

# ÁP DỤNG MÔ HÌNH QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC TỐT TRONG QUẢN LÝ THU HỒI ĐẤT TRÊN ĐỊA BÀN HÀ NỘI

● PHẠM NGỌC HƯƠNG QUỲNH

## TÓM TẮT:

Bài viết này nghiên cứu cơ sở lý thuyết về mô hình quản trị nhà nước tốt đang được thừa nhận rộng rãi trên thế giới hiện nay, từ đó rút ra những đặc trưng cơ bản của mô hình. Song song với đó, bài viết cũng tìm hiểu công tác thu hồi đất trên địa bàn Hà Nội, xem xét những bất cập còn tồn tại trong quá trình quản lý thu hồi đất này. Từ đó, đề xuất những gợi ý áp dụng mô hình quản trị nhà nước tốt nhằm nâng cao công tác quản lý thu hồi đất trên địa bàn Hà Nội.

**Từ khóa:** Quản lý đất đai, quản lý thu hồi đất, quản trị nhà nước tốt, cải cách quản lý công.

## 1. Mở đầu

Tại Hà Nội, chính quyền địa phương đã quan tâm đến việc nâng cao công tác quản lý trong việc thu hồi đất, nhưng thực tế còn nhiều yếu kém. Ví dụ, nhận thức về quản lý còn đơn giản, nhiều người cho rằng quá trình thu hồi đất hoàn toàn là nhiệm vụ của cơ quan nhà nước; mặt khác, cơ quan nhà nước chưa quan tâm đầy đủ đến các phản hồi từ xã hội, chưa có sự tham gia của các bên liên quan... Do đó, nhiều quy định, chính sách ban hành chưa hợp lý; việc thực hiện chưa minh bạch, chưa tạo được sự đồng thuận của nhân dân; tài nguyên đất chưa được sử dụng hiệu quả:... Bài báo này xem xét công tác quản lý thu hồi đất trên địa bàn Hà Nội, phân tích những bất cập của quá trình thu hồi đất này, đồng thời đề xuất các đề xuất những gợi ý áp dụng mô hình

quản trị nhà nước tốt nhằm nâng cao công tác quản lý thu hồi đất trên địa bàn Hà Nội.

## 2. Quan điểm về quản trị nhà nước tốt

Trên thế giới hiện nay, làn sóng cải cách quản lý công mạnh mẽ đã làm nảy sinh những thay đổi về tư duy và phương thức quản lý đối với các thành phần kinh tế - xã hội trong khu vực công. Trong những năm 1990, trong bối cảnh toàn cầu hóa và dân chủ hóa ngày càng mạnh mẽ, khái niệm “quản lý công mới” và “quản trị nhà nước tốt” đã đánh dấu một bước tiến trong tư duy về quản lý công (WB, 1996).

Trong các nghiên cứu gần đây, quan điểm về quản trị nhà nước tốt để giải quyết lợi ích và quan hệ đất đai trong quá trình thu hồi đất trên thế giới đã được nhiều tác giả mô tả. Ngân hàng Thế giới (WB) đưa ra khái niệm “quản trị đất đai tốt”. Nó

là sự kết hợp của các quy tắc, quy trình và cấu trúc mà thông qua đó các quyết định thu hồi đất được đưa ra, cùng với cách thức đưa ra các quyết định đó và cách giải quyết các mối quan hệ lợi ích, phức tạp trong quá trình thu hồi đất (WB, 2011). Quan điểm của WB nhấn mạnh đến quản lý nhà nước thu hút và đảm bảo sự tham gia của các chủ thể trong nền kinh tế vào quá trình ra quyết định và hoạch định chính sách. Trong một mô hình quản trị đất đai tốt, sự tham gia của người dân và các bên liên quan được khuyến khích và huy động tối đa trong quản lý công. Các bên liên quan khác nhau dưới các hình thức khác nhau được tạo cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định và hoạch định chính sách, từ đó giúp lợi ích của các chủ thể gắn kết chặt chẽ hơn với các quyết định, chính sách của nhà nước, mang lại hiệu quả và hiệu lực cao hơn.

Các đặc trưng cơ bản của mô hình quản trị nhà nước tốt theo quan niệm của WB bao gồm: (i) quản lý nhà nước theo các quy định của pháp luật, (ii) quản lý nhà nước hướng tới sự đồng thuận của các chủ thể trong nền kinh tế, (iii) quản lý nhà nước đảm bảo tính minh bạch, (iv) quản lý nhà nước đảm bảo tính đáp ứng, (v) quản lý nhà nước thu hút và đảm bảo sự tham gia của các chủ thể trong nền kinh tế vào quá trình ra quyết định và ban hành chính sách, (vi) quản lý nhà nước đảm bảo tính công bằng, (vii) quản lý nhà nước đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả, (ix) quản lý nhà nước đảm bảo trách nhiệm giải trình.

Dựa trên quan điểm của WB về quản trị đất đai tốt, Tổ chức Nông nghiệp Lương thực của Liên hợp quốc (FAO) khuyến nghị quản trị tốt đối với việc thu hồi đất bắt buộc (FAO, 2008). Cách làm này đã được thế giới thừa nhận rộng rãi và đang trở thành xu hướng đổi mới của quản lý công trong quá trình thu hồi đất. Quản trị tốt đối với thu hồi đất bắt buộc có tất cả các đặc điểm cơ bản của mô hình quản trị tốt. Trong đó, quản lý công gắn với việc ra quyết định minh bạch, có sự tham gia của các bên liên quan. Các quy định của pháp luật được áp dụng công bằng, thực thi hiệu quả và hầu hết các tranh chấp đã được giải quyết trước khi chuyển thành xung đột. Vai trò của Nhà nước được thể hiện thông qua việc thiết lập hành lang pháp lý,

các quy định, quy trình chặt chẽ; và cộng tác với các bên liên quan khác, để giúp họ phát huy tiếng nói và quyền ra quyết định của mình. Nhà nước cũng chịu trách nhiệm cao đối với tất cả các quyết định và quá trình ra quyết định trước công chúng.

Nhu cầu thực tiễn về quản trị tốt trong quá trình thu hồi đất là điều hiển hiện ở hầu hết các nước đang phát triển, nơi quá trình chuyển đổi đất đai đang diễn ra mạnh mẽ. Ở các nước này, áp lực dân số gia tăng và phát triển kinh tế làm tăng nhu cầu thu hồi đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp và đô thị. Trong quá trình chuyển đổi này, điều quan trọng là xác định và bảo vệ quyền đất đai của các nhóm khác nhau như một điều kiện tiên quyết để chia sẻ lợi ích kinh tế. Tầm quan trọng của quản trị tốt đối với đất đai và thu hồi đất nông nghiệp ngày càng được nhấn mạnh ở nhiều quốc gia khác nhau.

### **3. Một số vấn đề bất cập trong quản lý thu hồi đất trên địa bàn Hà Nội**

#### **3.1. Pháp luật liên quan đến việc thu hồi đất còn phức tạp, chưa rõ ràng**

Trong 10 năm qua, để quá trình thu hồi đất diễn ra thuận lợi, đúng pháp luật, đạt được hiệu quả cao trong việc thực hiện các dự án của Nhà nước cũng như của các thành phần kinh tế, bên cạnh việc thực hiện các quy định Luật Đất đai, các Nghị định hướng dẫn thi hành cũng đã đưa ra các văn bản pháp quy áp dụng cho địa phương mình trong công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Ví dụ, Quyết định số 13/2016/QĐ-UBND ngày 14/4/2016 của UBND thành phố Hà Nội về sửa đổi, bổ sung một số điều, khoản của bản Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 21/2014/QĐ-UBND ngày 20/6/2014 của UBND thành phố về thu hồi, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư trên địa bàn thành phố Hà Nội; Quyết định số 11/2017/QĐ-UBND ngày 31-3-2017 về việc ban hành quy định một số nội dung về thu hồi, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư trên địa bàn thành phố Hà Nội. Các thông tin liên quan về trình tự thủ tục lập kế hoạch thu hồi đất, ra quyết định và thực hiện quyết định thu hồi được quy định đầy đủ trong những văn bản này.

Tuy nhiên, bên cạnh đó, vẫn còn những quy định còn khá phức tạp và chưa đủ rõ ràng để áp dụng. Chẳng hạn như các thông tin về điều kiện được bồi thường, thực tiễn áp dụng trên địa bàn thành phố Hà Nội, các quy định về điều kiện bồi thường về đất, phát sinh các vấn đề phức tạp, hay xảy ra tranh chấp, khiếu nại là đối với các trường hợp không có các loại giấy tờ hợp pháp theo quy định.

**3.2. Việc thu hồi đất xảy ra nhiều khiếu kiện và giải quyết rất khó khăn**

Xung đột về quyền sử dụng hoặc có liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc sử dụng đất là khá thường xuyên (hơn 5% đất nông thôn bị tác động), và do thiếu khả năng giải quyết nhanh chóng và minh bạch các xung đột nảy sinh đã dẫn đến tranh chấp kéo dài trên địa bàn thành phố. Lĩnh vực đất đai luôn có nhiều khiếu nại tố cáo nhất, chiếm hơn 60% đơn khiếu nại. (Đồ thị 1)

giải phóng mặt bằng và phương án đền bù thiệt hại đã gây nhiều bức xúc và khiếu nại trong dân.

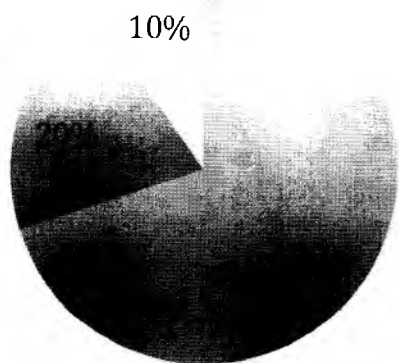
Theo sự cảm nhận của người dân thì mức độ công khai, minh bạch về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù trên địa bàn thành phố Hà Nội ở mức thấp. (Đồ thị 2)

**3.4. Quyền quyết định của người dân trong việc xác định giá trị bồi thường là hạn chế**

Việc thu hồi đất để phục vụ cho mục đích phi nông nghiệp thực hiện trên địa bàn thành phố Hà Nội dựa chủ yếu vào quy tắc hành chính và áp dụng biện pháp cưỡng chế, người bị thu hồi đất phải thực hiện quyết định hành chính về thu hồi đất, thiếu quá trình vận động nhân dân trên cơ sở động viên sự tham gia của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội và tham gia trực tiếp của người người bị thiệt hại.

Về cơ bản, các hộ dân trên địa bàn thành phố

**Đồ thị 1: Tỷ lệ khiếu nại về đất đai trên địa bàn Hà Nội**



- Khiếu nại về thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư
- Khiếu nại về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất
- Khiếu nại về cấp, thu hồi giấy CNQSDĐ

*Nguồn: UBND thành phố Hà Nội*

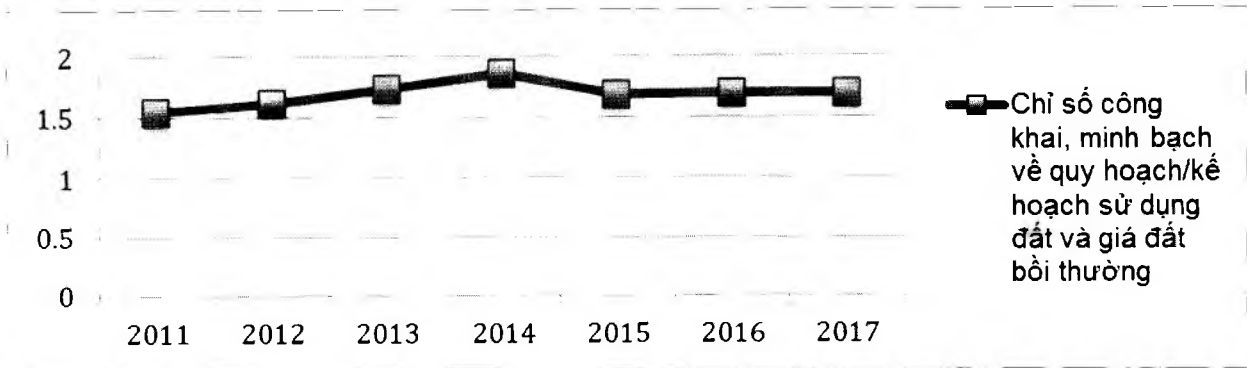
Theo đánh giá của Thanh tra Thành phố, hằng năm có hơn 70% vụ tranh chấp khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực đất đai, trong đó 70% có nguyên nhân do việc bồi thường thiệt hại cho người có đất bị thu hồi chưa thỏa đáng (UBND TPHN).

**3.3. Thông tin về phương án bồi thường, hỗ trợ và quy định có liên quan được công bố nhưng chưa được giải thích rõ cho tất cả những người bị ảnh hưởng**

Trên thực tiễn, có nhiều trường hợp người dân thuộc diện bị thu hồi đất nhưng không được thông báo hoặc thông báo không đầy đủ về việc

Hà Nội đánh giá việc thu hồi được thực hiện theo đúng trình tự quy định, hợp lý. Một số nhận định về sự không minh bạch, không nhất quán trong thu hồi đất hay sự không minh bạch trong quá trình kiểm đếm tài sản cũng được người dân chỉ ra. Một số ý kiến cho rằng, việc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi là chưa tương xứng, không thể tính hết các chi phí mà người dân đã bỏ ra. Giá đất bồi thường hỗ trợ thời gian qua chưa bảo đảm để người dân phục hồi lại sản xuất, kinh doanh và tái tạo, ổn định lại cuộc sống như trước khi bị thu hồi đất.

**Đồ thị 2. Chỉ số công khai, minh bạch về quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất và giá đất bồi thường tại Hà Nội**



Nguồn: Trung tâm Nghiên cứu Phát triển-Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP) tại Việt Nam

**3.5. Khả năng khiếu nại, kiến nghị và tính chất đáp ứng các khiếu nại, kiến nghị của những người bị ảnh hưởng còn thấp**

Ở Việt Nam nói chung và Hà Nội nói riêng, không có tòa án riêng để xét xử những khiếu nại và kiến nghị của người dân trong lĩnh vực đất đai, nhưng những quy định về khiếu nại, tố cáo về đất đai được quy định khá cụ thể trong luật. Khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai chiếm đến 70% tổng số đơn khiếu nại tại địa phương. Trong đó, tập trung chủ yếu là bất bình của người dân về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất. Vì vậy, việc giải quyết những khiếu nại, khiếu kiện này của người dân rất được chính quyền quan tâm giải quyết.

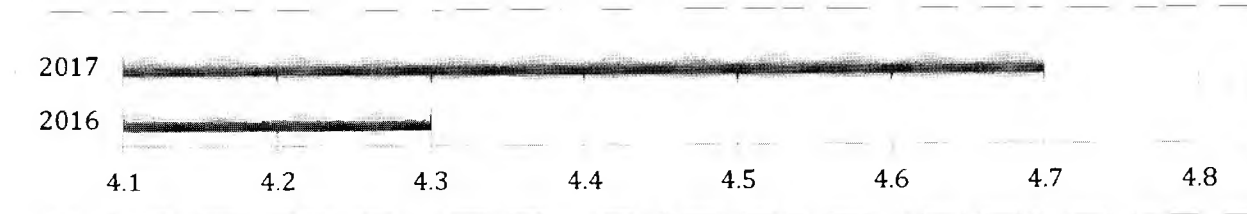
Theo thống kê từ chỉ số PAPI, đánh giá của người dân về trách nhiệm giải trình của các cơ quan Nhà nước trên địa bàn Hà Nội ở mức thấp. Trong năm 2016 và năm 2017, chỉ số trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước thành phố Hà

Nội nằm trong nhóm các địa phương đạt điểm thấp nhất cả nước (năm 2016 là 4,3, và năm 2017 đạt 4,7). (Đồ thị 3)

**4. Một số gợi ý áp dụng mô hình quản trị Nhà nước tốt nhằm nâng công tác quản lý thu hồi đất trên địa bàn Hà Nội**

Thứ nhất, để áp dụng mô hình quản trị nhà nước tốt, cần thay đổi nhận thức về vai trò và chức năng quản lý của nhà nước đối với thu hồi đất. Nên quy định rất cụ thể các trường hợp áp dụng cơ chế nhà nước thu hồi đất bắt buộc. Đối với những dự án khác nhau, vai trò quản lý của Nhà nước cũng không giống nhau. Nhà nước chỉ nên trực tiếp tiến hành thu hồi đất đối với những dự án xây dựng các công trình công cộng hoặc các công trình sử dụng công cộng. Còn đối với tất cả những dự án khác, đặc biệt các dự án công nghiệp và đô thị, Nhà nước chỉ đóng vai trò tạo lập môi trường, điều kiện thuận lợi để các đối tượng sử dụng đất tự thỏa thuận, thực hiện việc chuyển đổi mục đích và chủ thể sử dụng đất.

**Đồ thị 3: Chỉ số trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trên địa bàn Hà Nội giai đoạn 2016 -2017**



Nguồn: Số liệu PAPI thành phố Hà Nội năm 2016, 2017

Trong đó, Nhà nước xây dựng khung pháp lý, quy hoạch, cơ chế, cơ sở vật chất, kỹ thuật và thể chế để giao dịch đất đai được diễn ra giữa các chủ thể.

*Thứ hai*, theo mô hình quản trị nhà nước tốt, cần thiết có cơ chế chia sẻ lợi ích khi Nhà nước thu hồi đất. Ở hầu hết các quốc gia, thu hồi đất luôn đặt ra bài toán tạo hài hòa lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và những người bị ảnh hưởng. Từ đó, việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mới có thể tính toán đầy đủ được cả những lợi ích bằng tiền và không bằng tiền, những lợi ích trước mắt, và những lợi ích lâu dài của dự án đem lại. Điểm mấu chốt khi thực hiện thu hồi đất là phải đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên liên quan tới dự án thu hồi đất, đặc biệt quan tâm đến lợi ích của người dân bị mất đất. Chỉ khi người dân được tham gia và hưởng lợi công bằng và minh bạch vào các lợi ích của dự án thì mới có được sự đồng thuận và ủng hộ từ cộng đồng.

*Thứ ba*, mô hình quản trị nhà nước tốt rất đề cao sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định. Vì vậy, thiết lập cơ chế đối thoại trong quá trình thu hồi đất là hết sức quan trọng. Ở nhiều quốc gia, đối với những dự án xây dựng công trình công cộng hoặc công trình sử dụng công cộng, chính quyền luôn ưu tiên đàm phán và tham vấn người dân. Cường chế rất hạn chế thực hiện và chỉ là biện pháp cuối cùng được thực hiện khi mọi nỗ lực đàm phán giữa chính quyền với người dân không đạt được thỏa thuận. Còn đối với những dự án khác, đặc biệt là những dự án phát triển công nghiệp và đô thị, cơ chế Nhà nước thu hồi đất được mềm hóa thông qua đối thoại giữa nhà đầu tư và những người dân bị thu hồi đất. Với mục đích và kết quả cuối cùng của đối thoại là có đất để thực hiện dự án phát triển, Nhà nước trợ giúp hết lòng để người dân và nhà đầu tư có thể đối thoại thành công và đạt được nhất trí. Cơ quan Nhà nước chỉ đóng vai trò trợ giúp khi cần thiết, tránh trường hợp Nhà nước dùng quyền lực, cưỡng bức thu hồi đất khi người dân cảm thấy chưa thỏa đáng hoặc không đồng tình. Mọi sự áp đặt đều không mang lại sự bền vững. Để tạo sự đồng thuận, điều quan trọng nhất là chính quyền và nhà đầu tư phải thực

lòng muốn đối thoại với người dân, thực sự muốn nghe dân, hiểu được lòng dân, tiếp thu ý kiến người dân, để cộng đồng những người đang sử dụng đất hiểu và đồng thuận thực hiện các dự án thu hồi đất. Thậm chí về lâu dài, có thể chỉ cho nhà đầu tư vận hành dự án và thu lợi trong một số năm nhất định, sau đó phải chuyển giao cho địa phương với vai trò làm chủ của cộng đồng.

*Thứ tư*, trong mô hình quản trị nhà nước tốt, trách nhiệm giải trình, công khai và minh bạch các thông tin khi tiến hành thu hồi đất đóng vai trò quyết định. Tuyên truyền, vận động, công khai và minh bạch thông tin có vai trò hết sức quan trọng, nhiều khi mang tính quyết định đến thành công của công tác thu hồi đất. Ngoài ra, các cơ quan có thẩm quyền cũng cần đề cao trách nhiệm, tập trung giải quyết kịp thời, dứt điểm các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất theo đúng quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo, công bố công khai kết quả giải quyết.

### **5. Kết luận**

Như vậy, theo quan điểm về quản trị nhà nước tốt, chủ thể và đối tượng quản lý trong quá trình thu hồi đất là rất mở. Mọi quan tâm chính của quản trị nhà nước tốt là nhận biết được quyền lực, xác định quyền lực đó được trao cho ai, như thế nào, để hoạch định và thực thi chính sách sao cho hiệu quả, và đảm bảo sự giám sát, tham gia của người dân. Vì vậy, công tác quản lý nhà nước trong quá trình thu hồi đất được đổi mới theo hướng thu hẹp quyền lực độc quyền của nhà nước trong việc ban hành các quyết định, và tăng cường sự tham gia của các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở, người dân và các bên liên quan vào quá trình ra quyết định quản lý. Trong đó, Nhà nước bằng ý chí của mình tạo nên hành lang pháp lý, những tiêu chuẩn, những quy định cho hoạt động thu hồi đất và các chủ thể và đối tượng có liên quan thực hiện theo; đồng thời hướng dẫn, tạo điều kiện vận hành một cách thuận lợi. Ngoài ra, Nhà nước cũng phải chịu trách nhiệm giải trình đối với quá trình quản lý của mình trước người dân và xã hội, và điều hành để buộc các thành viên trong xã hội tuân thủ các quy tắc và pháp luật ■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực của Liên hợp quốc (2008), *Thu hồi và bồi thường đất bắt buộc*, Rome.
2. Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực của Liên hợp quốc (2008), *Quản trị tốt và sở hữu tài nguyên thiên nhiên ở khu vực Đông Nam Á*, Rome.
3. Mahalingam Ashwin & Aditi Vyas (2011), Đánh giá so sánh quá trình thu hồi và bồi thường đất trên toàn thế giới, *Tuần báo Kinh tế và Chính trị*, số 32, trang 95 - 102.
4. Ngân hàng Thế giới (1996), *Quản trị Nhà nước - Kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới*.
5. Ngân hàng Thế giới (2011), *Thu hồi đất bắt buộc và chuyển đổi đất tự nguyện ở Việt Nam*.

**Ngày nhận bài: 6/10/2020**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 16/10/2020**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 26/10/2020**

*Thông tin tác giả:*

**TS. PHẠM NGỌC HƯƠNG QUỲNH**

**Khoa Kinh tế Chính trị**

**Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội**

**APPLYING THE GOOD GOVERNANCE MODEL  
IN HANOI'S LAND ACQUISITION MANAGEMENT**

● Ph.D **PHAM NGOC HUONG QUYNH**

Faculty of Political Economy

University of Economics and Business,

Vietnam National University - Hanoi

**ABSTRACTS:**

This paper presents the theoretical basis and basic features of good governance model which is widely recognized around the world. This paper is also presents the current situation of the land acquisition in Hanoi, analyzes the shortcomings which arise during the land acquisition management process. Based on this paper's findings, some suggestions about the implementation of good governance model are proposed in order to improve the efficiency of land acquisition management in Hanoi.

**Keywords:** Land management, land acquisition management, good governance, public management reform.