

# ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI NHẪM MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ THANH\* - ĐỖ PHÚ HẢI\*\*

*Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã làm rõ thực trạng và nguyên nhân khiến đất đai chưa trở thành nội lực phát triển kinh tế - xã hội như yêu cầu, nhiệm vụ đề ra. Vấn đề cấp thiết hiện nay là cần đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai; dần tháo gỡ nút thắt trong pháp luật, quy hoạch, tài chính và hành chính về đất đai đang gây cản trở sự phát triển, từ đó, biến đất đai thành nội lực, nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội.*

## Vấn đề đặt ra

Đất đai là một lĩnh vực rất phức tạp, nhạy cảm, đặc biệt quan trọng, hệ trọng đối với sự ổn định và phát triển bền vững đất nước. Lý luận sở hữu toàn dân về đất đai do C. Mác đưa ra, được V.I. Lê-nin phát triển, áp dụng trong thực tiễn. Tư tưởng xuyên suốt, nhất quán của Nguyễn Ái Quốc - Hồ Chí Minh là đất nước phải được tự do, độc lập; người cày phải có ruộng; ruộng đất, tài nguyên phải được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đem lại cuộc sống ấm no cho người dân. Phạm trù “sở hữu toàn dân về đất đai” là kết quả của sự vận dụng, phát triển lý luận chủ nghĩa Mác - Lê-nin, tư tưởng Hồ Chí Minh trong điều kiện của Việt Nam.

Trước đòi hỏi thực tiễn của công cuộc đổi mới, Đảng và Nhà nước không ngừng hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách về đất đai. Ban Chấp hành Trung ương khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 19-NQ/TW,

ngày 31-10-2012, “Về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại” (Nghị quyết số 19-NQ/TW), khẳng định: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Sở hữu toàn dân về đất đai được đề cập cụ thể trong Luật Đất đai (năm 2013): Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật.

\* Ủy viên Trung ương Đảng, Ủy viên Ủy ban Thường vụ, Trưởng Ban Công tác đại biểu Quốc hội, Phó Trưởng Ban Tổ chức Trung ương

\*\* Giảng viên cao cấp, Bộ Giáo dục và Đào tạo

Sau gần 10 năm thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW và Luật Đất đai năm 2013, chúng ta đã đạt được một số kết quả: Tài nguyên đất được quản lý, khai thác, sử dụng hiệu quả hơn; an ninh lương thực được bảo đảm; đất cho sản xuất, phát triển đô thị, quốc phòng, an ninh được phân bổ hợp lý hơn; thị trường bất động sản mở rộng, các giao dịch chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp bằng quyền sử dụng đất không ngừng tăng lên; hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước được nâng lên; gắn kết công tác quy hoạch, kế hoạch với khai thác sử dụng đất và phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; việc phân cấp, phân quyền được coi trọng, bước đầu khắc phục tình trạng lãng phí<sup>(1)</sup>...

Tại Hội nghị Trung ương 5 khóa XIII, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng khẳng định: “đất đai là tài sản đặc biệt của quốc gia, là tư liệu sản xuất cơ bản, là tài nguyên vô cùng quý giá, là nguồn sống của nhân dân và nguồn lực to lớn của đất nước, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”<sup>(2)</sup>.

Tuy nhiên, lĩnh vực này vẫn còn những hạn chế lớn, khiến đất đai chưa thực sự trở thành nội lực, nguồn lực để phát triển. “Nhiều người giàu lên nhờ đất, nhưng cũng có không ít người nghèo đi vì đất, thậm chí bị đi tù cũng vì đất, mất cả tình nghĩa cha con, anh em vì đất... Không phải ngẫu nhiên mà trong thời gian qua có tới hơn 70% số vụ tố cáo, khiếu nại thuộc về lĩnh vực đất đai”<sup>(3)</sup>. Tình trạng sử dụng lãng phí, quản lý lỏng lẻo tài nguyên tự nhiên, trong đó có đất đai, đã và đang diễn ra nhiều nơi. Nhiều “bờ xôi, ruộng mật” bị thu hồi rồi bỏ hoang phí, lãng phí. Nhiều địa phương thu hồi đất của nông dân giao cho

khu công nghiệp, khu đô thị quây lại để cho cỏ mọc, biến thành bãi hoang. Tình trạng ly nông đi liền với ly hương diễn ra phổ biến ở khắp nơi, trong lớp trẻ. Nhiều gia đình nông dân không thiết tha với sản xuất nông nghiệp, không còn coi “tác đất như tác vàng”. Các vụ khiếu kiện về đất vẫn chưa có xu hướng thuyên giảm.

Vấn đề đối với chính sách đất đai hiện nay là: Sử dụng đất đai còn lãng phí, chưa hiệu quả; tích tụ, tập trung ruộng đất chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn; tình trạng suy giảm chất lượng, ô nhiễm, thoái hóa đất, xâm thực diễn biến phức tạp; quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều bất cập; chưa thực sự có sự thống nhất cao từ Trung ương tới địa phương, chưa thực sự công khai, minh bạch và dựa trên cơ chế thị trường; tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và vi phạm pháp luật về đất đai còn diễn biến phức tạp, chậm được xử lý, giải quyết, gây bức xúc xã hội; thị trường bất động sản, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất phát triển chưa thực sự ổn định, thiếu minh bạch, chưa bền vững... Đoàn giám sát tối cao của Quốc hội đã nhận định, số lượng, diện tích đất đai chưa sử dụng, để lãng phí, hoang hóa hoặc sử dụng sai mục đích còn diễn ra ở hầu hết các địa phương; chậm thu hồi các dự án không triển khai thực hiện.

Nguyên nhân của tình trạng trên chủ yếu là do:

(1) Xem: Nguyễn Xuân Thắng: Báo cáo Đề dẫn Hội thảo *Quan điểm và định hướng quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam trong bối cảnh mới*, do Ban Kinh tế Trung ương và Hội đồng Lý luận Trung ương tổ chức, Hà Nội, ngày 25-8-2021

(2), (3) Nguyễn Phú Trọng: “Phát huy cao độ tinh thần trách nhiệm, tập trung nghiên cứu, thảo luận, hoàn thiện và xem xét, quyết định những vấn đề lớn, hệ trọng của đất nước”, *Tạp chí Cộng sản*, số 990, tháng 5-2022, tr. 7

*Thứ nhất, quy hoạch sử dụng đất còn nhiều hạn chế, yếu kém.*

Hạn chế, yếu kém trong quy hoạch sử dụng đất bộc lộ trong thời gian dài ở nước ta là nguyên nhân chủ yếu khiến đất đai chưa biến thành nội lực như mong muốn. Các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất cũng bộc lộ những hạn chế dẫn đến quy hoạch sử dụng đất ở một số địa phương còn có nội dung chưa phù hợp với thực tiễn, tính khả thi thấp; mối quan hệ giữa các loại quy hoạch chưa được xử lý triệt để. Cụ thể là: 1- Các quy định về xác định vị trí của quy hoạch sử dụng đất trong hệ thống “các lớp quy hoạch” có sử dụng đất của các ngành quốc gia chưa thể hiện được vị trí “lớp quy hoạch nền tảng” trong hệ thống “các lớp quy hoạch”; 2- Còn có vướng mắc về việc lập “kế hoạch sử dụng đất” đối với “khu vực tư nhân” do quy định dự án đầu tư có sử dụng đất chưa phù hợp với kế hoạch sử dụng đất và thu hồi đất hằng năm; 3- Công tác chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt chưa phát huy hiệu quả; 4- Việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất theo rà soát định kỳ, hoặc điều chỉnh cục bộ quy hoạch chưa được xem xét kỹ lưỡng; 5- Chưa rõ thẩm quyền của “Thường trực Hội đồng nhân dân” cấp tỉnh, cấp huyện trong việc quyết định quy hoạch thời gian giữa hai kỳ họp.

*Thứ hai, hạn chế vốn hóa đất đai.*

Hiện nay, các quy định liên quan đến vốn hóa đất đai vẫn còn khoảng trống. Dồn điền đổi thửa, tích tụ ruộng đất còn rất hạn chế do chính sách đất nông nghiệp trước đây, người dân có đất nằm rải rác khắp các cánh đồng, nhiều người dân không làm

hoặc bỏ làm nông nghiệp từ lâu. Giải quyết được bài toán này sẽ tăng cường vốn hóa đất đai nông nghiệp. Thực hiện tốt việc biến đất thành nguồn lực tài chính, vốn hóa đất đai sẽ đóng góp tích cực vào chiến lược đưa Việt Nam trở thành nước phát triển, thu nhập cao vào năm 2045. Chẳng hạn, thành công vốn hóa đất đai của thành phố Đà Nẵng là do đã sử dụng tiền thu từ đất để phát triển. Đà Nẵng hiện đã trở thành một đô thị hấp dẫn, hiện đại.

*Thứ ba, quản lý đất đai còn yếu kém.*

Hệ thống tài chính đất đai của Việt Nam còn yếu kém, thu cho Nhà nước chưa phù hợp; thuế không điều tiết được thị trường; thu thuế bất động sản hiện nay chỉ với thuế suất cơ bản 0,03% giá đất của Nhà nước, tức là chỉ khoảng 0,01% giá đất thị trường (mức trung bình trên thế giới là 1%). Tổng thu từ thuế sử dụng đất chiếm khoảng 3% tổng thu ngân sách từ đất, tức là chỉ chiếm 0,6% tổng thu ngân sách địa phương (trên thế giới là 50% - 60%). Trong khi đó, chúng ta vẫn phải sử dụng vốn vay để phát triển kết cấu hạ tầng, tạo áp lực lên nợ công; đô thị hóa chất lượng không cao.

Một trong các nguyên nhân của những hạn chế nêu trên là do Luật Đất đai năm 2013 còn có một số khoảng trống, như:

*Một là, cách thức quản lý giá trị đất trong Luật Đất đai năm 2013 còn hạn chế.* Chẳng hạn, trong xét cơ chế đổi đất lấy hạ tầng (BT). Luật chưa xác định được giá trị đất đai mang đổi, ai có trách nhiệm kiểm toán kỹ thuật, xác định giá trị công trình mà nhà đầu tư đang làm. Đây là những nội dung cần được bổ sung trong Luật.

*Hai là, căn cứ Quyết định số 09/2007/QĐ-CP, ngày 19-1-2007, của Chính phủ,*

“Về việc sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước”, đến nay, hàng loạt các cơ sở công, như trường học, trụ sở bộ, ngành, nhà máy... sau di dời đã trở thành dự án nhà ở. Nhưng hiện nay việc chuyển đổi này không có biện pháp quản lý nào ngoài Quyết định số 09/2007/QĐ-CP; còn Luật Đất đai năm 2013 không có quy định cụ thể về vấn đề này.

*Ba là*, việc cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước còn nhiều bất cập. Nghị định về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước của Chính phủ quy định không tính giá trị đất đai với trường hợp thuê đất của Nhà nước, nhưng theo Luật Đất đai năm 2013, thuê đất có 2 trường hợp, thuê trả tiền một lần khác với thuê trả tiền hàng năm. “Đang có sự không ăn nhập giữa nghị định và luật, chỉ nói thuê đất thì không tính giá trị đất là không đúng. Nếu thuê đất trả tiền một lần rõ ràng có tích lũy giá trị tài sản doanh nghiệp và không tính vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa là thất thoát tài sản”<sup>(4)</sup>.

*Bốn là*, các công cụ chính sách đất đai chưa hiệu quả, các công cụ tổ chức, năng lực công vụ của cơ quan quản lý còn nhiều hạn chế, các hiệp hội doanh nghiệp chưa có sự hợp tác, gắn kết chặt chẽ. Các công cụ pháp luật chưa đủ chế tài kiểm soát hành vi thao túng thị trường bất động sản. Hầu hết công cụ pháp luật - kinh tế chưa được sử dụng để tạo hiệu quả cho chính sách biến đất thành nội lực cho phát triển. Ví dụ, Luật Đất đai năm 2013 quy định dự án treo được gia hạn 24 tháng, sau đó tiếp tục treo thì Nhà nước thu hồi đất và tài sản đã đầu tư trên đất, bằng công cụ kinh tế tốt nhất đối với dự án treo sẽ áp dụng biện pháp đánh thuế nặng, xử phạt cao để điều chỉnh hành vi; Luật Đất đai năm 2013 quy định doanh nghiệp sở hữu đất ở

có thời hạn, theo thời hạn dự án. Cho nên, doanh nghiệp muốn xây dựng nhà ở cho thuê phải đi thuê đất nhà nước mà không thể sử dụng đất ở của họ để xây dựng. Do đó, cần hoàn thiện pháp luật về đất đai, góp phần quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai và hạn chế tình trạng tranh chấp, khiếu kiện, tố cáo trong lĩnh vực này.

*Năm là*, luật chồng chéo, không đồng bộ. Chưa có sự thống nhất trong Luật Đất đai năm 2013, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Nhà ở năm 2014,... khiến cho việc quản lý thị trường bất động sản, nhà ở và sử dụng đất trở nên khó khăn. Hậu quả là người có nhu cầu ở thực nhưng hạn chế về kinh tế rất khó sở hữu được nhà ở. Khi người dân tại các thành phố lớn không được bảo đảm về chỗ ở cũng là một yếu tố ảnh hưởng đến an sinh xã hội và phát triển kinh tế, đồng thời khiến đô thị “nhếch nhác”, phân hóa giàu - nghèo ngày càng lớn.

*Sáu là*, thông tin sử dụng đất chưa minh bạch, thông suốt. Truyền thông chính sách đất đai còn hạn chế, như thông tin quy hoạch chậm trễ, thông tin các công cụ chính sách không rõ ràng, có nơi thông tin sử dụng đất không được công khai và minh bạch, nhất là giải quyết bồi thường hỗ trợ, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất, gây phát sinh nhiều hệ lụy. Thông tin về các lĩnh vực, ngành liên quan đến sử dụng đất không nhất quán, phân tích chính sách chưa tốt để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp

(4) Đặng Hùng Võ: “Còn tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” trong quản lý đất đai”, tham luận tại Tọa đàm *Đối thoại chính sách quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất tại Việt Nam*, do Trường Đại học Kinh tế quốc dân phối hợp với Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức, Hà Nội, ngày 9-7-2021

luật trong các lĩnh vực có liên quan đến đất đai, như phát triển công nghiệp, nông nghiệp, thị trường bất động sản, nhà ở,... Nếu phân tích tốt chính sách sẽ có những chính sách, giải pháp hợp lý, kịp thời để tăng hiệu quả trong sử dụng đất đai.

*Bây là*, trong phân tích chính sách đất đai, hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách, còn thiếu sự tham gia của người dân, cộng đồng và chuyên gia; phân tích chính sách các lĩnh vực ngành liên quan đến đất đai, như phát triển công nghiệp, nông nghiệp, thị trường bất động sản,... còn một số hạn chế.

### **Giải pháp đổi mới chính sách pháp luật đất đai**

Mục tiêu chính sách đất đai trong thời gian tới, theo tổng kết Nghị quyết số 19-NQ/TW và sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, là nhằm quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả hơn, tạo động lực thúc đẩy sự phát triển bền vững của đất nước. Đổi mới chính sách đất đai, biến đất đai thành nội lực, nguồn lực quan trọng cho mục tiêu trở thành một quốc gia phát triển, có thu nhập cao vào năm 2045. Nguyên tắc cơ bản là hài hòa lợi ích giữa các bên liên quan đến sử dụng đất và có tầm nhìn dài hạn cho sửa đổi luật đất đai<sup>(5)</sup>. Theo đó, đổi mới chính sách đất đai cần bổ sung mục tiêu theo Cương lĩnh chính trị, Văn kiện Đại hội XIII của Đảng là “quản lý chặt chẽ, sử dụng hợp lý, hiệu quả đất đai”<sup>(6)</sup>.

Mục tiêu biến đất đai thành nội lực xuyên suốt các giải pháp đổi mới chính sách, pháp luật dưới đây:

*Thứ nhất, đổi mới quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.*

Để đạt mục tiêu biến đất đai trở thành nội lực, cần thiết quy định đổi mới mạnh

mẽ công tác quy hoạch sử dụng đất. “Quy hoạch sử dụng đất phải có tầm nhìn dài hạn, đột phá, ổn định nhưng linh hoạt, mang tính tổng thể, toàn diện, liên thông”<sup>(7)</sup>. Quy hoạch sử dụng đất phải gắn chặt với quy hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng, xây dựng đô thị và các khu chức năng cũng như phát triển nông thôn và các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; cần dành đủ quỹ đất để xây dựng kết cấu hạ tầng.

Chúng ta có Quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021 - 2025. Nhưng thực tế, chất lượng quy hoạch còn yếu kém; phải điều chỉnh quy hoạch nhiều lần, có những trường hợp điều chỉnh còn tùy tiện, theo lợi ích của nhà đầu tư; một số tỉnh, thành phố chậm trễ trong việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.

Dựa trên Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, các địa phương cần có quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, quy hoạch khu công nghiệp và khu chế xuất, quy hoạch khu chức năng đồng bộ. Quy hoạch sử dụng đất phải đi trước một

(5) Xem: Vương Đình Huệ: “Phải có tầm nhìn dài hạn trong sửa đổi Luật Đất đai”, phát biểu tại Hội nghị chuẩn bị dự án Luật Đất đai (sửa đổi), Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội, *Tạp chí Mặt trận điện tử*, ngày 19-8-2021, <http://mattran.org.vn/tin-tuc/chu-tich-quoc-hoi-vuong-dinh-hue-phai-co-tam-nhin-dai-han-trong-sua-doi-luat-dat-dai-39404.html>

(6) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. II, tr. 337

(7) Xem: “Thủ tướng Phạm Minh Chính chủ trì Hội nghị lần thứ 4 Ban Chỉ đạo Trung ương tổng kết Nghị quyết 19-NQ/TW”, *Báo Nhân dân điện tử*, ngày 14-2-2002, <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/thu-tuong-pham-minh-chinh-chu-tri-hoi-nghi-lan-thu-4-ban-chi-dao-trung-uong-tong-ke-nghi-quyet-19-nq-tw-685604/>

bước, làm cơ sở cho quy hoạch lĩnh vực, ngành có sử dụng đất; phải bảo đảm đồng bộ, thống nhất, bao gồm cả quy hoạch không gian phía trên mặt đất, không gian ngầm, có tính tổng thể, tầm nhìn dài hạn, hài hòa giữa mục tiêu phát triển và bảo vệ, bảo tồn dựa trên điều tra đánh giá tiềm năng đất đai, khả năng cung ứng tự nhiên của hệ sinh thái. Cần có cơ chế để người dân và chuyên gia các lĩnh vực tham gia và giám sát trong quá trình lập và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cần điều chỉnh hệ thống phân loại đất đai, bổ sung chỉ tiêu quy hoạch đất đai phù hợp với thực tiễn sử dụng đất, theo không gian và chức năng sử dụng. Cần quy định tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội, môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu khi lựa chọn phương án quy hoạch sử dụng đất.

#### *Thứ hai, vốn hóa đất đai.*

Vốn hóa đất đai là chuyển đất thành nguồn lực tài chính sao cho bảo đảm lợi ích, tính công bằng giữa các bên tham gia việc chuyển dịch đất đai. Phải làm tốt việc vốn hóa đất đai; đất do Nhà nước quản lý được tính ngang bằng tiền thông qua việc đưa đất vào thị trường. Nói cách khác là chuyển đất công cho xã hội sử dụng hiệu quả và họ phải trả tiền cho Nhà nước.

*Biện pháp 1: Tăng cường cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.* Việc này cần được đẩy mạnh trong thời gian tới, bảo đảm 100% đất được cấp chứng nhận quyền sử dụng.

*Biện pháp 2: Đổi mới chính sách về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.* Cần hoàn thiện các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất. Mở rộng đối tượng giao đất, cho thuê đất

thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Sử dụng công cụ thị trường để thực hiện dồn điền, đổi thửa, tích tụ ruộng đất. Sửa đổi, bổ sung quy định để tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất được chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch và đúng pháp luật. Liên quan đến quy hoạch sử dụng đất ở nông thôn, cần tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất được linh hoạt chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên quỹ đất trồng lúa theo thị trường nhưng không làm thay đổi địa hình, kết cấu đất, làm thoái hóa, ô nhiễm đất để có thể chuyển đổi trở lại trồng lúa khi cần thiết. Quy định tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong các dự án đầu tư có sử dụng đất, dự án có chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, dự án sử dụng đất do các cơ quan, đơn vị của Nhà nước đang sử dụng, dự án lấn biển. Sửa đổi, bổ sung theo hướng đơn giản hóa các thủ tục hành chính khi chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác, gắn với cơ chế để kiểm soát chặt chẽ. “Việc sửa đổi Luật Đất đai phải vừa kịp thời xử lý những vướng mắc đang đặt ra vừa bảo đảm hệ thống pháp luật về đất đai có tính dự báo, có tầm nhìn dài hạn để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng, phát huy tối đa nguồn lực đặc biệt quan trọng này phục vụ cho sự phát triển của đất nước”<sup>(8)</sup>. Văn kiện Đại hội XIII khẳng định: “Đổi mới các chính sách quản lý đất đai để khuyến khích và tạo điều kiện tích tụ đất nông nghiệp, phát triển mạnh thị trường quyền sử dụng đất. Đổi mới và

(8) Xem: Vương Đình Huệ: “Phải có tầm nhìn dài hạn trong sửa đổi Luật Đất đai”, *Tlđđ*

thực hiện chế độ quản lý mục đích sử dụng đất nông nghiệp một cách linh hoạt hơn; bãi bỏ các giới hạn về đối tượng nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp, tăng thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp”<sup>(9)</sup>.

*Biện pháp 3: Bảo đảm giá đất ngang giá thị trường.* Cần sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các cơ chế, chính sách, áp dụng các phương pháp tiên tiến trong định giá đất theo cơ chế thị trường. Quy định cơ chế để kiểm soát việc tổ chức thực hiện định giá và quản lý giá đất thống nhất từ Trung ương tới địa phương thông qua hệ thống thông tin giá đất công bố công khai trực tuyến. Phân cấp thẩm quyền quyết định giá đất phù hợp với thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất. Bổ sung thành phần hội đồng định giá đất để bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất, của Nhà nước và nhà đầu tư. Quy định rõ điều kiện, quy định chặt chẽ trách nhiệm của tư vấn xác định giá đất.

*Biện pháp 4: Ổn định thị trường bất động sản.* Bảo đảm thị trường bất động sản minh bạch, bảo đảm quyền lợi cho nhà đầu tư tăng cường đầu tư bất động sản, đồng thời chống đầu cơ bất động sản. Tăng cường công cụ chính sách, pháp luật chống hành vi thao túng thị trường bất động sản.

*Thứ ba, bảo đảm dân chủ, công bằng về thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng.*

Cần đồng bộ, dân chủ và công bằng trong chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên cơ sở đánh giá đầy đủ các tác động về kinh tế - xã hội, bảo đảm bồi thường đúng giá trị thị trường (ngang giá thị trường) và bảo đảm sinh kế bền vững cho người có đất bị thu hồi, có chính sách về phúc lợi xã hội cho người quá tuổi lao động và các đối tượng chính sách, yếu thế trong xã hội. Hiện nay, quy định hiện hành tồn tại

đồng thời 2 hệ thống giá đất (gồm giá theo quy định của bảng và khung giá đất do Nhà nước quy định và giá đất thực tế thị trường), điều này đặt ra nhiều bất cập.

Cần quy định mục đích thu hồi quyền sử dụng đất minh bạch, rõ ràng vì phát triển kinh tế - xã hội khu vực công hay vì lợi ích quốc gia. Bổ sung việc thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội thông qua cơ chế Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tạo quỹ đất sạch để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất (bao gồm cả vùng phụ cận mà Nhà nước đã đầu tư phát triển hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật). Cần sửa đổi, bổ sung theo hướng đa dạng các hình thức bồi thường phù hợp với nhu cầu của người có đất thu hồi và tài sản hoa màu trên đất tùy vào điều kiện cụ thể của từng địa phương, như bồi thường bằng tiền, bồi thường bằng đất khác mục đích thu hồi, bồi thường bằng nhà đối với các dự án phát triển đô thị, nhà ở (bao gồm cả đô thị và nông thôn). Cần quy định cơ chế hỗ trợ cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp hoặc học nghề khi Nhà nước thu hồi đất đối với các trường hợp không đủ điều kiện được bồi thường. Cần bổ sung cơ chế hỗ trợ cho người dân đã sử dụng đất trong thời gian nhất định kể cả khi họ không đủ điều kiện được bồi thường.

*Thứ tư, đổi mới công cụ tài chính đất đai.*

Từ thực tiễn nước ta, cần đổi mới công cụ chính sách tài chính đất đai phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hài hòa giữa thu ngân sách với khuyến khích đầu tư phù hợp với yêu cầu phát triển của ngành, lĩnh vực, đặc thù của

(9) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Sđd, t. I, tr. 238

các vùng, miền. Cần xây dựng Luật Thuế sử dụng đất nhằm bảo đảm tăng nguồn thu ngân sách bền vững (>50% - 60% thu ngân sách từ đất), bảo đảm công bằng xã hội về tiếp cận đất đai và chia sẻ hợp lý lợi ích từ sử dụng đất, tránh để rơi vào một số nhà đầu cơ, đồng thời làm tăng hiệu quả sử dụng đất. Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất, hài hòa lợi ích giữa người sử dụng đất, Nhà nước và nhà đầu tư. Liên quan đến lĩnh vực bất động sản, thuế bất động sản được tính theo thuế suất cơ bản tiệm cận dần đến 1% tính trên giá đất thị trường, dự kiến dần chiếm tỷ trọng trên 50% nguồn thu cho ngân sách địa phương. Đây là nguồn lực chính để phát triển kết cấu hạ tầng, dịch vụ công cộng đô thị. Nguyên tắc là nguồn thu chính cho địa phương là từ đất, không đánh thuế cao vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh để kích thích phát triển kinh tế. Người dân đô thị đóng góp phù hợp với mức thu nhập của người dân, thông qua thuế bất động sản để phát triển kết cấu hạ tầng và dịch vụ công cộng. Tại đô thị giá bất động sản cao thì thuế đóng cao, tại nông thôn giá bất động sản thấp thì thuế đóng thấp.

*Thứ năm, sửa đổi đồng bộ các luật liên quan.*

Cần phải rà soát, hoàn thiện để bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ giữa Luật Đất đai và các luật khác của hệ thống pháp luật<sup>(10)</sup>.

*Thứ sáu, cải cách hành chính, tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai.*

Tăng cường năng lực nhóm công cụ tổ chức trong thực hiện chính sách. Cần thiết bổ sung quy định quyền của Nhà nước, như quyền quản lý, khai thác và sử dụng khoáng không; phân ngầm, chiều sâu trong lòng đất. Bổ sung quyền trưng mua của Nhà nước

trong trường hợp cần sử dụng đất, tài sản trên đất của người sử dụng đất vào mục đích bảo tồn lịch sử, văn hóa, đối ngoại,... Quy định rõ thẩm quyền thực hiện các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu về đất đai. Hoàn thiện việc phân cấp trong quản lý đất đai, đồng thời quy định cơ chế kiểm soát, giám sát việc thực hiện, bảo đảm quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Hoàn thiện hệ thống tổ chức ngành quản lý đất đai đáp ứng với nhiệm vụ được giao. Tiếp tục đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong thu hồi đất, xác định giá đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giao đất, cho thuê đất, đấu giá quyền sử dụng đất, đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các giao dịch về đất đai. Từng bước xã hội hóa một số hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai. Cần quy định đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức liên quan đến quản lý sử dụng đất và các lĩnh vực liên quan.

*Thứ bảy, xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai; đo đạc, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận.*

Cần bổ sung quy định hình thành một hệ thống thông tin sử dụng đất được thiết kế tổng thể và xây dựng thành một hệ thống tập trung và thống nhất từ Trung ương đến địa phương, phục vụ Chính phủ số. Xây dựng hệ thống quy chuẩn quốc gia bảo đảm xây dựng hệ thống thông tin đất đai, quản lý thông tin

(10) Luật Đầu tư; Luật Đấu thầu; Luật Xây dựng; Luật Nhà ở; Luật Kinh doanh bất động sản; Luật Tín ngưỡng, tôn giáo; Luật Quy hoạch; Luật Lâm nghiệp; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; Luật Doanh nghiệp; Luật Công chứng; Luật Đấu giá tài sản; Luật Tổ chức chính quyền địa phương,...



địa chính, thông tin kinh tế, tài chính và giá đất, thông tin quy hoạch, kế hoạch và hiện trạng sử dụng đất hiện đại. Sửa đổi, bổ sung các quy định về đo đạc, lập bản đồ địa chính nhằm tạo hành lang pháp lý ứng dụng công nghệ hiện đại trong đo đạc, lập bản đồ địa chính, xây dựng bản đồ địa chính 3D, đo đạc, cấp giấy chứng nhận cho các công trình ngầm, không gian trên không.

*Thứ tám, nâng cao quyền của người sử dụng đất.*

Thực tiễn cho thấy, cần hoàn thiện các chế định về quyền của người sử dụng đất và trách nhiệm của Nhà nước trong bảo vệ các quyền của người sử dụng đất. Bổ sung các quy định về quyền có liên quan đến việc sử dụng đất, như quyền sử dụng không gian ngầm hoặc khoảng không trên mặt đất, quyền địa dịch (quyền đối với bất động sản liền kề), quyền sử dụng đất kết hợp đa mục đích, quyền được bồi thường khi bị hạn chế quyền do các công trình đầu tư của Nhà nước,... Sửa đổi quy định về quyền của đối tượng sử dụng đất trong trường hợp được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Bổ sung quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với chuyển nhượng dự án đầu tư. Bổ sung quy định cho người có đất góp quyền sử dụng, hợp lô thửa đất, tạo quỹ đất,... để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn; quy định bảo đảm quyền lợi của các bên tham gia góp quyền sử dụng đất.

*Thứ chín, hỗ trợ an sinh xã hội, giảm nghèo và bảo vệ tài nguyên, môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu trong sử dụng đất.*

Cần có công cụ chính sách phù hợp để giải quyết, hỗ trợ về đất ở, đất sản xuất cho các đối tượng chính sách xã hội, đồng bào dân tộc

thiểu số, vùng sâu, vùng xa; công cụ chính sách bảo vệ đất, cải tạo đất, nâng cao chất lượng đất (độ phì nhiêu), thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường sinh thái. Bổ sung quy định chế độ quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh, an toàn kết hợp với hoạt động lao động, sản xuất, xây dựng kinh tế và chế độ sử dụng đối với một số loại đất khác. Bổ sung quy định quản lý, sử dụng đất công trình ngầm và không gian trên không; quy định quyền, nghĩa vụ và chính sách tài chính khi sử dụng đất công trình ngầm và không gian trên không. Bổ sung quy định về chế độ sử dụng đất đồng thời cho nhiều mục tiêu khác nhau, thửa đất có nhiều người chung quyền sử dụng đất.

*Thứ mười, tăng cường giám sát, đánh giá thực hiện chính sách.*

Để đổi mới chính sách thành công, cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát thi hành Luật Đất đai và các luật lĩnh vực liên quan và xử lý các vi phạm pháp luật về đất đai, đặc biệt là các dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Quốc hội cần có các chương trình giám sát đặc biệt về thực hiện chính sách, pháp luật sử dụng đất và các lĩnh vực liên quan; tăng cường vai trò của hội đồng nhân dân tham gia giám sát thực hiện chính sách đất đai.

Đẩy mạnh công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo để bảo đảm an ninh chính trị; chuyển giao thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai sang hệ thống cơ quan tư pháp để bảo đảm khách quan, minh bạch, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể liên quan đến quản lý, sử dụng đất. Tiếp tục tổ chức việc tiếp nhận thông tin phản ánh vi phạm và công khai các vi phạm theo quy định của pháp luật. □