

# **ĐỔI MỚI LUẬT ĐẤT ĐAI 2013**

*PGS. TS. Nguyễn Văn Xa*

*Nguyên Cục trưởng Cục quản lý công sản - Bộ Tài chính*

*TS. Nguyễn Bá Long*

*Viện Quản lý đất đai và PTNT - Trường Đại học Lâm nghiệp*

Cùng với quá trình đổi mới, năm 1987 Quốc hội ban hành Luật Đất đai nhằm luật hóa việc quản lý, sử dụng đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Sáu năm sau, Luật Đất đai năm 1993 được ban hành nhằm giải phóng sức sản xuất, khai thác nguồn lực từ đất đai cho đầu tư phát triển. Từ đó đến nay, Luật Đất đai hai lần được thay thế với thời hạn 10 năm một lần: Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 và đều có hiệu lực vào ngày 01 tháng 07 năm sau.

Luật Đất đai 2003 có 146 điều, có 13 Nghị định hướng dẫn được ban hành; Luật Đất đai 2013 có 212 điều, đến nay đã có 10 Nghị định được ban hành; một khối lượng quy phạm pháp luật đồ sộ, hoành tráng, tồn kém nhiều công sức; chưa có một đạo luật kinh tế nào ở Việt Nam sánh kịp.

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá nhưng rất hạn chế, tư liệu sản xuất đặc biệt và là tư liệu sản xuất không thể thay thế trong nông nghiệp, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố dân cư, phân bố các hoạt động xã hội, quốc phòng và an ninh. Luận cương chính trị của Đảng cộng sản Đông dương chỉ rõ “Độc lập dân tộc, người cày có ruộng”.

Kế thừa Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 mới thực hiện được hơn 4 năm, song có một số vấn đề giải quyết chưa triệt để, dẫn đến các hành vi trục lợi thực hiện. Ví dụ: Gia đình ông Giám đốc Sở Tài nguyên và môi trường tỉnh Yên Bái chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất ở hơn 1,4 ha (trong khi gia đình đã có đất ở); việc tổ chức thực hiện ở nhiều nơi chưa chuẩn mực dẫn đến khiếu kiện kéo dài. Đến nay, vẫn thêm, muốn ban hành thêm một hoặc vài nghị định và cao hơn nữa là sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai để điều chỉnh và bịt khe hở như thùng không đáy. Càng ra văn bản, càng sửa đổi, bổ sung thì càng xuất hiện tồn tại, bởi khó có bộ óc nào tổng hợp, nghiên cứu

được toàn diện các nội dung, quy trình, quy phạm của pháp Luật Đất đai hiện hành. Do đó, việc đổi mới luật đất đai đang đặt ra rất cần thiết.

Trong bài này, với sự hiểu biết hạn hẹp của mình, chúng tôi xin được đề cập một số vấn đề.

## **1. Yêu cầu xây dựng Luật Đất đai**

- Luật Đất đai với đối tượng điều chỉnh là rất rộng rãi: mọi giai tầng xã hội: giàu, nghèo, đồng bằng, trung du, miền núi, hải đảo...bắc bộ, trung bộ, nam bộ...giáo sư, tiến sỹ, nông, công binh; tác động đến toàn bộ các hoạt động xã hội: sản xuất kinh doanh nông, công, thương, du lịch, dịch vụ, xây dựng, cơ sở hạ tầng (điện, nước, viễn thông...), sông ngòi, mương, máng...quốc phòng, an ninh, văn hóa, giáo dục – đào tạo, nghệ thuật, thể thao.v.v.... Do đó, yêu cầu đầu tiên của đạo Luật Đất đai là đơn giản, dễ hiểu và hiểu thống nhất, dễ làm và làm thống nhất, dễ kiểm tra và kết luận kiểm tra phải thống nhất. Trong đó, yêu cầu đơn giản, dễ hiểu và hiểu thống nhất là quan trọng nhất để cho người có học hàm giáo sư, người công chức, người dân kém chữ đều hiểu thống nhất, trên cơ sở đó mà làm (thực hiện) thống nhất.

- Luật Đất đai là một luật kinh tế - kinh tế cơ sở, vì đất đai là cơ sở (mặt bằng) và môi trường cho mọi hoạt động của xã hội. Sở hữu đất đai (quyền sử dụng đất ở Việt Nam) là sở hữu tư liệu sản xuất, thực chất là quyền lực kinh tế, quan hệ sở hữu đất đai thực chất là quan hệ kinh tế (chiếm hữu, sử dụng và định đoạt). Do đó Luật Đất đai Việt Nam cần giải quyết và chỉ tập trung giải quyết các mối quan hệ sau đây:

+ Quan hệ giữa những người có quyền sử dụng đất (quyền sở hữu đất) với nhau;

+ Quan hệ giữa những người có quyền sử dụng đất (quyền sở hữu đất) với người thuê đất; người liên doanh, liên kết hợp tác đầu tư;

+ Quan hệ giữa người có quyền sử dụng đất, người thuê đất, người liên doanh, liên kết hợp tác đầu tư với Nhà nước.

- Bất cứ một quốc gia nào, người sở hữu đất (ở Việt Nam, người có quyền sử dụng đất) phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước Nhà nước về việc sử dụng đất đai của mình theo quy định của pháp luật; mọi hành vi vi phạm pháp luật đất đai phải được xử lý theo đúng quy định của pháp Luật Đất

đai. Đặc biệt là vi phạm quy hoạch sử dụng đất, sử dụng đất sai mục đích..., không được phép “phạt rồi cho tồn tại”. Ở các nước Phương Tây, đất đai thuộc quyền sở hữu của nhiều thành phần kinh tế, trong đó có Nhà nước. Tuy nhiên, khi tổ chức, cá nhân sở hữu đất nông nghiệp mà tự xây dựng công trình trên đất; nhà nước buộc họ phải dỡ bỏ và hoàn lại mặt bằng sản xuất nông nghiệp; không có việc phạt và cho tồn tại, vì đó là trách nhiệm trước pháp luật của người có quyền sở hữu đất đai.

## **2. Đổi mới đất đai 2013**

### **2.1. Sự cần thiết**

Sau hơn ba năm thực hiện, Luật Đất đai 2013 đã và đang bộc lộ một số tồn tại sau:

**Thứ nhất:** quá phức tạp cho tổ chức thực hiện và kiểm tra, thanh tra dẫn đến sự vận dụng chưa đúng chuẩn mực theo ý tưởng của pháp luật cụ thể một số vấn đề như sau:

*Một là,* điều chỉnh vượt khỏi phạm vi việc giải quyết các mối quan hệ đất đai, điều chỉnh những vấn đề đã được giải quyết bởi các luật khác ví dụ như xây dựng, xây dựng các công trình hạ tầng, về chính sách tài chính, về quỹ phát triển đất, về hành nghề tư vấn định giá đất.v.v...và một số nội dung khác trùng lặp hoặc không phù hợp.

*Hai là,* phân chia đất đai thành nhiều loại đất nhất là trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo các mục đích sử dụng cụ thể để thực hiện quản lý, tạo tiền đề cho sự phức tạp trong quản lý và định giá đất, chưa phù hợp với thực tế sử dụng đất; thực hiện quản lý đất đai theo phép tính cộng trừ làm triệt tiêu tính kinh tế vốn có của đất đai; quản lý đất đai bằng biện pháp kinh tế chưa được coi trọng.

*Ba là,* phức tạp trong tổ chức thực hiện, dẫn đến các chuẩn mực của pháp luật chưa được thực hiện; các hành vi trục lợi từ đất đai có mặt bằng phát triển, ví dụ quy định về bảo đảm của nhà nước đối với người sử dụng đất tại khoản 1 điều 26 Luật Đất đai nội dung chưa cụ thể .v.v. dẫn đến vận dụng tùy tiện...hoặc có vấn đề đơn giản như việc một HTX thủ công nghiệp được một HTX nông nghiệp nhượng lại đất bằng việc HTX nhận nhượng đất đã thực

hiện bồi thường trên đất không có hoa màu từ năm 1979 đến năm 1982 được UBND cấp huyện phê duyệt. Nay Sở Tài nguyên và Môi trường bắt HTX thủ công nghiệp phải ký hợp đồng thuê đất và nộp tiền thuê đất; HTX kiên quyết không thực hiện và đã kháng nghị lên Viện Kiểm sát nhân dân; Viện Kiểm sát nhân dân có kháng nghị hủy hợp đồng thuê đất nhưng vẫn bị cơ quan thuế đòi thu tiền thuê đất. Với thực tế sử dụng trên đây, HTX có văn bản xin cơ quan tài nguyên và môi trường xem xét và có ý kiến về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã hơn 6 tháng nay chưa được giải quyết v.v..

Đất của HTX thủ công nghiệp do các hộ gia đình, cá nhân góp để xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh đã được UBND cấp tỉnh cấp GCNQSDĐ từ năm 1996 ghi loại đất: xây dựng cơ bản, thời hạn sử dụng lâu dài. Nay Nhà nước thu hồi một phần để mở rộng đường giao thông mà Sở Tài nguyên và Môi trường không biết sẽ bồi thường cho họ theo loại đất nào? và giá đất tính bồi thường? v.v...

**Thứ hai**, vấn đề sở hữu toàn dân chưa được giải quyết chuẩn mực; dẫn đến bất bình đẳng trong bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, trong thu tiền sử dụng đất.v.v...dẫn đến khiếu kiện kéo dài .v.v...Sở hữu toàn dân là một vấn đề lớn và cần được thể chế ở nhiều nội dung, song chưa được thể chế đầy đủ.

**Thứ ba**, coi việc lập quy hoạch sử dụng đất cũng như các quy hoạch của các lĩnh vực khác; thời hạn quy hoạch ngắn và trong thời hạn quy hoạch còn được phép điều chỉnh; dẫn đến hành vi làm dự án xong, khi phát hiện không phù hợp quy hoạch thì thực hiện điều chỉnh quy hoạch cho phù hợp... Quy hoạch theo ý chí của lãnh đạo và cho mượn đất rồi thấy sai thì chuyển sang cho thuê đất (báo tuổi trẻ ngày 31/7/2018). Quy hoạch cấp Quốc gia bị xem nhẹ và chỉ là thủ tục cuối cùng; thụ động, thừa nhận quy hoạch của các địa phương; cách làm này không phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia; quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội; chiến lược quy hoạch phát triển ngành, vùng, miền.

**Thứ tư**, Luật Đất đai 2013 có quan hệ mật thiết và kế thừa quá trình thực hiện chính sách – pháp luật đất đai của Việt nam kể từ sau Cách mạng tháng 8/1945 đến nay, nhất là từ năm 1954 đến nay ở miền Bắc và từ 1975 đến nay ở miền Nam; trong đó chưa tính đến phong trào khai hoang, xây dựng các vùng

sản xuất nông nghiệp và bố trí dân cư mới mà thực tế có nhiều hộ đi khai hoang phát triển kinh tế không theo một phong trào nào do Nhà nước phát động.v.v...

. Tại một địa phương, đất của dân bị địch chiếm xây đồn bốt. Sau giải phóng chính quyền mượn đất của dân, nay dân đòi lại thì không trả và nói rằng “đất thành quả cách mạng”. Khi dân khiếu kiện, chính quyền tổ chức đối thoại nhưng không cho người làm chứng dự; có ông Cục trưởng thuộc thanh tra Chính phủ nói rằng: “theo quy định của pháp luật thì Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng hoặc Nhà nước đã bố trí sử dụng”, thế là dân thua. Ở một địa phương khác dân đến khai hoang từ năm 1987, các năm từ 2000 trở đi họ thực hiện đào hồ và nuôi tôm trên cát. Chính quyền xã phạt vi phạm hành chính. Dân khiếu kiện, tòa án nhân dân tối cao xử bắt hủy quyết định xử phạt hành chính nhưng không xử việc các hộ dân có lấn chiếm đất do Nhà nước quản lý hay không. Trong khi Viện kiểm sát nhân dân tối cao kháng nghị: “Xác định ông...lấn chiếm...trong đó có cả diện tích đã kiểm kê năm...là chưa rõ ràng, và lấn chiếm thì lấn chiếm vào hộ nào thì biên bản lại không xác định được”. Đến năm 2014 dân tiếp tục đào ao nuôi tôm trên cát, UBND huyện lập đoàn kiểm tra và kết luận rằng dân lấn chiếm và hủy hoại đất rồi ban hành quyết định xử phạt hành chính. Dân khiếu kiện lên UBND tỉnh. Theo chỉ đạo của UBND tỉnh, Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện xác minh khiếu nại, trong báo cáo xác minh đã nhận xét: “trong phần diện tích đất lập quy hoạch nói trên có đất của 4 hộ dân. Nhà nước không tổ chức việc thực hiện thu hồi đất của các hộ dân nên các hộ dân này vẫn sử dụng ổn định, không có tranh chấp đất đai đến nay”. Tổng cục Quản lý đất đai có văn bản trả lời: “trường hợp hộ gia đình, cá nhân tự khai hoang (không được Nhà nước cho phép) sử dụng ổn định từ năm 1987 mà phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, không có tranh chấp thì được công nhận quyền sử dụng đất”. Thế mà suốt từ tháng 6/2016 đến nay các hộ nộp hồ sơ xin công nhận quyền sử dụng đất thì cả chính quyền xã và văn phòng đăng ký đất đai không tiếp nhận giải quyết.

Năm 1992 Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng ban hành quyết định xác lập quyền sở hữu tài sản của Đảng cộng sản Việt Nam, trong đó quy định “việc sử dụng đất được thực hiện theo quy định của pháp luật”. Năm 1998 Thủ tướng Chính phủ có văn bản cho các cơ sở in của báo nhân dân và tạp chí cộng sản

được tiếp tục nộp thuế nhà đất, không phải thuê đất và nộp tiền thuê đất. Đến năm 2007 UBND địa phương ra quyết định: các cơ sở in của tạp chí công sản phải thuê đất và trả tiền thuê đất; từ đó đến nay các cơ sở này đã ký hợp đồng thuê và trả tiền thuê đất.

Pháp Luật Đất đai 2013 chưa theo kịp quá trình đổi mới; chưa khai thác đầy đủ nguồn lực từ đất đai cho đầu tư phát triển, tổ chức thực hiện phức tạp, thiếu chuẩn mực pháp luật đã và sẽ còn diễn ra. Vì thế, đổi mới Luật Đất đai 2013 đang đặt ra rất cần thiết.

## **2.2. Đổi mới Luật Đất đai 2013**

### **2.2.1. Thể chế chuẩn mực về sở hữu toàn dân**

Theo chúng tôi: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu” với các ý nghĩa:

Sở hữu toàn dân là mọi người dân từ khi sinh ra và còn tồn tại đều có quyền sở hữu; do đó có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt. Quyền sở hữu tài sản đất đai là quyền lực kinh tế của các chủ sử dụng đất cụ thể. Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu, cùng với chức năng quản lý của mình, thực hiện giao đất cho các hộ gia đình, cá nhân; giao đất cho tổ chức với cả quyền đại diện chủ sở hữu cùng với quyền và trách nhiệm quản lý của Nhà nước. Như vậy Nhà nước chỉ có quyền sử dụng (quyền sở hữu) phần đất mà bản thân Nhà nước giao cho mình. Do đó, khi Nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất để sử dụng vào mục đích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì người có đất bị thu hồi được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng của đất bị thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất của đất bị thu hồi; giá đất bồi thường phải phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường. Khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp hoặc đất phi nông nghiệp không phải là đất ở của hộ gia đình, cá nhân để giao cho chủ đầu tư kinh doanh bất động sản hoặc sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, thì người bị thu hồi đất phải được bồi thường thiệt hại về đất theo giá đất của dự án đầu tư kinh doanh bất động sản, sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Thực tế họ đang sử dụng đất mà Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân đã giao cho họ. Luật Đất đai 2013 quy định: “việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu

hồi do UBND cấp tỉnh quy định tại thời điểm có quyết định thu hồi đất (khoản 2, điều 74 Luật Đất đai 2013” là chưa chuẩn mực khi người bị thu hồi đất cũng có quyền sở hữu và họ lại chính là người đang chiếm hữu thửa đất, đang sử dụng đất và đang có quyền định đoạt thửa đất đó theo quy định tại khoản 1 điều 179 Luật Đất đai; đó chính là 3 quyền của quyền sở hữu đất đai, do đó khi Nhà nước thu hồi, họ phải được hưởng phần gia trị đất tăng lên do chuyển mục đích sử dụng. Việc chuyển mục đích sử dụng đất là trách nhiệm quản lý Nhà nước, không phải quyền của đại diện chủ sở hữu. Thực tế đã có nhiều dự án, nhà đầu tư phải tự nhận quyền sử dụng đất theo giá thị trường. Như vậy, việc thực hiện bồi thường theo giá thị trường của loại đất theo mục đích sử dụng của dự án hoặc nhà đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo giá thị trường đều có giá của loại đất của dự án. Về bản chất kinh tế đều là sự chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người đang sử dụng cho chủ đầu tư dự án; do đó, Nhà nước có thể theo thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân. Kết quả là người dân được bồi thường giá trị đất của mục đích sử dụng mới nhưng phải nộp thuế trong quy định của pháp luật, trong khi Nhà nước chắc chắn sẽ giảm nguồn thu từ tiền sử dụng đất.

Thực hiện bồi thường như đề xuất trên là nhằm thực hiện đảm bảo quyền lợi kinh tế của người sử dụng đất và thực hiện “bồi thường thỏa đáng” theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, hiệu quả kinh tế, xã hội được cao hơn so với quy định hiện hành.

Tương tự như trên khi hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất ở thì phải nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước với mức nộp bằng chênh lệch giữa giá đất ở và giá đất nông nghiệp là chưa phù hợp với quy định tại khoản 1 điều 179 của Luật Đất đai. Vì điểm c, khoản 1 của điều này quy định họ được quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất; do đó trong trường hợp họ thực hiện chuyển nhượng cho người khác, họ sẽ nhận được giá trị quyền sử dụng đất cao hơn giá đất nông nghiệp, vì một khi thửa đất của họ đang sử dụng vào sản xuất nông nghiệp thuộc quy hoạch đất ở thì giá trị thị trường của thửa đất đó rất gần với giá trị thị trường của đất ở liền kề. Rõ ràng quy định của pháp luật đất đai về thu tiền sử dụng đất chưa phù hợp với quy định về các quyền của người sử dụng đất và thêm nữa là chưa phù hợp với thực tế, cần điều chỉnh cho phù hợp.

Điểm a, khoản 1, điều 6 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 còn quy định hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trước 15 tháng 10 năm 1993 mà không có giấy tờ quy định tại khoản 1 điều 100 Luật Đất đai phải nộp 50% tiền sử dụng đất đối với diện tích vượt hạn mức công nhận đất ở, trong khi đó khoản b lại quy định đối với đất có công trình xây dựng không phải là nhà ở nếu được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp... “với thời hạn sử dụng đất lâu dài thì không phải nộp tiền sử dụng đất”, theo chúng tôi quy định trên là bất hợp lý, bởi lẽ trước 15/10/1993 pháp luật chưa quy định về thu tiền sử dụng đất; hơn nữa chỉ sau Luật Đất đai 1987 mới có hạn mức giao đất ở và đất ở lại thuộc đất khu dân cư, những người sử dụng đất vượt hạn mức đều do thừa kế hoặc nhận chuyển nhượng nay hỏi tố lại là thiếu cơ sở lý luận và thực tiễn.

Vấn đề tiếp theo là quyền của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức, phải chuyển sang thuê đất của Nhà nước và trả tiền thuê đất hàng năm; vì khả năng tài chính của nhiều hộ nông dân không đảm bảo để trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đất. Trường hợp này Luật Đất đai 2013 chưa quy định hộ gia đình, cá nhân được quyền dùng giá trị quyền sử dụng đất cho thuê, thế chấp, góp vốn liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư (khoản 2 điều 179). Theo chúng tôi về bản chất kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức là do thừa kế của thế hệ ông cha để lại hoặc nhận chuyển nhượng trước Luật Đất đai 1993; do đó về bản chất kinh tế khác với đất Nhà nước thu hồi rồi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê. Vì thế hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức phải chuyển sang thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm phải có quyền cho thuê đất, dùng giá trị quyền sử dụng đất thế chấp, góp vốn liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư... tạo nguồn lực tài chính cho hộ gia đình, cá nhân đầu tư, phát triển nông nghiệp, nông thôn, góp phần phát triển kinh tế hộ gia đình là cơ sở đảm bảo sự phát triển bền vững của sản xuất nông nghiệp, nông thôn nói riêng và toàn bộ nền kinh tế của đất nước.

### **2.2.2. Về phân loại đất**

Phân loại đất là cơ sở để lập quy hoạch sử dụng đất; để quản lý sử dụng đất, định giá đất, giao đất, cho thuê đất. Tuy nhiên phân loại đất theo quy định tại điều 10 Luật Đất đai 2013 đã và đang xuất hiện một số vấn đề cần sớm được đổi mới cụ thể như sau:



Căn cứ vào mục đích sử dụng cụ thể của đất, Luật Đất đai 2013 chia đất thành ba nhóm để thực hiện phân loại đất; theo chúng tôi phân loại đất phải căn cứ vào khả năng của đất (độ phì nhiêu, khí hậu thời tiết, điều kiện tưới tiêu, sự phù hợp với cây trồng hoặc xây dựng công trình (độ bền và sức chịu tải).v.v...; vì căn cứ vào các mục đích sử dụng cụ thể của đất là chia nhỏ đất thành từng loại; nhất là đối với đất phi nông nghiệp, ở cùng một vị trí có thể xây dựng nhà ở, xưởng sản xuất, cửa hàng, xây trường học, câu lạc bộ thể thao; đất làm mặt bằng khai thác khoáng sản có thể xây dựng nhà ở .v.v... nhiều hơn nữa có thể xây dựng tòa nhà đa năng .v.v...đó là thực tế đã, đang và sẽ diễn ra; từ năm 2014 đến hết 2016 có 60 dự án sử dụng đất công có nguồn gốc đất của doanh nghiệp Nhà nước được chuyển mục đích sử dụng để kinh doanh bất động sản mà việc định giá đất để thu tiền sử dụng đất chưa phù hợp với Luật Đất đai 2013 làm thất thoát nguồn thu của ngân sách Nhà nước (theo Bộ Tài chính). Thực hiện Cổ phần hóa Doanh nghiệp Nhà nước và sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công lập (khoảng 58.000 đơn vị) cùng với việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất trong nội bộ đất phi nông nghiệp và đất ở là việc làm dễ dàng thường năm của các địa phương. Sắp tới nhiều công ty cổ phần hóa được xác lập, được Nhà nước cho thuê đất; một vài năm sau các công ty này xin phép chuyển mục đích sử dụng để đầu tư kinh doanh bất động sản. Do đó, phải định giá đất để tính và thu tiền sử dụng đất cho Ngân sách Nhà nước đang là mối nguy cơ tiềm ẩn làm giảm nguồn lực tài chính từ đất đai của ngân sách Nhà nước. Vì thế, đây là một trong những nguyên nhân cần đổi mới phân loại đất; chúng tôi xin được trình bày về phân loại đất như sau:

#### **- Đối với đất nông nghiệp**

Luật Đất đai năm 2013, gọi là nhóm đất nông nghiệp. Đất dùng vào sản xuất nông nghiệp phụ thuộc vào các yếu tố, điều kiện tự nhiên, khí hậu thời tiết, độ phì (chất đất) điều kiện tưới tiêu .v.v..Trải qua nhiều thế hệ đã hình thành các vùng đất phù hợp với một loại cây trồng chính. Do đó, căn cứ vào thực tế này, chúng ta thực hiện phân loại đất nông nghiệp theo quy định tại điều 10 Luật Đất đai 2013 về cơ bản là phù hợp nhưng cần điều chỉnh **để đơn giản hơn**.

#### **- Đối với đất phi nông nghiệp**

Đất phi nông nghiệp dễ dàng chuyển mục đích sử dụng theo nhu cầu của người sử dụng đất và của Nhà nước (trừ các công trình di tích lịch sử, văn

hóa... công trình có tính lâu bền) theo quy hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đất phi nông nghiệp tại một vị trí có thể xây dựng nhà ở, công trình thương mại, dịch vụ, xây khách sạn, xây nhà hát, xây trụ sở của cơ quan Nhà nước, Văn phòng của doanh nghiệp .v.v...; căn cứ vào đặc tính của đất phi nông nghiệp, chúng ta chỉ cần phân làm một loại là đất phi nông nghiệp, trong đó có đất khu dân cư nông thôn, khu dân cư đô thị đã được hình thành và ổn định chỉ có thể mở rộng hoặc cá biệt có thể bị thu hẹp. Trong thời đại ngày nay việc chuyển đất đang có nhà ở để sử dụng vào các mục đích không phải để ở là hết sức phức tạp, khó khăn và phần nhiều chỉ được thực hiện bằng các quyết định của Nhà nước hoặc người sử dụng đất; có thể tăng thêm công năng sử dụng cho ngôi nhà của mình, chứ không phải chia đất theo từng mục đích sử dụng cụ thể mà xây dựng công trình, đây là đặc trưng của đất đai - tài sản - bất động sản. Hiện ở Hà Nội có một số công trình lịch sử, văn hóa, người ta đã sử dụng phần đất trống trong khuôn viên của công trình này để làm nhà hàng, quán bia (Hoàng thành Thăng Long, phần đất ngoài đế cột cờ, Viện bảo tàng Cách mạng nay là một phần của Viện bảo tàng lịch sử, v.v..).

**Kết luận:** với đặc tính đa năng của đất phi nông nghiệp trên đây, chúng ta có thể kết luận rằng cần phân loại đất phi nông nghiệp thành hai loại đất: đất khu dân cư và đất phi nông nghiệp không phải là đất khu dân cư (đất ở). Theo phân loại đất của Luật Đất đai 1993, trong đó thửa đất của một hộ gia đình trong khu dân cư có đất xây dựng nhà ở và các công trình khác, có ao (hồ), vườn... Phân loại đất theo đề xuất trên đây sẽ góp phần đơn giản, dễ hiểu và hiệu thống nhất trong quản lý, trong thực hiện của người dân và kế thừa truyền thống của dân tộc “đất thổ cư”, thuận lợi cho việc xử lý nhiều vấn đề do lịch sử để lại.

Phân loại đất phi nông nghiệp như trình bày trên đây góp phần xây dựng khung giá đất, bảng giá đất sát thực tế, thuận lợi cho tổ chức thực hiện, phù hợp với quy định của pháp luật đất đai 2013 và Luật Đất đai mới: các hoạt động sản xuất kinh doanh chỉ được Nhà nước cho thuê đất; do đó căn cứ vào bảng giá đất nông nghiệp, giá đất khu dân cư để xác định tỷ lệ (%) giá thuê đất cho phù hợp.

### 2.2.3. Về quy hoạch sử dụng đất

Theo chúng tôi cần thực hiện bước đột phá về quy hoạch sử dụng đất với một số vấn đề cơ bản như sau:

**Thứ nhất**, quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia được Quốc hội phê duyệt, kiểm tra, kiểm soát, kiểm toán... là một đạo luật như Dự toán Ngân sách Nhà nước.

**Thứ hai**, quy hoạch sử dụng đất là thực hiện sự phân bố lực lượng sản xuất, phân bố dân cư, phân bố các hoạt động xã hội, phân bố nguồn lực tài chính của toàn quốc gia. Quy hoạch sử dụng đất phải là nền tảng - cơ sở thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của quốc gia và ngược lại kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội là căn cứ để xây dựng (lập) quy hoạch sử dụng đất. Việc phân bố lực lượng sản xuất, phân bố dân cư, phân bố nguồn lực phải trên cơ sở quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch phát triển các ngành kinh tế quốc dân, phát triển các vùng miền đều phải căn cứ vào quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia.

**Thứ ba**, thực hiện kỳ quy hoạch dài hạn, trong thời gian thực hiện quy hoạch không được điều chỉnh; cụ thể như sau:

- Đối với đất nông nghiệp, kỳ quy hoạch tối thiểu là 50 năm và tốt nhất là 100 năm.

- Đối với đất phi nông nghiệp, kỳ quy hoạch tối thiểu là 25 năm, tốt nhất là 50 năm.

**Thứ tư**, quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải được lập trước. Rồi đến cấp tỉnh và cuối cùng là đến cấp huyện.

**Thứ năm**, phải quy định chế tài và thực hiện kiên quyết với các hành vi vi phạm quy hoạch, kiên quyết đoạn tuyệt xử lý vi phạm quy hoạch “phạt cho tồn tại”

**Thứ sáu**, Cơ quan Tài nguyên và Môi trường ở Trung ương phải khẩn trương lập quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia từ ngày Luật Đất đai mới được ban hành, không đợi đến ngày luật có hiệu lực.

**Thứ bảy**, phải công khai quy hoạch ở mọi cấp để mọi tổ chức, cá nhân biết và thực hiện.

**Thứ tám**, khi thẩm định quy hoạch phải tổ chức các buổi hội thảo, tọa đàm hoặc bảo vệ quy hoạch sử dụng đất ở các cấp lập quy hoạch, nhất là quy hoạch cấp quốc gia cần có sự tham gia của các nhà khoa học ở nhiều lĩnh vực và đại diện các tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp.v.v... và người dân.

Thực hiện quy hoạch sử dụng đất theo các nội dung đổi mới trên đây, sẽ đảm bảo:

Một là, thực hiện việc phân bổ lực lượng sản xuất, phân bố dân cư, quốc phòng, an ninh và các hoạt động khác phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội với tầm nhìn dài hạn ở cấp quốc gia, sau đến cấp tỉnh, cuối cùng là cấp huyện; nhằm khai thác thế mạnh của từng vùng, từng địa phương để phát triển kinh tế- xã hội bền vững của cả quốc gia, đảm bảo quốc phòng, an ninh; đồng thời khắc phục một số cách làm sau:

- Quy hoạch theo phong trào, quy hoạch theo nhiệm kỳ.
- Khắc phục kỳ quy hoạch ngắn lại còn điều chỉnh, dẫn đến tùy tiện, lợi dụng quy hoạch để trục lợi từ đất đai, nhất là khắc phục lấy đất “bờ xôi, ruộng mật” làm khu đô thị, khu công nghiệp, khu dân cư, xây dựng nhà máy nhiệt điện.v.v... dẫn đến môi trường bị hủy hoại, ruộng, vườn bị hoang hóa, vì nông dân không yên tâm với sản xuất nông nghiệp, bỏ ruộng vườn ra đô thị mưu sinh.

Biết bao mồ hôi, nước mắt và cả xương máu nữa của nhiều thế hệ người Việt Nam (Cờ đỏ, Phong Điền, Châu Thành, Long Phú) mới có được những cánh đồng phì nhiêu của tam giác - Bắc bộ, ven biển miền Trung màu mỡ và để lập nên Kim Sơn, Tiền Hải, Quảng Yên... và nhất là khai thác cả một vùng đồng bằng sông Cửu Long, miền Đông Nam bộ màu mỡ rộng lớn. Nay các xứ: Ô Môn, Thốt Nốt, Tân Châu, Chợ Mới, Châu Đốc, Vũng Liêm, Long Hồ, Mang Thít, Trà Ôn, Đông Hải, Hồng Dân, Vĩnh Lợi..., gò Công Đông, gò Công Tây, Cai Lậy, Cái Bè, Châu Thành, Chợ Gạo, Điện Bàn. Tuy Hòa... Đan Phượng, Từ Liêm, Thường Tín, Yên Mỹ, Văn Lâm, Khoái Châu, Gia Lộc, Đông Hưng, Kiến Xương, Nghĩa Hưng, Ý Yên, Từ Sơn, Yên Lạc, Vĩnh Tường... đã từng bước được đô thị hóa, công nghiệp hóa, nhất là xây dựng

nhều nhà máy nhiệt điện ở đồng bằng sông Cửu Long. Thay vào đó, người nông dân ở nhiều nơi phải bươn chải lên vùng bán sơn địa để lập nghiệp và còn cao và xa hơn nữa để lập nghiệp.

Năm 2014, có ông Trưởng phòng Tài nguyên và môi trường của một đơn vị cấp huyện nói với tôi rằng “Bây giờ mà thực hiện kiểm kê đất đai thì thực tế đất nông nghiệp ở chỗ em, chỉ bằng 70% so với sổ sách thôi”. Tư duy của nền văn hóa lúa nước, sản xuất tùy tiện, manh mún, cần phải được triệt tiêu trong việc lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất; vì nó còn sống và sống khỏe, nó sẽ bằm nát ruộng vườn, đất đai; bằm nát đô thị và nông thôn của chúng ta; thí dụ như bán đảo Sơn Trà, nghe nói với lý do “Phát triển du lịch”, người ta có nhiều căn cứ để dự định xây nhiều biệt thự, khách sạn... phá hoại, làm mất nét đẹp hoang sơ, lịch lãm, kỳ vĩ mà thiên nhiên đã dày công tạo hóa.

Hai là, thực hiện quy hoạch sử dụng đất dài hạn sẽ hạn chế và xóa bỏ hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn tìm cách điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất để trục lợi từ đất đai theo nhiệm kỳ. Việc này đã, đang và sẽ diễn ra nếu chúng ta không đổi mới tư duy và thực hiện đổi mới quy hoạch sử dụng đất theo thời hạn lâu dài.

Ba là, phát triển kinh tế bền vững là mục tiêu được đặt lên hàng đầu, vì thế việc đảm bảo môi trường xanh hết sức cấp bách, hơn lúc nào hết đây là thời điểm chúng ta phải đặt quy hoạch sử dụng đất là việc làm trước tiên và được thể chế bằng pháp luật với tầm nhìn lâu dài; không để cho hậu thế phải gánh chịu hậu quả xấu được thực hiện bởi quy hoạch sử dụng đất của thế hệ chúng ta.

#### **2.2.4. Về thẩm quyền giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ các loại đất khác sang đất ở và Nhà nước thu tiền sử dụng đất.**

Theo quy định của Luật Đất đai 2013, thẩm quyền giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất đều thuộc UBND cấp tỉnh (đối với tổ chức), UBND cấp huyện đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư. Theo chúng tôi, khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ các loại đất khác sang đất ở và Nhà nước thu tiền sử dụng đất, về thực chất là chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Thực tế thời gian vừa qua không ít

trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất có giá trị quyền sử dụng đất trên 100 tỷ, cá biệt hàng 1.000 tỷ đồng là rất lớn, lại được định giá quá thấp làm thất thoát hàng 100, hàng 10.000 tỷ đồng của ngân sách Nhà nước. Chúng tôi được biết ở một số quốc gia tại châu Âu khi quyền bán đất thuộc sở hữu nhà nước có giá trị nhất định trở lên (ví dụ 2 triệu USD đều do Quốc hội quyết định (phê chuẩn). Do đó ở nước ta, để ngăn ngừa, các trường hợp lạm dụng, trục lợi từ đất đai, cần điều chỉnh thẩm quyền giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ các loại đất khác sang đất ở là đất giao có thu tiền sử dụng đất chặt chẽ hơn và không giao tất cả cho UBND cấp tỉnh. Các trường hợp giao đất có giá trị cao hơn (có thể 100 tỷ trở lên), phải thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ, của ủy ban thường vụ Quốc hội, của Quốc hội.

#### **2.2.5. Về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất**

Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất, kể từ năm 1993 đến nay gần được 25 năm, song thực tế nhiều trường hợp vẫn ở tình trạng chưa rõ ràng, chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; nhất là cấp GCNQSDĐ cho người sử dụng đất ở từ trước 15/10/1993, một số địa phương cấp GCN về đất ở theo hạn mức giao đất ở mới, phần còn lại được coi là đất nông nghiệp (trồng cây lâu năm, cây hàng năm). Một số địa phương phần còn lại gọi là “đất vườn”. Mặt khác, quy định về cấp GCNQSDĐ tại điều 100 Luật Đất đai và nhất là điều 18 Nghị định số 43/2014/ NĐ-CP ngày 15/5/2014 là phức tạp với người dân và cả cán bộ, công chức. Hiến pháp 1980 quy định “đất đai thuộc sở hữu toàn dân” nhưng 7 năm sau, năm 1987 Quốc hội ban hành Luật đất đai, Điều 46 Luật này quy định: “người được giao đất nông nghiệp, đất có rừng để xây dựng công trình công cộng, khoa học - kỹ thuật, giao thông, thủy lợi, văn hóa, xã hội, dịch vụ, an ninh, quốc phòng, thăm dò khai thác khoáng sản, làm đồ gốm, gạch ngói hoặc vật liệu xây dựng khác phải đền bù thiệt hại về đất nông nghiệp, đất có rừng cho Nhà nước”. Quy định này thì đất đai là sở hữu toàn dân hay sở hữu Nhà nước? Thực tế người dân và cả cán bộ công chức chưa hình dung được hình hài của “sở hữu toàn dân về đất đai”. Đa đa số người dân vẫn coi đất đai là sở hữu của gia đình họ. Chỉ sau khi Luật Đất đai 1993 ban hành mới thể chế một phần sở hữu toàn dân và

cho đến Luật Đất đai 2003 mới khẳng định “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”.

Do đó, cần tạo ra bước đột phá trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ); vấn đề cơ bản nhất theo chúng tôi, cần đột phá về: Sự tự chịu trách nhiệm của người đang sử dụng đất trước pháp luật và xã hội; tôn trọng sở hữu toàn dân về đất đai của người sử dụng đất (như chúng tôi đã trình bày tại mục 2.2.1.). Tôn trọng thực tế diễn biến của tiến trình Luật pháp và nhận thức cũng như thực hiện của nhân dân. Vì thế Luật đất đai cần đổi mới một số vấn đề cơ bản như sau:

#### **a) Về phạm vi và đối tượng được cấp GCNQSDĐ**

##### ***Về đối tượng:***

- Trên cơ sở xác định rõ ranh giới về thời điểm pháp luật và thực tế nhận thức của người dân về “sở hữu toàn dân về đất đai”; đó là thời điểm kể từ ngày 15/10/1993 (ngày Luật Đất đai có hiệu lực thi hành) đồng thời bỏ qua các quy định phức tạp về các loại giấy tờ cần phải có để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng đất trước 15/10/1993. Sau ngày này Luật Đất đai mới thể chế một phần những vấn đề cơ bản về sở hữu toàn dân, được công khai, phù hợp với thực tiễn và nhận thức của người dân, chỉ cần một điều kiện là người sử dụng đất liền kề xác nhận đất không có tranh chấp và không phải nộp tiền sử dụng đất. Đồng thời bỏ hạn mức công nhận hạn mức cấp đất ở (đất khu dân cư) đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trước 15 tháng 10 năm 1993, vì trước Luật Đất đai 1987 pháp luật chưa quy định hạn mức đất ở. Những người được giao đất theo Luật Đất đai 1987 đã thực hiện theo hạn mức quy định tại Luật Đất đai 1987 nhưng đất ở lại thuộc đất khu dân cư. Nhưng trường hợp sử dụng đất lớn hơn hạn mức là do thừa kế hoặc mua nhà ở được quyền sử dụng đất theo tập quán, theo truyền thống và quy định của Luật Đất đai 1987.

- Cấp cho người không có giấy tờ về quyền sử dụng đất, nếu họ sử dụng đúng quy hoạch, không có tranh chấp với thời hạn ổn định tối thiểu là 3 năm tính đến ngày nộp hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ, đây chính là thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai cụ thể với người đang sử dụng đất.

Vấn đề này ở một số quốc gia đã thực hiện với thời hạn còn ngắn hơn 3 năm. Ở nước Mỹ, khi người dân từ các châu lục khác sang cư trú họ đến các vùng đất đai chưa khai phá, họ chỉ cần ra quan sát, xem xét đất đai, hỏi ý kiến của những người đang sở hữu đất ở khu vực đó; rồi họ cắm sào, nhận đất, xin xác nhận của các hộ sử dụng đất liền kề; đến cơ quan công quyền của địa phương xin cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất. Cơ quan công quyền kiểm tra, xem xét và quyết định giao quyền sở hữu đất cho họ.

### ***Về phạm vi:***

Thể chế về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chung cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và tổ chức để đơn giản và thực hiện thống nhất. Không nên tách riêng cấp cho hộ gia đình, cá nhân, rồi trên cơ sở đó áp dụng cấp cho tổ chức như Luật Đất đai hiện hành. Thống nhất việc ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất về loại đất và thời hạn nhất là các trường hợp đã được cấp GCNQSDĐ trước Luật Đất đai 2003 hoặc cấp theo Luật Nhà ở.

### **b) Bổ xác nhận của UBND xã, phường, thị trấn với các lý do sau:**

Một là, xác nhận của UBND xã, phường, thị trấn chỉ là một thủ tục hành chính, nhưng gây phiền hà, sách nhiễu và mất nhiều thời gian cho người dân và cơ quan nhà nước. Người sử dụng đất kê khai đăng ký sẽ tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Tuy nhiên, vai trò của chính quyền cấp xã, thôn, cán bộ địa chính cấp xã sẽ tham gia ý kiến về nguồn gốc, quá trình trình sử dụng...khi được tham vấn từ cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận lần đầu.

Hai là, kéo dài thời gian và nhất là phát sinh tiêu cực với mục đích cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai có hiệu quả. Vì thế không phân biệt các loại giấy tờ, người sử dụng đất trước 15/10/1993, không có tranh chấp được cấp GCNQSDĐ, có thời hạn sử dụng đất lâu dài và không phải nộp tiền sử dụng đất. Trước Luật Đất đai 2013; khoản 4, khoản 5 điều 3 Nghị định số 198 ngày 3 tháng 12 năm 2004 quy định đối tượng không phải nộp tiền sử dụng đất bao gồm hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trong các trường hợp trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 đều không phải nộp tiền sử dụng đất. Nhưng theo Nghị định số 45/2004/NĐ-CP ngày 15/5/2014 phải nộp tiền sử dụng đất đối với phần diện tích vượt hạn mức công nhận đất ở là chưa phù hợp pháp luật và thực tiễn sử dụng đất.



### **c) Về cấp GCNQSDĐ cho người chuyển mục đích sử dụng từ các loại đất khác sang đất ở**

Chuyển mục đích sử dụng từ các loại đất khác sang đất ở có quan hệ mật thiết với hạn mức giao đất, diện tích đất ở hiện có của hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu xin chuyển mục đích sử dụng đất; do đó cần được quy định chặt chẽ để ngăn chặn việc chuyển mục đích sử dụng các loại đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở nhằm trục lợi từ đất đai; một số nội dung cần rất quan tâm như sau:

Một là, phải quy định giới hạn về diện tích được chuyển sang đất ở của hộ gia đình, cá nhân đã có đất ở và chưa có đất ở. Hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất ở hoặc đất phi nông nghiệp khác thì cơ quan có chức năng phải căn cứ vào diện tích đất ở hiện có so sánh với quy định của pháp luật về hạn mức giao đất ở mới, về diện tích đất ở được tăng thêm đối với trường hợp đã có đất ở để kiểm tra, xem xét trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định.

Hai là, không cho phép các hộ gia đình, cá nhân không có dự án được tách thửa đất nông nghiệp để phân lô bán nền; vì việc làm này tuy không phá vỡ quy hoạch nhưng sẽ ảnh hưởng đến quy hoạch xây dựng. Mặc khác, việc các hộ dân tự tách thửa, bán nền nhưng phần lớn không xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng, nhất là giao thông, thoát nước... sẽ gây khó khăn cho việc đi lại, thoát nước, phòng cháy, chữa cháy.

đ. Một bộ luật với 01 Luật và 10 Nghị định, song chưa văn bản nào đề cập đến việc thu tiền sử dụng đất đối với tổ chức kinh tế sử dụng đất trước năm 1993 (15/10/1993), được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 1993.

#### **2.2.6. Về giá đất**

Theo quy định tại điểm c khoản 1 điều 112. Nguyên tắc, phương pháp định giá đất: “1.c Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất...”. Một trong các căn cứ để định giá đất là bảng giá đất do địa phương quy định trên cơ sở khung giá đất do Chính phủ ban hành. Tuy nhiên, khung

giá đất do Chính phủ ban hành, bảng giá đất do các địa phương quy định đã và đang tồn tại một số vấn đề cơ bản sau:

Một là, giá tối đa tại khung giá đất do Chính phủ ban hành và giá tối đa của nhiều loại đất cụ thể do các địa phương quy định đều thấp hơn 20% trở lên so với giá đất phổ biến trên thị trường, nhất là giá đất nông nghiệp. Tại thời điểm Chính phủ ban hành khung giá các loại đất, ở một số đô thị lớn, giá đất phổ biến trên thị trường đã gấp 1,5- 2 lần giá đất tối đa tại khung giá đất Chính phủ ban hành, riêng giá đất nông nghiệp độ sai lệch giữa giá đất phổ biến trên thị trường còn cao gấp 2- 3,5 lần giá đất tối đa tại khung giá do Chính phủ ban hành. Đến nay giá đất tại nhiều đô thị đã cao từ 2- 3 lần giá tối đa tại khung giá do Chính phủ ban hành; riêng đất nông nghiệp giá đất phổ biến trên thị trường bằng 10 lần giá tối đa tại khung giá do Chính phủ quy định. Tại sao có thực tế này? Có 2 nguyên nhân: thứ nhất, địa phương sử dụng tư vấn xây dựng bảng giá đất theo tư duy và cách làm cũ “định giá thấp” để giảm chi phí bồi thường khi nhà nước thu hồi đất; thứ hai, giảm mức thu tiền sử dụng đất, khi nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất có thu tiền sử dụng đất.

Hai là, việc xây dựng khung giá đất, bảng giá đất phi nông nghiệp (trừ đất ở) là thiếu cơ sở và phi kinh tế.

Thực tế nghiên cứu bảng giá đất của khoảng 15 địa phương thì có 14 địa phương xây dựng bảng giá đất phi nông nghiệp theo từng mục đích sử dụng đã được phân loại đất cụ thể theo quy định tại Điều 10 Luật Đất đai 2013 với mức giá của các loại đất phi nông nghiệp được tính bằng tỷ lệ (%) giá đất ở cùng đường phố (trục đường đối với đất ở nông thôn), cùng vị trí; vì thực tế không hình thành giá đất của các loại đất phi nông nghiệp không phải là đất ở: Không có giá đất thương mại, dịch vụ; giá đất phi nông nghiệp không phải là thương mại, dịch vụ; giá đất xây dựng trụ sở cơ quan; giá đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; giá đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất xây dựng trụ sở của tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, công lập chưa tự chủ tài chính... Chỉ có một địa phương xây dựng bảng giá đất riêng cho đất thương mại, dịch vụ; đất phi nông nghiệp nhưng đều lấy loại đường, đoạn đường, vị trí theo đúng thiết kế của bảng giá đất ở; trên cơ sở đó tính giá có mức giá thấp hơn giá đất ở. Thực tế trên thị trường ở một vị trí tại một đường phố chỉ có một giá, đó là giá đất ở.

Từ thực tế, thị trường không hình thành giá đất thương mại, dịch vụ và giá các loại đất phi nông nghiệp (trừ đất ở) không phải là đất thương mại, dịch vụ; giá đất do đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng, càng không biết phân biệt đâu là đất do đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính sử dụng, đâu là đất do đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính sử dụng... có địa phương còn xây dựng bảng giá đất thương mại, dịch vụ và đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp có thời hạn. Theo chúng tôi, giá đất không có thời hạn; cho dù người mua đất sau vài ngày lại bán thì giá bán có thể còn cao hơn hoặc bằng giá đã mua. Xây dựng bảng giá đất theo thời hạn là chưa thấy rõ bản chất kinh tế của giá đất và là sự nhầm lẫn giữa giá đất với tiền thuê đất.

Ba là, theo Luật Đất đai 2013, đất sử dụng vào các mục đích thương mại, dịch vụ, sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp mà không phải là đất thương mại, dịch vụ... đều thuộc đối tượng chỉ được nhà nước cho thuê đất; vì thế việc ban hành bảng giá đất cho các loại đất này là không cần thiết. Căn cứ vào bảng giá đất ở mà xác định giá thuê đất của các loại đất phi nông nghiệp không phải là đất ở bằng tỷ lệ % trên giá đất ở. Việc làm này đơn giản hóa việc xây dựng bảng giá đất và thuận lợi cho tổ chức thực hiện. Căn cứ vào tính chất kinh tế của đất đai và giá đất đối với đất phi nông nghiệp, chỉ cần ban hành một bảng giá đất ở để sử dụng chung cho các loại đất phi nông nghiệp còn lại (đất phi nông nghiệp theo trình bày theo mục 2 phần B); phản ánh đúng đắn thực tế thị trường đất đai, phù hợp với cơ chế giao đất, cho thuê đất hiện hành và thuận lợi trong tổ chức thực hiện.

Từ phân tích trên chúng tôi đề nghị về khung giá đất như sau:

- Đối với đất nông nghiệp cơ bản là phù hợp, song cần điều chỉnh cho phù hợp với thực tế hơn.

- Đối với đất phi nông nghiệp chỉ cần ban hành khung giá đất ở cho đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị (đất khu dân cư). Vấn đề giá đất chúng tôi có riêng một bài “Khung giá đất – bảng giá đất – thực trạng, hệ lụy – nguyên nhân và đổi mới.

## **2.2.7. Một số vấn đề khác**

### **a) Về chế độ sử dụng các loại đất**

Nguyên tắc là, không nên dàn trải loại đất nào cũng phải quy định về chế độ sử dụng; vì làm như vậy dẫn đến trùng lặp, người đọc cảm thấy nhàm chán và ý nghĩa tính pháp lý bị hạn chế mà nặng về khuyên bảo.

Theo chúng tôi chỉ cần quy định chế độ sử dụng đất cho các loại đất sau đây:

Một là, đối với đất có công trình xây dựng (toàn bộ đất phi nông nghiệp) và khai thác khoáng sản bao gồm cả vật liệu xây dựng theo hướng gọn nhẹ.

Hai là, đối với đất trồng trọt và nuôi trồng thủy sản, đất làm muối trong đó, chỉ đề cập đến quản lý đất trồng lúa đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ.

### **b) Về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất**

Theo Luật Đất đai 2013, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được quy định tại 22 điều, nhiều nội dung được lặp đi, lặp lại nhiều lần, người đọc thiếu hứng thú song lại có một số vấn đề chưa quy định nhất là trường hợp sử dụng đất trước Luật Đất đai 2013. Vì thế, cần đơn giản, gọn nhẹ, tránh nhắc đi, nhắc lại một quy định ở nhiều điều luật. Cụ thể một số vấn đề như sau:

Một là, bỏ các điều và nội dung mang tính chất chung chung mà ai nghe cũng thấy có mình trong đó, nhưng lại không cụ thể với từng đối tượng sử dụng đất.

Hai là, bỏ các quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của từng đối tượng sử dụng đất, thay vào đó là thiết kế một nội dung đầy đủ về quyền và nghĩa vụ cho một đối tượng sử dụng đất cụ thể (có thể là hộ gia đình, cá nhân hoặc tổ chức được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất); sau đến các đối tượng tiếp theo với hình thức hình chóp (càng lên cao, đi xa thì quyền và nghĩa vụ càng hẹp lại). Trình bày cách này sẽ ít điều và giúp người đọc dễ nhớ hơn so với cách trình bày tại Luật Đất đai 2013.

Ba là, không mở rộng hạn điền và thực hiện mở rộng quyền cho thuê, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất đối với đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất cho hộ gia đình, cá nhân phải chuyển sang thuê đất, trả tiền thuê đất hàng năm thay cho việc mở rộng hạn điền theo hướng hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất, đất được Nhà nước

giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần hoặc trả tiền thuê đất hàng năm như đã trình bày tại phần thể chế về sở hữu toàn dân, đất được công nhận quyền sử dụng đất, đất nhận chuyển nhượng, chuyển đổi quyền sử dụng đất, nhận tặng cho, nhận thừa kế quyền sử dụng đất... để giải phóng sức sản xuất, thực hiện sản xuất nông nghiệp công nghệ cao; hình thành các trang trại, doanh nghiệp sản xuất nông nghiệp... Quy định này tạo nguồn tài chính đủ sức mở ra hướng phát triển bền vững cho sản xuất nông nghiệp. Song vẫn duy trì quyền sử dụng đất nông nghiệp đã giao theo hạn mức, đất nông nghiệp do Nhà nước cho thuê của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp – tư liệu sản xuất không thể thay thế của nông dân.

*Bốn là:* không đưa những nội dung không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đất đai vào Luật Đất đai mới, đồng thời bỏ bớt (làm gọn lại) những nội dung mà Luật Đất đai hiện hành nhắc đi, nhắc lại nhiều lần và những từ ngữ rườm rà gây ra sự hiểu thiếu thống nhất.

c. Về quản lý quỹ đất Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, đất Nhà nước cho thuê (quỹ đất công)

Vấn đề này chúng tôi đã đưa ra từ năm 1996, nhưng vì nhiều lý do “Bộ Tài Chính và Tổng cục Địa chính (lúc đó) nay là Tổng cục Quản lý đất đai chưa có ý kiến và thảo luận cụ thể; do đó không đặt vấn đề về quản lý đất công. Diễn biến hơn 12 năm nay đã chứng minh tình hình sử dụng, quản lý quỹ đất công có nhiều vấn đề gây bức xúc trong xã hội; lãng phí, trục lợi, vi phạm pháp luật v.v... Theo chúng tôi cần phải tổ chức bộ máy quản lý đất công thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Vì đây là tài sản quốc gia, không thể ai làm thế nào cũng được. Dù có chậm hơn mười hai năm nhưng “còn hơn là không có”. Việc giao cho cơ quan nào tổ chức thực hiện do Chính phủ quy định.