



64891

Ngân hàng Thế giới

# CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI TỰ NGUYỆN Ở VIỆT NAM



**Phương pháp tiếp cận,  
Định giá đất và  
Giải quyết khiếu nại của dân**



## LỜI CẢM ƠN

Án phẩm này là kết quả nghiên cứu trong nhiều năm của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam với chủ đề “Xã hội và các xung đột đất đai” nhằm hỗ trợ Bộ Tài nguyên và Môi trường cải thiện chính sách và thực tiễn về thu hồi và chuyển dịch đất đai để đạt được sự tăng trưởng bền vững trong quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa diễn ra nhanh chóng hiện nay.

Ba báo cáo trong án phẩm (Báo cáo 1 - Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam; Báo cáo 2 - Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam; Báo cáo 3 - Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam) do Giáo sư Tiến sĩ Khoa học Đặng Hùng Võ, tư vấn độc lập (nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường) thực hiện với sự hợp tác của một số chuyên gia làm việc tại Tổng cục Quản lý Đất đai, thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Nghiên cứu điểm trong báo cáo thứ hai và thứ ba do Viện Xã hội học thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện. Trưởng nhóm nghiên cứu là Tiến sỹ Phạm Thị Mộng Hoa, chuyên gia cao cấp về phát triển xã hội, Văn phòng Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

Báo cáo thứ nhất được hoàn thành trong năm 2009 và hai báo cáo còn lại được hoàn thành trong năm 2010 và 2011. Các chuyên gia phản biện là: ông Reidar Kvam, cố vấn về các chính sách an toàn của vùng Mỹ La-tinh và ông Jose Vicente Zevallos, chuyên gia cao cấp về phát triển xã hội, đối với báo cáo thứ nhất; ông Jonathan Lindsay, Luật sư cao cấp và Keith Clifford Bell, chuyên gia cao cấp về chính sách đất đai (Ngân hàng Thế giới), đối với báo cáo thứ hai và thứ ba. Nhóm nghiên cứu cũng nhận được góp ý từ bà Nina Bhatt, chuyên gia về phát triển xã hội (Ngân hàng thế giới), cho báo cáo thứ nhất; từ ông Paul Munro-Faure, Tổ chức Nông lương thế giới (FAO), cho báo cáo thứ hai; và từ ông Sanjay Agarwal, chuyên gia về phát triển xã hội (Ngân hàng thế giới), cho báo cáo thứ ba. Nhóm nghiên cứu cũng đồng thời lấy ý kiến của các chuyên gia trong nước: Tiến sỹ Nguyễn Đình Bồng (Phó Chủ tịch, Hội Khoa học đất Việt Nam) và Tiến sỹ Phạm Đức Phong (nguyên Cục trưởng Cục Quản lý Công sản, Bộ Tài chính) đối với báo cáo thứ hai; ông Lê Đình Đầu (nguyên Phó tổng Thanh tra Chính phủ), Luật sư Hoàng Ngọc Giao (Phó Viện trưởng, Viện nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển) và Tiến sỹ, Luật sư Nguyễn Văn Lạng (nguyên Phó chánh Thanh tra, Bộ Tài nguyên và Môi trường), đối với báo cáo thứ ba. Ngoài ra, tại các Hội thảo tham vấn tổ chức vào tháng 6 năm 2009 (cho báo cáo thứ nhất) và tháng 5 năm 2011 (cho báo cáo thứ hai và báo cáo thứ ba), nhóm nghiên cứu cũng nhận được góp ý và phản hồi từ các chuyên gia về đất đai thuộc nhiều cơ quan, tổ chức. Tổng cục Quản lý Đất đai đã phối hợp với Ngân hàng Thế giới tổ chức các hội thảo này tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, nhằm thảo luận các phát hiện và đề xuất của các báo cáo. Đinh Thúy Quyen và Nguyễn Thu Phương (Ngân hàng Thế giới) hỗ trợ công việc hậu cần và ông Mel Blunt giúp biên tập bản tiếng Anh của các báo cáo.

Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn các cá nhân và tổ chức nói trên đã góp phần quan trọng giúp chuẩn bị và hoàn thiện các báo cáo. Chúng tôi rất biết ơn ông Daniel Gibson đã hướng dẫn và góp ý cho các báo

cáo. Chúng tôi xin được bày tỏ lời cảm ơn đặc biệt về sự hỗ trợ hiệu quả của bà Victoria Kwakwa, Giám đốc Quốc gia; bà Hoonae Kim, nguyên Giám đốc Chương trình Phát triển bền vững và bà Jennifer Sara, Giám đốc Chương trình Phát triển bền vững; ông Douglas J. Graham, nguyên Điều phối viên Ban Môi trường và Xã hội và bà Pilar Larreamendy, Điều phối viên Ban Xã hội của Ngân hàng Thế giới tại Việt nam.

Các tác giả là người chịu trách nhiệm cho tất cả những nhầm lẫn nếu có. Các quan điểm thể hiện trong báo cáo này hoàn toàn là những quan điểm của các tác giả.

## **BÁO CÁO 1**

**Đề xuất về hoàn thiện chính sách nhà nước  
thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai  
tự nguyện ở Việt Nam**

## **BÁO CÁO 2**

**Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ  
bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam**

## **BÁO CÁO 3**

**Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại  
về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước  
thu hồi đất tại Việt Nam**



# MỤC LỤC

Lời cảm ơn .....	i
Mục lục.....	iii
Từ viết tắt.....	xii
Thuật ngữ .....	xiii

<b>BÁO CÁO 1. ĐỀ XUẤT VỀ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ CƠ CHẾ CHUYỂN ĐỊCH ĐẤT ĐAI TỰ NGUYỆN Ở VIỆT NAM .....</b>	<b>1</b>
Tóm tắt.....	2
1. Giới thiệu chung.....	11
2. Phân tích hệ thống pháp luật đất đai của Việt Nam về chuyển dịch đất đai.....	19
2.1. Quá trình hình thành các quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam .....	19
2.2. Phân tích hiện trạng pháp luật về chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam .....	20
2.2.1. Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc .....	20
2.2.2. Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện .....	24
2.2.3. Nhận xét về điểm mạnh và điểm yếu của 2 cơ chế chuyển dịch đất đai .....	25
2.3. Vân đề lý luận, thực tiễn và quy định pháp luật về bồi thường, tái định cư bắt buộc ở Việt Nam .....	26
2.3.1. Lý luận kinh tế chính trị học về đất đai ở Việt Nam .....	26
2.3.2. Chuyển dịch đất đai từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp là đòi hỏi tất yếu của quá trình phát triển.....	28
2.3.3. Những quy định chủ yếu của pháp luật đất đai ở Việt Nam về bảo đảm bền vững xã hội trong quá trình chuyển dịch đất đai .....	28
3. Phân tích thực tế triển khai việc chuyển dịch đất đai ở Việt Nam .....	31
3.1. Đánh giá thực tế việc chuyển dịch đất đai dưới góc nhìn của lãnh đạo cấp tỉnh.....	31
3.2. Đánh giá thực tế việc chuyển dịch đất đai dưới góc nhìn của nhà đầu tư .....	33
3.3. Đánh giá thực tế việc chuyển dịch đất đai dưới góc nhìn của người bị thu hồi đất .....	34
3.4. Thực tiễn triển khai việc chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Việt Nam.....	36
3.4.1. Đánh giá về thực thi pháp luật đất đai .....	36

3.4.2. Đánh giá về giải pháp tăng cường kiểm tra thực thi pháp luật và cơ chế giám sát của người dân.....	37
3.4.3. Cơ chế tham gia của cộng đồng dân cư và người dân trong quá trình chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Việt Nam .....	37
<b>4. Khả năng áp dụng các kinh nghiệm quốc tế và trong nước vào thực tế Việt Nam.....</b>	<b>39</b>
4.1. Khả năng áp dụng các kinh nghiệm quốc tế và trong nước vào thực tế Việt Nam.....	39
4.1.1. Khả năng áp dụng cơ chế chia sẻ lợi ích trong các dự án có tác động lớn về xã hội và môi trường... ..	41
4.1.2. Khả năng áp dụng cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai.....	42
4.1.3. Khả năng áp dụng cơ chế giao quyền phát triển chuyển nhượng được.....	44
4.2. Đánh giá về khả năng áp dụng kinh nghiệm một vài nước khác vào Việt Nam.....	45
4.2.1. Mô hình chuyển dịch đất đai ở Trung Quốc.....	45
4.2.2. Mô hình chuyển dịch đất đai ở Hàn Quốc .....	45
4.3. Đánh giá về khả năng áp dụng kinh nghiệm từ các triển khai thử nghiệm trong nước .....	46
4.3.1. Đánh giá mở rộng phạm vi áp dụng hình thức người đang sử dụng đất góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường về đất thành cổ phần của dự án đầu tư đối với trường hợp chuyển dịch đất đai bắt buộc .....	46
4.3.2. Đánh giá khả năng cho phép các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng.....	46
4.3.3. Một vài vấn đề về thủ tục định giá đất đang thử nghiệm tại thành phố Hồ Chí Minh .....	47
<b>5. Đề xuất những điều chỉnh, đổi mới về cơ chế chuyển dịch đất đai ở Việt Nam.....</b>	<b>48</b>
5.1. Đề xuất về đổi mới, điều chỉnh cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện .....	48
5.2. Đề xuất về đổi mới, điều chỉnh cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc .....	50
5.3. Đề xuất về xác định giới hạn giữa cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện .....	51
5.4. Đề xuất các biện pháp tăng hiệu quả của triển khai thực tế.....	52
5.4.1. Nâng cao năng lực của bộ máy quản lý đất đai và nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai .....	52
5.4.2. Biện pháp tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện các cơ chế chuyển dịch đất đai ....	53
5.4.3. Biện pháp tạo cơ chế để cộng đồng dân cư và người bị thu hồi đất tham gia trực tiếp vào quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư .....	53
<b>6. Kết luận và các bước triển khai tiếp theo .....</b>	<b>55</b>
Tài liệu tham khảo .....	56
<b>Phụ lục: Các văn bản quy phạm pháp luật về chuyển dịch đất đai.....</b>	<b>58</b>
Phụ lục 1: Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến chuyển dịch đất đai trong giai đoạn 1987 - 2003 .....	58
Phụ lục 2: Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến chuyển dịch đất đai trong giai đoạn từ 2004 đến nay .....	63

<b>BÁO CÁO 2. NGHIÊN CỨU VỀ CƠ CHẾ XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT PHỤC VỤ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ TẠI VIỆT NAM .....</b>	<b>67</b>
<b>Tóm tắt.....</b>	<b>68</b>
<b>1. Giới thiệu chung.....</b>	<b>75</b>
<b>2. Phân tích hệ thống pháp luật hiện hành về định giá đất phục vụ tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở Việt Nam .....</b>	<b>78</b>
2.1. Tổng quan .....	78
2.2. Hệ thống pháp luật hiện hành về xác định giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và việc thực thi trên thực tế .....	79
2.2.1. Phân tích quá trình hình thành pháp luật về giá đất ở Việt Nam .....	79
2.2.2. Phân tích quy định hiện hành về xác định giá đất phục vụ tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi .....	84
2.2.3. Nhận xét đối với quy định của pháp luật hiện hành về định giá bất động sản phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất .....	90
<b>3. Phân tích kinh nghiệm quốc tế về định giá đất .....</b>	<b>93</b>
3.1. Vấn đề định giá đất phục vụ bồi thường khi chiếm giữ đất đai bắt buộc tại Australia .....	93
3.2. Vấn đề định giá đất tại Đài Loan Trung Quốc .....	95
3.3. Vấn đề định giá đất tại các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu .....	96
3.3. Vấn đề định giá đất tại Thái Lan .....	97
<b>4. Kết quả nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế, xã hội của việc bồi thường theo giá thị trường.....</b>	<b>99</b>
4.1. Lựa chọn nghiên cứu điểm .....	99
4.2. Kết quả nghiên cứu .....	101
4.2.1. Mức độ hiểu biết của người bị thu hồi đất về giá đất và mức độ hài lòng về giá đất tính bồi thường cho người bị thu hồi đất .....	101
4.2.2. Đánh giá mức độ hài lòng về cách thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ..	104
4.2.3. Đánh giá về cơ chế xác định giá đất hiện nay tại địa phương .....	107
4.2.4. Đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của việc định giá đất tại địa phương .....	109
<b>5. Đề xuất về hoàn chỉnh quy định của pháp luật về định giá đất áp dụng cho bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.....</b>	<b>112</b>
5.1. Đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung đối với hệ thống văn bản pháp luật hiện hành của Việt Nam về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất .....	112
5.1.1. Quy định về phương pháp xác định giá đất phù hợp thị trường .....	112
5.1.2. Hoàn chỉnh hệ thống khung pháp luật cho hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất .....	113
5.1.3. Bổ sung quy định về trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất, quyết định về giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư .....	114

5.2. Xây dựng nội dung văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư .....	117
<b>6. Kết luận.....</b>	<b>120</b>
<b>Tài liệu tham khảo.....</b>	<b>122</b>
<b>Phụ lục: Hướng dẫn quy trình kỹ thuật định giá đất đai và bất động sản phục vụ tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.....</b>	<b>123</b>
Phụ lục 1: Hướng dẫn quy trình kỹ thuật định giá đất đai và bất động sản .....	123
Phụ lục 2: Mẫu Chứng thư định giá .....	152
Phụ lục 3: Các yếu tố so sánh cơ bản cần thu thập, điều chỉnh.....	154
 <b>BÁO CÁO 3. NGHIÊN CỨU HOÀN THIỆN CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH Cư KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT TẠI VIỆT NAM .....157</b>	
<b>Tóm tắt.....</b>	<b>158</b>
<b>1. Giới thiệu chung.....</b>	<b>168</b>
<b>2. Quá trình xây dựng và thực thi pháp luật về khiếu nại hành chính ở Việt Nam.....</b>	<b>171</b>
2.1. Quá trình xây dựng pháp luật về khiếu nại hành chính .....	171
2.2. Hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính.....	173
2.3. Thực thi pháp luật về khiếu nại hành chính và những bức xúc từ thực tế .....	178
<b>3. Phân tích kinh nghiệm quốc tế về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính của dân.....</b>	<b>182</b>
3.1. Kinh nghiệm sử dụng cơ quan tài phán hành chính để giải quyết khiếu nại hành chính .....	182
3.2. Kinh nghiệm giải quyết khiếu nại của những người bị thiệt hại trong triển khai các dự án đầu tư .....	183
3.2.1. Nhóm vấn đề đầu tiên được đề cập tới là các khía cạnh công việc phải quan tâm thực hiện trong việc hình thành một cơ chế hiệu quả giải quyết các bức xúc (GRM) .....	184
3.2.2. Nhóm vấn đề thứ hai là toàn bộ quá trình giải quyết cần thực hiện đối với GRM.....	185
3.2.3. Nhóm vấn đề thứ ba là thiết kế các công việc cần thực hiện để tạo một cơ chế hiệu quả giải quyết đối với GRM .....	186
3.2.4. Nhận xét về quy trình giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam dựa trên các đề xuất của WB/IFC .....	188
<b>4. Tổ chức thực hiện nghiên cứu điểm phát hiện các khiếm khuyết trong hệ thống pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính đối với thu hồi đất và giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.....</b>	<b>190</b>
4.1. Lựa chọn nghiên cứu điểm .....	190
4.2. Kết quả nghiên cứu .....	194
4.2.1. Đánh giá của người bị thu hồi đất về một số thủ tục có liên quan đến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.....	194
4.2.2. Đánh giá của người có khiếu nại về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay.....	199

<b>5. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết bức xúc, khiếu nại về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.....</b>	<b>202</b>
5.1. Đề xuất một văn bản hướng dẫn thực hiện cơ chế độc lập giải quyết các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho các dự án đầu tư (có nội dung áp dụng cho cộng đồng dân tộc ít người).....	203
5.2. Đề xuất việc sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với quy định pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai.....	208
5.2.1. Cơ quan nào có thẩm quyền quyết định giải quyết các khiếu nại hành chính? .....	208
5.2.2. Những quy định nào cần được điều chỉnh trong hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính? ...	210
5.3. Giải pháp nâng cao năng lực .....	210
<b>6. Kết luận.....</b>	<b>211</b>
<b>Tài liệu tham khảo.....</b>	<b>213</b>



## TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AfDB	Ngân hàng Phát triển châu Phi
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
AUSAID	Cơ quan Phát triển quốc tế Australia
AVA	Hiệp hội định giá viên ASEAN (Asean Valuers Association)
BDS	Bất động sản,
BT, HT, TĐC	Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư
CDD	Phát triển dựa vào cộng đồng
DA	Dự án
DANIDA	Cơ quan Phát triển quốc tế Đan Mạch
DRC	Giấy chứng nhận quyền phát triển
FAO	Tổ chức Nông lương thế giới
FDI	Đầu tư trực tiếp của nước ngoài
GCN	Giấy chứng nhận
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GRC	Hội đồng giải quyết bức xúc
GRM	Cơ chế giải quyết bức xúc
GRU	Đơn vị giải quyết bức xúc
ICSID	Trung tâm giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế
IDB	Ngân hàng Phát triển liên Mỹ
IFC	Công ty Tài chính quốc tế
ISO	Tổ chức chuẩn quốc tế
IVSC	Ủy ban chuẩn định giá quốc tế
MIGA	Cơ quan bảo lãnh đầu tư đa phương
NZAID	Cơ quan Phát triển quốc tế Niu Di-lân
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức

PMU	Ban quản lý dự án
SIDA	Cơ quan Phát triển quốc tế Thụy Điển
TDR	Quyền phát triển chuyển nhượng được
THĐ, GĐ, CTĐ	Thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất
TNMT	Tài nguyên và Môi trường
UB	Ủy ban
UBND	Ủy ban nhân dân
UNCHR	Ủy ban của Liên hợp quốc về Quyền con người
UN-Habitat	Trung tâm của Liên hợp quốc về Định cư
UNEP	Chương trình Môi trường Liên hợp quốc
VAT	Hiệp hội các định giá viên Thái Lan
VLAP	Dự án Quản lý đất đai Việt Nam
VND	Việt Nam Đồng
VVA	Hội Thẩm định giá Việt Nam
WAVO	Hiệp hội định giá thế giới
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại thế giới

## THUẬT NGỮ

**Bất động sản (real estate):** Đất đai bao gồm cả phần không khí bên trên và phần đất bên dưới cộng với bất kỳ phần đầu tư phát triển cố định ảnh hưởng đến tiện ích sử dụng đất đai (gọi là tài sản liên quan đến đất đai).

**Bất động sản (real property):** Đất đai và bất kỳ thứ gì cố định, được gắn với đất đai hoặc là bộ phận của đất đai và bất cứ thứ gì được xem xét như không thể di dời theo quy định của pháp luật (đất đai, công trình xây dựng và các tài sản khác cố định không thể di dời gắn với đất đai).

**Bất động sản tạo thu nhập:** Bất động sản tạo nên địa tô (hoặc các thu nhập khác) cho chủ sở hữu.

**Bên thứ ba:** Những người không phải là các bên tham gia hợp đồng nhưng hợp đồng lại có ảnh hưởng đến lợi ích mà họ có trong đối tượng của hợp đồng.

**Bồi thường:** Bất kỳ giá trị nào hoặc xem xét có thể quy về giá trị, chi trả trực tiếp hoặc gián tiếp, được hứa hẹn hoặc dự kiến sẽ được chi trả hoặc được nhận.

**Cải cách đất đai:** Các quá trình đa dạng liên quan đến việc thay đổi dạng thức của quyền sử dụng đất và việc sử dụng đất tại một khu vực xác định.

**Cấp quy hoạch sử dụng đất:** Quy mô và mức độ của một phương án quy hoạch sử dụng đất tùy theo cấp quy hoạch là cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã.

**Chia tách bất động sản:** Một định nghĩa pháp lý của việc chia tách bất động sản cho mục đích bán hoặc cho thuê hoặc đầu tư tài chính theo quy định của pháp luật.

**Chiếm giữ đất đai (land acquisition):** Việc một cơ quan hành chính có thẩm quyền thay mặt Chính phủ ban hành quyết định chiếm giữ bất kỳ đất đai nào, bao gồm cả việc lấy đi quyền sở hữu.

**Chiết khấu:** Ngược với lãi suất cộng thêm, trong đó giá trị của chi phí phát sinh, hoặc lợi ích nhận được là được giảm đi theo một tỷ lệ hàng năm, gọi là tỷ lệ chiết khấu, để nhận được giá trị hiện tại.

**Chỉnh sửa lại (reformation):** Hành vi theo quy định của pháp luật sửa chữa một sai sót trong giấy tờ pháp lý về chuyền quyền hoặc giấy tờ pháp lý khác.

**Chi phí hoạt động:** Chi phí đòi hỏi để vận hành một bất động sản bao gồm chi phí cố định, chi phí lưu động và chi phí dự phòng cho thay thế, sửa chữa.

**Chi phí thay thế:** Chi phí để thay thế một cấu trúc bằng một cấu trúc khác có tiện ích tương đương đã được thẩm định nhưng được xây dựng bằng các vật liệu mới theo tiêu chuẩn, thiết kế và bố trí hiện hành.

**Chủ quyền (title):** (1) Quyền sở hữu đối với đất đai (quyền sử dụng đất ở Việt Nam); (2) bằng chứng về quyền sở hữu hoặc lợi ích của một người đối với bất động sản.

**Chuyển dịch đất đai (land conversion):** Chuyển đổi mục đích sử dụng đất được đề cập tới các biến đổi của loại đất theo quy định từ loại đất theo hiện trạng sử dụng sang loại đất khác.

**Chuyển đổi đất đai (land exchange):** Việc trao đổi quyền sử dụng đất của một thửa đất thuộc quyền sử dụng của bên thứ nhất với quyền sử dụng đất của một thửa đất khác thuộc quyền sử dụng của bên thứ hai mà họ đồng ý là tương đương.

**Chuyển quyền đổi với đất đai (land transfer):** Việc chuyển quyền đổi với đất đai từ chủ này sang chủ khác.

**Chứng thư chuyển quyền (deeds):** Một văn bản mà khi thực hiện đúng tạo nên việc chuyển quyền đổi với bất động sản (một văn bản phù hợp pháp luật đặt ra các điều kiện để đất đai được chuyển quyền).

**Cơ chế giải quyết bức xúc (GRM):** Cơ chế gồm thể chế, công cụ, phương pháp và quá trình để có thể sử dụng vào giải quyết các bức xúc.

**Cơ quan hành chính:** Cơ quan của chính phủ thực hiện quản lý hành chính một lĩnh vực pháp luật toàn diện, đặt ra các quy định chi tiết để thực thi pháp luật trong phạm vi quản lý của mình.

**Cơ quan tài phán hành chính:** Cơ quan tài phán hành chính là một cơ quan tài phán thực hiện theo cách gần giống với cơ quan tư pháp để xem xét các quyết định hành chính. Các quyết định của cơ quan tài phán hành chính sẽ được tòa án hành chính xem xét ở các bước tiếp theo. Cơ quan tài phán hành chính không phải một tòa án mà là một phần thuộc ngành hành pháp của Nhà nước, có trách nhiệm xem xét tất cả các quyết định hành chính bị khiếu nại. Tên gọi Administrative Appeals Tribunal do Chính phủ Liên bang Australia đặt từ năm 1975. Tên này có thể được sử dụng cho tất cả các hệ thống thuộc ngành hành pháp của Nhà nước, độc lập với hệ thống cơ quan hành chính và có trách nhiệm xem xét, giải quyết các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại.

**Công bố lãi và lỗ:** Báo cáo tài chính hàng năm về lợi nhuận ròng thực tế trước thuế của một bất động sản.

**Dạng thức sử dụng đất thuê (leasehold):** Đất được sử dụng dưới dạng thuê, theo một hợp đồng mà độc quyền sở hữu đất đai được chuyển giao từ người cho thuê sang người thuê gắn với một khoản tiền thuê thỏa thuận trong một khoảng thời gian thỏa thuận.

**Dòng tiền (dòng tiền sau thuế):** Khoản tiền mặt mới mà một bất động sản làm ra khi tất cả các thu nhập tiền mặt cùng các khoản tiền mặt khác được tạo nên đã được cộng thêm vào và tất cả các khoản chi phí tiền mặt cùng các khoản chi phí tiền mặt khác đã được trừ đi.

**Đánh giá đất (land evaluation):** Việc đánh giá tính phù hợp của đất đai theo mục đích sử dụng đã được xác định. Việc đánh giá đất được hiểu theo nghĩa của sản xuất và tính bền vững với đâu vào cần biết là quá trình sản xuất và lợi ích kinh tế nhận được (trong trường hợp phân loại tính phù hợp theo diện tích đất).

**Đánh giá giá trị đất (land assessment):** Là một quá trình mà bản chất là xác định giá trị của quyền sử dụng hoặc quyền sở hữu vị trí đất (thửa đất), bao gồm cả quyền đối với khoáng sản dưới mặt đất, quyền đối với nước ven sông, quyền chăn thả gia súc, quyền khai thác gỗ, quyền đánh bắt cá, quyền săn bắn, quyền qua lại và quyền đối với không khí (ở Việt Nam, pháp luật chỉ thừa nhận các quyền đối với tài sản do người sử dụng đất đầu tư trên đất). Người đánh giá đưa ra ước tính về giá trị thị trường của đất đai dựa trên các nguyên tắc kinh tế cơ bản làm nền tảng của quá trình định giá.

**Đăng ký:** Sự giao quyền của Nhà nước cho nơi mà người nộp đơn đăng ký là các cá nhân hoặc doanh nghiệp được chính thức thừa nhận.

**Đăng ký đất đai (land register):** Việc đăng ký được sử dụng để ghi nhận hiện trạng các chứng thư pháp lý về đất đai (các giấy tờ dạng chứng nhận quyền (title) hoặc chuyển quyền (deed)).

**Đăng ký quyền đối với đất đai (registration of title):** Một hệ thống mà theo đó việc đăng ký quyền sở hữu đối với đất đai (quyền sử dụng đất ở Việt Nam) được thực hiện và duy trì trên cơ sở thừa đất chứ không theo chủ sở hữu (chủ sử dụng) cũng như không theo giấy tờ về chuyển quyền.

**Đăng ký văn bản pháp lý chuyển quyền (registration of deeds):** Một hệ thống mà theo đó việc đăng ký các giấy tờ pháp lý liên quan tới chuyển quyền đối với đất đai được thực hiện và duy trì.

**Đất đai:** Một diện tích bề mặt đất, bao gồm tất cả các yếu tố tự nhiên, môi trường sinh thái làm ảnh hưởng tới sử dụng đất. Đất đai được hiểu không chỉ là chất đất mà còn cả dạng đất, khí hậu, thủy văn, thực phủ và thực vật cùng với các tài sản gắn liền với đất như nhà cửa hay công trình thủy lợi.

**Địa chính (cadastre):** Một dạng của hệ thống thông tin đất đai về thừa đất. Thuật ngữ này bao gồm: (i) địa chính pháp lý: đăng ký quyền sở hữu của thừa đất (ở Việt Nam gọi là quyền sử dụng đất), (ii) địa chính tài chính: đăng ký bất động sản cùng với giá trị của bất động sản đó, (iii) địa chính sử dụng đất: đăng ký việc sử dụng đất; (iv) địa chính đa mục đích: đăng ký bao gồm nhiều thuộc tính của thừa đất.

**Định giá:** (1) Giá trị hoặc giá cả được ước tính; (2) hoạt động định giá trị thông qua cách thẩm định giá.

**Định giá đất (land valuation):** Định giá đất có liên quan trước hết việc xác định việc sử dụng cao nhất và tốt nhất đối với thừa đất để ước tính giá trị bằng các lý thuyết định giá hiện hành, sau đó cân đối và đưa ra ước tính cuối cùng về giá trị. Bước thứ nhất của định giá đất là xác định khả năng sử dụng cao nhất và tốt nhất đối với thừa đất dựa trên bốn tiêu chí là: điều kiện tự nhiên, được pháp luật cho phép, tính khả thi về tài chính và khả năng sản xuất tối đa. Có hai loại phân tích được áp dụng để xác định việc sử dụng cao nhất và tốt nhất đối với thừa đất: thứ nhất là việc sử dụng cao nhất và tốt nhất đối với vị trí đất đó nếu là đất trống, thứ hai là việc sử dụng cao nhất và tốt nhất đối với đầu tư trên đất nếu đất đó chưa được phát triển. Có ba cách tiếp cận tiêu chuẩn để ước tính giá trị thị trường theo các lý thuyết thẩm định giá hiện tại: (i) cách tiếp cận chi phí, (ii) cách tiếp cận theo so sánh giá bán, (iii) cách tiếp cận thu nhập.

**Định ranh giới (thừa đất):** Xác định ranh giới của từng thừa đất trên mặt đất.

**Đo đạc đất đai:** Quá trình xác định một thừa đất để đặt lên mặt đất và đo thừa đất đó.

**Đo đạc địa chính:** Việc đo đạc và lập bản đồ ranh giới các thừa đất nhằm hỗ trợ việc xây dựng hệ thống quản lý đất đai cả nước, thực hiện chuyển quyền đối với bất động sản hoặc xây dựng hệ thống đăng ký đất đai.

**Giá:** Số tiền hoặc một giá trị khác đưa ra ứng với một tài sản mà được người mua và người bán thỏa thuận, cũng được gọi là giá mua hoặc giá bán.

**Giá thị trường:** Giá phải trả mà không có áp lực, động cơ hoặc trạng thái tinh thần.

**Giá trị:** Giá trị hiện tại của lợi ích tương lai tăng lên của quyền sở hữu dành cho người sử dụng hay nhà đầu tư điển hình. Giá trị tiền tệ của tài sản, hàng hoá hoặc dịch vụ dành cho người mua. Thu nhập ròng từ hoạt động chia cho tỷ lệ vốn hóa chính là giá trị.

**Giá trị tính thuế:** Giá trị được xác định trừ đi các khoản miễn trừ được phép là khoản tiền mà mức thuế suất được áp vào để xác định nghĩa vụ thuế tài sản.

**Giá trị đất dai:** Giá trị của một thửa đất, được xác định bằng nhiều cách khác nhau để đưa ra các ước tính khác nhau về giá trị.

**Giá trị đúng (just value):** Giá trị thị trường công bằng.

**Giá trị hiện tại:** Giá trị của một tài sản tại thời điểm hiện tại, sau khi đã thực hiện việc khấu trừ chi phí và lợi ích của tài sản đó.

**Giá trị hiện tại ròng:** Giá trị hiện tại của lợi ích của một doanh nghiệp trừ đi giá trị hiện tại của chi phí.

**Giá trị thị trường:** (1) Giá mà tại đó một người bán sẵn sàng bán và người mua sẵn sàng mua, không chịu áp lực bất thường; (2) theo quyết định của tòa án hoặc của cơ quan hành chính có thẩm quyền, đó là mức giá cao nhất theo ước tính bằng tiền mà một bất động sản sẽ mang lại nếu như được bán trong thị trường mở, cho phép trong một thời gian hợp lý để tìm một người mua với sự hiểu biết về sử dụng bất động sản và khả năng có thể sử dụng.

**Giá trị thuê (rental value):** Giá trị của một tài sản theo nghĩa tiền thuê mà tiền thuê đó có thể được bắt nguồn từ tài sản đó.

**Giá trị tương lai:** Tổng giá trị ước tính của tiền hoặc tài sản tại một ngày trong tương lai.

**Giao dịch thị trường mở:** Giao dịch mà trong đó cả người mua và người bán đều tự nguyện, với hiểu biết đầy đủ về mọi chi tiết của bất động sản, giao dịch và không chịu bất kỳ áp lực nào.

**Góp đất và điều chỉnh lại đất dai (land pooling and readjustment):** Cơ chế phát triển đất dai mà theo đó một nhóm các thửa đất được kết nối theo một quy hoạch thống nhất, đáp ứng việc chia đất dai thành các đơn vị bất động sản riêng lẻ, bán đi một số thửa đất phi nông nghiệp mới nhằm thu lại một số kinh phí để giao lại một số thửa đất khác cho chủ sở hữu trước đây (chủ sử dụng đất ở Việt Nam). Cơ chế gộp đất (land pooling) ở đây khác với cơ chế tập trung đất dai theo pháp luật (land consolidation), thực hiện theo cách chuyển quyền sở hữu đất dai (quyền sử dụng đất ở Việt Nam) đổi với các thửa đất riêng biệt cho một cơ quan thụ lý việc giao dịch và thiết kế lại, với việc chuyển quyền sở hữu (quyền sử dụng đất ở Việt Nam) sau đó đổi với các thửa đất phi nông nghiệp mới cho các chủ đất (chủ sử dụng đất ở Việt Nam) như được chỉ ra trên quy hoạch đã được vẽ lại. Điều chỉnh lại đất dai được thực hiện ở nơi mà các thửa đất chỉ được tập trung trên ý tưởng tại một cơ quan có thẩm quyền thiết kế và phân chia đất dai theo một nguyên tắc thống nhất, sau đó các chủ sở hữu đất (chủ sử dụng đất ở Việt Nam) chuyển đổi đất nông nghiệp để lấy đất phi nông nghiệp mới như chỉ ra trên quy hoạch đã được vẽ lại.

**Góp vốn bằng đất dai:** Dựa trên kết quả định giá, đất dai được coi như giá trị vốn góp với người khác để sử dụng vào các mục đích liên doanh, liên kết kinh doanh.

**Hạ tầng:** Các công trình xây dựng lâu dài nhằm hỗ trợ hoạt động kinh tế, chẳng hạn như đường giao thông, thuỷ lợi hoặc công trình thoát nước, các tòa nhà và hệ thống giao thông.

**Hạn chế:** Một giới hạn việc sử dụng bất động sản phát sinh từ một hợp đồng hoặc là một văn bản đã ghi nhận.

**Hệ thống hành chính ở Việt Nam:** Hệ thống hành chính của Việt Nam bao gồm 4 cấp: cấp quốc gia, cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh), cấp xã (xã, phường, thị trấn). Cơ quan hành chính ở cấp quốc gia là Chính phủ trung ương, bao gồm các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng Chính phủ. Cơ quan hành chính ở cấp địa phương là Ủy ban nhân dân, đứng đầu là Chủ tịch Ủy ban nhân dân.

**Hệ thống thông tin đất đai (LIS):** Một hệ thống nhằm thu nhận, xử lý, lưu trữ và cung cấp thông tin liên quan tới tính phù hợp của sử dụng đất, nhất là các đặc trưng của đất đai. Hệ thống thông tin đất đai, nói chung, không nhất thiết được lưu trữ trong một hệ thống thông tin địa lý.

**Hệ thống Torrens:** Hệ thống đăng ký quyền của Chính phủ dựa trên việc sử dụng giấy chứng nhận về quyền sở hữu do một tổ chức dịch vụ công có thẩm quyền (cơ quan đăng ký quyền sở hữu) cấp như là bằng chứng về quyền sở hữu.

**Khiếu nại:** Một tài liệu về hồ sơ của người khiếu nại gửi lên các cơ quan có thẩm quyền giải quyết để bắt đầu một kiện cáo.

**Khiếu nại hành chính về đất đai:** Khiếu nại của người dân đối với các quyết định hành chính do cơ quan có thẩm quyền ban hành trong lĩnh vực quản lý đất đai, hoặc hành vi hành chính sai trái của công chức nhà nước trong quá trình ra quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất. Tại Việt Nam, quyết định hành chính về quản lý đất bao gồm các quyết định phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quyết định về thu hồi đất, giao đất, cho thuê, chuyển mục đích sử dụng đất, trưng dụng đất; quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất và các quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

**Kinh doanh bất động sản:** Hoạt động kinh doanh bao gồm mua, bán, cho thuê, chuyển đổi, quản lý bất động sản do bên đủ điều kiện và được cấp phép thực hiện, hoạt động vì lợi ích của chính họ hoặc để tính toán bồi thường.

**Loại đất:** Phân loại sử dụng đất theo mục đích sử dụng đất. Ở Việt Nam, đất đai được chia thành 3 loại chính: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng. Nhóm đất nông nghiệp bao gồm đất sản xuất nông nghiệp (đất trồng cây hàng năm và đất trồng cây lâu năm); đất lâm nghiệp (đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng); đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối. Nhóm đất phi nông nghiệp bao gồm đất ở (đất ở tại nông thôn và đất ở đô thị), đất chuyên dùng (đất sử dụng cho mục đích lợi ích quốc gia, đất quốc phòng - an ninh, đất sử dụng vào mục đích công cộng và đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp); đất tôn giáo, tín ngưỡng; đất nghĩa trang, nghĩa địa; và đất sông suối và mặt nước chuyên dùng. Nhóm đất chưa sử dụng bao gồm tất cả đất chưa đưa vào sử dụng, chưa được Nhà nước giao hay cho thuê.

**Lô đất:** Thửa đất, đặc biệt là thửa đất trong quá trình tách thửa.

**Lợi ích tương lai:** Những lợi ích dự kiến mà chủ sở hữu hiện tại sẽ nhận được từ bất động sản trong tương lai.

**Lợi nhuận trên đất (estate):** Thuật ngữ pháp lý chỉ lợi nhuận thu được từ đất. Thuật ngữ này cũng được sử dụng để chỉ yếu tố tự nhiên của đất đai và yếu tố tài sản từ đất đai mà lợi nhuận có liên quan.

**Lợi nhuận tương lai:** Một lợi nhuận trên đất mà có thể không có hoặc có thể thuộc sở hữu hoặc hưởng của người nào đó trong tương lai.

**Luật tục:** Luật bất thành văn được hình thành do được mọi người thừa nhận đã từ lâu (ở Việt Nam thường gọi là lệ).

**Người khiếu nại:** Người có cáo buộc hoặc có lời buộc tội đối với người khác (người bị khiếu nại).

**Người sử dụng đất:** Tất cả mọi người có sinh kế trực tiếp, hoặc toàn bộ hoặc một phần, từ đất. Ở Việt Nam, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được xác lập, không có sở hữu tư nhân về đất đai. Người sử dụng đất bao gồm tất cả những người sử dụng đất đã được Nhà nước giao, cho thuê hoặc công nhận. Người sử dụng đất có quyền sử dụng đất được pháp luật thừa nhận, có thể coi như là quyền sở hữu tài sản hạn chế của chủ đất, và được Nhà nước Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

**Phát triển lại (redevelopment):** Cấu trúc hiện tại bị phá hủy và cấu trúc mới được xây dựng lại ngay.

**Phân tích dòng tiền chiết khấu:** Phương pháp phân tích tài chính và phân tích kinh tế, trong đó các lợi ích trong tương lai và các chi phí tương lai được giảm đến một giá trị thấp hơn về tới giá trị hiện tại bằng cách chiết khấu.

**Phân tích kinh tế (về sử dụng đất):** Phân tích dưới góc nhìn giá trị bằng tiền của một hệ thống sử dụng đất cho cộng đồng như một tổng thể.

**Phân tích tác động môi trường:** Trình tự, thủ tục để dự báo tác động của những thay đổi trong sử dụng đất đối với môi trường, đặc biệt là tác động tới nước, chất đất, thảm thực vật, sức khỏe con người và hạnh phúc.

**Phân tích tài chính:** Phân tích nhằm vào giá trị bằng tiền của một hệ thống liên quan tới người nông dân, người sử dụng đất khác hoặc nhà đầu tư tư nhân.

**Phân tích xã hội:** Các phân tích một phương án theo nghĩa tác động của các khu vực khác nhau của cộng đồng. Phân tích xã hội đặc biệt quan tâm đến các lợi ích của các nhóm dân tộc thiểu số, phụ nữ và người nghèo.

**Phương án quy hoạch sử dụng đất (land-use plan):** Một tập hợp chặt chẽ các quyết định về việc sử dụng đất và cách thức để đạt được việc sử dụng mong muốn. Một phương án quy hoạch sử dụng đất bao gồm: xác định mục tiêu; nhu cầu đất đai, nguồn nhân lực và các nguồn lực vật chất; nói rõ về các phương pháp, tổ chức, trách nhiệm, tiến độ sẽ được sử dụng và những mục tiêu đã thống nhất.

**Phương pháp chi phí tính theo giá trị (tiếp cận theo chi phí khấu hao):** Phương pháp mà theo đó giá trị bất động sản được quy về nguồn gốc dựa trên ước tính chi phí thay thế những tài sản đã đầu tư, sau đó trừ đi khấu hao ước tính, sau đó thêm giá trị thị trường của đất đai. Phương pháp này có hiệu quả nhất khi sử dụng để ước tính chi phí của một công trình xây dựng mới.

**Phương pháp dòng tiền chiết khấu (DCF):** Phương pháp vốn hóa thu nhập, trong đó việc thu hồi vốn đầu tư trong tương lai được chiết khấu tới giá trị hiện tại.

**Phương pháp phát triển (Phương pháp phát triển đất đai):** Phương pháp định giá đất trống, chi phí phát triển được trừ vào tổng doanh thu dự kiến, và cuối cùng, xác định được lợi nhuận của nhà đầu tư.

**Phương pháp so sánh:** Phương pháp so sánh một bất động sản cần quan tâm với các bất động sản tương tự hoặc các bất động sản xung quanh có thể so sánh được, còn được gọi là so sánh thị trường.

**Phương pháp thặng dư (trong định giá đất):** Phương pháp vốn hóa thu nhập, trong đó thu nhập ròng còn lại của đất đai (sau khi thu nhập có thể phân phối được cho công trình xây dựng đã được loại trừ) được vốn hóa để ước tính giá trị của đất đai.

**Phương pháp thặng dư vốn hóa:** Phương pháp định giá theo cách tiếp cận thu nhập dựa trên việc tách riêng thu nhập phân cho các thành phần của bất động sản như đất đai, công trình xây dựng, nợ, vốn của chủ sở hữu với mục đích để phân tích.

**Phương pháp thu nhập vốn hóa theo khấu hao:** Phương pháp ước tính khấu hao bằng cách so sánh giá trị vốn hóa của đối tượng với chi phí mới để tạo lập đối tượng đó.

**Phương pháp vốn hóa trực tiếp:** Phương pháp vốn hóa thu nhập, trong đó giá trị được ước tính bằng cách chia thu nhập hoạt động ròng cho tỷ lệ vốn hóa tổng thể.

**Quá trình đăng ký đất đai (land registration):** Quá trình ghi nhận về quyền đối với đất đai dưới dạng đăng ký chuyển quyền (deeds registration) hoặc đăng ký chứng nhận quyền (title registration).

**Quản lý bất động sản:** Một ngành của nghề bất động sản có nội dung hoạt động là tìm cách để duy trì hoặc làm tăng giá trị của một tài sản đầu tư khi tạo ra thu nhập cho chủ sở hữu của bất động sản đó. Phân kinh doanh bất động sản này có liên quan đến các hoạt động vận hành, bảo dưỡng và tiếp thị cho bất động sản.

**Quản lý đất đai (land management):** Các hoạt động gắn với quản lý đối với đất đai mà đất được coi như một nguồn tài nguyên cả về ý nghĩa môi trường và kinh tế.

**Quản lý hành chính đối với đất đai (land administration):** Quá trình xác định, ghi nhận và phổ biến thông tin về quyền sở hữu (quyền sử dụng đất ở Việt Nam), giá trị, việc sử dụng đất khi thực hiện các chính sách về quản lý đất đai.

**Quản trị đất đai (land governance):** Các chính sách, quá trình, thể chế để quản lý đất đai, tài sản gắn liền và các tài nguyên thiên nhiên. Quản trị đất đai bao gồm các quyết định về tiếp cận đất đai, quyền đối với đất đai, sử dụng đất đai và phát triển đất đai. Quản trị đất đai có ý nghĩa chính là xác định và thực hiện các chính sách đất đai bền vững và tạo lập được mối quan hệ chặt chẽ giữa con người và đất đai.

**Quy định (regulation):** (1) Một quy tắc do cơ quan hành chính ban hành; (2) bất kỳ trình tự nào của cơ quan chính phủ (cả trung ương và địa phương) có hiệu lực pháp luật.

**Quyết định của tòa án:** Tòa án có thẩm quyền phán quyết cuối cùng về vấn đề được trình lên đó.

**Quyền đối với đất đai (land tenure):** Dạng nắm giữ các quyền đối với đất đai.

**Quy hoạch sử dụng đất (land-use planning):** Việc đánh giá có hệ thống tiềm năng đất đai, những phương án lựa chọn sử dụng đất và các điều kiện khác về tự nhiên, xã hội và kinh tế với mục đích lựa chọn và áp dụng các phương án sử dụng đất để mang lại lợi ích cao nhất cho người sử dụng đất mà không làm giảm các nguồn tài nguyên và môi trường, cùng với việc lựa chọn các biện pháp khuyến khích việc sử dụng đất đó. Quy hoạch sử dụng đất tại Việt Nam được thực hiện ở cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Quá trình quy hoạch bao gồm sự tham gia của người sử dụng đất, người lập quy hoạch và người ra quyết định. Lập quy hoạch sử dụng đất là một quá trình lập dựa trên đối thoại giữa tất cả các bên tham gia nhằm thỏa thuận và quyết định một dạng thức sử dụng đất bền vững cũng như vận hành và giám sát việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất đó.

**Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia:** Được áp dụng vào quy hoạch cấp chính phủ trung ương với đối tượng là đất đai cả nước, tài nguyên nước và các loại tài nguyên khác như một tổng thể.

**Ranh giới:** Hoặc là các đối tượng tự nhiên xác định giới hạn của một tài sản hoặc một đường hình học không có thực hoặc bề mặt xác định sự phân chia giữa hai đơn vị bất động sản được pháp luật thừa nhận. Ranh giới cũng được sử dụng để mô tả sự phân chia giữa các đặc tính có sự khác nhau về các đặc điểm hành chính, pháp lý, địa hình, sử dụng đất, vv.

**Sử dụng cao nhất và tốt nhất:** Một cụm từ thuộc lĩnh vực thẩm định có nghĩa rằng việc sử dụng bất động sản để tạo ra khả năng thu hồi rộng lớn nhất trên đất đai hoặc công trình xây dựng, hoặc cả hai, trong một thời gian nhất định.

**Sử dụng đất:** Việc con người sử dụng đất đai. Sử dụng đất có liên quan đến việc quản lý và biến đổi môi trường tự nhiên hoặc vùng hoang vu thành môi trường xây dựng như cánh đồng, đồng cỏ, khu dân cư. Khái niệm này cũng đã được định nghĩa là việc sắp xếp, hoạt động và tạo điều kiện cho con người thực hiện trên một dạng lớp phủ đất nhất định để sản xuất, thay đổi hoặc duy trì lớp phủ đất đó.

**Sử dụng đất bền vững:** Quan niệm trọng tâm của thuật ngữ này là sản xuất kết hợp với bảo tồn. Các định nghĩa khác bao gồm: (i) sử dụng đất sao cho duy trì sản xuất ở mức bằng hoặc cao hơn mức hiện tại trong

khi tại cùng một thời gian phải bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên như nước, chất đất sản xuất, đồng cỏ, rừng, v.v. mà sản xuất phụ thuộc vào các tài nguyên đó; (ii) sử dụng đất mà không làm suy giảm dần năng lực sản xuất của đất; (iii) sử dụng đất cần đáp ứng các nhu cầu hiện tại đồng thời phải bảo tồn nguồn tài nguyên cho các thế hệ trong tương lai. Thành tựu sử dụng đất bền vững không hạn chế các biện pháp kỹ thuật nhưng cần quan tâm tới các điều kiện kinh tế và xã hội cần thiết để bảo đảm thành công.

**Sự tăng giá tương lai:** Sự tăng giá này được đề cập tới như giá trị tiết kiệm.

**Tài sản:** Mọi thứ có khả năng sở hữu và chiếm giữ hợp pháp. Quyền sử dụng, chiếm hữu hưu, thụ hưởng và định đoạt đối với một vật mà bằng mọi cách hợp pháp để loại trừ tất cả mọi người khác can thiệp được vào các quyền này. Tài sản được phân loại thành hai nhóm: tài sản cá nhân và bất động sản.

**Tặng cho đất đai:** Chuyển quyền sử dụng đất, trong đó người nhận quyền không phải trả tiền cho người chuyển quyền.

**Thẩm định (giá):** Là việc ước lượng giá trị thị trường của tài sản.

**Thẩm định giá hàng loạt:** Quá trình định giá của một nhóm bất động sản tại một thời điểm cho trước và sử dụng các phương pháp theo chuẩn kỹ thuật. Tại Việt Nam, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm thực hiện định giá hàng loạt đối với đất đai tại địa phương để phê chuẩn bảng giá đất và công bố vào ngày 1 tháng 1 hàng năm.

**Thẩm định giá đất:** Việc thẩm định mà bản chất là ý kiến của chuyên gia về giá trị thị trường của một vị trí đất. Trong thẩm định giá đất, vị trí đất là một thửa đất được hoàn tất và sẵn sàng sử dụng theo tiêu chuẩn phổ biến trên khu vực. Việc thẩm định có thể bao gồm cả các tiện ích công cộng được tiếp cận như khí đốt, điện, điện thoại, cấp nước, thoát nước, với đường phố, vỉa hè, cống thoát nước cùng với cấp độ đã hoàn chỉnh.

**Thẩm quyền phán quyết (của tòa án):** Thẩm quyền của tòa án để nghe và quyết định một trường hợp riêng của vụ án (quyền lực của tòa án để nghe và quyết định về một vụ án hoặc một vấn đề).

**Thế chấp:** Việc chuyển quyền tài sản của một người vay (gọi là bên thế chấp) cho người cho vay (gọi là bên nhận thế chấp) để bảo đảm cho một khoản vay tài chính với quy định rằng tài sản đó sẽ được trả lại khi khoản vay được thanh toán vào một ngày xác định. Trong một vài hệ thống pháp luật, có quy định rằng bên nhận thế chấp có quyền bán tài sản khi lãi không được thanh toán theo đúng kỳ hạn và khoản vay không được thanh toán vào ngày đã xác định theo quy định đã được thoả thuận.

**Thế chấp bằng đất đai:** Thế chấp để vay được bảo đảm bằng việc thế chấp quyền sử dụng đất, trong đó lợi nhuận được bảo đảm bằng quyền sử dụng đất trao cho người cho vay theo quy định của pháp luật về thế chấp.

**Thời hạn:** Một khoảng thời gian được quy định, như là khoảng thời gian mà người vay phải trả món tiền đã vay, hoặc khoảng thời gian cho thuê, hoặc khoảng thời gian sử dụng đất.

**Thời hiệu:** Giới hạn thời gian mà ngoài giới hạn đó thì một hành động, khoản nợ hay tội phạm là không hợp lệ hoặc không được thực thi.

**Thu chi vận hành (operating budget):** Dự tính thu nhập và chi phí cho hoạt động của một bất động sản trong thời gian một năm.

**Thuê đất đai:** Đất được sử dụng theo một hợp đồng cho thuê mà theo đó quyền sở hữu độc quyền về đất (ở Việt Nam là quyền sử dụng đất) được chuyển từ bên cho thuê sang bên thuê với một khoản tiền thuê thỏa thuận và trong một khoảng thời gian thuê thỏa thuận.

**Thuế:** Một khoản chi bắt buộc tính trên tài sản hoặc cá nhân mà việc chi trả nhằm trợ giúp cho chính phủ.

**Thuê ròng:** Việc thuê bất động sản mà người thuê trả mọi chi phí cho bất động sản đó.

**Thuế tài sản:** Thuế hàng năm tính theo giá trị đối với bất động sản và tài sản cá nhân.

**Thu hồi đất (land recovery):** Một dạng chiếm giữ đất đai bắt buộc theo pháp luật do Nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật, được sử dụng ở Việt Nam dựa trên cơ sở của hệ thống tất cả đất đai thuộc sở hữu toàn dân.

**Thu nhập chịu thuế:** Tổng thu nhập trừ đi các khoản khấu trừ thuế. Thu nhập thuần từ hoạt động cộng với dự trữ thay thế trừ đi chi phí tài chính và các khoản khấu trừ cho phép.

**Thu nhập ròng:** Tổng thu nhập hàng năm trừ đi các khoản thu nhập bị mất do không được sử dụng hoặc không thu được tiền thuê, trừ đi các chi phí hoạt động.

**Thu nhập ròng từ hoạt động:** Khoản thu được khi tất cả chi phí hoạt động được trừ vào tổng thu nhập có hiệu quả.

**Thừa kế đất đai:** Việc một người nhận được quyền sử dụng đất sau cái chết người thuộc thế hệ trước trong gia đình hoặc không có ý nguyện của người chết để lại hoặc theo ý nguyện của người chết để lại.

**Thửa đất:** Một diện tích đất thuộc quyền tài sản đồng nhất và quyền sở hữu duy nhất. Ở Việt Nam, thuật ngữ thửa đất được định nghĩa là một diện tích đất thuộc quyền sử dụng đất duy nhất, đã được Nhà nước công nhận theo pháp luật.

**Tiền thuê (rent):** Khoản người thuê phải trả cho việc chiếm giữ bất động sản theo hợp đồng thuê.

**Tổng thu nhập:** Tổng số thu nhập trước khi trừ đi các chi phí.

**Tranh chấp đất đai:** Tranh chấp giữa các chủ sở hữu đất đai (chủ sử dụng đất ở Việt Nam) hoặc những người khác có liên quan về quyền sở hữu, quyền sử dụng, ranh giới thửa đất hoặc lợi ích, nghĩa vụ về sử dụng đất.

**Trọng tài:** Bên thứ ba mang tính trung lập thực hiện việc xem xét trạng thái của từng bên để đưa ra quyết định ràng buộc cuối cùng.

**Tỷ lệ bản đồ:** Tỷ số giữa khoảng cách trên mặt đất và khoảng cách trên bản đồ. Tỷ lệ nhỏ chỉ đến các bản đồ phủ lên một diện tích rộng như cả nước trên một tờ bản đồ, ví dụ như tỷ lệ 1:1.000.000. Tỷ lệ lớn chỉ đến các bản đồ phủ lên một diện tích nhỏ trên một tờ bản đồ, ví dụ như tỷ lệ 1:10.000, 1:5.000, 1:1.000 hay 1:500.

**Tỷ lệ chiết khấu:** Tỷ lệ lãi suất được sử dụng để đánh giá giá trị hiện tại của một giá trị tương lai bằng cách chiết khấu. Để mô phỏng các hành vi đầu tư trong khu vực tư nhân, tỷ lệ chiết khấu được thiết lập bằng với tỷ lệ yêu cầu lợi nhuận trong lĩnh vực đó. Để tính giá trị xã hội của lợi ích và chi phí, một tỷ lệ chiết khấu phù hợp về xã hội cần được áp dụng.

**Tỷ lệ thu hồi vốn nội bộ:** Chỉ số tài chính hoặc kinh tế của các lợi ích ròng dự kiến từ một dự án hay doanh nghiệp, được thể hiện theo tỷ lệ phần trăm. Trong phân tích tài chính, tỷ lệ thu hồi vốn nội bộ có thể so sánh với tỷ lệ lãi suất phổ biến trên thị trường.

**Tỷ lệ thu nhập:** Khoản thanh toán hàng tháng cho một khoản vay (bao gồm cả gốc, lãi, thuế và bảo hiểm rủi ro) chia cho tổng thu nhập hàng tháng của người vay.

**Tỷ lệ thu nhập ròng:** Thu nhập ròng chia cho tổng thu nhập.

**Tỷ lệ vốn hóa:** Tỷ lệ phần trăm hoặc mức lãi suất được xem xét như việc thu hồi vốn đầu tư hợp lý. Cách này được sử dụng trong phương pháp vốn hóa để xác định giá trị dựa trên thu hồi ròng.

**Vốn hóa:** Trong thẩm định giá, đây là phương pháp xác định giá trị của bất động sản bằng cách xem xét thu nhập ròng và tỷ lệ phần trăm hợp lý trong thu hồi vốn đầu tư.

**Xác lập quyền đối với đất đai (land title):** Chứng cứ pháp lý xác lập quyền của một người đối với đất đai.

# **Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam**



## TÓM TẮT

### Bối cảnh

Những thành công của Chính phủ Việt Nam trong đổi mới kinh tế và hiện đại hóa đã giúp Việt Nam trở thành một trong những nước phát triển kinh tế nhanh nhất thế giới. Những chính sách đổi mới ban đầu của công cuộc Đổi Mới vào giữa những năm 80 của thế kỷ trước đã tập trung vào việc giao ruộng đất của các hợp tác xã nông nghiệp cho các hộ gia đình và cá nhân. Việc này mang đến sự tăng trưởng rõ ràng trong sản xuất, đưa Việt Nam trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ 3 thế giới vào thời gian đó. Những chính sách tiếp theo trong những năm 90 của thế kỷ trước đã tập trung vào công nghiệp hóa, dẫn tới kết quả làm giảm đáng kể tỷ trọng nông nghiệp trong nền kinh tế đất nước xuống còn 20% GDP vào năm 2007 và tăng tỷ lệ đóng góp của công nghiệp và dịch vụ vào năm 2007 tương ứng là 42% GDP và 38% GDP. Là một phần của quá trình này, một lượng đáng kể đất đai đã chuyển dịch từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp và sự chuyển dịch tương ứng về người sử dụng đất.

Pháp luật và chính sách đất đai đã thường xuyên được đổi mới để tìm ra những giải pháp thực tế nhằm kết hợp giữa lý tưởng xã hội chủ nghĩa về sở hữu đất đai với những yêu cầu và áp lực của một nền kinh tế thị trường hiện đại đang nổi lên, cần xác định lại và chính xác hóa mối quan hệ giữa đất đai, con người, nhà đầu tư và Nhà nước (xem Bảng 1).

Tuy vậy, mặc dù thường xuyên điều chỉnh khung luật pháp để hoàn thiện lĩnh vực quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên Môi trường đã nhận được hơn 30.000 đơn tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của dân gửi tới từ 2003 tới 2006. Số lượng khiếu kiện tăng đều đặn và sự không vừa lòng của những người bị ảnh hưởng cũng như của nhà đầu tư chứng tỏ sự cần thiết của việc tiếp tục làm rành mạch và chi tiết đối với các quy định của pháp luật về đất đai.

Vì vậy, Chính phủ Việt Nam đã yêu cầu sự trợ giúp từ các nhà tài trợ và tổ chức quốc tế trong việc nghiên cứu những vấn đề này và đưa ra những khuyến nghị về hoàn thiện pháp luật trong quá trình sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai. Bản kiến nghị chính sách này được hình thành dựa trên nghiên cứu do Ngân hàng Thế giới tài trợ với sự hợp tác của Tổng cục Quản lý đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Mục tiêu của nghiên cứu là đánh giá những vấn đề có liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện và không tự nguyện được quy định trong pháp luật, chính sách hiện hành và việc thi những quy định đó. Việc đề xuất những bước hoàn thiện sẽ được xem xét trong quá trình chuẩn bị dự thảo Luật Đất đai mà dự định sẽ được Quốc hội xem xét và thông qua trước năm 2013.

### 1. Những tiến triển gần đây về pháp luật liên quan đến chuyển dịch và thu hồi đất đai

#### *Luật Đất đai thứ 2 năm 1993*

Trước Luật Đất đai 2003, khung chính sách (dựa trên Luật Đất đai 1993) chỉ chấp nhận một cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc. Việc chuyển dịch đất đai được thực hiện dựa trên quyết định hành chính của các cơ

**Bảng 1. Sự phát triển của luật pháp và chính sách có liên quan tới đất đai**

Văn bản pháp luật	Năm	Những điểm chính liên quan đến đất đai
<b>Hiến pháp đầu tiên</b>	1946	Điều 12: Quyền sở hữu cá nhân về tài sản của người dân Việt Nam được bảo đảm.
<b>Luật cải cách ruộng đất</b>	1953	Quyền sở hữu ruộng đất chuyển trực tiếp từ tay địa chủ sang tay người nông dân cày thuê cuốc mướn trên đất.
<b>Hiến pháp thứ 2</b>	1959	Điều 11 công nhận sở hữu Nhà nước (hay sở hữu toàn dân), sở hữu tập thể, sở hữu cá nhân và sở hữu tư sản dân tộc đối với các tư liệu sản xuất chủ yếu, bao gồm đất đai. Sở hữu ruộng đất của nông dân được công nhận nhưng khuyến khích hình thức sở hữu hợp tác xã.
<b>Hiến pháp thứ 3</b>	1980	Chỉ có sở hữu toàn dân được công nhận (điều 19), đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý (điều 20). Nhà nước giao và thu hồi đất đai theo kế hoạch.
<b>Đổi Mới</b>	1986	Đất đai sử dụng bởi các hợp tác xã nông nghiệp được Nhà nước khoán cho hộ gia đình, cá nhân để sử dụng.
<b>Luật Đất đai thứ 1</b>	1987	Quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân được bảo đảm. Tất cả các giao dịch đất đai đều thực hiện theo quyết định của Nhà nước, đất không có giá trị, thị trường đất đai chưa được công nhận.
<b>Hiến pháp thứ 4</b>	1992	Tiếp nhận nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân (Điều 17), đất đai do Nhà nước quản lý và Nhà nước giao đất cho các tổ chức và hộ gia đình, cá nhân sử dụng (Điều 18).
<b>Luật Đất đai thứ 2</b>	1993	Sở hữu toàn dân về đất đai, nhưng đất đai được công nhận là có giá và giá đất do Nhà nước quy định. Các hộ gia đình, cá nhân có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp đất đai. Chỉ áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc để tạo đất cho các dự án đầu tư phát triển. Tổ chức kinh tế chỉ có thể tiếp cận đất đai bằng cách thuê đất của Nhà nước.
<b>Luật sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai</b>	1998 2001	(i) Tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất để thực hiện các dự án xây dựng kinh doanh nhà ở và các dự án đổi đất lấy hạ tầng; (ii) Tổ chức kinh tế trong nước được nhận chuyển nhượng đất, thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ hộ gia đình, cá nhân; (iii) Cải thiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất đai của người đang sử dụng đất để giao cho các dự án đầu tư và giải quyết bồi thường, tái định cư cho người bị thu hồi đất.
<b>Luật Đất đai thứ 3</b>	2003	Sở hữu toàn dân về đất đai, nhưng đã quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan quản lý đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Công nhận giá đất trên thị trường. Các tổ chức kinh tế trong nước được lựa chọn hình thức Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất. Cải thiện sự bình đẳng giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Hạn chế áp dụng biện pháp thu hồi đất bắt buộc và vận hành hình thức chuyển dịch đất đai tự nguyện. Quy định cụ thể về giải quyết bồi thường và tái định cư. Hệ thống quản lý đất đai được cải thiện, cơ chế giám sát được nâng cao, đổi mới hệ thống giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai.
<b>Nghị định 84</b>	2007	Quy định cụ thể các điều kiện để công nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng mà không có giấy tờ pháp lý. Cho phép nhà đầu tư nước ngoài thực hiện đầu tư các dự án xây dựng kinh doanh nhà ở. Ban hành các quy định về trình tự, thủ tục công khai, minh bạch cho cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc và đảm bảo lợi ích cho người đang sử dụng đất đai bị thiệt hại.

quan nhà nước có thẩm quyền. Nhà đầu tư nhận đất từ Nhà nước để thực hiện dự án đầu tư phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước cũng như tiền bồi thường cho những người sử dụng đất trước đó. Nhà nước chỉ có quyền thu hồi đất đai cho các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tuy nhiên trên thực tế, cơ chế Nhà nước thu hồi đất cũng đã được áp dụng cho tất cả các dự án đầu tư kinh tế đem lại lợi ích riêng cho nhà đầu tư. Nhà đầu tư nhận thấy quy trình thu hồi quá phức tạp và khó khăn khi họ phải đàm phán về bồi thường với những người đang sử dụng đất, đồng thời phải đàm phán về đất đai với các cấp chính quyền tinh, huyện, xã mà thường bao gồm rất nhiều thủ tục không chính thức, cũng như các chi phí không chính thức. Cũng trong thời gian 5 năm đầu thực hiện thu hồi đất đai bắt buộc theo Luật Đất đai 1993, giá đất đai do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định theo khung giá đất của Chính phủ chỉ bằng 10-30% giá đất chuyển nhượng trên thị trường. Người bị thu hồi đất không hài lòng về việc bồi thường không thỏa đáng về đất đai và nhà đầu tư cũng không hài lòng về quy trình thực hiện quá phức tạp. Tuy nhiên, những khiếu kiện gửi tới các Ủy ban nhân dân địa phương thường nhận được rất ít phản hồi hoặc hầu như không, người khiếu kiện lại tiếp tục gửi tới các cấp quản lý cao hơn. Số người khiếu kiện đi tới các cơ quan trung ương ngày càng nhiều hơn đòi hỏi giải quyết trực tiếp, điều đó cho thấy cần phải có những đổi mới tiếp tục.

### ***Luật Đất đai 2003***

Luật Đất đai thứ ba năm 2003 đã đưa ra cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên thỏa thuận 2 bên giữa nhà đầu tư và những người đang sử dụng đất về việc chuyển nhượng đất, thuê đất hay góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc được thực hiện trên cơ sở những quyết định hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Một số nguyên tắc cơ bản về chuyển dịch đất đai trong Luật Đất đai hiện hành được tóm tắt như sau:

- Cơ chế Nhà nước thu hồi đất đai phải thực hiện theo quy hoạch sử dụng đất đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt và công bố công khai. Người sử dụng đất không được tự thay đổi mục đích sử dụng đất khi không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất.
- Cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc được áp dụng trong các trường hợp chuyển dịch đất đai bao gồm: thứ nhất là để sử dụng cho mục đích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; thứ hai là để thực hiện các dự án đầu tư có 100% vốn nước ngoài (bao gồm cả dự án ODA - Hỗ trợ phát triển chính thức của Chính phủ và FDI - Đầu tư trực tiếp của nước ngoài); thứ ba là để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế đặc thù như xây dựng hạ tầng cho các khu công nghiệp, khu dịch vụ, khu công nghệ cao, khu đô thị, khu dân cư nông thôn và các dự án thuộc nhóm có vốn đầu tư lớn nhất.
- Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng trong những trường hợp đất được chuyển sang sử dụng để thực hiện các dự án đầu tư trong nước không thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc hoặc trong trường hợp dự án được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc nhưng chủ đầu tư có nguyện vọng được thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Các điều kiện khác có liên quan đến cơ chế Nhà nước thu hồi đất bao gồm:

- Giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành phải phù hợp với giá đất trên thị trường, như vậy giá đất theo thị trường sẽ được áp dụng để tính giá trị bồi thường.
- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc bồi thường, tái định cư theo thủ tục đã được quy định.
- Nhà đầu tư nhận đất đai do Nhà nước giao hoặc cho thuê phải trả tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước theo giá thị trường.

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được quy định rất rõ ràng với các thủ tục đơn giản và phù hợp với chuẩn quốc tế. Cơ chế này đã được áp dụng trong khá nhiều dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh và đã hoạt

động khá tốt. Tuy nhiên, sau vài năm, một số vấn đề đã nảy sinh khi một số người đang sử dụng đất đã đòi giá cao hơn nhiều so với giá thị trường và nhà đầu tư khi đã nhận được phần lớn đất đai theo giá thị trường đã không thể hoàn tất việc nhận nốt phần diện tích đất còn lại cho dự án đã được xác định diện tích cụ thể. Hiện không có thủ tục nào trong pháp luật hiện hành để xử lý tình huống này.

## 2. Quan điểm của các bên liên quan tham gia vào chuyển dịch đất đai trên thực tế

### *Quan điểm của các nhà lãnh đạo địa phương về thực tiễn chuyển dịch đất đai*

Quan điểm của các lãnh đạo địa phương được thể hiện thông qua các ý kiến phát biểu với báo chí, tại các hội nghị hay tại các văn bản do chính quyền địa phương ban hành. Trong nghiên cứu này đã lựa chọn quan điểm của lãnh đạo 3 thành phố lớn trực thuộc trung ương là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng.

Quan điểm của các nhà lãnh đạo **Hà Nội**, nơi có giá đất cao nhất Việt Nam, là giá đất cần được Nhà nước quản lý chặt chẽ và giá thị trường được chấp nhận như trong quy định là không phù hợp với thực tiễn của địa phương. Do đó, giá đất tại Hà Nội được xác định chỉ ở mức 50-70% của giá đất thị trường. Lãnh đạo Hà Nội cũng cho rằng các hình thức khác của quy định như việc bồi thường bằng một thửa đất phi nông nghiệp gần khu vực thương mại khi người sản xuất nông nghiệp bị thu hồi nhiều hơn 30% đất nông nghiệp là không thực tế. Các cơ quan có thẩm quyền của địa phương cũng không ủng hộ cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện khi họ cho rằng việc này sẽ cản trở các nhà đầu tư chừng nào chưa có quy định pháp luật để xử lý tình huống một số người sử dụng đất không đồng ý với mức giá phù hợp và gây cản trở việc triển khai dự án, đồng thời cũng cho rằng giá đất trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện luôn luôn cao hơn trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, dẫn tới sự bất công bằng.

Mặt khác, việc giải quyết tái định cư tại Hà Nội được quản lý khá hiệu quả với hàng nghìn căn hộ tái định cư. Tuy nhiên, chất lượng nhà và vị trí nơi tái định cư thường là những nguyên nhân của tình trạng hầu hết các gia đình được tái định cư đã bán nhà tái định cư để chuyển tới một nơi khác phù hợp hơn đối với cuộc sống của họ.

**Đà Nẵng** là một vị trí phù hợp để trở thành trung tâm đô thị của miền Trung Việt Nam. Các nhà lãnh đạo tại đây tập trung vào quy hoạch và phát triển hạ tầng để tạo ra một thành phố hiện đại. Đà Nẵng áp dụng phương thức tiếp cận riêng về đất đai và giá trị đất được sử dụng như nguồn thu chính cho ngân sách địa phương và được sử dụng để phát triển hạ tầng cho địa phương, bố trí tái định cư theo quy mô lớn, tiến hành thu hồi đất đai cùng với thực hiện cơ chế gộp đất và điều chỉnh lại đất đai theo chỉ đạo trực tiếp của Ủy ban nhân dân thành phố. Kho bạc nhà nước của địa phương đóng vai trò cung cấp vốn để thực hiện và được trả lại khi ngân sách địa phương có nguồn thu đất đai. Chuyển dịch đất đai được thực hiện trên cơ sở các thủ tục về chuyển dịch đất đai bắt buộc và sự đồng thuận đạt được giữa cơ quan có thẩm quyền của địa phương và người sử dụng đất. Đà Nẵng đã thành công trong việc tăng nguồn thu từ đất bằng cách thu hồi đất rộng hơn mức cần thiết của các dự án hạ tầng và sau đó cho đấu giá phần đất đai rộng hơn để sử dụng vào mục đích dịch vụ và thương mại.

Trung tâm kinh tế quan trọng nhất ở các tỉnh phía Nam là **thành phố Hồ Chí Minh**. Rất nhiều nhà đầu tư đã sử dụng hình thức chuyển dịch đất đai tự nguyện từ trước năm 2004 và muốn sử dụng phương thức này ngay cả khi được áp dụng phương thức chuyển dịch đất đai bắt buộc. Lãnh đạo thành phố áp dụng cách tiếp cận đất đai định hướng thị trường và bồi thường về đất được xác định theo giá đất thị trường trên cơ sở định giá đất do các tổ chức dịch vụ định giá cung cấp.

### *Quan điểm của nhà đầu tư về thực tiễn chuyển dịch đất đai*

Ý kiến của các nhà đầu tư được thu thập từ các cuộc gặp gỡ định kỳ giữa các nhà đầu tư và Chính phủ. Kết quả cho thấy các vấn đề nảy sinh nhiều nhất trong khoảng thời gian từ 2002 đến 2004, trước khi Luật Đất

đai mới có hiệu lực thi hành. Phần lớn các vấn đề này sinh liên quan tới các thủ tục hành chính về đất đai - đặc biệt là vấn đề tiếp cận đất đai và quyền đối với đất đai của doanh nghiệp. Những vấn đề về thủ tục hành chính trong quản lý đất đai đã được giảm bớt trong một thời gian rồi lại tăng trở lại vào năm 2007, tập trung vào vấn đề giới thiệu địa điểm đầu tư và việc giải quyết tình trạng một số người đang sử dụng đất bất hợp tác làm chậm tiến độ triển khai dự án, làm cho vấn đề chuyển dịch đất đai trở nên phức tạp.

### ***Quan điểm của những người bị ảnh hưởng về thực tiễn chuyển dịch đất đai***

Năm 2005, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành kiểm tra việc thực hiện luật đất đai tại tất cả các địa phương. Người sử dụng đất có khiếu nại đã gặp các đoàn kiểm tra để nộp đơn thư khiếu nại. Những khiếu nại này đã được phân tích và phân loại, 70% những khiếu nại này có liên quan đến việc thi không đúng về bồi thường đất đai và tái định cư; phần còn lại liên quan đến vi phạm pháp luật đất đai của các cơ quan quản lý, các khiếu nại về những quyết định hành chính giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại đòi lại đất cũ mà nay người khác đang sử dụng. Trong số 70% khiếu nại liên quan tới việc thi không đúng về bồi thường và tái định cư, 70% (hay một nửa các khiếu nại) liên quan tới việc giá đất tính bồi thường không phù hợp với giá đất trên thị trường. Phần lớn những khiếu nại này đề cập về vấn đề định giá đất nông nghiệp quá thấp theo phương pháp dựa trên thu nhập từ sản xuất nông nghiệp như pháp luật quy định.

### ***Nhận thức***

Mặc dù thế chế liên tục được cải tiến và cập nhật, đánh giá của Bộ Tài nguyên và Môi trường về kiểm tra thi hành Luật Đất đai cho thấy các cán bộ quản lý đất đai cấp huyện và xã đều không hiểu chính xác Luật Đất đai 2003 và các Nghị định hướng dẫn. Phần lớn vẫn tiếp tục áp dụng pháp luật và các thủ tục theo quy định của Luật đất đai 1993. Bộ Tài nguyên và Môi trường thường xuyên tổ chức các cuộc hội nghị tập huấn ngay sau khi có những thay đổi trong hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, việc này cũng không thực sự đem lại hiệu quả trong việc nâng cao hiểu biết về pháp luật.

Trong cộng đồng, nhận thức thậm chí còn thấp hơn, hiểu biết của người dân về những quyền đối với đất đai còn rất thiếu, đặc biệt trong các nhóm dân tộc thiểu số hay ở vùng nông thôn. Các luận cứ đưa ra trong các đơn khiếu nại thường không viễn dẫn theo căn cứ của luật pháp.

### ***Sự tham gia***

Phần lớn việc thu hồi đất đai bắt buộc hiện nay do các Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (do Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập) thực hiện. Ban này chịu trách nhiệm tất cả các hoạt động liên quan như thu hồi đất, bồi thường và tái định cư. Hoạt động của Ban dựa trên các quy tắc hành chính. Sự tham gia của cộng đồng, các tổ chức xã hội và những người bị ảnh hưởng còn rất hạn chế. Trên khắp cả nước, các thủ tục là giống nhau và mang nặng tính hành chính. Các yếu tố xã hội như các hoàn cảnh riêng của cộng đồng dân tộc thiểu số thường không được xem xét cụ thể. Mặt khác, thiểu số tham gia của các bên liên quan cũng làm cho chi phí bồi thường cao hơn mức cần thiết khi không có điều kiện tổ chức thương thảo với cộng đồng nhằm đưa ra những giải pháp đổi mới có khả năng đem lại lợi ích cho cả đôi bên.

### ***Kiểm tra***

Bộ Tài nguyên và Môi trường đưa ra quan điểm về việc các cơ quan quản lý cấp cao có trách nhiệm kiểm tra định kỳ việc thi pháp luật đất đai của các cơ quan quản lý cấp dưới trực thuộc. Bộ đã tiến hành kiểm tra việc thi Luật Đất đai trên phạm vi cả nước vào năm 2005; vào năm 2006 Bộ tiếp tục tiến hành kiểm tra thực thi một số lĩnh vực cụ thể gồm: (i) quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt nhưng không thực hiện (quy hoạch treo); (ii) không hoàn thành việc bồi thường, tái định cư sau khi đã có quyết định thu hồi đất (giải tỏa treo); (iii) dự án không thể triển khai sau khi đã được bàn giao đất (dự án treo). Trước khi thực hiện kiểm tra, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã công khai kế hoạch kiểm tra và thiết lập một “đường dây

nóng” để nhận thư điện tử, điện thoại và thư bưu điện từ người dân và doanh nghiệp để thu thập thông tin về các vi phạm pháp luật trong vùng. Bộ đã nhận được hàng nghìn ý kiến phản hồi và kết luận rằng người dân đã sẵn sàng tham gia kiểm tra việc thực thi Luật Đất đai.

### 3. Các vấn đề liên quan đến pháp luật hiện hành và việc thực thi

#### *Chuyển dịch đất đai bắt buộc*

Phân tích về các thủ tục hiện hành đối với chuyển dịch đất đai bắt buộc có thể đưa ra những vấn đề sau:

- Hiện tại có hai hình thức của đơn vị thực hiện bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Thứ nhất là Tổ chức phát triển quỹ đất. Đây là một tổ chức cố định do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập, chịu trách nhiệm thu hồi đất theo quy hoạch sử dụng đất và không thu hồi đất cho các dự án đầu tư cụ thể. Tổ chức này chịu trách nhiệm về thu hồi đất, quản lý đất đã thu hồi, tiến hành đấu giá đất cho các dự án đầu tư và chuyển nhượng đất cho nhà đầu tư. Thứ hai là Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, là một ban hoạt động tạm thời do Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập có nhiệm vụ thực hiện việc bồi thường, tái định cư cho từng dự án đầu tư cụ thể. Ban này hoạt động theo các nguyên tắc hành chính chứ không theo cơ chế thị trường.
- Khi công tác thu hồi đất được thực hiện theo quy hoạch sử dụng đất và không theo các dự án cụ thể, đất được định giá theo hiện trạng sử dụng, tuy vậy đất đã thu hồi đôi khi không được đưa vào sử dụng vì không có nhà đầu tư nào quan tâm. Tuy nhiên, khi việc thu hồi đất được thực hiện cho từng dự án cụ thể thì giá thị trường thường cao hơn và người đang sử dụng thường không thỏa mãn khi bồi thường không được tính theo mức giá cao đó.
- Hiện vẫn không xác định rõ hình thức hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất, đó là một tổ chức dịch vụ công hay doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Tổ chức cần nguồn tài chính để hoạt động nhưng không thể vay từ ngân hàng đầu tư hay thương mại.
- Mặc dù Luật yêu cầu áp dụng giá thị trường để định giá bồi thường đất đai, nhưng không có quy định về thủ tục thực hiện định giá đất đai theo thị trường. Do đó trong thực tế, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn quy định giá và không có phương thức nào để phán xử khi có những ý kiến bất đồng về giá đất.
- Theo pháp luật về đất đai, giá đất nông nghiệp được xác định trên cơ sở lợi ích thu được từ sản xuất nông nghiệp, điều này dẫn tới mức giá rất thấp. Trong những trường hợp đất nông nghiệp được chuyển sang thành đất phi nông nghiệp, giá đất sau khi chuyển dịch thường cao hơn đáng kể. Luật hiện tại cho phép tăng thêm giá trị 20-50% giá đất ở khi tính bồi thường cho đất nông nghiệp trên cùng thửa đất có nhà ở, nhưng cơ chế này không được áp dụng cho những trường hợp khác.
- Nguyên tắc cơ bản của Luật Đất đai hiện hành là đảm bảo sự hỗ trợ cần thiết cho người sử dụng đất bị thu hồi đất sao cho họ có thể khôi phục lại cuộc sống, thay đổi nghề nghiệp và nguồn thu nhập bị mất mát. Tuy nhiên, mọi đền bù và hỗ trợ vẫn chỉ được trả một lần ngay khi nhà nước thu hồi đất, những bồi thường thiệt hại cho những lợi ích không tính được bằng tiền và những lợi ích lâu dài vẫn chưa được xem xét đầy đủ và hợp lý.Thêm vào đó, khá nhiều quy định pháp luật còn thiếu thực tiễn hoặc không được các Ủy ban nhân dân địa phương vui lòng thực hiện. Những người sử dụng đất bị ảnh hưởng thường không được đền bù đầy đủ cho những thiệt hại đã được pháp luật thừa nhận. Sự thiếu phù hợp thực tiễn lớn nhất là những quy định liên quan tới cách tạo cơ hội cho người sử dụng đất bị ảnh hưởng chuyên đổi nghề nghiệp và khôi phục cuộc sống cũ của họ. Những người nông dân bị thiệt hại thường không đủ điều kiện để tìm kiếm một công việc trong khu vực phi nông nghiệp; chính quyền địa phương và nhà đầu tư cũng không thực sự chủ động trong việc tìm kiếm giải pháp thực tiễn cho tình trạng này. Hàng loạt giải pháp đã được đề xuất để giải quyết những trường hợp thu hồi đất đai khiến cho người dân mất đi sinh kế. Một trong những giải pháp này là hỗ trợ cho những người sử dụng đất nông nghiệp mất trên 30% diện tích đất của họ một thửa đất kinh doanh dịch vụ gần các khu công nghiệp hay đất ở trong các khu đô thị.

- Việc bồi thường và hỗ trợ thường không được xem xét trong mối quan hệ với các dự án đầu tư liên quan, ví dụ bồi thường và tái định cư cho những người sử dụng đất bị ảnh hưởng và cấp đất cho nhà đầu tư được tiến hành theo 2 quy trình riêng biệt. Mặt khác, nhà đầu tư muốn theo đuổi kế hoạch đầu tư riêng của mình mà không bao giờ nghĩ tới trách nhiệm xa hơn của họ đối với những người sử dụng đất bị thiệt hại, trong khi đó, chính quyền địa phương cũng cho rằng nhiệm vụ của họ đã hoàn thành sau khi quá trình thực hiện bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã hoàn thành.
- Các quy định hiện hành không xác định rõ quyền được chia sẻ lợi ích của người dân sống trên đất bị thu hồi. Nhà đầu tư thường bị yêu cầu “tự nguyện” đóng góp xây dựng đường xá hay hạ tầng công cộng khác vì việc này vẫn xảy ra trên thực tế như một khoản mà nhà đầu tư phải trả để đẩy nhanh các thủ tục về đất đai.
- Quyết định thu hồi đất ở chỉ có thể được ban hành khi khu vực tái định cư đã hoàn tất. Điều kiện sống của nơi tái định cư phải tốt hơn hoặc bằng so với nơi ở cũ và khu vực tái định cư phải được quy hoạch như một phần của quy hoạch tổng thể cấp tỉnh gắn với khả năng tiếp cận điều kiện tốt về cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, các quy định nguyên tắc như vậy thường không được tuân thủ trong thực tế triển khai. Người dân bị mất nhà ở thường không có sự lựa chọn về nơi tái định cư mà phải tuân theo những quyết định về nơi tái định cư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Các khu vực tái định cư thường có chất lượng rất kém, hay ở những vùng xa nơi giá đất rất thấp; các giá trị văn hóa, tâm linh, tín ngưỡng thường ít được xem xét đến trong quy hoạch các khu vực tái định cư.
- Luật Đất đai và các Nghị định hướng dẫn của Chính phủ đã từng bước quy định những tiêu chí phù hợp về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người sử dụng đất không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Luật Đất đai có những quy định cụ thể về những giấy tờ về sử dụng đất có giá trị pháp lý tương đương như Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Các Nghị định của Chính phủ còn quy định chi tiết hơn với việc xác định các trường hợp mà người sử dụng đất không có giấy tờ về sử dụng đất nhưng được nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi đất đai của họ đang sử dụng bị Nhà nước thu hồi. Đó là những quy định có tính xã hội cao, hướng tới việc bảo vệ quyền và lợi ích của người sử dụng đất đối với thửa đất đã sử dụng trước ngày Luật Đất đai 1993 có hiệu lực thi hành mà không có giấy tờ về sử dụng đất.
- Luật Đất đai Việt Nam được xây dựng và áp dụng đồng đều cho tất cả các đối tượng sử dụng đất, không có quy định riêng biệt nào về việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho những nhóm đối tượng dễ bị tổn thương như các dân tộc thiểu số và người nghèo; những chính sách cũng chưa kết hợp đầy đủ với những chính sách hỗ trợ cho các dân tộc thiểu số, chính sách giảm nghèo và các chính sách về bình đẳng giới, v.v.
- Luật Đất đai và các Nghị định hướng dẫn của Chính phủ đã đưa ra nhiều quy định hướng tới chỉ cho phép các dự án hiệu quả và nhà đầu tư có năng lực được tiếp cận đất đai. Tuy nhiên, vẫn còn những trường hợp mà nhà đầu tư được giao đất nhưng không thực hiện đầu tư, để đất hoang không sử dụng trong nhiều năm liền, dường như để chờ đất lên giá sẽ chuyển nhượng cho người khác, trong khi những người sử dụng đất bị thu hồi đất lại không thể tìm được đất đai khác để sinh sống. Tình trạng này xảy ra khá phổ biến ở một số tỉnh nhưng vẫn chưa có văn bản pháp luật nào đủ chi tiết để khắc phục triệt để nhược điểm này.

Vẫn đề then chốt ở đây là pháp luật đất đai còn tập trung nhiều vào tạo cơ chế thuận lợi để thu xếp đất đai cho phát triển nhưng không đủ quan tâm tới mặt bền vững xã hội cho những cộng đồng và người sử dụng đất bị thiệt hại. Trong thực tế, thu hồi đất đai cho các dự án đầu tư phải đổi mới với những thử thách rất lớn. Trước hết, lãnh đạo cấp tỉnh của Việt Nam luôn mong muốn sự phát triển kinh tế như là phương thức giúp tỉnh họ thoát khỏi đói nghèo và do đó thường đưa ra nhiều ưu đãi cho các nhà đầu tư và các dự án đầu tư của họ, hệ quả tiếp theo thường là sự thiếu quan tâm tới người sử dụng đất bị Nhà nước thu hồi đất. Thứ hai, một số quy định pháp luật đã không được thực thi tại các cấp địa phương hoặc là được thực hiện theo hướng tạo thuận lợi cho nhà đầu tư; trong một số trường hợp, có dấu hiệu của quan liêu hay tư lợi trong mối liên kết với các nhà đầu tư. Thứ ba, giá đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để tính giá trị bồi thường

và tái định cư thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường; những hỗ trợ của nhà nước cho những người sử dụng đất bị ảnh hưởng nhằm khôi phục chỗ ở, sinh kế và công việc vẫn chưa thỏa đáng. Thứ tư, vẫn còn thiếu những cơ chế rõ ràng về việc kiểm tra, thanh tra định kỳ về đất đai của cơ quan quản lý cấp trên đối với các cơ quan quản lý cấp dưới trực thuộc; việc kiểm tra không được tổ chức thường xuyên; những vi phạm không được phát hiện và xử lý kịp thời. Thứ năm, vẫn còn thiếu những cơ chế hợp lý để khuyến khích sự tham gia của người dân, cộng đồng và các tổ chức xã hội vào công tác giám sát việc thực hiện pháp luật đất đai của các cơ quan hành chính; giám sát quá trình chuyển dịch đất đai, tạo sự đồng thuận về chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan tới chuyển dịch đất đai và giải quyết khiếu nại của dân.

### ***Chuyển dịch đất đai tự nguyện***

Phân tích các thủ tục về chuyển dịch đất đai tự nguyện có thể đưa ra những vấn đề sau:

- Chuyển dịch đất đai tự nguyện áp dụng cho một số dự án có nguồn vốn đầu tư trong nước hay liên doanh trong nước với nước ngoài, trong khi chuyển dịch đất đai bắt buộc được áp dụng cho tất cả các dự án 100% vốn đầu tư nước ngoài dẫn đến bất bình đẳng giữa doanh nghiệp trong nước và nước ngoài.
- Pháp luật về đất đai không có những quy định giải quyết những trường hợp khi một số người sử dụng đất đòi hỏi một mức giá đất cao hơn so với đa số phần còn lại, hay cao hơn nhiều so với giá thị trường. Nhà đầu tư đe phòng những tình huống này xảy ra nên thường rất cảnh giác khi lựa chọn đầu tư vào một khu vực nào đó.

## **4. Thực tiễn quốc tế có thể xem xét áp dụng vào Việt Nam**

### ***Chia sẻ lợi ích***

Những nghiên cứu về chính sách chia sẻ lợi ích đã được tiến hành nhằm vào tính khả thi của chính sách này, ví dụ như trong các dự án chịu nhiều tác động về xã hội và môi trường như các dự án thủy điện, khai khoáng, xây dựng khu kinh tế, các hệ thống thủy lợi lớn. Mỗi dự án cần xây dựng những hệ thống riêng phù hợp về chia sẻ lợi ích. Việc chia sẻ lợi ích có thể xem xét dưới dạng lợi ích bằng tiền hay lợi ích không bằng tiền. Lợi ích bằng tiền có thể là các khoản bồi thường thêm cho dân cư bị ảnh hưởng, thiết lập các quỹ phát triển vùng dài hạn, thiết lập quan hệ đối tác giữa nhà đầu tư và cộng đồng để chia sẻ những lợi nhuận lâu dài thu được từ dự án. Có thể lấy ví dụ cụ thể dự án thủy điện sẽ cung cấp điện và nguồn nước với giá ưu đãi dài hạn, chia sẻ nguồn thu dưới hình thức những khoản đóng góp thường niên cho chính quyền địa phương, chia sẻ cổ phần cho chính quyền địa phương hay trả thuế trực tiếp cho ngân sách địa phương. Chia sẻ lợi ích không bằng tiền có thể thực hiện dưới hình thức khôi phục sinh kế cho cộng đồng, xây dựng hạ tầng xã hội như nhà cửa, trường học, y tế hay hệ thống cấp thoát nước.

### ***Chính sách gop đất - điều chỉnh lại đất đai***

Góp đất - điều chỉnh lại đất đai đô thị được sử dụng rộng rãi tại Australia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và hiện tại đang được áp dụng tại một số nước khác ở châu Á. Các thửa đất nông nghiệp được thu hồi và chuyển đổi thành một vùng đô thị theo quy hoạch với đầy đủ hạ tầng như các dịch vụ, hạ tầng công cộng, những không gian mở và các khu dân cư. Các khu vực được phân chia phù hợp để bồi thường cho những người bị thiệt hại. Giá trị bất động sản tại khu vực mới (đô thị) sẽ cao hơn nhiều so với khu vực trước đó (nông nghiệp). Những người bị thiệt hại có cơ hội tham gia vào quá trình từ khi quy hoạch cho tới thực hiện. Cơ chế này sẽ chỉ thích hợp với những điều kiện cụ thể nhất định và khi đạt được các lợi thế về sự đồng thuận và công bằng, nhược điểm của cơ chế này là cần nhiều thời gian để thảo luận kế hoạch và thực hiện.

### ***Quyền phát triển có thể chuyển nhượng được***

Quyền phát triển có thể chuyển nhượng (TDR) bắt nguồn từ Hoa Kỳ, nơi đã áp dụng để bảo vệ các khu vực nhạy cảm về môi trường. Cách này hiện đang được sử dụng tại Ấn Độ để thu hồi đất cho các mục đích công

công phi thương mại như đường xá, trường học, bệnh viện và các không gian mở công cộng. TDR được phát hành cho các khu vực đất đai được giành cho các mục đích này và người dân được cấp TDR có quyền xây nhà trên khu vực đất còn lại của họ hay trên đất khác của họ. Họ có thể chuyển nhượng TDR cho người khác. Ví dụ tại Mumbai, những người bị thiệt hại có thể chọn bồi thường hoặc nhận TDR.

## 5. Khuyến nghị

Báo cáo này đã kiến nghị việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai hiện hành ở Việt Nam tập trung vào các vấn đề sau:

- Hoàn thiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên thỏa thuận dân sự giữa người đang sử dụng đất và nhà đầu tư sao cho mở rộng hơn nữa khả năng áp dụng của cơ chế này. Việc hoàn thiện cơ chế này dựa trên các sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật bao gồm: (i) nhà đầu tư cần đăng ký việc thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện gắn với quá trình định giá đất và động viên sự tham gia của cộng đồng; (ii) cần có sự tham gia của hệ thống hành chính hoặc tòa án trong trường hợp nhà đầu tư đã thỏa thuận được với hầu hết những người đang sử dụng đất nhưng còn lại một số ít người đang sử dụng đất không hợp tác với nhà đầu tư hoặc đòi hỏi giá đất ở mức không thể chấp nhận được; (iii) hoàn thiện hệ thống quyền đối với đất đai của các nhà đầu tư trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài trên nguyên tắc bình đẳng của Tổ chức Thương mại thế giới nhằm tạo thuận lợi cho cơ chế nhà đầu tư tiếp cận trực tiếp với đất đai thông qua thỏa thuận với người đang sử dụng đất.
- Hoàn thiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc dựa trên các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền sao cho giảm bớt tác động trực tiếp của bộ máy hành chính và đưa gần hơn với nguyên tắc đồng thuận về chia sẻ lợi ích giữa các bên tham gia. Việc hoàn thiện cơ chế này dựa trên các sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật bao gồm: (i) hoàn thiện cơ chế hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất để thay các cơ quan hành chính thực hiện quyết định hành chính về thu hồi đất nhằm khắc phục khả năng xảy ra sự quan liêu và tư lợi của bộ máy hành chính, đồng thời dễ tạo được tính đồng thuận giữa các bên tham gia, bên cạnh đó cho phép các doanh nghiệp được tham gia cung cấp dịch vụ thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng; (ii) vận hành hệ thống định giá đất phù hợp với thị trường để tính toán hợp lý các khoản về bồi thường, hỗ trợ và giải quyết tái định cư cho người bị thiệt hại; (iii) quy định cụ thể cơ chế chia sẻ lợi ích lâu dài đối với các dự án có ảnh hưởng trên phạm vi lớn tới nhiều cộng đồng dân cư như dự án thủy điện, dự án khai thác khoáng sản, dự án xây dựng sân bay, dự án xây dựng các khu kinh tế lớn và khu công nghệ cao, v.v. (iv) quy định cụ thể cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai trong thực hiện các dự án nâng cấp đô thị, xây dựng lại các khu dân cư nghèo, v.v. (v) thành lập quỹ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từ ngân sách nhà nước, từ đóng góp của các nhà đầu tư, từ quyên góp xã hội để tạo thuận lợi, làm tốt hơn việc hỗ trợ dài hạn cho các cộng đồng, người dân bị thiệt hại trong quá trình chuyển dịch đất đai.
- Xác định ranh giới hợp lý trong việc áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện trên nguyên tắc cơ chế lấy đất bắt buộc chỉ áp dụng đối với các dự án vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh.

Báo cáo đã tiếp tục đề xuất việc hoàn chỉnh các chính sách đất đai nhằm bảo đảm quá trình triển khai thực tiễn có hiệu quả, bảo đảm phát triển kinh tế đồng thời với tạo bền vững xã hội. Các chính sách về chia sẻ lợi ích tự nguyện; động viên sự tham gia của người dân, cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội; tăng cường đối thoại giữa chính quyền và người dân; tạo đồng thuận thực sự giữa các bên liên quan đến dự án đầu tư; tăng cường kiểm tra, thanh tra của cơ quan hành chính cấp trên đối với cấp dưới được phân tích và đề xuất cụ thể trong Báo cáo này.

## 1. GIỚI THIỆU CHUNG

Nước Việt Nam đã giành được độc lập từ năm 1945 và Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam được Quốc hội khóa I thông qua vào năm 1946 (gọi là Hiến pháp 1946). Từ đó, kinh tế - xã hội của đất nước được phát triển dựa trên mô hình kinh tế chỉ huy tập trung, Nhà nước thực hiện chế độ bao cấp đối với mọi hoạt động kinh tế. Trong Hiến pháp 1946, Điều thứ 12 đã khẳng định “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”, trong đó đất đai là một tài sản quan trọng nhất của mọi người. Chính sách đất đai trong giai đoạn này tập trung chủ yếu vào sử dụng đất nông nghiệp có hiệu quả để thoát khỏi nạn đói năm 1945. Từ 1946 tới 1954, Việt Nam tập trung sức của toàn dân vào cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp. Chính sách đất đai quan trọng nhất trong giai đoạn này thực hiện cải cách ruộng đất trên cơ sở Luật cải cách ruộng đất được Quốc hội thông qua vào năm 1953. Cải cách ruộng đất được thực hiện từ đó tới năm 1955 trên nguyên tắc xóa bỏ sở hữu đất đai của địa chủ để chia cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp.

Sau khi hòa bình được lập lại (năm 1954), Quốc hội Việt Nam đã thông qua Hiến pháp lần thứ hai vào năm 1959 (gọi là Hiến pháp 1959). Hiến pháp 1959 công nhận chế độ sở hữu nhà nước (sở hữu toàn dân), sở hữu tập thể, sở hữu của người lao động riêng lẻ, sở hữu của tư sản dân tộc về tư liệu sản xuất bao gồm cả đất đai (Điều 11), nhưng Nhà nước ưu tiên bảo hộ đối với sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể (Điều 12 và Điều 13). Trong Hiến pháp này, quyền sở hữu ruộng đất của nông dân được Nhà nước bảo hộ, nhưng Nhà nước khuyến khích nông dân vào các hợp tác xã nông nghiệp. Trong vài năm đầu hoạt động (1960-1965), hình thức hợp tác xã nông nghiệp đã đưa năng suất và sản lượng nông nghiệp của Việt Nam lên mức cao nhất khu vực Đông Nam Á.

Từ năm 1965, Việt Nam lại tập trung sức của toàn dân vào cuộc kháng chiến chống lại sự chiếm đóng của Hoa Kỳ ở phía Nam để thống nhất đất nước. Vào năm 1975, chiến tranh kết thúc và nước Việt Nam được thống nhất. Năm 1980, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Hiến pháp lần thứ ba (gọi là Hiến pháp 1980), trong đó Nhà nước công nhận chỉ một hình thức sở hữu toàn dân về đất đai (Điều 19) và đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch chung (Điều 20). Trong thời gian này, người đang sử dụng đất chỉ có quyền được sử dụng, ai có nhu cầu sử dụng đất thì được Nhà nước giao không thu tiền, ai không còn nhu cầu sử dụng thì Nhà nước thu hồi lại đất. Đối với các dự án đầu tư xây dựng hạ tầng hoặc phát triển công nghiệp, đô thị thì Nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất nông nghiệp và điều chỉnh lại đất nông nghiệp giữa các hợp tác xã nông nghiệp. Từ đây cho thấy vì Nhà nước thực hiện chế độ bao cấp về đất đai nên thường ít xảy ra các tranh chấp, khiếu kiện của người sử dụng đất. Trong hoàn cảnh như vậy, hệ thống quản lý đất đai thực sự không quan trọng, nhiệm vụ chủ yếu là xác định chính xác diện tích để tính thuế sử dụng đất nông nghiệp của các hợp tác xã.

Từ thời điểm này, cơ chế kinh tế bao cấp của Nhà nước làm cho người dân không phải lo về kinh tế, ít khiếu kiện về đất đai, nhưng không tạo được động lực phát triển từ tất cả các thành phần kinh tế, đất đai sử dụng không có hiệu quả. Sản xuất nông nghiệp của các hợp tác xã nông nghiệp có năng suất và sản lượng rất

thấp, tình trạng thiếu lương thực đã lan rộng trên phạm vi cả nước. Nhìn rộng hơn sang các khu vực kinh tế công nghiệp và dịch vụ, các cơ sở sản xuất, kinh doanh của Nhà nước nắm giữ một diện tích đất phi nông nghiệp rất lớn nhưng hiệu quả sử dụng không cao, năng suất và sản lượng của các ngành kinh tế phi nông nghiệp cũng rất thấp.

Vào năm 1986, Nhà nước Việt Nam đã quyết định thực hiện công cuộc “Đổi mới” đất nước, trước hết tập trung vào đổi mới kinh tế. Điểm đột phá của quá trình đổi mới kinh tế là quyết định cải cách chính sách đất đai nông nghiệp: Nhà nước giao đất sản xuất nông nghiệp do hợp tác xã nông nghiệp sử dụng cho hộ gia đình, cá nhân để sử dụng ổn định lâu dài. Nói cách khác, sản xuất nông nghiệp đã được chuyển từ phương thức hợp tác xã nông nghiệp sang phương thức hộ gia đình. Chính sách này đã tạo bước ngoặt quan trọng trong phát triển kinh tế nông nghiệp của Việt Nam: từ một nước thiếu lương thực Việt Nam đã trở thành một nước xuất khẩu gạo đứng hàng thứ ba trên thế giới. Thành công đổi mới trong khu vực kinh tế nông nghiệp đã giúp cho Việt Nam tiếp tục đổi mới khu vực kinh tế công nghiệp và dịch vụ. Mặt khác, chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân để sử dụng ổn định lâu dài đã đòi hỏi xây dựng pháp luật về đất đai, thiết lập hệ thống địa chính và tổ chức bộ máy quản lý đất đai theo các cấp hành chính. Luật Đất đai đầu tiên của Việt Nam được ban hành vào năm 1987. Thực chất của Luật này là luật hóa chính sách Nhà nước giao đất sản xuất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân và xây dựng nền móng đầu tiên của hệ thống địa chính Việt Nam. Chính sách đất đai vẫn tiếp tục được vận hành trên nguyên tắc Nhà nước bao cấp về đất đai, đất đai không có giá, không được giao dịch trên thị trường, mọi việc chuyển quyền sử dụng về đất đai đều phải có quyết định hành chính của cơ quan nhà nước.

Năm 1992, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Hiến pháp lần thứ tư, được coi là Hiến pháp của đổi mới (gọi là Hiến pháp 1992). Hiến pháp 1992 đã quyết định áp dụng mô hình kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước (còn gọi là mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa). Hệ thống luật pháp mới được xây dựng trên cơ sở Hiến pháp này nhằm bảo đảm phát triển kinh tế, tạo công bằng xã hội, áp dụng mô hình kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước với nhiều thành phần kinh tế tham gia. Đối với đất đai, Hiến pháp 1992 tiếp tục công nhận chỉ một chế độ sở hữu toàn dân về đất đai (Điều 17); xác định rõ Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài (Điều 18). Luật Đất đai lần thứ hai được Quốc hội Việt Nam thông qua vào năm 1993, trong đó nội dung quan trọng nhất bao gồm: đất đai có giá và giá đất do Nhà nước quy định; hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có 5 quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp đối với đất đai. Do tư duy của nhà quản lý mong muốn giá đất thấp để thuận lợi cho đầu tư phát triển nên các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thường quy định giá đất rất thấp, chỉ bằng 10%-30% giá đất chuyên nghiệp trên thị trường.

Năm 1994, Nhà nước Việt Nam quyết định thực hiện bước tiếp theo của quá trình đổi mới kinh tế, đó là chương trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Thị trường đầu tư ở Việt Nam đã hình thành với các dự án đầu tư phát triển hạ tầng, phát triển công nghiệp và dịch vụ thực hiện bằng nguồn vốn đầu tư từ Nhà nước, từ các nhà đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và các nhà đầu tư từ các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước ở trong nước. Nhu cầu đất đai cho các dự án đầu tư ngày càng tăng và trở thành một trong những trọng điểm để thu hút đầu tư. Theo Luật Đất đai 1993, việc chuyển dịch đất đai để thực hiện các dự án đầu tư vẫn được tiếp tục áp dụng chỉ một cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc: Nhà nước ban hành quyết định hành chính để thu hồi đất của người đang sử dụng đất và giao đất cho các nhà đầu tư thực hiện các dự án đầu tư, nhà đầu tư nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước và trả tiền bồi thường đối với đất bị thu hồi, tiền tái định cư cho người bị thu hồi đất ở theo giá đất do Nhà nước quy định.

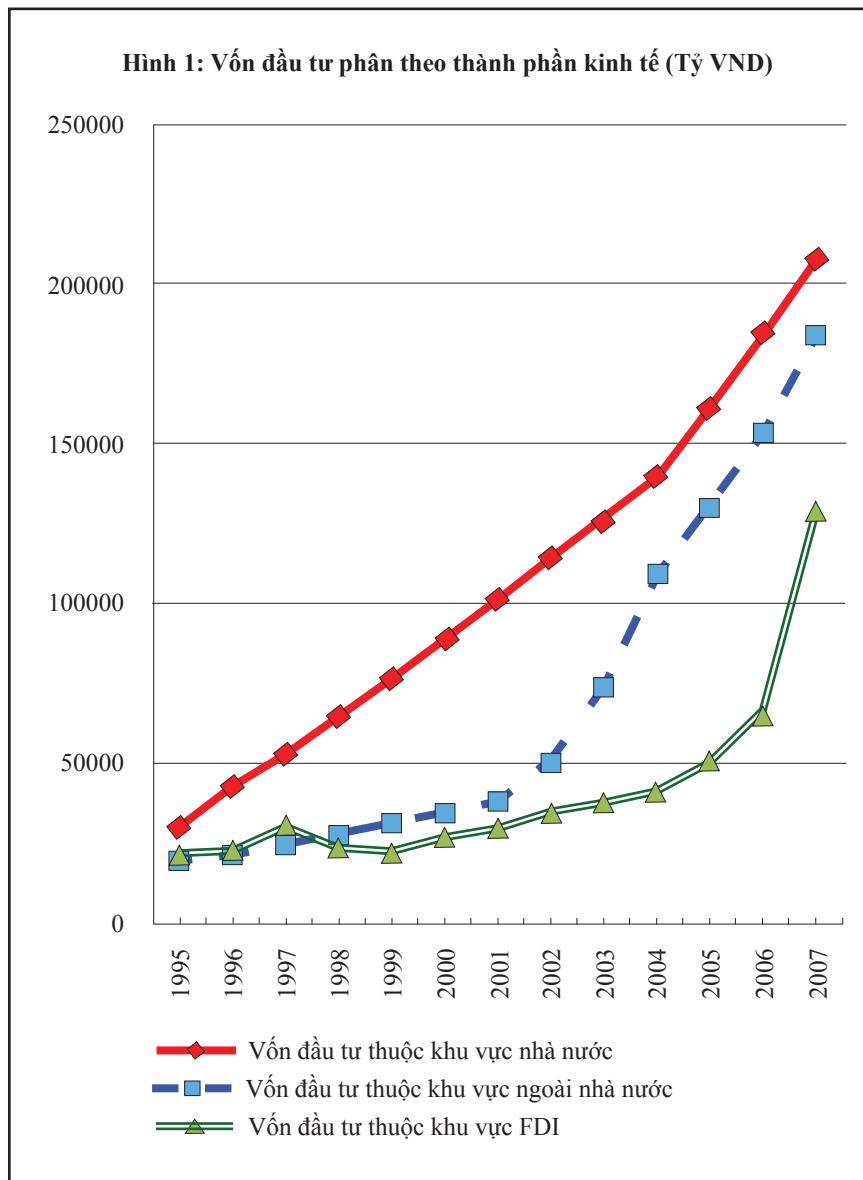
Từ sau năm 1988, Ủy ban nhân dân các tỉnh đã nhận thấy rõ vai trò của các dự án đầu tư phát triển kinh tế, đó là cách thức duy nhất để tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, các địa phương đã tìm mọi biện pháp để ưu đãi đầu tư, khuyến khích các nhà đầu tư về địa phương mình, trong đó ưu đãi về đất đai là biện pháp thực sự hấp dẫn các nhà đầu tư. Sự khuyến khích đầu tư bằng cách tạo thuận lợi trong tiếp cận đất đai đã tạo nên tăng trưởng kinh tế cao nhưng cũng tạo nên áp lực lớn về mặt xã hội lên những người bị thu hồi đất. Năm 1998, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai, trong đó tập trung chủ yếu về mở rộng quyền cho các nhà đầu tư dự án, nhưng không có thay đổi gì về cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

Năm 2002, Nhà nước Việt Nam đã thực hiện chương trình tổng kết 10 năm thực hiện pháp luật đất đai nhằm xây dựng một luật đất đai mới phù hợp hơn với thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Báo cáo tổng kết này đã chỉ ra nhiều điểm bất cập của pháp luật đất đai lúc đó, trong đó có 2 điểm quan trọng nhất: một là cần mở rộng hơn nữa quyền của các nhà đầu tư trong giao dịch đất đai sao cho phù hợp hơn với cơ chế thị trường; hai là tiếp tục đổi mới cơ chế bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên nguyên tắc cân đối hợp lý lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi.

Tháng 11 năm 2003, Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai thứ ba của Việt Nam, có hiệu lực thi hành từ 01/07/2004. Luật Đất đai 2003 đã tạo được sự đổi mới toàn diện của hệ thống pháp luật đất đai Việt Nam. Thứ nhất, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được cụ thể hóa, có các quy định chi tiết về quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất đai trên nguyên tắc quyền sử dụng đất do Nhà nước giao có thu tiền được coi như tài sản của người sử dụng đất. Thứ hai, có quy định cụ thể về việc giải quyết các tồn tại lịch sử về đất đai, trong đó có khẳng định việc Nhà nước sẽ trả lại đất mà Nhà nước đã mượn của dân trong thời gian trước đây. Thứ ba, giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường, tức là hệ thống tài chính đất đai mới được xác lập trên nguyên tắc “giá đất phù hợp thị trường”. Thứ tư, các tổ chức kinh tế có tài sản là quyền sử dụng đất được phép thực hiện các giao dịch về đất đai trên thị trường. Thứ năm, tạo bình đẳng hơn về quyền và nghĩa vụ đối với đất đai giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Thứ sáu, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc theo quy định của pháp luật đất đai trước đó được hạn chế lại, chỉ áp dụng cho các trường hợp sử dụng đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng an ninh và một số dự án đầu tư phát triển kinh tế quan trọng (như đầu tư xây dựng hạ tầng khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu dân cư đô thị và nông thôn, các dự án có vốn đầu tư thuộc nhóm lớn nhất), các trường hợp khác phải thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện trên cơ sở nhà đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc thuê đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất với người đang sử dụng đất. Thứ bảy, có quy định cụ thể về việc tính bồi thường về đất, điều kiện tái định cư đối với các trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Thứ tám, thiết lập một hệ thống trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý đất đai trên nguyên tắc cụ thể, đơn giản, ít chi phí, công khai, minh bạch. Thứ chín, tăng cường vai trò giám sát của dân đối với thi hành pháp luật đất đai. Thứ mười, hoàn chỉnh cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của dân về đất đai trên nguyên tắc nâng cao trách nhiệm của các cấp địa phương và chủ yếu chuyển sang hệ thống tòa án giải quyết.

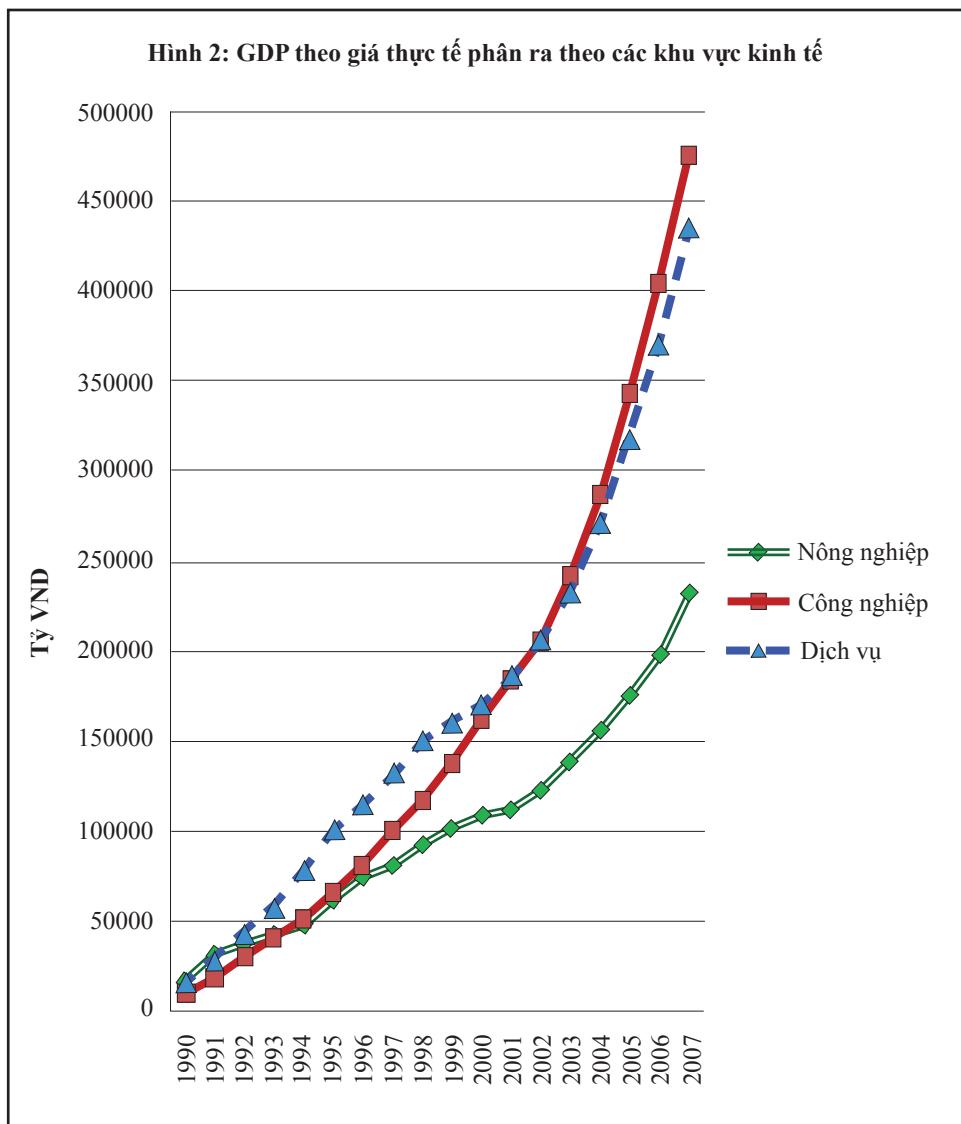
Đến năm 2007, Chính phủ đã ban hành một Nghị định mới<sup>1</sup>, trong đó tập trung vào 3 nội dung quan trọng nhất: một là quy định các tiêu chí để công nhận quyền sử dụng đất đối với những trường hợp đang sử dụng đất nhưng không có bất kỳ loại giấy tờ nào; hai là cho phép các nhà đầu tư nước ngoài được đầu tư các dự án xây dựng nhà ở để bán và cho thuê, tạo công bằng hơn giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài; ba là quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc dựa trên nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo đảm quyền lợi của người bị thu hồi đất.

Sự đổi mới mạnh mẽ của hệ thống pháp luật đất đai đã tạo động lực lớn cho phát triển kinh tế công nghiệp và dịch vụ, số lượng dự án đầu tư và lượng vốn đầu tư tăng lên đáng kể, nhất là đầu tư từ các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước. Theo số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê Việt Nam, có thể lập biểu đồ để chỉ ra mức độ tăng nhanh của quá trình đầu tư phát triển với sự tham gia của các thành phần kinh tế (xem biểu đồ tại Hình 1 dưới đây):



Trên Hình 1 có thể thấy vốn đầu tư từ thành phần kinh tế ngoài Nhà nước tăng lên rất nhanh từ năm 2003, khi Luật Đất đai 2003 bắt đầu được Quốc hội xem xét với nhiều quy định tạo thuận lợi về đất đai cho các nhà đầu tư; vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài tăng lên rất nhanh từ năm 2007, khi Chính phủ ban hành Nghị định số 84/2007/NĐ-CP mở rộng thêm quyền cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Sự tăng nhanh của các dự án đầu tư đã làm thay đổi cơ cấu kinh tế giữa các khu vực phi nông nghiệp và nông nghiệp. Theo số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê Việt Nam, có thể lập biểu đồ để chỉ ra biến động của GDP phân theo các khu vực kinh tế nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ (xem biểu đồ tại Hình 2 dưới đây):

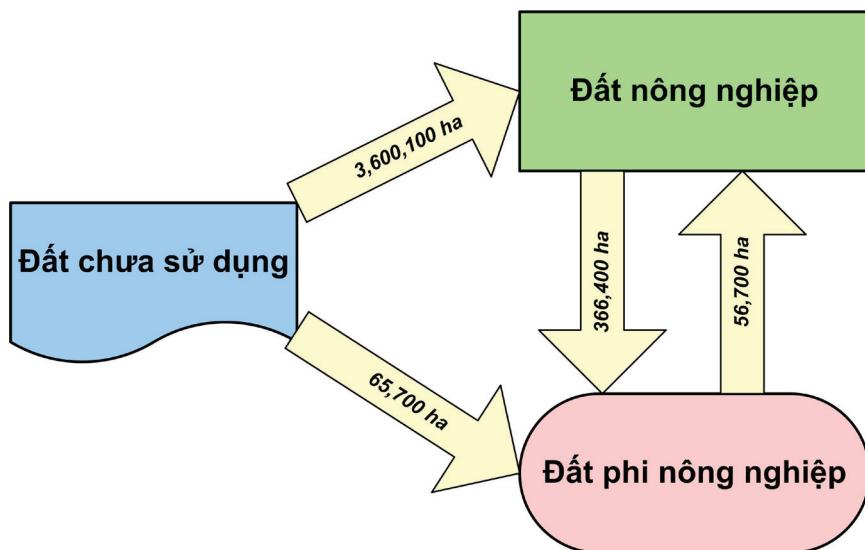


Trên Hình 2 có thể thấy trước năm 1999, các khu vực kinh tế nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ có tổng sản phẩm tương đương nhau; từ năm 1999 quá trình đầu tư cho khu vực phi nông nghiệp tăng lên làm cho tổng sản phẩm của khu vực công nghiệp và dịch vụ tương đương nhau và vượt rất xa khu vực nông nghiệp.

Trong giai đoạn 5 năm 2001-2005, đã có một diện tích đất đáng kể được chuyển dịch giữa 3 nhóm đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng<sup>2</sup>, cụ thể được thể hiện trong Hình 3 dưới đây.

Trên Hình 3, có thể thấy trong 5 năm có khoảng 400.000 ha đất được chuyển dịch từ mục đích sử dụng này sang mục đích sử dụng khác. Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc với giá trị bồi thường về đất được tính theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định làm cho người bị thu hồi đất thấy rõ mình bị thiệt thòi rất lớn so với giá trị thu được khi họ chuyển nhượng đất đó trên thị trường. Từ đó, tình trạng khiếu kiện của dân về đất đai tăng lên cao, chiếm tới 70% tổng số khiếu kiện của dân, trong đó khiếu kiện về việc bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất chiếm tới 70% tổng số khiếu kiện của dân về đất đai<sup>3</sup>.

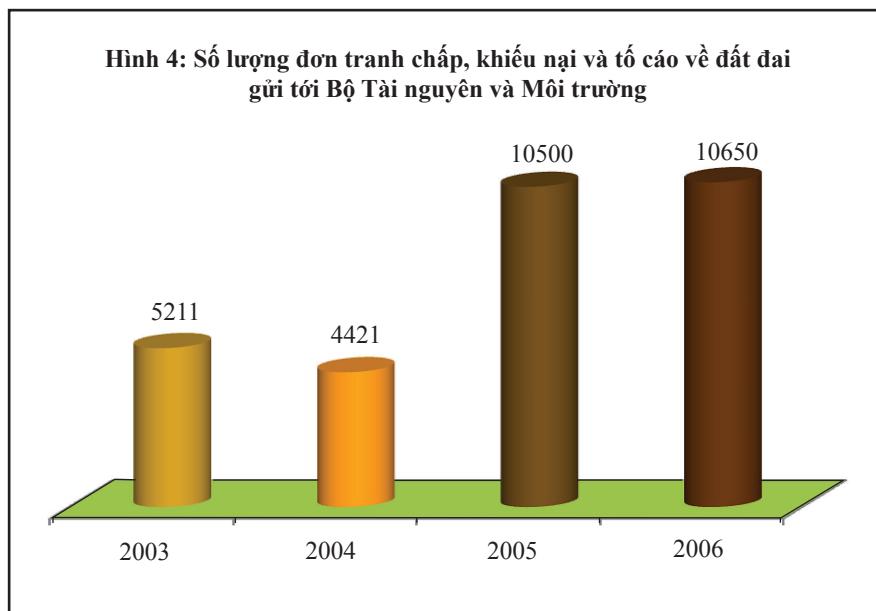
**Hình 3: Diện tích đất chuyển dịch trong giai đoạn 2001 - 2005**



[Diện tích 56.700 ha đất phi nông nghiệp chuyển sang sử dụng vào mục đích nông nghiệp chủ yếu là đất có mặt nước chuyên dùng (đất phi nông nghiệp) chuyển sang làm đất nuôi trồng thủy sản]

Theo số liệu thống kê của Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong thời gian từ 2003 tới 2006 riêng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nhận được 30.822 lượt đơn về tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của dân về đất đai, cụ thể số liệu của từng năm được thể hiện trong sơ đồ tại Hình 4 dưới đây.

Tình trạng khiếu kiện của dân nói trên có nguyên nhân trực tiếp là việc thực hiện bồi thường về đất, giải quyết tái định cư chưa thỏa đáng khi thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Sự chưa thỏa đáng này lại có 2 nguyên nhân chính: một là quy định của pháp luật hiện hành có nhiều điểm chưa hợp lý, chưa phù hợp với thực tế cuộc sống; hai là nhiều quy định của pháp luật chưa được các cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện đầy đủ.



Trong thời gian gần đây, một số tổ chức quốc tế lớn như Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Chương trình Môi trường của Liên hợp quốc (UNEP), Tổ chức Nông lương thế giới (FAO), v.v. đã tập trung nghiên cứu chính sách chuyển dịch đất đai hợp lý để trợ giúp cho các nước đang phát triển. Các chính sách này đã được thử nghiệm tại một số dự án đầu tư thủy điện, chinh trang đô thị, phát triển kinh tế trang trại, v.v. Các đề xuất chính sách và các kinh nghiệm từ thực hiện các dự án này sẽ trở thành những bài học quý giá cho quá trình đổi mới chính sách về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam. Gần đây, Ngân hàng Phát triển châu Á đã tài trợ cho Việt Nam dự án hỗ trợ kỹ thuật TA-4689 VIE với mục tiêu nghiên cứu chính sách chia sẻ lợi ích đối với các dự án thủy điện tại Việt Nam (có thể tham khảo Báo cáo kết thúc của Dự án mang tên “Cơ chế chia sẻ lợi ích đối với người bị thiệt hại do các dự án phát triển điện gây ra”, năm 2007).

Theo quy định hiện hành của pháp luật đất đai ở Việt Nam, việc chuyển dịch đất đai được thực hiện theo cả hai cơ chế chuyển dịch bắt buộc và chuyển dịch tự nguyện, dựa trên các nguyên tắc sau:

- Mọi việc chuyển dịch đất đai đều phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và được công bố công khai, người sử dụng đất không được tự chuyển dịch đất đai trái với quy hoạch sử dụng đất.
- Việc chuyển dịch đất đai bắt buộc được áp dụng cho các trường hợp: (i) sử dụng đất vào mục đích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh; (ii) sử dụng đất để thực hiện các dự án có 100% vốn đầu tư của nước ngoài bao gồm cả vốn hỗ trợ phát triển chính thức của Chính phủ (ODA) và vốn đầu tư trực tiếp của các nhà đầu tư nước ngoài (FDI); (iii) sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế có ý nghĩa vì lợi ích quốc gia như xây dựng hạ tầng khu công nghiệp, khu dịch vụ, khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu dân cư đô thị, khu dân cư nông thôn và các dự án đầu tư thuộc nhóm có vốn đầu tư lớn nhất (gọi là nhóm A).
- Việc chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng cho trường hợp chuyển dịch đất đai trong các trường hợp: (i) sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế của các nhà đầu tư trong nước không thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc (đã nói trên); (ii) các dự án đầu tư phát triển kinh tế thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc nhưng nhà đầu tư có nguyện vọng muốn thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Trong ngữ cảnh hiện tại ở Việt Nam, để hoàn chỉnh các cơ chế chuyển dịch đất đai cho phù hợp hơn với nền kinh tế thị trường, chúng ta cần trả lời được một số câu hỏi sau:

- Ranh giới theo quy định của luật pháp hiện nay giữa các trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện là hợp lý hay chưa hợp lý? ranh giới này có cần tiếp tục điều chỉnh hay không?
- Trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, vấn đề trung tâm vẫn là cách thức để thực hiện tốt nguyên tắc chia sẻ lợi ích giữa người đang sử dụng đất, cộng đồng nơi có đất, nhà đầu tư và Nhà nước; để giải quyết hợp lý bài toán chia sẻ lợi ích và tạo nên cách tiếp cận gần hơn với cơ chế thị trường, chúng ta cần phải sửa đổi, bổ sung những quy định nào? cho phép áp dụng những giải pháp nào?
- Trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, khó khăn lớn nhất trong thực tế gặp phải là một số người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, không muốn thực hiện các giao dịch đất đai với nhà đầu tư hoặc đưa ra những điều kiện mà nhà đầu tư không thể chấp nhận được, vì vậy dự án trở nên không đủ đất để thực hiện, làm cho các nhà đầu tư không muốn áp dụng cơ chế này; để giải quyết khó khăn như vậy, chúng ta cần phải bổ sung quy định nào vào hệ thống pháp luật đất đai?

Năm 2009, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam đã có hỗ trợ nghiên cứu về “Xã hội và các xung đột về đất đai”, nhằm giúp Chính phủ Việt Nam nghiên cứu đổi mới chính sách và biện pháp tổ chức thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc trên cơ sở “Nhà nước quyết định thu hồi đất và Nhà nước thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi” cũng như nghiên cứu khuyến khích áp dụng các biện pháp thị trường trong phân phối, chuyển dịch đất đai ở Việt Nam. Chương trình nghiên cứu này của Ngân hàng Thế giới có mục tiêu chính là hỗ trợ cho Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Chính phủ Việt nam trong việc tìm ra các giải pháp tốt hơn về chuyển dịch đất đai trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đóng góp trực tiếp cho việc hoàn thiện pháp luật đất đai. Ngày 13 tháng 8 năm 2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, tập trung vào hoàn thiện thêm một bước đối với cơ chế Nhà nước thu hồi đất và giải pháp bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Hiện nay, Quốc hội Việt Nam đã phê chuẩn Chương trình mới về xây dựng luật pháp, trong đó Luật Đất đai mới sẽ được xem xét và thông qua trước năm 2013.

Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam cùng với Tổng cục Quản lý đất đai (thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường) chuẩn bị Bản đề xuất chính sách (Policy Note) như một hoạt động bước đầu giúp cho việc đổi mới chính sách về chuyển dịch đất đai. Dựa trên các kết quả này, các hoạt động nghiên cứu tiếp theo với mức độ sâu sắc hơn sẽ được xem xét triển khai để đóng góp trực tiếp cho quá trình soạn thảo Luật Đất đai sẽ trình Chính phủ, Quốc hội. Với tầm nhìn xa hơn, các nghiên cứu còn mong muốn hướng tới lộ trình xây dựng Bộ luật Đất đai ở Việt Nam vào những năm tiếp theo.

Bản đề xuất chính sách này bao gồm 6 chương: Chương 1 nhằm giới thiệu chung về nghiên cứu chính sách này; Chương 2 tập trung vào phân tích hệ thống luật pháp hiện hành về chuyển dịch đất đai và quá trình hình thành để chỉ ra những bất cập cần giải quyết; Chương 3 có nội dung chủ yếu là phân tích cách thức triển khai việc chuyển dịch đất đai trên thực tế, trên cơ sở phân tích ý kiến của lãnh đạo các địa phương, nhà đầu tư và người bị thu hồi đất; Chương 4 cung cấp những thông tin về phân tích các kinh nghiệm quốc tế, trong nước về cơ chế thực hiện chuyển dịch đất đai để tìm kiếm khả năng áp dụng vào Việt Nam; Chương 5 là các đề xuất về chính sách, pháp luật và quy trình triển khai nhằm đổi mới tiếp tục cơ chế chuyển dịch đất đai ở Việt Nam hiện nay. Cuối cùng là Chương 6 với đề xuất các nội dung cần tiếp tục nghiên cứu trong Chương trình hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam trong lĩnh vực chính sách đất đai trong những năm tiếp theo.

## 2. PHÂN TÍCH HỆ THỐNG PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI CỦA VIỆT NAM VỀ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI

### 2.1. Quá trình hình thành các quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam

Như trên đã nói, hệ thống pháp luật đất đai của Việt Nam được xây dựng trên cơ sở chính sách nhà nước bao cấp hoàn toàn về đất đai với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, sau đó từng bước được đổi mới cho phù hợp với cơ chế thị trường.

Trước Luật Đất đai 2003, quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam chỉ có một hình thức là chuyển dịch đất đai bắt buộc dựa trên cơ sở quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc thu hồi đất và giao đất đó hoặc cho thuê đất đó cho người khác sử dụng; người được giao đất hoặc thuê đất phải chi trả tiền bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất và nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cho Nhà nước (có thể được xem xét giảm một phần số tiền bồi thường đã trả cho người bị thu hồi đất). Pháp luật quy định là Nhà nước quyết định thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, nhưng cơ chế thu hồi đất này được áp dụng cho tất cả các dự án đầu tư phát triển kinh tế vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong ngữ cảnh pháp luật như vậy, các nhà đầu tư thấy cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc rất phức tạp, khó khăn, phiền hà. Một mặt, nhà đầu tư vẫn phải thương thảo trực tiếp với người đang sử dụng đất để thực hiện việc chi trả tiền bồi thường về đất. Mặt khác, để tiếp cận được đất thì nhà đầu tư cũng phải thảo luận trực tiếp với cả 3 cấp chính quyền tỉnh, huyện và xã mà nhiều trường hợp cũng phải thông qua các thủ tục phức tạp với những chi phí không chính thức. Lúc này, các nhà đầu tư đề nghị phải đổi mới cơ chế chuyển dịch đất đai sao cho bớt đi phiền hà về thủ tục, tăng thêm mức độ công khai và tốt nhất là nhà đầu tư có quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trực tiếp từ tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất.

Luật Sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 1998 đã cho phép các tổ chức kinh tế được quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Điều này có nghĩa là các nhà đầu tư có thể tự thực hiện việc nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng đất để có đất thực hiện các dự án đầu tư. Trên thực tế, nhiều nhà đầu tư năng động đã tự thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai này. Nhưng do chưa có quy định rõ ràng trong hệ thống pháp luật về cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nên hầu hết các địa phương vẫn ban hành quyết định thu hồi đất và bắt các nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước theo đúng quy trình của chuyển dịch đất đai bắt buộc. Thực tế như vậy đã đặt ra yêu cầu phải tiếp tục đổi mới hệ thống pháp luật đất đai theo hướng xác định nội dung cụ thể của cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc trong 5 năm đầu thực hiện Luật Đất đai 1993, giá đất để tính bồi thường về đất, tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định theo khung giá đất do Chính phủ ban hành (xem Phụ lục 1) chỉ bằng khoảng 10% - 30% giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Việc thực hiện bồi thường lúc đầu cũng chỉ được quy định mang tính nguyên tắc với một số điều luật chung, sau đó được quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn về quyền lợi của những người bị thiệt hại (xem Phụ lục 1). Nói chung, người bị thu hồi đất nhận được mức bồi thường hoàn toàn không thỏa đáng. Nhà đầu tư nộp

tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước cũng chỉ với mức giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, thấp hơn nhiều lần so với giá đất trên thị trường. Nhà đầu tư có thể phải chịu những thủ tục rất phức tạp để tiếp cận được quỹ đất nhưng lại được lợi rất lớn từ giá trị đất đai so với giá thị trường. Trong giai đoạn 1993 - 2004, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có tác động giải quyết nhanh đất đai cho các dự án đầu tư phát triển kinh tế như lại làm số lượng khiếu kiện về bồi thường, tái định cư tăng lên ngày càng cao. Các đơn thư khiếu kiện được gửi đến Ủy ban nhân dân các địa phương, do không được giải quyết nên các đơn thư này lại được gửi đến tất cả các cơ quan nhà nước ở Trung ương như Tổng cục Địa chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Nhà nước, Chính phủ, Quốc hội. Các đơn khiếu kiện gửi đi nhưng không được trả lời kịp thời nên những nhóm người ngày càng đông đi về các cơ quan nhà nước ở Trung ương đòi được gặp lãnh đạo để giải quyết. (Có trường hợp nhóm người đông nhất đã lên tới con số 1.000 người).

Trong 5 năm cuối của giai đoạn 10 năm (1993 - 2004) thực hiện Luật Đất đai 1993, giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định đã được điều chỉnh gần hơn so với giá đất thị trường, người bị thu hồi đất đã nhận được giá trị bồi thường cao hơn, vấn đề tái định cư cũng được giải quyết tốt hơn. Sự tốt hơn đó cũng chỉ là những nỗ lực cải thiện đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc lúc đó còn rất nhiều bất cập trong cơ chế thị trường.

Luật Đất đai 2003 đã quy định rất cụ thể về 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện, phạm vi được áp dụng đối với mỗi cơ chế. Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có điều chỉnh trên nguyên tắc: (i) Giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường, sau một năm thực hiện Chính phủ lại quy định là giá đất để tính bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất phải được quyết định phù hợp với giá đất trên thị trường (xem Phụ lục 2); (ii) Cơ quan nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất, quyết định về việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo một trình tự, thủ tục rất cụ thể, chi tiết (xem Phụ lục 2); (iii) Nhà đầu tư được giao đất, thuê đất nộp tiền để sử dụng đất cho Nhà nước theo giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng cho nhiều dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong thời gian đầu triển khai, cơ chế này đã được các nhà đầu tư năng động đón nhận và triển khai khá tốt, giúp cho các nhà đầu tư chủ động tiếp cận đất đai, không chịu áp lực do mối quan hệ hành chính nặng nề với chính quyền địa phương các cấp. Sau khoảng một hai năm thực hiện, tại một số dự án đã xảy ra tình trạng người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao để nhà đầu tư không thể chấp nhận nổi. Nhiều nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng được khoảng 80% đất cho dự án đầu tư nhưng không thể nhận chuyển nhượng tiếp tục 20% đất còn lại, dự án không thể có đầy đủ đất để triển khai. Pháp luật hiện hành về đất đai chưa có quy định để giải quyết tình trạng một số người đang sử dụng đất không chấp thuận việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho nhà đầu tư, hoặc chấp thuận với giá quá cao. Tình trạng này nói lên một nhược điểm rất then chốt của cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, đó là nguyên nhân chính làm cho các nhà đầu tư sau một thời gian áp dụng lại mong muốn chỉ áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

## **2.2. Phân tích hiện trạng pháp luật về chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam**

Dưới đây sẽ phân tích cụ thể nội dung của 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện theo quy định của pháp luật hiện hành về đất đai của Việt Nam.

### **2.2.1. Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc:**

- Phạm vi áp dụng:* Cơ chế này được áp dụng cho các trường hợp bao gồm: (i) chuyển dịch đất đai để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; (ii) các dự án đầu tư

bằng vốn hỗ trợ phát triển chính thức của chính phủ các nước hoặc các tổ chức quốc tế (ODA) hoặc bằng 100% vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI); (iii) các dự án đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, phát triển khu đô thị hoặc khu dân cư nông thôn, khu du lịch, khu chăn nuôi tập trung; (iv) các dự án đầu tư phát triển kinh tế bằng vốn đầu tư trong nước hoặc vốn liên doanh với nước ngoài có mức vốn đầu tư thuộc nhóm lớn nhất (gọi là nhóm A, mức vốn của nhóm này được quy định cụ thể cho từng ngành kinh tế).

b. *Trình tự, thủ tục:*

Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc được thực hiện theo trình tự, thủ tục được mô tả trên sơ đồ sau (theo quy định của Nghị định 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009):

**Giới thiệu địa điểm đầu tư và thông báo về thu hồi đất:**

1. Nhà đầu tư gửi hồ sơ đề xuất dự án đầu tư tới cơ quan có thẩm quyền của địa phương.
2. Cơ quan tiếp nhận hồ sơ giới thiệu các địa điểm đầu tư phù hợp sau khi lấy ý kiến của các cơ quan có liên quan hoặc trình lên UBND cấp tỉnh để giới thiệu địa điểm và quyết định.
3. UBND cấp tỉnh hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện thông báo về việc thu hồi đất, trong đó ghi rõ về mục đích thu hồi đất, dự kiến lợi ích của dự án, vị trí đất trên bản đồ địa chính hoặc bản đồ quy hoạch chi tiết xây dựng và kế hoạch di chuyển. Thông báo thu hồi đất phải đưa lên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương, niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã và tại điểm công cộng của các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi.
4. Chủ tịch UBND cấp tỉnh cho phép nhà đầu tư thực hiện do đặc lập bản đồ khu đất để chuẩn bị quy hoạch xây dựng chi tiết, hồ sơ thu hồi đất, phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
5. Lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, phương án đào tạo và chuyển đổi nghề nghiệp: Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, theo phân công của Chủ tịch UBND tỉnh phụ trách việc giải phóng mặt bằng, sẽ lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, và phương án đào tạo và chuyển đổi nghề nghiệp.
6. Tổng thời gian thực hiện do đặc lập bản đồ khu đất, thông báo thu hồi đất; thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là không quá 30 ngày kể từ ngày dự án đầu tư được chấp thuận.
7. Nhà đầu tư lập dự án đầu tư và hồ sơ xin giao đất hoặc thuê đất.



**Lập, thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

1. Sau khi dự án đầu tư được chấp thuận hoặc xét duyệt, Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư) lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, niêm yết phương án tại trụ sở UBND cấp xã và tại điểm công cộng của các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi để tiếp nhận ý kiến của những người bị thu hồi đất và những người có liên quan.
2. Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được niêm yết trong thời gian 20 ngày liên tục, được lập thành biên bản có sự xác nhận của đại diện UBND cấp xã, UB Mặt trận Tổ quốc cấp xã và đại diện của những người bị thu hồi đất.
3. Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lập báo cáo về tiếp nhận ý kiến đóng góp và phân tích các ý kiến, hoàn chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và gửi tới cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp để thẩm định.
4. Cơ quan tài nguyên và môi trường cùng với các cơ quan khác có liên quan tiến hành thẩm định phương án và chuẩn bị quyết định thu hồi đất.



**Quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất**

UBND cấp huyện và UBND cấp tỉnh ban hành quyết định thu hồi đất theo thẩm quyền; UBND cấp tỉnh ban hành quyết định giao đất hoặc cho thuê đất cho nhà đầu tư.

5 ngày

**Phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Cơ quan tài nguyên và môi trường trình phương án lên UBND cùng cấp để phê duyệt (UBND cấp huyện phê duyệt phương án khi đất bị thu hồi thuộc địa bàn 1 huyện, trường hợp ngược lại thì UBND cấp tỉnh phê duyệt) và công khai phương án đã được phê duyệt.

3 ngày

**Chi trả bồi thường, hỗ trợ và giải quyết tái định cư**

- Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chủ trì phối hợp với UBND cấp xã niêm yết phương án đã được phê duyệt tại trụ sở UBND cấp xã và tại điểm công cộng của các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi, gửi các quyết định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến người bị thu hồi đất.
- Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thực hiện chi trả bồi thường, hỗ trợ và giải quyết tái định cư.

20 ngày

**Bàn giao đất trên thực địa**

Người bị thu hồi đất đã nhận bồi thường, hỗ trợ hoặc/ và đã được giải quyết tái định cư có trách nhiệm bàn giao đất cho Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

c *Những ý kiến nhận xét về quy định pháp luật:*

Từ sơ đồ thực hiện ở trên và các quy định hiện hành của pháp luật đất đai, có thể đưa ra một số nhận xét về cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc như sau:

- Theo quy định tại Nghị định 181/2004/NĐ-CP, có 2 dạng Tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: Tổ chức phát triển quỹ đất đối với trường hợp thu hồi đất theo quy hoạch sử dụng đất, chưa có dự án đầu tư được chấp thuận; Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với trường hợp thu hồi đất khi đã có dự án đầu tư được chấp thuận cho khu đất đó. Tổ chức phát triển quỹ đất là một tổ chức do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập, hoạt động lâu dài, có nhiệm vụ thực hiện việc thu hồi đất theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, quản lý quỹ đất đã thu hồi và tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất cho dự án đầu tư hoặc đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất hoặc chuyển nhượng đất trực tiếp cho nhà đầu tư. Hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất gắn với cơ chế thị trường, tổ chức này là một công cụ để chuyển tải nội dung quy hoạch sử dụng đất ra thị trường theo nguyên tắc đồng thuận, chia sẻ lợi ích phù hợp giữa người đang sử dụng đất, nhà đầu tư, Nhà nước. Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là một tổ chức được thành lập tạm thời để làm nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để giải phóng mặt bằng cho từng dự án cụ thể. Từ năm 2010, sau khi Chính phủ

ban hành Nghị định 69/2009/NĐ-CP, tại nhiều địa phương, Tổ chức phát triển quỹ đất được thành lập không chỉ ở cấp tỉnh mà cả ở cấp huyện. Điều này có nghĩa là có 2 dạng của Tổ chức phát triển quỹ đất, cấp tỉnh và cấp huyện. Theo quy định của Nghị định 69/2009/NĐ-CP, việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được giao hoặc cho Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc cho Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

- Dạng thu hồi đất theo quy hoạch có ưu điểm là tính chủ động cao, người bị thu hồi đất chưa nhìn thấy thành quả đầu tư của dự án nên dễ đồng ý với giá trị đất đai theo hiện trạng sử dụng, nhưng lại có nhược điểm là dễ rơi vào tình trạng thu hồi xong đất rồi bỏ hoang vì nhà đầu tư không muốn sử dụng đất đó cho dự án của mình (nguyên nhân trực tiếp của tình trạng này là quy hoạch sử dụng đất thiếu khả thi). Dạng thu hồi đất theo dự án đã được chấp thuận địa điểm đất đai có ưu điểm là không bị rơi vào tình trạng đất thu hồi xong bị bỏ hoang vì đã có dự án đầu tư, nhưng lại hay gây ra khiếu nại của người bị thu hồi đất về giá đất không phù hợp, dự án đầu tư đã được chấp thuận nên người bị thu hồi đất nhìn thấy giá đất trong tương lai gần sẽ cao hơn hiện tại và đòi được bồi thường theo giá đất hướng tới tương lai.
- Tổ chức phát triển quỹ đất được thành lập theo quy định của Luật Đất đai 2003, có nhiệm vụ thực hiện cơ chế thu hồi đất bắt buộc theo những biện pháp gần hơn với cơ chế thị trường. Cho đến nay, Tổ chức này vẫn chưa được định hình là một tổ chức dịch vụ công hay một doanh nghiệp nhà nước hay có thể là một doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế ngoài nhà nước. Tổ chức phát triển quỹ đất cần tới vốn để thực hiện nhiệm vụ, nhưng cho đến nay Tổ chức này chưa được vay vốn từ các ngân hàng thương mại hay ngân hàng đầu tư. Trên thực tế, Tổ chức phát triển quỹ đất mới chỉ làm được nhiệm vụ quản lý quỹ đất thuộc địa phương cấp tỉnh chưa giao, chưa cho thuê.
- Pháp luật hiện hành về đất đai đã quy định giá đất để tính bồi thường về đất phải phù hợp với giá đất trên thị trường, không tính theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định và công bố hàng năm. Quy định pháp luật như vậy mới mang tính nguyên tắc, chưa có quy định cụ thể về quy trình định giá đất theo giá thị trường. Chính vì vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành thì giá đất thị trường vẫn do Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định. Người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cũng không có cơ sở nào để chứng minh được ý kiến của mình là đúng. Cuối cùng, quyết định của cơ quan nhà nước vẫn phải được thi hành. Những ý kiến khác nhau về giá đất chỉ làm chậm lại quá trình tiếp cận quỹ đất của các dự án đầu tư.
- Về giá đất để tính bồi thường đối với đất nông nghiệp, hiện còn nhiều cách nhìn nhận khác nhau về định giá. Theo quy định của pháp luật, đất nông nghiệp được định theo lợi nhuận thu được từ sản xuất nông nghiệp nên giá trị đất nông nghiệp rất thấp. Điều này là đúng nếu đất nông nghiệp chỉ được sử dụng vào mục đích nông nghiệp, và trên thực tế, giá chuyển nhượng đất nông nghiệp để sử dụng vào sản xuất nông nghiệp cũng ở mức tương đương. Vấn đề giá đất để tính bồi thường cho đất nông nghiệp trở nên phức tạp khi đất đó được chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp theo quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt. Pháp luật hiện hành đã có quy định cho tính thêm vào giá đất bồi thường cho đất nông nghiệp từ 20% tới 50% giá đất ở dưới dạng hỗ trợ nếu đất nông nghiệp đó là đất vườn gần với nhà ở, là đất nông nghiệp thuộc khu dân cư hoặc tiếp giáp với khu dân cư. Vấn đề định giá đất để tính bồi thường cho đất nông nghiệp khi chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp vẫn đang là một vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, xem xét.
- Vấn đề hỗ trợ cho người bị thu hồi đất để chuyên đổi nghề nghiệp đã được Chính phủ Việt Nam xem xét kỹ lưỡng, đã có nhiều giải pháp phù hợp để ổn định đời sống, ổn định việc làm. Giải pháp bồi thường bằng đất kinh doanh dịch vụ, đất ở để người bị thu hồi đất nông nghiệp có khả năng tự chuyển đổi sang nghề nghiệp kinh doanh dịch vụ bên cạnh các khu công nghiệp, trong khu dân cư. Nhiều địa phương đã thực hiện tốt giải pháp này nhưng nhiều địa phương lại cho rằng giải pháp này cần tới việc

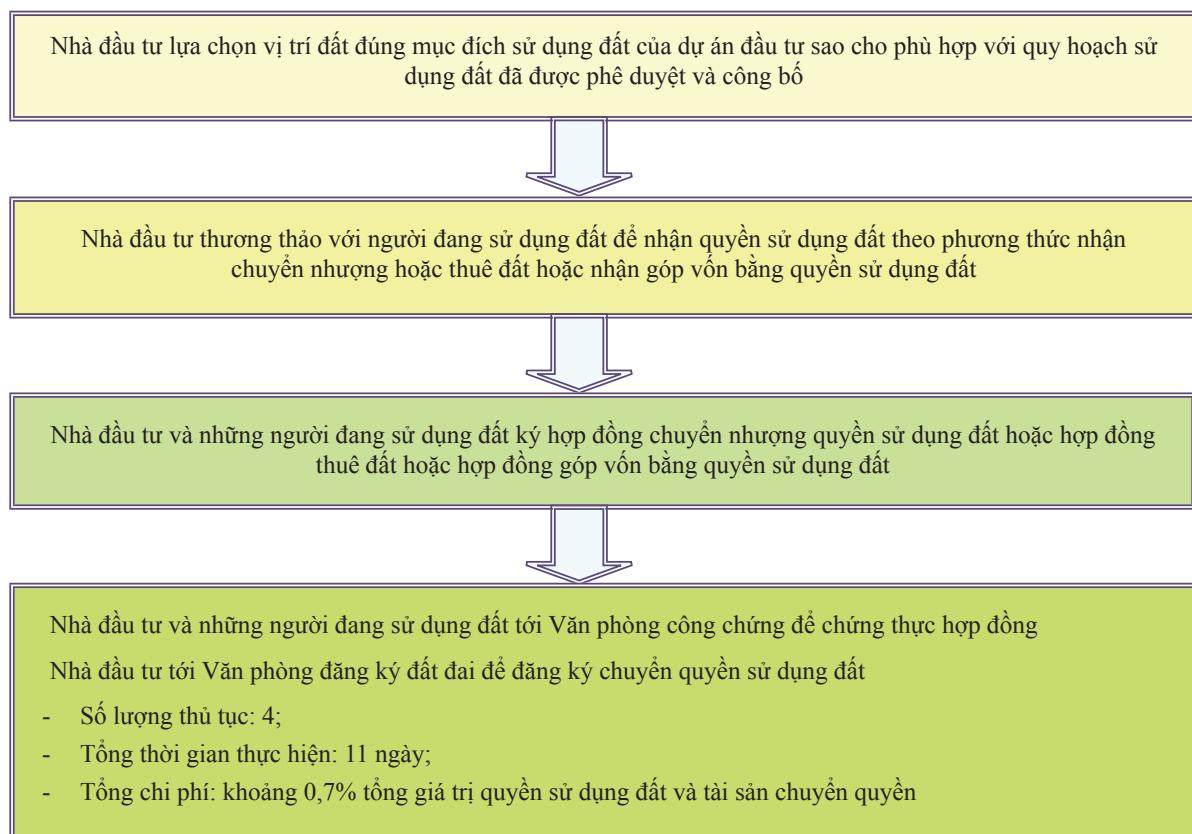
tiếp tục phải thu hồi thêm đất nông nghiệp để có đất kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp, đất ở cho giải quyết bồi thường; hỗ trợ giải pháp này là tốt nhưng cần được dự tính trước và đưa vào quy hoạch sử dụng đất để có tính khả thi cao hơn.

- Trong quy định của pháp luật hiện hành chưa chú ý tới quyền lợi của cộng đồng dân cư nơi có đất. Luật Ngân sách nhà nước mới chỉ có quy định việc chia sẻ nguồn thu từ đất giữa ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Cách tiếp cận này chưa bảo đảm quyền lợi cần thiết của địa phương, cộng đồng dân cư. Trên thực tế, nhà đầu tư đều phải có những đóng góp “tự nguyện” để đầu tư hạ tầng cho cấp huyện và cấp xã theo đề xuất của chính quyền địa phương hoặc cộng đồng dân cư địa phương. Sự thực đây là những khoản tiền mà nhà đầu tư phải chịu chi phí thêm, là hình thức “tự nguyện” nhưng thực chất là phải chi để có đất thuận lợi hơn, nhanh hơn.
- Các giải pháp mang tính phù hợp nhiều hơn với cơ chế thị trường như người đang sử dụng đất góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất như cổ phần với nhà đầu tư, hay tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất được tính bằng cổ phiếu của doanh nghiệp của nhà đầu tư có thể được áp dụng trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Có nhiều ý kiến đề xuất nhưng vẫn chưa được nghiêm túc thử nghiệm để đưa vào quy định trong hệ thống pháp luật.

### 2.2.2. Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện:

- Phạm vi áp dụng:* Cơ chế này được áp dụng cho các dự án đầu tư kinh tế vì mục tiêu lợi nhuận có vốn đầu tư trong nước hoặc vốn liên doanh với nước ngoài với tổng vốn đầu tư thuộc nhóm dưới nhóm A.
- Trình tự, thủ tục:*

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được thực hiện theo trình tự, thủ tục được mô tả trên sơ đồ sau:



c. *Những ý kiến nhận xét về quy định pháp luật:*

Từ sơ đồ thực hiện ở trên và các quy định hiện hành của pháp luật đất đai, có thể đưa ra một số nhận xét về cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện như sau:

- Quy định của pháp luật rất rõ ràng, thực hiện với những thủ tục thuận lợi, đạt được chuẩn quốc tế về thủ tục hành chính. Trong giai đoạn 1999 - 2004, các doanh nghiệp năng động rất mong muốn thực hiện cơ chế này vì doanh nghiệp hoàn toàn chủ động, không phụ thuộc vào bộ máy hành chính.
- Hiện nay, chỉ có các doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp liên doanh giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài thực hiện một số loại dự án đầu tư bằng vốn đầu tư trong nước phải thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, trong cùng hoàn cảnh thì doanh nghiệp nước ngoài thực hiện dự án đầu tư với 100% vốn nước ngoài lại được thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Như vậy đang tồn tại sự bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài.
- Pháp luật hiện hành chưa có quy định để giải quyết trường hợp khi một số người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao, doanh nghiệp khó có thể tiếp cận được quỹ đất như dự định. Nhược điểm này gây bất lợi lớn cho doanh nghiệp nhất là khi đã nhận chuyển quyền được một phần đất cho dự án nhưng không thể nhận chuyển quyền nốt phần đất còn lại.

**2.2.3. Nhận xét về điểm mạnh và điểm yếu của 2 cơ chế chuyển dịch đất đai:**

Đến nay, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã được triển khai trong khoảng thời gian 20 năm qua; cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện đã được triển khai khoảng thời gian 10 năm qua, trong đó 5 năm trước được triển khai chưa chính thức và 5 năm sau được triển khai chính thức. Từ quy định của luật pháp và quá trình thực hiện luật pháp, có thể đưa ra những điểm mạnh và điểm yếu của mỗi cơ chế trong bảng dưới đây:

	Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc	Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện
Điểm mạnh	Nếu giải quyết hợp lý vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất thì có thể rút ngắn thời gian thực hiện vì được sự trợ giúp của các cơ quan lãnh đạo địa phương.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Nếu đạt được sự đồng thuận cao giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất thì cơ chế có thời gian thực hiện khá ngắn.</li> <li>Bảo đảm sự chia sẻ quyền lợi thỏa đáng giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất; lợi ích của Nhà nước và của cộng đồng được tính đến trong hệ thống thuế về bất động sản và các quy định về chi ngân sách nhà nước của các cấp hành chính.</li> <li>Trên cơ sở giải quyết tốt bài toán chia sẻ lợi ích, cơ chế này tạo điều kiện để giảm đi đáng kể tình trạng khiếu kiện của người bị ảnh hưởng do chuyển dịch đất đai, tạo ổn định xã hội trong quá trình phát triển kinh tế.</li> <li>Trong thực hiện cơ chế này, chỉ có nhà đầu tư và người đang sử dụng đất tham gia với Văn phòng công chứng và Văn phòng đăng ký Quyền sử dụng đất, làm giảm đáng kể chi phí, nhân lực của bộ máy hành chính và khắc phục được tình trạng có thể về quan liêu, tư lợi của bộ máy hành chính.</li> </ol>

**Điểm yếu**

1. Thường thiếu khách quan từ phía các cơ quan hành chính do tâm lý muốn ưu tiên phát triển kinh tế, hay thiên vị về phía quyền lợi của nhà đầu tư, giải quyết không thỏa đáng quyền lợi của người bị thu hồi đất.
2. Đòi hỏi sự tham gia của nhiều cơ quan hành chính nên phải tăng nhân lực của bộ máy hành chính và tăng chi phí hành chính.
3. Tính quan liêu vốn có của bộ máy hành chính có thể gây thiệt thòi, bất lợi cho tất cả các bên tham gia vào các thủ tục hành chính.
4. Cơ chế này rất gần với cơ chế “xin - cho” của nền kinh tế bao cấp, từ đây dễ phát sinh tham nhũng, cán bộ quản lý dễ gắn quyền lợi riêng của mình vào quyết định phân chia lợi ích của các bên tham gia.
5. Trong triển khai ở Việt Nam, chưa có sự tham gia của hệ thống định giá bất động sản theo giá thị trường, từ đây dễ dẫn tới tình trạng khó giải quyết các bất đồng ý kiến về giá đất và tài sản trên đất.
6. Pháp luật chưa quan tâm tới lợi ích của cộng đồng nên thường nhà đầu tư phải tăng thêm chi phí không chính thức để bảo đảm lợi ích của cộng đồng.
7. Do không giải quyết thỏa đáng giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nên số lượng khiếu kiện của người bị thu hồi đất ngày càng tăng, gây thiểu bần vũng xã hội.
5. Cơ chế này phù hợp với kinh tế thị trường, buộc nhà đầu tư phải năng động, tìm cách thỏa thuận hợp lý với người đang sử dụng đất với nhiều phương thức sử dụng đất khác nhau như thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, v.v.
6. Cơ chế này loại bỏ được các nhà đầu tư đưa ra dự án nhằm mục đích chiếm đất nhưng không có năng lực tài chính để đầu tư, chờ giá đất tăng cao để chuyển nhượng cho nhà đầu tư khác.

Chưa có quy định của pháp luật để giải quyết tình trạng người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao để nhà đầu tư không thể tiếp cận được quỹ đất. Vì điểm yếu này nên hiện nay hầu hết các nhà đầu tư đều mong muốn được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

## 2.3. Vấn đề lý luận, thực tiễn và quy định pháp luật về bồi thường, tái định cư bắt buộc ở Việt Nam

### 2.3.1. Lý luận kinh tế chính trị học về đất đai ở Việt Nam:

Các quy định của pháp luật luôn phải dựa trên một hệ thống lý luận nhất quán. Vấn đề xây dựng pháp luật về đất đai của Việt Nam dựa trên nền tảng lý luận về đất đai theo học thuyết kinh tế chính trị học của Karl Marx. Các quy định pháp luật về bồi thường, tái định cư bắt buộc ở Việt Nam cũng dựa trên lý luận về giá

trí đất đai của học thuyết kinh tế chính trị học đó và từng bước được điều chỉnh cho phù hợp hơn với cơ chế thị trường.

Trong kinh tế chính trị học, đất đai đã được đánh giá là một nguồn lực quan trọng để tìm kiếm sự giàu có cho một dân tộc. Năm 1776, nhà kinh tế học Adam Smith thuộc trường phái kinh tế học cổ điển đã đưa ra quan điểm về đất đai như nguồn gốc của sự giàu có cho một dân tộc<sup>4</sup>. Địa tô hay lợi nhuận thu được từ đất đai đã được hình thành như một lý thuyết kinh tế về đất đai. Adam Smith đã đưa ra nhận xét “đất đai là nguồn lực ổn định và lâu dài, địa tô của đất công đã trở thành nguồn thu chính cho chi tiêu công ở nhiều quốc gia lớn” (Cuốn V, Chương 2, đoạn 14). Từ đó, ông đã đưa ra phân tích về thuế đất trong mối quan hệ với tiền thuê đất của chủ đất và với lợi nhuận từ sản xuất trên đất. Thuế đất trở thành nguồn thu chính cho mỗi quốc gia (Cuốn V, Chương 2, Phần 2). Khoảng 40 năm sau (1817), nhà kinh tế học David Ricardo đã đưa ra hệ thống thuế hợp lý về đất đai tạo nên nguồn thu thuận tiện, ổn định, lâu dài cho quốc gia từ đất<sup>5</sup>. Ông đã phân tích giá trị đất đai và lợi nhuận từ sử dụng đất trong mối quan hệ lợi ích giữa chủ đất và người thuê đất để sản xuất (Chương I - Về giá trị và Chương V - Về lợi nhuận). Đó chính là nguồn gốc của địa tô và thuế đất là phần địa tô nộp cho nguồn thu của nhà nước (Chương VIII - Về thuế).

Lý thuyết về kinh tế đất đai của Việt Nam được xây dựng trên lý thuyết về địa tô của Karl Marx đưa ra trong cuốn Tư bản<sup>6</sup> (xuất bản lần đầu vào năm 1867). Karl Marx đã tiếp thu lý luận kinh tế chính trị học về địa tô của Adam Smith và David Ricardo để phân địa tô thành 3 loại: địa tô chênh lệch 1 có nguồn gốc do sự thuận lợi của tự nhiên mang lại, địa tô chênh lệch 2 có nguồn gốc do đầu tư của người sử dụng đất làm tăng khả sinh lợi của đất mang lại, địa tô tuyệt đối là khoản tiền thuê đất mà người sử dụng đất phải trả cho chủ sở hữu đất. Từ đó ông đề nghị cần phải loại bỏ địa tô tuyệt đối để giảm chi phí cho người trực tiếp sử dụng đất. Cách duy nhất để làm việc này là loại bỏ chế độ tư hữu về đất đai, chỉ chấp nhận chế độ sở hữu nhà nước hoặc sở hữu toàn dân về đất đai. Tất cả các nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa trước đây đều xây dựng pháp luật trên nguyên tắc chế độ sở hữu nhà nước hoặc toàn dân về đất đai. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai chính là cơ sở pháp lý để thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

Theo lý luận về sở hữu toàn dân đối với đất đai, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc phải được coi là một quan hệ hành chính dựa trên các quyết định hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, mọi người có trách nhiệm thực hiện các quyết định hành chính đó. Điều này có nghĩa là quá trình thực hiện chuyển dịch đất đai bắt buộc chỉ được điều chỉnh bằng pháp luật hành chính. Với cách hiểu như vậy, chắc chắn không thể áp dụng được một số giải pháp thị trường vào cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Nhưng từ góc độ thực tiễn, rất nhiều ý kiến lại cho rằng các giải pháp thị trường có thể áp dụng vào cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc vào quá trình thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sau khi đã ban hành quyết định hành chính về thu hồi đất.

Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, đó là một quan hệ dân sự giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất, không thể đưa bất kỳ một quyết định hành chính nào vào trong mối quan hệ này. Cơ chế này được điều chỉnh chỉ bằng pháp luật dân sự. Tuy nhiên, như vậy thì không thể có cách nào giải quyết được tình trạng một số người đang sử dụng đất không đồng ý chuyển nhượng những thửa đất cuối cùng trong vùng dự án cho nhà đầu tư. Từ thực tế triển khai, rất nhiều ý kiến cho rằng cần có quyết định hành chính để hỗ trợ giải quyết những thửa đất cuối cùng trong vùng dự án không đạt được sự đồng thuận giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất.

Luật Đất đai năm 2003 của Việt Nam đã có quy định rất rõ ràng về nội dung quyền sở hữu toàn dân về đất đai, trong đó có nội dung quyền định đoạt của Nhà nước do các cơ quan nhà nước thực hiện và nội dung quyền định đoạt của người sử dụng đất. Việc công nhận quyền sở hữu nhà nước hay toàn dân về đất đai nhưng mở rộng một số quyền định đoạt cho người sử dụng đất đối với đất hay việc công nhận quyền sở hữu tư nhân về đất đai nhưng hạn chế lại một số quyền định đoạt của chủ sở hữu chỉ là 2 cách tiếp cận đến cùng một nội dung kinh tế của việc sử dụng đất. Theo xu hướng cải cách pháp luật đất đai hiện nay, các

nghiên cứu cũng không đi vào phân tích về quyền sở hữu đất đai mà tập trung vào cải cách chính sách đất đai sao cho bảo đảm quyền của người thực tế sử dụng đất, phù hợp với quá trình phát triển bền vững cả kinh tế lẫn xã hội<sup>7</sup>.

### **2.3.2. Chuyển dịch đất đai từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp là đòi hỏi tất yếu của quá trình phát triển:**

Trong thời gian gần đây, nhu cầu phát triển kinh tế phi nông nghiệp đã trở thành một xu hướng phát triển tất yếu của các quốc gia. Nhu cầu chuyển dịch đất đai tạo nên một áp lực rất lớn không chỉ ở các nước đang phát triển mà ở cả nước rất phát triển như Hoa Kỳ. Theo một số bài báo, việc chuyển dịch đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp ở Hoa Kỳ cũng đang ở trạng thái cần hạn chế lại. Cụ thể như, chỉ trong 5 năm (1992 - 1997) cả nước Mỹ đã có 15,8 triệu acre (tương đương 6,4 triệu ha) đất nông nghiệp chuyển sang làm đất đô thị. Tỷ lệ chuyển dịch đất đai trong 5 năm là 30,2%, trong khi tỷ lệ tăng dân số chỉ là 5,3%<sup>8</sup>. Tại Việt Nam hiện nay, trong vòng 5 năm có khoảng 400.000 ha đất nông nghiệp được chuyển đổi sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp, tỷ lệ chuyển đổi là 13,3%, cũng cao hơn tỷ lệ tăng dân số. Trong tình trạng chung về chuyển đổi đất đai mạnh như vậy, vấn đề phát triển bền vững cần đặt ra ngay trong lòng quá trình chuyển đổi đất đai. Với phân tích về quyền sở hữu đất đai như trên, tên gọi của quyền sở hữu không còn là điều quan trọng mà cần xem xét thực chất về nội dung quyền của người sử dụng, quyền của Nhà nước đối với đất đai, nội dung giá trị của đất đai để tạo được một cách thức thực hiện chuyển đổi đất đai hướng tới bảo đảm phát triển bền vững.

Luật Đất đai năm 2003 của Việt Nam đã đưa ra 2 cơ chế chuyển đổi đất đai bắt buộc và chuyển đổi đất đai tự nguyện và phạm vi áp dụng của 2 cơ chế này, lấy lợi ích của các bên tham gia vào chuyển đổi đất đai làm tiêu chí đánh giá hiệu quả. Dựa trên phân tích những về điểm mạnh, điểm yếu của 2 cơ chế chuyển đổi đất đai đang áp dụng ở Việt Nam, có thể đưa ra những điều chỉnh chính sách đất đai cho phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững. Ở Việt Nam, vấn đề tìm kiếm các giải pháp phù hợp cho chuyển đổi đất đai đang là một đề tài nóng, đã có nhiều nghiên cứu khoa học, hội nghị, hội thảo để thảo luận về lý luận và thực tiễn của vấn đề. Cơ quan quản lý đất đai của Việt Nam đã cử nhiều đoàn đi nghiên cứu kinh nghiệm của các nước có hoàn cảnh tương tự nhằm tìm hướng áp dụng ở Việt Nam. Trong số các nước đã nghiên cứu, Việt Nam rất quan tâm tới mô hình triển khai tại Trung Quốc và Hàn Quốc.

### **2.3.3. Những quy định chủ yếu của pháp luật đất đai ở Việt Nam về bảo đảm bền vững xã hội trong quá trình chuyển đổi đất đai:**

Như trên đã nói, vấn đề chuyển đổi đất đai từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp là một nhu cầu tất yếu cần giải quyết để phát triển. Vấn đề còn lại là phải có những quy định của pháp luật, những chính sách cụ thể để bảo đảm ổn định xã hội trong quá trình chuyển đổi đất đai bắt buộc. Giải pháp cho vấn đề này đã được Chính phủ Việt Nam rất quan tâm trong quá trình xây dựng pháp luật về đất đai.

Các quy định chủ yếu trong pháp luật hiện hành về đất đai ở Việt Nam để bảo đảm bền vững xã hội trong quá trình Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư bao gồm:

- Quy định chung trong Luật Đất đai là giá đất để tính bồi thường, tái định cư phải được xác định phù hợp với giá đất trên thị trường nhưng chưa có quy định cụ thể để xác định giá sao cho phù hợp với thị trường, hoặc quy định cụ thể lại trái với quy định chung này. Thứ nhất, quy định cụ thể là giá đất nông nghiệp được định theo lợi nhuận thu được từ sản xuất nông nghiệp, thấp hơn nhiều so với giá đất nông nghiệp trên thị trường trong trường hợp đất nông nghiệp có khả năng chuyển sang đất phi nông nghiệp trong tương lai. Từ tình trạng này, Chính phủ đã có quy định tăng thêm tiền hỗ trợ khi tính bồi thường cho đất nông nghiệp trên thửa đất có nhà ở, trong khu dân cư và tiếp giáp với khu dân cư. Thứ hai, giá đất để tính bồi thường, tái định cư phải phù hợp với thị trường nhưng vẫn do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

- quyết định dựa vào tư duy của cơ quan hành chính, chưa có quy định của pháp luật về hoạt động của hệ thống cung cấp dịch vụ định giá. Người bị thu hồi đất không đồng ý với quyết định về giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đưa ra yêu cầu về giá đất phù hợp cũng theo tư duy của người bị thiệt hại.
- Quy định chung trong Luật Đất đai là phải bảo đảm nguyên tắc chia sẻ lợi ích hợp lý giữa Nhà nước, nhà đầu tư, người bị thu hồi đất nhưng cũng chưa có quy định cụ thể về cách chia sẻ như thế nào để hợp lý. Vì vậy, việc thực hiện cụ thể nguyên tắc này trên thực tế rất khác nhau giữa các địa phương, địa phương nào cũng cho rằng cách thực hiện tại địa phương là đúng và không có căn cứ pháp lý để phán xử cách chia lợi của địa phương nào là hợp lý. Luật Đất đai mới hướng tới việc điều chỉnh lợi ích của Nhà nước, nhà đầu tư và người bị thu hồi đất, chưa tính đến lợi ích của cộng đồng dân cư nơi có đất.
  - Quy định chung trong Luật Đất đai là hỗ trợ đầy đủ cho người bị thu hồi đất để ổn định đời sống, chuyên đổi việc làm, bù đắp thiệt hại về thu nhập, Chính phủ cũng đã có một số quy định cụ thể về mức hỗ trợ cho từng nhóm trường hợp và giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thêm một số hỗ trợ khác trong những trường hợp cần thiết. Những quy định hiện hành về bồi thường, hỗ trợ vẫn đang còn nhiều hạn chế, chưa bảo đảm bù đắp lại những thiệt hại cho người bị thu hồi đất trong hiện tại cũng như tương lai. Thứ nhất, việc bồi thường, hỗ trợ vẫn đang thực hiện theo cơ chế tính một lần khi Nhà nước thu hồi đất, việc bù đắp những thiệt hại không tính được bằng tiền, hoặc những thiệt hại dài hạn chưa được xem xét đầy đủ và thỏa đáng. Thứ hai, nhiều quy định không có khả năng thực hiện hoặc địa phương không muốn thực hiện nên người bị thu hồi đất vẫn chưa được bù đắp đủ các thiệt hại thực tế. Việc khó thực hiện nhất là tìm kiếm cơ hội thay đổi việc làm và ổn định cuộc sống, một phần vì người nông dân mất đất không có khả năng chuyển sang nghề mới trong khu vực phi nông nghiệp, một phần do chính quyền địa phương và nhà đầu tư chưa tích cực tìm kiếm các giải pháp khả thi. Thứ ba, việc bồi thường, hỗ trợ chưa gắn với dự án đầu tư, thường việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và việc giao đất cho nhà đầu tư vẫn được giải quyết thành hai quá khัc nhau. Nhà đầu tư cũng muốn làm theo kế hoạch đầu tư của dự án mà không có trách nhiệm tiếp theo đối với những người bị thu hồi đất để giao cho dự án, chính quyền địa phương cũng cho rằng mình hết trách nhiệm sau khi đã hoàn thành việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
  - Quy định chung của Luật Đất đai là phải có khu tái định cư mới được ban hành quyết định thu hồi đất ở, nơi tái định cư phải có điều kiện sống tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ, khu tái định cư phải được quy hoạch theo địa bàn tinh gắn với điều kiện thuận lợi về hạ tầng phục vụ đời sống. Những quy định này thường không được thực hiện đầy đủ tại các địa phương, người bị thu hồi chỗ ở thường không được lựa chọn nơi tái định cư mà thường phải thực hiện theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nơi tái định cư thường có chất lượng nhà ở không bảo đảm yêu cầu, thường ở những nơi hẻo lánh có giá trị đất thấp, các khía cạnh văn hóa, tín ngưỡng, tâm linh chưa được đề cập trong quy hoạch các khu tái định cư<sup>9</sup>.
  - Luật Đất đai và các Nghị định của Chính phủ đã từng bước đưa ra được tiêu chí khá rõ ràng về những người được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Luật đã quy định cụ thể những loại giấy tờ về sử dụng đất được coi tương đương với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nghị định của Chính phủ còn quy định cụ thể về những trường hợp đang sử dụng đất nhưng không có bất kỳ loại giấy tờ nào về sử dụng đất mà được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Đây là những quy định mang tính nhân bản cao, bảo vệ quyền lợi của những người đang sử dụng đất ổn định trước ngày Luật Đất đai 1993 có hiệu lực thi hành mà không có giấy tờ về sử dụng đất.
  - Luật Đất đai của Việt Nam được xây dựng để áp dụng chung tất cả mọi người sử dụng đất, chưa hình thành được các quy định riêng về việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với đất thuộc khu vực các dân tộc thiểu số, đối với nhóm người nghèo; chưa gắn kết với chính sách ưu đãi cho các dân tộc thiểu số, chính sách thực hiện xóa đói giảm nghèo, chính sách bình đẳng giới.

- Luật Đất đai và các Nghị định của Chính phủ đã có nhiều quy định để lựa chọn các dự án có hiệu quả, các nhà đầu tư có năng lực nhưng vẫn còn nhiều dự án được giao đất nhưng không thực hiện đầu tư, để đất hoang nhiều năm, có biểu hiện chờ đón giá để chuyển nhượng cho nhà đầu tư khác, trong khi người bị thu hồi đất vẫn chưa tìm được đất khác để ổn định đời sống. Đây là hiện tượng xảy ra ở khá nhiều địa phương mà các quy định của pháp luật hiện hành vẫn chưa đủ chi tiết để ngăn ngừa.

Tất cả những phân tích pháp luật ở trên cho thấy tư tưởng xây dựng pháp luật đất đai ở Việt Nam đã hướng rất rõ ràng tới việc bảo đảm tính bền vững xã hội trong quá trình chuyển dịch đất đai, trong việc giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bắt buộc. Hiện nay, còn thiếu nhiều quy định chi tiết, cụ thể để có được tính bền vững xã hội thực sự, khắc phục được những nhược điểm như đã phân tích ở trên. Đây chính là vấn đề được đặt ra trong việc xây dựng pháp luật đất đai trong thời gian tới.

### **3. PHÂN TÍCH THỰC TẾ TRIỂN KHAI VIỆC CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

#### **3.1. Đánh giá thực tế việc chuyển dịch đất đai dưới góc nhìn của lãnh đạo cấp tỉnh**

Trên thực tế triển khai, việc chuyển dịch đất đai để có đất sử dụng cho các dự án đầu tư phát triển kinh tế đã và đang được thực hiện khá mạnh ở các tỉnh, thành phố thuộc các vùng kinh tế trọng điểm (ở Bắc Bộ là tứ giác kinh tế Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh - Lạng Sơn; ở Trung Bộ là các tỉnh ven biển gồm Thừa Thiên Huế - Đà Nẵng - Quảng Nam - Quảng Ngãi - Bình Định - Phú Yên - Khánh Hòa; ở Nam Bộ là các tỉnh miền Đông gồm thành phố Hồ Chí Minh - Bà Rịa Vũng Tàu - Đồng Nai - Bình Dương - Long An - Tiền Giang). Trong các địa phương có mức độ phát triển kinh tế cao, 3 thành phố lớn là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng có nhu cầu chuyển dịch đất đai nhiều nhất và có diện tích đã chuyển dịch lớn nhất. Đồng thời, cách thức triển khai pháp luật ở các thành phố này cũng có những đặc thù khác nhau. Đề phản ánh chung về ý kiến lãnh đạo các địa phương, có thể phân tích cụ thể ý kiến lãnh đạo của 3 thành phố này và tình hình triển khai pháp luật về chuyển dịch đất đai tại đây.

- a. Trong giai đoạn 5 năm 2001 - 2005, **Hà Nội** được Chính phủ cho phép được chuyển 5.677 ha đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp<sup>10</sup>, trên thực tế Hà Nội mới chuyển dịch 4.670 ha<sup>11</sup> (mới sử dụng 82,3% chỉ tiêu được phép). Vấn đề đáng quan tâm ở Hà Nội là lãnh đạo thành phố có quan điểm không nhất trí với việc định giá đất phù hợp với giá thị trường, giá đất cần được Nhà nước quản lý chặt chẽ, nguyên nhân của những bất cập về đất đai không phải do địa phương làm chưa tốt mà do quy định của pháp luật đất đai về “giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường” là không phù hợp với thực tế nên địa phương không thể thực hiện được<sup>12</sup>. Cách tiếp cận như vậy làm cho Hà Nội luôn quy định giá đất chỉ bằng khoảng 50%-70% giá đất trên thị trường, đồng thời Hà Nội cũng rất khó khăn khi tiếp thu các chính sách tăng mức bồi thường, hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi. Hà Nội có rất nhiều ý kiến không đồng thuận khi triển khai chính sách hỗ trợ cho những người bị thu hồi trên 30% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng bằng một diện tích làm cơ sở kinh doanh hoặc đất ở tại những nơi có thể phát triển kinh doanh dịch vụ nhằm mục tiêu chuyển đổi nghề nghiệp cho nông dân bị thu hồi đất (Chính phủ đã quyết định vào năm 2006 và năm 2007)<sup>13</sup>. Từ cách nhìn nhận pháp luật như vậy nên cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện hầu như chưa nhận được một sự trợ giúp đáng kể nào của chính quyền thành phố. Hà Nội cho rằng cơ chế này gây khó khăn lớn cho nhà đầu tư vì không có quy định của pháp luật để giải quyết hiện tượng người đang sử dụng đất không hợp tác với nhà đầu tư, hiện tượng đang xảy ra rất phổ biến ở Hà Nội (vì giá đất ở Hà Nội cao nhất ở Việt Nam). Dưới góc độ tài chính, lãnh đạo của Hà Nội cũng cho rằng có sự bất công giữa 2 cơ chế chuyển dịch đất đai. Người đang sử dụng đất nhận được giá trị quyền sử dụng đất từ chuyển quyền sử dụng đất cho nhà đầu tư luôn lớn hơn giá trị bồi thường mà người đang sử dụng đất nhận được trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Vì vậy, Hà Nội tập trung chủ yếu vào việc triển khai cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc với sự tham gia rất triệt để của bộ máy hành chính các cấp. Hà Nội lại

thực hiện khá mạnh cơ chế thu hồi đất để thực hiện đấu giá đất giữa các nhà đầu tư, tạo nguồn thu khá cao từ đất cho ngân sách nhà nước của thành phố.

Mặt khác, việc chuẩn bị các khu tái định cư đã được lãnh đạo thành phố chỉ đạo thực hiện khá tốt. Đến cuối năm 2005, Hà Nội đã xây dựng được 14.321 căn hộ phục vụ tái định cư và mua lại 11.800 căn hộ từ các dự án xây dựng kinh doanh nhà ở (tổng số có 26. 121 căn hộ dự trữ để phục vụ bù trí tái định cư). Mặt khác, chất lượng nơi tái định cư còn thấp và vị trí nơi tái định cư không phù hợp với hoàn cảnh sống của người được tái định cư đang là những bức xúc cần sớm tìm biện pháp giải quyết. Trên thực tế, một tỷ lệ khá lớn người tái định cư không định cư tại nơi được giải quyết tái định cư mà bán đi để định cư ở nơi khác phù hợp hơn với điều kiện sống hiện tại<sup>14</sup>.

b. **Đà Nẵng** là một thành phố không lớn, mới được thành lập là một thành phố trực thuộc Trung ương trên cơ sở tách phần thành phố Đà Nẵng cũ và khu vực ngoại vi từ tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng trước đây (thành lập ngày 06/11/1996). Thành phố Đà Nẵng có vị trí khá phù hợp để trở thành trung tâm đô thị của khu vực miền Trung. Ngay từ khi mới được thành lập, lãnh đạo thành phố Đà Nẵng đã có chủ trương tập trung vào quy hoạch, phát triển hạ tầng cho một đô thị hiện đại, sử dụng quỹ đất làm nội lực để phát triển. Trong giai đoạn 2001 - 2005, Đà Nẵng đã cho chuyển dịch 3.821 ha từ đất nông nghiệp, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, đất chưa sử dụng sang sử dụng vào mục đích phát triển khu công nghiệp, dịch vụ và mở rộng đô thị<sup>15</sup>. Đà Nẵng đã đạt được những thành quả phát triển kinh tế - xã hội rất cao trong thời gian từ khi thành lập cho đến nay. Trong giai đoạn từ khi thành lập thành phố cho đến 2006, tăng trưởng GDP đạt ở mức 11,56%; bình quân GDP trên đầu người đạt 392 đô la Mỹ vào năm 1996 và đạt 1.164 đô la Mỹ vào năm 2006; bình quân thu nhập đầu người của cư dân Đà Nẵng đạt 272 đô la Mỹ vào năm 1999, 375 đô la Mỹ vào năm 2002 và 510 đô la Mỹ vào năm 2005<sup>16</sup>.

Trong hoàn cảnh của một đô thị chưa phát triển, trở thành một thành phố trực thuộc Trung ương có nhu cầu phát triển đô thị theo một quy hoạch với tầm nhìn dài hạn, Đà Nẵng đã có cách tiếp cận đất đai riêng: sử dụng giá trị của đất đai là nguồn thu chính cho ngân sách thành phố, từ đó tổ chức quy hoạch lại không gian thành phố, phát triển hạ tầng của toàn thành phố, tổ chức tái định cư trên diện rộng, thực hiện thu hồi đất kết hợp với điều chỉnh đất đai theo quy hoạch và đấu giá đất hoặc giao đất trực tiếp cho các dự án đầu tư. Tất cả những công việc từ quy hoạch lại thành phố, mở rộng thành phố tới thu hồi đất, điều chỉnh đất đai, tái định cư đều do Ủy ban nhân dân thành phố tổ chức thực hiện trực tiếp. Các ngân hàng trên địa bàn có trách nhiệm cung cấp tín dụng và được trả lại từ ngân sách của thành phố sau khi có nguồn thu từ đất. Như vậy, cơ chế chuyển dịch đất đai tại Đà Nẵng cũng là cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc trên nguyên tắc đạt được đồng thuận giữa lãnh đạo thành phố và người dân. Trong nhiều trường hợp, người dân không đồng thuận với quyết định của lãnh đạo thành phố về đất đai, trực tiếp Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố đã đối thoại trực tiếp với dân để tìm kiếm sự đồng thuận.

Đà Nẵng là một địa phương tạo được nguồn thu từ đất chủ yếu từ phương thức thu hồi đất rộng hơn phân ha tầng đường giao thông và đấu thầu đất 2 bên đường để các nhà đầu tư tham gia xây dựng các cơ sở kinh doanh dịch vụ. Trong việc tính toán bồi thường về đất, Đà Nẵng cũng là địa phương tính toán cụ thể giá trị phần đất bị thu hồi, phần đất còn lại ven đường với giá trị tăng thêm do con đường đó mang lại. Đây là một biện pháp tạo công bằng giữa những người bị thu hồi toàn bộ thửa đất, người bị thu hồi một phần thửa đất. Như vậy, trong quá trình triển khai việc chuyển dịch đất đai để đầu tư phát triển, Đà Nẵng đã áp dụng chủ yếu cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc với sự nỗ lực cao của lãnh đạo thành phố và các điều chỉnh đất đai trên nguyên tắc tạo đồng thuận với người dân.

c. **Thành phố Hồ Chí Minh** là một trung tâm kinh tế quan trọng của các tỉnh phía Nam, rất năng động trong phát triển kinh tế và các hoạt động phù hợp với cơ chế thị trường. Trong giai đoạn trước năm 2004, rất nhiều doanh nghiệp ở thành phố Hồ Chí Minh đã nêu ý kiến ủng hộ mạnh mẽ đổi mới cơ chế

chuyển dịch đất đai tự nguyện, tạo chủ động cho doanh nghiệp thương thảo trực tiếp với người đang sử dụng đất. Sau năm 2004, nhiều doanh nghiệp có dự án đầu tư thuộc diện được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất nhưng đã tự nguyện xin được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Thành phố Hồ Chí Minh là địa phương có diện tích chuyển dịch sang sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp lớn nhất so với các địa phương cấp tỉnh của cả nước. Trong giai đoạn 2001 - 2005, thành phố đã cho chuyển khoảng 18.000 ha đất nông nghiệp và đất chưa sử dụng sang sử dụng cho mục đích phát triển công nghiệp, dịch vụ và mở rộng đô thị<sup>17</sup>.

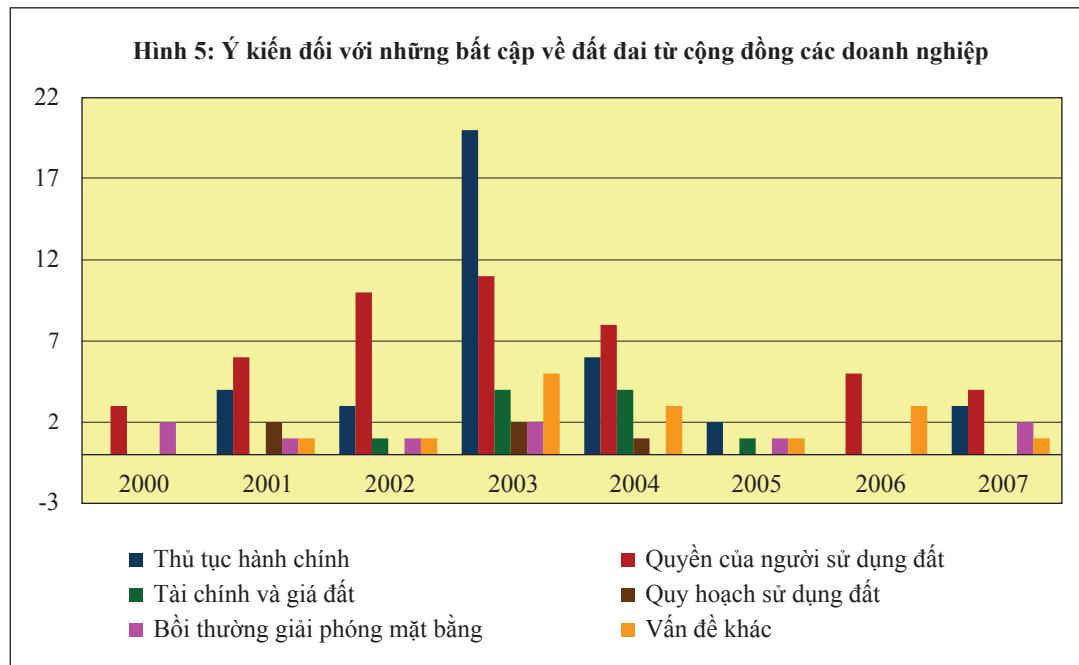
Lãnh đạo thành phố Hồ Chí Minh đã có cách tiếp cận đất đai rất phù hợp với kinh tế thị trường. Trên cơ sở tiếp nhận ý kiến của người dân, từ đầu năm 2007, Hội đồng nhân dân thành phố đã có Nghị quyết thực hiện bồi thường về đất theo giá đất phù hợp với giá đất thị trường và cần có sự tham gia định giá của các cơ quan hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất<sup>18</sup>. Đến nay, tất cả các trường hợp bồi thường về đất trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đều được các tổ chức cung cấp dịch vụ định giá bất động sản thực hiện định giá và đó là cơ sở để Ủy ban nhân dân thành phố quyết định về giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Hiện nay, 2 tổ chức cung cấp dịch vụ định giá bất động sản chủ yếu ở thành phố Hồ Chí Minh là Trung tâm tư vấn và thẩm định giá Miền Nam (đơn vị sự nghiệp thuộc Bộ Tài chính) và Trung tâm thẩm định giá thành phố Hồ Chí Minh (đơn vị sự nghiệp thuộc Sở Tài chính thành phố Hồ Chí Minh).

Thành phố Hồ Chí Minh cũng là nơi đã chấp nhận mô hình doanh nghiệp ngoài Nhà nước tham gia cung cấp dịch vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng. Năm 2007, Ủy ban nhân dân thành phố cũng đã cho phép Tổng công ty bồi thường và giải phóng mặt bằng - một doanh nghiệp cổ phần được cung cấp dịch vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để giải phóng mặt bằng như một mô hình thí điểm. Từ mô hình thí điểm này, có thể nghĩ tới việc kiện toàn hệ thống các Tổ chức phát triển quỹ đất đã được thành lập ở các địa phương để đủ điều kiện thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Bên cạnh đó, có thể đưa vào quy định của pháp luật cho phép doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế ngoài nhà nước được cung cấp dịch vụ này.

Trên thực tế ở Việt Nam, khá nhiều ý kiến đã đưa ra thảo luận là nên khuyến khích các nhà đầu tư nhận góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất hoặc bằng giá trị bồi thường về đất và tài sản gắn liền của người đang sử dụng đất thành cổ phần của người sử dụng đất trong dự án đầu tư. Mô hình này bao đảm thu nhập lâu dài cho người bị thu hồi đất, gắn quyền lợi lâu dài của người bị ảnh hưởng với các dự án đầu tư. Đồng thời, đây cũng là một giải pháp làm giảm áp lực hành chính lên mối quan hệ giữa nhà đầu tư và người bị thu hồi đất, đưa cơ chế thu hồi đất bắt buộc về gần hơn với mối quan hệ kinh tế trên thị trường. Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh đã đề xuất một dự án thí điểm tại khu đô thị mới Hiệp Phước để thực hiện mô hình này, nhưng rất tiếc là thử nghiệm này lại bị tạm dừng vì chưa đủ điều kiện triển khai.

### **3.2. Đánh giá thực tế việc chuyển dịch đất đai dưới góc nhìn của nhà đầu tư**

Trong quá trình thi hành Luật Đất đai, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đã đề xuất đổi thoại hàng năm giữa Thủ tướng Chính phủ và các doanh nghiệp; đồng thời Công ty Tài chính quốc tế (IFC) đã phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam tổ chức diễn đàn doanh nghiệp hàng năm để đổi thoại giữa quan chức Việt Nam và đại diện các doanh nghiệp về chính sách, pháp luật của Việt Nam (dưới sự đồng chủ tọa của Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, có sự tham gia của Phó Thủ tướng Chính phủ Việt Nam). Tại các cuộc đổi thoại này, các ý kiến của doanh nghiệp đã được Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tổng hợp, phân loại và kiến nghị lên Chính phủ nhằm tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật và việc thi hành tại các địa phương. Tổng hợp các ý kiến của các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài về chính sách, pháp luật đất đai, có thể biểu thị các nhóm ý kiến lên biểu đồ trên Hình 5 dưới đây:

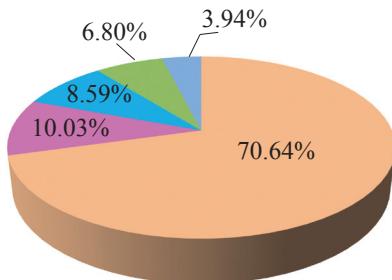


Từ biểu đồ này, có thể thấy ý kiến của các doanh nghiệp về những bất cập đối với đất đai tăng lên rất cao trong giai đoạn 2002 - 2004, đó chính là lúc Luật Đất đai cũ đã thể hiện nhiều bất cập và Chính phủ đang chuẩn bị trình Quốc hội Dự án luật đất đai mới. Trong giai đoạn này, ý kiến nhiều nhất tập trung vào thủ tục hành chính về đất đai và quyền của các doanh nghiệp đối với đất đai. Trong các thủ tục hành chính về đất đai đối với doanh nghiệp, thủ tục tiếp cận đến đất đai chiếm tỷ lệ lớn nhất. Trong giai đoạn tiếp theo 2005 - 2007, ý kiến về thủ tục hành chính đã giảm đi khá nhanh nhưng lại tăng lên vào năm 2007, lúc này ý kiến chủ yếu tập trung vào thủ tục giới thiệu địa điểm đầu tư và tình trạng doanh nghiệp đã nhận chuyển nhượng được một phần đất nhưng không thể giải quyết được toàn bộ đất cho dự án do người đang sử dụng đất không hợp tác với nhà đầu tư. Về giá đất và việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, doanh nghiệp có ý kiến nhưng không nhiều, chủ yếu tập trung vào tình trạng phải đóng góp “tự nguyện” để xây dựng hạ tầng cho địa phương cấp huyện, cấp xã và một số chi phí “không tên” khác trong quá trình tìm kiếm đất đai để thực hiện các dự án đầu tư.

### 3.3. Đánh giá thực tế việc chuyển dịch đất đai dưới góc nhìn của người bị thu hồi đất

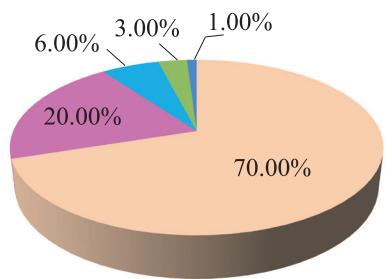
Năm 2005, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã cho triển khai kiểm tra việc thực thi Luật Đất đai tại tất cả các địa phương. Lúc đó, hầu hết những người sử dụng đất tại tất cả các địa phương có ý kiến khiếu nại, tố cáo về đất đai đều gấp các đoàn kiểm tra để trình bày và đưa đơn. Sau khi rà soát, đánh giá, phân tích nguyên nhân của các đơn nhận được, có thể phân tích dữ liệu để chia nhóm các nguyên nhân gây ra khiếu nại, tố cáo về đất đai<sup>19</sup>. Các nguyên nhân được thể hiện trong 2 biểu đồ tại Hình 6 và Hình 7 dưới đây:

**Hình 6: Các dạng tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai**



- Khiếu nại hành chính về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (70.64%)
- Tố cáo về vi phạm pháp luật của cán bộ quản lý và cơ quan hành chính (10,03%)
- Khiếu nại về quyết định hành chính đối với giải quyết tranh chấp đất đai (8.59%)
- Đòi lại đất cũ hiện do người khác đang sử dụng (6,80%)
- Các dạng khiếu nại, tố cáo khác (3,94%)

**Hình 7: Khiếu nại hành chính đối với bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất**



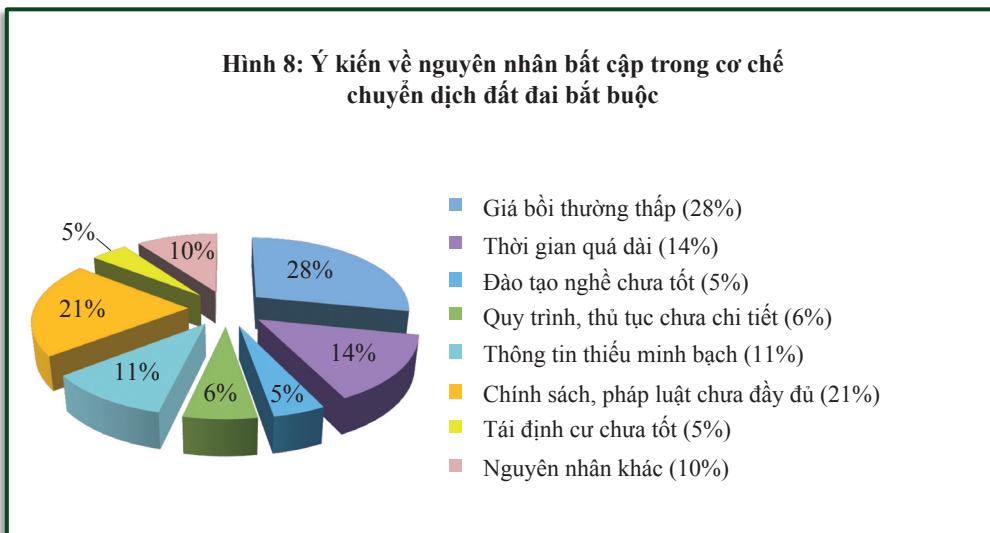
- Khiếu nại về giá đất để tính giá trị bồi thường quá thấp so với giá đất thực tế trên thị trường (70%)
- Người sử dụng đất đã nhận bồi thường theo chính sách đất đai trước đây, nay đòi bồi thường theo chính sách mới (20%)
- Đòi bồi thường đối với đất Nhà nước đã thu hồi trong thời kỳ kinh tế bao cấp nên chưa được bồi thường (6%)
- Khiếu nại về việc chưa được giải quyết tái định cư khi bị thu hồi toàn bộ đất ở, nhà ở (3%)
- Khiếu nại, tố cáo đối với tình trạng bất công trong bồi thường, tái định cư do có biểu hiện vi phạm pháp luật, tham nhũng (1%)

Tùy hai biểu đồ trên có thể thấy, người bị thu hồi đất có khiếu nại, tố cáo về đất đai chủ yếu tập trung vào việc giải quyết bồi thường, tái định cư không thỏa đáng (chiếm 70,64% số lượng đơn), sau đó là ý kiến về tình trạng vi phạm pháp luật trong thực thi công việc về quản lý đất đai của cán bộ, cơ quan hành chính (chiếm 10,03% số lượng đơn). Tiếp tục, trong số đơn khiếu nại, tố cáo về việc giải quyết bồi thường, tái định cư không thỏa đáng thì chủ yếu là ý kiến về giá đất quá thấp so với giá đất trên thị trường (chiếm 70% số lượng đơn), sau đó là ý kiến về sự thay đổi chính sách bồi thường theo hướng tốt hơn làm cho những người được bồi thường trước đây bị thiệt thòi nên đòi tính lại giá trị bồi thường theo chính sách mới (chiếm 20% số lượng đơn).

Tùy những dữ liệu trên có thể thấy, sự chưa nhất trí của người dân về giá đất chưa được tính thỏa đáng đang chiếm tỷ lệ tới 50% tổng số trường hợp khiếu nại, tố cáo về đất đai. Tại thời điểm đầu năm 2007, trên địa bàn cả nước có tổng số khoảng 12.000 trường hợp khiếu nại, tố cáo về đất đai. Như vậy, cả nước có tới 8.400 trường hợp khiếu nại, tố cáo về mức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, trong đó có 6.000 trường hợp khiếu nại, tố cáo về giá đất bồi thường thấp hơn giá thị trường. Đây là những con số cần xem xét kỹ

lưỡng hơn về cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và cách xác định giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong các khiếu nại về giá đất, chủ yếu là khiếu nại về giá đất nông nghiệp quá thấp, điều này có liên quan tới phương pháp định giá đất nông nghiệp đang được áp dụng theo quy định của pháp luật hiện hành.

Tổng kết lại ý kiến của tất cả các nhà quản lý, doanh nghiệp, người dân về những bất cập của cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng trong thời gian từ năm 2003 tới nay, có khoảng 110 ý kiến. Phân loại các ý kiến này, có thể chia ra các nhóm và biểu thị lên biểu đồ trên Hình 8 dưới đây:



Từ biểu đồ này có thể thấy ý kiến về giá đất để tính bồi thường thấp chiếm tới 28% tổng số ý kiến, sau đó là ý kiến về chính sách, pháp luật chưa đầy đủ chiếm 21%, thời gian thực hiện quá dài có 14% số ý kiến. Đây chính là tổng hợp ý kiến để hướng tới trọng tâm sửa đổi, bổ sung pháp luật trong thời gian tới.

### **3.4. Thực tiễn triển khai việc chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Việt Nam**

#### **3.4.1. Đánh giá về thực thi pháp luật đất đai**

Như trên đã đề cập, Nhà nước Việt Nam rất quan tâm tới việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, cứ khoảng 2 tới 5 năm Quốc hội lại sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai một lần. Tình trạng này cũng gây khó khăn cho việc thực thi các điều khoản của pháp luật mới được ban hành từ phía công chức nhà nước cũng như từ phía người dân.

Qua kết quả kiểm tra việc thực thi pháp luật đất đai ở các địa phương trong thời gian từ khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành cho đến nay, có thể thấy hầu hết các cán bộ quản lý đất đai ở các cấp địa phương huyện và xã chưa nhận thức đúng được các quy định của Luật Đất đai cũng như các Nghị định hướng dẫn thi hành của Chính phủ. Đa số các cán bộ quản lý vẫn còn tu duy theo những quy định của Luật Đất đai năm 1993.

Khi có những quy định mới của luật pháp đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đều có tổ chức các hội nghị phổ biến các quy định mới này. Nói chung, các hội nghị này thường mang tính

hình thức, chưa quan tâm nhiều tới các giải pháp chuyển tải nội dung sao cho có hiệu quả. Như vậy, có thể thấy việc nâng cao năng lực của bộ máy quản lý, của cán bộ quản lý cần tập trung hơn trong giai đoạn tới.

Từ phía người dân, nhận thức pháp luật đất đai còn yếu hơn nữa. Trong các đơn tranh chấp, khiếu nại của người dân thường viết theo nhận thức cảm tính, phân tích đạo lý mà không có phân tích cụ thể về việc tình trạng vi phạm pháp luật. Như vậy, có thể thấy việc nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai làm chưa tốt, chưa giúp được người dân hiểu thấu đáo về quyền lợi và nghĩa vụ của mình trong sử dụng đất. Tình trạng thiếu hiểu biết pháp luật còn trầm trọng hơn tại các cộng đồng dân tộc thiểu số, tại các điểm dân cư nông thôn ở các vùng kém phát triển, trong nhóm người nghèo ở cả nông thôn và đô thị. Vấn đề nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai cần được quan tâm hơn nữa trong thời gian tới.

### **3.4.2. Đánh giá về giải pháp tăng cường kiểm tra thực thi pháp luật và cơ chế giám sát của người dân**

Bộ Tài nguyên và Môi trường Việt Nam có quan điểm khá rõ về vai trò của công cụ kiểm tra việc thực thi pháp luật của cấp trên đối với cấp dưới. Năm 2005, Bộ đã tổ chức kiểm tra chung về việc triển khai thi hành Luật Đất đai tại tất cả các địa phương cấp tỉnh, một số huyện và xã trọng điểm của mỗi tỉnh. Năm 2006, Bộ lại tiếp tục kiểm tra tình trạng thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, tập trung vào 3 loại hình: (i) không thực hiện được quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt; (ii) không thể hoàn thành được việc bồi thường, giải phóng mặt bằng khi đã có quyết định thu hồi đất; (iii) không triển khai được dự án đầu tư khi đã nhận bàn giao đất. Trước khi tiến hành kiểm tra, Bộ Tài nguyên và Môi trường luôn công bố trước lịch làm việc của các Đoàn kiểm tra và mở “đường dây nóng” bằng thư điện tử, điện thoại, thư gửi qua bưu điện để tiếp nhận ý kiến của người dân, doanh nghiệp về những sai phạm trong thực thi pháp luật ở các địa phương. Mỗi lần kiểm tra, Bộ thường nhận được vài nghìn ý kiến, đó là những dữ liệu quan trọng để tính tới trọng điểm trong kiểm tra. Đồng thời, đây cũng là một giải pháp khuyến khích cơ chế người dân tham gia trực tiếp vào việc giám sát quá trình thực thi pháp luật của các cơ quan hành chính.

Kết quả của các đợt kiểm tra này cho thấy:

- Uỷ ban nhân dân các cấp hầu như không thực hiện công việc kiểm tra việc thực thi pháp luật đối với Ủy ban nhân dân cấp dưới.
- Những điều khoản đổi mới của pháp luật không dễ dàng trở thành hiểu biết pháp luật của người quản lý đất đai ở cấp địa phương.
- Người dân và doanh nghiệp luôn sẵn sàng tham gia vào công việc giám sát thực thi pháp luật ở các địa phương.

Sau khi thấy được hiệu quả quản lý của quá trình kiểm tra việc thực thi pháp luật do Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện, khá nhiều địa phương đã thực hiện công tác kiểm tra định kỳ đối với các cơ quan hành chính trực thuộc. Cũng khá nhiều địa phương đã khuyến khích người dân tham gia vào giám sát việc thực thi pháp luật của các cơ quan hành chính.

Trong quá trình chuẩn bị sửa đổi, bổ sung pháp luật về đất đai, nội dung tăng cường công tác kiểm tra việc thực thi pháp luật của hệ thống hành chính và tạo cơ chế phù hợp để người dân tham gia vào giám sát việc thực thi pháp luật của cơ quan hành chính cần được xem xét kỹ lưỡng.

### **3.4.3. Cơ chế tham gia của cộng đồng dân cư và người dân trong quá trình chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Việt Nam**

Hiện nay, hầu hết các trường hợp thu hồi đất bắt buộc đều do Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập triển khai thực hiện trên thực tế từ khâu thu hồi đất tới khâu bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất. Từ thực tế triển khai, có thể thấy hoạt động của các Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư dựa chủ yếu vào các quy tắc hành chính, rất nhiều nơi đã áp dụng biện pháp

cưỡng chế người bị thu hồi đất phải thực hiện quyết định hành chính về thu hồi đất, nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong triển khai còn 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 những người bị thiệt hại. Cách triển khai hiện tại thường dẫn tới xung đột giữa chính quyền và người dân, người bị thu hồi đất luôn coi mình là nạn nhân của chính sách của Nhà nước.

Trình tự, thủ tục thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay được áp dụng gần như giống nhau ở tất cả các địa phương và cho tất cả các dự án đầu tư. Cách làm như vậy chưa tạo được tính phù hợp đối với từng hoàn cảnh kinh tế - xã hội của địa phương, từng đặc trưng dân tộc của các dân tộc thiểu số. Thực tế cho thấy đã có nhiều khiếu kiện của dân về cách thực hiện chưa thỏa đáng trong những hoàn cảnh cụ thể. Những bất cập thể hiện rõ nhất là người dân luôn cảm thấy khu tái định cư được chỉ định không phù hợp với hoàn cảnh sống của mình, nhất là khi giải quyết tái định cư cho nhóm người nghèo vào nhà chung cư, tái định cư cho cả một cộng đồng dân tộc thiểu số vào khu dân cư dạng đô thị.

Thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho các dự án nâng cấp các đô thị, nơi có giá đất rất cao đã tạo ra các con đường đòi hỏi kinh phí đầu tư quá cao. Tại Hà Nội đã có con đường được gọi là “đất nhất hành tinh” và “xấu nhất hành tinh”, đó là hệ quả của việc thực hiện cung nhắc trình tự, thủ tục thu hồi đất và bồi thường theo giá đất thị trường, thiếu xem xét để đưa ra những giải pháp phù hợp nhằm giảm kinh phí đầu tư nhưng vẫn đạt được sự đồng thuận của người bị thu hồi đất. Hình thức thực hiện các dự án dạng “Phát triển dựa vào cộng đồng” (Community Driven Development - CDD) cần được xem xét và triển khai trong quá trình phát triển hạ tầng công cộng.

## 4. KHẢ NĂNG ÁP DỤNG CÁC KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC VÀO THỰC TẾ VIỆT NAM

### 4.1. Đánh giá về khả năng áp dụng kinh nghiệm từ các dự án quốc tế vào Việt Nam

Từ 30 năm nay, Ngân hàng Thế giới và các Ngân hàng Phát triển khu vực đã tập trung sự quan tâm vào cơ chế bồi thường, tái định cư đối với trường hợp chuyên dịch đất đai không tự nguyện sang sử dụng để thực hiện tới các dự án đầu tư thủy điện và phát triển hạ tầng đô thị, trước hết cho các dự án được đầu tư bằng vốn của các Ngân hàng này. Ngân hàng Thế giới đã trở thành tổ chức phát triển đầu tiên đưa ra chính sách chung cho tái định cư không tự nguyện vào năm 1980 trong Bản Hướng dẫn Hoạt động về những vấn đề xã hội trong tái định cư không tự nguyện trong các dự án do Ngân hàng Thế giới đầu tư. Từ đó, vấn đề tái định cư cho dân được xem xét như một cơ hội phát triển và mục tiêu phát triển từ quy hoạch tới thực hiện dự án. Sau đó, chính sách về tái định cư không tự nguyện được nghiên cứu, nâng cấp, hoàn chỉnh từng bước theo chu kỳ khoảng 4 năm. Gần đây nhất, Chính sách Hoạt động và Thủ tục Ngân hàng về tái định cư không tự nguyện (OP/BP 4.12) được điều chỉnh lần lượt vào tháng Hai và tháng Năm năm 2011<sup>20</sup>. Hiện nay, Ngân hàng Thế giới đang có cách tiếp cận vấn đề tái định cư không tự nguyện trên nguyên tắc lựa chọn phương án tái định cư ít nhất và có sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ, đại diện của những người bị thiệt hại vào thiết kế, triển khai, theo dõi, giám sát quá trình triển khai công việc tái định cư<sup>21</sup>. Sau năm 1990, các Ngân hàng Phát triển khu vực đã tập trung vào chính sách cho tái định cư không tự nguyện như Ngân hàng Phát triển liên Mỹ (Inter-American Development Bank - IDB) đưa ra chính sách vào năm 1993, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Ngân hàng Phát triển châu Phi (AfDB) đưa ra chính sách vào 1995. Ngân hàng Phát triển châu Á đã cho xuất bản Sổ tay Tái định cư vào năm 1998<sup>22</sup>.

Các tổ chức của Liên hợp quốc như Trung tâm của Liên hợp quốc về Định cư (United Nations Centre of Human Settlement - UN-Habitat), Ủy ban của Liên hợp quốc về Quyền con người (United Nations Commission on Human Rights - UNCHR), Tổ chức Nông lương thế giới (Food and Agriculture Organization - FAO) đã tập trung vào vấn đề thu hồi đất bắt buộc từ năm 1990. Năm 1994, Tổng Thư ký Liên hợp quốc đã coi vấn đề cưỡng chế ra khỏi chỗ ở là vi phạm quyền con người. Năm 1997, UNCHR đã đưa ra hướng dẫn “Thực tiễn của việc cưỡng chế ra khỏi chỗ ở: hướng dẫn về quyền con người đầy đủ trong việc di chuyển cho mục đích phát triển”, trong đó nhấn mạnh là các quốc gia cần có pháp luật, chính sách phù hợp cho tái định cư và đảm bảo rằng các nhà tài trợ quốc tế thực hiện tái định cư tại quốc gia đó cũng phải làm như vậy.

Trường hợp cụ thể thứ nhất được các tổ chức quốc tế quan tâm là các dự án thủy điện lớn, đó là các dự án mang lại lợi ích chung cho toàn xã hội nhưng lại làm tổn hại nhiều hơn tới cộng đồng nơi có đất và người dân bị mất đất, tài sản gắn liền với đất. Ngoài sự thiệt hại có thể bồi thường bằng tiền, người dân và cộng đồng còn chịu sự thiệt hại không thể tính bằng tiền từ ảnh hưởng của biến động môi trường, hệ sinh thái, văn hóa, tâm linh, v.v. Từ đó, Ngân hàng Thế giới và một số tổ chức quốc tế khác đã đưa ra nguyên tắc chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan đến dự án, chi phối từ pháp luật, chính sách, quy hoạch, thu nhập, thuế ở tầm quốc gia tới việc triển khai trên thực tế có liên quan đến chính quyền địa phương, nhà đầu tư, cộng

đồng dân cư bị ảnh hưởng và người dân bị thiệt hại<sup>23</sup>. Ngoài việc bồi thường thiệt hại về đất, tài sản gắn liền với đất cho những người dân trực tiếp bị thiệt hại, nguyên tắc chia sẻ lợi ích còn chi phối tới các quy định của luật pháp, các chính sách nhằm mục tiêu: (i) tổ chức tốt việc tái định cư cho cả một cộng đồng dân cư gắn với môi trường sống, việc làm, các sinh hoạt cộng đồng liên quan đến tập quán, văn hóa, tâm linh; (ii) bảo đảm quyền được hưởng lợi của địa phương, cộng đồng từ thuế, phí và được hưởng giá ưu đãi mua sản phẩm của dự án; (iii) sự gắn kết lâu dài giữa dự án và cộng đồng dân cư tại địa phương nhằm bảo đảm tính bình đẳng, tự chủ giữa 2 bên với sự gắn kết quyền lợi lâu dài.

Các tổ chức quốc tế đã có đầu tư để trợ giúp các nước có các dự án thủy điện lớn thực hiện chính sách chia sẻ lợi ích như tại thủy điện Kariba (Zambia-Zimbabwe), Tucuruí (Brazil), Pak Mun (Thailand). Việc nghiên cứu chính sách này không chỉ ở các nước đang phát triển mà cả cho các công trình thủy điện ở các nước phát triển, các dự án cụ thể như Tokke (1960) ở Na-Uy; Duncan (1968), Keenleyside (1969), Mica (1975), Minashtuk (2000) ở Canada; Itaipu ở Brazil (1980), Shuikou (1996) ở Trung quốc, Urrá ở Colombia (2000), Kali Gandaki (2002) ở Nepal, v.v. Chính sách chia sẻ lợi ích cũng đang được nghiên cứu đổi mới với các dự án thủy điện tại Việt Nam thông qua một dự án hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Phát triển châu Á cho Việt Nam (dự án TA-4689 VIE).

Cũng trong những năm vừa qua, bài toán chỉnh trang đô thị tại những khu vực có hạ tầng quá cũ, các khu vực nhà ổ chuột cũng đang đặt ra đối với rất nhiều thành phố lớn, không chỉ ở các nước đang phát triển mà ở cả các nước phát triển. Vấn đề này cũng có mục tiêu mang lại lợi ích cho cả thành phố lớn nhưng lại tác động trực tiếp tới một cộng đồng dân cư nghèo. Mặt khác, đây cũng là vấn đề cần giải quyết theo hướng xóa đói, giảm nghèo tại đô thị. Các ngân hàng quốc tế, trong đó Ngân hàng Thế giới đóng vai trò chủ đạo, đã triển khai nghiên cứu ở hầu hết các đô thị lớn trên thế giới để hình thành giải pháp cho phát triển đô thị bền vững. Từ đây, nhiều chính sách có liên quan đã được hướng dẫn, khuyến nghị để các nước xem xét, ứng dụng<sup>24</sup>. Chính sách chung là đưa ra giải pháp để gắn chặt mối quan hệ giữa chính quyền thành phố, nhà đầu tư, cộng đồng cư dân các khu phố nghèo trên cơ sở giải quyết bài toán kinh tế chính trị học cho phát triển đô thị. Chính sách đất đai cho khu vực đô thị nghèo dựa chủ yếu vào cơ chế góp đất, điều chỉnh lại đất đai. Một số nước đã cho áp dụng phương thức công nhận quyền phát triển có thể chuyển nhượng được để có đất phát triển các công trình công cộng không vì mục đích lợi nhuận. Năm 2007, Ngân hàng Thế giới cũng đã tiến hành một nghiên cứu về đô thị Việt Nam với địa điểm cụ thể cho 2 thành phố là Hà Nội và Đà Nẵng<sup>25</sup>. Song song với việc đầu tư dự án nâng cấp đô thị đối với 4 thành phố lớn từ năm 2003, Ngân hàng Thế giới còn hỗ trợ Bộ Xây dựng việc xây dựng chiến lược nâng cấp đô thị cho cả nước.

Trong số các kinh nghiệm giải quyết vấn đề bồi thường, tái định cư cho người bị thu hồi đất bắt buộc, một số biện pháp đã được quy định trong hệ thống pháp luật của Việt Nam, một số cơ chế triển khai đã được nghiên cứu hoặc áp dụng thử nghiệm tại Việt Nam. Ở Việt Nam hiện nay, Nhà nước đang tập trung phát triển một số dự án thủy điện lớn như Thủy điện Sơn La và Nhà nước cũng đang tập trung nỗ lực vào các dự án nâng cấp, chỉnh trang các đô thị lớn, đặc biệt là Hà Nội (đã được mở rộng) và thành phố Hồ Chí Minh.

Tại Thủy điện Sơn La và nhiều thủy điện khác nhỏ hơn, vấn đề tái định cư cho cả một cộng đồng dân cư đang phát sinh nhiều bức xúc cần sớm giải quyết. Trước hết, khảo sát không chi tiết nên quy hoạch không phù hợp với thực tiễn, không thể triển khai được quy hoạch trên thực tế. Tiếp theo, có ít sự tham gia của các tổ chức xã hội, của cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng, của người bị thiệt hại vào quá trình xây dựng phong trào, quy hoạch, thực hiện nên khu tái định cư chỉ thỏa mãn được diện tích ở, không bao đảm được điều kiện sống về sinh hoạt, sản xuất, nghề nghiệp, văn hóa, tâm linh và các điều kiện hạ tầng khác. Cuối cùng, việc bồi thường, tái định cư mới chỉ hướng tới giải pháp cho hiện tại, chưa có những điều chỉnh về pháp luật, chính sách để chia sẻ lợi ích lâu dài giữa dự án và địa phương, cộng đồng dân cư và những người bị thiệt hại. Trong hoàn cảnh này, các kinh nghiệm quốc tế nói trên sẽ giúp cho Việt Nam xem xét, hoàn chỉnh toàn diện vấn đề bồi thường, tái định cư trong trường hợp các dự án thủy điện lớn. Những kinh nghiệm này có

thể áp dụng chung cho những dự án đầu tư phát triển có ảnh hưởng trên phạm vi rộng đến các vấn đề xã hội và môi trường như hồ thủy lợi lớn, khai thác khoáng sản, khu kinh tế, v.v.

Hiện nay, vấn đề chỉnh trang, nâng cấp các đô thị lớn ở Việt Nam đang gặp phải tình trạng chi phí quá lớn cho bồi thường (thường từ 70-80% tổng kinh phí dự án) nhưng vẫn không thỏa mãn được nguyện vọng của người có đất bị thu hồi vì giá đất để tính bồi thường vẫn thấp hơn giá đất trên thị trường. Đây là một nhược điểm rất lớn của cơ chế đang thực hiện hiện nay, chỉ dùng một giải pháp là tính chuyển đổi thiệt hại sang tiền, trong khi có nhiều giải pháp khác không phải chi phí nhiều mà người bị thiệt hại vẫn thấy thỏa mãn về lợi ích. Vấn đề tái định cư các khu phố nghèo để xây dựng lại, nâng cấp hạ tầng đô thị đã được thành phố Đà Nẵng áp dụng và đã đạt được những kết quả nhất định. Cơ chế người dân góp đất để nâng cấp hạ tầng đô thị cũng đã được một số cộng đồng dân cư đô thị ở Việt Nam áp dụng nhưng chỉ ở tầm của những dự án rất nhỏ, trong phạm vi một đơn vị hành chính cấp phường. Cơ chế điều chỉnh lại đất đai giữa các cư dân mới chỉ được các cơ quan nghiên cứu khoa học đưa ra thảo luận, đó là một đề tài nghiên cứu khoa học của Viện nghiên cứu Kiến trúc thuộc Bộ Xây dựng Việt Nam. Đề tài được đánh giá cao nhưng kết quả cũng vẫn chỉ như một cuốn sách trong thư viện, chưa được các cơ quan quản lý tiếp nhận để xem xét, áp dụng. Chính sách tái định cư, giải quyết đất đai để nâng cấp hạ tầng khu dân cư cả ở đô thị và nông thôn đang là một nhu cầu lớn, đó cũng là một vấn đề cần có cơ chế phù hợp để áp dụng vào thực tế Việt Nam. Chắc chắn, các kinh nghiệm quốc tế về gòi đất và điều chỉnh lại đất đai hoàn toàn đáp ứng được tình trạng bất cập hiện nay trong phát triển các đô thị ở Việt Nam.

Tại Việt Nam, các thành phố chỉ có tình trạng hạ tầng đô thị quá kém, có các khu phố nghèo nhưng không có các khu nhà ổ chuột. Vấn đề chủ yếu của các đô thị Việt Nam hiện nay là chỉnh trang lại các khu phố nghèo, xây dựng lại các khu chung cư cũ nát, nâng cấp hạ tầng đô thị. Các dự án xây dựng lại các khu chung cư cũ nát khá hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nhưng hiện nay chưa tìm được sự đồng thuận của các cư dân sinh sống tại đó vì vấn đề lợi ích sau khi hoàn thành dự án chưa được làm rõ. Nguyên tắc chia sẻ lợi ích có thể áp dụng trong trường hợp này để bảo đảm sớm đạt được đồng thuận giữa 2 bên tham gia dự án.

#### **4.1.1. *Khả năng áp dụng cơ chế chia sẻ lợi ích trong các dự án có tác động lớn về xã hội và môi trường:***

Như trên đã nói, chính sách chia sẻ lợi ích đang được tập trung nghiên cứu chủ yếu cho các dự án thủy điện lớn, mức độ ảnh hưởng nhiều tới cộng đồng dân cư và chính sách này cũng có thể áp dụng cho các dự án đầu tư có tác động lớn tới cộng đồng dân cư như khai thác mỏ, xây dựng hệ thống thủy lợi, phát triển khu kinh tế, v.v. Tuy nhiên, mỗi loại dự án sẽ có một mô hình riêng về chia sẻ lợi ích sao cho phù hợp với tính chất của dự án.

Nguyên tắc chia sẻ lợi ích được phân ra thành 2 thành phần: chia sẻ lợi ích bằng tiền và chia sẻ lợi ích không bằng tiền. Nguyên tắc chia sẻ lợi ích bằng tiền không nên hiểu chỉ là tính tiền bồi thường, nơi tái định cư cho người bị thiệt hại mà phải tính tới cơ chế chia sẻ những lợi ích lâu dài giữa dự án và những bên bị thiệt hại. Cơ chế chia sẻ lợi ích bằng tiền dài hạn được đưa ra với các mục tiêu: thứ nhất là tạo cơ chế bồi thường bổ sung dài hạn cho dân cư bị thiệt hại; thứ hai là tạo nền nguồn vốn để phát triển cho địa phương; thứ ba là tạo nền quan hệ đối tác dài hạn giữa nhà đầu tư và cộng đồng dân cư địa phương dựa trên việc chia sẻ tiền thuê tài nguyên của dự án. Việc chia sẻ lợi ích bằng tiền dài hạn được thực hiện cụ thể dưới dạng:

- Cung cấp điện và nước gắn với thủy điện với giá hoặc phí ưu đãi: Các nhà chức trách có thể thỏa thuận với nhà sản xuất điện về việc cung cấp điện miễn phí hoặc với giá ưu đãi nhằm góp phần phát triển kinh tế địa phương. Tương tự, nước được sử dụng cho thủy lợi hoặc các mục đích khác có thể cung cấp cho cộng đồng bị thiệt hại với giá bao cấp hoặc miễn phí.
- Chia sẻ nguồn thu: Một phần của nguồn thu từ các dự án thủy điện được phân phối lại cho chính quyền địa phương dưới dạng tiền bản quyền phát điện hoặc tiền nước, dựa trên các thỏa thuận hoặc các quy định trong pháp luật.

- Chia sẻ giá trị công trình hoặc có quyền sở hữu đầy đủ: Khá nhiều cơ chế có thể cho phép chính quyền địa phương có một phần hoặc hoàn toàn quyền sở hữu đối với công trình đập. Vì vậy chính quyền địa phương không chỉ chia sẻ những rủi ro của liên kết kinh doanh này mà còn cả lợi nhuận.
- Các quỹ phát triển: Các quỹ phát triển với tiền từ bán điện, cấp nước hoặc từ chính quyền có thể được thành lập để cung cấp lượng tiền có tính hạch nhân để thúc đẩy phát triển kinh tế cho khu vực bị thiệt hại do dự án, dựa trên các thỏa thuận hoặc các quy định trong pháp luật.
- Thuế trả cho chính quyền địa phương: Nhà nước có thể cho phép chính quyền địa phương thu thuế trực tiếp đối với chủ dự án về giá trị bất động sản của dự án hoặc nguyên tắc khác về thu thuế.

Nguyên tắc chia sẻ lợi ích khác không bằng tiền được thực hiện dựa trên các hình thức:

- Khôi phục và phát triển đời sống của cư dân địa phương thông qua việc tạo việc làm trong khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp;
- Đóng góp cho phát triển cộng đồng địa phương như phát triển nhà ở, hạ tầng xã hội (trường học, bệnh viện, cơ sở văn hóa, cơ sở thể dục, thể thao, cấp thoát nước, v.v.), phát triển dịch vụ tài chính, phát triển hạ tầng kỹ thuật (đường giao thông, giao thông công cộng, không gian sử dụng công cộng, công viên, chợ, v.v.);
- Phát triển nguồn lực cho địa phương như bảo vệ nguồn nước, phục hồi rừng và trồng rừng, bảo vệ môi trường, bảo vệ và phát triển nguồn động vật hoang dã.

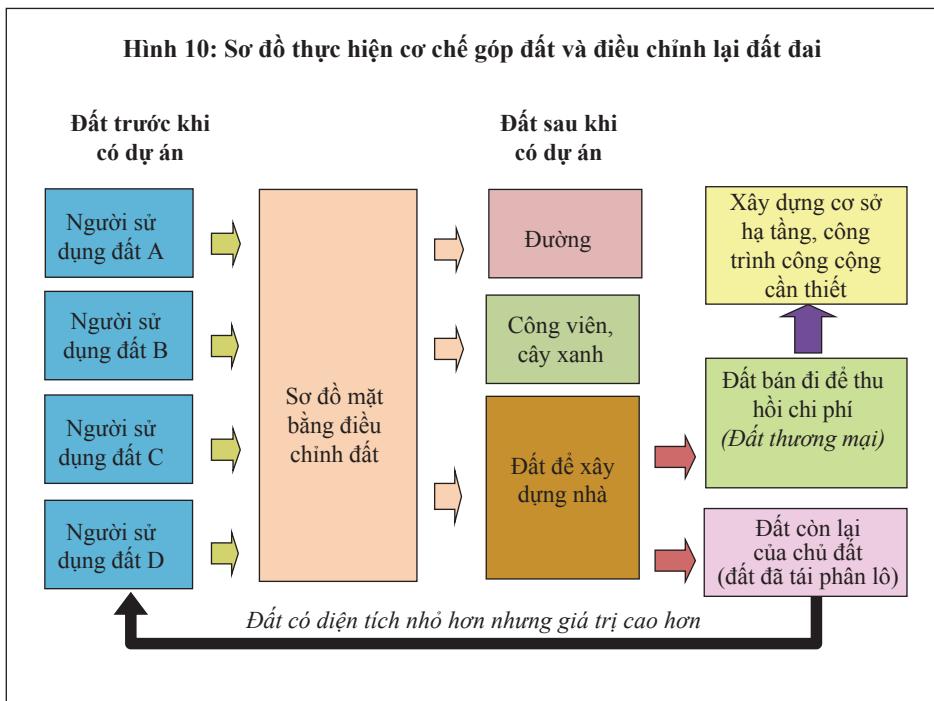
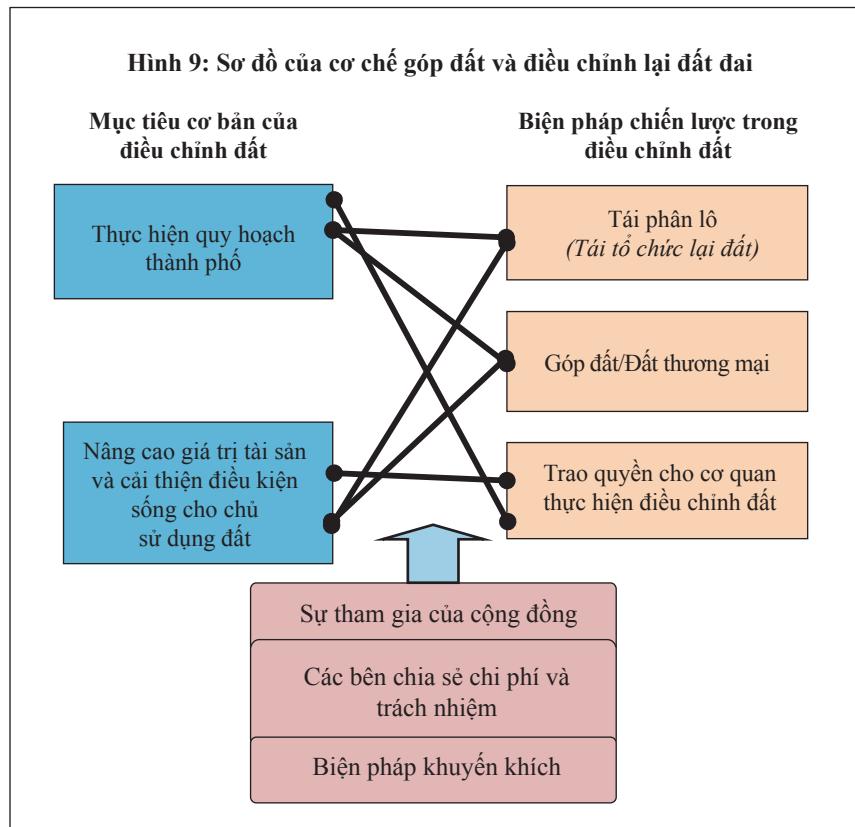
Để áp dụng cơ chế chia sẻ lợi ích ở mỗi quốc gia, cần xem xét vấn đề rất cụ thể từ lý luận tới thực tiễn trên nguyên tắc lợi ích từ quá trình phát triển cần được cân đối lại sao cho tạo được bình đẳng giữa những người được hưởng lợi và những người bị thiệt hại. Trên phạm vi cả nước, cần có những điều chỉnh lớn về pháp luật, chính sách về đầu tư, đất đai, quy hoạch, thuế, doanh nghiệp nhằm bảo đảm tính khả thi.

Ở Việt Nam, pháp luật và chính sách hiện nay mới tập trung vào việc bồi thường và tái định cư được tính thành tiền mà đã phát sinh khá nhiều khiếu kiện trên thực tế. Đó chính là vì việc chia sẻ lợi ích dài hạn bằng tiền và chia sẻ các lợi ích không tính bằng tiền chưa được xem xét. Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, ngày càng nhiều các dự án gây tác động lớn về mặt xã hội và môi trường tới con người trên phạm vi rộng. Những áp dụng đầy đủ cơ chế chia sẻ lợi ích trong chuyển dịch đất đai cần được sớm nghiên cứu, thử nghiệm và triển khai trên thực tế.

#### **4.1.2. *Khả năng áp dụng cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai:***

Cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai là một kỹ thuật cho quản lý và giải quyết tài chính cho phát triển đô thị, đã được áp dụng rộng rãi ở Australia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và sau đó được áp dụng ở nhiều nước châu Á khác như Indonesia, Malaysia, Nepal, Thái Lan<sup>26</sup>. Nội dung của kỹ thuật này khá đơn giản về mặt lý luận, chính phủ trung ương và địa phương quyết định thực hiện dự án góp đất và điều chỉnh lại đất đai tại một địa điểm nhất định có mục tiêu là chuyển đất đang sử dụng vào mục đích nông nghiệp sang phát triển một khu đô thị mới với một quy hoạch đất đủ hạ tầng, khu dân cư, khu công cộng, các cơ sở sản xuất kinh doanh, v.v. được quy hoạch chi tiết. Khi quy hoạch, cần căn cứ vào số lượng người đang sử dụng đất nông nghiệp, đất ở để bố trí trả lại cho người đang sử dụng đất diện tích đất đô thị tương ứng sao cho giá trị đất đô thị nhận được phải cao hơn giá trị đất nông nghiệp họ sử dụng trước đó. Một diện tích đất sản xuất kinh doanh nhất định được đưa ra bán để có kinh phí thực hiện toàn bộ dự án. Toàn bộ việc triển khai dự án được cộng đồng những người đang sử dụng đất, cộng đồng dân cư thảo luận và đồng thuận trong triển khai dự án.

Viện nghiên cứu Kiến trúc thuộc Bộ Xây dựng của Việt Nam đã hoàn thành đề tài nghiên cứu về cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành về đất đai ở Việt Nam<sup>27</sup>. Đây có thể coi như một nghiên cứu cơ sở lý luận, có khảo sát tính khả thi trên thực tế về cơ chế này ở Việt Nam. Đề tài đã đề nghị sơ đồ khung của cơ chế này thể hiện tại Hình 9 và sơ đồ thực hiện thể hiện tại Hình 10 dưới đây:



Kinh nghiệm từ triển khai thực tế ở một số nước châu Á, để thực hiện cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai cần các điều kiện cụ thể: một là cần có quy hoạch chỉnh trang và mở rộng đô thị; hai là tại khu vực để phát triển đô thị, hầu hết là những người sử dụng đất nông nghiệp, đất vườn với các lô đất riêng biệt; ba là khu vực đất có đủ điều kiện về pháp luật, tự nhiên và kinh tế để phát triển thành đô thị; bốn là chính quyền địa phương muôn thực thiện phát triển đô thị theo cơ chế này; năm là cộng đồng những người đang sử dụng đất hiểu về cơ chế này và đồng thuận thực hiện theo cơ chế này; sáu là cần một đội ngũ thực hiện có nghiệp vụ chuyên môn cao.

Bên cạnh những ưu điểm có thể thấy rõ của cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai là tạo được đồng thuận, bình đẳng, cùng có lợi giữa các bên tham gia vào chỉnh trang phát triển đô thị, cơ chế này có nhược điểm lớn là thời gian chuẩn bị và thời gian triển khai cũng quá dài do phải đạt được sự thỏa thuận giữa chính quyền địa phương các cấp, một số nhà đầu tư và tất cả những người đang sử dụng đất trên khu vực.

#### **4.1.3. *Khả năng áp dụng cơ chế giao quyền phát triển chuyển nhượng được:***

Cơ chế giao quyền phát triển chuyển nhượng được (Transfer Development Rights - TDR) được đưa ra lần đầu tiên tại Hoa Kỳ nhằm mục đích để Nhà nước có đất từ các chủ sở hữu đất tư nhân chuyển sang sử dụng làm các khu vực cần phải bảo vệ vì mục đích môi trường, tức là Nhà nước giành đất để phục vụ mục đích hoàn toàn không vì lợi nhuận kinh doanh. Trong thời gian hơn 10 năm qua, cơ chế này được chính quyền một số thành phố lớn ở Ấn Độ áp dụng để thu lại đất thuộc sở hữu tư nhân chuyển sang sử dụng cho các công trình công cộng không vì mục đích lợi nhuận<sup>28</sup>. Chính phủ Ấn Độ có chính sách phê duyệt quy hoạch phát triển cho các thành phố lớn, khi đó đất để xây dựng đường giao thông, trường học, bệnh viện, công viên, các công trình công cộng thường rơi vào các khu vực đất thuộc sở hữu tư nhân. Thực hiện bồi thường bằng tiền sẽ rất tốn kém, khó có khả năng thực thi. Tình trạng này tương tự như các dự án mở rộng đường trong đô thị ở Việt Nam có chi phí bồi thường, tái định cư lên tới 80% tổng chi phí thực hiện dự án. Ngoài ra, chính quyền thành phố còn phải đối mặt với tình trạng khiếu kiện kéo dài của dân.

Một số thành phố của Ấn Độ đã cho áp dụng một cơ chế bồi thường khác, đó là giao cho những người mua đất để sử dụng vào mục đích công cộng “quyền phát triển (nhà) có thể chuyển nhượng được”. Người có quyền phát triển nhà được phép xây dựng nhà trên đất của mình tại phần đất còn lại sau khi đã bị thu một phần hoặc xây dựng nhà trên một vị trí đất khác của mình tại nơi có nhu cầu xây dựng hay chuyển nhượng quyền phát triển nhà cho một người khác có nhu cầu xây dựng. Tại thành phố Mumbai của Ấn Độ, chính quyền thành phố cho người có đất bị thu làm công trình công cộng được lựa chọn một trong 2 hình thức: hoặc nhận bồi thường bằng tiền hoặc nhận “quyền phát triển chuyền nhượng được”. “Quyền phát triển chuyền nhượng được” được giao dưới dạng “giấy chứng nhận quyền phát triển” (Development Rights Certificate - DRC). “Quyền phát triển chuyền nhượng được” có thể coi như một loại giấy tờ có giá, giá trị thay đổi theo quan hệ cung - cầu của việc xây dựng, chuyền nhượng được cho người có nhu cầu xây dựng để thu tiền nhưng không được thế chấp tại ngân hàng để vay tiền.

Khi tại một thành phố phát hành giấy chứng nhận quyền phát triển chuyền nhượng được, thì sẽ tồn tại một thị trường chuyền nhượng “quyền phát triển”, có tác động trực tiếp vào thị trường đất đai, thị trường bất động sản, vào quá trình tạo đất để phát triển đô thị. Phát triển thị trường “quyền phát triển” là một giải pháp thuận lợi trước hết cho chính quyền thành phố vì có thể thực hiện được mục tiêu phát triển nhưng giảm được chi phí cho bồi thường về đất, thuận lợi hơn trong phát triển hạ tầng vì mục đích sử dụng công cộng, người bị thiệt hại về đất có cơ hội thu lợi nhiều hơn trong thị trường này.

Tại Việt Nam, cơ chế phát hành “quyền phát triển chuyền nhượng được” là một cơ chế mới, cần được nghiên cứu kỹ lưỡng, có thể thử nghiệm rồi mới tìm cách đưa vào thực tế. Sự thực, cấu trúc về giá đất ở Việt Nam có khác so với nhiều nước khác. Ở một số nước, không có sự khác nhau giữa giá đất nông nghiệp và đất phi

nông nghiệp, nhưng lại có sự khác nhau giữa giá đất chưa có công trình xây dựng và đất có công trình xây dựng. Ranh giới của sự khác nhau này chính là quyền được phát triển nhà. Chính vì vậy, giá trị của quyền được xây dựng hay quyền phát triển rất cao, tương đương như sự khác nhau giữa giá đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp ở Việt Nam. Nói như vậy để thấy những khó khăn khi áp dụng cơ chế phát hành “quyền phát triển chuyển nhượng được” vào hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam. Khó khăn là có nhưng không có nghĩa là không thể áp dụng hoặc không cần nghiên cứu áp dụng. Ở Việt Nam, cần xem xét kỹ lý luận về giá đất: tại sao giá đất tăng lên rất cao chỉ sau một quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển thửa đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp? Từ đó có thể giải quyết vấn đề tăng giá đất do quy hoạch thành giá của quyền phát triển nhà gắn với thị trường bất động sản.

#### **4.2. Đánh giá về khả năng áp dụng kinh nghiệm một vài nước khác vào Việt Nam**

##### **4.2.1. Mô hình chuyển dịch đất đai ở Trung Quốc:**

Mô hình ở Trung Quốc có khá nhiều điểm giống mô hình đang triển khai trong xây dựng các khu công nghiệp ở Việt Nam. Bước thứ nhất là chuẩn bị khu vực đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất để chuẩn bị thu hồi và giao cho nhà đầu tư hạ tầng sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Bước thứ hai là thu hồi đất của hợp tác xã nông nghiệp bằng quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền. Bước thứ ba là nhà đầu tư nhận giao đất hoặc cho thuê đất từ Nhà nước để đầu tư hạ tầng, sau đó chuyển nhượng hoặc cho thuê đối với các nhà đầu tư sản xuất kinh doanh.

Sự khác nhau về cách làm giữa mô hình ở Trung Quốc và ở Việt Nam thể hiện ở bước thứ hai: ở Trung Quốc thì đất thu hồi thuộc các hợp tác xã nông nghiệp, còn ở Việt Nam thì đất thu hồi chủ yếu thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình, cá nhân. Ngoài những dự án lớn có hạ tầng chung được thực hiện như trên, ở Việt Nam Nhà nước còn giao đất, cho thuê đất trực tiếp cho từng dự án đầu tư thông qua cơ chế lựa chọn trực tiếp nhà đầu tư hoặc đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Kinh nghiệm của Trung Quốc có thể xem xét, học tập để ứng dụng ở Việt Nam trong việc xác định ranh giới của các trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Có thể, cơ chế này chỉ nên áp dụng cho các dự án lớn đòi hỏi lựa chọn nhà đầu tư sơ cấp để xây dựng hạ tầng chung, sau đó nhà đầu tư sơ cấp sẽ cho thuê hoặc chuyển nhượng mặt bằng gắn với hạ tầng cho các nhà đầu tư thứ cấp để trực tiếp đầu tư sản xuất hoặc dịch vụ thông qua thương thảo trực tiếp, đấu thầu hoặc đấu giá.

##### **4.2.2. Mô hình chuyển dịch đất đai ở Hàn Quốc:**

Mô hình ở Hàn Quốc cũng có một số điểm cần nghiên cứu để áp dụng vào Việt Nam. Ở Hàn Quốc, Chính phủ phê duyệt quy hoạch phân bổ đất đai, quy hoạch các vùng đất để phát triển công nghiệp và đô thị, sau đó thực hiện theo cơ chế điều chỉnh lại đất đai. Kinh phí đầu tư dự án và lợi ích từ dự án được tính toán trên nguyên tắc chia sẻ lợi ích với các chủ sở hữu đất đai, các chủ sở hữu có thể được nhận lại một phần đất thuộc khu vực đã chuyển dịch. Tổng Công ty đất đai (quốc gia) được thành lập để thực hiện chương trình phát triển các khu đô thị (tổ chức này tương tự như Tổ chức phát triển quỹ đất ở Việt Nam).

Cơ chế này cho phép thu lại hầu hết lợi ích từ dự án đầu tư hạ tầng và tạo các vị trí xây dựng với giá rẻ cho các công ty đầu tư xây dựng. Theo Luật Phát triển đô thị (năm 1999), các nhà đầu tư tư nhân được phép đề nghị các dự án đầu tư phát triển đô thị miễn là đạt được sự đồng thuận của 2/3 ý kiến của chủ sở hữu đất đai tại khu vực. Tại Việt Nam, cần xem xét việc đổi mới Tổ chức phát triển quỹ đất nhằm đổi mới cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

#### **4.3. Đánh giá về khả năng áp dụng kinh nghiệm từ các triển khai thử nghiệm trong nước**

##### **4.3.1. Đánh giá mở rộng phạm vi áp dụng hình thức người đang sử dụng đất góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường về đất thành cổ phần của dự án đầu tư đối với trường hợp chuyển dịch đất đai bắt buộc:**

Trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, pháp luật đã quy định là người đang sử dụng đất được quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất với nhà đầu tư. Trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, nhiều người đã kiến nghị nên xem xét cho phép áp dụng phương pháp góp giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường thành cổ phần trong dự án đầu tư. Đến nay, pháp luật của Việt Nam chỉ có một phương thức thực hiện chuyển dịch đất đai bắt buộc là quyết định hành chính về thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và giao đất đai cho chủ đầu tư dự án. Như trên đã nói, Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh đã được Ủy ban nhân dân thành phố cho phép thực hiện chương trình thí điểm áp dụng phương thức người đang sử dụng đất góp giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường về đất thành cổ phần trong dự án đầu tư đối với trường hợp chuyển dịch đất đai bắt buộc, nhưng chương trình này đã phải dừng lại vì chưa đủ điều kiện triển khai.

Trước hết cần xem xét xem phương thức người đang sử dụng đất góp vốn bằng quyền sử dụng đất với nhà đầu tư có được áp dụng phổ biến trong các trường hợp chuyển dịch đất đai tự nguyện chưa? Theo các khảo sát thực tế tại một số dự án đầu tư, các nhà đầu tư cho biết là hầu hết người đang sử dụng đất chỉ muốn áp dụng phương thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Hân hưu, phương thức góp vốn chỉ xuất hiện khi nhà đầu tư và người đang sử dụng đất có mối quan hệ bạn bè thân thiết hoặc quan hệ gia đình. Như vậy, có thể thấy phương thức góp vốn cần một cơ sở chắc chắn về độ tin cậy giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất. Đây cũng là một lý do mà dự án thử nghiệm về phương thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất của Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh phải ngừng lại. Giám đốc dự án, Phó Viện trưởng Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh cho biết dự án này gặp quá nhiều khó khăn, chưa nhận được sự hưởng ứng của cả phía nhà đầu tư lẫn phía người đang sử dụng đất. Dự án tạm thời dừng lại, không tiếp tục triển khai, cần lựa chọn một địa điểm khác có phạm vi hẹp hơn để dễ triển khai thí điểm. Sự thực, mô hình này có nhiều tiềm bối, phù hợp với cơ chế thị trường, đã được áp dụng rất thành công ở Đài Loan, nhưng đang gặp khó khăn ở Việt Nam. Nói một cách khác, văn hóa thị trường ở Việt Nam chưa đạt tới mức bảo đảm được sự tin cậy giữa các bên tham gia quan hệ thị trường. Lúc này, cần tới một số quy định của luật pháp tiếp nhận vai trò của bên thứ ba để độ tin cậy đối với cả hai bên để bảo đảm cho độ tin cậy giữa hai bên tham gia. Bên thứ ba ở đây có thể là một ngân hàng chẳng hạn.

Biện pháp triển khai trên thực tế cần được bàn tính tiếp tục, trước mắt có thể đưa vào quy định của pháp luật là cho phép người bị thu hồi đất được góp giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường về đất thành cổ phần trong các dự án đầu tư. Đây là một quy định làm giảm bớt quan hệ hành chính trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, đưa cơ chế này về gần hơn với quan hệ thị trường.

##### **4.3.2. Đánh giá khả năng cho phép các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng:**

Như đã giới thiệu ở trên, ở Việt Nam hiện nay có 2 dạng Nhà nước thu hồi đất: một là thu hồi đất theo quy hoạch, lúc đó việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện; hai là thu hồi đất theo dự án đầu tư, lúc đó việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cấp huyện thực hiện. Mỗi dạng thu hồi đất đều có ưu điểm và nhược điểm riêng. Mặt khác, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã cho phép một doanh nghiệp cổ phần được cung cấp dịch vụ thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và doanh nghiệp này đã thực hiện được việc giải phóng mặt bằng cho một vài dự án. Điều cần xem xét là có nên mở rộng quy định của pháp luật, cho phép doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế được cung cấp dịch vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hay không?

Về nguyên tắc, doanh nghiệp từ các thành phần kinh tế tham gia vào cung cấp dịch vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một cơ chế nên khuyến khích. Lúc đó, số lượng người tham gia vào hoạt động này càng nhiều thì tính khách quan càng bảo đảm, giảm được chi phí của bộ máy hành chính, hạn chế được tác động của khả năng có thể có quan liêu và tư lợi của bộ máy hành chính lên quá trình triển khai thực tế. Trong phương thức này, cung cấp dịch vụ được hiểu là thực hiện công việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thay cho tổ chức phải thực hiện nhiệm vụ này, thay cho cả nhà đầu tư trong giai đoạn này trên cơ sở các hợp đồng kinh tế. Cần nói rõ điều này để tránh trước xu hướng các doanh nghiệp này trở thành các nhà kinh doanh đất đứng giữa Nhà nước và nhà đầu tư.

Sự thực, mô hình cung cấp dịch vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một mô hình mới, doanh nghiệp ngoài Nhà nước được cung cấp dịch vụ để làm cầu nối giữa cơ quan hành chính và người dân trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Trong phỏng vấn trực tiếp, Giám đốc Tổng công ty cung cấp dịch vụ này tại thành phố Hồ Chí Minh nói rằng:

- Tổng công ty đã cung cấp dịch vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để giải phóng mặt bằng cho 4 dự án lớn, hiện Tổng công ty hoạt động rất hiệu quả.
- Hiện nay, Tổng công ty đã nhận đặt hàng của nhiều doanh nghiệp, không chỉ của các doanh nghiệp ngoài Nhà nước mà của cả các doanh nghiệp nhà nước.
- Thời gian thực hiện do Tổng công ty đảm nhiệm luôn ngắn hơn thời gian thực hiện do bộ máy hành chính đảm nhiệm.

#### **4.3.3. Một vài vấn đề về thủ tục định giá đất đang thử nghiệm tại thành phố Hồ Chí Minh:**

Như đã nói ở trên, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định áp dụng thủ tục định giá đất phù hợp thị trường để xác định giá trị bồi thường về đất. Hiện nay, Trung tâm Tư vấn và Thẩm định giá Miền Nam (thuộc Bộ Tài chính) và Trung tâm Định giá thành phố Hồ Chí Minh (thuộc Sở Tài chính thành phố Hồ Chí Minh) đang chủ yếu cung cấp dịch vụ định giá đất tại thành phố Hồ Chí Minh. Phỏng vấn trực tiếp lãnh đạo của Trung tâm Tư vấn và Thẩm định giá Miền Nam, Giám đốc Trung tâm cho biết:

- Cơ chế định giá đất phù hợp thị trường trước khi Ủy ban nhân dân quyết định giá để tính bồi thường là cách triển khai rất khách quan, bảo đảm được tính đồng thuận giữa cơ quan nhà nước và người có đất bị thu hồi.
- Giá đất nông nghiệp định theo phương pháp thu nhập không phù hợp với giá đất trên thị trường, nhất là trường hợp đất nông nghiệp đã có quy hoạch chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp.
- Áp dụng phương pháp so sánh để định giá đất phi nông nghiệp khi đã có dự án đầu tư cũng gặp nhiều khó khăn thực tế vì khó tìm ra được đất phi nông nghiệp tương tự với dự án đầu tư tương tự.
- Hiện nay không có bất kỳ một cơ sở dữ liệu nào về giá đất thị trường, trong tình trạng này khó có thể áp dụng phương pháp so sánh để định giá đất phi nông nghiệp.
- Người bị thu hồi đất cũng sử dụng dịch vụ định giá đất từ các tổ chức dịch vụ công nhưng hiện nay pháp luật của ta chưa có quy định về cách thức giải quyết các tranh chấp về giá đất sau định giá giữa các tổ chức định giá khác nhau.

Chắc chắn, quy trình định giá đất để tính bồi thường và tái định cư cần phải được phát triển để áp dụng vào tất cả các tỉnh. Để tạo được một khung pháp lý phù hợp cho hoạt động này, hàng loạt các hoạt động nghiên cứu và thử nghiệm tiếp tục tiến hành. Ngoài các nghiên cứu pháp luật, việc xây dựng một cơ sở dữ liệu về giá đất cần phải thực hiện càng sớm càng tốt.

## 5. ĐỀ XUẤT NHỮNG ĐIỀU CHỈNH, ĐỔI MỚI VỀ CƠ CHẾ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

Đến đây, chúng ta cần xem xét 3 vấn đề: một là cần đổi mới, điều chỉnh nhưng vấn đề gì trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam; hai là cần đổi mới, điều chỉnh nhưng vấn đề gì trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Việt Nam; ba là cần điều chỉnh lại ranh giới áp dụng giữa hai cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và tự nguyện như thế nào.

### 5.1. Đề xuất về đổi mới, điều chỉnh cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện

Về mặt pháp luật, gọi là một cơ chế nhưng bản chất là việc thực hiện các quyền của nhà đầu tư và của người đang sử dụng đất theo đúng quy định của pháp luật để cả nhà đầu tư và người đang sử dụng đất đồng thuận với nhau. Trên thực tế triển khai, có 3 vấn đề cần xem xét, có thể coi là những vướng mắc cần tháo gỡ:

5.1.1 Người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư đối với phần đất còn lại sau khi nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng được một phần đất cho dự án đầu tư. Như vậy, cần có quy định của pháp luật để có phán quyết cuối cùng đối với phần đất còn lại mà người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất quá cao.

#### Đề xuất 1: Sửa đổi quy định của pháp luật về chuyển dịch đất đai tự nguyện

Cần quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện bao gồm các bước:

1. Nhà đầu tư đăng ký thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện với Văn phòng đăng ký đất đai đối với một khu vực đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.
2. Nhà đầu tư thuê tư vấn định giá đất thực hiện định giá đất theo giá thị trường đối với loại đất đang sử dụng và giá đất đối với loại đất sẽ chuyển đổi mục đích sử dụng.
3. Nhà đầu tư thương thảo với người đang sử dụng đất để thống nhất phương thức chuyển quyền sử dụng đất, giá đất tương ứng có sự chứng kiến của đại diện cộng đồng dân cư, đại diện của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.
4. Khi không đạt được thỏa thuận với đại đa số người đang sử dụng đất thì nhà đầu tư cần tìm khu vực đất khác phù hợp với dự án đầu tư của mình.
5. Khi nhà đầu tư đã nhận chuyển quyền được phần lớn đất cho dự án, còn lại một phần đất không thể thương thảo thành công với người đang sử dụng đất thì nhà đầu tư có thể đệ trình cơ quan nhà nước can thiệp bằng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đối với phần đất còn lại (có thể, các nhà đầu tư đề nghị khi đã nhận chuyển quyền được khoảng 80% diện tích đất thì cần trợ giúp của cơ quan nhà nước đối với 20% diện tích đất còn lại).

5.1.2. Nhà đầu tư nhận chuyển quyền đối với đất nông nghiệp theo giá thị trường, sau đó phải nộp cho Nhà nước khoảng chênh lệch về giá trị đất giữa đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp để được sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp, trong đó giá đất nông nghiệp định theo phương pháp tính từ thu nhập sản xuất nông nghiệp (theo pháp luật quy định) thấp hơn giá đất nông nghiệp định theo thị trường; nhà đầu tư bị thiệt thòi trong mối quan hệ này. Như vậy, cần xem xét việc điều chỉnh lại phương pháp định giá đất nông nghiệp trong trường hợp đã có quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt để chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp.

#### **Đề xuất 2: Đổi mới quy định của pháp luật về định giá đất**

1. Cần điều chỉnh lại phương pháp định giá đất nông nghiệp khi đã có quy hoạch sử dụng đất cho chuyển sang sử dụng đất vào mục đích phi nông nghiệp sao cho phù hợp với thị trường.
2. Như đề xuất 1 đã nêu ra, nhà đầu tư cần thuê tư vấn định giá đất thực hiện định giá trước khi thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện; phần chênh giá trị đất đai mà nhà đầu tư phải nộp cho Nhà nước được xác định theo kết quả định giá đất.
3. Trong hoàn cảnh sử dụng kết quả định giá đất của các tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ định giá đất, cần hoàn chỉnh pháp luật về hệ thống dịch vụ định giá đất.

5.1.3. Nhà đầu tư nước ngoài đầu tư với 100% vốn đầu tư từ nước ngoài (FDI) được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc cho mọi loại dự án đầu tư, nhưng nhà đầu tư trong nước hoặc nhà đầu tư trong nước liên doanh với nước ngoài chỉ được áp dụng chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đối với một số loại dự án. Hiện nay vẫn có sự khác nhau về quyền giao dịch đối với đất đai giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài, chưa phù hợp với quy tắc bình đẳng của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Như vậy, cần xem xét và điều chỉnh lại hệ thống quyền của nhà đầu tư đối với đất đai.

#### **Đề xuất 3: Điều chỉnh lại quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư**

Cần điều chỉnh lại hệ thống quyền của các tổ chức kinh tế trong nước, nước ngoài đối với đất đai và giao dịch đất đai theo hướng tạo bình đẳng giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Nội dung cụ thể bao gồm:

<b>Pháp luật hiện hành</b>	<b>Đề xuất sửa đổi, bổ sung</b>
<p>Nhà đầu tư trong nước được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân.</p> <p>Nhà đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng dự án, thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của các tổ chức kinh tế trong nước; không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ các hộ gia đình, cá nhân.</p>	<p>Không thay đổi</p>
	<p>Cho phép nhà đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trực tiếp từ tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất thuộc phạm vi dự án đầu tư đã được thống nhất địa điểm với cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư.</p>

<p><b>Pháp luật hiện hành</b></p> <p>Tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất có thời hạn nộp tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm.</p> <p>Trường hợp thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở thì tổ chức kinh tế trong nước được sử dụng đất ổn định lâu dài (vô thời hạn); trường hợp thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở để cho thuê thì tổ chức kinh tế trong nước được lựa chọn hình thức hoặc giao đất nộp tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất có thời hạn nộp tiền thuê đất hàng năm.</p> <p>Tổ chức kinh tế nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm.</p> <p>Trường hợp thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở thì tổ chức kinh tế nước ngoài được cho thuê đất có thời hạn dài nhất nộp tiền thuê đất bằng với tiền sử dụng đất, mà tổ chức kinh tế trong nước phải nộp khi được giao đất, khi hết thời hạn thì được Nhà nước gia hạn và không phải nộp thêm bất kỳ nghĩa vụ tài chính nào cho Nhà nước.</p>	<p><b>Đề xuất sửa đổi, bổ sung</b></p> <p>Tổ chức kinh tế trong nước và nước ngoài được sử dụng đất có thời hạn trong 3 hình thức:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Do được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được thực hiện các quyền giao dịch đối với đất dai;</li> <li>Do được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, chỉ được thực hiện các quyền giao dịch đối với tài sản gắn liền với đất và Nhà nước tiếp tục cho thuê đất đối với người mua tài sản;</li> <li>Do nhận chuyển quyền sử dụng đất, mua tài sản gắn liền với đất từ tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân; trường hợp nhà đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất được sử dụng ổn định lâu dài từ hộ gia đình, cá nhân thì thời hạn sử dụng đất là thời hạn dài nhất theo quy định của luật pháp, hết thời hạn được kéo dài mà không phải thực hiện thêm bất kỳ nghĩa vụ tài chính nào với Nhà nước.</li> </ol>
---	---

## 5.2. Đề xuất về đổi mới, điều chỉnh cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc

Như phần trên đã phân tích, hướng điều chỉnh đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc là bao đảm cao nhất sự đồng thuận giữa các bên tham gia, bảo đảm hợp lý nhất việc chia sẻ quyền lợi giữa các bên có quyền lợi liên quan, giảm thấp nhất sự can thiệp của các cơ quan hành chính nhằm hạn chế khả năng có thể bị tác động của tính quan liêu và tư lợi của bộ máy hành chính. Các đề xuất cụ thể bao gồm các nội dung sau:

### Đề xuất 4: Sửa đổi quy định của pháp luật về chuyển dịch đất đai bắt buộc

- Thống nhất hình thức Tổ chức phát triển quỹ đất là loại hình doanh nghiệp nhà nước, thực hiện nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng cho cả trường hợp thu hồi đất theo quy hoạch và thu hồi đất theo dự án đã được giới thiệu địa điểm đầu tư (không sử dụng hình thức Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập như hiện nay). Tổ chức phát triển quỹ đất được vay tiền từ hệ thống ngân hàng đầu tư phát triển, quỹ đầu tư phát triển để thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị thực hiện quyết định hành chính của cơ quan nhà nước về thu hồi đất và là đơn vị phối hợp với các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư để bảo đảm tính đồng thuận giữa các bên tham gia và việc chia sẻ quyền lợi giữa các bên có chung quyền lợi, làm giảm được tác động trực tiếp của bộ máy hành chính lên cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.
- Cho phép các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế được tham gia cung cấp dịch vụ thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên cơ sở ký hợp đồng với Tổ chức phát triển quỹ đất, với nhà đầu tư.

3. Nhà nước thành lập quỹ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từ ngân sách nhà nước, từ đóng góp của các nhà đầu tư, từ quyên góp xã hội để tạo thuận lợi, làm tốt hơn việc hỗ trợ dài hạn cho các cộng đồng, người dân bị thiệt hại trong quá trình chuyển dịch đất đai.
4. Thực hiện chặt chẽ quy trình định giá đất theo giá thị trường do các tổ chức định giá cung cấp dịch vụ để làm căn cứ cho cơ quan nhà nước quyết định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Khi người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất đã được cơ quan nhà nước quyết định mà khiếu nại cũng phải dựa vào căn cứ từ kết quả định giá của tổ chức cung cấp dịch vụ định giá. Có quy định cụ thể về cơ chế phán quyết của tổ chức trọng tài kinh tế đối với tranh chấp giá đất giữa các kết quả định giá.
5. Bổ sung thêm một số hình thức của quan hệ về đất đai giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất như ưu tiên cho người đang sử dụng đất được gộp giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường thành cổ phần trong các dự án đầu tư thay cho việc Nhà nước quyết định bồi thường bằng tiền một lần sau khi quyết định thu hồi đất.
6. Có quy định cụ thể về quy trình thực hiện chuyển dịch đất đai trong trường hợp thực hiện các dự án có tác động lớn, trên diện rộng đến cộng đồng dân cư như các dự án thủy điện lớn, dự án khai thác khoáng sản, dự án xây dựng hồ thủy lợi lớn, v.v. trên nguyên tắc áp dụng kinh nghiệm quốc tế về chia sẻ lợi ích giữa các bên tham gia, các bên có quyền lợi liên quan.
7. Có quy định cụ thể về quy trình chuyển dịch đất đai trong trường hợp các dự án thực hiện chỉnh trang nâng cấp hạ tầng đô thị, khu dân cư nông thôn, xây dựng lại các khu dân cư cũ nát trên nguyên tắc áp dụng kinh nghiệm quốc tế về gòp đất, điều chỉnh lại đất đai của những cư dân trong khu dân cư.

### **5.3. Đề xuất về xác định giới hạn giữa cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện**

Như trên đã nói, ranh giới hiện tại giữa 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện là như sau:

Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc	Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện
Mục đích chính trị, xã hội	Sử dụng đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng
Mục đích kinh doanh	1. Các dự án xây dựng hạ tầng khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp, khu dịch vụ, khu đô thị, khu dân cư nông thôn; 2. Các dự án có 100% vốn nước ngoài (cả ODA và FDI); 3. Các dự án có mức đầu tư lớn thuộc nhóm A.

Về ranh giới này, hiện nay có 3 vướng mắc chủ yếu: (i) lấy mức vốn đầu tư làm ranh giới cho việc áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc hay tự nguyện đối với người sử dụng đất có vẻ chưa thật thỏa đáng, tiêu chí cần đặt ra sao cho tương thích với các mục đích vì lợi nhuận riêng hay không vì lợi nhuận riêng; (ii) các dự án phát triển khu đô thị, khu dân cư nông thôn mang tính vì lợi ích chung của xã hội nhiều hơn, nhưng những dự án cụ thể về xây dựng kinh doanh nhà ở lại mang lại lợi nhuận rất lớn cho nhà đầu tư, đây chính là một trong các nguồn chính của khiếu kiện về đất đai có liên quan đến quyền lợi của người bị thu hồi đất; (iii) đang tồn tại sự bất bình đẳng giữa các dự án có vốn đầu tư trong nước và vốn đầu tư nước ngoài.

Trong 3 vướng mắc nói trên, vướng mắc thứ hai đã được giải quyết trong đề xuất tại mục 2 ở trên, cần có quy định chi tiết của pháp luật về quy trình chuyển dịch đất đai trong trường hợp thực hiện các dự án chỉnh trang

nâng cấp hạ tầng đô thị, khu dân cư nông thôn, xây dựng lại các khu dân cư cũ nát trên nguyên tắc áp dụng chính sách của Ngân hàng Thế giới về góp đất, điều chỉnh lại đất đai của những cư dân trong khu dân cư; vướng mắc thứ ba đã được giải quyết trong đề xuất tại mục 1 ở trên với việc điều chỉnh lại quyền của các tổ chức kinh tế trong nước, nước ngoài đối với đất đai. Như vậy, còn lại vướng mắc thứ nhì cần nghiên cứu, xem xét là lấy tiêu chí gì làm ranh giới giữa 2 cơ chế chuyển dịch đất đai đối với những dự án thuần túy vì mục đích kinh tế. Về nguyên tắc, ranh giới phù hợp cần xác định dựa trên mục đích đầu tư. Dự án đầu tư có mục đích thương mại vì lợi nhuận của nhà đầu tư chỉ có một cách tiếp cận đất đai bằng chuyển dịch đất đai tự nguyện. Cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc với sự can thiệp của bộ máy hành chính chỉ được áp dụng cho các dự án đầu tư vì mục tiêu chính trị, xã hội. Cách tiếp cận đất đai bắt buộc như vậy có thể sử dụng để chiếm giữ bắt buộc đối với phần đất còn lại mà không thể đạt được đồng thuận với người đang sử dụng đất trong trường hợp dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận đã áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được phần lớn đất cho dự án (tối thiểu là 80% diện tích đất).

Bảng dưới đây giới thiệu đề xuất về việc lựa chọn ranh giới phù hợp giữa hai cơ chế chuyển dịch đất đai:

Đề xuất 5: Thay đổi ranh giới giữa hai cơ chế chuyển dịch đất đai		
	Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc	Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện
Mục đích chính trị, xã hội	Sử dụng đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng	Không áp dụng
Mục đích kinh doanh	Dự án phải áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện và đã nhận được phần lớn diện tích đất cho dự án theo cơ chế này (tối thiểu là 80% tổng diện tích đất). Phần đất còn lại không nhận được sự đồng thuận của những người đang sử dụng đất sẽ được áp dụng cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc.	Các dự án vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư.

#### 5.4. Đề xuất các biện pháp tăng hiệu quả của triển khai thực tế

##### 5.4.1. Nâng cao năng lực của bộ máy quản lý đất đai và nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai:

Để khắc phục tình trạng hầu hết các cán bộ quản lý đất đai ở các địa phương cấp huyện và xã chưa nhận thức đúng được các quy định của pháp luật đất đai, cần phải thực hiện các biện pháp tổng thể về nâng cao năng lực của bộ máy quản lý, trong đó có việc nâng cao nhận thức về pháp luật đất đai. Ngoài cách thực hiện hiện nay thường làm là Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức các hội nghị phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật mới, việc nâng cao năng lực của bộ máy quản lý cần áp dụng các biện pháp sau:

1. Tổ chức thường xuyên các lớp đào tạo ngắn hạn về nâng cao nghiệp vụ quản lý ở các cấp quản lý, cấp trên tổ chức đào tạo cho cấp dưới theo một chương trình thống nhất.
2. Tổ chức trang thông tin điện tử về hướng dẫn nghiệp vụ quản lý; phổ biến kinh nghiệm quản lý, pháp luật, quy hoạch; mở diễn đàn trao đổi kinh nghiệm quản lý trong toàn ngành quản lý đất đai.
3. Đề nghị sự trợ giúp về hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực từ các tổ chức phát triển quốc tế hoặc các nước phát triển.

Để nâng cao nhận thức của người dân, một chương trình nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật đất đai cần được nghiên cứu và triển khai. Bên cạnh đó, cần sớm tổ chức hệ thống trợ giúp pháp lý miễn phí hoặc chi phí thấp để giúp đỡ người dân khi cần tìm hiểu pháp luật. Thực hiện nội dung này cần tập trung vào các biện pháp sau:

1. Phát hành các tài liệu hướng dẫn pháp luật phù hợp với trình độ của các nhóm cộng đồng dân cư khác nhau, các nhóm dân tộc khác nhau và hợp tác với các tổ chức xã hội để phổ biến đến tận tay người dân.
2. Hợp tác với các cơ quan thông tấn, báo chí để phổ biến pháp luật theo từng nhóm vấn đề và kết hợp với giải thích pháp luật trực tiếp cho người dân.
3. Kết hợp với Bộ Tư pháp và Hiệp hội Luật gia để tổ chức hệ thống trợ giúp pháp lý miễn phí hoặc chi phí thấp để giúp đỡ người dân có nhu cầu.
4. Tổ chức trang thông tin điện tử phổ biến pháp luật đất đai.

#### **5.4.2. Biện pháp tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện các cơ chế chuyển dịch đất đai:**

Pháp luật hiện hành về đất đai của Việt Nam đã có những quy định khá cụ thể về trách nhiệm kiểm tra việc thực thi pháp luật của cơ quan hành chính đối với các cơ quan trực thuộc. Vấn đề còn lại là triển khai việc kiểm tra này như thế nào và cách xử lý kỷ luật hành chính đối với cán bộ, cơ quan hành chính không hoàn thành trách nhiệm kiểm tra của mình, để xảy ra những vi phạm pháp luật của cấp dưới. Nghị định số 181/NĐ-CP về thi hành Luật Đất đai đã có một chương về kỷ luật cán bộ khi không thực thi đúng trách nhiệm của mình, nhưng áp dụng trong thực tế chưa được nhiều.

Từ một khía cạnh khác, pháp luật hiện hành về đất đai cũng đã có quy định cụ thể về cơ chế công khai, minh bạch các trình tự, thủ tục trong quản lý đất đai; tổ chức “đường dây nóng” để tiếp nhận ý kiến của người dân phát hiện những hiện tượng vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng đất đai. Cơ chế này đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường triển khai rất tốt, một số địa phương cấp tỉnh cũng đã đưa cơ chế này vào thực hiện thường xuyên.

Các biện pháp kiểm tra, giám sát cần được tăng cường như sau:

1. Các cấp hành chính, các cơ quan quản lý có trách nhiệm lập kế hoạch và triển khai kiểm tra hàng năm việc thực thi pháp luật đối với cấp dưới trực thuộc.
2. Xử lý nghiêm và kịp thời các trường hợp cán bộ quản lý, cơ quan quản lý có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng trách nhiệm của mình, có hành vi quan liêu hoặc tư lợi.
3. Tạo khung pháp luật để khuyến khích các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng dân cư và từng người dân tham gia vào giám sát việc thực thi pháp luật.

#### **5.4.3. Biện pháp tạo cơ chế để cộng đồng dân cư và người bị thu hồi đất tham gia trực tiếp vào quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:**

Như trên đã đề cập, cần giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thay cho Ban bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp huyện thành lập nhằm giảm bớt tác động của bộ máy hành chính, đưa việc triển khai về gần hơn với cơ chế thị trường. Việc tiếp theo, cần thực hiện thực chất cơ chế tham gia của cộng đồng dân cư nơi có đất và người bị thu hồi đất vào quá trình thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Sự tham gia như vậy sẽ làm cho sớm đạt được tính đồng thuận, hạn chế khiếu kiện của người bị thiệt hại về đất và tạo được mối quan hệ tốt giữa

chính quyền và nhân dân. Hơn nữa, khi thực hiện trên thực tế cần có phân tích kỹ lưỡng điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa, tập quán của địa phương, của nhóm cư dân để đưa ra giải pháp triển khai phù hợp. Sự tham gia của cộng đồng dân cư và người có đất bị thu hồi trên cơ sở vận hành dự án dạng “Phát triển dựa vào cộng đồng” còn làm giảm chi phí đầu tư và giảm cả khiếu kiện của người bị thu hồi đất.

Trong việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần tính toán đầy đủ lợi ích của cộng đồng dân cư, hỗ trợ để bù đắp đủ thiệt hại cho người có đất bị thu hồi theo hướng khôi phục lại được đời sống, việc làm như trước khi bị thu hồi đất, tạo điều kiện cho người được tái định cư lựa chọn vị trí phù hợp trong quỹ nhà tái định cư. Các quy định này cần có quy định khung trong hệ thống pháp luật, nhưng điều quan trọng là phải được thực thi đầy đủ trên thực tế.

Thực hiện nội dung này cần áp dụng các biện pháp sau đây:

1. Cần có phân tích cụ thể các điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa, tập quán, v.v. của cộng đồng dân cư tại khu vực đất bị thu hồi, nhất là cần phân tích kỹ đói nghèo và các ảnh hưởng xã hội để đưa ra phương án thực hiện cụ thể.
2. Đại diện do cộng đồng dân cư giới thiệu và đại diện do những người bị thu hồi đất giới thiệu tham gia thực chất vào quá trình thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
3. Việc hỗ trợ cần tính toán đủ các thiệt hại sẽ xảy ra đối với người bị thu hồi đất, cả những thiệt hại không tính được bằng tiền và những thiệt hại dài hạn nhằm mục tiêu khôi phục lại đời sống, việc làm như trước khi bị thu hồi đất.
4. Thực hiện nguyên tắc chia sẻ lợi ích, trong đó không chỉ đề cập tới lợi ích của Nhà nước, nhà đầu tư, người bị thu hồi đất mà còn phải đề cập tới lợi ích của cộng đồng nơi có đất.
5. Cần công khai quỹ nhà tái định cư và cho phép người được tái định cư được lựa chọn nơi ở trong quỹ nhà hiện có.
6. Phát triển rộng rãi hình thức thực hiện các dự án dạng “Phát triển dựa vào cộng đồng” nhằm nâng cao vai trò của cộng đồng, tăng đổi thoại để tạo sự đồng thuận và giảm chi phí đầu tư dự án, giảm khiếu kiện của người có đất bị thu hồi.

## 6. KẾT LUẬN VÀ CÁC BƯỚC TRIỂN KHAI TIẾP THEO

Đây là một nghiên cứu để xây dựng Bản đề xuất chính sách của Ngân hàng Thế giới về hoàn chỉnh các cơ chế chuyển dịch đất đai nhằm trợ giúp Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Quản lý đất đai trong quá trình nghiên cứu sửa đổi, bổ sung pháp luật về đất đai. Báo cáo này đã tập trung vào tổng kết hiện trạng các quy định của pháp luật ở Việt Nam, đánh giá quá trình thực hiện. Một số kinh nghiệm quốc tế và các chính sách của Ngân hàng Thế giới về đất đai đã được phân tích kỹ trong Báo cáo này để kiến nghị những nội dung pháp luật có liên quan tới cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc cần sửa đổi phù hợp với hoàn cảnh hiện nay của Việt Nam. Bản đề xuất chính sách này đã được chuyển tới Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Quản lý đất đai, một số cơ quan nhà nước có liên quan tới quản lý đất đai, một số tổ chức phi chính phủ có quan tâm về chính sách đất đai, một số nhà đầu tư, một số nhà khoa học để lấy ý kiến. Ngân hàng Thế giới đã cùng Tổng cục Quản lý đất đai tổ chức hội thảo về đề tài này vào đầu tháng 6 năm 2009 tại Hà Nội (ngày 05/06/2009) và tại thành phố Hồ Chí Minh (ngày 10/06/2009) để thảo luận về nội dung, hoàn chỉnh Bản đề xuất chính sách này.

Ngân hàng Thế giới tiếp tục trợ giúp Bộ Tài nguyên và Môi trường và Tổng cục Quản lý đất đai trong giai đoạn tiếp theo, tập trung vào các nhược điểm đã chỉ ra cần sửa đổi, đổi mới trong pháp luật đất đai có liên quan tới các cơ chế chuyển dịch đất đai trong dự thảo Luật Đất đai mới và một Nghị định hướng dẫn thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, sao cho hướng tới sự phù hợp với cơ chế thị trường. Đặc biệt, bốn nghiên cứu tiếp có thể được xem xét: (1) xây dựng hệ thống định giá đất bao gồm cả phương pháp định giá và trình tự, thủ tục, trợ giúp cho các tổ chức, cá nhân đã được phép hành nghề định giá và xây dựng cơ chế giải quyết tranh chấp về giá đất; (2) tiêu chí cho việc áp dụng cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện (trong đó vấn đề quyền sở hữu đất đai cần được đề cập hay không cần đề cập) nhằm nâng cao vai trò của cơ chế thị trường trong quá trình chuyển dịch đất đai; (3) quy hoạch sử dụng đất hướng tới nâng cao tính hợp lý và tính hiệu quả trong sử dụng đất và trong chuyển dịch đất đai; (4) cơ chế giải quyết các bức xúc滋生 trong quá trình thu hồi đất đai bắt buộc.

Đồng thời, việc thử nghiệm cách tiếp cận mới cũng được đề xuất thực hiện trong một hoặc một vài lĩnh vực hoặc chương trình nhằm tạo cơ sở cho việc chuẩn bị các Nghị định hoặc Thông tư của Chính phủ hướng dẫn việc áp dụng cách tiếp cận mới đã đề xuất vào quá trình chuyển dịch đất đai.

Hy vọng, các hoạt động đã đề xuất sẽ được thực hiện cùng với hợp phần chính sách đất đai thuộc Dự án Quản lý đất đai Việt Nam (VLAP) do Ngân hàng Thế giới đầu tư. Ngoài các trợ giúp như vậy từ Ngân hàng Thế giới còn có các trợ giúp tương tự từ Ngân hàng Phát triển châu Á, cũng như từ các tổ chức phát triển khác như SIDA (Thụy Điển), DANIDA (Đan Mạch), AUSAID (Australia), NZAID (New Zealand), v.v. cho lĩnh vực quản lý đất đai ở Việt Nam. Ngân hàng Thế giới cùng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Quản lý và các nhà tài trợ khác sẽ hợp tác chặt chẽ để hoàn thiện quá trình chuyển dịch đất đai ở Việt Nam nhằm bảo đảm quá trình phát triển ngày càng bền vững. Điều này cũng làm tăng hiệu quả thu hồi đất bắt buộc tại các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ nhằm thúc đẩy việc thực hiện dự án được thuận lợi.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Adam Smith, 1776, *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, London, Methuen and Co., Ltd., ad. Edwin Cannan, 1904 (first published in 1776).
2. Adusumilli A., 1999, *Partnership Approaches in India*.
3. Archer R., 1999, *Land Pooling and Readjustment: Examples from Asia*.
4. Asian Development Bank, 1998, *Handbook on Resettlement: A guide to good practice* ([www.adb.org](http://www.adb.org)).
5. Asian Development Bank, 2007, *Benefit Sharing Mechanisms for People Adversely Affected by Power Generation Projects in Viet Nam, Final report of Project TA-4689 (VIE)*. Prepared by Lawrence J.M. Haas, Dang Vu Tung.
6. Báo cáo của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội tại Hội nghị ngành tài nguyên và môi trường tháng 3/2006 và Báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi trường Hà Nội tại Hội nghị tổng kết công tác năm 2008.
7. *Báo cáo kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010 của thành phố Đà Nẵng*.
8. *Báo cáo kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010 của thành phố Hà Nội*.
9. *Báo cáo phương án điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010* 2010 tại kỳ họp thứ 7 Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (ngày 11/07/2006).
10. Báo Tuổi trẻ, 2006, *Nhà tái định cư ở Hà Nội: xuồng cáp trầm trọng trong 5 – 7 năm tới* số ra ngày 24/06/2006.
11. David Ricardo, 1817, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London, John Murray, 1921 (first published in 1817).
12. Đào Trung Chính, 2008, *Một vài vấn đề về tình trạng tranh chấp, khiếu nại và tố cáo về đất đai, Báo cáo tại Hội thảo về tình trạng tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai hiện nay: thực trạng và giải pháp*, Hội thảo do Văn phòng Quốc hội tổ chức, Buôn Mê Thuột, 8-9 tháng 10, 2008.
13. Đặng Hùng Võ, 2008, *Tranh chấp và khiếu kiện kéo dài về đất đai: nguyên nhân từ thực thi pháp luật về đất đai, Báo cáo tại Hội thảo về tình trạng tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai hiện nay: thực trạng và giải pháp*, Hội thảo do Văn phòng Quốc hội tổ chức, Buôn Mê Thuột, 8-9 tháng 10, 2008.
14. James B. London and Nicole L. Hill, *Land Conversion in South Carolina: State Makes the Top 10 List*, Clemson University, 2000.
15. Karl Marx and Frederick Engels, 1867-1894, *Capital*, National Publishing House of Politics, Moscow, 1955 (first published: Volume 1 - 1867, Volume 2 - 1885, Volume 3 - 1894).
16. Nghị quyết số 57 ngày 26/9/2006 của Hội đồng Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.
17. Padeco Co. Ltd., 2007, *For the World Bank: The Evolving Role of the World Bank Urban Shelter Project - Addressing the Land Market and Economy-Wide Constraints, City-Specific Report - Da Nang*.

18. Phạm Quang Nghị (Bí thư Thành ủy thành phố Hà Nội), *Quản lý đất đai: những khía cạnh đặc thù*, Báo điện tử Vietnam Net ngày 06/08/2007.
19. *Quyết định số 1115/QĐ-TTg* ngày 25/11/2002 phê duyệt kế hoạch sử dụng đất thành phố Hà Nội giai đoạn 2001-2005.
20. Rew A., Fisher E., Pandey, 2000, *Addressing Policy Constraints and Improving Outcomes in Development-Induced Displacement and Resettlement Projects*. A review prepared for ESCOR and the Refugee Study Centre, University of Oxford ([www.relfeweb.int](http://www.relfeweb.int)).
21. The World Bank, 2004, *Involuntary Resettlement*, OP/BP 4.12 ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).
22. The World Bank, 2006, *Land Law Reform, Achieving Development Policy Objectives*, prepared by John W. Bruce, Renée Giovarelli, Leonard Rolfs, Jr., David Bledsoe, Robert Mitchell.
23. The World Bank, 2007, *EAP Sustainable Development on the Urban Fringe, Vietnam Country Case Study*.
24. The World Bank, 2008, *Guidance Note on Urban Resettlement*, Prepared by F.Giovannetti.
25. The WB Group, 2002, *Benefit Sharing from Dam Projects, Final report of desk study*. Prepared by Dominique Égré, Vincent Roquet, Carine Durocher.
26. The World Bank Group, 2007, *The Evolving Role of World Bank Urban Shelter Projects: Addressing Land Market and Economy-Wide Constraints*, Prepared by Padeco Co. Ltd.
27. The World Bank Safeguard Training, 2008, *Benefit Sharing & Hydropower: Enhancing Development Benefits of Hydropower Investments, Background Lessons Learned and Recent Trends in Hydropower Benefit Sharing*. Prepared by Peter Leonard, Daryl Fields, Navin Rai, Elena Correa.
28. *Tờ trình số 22/CP-TTr* ngày 22/05/2006 của Chính phủ lên Quốc hội về kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006 – 2010.
29. UNEP, 2006, *Dam and Development Project, Compensation Policy Issue: Monetary compensation for lost assets and loss of access to resources, livelihood restoration and enhancement, community development and catchment development*. Prepared by Vincent Roquet, Carine Durocher.
30. Viện Nghiên cứu Kiến trúc, 2006, Đề tài khoa học: *Giải pháp điều chỉnh lại đất đai áp dụng vào giải tỏa các trục và nút đường giao thông tại các đô thị*.

## PHỤ LỤC: CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN ĐẾN CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI

### *Phụ lục 1: Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến chuyển dịch đất đai trong giai đoạn 1987 - 2003*

Trong khoảng thời gian từ khi Nhà nước Việt Nam thực hiện quá trình đổi mới đến trước Luật Đất đai 2003, các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai bao gồm:

**1. Luật Đất đai 1987:** Quốc hội khóa VII, kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 29 tháng 12 năm 1987 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 1988.

Luật này bao gồm 6 Chương, 57 Điều, được xây dựng trên cơ sở chế độ Nhà nước bao cấp hoàn toàn về đất đai. Nội dung chủ yếu là cụ thể hóa cơ chế Nhà nước giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng; hệ thống quản lý đất đai; chế độ sử dụng đối với các loại đất gồm đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; chế độ sử dụng đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài. Luật này chỉ có 3 Điều quy định về cơ chế chuyển dịch đất đai với nội dung gồm: (i) Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp cần sử dụng đất đó cho nhu cầu của Nhà nước hoặc của xã hội; (ii) người được Nhà nước giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp để chuyển sang sử dụng vào mục đích công nghiệp, dịch vụ thì phải bồi thường thiệt hại về đất nông nghiệp, lâm nghiệp cho Nhà nước và tiền bồi thường này được sử dụng vào mục đích phát triển quỹ đất; (iii) người đang sử dụng đất mà không có nhu cầu sử dụng nữa thì Nhà nước thu hồi đất đó để giao cho người khác và được bồi thường về tài sản đã đầu tư trên đất; (iv) người đang sử dụng đất mà bị Nhà nước thu hồi đất để sử dụng cho nhu cầu của Nhà nước hoặc của xã hội thì được bồi thường những thiệt hại thực tế và được giao đất khác.

Theo những quy định trên, có thể thấy người sử dụng đất chỉ được Nhà nước giao đất để sử dụng, không có quyền tài sản đối với đất đai cũng như quyền giao dịch đối với đất. Người sử dụng đất chỉ có tài sản là thành quả đã đầu tư trên đất. Việc chuyển dịch đất đai được thực hiện hoàn toàn theo cơ chế bắt buộc trên cơ sở quyết định của Nhà nước.

**2. Luật Đất đai 1993:** Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 3 thông qua ngày 14 tháng 07 năm 1993 và có hiệu lực thi hành từ ngày 15 tháng 10 năm 1993.

Luật này bao gồm 8 Chương, 89 Điều, được tiếp tục xây dựng trên cơ sở chế độ Nhà nước bao cấp về đất đai, đồng thời công nhận đất đai có giá do Nhà nước quy định và người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân có 5 quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp đối với quyền sử dụng đất. Tổ chức kinh tế chỉ được Nhà nước cho thuê đất, không có quyền giao dịch về đất đai, chỉ được mua bán các tài sản gắn liền với đất. Hộ gia đình, cá nhân được nhà nước giao đất thì được thực hiện các giao dịch về đất đai.

Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai, Luật Đất đai 1993 có một số quy định cụ thể bao gồm: (i) Nhà nước xác định giá các loại đất để tính bồi thường thiệt hại về đất khi thu hồi đất và Chính phủ quy định khung

giá các loại đất đối với từng vùng và theo từng thời gian; (ii) Trong trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì người bị thu hồi đất được đền bù thiệt hại; (iii) Việc thu hồi đất để chuyển sang mục đích khác phải theo đúng quy hoạch và kế hoạch đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, trước khi thu hồi đất phải thông báo cho người đang sử dụng biết về lý do thu hồi, thời gian, kế hoạch di chuyển, phương án đền bù thiệt hại.

**3. Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất:** Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành ngày 14 tháng 10 năm 1994.

Thực hiện Luật Đất đai 1993, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh này với một số quy định chủ yếu bao gồm: (i) Các tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được quyền góp vốn, thế chấp bằng quyền sử dụng đất để phát triển sản xuất, không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất; (ii) Các tổ chức kinh tế trong nước không được Nhà nước giao đất phi nông nghiệp (kể cả có thu tiền), chỉ được Nhà nước cho thuê đất và cũng chỉ được thực hiện các giao dịch đối với tài sản đã đầu tư trên đất; ngoài ra, các tổ chức kinh tế của Nhà nước được ưu đãi sử dụng đất thuê của Nhà nước để góp vốn bằng quyền sử dụng đất với các đối tác trong nước và nước ngoài vào mục đích hợp tác sản xuất kinh doanh; (iii) Các tổ chức kinh tế trong nước thực hiện dự án đầu tư xây dựng hạ tầng khu công nghiệp được cho các doanh nghiệp đầu tư sản xuất thuê đất gắn với hạ tầng chung của khu công nghiệp.

**4. Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam:** Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành ngày 14 tháng 10 năm 1994.

Pháp lệnh này có quy định chủ yếu là các doanh nghiệp nước ngoài chỉ được Nhà nước cho thuê đất, chỉ được quyền thế chấp bằng tài sản đã đầu tư trên đất để vay vốn mở rộng sản xuất, ngoài ra không được thực hiện các giao dịch khác đối với tài sản đã đầu tư trên đất; riêng các doanh nghiệp nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng hạ tầng khu công nghiệp được cho các doanh nghiệp đầu tư sản xuất thuê đất gắn với hạ tầng chung của khu công nghiệp.

**5. Pháp lệnh Sửa đổi, bổ sung một số Điều của Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất:** Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành vào ngày 27 tháng 8 năm 1996.

Sau hơn 1 năm thực hiện Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, các doanh nghiệp cho rằng hình thức Nhà nước cho doanh nghiệp chỉ được thuê đất, không được giao đất có thu tiền, không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ hộ gia đình, cá nhân đã làm cho thị trường đầu tư, thị trường bất động không đủ điều kiện để phát triển, nhất là thị trường nhà ở và thị trường đầu tư hạ tầng. Từ những nguyên nhân này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh Sửa đổi, bổ sung với nội dung chủ yếu bao gồm: (i) Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất cho tổ chức kinh tế để sử dụng đất vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê và để sử dụng đất vào mục đích đầu tư xây dựng hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê quyền sử dụng đất gắn liền với kết cấu hạ tầng; (ii) Tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi bán nhà ở gắn liền với đất hoặc hạ tầng đã xây dựng trên đất, cho thuê quyền sử dụng đất gắn liền với hạ tầng đã xây dựng, thế chấp bằng quyền sử dụng đất để vay vốn sản xuất, kinh doanh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất để liên doanh với các tổ chức hoặc cá nhân trong nước.

**6. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai ban hành năm 1998**

Sau khi Pháp lệnh Sửa đổi, bổ sung một số Điều của Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất được triển khai trong thực tế, một số vấn đề về quyền và nghĩa

vụ của các tổ chức kinh tế đối với đất đai lại được các doanh nghiệp đặt ra, trong đó có nhiều việc liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai. Hơn nữa, trong giai đoạn này ngân sách nhà nước không đủ cho đầu tư hạ tầng nên Chính phủ đã đưa ra chính sách khuyến khích hình thức “đổi đất lấy hạ tầng”. Nội dung của chính sách này là nhà đầu tư bỏ tiền ra xây dựng hạ tầng đường giao thông, cầu, hạ tầng đô thị theo quy hoạch của Chính phủ, sau đó Chính phủ giao cho nhà đầu tư một diện tích đất để sử dụng tương ứng với số tiền đã đầu tư hạ tầng. Nói chung, nhà đầu tư không muốn tham gia thực hiện chính sách này nếu đất chỉ là thuê của Nhà nước.

Quốc hội Việt Nam đã quyết định cho rà soát lại các quy định hiện hành của pháp luật đất đai để ban hành Luật Sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai với các nội dung đổi mới bao gồm: (i) Hình thức Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất được áp dụng cho đất ở, đất chuyên dùng và “đất đổi lấy hạ tầng”, được sử dụng vô thời hạn; (ii) Bổ sung thêm hình thức Nhà nước cho thuê đất có thời hạn trả tiền một lần hoặc trả tiền cho nhiều năm, nếu thời hạn sử dụng đất còn nhiều hơn 5 năm thì người sử dụng đất được phép giao dịch đổi với quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất; (iii) Tổ chức kinh tế trong nước được nhận chuyển quyền sử dụng đất từ tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân.

### **7. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai ban hành năm 2001**

Theo pháp luật đất đai lúc đó, việc đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện ở cơ quan có thẩm quyền cấp tỉnh. Từ sau khi Luật Sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 1998 có hiệu lực thi hành, giao dịch trên thị trường bất động sản tăng cao, những người đang sử dụng đất cũng có nhu cầu đăng ký sử dụng đất để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bị quá tải trong thực hiện nhiệm vụ quản lý đất đai. Quốc hội quyết định phân cấp một phần nhiệm vụ quản lý này cho cấp huyện. Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn.

### **8. Các Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 1993, Luật Sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 1998, Luật Sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2001 và hai Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức sử dụng đất**

Trong thời gian từ khi Quốc hội thông qua Luật Đất đai 1993 cho tới khi Luật này hết hiệu lực thi hành, Chính phủ Việt Nam đã ban hành 30 Nghị định, trong đó có 3 Nghị định về chế độ quản lý chung về đất đai; 4 Nghị định về thuế sử dụng đất và thuê chuyên quyền sử dụng đất; 3 Nghị định về đăng ký đất đai; 7 Nghị định về giá đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và lệ phí địa chính; 2 Nghị định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; 13 Nghị định về cơ chế Nhà nước giao đất, cho thuê đất, chế độ sử dụng các loại đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Trong các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, có 3 nhóm Nghị định có liên quan chặt chẽ tới các cơ chế chuyển dịch đất đai, đó là nhóm Nghị định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất (liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc); nhóm Nghị định về cơ chế Nhà nước giao đất, cho thuê đất, chế độ sử dụng các loại đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất (liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện); và nhóm Nghị định về giá đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (liên quan tới cả 2 cơ chế chuyển dịch đất đai). Cụ thể các Nghị định có liên quan này bao gồm:

- *Nghị định số 90-CP* ngày 17/08/1994 ban hành quy định về việc bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Nghị định này ban hành Bán quy định bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Nguyên tắc bồi thường là Nhà nước thu hồi đất nào thì bồi thường bằng đất này, trường hợp không có đất hoặc người bị thu hồi đất không muôn nhận

đất thì được bồi thường bằng tiền với giá trị tính theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể trong phạm vi khung giá đất do Chính phủ quy định tại Nghị định số 87-CP ngày 17/08/1994 dưới đây. Tài sản gắn liền với đất được bồi thường theo phần giá trị tài sản còn lại được tính theo giá quy định của Nhà nước. Nghị định này không quy định về mức hỗ trợ để di chuyển chỗ ở, thời gian ngừng việc làm, đào tạo nghề nghiệp mới, v.v. Nghị định cũng không quy định về cơ chế thực hiện tái định cư mà chủ yếu là bồi thường nhà ở bằng tiền để xây dựng nhà ở mới.

- *Nghị định số 22/1998/NĐ-CP* ngày 24/04/1998 về việc bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Nghị định này ban hành để thay thế Nghị định số 90-CP ngày 17/08/1994 nói trên. Giá đất để tính bồi thường trong Nghị định này là giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định nhưng được nhân với hệ số K sao cho giá đất phù hợp với giá chuyên nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Người bị thu hồi đất có nhà ở chỉ được bồi thường diện tích đất ở đúng định mức do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định. Tài sản gắn liền với đất được bồi thường theo giá trị còn lại và cộng với một tỷ lệ phần trăm của giá trị này nhưng tổng không vượt quá 100% và không nhỏ hơn 60% giá trị ban đầu của nhà đó. Bên cạnh giá trị bồi thường, Nghị định này đã đề cập tới các khoản hỗ trợ cho người bị thu hồi đất như hỗ trợ ổn định sản xuất, ổn định đời sống, di chuyển chỗ ở, đào tạo nghề mới. Nghị định này cũng có quy định kyd lưỡng về việc xây dựng các khu tái định cư và bố trí người bị thu hồi đất ở vào khu tái định cư.

- *Nghị định số 11-CP* ngày 24/01/1995 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam.

Nghị định này hướng dẫn chi tiết về các hình thức Nhà nước cho tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất và các quyền mà người sử dụng đất được hưởng như Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam đã quy định.

- *Nghị định số 18-CP* ngày 13/02/1995 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất.

Nghị định này hướng dẫn chi tiết về các hình thức Nhà nước giao đất không thu tiền, Nhà nước cho thuê đất và quyền mà người sử dụng đất được hưởng như Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đã quy định, trong đó tập trung vào giải quyết trường hợp được thẻ chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất thuê của Nhà nước.

- *Nghị định số 85-CP* ngày 17/12/1996 quy định việc thi hành Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất.

Nghị định này có nội dung tương tự như Nghị định số 18-CP ngày 13/02/1995 nói trên, trong đó có hướng dẫn chi tiết về hình thức Nhà nước giao đất có thu tiền như Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đã quy định.

- *Nghị định số 04/2000/NĐ-CP* ngày 11/02/2000 về thi hành Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai thông qua năm 1998.

Nghị định này hướng dẫn thực hiện Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai (1998) với việc cụ thể hóa hình thức Nhà nước giao đất không thu tiền, Nhà nước giao đất có thu tiền, Nhà nước cho thuê đất trả tiền một lần, Nhà nước cho thuê đất trả tiền hàng năm và hình thức tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ người khác. Ứng với mỗi trường hợp, Nghị định hướng dẫn cụ thể người sử dụng được thực hiện quyền giao dịch gì đối với quyền sử dụng đất.

- Nghị định số 87-CP ngày 17/08/1994 quy định khung giá các loại đất.

Nghị định này quy định khung giá (giá thấp nhất và giá cao nhất) đối với từng lô đất để trên cơ sở khung giá này, các tinh ban hành bảng giá cụ thể cho từng vị trí đất. Khung giá đất quy định trong Nghị định này thấp hơn rất nhiều so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường (chỉ khoảng từ 10% - 30%). Bên cạnh đó, Nghị định cũng cho phép sử dụng hệ số K từ 0,8 tới 1,2 nhân với giá đất trong khung giá để áp dụng cho đất đô thị sao cho phù hợp với điều kiện hạ tầng cụ thể của đô thị. Sau gần một năm thực hiện Nghị định, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 302-TTg ngày 13/05/1996 cho phép điều chỉnh hệ số K từ 0,5 tới 1,8.

- Nghị định số 17/1998/NĐ-CP ngày 21/03/1998 về sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 4 của Nghị định số 87-CP ngày 17/08/1994 quy định khung giá các loại đất.

Sau 3 năm thực hiện Nghị định số 87-CP ngày 17/08/1994 quy định khung giá các loại đất, Chính phủ tiếp tục cho điều chỉnh khung giá này theo nguyên tắc: giá thấp nhất được giảm 50% và giá cao nhất được tăng 50% so với khung giá đất Chính phủ đã quy định trước đây.

#### **9. Các văn bản pháp luật về chuyển dịch đất đai do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định**

Dựa vào các Nghị định của Chính phủ và Thông tư hướng dẫn của các Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành các quy định cụ thể để thực thi pháp luật ở địa phương mình. Nói chung, các văn bản quy phạm pháp luật cấp tỉnh không thể có quy định gì khác về thẩm quyền quản lý, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất so với các quy định của pháp luật do Trung ương ban hành, thường chỉ có quy định cụ thể về những công việc thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

Đối với việc chuyển dịch đất đai bắt buộc, các văn bản quy phạm pháp luật cấp tỉnh chỉ tập trung vào việc ban hành bảng giá các loại đất, trình tự và thủ tục thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người bị thu hồi đất. Như vậy, những điểm khó khăn nhất trong cơ chế chuyển dịch đất bắt buộc thường xuất hiện tại các văn bản quy phạm pháp luật do tinh ban hành, thường phụ thuộc vào tư duy của lãnh đạo tinh về vai trò của các dự án đầu tư, về bảo đảm ổn định cho khu vực nông thôn. Các văn bản quy phạm pháp luật của cấp trung ương ban hành càng chi tiết thì hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của cấp tinh càng dễ thống nhất.

**Phụ lục 2: Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến chuyển dịch đất đai trong giai đoạn từ 2004 đến nay**

**1. Luật Đất đai 2003:** Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 26 tháng 11 năm 2003 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 07 năm 2004.

Luật này bao gồm 7 Chương, 146 Điều, được xây dựng trên nguyên tắc đổi mới toàn diện chính sách đất đai cho phù hợp với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Cơ chế chuyển dịch đất đai được quy định tại 28 Điều của Luật Đất đai 2003, trong đó có 9 Điều quy định về việc Nhà nước thu hồi đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; 4 Điều về giá đất; 9 Điều về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế trong nước, nhà đầu tư nước ngoài đối với giao dịch đất đai; 6 Điều quy định về trình tự, thủ tục thực hiện việc chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Luật Đất đai 2003 có quy định khá chi tiết về 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện, việc áp dụng cụ thể 2 cơ chế chuyển dịch đất đai này cho từng loại dự án đầu tư, một số quy định khung về trình tự, thủ tục thực hiện.

**2. Các Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai**

Ngay sau khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành cho đến nay, Chính phủ đã ban hành khá đầy đủ các Nghị định hướng dẫn thi hành và các Nghị định sửa đổi, bổ sung khi cần thiết, cụ thể bao gồm 9 Nghị định: 1 Nghị định về hướng dẫn chung thi hành Luật Đất đai, 1 Nghị định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, 1 Nghị định về khung giá các loại đất và phương pháp xác định giá đất, 1 Nghị định về thu tiền sử dụng đất, 1 Nghị định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước, 1 Nghị định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và 3 Nghị định sửa đổi, bổ sung cho các Nghị định đã ban hành. Các Nghị định có liên quan tới 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và tự nguyện được giới thiệu cụ thể dưới đây.

- *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP* ngày 29/10/2004 về thi hành Luật Đất đai.

Nghị định này bao gồm 14 Chương, 186 Điều, được người Việt Nam gọi là “Siêu Nghị định” vì đã quy định rất chi tiết, cụ thể việc thi hành Luật Đất đai, đặc biệt Nghị định đã tập trung vào việc quy định cụ thể về hệ thống quản lý đất đai theo nguyên tắc cải cách hành chính; về vận hành 2 loại tổ chức mới thuộc khu vực dịch vụ công là Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất; về các trình tự, thủ tục trong đăng ký đất đai, thực hiện chuyển dịch đất đai, Nhà nước giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất; về kỷ luật đối với cán bộ quản lý đất đai khi không thực hiện đúng trách nhiệm hoặc có thái độ nhũng nhiễu với dân.

Hệ thống Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có nhiệm vụ tạo thuận lợi cho cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Hệ thống Tổ chức phát triển quỹ đất có nhiệm vụ làm cầu nối giữa hệ thống hành chính với người đang sử dụng đất khi thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, làm cơ chế này gần hơn với các quan hệ trong cơ chế kinh tế thị trường.

Nghị định này có quy định cụ thể về 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện, các điều kiện cụ thể để áp dụng cho từng cơ chế. Đối với các cơ chế chuyển dịch đất đai, Nghị định này có 7 Điều về cơ chế Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất; 8 Điều về quyền của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân về chuyển quyền và nhận quyền sử dụng đất; 43 Điều về trình tự, thủ tục trong đăng ký đất đai và chuyển dịch đất đai.

- Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất (bao gồm 17 Điều).

Nghị định này đưa ra nguyên tắc xác định giá đất: giá đất nông nghiệp được xác định theo phương pháp tính từ thu nhập của sản xuất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp được xác định theo phương pháp so sánh với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường. Từ các phương pháp này, Nghị định đưa ra giá tối thiểu và giá tối đa (khung giá) đối với từng loại đất trong từng điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể tại các địa phương.

Hiện nay cũng nhiều ý kiến cho rằng phương pháp xác định giá đất nông nghiệp tính từ thu nhập của sản xuất nông nghiệp là chưa thỏa đáng, cần xem xét thêm yếu tố giá thị trường cho đất nông nghiệp.

- Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Đây là Nghị định quy định chi tiết cho cơ chế chuyển đổi đất đai bắt buộc. Nghị định này gồm 7 Chương, 51 Điều, trong đó quy định đầy đủ về: (i) những trường hợp được nhận bồi thường về đất, về tài sản gắn liền với đất; (ii) việc tính bồi thường cho người bị thiệt hại về đất và tài sản gắn liền với đất do Nhà nước thu hồi đất dựa trên nguyên tắc chia sẻ lợi ích hợp lý giữa Nhà nước, nhà đầu tư, người bị thu hồi đất; (iii) ưu tiên bồi thường bằng đất cùng loại, nếu không có đất hoặc người bị thiệt hại không muốn nhận đất thì bồi thường bằng tiền theo giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định (giá đất này được xác định phù hợp với giá đất trên thị trường); (iv) tăng thêm giá trị bồi thường cho đất nông nghiệp là vườn gắn liền với nhà ở, đất nông nghiệp trong khu dân cư và tiếp giáp với khu dân cư; (v) các giải pháp cụ thể để hỗ trợ cho người bị thiệt hại do thu hồi đất để ổn định cuộc sống, công việc, đào tạo nghề và các hỗ trợ khác phù hợp với nguyện vọng chính đáng của người bị thiệt hại; (vi) các giải pháp thực hiện tái định cư cho người bị thu hồi đất ở, nhà ở dựa trên nguyên tắc nơi ở tái định cư phải có điều kiện tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ, khu tái định cư phải được xây dựng trước khi thực hiện thu hồi đất ở, nhà ở; (vi) trình tự, thủ tục thực hiện cụ thể và trách nhiệm thực hiện của từng tổ chức, cá nhân có liên quan.

Luật Đất đai 2003 đã đưa ra khả năng sử dụng Tổ chức phát triển quỹ đất như một cầu nối giữa cơ quan hành chính và người có quyền lợi liên quan (nhà đầu tư và người bị thiệt hại) để đưa cơ chế chuyển đổi đất đai bắt buộc về gần hơn với quan hệ thị trường, nhưng Nghị định này chưa có được giải pháp cụ thể. Trên thực tế, đến nay Tổ chức phát triển quỹ đất vẫn chưa tham gia trực tiếp vào quy trình chuyển đổi đất đai bắt buộc, mới chỉ nhận nhiệm vụ quản lý quỹ đất phi nông nghiệp chưa đưa vào sử dụng.

- Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần.

Trong quá trình thực hiện các Nghị định đã ban hành về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, một số bất cập đã nảy sinh trong thực tế. Nội dung sửa đổi, bổ sung chủ yếu của Nghị định bao gồm: (i) tăng thêm một số loại dự án cần ưu tiên được áp dụng cơ chế chuyển đổi đất đai bắt buộc do áp dụng cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện làm thời gian thực hiện quá dài; (ii) điều chỉnh thời gian thực hiện một số trình tự, thủ tục trong cơ chế chuyển đổi đất đai bắt buộc cho phù hợp hơn với thực tế; (iii) giá đất để tính giá trị bồi thường, tái định cư được xác định phù hợp với giá đất trên thị trường nếu giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chưa phù hợp với giá đất trên thị trường; (iv) hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi trên 30% diện tích đất nông nghiệp mà không được Nhà nước bồi thường bằng đất nông nghiệp tương ứng thì được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp bằng việc giao đất làm mặt bằng kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp tại vị trí thích hợp để tự chuyển đổi nghề nghiệp; (v) khu tái định cư phải bố trí gần những địa điểm có thể phát triển nghề kinh doanh dịch vụ để tạo điều kiện chuyển đổi nghề nghiệp cho người bị thu hồi đất.

- Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyền sử dụng đất; trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và việc giải quyết khiếu nại về đất đai.

Nghị định này gồm 7 Chương và 68 Điều, có nội dung là bổ sung rất nhiều điểm quan trọng nhằm giải quyết mọi vướng mắc trong thực tế triển khai pháp luật đất đai. Một số nội dung chủ yếu của Nghị định bao gồm: (i) quy định cụ thể về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những người đang sử dụng đất mà còn thiếu các thủ tục pháp lý về quyền sử dụng đất hoặc pháp luật chưa có quy định cụ thể; (ii) quy định cụ thể để giải quyết việc bồi thường cho những người đang sử dụng đất mà không có giấy tờ pháp lý về đất đai; (iii) quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp sử dụng đất trong trường hợp có sự tham gia vốn của Nhà nước, vốn đầu tư nước ngoài; (iv) tạo cơ chế để những người bị thu hồi đất có thể tự đưa doanh nghiệp của mình vào thực hiện dự án trên đất bị thu hồi; (v) tăng thêm tiền bồi thường cho đất nông nghiệp là vườn gần với nhà ở, đất nông nghiệp trong khu dân cư và tiếp giáp với khu dân cư; (vi) hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi trên 30% diện tích đất nông nghiệp mà không được Nhà nước bồi thường bằng đất nông nghiệp tương ứng, mà không muốn nhận đất làm mặt bằng kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp thì được nhận bồi thường bằng đất ở; (vii) quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho tăng tính công khai, minh bạch và bảo đảm quyền lợi cho người bị thu hồi đất.

- Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27/07/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất.

Nghị định này bổ sung 2 phương pháp xác định giá đất để tách giá đất ra khỏi giá bất động sản bao gồm cả tài sản đã đầu tư trên đất và xác định giá đất trong trường hợp có lợi thế về hạ tầng đã đầu tư trong khu vực. Sau đó, Nghị định điều chỉnh lại khung giá đất của cả nước cho phù hợp với giá đất trên thị trường tại thời điểm năm 2007.

- Nghị định 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Nghị định này có 3 Chương với 41 điều, bao gồm những quy định mới nhất về cơ chế thu hồi đất đai bắt buộc. Nghị định tập trung vào các nội dung chính như sau:

- > Điều chỉnh lại hệ thống quy hoạch sử dụng đất các cấp trên nguyên tắc mỗi cấp (cả nước, tỉnh, huyện, xã) chỉ tập trung vào tính toán quy hoạch cho một số loại đất nhất định, không xem xét việc quy hoạch đối với tất cả mọi loại đất.
- > Tiền thuê đất đối với đất được Nhà nước cho thuê phải xác định phù hợp với giá đất trên thị trường.
- > Cải thiện giá trị bồi thường, hỗ trợ và vị trí khu vực tái định cư cho những người bị Nhà nước thu hồi đất.
- > Điều chỉnh lại trình tự, thủ tục thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo xu hướng cải cách thủ tục hành chính.
- > Quy định thêm một số điều về hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất, sử dụng đất để xây dựng các công trình ngầm và trình tự, thủ tục gia hạn quyền sử dụng đất đối với các loại đất.

### **3. Các văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành**

Chính phủ đã quy định tại Nghị định số 181/NĐ-CP về thi hành Luật Đất đai là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải ban hành các văn bản để cụ thể hóa việc triển khai pháp luật về đất đai ở địa phương bao gồm:

- Bảng giá các loại đất tại địa phương phù hợp với giá đất trên thị trường (ban hành hàng năm và công bố vào ngày 01 tháng 01 mỗi năm).
- Quy định cụ thể về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- Quy định về hạn mức Nhà nước giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân.
- Quy định về hạn mức công nhận đất ở đối với người đang sử dụng đất ở gắn với vườn, ao.
- Quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.
- Quy định cụ thể về trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý đất đai.

Đến hết năm 2006, các tỉnh đã ban hành đầy đủ Bảng giá các loại đất tại địa phương và ban hành Quyết định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; và mới có một nửa số tỉnh ban hành đủ 4 loại văn bản còn lại.

Đến đầu năm 2008, việc ban hành thêm một số nghị định của Chính phủ đã giúp cho tất cả các tỉnh ban hành được đầy đủ 6 loại văn bản nói trên.

## Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam



## TÓM TẮT

### Đặt vấn đề

Tiếp theo nghiên cứu “Hoàn thiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam”, năm 2009 - 2011 Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam tiếp tục thực hiện hai nghiên cứu tiếp theo mang tên “Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tại Việt Nam” và “Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam”. Báo cáo này trình bày các kết quả và khuyến nghị đề xuất của nghiên cứu thứ nhất. Nghiên cứu nhằm trợ giúp cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Quản lý đất đai trong quá trình xây dựng Luật Đất đai mới vào năm 2011 và 2012 để trình Quốc hội xem xét để thông qua vào năm 2013. Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo này là hệ thống pháp luật của Việt Nam về cơ chế định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị Nhà nước thu hồi đất, quá trình khảo sát thực tế được xác định tập trung vào các khu vực đô thị mà đất đai có giá trị cao và khu vực có nhiều nhóm dân tộc thiểu số đang phát triển hạ tầng công cộng. Nghiên cứu này được thực hiện dựa trên ba phương pháp chủ yếu bao gồm: (i) phân tích hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho những người bị Nhà nước thu hồi đất để từ đó tìm ra những khoảng trống pháp luật, những khoảng chồng chéo, những quy định không hợp lý; (ii) phân tích kết quả khảo sát thực tế trong nước về ý kiến của những người bị Nhà nước thu hồi đất và kinh nghiệm giải quyết việc định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở một số địa phương; (iii) phân tích kinh nghiệm quốc tế về giải quyết vấn đề định giá đất ở một số nước và vùng lãnh thổ điển hình mà Việt Nam có thể áp dụng. Trên cơ sở những phân tích này, báo cáo đưa ra kiến nghị những giải pháp phù hợp cho việc hoàn thiện cơ chế định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở Việt Nam.

### Phân tích hệ thống pháp luật hiện hành

Trong hệ thống pháp luật cũng như triển khai thực tế hiện nay, hệ thống tài chính đất đai vẫn chưa được vận hành phù hợp với cơ chế thị trường. Điểm yếu nhất là vẫn chưa có cơ chế hợp lý để xác định giá đất phù hợp với giá thị trường, chưa có tiêu chuẩn khách quan để định được giá đất mà cơ quan nhà nước chấp nhận được và người bị thu hồi đất cũng chấp nhận được. Do cách tiếp cận khác nhau đến vấn đề định giá đất nên đang tồn tại một thực tế là quá trình thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất chiếm một thời gian dài đáng kể, nhất là ở các khu vực đô thị phát triển. Tiếp theo đó là quá trình giải quyết khiếu nại hành chính về giá đất với khối lượng đơn thư quá lớn. Tình trạng này gây ra những hậu quả xấu cả về mặt kinh tế lẫn về mặt xã hội, cụ thể bao gồm:

- Tiến độ triển khai các dự án đầu tư chậm làm giảm tốc độ phát triển kinh tế và sức tăng trưởng kinh tế đất nước, gây thiệt hại về nguồn thu từ thuế cho ngân sách nhà nước.
- Các dự án đầu tư hạ tầng rơi vào tình trạng phải chi phí quá lớn (chi phí bồi thường nhiều khi gấp bốn

đến năm lần chi phí xây dựng ở các đô thị lớn), tiến độ triển khai quá chậm, không đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và của các địa phương.

- Các địa phương phải đổi mới với tình trạng khiếu kiện kéo dài của người bị thu hồi đất, giải quyết rất khó khăn, gây tình trạng thiếu ổn định về xã hội.
- Các nhà đầu tư không thể giải ngân đúng tiến độ dự án đầu tư làm chậm khả năng sinh lợi của dự án, gây thiệt hại về lợi nhuận đầu tư đối với nhà đầu tư.
- Tình trạng giải phóng mặt bằng phức tạp, kéo dài làm giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư vào Việt Nam.

Để giải quyết những khó khăn này, không thể không nhìn thẳng vào mối quan hệ về giá trị đất đai giữa người bị thu hồi đất, người được giao đất và Nhà nước trên cơ sở xác định đúng giá trị đất đai phù hợp với quy luật của thị trường. Tất cả mọi cơ chế bồi thường bằng tiền, bồi thường bằng đất hay các hình thức bồi thường khác chỉ có thể được giải quyết thỏa đáng khi giá đất được xác định cụ thể với phần giá trị tăng thêm do phần đầu tư của chủ sử dụng đất mang lại và phần đầu tư của người khác (Nhà nước, cộng đồng hoặc nhà đầu tư khác) mang lại. Đây cũng chính là điều kiện để giải quyết hợp lý bài toán phân chia lợi ích giữa người bị thu hồi đất, nhà đầu tư và Nhà nước trong quá trình chuyên dịch đất đai để đầu tư phát triển.

Luật Đất đai đầu tiên đã được Quốc hội khóa VIII của Việt Nam thông qua ngày 29/12/1987 (có hiệu lực thi hành từ 01/01/1988) và luôn được đổi mới, cập nhật nhằm đáp ứng nhu cầu quản lý đất đai trên thực tế. Luật Đất đai hiện hành được thông qua năm 2003 và có hiệu lực thi hành từ 01/07/2004 nhằm đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Theo quy định của Luật Đất đai 2003, phương pháp xác định giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là theo giá do Nhà nước quy định, trên nguyên tắc phải phù hợp với giá đất trên thị trường. Trách nhiệm xác định giá đất do Nhà nước quy định bao gồm: (i) Chính phủ quy định phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian và giải quyết việc điều chỉnh chênh lệch giá đất liền kề giữa các địa phương cấp tỉnh; (ii) Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng giá đất cụ thể tại địa phương (phù hợp với khung giá các loại đất theo quy định của Chính phủ) và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước khi quyết định, sau khi ban hành quyết định phải công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm.

Giá đất trên thị trường được định nghĩa là “giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường tại một thời điểm xác định là số tiền Việt Nam tính trên một đơn vị diện tích đất theo từng mục đích sử dụng hợp pháp, được hình thành từ kết quả của những giao dịch thực tế đã hoàn thành, mang tính phổ biến giữa người chuyển nhượng và người nhận chuyển nhượng trong điều kiện thương mại bình thường, không chịu tác động của các yếu tố gây tăng hoặc giảm giá đột biến không hợp lý, như động đất, thiên tai, địch họa, khủng hoảng kinh tế, tài chính, thay đổi quy hoạch, chuyển nhượng trong tình trạng bị ép buộc, có quan hệ huyết thống hoặc có những ưu đãi và những trường hợp khác do Bộ Tài chính quy định”.

Trên thực tế, bảng giá đất do các địa phương quy định luôn thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường. Năm 2006, Chính phủ đã có quy định tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP là giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải được xác định cho phù hợp với giá đất trên thị trường.

Dịch vụ định giá đất trên thị trường đã được pháp luật cho phép nhưng kết quả định giá vẫn chỉ được coi như một số liệu tham khảo. Cho đến nay, vẫn chưa có quy định của pháp luật về cơ chế bắt buộc sử dụng dịch vụ định giá đất để đề xuất giá đất hợp lý trong quy trình xác định giá đất phục vụ xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Trong quy trình hiện tại, giá đất do Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đề xuất. Việc thẩm định giá đất đã đề xuất cũng do Cơ quan tài nguyên và môi trường phối hợp với các cơ quan khác của Ủy ban nhân dân thực hiện. Pháp luật cũng chưa có quy

định cụ thể về cơ chế phải thành lập hội đồng định giá với các thành viên có chất lượng chuyên môn cao từ nhiều khu vực hoạt động khác nhau. Vấn đề tiếp tục còn tồn tại là Chính phủ vẫn chưa có quy định cụ thể về một trình tự, thủ tục xác định giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường. Tại các địa phương cấp tỉnh, chỉ có thành phố Hồ Chí Minh đã có quy định sử dụng các tổ chức định giá đất của Nhà nước để định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi các cơ quan nhà nước tiến hành thẩm định và phê duyệt.

Ngoài ra, hệ thống quản lý nhà nước về định giá đất cũng đang có sự chồng chéo giữa Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Hơn nữa, hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật định giá đất, cơ sở dữ liệu giá đất, số lượng và chất lượng các định giá viên cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tế.

### **Phân tích kinh nghiệm quốc tế**

Báo cáo đã nghiên cứu và phân tích kinh nghiệm của Australia, Đài Loan (Trung Quốc), một số nước xã hội chủ nghĩa cũ ở Đông Âu và Thái Lan trong việc xây dựng hệ thống định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Từ các kinh nghiệm này, có thể rút ra một số kết luận về khả năng ứng dụng vào Việt Nam, cụ thể bao gồm:

- Sự tham gia của dịch vụ định giá đất vào quá trình tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư làm tăng tính khách quan trong xác định giá đất.
- Thẩm quyền phán quyết cuối cùng về giá đất cần giao cho một tổ chức không thuộc bộ máy hành chính.
- Song song với quá trình hoàn chỉnh về khung pháp lý và cơ chế triển khai, cần thực hiện quá trình nâng cao chất lượng dịch vụ định giá đất và nâng cao nhận thức cộng đồng về định giá đất.
- Hiệp hội định giá có vai trò rất quan trọng trong việc trợ giúp các cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất và giải quyết về tranh chấp giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; đồng thời Hiệp hội cũng đóng vai trò chủ yếu trong phát triển nghề nghiệp, thống nhất hạ tầng thông tin phục vụ định giá, đào tạo nâng cao trình độ nghiệp vụ định giá, hướng dẫn áp dụng thống nhất tiêu chuẩn kỹ thuật định giá quốc tế.
- Trình độ cao và đạo đức nghề nghiệp của định giá viên đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển dịch vụ định giá.

### **Kết quả nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế, xã hội của việc bồi thường theo giá thị trường**

Trong thời gian từ tháng 3 tới tháng 5 năm 2010, Viện Xã hội học (thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam) đã thực hiện một nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế, xã hội của việc bồi thường theo giá đất thị trường tại 3 địa phương cấp tỉnh. Các địa phương được lựa chọn là Bắc Ninh, thành phố Hồ Chí Minh và Đắc Lắc. Tại mỗi địa phương cấp tỉnh, lựa chọn từ 1 tới 2 quận/huyện, tại mỗi địa phương quận/huyện chọn từ 1 tới 4 phường/xã để nghiên cứu.

Việc nghiên cứu được tiến hành theo 2 hình thức: (i) điều tra xã hội học theo mẫu điều tra in sẵn với 600 người bị thu hồi đất tham gia (cần lưu ý là trong số sáu dự án sử dụng nguồn vốn Chính phủ được lựa chọn, thành phố Hồ Chí Minh có số hộ gia đình bị ảnh hưởng lớn nhất, nhưng tại thời điểm thực hiện điều tra, mới chỉ có hai trong bốn quận/huyện hoàn thành việc chi trả đền bù. Ngoài ra, nhiều hộ đã di dời khỏi khu vực dự án mà không để lại địa chỉ mới, do vậy mẫu điều tra không bao gồm những hộ này. Thực tế này đã hạn chế tính hợp lệ của kết quả điều tra); và (ii) phỏng vấn sâu hoặc thảo luận nhóm để lấy ý kiến theo chủ đề với 32 cán bộ quản lý từ cấp xã tới cấp tỉnh tham gia. Nghiên cứu điều tra này nhằm đáp ứng cho việc: (i) đánh giá mức độ hài lòng về giá đất áp dụng trong tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (ii) đánh giá mức độ hài lòng về cách thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (iii) đánh giá về cơ chế xác định giá đất hiện nay tại địa phương; và (iv) đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của việc định giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

Kết quả điều tra đã thu được các kết luận sau đây:

- Về khả năng sử dụng số tiền bồi thường, hỗ trợ để mua một thửa đất tương tự tại cùng thời điểm:

Số thứ tự	Hạng mục	Thiểu nhiều	Thiểu một chút	Vừa đủ	Không biết
1	Đất ở	80%	13%	1%	6%
2	Đất nông nghiệp	82%	12%	0%	6%

- Về mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất:

Số thứ tự	Hạng mục	Rất không hài lòng	Không hài lòng	Chấp nhận được	Hài lòng	Rất hài lòng	Không biết
1	Giá đất	29%	52%	14%	2,5%	0,5%	2%
2	Giá bồi thường nhà và tài sản	25%	42%	29%	4%	0%	0%
3	Hỗ trợ ổn định cuộc sống	22%	53%	20%	5%	0%	0%
4	Hỗ trợ khôi phục sinh kế	25%	55%	16%	4%	0%	0%
5	Nơi tái định cư	16%	41%	20%	23%	0%	0%
6	Quá trình kiểm đếm tài sản	6%	16%	47%	31%	0%	0%
7	Quy trình chi trả bồi thường	14%	29%	33%	24%	0%	0%
8	Phối hợp thực hiện giữa các cơ quan	11%	37%	41%	11%	0%	0%
9	Quá trình giám sát thực hiện	14%	37%	41%	8%	0%	0%
10	Phổ biến thông tin và tham vấn	7%	26%	44%	23%	0%	0%
11	Quá trình thực hiện bồi thường	17%	50%	27%	5,3%	0,3%	0,4%

- Về hiệu quả kinh tế - xã hội của việc tính bồi thường, hỗ trợ theo giá đất phù hợp giá thị trường:

Việc bồi thường không theo giá đất phù hợp thị trường thường phát sinh khiếu nại về giá đất và các vấn đề có liên quan làm cho quá trình thực hiện bị chậm lại nhiều năm. Theo số liệu khảo sát giá đất ở các đô thị, khi dự án thực hiện làm giá đất tăng lên rất đáng kể. Theo số liệu khảo sát trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh, khi các dự án xây dựng hạ tầng đô thị hoàn thành thì giá đất tăng trung bình khoảng gấp đôi. Đối với 1km đường có độ rộng 20m bị chậm 2 năm làm cho giá bồi thường phải tăng thêm tới khoảng 100 tỷ đồng.

Hiệu quả kinh tế chủ yếu của các dự án đầu tư khi thực hiện nhanh khâu giải phóng mặt bằng có ý nghĩa lớn đối với các nhà đầu tư. Khi nhà đầu tư đã sử dụng một phần kinh phí để thực hiện một phần dự án mà phần còn lại phải ngừng thi công để chờ đợi giải phóng mặt bằng thì nhà đầu tư bị thiệt do phải trả lãi ngân hàng đối với phần vốn đã đầu tư, phải chịu phạt hợp đồng với các nhà thầu thi công, với các nhà thầu giám sát thi công, mất cơ hội kinh doanh đã xác định theo dự án đầu tư.

Việc bồi thường tính theo giá đất không phù hợp thị trường là nguyên nhân chủ yếu của tình trạng khiếu kiện dài ngày của người bị thu hồi đất. Khối lượng khiếu kiện nhiều làm tăng chi phí của Nhà nước cho việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Theo kết quả khảo sát ý kiến của người dân, rất nhiều người bị thu hồi đất ngô ý là mất mát lòng tin với lãnh đạo địa phương các cấp. Tình trạng người có khiếu nại đứng chờ đợi ở cửa các cơ quan giải quyết khiếu nại luôn tạo ra hình ảnh không hay về mối quan hệ giữa người dân với chính quyền. Nhiều ý kiến người bị thu hồi đất cũng rất lo ngại khi nghề nghiệp cũ không còn, nhà ở bị thu hồi

nhưng chưa đủ tiền để mua chỗ ở mới trong khu tái định cư. Lúc đó, mọi hoạt động của gia đình bị ngừng lại, người lớn không đi làm và trẻ con cũng không đủ điều kiện đi học. Khi cả một cộng đồng rời vào hoàn cảnh này thì sinh kế của cả một khu dân cư sẽ trở thành vấn đề xã hội đáng quan tâm.

Đồng thời, các dữ liệu về đền bù đất trong một số dự án khác tại thành phố Hồ Chí Minh đã chỉ ra rằng giá đền bù đất dựa trên giá thị trường do tư vấn định giá độc lập cung cấp được phần lớn người dân chấp nhận. Phương thức tiếp cận đền bù này đã giúp đẩy nhanh tốc độ đền bù và tái định cư một cách đáng kể do phần lớn người dân bị ảnh hưởng chấp nhận mức đền bù nhanh chóng và lựa chọn tự sắp xếp tái định cư do họ có thể tự do mua nhà trên thị trường. Phương thức tiếp cận này cũng giúp giảm đáng kể số lượng khiếu nại của người dân bị ảnh hưởng và làm cho đền bù và tái định cư hiệu quả hơn rõ rệt.

### **Đề xuất về hoàn chỉnh quy định của pháp luật về định giá đất áp dụng cho bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

a. Đổi mới quy định về phương pháp xác định giá đất phù hợp thị trường:

Như ở hầu hết các nước, pháp luật có quy định giao cho Hiệp hội định giá quy định tiêu chuẩn kỹ thuật định giá, bao gồm cả phương pháp định giá sao cho phù hợp chuẩn quốc tế hoặc chuẩn khu vực. Giải pháp đổi mới với Việt Nam là:

- (1) Trong thời gian chưa sửa đổi, bổ sung được Luật Đất đai, thẩm quyền quy định về phương pháp định giá đất vẫn thuộc Chính phủ, nhưng Chính phủ có thể quy định về quy trình thực hiện thẩm quyền này dựa trên nguyên tắc giao cho Hiệp hội định giá nghiên cứu đề xuất phương pháp định giá hợp chuẩn quốc tế và giao cho Bộ Tài chính thẩm định trình Chính phủ quyết định;
- (2) Khi đủ điều kiện sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai, việc sửa đổi, bổ sung cần thực hiện theo hướng giao cho Hiệp hội định giá quy định về tiêu chuẩn định giá, bao gồm cả phương pháp định giá.

b. Hoàn chỉnh hệ thống khung pháp luật cho hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất:

Hiện nay, cơ quan có thẩm quyền ban hành các quyết định cuối cùng về giá đất áp dụng cho tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, kể cả trường hợp có tranh chấp hoặc khiếu nại về giá đất. Đây là một cơ chế không tạo được tính hợp lý, trung lập và công bằng trong định giá đất, các cơ quan hành chính thường nghiêng về quyền lợi của Nhà nước hơn là nghiêng về quyền lợi của người bị thu hồi đất. Giải pháp đổi mới với Việt Nam là:

- (1) Chính phủ quyết định thành lập Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp quốc gia (gọi là Hội đồng định giá bất động sản quốc gia) và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh (gọi là Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh).
- (2) Hội đồng định giá có Chủ tịch, một số Phó Chủ tịch, Tổng Thư ký và các Ủy viên hội đồng, trong đó các Ủy viên được lựa chọn từ các nhà quản lý, nhà khoa học, định giá viên, nhà đầu tư, v.v. có trình độ cao. Chủ tịch Hội đồng định giá bất động sản quốc gia là Thủ trưởng của Bộ có chức năng quản lý về giá đất, giá bất động sản; Chủ tịch Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh là một Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.
- (3) Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành quyết định về giá đất đai, bất động sản và ban hành quyết định giải quyết lần đầu đối với tranh chấp giá đất đai, bất động sản, quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cho định giá viên về đất đai, bất động sản mới đăng ký hành nghề.
- (4) Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp quốc gia có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết lần cuối với tranh chấp giá đất đai, bất động sản, quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cho định giá viên bậc cao về đất đai, bất động sản.

(5) Trong thời gian chưa bổ sung, sửa đổi được Luật Đất đai, các Hội đồng định giá đất đai và bất động sản vẫn được thành lập như một hội đồng tư vấn cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thẩm quyền quyết định giá đất vẫn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chính phủ ban hành một nghị định quy định về mối quan hệ làm việc giữa Hội đồng định giá đất đai và bất động sản với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để ý kiến tư vấn của Hội đồng có giá trị trong quyết định về giá đất của Ủy ban nhân dân. Mối quan hệ này được xác lập trên nguyên tắc phải làm rõ luận cứ khi ý kiến quyết định của Ủy ban nhân dân khác với ý kiến tư vấn của Hội đồng.

c. Bổ sung quy định về trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất, quyết định về giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:

- (1) Quy định áp dụng cơ chế bắt buộc về việc giao cho một tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất thực hiện việc định giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; tổ chức định giá được lựa chọn trên cơ sở sự đồng thuận giữa người bị thu hồi đất và tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- (2) Cần bổ sung các hình thức gấp gáp, thảo luận trực tiếp về giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giữa những người bị thu hồi đất và tổ chức được giao thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; người bị thu hồi đất được phép sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý của các văn phòng luật sư hoặc công ty luật và người bị thu hồi đất được quyền thuê luật sư đại diện cho mình trong mọi việc có liên quan đến quá trình thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- (3) Quyết định giá đất áp dụng cho tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính; cần sửa đổi lại là quyết định giá đất áp dụng cho tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc thẩm quyền của Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh, khi có khiếu nại về giá đất do Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh quyết định thì Hội đồng định giá bất động sản quốc gia có trách nhiệm giải quyết.
- (4) Pháp luật hiện hành cho phép có thể giao nhiệm vụ thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh hoặc Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện; cần thống nhất chỉ giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho tất cả các trường hợp.
- (5) Việc giải quyết khiếu nại của người bị thu hồi đất về giá đất, quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần được tách thành 2 trường hợp:

- Mọi khiếu nại về giá đất (Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh quyết định) do Hội đồng định giá bất động sản quốc gia giải quyết;
- Mọi khiếu nại về quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được giải quyết theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

d. Xây dựng nội dung văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:

Những giải pháp đề xuất ở trên cần được xây dựng thành một văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thực hiện quá trình thu hồi đất bắt buộc gắn với quá trình xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Văn bản này tập trung vào việc hoàn chỉnh 3 nội dung chủ yếu dưới đây:

- (1) Lấy ý kiến những người bị thu hồi đất
- (2) Thực hiện định giá đất và lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư
- (3) Quyết định về giá đất áp dụng để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

## Kết luận

Báo cáo đã cho thấy giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư xác định trên cơ sở giá đất phù hợp thị trường là việc cần phải làm, tạo hiệu quả cao cả về kinh tế và xã hội. Để thực hiện được việc này cần phải phát triển dịch vụ định giá đất và hoàn chỉnh những quy định của pháp luật về hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất.

Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài về định giá đất theo thị trường và nghiên cứu xã hội học về ý kiến của người bị thu hồi đất trong nước, Báo cáo đã đề xuất những việc cần làm để hoàn chỉnh và vận hành cơ chế định giá đất theo thị trường để áp dụng cho việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Báo cáo này đã kiến nghị một dự thảo sơ bộ các điều chủ yếu của văn bản quy phạm pháp luật quy định về cơ chế định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Báo cáo cũng kèm theo một Phụ lục hướng dẫn kỹ thuật về định giá đất đai và tài sản gắn liền với đất.

## 1. GIỚI THIỆU CHUNG

Năm 2008 - 2009, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam đã tổ chức thực hiện một nghiên cứu chính sách mang tên “Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam” (Policy note on improving land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam) nhằm trợ giúp quá trình hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về đất đai của Việt Nam. Kết quả của nghiên cứu này đã chỉ ra nhiều vấn đề cần nghiên cứu chi tiết hơn để có những kiến nghị cụ thể nhằm hoàn thiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng để giao cho các nhà đầu tư thực hiện các dự án đầu tư. Hai trong số các vấn đề bức xúc nhất được lựa chọn để nghiên cứu tiếp theo là cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và giải phóng mặt bằng tại Việt Nam và cơ chế giải quyết khiếu nại liên quan đến quá trình này. Giải quyết vấn đề bức xúc thứ nhất chính là mục tiêu chính của nghiên cứu này. Việc xác định giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một vấn đề rất phức tạp, không chỉ phụ thuộc vào giá trị kinh tế của đất đai mà còn phụ thuộc các đặc trưng xã hội, nhân văn, văn hóa của đất nước, dân tộc và con người. Đây là một trong những mấu chốt quan trọng của quá trình chuyển dịch đất đai để thực hiện công nghiệp hóa đất nước.

Báo cáo này có mục tiêu chính là trợ giúp các cơ quan quản lý đất đai ở Việt Nam hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo này là hệ thống pháp luật của Việt Nam về cơ chế định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị Nhà nước thu hồi đất, quá trình khảo sát thực tế được xác định tập trung vào các khu vực đô thị mà đất đai có giá trị cao và khu vực có nhiều nhóm dân tộc thiểu số đang phát triển hạ tầng công cộng. Nghiên cứu này được thực hiện dựa trên ba phương pháp chủ yếu bao gồm:

- Phân tích hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam để từ đó tìm ra những khoảng trống pháp luật, những khoảng chồng chéo, những quy định không hợp lý;
- Phân tích kết quả khảo sát thực tế trong nước về ý kiến của những người bị Nhà nước thu hồi đất và kinh nghiệm giải quyết việc định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở một số địa phương;
- Phân tích kinh nghiệm quốc tế về giải quyết vấn đề định giá đất ở một số nước và vùng lãnh thổ điển hình mà Việt Nam có thể áp dụng. Trên cơ sở những phân tích này, Báo cáo đưa ra kiến nghị về những giải pháp phù hợp cho việc hoàn thiện cơ chế định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở Việt Nam.

Nhà nước Việt Nam thực hiện quá trình đổi mới vào năm 1986 dựa trên nguyên tắc vận hành nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Luật Đất đai đầu tiên của Việt Nam được Quốc hội phê chuẩn vào cuối năm 1987, đến nay đã ban hành luật đất đai mới 2 lần và sửa đổi, bổ sung 2 lần. Trong quá trình từ năm 1988 đến nay, cơ chế chuyển dịch đất đai, quyền của người sử dụng đất tham gia thị trường quyền sử dụng đất, quản lý giá đất và việc giải quyết bồi thường cho người bị Nhà nước thu hồi đất đã được điều chỉnh

từng bước cho phù hợp hơn với cơ chế thị trường. Bảng dưới đây sẽ mô tả bức tranh chung về quá trình đổi mới chính sách về tài chính đất đai kể từ khi Luật Đất đai đầu tiên của Việt Nam có hiệu lực thi hành.

Giai đoạn	Biện pháp chuyển dịch đất đai	Quyền của người sử dụng đất tham gia thị trường	Cơ chế quản lý giá đất	Giải quyết bồi thường cho người bị thu hồi đất
01/01/1988 14/10/1993	Nhà nước giao đất cho người có nhu cầu và thu hồi đất của người không còn nhu cầu	Không có các quyền được tham gia thị trường quyền sử dụng đất	Đất không có giá trị và không có giá trên thị trường	Người bị Nhà nước thu hồi đất được giao đất khác nếu có nhu cầu sử dụng đất
15/10/1993 31/12/1998	Nhà nước giao đất cho người có nhu cầu và thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư	Hộ gia đình, cá nhân được thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp	Đất có giá và giá đất do Nhà nước quy định (thường chỉ bằng khoảng 10%-20% giá đất trên thị trường)	Người bị Nhà nước thu hồi đất được giao đất khác cùng loại hoặc được bồi thường theo giá đất do Nhà nước quy định
01/01/1999 31/06/2004	Nhà nước giao đất cho người có nhu cầu và thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư	Hộ gia đình, cá nhân được thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp; tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất (hạn chế trong một số trường hợp) hoặc cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và góp vốn	Đất có giá và giá đất do Nhà nước quy định (được điều chỉnh cao hơn trước đó)	Người bị Nhà nước thu hồi đất được bồi thường bằng đất khác cùng loại hoặc được bồi thường bằng tiền tính theo giá đất do Nhà nước quy định nhân với hệ số K cho phù hợp hơn với giá đất trên thị trường
01/07/2004 Hiện nay	Nhà nước giao đất cho người có nhu cầu theo quyết định hành chính hoặc theo cơ chế đấu giá đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; Nhà nước hạn chế áp dụng cơ chế thu hồi đất trong một số loại dự án đầu tư, các dự án khác phải thực hiện theo cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện	Hộ gia đình, cá nhân được thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, cho thuê, thế chấp, bao lãnh và góp vốn; tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất hoặc tổ chức kinh tế nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê được thực hiện quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại trong khu công nghiệp, tặng cho theo pháp luật, thế chấp, bao lãnh và góp vốn	Đất có giá, giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường	Người bị Nhà nước thu hồi đất được bồi thường bằng đất khác hoặc được bồi thường bằng tiền theo giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

Như vậy, hệ thống pháp luật đất đai hiện hành đã có được một số quy định mang tính nguyên tắc phù hợp với chuẩn mực quốc tế về quản lý giá đất và xác định giá đất theo thị trường để tính bồi thường cho người bị Nhà nước thu hồi đất. Trên thực tế thi hành pháp luật, đang còn tồn tại rất nhiều bức xúc trong xác định giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường để tính bồi thường hợp lý cho người bị Nhà nước thu hồi đất. Vấn đề chính còn tồn tại hiện nay là:

- Chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục xác định giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP mới được ban hành cũng chưa có quy định về cơ chế định giá đất theo giá thị trường;
- Pháp luật chưa được thực thi đầy đủ trên thực tế ở các địa phương. Đó là những nguyên nhân chính gây nên tình trạng thực hiện bồi thường giải phóng mặt bằng kéo dài, làm tổn hại về kinh tế trong quá trình đầu tư phát triển, làm mất tính hấp dẫn của môi trường đầu tư vào Việt Nam, làm tăng lượng khiếu kiện của dân về giá đất.

Do chưa có quy định cụ thể về quy trình xác định giá đất nên mỗi địa phương cấp tỉnh đưa ra cách giải quyết khác nhau, đại đa số trường hợp đều có biểu hiện nặng về áp đặt giá đất theo quyết định hành chính, thiếu phù hợp với các quy luật kinh tế của cơ chế thị trường. Tại hầu hết các dự án đều chưa đạt được tính đồng thuận của những người bị Nhà nước thu hồi đất về giá đất áp dụng để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Như vậy, **việc tìm kiếm giải pháp phù hợp để xác định giá đất trên thị trường phục vụ việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất** là một trong những mấu chốt quan trọng nhằm cải thiện chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở Việt Nam.

Việc khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất dự kiến tập trung vào hai thành phố lớn có mức độ đô thị hóa cao và một tỉnh đang phát triển nhiều dự án đầu tư thuộc khu vực có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số. Nhóm nghiên cứu đã hướng tới việc lựa chọn ba địa bàn nghiên cứu là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh (hai đô thị lớn nhất Việt Nam) và Đắc Lắc (tỉnh phát triển hạ tầng mạnh nhất khu vực Tây Nguyên, nơi có nhiều nhóm dân tộc thiểu số sinh sống). Trong thảo luận với lãnh đạo Ủy ban nhân dân các địa phương được lựa chọn, Hà Nội đã từ chối không tham gia dự án với lý do thời gian triển khai không phù hợp. Nhóm nghiên cứu đã thay địa bàn Hà Nội bằng tỉnh Bắc Ninh, một tỉnh có nhiều dự án đầu tư nằm ở ngoại vi Hà Nội.

Ngoài phần tổng quan, nghiên cứu này bao gồm 4 phần chính. Phần thứ nhất tập trung vào phân tích hệ thống pháp luật hiện hành và việc thực thi pháp luật về xác định giá đất để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Phần thứ hai cung cấp những kinh nghiệm quốc tế về cơ chế định giá đất ở một số nước hay vùng lãnh thổ điển hình. Phần thứ ba có nội dung chính là phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội khi giá đất để phục vụ bồi thường, tái định cư được xác định phù hợp với giá đất thị trường tại một số địa phương điển hình. Phần thứ tư là các kiến nghị về hoàn chỉnh hệ thống pháp luật và hướng dẫn thực hiện.

## 2. PHÂN TÍCH HỆ THỐNG PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ ĐỊNH GIÁ ĐẤT PHỤC VỤ TÍNH GIÁ TRỊ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CỦ Ở VIỆT NAM

### 2.1. Tổng quan

Việt Nam đã bắt đầu thực hiện quá trình “ĐỔI MỚI” từ năm 1986 trên cơ sở quyết định chuyển đổi kinh tế từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường. Trong quá trình chuyển đổi này, thị trường hàng hóa được đổi mới sớm hơn, các thị trường nguồn lực gồm đất đai và tài nguyên thiên nhiên, lao động, tài chính được đổi mới chậm hơn khoảng 10 năm (năm 1996 với Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII có nội dung nói về thị trường bất động sản, thị trường lao động và thị trường tài chính). Thị trường quyền sử dụng đất được vận hành cho phù hợp với cơ chế thị trường còn chậm hơn tới 18 năm so với thời điểm bắt đầu “ĐỔI MỚI” (năm 2004 với quy định của pháp luật về hệ thống tài chính đất đai được xây dựng trên nguyên tắc giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường).

Trong hệ thống pháp luật cũng như triển khai thực tế hiện nay, hệ thống tài chính đất đai vẫn chưa được vận hành theo cách phù hợp với cơ chế thị trường. Điểm yếu nhất là vẫn chưa có cơ chế hợp lý để xác định giá đất phù hợp với giá thị trường, chưa có tiêu chuẩn khách quan để định được giá đất mà cơ quan nhà nước chấp nhận được và người bị thu hồi đất cũng chấp nhận được. Do cách tiếp cận khác nhau đến vấn đề định giá đất nên đang tồn tại một thực tế là quá trình thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất chiếm một thời gian dài đáng kể, nhất là ở các khu vực đô thị phát triển. Tiếp theo đó là quá trình giải quyết khiếu nại hành chính về giá đất với khối lượng đơn thư quá lớn. Tình trạng này gây ra những hậu quả xấu cả về mặt kinh tế lẫn về mặt xã hội, cụ thể bao gồm:

- Tiến độ triển khai các dự án đầu tư chậm làm giảm tốc độ phát triển kinh tế và sức tăng trưởng kinh tế đất nước, gây thiệt hại về nguồn thu từ thuế cho ngân sách nhà nước.
- Các dự án đầu tư hạ tầng rơi vào tình trạng phải chi phí quá lớn (chi phí bồi thường nhiều khi gấp bốn đến năm lần chi phí xây dựng ở các đô thị lớn), tiến độ triển khai quá chậm, không đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và của các địa phương.
- Các địa phương phải đối mặt với tình trạng khiếu kiện kéo dài của người bị thu hồi đất, giải quyết rất khó khăn, gây tình trạng thiếu ổn định về xã hội.
- Các nhà đầu tư không thể giải ngân đúng tiến độ dự án đầu tư làm chậm khả năng sinh lợi của dự án, gây thiệt hại về lợi nhuận đầu tư đối với nhà đầu tư.
- Tình trạng giải phóng mặt bằng phức tạp, kéo dài làm giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư vào Việt Nam.

Để giải quyết những khó khăn này, không thể không nhìn thẳng vào mối quan hệ về giá trị đất đai giữa người bị thu hồi đất, người được giao đất và Nhà nước trên cơ sở xác định đúng giá trị đất đai phù hợp với quy luật của thị trường. Tất cả mọi cơ chế bồi thường bằng tiền, bồi thường bằng đất hay các hình thức bồi thường khác chỉ có thể được giải quyết thỏa đáng khi giá đất được xác định cụ thể với phần giá trị tăng thêm do phần đầu tư của chủ sử dụng đất mang lại và phần đầu tư của người khác (Nhà nước, cộng đồng

hoặc nhà đầu tư khác) mang lại. Đây cũng chính là điều kiện để giải quyết hợp lý bài toán phân chia lợi ích giữa người bị thu hồi đất, nhà đầu tư và Nhà nước trong quá trình chuyển dịch đất đai để đầu tư phát triển.

## 2.2. Hệ thống pháp luật hiện hành về xác định giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và việc thực thi trên thực tế

### 2.2.1. Phân tích quá trình hình thành pháp luật về giá đất ở Việt Nam

a. Kể từ ngày Nhà nước Việt Nam thực hiện quá trình “ĐỔI MỚI”, chính sách giao đất của các hợp tác xã nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân để sử dụng ổn định lâu dài đã tạo nên động lực mang tính quyết định trong phát triển kinh tế. Chính sách này đã đưa Việt Nam từ một nước thiếu lương thực trở thành nước xuất khẩu gạo thuộc nhóm 3 nước đứng đầu thế giới. Tổng thu nhập quốc dân từ nông nghiệp đạt mức 16.252 tỷ đồng vào năm 1990, lên mức 62.219 tỷ đồng vào năm 1995, lên mức 108.356 tỷ đồng vào năm 2000<sup>29</sup>. Mặt khác, từ chính sách đất đai này đã đặt ra nhu cầu xây dựng hệ thống pháp luật đất đai và hệ thống quản lý đất đai.

b. Luật Đất đai đầu tiên đã được Quốc hội khóa VIII của Việt Nam thông qua ngày 29/12/1987 (có hiệu lực thi hành từ 01/01/1988). Luật này không thừa nhận giá trị đất cũng như giá trị của quyền sử dụng đất, không được tự do chuyển quyền sử dụng đất theo nhu cầu của thị trường. Việc chuyển quyền sử dụng đất chỉ được thực hiện trong trường hợp khi: (i) hộ gia đình tham gia hoặc rút khỏi hợp tác xã nông nghiệp; (ii) chuyển đổi đất đai để tổ chức lại sản xuất; (iii) người sử dụng chuyển đi nơi khác hoặc bị chết và phải được phép của Ủy ban nhân dân cấp xã tại nông thôn và Ủy ban nhân dân cấp quận tại đô thị (Điều 16); (iv) Nhà nước quyết định thu hồi toàn bộ hoặc một phần đất đã giao sử dụng trong những trường hợp có nhu cầu sử dụng đất của Nhà nước hoặc của xã hội (Điều 14). Người được giao đất có nghĩa vụ phải đền bù thiệt hại thực tế cho người có đất bị thu hồi, bồi hoàn thành quả lao động và kết quả đầu tư đã làm tăng giá trị của đất (Điều 48). Người đang sử dụng đất mà bị Nhà nước thu hồi do nhu cầu của Nhà nước hoặc của xã hội thì được đền bù thiệt hại thực tế và được giao đất khác (Điều 49). Về hệ thống quản lý đất đai, Luật Đất đai này đã quy định là người đang sử dụng đất phải đăng ký đất đai đang sử dụng vào sổ địa chính và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi thực hiện đăng ký đất đai (Điều 18).

c. Sau 3 năm thực hiện, Luật Đất đai 1987 nói trên đã không đáp ứng được những yêu cầu về chuyển dịch đất đai phù hợp với cơ chế thị trường. Quốc hội và Chính phủ Việt Nam đã quyết định tiếp tục nghiên cứu đổi mới hệ thống pháp luật đất đai. Ngày 14/7/1993, Quốc hội khoá IX của Việt Nam đã thông qua Luật Đất đai mới (có hiệu lực thi hành từ ngày 15/10/1993).

c.1. Luật Đất đai 1993 đã có những đổi mới quan trọng về giá đất và quyền của người sử dụng đất theo hướng phù hợp hơn với cơ chế thị trường, cụ thể bao gồm: (i) Hộ gia đình, cá nhân có các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp đối với quyền sử dụng đất (Điều 3); (ii) Nhà nước xác định giá các loại đất để tính thuế chuyển quyền sử dụng đất, thu tiền khi giao đất hoặc cho thuê đất, tính giá trị tài sản khi giao đất, bồi thường thiệt hại về đất khi thu hồi đất; Chính phủ quy định khung giá các loại đất đối với từng vùng và theo từng thời gian (Điều 12); (iii) Trong trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, khi đó người bị Nhà nước thu hồi đất được đền bù thiệt hại (Điều 27).

c.2. Luật Đất đai 1993 đã đạt được những bước đổi mới quan trọng về tài chính đất đai nhưng vẫn còn tồn tại nhiều bất cập so với yêu cầu của quá trình đổi mới kinh tế, cụ thể bao gồm:

- Luật cũng mới chỉ tập trung vào đổi mới khu vực quản lý và sử dụng đất nông nghiệp hướng tới việc tạo thêm động lực cho phát triển kinh tế nông nghiệp; việc chuyển dịch đất đai từ khu vực đất nông nghiệp sang khu vực đất phi nông nghiệp trong quá trình đầu tư phát triển kinh tế chưa được quy định một cách cụ thể (Luật này không nói tới cơ chế chuyển dịch đất đai để thực hiện các dự án đầu tư);

- Luật quy định rằng đất có giá là một bước đột mới quan trọng nhưng chưa đưa được giá đất hướng tới giá do thị trường xác định; từ đây tạo nên khoảng cách giữa giá đất do Nhà nước quy định và giá đất hình thành trên thị trường (đây chính là nguyên nhân gây nên tình trạng đầu cơ trong sử dụng đất đai, tham nhũng trong quản lý đất đai);
- Luật mới quan tâm tới các quyền của hộ gia đình, cá nhân đối với đất đai, chưa có quy định cụ thể về quyền của các tổ chức đối với đất đai (cả trong nước và nước ngoài); sau khi Luật có hiệu lực thi hành gần 1 năm (ngày 14/10/1994), Ủy ban thường vụ Quốc hội mới ban hành 2 Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trong nước và nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam dựa trên nguyên tắc chung là các nhà đầu tư (trong nước cũng như nước ngoài) chỉ được Nhà nước cho thuê đất và không được chuyển quyền sử dụng đất cho người khác.

c.3. Đến 1994, Nhà nước Việt Nam mới quyết định bước đi cụ thể về quá trình công nghiệp hóa đất nước đến năm 2000<sup>30</sup>. Từ đây, thực tế của quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa đã cho thấy hệ thống pháp luật hiện hành về đất đai không đáp ứng được yêu cầu của quá trình đầu tư phát triển dựa trên cơ chế thị trường. Để giải quyết tốt hơn vấn đề chuyển dịch đất đai trong quá trình đầu tư phát triển, Nhà nước Việt Nam đã thực hiện các giải pháp sau:

- Chính phủ luôn phải ban hành các chính sách mới để điều chỉnh giá đất sao cho phù hợp hơn với giá đất hình thành trên thị trường. Ngày 17/8/1994, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 87-CP quy định khung giá các loại đất, Nghị định số 89-CP về thu tiền sử dụng đất và lệ phí địa chính. Theo các Nghị định này, tiền sử dụng đất mà người được Nhà nước giao đất phải nộp cho Nhà nước và tiền bồi thường cho người bị Nhà nước thu hồi đất đều được tính theo bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định phù hợp với khung giá đất do Chính phủ quy định tại Nghị định số 87-CP<sup>31</sup>. Nói chung, giá đất tính theo khung giá đất của Chính phủ cũng như bảng giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ bằng khoảng từ 10% tới 20% giá đất trên thị trường. Để giám sát khoảng cách giá đất giữa giá do Nhà nước quy định và giá thị trường, Chính phủ phải thường xuyên điều chỉnh lại hệ số tính giá đất K. Ngày 13/5/1996, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 302-TTg về việc điều chỉnh hệ số tính K ban hành theo Nghị định số 87-CP, cho phép áp dụng hệ số K có giá trị từ 0,5 tới 1,8. Ngày 21/3/1998, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 17/1998/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 87-CP, trong đó giá sản được phép giảm 50% và giá trần được phép tăng 50%.
- Cơ chế đền bù khi Nhà nước thu hồi đất đã được quy định tại Nghị định số 90-CP do Chính phủ ban hành 17/8/1994, trong đó có những nội dung chính: (i) Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, để xây dựng các công trình vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và các công trình khác do Chính phủ quy định; (ii) hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất hợp pháp và doanh nghiệp được Nhà nước giao đất mà tiền sử dụng đất đã nộp không thuộc nguồn từ ngân sách nhà nước mà bị Nhà nước thu hồi đất thì được đền bù về đất; (iii) thu hồi loại đất nào thì đền bù bằng loại đất đó, trường hợp không có đất để đền bù thì được đền bù bằng tiền tính theo bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định. Các quy định của Nghị định số 90-CP này chỉ hoàn toàn mang tính nguyên tắc, thiếu những chi tiết cần thiết để điều chỉnh cơ chế phức tạp này.

Ngày 24/4/1998, Chính phủ đã ban hành Nghị số 22/1998/NĐ-CP về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thay thế cho Nghị định số 90-CP. Nghị định này đã có những quy định cụ thể hơn như: (i) xác định rõ các loại công trình xây dựng được sử dụng đất theo cơ chế Nhà nước thu hồi đất bao gồm không chỉ các công trình phục vụ quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng mà có cả các dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh vì mục đích lợi nhuận riêng của tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài; (ii) cụ thể hóa các trường hợp người sử dụng đất được đền bù khi Nhà nước thu hồi đất; (iii) trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tính theo bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định nhân với hệ số K. Bộ Tài chính đã có Thông tư số 145/1998/TT-BTC ngày 04/11/1998 hướng dẫn cách tính hệ

số K là tỷ lệ giữa giá đất thực tế trên giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, trong đó giá đất thực tế là giá đất tính theo khả năng sinh lợi đối với đất nông nghiệp và là giá đất trong chuyển nhượng thực tế đối với đất phi nông nghiệp.

- Theo 2 Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trong nước và nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam, quyền của các nhà đầu tư (trong nước cũng như nước ngoài) rất hạn chế, chủ yếu chỉ là quyền sử dụng đất theo hình thức thuê đất của Nhà nước, chỉ được chuyển nhượng đối với tài sản đã đầu tư trên đất. Việc hạn chế quyền như vậy đã làm giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư vào Việt Nam và tạo nên những tiêu cực trong quá trình phát triển thị trường bất động sản. Trước áp lực của việc phát triển của thị trường bất động sản, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã quyết định ban hành Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất vào ngày 27/8/1996. Theo Pháp lệnh mới, tổ chức kinh tế trong nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất trong 2 trường hợp: (i) xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; (ii) đầu tư xây dựng hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê đất gắn với hạ tầng đã đầu tư. Pháp lệnh cũng cho phép nhà đầu tư được chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn đối với quyền sử dụng đất trong trường hợp được Nhà nước giao đất.

Tiếp theo, ngày 02/12/1998 Quốc hội khóa X của Việt Nam đã thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/1999), đã bổ sung thêm trường hợp nhà đầu tư xây dựng hạ tầng để đổi lấy đất cũng được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất (tiền sử dụng đất được tính bằng giá trị hạ tầng đã xây dựng để đổi lấy đất). Luật sửa đổi, bổ sung năm 1998 đã cho phép các nhà đầu tư khi thuê đất của Nhà nước mà trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê cũng được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn đối với quyền sử dụng đất.

c.4. Về hệ thống quản lý đất đai, Luật Đất đai năm 1993 đã có quy định cụ thể về hệ thống đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính, lập bản đồ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (Điều 33, 34 và 36). Hệ thống quy hoạch sử dụng đất các cấp đã được quy định đầy đủ về nội dung và quá trình xây dựng, thẩm định, trình, phê duyệt gắn với trách nhiệm, thẩm quyền của từng cơ quan quản lý (Điều 16, 17 và 18).

Chính phủ đã giao toàn bộ việc quản lý nhà nước về định giá đất cho Bộ Tài chính, trong đó có việc xác định giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Sở Tài chính và Vật giá thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm xây dựng bảng giá đất của Nhà nước gửi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét để trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua. Trên thị trường, không có các tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất vì pháp luật chỉ công nhận giá đất do Nhà nước quy định.

c.5. Quá trình 10 năm thực hiện hệ thống pháp luật đất đai xây dựng trên cơ sở Luật Đất đai 1993 và Luật Sửa đổi, bổ sung năm 1998 đã thể hiện đầy đủ các mặt của quá trình đổi mới chính sách đất đai khi nền kinh tế chuyên đổi từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường. Trong quá trình này, có thể đưa ra các kết luận chủ yếu như sau:

- Quyền của người sử dụng đất được mở rộng từng bước cho phù hợp với các quan hệ kinh tế trong cơ chế thị trường;
- Giá đất được pháp luật thừa nhận nhưng vẫn được quản lý theo cơ chế bao cấp dựa trên các quyết định hành chính để xác định giá đất theo thẩm quyền của Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;
- Giá trị bồi thường cho người sử dụng đất khi bị Nhà nước thu hồi đất đã được tính với giá đất ngày càng cao hơn nhưng chưa được tính theo giá đất phù hợp với thị trường.

d. Năm 2002, Nhà nước Việt Nam đã quyết định tổng kết 10 năm thực hiện chính sách, pháp luật đất đai để xây dựng luật đất đai mới. Ngày 26/11/2003, Quốc hội khóa XI của Việt Nam đã thông qua Luật Đất đai theo hướng tiếp tục đổi mới cho phù hợp với thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2004).

d.1. Luật Đất đai năm 2003 đã tạo nên nhiều đổi mới quan trọng, trong đó trọng tâm là hoàn chỉnh 4 công cụ quản lý đất đai gồm pháp luật, quy hoạch, tài chính và hành chính cho phù hợp với cơ chế thị trường trong hoàn cảnh thực hiện hội nhập kinh tế quốc tế. Công cụ tài chính đất đai được xây dựng lại bao gồm các nội dung chính như sau:

- Hệ thống tài chính đất đai được xác định bao gồm giá đất và thuế đất nhằm điều chỉnh các mối quan hệ có liên quan đến đất đai trong cơ chế thị trường (Điều 54 và 55);
- Giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường (Điều 56);
- Nhà đầu tư trong nước có quyền lựa chọn một trong 2 hình thức tiếp cận đất đai là được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; nhà đầu tư nước ngoài có quyền lựa chọn hoặc được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê (Điều 108); nhà đầu tư trong nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất và nhà đầu tư nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê có các quyền chuyển nhượng, tặng cho (có hạn chế), cho thuê, thế chấp và bảo lãnh (tại các tổ chức tín dụng có pháp nhân trong nước), góp vốn đối với quyền sử dụng đất (Điều 110 và 111);
- Quyền sử dụng đất được giao dịch trên thị trường quyền sử dụng đất, một thành phần của thị trường bất động sản (Điều 61, 62 và 63);
- Cơ chế Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế vì mục tiêu lợi nhuận của nhà đầu tư được áp dụng hạn chế trong một số trường hợp (dự án đầu tư có hạ tầng sử dụng chung cho các nhà đầu tư thứ cấp, dự án có vốn đầu tư lớn thuộc nhóm A, dự án có toàn bộ vốn đầu tư từ nguồn của nước ngoài).

d.2. Trên thực tế triển khai hệ thống tài chính đất đai, mặc dù pháp luật đã quy định giá đất của Nhà nước phải xác định phù hợp với giá đất trên thị trường nhưng quy định này không được thực hiện đầy đủ ở các địa phương. Tại hầu hết các địa phương cấp tỉnh, nhất là ở các khu vực đô thị phát triển, bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành chỉ bằng khoảng từ 40% tới 70% giá đất trên thị trường. Lãnh đạo của hầu hết các địa phương đều cho rằng cần một lộ trình thời gian nhất định mới có thể thực hiện được chính sách “một mức giá đất” nhằm tránh hiện tượng sốc giá đất đối với các dự án đầu tư. Mặt khác, các địa phương cũng muốn giữ mặt bằng giá đất thấp để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư cho địa phương mình. Trong hoàn cảnh này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần, trong đó có quy định là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải xác định giá đất cho phù hợp giá đất trên thị trường trong trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất, bồi thường cho người bị thu hồi đất và tính giá trị quyền sử dụng đất trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước (Khoản 2 Điều 4, Khoản 1 Điều 5 và Điều 6). Quy định này lại được thể hiện một lần nữa trong nội dung của Nghị định số 123/2007/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất do Chính phủ ban hành ngày 27/7/2007. Ngoài ra, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 101/2005/NĐ-CP ngày 03/08/2005 về định giá mà nội dung chủ yếu có liên quan đến định giá đất.

Để triển khai các quy định của pháp luật khung về định giá đất, Bộ Tài chính đã ban hành hoặc phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành nhiều thông tư hướng dẫn, bao gồm:

- Thông tư số 114/2004/TT-BTC ngày 26/11/2004 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất;
- Thông tư số 80/2005/TT-BTC ngày 15 tháng 9 năm 2005 hướng dẫn việc tổ chức mạng lưới thống kê và điều tra, khảo sát giá đất, thống kê báo cáo giá các loại đất theo quy định tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất;

- Thông tư số 17/2006/TT-BTC ngày 13/03/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 101/2005/NĐ-CP ngày 03/08/2005 của Chính phủ về thẩm định giá;
- Thông tư số 145/2007/TT-BTC ngày 06/12/2007 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 188/2004/BĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất và Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27/7/2007 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP;
- Thông tư liên tịch số 02/2010/TTLT-BTNMT-BTC ngày 08/01/2010 hướng dẫn xây dựng, thẩm định, ban hành bảng giá đất và điều chỉnh bảng giá đất thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Bên cạnh việc xây dựng khung pháp luật về giá đất và định giá đất trên cơ sở Luật Đất đai, Quốc hội khóa XI đã thông qua Luật Kinh doanh bất động sản ngày 29/06/2006, trong đó có quy định về hoạt động cung cấp dịch vụ định giá bất động sản. Chính phủ đã ban hành sau đó Nghị định số 153/2007/NĐ-CP ngày 15 tháng 10 năm 2007 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Kinh doanh bất động sản. Bộ Tài chính và Bộ Xây dựng đã độc lập hướng dẫn thực hiện hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất và dịch vụ định giá bất động sản (bao gồm cả định giá đất), cụ thể bao gồm:

- Thông tư số 36/2006/TT-BTC ngày 28/04/2006 hướng dẫn về điều kiện và thủ tục cấp phép hoạt động đăng ký hoạt động tư vấn về giá đất (hướng dẫn theo Luật Đất đai);
- Quyết định số 29/2007/QĐ-BXD ngày 31/12/2007 về việc ban hành chương trình khung đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về môi giới bất động sản, định giá bất động sản và quản lý, điều hành sàn giao dịch bất động sản và được đánh chính một số điểm bằng Quyết định số 1408/QĐ-BXD ngày 04/12/2008 (hướng dẫn theo Luật Kinh doanh bất động sản).

d.3. Hệ thống các cơ quan quản lý đất đai trong giai đoạn sau năm 2003 đã được chuyển một phần lớn từ hệ thống hành chính sang hệ thống dịch vụ công, trong đó có hệ thống Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện (có chức năng quản lý hồ sơ địa chính và chỉnh lý các biến động về sử dụng đất), hệ thống Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh (có chức năng trợ giúp quá trình chuyển dịch đất đai để thực hiện các dự án đầu tư).

Luật Đất đai năm 2003 đã công nhận giá đất hình thành trên thị trường và giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường. Từ năm 2004, Chính phủ tiếp tục giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về định giá đất cho Bộ Tài chính, cả việc quản lý đối với hệ thống giá đất của Nhà nước (gồm khung giá đất do Chính phủ ban hành và bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành) và hệ thống dịch vụ định giá đất trên thị trường. Đến năm 2007, Chính phủ lại giao nhiệm vụ quản lý định giá bất động sản cho Bộ Xây dựng, trong đó có định giá đất. Lúc này đã xuất hiện sự chồng chéo về nhiệm vụ định giá đất giữa Bộ Tài chính và Bộ Xây dựng. Đến năm 2009, Chính phủ lại tách đôi nhiệm vụ quản lý nhà nước về định giá đất: quản lý nhà nước về hệ thống giá đất của Nhà nước được giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường; nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với dịch vụ định giá đất trên thị trường vẫn tiếp tục giao cho Bộ Tài chính. Trong giai đoạn sau năm 2005, dịch vụ định giá đất trên thị trường phát triển khá mạnh với sự tham gia của các sàn giao dịch bất động sản, các tổ chức định giá bất động sản của các ngân hàng thương mại, các tổ chức định giá của các công ty kinh doanh bất động sản, v.v.

d.4. Chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị Nhà nước thu hồi đất được Chính phủ đặc biệt quan tâm, liên tục đổi mới cho phù hợp với cơ chế thị trường. Trung bình, cứ một đến hai năm Chính phủ ban hành một nghị định điều chỉnh những khía cạnh có liên quan đến cơ chế tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị Nhà nước thu hồi đất. Nghị định đầu tiên điều chỉnh lĩnh vực này là Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Tiếp theo là Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 và gần đây nhất là Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu

hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Sau mỗi một nghị định mới ban hành, mức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi được nâng cao hơn nhưng cơ chế định giá đất vẫn chưa có quy định cụ thể để vận hành rộng rãi trên khắp các địa phương.

### **2.2.2. Phân tích quy định hiện hành về xác định giá đất phục vụ tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi**

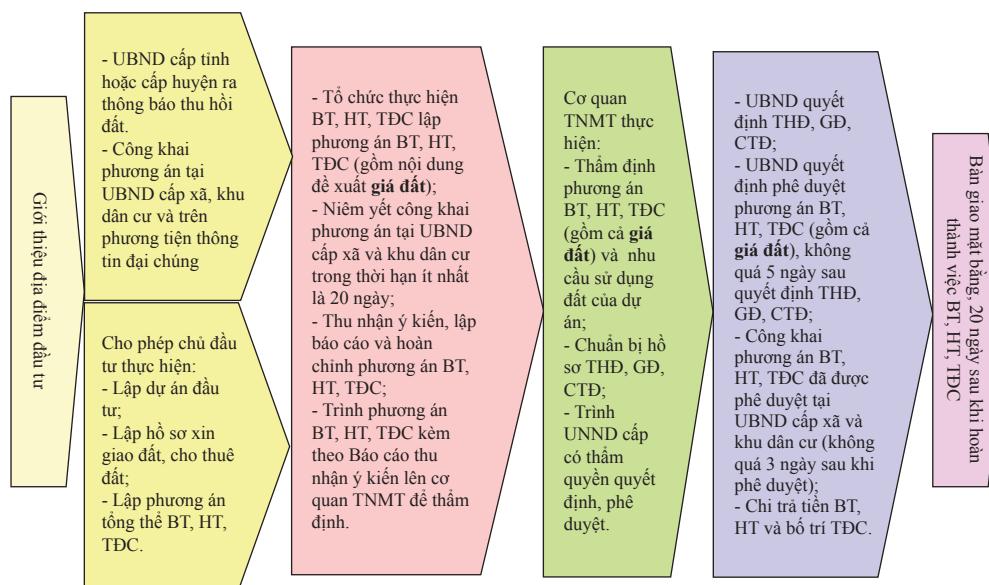
#### *a. Khung pháp lý hiện hành:*

Trình tự, thủ tục hiện hành thực hiện quá trình thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và Thông tư số 14/2009/TT-BTNMT ngày 01/10/2009 quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và trình tự, thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất. Các chính sách cụ thể để thực hiện được quy định tại:

- Luật Đất đai số 13/2003/QH11 ngày 26/11/2003;
- Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;
- Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần;
- Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai;
- Nghị định số 69/2009/NĐ-CP, Thông tư số 14/2009/TT-BTNMT đã nêu trên.

Theo quy định hiện hành, trình tự, thủ tục thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện theo sơ đồ trong Hình 1 dưới đây. Theo sơ đồ này, giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (Ban bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

**Hình 1: Sơ đồ về trình tự, thủ tục thực hiện việc thu hồi đất (THĐ), giao đất (GD), cho thuê đất (CTĐ) và bồi thường (BT), hỗ trợ (HT), tái định cư (TĐC)**



cấp huyện hoặc Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh, theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) đề xuất trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, do Cơ quan tài nguyên và môi trường thẩm định và được Ủy ban nhân dân có thẩm quyền phê duyệt. Khi dự án đầu tư sử dụng đất trên địa bàn một đơn vị hành chính cấp huyện thì cơ quan thẩm định là Phòng Tài nguyên và Môi trường, Cơ quan có thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là Ủy ban nhân dân cấp huyện; khi dự án đầu tư sử dụng đất trên địa bàn từ hai đơn vị hành chính cấp huyện trở lên thì cơ quan thẩm định là Sở Tài nguyên và Môi trường, Cơ quan có thẩm quyền phê duyệt phương án là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

b. Phương pháp xác định giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:

b.1. Giá đất hình thành theo quy định của Chính phủ:

- Giá đất do Nhà nước quy định được xác định theo 3 nguyên tắc bao gồm: (i) sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; (ii) các thửa đất liền kề nhau, có cùng điều kiện (tự nhiên, kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng, mục đích sử dụng hiện tại, mục đích sử dụng theo quy hoạch) thì mức giá như nhau; (iii) đất tại khu vực giáp ranh giữa các địa phương cấp tỉnh có điều kiện nhu nhau thì mức giá như nhau (khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai).
- Trách nhiệm xác định giá đất do Nhà nước quy định bao gồm: (i) Chính phủ quy định phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất cho từng vùng, theo từng thời gian và giải quyết việc điều chỉnh chênh lệch giá đất liền kề giữa các địa phương cấp tỉnh; (ii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng giá đất cụ thể tại địa phương (phù hợp với khung giá các loại đất theo quy định của Chính phủ) và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước khi quyết định, sau khi ban hành quyết định phải công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm (khoản 2, 3 và 4 Điều 56 của Luật Đất đai).
- Giá đất do Nhà nước quy định được áp dụng để tính giá trị tài sản là quyền sử dụng đất (thực chất là giá trị đất đai) trong tất cả các trường hợp có liên quan tới mối quan hệ giữa Nhà nước với tổ chức, công dân về đất đai, cụ thể bao gồm: (i) các loại thuế về đất đai; (ii) lệ phí trước bạ; (iii) tiền sử dụng đất và tiền thuê đất; (iv) giá trị quyền sử dụng đất; (v) bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất hoặc khi có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước (khoản 4 Điều 56 của Luật Đất đai).
- Giá đất trên thị trường được định nghĩa là “giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường tại một thời điểm xác định là số tiền Việt Nam tính trên một đơn vị diện tích đất theo từng mục đích sử dụng hợp pháp, được hình thành từ kết quả của những giao dịch thực tế đã hoàn thành, mang tính phổ biến giữa người chuyển nhượng và người nhận chuyển nhượng trong điều kiện thương mại bình thường, không chịu tác động của các yếu tố gây tăng hoặc giảm giá đột biến không hợp lý, như đầu cơ, thiên tai, địch họa, khủng hoảng kinh tế, tài chính, thay đổi quy hoạch, chuyển nhượng trong tình trạng bị ép buộc, có quan hệ huyết thống hoặc có những ưu đãi và những trường hợp khác do Bộ Tài chính quy định” (khoản 2 Điều 1 của Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 17/07/2007).
- Chính phủ quy định 4 phương pháp định giá đất bao gồm<sup>32</sup>: (i) phương pháp so sánh trực tiếp là phương pháp xác định mức giá thông qua việc tiến hành phân tích các mức giá đất thực tế đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường của loại đất tương tự để so sánh, xác định giá của thửa đất, loại đất cần định giá (được sử dụng để định giá đất đối với loại đất phi nông nghiệp); (ii) phương pháp thu nhập là phương pháp xác định mức giá tính bằng thương số giữa mức thu nhập thuần túy thu được hàng năm trên 1 đơn vị diện tích đất trên lãi suất tiền gửi tiết kiệm bình quân một năm (tính đến thời điểm xác định giá đất) của loại tiền Việt Nam gửi theo kỳ hạn 01 năm tại các ngân hàng thương mại nhà nước có mức lãi suất tiền gửi tiết kiệm cao nhất trên địa bàn (sử dụng để định giá đất đối với loại đất nông nghiệp); (iii) phương pháp chiết trừ là phương pháp xác định giá đất của thửa đất có tài sản gắn liền với đất bằng cách loại trừ phần giá trị tài sản gắn liền với đất ra khỏi tổng giá trị bất động sản, được áp dụng để xác định giá đất của thửa đất có tài sản gắn liền với đất trong trường hợp không có đủ số liệu về giá thị trường của các thửa đất trong tương tự để áp dụng phương pháp so sánh trực tiếp, trong khi

có thể thu thập số liệu về giá thị trường của các thửa đất có tài sản gắn liền với đất tương tự với thửa đất cần xác định giá; (iv) phương pháp thặng dư là phương pháp xác định giá đất của thửa đất trống có tiềm năng phát triển theo quy hoạch hoặc được phép chuyển đổi mục đích sử dụng bằng cách loại trừ phần chi phí ước tính để tạo ra sự phát triển ra khỏi tổng giá trị phát triển giả định của bất động sản, được áp dụng để xác định giá đất của các thửa đất trống có tiềm năng phát triển do thay đổi quy hoạch hoặc do chuyển mục đích sử dụng đất trong khi không có giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất tương tự trên thị trường để áp dụng phương pháp so sánh trực tiếp (phương pháp 1 và 2 được quy định tại khoản 1 và 2 Điều 4 của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004; phương pháp 3 và 4 được quy định tại khoản 3 Điều 1 của Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 17/07/2007).

- Khi bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hàng năm chưa sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường để xác định lại giá đất cụ thể cho phù hợp trong 4 trường hợp: (i) Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; (ii) Nhà nước cho thuê đất; (iii) phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; (iv) doanh nghiệp nhà nước tiến hành cổ phần hóa lựa chọn hình thức giao đất (Điều 11 của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009; khoản 12 Điều 1 của Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 17/07/2007; khoản 2 Điều 4, khoản 1 Điều 5 và Điều 6 của Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006).
- Các đơn vị hành chính cấp tỉnh tổ chức thực hiện việc điều tra giá đất trên thị trường gồm giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất, giá trung đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xác định lại khi giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Số đơn vị hành chính cấp xã lựa chọn để điều tra giá đất chiếm ít nhất 50% tổng số đơn vị hành chính cấp xã của cả tỉnh và điểm điều tra giá đất được lựa chọn tại mỗi đơn vị hành chính cấp xã phải đại diện cho loại đất cần điều tra và được phân bố đều trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện. Tại mỗi điểm điều tra, số lượng thửa đất cần điều tra giá đất đối với từng loại đất phải đạt từ 50% trở lên trong tổng số thửa đất của loại đất đó đã chuyển nhượng thành công trong năm điều tra nhưng không ít hơn 3 thửa đất (khi không đủ 3 trường hợp có giá đất theo chuyên nhượng thành công hoặc được đấu giá thành công thì phải điều tra thông tin về thu nhập từ sử dụng đất đối với 3 thửa đất trở lên). Việc điều tra giá đất thị trường tại các đơn vị hành chính cấp xã được thực hiện từ ngày 01 tháng 7 tới ngày 10 tháng 8 hàng năm; Sở Tài nguyên và Môi trường tổng hợp thông qua các Phòng Tài nguyên và Môi trường để xây dựng bảng giá đất hàng năm gửi Sở Tài chính thẩm định trước ngày 05 tháng 10 và trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua (Thông tư liên tịch số 02/2010/TTLT-BTNMT-BTC ngày 08/01/2010).

b.2. Giá đất hình thành theo tư vấn giá đất trên thị trường:

- Hoạt động tư vấn giá đất được thực hiện trên nguyên tắc: (i) các tổ chức có đủ điều kiện, có năng lực và được phép hoạt động thì được hoạt động dịch vụ tư vấn giá đất; (ii) xác định giá đất trong tư vấn giá đất phải tuân theo nguyên tắc định giá đất, phương pháp xác định giá đất do pháp luật quy định (đã giới thiệu trong mục 2.1 ở trên); (iii) giá đất xác định theo tư vấn giá đất được sử dụng để tham khảo trong quản lý nhà nước về tài chính đất đai và trong hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất (Điều 57 của Luật Đất đai).
- Chính phủ quy định cụ thể kết quả định giá của doanh nghiệp định giá được sử dụng vào các trường hợp: (i) là một trong những căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, phê duyệt chi từ ngân sách nhà nước, tính thuế, xác định giá trị tài sản đảm bảo vay vốn ngân hàng, mua bảo hiểm, cho thuê, chuyển nhượng, bán, góp vốn, cổ phần hoá, giải thể doanh nghiệp và sử dụng vào các mục đích khác đã được ghi trong hợp đồng định giá; (ii) để tư vấn cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giá quyền sử dụng đất; (iii) là cơ sở cho tổ chức, cá nhân có nhu cầu định giá theo mục đích đã được ghi trong hợp đồng định giá (Điều 6 của Nghị định số 101/2005/NĐ-CP ngày 03/08/2005).

- Doanh nghiệp cung cấp dịch vụ định giá được thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; có từ 3 định giá viên trở lên (chủ doanh nghiệp tư nhân và người đại diện các loại hình doanh nghiệp khác phải là định giá viên); chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước khách hàng về kết quả định giá và phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật nếu kết quả định giá không đúng, gây thiệt hại cho Nhà nước, tổ chức, cá nhân; phải mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp cho hoạt động định giá hoặc trích lập quỹ dự phòng rủi ro nghề nghiệp; quản lý các định giá viên hoạt động trong doanh nghiệp; lập báo cáo kết quả định giá và cấp chứng thư định giá (Điều 8, 9, 11 và 14 của Nghị định số 101/2005/NĐ-CP ngày 03/08/2005).
- Định giá viên là người có bằng tốt nghiệp đại học trong nước hoặc nước ngoài về chuyên ngành liên quan đến nghiệp vụ định giá, có chứng chỉ đã qua đào tạo nghiệp vụ chuyên ngành về định giá do trường đại học, cao đẳng hoặc cơ sở có chức năng đào tạo chuyên ngành định giá cấp, có thời gian làm việc liên tục từ 3 năm trở lên theo chuyên ngành được đào tạo, được Bộ Tài chính cấp thẻ định giá viên (người nước ngoài có chứng chỉ hành nghề định giá do tổ chức nước ngoài có thẩm quyền cấp) và không thuộc diện không được đăng ký hành nghề định giá; đăng ký hành nghề định giá và được Bộ Tài chính công nhận; chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước Giám đốc doanh nghiệp định giá về kết quả định giá và ý kiến nhận xét của mình trong báo cáo kết quả định giá (Điều 17 của Nghị định số 170/2003/NĐ-CP ngày 25/12/2003, Điều 16, 17 và 19 của Nghị định số 101/2005/NĐ-CP ngày 03/08/2005 và Điều V của Thông tư số 17/2006/TT-BTC ngày 13/03/2006 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 101/2005/NĐ-CP).
- Ngày 29/06/2006, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Kinh doanh bất động sản và hoạt động định giá đất trên thị trường được điều chỉnh theo hệ thống pháp luật về kinh doanh bất động sản. Tổ chức kinh tế là doanh nghiệp hoặc hợp tác xã được đăng ký hoạt động kinh doanh dịch vụ định giá bất động sản phải có ít nhất hai người có chứng chỉ định giá bất động sản; cá nhân có trình độ cao đẳng trở lên, có giấy chứng nhận đã hoàn thành khóa đào tạo kiến thức về định giá bất động sản (theo quy định của Bộ Xây dựng), không phải là cán bộ, công chức nhà nước, có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và không thuộc trường hợp bị cấm hành nghề kinh doanh dịch vụ bất động sản, có nguyện vọng đều được cấp chứng chỉ hành nghề định giá bất động sản; kết quả của dịch vụ định giá bất động sản là việc cấp chứng thư định giá bất động sản bao gồm tên bất động sản được định giá, vị trí và quy mô bất động sản, tính chất và thực trạng của bất động sản, tình trạng pháp lý của bất động sản, các hạn chế của bất động sản, phương pháp định giá, thời điểm định giá và giá của bất động sản (Điều 8 và 52 của Luật Kinh doanh bất động sản số 63/2006/QH11 ngày 29/06/2006, Điều 15 của Nghị định số 153/2007/NĐ-CP ngày 15/10/2007 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Kinh doanh bất động sản).
- Hội Thẩm định giá Việt Nam (Vietnam Valuation Association - VVA) được thành lập vào ngày 24/05/2006. Hội Thẩm định giá Việt Nam là thành viên của Hiệp hội định giá thế giới (World Association of Valuation Organizations - WAVO), Ủy ban tiêu chuẩn định giá quốc tế (International Valuation Standards Committee - IVSC), Hiệp hội Thẩm định giá Đông Nam Á (Asean Valuation Association - AVA). Hội đã được Bộ Tài chính cho phép tổ chức đào tạo định giá viên, cấp chứng chỉ đào tạo và người có chứng chỉ đã qua đào tạo được đăng ký dự thi hành nghề định giá viên do Bộ Tài chính tổ chức. Hiện nay, mọi hoạt động quản lý về định giá ở Việt Nam đều do Cục Quản lý giá của Bộ Tài chính thực hiện.
- Trong thời gian từ tháng 04/2005 tới tháng 12/2008, Bộ Tài chính đã ban hành 12 tiêu chuẩn quốc gia về định giá, cụ thể bao gồm:
  - > Tiêu chuẩn số 01: Giá trị thị trường làm cơ sở cho thẩm định giá tài sản;
  - > Tiêu chuẩn số 02: Giá trị phi thị trường làm cơ sở cho thẩm định giá tài sản;
  - > Tiêu chuẩn số 03: Những quy tắc đạo đức hành nghề thẩm định giá tài sản;
  - > Tiêu chuẩn số 04: Báo cáo kết quả, hồ sơ và chứng thư thẩm định giá trị tài sản;

- > Tiêu chuẩn số 05: Quy trình thẩm định giá tài sản;
- > Tiêu chuẩn số 06: Những nguyên tắc kinh tế chi phối hoạt động thẩm định giá tài sản;
- > Tiêu chuẩn số 07: Phương pháp so sánh;
- > Tiêu chuẩn số 08: Phương pháp chi phí;
- > Tiêu chuẩn số 09: Phương pháp thu nhập;
- > Tiêu chuẩn số 10: Phương pháp thặng dư;
- > Tiêu chuẩn số 11: Phương pháp lợi nhuận;
- > Tiêu chuẩn số 12: Phân loại tài sản.
- Quy trình định giá trên thực tế hiện nay được thực hiện thống nhất theo tiêu chuẩn định giá do Bộ Tài chính ban hành, cụ thể theo sơ đồ tại Hình 2 dưới đây:

**Hình 2: Sơ đồ mô tả quy trình định giá phục vụ nhu cầu thị trường**

**Nghiên cứu tổng quát về tài sản cần thẩm định giá:**

(1) Xác định các đặc điểm của tài sản cần thẩm định giá; (2) xác định mục đích thẩm định giá của khách hàng; (3) xác định yêu cầu của khách hàng và những người sử dụng kết quả thẩm định giá; (4) những ràng buộc của đối tượng thẩm định giá như pháp lý, mục đích sử dụng, quy hoạch và nguồn thông tin dữ liệu; (5) Xác định thời điểm thẩm định giá; (6) Xác định nguồn dữ liệu cần thiết phục vụ thẩm định giá.



**Lập kế hoạch thẩm định giá:**

1. Việc lập kế hoạch một cuộc thẩm định giá nhằm xác định rõ những bước công việc phải làm và thời gian thực hiện từng bước công việc.
2. Nội dung kế hoạch bao gồm: (a) xác định các yếu tố cung - cầu thích hợp và các quyền gắn liền với tài sản và đặc điểm thị trường; (b) xác định các tài liệu cần thu thập về thị trường, về tài sản và các tài liệu so sánh; (c) xác định các nguồn tài liệu đáng tin cậy (phải được kiểm chứng); (d) xây dựng tiến độ nghiên cứu, trình tự thực hiện, phân tích dữ liệu, thời hạn cho phép; (e) lập đề cương báo cáo kết quả thẩm định giá.



**Khảo sát hiện trường và thu thập thông tin:**

1. Khảo sát hiện trường: (a) thu thập dữ liệu về vị trí thực tế của bất động sản so sánh với vị trí trên bản đồ địa chính; (b) các mô tả tính pháp lý của bất động sản; (c) mô tả chi tiết bên ngoài và bên trong bất động sản, các thông tin về tình trạng sử dụng...
2. Thu thập các thông tin về: (a) chi phí, giá bán, lãi suất, thu nhập của tài sản so sánh; (b) các thông tin về yếu tố cung - cầu, lực lượng tham gia thị trường; (c) thông tin về tính pháp lý của tài sản; (d) các dữ liệu về tự nhiên, kinh tế, xã hội, môi trường có tác động đến giá trị tài sản; (e) đặc trưng khác nhau giữa khu vực tài sản thẩm định giá tọa lạc và khu vực lân cận; (f) những thông tin về giao dịch mua bán bất động sản; (g) thông tin trên báo chí và của các cơ quan quản lý nhà nước về bất động sản; (h) thông tin quyền và nghĩa vụ của chủ tài sản; thông tin về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của vùng có liên quan đến tài sản.



**Phân tích thông tin:**

1. Phân tích những thông tin từ khảo sát hiện trường tài sản.
2. Phân tích những đặc trưng của thị trường tài sản cần thẩm định giá gồm: (a) đặc tính của những người tham gia thị trường, số lượng người mua tiềm năng; (b) xu hướng cung - cầu trên thị trường và ảnh hưởng đến giá tài sản.
3. Phân tích về khách hàng gồm: (a) đặc điểm của những khách hàng tiềm năng; (b) sở thích của khách hàng; (c) nhu cầu, sức mua đối với tài sản.
4. Phân tích về việc sử dụng tối ưu tài sản gồm: (a) cách sử dụng mang lại giá trị cao nhất cho tài sản trong bối cảnh tự nhiên, pháp luật và tài chính hiện tại; (b) đánh giá việc sử dụng tài sản hiện tại và trong tương lai, tính hữu dụng của tài sản, những hạn chế trong sử dụng tài sản, khả năng tạo thu nhập từ sử dụng tài sản, rủi ro, giá trị vốn hóa, các chi phí phát sinh khi tài sản được sử dụng đến mức cao nhất và tốt nhất.



**Xác định giá trị tài sản cần thẩm định giá:**

1. Thẩm định viên đề xuất các phương pháp được áp dụng để xác định mức giá trị của tài sản cần thẩm định giá, phân tích lựa chọn phương pháp thẩm định giá phù hợp nhất.
2. Thẩm định viên cần nêu rõ trong báo cáo thẩm định về phương pháp thẩm định giá nào được sử dụng làm căn cứ chủ yếu, phương pháp nào được sử dụng để kiểm tra, từ đó đi đến kết luận cuối cùng về giá trị thẩm định.



**Lập báo cáo và chuẩn bị chứng thư kết quả thẩm định giá:**

1. Báo cáo kết quả thẩm định giá phải thể hiện những thông tin đúng theo thực tế, mang tính mô tả và dựa trên bằng chứng cụ thể để thuyết minh về mức giá của tài sản qua thẩm định giá; giải thích rõ ràng tất cả những yếu tố có tác động đến giá trị tài sản.
2. Chứng thư thẩm định giá là văn bản do doanh nghiệp, tổ chức thẩm định giá lập nhằm thông báo cho khách hàng hoặc bên thứ ba về những nội dung cơ bản liên quan đến kết quả thẩm định giá tài sản.

- Trên thực tế triển khai, các Trung tâm Định giá của Bộ Tài chính, Sở Tài chính các tỉnh vẫn là lực lượng chủ yếu cung cấp dịch vụ định giá đất đai và bất động sản, được các cơ quan nhà nước cũng như người có nhu cầu định giá trên thị trường tin cậy. Theo ý kiến của Giám đốc Trung tâm Thẩm định giá phía Nam của Bộ Tài chính, hiện nay khó khăn nhất vẫn là không có dữ liệu về giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường nên không có khả năng xây dựng cơ sở dữ liệu. Cơ sở dữ liệu giá thị trường sử dụng tại Trung tâm do Trung tâm thành lập trên cơ sở ghi nhận lại kết quả định giá do các định giá viên của Trung tâm thực hiện, thu thập các giá rao bán bất động sản trên các sàn giao dịch (có trừ đi khoảng 5%-10%). Nghiệp vụ định giá bất động sản của các định giá viên đáp ứng được nhu cầu thị trường. Khoảng 70% công việc của Trung tâm là định giá phục vụ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả định giá được chấp nhận khoảng 70%-80% trong quá trình thẩm định của Sở Tài chính. Khoảng 30% công việc còn lại của Trung tâm là định giá bất động sản theo đặt hàng của ngân hàng (định giá tài sản thế chấp); của quá trình mua bán hay sáp nhập doanh nghiệp, chuyển doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần; của quá trình điều tra vụ án, xử án và thi hành án; của quá trình thanh lý tài sản nhà nước; của cơ quan quản lý đất đai khi cho phép chuyển mục đích

sử dụng đất, khi chuyển từ hình thức giao đất sang thuê đất; của người dân khi có nhu cầu chứng minh năng lực tài chính; v.v.

### **2.2.3. Nhận xét đối với quy định của pháp luật hiện hành về định giá bất động sản phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất**

- Trước năm 2009, Chính phủ đã giao cho Bộ Tài chính toàn bộ nhiệm vụ quản lý về định giá đất bao gồm cả định giá để xây dựng hệ thống giá đất của Nhà nước và quản lý hoạt động dịch vụ tư vấn định giá đất trên thị trường. Từ năm 2009, Chính phủ đã thay đổi lại việc giao nhiệm vụ quản lý giá đất, Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao nhiệm vụ quản lý về định giá để xây dựng hệ thống giá đất của Nhà nước và Bộ Tài chính tiếp tục được giao nhiệm vụ quản lý hoạt động dịch vụ tư vấn định giá đất trên thị trường.
- Pháp luật đã có quy định khá cụ thể quy trình điều tra, khảo sát giá đất trên thị trường để xây dựng bảng giá đất của Nhà nước do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định và công bố hàng năm. Nếu quy định này được thực hiện đúng, khách quan và đầy đủ thì giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường. Nếu có sự chênh lệch về giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hàng năm và giá đất trên thị trường thì lý do chủ yếu là do việc điều tra, khảo sát giá đất trên thị trường chưa được thực hiện đúng, khách quan và đầy đủ hoặc do quyết định chủ quan của lãnh đạo địa phương.
- Khung pháp luật đối với hoạt động định giá đất trên thị trường đã được xây dựng nhưng vẫn còn có sự chồng chéo giữa các quy định về hoạt động dịch vụ định giá đất theo Pháp lệnh về giá (do Bộ Tài chính quản lý) và hoạt động dịch vụ định giá bất động sản (bao gồm cả giá đất) theo Luật Kinh doanh bất động sản (do Bộ Xây dựng quản lý). Đó là sự khác nhau trong quy định về doanh nghiệp được phép hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất và cá nhân được cấp chứng chỉ hành nghề định giá đất.
- Chưa có quy định của pháp luật về cơ chế bắt buộc sử dụng dịch vụ định giá đất để đề xuất giá đất hợp lý trong quy trình xác định giá phục vụ xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Trong quy trình hiện tại, giá đất do Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đề xuất. Việc thẩm định giá đất đã đề xuất cũng do Cơ quan tài nguyên và môi trường phối hợp với các cơ quan khác của Ủy ban nhân dân thực hiện. Pháp luật cũng chưa có quy định cụ thể về cơ chế phải thành lập hội đồng định giá với các thành viên có chất lượng chuyên môn cao từ nhiều khu vực hoạt động khác nhau.
- Hệ thống pháp luật hiện hành cũng chưa có quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật đánh giá chất lượng dịch vụ định giá đất, cơ chế phán quyết khi có tranh chấp về kết quả định giá, vai trò của một hiệp hội của các định giá viên về đất đai.
- Chính phủ quy định áp dụng 4 phương pháp định giá đất tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP và Nghị định số 123/2007/NĐ-CP, đó là là phương pháp so sánh, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư và phương pháp chiết trừ nhưng tiêu chuẩn định giá lại đưa ra 5 phương pháp, không có phương pháp chiết trừ nhưng lại có thêm phương pháp chi phí và phương pháp lợi nhuận. Điều này cho thấy phương pháp định giá là một yếu tố động, phụ thuộc vào sự phát triển khoa học và công nghệ và cũng phụ thuộc vào nhu cầu của thị trường. Bởi vậy, sẽ hợp lý hơn nếu chuyển việc quy định các phương pháp định giá, cũng như tiêu chuẩn định giá cho Hiệp hội định giá Việt Nam.
- Việc xác định giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một vấn đề rất phức tạp, không chỉ phụ thuộc vào giá trị kinh tế của đất đai mà còn phụ thuộc các đặc trưng xã hội, nhân văn, văn hóa của đất nước, dân tộc và con người. Một số mặt giá trị không thuộc phạm vi kinh tế của đất đai đã được đề cập trong Báo cáo trước về “Hoàn thiện cơ chế thu hồi đất bắt buộc và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam”. Bên cạnh đó, ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước châu Á khác cũng còn một số tập quán văn hóa có liên quan tới việc giữ đất đai không vì mục đích kinh tế như “mỗi người cần

phải có đất thuộc sở hữu riêng của mình như một tài sản lớn nhất để lại cho các thế hệ tiếp theo của gia đình”, hoặc “đất dai để lập nhà thờ của mỗi dòng họ, chi họ luôn mang màu sắc tâm linh và được coi như vô giá”. Những giá trị văn hóa và nhân văn của đất dai chưa được đề cập tới trong vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong hệ thống pháp luật đất dai ở Việt Nam. Để hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, cũng cần có các nghiên cứu riêng về giá trị xã hội, nhân văn, văn hóa của đất dai trong cơ chế Nhà nước thu hồi đất.

- Trong pháp luật về đất dai ở Việt Nam, việc tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất nông nghiệp được thực hiện theo một cơ chế rất phức tạp, mà hiện nay giá trị hỗ trợ cao hơn nhiều lần giá trị bồi thường. Vấn đề này càng phức tạp hơn khi thu hồi đất nông nghiệp xem kẽ trong khu dân cư nông thôn, khu đô thị hoặc thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển nhà ở, các dự án chỉnh trang khu ngoại vi đô thị. Vấn đề phức tạp ở đây nảy sinh từ sự khác nhau giữa giá trị hiện tại và giá trị kỳ vọng trong tương lai và cơ chế chia sẻ sự chênh lệch giá trị này. Vấn đề này có thể được giải quyết trên cơ sở kỹ thuật định giá, cơ chế phân chia lợi ích và cơ chế công khai, minh bạch thông tin về dự án đầu tư gắn với quá trình chuyển dịch đất dai.
- Tổng kết quá trình hình thành và đổi mới hệ thống pháp luật về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư:

Giai đoạn	Phạm vi áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất	Nguyên tắc xác định giá đất	Phương pháp xác định giá đất	Thực thi pháp luật trên thực tế
1988 - 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tất cả mọi dự án đầu tư, kể cả dự án đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận của nhà đầu tư khi cơ quan nhà nước xét thấy nhu cầu sử dụng đất là hợp lý.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đất dai không có giá trị nên không có giá đất.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Các dự án đầu tư tập trung chủ yếu vào mục đích xây dựng các công trình từ nguồn ngân sách nhà nước.</li> </ul>
1993 - 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tất cả mọi dự án đầu tư, kể cả dự án đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận của nhà đầu tư.</li> <li>Luật Đất dai quy định chỉ áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất cho các dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng, quốc phòng, an ninh, nhưng Chính phủ mở rộng việc áp dụng cơ chế này cho cả những dự án đầu tư phát triển kinh tế với lập luận rằng phát triển kinh tế là vì lợi ích quốc gia. Hơn nữa, pháp luật đất dai trong giai đoạn này chưa cho phép nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng đất dai từ hộ gia đình, cá nhân nên chỉ có thể áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất để chuyển dịch đất dai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Đất dai có giá do Nhà nước quy định giá.</li> <li>Chính phủ quy định khung giá đất; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định bảng giá đất trong phạm vi giá trần và giá sàn theo quy định của Chính phủ.</li> <li>Căn cứ vào giá đất trên thị trường, Chính phủ quy định hệ số K để nhân với giá đất theo khung giá của Chính phủ sao cho phù hợp hơn với giá đất trên thị trường.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trước năm 1998, hệ thống pháp luật chưa quy định phương pháp xác định giá đất.</li> <li>Từ tháng 4 năm 1998, Bộ Tài chính đã quy định 2 phương pháp định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: phương pháp thu nhập được áp dụng để định giá đất dai sử dụng cho mục đích nông nghiệp; phương pháp so sánh giá thị trường được áp dụng để định giá đất dai sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giá đất do Nhà nước quy định thường chỉ bằng khoảng từ 10% - 20% giá đất trên thị trường.</li> <li>Mặc dù Chính phủ đã có quy định điều chỉnh khung giá bằng hệ số K cho phù hợp với giá đất trên thị trường nhưng giá đất dai trên thị trường đã trải qua 2 cơn “sốt” giá trong giai đoạn 1992 - 1993 và 2002 - 2003 mà mỗi lần “sốt” đã làm giá đất tăng khoảng 10 lần ở các đô thị lớn nên giá đất do Nhà nước quy định luôn thấp hơn nhiều lần so với giá đất trên thị trường.</li> </ul>

Giai đoạn	Phạm vi áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất	Nguyên tắc xác định giá đất	Phương pháp xác định giá đất	Thực thi pháp luật trên thực tế
2004 - present	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pháp luật đất đai quy định có 2 cơ chế chuyển dịch đất đai: (1) cơ chế nhà nước thu hồi đất để giao cho các dự án đầu tư; (2) cơ chế nhà đầu tư thỏa thuận trực tiếp với người đang sử dụng đất để có đất thông qua hình thức chuyển nhượng, thuê hoặc góp vốn bằng đất đai (do pháp luật đã cho phép nhà đầu tư trong nước được nhận chuyển nhượng đất đai từ hộ gia đình, cá nhân).</li> <li>Cơ chế Nhà nước thu hồi đất được áp dụng cho các dự án đầu tư vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh và các dự án đầu tư phát triển kinh tế thuộc các trường hợp: (1) dự án đầu tư phát triển hạ tầng sử dụng chung; (2) dự án có 100% vốn đầu tư từ nước ngoài (ODA và FDI); (3) dự án có vốn đầu tư lớn thuộc nhóm A theo quy định của Chính phủ.</li> <li>Cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận với người đang sử dụng đất được áp dụng trong trường hợp không được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất hoặc được áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất nhưng nhà đầu tư tự nguyện xin không áp dụng cơ chế này.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường.</li> <li>Giá đất là như nhau đối với các thửa đất liền kề nhau có cùng điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng, mục đích sử dụng hiện tại, mục đích sử dụng theo quy hoạch.</li> <li>Giá đất tại khu vực giáp ranh giữa các địa phương cấp tỉnh có điều kiện như nhau thì mức giá như nhau.</li> <li>Trước năm 2009, toàn bộ nhiệm vụ quản lý nhà nước về định giá đất được giao cho Bộ Tài chính. Từ năm 2009, Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý giá đất do Nhà nước quy định và Bộ Tài chính tiếp tục được giao nhiệm vụ quản lý dịch vụ định giá đất trên thị trường. Từ năm 2006, Bộ Xây dựng được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý định giá bất động sản (bao gồm cả định giá đất).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trước năm 2007, Chính phủ quy định 2 phương pháp định giá đất: phương pháp so sánh giá thị trường và phương pháp thu nhập được áp dụng cho những trường hợp không tìm được thửa đất có giá thị trường để so sánh.</li> <li>Từ năm 2007, Chính phủ quy định thêm 2 phương pháp định giá đất bổ sung cho phương pháp so sánh giá thị trường gồm phương pháp chiết trừ để áp dụng cho trường hợp tách giá trị tài sản đầu tư trên đất ra khỏi giá bất động sản gồm cả đất và tài sản đầu tư trên đất và phương pháp thặng dư để áp dụng cho những thửa đất có khả năng tăng giá trị đất đai khi gắn với một dự án đầu tư đã được phê duyệt.</li> <li>Giá đất áp dụng để tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được xác định phù hợp với giá đất trên thị trường do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định, nhưng hệ thống pháp luật chưa quy định trình tự, thủ tục cụ thể để xác định giá đất để tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giá đất do Nhà nước quy định (gồm khung giá đất của Chính phủ và bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định) vẫn còn thấp hơn so với giá đất trên thị trường, thường chỉ bằng khoảng 40% - 70%; khoảng cách này còn lớn hơn nữa đối với đất ở tại các đô thị lớn.</li> <li>Mỗi địa phương cấp tỉnh có một quy trình riêng thực hiện việc xác định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, hầu hết mang đặc trưng của một quyết định hành chính. Riêng thành phố Hồ Chí Minh có quy định bắt buộc sử dụng dịch vụ định giá đất do các trung tâm định giá của Nhà nước cung cấp trước khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định và quyết định.</li> <li>Giá trị bồi thường đối với đất sản xuất nông nghiệp ngày càng được cải thiện hơn nhưng người bị thu hồi đất vẫn chưa đồng ý với giá trị bồi thường cho đất nông nghiệp trong khu dân cư và các loại đất thuộc nhóm đất phi nông nghiệp.</li> </ul>

### 3. PHÂN TÍCH KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ ĐỊNH GIÁ ĐẤT

Vấn đề định giá đất trên thế giới đã có một quá trình phát triển với lịch sử khá dài và đã đạt được nhiều thành tựu cả về lý luận khoa học, giải pháp kỹ thuật, quy định khung pháp luật và thực tiễn tổ chức triển khai. Ở tại hầu hết các nước phát triển và các nước đang thực hiện công nghiệp hóa, nhu cầu định giá đất theo giá thị trường được đặt ra trong mọi quan hệ về đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất cũng như trong mọi giao dịch về đất đai giữa những người sử dụng đất với nhau. Tại các nước này, dịch vụ định giá bất động sản đã được hình thành với một hành lang pháp lý chặt chẽ, có một đội ngũ định giá viên có trình độ cao và mang lại hiệu quả cao cho quản lý đất đai và phát triển thị trường bất động sản. Để nghiên cứu hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cần thiết phải nghiên cứu để tổng kết kinh nghiệm về định giá đất ở một số nước hay vùng lãnh thổ điển hình.

#### 3.1. Vấn đề định giá đất phục vụ bồi thường khi chiếm giữ đất đai bắt buộc tại Australia<sup>33</sup>

Những quy định chủ yếu của pháp luật về chiếm giữ đất đai bắt buộc là để thực hiện các dự án vì lợi ích công cộng. Không giống như các nước Khối thịnh vượng chung của Anh và chính Vương quốc Anh, Chính phủ Liên bang và từng Bang kiểm soát 72% diện tích đất đai ở Australia, thổ dân nắm giữ 13% và chỉ có 15% thuộc sở hữu tư nhân đầy đủ. Nhiều vùng đất được đưa vào sử dụng theo thỏa thuận thuê đất với Chính phủ Liên bang hoặc Chính phủ Bang và thời hạn của thỏa thuận thuê đất có khi lên tới 999 năm, cho phép chủ sử dụng đất được hưởng cơ bản các quyền tương tự như quyền sở hữu tư nhân đầy đủ. Vì vậy, những đặc điểm riêng của quyền sở hữu đất đai tại Australia có gì đó tương tự như hệ thống đất đai ở Việt Nam.

Khung pháp luật đối với hình thức chiếm giữ đất đai bắt buộc để sử dụng vào mục đích công cộng tại Australia được xây dựng và áp dụng chung cho toàn Liên bang Australia, được quy định cụ thể tại từng bang và được các tổ chức có thẩm quyền thực hiện các trình tự, thủ tục chi tiết. Nguyên tắc chung là phải thực hiện đàm phán, thỏa thuận về giá vào bước thứ nhất; khi không đạt được thỏa thuận giữa tổ chức có thẩm quyền và người có đất thì tổ chức có thẩm quyền áp dụng cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc vào bước thứ hai.

Luật Chiếm giữ đất đai của Liên bang quy định rất cụ thể những trường hợp nào sử dụng đất vào mục đích công cộng được áp dụng cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc và cơ chế tính toán khoản bồi thường cho người bị mất đất. Những điều khoản chính đáng chủ yếu được áp dụng bao gồm: (i) phải thực hiện bồi thường đầy đủ và thích hợp cho những tài sản đã bị chiếm giữ bắt buộc; (ii) khi có sự không đồng thuận mà phải nhờ đến phán quyết của cơ quan có thẩm quyền (chủ yếu là hai bên không thống nhất được về số tiền bồi thường) thì khuyến khích sử dụng phán quyết của trọng tài hơn là phán quyết của tòa án; (iii) cơ quan phán quyết phải bảo đảm điều kiện khách quan và không nghiêng về quyền lợi của bên nào; (iv) quyền được đòi hỏi quyền lợi chính đáng của hai bên là ngang nhau trước phán quyết của cơ quan có thẩm quyền. Trên thực tế, người bị mất đất luôn không vừa ý với bồi thường chỉ tính đơn thuần theo giá đất đúng với thị trường. Những đòi hỏi bồi thường khác có thể phải xem xét bao gồm thiệt hại về mất việc làm, mất lợi nhuận kinh doanh, mất cơ hội kinh doanh, chi phí di chuyển.

Trong pháp luật về đất đai của các Bang thuộc Australia, thuật ngữ “Nhà nước thu hồi đất” cũng được sử dụng thay cho thuật ngữ “Chiếm giữ đất đai bắt buộc”. Sau khi Australia trở thành vùng đất thuộc Anh, toàn bộ đất đai của Australia đã trở thành đất của Nhà vua Anh, do Chính phủ các Bang là đại diện cho chủ sở hữu. Khi Chính phủ của Bang quyết định áp dụng cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc thì có thể hiểu như việc thu hồi lại quyền sở hữu trước đó của Nhà vua. Các Bang cũng có những quy định cụ thể về những trường hợp không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Ví dụ, tại Tây Australia, Luật về các công trình công cộng có quy định là không bồi thường nếu không thuộc trường hợp Nhà vua đã tặng cho hay cho thuê. Các Bang đều có những quy định cụ thể về cơ chế Nhà nước thu hồi đất và bồi thường cho người bị thu hồi đất. Như vậy, có thể thấy pháp luật về cơ chế Nhà nước thu hồi đất của Australia có những điểm tương đồng với các quy định pháp luật của Việt Nam.

Quy trình chung thực hiện cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc bao gồm:

- Bộ trưởng có trách nhiệm gửi công văn chính thức mời người có đất tới thảo luận với Bộ trưởng về việc bán đất cho Nhà nước;
- khi thảo luận không có kết quả thì cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc bắt đầu được vận hành bằng công bố chính thức việc Nhà nước sẽ sử dụng đất đó vào mục đích công cộng trên Công báo của Chính phủ Bang, đất đó bắt đầu thuộc quyền của Tổ chức có thẩm quyền chiếm giữ đất;
- chủ đất cũ bắt đầu thực hiện thủ tục đòi bồi thường về đất;
- thủ tục định giá đất theo giá thị trường và tính toán các thiệt hại khác đối với chủ đất cũ được tiến hành;
- nếu chủ đất cũ không đồng ý với mức bồi thường đưa ra thì có thể đưa lên Tổ chức trọng tài hoặc tòa án để giải quyết.

Như vậy, trong hệ thống luật pháp của Australia, việc chiếm giữ đất để sử dụng vào mục đích công cộng do Nhà nước quyết định, chủ sử dụng đất cũ phải thực hiện chuyển quyền ngay sau quyết định được công bố công khai. Vấn đề cần giải quyết, có thể có nhiều tranh chấp, là giá trị bồi thường cho tất cả mọi thiệt hại có thể xảy ra đối với chủ đất cũ. Việc giải quyết các tranh chấp về giá trị bồi thường không đơn giản nhưng cũng không thể kéo dài vì có quy định của pháp luật về cơ chế phán quyết cuối cùng của tòa án. Trong thực tế, tính khách quan trong xác định giá trị bồi thường và sự trong sáng trong phán quyết của tòa án đóng vai trò rất quan trọng trong việc thi pháp luật.

Australia là một đất nước có nền kinh tế thị trường phát triển ở mức độ cao, công nghiệp và dịch vụ chiếm tỷ trọng rất lớn trong GDP, canh tác nông nghiệp thực hiện theo phương thức trang trại quy mô lớn với trình độ công nghiệp hóa rất cao. Kinh tế của Australia hội nhập ở mức độ cao trong quá trình toàn cầu hóa, các sản phẩm chủ yếu có tỷ trọng xuất khẩu rất cao. Người dân Australia có trình độ dân trí cao, ý thức chấp hành pháp luật rất tốt. Về quản lý đất đai và định giá đất, Australia là nước đạt trình độ cao trên thế giới. Định giá đất ở Australia đã đạt được những thành tựu lớn cả về lý luận khoa học, triển khai thực tiễn và tổ chức bộ máy quản lý. Lý thuyết định giá đất áp dụng ở Australia được xây dựng trên một thị trường đất đai hoàn chỉnh, đề cập đến tất cả các yếu tố tác động đến giá đất như quan hệ cung - cầu về đất, mức độ hạ tầng, tâm lý người sử dụng đất. Thông tin về giá đất ở tất cả các khu vực được cập nhật thường xuyên và công khai trên thị trường. Giá đất, giá bất động sản do các nhà định giá xác định đều phù hợp với giá thị trường và được mọi người chấp nhận.

Mỗi Bang của Australia đều có một Cục Quản lý đất đai và một Cục Định giá. Trong thời gian 5 năm trước đây, các Cục này đều là các cơ quan hành chính của Bang. Sau đó, các cơ quan này được chuyển dần sang thành các cơ quan dịch vụ công, thực hiện các dịch vụ về quản lý đất đai và định giá đất theo yêu cầu của nhà nước cũng như của thị trường.

Từ kinh nghiệm về định giá đất phục vụ bồi thường, tái định cư ở Australia, có thể rút ra một số kết luận có thể xem xét áp dụng vào Việt Nam bao gồm:

- Sự tham gia của dịch vụ định giá đất vào quá trình tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm tăng tính khách quan trong xác định giá đất là rất cần thiết;
- Giao thẩm quyền phán quyết cuối cùng về giá đất cho tổ chức không thuộc bộ máy hành chính là một cơ chế phù hợp, cũng nhằm mục đích tăng tính khách quan trong xác định giá đất;
- Song song với quá trình hoàn chỉnh về khung pháp lý và cơ chế triển khai, cần thực hiện quá trình nâng cao chất lượng dịch vụ định giá đất và nâng cao nhận thức cộng đồng về định giá đất.

### 3.2. Vấn đề định giá đất tại Đài Loan Trung Quốc<sup>34, 35</sup>

Đài Loan Trung Quốc là vùng lãnh thổ đạt được những thành tựu lớn trong thực hiện cải cách ruộng đất và xây dựng hệ thống quản lý đất đai. Về chế độ sở hữu đất đai, cách tiếp cận của Đài Loan cũng tương tự như Việt Nam nhưng dùng cách diễn đạt khác. Điều 143 của Hiến pháp Đài Loan có quy định rõ “toàn bộ đất đai trong lãnh thổ của Cộng hòa Trung Hoa (Đài Loan) thuộc về toàn dân. Quyền sở hữu tư nhân về đất đai, do người dân chiếm giữ theo quy định của pháp luật, được bảo vệ và bị hạn chế theo quy định của pháp luật. Đất thuộc sở hữu tư nhân bị đánh thuế theo giá trị của đất và Nhà nước có thể mua đất đó theo giá phù hợp với giá trị của đất”. Như vậy, có thể hiểu rằng sở hữu tư nhân về đất đai ở Đài Loan là một loại hình sở hữu đặc biệt, được quy định cụ thể trong pháp luật nhưng về bản chất thì đất đai thuộc sở hữu của toàn dân, giá trị của đất đai được xác định chính xác để xác định mức thuế mà chủ đất phải nộp cho nhà nước cũng như xác định giá đất khi nhà nước có nhu cầu mua lại của chủ đất.

Luật chiếm giữ đất đai của Đài Loan (có hiệu lực từ năm 2000) quy định việc định giá bất động sản được thực hiện riêng biệt đối với đất đai và tài sản gắn liền với đất. Giá trị bồi thường về đất được tính theo giá trị đất tại thời điểm lấy đất đó (Điều 30), giá trị bồi thường về công trình xây dựng trên đất được tính theo giá của công trình thay thế với điều kiện tương đương (Điều 31). Giá trị bồi thường được xác định trước khi chiếm giữ đất để sử dụng vào mục đích khác.

Theo Luật Bình quân địa quyền, chính quyền địa phương có trách nhiệm thường xuyên khảo sát để xác định giá đất và thể hiện trên bản đồ giá đất. Sở Định giá đất có trách nhiệm giúp chính quyền địa phương thu thập thông tin về giá đất, đề xuất giá đất và lập bản đồ giá đất để chính quyền địa phương xem xét. Kết quả khảo sát và đề xuất giá đất được trình lên một ủy ban định giá đất để phê duyệt. Giá đất do ủy ban này phê duyệt được công bố vào ngày 01 tháng 01 hàng năm. Ủy ban định giá đất do chính quyền cấp tỉnh thành lập, có nhiệm vụ xem xét, phê duyệt, phán quyết về giá đất do chính quyền địa phương đề xuất; có nhiệm vụ xem xét và phê duyệt việc điều chỉnh đất đai, việc chiếm giữ đất đai, giá trị bồi thường đối với vùng đất bị chiếm giữ. Luật này có quy định là ủy ban định giá đất gồm 17 thành viên do Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch tỉnh làm chủ tịch ủy ban và các ủy viên khác được lựa chọn từ các nhà chính trị, khoa học, chuyên môn về bất động sản, đại diện ngân hàng, công chức thuộc các lĩnh vực có liên quan (quản lý đất đai, tài chính công, dịch vụ công, quy hoạch đô thị, nông nghiệp). Nhiệm kỳ của các thành viên ủy ban này là 3 năm.

Nói chung, giá đất do ủy ban nói trên công bố hàng năm đều thấp hơn giá đất trên thị trường, trung bình bằng khoảng 71,36%, nơi phù hợp nhất cũng chỉ bằng 87,2% (theo kết quả đánh giá năm 2006). Khi xem xét giá trị bồi thường cụ thể, chính quyền địa phương đề nghị mức tăng giá đất công bố hàng năm sao cho phù hợp với giá thị trường để ủy ban định giá đất quyết định.

Quy định của pháp luật về cơ chế chiếm giữ đất để sử dụng vào mục đích công cộng, định giá đất hàng năm và điều chỉnh tăng giá đất để tính bồi thường ở Đài Loan có nhiều nét tương đồng với hệ thống pháp luật đất đai hiện hành ở Việt Nam. Điểm khác biệt quan trọng nhất là cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất

phù hợp thị trường, giá trị bồi thường là một ủy ban định giá đất gồm nhiều thành viên quyết định, không phải do cơ quan hành chính quyết định. Một điểm nữa cần lưu ý, các địa phương cấp tỉnh đều có Sở Định giá đất là cơ quan quản lý chuyên môn về giá đất giúp việc cho lãnh đạo địa phương, độc lập với cơ quan quản lý tài chính và cơ quan quản lý đất đai. Việt Nam có thể xem xét kinh nghiệm của Đài Loan để áp dụng cơ chế giao trách nhiệm quyết định giá đất theo thị trường, mức bồi thường cho một ủy ban định giá đất.

### 3.3. Vấn đề định giá đất tại các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu<sup>36,37</sup>

Các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu (các nước xã hội chủ nghĩa cũ ở Đông Âu) có hoàn cảnh khá giống nhau: không chỉ chuyển đổi cơ chế kinh tế từ bao cấp sang thị trường mà còn chuyển đổi thể chế chính trị từ xã hội chủ nghĩa sang tư bản chủ nghĩa. Tất cả các nước này đều xây dựng và thông qua Hiến pháp mới với quyền sở hữu tư nhân về đất đai. Liên Bang Nga thông qua Hiến pháp vào năm 1993 (khẳng định Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về tài sản), thông qua Bộ luật Dân sự vào năm 1994 (Chương 17 nói về cơ chế chiếm giữ đất bắt buộc), nhưng Bộ luật Đất đai vẫn chưa thể thông qua Viện Duma (vẫn đề đất đai vẫn chỉ được điều chỉnh theo các Nghị định và Sắc lệnh của Tổng thống). Ru-ma-ni thông qua Hiến pháp mới vào năm 1992 (khẳng định Nhà nước thừa nhận quyền sở hữu tư nhân về tài sản), Luật về bán đất bắt buộc vào năm 1994 và thông qua Bộ luật Dân sự vào năm 2005. Ba Lan thông qua Hiến pháp vào năm 1997 với quy định về cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc để sử dụng vào mục đích công cộng khi đã giải quyết bồi thường cho người mất đất. Các nước Châu Âu cũng đã thông qua Công ước về nhân quyền (European Convention on Human Rights), trong đó có nguyên tắc bảo vệ quyền sở hữu.

Các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu đều chấp nhận quyền sở hữu tư nhân về đất đai trên nguyên tắc có lý, theo pháp luật và được hiến pháp bảo vệ. Quá trình tư nhân hóa đất đai từ sở hữu nhà nước sang sở hữu tư nhân có trả tiền cho Nhà nước diễn ra song song với quá trình Nhà nước có quyền chiếm giữ đất đai bắt buộc có bồi thường. Quá trình Nhà nước chiếm giữ đất đai bắt buộc phải được thực hiện theo nguyên tắc ngay thẳng, có lý, minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia của cộng đồng. Những nguyên tắc này hoàn toàn phù hợp với Công ước của Châu Âu về nhân quyền.

Quyền chiếm giữ đất bắt buộc chỉ được thực hiện khi chính quyền các cấp (từ Trung ương đến xã) có nhu cầu sử dụng đất vào mục đích công cộng, không được áp dụng quyền này để chiếm giữ đất cho nhu cầu sử dụng của các công ty. Giá trị bồi thường có thể tính ra bằng tiền hoặc bằng hiện vật với giá trị tương đương, hiện vật thường là các bất động sản mà bên được bồi thường chấp nhận. Việc bồi thường được xem xét không phải chỉ cho chủ đất, người sử dụng đất mà phải xem xét cho cả những người có liên quan đến đất đó. Giá đất để tính bồi thường được xác định theo giá so sánh khi mua-bán đất khác tương đương, do định giá viên xác định. Người bị nhà nước chiếm giữ đất phải thông báo về ý kiến của mình cũng như có quyền không đồng ý về các điều kiện và mức bồi thường do chính quyền đưa ra. Nếu không đạt được sự đồng thuận thì người bị chiếm giữ đất có quyền khởi kiện ra tòa án. Chủ đất có quyền xuất trình các căn cứ để định giá đất và đề nghị của các định giá viên lên Ủy ban Chuyên gia của Hiệp hội Định giá quyết định.

Hiệp hội Định giá có trách nhiệm bảo đảm hạ tầng thông tin, phương pháp, căn cứ phục vụ cho nghiệp vụ định giá, đào tạo các định giá viên chuyên nghiệp trên nguyên tắc phù hợp với Chuẩn định giá quốc tế. Các Hiệp hội định giá đóng vai trò rất quan trọng trong quá trình định giá bất động sản để tính bồi thường, hầu hết các nước này đều thành lập Hiệp hội định giá từ những năm 1991, 1992. Ở Ru-ma-ni, Hiệp hội định giá ANEVAR được thành lập năm 1992 với 6.500 hội viên (trong đó 2.800 là định giá viên bất động sản và trên 150 công ty cung cấp dịch vụ định giá). Ở Hungary, Hiệp hội bất động sản thành lập năm 1991 với 550 hội viên, trong đó có 110 là cá nhân và 330 là các công ty định giá. Hiệp hội định giá của Liên bang Nga được thành lập năm 1991 với các hội viên là các định giá viên và các công ty cung cấp dịch vụ định giá. Các Hiệp hội định giá nói trên đều đặt ra mục tiêu phát triển là bảo đảm định giá chuyên nghiệp phù hợp với chuẩn định giá quốc tế.

Trong các nước Đông Âu có nền kinh tế chuyên đổi, vấn đề được thảo luận nhiều nhất bao gồm:

- Giá trị bồi thường được xác định là giá trị tương đương hay giá trị hợp lý, nhất là khi đất đó không thể xác định được giá thị trường;
- Việc định giá còn thiếu hạ tầng thông tin, chưa phù hợp với chuẩn định giá quốc tế và thiếu giá để so sánh trên thị trường, trình độ định giá viên còn bất cập so với yêu cầu của quá trình phát triển;
- Tòa án giải quyết các khiếu nại về bồi thường chưa bảo đảm được tính trung lập giữa quyền lợi của Nhà nước và quyền lợi của tư nhân, thường vẫn nghiêng về quyền lợi của Nhà nước.

Một số nước, ví dụ như Ba Lan, đã tập trung vào giải quyết cơ chế định giá trị bồi thường khi không thể định được giá đất phù hợp giá thị trường. Trong trường hợp này, người ta thường khảo giá mua của một bất động sản có giá trị tương đương, tất nhiên chi phí thực hiện sẽ tốn kém hơn trường hợp có đủ cơ sở để xác định được giá trị thị trường.

Cuối cùng, Việt Nam và các nước Đông Âu có nền kinh tế chuyên đổi có chung hoàn cảnh của quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường. Việt Nam có thể tiếp thu kinh nghiệm về quá trình xây dựng hệ thống dịch vụ định giá phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường theo chuẩn định giá quốc tế. Trong quá trình này, Hiệp hội định giá của mỗi nước có vai trò rất quan trọng trong việc trợ giúp các cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất và giải quyết về tranh chấp giá đất để tính bồi thường. Mặt khác, Hiệp hội cũng đóng vai trò chủ yếu trong phát triển nghề nghiệp, thống nhất hạ tầng thông tin phục vụ định giá, đào tạo nâng cao trình độ nghiệp vụ định giá, hướng dẫn áp dụng thống nhất chuẩn định giá quốc tế.

### 3.4. Vấn đề định giá đất tại Thái Lan<sup>38</sup>

Thái Lan là một nước thuộc Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), là một nước có nền kinh tế phát triển thuộc nhóm đầu của khu vực. Dịch vụ định giá bất động sản ở Thái Lan đã hoạt động từ rất lâu, có lịch sử gắn liền với quá trình phát triển thị trường bất động sản, nhưng thiếu những chuẩn mực nghề nghiệp. Ở Thái Lan, các nhà định giá bất động sản hiện nay đều nói rằng nghề định giá bất động sản được phát triển mạnh hơn sau mỗi lần khủng hoảng kinh tế. Vào những năm cuối của thập kỷ 80 của Thế kỷ trước, cuộc khủng hoảng tài chính đã làm cho giá bất động sản giảm đi khoảng 6 lần. Kết quả định giá sai đã làm cho nhiều định giá viên về bất động sản bị bắt. Thực tế này đã đặt ra yêu cầu phải chuẩn hóa nghề nghiệp định giá, hoàn chỉnh cơ sở dữ liệu phục vụ định giá, phát triển đào tạo để nâng cao trình độ các định giá viên. Đến năm 1997, cuộc khủng hoảng tài chính mới ở khu vực Đông Nam Á bắt đầu và quốc gia bị tác động mạnh nhất là Thái Lan. Một lần nữa, cuộc khủng hoảng tài chính này đã buộc các nhà định giá của Thái Lan phải tiếp tục hoàn chỉnh chuẩn nghề nghiệp và nâng cao năng lực chuyên môn nghiệp vụ.

Hiệp hội các định giá viên Thái Lan (Valuers Association of Thailand - VAT) được thành lập vào năm 1993. Hiệp hội này đã đưa ra ngay các hướng dẫn nghề nghiệp và chuẩn định giá dựa trên các hướng dẫn của Ủy ban chuẩn định giá quốc tế (IVSC) và kinh nghiệm của hiệp hội định giá một số nước. Chuẩn định giá của Thái Lan trong giai đoạn đầu này đã tập trung vào 9 vấn đề chủ yếu: (i) Định giá viên; (ii) phân loại tài sản; (iii) những nguyên tắc trong chuẩn bị cho quá trình định giá tài sản; (iv) chuẩn báo cáo định giá tài sản; (v) chuẩn kết quả định giá; (vi) dữ liệu tối thiểu cần thiết cho định giá tài sản và phương pháp luận định giá; (vii) chuẩn về giá trị thị trường; (viii) các điều kiện ràng buộc về tài sản tác động vào giá trị tài sản; (ix) chuẩn đạo đức nghề nghiệp.

Năm 1997, Hiệp hội định giá viên của Thái Lan tiếp tục phát triển cơ cấu tổ chức của Hiệp hội, đưa ra một số tiêu chuẩn mới và hoàn thiện một số tiêu chuẩn cũ, cụ thể gồm: (i) tiêu chuẩn hành nghề phải tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận; (ii) tính bảo mật, tính đầy đủ, tính trung lập và sự đóng góp để phát triển nghề nghiệp tập trung vào những quy tắc đạo đức nghề nghiệp của định giá viên; (iii) Tiêu ban về Tiêu

chuẩn định giá và Đạo đức đã được thành lập để thực hiện tốt nhiệm vụ này; (iv) các thành viên có khuyết điểm sẽ được đưa vào danh sách cản biết, mất tư cách hội viên tạm thời hoặc vĩnh viễn; (v) các khiếu nại có thể đệ trình lên Ủy ban chấp hành của Hiệp hội định giá viên của Thái Lan.

Hiệp hội định giá viên ASEAN (Asean Valuers Association - AVA) được thành lập vào năm 1981 do 5 quốc gia sáng lập là Singapore, Malaysia, Thái Lan, Indonesia and Phi-lip-pin, sau đó kết nạp thêm Bru-nây và Việt Nam. Hiệp hội này cũng ban hành chuẩn định giá chung cho các nước thuộc khối ASEAN. Năm 2002, Hiệp hội định giá viên Thái Lan đã quyết định áp dụng chuẩn định giá ASEAN vào Thái Lan.

Từ thực tiễn quá trình phát triển hoạt động định giá ở Thái Lan, có thể rút ra 3 yếu tố quan trọng nhất cần bảo đảm: (i) trình độ và đạo đức định giá viên; (ii) các dữ liệu cần thiết phục vụ định giá; (iii) khung pháp lý hợp lý cho hoạt động định giá. Các nhà định giá của Thái Lan đã khuyến nghị bốn điểm cần thiết cho phát triển của định giá tại Việt Nam, bao gồm:

- Cần thiết phải khuyến khích các định giá viên cá nhân bởi vì họ là những hạt nhân của các nơi cung cấp dịch vụ định giá và họ phải được đào tạo để có trình độ chuyên môn và phải có đạo đức nghề nghiệp;
- Cần thiết phải thành lập một số hiệp hội về định giá và tổ chức khác có liên quan tại Việt Nam như hiệp hội của các định giá viên cá nhân độc lập (một hiệp hội nghề nghiệp), hiệp hội của các công ty cung cấp dịch vụ định giá (một hiệp hội thương mại), một vài hiệp hội của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ định giá chuyên dụng (định giá tài sản hữu hình, thẩm định kết quả định giá), liên đoàn lao động thống nhất của định giá viên làm việc tại các công ty định giá và một số cơ sở cho phát triển của nghề nghiệp định giá (như câu lạc bộ, diễn đàn...). Ngoài ra, cũng cần thiết phải hình thành hành lang pháp lý hợp lý cho hoạt động của các hiệp hội này;
- Cần thiết phải thành lập một Hội đồng định giá quốc gia hoặc Hội đồng định giá địa phương, bao gồm đại diện của cơ quan nhà nước có chức năng quản lý về định giá (Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, v.v.), đại diện của các tổ chức hoạt động trong khu vực dịch vụ công, đại diện của các nhà nghiên cứu về định giá và các định giá viên cao cấp, đại diện của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ định giá và người đại diện của các hiệp hội khác có liên quan như hiệp hội các nhà đầu tư phát triển, các nhà thầu, các nhà cung cấp tài chính, v.v.
- Cần thiết phải thành lập một trung tâm thông tin bất động sản được tin học hóa, hoạt động trên phạm vi toàn quốc và được cung cấp thông tin trực tuyến để các định giá viên, tổ chức định giá sử dụng. Việc xác minh giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất tại văn phòng của các bộ phận liên quan cũng phải được thực hiện thuận lợi và đề xuất cách thức kết hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền khác nhau.

Có thể coi các khuyến nghị nói trên là những kinh nghiệm Việt Nam có thể tiếp thu được từ quá trình phát triển hoạt động định giá ở Thái Lan cũng như các nước khác thuộc khối ASEAN.

## 4. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐIỂM VỀ HIỆU QUẢ KINH TẾ, XÃ HỘI CỦA VIỆC BỒI THƯỜNG THEO GIÁ THỊ TRƯỜNG

### 4.1. Lựa chọn nghiên cứu điểm

Trong thời gian từ tháng 3 tới tháng 5 năm 2010, Viện Xã hội học (thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam) đã thực hiện một nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế xã hội của việc bồi thường theo giá đất thị trường tại 3 địa phương cấp tỉnh. Theo dự kiến, 3 địa phương được lựa chọn là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đắc Lắc. Tuy nhiên, lãnh đạo thành phố Hà Nội đã đề nghị lùi thời điểm nghiên cứu. Vì vậy, Bắc Ninh đã được chọn vì là một tỉnh giáp với Hà Nội và có mức độ đô thị hóa khá cao.

Tại các địa phương tiến hành điều tra, không có nhiều dự án sử dụng nguồn vốn Chính phủ đã áp dụng chỉ trả đền bù theo giá thị trường để lựa chọn cho nghiên cứu. Trong số sáu dự án được lựa chọn, chỉ có dự án Bình Lợi – Tân Sơn Nhất tại thành phố Hồ Chí Minh và dự án xây dựng chợ Buôn Mê Thuột tại Đăk Lăk đã áp dụng giá thị trường khi chi trả đền bù (đây là những dự án đầu tiên tại hai địa phương này áp dụng đền bù theo giá thị trường). Ngoài ra, dự án Bình Lợi – Tân Sơn Nhất có số người bị ảnh hưởng lớn nhất, nhưng tại thời điểm điều tra, mới chỉ có hai trong số bốn quận/huyện hoàn thành việc chi trả đền bù. Điều này đã phần nào ảnh hưởng đến tính xác thực của kết quả điều tra.

Tại mỗi địa phương cấp tỉnh, lựa chọn từ 1 tới 2 quận/huyện, tại mỗi quận/huyện chọn từ 1 tới 4 phường/xã để nghiên cứu. Địa bàn cụ thể của nghiên cứu điểm được giới thiệu trong Bảng 1 dưới đây. Đối tượng

**Bảng 1: Địa bàn và số lượng điều tra**

Tỉnh/Thành phố	Huyện/Quận	Xã/Phường	Tần xuất	%
<b>Đăk Lăk</b>	Thành phố Buôn Mê Thuột	Hoà Thuận	54	9
		Tân Tiến	11	1.8
		Thống Nhất	72	12
		Tử Ân	34	5.7
<b>Thành phố Hồ Chí Minh</b>	Bình Thạnh	Phường 11	86	14.3
		Phường 13	75	12.5
	Thủ Đức	Hiệp Bình Chánh	49	8.2
<b>Bắc Ninh</b>	Quế Võ	Bồng Lai	86	14.3
	Thành phố Bắc Ninh	Vũ Ninh	74	12.3
		Linh Đông	2	0.3
		Vân An	57	9.5
<b>Tổng số</b>			<b>600</b>	<b>100</b>

nghiên cứu là ý kiến của những người có liên quan tới các việc thu hồi đất để thực hiện các dự án xây dựng công trình công cộng. Những người có liên quan tới dự án gồm có công chức thuộc bộ máy hành chính các cấp, doanh nghiệp thực hiện dự án, người dân bị thu hồi đất và nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Việc nghiên cứu được tiến hành theo 2 hình thức: hình thức thứ nhất là điều tra xã hội học theo mẫu điều tra in sẵn; hình thức thứ hai là phỏng vấn sâu để lấy ý kiến theo chủ đề. Điều tra xã hội học theo mẫu được thực hiện với 600 người theo phiếu điều tra. Trong số sáu dự án được lựa chọn, thành phố Hồ Chí Minh có số hộ gia đình bị ảnh hưởng lớn nhất, nhưng tại thời điểm thực hiện điều tra, rất nhiều hộ đã di dời khỏi khu vực dự án mà không để lại địa chỉ mới, do vậy mẫu điều tra không bao gồm những hộ này. Thực tế này đã khiến kết quả điều tra không được như mong đợi đối với các nhóm khác nhau.

Số lượng 600 người tham gia điều tra có cơ cấu về giới tính, tuổi tác, học vấn, nghề nghiệp như sau:

- Giới tính: nam - 283 người (47,2%) và nữ - 317 người (52,8%);
- Tuổi: dưới 35 tuổi - 61 người (10,2%), từ 36 tới 45 tuổi - 151 người (25,2%), từ 46 tới 60 tuổi - 316 người (52,6%) và trên 60 tuổi - 72 người (12,0%);
- Học vấn: tiểu học - 126 người (21,0%), trung học cơ sở - 265 người (44,2%), trung học phổ thông - 143 người (23,8%), học nghề - 49 người (8,2%) và đại học - 17 người (2,9%);
- Nghề nghiệp: Làm công ăn lương - 106 người (17,7%), lao động nông nghiệp - 275 người (45,8%), kinh doanh dịch vụ - 152 người (25,3%) và không đi làm - 66 người (11,2%);

Việc phỏng vấn sâu được thực hiện dưới 2 dạng: thảo luận nhóm với những người bị thu hồi đất và phỏng vấn cá nhân với các công chức trong bộ máy quản lý. Nhóm nghiên cứu đã thực hiện thảo luận nhóm với 8 nhóm người bị ảnh hưởng do bị thu hồi đất và phỏng vấn 32 công chức ở nhiều cương vị khác nhau. Các nhóm công chức quản lý trả lời phỏng vấn sâu được giới thiệu trên Bảng 2 dưới đây.

Trên địa bàn điều tra, có 294 trường hợp bị thu hồi đất nông nghiệp, 315 trường hợp bị thu hồi đất ở, 8 trường hợp bị thu hồi các loại đất phi nông nghiệp không phải đất ở trên tổng số 600 trường hợp bị thu hồi đất. Như vậy có khoảng 17 trường hợp bị thu hồi nhiều loại đất. Trong số 294 trường hợp bị thu hồi đất nông nghiệp có 167 trường hợp phải chặt vườn cây, phá bỏ hoa màu. Trong số 315 trường hợp bị thu hồi đất ở có 78 trường

**Bảng 2: Danh sách nhóm công chức quản lý trả lời phỏng vấn sâu về việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

TT	Chức vụ	Số lượng
1	Cán bộ UBND cấp tỉnh	1
2	Lãnh đạo Sở TN và MT	3
3	Cán bộ Sở TN và MT	5
4	Lãnh đạo Phòng TN và MT	2
5	Chuyên viên Sở Tài chính	1
6	Chuyên viên Ban bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của tỉnh	3
7	Chuyên viên Ban bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của cấp huyện	3
8	Lãnh đạo UBND cấp xã	6
9	Cán bộ địa chính xã	8
<b>Tổng số</b>		<b>32</b>

hợp bị phá dỡ một phần nhà, 255 trường hợp bị phá dỡ toàn bộ nhà và 240 trường hợp phải tái định cư. Trong số người bị thu hồi đất ở và đất phi nông nghiệp có 40 trường hợp phải phá dỡ cơ sở sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp, 9 trường hợp phải di chuyển mồ mả. Số trường hợp mất việc làm ở cả khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp là 66.

Đây là một nghiên cứu điều tra nhằm đáp ứng cho nhiều mục đích mà tại nghiên cứu này chỉ khai thác các số liệu có liên quan đến việc: (1) đánh giá mức độ hài lòng về giá đất áp dụng trong tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (2) đánh giá mức độ hài lòng về cách thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (3) đánh giá về cơ chế xác định giá đất hiện nay tại địa phương; (4) đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của việc định giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

## 4.2. Kết quả nghiên cứu

### 4.2.1. Mức độ hiểu biết của người bị thu hồi đất về giá đất và mức độ hài lòng về giá đất tính bồi thường cho người bị thu hồi đất

Nói chung ở Việt Nam hiện nay, người bị thu hồi đất luôn cảm thấy mình bị bồi thường theo giá đất thấp hơn giá thị trường. Đại đa số ý kiến này đều xuất phát từ nguồn thông tin không có căn cứ từ một cơ sở định giá hoặc biết cụ thể giá từ một trường hợp chuyển nhượng trên thị trường. Chính vì vậy, việc khảo sát về nhận thức của người bị thu hồi về giá đất trên thị trường là cần thiết. Khi biết rõ mức độ nhận thức thì có thể đưa ra giải pháp làm giảm khiếu nại về giá đất, đó chính là việc xác định giá trên cơ sở những căn cứ khoa học, pháp lý, thực tiễn của kỹ thuật định giá đất trên thị trường. Kết quả khảo sát về mức độ nhận thức đối với giá đất của người bị thu hồi đất được trình bày trong Bảng 3 dưới đây.

Bảng 3: Ý kiến về sự hiểu biết về giá đất

<i>Giá có thể bán thửa đất ở bị thu hồi trước khi có dự án</i>		
	Number of comments	%
Có biết giá	168	53,3
Không biết giá	147	46,7
Tổng số	315	100,0

<i>Giá có thể bán thửa đất nông nghiệp bị thu hồi trước khi có dự án</i>		
	Số ý kiến	%
Có biết giá	67	22,8
Không biết giá	227	77,2
Tổng số	294	100,0

<i>Giá có thể bán thửa đất ở bị thu hồi sau khi bị thu hồi</i>		
	Số ý kiến	%
Có biết giá	127	40,3
Không biết giá	188	59,7
Tổng số	315	100,0

<i>Giá có thể bán thửa đất nông nghiệp bị thu hồi sau khi bị thu hồi</i>		
	Số ý kiến	%
Có biết giá	108	36,7
Không biết giá	186	63,3
Tổng số	294	100,0

Từ kết quả trên Bảng 3, có thể thấy chỉ có khoảng 23% tới 37% người bị thu hồi đất nông nghiệp cho rằng mình biết giá đất nông nghiệp. Đối với đất ở, số lượng người hiểu biết về giá đất nhiều hơn, từ 40% tới 53%.

Tiếp tục, việc khảo sát nhận thức về giá đất tập trung vào ý kiến đánh giá mức phù hợp của giá đất để tính bồi thường so với giá đất trên thị trường. Mức đánh giá được xác định theo nhận thức: sát giá thị trường, chấp nhận được, thấp hơn giá thị trường một chút, thấp hơn nhiều so với giá thị trường, không biết về giá thị trường. Đối với đất ở, trong tổng số 315 ý kiến hỏi chỉ có 216 người (chiếm 69%) cho ý kiến đánh giá về mức độ phù hợp về giá, còn lại 99 người trả lời là không biết. Đối với đất nông nghiệp, chỉ có 235 ý kiến trả lời (chiếm 80%), còn lại 59 người trả lời là không biết. Kết quả khảo sát về mức độ phù hợp giá đất tính bồi thường và giá đất thị trường được trình bày trong Bảng 4 và Bảng 5 dưới đây.

Từ kết quả trên Bảng 3 và Bảng 4, có thể thấy người trả lời có biết giá đất chỉ chiếm khoảng 23% đến 53% số người được hỏi nhưng số người trả lời về giá đất tính bồi thường có phù hợp hay không lại chiếm từ 70% tới 80%. Điều này được hiểu như cảm giác bị thiệt thòi về giá trị bồi thường luôn thường trực, người trả lời quên rằng mình đã trả lời là không biết giá đất trên thị trường. Hơn nữa, số lượng ý kiến cho rằng giá đất tính bồi thường thấp hơn giá đất trên thị trường rất nhiều chiếm từ 81% tới 85% số ý kiến trả lời và từ 56% tới 68% ý kiến được hỏi.

Theo kết quả khảo sát tại Bảng 5, hầu hết gần 600 người được hỏi đều trả lời (chỉ có 12 người không trả lời), trong đó trên 50% trả lời là không hài lòng và gần 30% trả lời là rất không hài lòng, tức là có tới trên 80% người được hỏi đã trả lời không hài lòng hoặc rất không hài lòng về giá đất áp dụng vào tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Như vậy, có thể đánh giá là **mức giá đất áp dụng để tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không làm hài lòng những người bị thu hồi đất**. Có thể người bị thu hồi không có hiểu biết về giá đất trên thị trường nhưng mức độ hài lòng được đánh giá thông qua việc họ sử dụng tiền được bồi thường nhưng không nhận chuyển nhượng được một thửa đất tương tự ở nơi khác. Nhóm điều tra cũng đã lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về vấn đề này, kết quả được đưa ra trong các biểu đồ ở các Hình 3 và Hình 4 dưới đây.

Theo số liệu khảo sát thu được trên Hình 3 và Hình 4, có thể thấy trên 80% ý kiến nói rằng để mua được thửa đất tương tự như thửa đất bị thu hồi thì tiền bồi thường nhận được còn thiếu rất nhiều. Đây chính là tiêu chí nói lên giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có phù hợp hay không.

**Bảng 4: Ý kiến về đánh giá mức độ phù hợp của giá đất tính bồi thường so với giá đất trên thị trường**

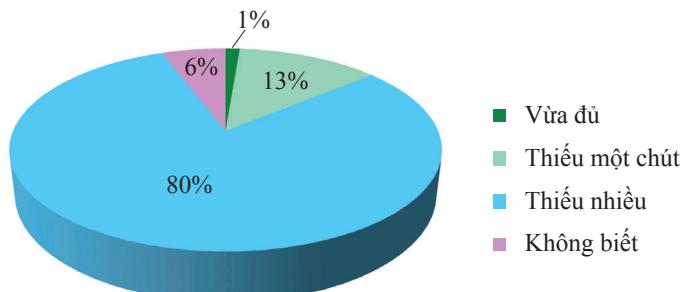
Đất nông nghiệp	Sát giá thị trường	Chấp nhận được	Thấp hơn giá thị trường một chút	Thấp hơn giá thị trường rất nhiều	Tổng số ý kiến trả lời	Trả lời không biết	Tổng số
<b>Số lượng ý kiến</b>	5	13	23	175	216	99	315
<b>% tổng ý kiến trả lời</b>	2,3	6,0	10,6	81,0	100,0		
<b>% tổng ý kiến được hỏi</b>	1,59	4,13	7,30	55,56	68,57	31,43	100,00

Đất nông nghiệp	Sát giá thị trường	Chấp nhận được	Thấp hơn giá thị trường một chút	Thấp hơn giá thị trường rất nhiều	Tổng số ý kiến trả lời	Trả lời không biết	Tổng số
<b>Số lượng ý kiến</b>	3	11	22	199	235	59	294
<b>% tổng ý kiến trả lời</b>	1,3	4,7	9,4	84,7	100,0		
<b>% tổng ý kiến được hỏi</b>	1,02	3,74	7,48	67,69	79,93	20,07	100,00

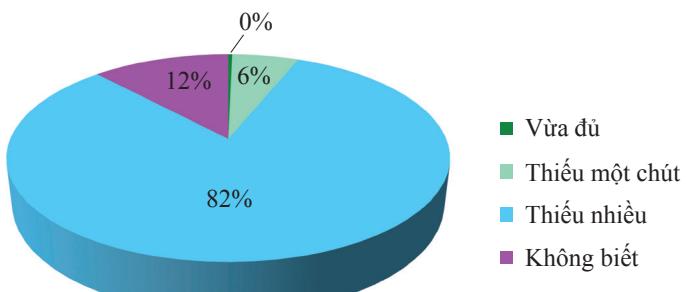
**Bảng 5: Ý kiến của người bị thu hồi đất về mức độ hài lòng đối với giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất**

	Rất hài lòng	Hài lòng	Chấp nhận được	Không hài lòng	Rất không hài lòng	Tổng số ý kiến trả lời	Trả lời không biết	Tổng số
Số lượng ý kiến	3	14	86	310	175	588	12	600
% tổng ý kiến trả lời	0,5	2,4	14,6	52,7	29,8	100,0		
% tổng ý kiến được hỏi	0,5	2,3	14,3	51,7	29,2	98,0	2,0	100,0

**Hình 3: Sử dụng tiền bồi thường đất ở để mua thửa đất ở tại cùng thời điểm (297 ý kiến trả lời)**



**Hình 4: Sử dụng tiền bồi thường đất nông nghiệp để mua thửa đất nông nghiệp tại cùng thời điểm (259 ý kiến trả lời)**



#### **4.2.2. Đánh giá mức độ hài lòng về cách thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

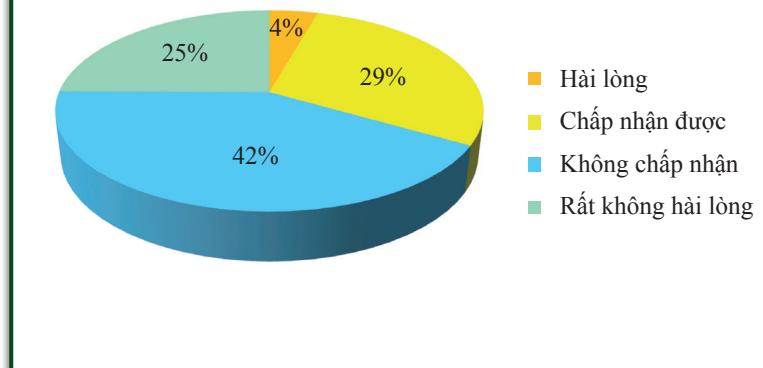
Ngoài mức độ không hài lòng về giá đất tính bồi thường, người bị thu hồi đất còn có ý kiến cho rằng họ còn không hài lòng về rất nhiều điểm trong cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay. Ý kiến đánh giá chung về toàn bộ quá trình thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thể hiện trong Bảng 6 dưới đây, trong đó mức độ hài lòng được chia theo mức rất hài lòng, hài lòng, chấp nhận được, không hài lòng, rất không hài lòng. Trong tổng số 600 người được hỏi thì có 598 người trả lời, chỉ có 2 người không đưa ra ý kiến.

Nhóm điều tra cũng hỏi ý kiến người bị thu hồi đất về mức độ hài lòng đối với từng khía cạnh của quá trình thu hồi đất bao gồm: giá bồi thường nhà ở và vật kiến trúc; hỗ trợ ổn định đời sống; quy trình chi trả bồi thường, hỗ trợ; nơi tái định cư; khôi phục cuộc sống và sinh kế; phối hợp thực hiện bồi thường giữa các cơ quan liên quan; giám sát thực hiện bồi thường; kiêm đếm tài sản để phô biến; bồi thường thông tin và tham vấn người bị ảnh hưởng. Kết quả khảo sát ý kiến được thể hiện trên các biểu đồ tại các hình từ 5 đến 13 dưới đây:

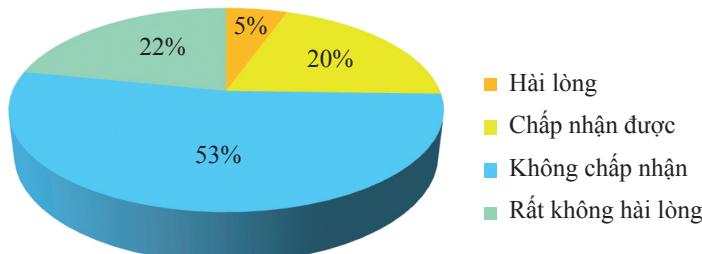
**Bảng 6: Ý kiến về mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về toàn bộ quá trình thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

	Rất hài lòng	Hài lòng	Chấp nhận được	Không hài lòng	Rất không hài lòng	Tổng số ý kiến trả lời	Trả lời không biết	Tổng số
<b>Số lượng ý kiến</b>	2	32	160	302	102	598	2	600
<b>% tổng ý kiến trả lời</b>	0,3	5,4	26,8	50,5	17,1	100,0		
<b>% tổng ý kiến được hỏi</b>	0,3	5,3	26,7	50,3	17,0	99,7	0,3	100,0

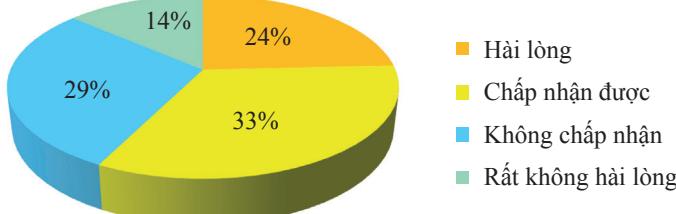
**Hình 5: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về giá bồi thường nhà ở và vật kiến trúc (342 ý kiến trả lời)**



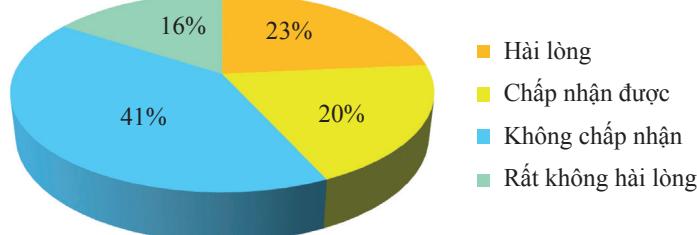
Hình 6: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về hỗ trợ ổn định cuộc sống (220 ý kiến trả lời)



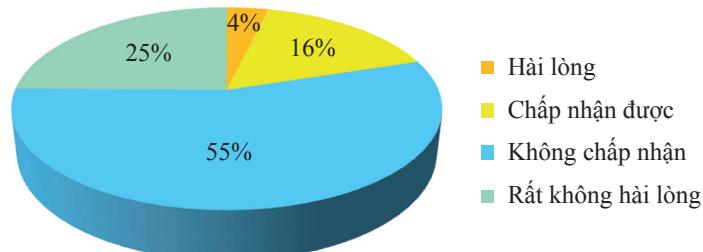
Hình 7: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về quy trình chi trả bồi thường, hỗ trợ (512 ý kiến trả lời)



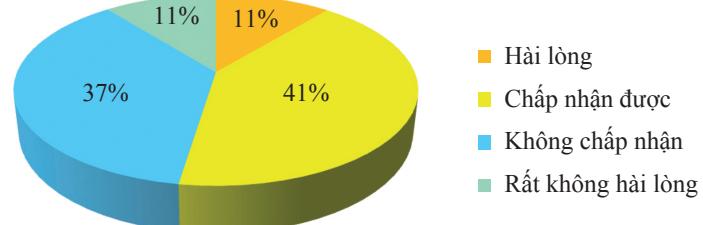
Hình 8: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về nơi tái định cư (183 ý kiến trả lời)



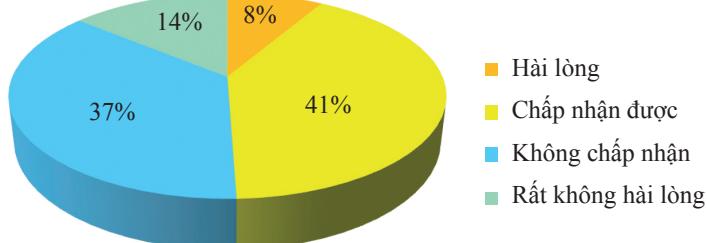
Hình 9: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về khôi phục cuộc sống và sinh kế (214 ý kiến trả lời)



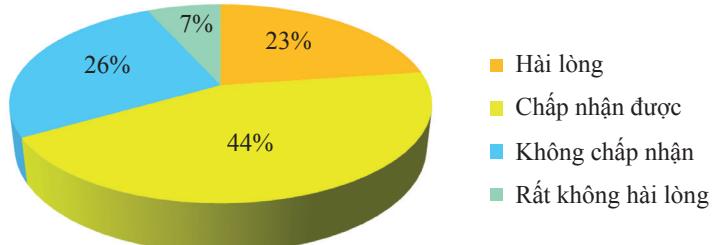
Hình 10: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về phối hợp thực hiện bồi thường (307 ý kiến trả lời)



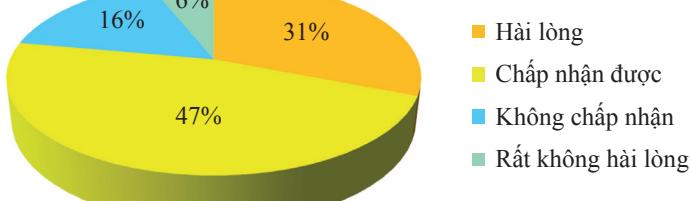
Hình 11: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về giám sát thực hiện bồi thường (271 ý kiến trả lời)



**Hình 12: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về phô biến thông tin, tham vấn người bị ảnh hưởng (592 ý kiến trả lời)**



**Hình 13: Mức độ hài lòng của người bị thu hồi đất về kiểm đếm tài sản để bồi thường (592 ý kiến trả lời)**



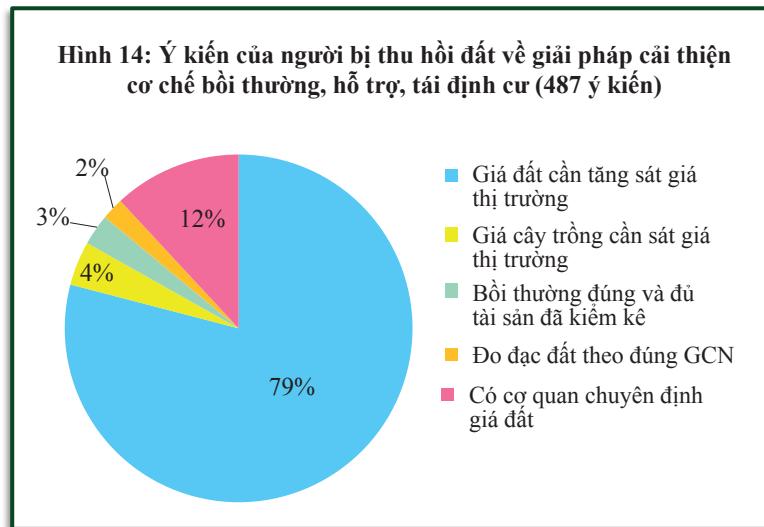
Theo các kết quả trên, có thể thấy ý kiến không hài lòng (bao gồm cả mức rất không hài lòng) chiếm tỷ lệ khá cao: 43% đối với quy trình chi trả bồi thường, hỗ trợ; 48% đối với cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan khi thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; 51% đối với cơ chế giám sát thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; 57% đối với nơi tái định cư; 67% đối với giá bồi thường cho tài sản gắn liền với đất; 75% đối với ổn định đời sống và cao nhất 80% đối với khôi phục cuộc sống và sinh kế.

Như vậy, đến nay người dân tại các địa phương thực hiện khảo sát không hài lòng nhiều hơn về giá trị bồi thường, hỗ trợ được nhận, về nơi tái định cư, về ổn định đời sống và khôi phục sinh kế (từ khoảng 60% tới 80%). Mức không hài lòng về quy trình thực hiện, cơ chế phối hợp, giám sát thực hiện, phô biến thông tin và tham vấn người bị ảnh hưởng, kiểm đếm tài sản đã giảm đi (còn từ 22% tới 51%).

#### **4.2.3. Đánh giá về cơ chế xác định giá đất hiện nay tại địa phương**

Như trên đã thấy rõ, vấn đề giá đất để tính bồi thường vẫn là vấn đề bức xúc nhất hiện nay ở các địa phương. Trên 80% ý kiến trả lời đều không hài lòng với giá đất áp dụng vào tính toán bồi thường. Như vậy vấn đề được đặt ra là tìm giải pháp để xác định được giá đất sao cho phù hợp. Nhóm khảo sát đã lấy ý kiến của

những người bị thu hồi đất về các biện pháp cần áp dụng để cải thiện việc thu hồi đất, tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Các ý kiến của người dân bị thu hồi đất tập trung vào đề xuất: (i) giá đất cần tăng sát giá thị trường; (ii) có cơ quan chuyên môn định giá đất; (iii) giá cây trồng cần định giá thị trường; (iv) bồi thường đúng tài sản đã kiểm kê; (v) đo đạc đất sao cho phù hợp với diện tích ghi trên Giấy chứng nhận. Kết quả lấy ý kiến được trình bày trên biểu đồ tại Hình 14 dưới đây:



Từ số liệu trên Hình 14 có thể thấy, giải pháp tăng giá đất cho phù hợp thị trường chiếm tới 79% tổng số lượng ý kiến (487 ý kiến) và giải pháp phải có cơ quan chuyên môn để định giá đất chiếm 12% tổng số lượng ý kiến. Sự thực, hai loại giải pháp này là như nhau. Do hầu hết người dân chưa có nhận thức về chuyên môn định giá đất nên mới có nhiều ý kiến chung về giá đất phải phù hợp giá đất trên thị trường.

Nghiên cứu kỹ ý kiến phỏng vấn sâu, có thể thấy rõ hơn một số ý kiến của các cán bộ quản lý và của người dân, các ý kiến tập trung vào một số điểm chính như sau:

- Ý kiến về giá đất tính bồi thường thấp hơn giá đất trên thị trường được nói đến nhiều hơn ở Đắc Lắc và ở Bắc Ninh, tập trung chủ yếu vào luận cứ là tiền bồi thường không đủ để mua một thửa đất tương tự ở nơi khác.
- Tình trạng thường xảy ra là người nhận tiền bồi thường về đất ở không thể đủ tiền để trả cho thửa đất được tái định cư. Một ví dụ cụ thể ở thành phố Buôn Mê Thuột là có một gia đình được bồi thường 800 triệu đồng nhưng lại phải trả tới 2,8 tỷ đồng để có được một thửa đất trong khu tái định cư, như vậy chênh lệch lên tới 2 tỷ. Người dân ở đây thường giải quyết bằng cách bán chỗ tái định cư đi để tự mua chỗ khác phù hợp hơn về tiền. Tình trạng này có thể có 2 nguyên nhân: thứ nhất là đất ở khu tái định cư rộng hơn đất thu hồi nên giá trị cao hơn; thứ hai là giá đất tại khu tái định cư cũng được định giá cao hơn giá đất bị thu hồi (một phần do hạ tầng tốt hơn). Nhiều trường hợp ở thành phố Buôn Mê Thuột, người dân bị thu hồi 50m<sup>2</sup> đất ở nhưng phải mua tới 70m<sup>2</sup> đất ở tại khu tái định cư. Trên đường Lê Hồng Phong ở thành phố này, giá đất khu tái định cư được định giá tới 36 triệu/1m<sup>2</sup> nhưng người dân khẳng định giá chuyen nhuong trên thị trường ở đây chỉ 28 triệu/1m<sup>2</sup>.
- Nhiều ý kiến cho rằng bồi thường đất nông nghiệp thấp cũng đành chịu vì khó chỉ ra giá thị trường từ chuyen nhuong, nhưng nhiều trường hợp kiểm đếm tài sản, đo đạc thửa đất, định giá tài sản không thỏa đáng làm người dân bị thiệt.

- Ý kiến tại thành phố Hồ Chí Minh không nói nhiều tới giá đất không phù hợp giá thị trường, nhiều ý kiến cho rằng có thể chấp nhận được giá đất tính bồi thường do Ủy ban nhân dân xác định (do thành phố đã thực hiện việc thuê cơ quan định giá độc lập để định giá trước khi Ủy ban nhân dân thành phố quyết định giá đất để tính bồi thường). Vấn đề ở thành phố này được đưa ra ở 3 khía cạnh: thứ nhất là giá đất được định tại thời điểm thu hồi đất nhưng việc chi trả tiền bồi thường lại có thể chậm hơn từ sáu tháng đến một, hai năm, lúc đó giá đất trên thị trường lại cao hơn nên làm dân bị thiệt; thứ hai là nhiều trường hợp đã ở ổn định từ rất lâu nhưng vẫn không được bồi thường về đất mà chỉ được hỗ trợ khoảng 30% giá trị (do đất lán chiếm trước đây nên không được bồi thường); thứ ba là có hiện tượng nhiều trường hợp giống nhau nhưng lại được giải quyết bồi thường, hỗ trợ khác nhau (có tình trạng bất công bằng trong xem xét quyết định mức bồi thường, hỗ trợ).
- Nói chung người dân cho rằng họ không có lý luận cao siêu nhưng cơ chế Nhà nước vừa quyết định thu hồi đất lại vừa xác định giá đất là vừa đá bóng, vừa thối còi. Họ cho rằng cần phải có cơ quan nào đó đứng giữa Nhà nước và người dân để xác định giá đất cho khách quan, cũng cần có cơ quan giám sát việc đo đạc, kiểm đếm tài sản sao cho chặt chẽ, cũng cần có một cơ quan độc lập để giải quyết ngay các khiếu nại của dân.
- Một số cán bộ quản lý cho rằng vấn đề đòi mới chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư quá nhanh làm cho thực hiện ở địa phương rất khó khăn, khó giải thích cho dân, đồng thời tạo nên bất công giữa người nhận bồi thường trước khi chính sách thay đổi và người nhận bồi thường sau. Nhiều ý kiến của cán bộ quản lý đề nghị sử dụng cơ chế hội đồng để giải quyết các vướng mắc giữa cơ quan nhà nước và người dân.
- Có ý kiến của một số chuyên gia cho rằng việc xác định giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thường thấp hơn giá đất trên thị trường còn có nguyên nhân do thị trường bất động sản ở Việt Nam chưa hoàn chỉnh, thiếu tính chuyên nghiệp, hoạt động định giá đất mới ở giai đoạn ban đầu nên chưa có kinh nghiệm.

#### **4.2.4. Đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của việc định giá đất tại địa phương**

Theo quy định của pháp luật, việc thu hồi đất và giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chỉ được thực hiện trong thời gian khoảng từ 6 tháng tới 1 năm kể từ khi có chủ trương thu hồi đất phổ biến đến người dân. Trên thực tế, hầu như không dự án nào thực hiện được việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng khoảng thời gian như vậy (trừ những trường hợp các dự án trọng điểm mà Chính phủ trung ương trực tiếp thực hiện, có các quyết định kịp thời). Theo ý kiến của đa số cán bộ quản lý cấp tỉnh, khoảng thời gian thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng phải mất từ 2 tới 4 năm kể từ ngày có quyết định thu hồi đất. Thông thường, đối với khu vực dự án chỉ có đất nông nghiệp thì thời gian thực hiện khoảng 2 năm, đối với khu vực dự án có đất phi nông nghiệp thì thời gian phải mất tới 4 năm, cũng có thể lên tới 5 năm. Thời gian thực hiện bị kéo dài như vậy là do người dân không đồng tình với giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Khi đã không đồng ý thì người dân tìm mọi cách để trì hoãn việc thực hiện, kể cả việc tìm mọi cách để chỉ ra mọi sai sót trong quy hoạch, trong quyết định thu hồi đất và trong mọi văn bản có liên quan đến dự án. Tất nhiên, mọi việc phải được giải quyết thỏa đáng mới có thể triển khai được các bước công việc tiếp theo. Như vậy, có thể nói nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng bồi thường, giải phóng mặt bằng kéo dài là giá đất không được xác định thỏa đáng mà người bị thu hồi có thể chấp nhận được. Tiêu chí đặt ra là giá đất tính bồi thường phải phù hợp với giá đất trên thị trường, nói giản dị hơn là người được bồi thường có thể mua được một thửa đất cùng diện tích tại một vị trí tương tự.

Theo số liệu khảo sát giá đất ở các đô thị, khi dự án thực hiện làm giá đất tăng lên rất đáng kể. Số liệu khảo sát về mức độ tăng giá đất khi dự án đã hoàn thành được thống kê trong Bảng 7 dưới đây:

**Bảng 7: Mức độ tăng giá đất ở khi dự án (DA) đã hoàn thành**

Địa bàn	Giá đất trung bình trước khi có DA (trên 1m <sup>2</sup> )	Giá đất trung bình sau khi DA hoàn thành (trên 1m <sup>2</sup> )	Hiệu số giá đất	Mức độ tăng giá
Quận Bình Thạnh	17.000.000	33.500.000	16500000	197%
Quận Thủ Đức	13.200.000	24.800.000	11600000	188%

Theo Bảng 7 ở trên, có thể thấy trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh, khi các dự án xây dựng hạ tầng đô thị hoàn thành thì giá đất tăng trung bình khoảng gấp đôi.

Từ các số liệu trong Bảng 7, có thể tính sự tổn thất kinh tế do dự án chậm thực hiện. Tại đô thị, dự án mở rộng một con đường dài khoảng 1.000m với độ rộng 20m có thể làm giá đất tăng lên gấp đôi trên diện tích 20.000m<sup>2</sup> mặt đường. Như vậy, nếu việc bồi thường bị chậm 2 năm thì giá trị bồi thường cho diện tích 20.000m<sup>2</sup> mặt đường tại quận Bình Thạnh sẽ phải tăng thêm 102 tỷ đồng.

Đây chỉ là một tính toán đơn giản cho 1km đường mở rộng tại đô thị nhằm chứng minh việc bồi thường theo đúng giá đất trên thị trường để tăng nhanh tiến độ triển khai sẽ mang lại lợi ích kinh tế thực sự từ việc không phải tăng thêm chi phí do giá đất tăng cao hơn.

Để kết luận về lợi ích kinh tế đây đủ hơn, có thể thực hiện tính toán trên mô hình việc nâng cấp hệ thống hạ tầng cho cả một thành phố. Lúc đó, ngoài lợi ích mang lại từ giá trị đất hai bên đường tăng thêm, có thể chỉ ra lợi ích cụ thể từ hoàn cảnh giao thông đô thị không bị ùn tắc. Giả sử một thành phố có khoảng 1 triệu người làm việc, nếu mỗi người tiêu phí khoảng 10 phút do tắc đường mỗi ngày thì 1 triệu người sẽ tiêu phí khoảng 20.800 ngày làm việc, tức là khoảng 868 tháng làm việc (mỗi tháng 24 ngày làm việc). Theo lương trung bình hiện nay ở mức 3 triệu đồng/người thì tình trạng ùn tắc giao thông có thể làm thiệt hại lên tới 2,6 tỷ đồng mỗi ngày. Đây chỉ là một tính toán đơn giản về hiệu quả có thể khi việc triển khai dự án nâng cấp hạ tầng đô thị không bị chậm lại.

Hiệu quả kinh tế chủ yếu của các dự án đầu tư khi thực hiện nhanh khâu giải phóng mặt bằng có ý nghĩa đối với các nhà đầu tư. Giả sử một nhà đầu tư thực hiện một dự án đầu tư xây dựng 10km đường ở một đô thị lớn với giá trị đầu tư khoảng 1.000 tỷ đồng, trong đó 200 tỷ đồng vào xây dựng đường và 800 tỷ đồng để chi trả bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trường hợp nhà đầu tư đã sử dụng một nửa kinh phí để thực hiện một nửa dự án, còn lại một nửa phải ngừng lại vì việc giải phóng mặt bằng không thể giải quyết xong. Lúc đó, 500 tỷ đồng đã chi phải chờ đợi việc hoàn tất công đoạn bồi thường, giải phóng mặt bằng của phần đất còn lại. Như vậy, tình trạng kéo dài việc thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng làm nhà đầu tư bị thiệt hại 10% giá trị đã chi phí mỗi năm (tính theo lãi suất tín dụng), tức là mất khoảng 50 tỷ đồng mỗi năm. Nếu phải chờ đợi 2 năm thì số tiền thiệt hại lên tới 100 tỷ đồng. Tình trạng trên sẽ phức tạp hơn nếu khoản kinh phí đầu tư lên tới mức 80% tổng giá trị công trình mà phải ngừng lại chờ đợi việc bồi thường, giải phóng mặt bằng đang bị ách tắc. Lúc đó, mỗi năm nhà đầu tư bị thiệt hại lên tới 80 tỷ đồng và 2 năm sẽ là 160 tỷ đồng.

Trong trường hợp này, nhiều thiệt hại khác nữa mà nhà đầu tư gặp phải khi công việc thi công công trình bị ngừng lại. Chắc chắn, nhà đầu tư phải chịu phạt hợp đồng với các nhà thầu thi công, với các nhà thầu giám sát thi công. Tiền phạt có thể lên mức cao khi nhà đầu tư thuê nhà thầu giám sát thi công của nước ngoài.

Xem xét vấn đề rộng hơn, nhà đầu tư vướng mắc kinh phí đầu tư ở một công trình có thể làm mất cơ hội đầu tư trong mối quan hệ với nhiều cơ hội kinh doanh, cơ hội đầu tư vào nhiều công trình khác.

Việc bồi thường tính theo giá đất không phù hợp thi trường là nguyên nhân chủ yếu của tình trạng khiếu kiện dài ngày của người bị thu hồi đất. Khối lượng khiếu kiện nhiều làm tăng biên chế của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo. Một dự án lớn có thể có tới vài trăm người có khiếu nại hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Số lượng đơn khiếu nại nhiều dẫn tới việc Nhà nước phải chi tiêu nhiều hơn cho việc giải quyết khiếu nại.

Bên cạnh những tồn thaat về kinh tế như nói trên, tình trạng khiếu kiện kéo dài của người bị thu hồi đất gây ra những hậu quả xã hội đáng kể hơn. Theo kết quả khảo sát ý kiến của người dân, rất nhiều người bị thu hồi đất ngỏ ý là mất mát lòng tin với lãnh đạo địa phương các cấp. Tình trạng người có khiếu nại đứng chờ đợi ở cửa các cơ quan giải quyết khiếu nại luôn tạo ra hình ảnh không hay về mối quan hệ giữa người dân với chính quyền. Khi người dân không có lòng tin với cán bộ thì việc quản lý ở địa phương sẽ trở nên rất phức tạp.

Trong kết quả khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất, rất nhiều ý kiến nói rằng người được bồi thường rất lo ngại khi đã nhận tiền bồi thường, hỗ trợ nhưng không thể mua được đất khác để sử dụng. Khi đó, công việc cũ không còn, có tiền trong tay mà không nhận chuyển nhượng được đất, dễ chỉ tiêu vào những việc chưa cần thiết như mua sắm phuong tiện đi lại cao cấp, mua các đồ gia dụng đắt tiền, thậm chí đưa tiền vào chi cho những tiêu cực xã hội như cờ bạc, rượu chè, ma túy, v.v. cho đến khi hết tiền. Nhiều người nói rằng biết trước như vậy nhưng không chắc mình có tránh được hoàn cảnh này không.

Nhiều ý kiến người bị thu hồi đất cũng rất lo ngại khi nghề nghiệp cũ không còn, nhà ở bị thu hồi nhưng chưa đủ tiền để mua chỗ ở mới trong khu tái định cư. Lúc đó, mọi hoạt động của gia đình bị ngừng lại, người lớn không đi làm và trẻ con cũng không đủ điều kiện đi học. Hoàn cảnh này tác động rất lớn lên đời sống của hầu hết những người bị thu hồi đất. Khi cả một cộng đồng rơi vào hoàn cảnh này thì vấn đề sinh kế của cả một khu dân cư sẽ trở thành vấn đề xã hội đáng quan tâm.

#### **Hiệu quả của việc chi trả đền bù theo giá thị trường trong một số dự án tại thành phố Hồ Chí Minh**

Số liệu về đền bù đất trong một số dự án khác tại thành phố Hồ Chí Minh đã chỉ ra rằng đền bù theo giá đất trên thị trường do tư vấn định giá độc lập cung cấp được phần lớn người dân chấp nhận và phương thức tiếp cận đền bù này đã giúp đẩy nhanh hơn nhiều tốc độ chi trả đền bù và tái định cư cũng như làm giảm đáng kể số lượng khiếu kiện của người dân, hỗ trợ người dân nhanh chóng phục hồi các tài sản và sinh kế bị ảnh hưởng.

Báo cáo giám sát độc lập về chi trả đền bù và tái định cư của một hợp phần trong Dự án Nâng cấp Đô thị thành phố Hồ Chí Minh đã chỉ ra rằng giá đền bù trên thực tế cho đất bị thu hồi cao hơn gấp ba đến năm lần so với giá do Ủy ban Nhân dân thành phố đặt ra vào đầu năm 2011. Kết quả giám sát cũng cho thấy 71% số người bị ảnh hưởng hài lòng với mức giá đền bù, đã giúp họ đi tìm và mua nhà mới để ổn định cuộc sống nhanh chóng hơn.

Trưởng ban giải phóng mặt bằng quận Bình Thạnh của thành phố Hồ Chí Minh cũng xác nhận tại Hội thảo về Quản trị tốt trong lĩnh vực đất đai tổ chức ngày 12-13 tháng 5 năm 2011 là do việc chi trả đền bù theo giá thị trường, phần lớn người dân bị ảnh hưởng chấp nhận mức đền bù nhanh chóng và lựa chọn tự sắp xếp tái định cư do họ có thể tự do mua nhà trên thị trường. Đây là lí do tại sao hầu như không xảy ra khiếu kiện đáng kể nào về mức chi trả đền bù và quá trình đền bù và tái định cư diễn ra nhanh chóng và hiệu quả hơn.

## 5. ĐỀ XUẤT VỀ HOÀN CHỈNH QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐỊNH GIÁ ĐẤT ÁP DỤNG CHO BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CỨ

Dựa trên những phân tích hệ thống pháp luật hiện hành về định giá đất ở Việt Nam, kinh nghiệm quốc tế về định giá đất ở một số nước và kết quả thực hiện các nghiên cứu điển hình tại thành phố Hồ Chí Minh, Đắc Lắc, Bắc Ninh, có thể đề xuất những nội dung cần thiết về sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam về định giá đất phục vụ xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Những đề xuất cụ thể bao gồm:

- Những nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành cần sửa đổi, bổ sung;
- Đề xuất về nội dung chủ yếu của một Nghị định của Chính phủ hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục của quá trình xác định giá đất phù hợp thị trường phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;
- Đề xuất nội dung chủ yếu của một Văn bản hướng dẫn về quy trình kỹ thuật định giá đất phù hợp thị trường theo tiêu chuẩn định giá của Việt Nam và quốc tế.

### 5.1. Đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung đối với hệ thống văn bản pháp luật hiện hành của Việt Nam về định giá đất phục vụ tính toán giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Như trên đã phân tích về hệ thống pháp luật hiện hành, dưới đây là một số nội dung cụ thể còn chưa phù hợp với yêu cầu thực tiễn và đề xuất về sửa đổi bổ sung:

#### 5.1.1. Quy định về phương pháp xác định giá đất phù hợp thị trường

Luật Đất đai hiện hành có quy định về nguyên tắc xác định giá đất phải phù hợp với giá đất trên thị trường và giao cho Chính phủ quy định các phương pháp định giá đất.

Hiện nay, Chính phủ đã quy định 4 phương pháp định giá đất: phương pháp thu nhập, phương pháp so sánh, phương pháp thặng dư và phương pháp chiết trừ. Bộ Tài chính đã ban hành Tiêu chuẩn quốc gia về định giá đã quy định thêm 2 phương pháp định giá nữa là phương pháp chi phí và phương pháp lợi nhuận. Trên thực tế, phương pháp thu nhập đang được áp dụng để định giá đối với đất nông nghiệp làm cho giá đất nông nghiệp được xác định rất thấp, thấp hơn giá đất nông nghiệp chuyển nhượng trên thị trường tại những khu dân cư hoặc tại những khu vực đất nông nghiệp được quy hoạch chuyển thành đất phi nông nghiệp. Chính phủ đã quy định thêm phần hỗ trợ (lớn hơn phần được bồi thường) đối với nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp nhưng nhiều người bị thu hồi đất nông nghiệp vẫn chưa hài lòng. Mặt khác, trên thực tế đang có nhiều phương pháp định giá mới (dưới dạng cải tiến các phương pháp định giá hiện hành) sẽ khó có thể được áp dụng vào thực tế. Ở hầu hết các nước, pháp luật có quy định trên nguyên tắc giao cho Hiệp hội định giá quy định chuẩn định giá, bao gồm cả phương pháp định giá sao cho phù hợp chuẩn quốc tế hoặc chuẩn khu vực.

Như vậy, để thay đổi quy định hiện hành về cơ quan có thẩm quyền quy định phương pháp định giá (Chính phủ), cần phải sửa đổi lại Luật Đất đai. Trong trường hợp này, giải pháp đưa ra là:

(1) Trong thời gian chưa sửa đổi, bổ sung được Luật Đất đai, thẩm quyền quy định về phương pháp định giá đất vẫn thuộc Chính phủ, nhưng Chính phủ có thể quy định về quy trình thực hiện thẩm quyền này dựa trên nguyên tắc giao cho Hiệp hội định giá nghiên cứu đề xuất phương pháp định giá hợp chuẩn quốc tế và giao cho Bộ Tài chính thẩm định trình Chính phủ quyết định;

(2) Khi đủ điều kiện sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai, việc sửa đổi, bổ sung cần thực hiện theo hướng giao cho Hiệp hội định giá quy định về tiêu chuẩn định giá, bao gồm cả phương pháp định giá.

Hiện nay, Việt Nam chưa quen với cơ chế giao cho các hiệp hội nghề nghiệp có thẩm quyền quyết định về tiêu chuẩn nghề nghiệp, các thẩm quyền này vẫn giao cho cơ quan hành chính của Nhà nước vì cho rằng các hiệp hội nghề nghiệp không đủ năng lực. Cách tư duy này cần được đổi mới cho phù hợp với cách quản lý phổ cập hiện nay trên thế giới.

### 5.1.2. Hoàn chỉnh hệ thống khung pháp luật cho hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất:

Hiện nay ở Việt Nam, dịch vụ định giá đất đai và bất động sản do các trung tâm định giá thuộc Bộ Tài chính, Sở Tài chính và các doanh nghiệp được phép hành nghề định giá thực hiện. Các doanh nghiệp được phép hành nghề định giá khi có đủ số lượng định giá viên được cấp phép hành nghề (theo quy định của Bộ Tài chính là 3 định giá viên, theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản là 2 định giá viên). Một số doanh nghiệp cung cấp dịch vụ định giá hoạt động theo khung pháp lý của Luật Kinh doanh bất động sản và các quy định cụ thể của Bộ Xây dựng, một số doanh nghiệp khác lại hoạt động theo khung pháp lý của Pháp lệnh về giá và các quy định cụ thể của Bộ Tài chính. Cơ quan có thẩm quyền cấp chứng chỉ hành nghề định giá viên về đất đai và bất động sản là Bộ Tài chính và các Sở Xây dựng.

Hiện nay, cơ quan có thẩm quyền ban hành các quyết định cuối cùng về giá đất áp dụng cho tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, kể cả trường hợp có tranh chấp hoặc khiếu nại về giá đất. Đây là một cơ chế không tạo được tính hợp lý, trung lập và công bằng trong định giá đất, các cơ quan hành chính thường nghiêng về quyền lợi của Nhà nước hơn là nghiêng về quyền lợi của người bị thu hồi đất.

Như vậy, giải pháp đưa ra là:

(1) Chính phủ quyết định thành lập Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp quốc gia (gọi là Hội đồng định giá bất động sản quốc gia) và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh (gọi là Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh).

(2) Hội đồng định giá có Chủ tịch, một số Phó Chủ tịch, Tổng Thư ký và các Ủy viên hội đồng, trong đó các Ủy viên được lựa chọn từ các nhà quản lý, nhà khoa học, định giá viên, nhà đầu tư, v.v. có trình độ cao. Chủ tịch Hội đồng định giá bất động sản quốc gia là Thủ trưởng của Bộ có chức năng quản lý về giá đất, giá bất động sản; Chủ tịch Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh là một Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

(3) Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành quyết định về giá đất đai, bất động sản và ban hành quyết định giải quyết lần đầu đối với tranh chấp giá đất đai, bất động sản; quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cho định giá viên về đất đai, bất động sản mới đăng ký hành nghề.

(4) Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp quốc gia có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết lần cuối với tranh chấp giá đất đai, bất động sản; quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cho định giá viên bậc cao về đất đai, bất động sản.

(5) Trong thời gian chưa bổ sung, sửa đổi được Luật Đất đai, các Hội đồng định giá đất đai và bất động sản vẫn được thành lập như một hội đồng tư vấn cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thẩm quyền quyết định giá đất vẫn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Chính phủ ban hành một nghị định quy định về mối quan hệ làm việc giữa Hội đồng định giá đất đai và bất động sản với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để ý kiến tư vấn của Hội đồng có giá trị trong quyết định về giá đất của Ủy ban nhân dân. Mỗi quan hệ này được xác lập trên nguyên tắc phải làm rõ luận cứ khi ý kiến quyết định của Ủy ban nhân dân khác với ý kiến tư vấn của Hội đồng.

### **5.1.3. Bổ sung quy định về trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất, quyết định về giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

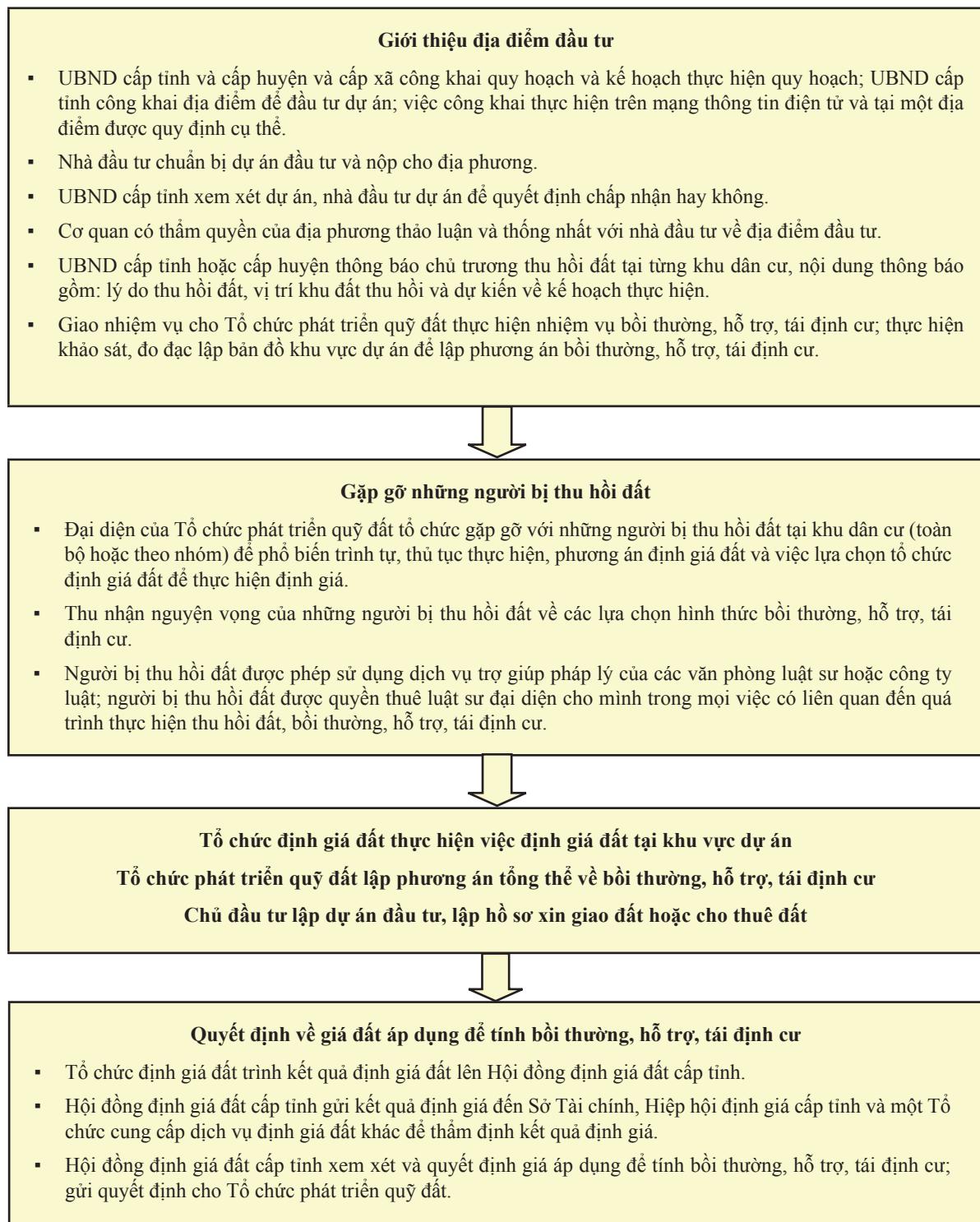
Hiện nay, hầu hết các địa phương đều giao cho Ban Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện để xuất giá đất áp dụng để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và cơ quan có thẩm quyền quyết định là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc huyện (nếu giá đất không đổi so với giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành hàng năm). Riêng tại thành phố Hồ Chí Minh, Hội đồng nhân dân thành phố đã quyết định phải giao cho một tổ chức định giá đất thực hiện định giá và Sở Tài chính thẩm định lại giá đó để trình Ủy ban nhân dân Thành phố quyết định.

Về trình tự, thủ tục thực hiện hướng tới sự đồng thuận về giá đất, quy trình sửa đổi, bổ sung cần tập trung vào những nội dung bao gồm:

- Quy định áp dụng cơ chế bắt buộc về việc giao cho một tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất thực hiện việc định giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; tổ chức định giá được lựa chọn trên cơ sở sự đồng thuận giữa người bị thu hồi đất và tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Hiện nay, việc công khai và tiếp thu ý kiến về giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện dưới dạng niêm yết tại các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi và tiếp nhận ý kiến bằng văn bản; cần bổ sung thêm hình thức gấp gỡ, thảo luận về giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giữa những người bị thu hồi đất và tổ chức được giao thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; người bị thu hồi đất được phép sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý (của các văn phòng luật sư hoặc công ty luật) và người bị thu hồi đất được quyền thuê luật sư đại diện cho quyền lợi của mình.
- Quyết định giá đất áp dụng cho tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính; cần sửa đổi lại là quyết định giá đất áp dụng cho tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc thẩm quyền của Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh, khi có khiếu nại về giá đất do Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh quyết định thì Hội đồng định giá bất động sản quốc gia có trách nhiệm giải quyết (quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhưng phải áp dụng giá đất do Hội đồng định giá đất quyết định).
- Hiện nay, Sở Tài nguyên và Môi trường có thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án sử dụng đất trên địa bàn từ 2 đơn vị hành chính cấp huyện trở lên (đối với các trường hợp khác do Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt); cần quy định thống nhất chỉ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong mọi trường hợp nhằm tăng thêm chất lượng của quyết định phê duyệt phương án và phù hợp với cơ chế quyết định giá đất thuộc thẩm quyền của Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh.
- Pháp luật hiện hành cho phép có thể giao nhiệm vụ thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh hoặc Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện; các địa phương vẫn thường giao cho Hội đồng cấp huyện và sử dụng bộ máy hành chính cấp huyện để thực hiện, cách làm này ít phù hợp với cơ chế thi trường; cần thống nhất chỉ giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho tất cả các trường hợp<sup>36</sup>.
- Việc giải quyết khiếu nại của người bị thu hồi đất về giá đất, quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần được tách thành 2 trường hợp: mọi khiếu nại về giá đất do Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh quyết định do Hội đồng định giá bất động sản quốc gia giải quyết; mọi khiếu nại về quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được giải quyết theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo (hiện nay Luật Khiếu nại, tố cáo đang được chuẩn bị theo hướng tách riêng thành 2 luật: Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo).

Trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần được sửa đổi, bổ sung lại theo sơ đồ trên Hình 3 dưới đây.

**Hình 3: Sơ đồ đề xuất việc hoàn chỉnh trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**





**Lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và lấy ý kiến của những người bị thu hồi đất về giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

- Tổ chức phát triển quỹ đất lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Đại diện của Tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức gấp gáp với những người bị thu hồi đất tại khu dân cư (tổn bộ hoặc theo nhóm) để trình bày kết quả định giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Những người bị thu hồi đất phát biểu hoặc ghi ý kiến của mình bằng văn bản gửi Tổ chức phát triển quỹ đất.
- Tổ chức phát triển quỹ đất lập báo cáo về ý kiến của người bị thu hồi đất; chỉnh sửa phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trình phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư kèm theo quyết định về giá đất của Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh và báo cáo về ý kiến của người bị thu hồi đất lên UBND cấp tỉnh để xem xét quyết định.
- UBND cấp tỉnh gửi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tới các Sở có liên quan để thẩm định.



**Quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

- Sở Tài nguyên và Môi trường/Phòng Tài nguyên và Môi trường trình UBND cùng cấp quyết định thu hồi đất; Sở Tài nguyên và Môi trường trình UBND cấp tỉnh quyết định giao đất hoặc cho thuê đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- UBND cấp huyện xem xét, ban hành quyết định thu hồi đất, UBND cấp tỉnh xem xét, ban hành quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Tổ chức phát triển quỹ đất phối hợp với UBND cấp xã phổ biến và niêm yết công khai phương án và kế hoạch thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại từng khu dân cư, gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi.



**Thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và bàn giao đất**

- Tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Người bị thu hồi đất đã nhận bồi thường, hỗ trợ, đã được giải quyết tái định cư thực hiện bàn giao đất trên thực địa cho Tổ chức phát triển quỹ đất.



**Giải quyết khiếu nại của người bị thu hồi đất**

- Người bị thu hồi đất có khiếu nại về giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì gửi đơn khiếu nại lên Hội đồng định giá bất động sản quốc gia để được xem xét giải quyết; Hội đồng định giá bất động sản quốc gia có trách nhiệm tổ chức định giá và ban hành quyết định cuối cùng về giá đất.
- Người bị thu hồi đất có khiếu nại về quyết định hành chính về thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì thực hiện quyền khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.
- Trong khi chờ đợi giải quyết khiếu nại, người bị thu hồi đất vẫn phải thực hiện việc bàn giao đất trên thực địa cho Tổ chức phát triển quỹ đất.

## 5.2. Xây dựng nội dung văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Trước đây, trình tự, thủ tục thực hiện quá trình giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã được quy định tại Nghị định số 197/2004/NĐ-CP, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP và hiện nay tại Nghị định số 69/2009/NĐ-CP. Theo nội dung quy định hiện hành tại Điều 29, Điều 30 và Điều 31 của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP và sơ đồ đề xuất về sửa đổi, bổ sung trình tự, thủ tục thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, xác định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như Hình 3, có thể đề xuất một số điều quy định mới dưới đây:

### Điều X1. Giới thiệu địa điểm và thông báo thu hồi đất

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã có trách nhiệm tổ chức công khai quy hoạch và kế hoạch thực hiện quy hoạch; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm công khai các địa điểm để thực hiện dự án đầu tư phù hợp với các quy hoạch đã được xét duyệt.  
Việc công khai quy hoạch, kế hoạch thực hiện quy hoạch và các địa điểm để thực hiện dự án đầu tư được thực hiện trên mạng thông tin điện tử của địa phương và tại một địa điểm được Ủy ban nhân dân quy định cụ thể.
- Nhà đầu tư có nhu cầu thực hiện dự án đầu tư nộp hồ sơ xin giới thiệu địa điểm đầu tư tại cơ quan có trách nhiệm giới thiệu địa điểm đầu tư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định. Cơ quan có trách nhiệm giới thiệu địa điểm đầu tư tổ chức lấy ý kiến các cơ quan khác có liên quan đến dự án đầu tư trình lên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về việc chấp thuận dự án đầu tư và chấp thuận nhà đầu tư dự án. Sau khi có ý kiến chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Cơ quan có trách nhiệm giới thiệu địa điểm đầu tư thảo luận với nhà đầu tư để thống nhất địa điểm đầu tư dự án.
- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện thông báo chủ trương thu hồi đất đến từng khu dân cư; nội dung thông báo gồm: lý do thu hồi đất, vị trí khu đất thu hồi và dự kiến về kế hoạch thực hiện. Việc thông báo này được thực hiện trên phương tiện thông tin đại chúng của địa phương và niêm yết tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất, tại địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi.
- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao nhiệm vụ cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; thực hiện khảo sát, đo đạc lập bản đồ khu vực dự án để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

### Điều X2. Lấy ý kiến những người bị thu hồi đất

- Tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức gặp gỡ với những người bị thu hồi đất tại khu dân cư (toute bộ hoặc theo nhóm) để phổ biến về mục đích của dự án đầu tư, lợi ích của dự án, nghĩa vụ của người đang sử dụng đất theo quy định của pháp luật; trình tự, thủ tục thực hiện, phương án định giá đất và việc lựa chọn tổ chức định giá đất để thực hiện định giá.
- Tổ chức phát triển quỹ đất thu nhận nguyện vọng của những người bị thu hồi đất về các lựa chọn hình thức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Người bị thu hồi đất được phép sử dụng dịch vụ trợ giúp pháp lý của các văn phòng luật sư hoặc công ty luật; người bị thu hồi đất được quyền thuê luật sư đại diện cho mình trong mọi việc có liên quan đến quá trình thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

### Điều X3. Thực hiện định giá đất và lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

- Tổ chức định giá đất thực hiện việc định giá đất tại khu vực dự án.
- Tổ chức phát triển quỹ đất lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Chủ đầu tư lập dự án đầu tư, lập hồ sơ xin giao đất hoặc cho thuê đất.

### Điều X4. Quyết định về giá đất áp dụng để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

- Tổ chức định giá đất trình kết quả định giá đất kèm theo báo cáo định giá và chứng thư định giá lên Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh.
- Hội đồng định giá đất cấp tỉnh gửi kết quả định giá đến Sở Tài chính, Hiệp hội định giá bất động sản cấp tỉnh và một Tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất khác để thẩm định kết quả định giá.  
Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh xem xét, quyết định giá đất áp dụng để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và gửi quyết định về giá đất cho Tổ chức phát triển quỹ đất.

**Điều X5. Lập và thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư**

1. Sau khi dự án đầu tư được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xét duyệt hoặc chấp thuận, Tổ chức phát triển quỹ đất lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nội dung phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư gồm: (a) tên, địa chỉ của người bị thu hồi đất; (b) diện tích, loại đất, vị trí, nguồn gốc của đất bị thu hồi; số lượng, khối lượng, tỷ lệ phần trăm chất lượng còn lại của tài sản bị thiệt hại; (c) các căn cứ tính toán số tiền bồi thường, hỗ trợ như giá đất tính bồi thường, giá nhà, công trình tính bồi thường, số nhân khẩu, số lao động trong độ tuổi, số lượng người được hưởng trợ cấp xã hội; (d) số tiền bồi thường, hỗ trợ; (e) việc bố trí tái định cư; (f) việc di dời các công trình của Nhà nước, của tổ chức, của cơ sở tôn giáo, của cộng đồng dân cư; (g) việc di dời mồ mả.
2. Tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức gấp gỡ với những người bị thu hồi đất tại khu dân cư (tổn bộ hoặc theo nhóm) để trình bày kết quả định giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Những người bị thu hồi đất phát biểu tại cuộc gấp gỡ hoặc ghi ý kiến của mình bằng văn bản gửi Tổ chức phát triển quỹ đất. Nội dung cuộc gấp gỡ được ghi thành biên bản có xác nhận của đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, đại diện những người có đất bị thu hồi.

Kết quả định giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được niêm yết công khai từ ngày tổ chức gấp gỡ với người bị thu hồi đất tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã và tại các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi để người bị thu hồi đất và những người có liên quan tiếp tục tham gia ý kiến. Việc niêm yết phải được lập thành biên bản có xác nhận của đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, đại diện những người có đất bị thu hồi.

Thời gian tiếp nhận ý kiến đóng góp của người bị thu hồi đất ít nhất là hai mươi ngày, kể từ ngày tổ chức gấp gỡ với những người bị thu hồi đất.

3. Tổ chức phát triển quỹ đất lập báo cáo về ý kiến của người bị thu hồi đất; hoàn chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trình phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư kèm theo quyết định về giá đất của Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh và báo cáo về ý kiến của người bị thu hồi đất lên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để xem xét quyết định.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh gửi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và các tài liệu kèm theo đến các Sở có liên quan để thẩm định.

**Điều X6. Quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

1. Sở Tài nguyên và Môi trường chuẩn bị hồ sơ thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài. Phòng Tài nguyên và Môi trường chuẩn bị hồ sơ thu hồi đất trình Ủy ban nhân dân cấp huyện ra quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư.
2. Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày ban hành quyết định thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.
3. Trong thời hạn không quá ba ngày làm việc, kể từ ngày nhận được phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã được phê duyệt, Tổ chức phát triển quỹ đất phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã và các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi; gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi, trong đó nêu rõ về mức bồi thường, hỗ trợ và việc bố trí nhà, đất tái định cư (nếu có), thời gian, địa điểm chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và thời gian bàn giao đất đã bị thu hồi cho Tổ chức phát triển quỹ đất.

**Điều X7. Thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và bàn giao đất**

1. Tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức thực hiện chi trả bồi thường, hỗ trợ và bố trí tái định cư.
2. Trong thời hạn hai mươi ngày, kể từ ngày Tổ chức phát triển quỹ đất giải quyết xong việc bồi thường, hỗ trợ và bố trí tái định cư cho người bị thu hồi đất theo phương án đã được xét duyệt, người bị thu hồi đất phải bàn giao đất cho Tổ chức phát triển quỹ đất.

**Điều X8. Giải quyết khiếu nại của người bị thu hồi đất**

1. Người bị thu hồi đất có khiếu nại về giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì gửi đơn khiếu nại lên Hội đồng định giá bất động sản quốc gia để được xem xét giải quyết.  
Hội đồng định giá bất động sản quốc gia có trách nhiệm xem xét lại kết quả định giá, tổ chức định giá lại khi cần thiết để ban hành quyết định cuối cùng về giá đất áp dụng cho trường hợp người có khiếu nại.
2. Người bị thu hồi đất có khiếu nại về quyết định hành chính về thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì thực hiện quyền khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.
3. Trong khi chờ đợi giải quyết khiếu nại, người bị thu hồi đất vẫn phải thực hiện việc bàn giao đất trên thực địa cho Tổ chức phát triển quỹ đất.

Để việc xây dựng Luật Đất đai mới trình Quốc hội thông qua muộn nhất vào năm 2013 được hoàn chỉnh, một số khái niệm về giá đất, giá đất trên thị trường, giá đất tính bồi thường cho người bị thu hồi đất, giá đất do tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất, trách nhiệm định giá viên, v.v. cần được định nghĩa chính xác hơn theo tiêu chuẩn kỹ thuật định giá quốc tế (chỉnh sửa lại nội dung Điều 56 của Luật Đất đai năm 2003).

Bên cạnh việc kiến nghị hoàn chỉnh những quy định của pháp luật về định giá đất phục vụ tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, cần quan tâm tới một chương trình toàn diện về xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật định giá của Việt Nam, hệ thống đào tạo định giá viên, cơ chế đánh giá chất lượng kết quả định giá. Đây chính là điều kiện cần để các quy định của pháp luật về định giá có tính khả thi cao khi triển khai thực hiện trên thực tế.

Bên cạnh nội dung sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về giao đất, cho thuê đất, định giá đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, Báo cáo này giới thiệu văn bản hướng dẫn kỹ thuật định giá đất dựa trên Tiêu chuẩn định giá Việt Nam do Bộ Tài chính ban hành phù hợp với Tiêu chuẩn định giá quốc tế và tiêu chuẩn định giá của ASEAN. Văn bản này phục vụ hướng dẫn kỹ thuật định giá đất, trong đó bao gồm cả định giá tài sản gắn liền với đất để tách giá trị tài sản này ra khỏi giá trị bất động sản để có được giá đất trong trường hợp thửa đất có tài sản gắn liền.

## 6. KẾT LUẬN

Báo cáo đã cho thấy giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư xác định trên cơ sở giá đất phù hợp thị trường là việc cần phải làm, tạo hiệu quả cao cả về kinh tế và xã hội. Muốn thực hiện được việc xác định giá đất phù hợp giá thị trường thì phải phát triển dịch vụ định giá đất và hoàn chỉnh những quy định của pháp luật về hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất.

Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài về định giá đất theo thị trường và nghiên cứu xã hội học về ý kiến của người bị thu hồi đất trong nước, Báo cáo đã đề xuất những việc cần làm để hoàn chỉnh và vận hành cơ chế định giá đất theo thị trường để áp dụng cho việc tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Những đề xuất của nghiên cứu này dựa trên 3 nguyên tắc chủ yếu:

- Động viên sự tham gia của cộng đồng các định giá viên vào việc bảo đảm kỹ thuật của hoạt động hành nghề định giá đất dai và tài sản gắn liền với đất.
- Xác lập một hệ thống định giá đất độc lập với hệ thống hành chính, có chức năng quyết định về giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại về giá đất và quyết định cấp chứng chỉ hành nghề về định giá đất dai và tài sản gắn liền.
- Việc quyết định về giá đất phục vụ để tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện theo các quy định của pháp luật dưới dạng quy định về một trình tự, thủ tục cụ thể.

Các đề xuất cụ thể của nghiên cứu này bao gồm các nội dung sau:

- Phát triển hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất dai và tài sản gắn liền do các định giá viên được cấp phép hành nghề thực hiện, hoạt động trong các tổ chức doanh nghiệp cung cấp dịch vụ định giá. Kết quả định giá là cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền quyết định về giá đất phục vụ xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Đề xuất về cơ chế giao cho Hiệp hội định giá đưa ra các tiêu chuẩn kỹ thuật quốc gia về định giá đất dai và tài sản gắn liền, hướng dẫn hoạt động dịch vụ định giá thực hiện đúng các tiêu chuẩn kỹ thuật này.
- Đề xuất về cơ chế thành lập và hoạt động của các Hội đồng định giá đất dai và tài sản gắn liền ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, độc lập với hệ thống hành chính, có thẩm quyền quyết định về giá đất áp dụng cho tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải quyết các tranh chấp về giá đất trên thị trường và cấp phép hành nghề cho các định giá viên bắt đầu được phép hành nghề (Hội đồng cấp tỉnh), có trách nhiệm giải quyết các khiếu nại về giá đất đã được quyết định và cấp phép hành nghề cho các định giá viên cao cấp (Hội đồng cấp quốc gia).
- Dự thảo các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục định giá đất phục vụ tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên nguyên tắc công khai, minh bạch, có sự tham gia của cộng đồng để tăng cường tính

đồng thuận, độc lập về thẩm quyền định giá, trách nhiệm cá nhân rõ ràng và có cơ chế kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền.

- Đề xuất một hướng dẫn kỹ thuật định giá đất đai và tài sản gắn liền phục vụ trực tiếp cho các định giá viên hành nghề cung cấp dịch vụ định giá.

Các kiến nghị của nghiên cứu này được đưa ra với mức chi tiết để có thể đóng góp cụ thể cho quá trình xây dựng pháp luật đất đai (phân định giá đất trên thị trường) và việc ban hành một nghị định của chính phủ về định giá đất phục vụ tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, một tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất về định giá đất đai và tài sản gắn liền. Có thể coi đây là một đóng góp rất cụ thể của Ngân hàng Thế giới về khuyến nghị các chính sách đất đai cho quá trình hoàn thiện pháp luật của Nhà nước Việt Nam.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ewa Kucharska-Stasiak, 2007, *Inadequacy of valuation in expropriation processes - the case of Poland*, FIG-Commission 6 Seminar on Compulsory Purchase and Compensation, Helsinki, September 6-8, 2007.
2. FAO, 2003, *Overview of land value conditions*, AGL/MISC/35/2003, Land and water development division, Land and plant nutrition management service, Food and agriculture organization of the united nations, Rome.
3. Glenn A. Helmers, 2004, *Land Valuation and the Income Capitalization Model*, University of Nebraska - Lincoln.
4. *Hệ thống tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam* ban hành kèm theo Quyết định số 24/2005/QĐ-BTC ngày 18/04/2005, Quyết định số 77/2005/QĐ-BTC ngày 01/11/2005 và Quyết định số 129/2008/QĐ-BTC ngày 31/12/2008.
5. *Hiến pháp Cộng hòa Trung Hoa* (Đài Loan); *Luật Chiếm giữ đất đai và Luật về Bình quân địa quyền* (Đài Loan).
6. Hrvoje TOMIĆ, Hrvoje MATIJEVIĆ, Siniša MASTELIĆ IVIĆ, Ante RONČEVIĆ, 2006, *Development of Land Valuation System*, XXIII FIG Congress, Munich, Germany, October 8-13, 2006.
7. *Land resumption in Queensland*, [http://www.derm.qld.gov.au/property/resuming\\_land.html](http://www.derm.qld.gov.au/property/resuming_land.html).
8. Managing Queensland's Natural Resources, 2008, *Guide to acquisition of land for public purposes by the State*.
9. Richard Grover, Ion Anghel, Béla Berdar, Mikhail Soloviev, Aleksei Zavyalov, 2007, *Compulsory Purchase in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe*, FIG-Commission 6 Seminar on Compulsory Purchase and Compensation, Helsinki, September 6-8, 2007.
10. R.O. Rost and H.G. Collins, 1993, *Land valuation and compensation in Australia*, Australian Institute of Valuers and Land Economists.
11. Robert Gloudemans, Sheldon Handel and Mike Warwa, 2001, *An Empirical Evaluation of Alternative Land Valuation Models*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
12. Sopon Pornchokchai, 2005, *Status-quo, Problems and Solutions*, International Workshop - Valuation in Vietnam 10<sup>th</sup> Jun., Hanoi.
13. *Số liệu thống kê do Tổng cục Thống kê Việt Nam công bố*.
14. The World Bank, 2009, *Policy Note on Improving Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam*.
15. Tzu-Chin Lin, Stephen D. Roach, 2008, *The Materialization of Protection of Property Rights through Just Compensation - Experiences from Taiwan and California*, The 24th Pan Pacific Congress of Real Estate Appraisers, Valuers and Counselors.

## PHỤ LỤC: HƯỚNG DẪN QUY TRÌNH KỸ THUẬT ĐỊNH GIÁ ĐẤT ĐAI VÀ BẤT ĐỘNG SẢN PHỤC VỤ TÍNH TOÁN BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ

### *Phụ lục 1: Hướng dẫn quy trình kỹ thuật định giá đất đai và bất động sản*

#### 1. Giới thiệu chung

Văn bản này có mục tiêu là hướng dẫn thực hiện một quy trình định giá đất. Trên thực tế, nhiều trường hợp đất đai luôn có tài sản là bất động sản gắn liền mà để định giá được thừa đất thì phải định giá được tài sản gắn liền. Vì vậy, văn bản này hướng dẫn cả việc định giá đất đai và các tài sản gắn liền là các công trình xây dựng, gọi chung là định giá bất động sản.

Trong 3 năm vừa qua, Bộ Tài chính Việt Nam đã ban hành Tiêu chuẩn kỹ thuật định giá trên cơ sở các Tiêu chuẩn kỹ thuật định giá quốc tế. Văn bản hướng dẫn kỹ thuật định giá bất động sản này được xây dựng trên nguyên tắc phù hợp với Tiêu chuẩn kỹ thuật định giá của Việt Nam do Bộ Tài chính ban hành.

#### 2. Các bước thực hiện trong quá trình định giá

Doanh nghiệp, tổ chức định giá và định giá viên phải tuân theo đầy đủ trình tự sáu bước sau đây:

Bước 1: Xác định tổng quát về đất đai, tài sản gắn liền với đất (sau đây gọi chung là bất động sản - BDS) cần định giá và xác định giá trị thị trường làm cơ sở định giá.

Bước 2: Lập kế hoạch định giá.

Bước 3: Khảo sát hiện trường, thu thập thông tin.

Bước 4: Phân tích thông tin.

Bước 5: Xác định giá trị BDS cần định giá.

Bước 6: Lập báo cáo và chứng thư kết quả định giá

#### *Bước 1: Xác định tổng quát về BDS cần định giá trên cơ sở giá trị thị trường*

Trong bước này định giá viên phải thực hiện các công việc sau:

1. Ghi nhận các đặc điểm cơ bản về pháp lý, kinh tế, kỹ thuật của BDS cần định giá.
2. Nhận thức rõ mục đích định giá BDS là để tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất; khách hàng trực tiếp là Tổ chức phát triển quỹ đất, khách hàng gián tiếp là người bị thu hồi đất.
3. Những điều kiện ràng buộc, hạn chế trong định giá: định giá viên phải đưa ra những điều kiện bị hạn chế khi định giá phù hợp giá trị thị trường trong điều kiện cụ thể của khu vực; đưa ra những yếu tố ràng buộc ảnh hưởng đến giá trị BDS; những giới hạn về tính pháp lý, công dụng của BDS, nguồn dữ liệu và sử dụng kết quả.

4. Việc đưa ra những điều kiện ràng buộc, hạn chế của định giá viên phải dựa trên cơ sở: phân tích tính phù hợp với quy định của luật pháp và các quy định khác có liên quan; có sự xác nhận bằng văn bản của khách hàng (Tổ chức phát triển quỹ đất) trên cơ sở nhận thức rõ những điều kiện đó sẽ tác động đến bên thứ ba là người bị thu hồi đất; khi định giá viên thấy những điều kiện ràng buộc, hạn chế đưa ra không chặt chẽ hoặc thiếu cơ sở thì phải xem xét lại và thông báo ngay cho các bên có liên quan; xác định thời điểm định giá.
5. Xác định nguồn dữ liệu cần thiết cho định giá.
6. Xác định cơ sở giá trị của BDS là giá trị thị trường.

### **Bước 2: Lập kế hoạch định giá**

1. Việc lập kế hoạch một cuộc định giá nhằm xác định rõ những bước công việc phải làm và thời gian thực hiện từng bước công việc.
2. Nội dung kế hoạch phải thể hiện những công việc cơ bản bao gồm:
  - Xác định các yếu tố cung - cầu trên thị trường và đặc điểm thị trường BDS.
  - Xác định các tài liệu cần thu thập về thị trường BDS và các tài liệu so sánh.
  - Xác định và phát triển các nguồn tài liệu, bảo đảm độ tin cậy của nguồn tài liệu, tư liệu phải được kiểm chứng.
  - Xây dựng tiến độ nghiên cứu, xác định trình tự thu thập và phân tích dữ liệu, thời hạn cho phép của trình tự phải thực hiện.
  - Lập đề cương báo cáo kết quả định giá.

### **Bước 3: Khảo sát hiện trường, thu thập thông tin**

#### *1. Khảo sát hiện trường:*

Định giá viên phải trực tiếp khảo sát hiện trường gồm các hạng mục như sau:

- Khảo sát và thu thập số liệu về:
  - (1) vị trí thực tế của BDS so sánh trên bản đồ địa chính và các mô tả pháp lý liên quan đến BDS;
  - (2) chi tiết bên ngoài và bên trong của BDS gồm diện tích đất, công trình kiến trúc, khung cảnh xung quanh, cơ sở hạ tầng cấp - thoát nước, viễn thông, điện, v.v., loại kiến trúc, mục đích sử dụng hiện tại, tuổi đời, tình trạng duy tu, sửa chữa, v.v.;
  - (3) đối với công trình xây dựng dở dang, định giá viên phải kết hợp giữa khảo sát thực địa với báo cáo của chủ đầu tư, nhà thầu đang xây dựng công trình.
- Kết quả khảo sát là các chứng cứ cho việc định giá như ảnh chụp BDS theo các dạng toàn cảnh và chi tiết ở các hướng khác nhau.

#### *2. Thu thập thông tin:*

Bên cạnh thông tin, số liệu thu thập từ khảo sát hiện trường, định giá viên phải thu thập các thông tin khác về BDS bao gồm:

- Các thông tin liên quan đến chi phí, giá bán, lãi suất, thu nhập của BDS so sánh.
- Các thông tin về yếu tố cung - cầu, lực lượng tham gia thị trường, động thái người mua - người bán tiềm năng.
- Các thông tin về tính pháp lý của BDS.
- Các thông tin về quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng và các loại quy hoạch khác tại khu vực có BDS cần định giá.

- Các thông tin khác về BDS cần thu thập thêm các số liệu về tự nhiên, kinh tế, xã hội, môi trường và những yếu tố khác tác động đến giá trị, những đặc trưng của thị trường BDS để nhận biết sự khác nhau giữa khu vực có BDS cần định giá và các khu vực lân cận.
- Thu thập thông tin về giá từ các nguồn: khảo sát thực địa về giá giao dịch mua bán BDS thông qua giá chào, giá trả, giá thực mua bán, giá tại các sàn giao dịch BDS, thông qua phỏng vấn các công ty kinh doanh BDS, công ty xây dựng, nhà thầu, ngân hàng hoặc các tổ chức tín dụng khác, thông tin quảng cáo trên báo chí, thông tin về giá do các cơ quan quản lý nhà nước về thị trường BDS lưu trữ, thông tin về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của nơi có BDS cần định giá. Nguồn thông tin trong báo cáo định giá phải được thể hiện rõ và phải được kiểm chứng về độ chính xác của thông tin.

#### **Bước 4: Phân tích thông tin**

Đây là quá trình đánh giá tác động của các yếu tố đến mức giá của BDS cần định giá, cụ thể bao gồm các hạng mục sau:

1. Phân tích những thông tin từ khảo sát hiện trường của BDS.
2. Phân tích những đặc trưng của thị trường BDS: (1) đặc trưng của những người tham gia thị trường BDS như tuổi tác, cơ cấu gia đình, mức độ thu nhập của nhóm cung và nhóm cầu, mức độ mở rộng thị trường BDS với những người mua tiềm năng; (2) xu hướng cung - cầu trên thị trường BDS như xu hướng tăng giảm về nguồn cung, tăng giảm về nhu cầu của loại BDS tương tự hiện có trên thị trường và ảnh hưởng của xu hướng này đến giá trị BDS cần định giá.
3. Phân tích về khả năng sử dụng tốt nhất của BDS, cụ thể bao gồm:
  - Xem xét khả năng có thể sử dụng tốt nhất BDS trong bối cảnh tự nhiên, hoàn cảnh pháp luật và tài chính cho phép.
  - Đánh giá cụ thể việc sử dụng BDS trên các khía cạnh: (1) sự hợp lý, tính khả thi trong sử dụng BDS, xem xét đến mối tương quan giữa việc sử dụng hiện tại và sử dụng trong tương lai; (2) sự thích hợp về mặt vật chất và kỹ thuật đối với việc sử dụng BDS, xác định và mô tả đặc điểm kinh tế - kỹ thuật và tính hữu dụng của BDS; (3) sự hợp pháp của BDS trong việc sử dụng, những hạn chế riêng trong sử dụng BDS theo quy định của pháp luật; (4) xem xét tính khả thi về mặt tài chính trong sử dụng BDS như khả năng tạo ra thu nhập, xem xét tới các yếu tố giá trị thị trường, mục đích sử dụng trong tương lai, chi phí phá bỏ và giá trị còn lại của BDS, lãi suất, rủi ro, giá trị vốn hóa của BDS; (5) xem xét hiệu quả tối đa trong sử dụng BDS, chi phí bảo dưỡng, các chi phí phát sinh cho phép BDS được sử dụng đến mức cao nhất.

#### **Bước 5: Xác định giá trị BDS cần định giá**

1. Định giá viên phải nêu rõ các phương pháp định giá có thể áp dụng được để xác định mức giá trị của BDS cần định giá. Các phương pháp định giá BDS được hướng dẫn cụ thể để áp dụng trong các phần tiếp theo.
2. Định giá viên cần phân tích rõ mức độ phù hợp của một hoặc nhiều phương pháp định giá có thể áp dụng được, phù hợp với loại BDS, với đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của BDS.
3. Định giá viên cần nêu rõ trong báo cáo định giá là phương pháp định giá nào được sử dụng làm căn cứ chủ yếu, phương pháp định giá nào được sử dụng để kiểm tra, từ đó đi đến kết luận cuối cùng về giá trị BDS.

#### **Bước 6: Lập báo cáo và chứng thư định giá**

##### **1. Các thuật ngữ sử dụng trong Báo cáo và Chứng thư định giá:**

- a. *Báo cáo kết quả định giá*: là văn bản do định giá viên lập để nêu rõ ý kiến chính thức của mình về quá trình định giá, mức giá định (thể hiện bằng tiền hoặc vật ngang giá khác) của BDS cần định giá.

- b. *Hồ sơ định giá:* là các tài liệu có liên quan đến công việc định giá trị BDS do định giá viên lập, thu thập, phân loại, sử dụng và lưu trữ trong quá trình thực hiện định giá. Tài liệu trong hồ sơ định giá được thể hiện trên giấy, phim ảnh hay những thể loại mang thông tin khác theo quy định hiện hành.
- c. *Chứng thư định giá:* là văn bản do doanh nghiệp, tổ chức định giá lập nhằm công bố cho khách hàng hoặc các bên liên quan về những nội dung cơ bản liên quan đến kết quả định giá BDS.

2. *Báo cáo định giá:*

- a. Báo cáo kết quả định giá thể hiện những thông tin đúng theo thực tế, mang tính mô tả và dựa trên bằng chứng cụ thể để thuyết minh về mức giá của BDS cần định giá. Những thông tin này phải được trình bày theo một trình tự hợp lý, từ mô tả về BDS đến những yếu tố tác động tới giá trị thị trường của BDS, phân tích những dữ liệu về giá thu thập trên thị trường để có được kết quả định giá. Báo cáo kết quả phải thể hiện được những lập luận, cách thức, phương pháp được áp dụng trong quá trình định giá và giải thích một cách rõ ràng tất cả những vấn đề có tác động đến giá trị BDS.
- b. Nội dung chi tiết của báo cáo kết quả định giá gồm các nội dung cơ bản sau:
  - Những thông tin cơ bản về: (1) tên và loại BDS; (2) vị trí của BDS gồm đất đai, nhà và công trình kiến trúc khác gắn liền với đất; (3) ngày tháng năm thực hiện định giá; (4) tên, địa chỉ, số điện thoại, số máy fax, địa chỉ thư điện tử của doanh nghiệp, tổ chức định giá; (5) họ tên định giá viên lập báo cáo định giá; (6) họ tên và chữ ký của giám đốc doanh nghiệp, người đứng đầu tổ chức định giá.
  - Những căn cứ pháp lý để định giá gồm những văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn có liên quan do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.
  - Mô tả đặc điểm kỹ thuật của BDS: (1) vị trí địa lý, tên đơn vị hành chính nơi có BDS cần định giá; (2) trích lục hồ sơ địa chính của thửa đất; (3) điều kiện thời tiết, đặc điểm địa hình, hệ thống giao thông, hệ thống thủy văn; (4) tình trạng các loại BDS gắn liền với đất như loại nhà, cấp nhà, diện tích xây dựng và diện tích sử dụng, chất lượng nhà (tỷ lệ phần trăm còn lại, năm đã sử dụng), mục đích sử dụng, cấu trúc nhà, số phòng, diện tích sử dụng từng phòng, hệ thống điện, hệ thống cấp và thoát nước, loại và cấp hạng các loại BDS khác như đường xá, cầu cống, v.v.; (5) vị trí của BDS trong mối tương quan với những trung tâm khu vực gần nhất, điều kiện tự nhiên và môi trường xung quanh, hình dạng của thửa đất, khoảng cách từ đó đến những địa điểm giao thông công cộng, cửa hàng, trường học, công viên, bệnh viện, những trục đường chính; (6) tác động của quy hoạch, phân vùng đến giá trị của BDS; (7) mục đích sử dụng hiện tại của BDS có theo đúng hay không đúng quy hoạch và có mang lại giá trị tối ưu cho BDS hay không.
  - Mô tả đặc điểm BDS về mặt pháp lý: (1) BDS đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất (sau đây gọi là Giấy chứng nhận) hay chưa, những nội dung chính trên Giấy chứng nhận như số hiệu thửa đất, tên đơn vị hành chính, các tài sản gắn liền, mục đích sử dụng đất, loại hình sử dụng đất, ngày cấp và số đăng ký của Giấy chứng nhận; (2) tình trạng biến động về quyền sử dụng đất, chuyển nhượng BDS; (3) tình trạng tranh chấp đất đai với các chủ liền kề; (4) những lợi ích kinh tế thu được từ BDS như đang cho thuê (giá thuê, thời hạn thuê, hợp đồng thuê, thu nhập hàng tháng từ sử dụng BDS của người thuê như mở cửa hàng, hoạt động dịch vụ, làm văn phòng, v.v.); (5) những đặc điểm khác có liên quan đến giá trị của BDS cần định giá cũng như các BDS khác tương đương.
  - Những giả thiết và hạn chế trong định giá BDS: (1) bình luận về tính hợp lý của việc đưa ra những giả thiết và hạn chế liên quan đến đặc điểm thị trường BDS, các nhân tố tác động đến giá trị thị trường của BDS; (2) phân tích ảnh hưởng của những giả thiết và hạn chế đó đến kết quả định giá BDS.
  - Kết quả khảo sát thực địa: (1) nói rõ mục đích, thời gian, người tiến hành khảo sát thực địa; (2) kết quả thu được từ khảo sát thực địa; (3) sự khác nhau (nếu có) giữa kết quả khảo sát thực địa với hồ sơ địa chính, phân tích những điểm khác nhau đó.

- Lập luận về mức giá cuối cùng, bao gồm: (1) phân tích về vị trí, những nhân tố tác động, xu hướng vận động của thị trường BDS trong khu vực, đặc điểm của những người mua, bán trên thị trường, những ưu thế hoặc bất lợi của BDS cần định giá; (2) mục đích sử dụng BDS, hiệu quả sử dụng và giá trị mang lại từ sử dụng BDS, trường hợp mục đích sử dụng tốt nhất khác với mục đích sử dụng hiện tại của BDS thì bình luận về tiềm năng sử dụng của BDS, những điều kiện pháp lý, tự nhiên cho phép hoặc không cho phép có ảnh hưởng đến giá trị sử dụng hiệu quả nhất của BDS.
  - Phương pháp định giá BDS: (1) trình bày kết quả định giá theo *Phương pháp so sánh*; trình bày kết quả định giá theo *Phương pháp thu nhập*; trình bày kết quả định giá theo *Phương pháp chiết trừ*; trình bày kết quả định giá theo các phương pháp khác; (2) thực hiện các so sánh, phân tích và điều chỉnh với các điều kiện giả thiết, bảng tính toán các mức giá thu được từ các phương pháp định giá nêu trên để đi đến mức giá cuối cùng thể hiện giá trị thị trường của BDS, trường hợp chỉ áp dụng được một hoặc hai trong các phương pháp định giá nêu trên thì nêu rõ lý do; (3) bình luận về mức độ phù hợp và sự chênh lệch giữa giá trị đất đai trong báo cáo kết quả định giá với giá đất do Nhà nước đã công bố tại khu vực.
  - Xử lý những vấn đề phức tạp, không rõ ràng trong quá trình định giá bao gồm: (1) không rõ ràng về tình trạng pháp lý của BDS; (2) thiếu thông tin, dữ liệu về thu nhập từ việc sử dụng BDS; (3) khó phân loại, hạng BDS; (4) khó lượng hóa những nhân tố tác động đến giá BDS; (5) những vấn đề phức tạp, không rõ ràng trên đã được xử lý như thế nào, cách thức xử lý trong quá trình định giá, mức độ tác động của những vấn đề này đến mức giá của BDS cần định giá.
  - Những quyền và lợi ích cá nhân (nếu có) của định giá viên liên quan đến BDS cần định giá, có thể làm nảy sinh những xung đột lợi ích trong quá trình thực thi nhiệm vụ.
  - Tên, chữ ký của định giá viên tiến hành định giá BDS.
  - Phụ lục đính kèm báo cáo kết quả định giá.
  - Phụ lục gồm những thông tin bổ sung, thuyết minh cho báo cáo kết quả định giá như: (1) bản sao hộ khẩu thường trú của chủ BDS đối với tài sản cá nhân hoặc bản sao giấy phép đăng ký kinh doanh đối với tài sản doanh nghiệp; (2) trích lục bản đồ quy hoạch tổng thể khu vực, trích lục bản đồ quy hoạch chi tiết khu vực; (3) bản sao Giấy chứng nhận hoặc một trong các loại giấy tờ chứng nhận nguồn gốc đất đai (trường hợp chưa được cấp Giấy chứng nhận) theo quy định tại Điều 50 của Luật Đất đai; (4) bản sao Giấy phép xây dựng nhà, bản vẽ thiết kế xây dựng, sơ đồ vị trí BDS và các bản vẽ khác; (5) bản sao quy hoạch chi tiết của cơ quan có chức năng ở địa phương; (6) bản sao các hợp đồng mua, bán và cho thuê BDS; (7) ảnh chụp toàn cảnh BDS; (8) những tài liệu hỗ trợ khác cho báo cáo kết quả định giá.
- c. Hồ sơ định giá:
- Định giá viên có trách nhiệm thu thập và lưu trong hồ sơ định giá những tài liệu, thông tin cần thiết liên quan đến quá trình định giá BDS để: (1) làm cơ sở cho việc hình thành ý kiến của mình về mức giá thể hiện đúng giá trị của BDS cần định giá; (2) chứng minh rằng quá trình định giá đã được thực hiện theo đúng hệ thống Tiêu chuẩn định giá Việt Nam.
  - Hồ sơ định giá phải được lập đầy đủ sao cho khi đọc thì hiểu được toàn bộ nội dung quá trình định giá.
  - Hồ sơ định giá được lập nhằm mục đích: (1) lưu trữ những bằng chứng thu thập được trong quá trình thực hiện định giá; (2) trợ giúp cho các bước thực hiện công việc định giá; (3) trợ giúp cho việc kiểm tra và đánh giá chất lượng công việc định giá; (4) trợ giúp cho việc xử lý những tranh chấp, khiếu kiện có thể phát sinh trong hoặc sau quá trình định giá giữa các bên có liên quan.
  - Nội dung hồ sơ định giá bao gồm: (1) tên và số hiệu hồ sơ, ngày tháng lập và ngày tháng lưu trữ; (2) những thông tin về yêu cầu của khách hàng đối với định giá; (3) văn bản mời định giá; (4) hợp đồng định giá ký kết giữa doanh nghiệp, tổ chức định giá và Tổ chức phát triển quỹ đất; (5) những

phân tích, đánh giá của định giá viên về những vấn đề liên quan đến định giá; (6) những ý kiến trung cầu tư vấn về các khía cạnh kỹ thuật, pháp lý liên quan đến BDS cần định giá (nếu có); (7) báo cáo kết quả định giá BDS và các phụ lục kèm theo báo cáo; (8) chứng thư định giá; (9) biên bản thanh lý hợp đồng định giá giữa doanh nghiệp, tổ chức định giá và Tổ chức phát triển quỹ đất.

- Hồ sơ định giá được lưu trữ tại doanh nghiệp, tổ chức định giá hoặc tại nơi ban hành chứng thư định giá. Hồ sơ định giá được lưu giữ trong thời hạn 10 năm.
- d. Chứng thư định giá:
  - Chứng thư định giá là văn bản do doanh nghiệp, tổ chức định giá lập nhằm thông báo cho người cho nhu cầu định giá về những nội dung cơ bản liên quan đến kết quả định giá BDS.
  - Hình thức và nội dung của Chứng thư định giá được lập theo mẫu tại Phụ lục số 1 dưới đây.
  - Chứng thư định giá được lập thành 3 bản, có giá trị pháp lý như nhau; 2 bản giao khách hàng và 1 bản lưu trữ tại doanh nghiệp, tổ chức định giá.

### 3. Định giá BDS theo phương pháp so sánh

Phương pháp so sánh được trình bày dựa trên Tiêu chuẩn số 7 của Tiêu chuẩn định giá Việt Nam do Bộ Tài chính Việt Nam ban hành.

#### 3.1. Các thuật ngữ

1. *Phương pháp so sánh* là phương pháp định giá dựa trên cơ sở phân tích mức giá của các BDS tương tự với BDS cần định giá, đã giao dịch thành công hoặc đang mua, bán trên thị trường trong điều kiện thương mại bình thường vào thời điểm cần định giá hoặc gần với thời điểm cần định giá để ước tính và xác định giá trị thị trường của BDS.
2. *Giao dịch phổ biến trên thị trường* là hoạt động mua, bán BDS được tiến hành công khai trên thị trường. Một BDS được xác nhận là có giao dịch phổ biến khi có ít nhất 3 BDS tương tự đã có giao dịch mua, bán trên thị trường tại khu vực có BDS cần định giá.
3. *BDS tương tự* là BDS cùng loại, có các đặc trưng cơ bản gần giống với BDS cần định giá về mục đích sử dụng, đặc điểm pháp lý, đặc điểm kinh tế - kỹ thuật, hình dáng, kích thước, mục đích sử dụng....
4. *BDS so sánh* là BDS tương tự với BDS cần định giá đã giao dịch thành công hoặc đang mua, bán trên thị trường vào thời điểm cần định giá hoặc gần với thời điểm cần định giá.
5. *Các yếu tố so sánh* là các thông số kinh tế, kỹ thuật chủ yếu, tình trạng pháp lý, mức giá giao dịch, thời gian, điều kiện giao dịch và các yếu tố khác có ảnh hưởng lớn đến giá trị BDS.
6. *Đơn vị so sánh chuẩn*: là đơn vị tính cơ bản của BDS mà có thể quy đổi theo đơn vị đó về chuẩn để so sánh giữa các BDS cùng loại như diện tích.
7. *Tổng giá trị điều chỉnh thuần*: là tổng mức điều chỉnh theo các yếu tố so sánh có tính đến dấu âm ứng với điều chỉnh giảm và dấu dương ứng với điều chỉnh tăng, không xét về giá trị tuyệt đối của mỗi lần điều chỉnh.
8. *Tổng giá trị điều chỉnh gộp*: là tổng mức điều chỉnh theo các yếu tố so sánh về giá trị tuyệt đối.
9. *Mức giá chỉ dẫn*: là mức giá giao dịch thành công của BDS sau khi đã được điều chỉnh theo các yếu tố so sánh của BDS so sánh với BDS cần định giá. Các mức giá chỉ dẫn là cơ sở cuối cùng để ước tính mức giá của BDS cần định giá.
10. *Giao dịch thành công trên thị trường*: là các hoạt động mua bán BDS đã diễn ra, BDS đã được bên bán bàn giao, chuyển quyền sử dụng đất, sở hữu nhà hay tài sản khác gắn liền với đất cho bên mua và đã nhận thanh toán tiền.

### 3.2. Phạm vi áp dụng

- Phương pháp so sánh áp dụng để định giá các BDS có giao dịch phổ biến trên thị trường BDS.
- Định giá viên căn cứ vào sự khác biệt về các yếu tố so sánh của BDS so sánh với BDS cần định giá để điều chỉnh tăng hay giảm mức giá đã giao dịch thành công của BDS so sánh để xác định mức giá chỉ dẫn của BDS so sánh. Ví dụ, cần định giá đất của một thửa đất có nhà ở gần liền, khi tìm được các BDS khác đã giao dịch thành công trên thị trường nhưng có thể có tình trạng nhà ở khác nhau, diện tích đất khác nhau, định giá viên phải xác định được giá nhà ở và loại trừ khỏi giá BDS để có được giá đất, sau đó phải tìm mức điều chỉnh giá theo diện tích để điều chỉnh mức giá đối với BDS cần định giá.

### 3.3. Các bước tiến hành định giá theo phương pháp so sánh

Bước 1: Nghiên cứu thị trường để có thông tin về giá giao dịch, giá niêm yết hoặc giá chào bán và các yếu tố so sánh của những BDS tương tự với BDS cần định giá, đã giao dịch thành công hoặc đang mua, bán trên thị trường.

Bước 2: Thu thập, kiểm tra thông tin, số liệu về các yếu tố so sánh từ các BDS cùng loại hoặc tương tự có thể so sánh được với BDS cần định giá mà đã giao dịch thành công hoặc đang mua, bán trên thị trường vào thời điểm cần định giá hoặc gần với thời điểm cần định giá.

Bước 3: Lựa chọn đơn vị so sánh chuẩn và xây dựng bảng phân tích, so sánh đối với mỗi đơn vị so sánh chuẩn.

Bước 4: Phân tích, xác định các yếu tố khác biệt giữa BDS so sánh và BDS cần định giá, từ đó thực hiện điều chỉnh giá của các BDS so sánh theo sự khác biệt về các yếu tố so sánh so với BDS cần định giá, tìm ra mức giá chỉ dẫn cho mỗi BDS so sánh.

Bước 5: Phân tích tổng hợp các mức giá chỉ dẫn của các BDS so sánh, rút ra mức giá chỉ dẫn đại diện để ước tính và xác định mức giá của BDS cần định giá.

Các yếu tố so sánh cơ bản cần thu thập đối với BDS được hướng dẫn tại Phụ lục 3 dưới đây.

### 3.4. Thời gian, điều kiện thu thập thông tin

#### 1. Thời gian thu thập thông tin

Thông tin về BDS so sánh là những thông tin phải được thu thập khi BDS đã giao dịch thành công hoặc đang mua, bán trên thị trường vào thời điểm cần định giá hoặc gần nhất với thời điểm cần định giá, có địa điểm giao dịch gần nhất với BDS cần định giá. Trường hợp không thu thập được những thông tin trong khoảng thời gian cần định giá hoặc gần nhất với thời điểm cần định giá thì có thể thu thập thông tin về BDS so sánh trong thời gian trước đó không quá 01 năm tính đến thời điểm cần định giá.

Chỉ số biến động giá của BDS do định giá viên thống kê tính toán cho phù hợp với biến động của giá thị trường trong khoảng thời gian này.

#### 2. Điều kiện thu thập thông tin

Thông tin phải được thu thập từ kết quả các giao dịch BDS thành công trên thị trường, trong đó bên mua, bên bán có khả năng tiếp cận thông tin về BDS như nhau, thỏa thuận mua bán không trái với quy định của pháp luật, tự nguyện, không chịu bất cứ sức ép nào từ bên ngoài.

Thông tin thu thập phải đảm bảo khách quan đúng theo thực tế các giao dịch BDS và dựa trên bằng chứng cụ thể để chứng minh về mức giá của BDS đã giao dịch thành công trên thị trường. Cần ghi rõ nguồn gốc, thời gian thu thập thông tin trong báo cáo định giá. Tùy tình hình thực tế của BDS mà định giá viên có thể

thu thập các chứng cứ thị trường từ một trong các chỉ dẫn bao gồm: các hợp đồng; các kết quả giao dịch thành công trên các sàn giao dịch BDS; các phương tiện thông tin đại chúng; các phiếu điều tra thực tế thị trường của các định giá viên; các chứng cứ được ghi trong các văn bản của các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp.

Đối với các thông tin về giá BDS đã giao dịch thành công trên thị trường mà thu thập thông qua phòng vấn bằng điện thoại hoặc trực tiếp, qua phương tiện thông tin đại chúng, sàn giao dịch BDS, trên mạng Internet, v.v. thì định giá viên phải có sự thẩm định, xem xét, đánh giá và kiểm chứng thận trọng để bảo đảm những thông tin đó có đủ độ tin cậy về giá.

Đối với các BDS đang chào bán hoặc chào mua, định giá viên cần phải thu thập thông tin, so sánh giữa mức giá chào bán (giá chào bán thường cao hơn giá phổ biến trên thị trường, giá chào mua thường thấp hơn giá phổ biến trên thị trường) với giá thị trường để có sự điều chỉnh hợp lý, tìm ra mức giá phù hợp trước khi đưa vào sử dụng làm mức giá so sánh.

Định giá viên về giá phải lưu giữ các thông tin về giá thu thập được với các chi tiết cụ thể trong Hồ sơ định giá để bảo đảm đáp ứng yêu cầu kiểm tra của cơ quan quản lý Nhà nước về định giá khi cần thiết hoặc phục vụ việc giải quyết tranh chấp sau này về kết quả định giá.

### **3.5. Phân tích thông tin**

Phân tích, so sánh thông tin nhằm mục đích rút ra những điểm tương tự và những điểm khác biệt, những lợi thế và điểm bất lợi của BDS cần định giá so với BDS so sánh. Việc phân tích, so sánh được thực hiện theo 2 hình thức:

- Phân tích định lượng bao gồm: phân tích theo cặp, phân tích thống kê, phân tích hồi qui, phân tích chi phí, v.v. tìm ra mức điều chỉnh là số tiền hoặc tỷ lệ phần trăm.
- Phân tích định tính bao gồm: phân tích so sánh tương quan, phân tích xếp hạng và phòng vấn các bên liên quan; phân tích định tính cho kết quả điều chỉnh là dãy số lớn hơn (có dấu điều chỉnh là âm) hoặc nhỏ hơn (có dấu điều chỉnh là dương).

### **3.6. Điều chỉnh mức giá của các BDS so sánh căn cứ vào chênh lệch các yếu tố so sánh**

Phân tích, so sánh thông tin nhằm mục đích rút ra những điểm tương tự và những điểm khác biệt, những ưu điểm và bất lợi của BDS cần định giá so với BDS so sánh. Việc phân tích, so sánh thực hiện trước đối với các yếu tố so sánh định lượng, sau đó thực hiện đối với các yếu tố so sánh định tính.

Đối tượng điều chỉnh là giá bán hoặc giá quy đổi về đơn vị so sánh chuẩn (giá giao dịch thành công hoặc giá chào mua, giá chào bán trên thị trường sau khi đã có sự điều chỉnh hợp lý về mức giá mua bán phổ biến trên thị trường). Đất đai, trang trại: giá tính theo đơn vị so sánh chuẩn như giá/m<sup>2</sup>, giá/mét dài mặt tiền, giá/sào; căn hộ chung cư, biệt thự: giá/căn hộ, giá/m<sup>2</sup>.

Căn cứ điều chỉnh được xác định dựa vào chênh lệch các yếu tố so sánh như khả năng sinh lợi, tình trạng pháp lý, cơ sở hạ tầng, các đặc điểm tự nhiên của thửa đất, hướng nhà, cảnh quan, môi trường, thiết kế nội thất, ngoại thất, tỷ lệ sử dụng đất, chiều cao công trình giữa BDS so sánh và BDS cần định giá.

Nguyên tắc điều chỉnh bao gồm: (1) phải được chứng minh từ các chứng cứ điều tra thu thập được trên thị trường; (2) điều chỉnh giá theo chênh lệch của một yếu tố so sánh thì cố định những yếu tố so sánh khác; (3) lấy BDS cần định giá làm chuẩn.

Phương thức điều chỉnh bao gồm: (1) điều chỉnh theo số tiền tuyệt đối áp dụng đối với chênh lệch các yếu tố so sánh có thể lượng hóa thành tiền; (2) điều chỉnh theo tỷ lệ phần trăm áp dụng đối với chênh lệch các yếu tố so sánh không thể lượng hóa thành tiền; (3) định giá viên căn cứ vào điều tra thị trường, tìm ra các bằng chứng về chênh lệch giá của từng yếu tố so sánh để đưa vào tính toán, điều chỉnh cho phù hợp. Việc điều chỉnh được thực hiện trước theo số tiền tuyệt đối, sau đó thực hiện điều chỉnh theo tỷ lệ phần trăm.

Bảng dưới đây là ví dụ về điều chỉnh khi phân tích yếu tố so sánh định lượng:

<b>Yếu tố so sánh</b>	<b>BDS cần định giá</b>	<b>BDS so sánh A</b>	<b>BDS so sánh B</b>	<b>BDS so sánh C</b>	<b>BDS so sánh D</b>	<b>BDS so sánh E</b>
Giá bán		670 tr	750 tr	565 tr	700 tr	532 tr
1. Pháp lý	Sở hữu	Sở hữu	Sở hữu	Sở hữu	Sở hữu	Sở hữu
2. Điều kiện tài chính	Thị trường	Ưu đãi	Ưu đãi	Thị trường	Thị trường	Thị trường
Mức điều chỉnh		- 50 tr	- 50 tr			
Giá điều chỉnh		620 tr	700 tr	565 tr	700 tr	532 tr
3. Điều kiện bán	Khách quan	Khách quan	Khách quan	Khách quan	Khách quan	Khách quan
Mức điều chỉnh						
4. Điều kiện thị trường		- 3 tuần	- 1 tháng	- 1 năm	- 1 năm	- 1 năm
Tỷ lệ điều chỉnh				+ 10%	+ 10%	+ 10%
Mức điều chỉnh				+ 56,5		
Giá điều chỉnh		620 tr	700 tr	621,5 tr	770 tr	585,2 tr
5. Đặc điểm tài sản						
a) Vị trí		Tương đồng				
Mức điều chỉnh						
b) Kích thước (m <sup>2</sup> )	930	930	1.110	930	1.110	930
Mức điều chỉnh			- 80 tr		- 80 tr	
c) Garage	Không	Garage 2 xe	Garage 2 xe	Garage 2 xe	Garage 2 xe	Không
Mức điều chỉnh		- 36 tr	- 36 tr	- 36 tr	- 36 tr	
d) Tầng hầm	Có	Không	Không	Không	Có	Không
Mức điều chỉnh		+ 70 tr	+ 70 tr	+ 70 tr		+ 70 tr
Giá điều chỉnh cuối cùng		654 tr	654 tr	655,5 tr	654,0 tr	655,2 tr

Theo bảng trên: BDS so sánh A có 2 lần điều chỉnh (điều chỉnh thuần có giá trị 16 triệu đồng, điều chỉnh gộp có giá trị 156 triệu đồng); BDS so sánh B có 4 lần điều chỉnh (điều chỉnh thuần có giá trị 96 triệu đồng, điều chỉnh gộp có giá trị 236 triệu đồng); BDS so sánh C có 3 lần điều chỉnh (điều chỉnh thuần có giá trị 90,5 triệu đồng, điều chỉnh gộp có giá trị 162,5 triệu đồng); BDS so sánh D có 3 lần điều chỉnh (điều chỉnh thuần có giá trị 46 triệu đồng, điều chỉnh gộp có giá trị 186 triệu đồng); BDS so sánh E có 2 lần điều chỉnh (điều chỉnh thuần có giá trị 123,2 triệu đồng, điều chỉnh gộp có giá trị 123,2 triệu đồng).

Bảng dưới đây là ví dụ về điều chỉnh khi phân tích yếu tố so sánh theo định tính:

Yếu tố so sánh	BDS cần định giá	BDS so sánh AA	BDS so sánh BB	BDS so sánh CC	BDS so sánh DD	BDS so sánh EE
Giá bán (triệu đồng)		29.300,0	21.200,0	24.600,0	21.600,0	24.700,0
Diện tích		349 m <sup>2</sup>	276 m <sup>2</sup>	300 m <sup>2</sup>	248 m <sup>2</sup>	314 m <sup>2</sup>
Giá bán /m <sup>2</sup> (triệu đồng)		84,0	76,8	82,0	87,0	78,6
1. Vị trí	Trung bình	Tốt hơn	Kém hơn	Trung bình	Tốt hơn	Kém hơn
Mức điều chỉnh		-	+	0	-	+
2. Giá thuê trung bình	135,63	137,78	127,01	135,63	139,93	123,40
Mức điều chỉnh			+			+
3. Diện tích cho thuê trên diện tích xây dựng	88%	94%	93%	92%	89%	89%
Mức điều chỉnh		-	-	-		
4. Tỷ lệ cho thuê	90%	87%	85%	90%	95%	90%
Mức điều chỉnh		+	+		-	
5. Tỷ lệ chi phí	Thị trường	Thị Trường	Thị trường	Cao hơn	Thị trường	Thị trường
Mức điều chỉnh				-		
6. Bãi đậu xe	Tốt	Tốt	Tốt	Tốt	Thấp hơn	Tốt
Mức điều chỉnh					+	
Tổng điều chỉnh thuần		Âm (-)	Dương (+)	Âm (-)	Âm (-)	Dương (+)

Theo bảng trên: BDS so sánh DD có giá 87,0 triệu đồng/m<sup>2</sup> với điều chỉnh âm; BDS so sánh AA có giá 84,0 triệu đồng/m<sup>2</sup> với điều chỉnh âm; BDS so sánh AA có giá 84,0 triệu đồng/m<sup>2</sup> với điều chỉnh âm; BDS so sánh CC có giá 82,0 triệu đồng/m<sup>2</sup> với điều chỉnh âm; BDS so sánh EE có giá 78,6 triệu đồng/m<sup>2</sup> với điều chỉnh dương; BDS so sánh BB có giá 76,8 triệu đồng/m<sup>2</sup> với điều chỉnh dương.

Mức giá của BDS cần định giá sẽ nằm ở khoảng giữa từ âm chuyển sang dương, tức là từ mức giá của BDS so sánh CC (giá 82,0 triệu đồng/m<sup>2</sup>) chuyển sang mức giá của BDS so sánh EE (giá 78,6 triệu đồng/m<sup>2</sup>), là 80,5 triệu đồng/m<sup>2</sup>.

### 3.7. Xác định giá trị BDS cần định giá

- Xác định giá trị của BDS cần định giá bằng cách lấy mức giá chỉ dẫn đại diện của các BDS so sánh, bao đảm chênh lệch giữa mức giá đại diện chung và các mức giá chỉ dẫn không vượt quá 10%.
- Định giá viên cần kết hợp phân tích thêm các tiêu chí để quyết định chọn giá trị ước tính cuối cùng cho BDS cần định giá, các tiêu chí này bao gồm:
  - Trị tuyệt đối (chênh lệch giữa giá bán ban đầu và giá điều chỉnh cuối cùng) của tổng điều chỉnh nhỏ nhất .
  - Tần suất điều chỉnh (số lần điều chỉnh, số yếu tố điều chỉnh cho một BDS so sánh) càng ít càng tốt.
  - Biên độ điều chỉnh (mức hoặc tỷ lệ phần trăm điều chỉnh) của một yếu tố so sánh càng nhỏ càng tốt.

### 3.8. Ví dụ về áp dụng phương pháp so sánh để định giá BDS

BDS cần định giá là một thửa đất xây dựng nhà ở dân cư có diện tích 56m<sup>2</sup> tại phường A thành phố X. Qua thu thập thông tin trong vòng 01 năm so với ngày định giá ở khu vực này (thuộc phường A và các phường lân cận) có 3 thửa đất giao dịch thành công và có các yếu tố so sánh gần tương tự với thửa đất cần định giá. Thông tin thu thập được trình bày trong bảng dưới đây:

TT	Yếu tố so sánh	Thửa đất cần định giá	Thửa đất so sánh 1	Thửa đất so sánh 2	Thửa đất so sánh 3
1	Giá bán	Chưa biết	1,1 tỷ đồng	980 triệu đồng	1,35 tỷ đồng
2	Tổng diện tích	56m <sup>2</sup>	50m <sup>2</sup>	49 m <sup>2</sup>	60m <sup>2</sup>
3	Giá bán/m <sup>2</sup>	Chưa biết	22 tr.đồng/m <sup>2</sup>	20 tr.đồng/m <sup>2</sup>	22,5 tr.đồng/m <sup>2</sup>
4	Tình trạng pháp lý	Đã cấp GCN	Chưa cấp GCN	Đã cấp GCN	Đã cấp GCN
5	Lợi thế kinh doanh	Mặt ngõ 10m	Mặt ngõ 10m	Mặt ngõ 8m	2 mặt ngõ 8m
6	Cơ sở hạ tầng	Điện ổn định, cấp nước tốt; thoát nước kém	Điện ổn định, cấp và thoát nước tốt	Điện ổn định, cấp và thoát nước tốt	Điện ổn định, cấp và thoát nước tốt
7	Hướng	Tây	Đông	Đông Nam	Bắc
8	Cảnh quan	Nhìn ra khu dân cư	Nhìn ra khu dân cư	Nhìn ra khu dân cư	Nhìn ra công viên
9	Điều kiện thanh toán	Thanh toán tiền mặt ngay 1 lần khi mua	Thanh toán tiền mặt làm 2 lần, 60% ngay khi mua, 40% sau đó 1 năm	Thanh toán tiền mặt ngay 1 lần khi mua	Thanh toán tiền mặt ngay 1 lần khi mua

Ngoài ra, qua điều tra thị trường, thu thập được các thông tin như sau:

- Chi phí hợp thức hóa quyền sử dụng đất cho thửa đất so sánh 1 là 1 triệu đồng/m<sup>2</sup>.
- Giá đất mặt ngõ 10m cao hơn mặt ngõ 8m là 10%, kém hơn 2 mặt ngõ 8m là 5%.
- Giá đất nhìn ra công viên cao hơn giá đất nhìn ra khu dân cư là 5%.
- Giá đất khu vực thoát nước tốt cao hơn khu vực thoát nước kém là 10%.
- Giá đất của thửa đất nằm ở hướng Tây và hướng Bắc như nhau, nhưng kém hơn thửa đất nằm ở hướng Đông là 5% và kém hơn thửa đất nằm ở hướng Đông Nam là 10%.
- Lãi suất tiền vay ngân hàng kỳ hạn 1 năm là 20%/năm.

#### *Định giá:*

##### 1. Phân tích thông tin thu thập:

- Giá đất mặt ngõ 10m cao hơn mặt ngõ 8m là 10%, kém hơn 2 mặt ngõ 8m là 5%, điều này cho thấy là nếu ngõ 10m có tỷ lệ 100% thì ngõ 8m là 90%, 2 mặt ngõ 8m là 105%. Đất cần định giá ở ngõ 10m, mức điều chỉnh cho BDS 2 và 3 như sau:

Thửa đất so sánh 2 ở ngõ 8m:  $(100\% - 90\%) / 90\% = +11,11\%$

Thửa đất so sánh 3 ở 2 mặt ngõ 8m:  $(100\% - 105\%) / 105\% = -4,76\%$

- Giá đất nhìn ra công viên cao hơn giá đất nhìn ra khu dân cư là 5%, điều này cho thấy là nếu đất nhìn ra khu dân cư có tỷ lệ 100% thì đất nhìn ra công viên là 105%. Đất cần định nhìn ra khu dân cư nên mức điều chỉnh cho thửa đất so sánh nhìn ra công viên là  $(100\% - 105\%) / 105\% = -4,76\%$ .
- Giá đất khu vực thoát nước tốt cao hơn khu vực thoát nước kém 10%, điều này cho thấy là nếu đất ở khu vực thoát nước kém có tỷ lệ 100% thì đất ở khu vực có thoát nước tốt là 110%. Đất cần định giá nằm ở khu vực thoát nước kém nên mức điều chỉnh cho thửa đất ở khu vực thoát nước tốt là  $(100\% - 110\%) / 110\% = -9,09\%$ .

- Giá đất nằm ở hướng Tây và hướng Bắc như nhau, nhưng kém giá đất nằm ở hướng Đông 5% và kém hơn giá đất nằm ở hướng Đông Nam 10%, điều này cho thấy là nếu đất có hướng Đông Nam có tỷ lệ 100% thì đất có hướng Tây và Bắc là 90%, hướng Đông là 95%. Đất cần định giá nằm ở hướng Tây, mức điều chỉnh cho thửa đất hướng Đông và hướng Đông Nam như sau:  
 Thửa đất có hướng Đông:  $(90\% - 95\%)/95\% = -5,26\%$ ;  
 Thửa đất có hướng Đông Nam:  $(90\% - 100\%)/100\% = -10\%$ .
- Ngoài các điều chỉnh có liên quan tới điều kiện hạ tầng, còn có các điều chỉnh khác liên quan đến điều kiện thanh toán, chi phí cấp Giấy chứng nhận đều có thể tính cụ thể bằng tiền.

## 2. Bảng so sánh và điều chỉnh số liệu:

Từ các thông tin nêu trên, có thể lập bảng để tính toán cụ thể việc điều chỉnh giá đất đối với của các thửa đất so sánh:

TT	Yếu tố so sánh	Thửa đất cần định giá	Thửa đất so sánh 1	Thửa đất so sánh 2	Thửa đất so sánh 3
A	Giá bán	Chưa biết	1,1 tỷ đồng	980 triệu đồng	1,35 tỷ đồng
B	Tổng diện tích	56m <sup>2</sup>	50m <sup>2</sup>	49 m <sup>2</sup>	60 m <sup>2</sup>
C	Giá bán/m <sup>2</sup>	Chưa biết	22 tr.đồng/m <sup>2</sup>	20 tr.đồng/m <sup>2</sup>	22,5tr.đồng/m <sup>2</sup>
D	Điều chỉnh theo các yếu tố so sánh				
D1	<i>Điều kiện thanh toán</i>	Trả ngay	Thanh toán 2 lần	Không điều chỉnh	Không điều chỉnh
	<i>Tỷ lệ điều chỉnh</i>		- 0,07		
	<i>Mức điều chỉnh</i>		- 1,47 triệu đồng		
	<i>Giá sau điều chỉnh</i>		20,53 tr.đồng/m <sup>2</sup>		
D2	<i>Tình trạng pháp lý</i>	Đã cấp GCN	Chưa cấp GCN	Đã cấp GCN	Đã cấp GCN
	<i>Mức điều chỉnh</i>		+ 1 triệu đ/m <sup>2</sup>		
	<i>Giá sau điều chỉnh</i>		21,53 triệu đ/m <sup>2</sup>		
D3	<i>Vị trí (lợi thế kinh doanh)</i>	Ngõ 10m	Ngõ 10m	Ngõ 8m	2 mặt ngõ 8m
	<i>Tỷ lệ</i>	100%	100%	90%	105%
	<i>Tỷ lệ điều chỉnh</i>			11,11%	- 4,76%
	<i>Mức điều chỉnh</i>			+ 2,22 tr.đồng	- 1,07 tr.đồng
D4	<i>Cơ sở hạ tầng</i>	Bị ngập khi mưa	Tốt	Tốt	Tốt
	<i>Tỷ lệ</i>	100%	110%	110%	110%
	<i>Tỷ lệ điều chỉnh</i>		- 9,09%	- 9,09%	- 9,09%
	<i>Mức điều chỉnh</i>		- 1,92 tr.đồng/m <sup>2</sup>	- 1,92 tr.đồng/m <sup>2</sup>	- 1,92 tr.đồng/m <sup>2</sup>
D5	<i>Hướng</i>	Tây	Đông	Đông Nam	Bắc
	<i>Tỷ lệ</i>	90%	95%	100%	90%
	<i>Tỷ lệ điều chỉnh</i>		- 5,26%	- 10,0%	
	<i>Mức điều chỉnh</i>		-1,08 tr.đồng/m <sup>2</sup>	-2,0 tr.đồng/m <sup>2</sup>	
D6	<i>Cảnh quan</i>	Nhìn ra dân cư	Dân cư	Dân cư	Công viên
	<i>Tỷ lệ</i>	100%	100%	100%	105%
	<i>Tỷ lệ điều chỉnh</i>				- 4,76%
	<i>Mức điều chỉnh</i>				- 1,07 tr.đồng

TT	Yêu tố so sánh	Thửa đất cần định giá	Thửa đất so sánh 1	Thửa đất so sánh 2	Thửa đất so sánh 3
E	Mức giá chỉ dẫn/m <sup>2</sup>	17,50 tr.đồng/m <sup>2</sup>	18,4 tr.đồng/m <sup>2</sup>	18,31 tr.đồng/m <sup>2</sup>	18.31
G	Thông nhất mức giá chỉ dẫn				
	Số lần điều chỉnh		4	3	3
	Số điều chỉnh thuần (triệu đồng)		4,40	1,60	4,19
	Số điều chỉnh gộp		5,50	6,04	4,19

So sánh cho thấy thửa đất so sánh 2 và 3 có số lần điều chỉnh ít nhất (3 lần); số điều chỉnh thuần của thửa đất 2 là 1,6 triệu đồng và điều chỉnh gộp là 6,04 triệu đồng, số điều chỉnh thuần và điều chỉnh gộp của thửa đất 3 đều là 4,19 triệu đồng, thấp hơn thửa đất so sánh 2 nên định giá viên chọn thửa đất so sánh 3 làm mức giá chỉ dẫn cho thửa đất cần định giá.

Đơn giá đất trên m<sup>2</sup> ước tính cho thửa đất cần định giá là 18,31 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Như vậy, thửa đất diện tích 56m<sup>2</sup> có giá là 1.025,45 triệu đồng (làm tròn là 1.025 triệu đồng).

#### 4. Định giá BDS theo phương pháp thu nhập

Phương pháp thu nhập được trình bày dựa trên Tiêu chuẩn số 9 của Tiêu chuẩn định giá Việt Nam do Bộ Tài chính Việt Nam ban hành.

##### 4.1. Các thuật ngữ

1. *Phương pháp thu nhập*: là phương pháp định giá dựa trên cơ sở chuyển đổi các dòng thu nhập ròng trong tương lai có thể nhận được từ việc khai thác BDS thành giá trị hiện tại của BDS (quá trình chuyển đổi này còn được gọi là quá trình vốn hóa thu nhập) để ước tính giá trị thị trường của BDS cần định giá.
2. *Tỷ suất vốn hóa*: là một phân số dùng để diễn tả mối quan hệ giữa thu nhập và giá trị của BDS. Đó là tỷ suất lợi tức mong đợi trong 1 năm hoạt động trên tổng giá trị BDS và dùng để chuyển đổi thu nhập ròng thành giá trị BDS.
3. *Hệ số vốn hóa*: là nghịch đảo của tỷ suất vốn hóa.
4. *Tỷ suất chiết khấu*: là một phân số dùng để chuyển đổi dòng thu nhập dự tính trong tương lai thành giá trị hiện tại của BDS. Tỷ suất chiết khấu có thể là tỷ suất vốn hóa, tỷ suất lãi vay trong kỳ đầu tư, tỷ suất thu hồi vốn (tỷ suất hoàn vốn nội bộ).
5. *Tỷ suất thu hồi vốn (tỷ suất hoàn vốn nội bộ)*: là tỷ suất chiết khấu mà khi chiết khấu với tỷ suất này thì giá thu nhập tương lai bằng chi phí đầu tư ban đầu ( $NPV = 0$ , NPV là viết tắt của Net Present Value - Giá trị hiện tại thuần).
6. *Tỷ suất thuế thực*: là tỷ lệ phần trăm mức thuế thực tính trên BDS so với giá thị trường của chính BDS đó.
7. *Giá trị tài sản thu hồi (giá trị tài sản thanh lý, giá trị tài sản cuối kỳ đầu tư)*: là tổng số tiền mà nhà đầu tư nhận được vào cuối kỳ đầu tư. Giá trị tài sản thu hồi được ước tính bằng cách sử dụng tỷ suất vốn hóa thích hợp nhằm chuyển đổi mức giá mua/bán BDS mong đợi (tại thời điểm cuối kỳ đầu tư) thành giá trị tại thời điểm cần định giá.

Khi định giá, định giá viên có thể tính hoặc không tính giá trị tài sản thu hồi tùy thuộc mục đích định giá, đặc điểm BDS và thông tin có được.

#### 4.2. Nội dung phương pháp thu nhập

Phương pháp thu nhập dựa trên giả thiết là một BDS có giá trị vì nó tạo ra thu nhập cho chủ sở hữu. Giữa giá trị BDS và thu nhập từ BDS có mối quan hệ trực tiếp. Nếu những yếu tố khác không đổi, thu nhập mang lại từ BDS cho người chủ càng lớn thì giá trị của BDS càng cao.

Giá trị thị trường của một BDS bằng với giá trị hiện tại (giá trị tại thời điểm cần định giá) của các khoản thu nhập ròng có thể thu về trong tương lai từ BDS.

Phương pháp thu nhập chủ yếu được áp dụng trong định giá BDS mà định giá viên có thể dự báo được thu nhập từ BDS trong tương lai và tính được tỷ suất chiết khấu phù hợp.

Phương pháp thu nhập được chia thành hai phương pháp: (1) Phương pháp vốn hóa trực tiếp được áp dụng đối với trường hợp thu nhập từ BDS đều tư qua các năm không thay đổi và số năm đều tư là vô hạn; (2) Phương pháp dòng tiền chiết khấu được áp dụng đối với trường hợp thu nhập từ BDS đều tư qua các năm khác nhau.

Phương pháp thu nhập có liên quan chặt chẽ với việc ước tính tỷ suất vốn hóa, tỷ suất chiết khấu. Việc ước tính tỷ suất vốn hóa, tỷ suất chiết khấu được thực hiện tùy theo đặc điểm cụ thể BDS và dữ liệu thông tin trên thị trường. Dưới đây là các ví dụ về ước tính tỷ suất vốn hóa, tỷ suất chiết khấu thường gặp:

##### 1. Xác định thu nhập ròng từ cho thuê BDS

Giả sử Một chung cư gồm có 10 đơn nguyên, mỗi đơn nguyên có 01 phòng ngủ, được cho thuê với giá 3.200.000 đồng/tháng/đơn nguyên; 10 đơn nguyên, mỗi đơn nguyên có 02 phòng ngủ, được cho thuê với giá 4.800.000 đồng/tháng/đơn nguyên.

- Tổng thu nhập tiềm năng từ chung cư đó là:  
Đơn nguyên một phòng ngủ:  $10 \times 3,2$  triệu đồng  $\times 12$  tháng = 384 triệu đồng  
Đơn nguyên hai phòng ngủ:  $10 \times 4,8$  triệu đồng  $\times 12$  tháng = 576 triệu đồng  
Tổng thu nhập tiềm năng từ cho thuê: 960 triệu đồng
- Xác định tỷ lệ tổn thất do phòng trống và khách thuê nợ dây dưa:

Qua điều tra thị trường lân cận có 3 chung cư tương tự có các tỷ lệ phòng phòng trống: Chung cư thứ nhất có 28 đơn nguyên có 2 đơn nguyên bỏ trống, tỷ lệ là 7,1%; Chung cư thứ hai có 44 đơn nguyên có 3 đơn nguyên bỏ trống, tỷ lệ là 6,8%; Chung cư thứ ba có 22 đơn nguyên có 2 đơn nguyên bỏ trống, tỷ lệ là 9,1%. Như vậy, có thể lấy tỷ lệ phòng trống khoảng 9%.

Qua điều tra thị trường, tỷ lệ tổn thất do khách thuê nợ dây dưa khoảng 1,0%.

Do đó tổng thu nhập thực tế từ chung cư cần định giá là:  $960$  triệu đồng -  $(960$  triệu  $\times 10\%)$  = 864 triệu đồng

- Xác định chi phí duy tu vận hành:

Qua điều tra thị trường lân cận có 03 chung cư tương tự có chi phí duy tu vận hành: Chung cư A có chi phí 319 triệu đồng trên tổng thu nhập thực tế 912 triệu đồng, tỷ lệ phần trăm chi phí là 35%; Chung cư B có chi phí 412 triệu đồng trên tổng thu nhập thực tế 1.190 triệu đồng, tỷ lệ phần trăm chi phí là 34,6%; Chung cư C có chi phí 336 triệu đồng trên tổng thu nhập thực tế 933,3 triệu đồng, tỷ lệ phần trăm chi phí là 36%.

Như vậy, tỷ lệ chi phí duy tu bảo dưỡng khoảng 35%. Chi phí duy tu bảo dưỡng đối với chung cư cần định giá là:  $864$  triệu đồng  $\times 0,35$  = 302 triệu đồng.

Thu nhập ròng từ cho thuê chung cư là:  $864$  triệu đồng - 302 triệu đồng = 562 triệu đồng.

## 2. Xác định tỷ suất chiết khấu

**Ví dụ 1:** Giả sử cần đầu tư vào một BDS trị giá 1 tỷ đồng, trong đó 66% tổng giá trị BDS là từ vốn vay ngân hàng với tỷ suất thu hồi vốn 5%/năm; 34% tổng giá trị BDS là từ vốn vay do nhà đầu tư bỏ ra với lãi suất kỳ vọng của nhà đầu tư là 8%/năm; cần tính tỷ suất chiết khấu theo năm.

Xác định tỷ suất chiết khấu như sau:

- Chi phí tiền vay ngân hàng:  $660 \text{ triệu đồng} \times 5\%/\text{năm} = 33 \text{ triệu đồng}$ .
- Thu nhập từ vốn tự có:  $340 \text{ triệu đồng} \times 8\%/\text{năm} = 27,2 \text{ triệu đồng}$ .

Như vậy, chi phí cho số vốn 1 tỷ đồng để đầu tư vào BDS là:  $33 \text{ triệu đồng} + 27,2 \text{ triệu đồng} = 60,2 \text{ triệu đồng}$

- Tỷ suất chiết khấu năm:  $60,2/1.000 = 0,0602$  hay 6,02%

**Ví dụ 2:** Một doanh nghiệp cần đầu tư vào một BDS trị giá 10 tỷ đồng. Giả sử thế chấp lần đầu 50% giá trị BDS với lãi suất 4,5%/năm; thế chấp lần hai 25% giá trị BDS với lãi suất 7%/năm. Vốn tự có của doanh nghiệp chiếm 25% giá trị BDS với tỷ suất hoàn vốn 10%/năm; cần tính tỷ suất chiết khấu năm.

- Thế chấp lần đầu 5.000 triệu đồng, tỷ suất chiết khấu năm là:  $50\% \times 4,5\% = 2,25\%$ .
- Thế chấp lần hai 2.500 triệu đồng, tỷ suất chiết khấu năm là:  $25\% \times 7\% = 1,75\%$ .
- Vốn tự có 2.500 triệu đồng, tỷ suất chiết khấu năm là:  $25\% \times 10\% = 2,50\%$ .

Tổng tỷ suất chiết khấu năm là:  $2,25\% + 1,75\% + 2,50\% = 6,5\%$

## 3. Xác định tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR)

Tỷ suất hoàn vốn nội bộ là tỷ suất chiết khấu mà tại đó là giá trị hiện tại của các dòng tiền chi phí tương lai của dự án đầu tư đó. Nói cách khác, với tỷ suất chiết khấu đó thì giá trị hiện tại thuần NPV = 0.

- Có thể tìm IRR bằng phương pháp thử:

Chọn ngẫu nhiên  $r_1$  sao cho  $NPV_1 > 0$ , Chọn ngẫu nhiên  $r_2$  sao cho  $NPV_2 < 0$ , Chọn  $r_1, r_2$  và tính NPV dựa trên công thức:  $NPV = \frac{R_t}{(1+r)^t}$ ,

Trong đó: t là thời điểm tính theo năm,

r là tỷ suất chiết khấu,

R là lợi tức thu được trong năm

Giá trị  $NPV_1$  và  $NPV_2$  càng gần giá trị 0 thì độ chính xác của IRR càng cao

Hoặc có thể tìm IRR theo công thức:  $IRR = r_1 + \frac{NPV_1(r_2 - r_1)}{|NPV_1| + |NPV_2|}$

Phép tính tỷ suất hoàn vốn được sử dụng để tìm tỷ suất vốn hoá của các BDS tương tự trên thị trường.

**Ví dụ:** Một cửa hàng thương mại được mua với giá 196.476.273 đồng. Trong 3 năm đầu đã mang lại lợi tức lần lượt là 50 triệu đồng, 52 triệu đồng, 51 triệu đồng; dự kiến lợi tức trong 2 năm tiếp theo là 53 triệu đồng và 54 triệu đồng; hãy tính tỷ suất hoàn vốn nội bộ.

Như vậy, năm đang đầu tư có thu nhập là -196.476.273 đồng, từ năm thứ nhất tới năm thứ năm có thu nhập tương ứng là 50 triệu đồng, 52 triệu đồng, 51 triệu đồng, 53 triệu đồng, 54 triệu đồng.

Với thu nhập như trên, nếu lấy  $r_1 = 9\%$  thì  $NPV_1 = +7.186836$ ; nếu lấy  $r_2 = 11\%$  thì  $NPV_2 = -4.977.009$ . Áp dụng công thức nêu trên, tính ra  $r$  bằng khoảng 10%.

#### 4. Xác định tỷ suất thu hồi vốn

Tỷ suất thu hồi vốn là phần thu nhập từ đầu tư phát sinh trong khoảng thời gian kinh tế của tài sản trên đất. Tỷ suất thu hồi vốn được tính bằng tỷ số giữa tỷ lệ phần trăm vốn phải thu hồi trên số năm hoạt động còn lại.

**Ví dụ:** Tổng số vốn phải thu hồi là 100%, thời gian kinh tế còn lại của tòa nhà là 50 năm; tính tỷ suất thu hồi vốn hàng năm.

Tỷ suất thu hồi vốn =  $(100\%)/50 = 2\%/\text{năm}$

#### 4.3. Phương pháp vốn hóa trực tiếp

##### 1. Định nghĩa:

Vốn hóa trực tiếp là phương pháp sử dụng thu nhập để ước tính giá trị BDS bằng cách chuyên hóa lợi tức của một năm. Việc chuyên hóa này thực hiện đơn giản bằng cách chia thu nhập cho tỷ suất vốn hóa thích hợp hay nhân với hệ số thu nhập.

Công thức vốn hóa trực tiếp được viết dưới dạng:

$$V = \frac{I}{R} \text{ hoặc } V = I \times GI$$

trong đó:

V là giá trị BDS

I là thu nhập ròng trong một năm

R là tỷ suất vốn hóa

GI là hệ số thu nhập ( $GI = 1/R$ )

##### 2. Các bước tiến hành:

*Bước 1:* Ước tính thu nhập do BDS mang lại. Mỗi loại thu nhập ứng với mỗi loại tỷ suất vốn phù hợp.

*Bước 2:* Tìm tỷ suất vốn hóa hoặc hệ số thu nhập thích hợp với loại thu nhập.

*Bước 3:* Áp dụng công thức vốn hóa trực tiếp để tính giá trị BDS.

- Ước tính thu nhập từ BDS:

Vốn hóa trực tiếp dựa trên thu nhập ước tính cho một năm đơn lẻ của BDS. Thu nhập ước tính có thể là tổng thu nhập tiềm năng (PGI), tổng thu nhập thực tế (EGI), thu nhập hoạt động ròng (NOI), thu nhập từ vốn chủ sở hữu (EI), thu nhập từ vốn vay (MI), thu nhập từ đất (LI) hay thu nhập từ công trình (BI).

Xác định thu nhập ròng mang lại từ (cho thuê) BDS theo công thức sau:

$$\text{Thu nhập hoạt động} = \frac{\text{Tổng thu nhập tiềm năng}}{\text{Thất thu do tài sản không được thuê hết 100% công suất và do thanh toán dây dưa}} - \frac{\text{Chi phí vận hành, duy tu bảo dưỡng tài sản (chi phí hoạt động)}}{}$$

Tổng thu nhập tiềm năng (PGI) là toàn bộ thu nhập đối với một BDS với tỷ lệ thuê là 100% khả năng. Định giá viên xác định tổng thu nhập tiềm năng từ cho thuê BDS cần định giá thông qua điều tra từ thị trường những BDS cho thuê tương tự với BDS cần định giá. Các yếu tố xác định BDS cho thuê tương tự gồm:

tương tự về mục đích sử dụng; tương tự về hệ số sử dụng đất; tương tự về tuổi đời kinh tế còn lại của công trình; tương tự về tỷ lệ chi phí duy tu, bảo dưỡng.

Thất thu do BDS không được thuê hết 100% công suất và do thanh toán dây dưa được xác định bằng tỷ lệ trống (không có khách thuê) nhân với tổng thu nhập tiềm năng từ cho thuê BDS. Định giá viên xác định tỷ lệ trống và do thanh toán dây dưa thông qua điều tra thị trường đối với những BDS cho thuê tương tự.

Chi phí vận hành, duy tu bảo dưỡng BDS là chi phí gồm chi phí trực tiếp và chi phí gián tiếp, trong đó:

- (1) chi phí trực tiếp là những chi phí cố định mà chủ sở hữu BDS phải chi trả bất kể có khách thuê hay không (ví dụ như chi phí về thuê BDS, chi phí về bảo hiểm nhà cửa);
- (2) chi phí gián tiếp là những chi phí phải trả tỷ lệ thuận với số lượng khách thuê BDS (ví dụ như chi phí quản lý, chi phí mua ngoài đối với điện, nước, gas, dọn vệ sinh);
- (3) chi phí sưởi ấm, điều hòa nhiệt độ;
- (4) chi phí dọn vệ sinh, duy tu;
- (5) chi phí tân trang.

Định giá viên xác định tỷ lệ chi phí vận hành, duy tu bảo dưỡng BDS thông qua điều tra từ thị trường đối với những BDS tương tự.

- Xác định tỷ suất vốn hóa và hệ số thu nhập:

Tỷ suất vốn hóa thu nhập và hệ số thu nhập phản ánh mối quan hệ giữa thu nhập và giá trị được rút ra từ dữ liệu của thị trường. Điểm cơ bản là các BDS sử dụng phải tương đồng về rủi ro, thu nhập, chi phí, đặc điểm và vị trí với BDS cần định giá

Có 2 phương pháp chủ yếu xác định tỷ suất vốn hóa như sau:

*Phương pháp 1 - phương pháp tổng tỷ suất lợi nhuận:*

Tỷ suất vốn hóa được xác định theo công thức:

$$\text{Tỷ suất vốn hóa} = \text{Tỷ suất lợi nhuận của nhà đầu tư không rủi ro} + \text{Phụ phí rủi ro}$$

trong đó tỷ suất lợi nhuận của nhà đầu tư không rủi ro tính bằng lãi suất trái phiếu Chính phủ kỳ hạn 10 năm. Phụ phí rủi ro bao gồm rủi ro kinh doanh, rủi ro tài chính và rủi ro thanh khoản. Khi xác định tỷ lệ rủi ro dự kiến, định giá viên phải nghiên cứu kỹ đặc điểm đối với từng vùng, từng cơ sở kinh tế của địa phương, đặc điểm của BDS và khả năng ổn định của người thuê.

*Phương pháp 2 - phương pháp đầu tư:*

Xác định tỷ suất vốn hóa căn cứ vào trung bình có trọng số của tỷ suất thu hồi vốn và lãi suất kỳ vọng của nhà đầu tư vào BDS theo công thức sau:

$$MxR_m + (1-M)x R_e = R_o$$

trong đó:

$R_o$  là tỷ suất vốn hóa,

M là tỷ trọng vốn vay ngân hàng trong tổng số vốn đầu tư vào BDS,

(1-M) là tỷ trọng vốn huy động từ cổ đông trong tổng số vốn đầu tư vào BDS,

$R_m$  là tỷ suất thu hồi vốn,

$R_e$  là lãi suất kỳ vọng của nhà đầu tư.

#### **4.4. Phương pháp dòng tiền chiết khấu (DCF)**

##### *1. Định nghĩa:*

Phương pháp dòng tiền chiết khấu là phương pháp ước tính giá trị của BDS bằng cách chiết khấu tất cả các khoản thu, chi của dòng tiền dự kiến phát sinh trong tương lai về thời điểm hiện tại, có tính đến yếu tố lạm phát và không ổn định của thu nhập.

##### *2. Công thức:*

- Trong trường hợp dòng tiền không đều:  $V = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} + \frac{V_n}{(1+r)^n}$   
trong đó

$V$  là giá trị thị trường của BDS,

$CF_t$  là thu nhập năm thứ  $t$ ,

$V_n$  là giá trị thu hồi của BDS vào năm thứ  $n$ ,

$n$  là thời gian giữ BDS tính theo năm.

$r$  là tỷ suất chiết khấu

- Trường hợp dòng tiền đều:  $V = DF \sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+r)^t} + \frac{V_n}{(1+r)^n}$

##### *3. Các bước tiến hành:*

**Bước 1:** Ước tính doanh thu từ việc khai thác BDS.

**Bước 2:** Ước tính chi phí liên quan đến việc khai thác BDS.

**Bước 3:** Ước tính thu nhập ròng hay dòng tiền từ doanh thu và chi phí.

**Bước 4:** Ước tính giá trị thu hồi từ BDS vào cuối kỳ.

**Bước 5:** Ước tính tỷ suất vốn hoá phù hợp.

**Bước 6:** Xác định giá trị BDS.

#### **4.5. Ví dụ về phương pháp vốn hoá trực tiếp và phương pháp dòng tiền chiết khấu**

##### *1. Phương pháp vốn hoá trực tiếp*

**Ví dụ:** Cần định giá thị trường một căn nhà ở mặt tiền đường phố X. Hiện chủ sở hữu đang cho thuê toàn bộ căn nhà, doanh thu 360 triệu đồng/năm, chi phí tu bổ, sửa chữa hàng năm 10 triệu đồng, thuế 98 triệu đồng, tỷ suất vốn hoá qua điều tra thị trường cho thấy lãi suất kỳ vọng đối với hoạt động cho thuê nhà phố biến trên thị trường là 12% năm.

Thu nhập ròng hằng năm từ việc cho thuê căn nhà là:

$$360 \text{ triệu đồng} - 10 \text{ triệu đồng} - 98 \text{ triệu đồng} = 252 \text{ triệu đồng}$$

Giá thị trường của căn nhà là  $V = \frac{252}{12\%} = 2,100$  (2,1 tỷ đồng)

## 2. Phương pháp dòng tiền chiết khấu (DCF)

**Ví dụ:** Cần định giá một cửa hàng thương mại có diện tích sàn xây dựng 2.000m<sup>2</sup>, diện tích có thể cho thuê là 80% diện tích sàn xây dựng, giá cho thuê là 1,1 triệu đồng/m<sup>2</sup>/tháng (đã có thuế). Chi phí khấu hao, tu sửa, bảo dưỡng 3 tỷ đồng/năm, chi phí quản lý điều hành 1 tỷ đồng, thuế giá trị gia tăng 10%, thuế thu nhập 20% lợi tức trước thuế. Thời hạn thuê 4 năm nữa hết hạn thuê, giá thuê mới dự kiến sẽ tăng 15%, chi phí khấu hao tu sửa bảo dưỡng tăng 5%, chi phí quản lý điều hành tăng 10% và tỷ suất các loại thuế không đổi. Tỷ suất vốn hoá 12%. Tiền thu về được tính vào cuối mỗi năm.

- Tính thu nhập ròng hiện nay:

Doanh thu hiện nay là:

$$1,1 \text{ triệu đồng/m}^2/\text{tháng} \times 2.000 \text{ m}^2 \times 80\% \times 12 \text{ tháng} = 21,12 \text{ tỷ đồng}$$

$$\text{Thuế giá trị gia tăng là: } \frac{21,12 \times 10\%}{1,1} = 1,92 \text{ tỷ đồng}$$

Thu nhập trước thuế hàng năm là:

$$21,12 \text{ tỷ đồng} - 3,0 \text{ tỷ đồng} - 1,0 \text{ tỷ đồng} - 1,92 \text{ tỷ đồng} = 15,2 \text{ tỷ đồng}$$

Thu nhập ròng hàng năm hiện nay:  $15,2 \text{ tỷ đồng} \times (1 - 28\%) = 10,944 \text{ tỷ đồng}$

- Thu nhập ròng ước tính vào thời kỳ sau khi kết thúc hợp đồng cho thuê hiện nay:

Doanh thu ước tính:  $21,12 \text{ tỷ đồng} \times (1 - 15\%) = 24,288 \text{ tỷ đồng}$

Chi phí ước tính:  $(3,0 \text{ tỷ đồng} \times 1,05) - (1,0 \text{ tỷ đồng} \times 1,1) = 4,25 \text{ tỷ đồng}$

$$\text{Thuế giá trị gia tăng ước tính: } \frac{24,288 \times 10\%}{1,1} = 2,208 \text{ tỷ đồng}$$

Thu nhập trước thuế thu nhập:  $24,288 \text{ tỷ đồng} - 4,25 \text{ tỷ đồng} - 2,208 \text{ tỷ đồng} = 17,83 \text{ tỷ đồng}$

Thu nhập ròng:  $17,83 \text{ tỷ đồng} \times (1 - 0,28) = 12,8376 \text{ tỷ đồng}$

- Giá trị của cửa hàng thương mại ước tính vào năm kết thúc hợp đồng cho thuê hiện nay (cuối năm thứ tư) là:

$$\frac{12,8376 \times 10\%}{12\%} = 106,980 \text{ tỷ đồng}$$

- Giá trị cửa hàng thương mại:

$$V = 10,944 \times \sum_{r=1}^5 \frac{1}{(1,12)^r} - \frac{106,980}{(1,12)^4} =$$

$$= 10,944 \text{ tỷ đồng} \times 3,037 - 67,9879296 \text{ tỷ đồng}$$

$$= 33,2402118 \text{ tỷ đồng} + 67,9879296 \text{ tỷ đồng} = 101,2281402 \text{ tỷ đồng}$$

## 5. Định giá đất theo phương pháp thặng dư

Phương pháp thặng dư được trình bày dựa trên Tiêu chuẩn số 10 của Tiêu chuẩn định giá Việt Nam do Bộ Tài chính Việt Nam ban hành.

### 5.1. Các thuật ngữ

1. *Phương pháp thặng dư:* là phương pháp định giá mà giá trị thị trường của BDS cần định giá được xác định căn cứ vào giá trị vốn hiện có bằng cách lấy giá trị ước tính của sự phát triển giả định của BDS (tổng doanh thu) trừ đi tất cả các chi phí phát sinh để tạo ra sự phát triển đó.
2. *Tổng doanh thu của dự án:* là doanh thu dự kiến sẽ đạt được khi hoàn thành một dự án đầu tư về BDS, phù hợp với quy định của pháp luật, phù hợp quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng và xu thế vận động của cung - cầu, giá cả thị trường...
3. *Tổng chi phí đầu tư dự án:* là toàn bộ các chi phí cần thiết dự kiến đầu tư vào một dự án BDS có tiềm năng phát triển, phù hợp với các quy định về quy chuẩn kỹ thuật, định mức kinh tế, đáp ứng được mục tiêu dự án mang lại hiệu quả cao nhất.
4. *Giá đất của dự án:* là chênh lệch giữa tổng doanh thu toàn bộ dự án và chi phí đầu tư dự án.

### 5.2. Nội dung phương pháp thặng dư

Phương pháp thặng dư được áp dụng để đánh giá giá trị BDS có tiềm năng phát triển, cụ thể trong trường hợp định giá đất trống để xây dựng hoặc đất có công trình trên đất đó nhưng cần cải tạo hoặc phá dỡ xây dựng cũ để xây dựng công trình mới trên đất.

Phương pháp thặng dư dựa trên giả thiết là người mua có thể trả cho BDS phần thặng dư sau khi dùng tổng doanh thu phát triển trừ đi tổng chi phí đầu tư để tạo ra doanh thu phát triển.

Công thức tính:  $V = DT - CP$

trong đó

$V$  là giá trị BDS cần định giá,

$DT$  là tổng doanh thu của dự án,

$CP$  là tổng chi phí đầu tư dự án.

### 5.3. Các bước tiến hành định giá theo phương pháp thặng dư

**Bước 1:** Xác định mục tiêu kinh doanh, cách thức khai thác tốt nhất và hiệu quả nhất đối với dự án, phù hợp với quy định pháp luật, phù hợp quy hoạch, khả thi về điều kiện tài chính và mang lại giá trị cao nhất cho dự án.

**Bước 2:** Uớc tính tổng doanh thu phát triển của dự án, chuyển đổi tổng doanh thu đó về giá tại thời điểm cần định giá.

**Bước 3:** Uớc tính chi phí đầu tư để tạo ra doanh thu phát triển của dự án, chuyển đổi chi phí đầu tư đó về giá tại thời điểm cần định giá.

**Bước 4:** Xác định giá đất bằng kết quả tính toán của bước 2 trừ kết quả tính toán của bước 3.

Khi áp dụng phương pháp này, định giá viên cần lưu ý các điểm sau:

- Trường hợp dự án được nghiệm thu, quyết toán làm nhiều kỳ thì cần chiết khấu doanh thu, chi phí về giá tại thời điểm cần định giá. Dự án có thể nghiệm thu, quyết toán theo số lẻ năm (tính đến tháng như

1,5 năm tương đương 18 tháng; định giá viên phải quy đổi tỷ suất chiết khấu và số kỳ đầu tư theo đơn vị tính tương ứng.

- Thời điểm nghiệm thu, quyết toán dự án vào đầu kỳ hay cuối kỳ để áp dụng công thức phù hợp.

#### **5.4. Tính tổng doanh thu dự án**

Tổng doanh thu dự án được ước tính căn cứ vào quy định của Nhà nước về quy hoạch sử dụng đất, về đầu tư xây dựng, đồng thời căn cứ vào xu thế vận động của quan hệ cung - cầu và giá cả thị trường.

Cách tính cụ thể là tính toán và chuyển đổi tổng doanh thu phát triển của dự án (vào thời điểm cuối mỗi năm) về thời điểm cần định giá:

$$DT = \sum_{t=1}^n \frac{DT_t}{(1+r)^t}$$

trong đó

DT là tổng doanh thu phát triển của dự án,

DT<sub>t</sub> là doanh thu dự tính của dự án vào năm thứ t,

n là thời gian hay dòng đời của dự án,

r là tỷ suất chiết khấu hàng năm của dự án (thông thường tính theo lãi suất vốn vay ngân hàng).

#### **5.5. Tổng chi phí đầu tư để tạo ra doanh thu phát triển của dự án**

Tổng chi phí đầu tư của dự án vào thời điểm cuối mỗi năm gồm toàn bộ chi phí dự tính để đầu tư xây dựng công trình được ghi trong văn bản quyết định đầu tư, dự toán kinh phí đầu tư dự án, đó là cơ sở để chủ đầu tư lập kế hoạch và quản lý vốn khi thực hiện đầu tư xây dựng công trình. Những khoản chi phí chủ yếu bao gồm:

- (1) chi phí tư vấn đầu tư xây dựng như chi phí khảo sát, chi phí lập báo cáo đầu tư, chi phí lập dự án, chi phí thiết kế xây dựng, chi phí lập hồ sơ mời thầu, chi phí giám sát thi công xây dựng, giám sát lắp đặt thiết bị...;
- (2) chi phí quản lý dự án như các chi phí để tổ chức thực hiện các công việc quản lý dự án từ giai đoạn chuẩn bị dự án, thực hiện dự án đến khi hoàn thành nghiệm thu bàn giao đưa công trình vào khai thác sử dụng;
- (3) chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để giải phóng mặt bằng như chi phí bồi thường về đất và các loại tài sản gắn liền với đất, chi phí thực hiện tái định cư, chi phí tổ chức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, chi phí chi trả cho phần hạ tầng kỹ thuật đã đầu tư;
- (4) chi phí xây dựng công trình như chi phí tháo dỡ các vật kiến trúc cũ, chi phí san lấp mặt bằng xây dựng, chi phí xây dựng công trình tạm, công trình phụ trợ phục vụ thi công, chi phí xây dựng các hạng mục công trình;
- (5) chi phí thiết bị như chi phí mua sắm thiết bị công nghệ, chi phí đào tạo và chuyển giao công nghệ, bảo hiểm thiết bị, thuế và các loại phí liên quan;
- (6) chi phí khác như chi phí thẩm tra tổng mức đầu tư, chi phí bảo hiểm công trình;
- (7) chi phí dự phòng;
- (8) Chi phí kinh doanh như tiếp thị, bán hàng, lãi vay, lợi nhuận của nhà đầu tư, thuế...

Định giá viên phải tuân thủ quy định hiện hành của cơ quan có thẩm quyền về các phương pháp xác định tổng chi phí đầu tư dự án, các định mức kinh tế, kỹ thuật về nguyên, nhiên vật liệu, nhân công, đơn giá, ... trên cơ sở so sánh với mặt bằng giá thị trường tại thời điểm định giá và những nội dung khác có liên quan.

Cách tính cụ thể là tính toán và chuyển đổi tổng chi phí đầu tư vào thời điểm cuối mỗi năm để tạo ra doanh thu phát triển của dự án về giá tại thời điểm cần định giá:

$$CP = \sum_{t=1}^n \frac{CP_t}{(1+r)^t}$$

trong đó:

$CP$  là hiện giá tổng chi phí đầu tư dự án,

$CP_t$  là chi phí ước tính năm  $t$ ,

$n$  là thời gian hay dòng đời của dự án,

$r$  là tỷ suất chiết khấu hàng năm của dự án (thông thường tính theo lãi suất vốn vay ngân hàng).

### 5.6. Ví dụ về phương pháp thặng dư

**Ví dụ 1:** Cần định giá một khu đất có diện tích 15.000m<sup>2</sup> ở Quận X của một thành phố thuộc đô thị loại II, trước đây được dùng vào mục đích sản xuất công nghiệp, nay được phép chuyển mục đích sử dụng sang xây dựng nhà ở để bán. Hiện tại trên khu đất có nhà xưởng sản xuất diện tích 7.000m<sup>2</sup> (nhà trệt, tường gạch, vỉ kèo thép, mái tôn, nền láng xi măng), các chuyên gia đánh giá chất lượng tài sản còn lại là 30%.

*Những thông tin về dự án bao gồm:*

Theo quy định của Luật xây dựng, tỷ lệ diện tích đất sử dụng đối với dự án này để xây dựng nhà ở tối đa là 60%, tương đương tổng diện tích sân xây dựng là 9.000 m<sup>2</sup>, trong đó 60% diện tích đất xây dựng (5.400 m<sup>2</sup>) để xây dựng chung cư cao 16 tầng và 40% diện tích đất xây dựng còn lại (3.600 m<sup>2</sup>) để xây dựng nhà ở liền kề (chia thành 36 lô, mỗi lô có diện tích 100 m<sup>2</sup>).

Giá định dự án sẽ hoàn thành trong thời hạn một năm và nhà đầu tư chỉ phải bồi thường phần giá trị nhà xưởng cho doanh nghiệp bị thu hồi đất.

Căn cứ vào quy hoạch, thiết kế chi tiết của dự án và các dữ liệu do nhà đầu tư cung cấp, qua việc khảo sát phân tích thị trường BDS, thị trường xây dựng, cơ quan định giá đất thu thập được các thông tin sau:

- Đơn giá xây dựng mới nhà xưởng có kết cấu tương tự là 1 triệu đồng/m<sup>2</sup>;
- Chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng bình quân là 1 triệu đồng/m<sup>2</sup>;
- Chi phí thiết kế, quy hoạch dự án là 1 tỷ đồng;
- Chi phí xây dựng nhà chung cư bình quân là 3,5 triệu đồng/m<sup>2</sup>;
- Chi phí xây dựng bể nước, trạm bơm nước và máy phát điện dự phòng phục vụ cho tòa nhà chung cư là 1,1 tỷ đồng;
- Chi phí phá dỡ nhà xưởng cũ là 120 triệu đồng, phê liệu thu hồi được bằng 25% giá trị còn lại của nhà xưởng;
- Nhà đầu tư phải vay ngân hàng 55% chi phí xây dựng với lãi suất 17%/năm;
- Chi phí quảng cáo và bán nhà bằng 1,5% doanh thu;
- Chi phí quản lý dự án bằng 7% tổng chi phí của dự án;
- Lợi nhuận của nhà đầu tư bằng 20% tổng doanh thu của dự án;

- Giá bán căn hộ chung cư bình quân là 8,5 triệu đồng/m<sup>2</sup>, tổng diện tích các căn hộ chiếm 80% tổng diện tích sàn xây dựng nhà chung cư; đất phân lô dự kiến bán được với giá 23 triệu đồng/m<sup>2</sup> (giá này chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng).

*Áp dụng phương pháp thặng dư để định giá khu đất:*

**Bước 1:** Xác định mục đích sử dụng tốt nhất và có hiệu quả nhất của khu đất dùng cho mục đích đất ở, trong đó cơ cấu hợp lý nhất là dành khoảng 60% diện tích đất có khả năng xây dựng để xây dựng chung cư cao tầng và khoảng 40% diện tích đất còn lại để phân lô bán nền.

**Bước 2:** Uớc tính tổng doanh thu

- Doanh thu từ việc bán các căn hộ chung cư:  
$$[(5.400m^2 \times 16 \text{ tầng}) \times 80\%] \times 8,5 \text{ triệu đồng/m}^2 = 587.520 \text{ triệu đồng}$$
- Doanh thu từ diện tích đất phân lô bán nền:  
$$3.600m^2 \times 23 \text{ triệu đồng/m}^2 = 82.800 \text{ triệu đồng}$$

Tổng doanh thu dự kiến: 587.520 triệu đồng + 82.800 triệu đồng = 670.320 triệu đồng

**Bước 3: Uớc tính tổng chi phí**

- Chi phí đầu tư hạ tầng:  $15.000m^2 \times 1 \text{ triệu đồng/m}^2 = 15.000 \text{ triệu đồng}$
- Chi phí thiết kế, quy hoạch = 1.000 triệu đồng
- Chi phí xây dựng chung cư:  $(5.400m^2/\text{tầng} \times 16 \text{ tầng}) \times 3,5 \text{ triệu đồng/m}^2 = 302.400 \text{ triệu đồng}$
- Chi phí xây dựng bể nước, trạm bơm nước và máy phát điện dự phòng phục vụ cho tòa nhà chung cư = 1.100 triệu đồng
- Chi phá dỡ nhà xưởng cũ = 120 triệu đồng
- Chi phí bồi thường nhà xưởng:  $(7.000 m^2 \times 1 \text{ triệu đồng/m}^2) \times 30\% = 2.100 \text{ triệu đồng}$
- Trù giá trị phế liệu thu hồi:  $2.100 \text{ triệu đồng} \times 25\% = - 525 \text{ triệu đồng}$
- Chi phí quảng cáo bán hàng:  $1,5\% \times 670.320 \text{ triệu đồng} = 10.054,8 \text{ triệu đồng}$

Tổng chi phí xây dựng trực tiếp: 331.249,8 triệu đồng

- Trả lãi tiền vay ngân hàng:  $(55\% \times 331.249,8 \text{ triệu đồng}) \times 17\% = 3.097,2 \text{ triệu đồng}$
- Chi phí quản lý:  $7\% \times 331.249,8 \text{ triệu đồng} = 23.187,5 \text{ triệu đồng}$
- Lợi nhuận của nhà đầu tư:  $670.320 \text{ triệu đồng} \times 20\% = 134.064 \text{ triệu đồng}$

Tổng chi phí (gồm cả lợi nhuận của nhà đầu tư): 491.598,5 triệu đồng

**Bước 4:** Xác định giá đất = Tổng doanh thu dự kiến - Tổng chi phí

670.320 triệu đồng - 491.598,5 triệu đồng = 178.721,5 triệu đồng

**Giá trị của khu đất là 179 tỷ đồng (làm tròn) hoặc 20 triệu đồng/m<sup>2</sup>.**

**Ví dụ 2:** Năm 2008, UBND thành phố S có dự kiến giao một khu đất có diện tích 10.000 m<sup>2</sup> cho một công ty Y để đầu tư xây dựng một khu chung cư để bán. Hiện tại lô đất này đã được giải phóng mặt bằng, có một nhà xưởng sản xuất diện tích là 2.000m<sup>2</sup> (nhà trệt, tường gạch, vỉ kèo thép, mái tôn, nền láng xi măng), được đánh giá lại bằng 30% giá trị còn lại của ngôi nhà. Cần định giá khu đất này.

Những thông tin về dự án bao gồm:

Theo quy định về xây dựng, đối với dự án này, tỷ lệ diện tích đất sử dụng để xây dựng nhà ở tối đa là 60% tổng diện tích đất xây dựng ( $6.000 \text{ m}^2$ )

Dự án này được phép xây dựng một tòa nhà chung cư cao 12 tầng, sẽ hoàn thành trong vòng 2 năm và dự kiến đầu tư quyết toán làm 2 lần vào cuối năm thứ nhất và cuối năm thứ hai. Kế hoạch thực hiện cụ thể như sau:

1. Năm thứ nhất (dự kiến hoàn thành 60% khối lượng xây lắp):

1.1. Tổng chi phí xây dựng:

- Đơn giá xây dựng mới nhà xưởng là 1 triệu đồng/ $\text{m}^2$ ;
- Chi phí thiết kế, quy hoạch dự án là 2.400 triệu đồng;
- Chi phí xây dựng hạ tầng là 0,7 triệu đồng/ $\text{m}^2$ ;
- Chi phí xây dựng nhà chung cư là 5 triệu đồng/ $\text{m}^2$ ;
- Chi xây dựng bê tông, trạm bơm, máy phát điện dự phòng... là 1.500 triệu đồng;
- Chi phí phá dỡ nhà xưởng cũ là 100 triệu đồng;
- Chi phí bán phé liệu để thu hồi là - 30 triệu đồng;
- Chi phí quảng cáo bán nhà là 4.500 triệu đồng;
- Chi quản lý dự án bằng 5% tổng chi phí của dự án.

Các khoản chi phá dỡ, bồi thường nhà xưởng; chi đầu tư cơ sở hạ tầng; chi thiết kế, quy hoạch dự án; chi tiếp thị, quảng cáo được thực hiện trong năm đầu. Các khoản chi xây dựng nhà chung cư; chi xây dựng bê tông, trạm bơm... hoàn thành 60% khối lượng trong năm đầu. Thu do bán phé liệu để thu hồi thực hiện ngay trong năm đầu.

1.2. Doanh thu từ việc bán căn hộ chung cư:

- Từ tầng 1 đến tầng 5 giá bán là 13 triệu đồng/ $\text{m}^2$ , từ tầng 6 đến tầng 10 giá bán là 12 triệu đồng/ $\text{m}^2$ , đối với các tầng còn lại thì giá bán là 11 triệu đồng/ $\text{m}^2$ .
- Thu của khách hàng 40% giá trị căn hộ ngay sau khi ký hợp đồng. Hợp đồng được 2 bên ký vào cuối năm thứ nhất.

2. Năm thứ hai hoàn thành giá trị còn lại của dự án:

- Khách hàng nộp số tiền còn lại sau khi chìa khoá trao tay;
- Các khoản chi thực hiện vào đầu năm, các khoản thu từ khách hàng được thực hiện vào cuối năm;
- Tổng diện tích các căn hộ chung cư chiếm 80% tổng diện tích sàn xây dựng ( $6.000 \text{ m}^2 \times 80\% = 4.800 \text{ m}^2$ );
- Toàn bộ chi phí năm thứ nhất do nhà đầu tư vay ngân hàng với lãi suất 10%/năm (do năm thứ hai dùng khoản tiền thu của khách hàng nên nhà đầu tư không phải vay ngân hàng);
- Lợi nhuận của nhà đầu tư dự kiến bằng 15% tổng doanh thu dự án;
- Giá bán căn hộ chung cư chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng.

Áp dụng phương pháp thặng dư để định giá khu đất này:

1. Ước tính tổng doanh thu:

• Doanh thu năm thứ nhất:

$$[(4.800 \text{ m}^2 \times 5 \text{ tầng} \times 13 \text{ triệu đồng}/\text{m}^2) + (4.800 \text{ m}^2 \times 5 \text{ tầng} \times 12 \text{ triệu đồng}/\text{m}^2) + (4.800 \text{ m}^2 \times 2 \text{ tầng} \times 11 \text{ triệu đồng}/\text{m}^2)] \times 40\% = 282.240 \text{ triệu đồng.}$$

- Doanh thu năm thứ hai:  

$$[(4.800m^2 \times 5 \text{ tầng} \times 13 \text{ triệu đồng/m}^2) + (4.800 m^2 \times 5 \text{ tầng} \times 12 \text{ triệu đồng/m}^2) + (4.800m^2 \times 2 \text{ tầng} \times 11 \text{ triệu đồng/m}^2)] \times 60\% = 423.360 \text{ triệu đồng.}$$
- Phép liệu thu hồi: 30 triệu đồng

Tổng các khoản thu quy đổi về hiện tại:

$$282.240 + 30 + \frac{423.360}{(1 + 10\%)^1} = 667.142,0 \text{ triệu đồng}$$

## 2. Ước tính tổng chi phí:

### 2.1. Năm thứ nhất:

- Chi đầu tư hạ tầng:  $10.000m^2 \times 0,7 \text{ triệu đồng/m}^2 = 7.000 \text{ triệu đồng};$
- Chi thiết kế, quy hoạch = 2.400 triệu đồng;
- Chi xây dựng chung cư:  
 $6.000m^2 \times 5 \text{ triệu đồng/m}^2 \times 12 \text{ tầng} \times 60\% = 216.000 \text{ triệu đồng};$
- Chi xây dựng bể nước, trạm bơm nước:  $1.500 \text{ triệu đồng} \times 60\% = 900 \text{ triệu đồng};$
- Chi phí bồi thường nhà xưởng:  $2.000m^2 \times 1 \text{ triệu đồng/m}^2 \times 30\% = 600 \text{ triệu đồng};$
- Chi phá dỡ nhà xưởng cũ: 100 triệu đồng;
- Chi bán nhà, quảng cáo tiếp thị: 4.500 triệu đồng;  
Tổng chi phí xây dựng trực tiếp năm thứ nhất: 213.500 triệu đồng
- Lãi vay ngân hàng:  $213.500 \text{ triệu đồng} \times 10\% = 21.350 \text{ triệu đồng};$
- Chi phí quản lý:  $23.350 \text{ triệu đồng} \times 5\% = 10.675 \text{ triệu đồng};$   
Tổng chi phí năm thứ nhất: 245.525 triệu đồng.

### 2.2. Năm thứ hai:

- Chi xây dựng chung cư:  $6.000m^2 \times 5 \text{ triệu đồng/m}^2 \times 12 \text{ tầng} \times 40\% = 144.000 \text{ triệu đồng};$
- Chi xây dựng bể nước, trạm bơm nước:  $1.500 \times 40\% = 600 \text{ triệu đồng};$   
Tổng chi phí xây dựng trực tiếp năm thứ hai: 144.600 triệu đồng
- Chi phí quản lý:  $144.600 \text{ triệu đồng} \times 5\% = 7.230 \text{ triệu đồng};$   
Tổng chi phí năm thứ hai: 151.830 triệu đồng

Giá trị của khoản chi quy đổi về hiện tại:

$$245.240 + \frac{151.830}{(1 + 0,1)^1} = 383.027,0 \text{ triệu đồng}$$

Tổng các khoản chi (gồm cả lợi nhuận của nhà đầu tư) quy đổi về hiện tại:

$$383.027 \text{ triệu đồng} + 10\% \times 383.027 \text{ triệu đồng} = 421.347 \text{ triệu đồng.}$$

## 3. Xác định giá trị khu đất = Tổng các khoản thu quy đổi về hiện tại - Tổng các khoản chi quy đổi về hiện tai

$$667.142,0 \text{ triệu đồng} - 421.347 \text{ triệu đồng} = 245.795 \text{ triệu đồng}$$

**Giá trị khu đất là 245.795 triệu đồng, tương đương 24,57 triệu đồng/m<sup>2</sup>.**

## 6. Định giá đất theo phương pháp lợi nhuận

Phương pháp lợi nhuận được trình bày dựa trên Tiêu chuẩn số 11 của Tiêu chuẩn định giá Việt Nam do Bộ Tài chính Việt Nam ban hành.

### 6.1. Các thuật ngữ

1. *Phương pháp lợi nhuận*: là phương pháp định giá dựa trên khả năng sinh lời của việc sử dụng BDS để ước tính giá trị thị trường của BDS cần định giá.
2. *Thu nhập thực từ BDS*: là phần còn lại của tổng doanh thu sau khi trừ tổng chi phí, thuế thu nhập doanh nghiệp, lãi trên vốn mà người sử dụng BDS nhận được từ vốn của họ (tính bằng lãi suất vay vốn ngân hàng) và một khoản tiền công trả cho nhà đầu tư về điều hành hoạt động kinh doanh và những rủi ro mà họ có thể gặp trong kinh doanh (tính bằng tỷ suất lợi nhuận bình quân trên vốn).

Lãi suất bình quân ngành của loại hình kinh doanh do định giá viên xác định thông qua điều tra thị trường của loại hình kinh doanh tương tự tại khu vực, tính bình quân cho 03 năm liền kề trước thời điểm định giá.

### 6.2. Nội dung phương pháp lợi nhuận

Phương pháp lợi nhuận dựa trên giả định người đầu tư kinh doanh và người chủ sở hữu BDS là khác nhau, mặc dù trên thực tế có thể là một người duy nhất. Vì vậy, giá trị BDS là vốn hóa thu nhập thực (coi như tiền thuê) từ BDS.

Phương pháp lợi nhuận chủ yếu được áp dụng trong định giá các BDS mà việc so sánh với những BDS tương tự gặp khó khăn do giá trị của BDS chủ yếu phụ thuộc vào khả năng sinh lời từ kinh doanh dựa trên địa điểm của BDS đó. Loại hình BDS chủ yếu áp dụng phương pháp này để định giá bao gồm các loại bất động sản chuyên dùng như rạp chiếu phim, nhà hát, khách sạn, nhà hàng, trạm xăng, sân gôn, trung tâm giải trí, sàn nhảy, khu thể thao, công viên...

### 6.3. Các bước tiến hành định giá theo phương pháp lợi nhuận

**Bước 1:** xác định tổng doanh thu bán hàng và cung cấp dịch vụ, bao gồm tất cả các khoản thu từ bán hàng và cung cấp dịch vụ theo ngành nghề kinh doanh đã đăng ký theo quy định của pháp luật.

**Bước 2:** xác định tổng chi phí bao gồm: (1) chi phí nguyên, nhiên vật liệu, vật tư mua cho kinh doanh như nguyên liệu, thực phẩm, đồ uống phục vụ trong tiệm ăn; (2) chi phí lãi vay ngân hàng; (3) chi phí vận hành, quản lý doanh nghiệp như chi phí thuê nhân công, chi phí nước, điện, gas, điện thoại, sửa chữa, duy tu cửa hàng, văn phòng phẩm, khấu hao trang thiết bị...

**Bước 3:** Xác định thu nhập thực từ BDS là phần còn lại sau khi trừ đi khỏi tổng doanh thu các khoản tổng chi phí, các khoản thuế, phí và các khoản phải nộp khác theo quy định của pháp luật và tiền công trả cho nhà đầu tư.

**Bước 4:** Tìm ra giá trị BDS theo công thức:

$$\text{Giá trị thị trường của BDS} = \frac{\text{Thu nhập thực hàng năm}}{\text{Tỷ suất vốn hóa}}$$

Định giá viên căn cứ vào hướng dẫn xác định tỷ suất vốn hoá và hệ số nhân như trong Phương pháp thu nhập đã trình bày ở trên, đồng thời căn cứ hoạt động cho thuê BDS của loại hình kinh doanh tương tự tại cùng khu vực vào thời điểm định giá để xác định tỷ suất vốn hóa phù hợp.

#### 6.4. Các yêu cầu khi áp dụng phương pháp lợi nhuận

- Định giá viên phải am hiểu những kiến thức về kế toán doanh nghiệp để xác định doanh thu, chi phí hợp lý phát sinh của loại hình kinh doanh trên BDS.
- Định giá viên phải xem xét, phân tích báo cáo tài chính của doanh nghiệp 3 năm liền kề về trước, tính từ thời điểm cần định giá.
- Định giá viên phải tiến hành so sánh các chỉ tiêu lợi nhuận, tiền thuê mặt bằng của doanh nghiệp cần định giá với tỷ lệ lợi nhuận, tiền thuê phổ thông trên thị trường của những doanh nghiệp tương tự (cùng loại hình doanh nghiệp, cùng ngành nghề kinh doanh, có địa điểm tương tự...).

#### 6.5. Ví dụ về phương pháp lợi nhuận

**Ví dụ 1: định giá một khách sạn:** Cần định giá một khách sạn 3 sao 150 phòng.

Nghiên cứu báo cáo tài chính kinh doanh khách sạn trong 03 năm gần đây cho thấy:

- Thu nhập (trung bình) mỗi tháng từ kinh doanh 150 phòng là 1.200 triệu đồng.
- Tiền bán thực phẩm và đồ uống tại căng tin khách sạn là 10 triệu đồng/ngày.
- Chi phí mua thực phẩm ché biến và đồ uống là 5 triệu đồng/ngày.
- Chi phí điện, nước, điện thoại là 250 triệu đồng/tháng.
- Tiền công cho nhân viên dọn phòng là 150 triệu đồng/tháng.
- Bảo hiểm là 10 triệu đồng/tháng.
- Tiền lương cho nhân viên phục vụ khách sạn là 400 triệu đồng/tháng, trong đó 240 triệu đồng là lương của đội ngũ quản lý.
- Hoạt động kinh doanh khác: tại tầng 1 của khách sạn có 6 kiốt cho thuê với giá cho thuê là 250 triệu đồng/tháng. Khách sạn chi 20% số thu từ tiền thuê kiốt để trang trải các chi phí sửa chữa, quyết định kiốt.
- Lãi suất bình quân ngành kinh doanh khách sạn: 15%

Tính toán cụ thể định giá khách sạn:

1. Thu nhập từ cho thuê 6 kiốt:

- Thu từ cho thuê:  $250 \text{ triệu đồng} \times 12 \text{ tháng} = 3.000 \text{ triệu đồng}$ ;
- Trừ 20% chi phí:  $3.000 \text{ triệu đồng} \times 20\% = 600 \text{ triệu đồng}$ ;
- Thu nhập ròng từ cho thuê kiốt = 2.400 triệu đồng.

2. Thu nhập từ vận hành khách sạn:

- Thu nhập từ kinh doanh phòng:  $1.200 \text{ triệu đồng} \times 12 \text{ tháng} = 14.400 \text{ triệu đồng}$ ;
- Thu nhập từ bán thức ăn, bia...:  $10 \text{ triệu đồng/ngày} \times 365 \text{ ngày/năm} = 3.650 \text{ triệu đồng/năm}$ ;  
Tổng thu nhập từ 2 khoản trên: 18.050. triệu đồng.
- Trừ chi phí mua thực phẩm, bia...:  $5 \text{ triệu đồng/ngày} \times 365 \text{ ngày/năm} = 1.825 \text{ triệu đồng/năm}$ ;  
Thu nhập ròng từ vận hành khách sạn: 16.225 triệu đồng.

3. Chi phí vận hành khách sạn (theo năm):

- Tiền công cho nhân viên dọn phòng:  $150 \text{ triệu đồng} \times 12 \text{ tháng} = 1.800 \text{ triệu đồng}$ ;
- Điện, nước, điện thoại:  $250 \text{ triệu đồng} \times 12 \text{ tháng} = 3.000 \text{ triệu đồng}$ ;

- Bảo hiểm: 10 triệu đồng x 12 tháng = 120 triệu đồng;
  - Tiền lương cho nhân viên phục vụ khách sạn: 400 triệu đồng x 12 tháng = 4.800 triệu đồng;
  - Lương đội ngũ quản lý: 240 triệu đồng x 12 tháng = 2.880 triệu đồng
- Tổng chi phí vận hành khách sạn: 13.700 triệu đồng.

4. Lãi ròng từ vận hành khách sạn: 2.126 triệu đồng.

- Trừ lương cho chủ khách sạn (20%): 2.126 triệu đồng x 20% = 425 triệu đồng.
- Trừ lãi vay vốn ngân hàng = 200 triệu đồng.

Lãi ròng còn lại sau khi trừ lương cho chủ khách sạn và lãi trả ngân hàng:

2.126 triệu đồng - 425 triệu đồng - 200 triệu đồng = 1.500 triệu đồng.

Tiền thu từ bất động sản (tổng thu từ cho thuê kiốt và vận hành khách sạn):

2.400 triệu đồng + 1.500 triệu đồng = 3.900 triệu đồng.

Lãi suất bình quân ngành dịch vụ khách sạn: 15,0%/năm.

Giá trị khách sạn = 3.900 triệu đồng x  $\frac{1}{15\%}$  = 26.000.000.000 đồng

**Ví dụ 2: Định giá một cây xăng:** Cân định giá một cây xăng.

*Các thông tin từ hoạt động của cây xăng:*

1. Lợi nhuận (hoa hồng) từ bán xăng:

- Xăng: 18.000 lit/ngày x 160 đồng/lit = 2,86 triệu đồng/ngày;
- Điesel: 8.000 lit/ngày x 150 đồng/lit = 1,2 triệu đồng/ngày;
- Dầu hỏa: 5.000 lit/ngày x 160 đồng/lit = 0,8 triệu đồng/ngày;

Lãi ròng từ bán xăng dầu trên ngày: 5,06 triệu đồng/ngày, hay 1.774 triệu đồng/năm.

2. Lợi nhuận từ kinh doanh rửa xe ô tô, xe máy:

- Rửa ôtô, xe máy: 20 xe/ngày x 50.000 đồng = 1 triệu đồng/ngày; hay 365 triệu đồng/năm;
- Trừ chi phí rửa xe: - 30 triệu đồng/năm;
- Lãi ròng từ kinh doanh rửa ô tô, xe máy: 355 triệu đồng/năm

3. Lợi nhuận từ kinh doanh các mặt hàng đa dụng tại siêu thị thuộc cây xăng:

- Tổng doanh thu: 800 triệu đồng/năm;
- Tổng chi phí: 500 triệu đồng/năm;

Lãi ròng: 300 triệu đồng/năm.

Tổng lãi ròng của cả 3 loại kinh doanh trên: 2.409 triệu đồng/năm;

Trừ đi các chi phí vận hành: - 1.500 triệu đồng/năm

(bao gồm chi phí quản lý là 255 triệu đồng; tiền điện, nước là 260 triệu đồng; lương là 250 triệu đồng; duy tu, sửa chữa cửa hàng là 250 triệu đồng; giấy phép là 40 triệu đồng; trả tiền thuê đất là 60 triệu đồng;

bảo hiểm là 100 triệu đồng; điện thoại là 130 triệu đồng; văn phòng phẩm là 20 triệu đồng; kiểm toán là 35.000.000 đồng; lãi ngân hàng: 100 triệu đồng).

Tổng lãi đã trừ chi phí: 910 triệu đồng/năm.

Các chi phí cho chủ kinh doanh cây xăng cần khấu trừ:

- Lãi trả vốn vay ngân hàng: 500 triệu đồng x 10% = 50 triệu đồng/năm;
- Tiền lương của chủ doanh nghiệp: 860 triệu đồng x 25% = 215 triệu đồng/năm.

Lợi nhuận trước thuế:

910 triệu đồng - 50 triệu đồng - 215 triệu đồng = 645 triệu đồng/năm;

Thuế thu nhập doanh nghiệp: 645 triệu đồng x 28% = 108 triệu đồng/năm;

Lợi nhuận ròng còn lại sau thuế: 645 triệu đồng - 108 triệu đồng = 537 triệu đồng/năm.

*Giá trị cây xăng = 537 triệu đồng x  $\frac{1}{15\%}$  = 5.370 triệu đồng.*

**Phụ lục 2: Mẫu Chứng thư định giá**

Mẫu chứng thư định giá được trình bày dựa trên Tiêu chuẩn số 4 của Tiêu chuẩn định giá Việt Nam do Bộ Tài chính Việt Nam ban hành.

Số ...../TĐG-CT

(Doanh nghiệp, tổ chức  
định giá)

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

....., ngày .... tháng .... năm .....

**CHỨNG THƯ ĐỊNH GIÁ**

Kính gửi:.....

1. Theo đề nghị của ... tại Văn bản số ... ngày ... về việc định giá.... .

2. Thời điểm định giá: ngày .... tháng .... năm .....

3. Ngày điều tra: ngày.... tháng..... năm.....

4. Mục đích định giá:.....

5. Cơ sở định giá (nêu rõ những căn cứ chủ yếu để định giá)

- Căn cứ hồ sơ, giấy tờ pháp lý của Tổ chức phát triển quỹ đất kèm theo công văn đề nghị việc định giá số..... ngày.....

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất số .... ngày .... tháng .... năm ..... do Ủy ban nhân dân ..... cấp cho.....

- Giấy phép xây dựng số .... ngày .... (nếu có)

- Thiết kế công trình (nếu có)

- Bản vẽ hoàn công.... (nếu có)

- Hồ sơ quyết toán công trình.... (nếu có)

- Những căn cứ pháp lý khác.

6. Thực trạng BDS ...

6.1. Đất:

- Vị trí: mô tả cụ thể vị trí địa giới hành chính, vị trí địa lý, loại đường phố, địa thế, hướng đất...

- Diện tích: tổng diện tích, diện tích từng phần (nếu có), kích thước các chiều.

- Tình trạng pháp lý: ...

6.2. Nhà:

- Mô tả chung: loại nhà, cấp nhà, diện tích xây dựng, diện tích sử dụng, số tầng, số phòng.

- Kết cấu: kết cấu tổng thể toàn bộ nhà và từng bộ phận (móng, tường, mái...)

- Thực trạng: mô tả chi tiết từng bộ phận cấu thành ngôi nhà (nền, tường, mái, cửa, công trình phụ, ban công...), loại vật liệu, thiết bị được sử dụng, tình trạng thực tế từng bộ phận.

6.3. Tài sản khác gắn liền với đất:

- Các thông số kỹ thuật, thực trạng của tài sản:....

- Tính pháp lý của tài sản:....

7. Phương pháp định giá:

(Liệt kê các phương pháp đã sử dụng để định giá.....)

8. Kết quả định giá:

Trên cơ sở các tài liệu do Tổ chức.... cung cấp, qua khảo sát thực tế tại hiện trường; với phương pháp định giá..... được áp dụng trong tính toán, tổ chức, doanh nghiệp định giá (ghi rõ tên) thông báo kết quả định giá BDS..... tại thời điểm ..... như sau:

Giá đất:

Giá nhà:

Tổng giá trị đất và nhà:

Làm tròn: ..... (viết bằng chữ: ..... đồng)

Doanh nghiệp, tổ chức định giá trả lời quý Tổ chức ..... theo quy định của pháp luật hiện hành.

**Định giá viên**

(ký tên)

**Giám đốc**

(ký tên, đóng dấu)

### **Phụ lục 3: Các yếu tố so sánh cơ bản cần thu thập, điều chỉnh**

1. Tình trạng pháp lý: quyền sở hữu nhà ở cần định giá và các nhà ở so sánh phải như nhau, nếu không giống nhau thì phải thực hiện việc điều chỉnh.

**Ví dụ 1:** Cần định giá quyền sở hữu của một cửa hàng (có giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà). BDS so sánh là một cửa hàng khác đang cho thuê với thời hạn 7 năm, thời hạn thuê còn lại 4 năm. Giá thuê theo hợp đồng là 40 triệu/năm, giá thuê theo thị trường hiện tại là 50 triệu/năm. Tỷ suất chiết khấu là 10%.

**Lời giải:** Mức điều chỉnh là chênh lệch của quyền sở hữu và quyền cho thuê của BDS so sánh (đơn vị tính là triệu đồng)

Giá trị của quyền sở hữu:  $50 / 10\% = 500$ .

Giá trị của quyền cho thuê:

Hiện giá tiền thuê của 4 năm còn lại theo hợp đồng thuê:

$$40 \times \sum(1+10\%)^{-4} = 40 \times 3,1698 = 126,79.$$

Giá trị sở hữu sau khi kết thúc hợp đồng thuê:

$$(50 / 10\%) \times (1+10\%)^{-4} = 500 \times 0,6830 = 341,50.$$

Tổng giá trị của quyền cho thuê là:  $126,79 + 341,50 = 468,29$ .

Mức điều chỉnh cho yếu tố quyền sở hữu là:  $500 - 468,29 = 31,71$

**Ví dụ 2:** Một BDS so sánh (là đất vườn, ao trong cùng thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư) có diện tích 50m<sup>2</sup> được bán với giá 500 triệu đồng. Thửa đất này sử dụng ổn định từ năm 1994 và chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng có đủ điều kiện chuyển dịch sang làm đất ở. Tại thời điểm định giá, giá những thửa đất lân cận đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là 20 triệu đồng/m<sup>2</sup>.

#### **Lời giải (đơn vị tính là triệu đồng):**

Theo quy định của pháp luật thì tiền sử dụng đất phải nộp là:

$$50m^2 \times 20 \times 50\% = 500 \text{ (người sử dụng đất phải nộp 50% tiền sử dụng đất).}$$

Do đó, giá BDS so sánh này phải điều chỉnh chênh lệch về yếu tố pháp lý tăng 500 triệu đồng trước khi đưa vào so sánh.

2. Các điều khoản về tài chính của các giao dịch phải tương tự nhau, nếu không tương tự phải thực hiện điều chỉnh.

Các trường hợp phải điều chỉnh thường gặp là:

- *Bán trả làm nhiều lần*

**Ví dụ:** một BDS so sánh được bán với điều kiện thanh toán bao gồm: thanh toán lần đầu là 1 tỷ đồng. Bên mua trả góp hàng năm số tiền là 65.736.850 đồng trong thời hạn 15 năm, trả vào cuối năm, giả sử lãi suất ngân hàng là 10%/năm.

$$\text{Hệ số trả nợ vay hàng năm là: } 1 - \frac{1}{(1.1)^{15}} = 7,606$$

Giá trị hiện tại của khoản trả góp là:

$$M = 65.736.850 \text{ đồng} \times 7,606 = 500 \text{ triệu đồng}$$

Do đó, giá BDS so sánh này phải điều chỉnh chênh lệch về yếu tố thanh toán tăng 500.000.000 đồng. Giá trị thực sự của BDS này là:

$$500.000.000 \text{ đồng} + 1.000.000.000 \text{ đồng} = 1.500.000.000 \text{ đồng}$$

- *Hỗ trợ lãi suất vay thế chấp*

**Ví dụ:** Một BDS so sánh được bán với giá 800 triệu đồng, trong đó bên bán hỗ trợ cho người mua (dưới hình thức cho vay) một khoản tiền là 640.000.000 đồng với mức lãi suất ưu đãi 8% một năm (trong khi lãi suất trên thị trường là 10% một năm), thời hạn của hợp đồng vay là 15 năm.

Số tiền phải trả hàng năm theo lãi suất 8% là:

$$640.000.000 \text{ đồng} \times 0,1168295 = 74.770.880 \text{ đồng}$$

Cũng số tiền phải trả hàng năm này nếu vay theo lãi suất 10% với thời hạn 15 năm là:

$$74.770.880 \text{ đồng} \times 7,606 = 568.713.590 \text{ đồng}$$

Vậy giá trị thực của BDS này là:

$$800.000.000 \text{ đồng} - 640.000.000 \text{ đồng} + 568.713.590 \text{ đồng} = 728.713.590 \text{ đồng}$$

3. Điều chỉnh giá theo thời hạn giao đất.

**Ví dụ:** Thời hạn giao đất của thửa đất được chọn làm BDS so sánh là 50 năm. Tại thời điểm định giá, mức giá giao dịch phổ biến là 20 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Tìm mức giá để so sánh.

Theo quy định của pháp luật thì dự án có thời hạn sử dụng đất dưới 70 năm được giảm mức thu tiền sử dụng đất của mỗi năm không được giao đất là 1,2% của mức thu 70 năm, theo công thức sau:

$$\text{Giá đất} = \text{Giá đất chuẩn} - [\text{Giá đất chuẩn} \times (70 - n) \times 1,2\%],$$

trong đó

n là số năm dự án được giao đất.

Do đó trước khi đưa vào so sánh cần điều chỉnh giá thửa đất so sánh theo tiền sử dụng đất tương ứng với thời hạn 50 năm.

Áp dụng công thức trên, tiền sử dụng đất của thời hạn 50 năm như sau:

$$\text{Tiền sử dụng đất} = 20.000.000 \text{ đồng} - [20.000.000 \text{ đồng} \times (70 - 50) \times 1,2\%] = 15.200.000 \text{ đồng}.$$

Kết luận: Mức giá đưa vào so sánh đối với tiền sử dụng đất của thời hạn giao đất 50 năm là 15,2 triệu đồng/m<sup>2</sup>.

4. Tình hình thị trường lúc giao dịch.

Tình hình thị trường lúc giao dịch BDS cần định giá và các BDS so sánh phải tương tự nhau. Nếu có bất kỳ sự biến động giá nào thì định giá viên phải thực hiện việc điều chỉnh. Tỷ lệ điều chỉnh biến động giá phải căn cứ vào số liệu điều tra trên thị trường.

**Ví dụ:** Giao dịch 1 có tình trạng là mua vào tháng 3/2007 với giá 1,5 tỷ đồng; bán lại vào 7/2008 với giá 1,62 tỷ đồng, có nghĩa là tăng 10,8 % về giá trị và khoảng 0,68% /tháng.

Giao dịch 2 có tình trạng mua vào tháng 4/2007 với giá 1,535 tỷ đồng; bán lại vào tháng 2/2008 với giá 1,642 tỷ đồng, có nghĩa là tăng 7,0%, khoảng 0,70 % /tháng.

Giao dịch 3 có tình trạng mua vào tháng 10/2007 với giá 1,480 tỷ đồng; bán lại vào tháng 2/2008 với giá 1,520 tỷ đồng, có nghĩa là tăng 2,7%, khoảng 0,67% /tháng.

Kết luận: tỷ lệ tăng giá bình quân hàng tháng là 0,68%.

5. Địa điểm, địa thế, khoảng cách đến chợ, siêu thị, trường học, bệnh viện, công viên, bến xe bus, v.v.

Việc điều chỉnh sự chênh lệch về yếu tố địa điểm cần quy đổi thành chênh lệch về thời gian hoặc chi phí phát sinh khác, căn cứ vào chứng cứ thu thập từ thị trường.

6. Các đặc điểm tự nhiên như hình dáng, chiều rộng mặt tiền, chiều sâu lô đất, hướng.

Việc điều chỉnh sự chênh lệch về đặc điểm tự nhiên của BDS cần quy đổi thành chênh lệch về giá giao dịch trên thị trường hoặc chi phí phát sinh để khắc phục điểm bất lợi, căn cứ vào chứng cứ thu thập từ thị trường.

7. Qui hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng.

Khi xem xét so sánh giá bán của các BDS cần chú ý đến BDS cần định giá với các BDS so sánh có đồng dạng với nhau về quy hoạch của khu vực hay không.

8. Đặc điểm tài sản trên đất như ngôi nhà chính và các công trình phụ.

Các công trình xây dựng trên đất là một bộ phận quan trọng cấu thành BDS và đóng góp vào chi phí hình thành, tính hữu dụng, tính thẩm mỹ của BDS. Do đó, khi xem xét so sánh giá trị của các BDS cần phải chú ý xem xét tỉ mỉ yếu tố này. Điều chỉnh yếu tố này theo số tiền tuyệt đối.

---

*Báo cáo* 3

**Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế  
giải quyết khiếu nại về bồi thường,  
hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước  
thu hồi đất tại Việt Nam**



## TÓM TẮT

### Đặt vấn đề

Thực tế trong nhiều năm qua cho thấy các tranh chấp, khiếu nại hành chính và tố cáo về đất đai chiếm tới 70% tổng lượng khiếu kiện của dân, trong đó khiếu nại hành chính về giá đất lại chiếm tới 70% tranh chấp, khiếu nại hành chính và tố cáo về đất đai (số liệu năm 2005). Tổng lượng khiếu nại có xu hướng tăng lên mà chưa có biểu hiện giảm đi. Cho đến đầu năm 2010, nhiều địa phương cho rằng lượng khiếu nại hành chính về giá đất đê tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đang chiếm tới 90% tổng lượng khiếu kiện của dân. Tình hình này chứng tỏ cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nói chung, cũng như cơ chế giải quyết các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn còn nhiều nhược điểm, chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc từ thực tế của quá trình chuyển dịch đất đai.

Từ phía khác, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế theo xu hướng toàn cầu hóa đang đòi hỏi tất cả các nước phải có một hệ thống pháp luật tương đồng về giải quyết khiếu nại hành chính. Yêu cầu này được đặt ra nhằm bảo đảm sự bình đẳng trong môi trường đầu tư, bảo vệ được quyền lợi chính đáng của các nhà đầu tư nước ngoài. Yêu cầu hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đã được đặt ra trong Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ và các quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới.

Luật Khiếu nại, tố cáo của Việt Nam được Quốc hội thông qua vào năm 1998, trong đó đã quy định khá cụ thể về trình tự thực hiện, số lượng thủ tục, thời gian tiến hành, nội dung giải quyết. Luật Đất đai 2003 cũng đã có những quy định khá chi tiết về giải quyết các tranh chấp đất đai, giải quyết các khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai mà cơ chế giải quyết có khác với các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Sau 6 năm thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo, Quốc hội Việt Nam đã quyết định sửa đổi, bổ sung Luật này vào năm 2004 và 2005. Mặc dù đã sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo 2 lần trong 2 năm liền, Luật Đất đai đã được Quốc hội thông qua 3 lần nhưng vẫn chưa tạo được tính thống nhất. Trên thực tế, hiện nay vẫn đang tồn tại quá nhiều bất cập so với yêu cầu của cuộc sống thực tế. Tình trạng không giải quyết khiếu nại hoặc có giải quyết nhưng quá chậm là hiện tượng phổ biến ở hầu hết các địa phương. Khiếu nại cũ không giảm được mà khiếu nại mới lại tăng lên nhiều hơn.

Như vậy, việc nghiên cứu cơ chế phù hợp để giải quyết có hiệu quả các khiếu nại hành chính của người bị thu hồi đất đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một nhu cầu bức xúc cần đặt ra. Một mặt, nghiên cứu này đáp ứng ngay cho thực tế giải quyết các khiếu nại phát sinh trong các dự án đầu tư ở Việt nam, mặt khác kết quả nghiên cứu sẽ đóng góp trực tiếp cho quá trình xây dựng pháp luật về khiếu nại hành chính và sửa đổi Luật Đất đai của Việt Nam.

Báo cáo “*Nghiên cứu về hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam*” bao gồm một số nội dung chính: (1) Quá trình xây dựng hệ

thống pháp luật, hệ thống pháp luật hiện hành và việc thực thi pháp luật về khiếu nại hành chính đối với đất đai ở Việt Nam; (2) Phân tích kinh nghiệm quốc tế về giải quyết khiếu nại hành chính của dân; (3) Kết quả nghiên cứu điểm về các yếu kém trong giải quyết khiếu nại hành chính liên quan tới bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (4) Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết bức xúc, khiếu nại về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bao gồm 2 nội dung: một là dự thảo nội dung một văn bản hướng dẫn thực hiện cơ chế độc lập giải quyết các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư áp dụng cho các dự án đầu tư, áp dụng thử nghiệm cho các dự án của Ngân hàng Thế giới; hai là nội dung sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với quy định pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai.

### **Quá trình xây dựng và thực thi pháp luật về khiếu nại hành chính ở Việt Nam**

Quá trình xây dựng pháp luật về khiếu nại hành chính ở Việt Nam được thể hiện tóm tắt trong bảng dưới đây:

Thời gian	Tên văn bản pháp luật	Nội dung chủ yếu
1946 - 1959	Hiến pháp năm 1946	Chưa xác lập quyền được khiếu nại hành chính của công dân
1959 - 1981	Hiến pháp năm 1959	Công dân có quyền khiếu nại và tố cáo với bất cứ cơ quan Nhà nước nào về những hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên cơ quan nhà nước. Những việc khiếu nại và tố cáo phải được xét và giải quyết nhanh chóng. Người bị thiệt hại vì hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước có quyền được bồi thường
1981 - 1991	Pháp lệnh quy định về việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân	Quy định về quy trình khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính trong giai đoạn thực hiện cơ chế kinh tế Nhà nước bao cấp.
1991 - 1998	Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân	Pháp lệnh quy định về quy trình khiếu nại hành chính của công dân và giải quyết khiếu nại hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong giai đoạn bắt đầu quá trình Đổi Mới. Đây cũng là một phần trong các nội dung đổi mới kinh tế của Nhà nước.
1998 - 2004	Luật Khiếu nại, tố cáo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trưởng hợp phổ biến là được khiếu nại hành chính 2 lần, lần đầu là khiếu nại trực tiếp lên cơ quan ban hành quyết định hành chính hoặc cơ quan mà các công chức có hành vi hành chính bị khiếu nại; lần thứ hai khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên hoặc khởi kiện ra tòa án.</li> <li>▪ Trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính là người đứng đầu các cơ quan hành chính của Nhà nước.</li> <li>▪ Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Tổng Thanh tra Nhà nước nếu phát hiện quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng của Chủ tịch UBND cấp tỉnh có vi phạm pháp luật thì có quyền yêu cầu người đã ra quyết định xem xét lại quyết định giải quyết đó.</li> <li>▪ Khi phát hiện quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng có vi phạm pháp luật mà Chủ tịch UBND cấp tỉnh không xem xét lại, Tổng Thanh tra Nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ xem xét, báo cáo để Thủ tướng Chính phủ quyết định.</li> </ul>

<p><b>2004 - đến nay</b> Luật Đất đai</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của UBND cấp nào mà bị khiếu nại thì UBND cấp đó có trách nhiệm giải quyết lần đầu.</li> <li>▪ Khi người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu của UBND cấp huyện thì có quyền lựa chọn hoặc khởi kiện ra tòa án hành chính hoặc tiếp tục khiếu nại lên UBND cấp tỉnh để được giải quyết.</li> <li>▪ Khi người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của UBND cấp tỉnh thì có quyền khởi kiện ra tòa án hành chính mà không được tiếp tục khiếu nại lên các cơ quan Trung ương.</li> </ul>
<p><b>2004 - 2005</b> Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo</p>	<p>Luật này tập trung vào sửa đổi, bổ sung về trách nhiệm giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng, Tổng Thanh tra và Thủ tướng Chính phủ, trong đó chủ yếu là cách giải quyết các trường hợp quyết định giải quyết cuối cùng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà có biểu hiện không phù hợp pháp luật và những trường hợp phức tạp có liên quan tới nhiều địa phương, nhiều Bộ, nhiều ngành.</p>
<p><b>2005 - đến nay</b> Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Không sử dụng thuật ngữ quyết định giải quyết cuối cùng của cơ quan hành chính buộc phải thi hành mà gọi là quyết định giải quyết lần thứ hai, người khiếu nại có quyền tiếp tục khởi kiện ra Tòa án hành chính;</li> <li>▪ Có quy định cụ thể về kỷ luật đối với người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại nhưng không giải quyết hoặc giải quyết muộn hơn thời hạn theo quy định;</li> <li>▪ Cụ thể hóa một số nội dung của quá trình giải quyết, nội dung của quyết định giải quyết</li> <li>▪ Cho phép người khiếu nại sử dụng trợ giúp pháp lý của luật sư.</li> </ul>

Hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai có thể được đánh giá như sau:

- Quy định của pháp luật chưa bảo đảm tính hệ thống, vẫn còn khoảng trống và khoảng chồng chéo.
- Việc giải quyết khiếu nại hành chính theo sự phán quyết của hệ thống hành chính bị hạn chế, nhiều nhất được giải quyết ở 2 cấp, trong đó cấp thứ nhất lại chính là cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính. Như vậy, từ góc độ thực tiễn của tính khách quan thì chỉ còn một cấp giải quyết hoặc không có cấp nào giải quyết. Công việc giải quyết chủ yếu là ở bên tòa án hành chính, trong khi lực lượng thẩm phán hành chính còn yếu cả về số lượng lẫn chất lượng. Sơ đồ giải quyết như vậy chắc chắn không đáp ứng được nhu cầu khiếu nại ngày càng tăng cùng với diện tích đất bị thu hồi để giao cho các dự án đầu tư.

Để đánh giá về kết quả giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 30/2004/QH11 (15/06/2004) về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, trong đó đã chỉ rõ những nguyên nhân gây nên tình trạng phức tạp trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, cụ thể bao gồm:

- Một số ngành, địa phương chưa quan tâm đúng mức đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- Chính sách, pháp luật trong một số lĩnh vực chưa đầy đủ, thiếu thống nhất;

- Không ít cán bộ, công chức còn thiếu ý thức trách nhiệm, không thực hiện đúng quy định của pháp luật về thời hạn, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- Còn có những cơ quan, cá nhân có thẩm quyền đã ban hành những quyết định không đúng hoặc có hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân;
- Chưa quan tâm đến việc tiếp, đối thoại, lắng nghe ý kiến nhân dân, nhất là người giải quyết khiếu nại lần đầu còn thiếu trách nhiệm, thiếu sâu sát, không chịu sửa chữa những quyết định, hành vi sai trái của chính mình, người giải quyết khiếu nại các lần tiếp theo còn nể nang, bao che cho cấp dưới;
- Có trường hợp còn sách nhiễu, thách đố công dân đi khiếu nại, tố cáo;
- Một số cơ quan, cán bộ, công chức và người khiếu nại, tố cáo không chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết đúng và đã có hiệu lực pháp luật, gây thêm phức tạp.

Theo số liệu tổng kết giai đoạn 1998 - 2004, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân là rất khả quan. Tuy nhiên, xem xét vấn đề giải quyết khiếu nại dưới góc độ chất lượng, có thể thấy các quyết định giải quyết có chất lượng chưa cao.

Phân tích sâu hơn về cấu trúc hệ thống pháp luật của Việt Nam và hiệu quả triển khai trên thực tế, có thể chỉ ra những nhược điểm cụ thể của hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và pháp luật về đất đai bao gồm:

- Hiện nay, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam chưa cho phép khiếu nại đối với các văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, một quyết định hành chính hoặc quyết định giải quyết khiếu nại hành chính được ban hành dựa trên cơ sở một số văn bản quy phạm pháp luật trái với khung pháp luật sẽ không có cách thức để giải quyết đúng.
- Đối với các khiếu nại hành chính về đất đai, người khiếu nại không được quyền gửi đơn khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan trung ương. Sau khi có quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì chỉ còn biện pháp khởi kiện ra tòa án hành chính. Quy định này hoàn toàn làm giảm quyền khiếu nại của người dân, nhất là khi chất lượng quyết định giải quyết khiếu nại của các cấp địa phương không cao.
- Pháp luật hiện hành cho phép khiếu nại đối với hành vi hành chính của cơ quan hành chính hoặc công chức làm việc trong bộ máy hành chính, nhưng lại chưa có quy định cụ thể về hành vi hành chính, khó có thể khiếu nại về hành vi hành chính.
- Pháp luật hiện hành quy định rõ các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho dân nhưng người dân khó nhận thức được trường hợp khiếu nại của mình phải đưa đơn lên cơ quan nào để giải quyết. Nếu đưa sai địa chỉ thì gần như đơn đó không được giải quyết.
- Pháp luật có quy định phải công khai quyết định giải quyết khiếu nại. Trên thực tế, các địa phương chưa thực hiện tốt quy định này.
- Hiện nay, pháp luật không cho phép khiếu nại đồng người, khiếu nại được giải quyết cho từng trường hợp cụ thể của tổ chức hay cá nhân. Trên thực tế, việc thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lại tác động đến cả một cộng đồng dân cư đồng người. Cơ chế giải quyết khiếu nại đồng người cũng cần được đặt ra và giải quyết theo một cơ chế phù hợp.
- Bước cuối cùng, người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của hệ thống hành chính thì có quyền khởi kiện ra tòa án hành chính. Trên thực tế, thủ tục giải quyết ở hệ thống tòa án khá phức tạp và năng lực giải quyết những khiếu nại về đất đai của tòa án cũng còn nhiều bất cập. Người dân thường không muốn khởi kiện ra tòa án mà vẫn muốn khiếu nại tiếp tục lên các cơ quan hành chính ở Trung ương.

#### **Phân tích kinh nghiệm quốc tế về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính của dân**

Báo cáo đã phân tích kinh nghiệm của các nước công nghiệp phát triển trong việc giải quyết các khiếu nại hành chính của dân với cơ chế áp dụng hệ thống cơ quan tài phán hành chính. Kinh nghiệm về vận hành cơ quan tài phán hành chính ở Hoa Kỳ, Australia, Singapore, v.v. cho thấy các ưu điểm bao gồm:

- Bảo đảm tính chuyên môn hóa cao, giải quyết được những vấn đề có liên quan đến pháp luật chuyên ngành như đất đai.
- Bảo đảm tính linh hoạt, thủ tục không nặng nề như trong hệ thống tòa án; bảo đảm hiệu quả cao do người giải quyết có trình độ chuyên sâu; bảo đảm công bằng do tính độc lập của hệ thống tài phán hành chính với hệ thống hành chính; khuyến khích được sự hòa giải giữa các bên tham gia tranh chấp hành chính.
- Bảo đảm thời gian cho hệ thống hành chính chuyên tâm vào công việc hành chính; tránh cho các công chức của bộ máy hành chính không phải vướng víu vào các tranh chấp hành chính mang tính cá nhân.
- Bảo đảm hiệu quả kinh tế cao cả cho Nhà nước và cho người có khiếu nại hành chính.
- Những tài liệu chuẩn bị trong quá trình giải quyết của cơ quan tài phán hành chính có chiêu sâu về chuyên môn, sẽ là những tài liệu quan trọng giúp cho tòa án hành chính thụ lý vụ án khi người khiếu nại quyết định khởi kiện vụ án hành chính ra tòa án hành chính.

Báo cáo giới thiệu tiếp một số kết quả nghiên cứu mới nhất của một số tổ chức phát triển quốc tế về giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án đầu tư gây ra. Nhóm Ngân hàng Thế giới (The World Bank Group) rất quan tâm nghiên cứu để đưa ra những cơ chế giải quyết phù hợp.

Ở Việt Nam hiện nay, chưa có quy định của pháp luật về trách nhiệm của các dự án đầu tư tham gia vào việc giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra. Các khiếu nại có liên quan đến dự án đầu tư đều được giải quyết theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và tòa án hành chính. Để tiếp thu kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới về quy trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra, Bảng dưới đây sẽ phân tích sự phù hợp của cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam so với quy trình giải quyết khiếu nại do Nhóm Ngân hàng Thế giới đề xuất.

Số TT	Quy trình của WB/IFC	Sự thực hiện tại Việt Nam
1	<b>Cam kết của tổ chức</b>	Theo quy định của pháp luật, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đều có cam kết phải giải quyết tốt nhất các khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án đầu tư gây ra từ khâu tiếp dân, nhận hồ sơ, giải quyết, công khai kết quả, v.v. nhưng còn nhiều khiếm khuyết trong triển khai thực hiện trên thực tế ở các địa phương.
2	<b>Các nguyên tắc</b>	
2.1	<b>Công bằng</b>	Chưa bảo đảm thực sự công bằng do cơ chế giao cho các cơ quan hành chính giải quyết trực tiếp.
2.2	<b>Khách quan, độc lập</b>	Không bảo đảm nguyên tắc khách quan và độc lập do cơ chế giao cho các cơ quan hành chính giải quyết trực tiếp.
2.3	<b>Đơn giản, dễ tiếp cận</b>	Trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính đã được cải cách ngày một đơn giản hơn và dễ tiếp cận hơn nhưng người khiếu nại vẫn gặp khó khăn trên thực tế do việc thực thi pháp luật chưa tốt ở các địa phương.
2.4	<b>Kịp thời, hiệu quả</b>	Pháp luật có quy định rõ quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại bảo đảm tính kịp thời và yêu cầu giải quyết bảo đảm tính hiệu quả nhưng trên thực tế quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại chưa hợp lý, người khiếu nại mất nhiều thời gian mà chưa đưa được đơn tới đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết và các cơ quan có trách nhiệm tiếp dân chưa hướng dẫn được người có khiếu nại về pháp luật cũng như việc hoàn chỉnh hồ sơ khiếu nại.

Số TT	Quy trình của WB/IFC	Sự thực hiện tại Việt Nam
2.5	<i>Nhanh chóng, cân đối</i>	Pháp luật có quy định rõ về thời hạn giải quyết khiếu nại bảo đảm tính hợp lý về thời gian nhưng thời gian giải quyết thường bị kéo dài hơn nhiều so với thời hạn giải quyết theo quy định.
2.6	<i>Sự tham gia của cộng đồng</i>	Chưa có quy định của pháp luật về quy trình động viên sự tham gia của cộng đồng vào việc giải quyết các khiếu nại hành chính.
3	<b>Nhân lực thực hiện</b>	Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính của dân được bố trí nhân lực đủ để thực hiện tốt việc giải quyết khiếu nại của dân nhưng số lượng khiếu nại quá lớn nên nhân lực luôn thiếu và chất lượng cũng không cao, kinh phí chưa đủ để đầy nhanh tiến độ giải quyết.
4	<b>Quá trình thực hiện</b>	
4.1	<i>Tiếp nhận khiếu nại</i>	Khâu tiếp nhận đơn khiếu nại chưa tốt, người khiếu nại gặp khó khăn trong việc đưa đơn khiếu nại tới đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết.
4.2	<i>Phân loại và thụ lý</i>	Do thiếu nhân lực cả về số lượng và chất lượng nên việc phân loại và thời điểm thụ lý giải quyết luôn chậm hơn so với thời hạn theo quy định.
4.3	<i>Thông báo cho người khiếu nại</i>	Pháp luật có quy định phải thông báo cho người có đơn khiếu nại nhưng thường việc thông báo này không được thực hiện đầy đủ trên thực tế.
4.4	<i>Xem xét và quyết định</i>	Quá trình xem xét giải quyết thường chậm hơn so với thời hạn theo quy định của pháp luật.
4.5	<i>Giám sát và đánh giá</i>	Pháp luật chưa quy định và trên thực tế cũng chưa triển khai quy trình giám sát và đánh giá quá trình giải quyết các khiếu nại hành chính.
4.6	<i>Công khai kết quả giải quyết</i>	Pháp luật có quy định việc công khai kết quả giải quyết, việc công khai này cũng được thực hiện chưa tốt ở hầu hết các địa phương.
5	<b>Phân tích hiệu quả</b>	Các địa phương có thực hiện việc phân tích hàng năm, năm năm về hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính, có thực hiện việc rút kinh nghiệm để cải tiến tốt hơn.

### **Tổ chức thực hiện nghiên cứu điểm phát hiện các khuyết khuyết trong hệ thống pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính đối với thu hồi đất và giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Trong thời gian từ tháng 3 tới tháng 5 năm 2010, Viện Xã hội học (thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam) đã thực hiện một nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế xã hội của việc bồi thường theo giá đất thị trường và hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại tại 3 địa phương cấp tỉnh gồm Bắc Ninh, thành phố Hồ Chí Minh và Đắc Lắc. Tại mỗi địa phương cấp tỉnh, lựa chọn từ 1 tới 2 quận/huyện, tại mỗi quận/huyện chọn từ 1 tới 4 phường/xã để nghiên cứu.

Việc nghiên cứu được tiến hành theo 2 hình thức: hình thức thứ nhất là điều tra xã hội học theo mẫu điều tra in sẵn; hình thức thứ hai là phỏng vấn sâu để lấy ý kiến theo chủ đề. Điều tra xã hội học theo mẫu được thực hiện với 600 người theo phiếu điều tra (cần lưu ý là trong số sáu dự án sử dụng nguồn vốn Chính phủ được lựa chọn, thành phố Hồ Chí Minh có số hộ gia đình bị ảnh hưởng lớn nhất, nhưng tại thời điểm thực hiện điều tra, mới có 2 trong 4 quận/huyện hoàn thành chi trả đền bù. Hơn nữa, nhiều hộ gia đình đã di dời khỏi khu vực dự án mà không để lại địa chỉ mới, do vậy mẫu điều tra không bao gồm những hộ này. Thực tế này đã khiến kết quả điều tra không được như mong đợi). Việc phỏng vấn sâu được thực hiện dưới 2 dạng: thảo luận nhóm với những người bị thu hồi đất và phỏng vấn cá nhân với các công chức trong bộ máy quản lý. Nhóm nghiên cứu đã thực hiện thảo luận nhóm với 8 nhóm người bị ảnh hưởng do bị thu hồi đất và phỏng vấn 32 công chức ở nhiều cương vị khác nhau.

Đây là một nghiên cứu điều tra nhằm đáp ứng cho nhiều mục đích mà tại nghiên cứu này chỉ khai thác các số liệu có liên quan đến (a) đánh giá của người bị thu hồi đất về một số thủ tục có liên quan đến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, và (b) đánh giá của người có khiếu nại về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay, bao gồm (i) mức độ hài lòng và những khó khăn gặp phải trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại, (ii) đánh giá về nơi gửi đơn khiếu nại lần đầu và mức độ giải quyết của cơ quan nhận đơn; (iii) kiến nghị của người có khiếu nại về việc hoàn chỉnh cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Trên địa bàn khảo sát tại tỉnh Đắc Lắc, thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bắc Ninh, nhóm khảo sát đã lấy ý kiến đánh giá của 600 trường hợp bị thu hồi đất, trong đó có 372 trường hợp khiếu nại về các khía cạnh khác nhau của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (227 tại Đắc Lắc, 128 tại thành phố Hồ Chí Minh và 17 tại Bắc Ninh).

Số liệu khái quát về số lượng ý kiến không hài lòng về các khía cạnh khác nhau của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và số lượng đơn khiếu nại tương ứng cho thấy khoảng 2/3 số lượng ý kiến không hài lòng không có khiếu nại. Như vậy, số lượng ý kiến không hài lòng về các quy định của pháp luật chiếm một tỷ lệ rất cao.

Ý kiến của người bị thu hồi đất nói chung là hài lòng về việc thực hiện phổ biến thông tin có liên quan tới quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Việc tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất đóng góp cho phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một bước quan trọng của quá trình thực hiện. Nghị định số 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định rõ việc công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, tiếp thu ý kiến của người bị thu hồi đất và lập báo cáo cụ thể về những nội dung đã tiếp thu và những nội dung không tiếp thu. Thực hiện tốt bước công việc này có tác động làm giảm lượng khiếu nại của dân.

Theo 600 ý kiến của người bị thu hồi đất, có 40,8% số lượng ý kiến nói rằng được gộp ý cho phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trên 34,5% nói là chỉ được thông báo về phương án và 24,7% nói là không được biết gì về phương án này. Đối với ý kiến góp ý về giá đất, có 16% cho rằng ý kiến của mình được chấp nhận và có điều chỉnh; 31% cho rằng được chấp nhận để tham khảo; 51% cho rằng không được chấp nhận và 2% không muốn gộp ý. Đối với ý kiến góp ý về giá trị bồi thường đối với tài sản, có 3% cho rằng ý kiến của mình được chấp nhận và có điều chỉnh; 45% cho rằng được chấp nhận để tham khảo; 34% cho rằng không được chấp nhận và 18% không muốn gộp ý. Đối với ý kiến góp ý về việc lựa chọn nơi tái định cư, có 9% cho rằng ý kiến của mình được chấp nhận và có điều chỉnh; 32% cho rằng được chấp nhận để tham khảo; 41% cho rằng không được chấp nhận và 18% không muốn gộp ý.

Về mức độ hài lòng của 196 người trả lời về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay, chỉ có 1% cho là hài lòng; có 7,7% cho là chấp nhận được và có tới 91,4% cho là không hài lòng và rất không hài lòng. Trong các ý kiến được hỏi chi tiết về các khó khăn gặp phải trong quá trình giải quyết khiếu nại, có 12,3% cho rằng thủ tục quá phức tạp; 26,2% cho rằng đi lại quá tốn kém; 12,0% cho rằng không được hướng dẫn; 37,5% cho rằng mất quá nhiều thời gian chờ đợi; 4,9% là các khó khăn khác và 7,1% cho rằng không gặp khó khăn gì.

Theo ý kiến khảo sát về kết quả giải quyết khiếu nại lần đầu, chỉ có 2,8% cho rằng kết quả là thỏa đáng; có 52,3% cho rằng kết quả giải quyết không thỏa đáng; cũng còn tới 44,9% số trường hợp chưa được giải quyết và tiếp tục chờ đợi. Con số này nói lên hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính không cao, cần tiếp tục đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại để nâng cao hơn nữa hiệu quả giải quyết.

### **Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết bức xúc, khiếu nại về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Hệ thống pháp luật hiện hành tại Việt Nam về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính, nhất là trong phạm vi thực hiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế và bảo đảm bền vững xã hội trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Hệ thống pháp luật này còn tồn tại các nhược điểm bao gồm: (i) mang nặng tư duy của thời kỳ kinh

tế do Nhà nước bao cấp, chưa phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường; (ii) chưa phù hợp với chuẩn mực quốc tế về giải quyết các tranh chấp hành chính mà một bên là cơ quan hành chính và một bên là người chịu tác động của quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính; (iii) các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có xu hướng tăng lên ngày càng cao cả về số lượng và mức độ mà một trong các nguyên nhân chủ yếu là hệ thống pháp luật chưa phù hợp và việc thực thi pháp luật chưa tốt.

Trong nghiên cứu này, các giải pháp được đề xuất tập trung vào 2 nội dung chính:

a. Đề xuất cơ chế độc lập giải quyết các bức xúc, khiếu nại về việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho các dự án đầu tư (có thể thử nghiệm tại các dự án của Ngân hàng Thế giới). Đây là một cơ chế được đề xuất dựa trên các nghiên cứu, kinh nghiệm giải quyết do các tổ chức thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới đưa ra nhằm tạo một bộ lọc tốt làm giảm đi áp lực của các khiếu nại hành chính có liên quan tới các dự án đầu tư. Như vậy, các bức xúc, khiếu nại có liên quan tới dự án đầu tư được giải quyết như sau:

- Những khiếu nại về giá đất được giải quyết theo hệ thống các Hội đồng độc lập về định giá đất và bất động sản (đã giới thiệu trong Báo cáo Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tại Việt Nam);
- Những khiếu nại về quyết định thu hồi đất và quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được giải quyết theo cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính của Nhà nước (được hệ thống giải quyết bức xúc, khiếu nại của dự án tổ chức trợ giúp, phân tích, hòa giải trước khi người có bức xúc, khiếu nại quyết định thực hiện khiếu nại hành chính);
- Những bức xúc, khiếu nại về việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và các nội dung khác trong quá trình triển khai dự án được giải quyết theo cơ chế trợ giúp của dự án với các nguyên tắc bao gồm:
  - > Phù hợp với các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam;
  - > Bảo đảm tính công khai, minh bạch, khách quan, công bằng, độc lập, trách nhiệm, cân đối như kinh nghiệm đã được chỉ ra ở các dự án quốc tế;
  - > Đổi mới với người có ý kiến bức xúc, quy trình tiếp nhận ý kiến phải đơn giản, dễ tiếp cận, được bảo vệ, được đáp ứng, tương thích văn hóa. Nguyên tắc này cần có những quy định cụ thể cho khu vực các dân tộc thiểu số, đổi mới với phụ nữ có khiếu nại, đổi mới với người thuộc nhóm dễ bị tổn thương;
  - > Trong quá trình giải quyết cần tận dụng cao nhất sự tham gia của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội, ý kiến của những người có uy tín trong cộng đồng các dân tộc thiểu số hoặc cộng đồng tôn giáo;
  - > Phương án giải quyết được xem xét và quyết định tại một Hội đồng giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra có sự tham gia của lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã, đại diện của cộng đồng dân cư, đại diện của các tổ chức xã hội tại địa phương, đại diện của tổ chức định giá đất, các chuyên gia thuộc các lĩnh vực có liên quan;
  - > Dự án tổ chức một Ban có chức năng trợ giúp việc giải quyết bức xúc, khiếu nại của người bị ảnh hưởng do dự án gây ra. Ban này cần có nguồn nhân lực đủ về số lượng, được đào tạo về chuyên môn, được tuyển chọn theo tiêu chuẩn đạo đức. Ban được trang bị đầy đủ phương tiện làm việc hiện đại, có đủ thông tin về toàn bộ dự án;
  - > Ban có trách nhiệm phổ biến các quy định, cơ chế giải quyết và quy trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra đến tất cả các cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng thuộc phạm vi dự án dưới dạng họp cộng đồng dân cư, phát hành các tờ rơi, đưa lên các phương tiện thông tin đại chúng. Đổi mới với cộng đồng dân cư dân tộc thiểu số, cần phát hành các tài liệu bằng ngôn ngữ dân tộc thiểu số (nếu phù hợp);
  - > Dự án phải thành lập hệ thống giám sát và đánh giá cho quá trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra, được vận hành thường xuyên nhằm từng bước hoàn thiện quy trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại có liên quan tới dự án;

- > Dự án phải bố trí kinh phí phù hợp với yêu cầu của quá trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra.

Để vận hành cơ chế này, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần ban hành một thông tư hướng dẫn việc thực hiện cơ chế giải quyết bức xúc, khiếu nại ở mức dự án để áp dụng chung cho các dự án đầu tư, trước hết có thể áp dụng thử nghiệm ở các dự án của Ngân hàng Thế giới. Báo cáo cũng đã chuẩn bị nội dung dự thảo của thông tư này.

b. Đề xuất việc sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với quy định pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai. Đây là đề xuất trên phạm vi lớn hơn liên quan tới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai với những phân tích về việc áp dụng hệ thống trọng tài hành chính, tài phán hành chính, tòa án hành chính và một số sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính.

Hệ thống tài phán hành chính nên hình thành là một hệ thống cơ quan thuộc quản lý của Chính phủ trung ương, được tổ chức ở 2 cấp: cấp quốc gia và cấp vùng (gồm nhiều tỉnh), chỉ có chức năng giải quyết các khiếu nại hành chính, độc lập hoàn toàn với hệ thống các cơ quan hành chính. Việc áp dụng hình thức giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan tài phán hành chính vào Việt Nam có các ưu điểm:

- bảo đảm được tính độc lập với cơ quan ban hành quyết định hành chính hay có hành vi hành chính bị khiếu nại;
- bảo đảm tính chuyên nghiệp và tính chịu trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại hành chính;
- bảo đảm tính bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại;
- bước giải quyết tại cơ quan tài phán hành chính là bước chuẩn bị tốt về tư liệu cho bước giải quyết tại tòa án hành chính;
- thực hiện được cơ chế thống nhất là mọi khiếu nại hành chính đều được giải quyết theo 2 cấp: tại cơ quan tài phán hành chính cấp vùng và tại cơ quan tài phán hành chính cấp quốc gia;
- làm giảm áp lực công việc về giải quyết khiếu nại hành chính lên Thanh tra Chính phủ để Thanh tra Chính phủ có thể tập trung vào nhiệm vụ thanh tra hoạt động của bộ máy hành chính các cấp.

Bên cạnh đó, cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan tài phán hành chính tại Việt Nam cũng có các nhược điểm:

- hệ thống hành pháp bị tăng thêm biên chế hành chính đáng kể để bảo đảm nhân sự hoạt động trong bộ máy các cơ quan tài phán hành chính;
- khó có thể đáp ứng được nguồn lực cán bộ có trình độ cao làm việc trong các cơ quan tài phán hành chính;
- với văn hóa hành chính chịu tác động nhiều của các mối quan hệ quen biết, khó có thể bảo đảm được tính độc lập thực sự giữa hệ thống các cơ quan hành chính và hệ thống các cơ quan tài phán hành chính.

Hệ thống trọng tài hành chính dưới dạng hội đồng độc lập giải quyết khiếu nại hành chính nên tổ chức theo cấp hành chính, được coi là một bộ máy được tổ chức ở cấp huyện, cấp tỉnh và cấp trung ương, có nhiệm vụ xem xét và ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại hành chính, bảo đảm tính độc lập với các cơ quan hành chính bị khiếu nại. Hội đồng của một cấp có Chủ tịch là lãnh đạo của cơ quan hành chính cấp trên, có thành viên là đại diện lãnh đạo các cơ quan chuyên môn của cơ quan hành chính cấp trên; các chuyên gia có trình độ cao về chuyên môn; đại diện lãnh đạo của các tổ chức chính trị - xã hội (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, v.v.), tổ chức xã hội (Hội Luật gia hoặc Đoàn Luật sư, Hội Nhà báo, Hiệp hội doanh nghiệp, v.v.) của địa phương. Hội đồng hoạt động trên nguyên tắc bỏ phiếu kín về quyết định giải quyết theo đa số với 2/3 số lượng thành viên đồng thuận.

Phương thức sử dụng hội đồng trọng tài để giải quyết khiếu nại hành chính có các ưu điểm:

- không tăng biên chế hành chính để phục vụ riêng cho việc giải quyết khiếu nại hành chính;
- có thể tận dụng cao nhất năng lực chuyên môn cao của các nhân sự hiện tại tham gia vào giải quyết khiếu nại hành chính;
- bảo đảm được tính độc lập nhất định của hội đồng trọng tài với cơ quan hành chính bị khiếu nại, bảo đảm tính khách quan ở mức nhất định trong ban hành quyết định giải quyết;
- thực hiện được cơ chế thống nhất là mọi khiếu nại hành chính đều được giải quyết theo 2 cấp hội đồng trọng tài: cấp huyện và cấp tỉnh đối với khiếu nại của cá nhân; cấp tỉnh và cấp trung ương đối với khiếu nại của tổ chức, cơ sở tôn giáo, cá nhân nước ngoài;
- làm giảm được áp lực công việc liên quan đến giải quyết khiếu nại hành chính lên Thanh tra Chính phủ.

Bên cạnh đó, phương thức sử dụng hội đồng trọng tài cũng có những nhược điểm:

- chưa bảo đảm được tính trách nhiệm cao của quyết định cá nhân;
- trình tự, thủ tục phức tạp hơn việc giao cho một cơ quan có thẩm quyền.

Đối với Việt Nam hiện nay, trong giai đoạn trước mắt thì việc lựa chọn hình thức hội đồng trọng tài để giải quyết khiếu nại hành chính là phù hợp, tiếp sau đó khi đủ điều kiện sẽ chuyển sang áp dụng cơ chế tài phán hành chính để giải quyết khiếu nại hành chính. Trong giai đoạn hiện tại vẫn phải tiếp tục nâng cao nguồn lực, khung pháp lý cho hệ thống tòa án hành chính.

Báo cáo cũng đưa ra những nội dung cần hoàn thiện trong hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cụ thể bao gồm:

- cần có quy định cụ thể về việc xử lý tình trạng không phù hợp pháp luật của văn bản quy phạm pháp luật;
- bảo đảm việc tiếp dân, việc tiếp nhận đơn khiếu nại hành chính của dân được đa dạng hơn;
- quy định rõ về biểu hiện của hành vi hành chính bị khiếu nại và khung pháp lý để giải quyết khiếu nại đối với hành vi hành chính;
- toàn bộ quá trình giải quyết khiếu nại hành chính phải được công khai tại một địa điểm gần nơi sinh hoạt của cộng đồng dân cư và trên một trang thông tin điện tử, kể từ khi có đơn khiếu nại cho tới khi khiếu nại có quyết định giải quyết có hiệu lực thi hành;
- cần cho phép khiếu nại đồng người dưới dạng khiếu nại của một cộng đồng dân cư cùng bị thiệt hại.

## Kết luận

Hiện nay Quốc hội Việt Nam đang xem xét việc ban hành Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo thay thế cho Luật Khiếu nại, tố cáo hiện hành nhằm giải quyết các bức xúc của dân trên thực tế, đồng thời phù hợp với những thỏa thuận của Việt Nam trong Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ và những cam kết trong khuôn khổ Tổ chức Thương mại Thế giới. Việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai cũng bắt đầu được tiến hành để Quốc hội có thể thông qua vào năm 2013, trong đó việc đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là một trong những trọng tâm.

Nghiên cứu này được coi như một đóng góp chung cho quá trình xây dựng hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam. Nghiên cứu còn có mục đích xây dựng một cơ chế phù hợp để giải quyết bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra ở mức dự án, nhằm làm giảm các khiếu nại của dân trước khi trở thành một khiếu nại hành chính và tạo điều kiện thực hiện dự án thuận lợi hơn, đúng tiến độ hơn.

## 1. GIỚI THIỆU CHUNG

Năm 2008 - 2009, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam đã tổ chức thực hiện một nghiên cứu chính sách có tên “Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam” (Policy note on improving land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam) nhằm trợ giúp quá trình hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về đất đai của Việt Nam. Kết quả của nghiên cứu này đã chỉ ra nhiều vấn đề cần nghiên cứu chi tiết hơn để có những kiến nghị cụ thể nhằm hoàn thiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng để giao cho các nhà đầu tư thực hiện các dự án đầu tư. Một trong những vấn đề đó là cơ chế giải quyết khiếu nại. Thực tế, số liệu năm 2005 cho thấy các tranh chấp, khiếu nại hành chính và tố cáo về đất đai chiếm tới 70% tổng lượng khiếu kiện của dân, trong đó khiếu nại hành chính về giá đất lại chiếm tới 70% tranh chấp, khiếu nại hành chính và tố cáo về đất đai. Tổng lượng khiếu nại có xu hướng tăng lên mà chưa có biểu hiện giảm đi. Cho đến đầu năm 2010, nhiều địa phương cho rằng lượng khiếu nại hành chính về giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đang chiếm tới 90% tổng lượng khiếu kiện của dân. Tình hình này chứng tỏ cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và việc giải quyết các khiếu nại hành chính về giá đất tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn còn nhiều nhược điểm, chưa đáp ứng được những đòi hỏi bức xúc từ thực tế của quá trình chuyển dịch đất đai.

Mặt khác, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế theo xu hướng toàn cầu hóa đang đòi hỏi tất cả các nước phải có một hệ thống pháp luật tương đồng về giải quyết khiếu nại hành chính. Yêu cầu này được đặt ra nhằm bảo đảm sự bình đẳng trong môi trường đầu tư, bảo vệ được quyền lợi chính đáng của các nhà đầu tư nước ngoài trước các quyết định hành chính của bộ máy quản lý. Yêu cầu hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đã được đặt ra trong Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ và các quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới WTO.

Ông Lê Quang Bình, Chủ nhiệm Ủy ban Quốc phòng và An ninh của Quốc hội, nguyên Trưởng Ban Dân nguyện của Quốc hội, đã cho rằng: tâm lý người dân là muốn yên ổn chứ không muốn khiếu kiện, chỉ bắt đắc dĩ họ mới đi khiếu kiện. Ông Bình đưa ra nguyên nhân của khiếu kiện là do “chính sách về giá đất đai đèn bù khi Nhà nước thu hồi đất hiện nay là không ổn, khiến người dân khiếu kiện nhiều. Thêm nữa, chất lượng của các quyết định hành chính chưa cao, có những sai sót làm nảy sinh khiếu kiện”<sup>40</sup>.

Luật Khiếu nại, tố cáo của Việt Nam được Quốc hội thông qua vào năm 1998, trong đó đã quy định khá cụ thể về trình tự thực hiện, số lượng thủ tục, thời gian tiến hành, nội dung giải quyết. Luật Đất đai 2003 cũng đã có những quy định khá chi tiết về giải quyết các tranh chấp đất đai, giải quyết các khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai mà cơ chế giải quyết có khác với các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Sau 6 năm thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo, Quốc hội Việt Nam đã quyết định sửa đổi, bổ sung Luật này vào năm 2004 và 2005. Mặc dù đã sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo 2 lần trong 2 năm liên, Luật Đất đai đã được Quốc hội thông qua 3 lần nhưng vẫn chưa tạo được tính thống nhất. Trên thực tế, hiện nay vẫn đang tồn tại quá nhiều bất cập so với yêu cầu của cuộc sống thực tế. Tình

trạng không giải quyết khiếu nại hoặc có giải quyết nhưng quá chậm là hiện tượng phổ biến ở hầu hết các địa phương. Khiếu nại cũ không giảm được mà khiếu nại mới lại tăng lên nhiều hơn.

Như đã nói ở trên, năm 2005, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã cho triển khai kiểm tra việc thực thi Luật Đất đai tại tất cả các địa phương. Các đoàn kiểm tra đã nhận hết đơn tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của dân tại tất cả các địa phương và đã phân tích các nguyên nhân. Kết quả tổng hợp cho thấy 70% tổng số đơn là khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; 10% là tố cáo về vi phạm pháp luật của cơ quan và cán bộ quản lý đất đai; 9% là khiếu nại về quyết định hành chính đối với giải quyết tranh chấp đất đai; 7% là đòi lại đất cũ mà người khác đang sử dụng; 4% là các trường hợp khiếu nại, tố cáo khác.

Trong số đơn khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, có 70% là khiếu nại về giá đất tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thấp hơn giá đất trên thị trường; 20% đã nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật trước đây, nay đòi thêm theo quy định hiện hành của pháp luật; 6% đòi bồi thường đối với đất bị Nhà nước thu hồi trong thời kỳ kinh tế bao cấp (lúc đó không được bồi thường); 3% khiếu nại về việc chưa được giải quyết tái định cư; 1% khiếu nại, tố cáo về tình trạng bất công trong giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Như vậy, có thể nói khiếu nại hành chính về giá đất tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đang chiếm tới một nửa số lượng đơn thư tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của dân. Trước tình trạng này, Quốc hội và Chính phủ Việt Nam đã có nhiều cố gắng hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, kiểm tra việc thực thi pháp luật và chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện tốt việc giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất cũng như giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của dân về đất đai. Mặc dù vậy, vấn đề khiếu nại, tố cáo về giá đất tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn đang là một bức xúc xã hội lớn cần phải có những giải pháp tốt hơn.

Ngay từ năm 2005, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có đề xuất nghiên cứu thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính về đất đai nhằm đổi mới cơ bản cách thức giải quyết các khiếu nại hành chính về đất đai. Đề xuất này đã được Chính phủ Việt Nam chấp thuận và đưa vào Chương trình cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2006 - 2010. Quốc hội Việt Nam cũng đã đưa vào Chương trình xây dựng pháp luật năm 2010 việc ban hành riêng Luật Khiếu nại và giải quyết khiếu nại, Luật Tố cáo và giải quyết tố cáo, trong đó việc thành lập cơ quan tài phán hành chính là một nội dung quan trọng. Hiện nay, các nghiên cứu đang được thực hiện, đa số ý kiến đều thống nhất cần tách việc giải quyết các khiếu nại hành chính ra khỏi hệ thống hành chính. Vấn đề còn lại là giao cho tòa án hành chính hay thành lập cơ quan tài phán hành chính độc lập. Nhiều ý kiến lại cho rằng cơ quan tài phán hành chính phải thuộc hệ thống hành pháp nhưng cần bảo đảm tính tách bạch giữa cơ quan tài phán hành chính với hệ thống hành chính.

Như vậy, việc nghiên cứu **cơ chế phù hợp để giải quyết có hiệu quả các khiếu nại hành chính của người bị thu hồi đất đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư** là một nhu cầu bức xúc cần đặt ra. Một mặt, nghiên cứu này đáp ứng ngay cho thực tế giải quyết các khiếu nại phát sinh trong các dự án đầu tư ở Việt nam, mặt khác kết quả nghiên cứu sẽ đóng góp trực tiếp cho quá trình xây dựng pháp luật về khiếu nại hành chính và sửa đổi Luật Đất đai của Việt Nam.

Từ những nghiên cứu thực tiễn cũng nhu cầu của Bộ Tài nguyên và Môi trường về giải quyết các vấn đề bức xúc trong hoàn thiện chính sách đất đai, trong giai đoạn 2009 – 2011, Ngân hàng Thế giới tại Hà Nội đã tiếp tục thực hiện nghiên cứu chính sách với hai chủ đề: “Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tại Việt Nam” và “Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam”. Báo cáo này trình bày các kết quả và khuyến nghị đề xuất của nghiên cứu thứ hai, tập trung nghiên cứu và đề xuất các giải pháp giúp giải quyết một cách tốt hơn và công bằng hơn các khiếu nại hành chính của người dân bị thu hồi đất nhằm đảm bảo quyền lợi cho họ.

Nghiên cứu đã sử dụng các phương pháp bao gồm:

- Phân tích hệ thống pháp luật về đất đai và pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo để tìm ra những nội dung cần sửa đổi, bổ sung;
- Phân tích kinh nghiệm quốc tế để tìm kiếm bài học phù hợp cho Việt Nam;
- Khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất, người có đơn thư khiếu nại, tố cáo và cán bộ địa phương để phân tích thực tế tại một số địa phương.

Báo cáo “Nghiên cứu về hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam” bao gồm một số nội dung chính (không kể phần mở đầu và kết luận):

1. Quá trình xây dựng hệ thống pháp luật, hệ thống pháp luật hiện hành và việc thi pháp luật về khiếu nại hành chính đối với đất đai ở Việt Nam;
2. Phân tích kinh nghiệm quốc tế về giải quyết khiếu nại hành chính của dân;
3. Kết quả nghiên cứu điểm về các khiếm khuyết trong giải quyết khiếu nại hành chính liên quan tới bồi thường, hỗ trợ, tái định cư;
4. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết bức xúc, khiếu nại về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bao gồm 2 nội dung:
  - i. dự thảo nội dung một văn bản hướng dẫn thực hiện cơ chế độc lập giải quyết các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư áp dụng cho các dự án đầu tư;
  - ii. nội dung sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với quy định pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai.

## 2. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

### 2.1. Quá trình xây dựng pháp luật về khiếu nại hành chính

Ngay sau ngày đất nước Việt Nam tuyên bố độc lập (02/09/1945), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL ngày 23/11/1945 thành lập Ban thanh tra đặc biệt với nhiều nhiệm vụ quan trọng, trong đó có nhiệm vụ tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại của dân đối với các cơ quan hành chính và nhân viên thuộc các cơ quan này.

Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam năm 1946 chưa xác lập quyền được khiếu nại hành chính của công dân. Hiến pháp thứ hai năm 1959 đã có quy định “Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có quyền khiếu nại và tố cáo với bất cứ cơ quan Nhà nước nào về những hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên cơ quan nhà nước. Những việc khiếu nại và tố cáo phải được xét và giải quyết nhanh chóng. Người bị thiệt hại vì hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước có quyền được bồi thường” (Điều 29).

Hội đồng Nhà nước Việt Nam (tên gọi của Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào thời gian đó) đã ban hành Pháp lệnh quy định về việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân vào năm 1981 và Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân vào năm 1991 (thay thế cho Pháp lệnh ban hành năm 1981).

Năm 1998, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Khiếu nại, tố cáo (Luật số 09/1998/QH10 ngày 02/12/1998) nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình ĐỔI MỚI. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 67/1999/NĐ-CP ngày 07/8/1999 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo. Tiếp theo, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 62/2002/NĐ-CP ngày 14/6/2002 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/1999/NĐ-CP. Theo quy định của pháp luật trong thời gian đó, việc giải quyết khiếu nại của công dân được thực hiện trên những nguyên tắc sau đây:

- Trường hợp phô biến là được khiếu nại hành chính 2 lần, lần đầu là khiếu nại trực tiếp lên cơ quan ban hành quyết định hành chính hoặc cơ quan mà các công chức có hành vi hành chính bị khiếu nại; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu thì được lựa chọn hoặc khởi kiện ra Tòa án hành chính hoặc khiếu nại lần tiếp theo lên cơ quan hành chính cấp trên của cơ quan đã giải quyết lần đầu. Khi quyết định giải quyết lần tiếp theo là của người đứng đầu các cơ quan hành chính cấp Bộ ở Trung ương hoặc người đứng đầu Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương thì đó là quyết định giải quyết cuối cùng, tức là người khiếu nại không có quyền được khởi kiện hoặc tiếp tục khiếu nại hành chính. Điều này có nghĩa là những quyết định giải quyết lần tiếp theo mà không phải của người đứng đầu các cơ quan Bộ hoặc Ủy ban nhân dân mà chỉ là người đứng đầu các cơ quan trực thuộc thì được tiếp tục khiếu nại hành chính lên cấp có thẩm quyền giải quyết cuối cùng.
- Trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính là người đứng đầu các cơ quan hành chính của Nhà nước và người đứng đầu các cơ quan trực thuộc, cao nhất là Thủ tướng Chính phủ và thấp nhất là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã (không thể hiện chủ trương ngăn không cho khiếu nại lên Trung ương).

- Người đã ra quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng khi phát hiện quyết định đó không đúng thì phải tự xem xét lại để việc giải quyết khiếu nại đúng quy định của pháp luật.
- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Tổng Thanh tra Nhà nước nếu phát hiện quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có vi phạm pháp luật thì có quyền yêu cầu người đã ra quyết định xem xét lại quyết định giải quyết đó (trong thời hạn 15 ngày nếu yêu cầu không được thực hiện thì áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền thực hiện hoặc báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định).
- Thời hiệu được khiếu nại hành chính và thời hạn giải quyết khiếu nại hành chính được quy định rất cụ thể: người nhận được quyết định hành chính hoặc biết được hành vi hành chính có quyền gửi đơn khiếu nại hành chính trong thời hiệu 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được hành vi hành chính đó; cơ quan có trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần đầu phải bắt đầu thụ lý giải quyết trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại và thời hạn giải quyết không quá 30 ngày kể từ ngày thụ lý giải quyết (vụ việc phức tạp được kéo dài thời hạn giải quyết nhưng không quá 45 ngày; ở vùng sâu, vùng xa thì thời hạn giải quyết tương ứng là 45 ngày và 60 ngày đối với vụ việc phức tạp); trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu thì có quyền gửi đơn khiếu nại lần tiếp theo hoặc khởi kiện ra tòa án (ở vùng sâu, vùng xa thì thời hạn này là 45 ngày); cơ quan có trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần tiếp theo phải bắt đầu thụ lý giải quyết trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại và thời hạn giải quyết không quá 45 ngày kể từ ngày thụ lý giải quyết (vụ việc phức tạp được kéo dài thời hạn giải quyết nhưng không quá 60 ngày; ở vùng sâu, vùng xa thì thời hạn giải quyết tương ứng là 60 ngày và 70 ngày đối với vụ việc phức tạp).

Trong quá trình đầu tư phát triển, khiếu nại của dân về việc Nhà nước quyết định thu hồi đất, về mức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không thỏa đáng ngày càng tăng về số lượng và phức tạp về nội dung. Trên thực tế đã xuất hiện nhiều trường hợp khiếu nại tập thể của cả một cộng đồng dân cư. Mặt khác, những khó khăn, yếu kém trong giải quyết khiếu nại hành chính của các cấp cơ sở đã dẫn tới tình trạng khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan của Đảng, Quốc hội và Chính phủ ở Trung ương.

Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 12/03/2003 của kỳ họp lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã có chủ trương giải quyết vấn đề này theo hướng:

- Giao trách nhiệm giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai cho Ủy ban nhân dân các cấp, không cho khiếu kiện lên Trung ương;
- Từng bước chuyển việc giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai sang hệ thống tòa án.

Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật Đất đai đã tạo nên khung pháp luật để giải quyết các tranh chấp, khiếu nại về đất đai theo một quy trình có nhiều điểm khác với hệ thống pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Việc giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai được thực hiện theo cơ chế: các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi quyết định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trưng dụng đất, gia hạn sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu mà bị khiếu nại thì được giải quyết theo quy định của pháp luật về đất đai, cụ thể như sau:

- Các quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, hành vi hành chính của công chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện mà bị khiếu nại thì Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm giải quyết lần đầu.
- Khi người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu của Ủy ban nhân dân cấp huyện thì có quyền lựa chọn hoặc khởi kiện ra tòa án hành chính hoặc tiếp tục khiếu nại lên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để được giải quyết.

- Các quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, hành vi hành chính của công chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà bị khiếu nại thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm giải quyết lần đầu.
- Khi người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì có quyền khởi kiện ra tòa án hành chính (không được tiếp tục khiếu nại lần cuối lên các cơ quan Trung ương).

Nhằm mục tiêu đổi mới pháp luật về khiếu nại, tố cáo, Quốc hội đã thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo vào năm 2004 (Luật số 26/2004/QH11 ngày 15/06/2004). Luật này tập trung vào sửa đổi, bổ sung về trách nhiệm giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng, Tổng Thanh tra và Thủ tướng Chính phủ, trong đó chủ yếu là cách giải quyết các trường hợp quyết định giải quyết cuối cùng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà có biểu hiện không phù hợp pháp luật và những trường hợp phức tạp có liên quan tới nhiều địa phương, nhiều Bộ, nhiều ngành. Để hướng dẫn thi hành các Luật Sửa đổi, bổ sung này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 53/2005/NĐ-CP ngày 19/4/2005 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo.

Năm 2005, Việt Nam đã ký Hiệp định Thương mại với Hoa Kỳ và sau đó tham gia là thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Trong quá trình tham gia các hợp tác thương mại này, Việt Nam đã phải cam kết sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo theo các chuẩn mực quốc tế. Quốc hội Việt Nam tiếp tục thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo vào năm 2005 (Luật số 58/2005/QH11 ngày 29/11/2005). Luật này đã có một số sửa đổi, bổ sung quan trọng, cụ thể gồm:

- Không sử dụng thuật ngữ quyết định giải quyết cuối cùng (quyết định buộc phải thi hành) mà dùng từ là quyết định giải quyết lần thứ hai và người khiếu nại có thể tiếp tục khởi kiện ra Tòa án hành chính;
- Có quy định cụ thể về kỷ luật đối với người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại nhưng không giải quyết hoặc giải quyết muộn hơn thời hạn theo quy định;
- Một số nội dung của quá trình giải quyết, nội dung quyết định được cụ thể hóa kỹ lưỡng hơn;
- Cho phép người khiếu nại sử dụng trợ giúp pháp lý của luật sư.

Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo.

## 2.2. Hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính

Giải quyết khiếu nại hành chính và tố cáo của công dân là một vấn đề khá phức tạp, nhạy cảm. Luật pháp của Việt Nam đã có sửa đổi, bổ sung khá nhiều lần nhưng cho đến nay gần như vẫn chưa đạt được một cơ chế phù hợp. Mặc dù vậy, quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo (năm 1998) và Luật Đất đai (năm 2003) lại cũng có những điểm khác nhau rất cơ bản. Đây lại là một khó khăn trong áp dụng pháp luật để giải quyết khiếu nại hành chính ở các địa phương. Đến nay, người dân vẫn chưa thỏa mãn được với các kết quả giải quyết trên thực tế. Một phần vì quy định của pháp luật chưa phù hợp với cuộc sống và một phần vì việc thực thi pháp luật cũng chưa thực sự triệt để.

Trong phần này, Báo cáo tập trung vào phân tích pháp luật về khiếu nại, tố cáo nói chung và tiếp đó là phân tích cụ thể vào các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo đối với đất đai.

Trong thời gian khoảng 10 năm gần đây, các văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở cấp Luật của Quốc hội và Nghị định của Chính phủ bao gồm:

- Luật số 09/1998/QH10 ngày 02/12/1998 về Khiếu nại, tố cáo.
- Luật số 26/2004/QH11 ngày 15/6/2004 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo.

- Luật số 58/2005/QH11 ngày 29/11/2005 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo.
- Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số Điều của Luật Khiếu nại, tố cáo và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo.

Như vậy, hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo vẫn dựa trên cơ sở Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành năm 1998, được sửa đổi, bổ sung 2 lần vào giai đoạn 2004 - 2005 và Nghị định số 136/2006/NĐ-CP của Chính phủ.

Pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính có quy định rất rõ về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Vì phạm vi nghiên cứu của Báo cáo này chỉ tập trung vào các khiếu nại của dân đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nên việc nghiên cứu đối với pháp luật về khiếu nại cũng chỉ giới hạn trong phạm vi các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp tỉnh.

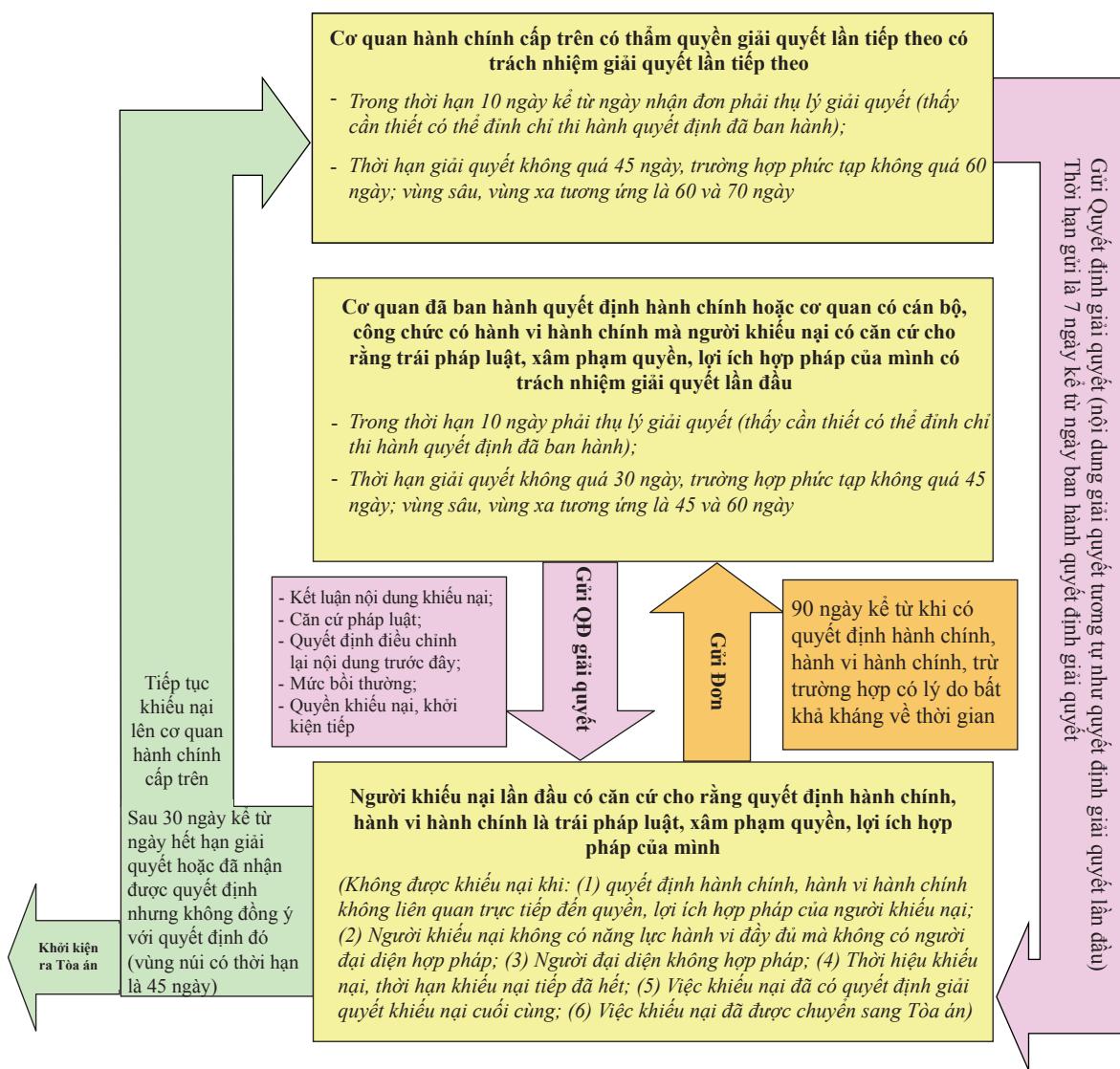
Pháp luật hiện hành về khiếu nại đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh và giải quyết các khiếu nại đó được xây dựng trên các nguyên tắc sau đây:

- Việc giải quyết các khiếu nại hành chính lần đầu thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính bị khiếu nại. Nguyên tắc này được đưa ra như một giải pháp để các cơ quan hành chính thực hiện “tự phê bình”, được quyền tự xem xét lại những quyết định và hành vi của mình để sửa chữa các sai phạm đã xảy ra. Bên cạnh đó, có ý kiến lại cho rằng không nên áp dụng nguyên tắc này vì rất ít cơ quan hành chính dễ dàng nhận minh đã có sai phạm.
- Người khiếu nại được quyền khiếu nại hành chính 2 lần, lần đầu gửi đơn khiếu nại lên cơ quan đã ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính để được giải quyết và nếu không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu thì được gửi đơn khiếu nại lần thứ hai lên cơ quan hành chính cấp trên để được giải quyết.
- Người dân có quyền lựa chọn hình thức khiếu nại hành chính hay khởi kiện vụ việc ra tòa án hành chính để được giải quyết, trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hành chính lần thứ hai thì người khiếu nại vẫn được tiếp tục khởi kiện ra tòa án hành chính.
- Thời hiệu được khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại; trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại; yêu cầu công khai hóa quyết định giải quyết được quy định rất cụ thể trong Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và sửa đổi, bổ sung năm 2004 và 2005.

Sơ đồ chung về trình tự, thủ tục khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính có liên quan tới quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp tỉnh được mô tả trên Hình 1 dưới đây.

Việc khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đối với đất đai vừa được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và vừa được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai. Như trên đã nói, do tình trạng khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan ở Trung ương rất nhiều nên Luật Đất đai được Quốc hội thông qua năm 2003 đã hướng tới nguyên tắc hạn chế lại việc giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai chỉ do Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp tỉnh giải quyết, quyết định giải quyết lần thứ hai của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là quyết định cuối cùng buộc người khiếu nại phải thực hiện và không được tiếp tục khởi kiện ra tòa án hành chính. Sau khi Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 2005 được Quốc hội thông qua, Chính phủ đã có hướng dẫn thực hiện việc khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đối với đất đai tại Nghị định số 84/2007/NĐ-CP theo hướng phù hợp hơn với pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Các quy định cụ thể bao gồm:

**Hình 1: Sơ đồ chung về trình tự, thủ tục khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính có liên quan tới quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp huyện và cấp tỉnh**



- Các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai không thuộc phạm vi quyết định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trưng dụng đất, gia hạn sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu mà bị khiếu nại thì được giải quyết theo quy định chung của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.
- Các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi quyết định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trưng dụng đất, gia hạn sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu mà bị khiếu nại thì được giải quyết theo quy định của pháp luật về đất đai, cụ thể như sau:
  - > Trong thời hạn không quá 90 ngày, kể từ ngày Ủy ban nhân dân cấp huyện có quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai mà người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan không

đồng ý với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó thì có quyền khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- > Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm giải quyết khiếu nại theo thời hạn quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo; quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp huyện phải được công bố công khai và gửi cho người khiếu nại, người khác có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.
- > Trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp huyện mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết đó thì có quyền khởi kiện ra Toà án nhân dân hoặc khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.
- > Trường hợp khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm giải quyết khiếu nại theo thời hạn quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Quyết định giải quyết khiếu nại của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là quyết định giải quyết lần hai, phải được công bố công khai và gửi cho người khiếu nại, người khác có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan. Nếu người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì có quyền khởi kiện ra tòa án hành chính (theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo).
- Các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi quyết định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trưng dụng đất, gia hạn sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu mà bị khiếu nại thì được giải quyết theo quy định của pháp luật về đất đai, cụ thể như sau:
  - > Trong thời hạn không quá 30 ngày, kể từ ngày Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai mà người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan không đồng ý với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó thì có quyền khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.
  - > Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm giải quyết khiếu nại theo thời hạn quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo; quyết định giải quyết khiếu nại của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được công bố công khai và gửi cho người khiếu nại, người khác có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.
  - > Trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết đó thì có quyền khởi kiện tại Toà án nhân dân.

Sơ đồ về trình tự, thủ tục khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đối với đất đai được mô tả trên Hình 2 và Hình 3 dưới đây.

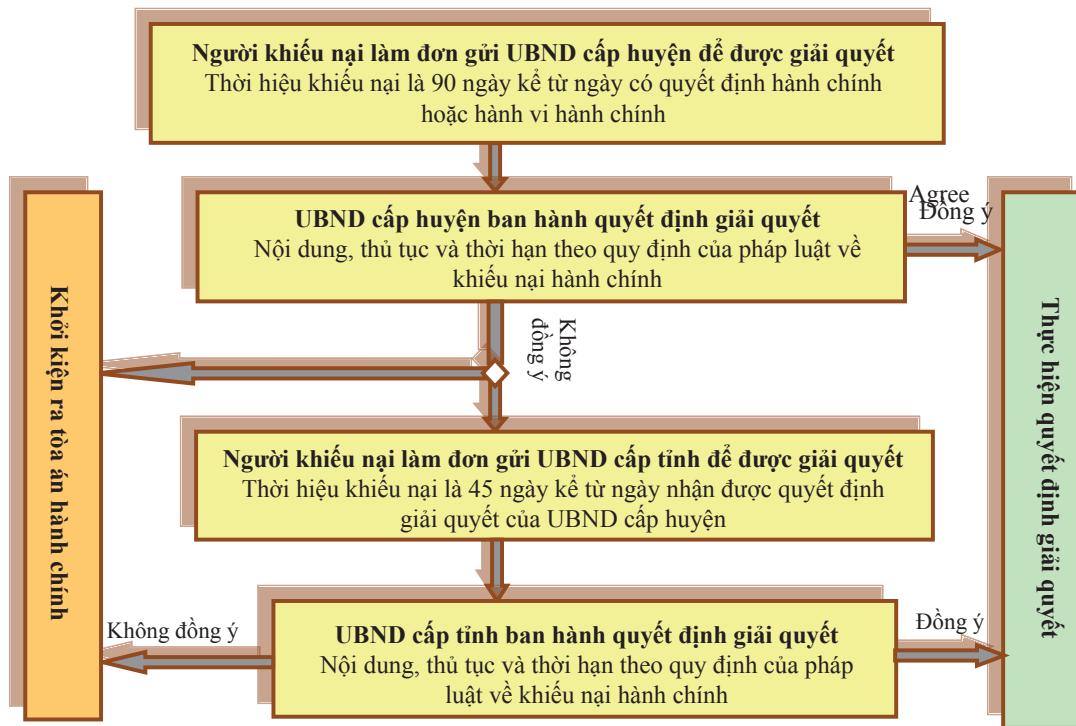
Mặc dù vậy, việc giải quyết các khiếu nại hành chính đối với đất đai vẫn có sự khác nhau đáng kể giữa quy định của pháp luật chung về giải quyết khiếu nại hành chính và pháp luật về đất đai, cụ thể là:

- Người khiếu nại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về đất đai chỉ được khiếu nại 1 lần lên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và sau đó nếu không đồng ý thì có quyền khởi kiện ra tòa án hành chính, không được khiếu nại lần tiếp theo lên Bộ Tài nguyên và Môi trường;
- Thời hiệu để được thực hiện quyền khiếu nại hành chính về đất đai ngắn hơn thời hiệu theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo và cũng không có thời hạn quy định riêng cho trường hợp phức tạp cũng như cho vùng sâu, vùng xa.

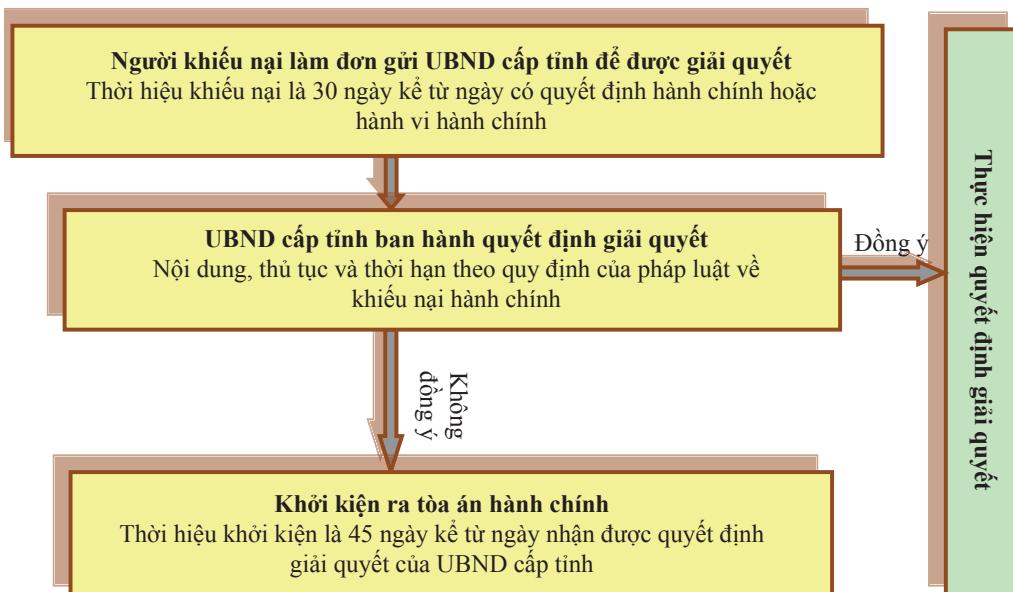
Đánh giá chung đối với hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

- Quy định của pháp luật chưa bảo đảm tính hệ thống, vẫn còn khoảng trống và khoảng chòng chéo. Tình trạng này xảy ra trong một ngành pháp luật giữa các loại văn bản khác nhau (giữa Luật, Pháp lệnh,

**Hình 2: Sơ đồ về trình tự, thủ tục khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư**



**Hình 3: Sơ đồ về trình tự, thủ tục khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, nhà đầu tư là người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức và cá nhân nước ngoài**



Nghị định, Thông tư, v.v.) hoặc giữa các văn bản của 2 ngành luật khác nhau (pháp luật về khiếu nại, tố cáo, pháp luật về đất đai, pháp luật về xử lý các vụ án hành chính, v.v.).

- Việc giải quyết khiếu nại hành chính theo sự phán quyết của hệ thống hành chính bị hạn chế, nhiều nhất được giải quyết ở 2 cấp, trong đó cấp thứ nhất là cơ quan hành chính đã ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính. Như vậy, từ góc độ thực tiễn của tính khách quan thì chỉ còn một cấp giải quyết hoặc không có cấp nào giải quyết. Công việc giải quyết chủ yếu là ở bên tòa án hành chính, trong khi lực lượng thẩm phán hành chính còn yếu cả về số lượng lẫn chất lượng. Số đồ giải quyết như vậy chắc chắn không đáp ứng được nhu cầu khiếu nại ngày càng tăng cùng với diện tích đất bị thu hồi để giao cho các dự án đầu tư.
- Hiện nay pháp luật Việt Nam không cho phép khiếu nại đồng người (theo nhóm hay cả cộng đồng). Trên thực tế, vấn đề thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lại tác động lên một nhóm nhiều gia đình, có khi cả cộng đồng. Vì thế, cần chấp nhận nguyên tắc cho phép được khiếu nại (hoặc tố cáo) đồng người theo nhóm hay theo cộng đồng. Cách thức này sẽ làm tăng hiệu quả của hệ thống pháp luật và sẽ giúp được dân nhiều hơn.

### 2.3. Thực thi pháp luật về khiếu nại hành chính và những bức xúc từ thực tế

Trước hết, phải khẳng định quyền được khiếu nại hành chính của người dân ở Việt Nam được pháp luật tôn trọng, người dân không bị ngăn trở khi thực hiện quyền khiếu nại của mình. Các cơ quan ở Trung ương cũng như địa phương đã tổ chức công tác tiếp dân, nhận đơn khiếu nại của dân ngày càng tốt hơn.

Kể từ khi Việt Nam thực hiện quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước (năm 1994), cơ chế Nhà nước thu hồi đất để chuyển một diện tích đáng kể đất sang sử dụng vào mục đích thực hiện các dự án đầu tư đã có tác động đáng kể đến đời sống, sinh kế của những người bị thu hồi đất. Từ năm 1998, tình trạng bất bình của người bị thu hồi đất với những khiếu kiện vượt cấp lên các cơ quan trung ương đã được đặt ra như một vấn đề nóng cần giải quyết. Trong giai đoạn 1998 - 2003, Chính phủ đã đưa ra giải pháp thành lập một Tổ công tác đặc biệt để trực tiếp xem xét giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo kéo dài, phức tạp. Trong 2 năm 2000 và 2001, Chính phủ đã thành lập 17 đoàn công tác liên ngành, do một Bộ trưởng làm trưởng đoàn xuống các địa phương có nhiều khiếu nại, tố cáo để trực tiếp giải quyết hoặc chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đẩy mạnh việc tiếp dân và giải quyết đơn thư của dân. Bên cạnh cơ chế Chính phủ tập trung giải quyết trực tiếp ở địa phương, Thủ tướng Chính phủ đã giao cho Thanh tra Chính phủ tập trung giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, kéo dài. Cơ chế Chính phủ trực tiếp tham gia vào giải quyết khiếu nại cũng có những tác động tích cực, ít nhất là cho các địa phương tập trung hơn cho công việc này. Bên cạnh đó, cơ chế này cũng thể hiện một số nhược điểm rất cơ bản, cụ thể là:

- Cơ chế Trung ương trực tiếp giải quyết khiếu nại không phải là một cơ chế được thực hiện thường xuyên theo quy định của pháp luật mà chỉ là cơ chế tăng cường để giải quyết các vụ việc trọng điểm; sau khi các đoàn công tác trả về các cơ quan trung ương thì các tỉnh lại không giải quyết mà đẩy lên Trung ương giải quyết tiếp. Như vậy một cơ chế không rõ thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết thì cũng không tạo ra được hiệu quả thực tế.
- Giải quyết khiếu nại đòi hỏi nghiệp vụ cao về pháp luật, các Bộ trưởng trực tiếp quyết định giải quyết tại chỗ không thể bảo đảm hoàn toàn tính chặt chẽ pháp luật, không thể hiện được những hoàn cảnh cụ thể của địa phương.
- Cơ quan Thanh tra Chính phủ có chức năng chính là tổ chức thanh tra hoạt động của bộ máy hành chính, xử lý những trường hợp bộ máy hành chính vi phạm pháp luật. Việc Thanh tra Chính phủ tập trung vào giải quyết khiếu nại hành chính của dân làm cho chức năng chính về thanh tra bộ máy hành chính bị mờ nhạt. Theo quan niệm đúng thì Thanh tra Chính phủ chỉ có nhiệm vụ thanh tra quá trình giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính có thẩm quyền khi việc giải quyết có biếu hiện vi phạm pháp luật.

Sau năm 2003, Chính phủ không áp dụng cơ chế thành lập các đoàn công tác về địa phương giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân mà trả thẩm quyền giải quyết về cho Ủy ban nhân dân địa phương các cấp. Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao nhiệm vụ đôn đốc các địa phương cấp tinh thực hiện nghiêm việc tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân về đất đai. Bộ đã thành lập các đoàn công tác của Bộ để giúp Ủy ban nhân dân cấp tinh giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân cũng như kiểm tra việc thi pháp luật về đất đai ở các địa phương. Từ 2003 tới 2005, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thành lập tới 39 đoàn công tác về các địa phương để kiểm tra việc thi pháp luật cũng như giúp các địa phương giải quyết dứt điểm các vụ khiếu nại, tố cáo phức tạp.

Cũng trong thời gian sau năm 2003, Thanh tra Chính phủ, Thanh tra cấp Bộ và Thanh tra cấp tinh cũng tập trung chủ yếu vào công tác kiểm tra việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các địa phương. Trong hai năm 2003 và 2004, toàn ngành Thanh tra đã thực hiện gần 2.500 cuộc kiểm tra các cơ quan hành chính liên quan đến việc giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Trong giai đoạn này Quốc hội đã có sự quan tâm đặc biệt tới công tác giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo của dân. Ngày 15/06/2004, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 30/2004/QH11 về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, trong đó đã chỉ rõ những nguyên nhân gây nên tình trạng phức tạp trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Các nguyên nhân chủ yếu bao gồm:

- Một số ngành, địa phương chưa quan tâm đúng mức đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- Chính sách, pháp luật trong một số lĩnh vực chưa đầy đủ, thiếu thống nhất;
- Không ít cán bộ, công chức còn thiếu ý thức trách nhiệm, không thực hiện đúng quy định của pháp luật về thời hạn, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- Còn có những cơ quan, cá nhân có thẩm quyền đã ban hành những quyết định không đúng hoặc có hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân;
- Chưa quan tâm đến việc tiếp, đối thoại, lắng nghe ý kiến nhân dân, nhất là người giải quyết khiếu nại lần đầu còn thiếu trách nhiệm, thiếu sâu sát, không chịu sửa chữa những quyết định, hành vi sai trái của chính mình, người giải quyết khiếu nại các lần tiếp theo còn nể nang, bao che cho cấp dưới;
- Có trường hợp còn sáu nhiều, thách đố công dân đi khiếu nại, tố cáo;
- Một số cơ quan, cán bộ, công chức và người khiếu nại, tố cáo không chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết đúng và đã có hiệu lực pháp luật, gây thêm phức tạp.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng đã thông qua Nghị quyết số 715/2004/NQ-UBTVQH11 ngày 18/06/2004 và Nghị quyết số 694/2008/NQ-UBTVQH12 ngày 15/10/2008 về việc tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân gửi Quốc hội. Sự quan tâm của Quốc hội đã có tác động tích cực đến việc tập trung nỗ lực của các cơ quan hành chính vào công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Theo số liệu tổng kết, trong giai đoạn 1998 - 2004, các cơ quan có thẩm quyền các cấp đã thụ lý 614.717 đơn khiếu nại hành chính và đã giải quyết được 513.409 đơn (chiếm 83,5%)<sup>41</sup>; trong năm 2006, các cơ quan hành chính các cấp đã tiếp nhận 46.555 đơn khiếu nại, trong đó có 38.790 đơn gửi đúng đến cơ quan có thẩm quyền, đã giải quyết được 28.403 đơn (chiếm 73,2%)<sup>42</sup>. Như vậy, các cơ quan hành chính có thẩm quyền đã giải quyết hàng năm được khoảng 70%-80% số lượng đơn khiếu nại của dân.

Những số liệu nói trên cho thấy sự nỗ lực của các cơ quan có thẩm quyền trong việc giải quyết các khiếu nại hành chính của dân về mặt số lượng. Về thực chất, cần quan tâm hơn tới chất lượng giải quyết. Chất lượng giải quyết thể hiện ở các mặt như quyết định giải quyết có phù hợp pháp luật hay không, cách giải quyết có công bằng và hợp lý hay không, người khiếu nại có đồng ý với quyết định giải quyết hay là lại tiếp tục khiếu nại ở các cơ quan có thẩm quyền cao hơn, các thông tin về quá trình giải quyết khiếu nại có được minh bạch hay không.

Xem xét vấn đề giải quyết khiếu nại dưới góc độ chất lượng, có thể thấy các quyết định giải quyết có chất lượng chưa cao. Trong giai đoạn 2002 - 2004, đã có 4.666 đơn gửi lên Chính phủ và Thanh tra Chính phủ khiếu nại về quyết định giải quyết cuối cùng của các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Thanh tra Chính phủ đã xem xét lại 64 quyết định giải quyết cuối cùng thì có đến 34 phải sửa nội dung (chiếm 53,1%)<sup>41</sup>. Trong năm 2005, Thanh tra Chính phủ đã xem xét lại 103 quyết định giải quyết cuối cùng thì có tới 47 quyết định phải thay đổi một phần nội dung (chiếm 45,6%)<sup>43</sup>. Trong năm 2006, kiểm tra lại 256 quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì 47,2% phù hợp pháp luật, 20,8% phải sửa đổi quyết định, 10,2% phải hủy bỏ quyết định, và 21,9% phải tiếp tục xem xét giải quyết (tức là có tới 31,0% quyết định chưa phù hợp pháp luật)<sup>42</sup>. Những số liệu này cho thấy chất lượng giải quyết chưa cao và đây chính là nguyên nhân gây ra tình trạng khiếu nại của dân vẫn tiếp tục tăng lên cả về số lượng và mức độ.

Nhìn vào tình trạng chất lượng quyết định giải quyết không cao, có thể thấy nguyên nhân trực tiếp là trình độ nghiệp vụ người giải quyết không cao. Trên thực tế, nguyên nhân từ trình độ cán bộ chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ, còn nhiều nguyên nhân khác nữa đã được Quốc hội chỉ ra trong Nghị quyết số 30/2004/QH11 như đã giới thiệu ở trên, cụ thể bao gồm:

- Nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính chưa được các địa phương quan tâm đúng mức, bộ máy hành chính chưa hướng tới mục tiêu phục vụ người dân.
- Chính sách, pháp luật vẫn còn những khoảng trống, khoảng chòng chéo thiếu thống nhất, từ đó người quyết định có thể rơi vào những trường hợp khó đưa ra được quyết định thực sự phù hợp pháp luật, cũng như dễ vận dụng để quyết định hướng theo lợi ích riêng.
- Việc thực thi pháp luật còn nhiều yếu kém, kể cả các cơ quan hành chính, công chức và người dân; những người vi phạm pháp luật chưa được xử lý theo một hệ thống các chế tài nhất quán; cơ chế kiểm tra của cơ quan hành chính cấp trên đối với các cơ quan hành chính trực thuộc và cơ chế giám sát của hệ thống các cơ quan đại biểu của dân đối với hệ thống hành chính chưa được vận hành có hiệu quả.
- Trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết chưa cao, chưa thực sự bảo đảm được tính công bằng và khách quan.
- Các cơ quan hành chính chưa quan tâm đến việc tiếp dân, đối thoại với dân, lắng nghe ý kiến của dân.
- Cơ chế người ban hành quyết định hành chính là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu làm cho quyết định giải quyết đó khó khách quan, công bằng vì người giải quyết khó thừa nhận hành vi sai trái của chính mình trước đây; người giải quyết khiếu nại các lần tiếp theo cũng khó đưa ra quyết định ngược lại với quyết định lần đầu vì thường có sự nể nang, bao che của cấp trên cho cấp dưới.
- Ở một vài nơi có biểu hiện tham nhũng khi xem xét giải quyết như sách nhiễu, gây khó khăn cho người dân có khiếu nại.

Phân tích sâu hơn về cấu trúc hệ thống pháp luật của Việt Nam và hiệu quả triển khai trên thực tế, có thể chỉ ra những nhược điểm cụ thể của hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và pháp luật về đất đai làm cho việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai còn gặp nhiều khó khăn. Những bất cập cụ thể được phân tích như sau<sup>40</sup>:

- Hiện nay, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam chưa cho phép khiếu nại đối với các văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, một quyết định hành chính hoặc quyết định giải quyết khiếu nại hành chính được ban hành dựa trên cơ sở một số văn bản quy phạm pháp luật trái với khung pháp luật sẽ không có cách thức để giải quyết đúng. Ở Việt Nam hiện nay, Bộ Tư pháp với trách nhiệm kiểm tra tính hợp luật của các văn bản quy phạm pháp luật do cấp Bộ và cấp tỉnh ban hành đã có phát hiện nhiều văn bản loại này trái với quy định của Luật, Pháp lệnh và Nghị định.
- Đối với các khiếu nại hành chính về đất đai, người khiếu nại không được quyền gửi đơn khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan trung ương (các Bộ, Thanh tra Chính phủ, Chính phủ, Quốc hội). Sau khi có quyết

định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì chỉ còn biện pháp khởi kiện ra tòa án hành chính. Quy định này hoàn toàn làm giảm quyền khiếu nại của người dân, nhất là khi chất lượng quyết định giải quyết khiếu nại của các cấp địa phương không cao. Hiện nay, người khiếu nại có tâm lý không tin vào các cấp chính quyền địa phương, mong muốn có quyết định giải quyết của một cơ quan trung ương với hy vọng quyết định đó sẽ khách quan hơn.

- Pháp luật hiện hành cho phép khiếu nại đối với hành vi hành chính của cơ quan hành chính hoặc công chức làm việc trong bộ máy hành chính, nhưng lại chưa có quy định cụ thể về hành vi hành chính. Như vậy, khó có thể khiếu nại về hành vi hành chính. Trên thực tế, ở Việt Nam hầu như chưa có đơn khiếu nại về hành vi hành chính.
- Pháp luật hiện hành quy định rõ các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho dân. Trên thực tế, người dân khó nhận thức được trường hợp khiếu nại của mình phải đưa đơn lên cơ quan nào, nếu đưa sai địa chỉ thì gần như đơn đó không được giải quyết. Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về phân loại đơn của công dân để chuyển về đúng các cơ quan của Quốc hội có trách nhiệm xem xét giải quyết hoặc trả lời. Cơ chế tương tự như vậy chưa được thực hiện trong bộ máy hành chính các cấp ở địa phương.
- Pháp luật có quy định phải công khai quyết định giải quyết khiếu nại. Trên thực tế, các địa phương chưa thực hiện tốt quy định này. Sự thực, việc công khai, minh bạch quyết định giải quyết là chưa đủ mà cần phải công khai, minh bạch toàn bộ quá trình giải quyết khiếu nại từ khi có đơn khiếu nại cho tới khi khiếu nại có quyết định giải quyết có hiệu lực thi hành.
- Hiện nay, pháp luật không cho phép khiếu nại đồng người, khiếu nại được giải quyết cho từng trường hợp cụ thể của tổ chức hay cá nhân. Trên thực tế, việc thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lại tác động đến cả một cộng đồng dân cư đồng người. Như vậy, cơ chế giải quyết khiếu nại đồng người cũng cần được đặt ra và giải quyết theo một cơ chế phù hợp.
- Bước cuối cùng, người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của hệ thống hành chính thì có quyền khởi kiện ra tòa án hành chính. Trên thực tế, thủ tục giải quyết ở hệ thống tòa án khá phức tạp và năng lực giải quyết những khiếu nại về đất đai của tòa án cũng còn nhiều bất cập. Người dân thường không muốn khởi kiện ra tòa án mà vẫn muốn khiếu nại tiếp tục lên các cơ quan hành chính ở Trung ương.

Trong toàn cảnh của hệ thống pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, việc triển khai thực thi hệ thống pháp luật này ở các cấp hành chính và tòa án, theo nhật xét về những bất cập hiện hành đã mô tả ở phần trên, có thể thấy việc đổi mới toàn diện hệ thống pháp luật về khiếu nại, tố cáo đang được đặt ra. Quốc hội Việt Nam đang chuẩn bị rất gấp cho quá trình đổi mới này theo hướng:

- tách riêng hai hệ thống: pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, pháp luật về tố cáo và giải quyết tố cáo;
- xem xét về việc thành lập hệ thống tài phán hành chính để giải quyết khiếu nại hành chính. Bên cạnh đó, nhiều khía cạnh khác trong cơ chế giải quyết khiếu nại cũng được đặt ra để hoàn thiện nhằm bảo đảm quyền lợi của người dân.

Như vậy, việc hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại của dân về thu hồi đất và giải quyết bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần được xem xét trong 2 khía cạnh:

- Những thủ tục bổ sung có thể được trong khung pháp luật hiện hành về khiếu nại, tố cáo để giải quyết tốt hơn các khiếu nại loại này, áp dụng trước hết cho các dự án của Ngân hàng Thế giới và cũng có thể áp dụng chung cho các dự án khác trên phạm vi cả nước.
- Kiến nghị đổi mới hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của người bị thu hồi đất đối với quyết định phong án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm đóng góp cho quá trình đổi mới Luật Đất đai và Luật Khiếu nại, tố cáo đang thực hiện trong giai đoạn hiện nay.

### 3. PHÂN TÍCH KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH CỦA DÂN

#### 3.1. Kinh nghiệm sử dụng cơ quan tài phán hành chính để giải quyết khiếu nại hành chính

Ở tất cả các nước, các cơ quan hành chính các cấp đều phải đối mặt với tình trạng khiếu nại của dân đối với các quyết định hành chính. Tất nhiên, tùy theo hoàn cảnh cụ thể của quá trình phát triển đất nước và quan niệm của lãnh đạo đất nước, quan niệm của người dân mà các khiếu nại đó xảy ra ở mức độ nhiều hay ít và được giải quyết như thế nào. Chắc chắn ở các nước đang phát triển tình trạng khiếu nại của dân luôn ở mức cao hơn về số lượng và độ phức tạp so với các nước phát triển.

Hiện nay, hầu như tất cả các nước đều cho phép người dân được thực hiện quyền khiếu nại đối với các quyết định hành chính của bộ máy hành pháp. Trong khi đó, phương án giải quyết lại có những khác nhau: một số nước trao cho chính các cơ quan hành chính quyền giải quyết các khiếu nại hành chính (như Việt Nam hiện nay chẳng hạn); một số nước sử dụng một hệ thống các cơ quan hành chính có chức năng chuyên để giải quyết các khiếu nại hành chính, có thể gọi là cơ quan tài phán hành chính (như tại Hoa Kỳ, Anh, Australia, Canada, Singapo) trước khi giải quyết bước khiếu nại cuối cùng tại tòa án hành chính; hầu như tất cả các nước đều trao quyền giải quyết khiếu nại hành chính bước cuối cùng cho tòa án hành chính.

Theo những nghiên cứu gần đây, người ta đều cho rằng không thể không có tòa án hành chính vì đó là cơ quan giải quyết độc lập với bộ máy hành chính nên bảo đảm được điều kiện khách quan, bình đẳng, minh bạch, công khai. Mặt khác, nếu giao cho tòa án hành chính giải quyết tất cả các khiếu nại hành chính cũng làm cho quá tải, cần có những cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính do bộ máy hành chính thực hiện trước khi người khiếu nại quyết định khởi kiện ra tòa án hành chính nếu không đồng ý với các quyết định giải quyết đó.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước công nghiệp phát triển<sup>44</sup>, các khiếu nại hành chính của dân phải được giải quyết khách quan và độc lập với bộ máy hành chính, bình đẳng giữa người bị khiếu nại (người đã ban hành quyết định hành chính) và người khiếu nại, công khai và minh bạch trong quá trình giải quyết, bảo đảm kỷ cương trong thực thi pháp luật. Để bảo đảm thực hiện tốt các nguyên tắc này, việc thành lập hệ thống các cơ quan tài phán hành chính là cần thiết. Tài phán hành chính ở Hoa Kỳ là một hệ thống cơ quan trực thuộc bộ máy hành pháp nhưng bảo đảm sự độc lập với hệ thống các cơ quan hành chính, có chức năng giải quyết các khiếu nại hành chính. Tài phán hành chính ở Australia được tổ chức như một hội đồng gồm chủ tịch và các ủy viên là những người có trình độ chuyên môn cao. Người có khiếu nại hành chính có quyền khiếu nại quyết định giải quyết của tài phán hành chính lên thanh tra cấp bang hoặc khởi kiện ra tòa án hành chính. Cách tổ chức hệ thống cơ quan tài phán hành chính có các ưu điểm bao gồm:

- Bảo đảm tính chuyên môn hóa cao, giải quyết được những vấn đề có liên quan đến pháp luật chuyên ngành (như đất đai chặng hạn).
- Bảo đảm tính linh hoạt, thủ tục không nặng nề như trong hệ thống tòa án; bảo đảm hiệu quả cao do người giải quyết có trình độ chuyên sâu; bảo đảm công bằng do tính độc lập của hệ thống tài phán

hành chính với hệ thống hành chính; khuyến khích được sự hòa giải giữa các bên tham gia tranh chấp hành chính.

- Bảo đảm thời gian cho hệ thống hành chính chuyên tâm vào công việc hành chính; tránh cho các công chức của bộ máy hành chính không phải vướng víu vào các tranh chấp hành chính mang tính cá nhân.
- Bảo đảm hiệu quả kinh tế cao cả cho Nhà nước và cho người có khiếu nại hành chính.
- Những tài liệu chuẩn bị trong quá trình giải quyết của cơ quan tài phán hành chính có chiều sâu về chuyên môn, sẽ là những tài liệu quan trọng giúp cho tòa án hành chính thụ lý vụ án khi người khiếu nại quyết định khởi kiện vụ án hành chính ra tòa án hành chính.

Tại các nước phát triển, khi giải quyết các khiếu kiện hành chính tại cơ quan tài phán hành chính, tính bình đẳng tuyệt đối giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại luôn được bảo đảm, hai bên được dành cơ hội ngang nhau trong trình bày ý kiến, đưa ra chứng cứ. Những phán quyết của tài phán hành chính có hiệu lực thi hành cũng được bảo đảm cưỡng chế thực thi theo hệ thống các cơ quan thi hành án. Tất nhiên, việc giải quyết khiếu nại hành chính không chỉ dựa trên phán quyết của cơ quan tài phán hành chính mà còn bảo đảm cho người khiếu kiện quyền được khởi kiện ra tòa án hành chính, một cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hoàn toàn độc lập với hệ thống hành chính.

Tại các nước phát triển, hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính rất lưu tâm tới phương thức hòa giải giữa các bên tranh chấp hành chính. Thực hiện tốt quá trình hòa giải sẽ có tác động trực tiếp làm giảm số lượng tranh chấp hành chính cần giải quyết. Tất nhiên, để quá trình hòa giải có hiệu quả cần bảo đảm các điều kiện:

- Người dân phải có nhận thức pháp luật tốt, biết rõ khiếu nại hành chính của mình có phù hợp pháp luật hay không;
- Hệ thống trợ giúp pháp lý cho dân hoạt động có hiệu quả;
- Bảo đảm thực hiện tốt quy trình tham vấn cộng đồng dân cư. Ở các nước phát triển, hệ thống trợ giúp pháp lý cho dân có thể đóng vai trò người trung gian để hòa giải các tranh chấp hành chính.

### **3.2. Kinh nghiệm giải quyết khiếu nại của những người bị thiệt hại trong triển khai các dự án đầu tư**

Phần trên đã giới thiệu kinh nghiệm của các nước đã sử dụng hệ thống tài phán hành chính, sau đó là tòa án hành chính để giải quyết khiếu kiện hành chính của dân. Đây là vấn đề lớn, có liên quan đến việc đổi mới khá toàn diện hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính.

Trên thực tế, đa số khiếu nại hành chính ở Việt Nam cũng như ở các nước khác phát sinh trực tiếp từ những người bị thiệt hại quyền lợi trong triển khai thực hiện các dự án đầu tư. Nếu các dự án đầu tư quan tâm đến cơ chế giải quyết khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra ở mức quản lý dự án thì sẽ tạo nên hiệu quả làm giảm các trường hợp khiếu nại hành chính cần giải quyết theo pháp luật. Cơ chế giải quyết khiếu nại của các dự án đầu tư cũng có thể được mở rộng để áp dụng vào một số công đoạn trong trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính theo pháp luật.

Ngân hàng Thế giới và một số ngân hàng phát triển khu vực đã có nhiều nghiên cứu về các cơ chế hợp lý giải quyết các khiếu nại của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư khi các khiếu nại này chưa ở mức các khiếu nại hành chính. Có thể coi như đây là một cơ chế giải quyết những bức xúc (Grievance Redress Mechanism - GRM) của người bị thiệt hại do dự án gây ra. Phần tiếp theo dưới đây sẽ giới thiệu một số kết quả nghiên cứu mới nhất của một số tổ chức phát triển quốc tế về GRM. Đây là một vấn đề được Nhóm Ngân hàng Thế giới (Ngân hàng Thế giới - WB, Công ty Tài chính quốc tế - IFC, Cơ quan bảo lãnh đầu tư đa phương - MIGA, Trung tâm giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế - ICSID) rất quan tâm nghiên cứu để kiến nghị những cơ chế giải quyết phù hợp.

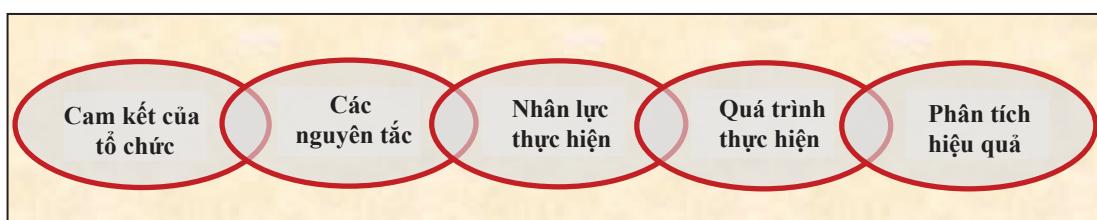
Gần đây, nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới<sup>45</sup> và IFC<sup>46</sup> đã tập trung giải quyết khá toàn diện về đề tài này.

Trong Báo cáo “Tạo dựng cơ chế hiệu quả cho giải quyết bức xúc” (Designing Effective Grievance Redress Mechanisms) của Ban Phát triển xã hội (Social Development Department), Ngân hàng Thế giới, các tác giả đã tập trung vào 3 nhóm vấn đề cần giải quyết để tạo được một cơ chế hiệu quả trong giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra.

### **3.2.1. Nhóm vấn đề đầu tiên được đề cập tới là các khái công việc phải quan tâm thực hiện trong việc hình thành một cơ chế hiệu quả giải quyết các bức xúc (GRM)**

Các khái công việc chính cần quan tâm được thể hiện trên sơ đồ trong Hình 4 dưới đây:

**Hình 4: Sơ đồ các khái công việc phải quan tâm thực hiện trong việc tạo cơ chế hiệu quả để giải quyết các bức xúc (GRM)**



(1) **Cam kết của tổ chức:** Đội ngũ quản lý dự án phải coi việc giải quyết khiếu nại như một phương tiện để tăng cường hành chính công, hoàn chỉnh các quan hệ cộng đồng và bảo đảm trách nhiệm cũng như tính minh bạch.

(2) **Các nguyên tắc:** Hệ thống GRM hiệu quả phải thỏa mãn 6 nguyên tắc cốt lõi bao gồm:

**Công bằng** (Người khiếu nại phải được bảo vệ, bảo đảm sự công bằng, không thiên vị và được giải quyết trong một cơ chế minh bạch);

**Khách quan và độc lập** (Hệ thống GRM hoạt động độc lập với tất cả các bên có liên quan, khách quan và được đối xử công bằng);

**Đơn giản và dễ tiếp cận** (Thủ tục để tiếp nhận khiếu nại và tìm kiếm cách giải quyết phải đơn giản sao cho người khiếu nại dễ hiểu quy trình đó);

**Đáp ứng kịp thời và hiệu quả** (Hệ thống GRM phải đáp ứng kịp thời các nhu cầu của mọi người khiếu nại);

**Nhanh chóng và cân đối** (Tất cả các khiếu nại, dù đơn giản hay phức tạp, cần được quan tâm cụ thể và được giải quyết nhanh nhất trong khả năng có thể);

**Sự tham gia của cộng đồng** (Hệ thống GRM phải đáp ứng được nhu cầu sử dụng rộng rãi, bao gồm cả cộng đồng dân cư, nhóm người dễ bị tổn thương, người thực hiện dự án, các tổ chức xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng được khuyến khích như một kênh chuyển các khiếu nại cùng các nhận xét đến tổ chức thực hiện dự án).

(3) **Nhân lực thực hiện:** Đội ngũ cán bộ thực hiện trong hệ thống GRM phải được đào tạo kỹ lưỡng, mẫn cán và tinh thông nghiệp vụ.

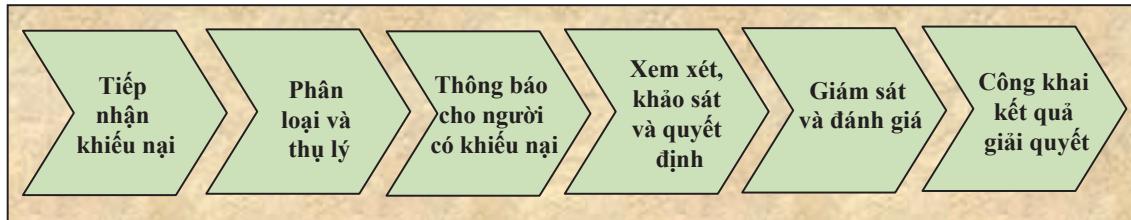
(4) **Quá trình thực hiện:** Quá trình giải quyết các bức xúc của người bị ảnh hưởng đóng vai trò quan trọng trong triển khai thực hiện dự án. Sáu giai đoạn triển khai bao gồm: tiếp nhận khiếu nại; phân loại và thụ lý; thông báo cho người khiếu nại biết; xem xét, điều tra và quyết định; giám sát và đánh giá; công khai kết quả giải quyết.

- (5) **Phân tích hiệu quả:** Ban quản lý dự án phải thường xuyên phân tích các báo cáo về khiếu nại và các số liệu của quá trình giám sát, đánh giá.

### 3.2.2. Nhóm vấn đề thứ hai là toàn bộ quá trình giải quyết cần thực hiện đối với GRM

Quá trình thực hiện trong một cơ chế giải quyết hiệu quả đối với GRM được mô tả trên sơ đồ trong Hình 5 dưới đây:

**Hình 5: Sơ đồ của quá trình thực hiện trong một cơ chế giải quyết hiệu quả đối với GRM**

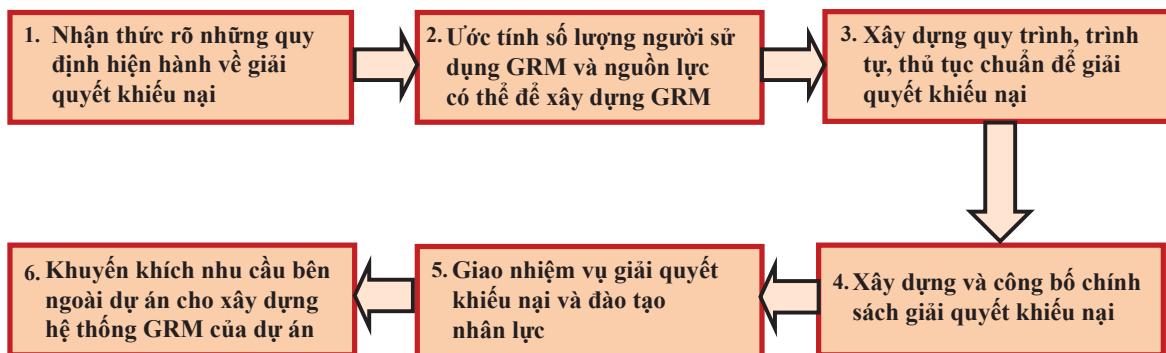


- (1) **Tiếp nhận khiếu nại:** Thông báo các biện pháp tiếp nhận khiếu nại của người bị ảnh hưởng. Dự án cần tổ chức nhiều nơi để tiếp nhận khiếu nại như cộng đồng dân cư, làng bản, xã, huyện, tỉnh, ban quản lý dự án, v.v. và nhiều phương tiện để tiếp nhận khiếu nại như thư bưu điện, thư điện tử, đơn trên giấy, điện thoại, fax, trang thông tin điện tử của dự án, qua nhân viên của dự án, hộp thư khiếu nại, v.v.
- (2) **Phân loại và thụ lý:** Phân loại tất cả các khiếu nại theo hệ thống quản lý riêng như theo thẩm quyền giải quyết hay theo loại khiếu nại. Mỗi loại khiếu nại cần đưa vào xử lý theo một quy trình phù hợp.
- (3) **Thông báo cho người có khiếu nại:** Thông báo cho mọi người có khiếu nại về việc đã nhận được khiếu nại, khiếu nại đã bắt đầu được thụ lý, tóm tắt quá trình cần thiết để giải quyết, người chịu trách nhiệm giải quyết và thời gian cần thiết để giải quyết. Cần lập lịch cụ thể về việc thông báo cho người có khiếu nại và các bước giải quyết tiếp theo.
- (4) **Xem xét, khảo sát và quyết định:** Xem xét cụ thể nội dung khiếu nại, thu nhận thêm các thông tin có liên quan để xác định sự đúng đắn hay không của khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Sự có lý hay không của khiếu nại cần được xem xét thật khách quan, tuân thủ các tiêu chuẩn đã được đặt ra. Các khiếu nại đơn giản như thắc mắc hay yêu cầu giải thích thêm cần được giải quyết nhanh chóng qua việc tiếp xúc trực tiếp với người khiếu nại. Những khiếu nại phức tạp, không thể giải quyết ở một cấp quản lý cần phải chuyển kịp thời lên cấp cao hơn. Các nhân viên của dự án làm việc trong GRM cần phải bảo đảm rằng những người khảo sát, thu thập thông tin cần giữ cách thức trung lập, không có bất kỳ tác động chủ quan nào vào kết quả khảo sát.
- (5) **Giám sát và đánh giá:** Đây là một hoạt động quan trọng, có tác động tới sự thành công của giải quyết các khiếu nại. Việc giám sát là quá trình theo dõi việc thụ lý giải quyết và đánh giá cách thức đã thực hiện để giải quyết khiếu nại. Các dự án cần sử dụng ngay hệ thống giám sát và đánh giá của dự án để phục vụ cho cả mục đích giám sát và đánh giá đối với giải quyết khiếu nại trong dự án.
- (6) **Công khai kết quả giải quyết:** Đây là bước thông báo cho tất cả các bên có liên quan tới khiếu nại và mọi người về kết quả của quá trình khảo sát và kết quả giải quyết. Kết quả giải quyết được gửi dưới dạng văn bản trả lời về khiếu nại đã được giải quyết như thế nào. Đây là một hoạt động rất quan trọng, làm cho tất cả mọi người tin tưởng vào hệ thống GRM của dự án. Văn bản trả lời có thể do người giải quyết gửi trực tiếp cho người khiếu nại, niêm yết tại một nơi cố định, quảng bá kết quả trên trang thông tin điện tử của dự án, trên đài truyền thanh hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng khác. Dự án cũng cần thông báo rõ với người khiếu nại về quyền được khiếu nại tiếp khi không đồng ý với kết quả giải quyết đã nhận được và hướng dẫn những lựa chọn có thể của quá trình khiếu nại tiếp theo, trong phạm vi dự án cũng như khiếu nại ra ngoài phạm vi dự án.

**3.2.3. Nhóm vấn đề thứ ba là thiết kế các công việc cần thực hiện để tạo một cơ chế giải quyết hiệu quả đối với GRM**

Việc thiết kế một cơ chế giải quyết hiệu quả đối với GRM được mô tả trên sơ đồ trong Hình 6 dưới đây:

**Hình 6: Sơ đồ thiết kế một cơ chế giải quyết hiệu quả đối với GRM**



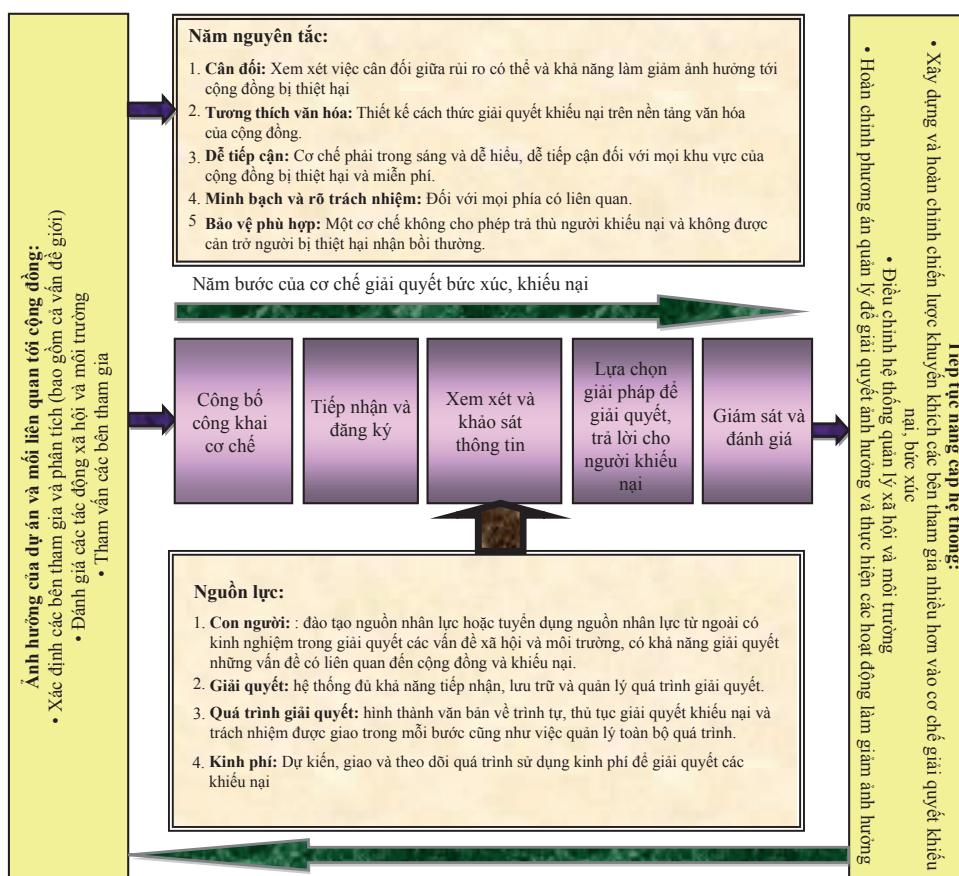
- Nhận thức rõ những quy định hiện hành về giải quyết khiếu nại:** Mỗi đất nước đều có hệ thống giải quyết khiếu nại chính thức theo quy định của pháp luật, bên cạnh đó cũng có những tập tục truyền thống của địa phương trong giải quyết những bức xúc của dân, nhất là trong vùng các dân tộc thiểu số. Dự án cần biết kỹ về hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu nại, cũng như các tập tục truyền thống này, đánh giá và chuyển những yếu tố này vào hệ thống GRM của dự án.
- Ước tính số lượng người sử dụng GRM và nguồn lực có thể để xây dựng GRM:** Khi xây dựng hệ thống GRM, dự án cần ước tính số lượng người có thể muốn sử dụng hệ thống GRM của dự án và đánh giá các nguồn lực về con người, tài chính và công nghệ có thể sử dụng cho hệ thống GRM của dự án. Dự án cũng phải đánh giá sự cần thiết để xác định cụ thể phạm vi và mức độ của hệ thống GRM, từ đó tìm ra những nguồn lực còn thiếu so với yêu cầu.
- Xây dựng quy trình, trình tự, thủ tục chuẩn để giải quyết khiếu nại sao cho mọi bức xúc đều có thể được giải quyết hợp lý nhất:** Ban quản lý dự án cần xây dựng quy trình, trình tự, thủ tục, hướng dẫn chi tiết sao cho GRM được triển khai phù hợp với quá trình triển khai dự án. Các quy trình, trình tự, thủ tục này phải bao gồm cả hệ thống báo cáo về giám sát quá trình giải quyết khiếu nại, bức xúc trong dự án.
- Xây dựng và công bố chính sách giải quyết khiếu nại trong dự án và hướng dẫn việc thực hiện:** Ban quản lý dự án cần chuẩn bị và công bố hệ thống chính sách giải quyết khiếu nại trong phạm vi dự án sao cho đủ khả năng giải quyết mọi bức xúc, khiếu nại và coi đó là một cơ hội để hoàn chỉnh việc thực hiện dự án. Các chính sách cần: (1) làm rõ nguyên tắc và tiêu chuẩn để một khiếu nại đủ điều kiện để thụ lý giải quyết; (2) xác định rõ phạm vi và loại khiếu nại có thể giải quyết, (3) chỉ rõ ưu điểm của quy trình là thân thiện với người có khiếu nại nhằm tạo thuận lợi trong việc gửi ý kiến bức xúc tới nơi giải quyết; (4) mô tả tổng thể cấu trúc của GRM; (5) mô tả các chuẩn của việc thực hiện; (6) giải thích rõ ràng cơ chế xem xét các khiếu nại bên trong cũng như bên ngoài phạm vi và ranh giới dự án; v.v.
- Giao nhiệm vụ giải quyết khiếu nại và đào tạo nhân lực để giải quyết khiếu nại:** Đội ngũ cán bộ của dự án phụ trách về giải quyết các khiếu nại, bức xúc cần được đào tạo sao cho tinh thông nghiệp vụ, bảo đảm tính chuyên nghiệp của hệ thống. Ban quản lý dự án cần xây dựng một đội ngũ có năng lực ở tất cả các cấp giải quyết và giao nhiệm vụ cụ thể cho từng cấp trong việc giải quyết khiếu nại. Dự án cần thực hiện tốt chương trình đào tạo về giải quyết khiếu nại để nâng cao trình độ giải quyết và nhận thức về tại sao việc giải quyết khiếu nại lại có tầm quan trọng đối với sự thành công của dự án.

Chương trình đào tạo cũng cần mở rộng phạm vi đào tạo cho tất cả các bên có liên quan tới dự án tại tất cả các cấp hành chính hướng tới sự tham gia của địa phương và cộng đồng trong giải quyết khiếu nại.

(6) **Khuyến khích nhu cầu bên ngoài dự án cho xây dựng hệ thống GRM của dự án:** Một hệ thống GRM tốt không thể hoạt động tốt một cách độc lập trong phạm vi dự án. Dự án cần công bố công khai hệ thống GRM hiện tại của mình, các thủ tục giải quyết, các loại khiếu nại được giải quyết, hoạt động chuẩn của quá trình giải quyết, v.v. như một thành phần của chiến lược quảng bá chung của dự án. Thông tin về hệ thống GRM của dự án có thể được quảng bá bằng nhiều cách khác nhau. Tài liệu cần được dịch ra nhiều thứ tiếng dân tộc ít người trong vùng thực hiện dự án. Những thông tin quan trọng này được dự án chuyển tải hàng ngày tới các bên tham gia dự án, cụ thể bao gồm: (1) loại khiếu nại có thể gửi tới dự án để giải quyết; (2) cách nào có thể chuyển đơn khiếu nại, ý kiến bức xúc tới dự án và có thể tìm mẫu đơn khiếu nại ở đâu; (3) các chuẩn của quy trình giải quyết và thời hạn giải quyết các khiếu nại, bức xúc; (4) các phương án lựa chọn của người khiếu nại khi không đồng ý với quá trình giải quyết cũng như kết quả giải quyết.

Báo cáo “Giải quyết các bức xúc của dự án - cộng đồng bị ảnh hưởng” (Addressing Grievances from Project - Affected Communities) của IFC đã đưa ra đề xuất với 3 khía cạnh chính: (1) Các nguyên tắc để xây dựng một cơ chế tốt đối với GRM; (2) Các bước của quá trình thực hiện giải quyết đối với GRM; (3) Nguồn lực cần thiết cho thực hiện quá trình giải quyết đối với GRM. Toàn bộ giải pháp xây dựng hệ thống giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư gây ra của IFC đề xuất được thể hiện trong sơ đồ trên Hình 7 dưới đây:

**Hình 7: Giải pháp của IFC để xây dựng hệ thống giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư**



Trong 2 Báo cáo nêu trên của 2 tổ chức thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới, có thể thấy mỗi Báo cáo có những đề xuất khác nhau về việc chuẩn bị các điều kiện để tạo lập cơ chế giải quyết, các nguyên tắc giải quyết, bước thực hiện trong quá trình giải quyết.

Có thể thấy các nguyên tắc cơ bản cần bảo đảm bao gồm: minh bạch, khách quan, độc lập, đơn giản, dễ tiếp cận, được đáp ứng, trách nhiệm, cân đối, có sự tham gia rộng, bình đẳng, tương thích văn hóa và được bảo vệ.

Gần đây Tổ chức chuẩn quốc tế (International Standards Organization - ISO) đã đưa ra dự thảo các chuẩn mới về trách nhiệm xã hội (ISO 26000). Đây là các chuẩn chung cho tất cả mọi quá trình có liên quan đến quyền lợi của cộng đồng người, không tập trung vào một lĩnh vực cụ thể nào. Hệ thống chuẩn này bao gồm: (i) tôn trọng nhân quyền; (ii) minh bạch; (iii) trách nhiệm giải trình; (iv) đạo đức ứng xử; (v) bảo đảm quyền lợi của các bên tham gia; (vi) tôn trọng luật pháp; (vii) phù hợp các chuẩn mực quốc tế về hành vi. Các nguyên tắc do WB hay IFC đưa ra ở trên đều phản ánh được sự phù hợp với dự thảo chuẩn ISO 26000. Tất nhiên, sau khi chuẩn ISO 26000 được chính thức thừa nhận thì các nguyên tắc giải quyết đối với GRM cần được đặt ra thống nhất dựa trên nguyên tắc cụ thể hóa chuẩn ISO 26000.

Quá trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án đầu tư gây ra phải có các bước cơ bản bao gồm: quảng bá rộng rãi quyền được nêu lên ý kiến về các bức xúc, viết đơn khiếu nại, cơ chế giải quyết, phương thức gửi ý kiến, nơi tiếp nhận ý kiến; thực hiện tiếp nhận ý kiến, tiếp nhận đơn, phân loại và đưa vào quy trình giải quyết; nghiên cứu nội dung các trường hợp, khảo sát các luận cứ để giải quyết; lựa chọn phương án giải quyết, quyết định phương án, gửi kết quả giải quyết cho người có ý kiến, có đơn; vận hành hệ thống giám sát và đánh giá. Trong quá trình giải quyết này, việc vận hành hệ thống giám sát và đánh giá là một công việc bao trùm lên toàn bộ quá trình giải quyết, việc xếp vào một vị trí trong quá trình giải quyết chỉ như một xếp đặt hình thức. Ngoài ra, các công việc khác đều phải làm theo trình tự của một quá trình.

Ngoài việc xác định các nguyên tắc và quá trình giải quyết nêu trên, các nghiên cứu về giải pháp luôn tập trung vào xây dựng nguồn lực để giải quyết bao gồm hệ thống các quy định, trình tự - thủ tục giải quyết, bộ máy tổ chức thực hiện việc giải quyết, nhân lực có năng lực và đạo đức thực hiện nhiệm vụ, nguồn tài chính để đáp ứng nhiệm vụ.

### ***3.2.4. Nhận xét về quy trình giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam dựa trên các đề xuất của WB/IFC***

Ở Việt Nam hiện nay, chưa có quy định của pháp luật về trách nhiệm của các dự án đầu tư tham gia vào việc giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra. Các khiếu nại có liên quan đến dự án đầu tư đều được giải quyết theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và tòa án hành chính. Để tiếp thu kinh nghiệm của Nhóm Ngân hàng Thế giới về quy trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án gây ra, Bảng 1 dưới đây sẽ phân tích sự phù hợp của cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai ở Việt Nam so với quy trình giải quyết khiếu nại do Nhóm Ngân hàng Thế giới đề xuất.

**Bảng 1: Phân tích sự phù hợp của cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về đât đai ở Việt Nam so với quy trình giải quyết khiếu nại do Nhóm Ngân hàng Thế giới đề xuất**

Số TT	Quy trình của WB/IFC	Sự thực hiện tại Việt Nam
<b>1</b>	<b>Cam kết của tổ chức</b>	Theo quy định của pháp luật, Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai đều có cam kết phải giải quyết tốt nhất các khiếu nại của người bị thiệt hại do dự án đầu tư gây ra từ khâu tiếp dân, nhận hồ sơ, giải quyết, công khai kết quả, v.v. nhưng còn nhiều khiếm khuyết trong triển khai thực hiện trên thực tế ở các địa phương.
<b>2</b>	<b>Các nguyên tắc</b>	
<b>2.1</b>	<b>Công bằng</b>	Chưa bảo đảm thực sự công bằng do cơ chế giao cho các cơ quan hành chính giải quyết trực tiếp.
<b>2.2</b>	<b>Khách quan, độc lập</b>	Không bảo đảm nguyên tắc khách quan và độc lập do cơ chế giao cho các cơ quan hành chính giải quyết trực tiếp.
<b>2.3</b>	<b>Đơn giản, dễ tiếp cận</b>	Trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính đã được cải cách ngày một đơn giản hơn và dễ tiếp cận hơn nhưng người khiếu nại vẫn gặp khó khăn trên thực tế do việc thực thi pháp luật chưa tốt ở các địa phương.
<b>2.4</b>	<b>Kịp thời, hiệu quả</b>	Pháp luật có quy định rõ quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại bảo đảm tính kịp thời và yêu cầu giải quyết báo đảm tính hiệu quả nhưng trên thực tế quy trình tiếp nhận đơn khiếu nại chưa hợp lý, người khiếu nại mất nhiều thời gian mà chưa đưa được đơn tới đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết và các cơ quan có trách nhiệm tiếp dân chưa hướng dẫn được người có khiếu nại về pháp luật cũng như việc hoàn chỉnh hồ sơ khiếu nại.
<b>2.5</b>	<b>Nhanh chóng, cân đối</b>	Pháp luật có quy định rõ về thời hạn giải quyết khiếu nại bảo đảm tính hợp lý về thời gian nhưng thời gian giải quyết thường bị kéo dài hơn nhiều so với thời hạn giải quyết theo quy định.
<b>2.6</b>	<b>Sự tham gia của cộng đồng</b>	Chưa có quy định của pháp luật về quy trình động viên sự tham gia của cộng đồng vào việc giải quyết các khiếu nại hành chính.
<b>3</b>	<b>Nhân lực thực hiện</b>	Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính của dân được bố trí nhân lực dù đã thực hiện tốt việc giải quyết khiếu nại của dân nhưng số lượng khiếu nại quá lớn nên nhân lực luôn thiếu và chất lượng cũng không cao, kinh phí chưa đủ để đẩy nhanh tiến độ giải quyết.
<b>4</b>	<b>Quá trình thực hiện</b>	
<b>4.1</b>	<b>Tiếp nhận khiếu nại</b>	Khâu tiếp nhận đơn khiếu nại chưa tốt, người khiếu nại gặp khó khăn trong việc đưa đơn khiếu nại tới đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết.
<b>4.2</b>	<b>Phân loại và thụ lý</b>	Do thiếu nhân lực cả về số lượng và chất lượng nên việc phân loại và thời điểm thụ lý giải quyết luôn chậm hơn so với thời hạn theo quy định.
<b>4.3</b>	<b>Thông báo cho người khiếu nại</b>	Pháp luật có quy định phải thông báo cho người có đơn khiếu nại nhưng thường việc thông báo này không được thực hiện đầy đủ trên thực tế.
<b>4.4</b>	<b>Xem xét và quyết định</b>	Quá trình xem xét giải quyết thường chậm hơn so với thời hạn theo quy định của pháp luật.
<b>4.5</b>	<b>Giám sát và đánh giá</b>	Pháp luật chưa quy định và trên thực tế cũng chưa triển khai quy trình giám sát và đánh giá quá trình giải quyết các khiếu nại hành chính.
<b>4.6</b>	<b>Công khai kết quả giải quyết</b>	Pháp luật có quy định việc công khai kết quả giải quyết, việc công khai này cũng được thực hiện chưa tốt ở hầu hết các địa phương.
<b>5</b>	<b>Phân tích hiệu quả</b>	Các địa phương có thực hiện việc phân tích hàng năm, năm năm về hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính, có thực hiện việc rút kinh nghiệm để cải tiến tốt hơn.

## 4. TỔ CHỨC THỰC HIỆN NGHIÊN CỨU ĐIỂM PHÁT HIỆN CÁC KHIẾM KHUYẾT TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI THU HỒI ĐẤT VÀ GIẢI QUYẾT BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CỦA

### 4.1. Lựa chọn nghiên cứu điểm

Trong thời gian từ tháng 3 tới tháng 5 năm 2010, Viện Xã hội học (thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam) đã thực hiện một nghiên cứu điểm về hiệu quả kinh tế xã hội của việc bồi thường theo giá đất thị trường, và hiệu quả hoạt động của hệ thống giải quyết khiếu nại tại 3 địa phương cấp tỉnh. Theo dự kiến, 3 địa phương được lựa chọn là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đắc Lắc. Tuy nhiên, lãnh đạo thành phố Hà Nội đã đề nghị lùi thời điểm nghiên cứu. Vì vậy, Bắc Ninh đã được chọn vì là một tỉnh giáp với Hà Nội và có mức độ đô thị hóa khá cao.

Tại các địa phương tiến hành điều tra, không có nhiều dự án sử dụng nguồn vốn Chính phủ đã áp dụng chỉ trả đền bù theo giá thị trường để lựa chọn cho nghiên cứu. Trong số sáu dự án được lựa chọn, chỉ có dự án Bình Lợi – Tân Sơn Nhất tại thành phố Hồ Chí Minh và dự án xây dựng chợ Buôn Mê Thuột tại Đắc Lắc đã áp dụng giá thị trường khi chi trả đền bù (đây là những dự án đầu tiên tại hai địa phương này áp dụng đền bù theo giá thị trường). Ngoài ra, dự án Bình Lợi – Tân Sơn Nhất có số người bị ảnh hưởng lớn nhất, nhưng tại thời điểm điều tra, mới chỉ có hai trong số bốn quận/huyện hoàn thành việc chi trả đền bù. Điều này đã phần nào ảnh hưởng đến tính xác thực của kết quả điều tra.

Tại mỗi địa phương cấp tỉnh, lựa chọn từ 1 tới 2 quận/huyện, tại mỗi quận/huyện chọn từ 1 tới 4 phường/xã để nghiên cứu. Địa bàn cụ thể của nghiên cứu điểm được giới thiệu trong Bảng 2 dưới đây. Đối tượng nghiên cứu là ý kiến của những người có liên quan tới việc thu hồi đất để thực hiện các dự án xây dựng công trình công cộng. Những người có liên quan tới dự án gồm có công chức thuộc bộ máy hành chính các cấp, doanh nghiệp thực hiện dự án, người dân bị thu hồi đất và nhận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Việc nghiên cứu được tiến hành theo 2 hình thức: hình thức thứ nhất là điều tra xã hội học theo mẫu điều tra in sẵn; hình thức thứ hai là phỏng vấn sâu để lấy ý kiến theo chủ đề. Điều tra xã hội học theo mẫu được thực hiện với 600 người theo phiếu điều tra. Trong số sáu dự án được lựa chọn, thành phố Hồ Chí Minh có số hộ gia đình bị ảnh hưởng lớn nhất, nhưng tại thời điểm thực hiện điều tra, nhiều hộ đã di dời khỏi khu vực dự án mà không để lại địa chỉ mới, do vậy mẫu điều tra không bao gồm những hộ này. Thực tế này đã khiến kết quả điều tra không được như mong đợi đối với các nhóm khác nhau.

Số lượng người tham gia điều tra phân bố theo địa bàn nghiên cứu được thể hiện tại Bảng 2.

Số lượng 600 người tham gia điều tra có cơ cấu về giới tính, tuổi tác, học vấn, nghề nghiệp như sau:

- Giới tính: nam - 283 người (47,2%) và nữ - 317 người (52,8%);
- Tuổi: dưới 35 tuổi - 61 người (10,2%), từ 36 tới 45 tuổi - 151 người (25,2%), từ 46 tới 60 tuổi - 316 người (52,6%) và trên 60 tuổi - 72 người (12,0%);

- Học vấn: tiểu học - 126 người (21,0%), trung học cơ sở - 265 người (44,2%), trung học phổ thông - 143 người (23,8%), học nghề - 49 người (8,2%) và đại học - 17 người (2,9%);
- Nghề nghiệp: Làm công ăn lương - 106 người (17,7%), lao động nông nghiệp - 275 người (45,8%), kinh doanh dịch vụ - 152 người (25,3%) và không đi làm - 66 người (11,2%).

Việc phỏng vấn sâu được thực hiện dưới 2 dạng: thảo luận nhóm với những người bị thu hồi đất và phỏng vấn cá nhân với các công chức trong bộ máy quản lý. Nhóm nghiên cứu đã thực hiện thảo luận nhóm với 8 nhóm người bị ảnh hưởng do bị thu hồi đất và phỏng vấn 32 công chức ở nhiều cương vị khác nhau. Các nhóm công chức quản lý trả lời phỏng vấn sâu được giới thiệu trong Bảng 3 dưới đây:

**Bảng 2: Địa bàn và số lượng điều tra**

Tỉnh/Thành phố	Huyện/Quận	Xã/Phường	Tần xuất	%
<b>Đắc Lắc</b>	Tp. Buôn Mê Thuột	Hoà Thuận	54	9
		Tân Tiến	11	1.8
		Thống Nhất	72	12
		Tử Ân	34	5.7
<b>Tp. Hồ Chí Minh</b>	Bình Thạnh	Phường 11	86	14.3
		Phường 13	75	12.5
		Thủ Đức	49	8.2
<b>Bắc Ninh</b>	Quế Võ	Đèo Lai	86	14.3
		Thành phố Bắc Ninh	74	12.3
		Linh Đông	2	0.3
		Vân An	57	9.5
<b>Tổng số</b>			600	100

**Bảng 3: Danh sách nhóm công chức quản lý trả lời phỏng vấn sâu về việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

TT	Chức vụ	Số lượng
1	Cán bộ UBND cấp tỉnh	1
2	Lãnh đạo Sở TNMT	3
3	Cán bộ Sở TNMT	5
4	Lãnh đạo Phòng TNMT	2
5	Chuyên viên Sở Tài chính	1
6	Chuyên viên Ban Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của tỉnh	3
7	Chuyên viên Ban Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của cấp huyện	3
8	Lãnh đạo UBND cấp xã	6
9	Cán bộ địa chính xã	8
<b>Tổng số</b>		32

Trên địa bàn điều tra, có 294 trường hợp bị thu hồi đất nông nghiệp, 315 trường hợp bị thu hồi đất ở, 8 trường hợp bị thu hồi các loại đất phi nông nghiệp không phải đất ở trên tổng số 600 trường hợp bị thu hồi đất (như vậy có khoảng 17 trường hợp bị thu hồi nhiều loại đất). Trong số 294 trường hợp bị thu hồi đất nông nghiệp có 167 trường hợp phải chặt vườn cây, phá bỏ hoa màu. Trong số 315 trường hợp bị thu hồi đất ở có 78 trường hợp bị phá dỡ một phần nhà, 255 trường hợp bị phá dỡ toàn bộ nhà và 240 trường hợp phải tái định cư. Trong số người bị thu hồi đất ở và đất phi nông nghiệp có 40 trường hợp phải phá dỡ cơ sở sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp, 9 trường hợp phải di chuyển mồ mả. Số trường hợp mất việc làm ở cả khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp là 66.

Đây là một nghiên cứu điều tra nhằm đáp ứng cho nhiều mục đích mà tại nghiên cứu này chỉ khai thác các số liệu có liên quan đến việc:

- Đánh giá của người bị thu hồi đất về một số thủ tục có liên quan đến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, bao gồm (i) đánh giá về việc phổ biến thông tin về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, (ii) đánh giá về việc tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất đóng góp cho phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, (iii) đánh giá của người bị thu hồi đất về hậu quả của việc bồi thường không sát giá đất trên thị trường;
- Đánh giá của người có khiếu nại về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay, bao gồm (i) mức độ hài lòng và những khó khăn gặp phải trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại, (ii) đánh giá về nơi gửi đơn khiếu nại lần đầu và mức độ giải quyết của cơ quan nhận đơn; (iii) kiến nghị của người có khiếu nại về việc hoàn chỉnh cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Mục đích của nghiên cứu điểm trong trường hợp này là đánh giá việc thực hiện khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại từ ý kiến của những người thiệt hại do thực hiện dự án đầu tư, không tập trung vào ý kiến của công chức nhà nước về việc giải quyết khiếu nại. Trên thực tế hiện nay, Chính phủ cũng như các công chức trong bộ máy hành chính đều nhận thức rõ trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ giải quyết các khiếu nại hành chính của dân. Những bất cập cơ bản trong giải quyết khiếu nại phát sinh từ sự thiếu phù hợp của cơ chế giải quyết do pháp luật quy định. Về mặt công chức, có thể còn thiếu nguồn nhân lực có trình độ, thiếu kinh phí để triển khai, thiếu phương tiện làm việc.

Trên địa bàn khảo sát tại tỉnh Đắc Lắc, thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Bắc Ninh, nhóm khảo sát đã lấy ý kiến đánh giá của 600 trường hợp bị thu hồi đất, trong đó có 372 trường hợp khiếu nại về các khía cạnh khác nhau của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong phần dưới đây, ý kiến đánh giá về cơ chế thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thu nhận từ toàn bộ những người bị thu hồi đất; ý kiến đánh giá về khiếu nại và giải quyết khiếu nại chỉ thu nhận từ những người có khiếu nại.

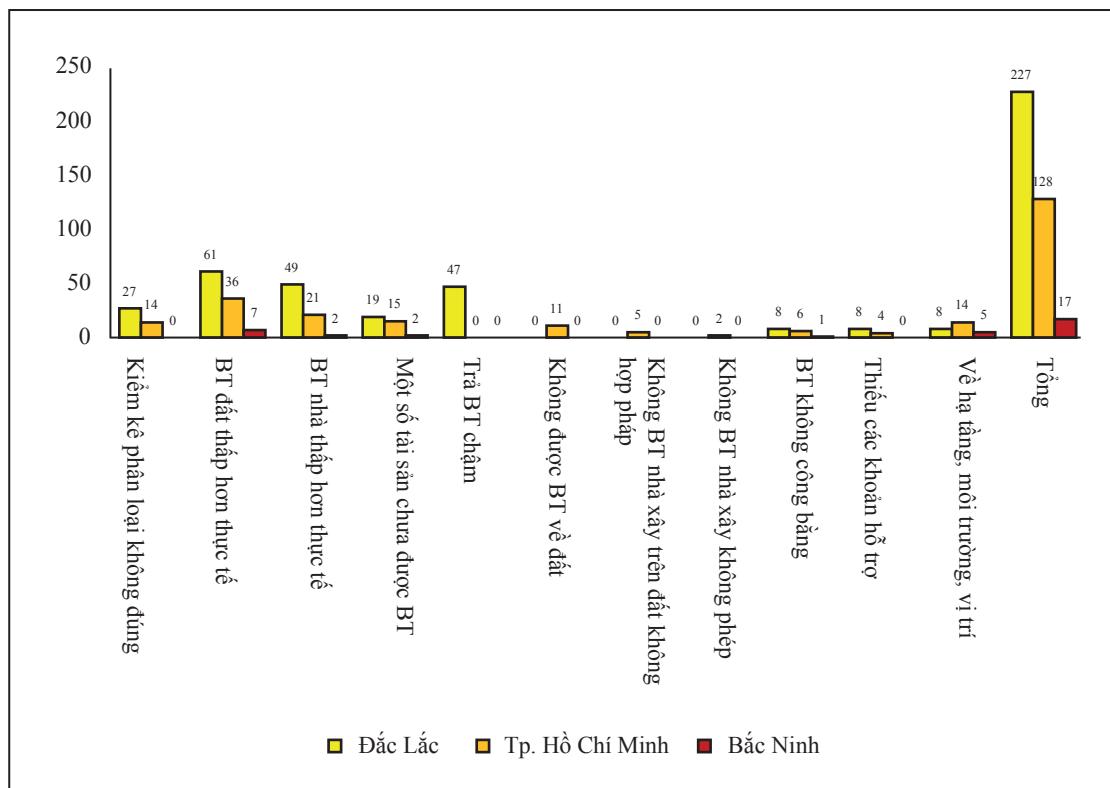
Tình hình khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của dân trên địa bàn nghiên cứu được thể hiện trên biểu đồ tại Hình 8 dưới đây.

Nhìn vào số liệu trên Hình 8, có thể thấy số lượng khiếu nại ở Bắc Ninh rất ít, cả thành phố Bắc Ninh và huyện Quế Võ chỉ có 17 trường hợp, ở 3 phường của thành phố Hồ Chí Minh là 128 và ở 4 phường của thành phố Buôn Mê Thuột lên tới 227 trường hợp. Phân tích theo nguyên nhân, khiếu nại của dân tập trung chủ yếu vào giá đất và nhà thấp hơn thực tế, kiểm kê tài sản chưa đầy đủ và phân loại chưa đúng, trả bồi thường chậm.

So sánh các ý kiến không hài lòng về các khía cạnh khác nhau của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư với số lượng khiếu nại tương ứng về khía cạnh đó có thể cho biết mức độ thực sự không hài lòng của những người bị thiệt hại do Nhà nước thu hồi đất. Số liệu khảo sát được đưa ra trong Bảng 4 dưới đây.

Từ số liệu khảo sát trên Bảng 4 có thể thấy thường chi khoảng từ 20% tới 30% số người không hài lòng có đơn khiếu nại về những thiệt hại mình phải gánh chịu, trừ trường hợp hỗ trợ có tỷ lệ này chỉ 7%. Điều này

**Hình 8: Tình trạng khiếu nại có liên quan đến bồi thường hỗ trợ, tái định cư trên địa bàn nghiên cứu (phân tích theo nguyên nhân khiếu nại)**



**Bảng 4: So sánh số lượng ý kiến không hài lòng và số lượng đơn khiếu nại về các khía cạnh khác nhau của việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Khía cạnh	Số lượng ý kiến không hài lòng	Số lượng đơn khiếu nại	Tỷ lệ phần trăm đơn khiếu nại trên ý kiến không hài lòng
Giá đất tính bồi thường	485	115	24%
Giá nhà tính bồi thường	229	79	34%
Giá trị hỗ trợ	165	12	7%
Kiểm đếm tài sản	130	41	32%
Nơi tái định cư	104	27	26%
Quy trình thực hiện	220	47	21%

cho thấy, những quy định pháp luật của Việt Nam về việc tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là chưa phù hợp với thực tế. Trên thực tế, có tới hơn 70% số ý kiến không hài lòng nhưng không thể khiếu nại vì giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã được tính đúng theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Điều này thể hiện rõ hơn ở khâu hỗ trợ cho người bị thu hồi đất, có tới 93% người không hài lòng về hỗ trợ nhưng không có đơn khiếu kiện. Trên thực tế, việc hỗ trợ để bảo đảm sinh kế, để di chuyển chỗ ở, để đào tạo nghề mới, để tìm việc làm mới vẫn chưa đạt được hiệu quả mong muốn.

#### 4.2. Kết quả nghiên cứu

##### 4.2.1. Đánh giá của người bị thu hồi đất về một số thủ tục có liên quan đến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Các thủ tục chủ yếu có liên quan đến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là quy trình phổ biến thông tin về phương án và tiếp thu ý kiến của người bị thiệt hại về phương án. Điểm quan trọng nhất của phương án mà người bị thu hồi đất quan tâm là giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Vì vậy, điểm cuối của phần này giới thiệu ý kiến đánh giá của người bị thu hồi đất về hậu quả của việc bồi thường không sát giá đất trên thị trường.

a. *Đánh giá về việc phổ biến thông tin về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, bao gồm cả cơ chế giải quyết khiếu nại, đến người bị thu hồi đất*

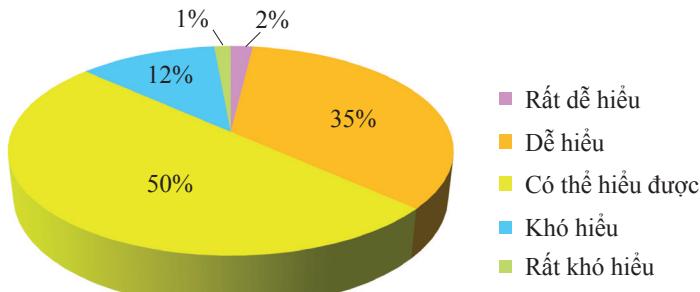
Việc cơ quan thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phổ biến đầy đủ thông tin về mục đích thu hồi đất, kế hoạch thực hiện, giá đất, quyền lợi, quyền được khiếu nại đến người bị thu hồi đất là một bước thực hiện rất quan trọng. Làm tốt bước này có tác động làm giảm khiếu nại sau này. Đánh giá chung về việc phổ biến thông tin đến người bị thu hồi đất thông qua khảo sát ý kiến được đưa ra trong Bảng 5 dưới đây.

Việc khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất đã được thực hiện đối với từng hạng mục thông tin chi tiết. Kết quả về ý kiến của người bị thu hồi đất được trình bày dưới dạng biểu đồ trên các Hình 9, Hình 10, Hình 11, Hình 12, Hình 13 và Hình 14 dưới đây:

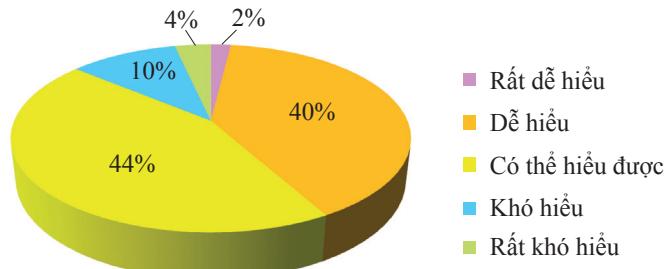
**Bảng 5: Đánh giá chung về việc phổ biến thông tin về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến người bị thu hồi đất**

Mức độ hiểu thông tin	Số lượng ý kiến	%
Rất dễ hiểu	13	2.2
Dễ hiểu	187	31.2
Có thể hiểu được	297	49.5
Khó hiểu	86	14.3
Rất khó hiểu	17	2.8
Tổng số	600	100.0

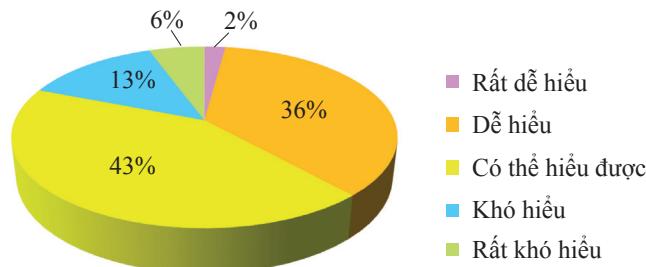
Hình 9: Mức độ dễ hiểu của thông tin về quyền được khiếu nại và giải quyết khiếu nại (210 ý kiến trả lời)



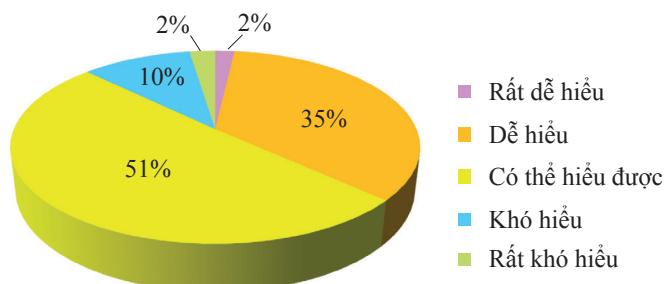
Hình 10: Mức độ dễ hiểu của thông tin về kế hoạch tái định cư (258 ý kiến trả lời)



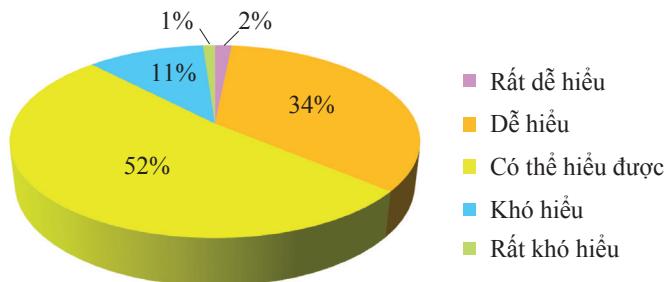
Hình 11: Mức độ dễ hiểu của thông tin về giá bồi thường về đất và tài sản khác (520 ý kiến trả lời)



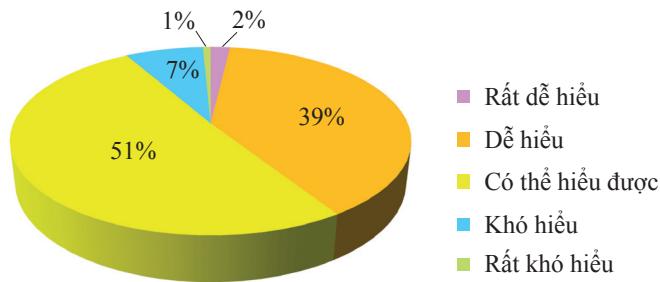
Hình 12: Mức độ dễ hiểu của thông tin về quyền lợi được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (493 ý kiến trả lời)



Hình 13: Mức độ dễ hiểu của thông tin về các tác động của dự án (443 ý kiến trả lời)



Hình 14: Mức độ dễ hiểu của thông tin về mục tiêu và kế hoạch thực hiện (533 ý kiến trả lời)



Nhìn vào kết quả trên, có thể thấy đại đa số số người bị thu hồi đất cho là các thông tin về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được phổ biến là không khó hiểu, chỉ có từ 12% tới 19% cho là khó hiểu hoặc rất khó hiểu. Kết quả này cho thấy trách nhiệm, sự tận tâm của người quản lý đã được nâng cao lên nhiều.

*b. Đánh giá việc tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất đóng góp cho phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*

Việc tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất đóng góp cho phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một bước quan trọng của quá trình thực hiện. Nghị định số 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định rõ việc công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, tiếp thu ý kiến của người bị thu hồi đất và lập báo cáo cụ thể về những nội dung đã tiếp thu và những nội dung không tiếp thu. Thực hiện tốt bước công việc này có tác động làm giảm lượng khiếu nại của dân.

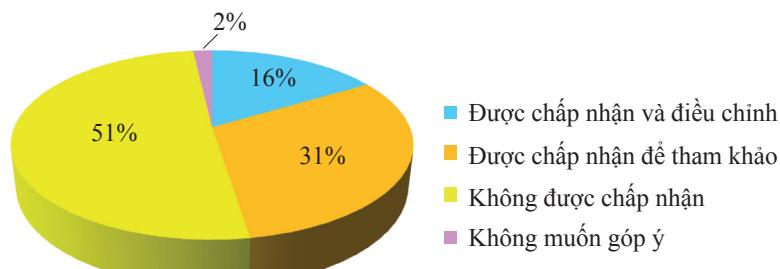
Theo kết quả khảo sát ý kiến của 600 người bị thu hồi đất, có trên 40% số lượng ý kiến nói là được góp ý, trên 34% ý kiến nói là chỉ được thông báo về phương án và trên 24% nói là không được biết gì về phương án. Số liệu cụ thể về kết quả điều tra được tổng hợp trong Bảng 6 dưới đây:

**Bảng 6: Đánh giá mức độ tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất đóng góp cho phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

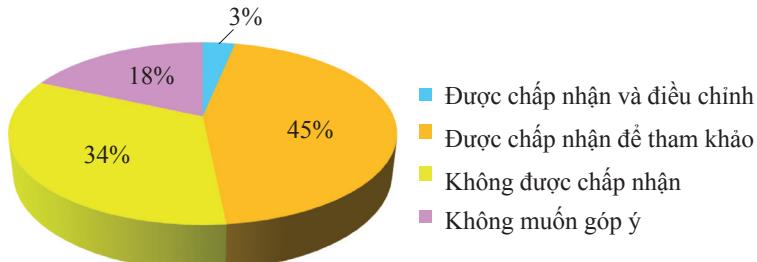
Tình trạng tiếp nhận ý kiến đóng góp của dân	Số lượng ý kiến	%
Được góp ý	245	40.8
Chỉ được thông báo	207	34.5
Không được biết	148	24.7
Tổng số	600	100.0

Việc khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất còn được thực hiện chi tiết đối với nhiều hạng mục góp ý khác nhau như góp ý về giá đất tính bồi thường, giá trị tài sản trên đất được bồi thường, các khoản hỗ trợ, lựa chọn nơi tái định cư, v.v. Ý kiến tập trung chủ yếu vào việc đóng góp ý kiến cho việc xác định giá đất, giá tài sản gắn liền với đất để tính bồi thường và việc lựa chọn khu tái định cư. Kết quả khảo sát được thể hiện trên biểu đồ trong Hình 15, Hình 16 và Hình 17 dưới đây. Số lượng ý kiến về các đóng góp ý kiến khác gần như không đáng kể.

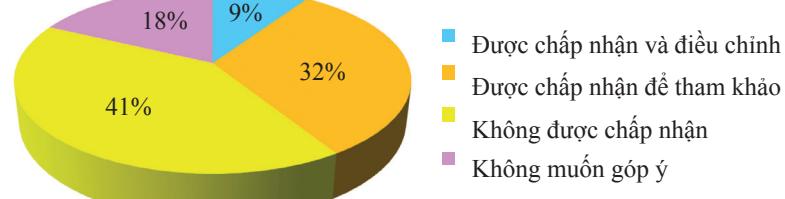
**Hình 15: Mức độ tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất về giá đất để tính bồi thường (231 ý kiến trả lời)**



**Hình 16: Mức độ tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất về giá trị tài sản trên đất để tính bồi thường (93 ý kiến trả lời)**



**Hình 17: Mức độ tiếp nhận ý kiến của người bị thu hồi đất về lựa chọn nơi tái định cư (95 ý kiến trả lời)**



Từ kết quả khảo sát này, có thể thấy: (i) người bị thu hồi đất quan tâm chủ yếu tới vấn đề xác định giá trị bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, ít quan tâm tới các nội dung khác của phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (ii) các ý kiến đóng góp về giá đất được chấp nhận và điều chỉnh ở mức 16%, về tài sản gắn liền với đất chỉ được chấp nhận ở mức 3%. Nhận thức về giá đất giữa người lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và người bị thu hồi đất vẫn còn một khoảng cách khá xa.

#### c. *Dánh giá của người bị thu hồi đất về hậu quả của việc bồi thường không sát giá đất trên thị trường*

Theo số liệu khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất (xem Bảng 7 dưới đây), có tới 38,8% số lượng ý kiến cho rằng ảnh hưởng chủ yếu của việc bồi thường không tính theo giá đất thị trường là làm cho người bị thu hồi đất không thể nhận chuyển nhượng được thửa đất khác để thay thế; 28,5% cho rằng ảnh hưởng chủ yếu là làm giảm hoặc mất nguồn thu của gia đình; có 16,3% cho rằng ảnh hưởng chủ yếu là mất việc làm. Như vậy, trọng tâm của các ý kiến vẫn tập trung vào vấn đề giá đất chưa được xác định thỏa đáng. Người dân cho rằng tiêu chí cần đạt được là cầm tiền bồi thường phải mua được thửa đất tương tự, khi không thể mua được có nghĩa là giá đất để tính bồi thường chưa phù hợp.

**Bảng 7: Người bị thu hồi đất đánh giá về hậu quả của việc bồi thường không sát giá đất trên thị trường**

<b>Ảnh hưởng của việc bồi thường không sát giá thị trường</b>	<b>Số lượng ý kiến</b>	<b>%</b>
Không thể mua được đất ở thay thế	303	20.0%
Không thể mua được đất sẵn xuất để thay thế	285	18.8%
Mất việc làm và thưa lao động	247	16.3%
Giảm hoặc mất nguồn thu	433	28.5%
Hạn chế tiếp cận của doanh nghiệp	108	7.1%
Quan hệ trở nên không tốt đẹp	93	6.1%
Mất lòng tin	48	3.2%
<b>Tổng số</b>	<b>1517</b>	<b>100.0%</b>

#### **4.2.2. Đánh giá của người có khiếu nại về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay**

Trong phần này, việc đầu tiên cần khảo sát là mức độ hài lòng của người có khiếu nại về cơ chế khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại hiện nay, sau đó là ý kiến của người có khiếu nại về những khó khăn trong quá trình giải quyết khiếu nại hiện nay. Tiếp theo, số liệu khảo sát tập trung vào phân tích ý kiến của người có khiếu nại về quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại lần đầu. Cuối cùng, nhóm nghiên cứu lấy ý kiến của những người có khiếu nại về những kiến nghị nhằm hoàn chỉnh cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

##### *a. Đánh giá mức độ hài lòng của người có khiếu nại về cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay*

Có 196 người có ý kiến đánh giá chung về mức độ hài lòng đối với cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay. Kết quả được trình bày trong Bảng 8 dưới đây. Từ số liệu này, có thể thấy chỉ có 1% số người có ý kiến là hài lòng và 7,7% có ý kiến là chấp nhận được, còn lại hầu hết đều cho rằng không hài lòng và rất không hài lòng.

**Bảng 8: Mức độ hài lòng của người có khiếu nại**

<b>Mức độ hài lòng</b>	<b>Số lượng ý kiến</b>	<b>%</b>
Hài lòng	2	1.0
Chấp nhận được	15	7.7
Không hài lòng	84	42.9
Rất không hài lòng	95	48.5
<b>Tổng số</b>	<b>196</b>	<b>100.0</b>

Tiếp theo, nhóm khảo sát đã lấy ý kiến của những người có khiếu nại về những khó khăn gặp phải trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Tổng số có 309 ý kiến chỉ ra các khó khăn gặp phải. Kết quả khảo sát này được trình bày trong Bảng 9 dưới đây.

Từ số liệu trên Bảng 9, có thể thấy khó khăn nhất là mất nhiều thời gian chờ đợi giải quyết (37,5%), sau đó là ý kiến về tình trạng phải đi lại nhiều và gây ra tổn kém (26,2%); ở mức độ thấp hơn là các ý kiến nói rằng thủ tục phức tạp (12,3%) và không được hướng dẫn cụ thể (12,0%). Những ý kiến cho rằng không gặp khó khăn chỉ ở mức 7,1% tổng số ý kiến (với 22 người trả lời).

**Bảng 9: Những khó khăn gặp phải trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại**

Loại khó khăn gặp phải	Số lượng ý kiến	%
Thủ tục phức tạp	38	12,3
Đi lại nhiều, tốn kém	81	26,2
Không được hướng dẫn	37	12,0
Mất thời gian chờ đợi	116	37,5
Khó khăn khác	15	4,9
Không gặp khó khăn	22	7,1
Tổng số	309	100,0

*b. Dánh giá về nơi gửi đơn khiếu nại lần đầu và mức độ giải quyết của cơ quan nhận đơn*

Nhóm nghiên cứu đã lấy ý kiến của các trường hợp có khiếu nại với các số liệu chi tiết về quá trình thực hiện khiếu nại lần đầu. Số liệu chi tiết bao gồm nơi gửi đơn khiếu nại lần đầu và thời gian nhận được trả lời của cơ quan đã tiếp nhận đơn. Các trường hợp khảo sát ở đây bao gồm cả khiếu nại hành chính và khiếu nại những việc chỉ có liên quan đến công việc triển khai của Ban quản lý dự án (không phải là khiếu nại hành chính). Từ các số liệu này, có thể đánh giá được nhận thức chung về pháp luật của người có khiếu nại, thời gian trả lời của các cơ quan đã tiếp nhận đơn và nhận xét về hướng hoàn chỉnh cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Số liệu cụ thể được thống kê trong Bảng 10 dưới đây.

Ngoài ra, nhóm nghiên cứu đã khảo sát ý kiến của 176 trường hợp có đơn khiếu nại hành chính, trong đó chỉ có 5 trường hợp có ý kiến là được giải quyết thỏa đáng, 92 trường hợp nói là không thỏa đáng và 79 trường hợp vẫn đang chờ đợi kết quả.

Theo số liệu ở Bảng 10, có thể rút ra một số kết luận như sau:

- Người dân có nhận thức chưa cao về quy định của pháp luật đối với cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu. Họ gia đình, cá nhân đã gửi đơn khiếu nại đến hầu hết các cơ quan từ Trung ương tới Ủy ban nhân dân cấp xã, trong đó có cả Ban Quản lý dự án. Trong phỏng vấn với cán bộ quản lý, với

**Bảng 10: Tình hình gửi đơn khiếu nại lần đầu và nhận trả lời**

Nơi gửi đơn khiếu nại lần đầu	Số trường hợp*	Nhận được trả lời dưới 45 ngày	Nhận được trả lời trên 45 ngày	Không trả lời
Ủy ban nhân dân cấp xã	51	27	7	17
Ủy ban nhân dân cấp huyện	83	31	25	27
Ban Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện	65	28	16	21
Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	77	17	24	36
Ban Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp tỉnh	55	13	18	24
Ban Quản lý dự án	27	11	4	12
Các Cơ quan trung ương	20	3	6	11
Tòa án nhân dân cấp huyện	2	1	1	
Tòa án nhân dân cấp tỉnh	2	1	1	
Các cơ quan khác	7	1	3	3
Tổng số	389	133	105	151

\* Một số người gửi đơn cùng một lúc đến nhiều cơ quan khác nhau

người dân, có thể thấy rõ nhận thức pháp luật của cả cơ quan quản lý cũng không cao, phổ biến thủ tục cho người dân mỗi nơi một khác, mỗi lúc một khác. Từ đây có thể thấy, một mặt cần nâng cao nhận thức pháp luật cho người dân, mặt khác cần có quy định về trách nhiệm của mọi cơ quan có liên quan khi nhận được đơn khiếu nại của dân thì phải chuyển về cơ quan có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người khiếu nại biết. Trong các đơn khiếu nại của người bị ảnh hưởng, có những đơn là khiếu nại hành chính và cũng có những đơn không phải là khiếu nại hành chính. Vì vậy, việc đặt ra một cơ chế giải quyết đơn khiếu nại ở cấp dự án là rất cần thiết. Đó là một bộ lọc để giải quyết mọi vướng mắc của người bị ảnh hưởng trước khi người đó quyết định gửi đơn khiếu nại hành chính.

- Các cơ quan trả lời đơn khiếu nại lần đầu dưới 45 ngày chiếm 56% tổng số trường hợp nhớ rõ thời điểm (trong tổng số 389 trường hợp, có 238 trường hợp nhớ rõ thời điểm và 151 trường hợp không nhớ). Theo quy định của pháp luật hiện hành, đối với trường hợp khiếu nại lần đầu thì cơ quan có thẩm quyền có 10 ngày để bắt đầu thụ lý giải quyết và sau thời hạn không quá 30 ngày phải đưa ra quyết định giải quyết lần đầu (tức là sau khi nhận được đơn, cơ quan có thẩm quyền giải quyết phải ban hành quyết định trong thời hạn không quá 40 ngày). Trong phỏng vấn với người dân, ý kiến chung nói rằng thường thì sau khoảng 1 tháng kể từ ngày nộp đơn mới được Ủy ban nhân dân phường gọi lên để gặp, nói rất nhiều nhưng không giải quyết gì, người dân vẫn chờ đợi mà không được chính quyền cấp nào giải quyết cả.
- Số trường hợp được giải quyết mà người khiếu nại cho là thỏa đáng chiếm tỷ lệ rất thấp (2,8%), số trường hợp được giải quyết mà người khiếu nại cho là không thỏa đáng chiếm tỷ lệ rất cao (52,3%) và số trường hợp chưa được giải quyết cũng chiếm tỷ lệ cao (44,9%). Con số này nói lên hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính không cao, cần tiếp tục đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại để nâng cao hơn nữa hiệu quả giải quyết.

#### c. Kiến nghị của người có khiếu nại về việc hoàn chỉnh cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại

Trong quá trình khảo sát, nhóm nghiên cứu đã thu nhận được 502 ý kiến kiến nghị của những người có khiếu nại về việc hoàn chỉnh cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Từ số liệu trên Bảng 11, có thể thấy các giải pháp hoàn thiện cơ chế được đưa ra không tập trung và cũng không cụ thể. Số lượng ý kiến nhiều nhất là rút ngắn thời gian giải quyết (chiếm 22,9%), sự thực đây không phải là giải pháp mà chỉ là quy định về thời hạn. Pháp luật hiện hành của Việt Nam quy định thời hạn giải quyết khiếu nại hành chính rất ngắn, chỉ có điều là thời hạn đó không được các cơ quan có thẩm quyền giải quyết thực hiện. Trong các ý kiến đề xuất ở trên, có 2 giải pháp đáng lưu ý là cần phải có cơ quan giải quyết khiếu nại độc lập với hệ thống hành chính và cần phải có cơ quan giám sát việc giải quyết khiếu nại. Sự thực, các đề xuất nêu trên cũng chỉ nên xem xét với ý nghĩa tham khảo, chỉ nhằm đánh giá được bức xúc của người có khiếu nại về nhu cầu phải hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

**Bảng 11: Những đề xuất của người có khiếu nại về việc hoàn thiện cơ chế**

Đề xuất hoàn thiện cơ chế	Số lượng ý kiến	%
Công khai thủ tục	77	15,3
Đơn giản thủ tục	88	17,5
Cơ quan giải quyết độc lập	75	14,9
Cơ chế một cửa	59	11,8
Rút ngắn thời gian giải quyết	115	22,9
Có cơ quan giám sát	58	11,6
Trách nhiệm cao, nhiệt tình, không đùn đẩy	24	4,8
Không cần cài tiến gì	6	1,2
<b>Tổng số</b>	<b>502</b>	<b>100,0</b>

## 5. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT BỨC XÚC, KHIẾU NẠI VỀ THU HỒI ĐẤT VÀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH Cư

Việc tìm giải pháp nâng cao hiệu quả của quá trình giải quyết các bức xúc, khiếu nại hành chính của người bị thiệt hại về đất đai, tài sản, công việc, sinh kế, v.v. khi bị Nhà nước thu hồi đất để giao cho các dự án đầu tư có tầm quan trọng đặc biệt trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam. Hệ thống pháp luật hiện hành tại Việt Nam về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính, nhất là trong phạm vi thực hiện cơ chế Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế và bảo đảm bền vững xã hội trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Hệ thống pháp luật này còn tồn tại các nhược điểm bao gồm:

- Mang nặng tư duy của thời kỳ kinh tế do Nhà nước bao cấp, chưa phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường;
- Chưa phù hợp với chuẩn mực quốc tế về giải quyết các tranh chấp hành chính mà một bên là cơ quan hành chính và một bên là người chịu tác động của quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính;
- Các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có xu hướng tăng lên ngày càng cao cả về số lượng và mức độ mà một trong các nguyên nhân chủ yếu là hệ thống pháp luật chưa phù hợp và việc thực thi pháp luật chưa tốt.

Trong nghiên cứu này, các giải pháp được đề xuất tập trung vào 2 nội dung chính:

a. Đề xuất cơ chế độc lập giải quyết các bức xúc, khiếu nại về việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho các dự án đầu tư (có thể thử nghiệm tại các dự án của Ngân hàng Thế giới). Đây là một cơ chế được đề xuất dựa trên các nghiên cứu, kinh nghiệm giải quyết do các tổ chức thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới đưa ra nhằm tạo một bộ lọc tốt làm giảm đi áp lực của các khiếu nại hành chính có liên quan tới các dự án đầu tư. Như vậy, các bức xúc, khiếu nại có liên quan tới dự án đầu tư được giải quyết như sau:

- Những khiếu nại về giá đất được giải quyết theo hệ thống các Hội đồng độc lập về định giá đất và bất động sản (đã giới thiệu trong Báo cáo Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tại Việt Nam);
- Những khiếu nại về quyết định thu hồi đất và quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được giải quyết theo cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính của Nhà nước (được hệ thống giải quyết bức xúc, khiếu nại của dự án tổ chức trợ giúp, phân tích, hòa giải trước khi người có bức xúc, khiếu nại quyết định thực hiện khiếu nại hành chính);
- Những bức xúc, khiếu nại về việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và các nội dung khác trong quá trình triển khai dự án được giải quyết theo cơ chế đề xuất trong mục 5.1 dưới đây.

b. Đề xuất việc sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với quy định pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai. Đây là đề xuất trên phạm vi lớn hơn liên quan tới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai với những phân tích về việc áp dụng hệ thống trọng tài

hành chính, tài phán hành chính, tòa án hành chính và một số sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính.

Những đề xuất trong Báo cáo này và Báo cáo Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tại Việt Nam có vẻ như tạo ra một hệ thống phức tạp hơn để giải quyết bức xúc, khiếu nại có liên quan tới dự án đầu tư nhưng sẽ mang lại hiệu quả cao trong thực tế triển khai, làm giảm được khiếu nại hành chính về đất đai.

### **5.1. Đề xuất một văn bản hướng dẫn thực hiện cơ chế độc lập giải quyết các khiếu nại hành chính về thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho các dự án đầu tư (có nội dung áp dụng cho cộng đồng dân tộc ít người)**

Trên cơ sở phân tích tình hình khiếu nại hành chính về thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở Việt Nam và các kinh nghiệm quốc tế giải quyết vấn đề này, có thể đề xuất một văn bản hướng dẫn việc giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất trong phạm vi một dự án đầu tư. Có thể coi đây là một quá trình thực hiện việc giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại trước khi người bị thiệt hại chính thức có đơn khiếu nại hành chính gửi các cơ quan có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại hành chính. Thực hiện tốt việc giải quyết các bức xúc trong phạm vi dự án có tác động làm giảm đáng kể các khiếu nại hành chính về đất đai. Trước mắt, có thể thử nghiệm cơ chế giải quyết này tại các dự án do Ngân hàng Thế giới đầu tư, từ đó rút kinh nghiệm để hoàn chỉnh cơ chế nhằm áp dụng rộng rãi cho mọi dự án đầu tư.

a. Xác định các nguyên tắc giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra:

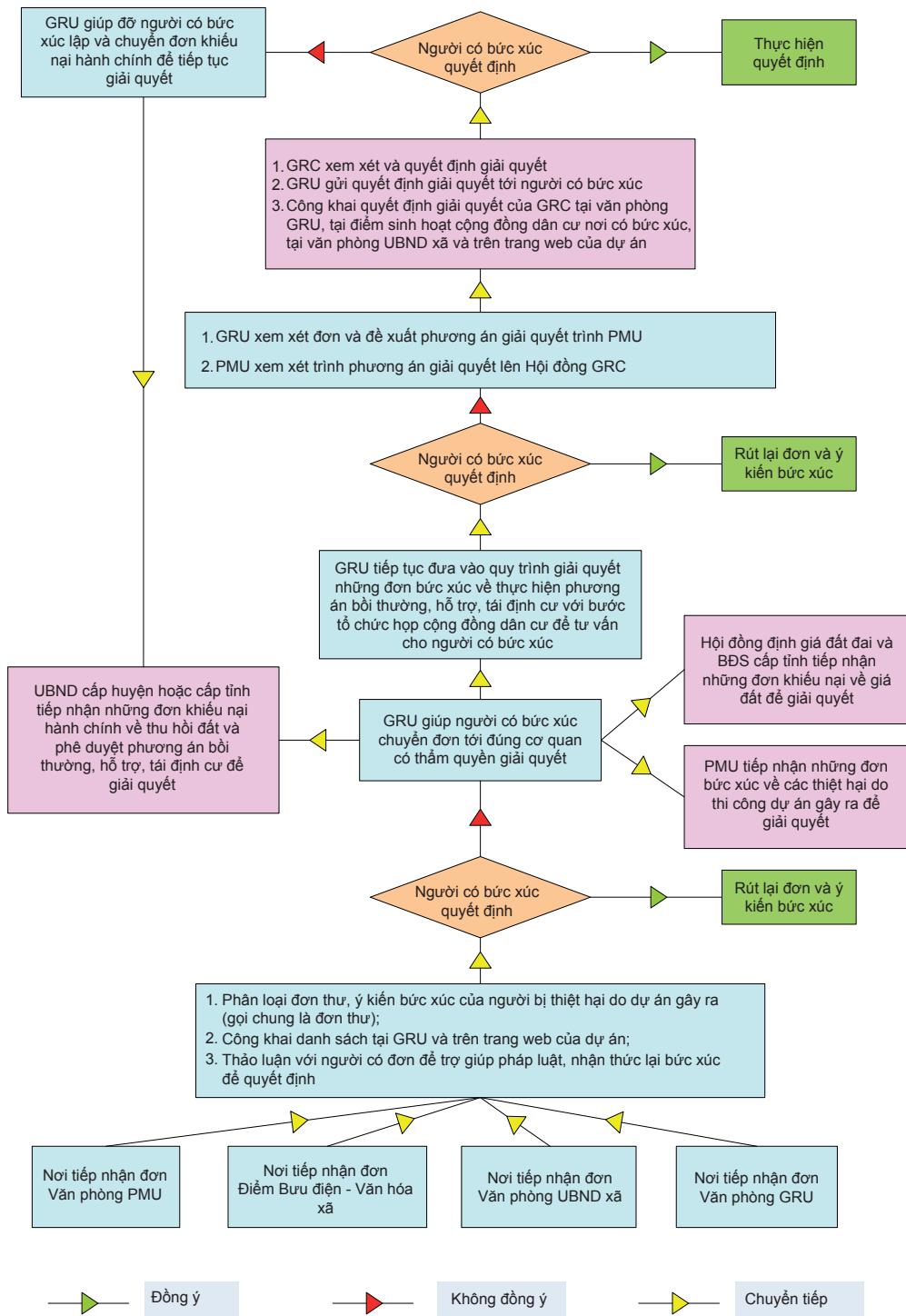
- a. Phù hợp với các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam.
- b. Bảo đảm tính công khai và minh bạch, khách quan và độc lập, công bằng, có trách nhiệm giải trình và cân đối như kinh nghiệm đã được chỉ ra ở các dự án quốc tế.
- c. Đối với người có ý kiến bức xúc, quy trình tiếp nhận ý kiến phải đơn giản và dễ tiếp cận, được bảo vệ, được đáp ứng và tương thích văn hóa. Nguyên tắc này cần có những quy định cụ thể cho khu vực các dân tộc thiểu số, đối với phụ nữ có khiếu nại, đối với người thuộc nhóm dễ bị tổn thương.
- d. Trong quá trình giải quyết cần tận dụng cao nhất sự tham gia của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội, ý kiến của những người có uy tín trong cộng đồng các dân tộc thiểu số hoặc cộng đồng tôn giáo.
- e. Phương án giải quyết được xem xét và quyết định tại một Hội đồng giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra có sự tham gia của lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp huyện và cấp xã, đại diện của cộng đồng dân cư, đại diện của các tổ chức xã hội tại địa phương, đại diện của tổ chức định giá đất, các chuyên gia thuộc các lĩnh vực có liên quan.

b. Quy trình giải quyết cụ thể:

- a. Tiếp nhận ý kiến bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra bằng tất cả các phương tiện chuyển tải thông tin như điện thoại, fax, thư bưu điện, thư điện tử, trên trang thông tin điện tử, v.v. của dự án. Ý kiến, đơn thư gửi đến những nơi gần nhất tại khu dân cư bao gồm điểm bưu điện - văn hóa xã, Văn phòng Ủy ban nhân dân xã, đơn vị chuyên trách của dự án về giải quyết bức xúc của người bị thiệt hại (gọi là Đơn vị giải quyết bức xúc - Grievance Redress Unit - GRU), Văn phòng Ban quản lý dự án (Project Management Unit - PMU). Các nơi nhận được ý kiến, đơn thư về bức xúc của người bị thiệt hại đều phải chuyển ngay đến GRU.
- b. GRU thực hiện phân loại ý kiến, bắt đầu đưa vào quá trình giải quyết, công khai danh sách các ý kiến bức xúc tại Văn phòng GRU và trên trang thông tin điện tử của dự án.
- c. GRU có trách nhiệm xem xét cụ thể từng ý kiến, đơn thư. Đối với những ý kiến, đơn thư đơn giản ở mức độ chỉ liên quan đến hoạt động của dự án thì chuyển cho PMU để tiếp xúc với người có ý kiến, giải thích và đưa ra ý kiến giải quyết. Đối với những ý kiến, đơn thư ở mức độ phức tạp có liên quan đến quyết định thu hồi đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì giúp đỡ người có ý kiến, đơn thư hiểu rõ pháp luật, trường hợp người có ý kiến, đơn thư vẫn quyết định khiếu nại thì hướng dẫn họ thực hiện theo thủ tục khiếu nại quyết định hành chính. Đối với những ý kiến, đơn thư có liên quan đến giá đất thì hướng dẫn người có ý kiến, đơn thư thực hiện theo thủ tục khiếu nại về giá đất. Đối với những ý kiến, đơn thư có liên quan tới việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và các nội dung khác liên quan tới thực hiện dự án thì đưa vào quy trình giải quyết ở mức độ dự án.  
Trường hợp ý kiến của cộng đồng dân cư nơi có ý kiến, đơn thư bức xúc đề cập ý, bình luận về ý kiến, đơn thư đó. GRU mời đại diện của lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp xã, lãnh đạo các phòng có liên quan cấp huyện, đại diện lãnh đạo các tổ chức xã hội ở địa phương cùng dự cuộc họp tham vấn ý kiến của cộng đồng dân cư. Tại các cộng đồng dân cư dân tộc thiểu số, cần khuyến khích các già làng, trưởng bản có ý kiến. Tại các cộng đồng dân cư tôn giáo, cần khuyến khích người đứng đầu các cơ sở tôn giáo có ý kiến.  
Kết quả của bước tham vấn cộng đồng đưa công khai trên trang thông tin điện tử của dự án và có đánh giá của GRU về kết quả này.  
GRU trình phương án giải quyết lên lãnh đạo PMU để giải quyết theo những bước tiếp theo.
- e. Lãnh đạo PMU chuyển phương án giải quyết đến Hội đồng GRC để Hội đồng xem xét quyết định. Kết quả giải quyết của Hội đồng được chuyển tới GRU để tiếp tục thực hiện theo quy trình.  
GRU gửi thông báo về kết quả giải quyết đến những người có bức xúc. Trường hợp người có bức xúc đồng ý với quyết định giải quyết của Hội đồng GRC thì các bên có liên quan thực hiện quyết định. Trường hợp người có bức xúc không đồng ý với quyết định giải quyết của Hội đồng GRC thì GRU hướng dẫn người có bức xúc thực hiện theo thủ tục khiếu nại quyết định hành chính.  
Kết quả giải quyết của Hội đồng GRC được công khai tại Văn phòng của GRU, tại địa điểm sinh hoạt cộng đồng dân cư nơi có bức xúc, tại Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp xã và trên trang thông tin điện tử của dự án.
- f. Lãnh đạo của PMU quyết định xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá cho quá trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra như một thành phần của hệ thống giám sát và đánh giá của toàn dự án. Hệ thống giám sát và đánh giá có nhiệm vụ giám sát toàn bộ quá trình thực hiện và có ý kiến đánh giá về quá trình thực hiện có bảo đảm các nguyên tắc, các quy định hay không. Các đánh giá này được gửi ngay tới GRU để có những điều chỉnh kịp thời.

Quy trình giải quyết ở mức độ dự án đối với các ý kiến, đơn thư bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra được thể hiện trên sơ đồ dưới đây:

**Hình 18: Sơ đồ giải quyết ở mức độ dự án đối với các ý kiến, đơn thư bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra**



c. Những yêu cầu đối với dự án nhằm nâng cao hiệu quả của quá trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra

- a. Dự án cần xây dựng đơn vị GRU với nguồn nhân lực đủ về số lượng, được đào tạo về chuyên môn, được tuyển chọn theo tiêu chuẩn đạo đức. Đơn vị GRU được trang bị đầy đủ phuơng tiện làm việc hiện đại, có đủ thông tin về toàn bộ dự án.
- b. Đơn vị GRU có trách nhiệm phổ biến các quy định, cơ chế giải quyết và quy trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra đến tất cả các cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng thuộc phạm vi dự án dưới dạng họp cộng đồng dân cư, phát hành các tờ rơi, đưa lên các phuơng tiện thông tin đại chúng. Đối với cộng đồng dân cư dân tộc thiểu số, cần phát hành các tài liệu bằng ngôn ngữ dân tộc thiểu số.
- c. Dự án phải thành lập hệ thống giám sát và đánh giá cho quá trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra, được vận hành thường xuyên nhằm từng bước hoàn thiện hệ thống giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra.
- d. Dự án phải bố trí kinh phí phù hợp với yêu cầu của quá trình giải quyết các bức xúc.

d. Những điểm chủ yếu của văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện cơ chế giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án

Từ các nguyên tắc, trình tự giải quyết, nhiệm vụ của dự án đã đưa ra ở trên, có thể hình thành các nội dung chủ yếu của một thông tư hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường về thực hiện cơ chế giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại trong phạm vi các dự án.

#### **Điều X1. Phạm vi điều chỉnh**

Phạm vi điều chỉnh của Thông tư này bao gồm các dự án đầu tư có sử dụng đất làm ảnh hưởng tới cộng đồng dân cư, người sử dụng đất trên phạm vi dự án và các tổ chức, cá nhân có liên quan, nhằm giải quyết tốt các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra trước khi người có bức xúc có đơn khiếu nại hành chính đến các cơ quan có thẩm quyền để được giải quyết.

#### **Điều X2. Đối tượng áp dụng**

Đối tượng áp dụng của Thông tư này bao gồm các cá nhân, tổ chức có liên quan đến các dự án đầu tư thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều X1.

#### **Điều X3. Trách nhiệm của Ban quản lý các dự án đầu tư**

Các dự án đầu tư thuộc phạm vi điều chỉnh của Thông tư này có trách nhiệm:

1. Thành lập một đơn vị chuyên trách (GRU) giúp lãnh đạo Ban quản lý dự án (PMU) để giải quyết các bức xúc của cá nhân, hộ gia đình, tổ chức, cộng đồng dân cư bị thiệt hại do dự án gây ra. Đơn vị chuyên trách này phải có đủ nhân lực có trình độ cao về chuyên môn, nghiệp vụ, có phẩm chất đạo đức tốt; có đủ điều kiện về trang thiết bị, về thông tin để thực hiện nhiệm vụ.
2. Thành lập một hệ thống giám sát và đánh giá cho quá trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại. Hệ thống giám sát và đánh giá có nhiệm vụ giám sát toàn bộ quá trình thực hiện và đưa ra ý kiến đánh giá về tính hiệu quả của quá trình thực hiện. Các đánh giá này được gửi ngay tới GRU để có những điều chỉnh kịp thời.
3. Phổ biến các quy định, cơ chế giải quyết và quy trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra đến tất cả các tổ chức, cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng thuộc phạm vi dự án dưới dạng họp cộng đồng dân cư, phát hành các tờ rơi, đưa lên các phuơng tiện thông tin đại chúng.  
Đối với cộng đồng dân cư dân tộc thiểu số, cần phát hành các tài liệu bằng ngôn ngữ dân tộc thiểu số đó (nếu phù hợp).
4. Bố trí kinh phí phù hợp với yêu cầu của quá trình giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại.

#### **Điều X4. Nguyên tắc giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại thuộc phạm vi dự án**

Việc giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra phải bảo đảm các nguyên tắc sau:

1. Phù hợp với các quy định của pháp luật Việt Nam.
2. Sự công khai và minh bạch về thông tin, sự khách quan và công bằng trong giải quyết, sự độc lập trong quyết định và không chịu bất kỳ tác động nào của hệ thống hành chính, có tinh thần trách nhiệm cao của tất cả các bên tham gia vào quá trình giải quyết.
3. Người có bức xúc có quyền được tiếp cận thông tin, có quyền được đòi hỏi đơn vị thụ lý trả lời về tình trạng của quá trình giải quyết, được cung cấp phù hợp với văn hóa của cộng đồng của mình, được tìm người đại diện phù hợp để bảo vệ quyền lợi và được bảo vệ trước mọi nguy hiểm có thể xảy ra.  
Người có bức xúc thuộc cộng đồng các dân tộc thiểu số, là phụ nữ, là người tàn tật có quyền đòi hỏi sự giúp đỡ riêng trong quá trình giải quyết.
4. Trong quá trình giải quyết, phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội, các chuyên gia có uy tín của địa phương.  
Đối với khu vực dân tộc thiểu số, cần quan tâm tới việc tham vấn ý kiến của những người có uy tín trong cộng đồng, các già làng, trưởng bản.  
Đối với khu vực tôn giáo, cần quan tâm tới việc tham vấn ý kiến của những người đứng đầu các cơ sở tôn giáo.
5. Kết quả giải quyết do một Hội đồng độc lập với hệ thống hành chính quyết định

#### **Điều X5. Hội đồng giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại**

Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm thành lập một Hội đồng giải quyết các bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra (GRC) với các thành viên là lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp huyện (là Chủ tịch Hội đồng), lãnh đạo của các phòng nghiệp vụ cấp huyện có liên quan, lãnh đạo của Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện có uy tín của cộng đồng dân cư, đại diện của lãnh đạo các tổ chức xã hội tại địa phương (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Luật gia hoặc Đoàn Luật sư, Hội Nhà báo), đại diện của tổ chức định giá đất, các chuyên gia có trình độ thuộc các lĩnh vực có liên quan. Hội đồng ra quyết định theo nguyên tắc bỏ phiếu kín và đạt được sự đồng thuận với trên 2/3 số lượng ý kiến.

#### **Điều X6. Việc tiếp nhận ý kiến, đơn thư**

1. Ý kiến, đơn thư về bức xúc của người bị thiệt hại được tiếp nhận bằng tất cả các phương tiện chuyển tải thông tin như điện thoại, fax, thư bưu điện, thư điện tử, trên trang thông tin điện tử của dự án. Ý kiến, đơn thư gửi có thể gửi đến những nơi gần nhất tại khu dân cư bao gồm điểm bưu điện - văn hóa xã, Văn phòng Ủy ban nhân dân xã, đơn vị chuyên trách GRU của dự án, Văn phòng Ban quản lý dự án. Các nơi khi nhận được ý kiến, đơn thư về bức xúc của người bị thiệt hại thì trong thời gian không quá 2 ngày làm việc phải chuyển ý kiến, đơn thư đó đến GRU.
2. GRU thực hiện phân loại ý kiến, đơn thư để công khai danh sách các ý kiến, đơn thư tại Văn phòng GRU và trên trang thông tin điện tử của dự án. Trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc kể từ ngày GRU nhận được, các ý kiến, đơn thư bắt đầu được thụ lý để giải quyết.

#### **Điều X7. Việc thụ lý giải quyết ý kiến, đơn thư**

1. GRU có trách nhiệm xem xét cụ thể từng ý kiến, đơn thư.

Đối với những ý kiến, đơn thư ở mức độ phức tạp có liên quan đến quyết định thu hồi đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì giúp đỡ người có ý kiến, đơn thư hiểu rõ pháp luật, trường hợp người có ý kiến, đơn thư vẫn quyết định khiếu nại thì hướng dẫn họ thực hiện theo thủ tục khiếu nại quyết định hành chính.

Đối với những ý kiến, đơn thư có liên quan đến giá đất thì hướng dẫn người có ý kiến, đơn thư thực hiện theo thủ tục khiếu nại về giá đất.

Đối với ý kiến, đơn thư có liên quan tới việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và các nội dung khác liên quan tới thực hiện dự án thì đưa vào quy trình giải quyết ở mức độ dự án theo quy định của Thông tư này.

2. GRU tổ chức họp với cộng đồng dân cư nơi có ý kiến, đơn thư bức xúc để tham vấn ý kiến của cộng đồng dân cư. Ngoài các thành viên của cộng đồng dân cư, GRU mời đại diện của lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp xã; lãnh đạo các phòng nghiệp vụ cấp huyện có liên quan gồm Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Kinh tế, Phòng Nông nghiệp và phát triển nông thôn, đại diện lãnh đạo các tổ chức xã hội ở địa phương gồm Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh; đại diện báo chí ở địa phương cùng dự cuộc họp tham vấn ý kiến của cộng đồng dân cư.

Tại các cộng đồng dân cư dân tộc thiểu số, cần khuyến khích các già làng, trưởng bản có ý kiến. Tại các cộng đồng dân cư tôn giáo, cần khuyến khích người đứng đầu các cơ sở tôn giáo có ý kiến.

Tại cuộc họp tham vấn ý kiến cộng đồng dân cư, trường hợp ý kiến của cộng đồng dân cư không đồng thuận với ý kiến của người có bức xúc thì giải quyết theo hướng thuyết phục người có bức xúc rút lại ý kiến, đơn thư; nếu người có bức xúc không đồng ý rút lại ý kiến, đơn thư thì hướng dẫn người có bức xúc thực hiện thủ tục khiếu nại quyết định hành chính. Trường hợp ý kiến của cộng đồng dân cư đồng thuận với ý kiến của người có bức xúc thì tiếp tục giải quyết theo quy trình tại Thông tư này.

Trong thời hạn không quá 5 ngày làm việc kể từ ngày tổ chức cuộc họp tham vấn ý kiến cộng đồng dân cư, kết quả cuộc họp phải được công khai trên trang thông tin điện tử của dự án và có đánh giá của GRU về kết quả này.

GRU xem xét và trình phương án giải quyết lên lãnh đạo của PMU để thực hiện những bước tiếp theo.

3. Trong thời hạn không quá 5 ngày kể từ ngày đưa thông tin về tham vấn ý kiến của cộng đồng dân cư, lãnh đạo của Ban Quản lý dự án phải chuyển phương án giải quyết đến Hội đồng GRC để Hội đồng xem xét quyết định. Hội đồng GRC có thời hạn không quá 30 ngày để ban hành quyết định giải quyết. Kết quả giải quyết của Hội đồng được chuyển tới GRU để tiếp tục thực hiện theo quy trình.

#### **Điều X8. Việc thông báo kết quả giải quyết ý kiến, đơn thư**

- Trong thời hạn không quá 5 ngày làm việc, GRU có trách nhiệm gửi thông báo về kết quả giải quyết đến những người có bức xúc. Trường hợp người có bức xúc đồng ý với quyết định giải quyết của Hội đồng GRC thì các bên có liên quan thực hiện quyết định. Trường hợp người có bức xúc không đồng ý với quyết định giải quyết của Hội đồng GRC thì GRU hướng dẫn người có bức xúc thực hiện thủ tục khiếu nại quyết định hành chính.
- Kết quả giải quyết của Hội đồng GRC được công khai tại Văn phòng của GRU, tại địa điểm sinh hoạt cộng đồng dân cư nơi có bức xúc, tại Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp xã và trên trang thông tin điện tử của dự án.

## **5.2. Đề xuất việc sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với quy định pháp luật và thực thi pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai**

### **5.2.1. Cơ quan nào có thẩm quyền quyết định giải quyết các khiếu nại hành chính?**

Hiện nay ở Việt Nam cũng như ở khá nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ đều hướng bước giải quyết cuối cùng các quyết định hành chính tới tòa án hành chính. Phương thức này sẽ trở nên không hiệu quả nếu các khiếu kiện hành chính chỉ ở mức đơn giản hoặc khi tòa án hành chính chưa đủ nguồn lực về con người có năng lực chuyên môn về pháp luật đất đai, về kinh nghiệm giải quyết. Như vậy, ngay ở các nước phát triển cũng cần tới một hệ thống cơ quan thuộc khu vực hành pháp có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại hành chính, có năng lực cao về chuyên môn nghiệp vụ quản lý đất đai để giải quyết các khiếu nại hành chính trước khi người có khiếu nại quyết định khởi kiện ra tòa án hành chính. Các cơ quan có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại hành chính có thể là các cơ quan hành chính, có thể là các cơ quan tài phán hành chính, có thể là trọng tài hành chính dưới hình thức hội đồng độc lập. Trong hoàn cảnh của Việt Nam, khi văn hóa hành chính chịu ảnh hưởng rất mạnh của các mối quen biết thì không nên giao thẩm quyền giải quyết các khiếu

nại hành chính cho các cơ quan hành chính. Việc còn lại là nên giao thẩm quyền giải quyết cho hệ thống tài phán hành chính hay hình thức hội đồng trọng tài hành chính.

Hệ thống tài phán hành chính nên hình thành là một hệ thống cơ quan thuộc quản lý của Chính phủ trung ương, được tổ chức ở 2 cấp: cấp Quốc gia và cấp vùng (gồm nhiều tỉnh), chỉ có chức năng giải quyết các khiếu nại hành chính, độc lập hoàn toàn với hệ thống các cơ quan hành chính. Việc áp dụng hình thức giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam có các ưu điểm như sau:

- Bảo đảm được tính độc lập với cơ quan ban hành quyết định hành chính hay có hành vi hành chính bị khiếu nại;
- Bảo đảm tính chuyên nghiệp và tính chịu trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại hành chính;
- Bảo đảm tính bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại;
- Bước giải quyết tại cơ quan tài phán hành chính là bước chuẩn bị tốt về tư liệu cho bước giải quyết tại tòa án hành chính (nếu xảy ra);
- Thực hiện được cơ chế thống nhất là mọi khiếu nại hành chính đều được giải quyết theo 2 cấp: tại cơ quan tài phán hành chính cấp vùng và tại cơ quan hành chính cấp quốc gia;
- Làm giảm áp lực của công việc về giải quyết khiếu nại hành chính lên Thanh tra Chính phủ để Thanh tra Chính phủ có thể tập trung vào nhiệm vụ thanh tra hoạt động của bộ máy hành chính các cấp.

Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan tài phán hành chính tại Việt Nam cũng có các nhược điểm bao gồm:

- Hệ thống hành pháp bị tăng thêm biên chế hành chính đáng kể để bảo đảm nhân sự hoạt động trong bộ máy các cơ quan tài phán hành chính;
- Khó có thể đáp ứng được nguồn lực cán bộ có trình độ cao làm việc trong các cơ quan tài phán hành chính;
- Với văn hóa hành chính chịu tác động nhiều của các mối quan hệ quen biết, khó có thể bảo đảm được tính độc lập thực sự giữa hệ thống các cơ quan hành chính và hệ thống các cơ quan tài phán hành chính.

Nhìn các nhược điểm này thấy ít về số lượng nhưng lại rất đáng lưu tâm trong hoàn cảnh hiện nay ở Việt nam.

Hệ thống trọng tài hành chính dưới dạng hội đồng độc lập giải quyết khiếu nại hành chính nên tổ chức theo cấp hành chính, được coi là một bộ máy được tổ chức ở cấp huyện, cấp tỉnh và cấp trung ương, có nhiệm vụ xem xét và ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại hành chính, bảo đảm tính độc lập với các cơ quan hành chính bị khiếu nại. Hội đồng của một cấp có Chủ tịch là lãnh đạo của cơ quan hành chính cấp trên, có thành viên là đại diện lãnh đạo các cơ quan chuyên môn của cơ quan hành chính cấp trên; các chuyên gia có trình độ cao về chuyên môn; đại diện lãnh đạo của các tổ chức chính trị - xã hội (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, v.v.), tổ chức xã hội (Hội Luật gia hoặc Đoàn Luật sư, Hội Nhà báo, Hiệp hội doanh nghiệp, v.v.) của địa phương. Hội đồng hoạt động trên nguyên tắc bỏ phiếu kín về quyết định giải quyết theo đa số với 2/3 số lượng thành viên đồng thuận.

Khi hội đồng xem xét một khiếu nại thì bên khiếu nại và bên bị khiếu nại phải có mặt để đưa ra những chứng lý khi cần thiết. Phương thức sử dụng hội đồng trọng tài để giải quyết khiếu nại hành chính có các ưu điểm bao gồm:

- Không tăng biên chế hành chính để phục vụ riêng cho việc giải quyết khiếu nại hành chính;
- Có thể tận dụng cao nhất năng lực chuyên môn cao của các nhân sự hiện tại tham gia vào giải quyết khiếu nại hành chính;
- Bảo đảm được tính độc lập nhất định của hội đồng trọng tài với cơ quan hành chính bị khiếu nại, bảo đảm tính khách quan ở mức nhất định trong ban hành quyết định giải quyết;

- Thực hiện được cơ chế thống nhất là mọi khiếu nại hành chính đều được giải quyết theo 2 cấp hội đồng trọng tài: cấp huyện và cấp tỉnh đối với khiếu nại của cá nhân; cấp tỉnh và cấp trung ương đối với khiếu nại của tổ chức, cơ sở tôn giáo, cá nhân nước ngoài;
- Cũng làm giảm được áp lực công việc liên quan đến giải quyết khiếu nại hành chính lên Thanh tra Chính phủ.

Phương thức sử dụng hội đồng trọng tài cũng có những nhược điểm bao gồm:

- Chưa bảo đảm được tính trách nhiệm cao của quyết định cá nhân;
- Trình tự, thủ tục phức tạp hơn việc giao cho một cơ quan có thẩm quyền.

Đối với Việt Nam hiện nay, trong giai đoạn trước mắt thì việc lựa chọn hình thức **hội đồng trọng tài** để giải quyết khiếu nại hành chính là phù hợp, tiếp sau đó khi đủ điều kiện sẽ chuyển sang áp dụng cơ chế **tài phán hành chính** để giải quyết khiếu nại hành chính. Trong giai đoạn hiện tại vẫn phải tiếp tục nâng cao nguồn lực, khung pháp lý cho hệ thống **tòa án hành chính**.

### **5.2.2. Những quy định nào cần được điều chỉnh trong hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính?**

Bên cạnh nhu cầu đổi mới cơ chế giải quyết các khiếu nại hành chính đã nói trên, việc xem xét để hoàn thiện các quy định cụ thể trong giải quyết khiếu nại hành chính cũng rất cần thiết. Ở trên cũng đã chỉ ra những bất cập trong hệ thống pháp luật hiện hành về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính. Đây cũng chính là những nội dung cần hoàn thiện trong hệ thống pháp luật hiện hành, cụ thể bao gồm:

- Cần có quy định cụ thể về việc xử lý tình trạng không phù hợp pháp luật của văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Tư pháp phát hiện hay do tổ chức, công dân phát hiện. Các văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp pháp luật phải được giải quyết ngay và được xử lý lý công khai, kịp thời. Tiếp theo, cần nghiên cứu để xây dựng hệ thống pháp luật bảo đảm quyền khiếu nại của tổ chức, công dân đối với các văn bản quy phạm pháp luật.
- Bảo đảm việc tiếp dân, việc tiếp nhận đơn khiếu nại hành chính của dân được đa dạng hơn, thông qua nhiều loại phương tiện chuyển tải thông tin, có chất lượng cao hơn, hướng nhiều hơn tới quyền lợi của người khiếu nại.
- Quy định rõ về biểu hiện của hành vi hành chính bị khiếu nại và khung pháp lý để giải quyết khiếu nại về hành vi hành chính.
- Toàn bộ quá trình giải quyết khiếu nại hành chính phải được công khai tại một địa điểm gần nơi sinh hoạt của cộng đồng dân cư và trên một trang thông tin điện tử, kể từ khi có đơn khiếu nại cho tới khi khiếu nại có quyết định giải quyết có hiệu lực thi hành.
- Cần cho phép khiếu nại đồng người dưới dạng khiếu nại của một cộng đồng dân cư cùng bị thiệt hại. Khi đó người đại diện hợp pháp của cộng đồng dân cư là người đứng đơn khiếu nại để bảo vệ quyền lợi cho cả cộng đồng.

### **5.3. Giải pháp nâng cao năng lực**

Như đã biết, tổng số lượng khiếu kiện hành chính trong quản lý đất đai chiếm tối thiểu 50% tổng lượng đơn khiếu kiện của dân. Con số này ngày càng tăng lên theo thời gian. Chất lượng của giải quyết khiếu nại đạt được cũng không cao. Người dân hiểu biết về pháp luật cũng không nhiều.

Trong hoàn cảnh này, một giải pháp cần lưu ý là phải tập trung vào tăng cường năng lực cho công chức nhà nước chịu trách nhiệm về thụ lý giải quyết các khiếu nại hành chính và nâng cao nhận thức của người dân về khiếu nại hành chính. Cần thiết phải tạo dựng một chương trình riêng về xây dựng năng lực cho tất cả mọi người tham gia vào cơ chế giải quyết bức xúc. Một chương trình đào tạo về giải quyết khiếu nại cần được hình thành và phát triển tại tất cả các cơ sở đào tạo hành chính ở Việt Nam.

## 6. KẾT LUẬN

Hiện nay Quốc hội Việt Nam đang xem xét việc ban hành Luật khiếu nại và Luật Tố cáo thay thế cho Luật Khiếu nại, tố cáo hiện hành nhằm giải quyết các bức xúc của dân trên thực tế, đồng thời phù hợp với những thỏa thuận của Việt Nam trong Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ và những cam kết trong khuôn khổ Tổ chức Thương mại Thế giới. Việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai cũng bắt đầu được tiến hành để Quốc hội có thể thông qua vào năm 2013, trong đó việc đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính về đất đai là một trong những trọng tâm.

Hiện tại, tình trạng khiếu nại hành chính của những người bị thiệt hại do các dự án đầu tư gây ra đang chiếm tỷ lệ rất cao (khoảng 90%) tổng số tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Một mặt do cơ chế giải quyết khiếu nại về đất đai nói chung hiện nay chưa phù hợp nên những khiếu nại cũ chưa giải quyết xong thì khiếu nại mới lại tăng lên cùng với diện tích đất bị thu hồi. Mặt khác, hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính của Việt Nam cũng chưa phân định rõ các loại khiếu nại khác nhau do các cơ quan có thẩm quyền khác nhau giải quyết nên làm cho bức tranh khiếu nại của dân càng trở nên phức tạp. Người khiếu nại có nhận thức pháp luật chưa cao nên cũng không biết rõ điều mình khiếu nại cần chuyển tới đâu để giải quyết.

Nghiên cứu này đã phân tích: (i) hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam về khiếu nại, về đất đai và việc thực thi các pháp luật này trên thực tế; (ii) kinh nghiệm quốc tế về xây dựng hệ thống pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, về cơ chế giải quyết bức xúc của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư gây ra; (iii) kết quả nghiên cứu điểm về tình trạng khiếu nại của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư gây ra ở một số dự án tại Việt Nam. Từ những phân tích này, nghiên cứu đã đề xuất: (i) cơ chế phù hợp để giải quyết các bức xúc của những người bị thiệt hại do các dự án đầu tư gây ra; (ii) hướng đổi mới phù hợp để hoàn chỉnh cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam; (iii) những điểm cần sửa đổi, bổ sung ngay trong hệ thống pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam.

Các đề xuất của nghiên cứu này được đưa ra dựa trên các nguyên tắc chủ yếu bao gồm:

- Hệ thống các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải độc lập với hệ thống hành chính.
- Cần bảo đảm quyền được khiếu nại hành chính của người khiếu nại ít nhất là 2 lần lên các cơ quan có thẩm quyền giải quyết trước khi thực hiện quyền khởi kiện ra tòa án hành chính.
- Việc giải quyết các bức xúc của dân cần bảo đảm các chuẩn mực quốc tế bao gồm: công bằng, khách quan và độc lập, đơn giản và dễ tiếp cận, được đáp ứng và có hiệu quả, có sự tham gia của cộng đồng.
- Bức xúc của người bị thiệt hại do các dự án đầu tư gây ra cần được phân chia ra các trường hợp theo thẩm quyền giải quyết, cụ thể bao gồm:
  - > Bức xúc về những thiệt hại do quá trình thi công dự án gây ra do Ban Quản lý dự án giải quyết, đây không phải là các khiếu nại hành chính.

- > Bức xúc về quyết định thu hồi đất và quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền giải quyết, đây là các khiếu nại hành chính.
- > Bức xúc về các quyết định giá đất do Hội đồng định giá đất đai và bất động sản giải quyết<sup>47</sup>, đây là khiếu nại không thuộc phạm vi hành chính.
- > Bức xúc về việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã được phê duyệt do Hội đồng giải quyết bức xúc (GRC) giải quyết (ở mức độ dự án), đây là các khiếu nại có thể giải quyết được trước khi trở thành khiếu nại hành chính.

Nghiên cứu này đã đề xuất cụ thể một cơ chế giải quyết các bức xúc (GRM) của những người bị thiệt hại do dự án đầu tư gây ra, gồm cả dự thảo những điều chủ yếu của một Nghị định của Chính phủ về hướng dẫn thực hiện cơ chế này. Trong cơ chế này, các dự án đầu tư cần thành lập một đơn vị chịu trách nhiệm thực hiện cơ chế GRM với nhiệm vụ tiếp nhận mọi bức xúc của những người bị thiệt hại, phân loại, giúp đỡ người có bức xúc gửi đơn tới đúng các cơ quan có thẩm quyền (các bức xúc về thiệt hại do thi công dự án gây ra gửi tới PMU; các bức xúc về quyết định thu hồi đất và quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư gửi tới Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền; các bức xúc về định giá đất gửi về Hội đồng định giá đất đai và bất động sản) và trực tiếp thụ lý các bức xúc về thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để trình lên Hội đồng giải quyết bức xúc (GRC) cấp huyện quyết định. Khi người có bức xúc không đồng ý với quyết định này mới chính thức thực hiện các thủ tục của khiếu nại hành chính. Đây là đề xuất trọng tâm của nghiên cứu nhằm tạo một bộ lọc tốt ở mức các dự án đầu tư nhằm làm giảm số lượng khiếu nại trước khi trở thành các khiếu nại hành chính.

Nghiên cứu này cũng thảo luận và đề xuất lộ trình đổi mới Luật Khiếu nại của Việt Nam theo hướng tiếp cận từng bước tới hệ thống tài phán hành chính. Tiếp theo nghiên cứu này cũng đã đề xuất những nội dung của pháp luật hiện hành về khiếu nại cần sửa đổi, bổ sung ngay nhằm tạo hệ thống hiệu quả hơn trong giải quyết khiếu nại hành chính của dân.

Nghiên cứu này được coi như một đóng góp chung cho quá trình xây dựng hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam. Nghiên cứu còn có mục đích xây dựng một cơ chế phù hợp để giải quyết bức xúc của người bị thiệt hại do dự án gây ra ở mức dự án, nhằm làm giảm các khiếu nại của dân trước khi trở thành một khiếu nại hành chính và tạo điều kiện thực hiện dự án thuận lợi hơn, đúng tiến độ hơn.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị Tổng kết thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW tại Hà Nội ngày 10-11/10/2005.
2. Báo cáo năm 2006 của Chính phủ lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân.
3. Báo cáo Tổng kết ngày 7/10/2005 về thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW về pháp luật khiếu nại, tố cáo.
4. Edwin Felter (Thẩm phán Cao cấp Luật Hành chính, Tòa Hành chính Bang Colorado), *Giới thiệu về hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính của Hoa Kỳ* trong đợt tập huấn về Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ tại Dự án STAR, tháng 12 năm 2003.
5. Hoàng Ngọc Giao, 2009, *Cơ chế giải quyết khiếu nại thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
6. *International Finance Corporation, 2009, Addressing Grievances from Project-Affected Communities.*
7. The World Bank, Social Development Department, 2009, *Feedback Matters - Designing Effective Grievance Redress Mechanisms*.

## CHÚ THÍCH

<sup>1</sup> Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 quy định bổ sung về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết các khiếu nại về đất đai.

<sup>2</sup> Tờ trình số 22/CP-TTr ngày 22/05/2006 của Chính phủ lên Quốc hội về kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006 - 2010.

<sup>3</sup> Đặng Hùng Võ, Tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai: nguyên nhân từ thực thi pháp luật về đất đai, Báo cáo tại Hội thảo về tình trạng tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai hiện nay: thực trạng và giải pháp, Hội thảo do Văn phòng Quốc hội tổ chức, Buôn Mê Thuật, 8-9 tháng 10, 2008.

<sup>4</sup> Adam Smith, An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations, London, Methuen and Co., Ltd., ad. Edwin Cannan, 1904 (first published in 1776).

<sup>5</sup> David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation, London, John Murray, 1921 (first published in 1817).

<sup>6</sup> Karl Marx and Frederick Engels, Capital, National Publishing House of Politics, Moscow, 1955 (first published: Volume 1 - 1867, Volume 2 - 1885, Volume 3 - 1894).

<sup>7</sup> The World Bank, 2006, Land Law Reform, Achieving Development Policy Objectives, prepared by John W. Bruce, Renée Giovarelli, Leonard Rolfes, Jr., David Bledsoe, Robert Mitchell.

<sup>8</sup> James B. London and Nicole L. Hill, Land Conversion in South Carolina: State Makes the Top 10 List, Clemson University, 2000.

<sup>9</sup> Rất nhiều bài báo đã viết về tình trạng này đã được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng.

<sup>10</sup> Quyết định số 1115/QĐ-TTg ngày 25/11/2002 phê duyệt kế hoạch sử dụng đất thành phố Hà Nội giai đoạn 2001-2005.

<sup>11</sup> Báo cáo kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010 của thành phố Hà Nội.

<sup>12</sup> Phạm Quang Nghị (Bí thư Thành ủy thành phố Hà Nội), Quản lý đất đai: những khía cạnh đặc thù, Báo điện tử VietnamNet ngày 06/08/2007.

<sup>13</sup> Báo cáo của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội tại Hội nghị ngành tài nguyên và môi trường tháng 3/2006 và Báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi trường Hà Nội tại Hội nghị tổng kết công tác năm 2008.

<sup>14</sup> Nhà tái định cư ở Hà Nội: xuồng cấp trầm trọng trong 5 - 7 năm tới, Báo Tuổi trẻ, 24/06/2006, và rất nhiều bài báo khác nói về đề tài này đã công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng.

<sup>15</sup> Báo cáo kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006 - 2010 của thành phố Đà Nẵng.

<sup>16</sup> Padeco Co. Ltd., 2007, For the World Bank: The Evolving Role of World Bank Urban Shelter Project - Addressing Land Market and Economy-Wide Constraints, City-Specific Report - Da Nang.

<sup>17</sup> Báo cáo phương án điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 tại kỳ họp thứ 7 Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (ngày 11/07/2006).

<sup>18</sup> Nghị quyết số 57 ngày 26 tháng 9 năm 2006 của Hội đồng nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

<sup>19</sup> Đào Trung Chính, Một vài vấn đề về tình trạng tranh chấp, khiếu nại và tố cáo về đất đai, Báo cáo tại Hội thảo về tình trạng tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai hiện nay: thực trạng và giải pháp, Hội thảo do Văn phòng Quốc hội tổ chức, Buôn Mê Thuật, 8-9 tháng 10, 2008.

<sup>20</sup> The World Bank, 2011, Involuntary Resettlement, OP/BP 4.12 ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

<sup>21</sup> Rew A., Fisher E., Pandey, 2000, Addressing Policy Constraints and Improving Outcomes in Development-Induced Displacement and Resettlement Projects. A review prepared for ESCOR and the Refugee Study Centre, University of Oxford ([www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)).

<sup>22</sup> Asian Development Bank, 1998, Handbook on Resettlement: A guide to good practice ([www.adb.org](http://www.adb.org)).

<sup>23</sup> - The WB Group, 2002, Benefit Sharing from Dam Projects, Final report of desk study. Prepared by Dominique Égré, Vincent Roquet, Carine Durocher.

- UNEP, Dam and Development Project, 2006, Compensation Policy Issue: Monetary compensation for lost assets and loss of access to resources, livelihood restoration and enhancement, community development and catchment development. Prepared by Vincent Roquet, Carine Durocher.

- Asian Development Bank, 2007, Benefit Sharing Mechanisms for People Adversely Affected by Power Generation Projects in Viet Nam, Final report of Project TA-4689 (VIE). Prepared by Lawrence J.M. Haas, Dang Vu Tung.

- The World Bank Safeguard Training, 2008, Benefit Sharing & Hydropower: Enhancing Development Benefits of Hydropower Investments, Background Lessons Learned and Recent Trends in Hydropower Benefit Sharing. Prepared by Peter Leonard, Daryl Fields, Navin Rai, Elena Correa.

<sup>24</sup> - The World Bank, Guidance Note on Urban Resettlement, 2008, Prepared by F.Giovannetti.

- The World Bank Group, The Evolving Role of World Bank Urban Shelter Projects: Addressing Land Market and Economy-Wide Constraints, 2007, Prepared by Padeco Co. Ltd.

<sup>25</sup> The World Bank, 2007, EAP Sustainable Development on the Urban Fringe, Vietnam Country Case Study.

<sup>26</sup> Archer R., 1999, Land Pooling and Readjustment: Examples from Asia.

<sup>27</sup> Viện Nghiên cứu Kiến trúc, 2006, Đề tài khoa học: Giải pháp điều chỉnh lại đất đai áp dụng vào giải tỏa các trục và nút đường giao thông tại các đô thị.

<sup>28</sup> Adusumilli A., 1999, Partnership Approaches in India.

<sup>29</sup> Số liệu thống kê do Tổng cục Thống kê Việt Nam công bố.

<sup>30</sup> Nghị quyết số 07-NQ/HNTW ngày 30/7/1994 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII về phát triển công nghiệp, công nghệ đến năm 2000 theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và xây dựng giai cấp công nhân trong giai đoạn mới.

<sup>31</sup> Chính phủ quy định khung giá đất theo từng loại đất tại Nghị định này và giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định bảng giá cụ thể trên nguyên tắc không thấp hơn giá sàn và không cao hơn giá trần của khung

giá; đối với đất tại khu vực đô thị được nhân giá đất theo khung giá đất và hệ số K có giá trị từ 0,8 tới 1,2 cho phù hợp với vị trí và điều kiện hạ tầng cụ thể.

<sup>32</sup> Phương pháp 1 và 2 được quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 4 của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004. Phương pháp 3 và 4 được quy định tại khoản 3 điều 1 của Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 17/07/2007.

<sup>33</sup> R.O. Rost and H.G. Collins, 1993, Land valuation and compensation in Australia, Australian Institute of Valuers and Land Economists.

<sup>34</sup> Hiến pháp Cộng hòa Trung Hoa (Đài Loan); Luật Chiếm giữ đất đai và Luật về Bình quân địa quyền (Đài Loan).

<sup>35</sup> Tzu-Chin Lin, Stephen D. Roach, 2008, The Materialization of Protection of Property Rights through Just Compensation - Experiences from Taiwan and California, The 24th Pan Pacific Congress of Real Estate Appraisers, Valuers and Counselors.

<sup>36</sup> Richard Grover, Ion Anghel, Béla Berdar, Mikhail Soloviev, Aleksei Zavyalov, 2007, Compulsory Purchase in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe, FIG-Commission 6 Seminar on Compulsory Purchase and Compensation, Helsinki, September 6-8, 2007.

<sup>37</sup> Ewa Kucharska-Stasiak, 2007, Inadequacy of valuation in expropriation processes - the case of Poland, FIG-Commission 6 Seminar on Compulsory Purchase and Compensation, Helsinki, September 6-8, 2007.

<sup>38</sup> Sopon Pornchokchai, 2005, Status-quo, Problems and Solutions, International Workshop - Valuation in Vietnam 10th Jun., Hanoi.

<sup>39</sup> The Land Development Organizations can sign contracts with organizations providing services related to compensation, site clearance in order for them to carry out the compensation, support and resettlement plan.

<sup>40</sup> Hoàng Ngọc Giao, 2009, Cơ chế giải quyết khiếu nại thực trạng và giải pháp, Nhà xuất bản Công an nhân dân.

<sup>41</sup> Báo cáo Tổng kết ngày 7/10/2005 về thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW về pháp luật khiếu nại, tố cáo.

<sup>42</sup> Báo cáo năm 2006 của Chính phủ lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân.

<sup>43</sup> Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị Tổng kết thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW tại Hà Nội ngày 10-11/10/2005.

<sup>44</sup> Edwin Felter (Thẩm phán Cao cấp Luật Hành chính, Tòa Hành chính Bang Colorado), Giới thiệu về hệ thống giải quyết khiếu nại hành chính của Hoa Kỳ trong đợt tập huấn về Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ tại Dự án STAR, tháng 12 năm 2003.

<sup>45</sup> The World Bank, Social Development Department, 2009, Feedback Matters - Designing Effective Grievance Redress Mechanisms.

<sup>46</sup> International Finance Corporation, 2009, Addressing Grievances from Project-Affected Communities.

<sup>47</sup> Đề xuất giải pháp tại Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam (kết quả nghiên cứu thứ hai trong cuốn sách này).



