

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC ĐẠI NAM  
KHOA LUẬT**



**NGUYỄN THU PHƯƠNG**

*Lớp : LKT 12 – 01 Khóa:K12*

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG  
KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP  
TỪ THỰC TIỄN TỈNH SƠN LA**

**KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC  
CHUYÊN NGÀNH LUẬT KINH TẾ**

**Giảng viên hướng dẫn: ThS. VŨ THỊ THÙY DUNG**

**HÀ NỘI 2022**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**  
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC ĐẠI NAM**  
**KHOA LUẬT**



**NGUYỄN THU PHƯƠNG**

*Lớp : LKT 12 – 01 Khóa:K12*

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG**  
**KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP**  
**TỪ THỰC TIỄN TỈNH SƠN LA**

**KHÓA LUẬN TỐT NGHIỆP ĐẠI HỌC**  
**CHUYÊN NGÀNH: LUẬT KINH TẾ**

**Giảng viên hướng dẫn: ThS. VŨ THỊ THÙY DUNG**

Nơi thực hiện đề tài: Trường Đại học Đại Nam

Thời gian thực hiện: từ 21/3 đến 28/5/2022.

**HÀ NỘI 2022**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Em xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của cá nhân em và được sự hướng dẫn khoa học của ThS. Vũ Thị Thùy Dung.

Các nội dung nghiên cứu trong đề tài “*Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tỉnh Sơn La*” của em là trung thực và chưa công bố dưới bất kỳ hình thức nào trước đây. Những số liệu trong các bảng biểu phục vụ cho việc phân tích, nhận xét, đánh giá được cá nhân thu thập từ các nguồn khác nhau có ghi rõ nguồn gốc. Nếu phát hiện có bất kỳ sự gian lận nào em xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về nội dung bài khóa luận của mình.

**Sinh viên**

**Nguyễn Thu Phương**

## **LỜI CẢM ƠN**

Để hoàn thành khóa luận này, em xin gửi lời cảm ơn đến Quý Thầy cô Khoa Luật, Trường Đại học Đại Nam đã tạo cơ hội cho em được học tập, rèn luyện và tích lũy kiến thức, kỹ năng để thực hiện khóa luận.

Đặc biệt, em xin gửi lời cảm ơn đến cô giáo phụ trách hướng dẫn: ThS. Vũ Thị Thùy Dung đã tận tình chỉ dẫn, theo dõi và đưa ra những lời khuyên bổ ích giúp em giải quyết được các vấn đề gặp phải trong quá trình nghiên cứu và hoàn thành đề tài một cách tốt nhất.

Do kiến thức của bản thân còn hạn chế và thiếu kinh nghiệm thực tiễn nên nội dung khóa luận khó tránh những thiếu sót. Em rất mong nhận được sự góp ý, chỉ dạy thêm từ Quý Thầy cô.

Cuối cùng, em xin chúc Quý Thầy Cô luôn thật nhiều sức khỏe và đạt được nhiều thành công trong công việc.

Em xin chân thành cảm ơn!

**Sinh viên**

**Nguyễn Thu Phương**

## DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU VÀ CHỮ VIẾT TẮT

STT	Từ viết tắt	Tiếng Việt
01	GCN	Giấy chứng nhận
02	GPMB	Giải phóng mặt bằng
03	KHSDĐ	Kế hoạch sử dụng đất
04	NĐ- CP	Nghị định- Chính phủ
05	NQ/TW	Nghị quyết/Trung ương
06	QSDĐ	Quyền sử dụng đất
07	TN&MT	Tài nguyên và Môi trường
08	TT-BTNMT	Thông tư- Bộ tài nguyên môi trường
09	UBND	Ủy ban nhân dân

## **DANH MỤC BẢNG BIỂU**

Bảng 2.1.	Diện tích phân bố các loại đất của tỉnh Sơn La .....	42
Bảng 2.2.	Diện tích, cơ cấu sử dụng đất đai tỉnh Sơn La từ năm 2015 đến 2020 .....	43
Bảng 2.3:	Khái quát tình hình thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Sơn La từ năm 2015 - 2020.....	45
Hình 2.1.	Tỷ lệ phân bố các loại đất của tỉnh Sơn La.....	42

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU.....</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Một số vấn đề lý luận về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</b>	<b>8</b>
<i>1.1.1. Khái niệm, đặc điểm của đất nông nghiệp.....</i>	<i>8</i>
<i>1.1.2. Khái niệm, đặc điểm thu hồi đất nông nghiệp .....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.3. Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</i>	<i>15</i>
<b>1.2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp .....</b>	<b>17</b>
<i>1.2.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2. Vai trò của pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ...</i>	<i>19</i>
<i>1.2.3. Cơ cấu của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</i>	<i>20</i>
<i>1.2.4. Các yếu tố tác động đến pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp .....</i>	<i>22</i>
<b>Tiểu kết chương 1 .....</b>	<b>25</b>
<b>Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI TỈNH SƠN LA .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1. Thực trạng quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp .....</b>	<b>26</b>
<i>2.1.1. Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</i>	<i>26</i>
<i>2.1.2. Điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</i>	<i>28</i>
<i>2.1.3. Bồi thường về đất, bồi thường tài sản trên đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....</i>	<i>31</i>

2.1.4. Các quy định về trình tự, thủ tục bồi thường đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp.....	37
2.1.5. Giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....	39
<b>2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Sơn La .....</b>	<b>41</b>
2.2.1. Khái quát điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh Sơn La.....	41
2.2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Sơn La.....	45
<b>Tiểu kết chương 2 .....</b>	<b>51</b>
<b>Chương 3. ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP .....</b>	<b>52</b>
<b>3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tỉnh Sơn La .....</b>	<b>54</b>
3.2.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp .....	54
3.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....	57
<b>Tiểu kết chương 3 .....</b>	<b>60</b>
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>61</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>64</b>



## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài

Việt Nam là một nước nông nghiệp với 97 triệu dân và khoảng 70% dân số là sống bằng nghề nông nghiệp. Đối với người nông dân thì đất nông nghiệp là nguồn sống, nguồn việc làm; là điều kiện cho sự tồn tại, duy trì và phát triển sự sống của mỗi người, mỗi gia đình. Đất đai là một trong những nguồn tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá, được coi là tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng không thể thay thế được trong sản xuất nông nghiệp, đảm bảo nguồn thu nhập, là nơi con người tạo ra của cải vật chất phục vụ cho bản thân mình. Vì vậy, việc bảo vệ đất nông nghiệp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Trong những năm gần đây, trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước chúng ta đã và đang triển khai nhiều dự án đầu tư xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng, phục vụ quá trình phát triển kinh tế - xã hội, các dự án này đều cần quỹ đất. Để thực hiện quá trình này, Nhà nước phải tiến hành thu hồi đất của người dân. Việc thu hồi đất đã đem lại những kết quả tích cực trong phát triển cơ sở hạ tầng, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển dịch cơ cấu lao động, các dự án thu hồi đất để xây dựng các công trình an sinh xã hội cũng góp phần đảm bảo hơn nữa đời sống của nhân dân. Tuy nhiên thu hồi đất không chỉ là việc chấm dứt quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đối với một diện tích nông nghiệp, mà còn để lại những hậu quả về kinh tế - xã hội. Bởi lẽ, người bị thu hồi đất chịu ảnh hưởng nặng nề nhất từ việc thu hồi đất nông nghiệp, họ là người bị mất đất sản xuất nông nghiệp, mất tư liệu sản xuất, trở thành người thất nghiệp và đời sống gia đình rơi vào hoàn cảnh khó khăn. Hơn nữa, thu hồi đất nông nghiệp còn đặt ra thách thức mà xã hội phải giải quyết; đó là việc giảm sút diện tích đất nông nghiệp sẽ ảnh hưởng lớn đến lương thực quốc gia... Nhận thức được những thách thức do việc thu hồi đất nông nghiệp gây ra cho sự phát triển của đất nước, Đảng và Nhà nước đã có đường lối, chính sách và ban hành pháp luật về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp nhằm giải quyết hài hòa lợi ích của người sử dụng đất, lợi ích của xã hội và lợi ích của nhà đầu tư. Mặc dù các ngành, các cấp đã có nhiều cố gắng, song cả trong chính

sách và tổ chức thực hiện việc đền bù thiệt hại vẫn còn nhiều tồn tại: như một số nơi chậm triển khai hoặc triển khai chưa phù hợp với chính sách quản lý đất đai chưa đầy đủ, nhiều địa phương phải điều chỉnh lại quy hoạch do cơ sở hạ tầng không đảm bảo. Hậu quả là làm ảnh hưởng tới tiến độ, gây thiệt hại về kinh tế, mất ổn định tình hình chính trị - xã hội ở các địa phương.

Sơn La là một tỉnh miền núi nằm ở phía Tây Bắc, để phát triển mạnh kinh tế - xã hội tỉnh đã chủ trương đa dạng hoá các loại hình dịch vụ phục vụ sản xuất và đời sống góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Sự phát triển về kinh tế, văn hóa, xã hội của tỉnh có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển khu vực Tây Bắc. Với ý nghĩa như vậy, Đảng bộ và nhân dân tỉnh Sơn La đã không ngừng nỗ lực phấn đấu xây dựng tỉnh phát triển về mọi mặt. Để thực hiện được những mục tiêu đặt ra, tỉnh Sơn La cần một số lượng diện tích lớn để có thể xây dựng các công trình nâng cao phục vụ các dự án phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao cơ sở hạ tầng, góp phần tăng trưởng GDP hàng năm. Việc thu hồi đất và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp có ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của tỉnh và tác động lớn đến đời sống của các hộ gia đình. Chính vì vậy, Đảng ủy và UBND tỉnh Sơn La cần có sự chuẩn bị về cơ chế, chính sách hợp lý, xây dựng được phương án bồi thường thích hợp nhằm giải quyết thấu đáo, tránh vướng mắc các vấn đề liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, hạn chế tình trạng mất ổn định về an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Với ý nghĩa trên, em lựa chọn đề tài: *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tỉnh Sơn La”* làm đề tài khóa luận tốt nghiệp là việc làm cần thiết nhằm góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp.

## **2. Tình hình nghiên cứu**

Trong nhiều chuyên đề nghiên cứu, trên các tạp chí, các báo cáo, bài viết, báo điện tử đã có nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến các nội dung xoay quanh vấn đề này. Có thể kể đến bài viết *“Một số ý kiến hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”* của Ths. Lê Ngọc Thạch – Tạp chí Tài nguyên và Môi trường.

Cuốn sách *“Đổi mới chính sách về chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam”* của Nguyễn Quốc Hùng - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2006. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường của TS. Nguyễn Thị Nga, *“Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất - thực trạng và hướng hoàn thiện”* năm 2013. Luận án tiến sĩ luật học, *“Pháp luật về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”* năm 2014 của nghiên cứu sinh Phạm Thu Thủy, Trường Đại học Luật Hà Nội. Bài viết *“Bảo đảm tài sản là quyền sử dụng đất của người có đất bị thu hồi nhìn từ quy định trong các bản hiến pháp và pháp luật đất đai”* của tác giả Lê Ngọc Thanh - Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3/2013. Bài viết của TS. Nguyễn Quang Tuyền *“Công khai minh bạch bảo vệ quyền lợi của người bị thu hồi đất”* Tạp chí luật học số 03/2012. Bài viết *“Hoàn thiện pháp luật về cưỡng chế thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam”* của các tác giả Phan Trung Hiền - Huỳnh Thanh Toàn - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12 (T6/2018). Nguyễn Duy Thạch (2007)., *Pháp luật về bồi thường hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (qua thực tiễn thi hành tại thành phố Hà Nội)*. Luận văn Thạc sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc Gia Hà Nội

Các công trình khoa học nói trên chủ yếu đi sâu vào việc nghiên cứu, phân tích các quy phạm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, về sự bất cập của giá đất. Tuy nhiên, các tác giả chủ yếu nghiên cứu Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành, chưa phân tích các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội; trong đó có thu hồi đất nông nghiệp chính là một trong những cơ sở pháp lý trực tiếp làm phát sinh thẩm quyền của cơ quan nhà nước, sự hạn chế của việc áp dụng phương pháp định giá đất, các thủ tục hành chính khi tiến hành thu hồi đất nông nghiệp, các công trình nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp.

Các công trình đã phân tích đánh giá những bất cập trong các quy định của pháp luật về thu hồi đất cũng như tổng kết thực tiễn, trong đó nêu lên những tồn tại, bất cập trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp như nông dân mất đất, mất tư liệu sản xuất, tình trạng thất nghiệp, tệ nạn xã hội. Chính sách về bồi thường, hỗ trợ khi

nhà nước thu hồi đất hiện nay chưa thực sự thỏa đáng, giá đất thấp so với giá thị trường, chưa bù đắp được những thiệt hại mà người có đất nông nghiệp bị thu hồi phải gánh chịu. Tuy nhiên, trên thực tế những tồn tại, vướng mắc phát sinh trong quá trình nhà nước thu hồi đất còn đa dạng, phức tạp hơn nhiều. Vì vậy, chúng cần được nghiên cứu sâu hơn, toàn diện hơn để sát với thực tế cuộc sống.

Trên cơ sở tiếp thu, kế thừa và tiếp tục nghiên cứu các thành quả của các nhà nghiên cứu trước, nhưng có sự tập trung về pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp một cách chuyên sâu hơn qua thực tiễn thi hành tại tỉnh Sơn La.

### **3. Mục tiêu nghiên cứu**

Tìm hiểu và đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Chỉ ra những ưu điểm và vướng mắc, hạn chế trong việc thực hiện chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Sơn La

Đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn thi hành tại tỉnh Sơn La.

### **4. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu khóa luận xác định những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau đây:

- Nghiên cứu, phân tích và làm rõ một số vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và thực tiễn thi hành trên địa bàn tỉnh Sơn La nhằm chỉ ra những thành tựu đạt được, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế.

- Đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật, nhằm đáp ứng có hiệu quả các yêu cầu do thực tiễn đặt ra, trong quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

## **5. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### **5.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của khóa luận là các quy định của pháp luật hiện hành về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn trên địa bàn tỉnh Sơn La.

### **5.2. Phạm vi nghiên cứu**

- Khóa luận tập trung nghiên cứu các nguyên tắc, hệ thống pháp luật và các quy định pháp luật hiện hành trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng.

- Khóa luận tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thông qua việc tìm hiểu, đánh giá nội dung Luật Đất đai năm 2013. Hơn nữa, đi sâu tập trung nghiên cứu về việc pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thực tiễn thi hành tại một số các dự án của tỉnh Sơn La.

## **6. Giả thuyết khoa học**

Khóa luận tập trung nghiên cứu làm rõ những vấn đề về căn cứ thu hồi đất nông nghiệp, trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp. Thực trạng áp dụng pháp luật trong việc thực hiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La.

Đồng thời, khóa luận cũng chỉ ra một số những ưu điểm và hạn chế, bất cập của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp và thực tiễn áp dụng tại tỉnh Sơn La.

## **7. Phương pháp nghiên cứu**

Khóa luận được thực hiện trên cơ sở các quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lênin trong việc nghiên cứu nguồn gốc, bản chất của sự vật, hiện tượng; nghiên cứu

quá trình hình thành và phát triển của sự vật, hiện tượng đặt trong mối quan hệ tương tác với sự vật, hiện tượng khác.

Ngoài ra, tùy thuộc vào từng vấn đề nghiên cứu, khóa luận còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu khác nhau như:

- *Phương pháp tổng hợp*: áp dụng trong việc tổng hợp các số liệu trong các quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền liên quan đến vấn đề bồi thường, giải phóng mặt bằng như diện tích đất cần thu hồi phục vụ dự án; Số tiền bồi thường về đất, về tài sản; thông qua việc tổng hợp các số liệu.

- *Phương pháp bình luận*: đưa ra ý kiến, quan điểm về các quy định của pháp luật liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn thi hành tại tỉnh Sơn La

- *Phương pháp thu thập các tài liệu, số liệu tại các sở, ngành trong Ủy ban nhân dân tỉnh như*: Sở Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra tỉnh, ban quản lý dự án... Các tài liệu, số liệu điều tra, thu thập phải phản ánh đúng quá trình thực hiện có độ chính xác qua một số dự án đã được thực hiện trên địa bàn tỉnh Sơn La trong thời gian gần đây

- *Phương pháp đánh giá, phương pháp thống kê*: Được thu thập và sử dụng tại Chương 2 khi tìm hiểu thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La.

## **8. Những đóng góp của đề tài**

Nghiên cứu đề tài, khóa luận có một số đóng góp mới trên một số khía cạnh chủ yếu sau:

- Hệ thống hóa và góp phần phát triển, bổ sung cơ sở lý luận và thực tiễn về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Khóa luận đã phân tích làm rõ khái niệm, đặc điểm và bản chất của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Phân tích, làm rõ các vấn đề về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, đánh giá thực tiễn áp dụng chế định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La.

- Đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, đồng thời đưa ra kiến nghị nâng cao hiệu quả áp dụng tại tỉnh Sơn La.

## **9. Kết cấu của khóa luận**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của khóa luận được bố cục gồm 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và thực tiễn áp dụng tại tỉnh Sơn La.

Chương 3: Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

## Chương 1

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP

1.1. Một số vấn đề lý luận về bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.1.1. *Khái niệm, đặc điểm của đất nông nghiệp*

### **\* Khái niệm đất nông nghiệp**

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt không gì thay thế được của nông nghiệp, lâm nghiệp, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng. Là nơi để tạo ra của cải vật chất phục vụ cho đời sống của con người cũng như nuôi sống toàn xã hội. Để tồn tại và phát triển, con người cần phải thỏa mãn được các nhu cầu, mà trước hết là các nhu cầu thiết yếu nhất của mình đó chính là lương thực, thực phẩm để duy trì sự sống. Như vậy, từ thời xa xưa con người đã biết coi trọng giá trị của đất đai. Ở Việt Nam, chia thành nhiều loại đất khác nhau căn cứ vào mục đích sử dụng của chúng, đất nông nghiệp là một trong các loại đất nằm trong vốn đất đai thống nhất của quốc gia.

Theo cách hiểu truyền thống của người Việt Nam, đất nông nghiệp thường được coi là đất trồng lúa, trồng cây hoa màu như ngô, khoai, sắn và những loại cây được coi là lương thực. Tuy nhiên, trên thực tế việc sử dụng đất nông nghiệp khá phong phú, không chỉ đơn thuần là trồng lúa, hoa màu mà còn được sử dụng để trồng các loại cây lâu năm hay dùng vào mục đích chăn nuôi gia súc, gia cầm, nuôi trồng thủy sản.

Theo Từ điển Luật học của Viện khoa học Pháp lý( Bộ Tư Pháp) : “*Đất nông nghiệp: Tổng thể các loại đất được xác định là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho việc trồng trọt và chăn nuôi, nghiên cứu thí nghiệm về trồng trọt và chăn nuôi, bảo vệ môi trường sinh thái, cung ứng sản phẩm cho các ngành công nghiệp và dịch vụ*”[76, tr.237-238]



Theo Luật Đất đai năm 2013 chia đất đai làm 3 loại là: Nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng. Tuy nhiên tại Khoản 1 Điều 10 Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ nhóm đất nông nghiệp bao gồm: Đất trồng cây hàng năm gồm đất trồng lúa và đất trồng cây hàng năm khác; đất trồng cây lâu năm; đất rừng sản xuất; đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất nuôi trồng thủy sản; đất làm muối; đất nông nghiệp khác gồm đất sử dụng để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt, kể cả các hình thức trồng trọt không trực tiếp trên đất; xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép; đất trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản cho mục đích học tập, nghiên cứu thí nghiệm; đất ươm tạo cây giống, con giống và đất trồng hoa, cây cảnh. Theo Luật Đất đai 2013 cách hiểu đất nông nghiệp khác không còn mang nặng ảnh hưởng về mặt địa lý, đó không chỉ là các loại đất chỉ có ở nông thôn mà còn là đất xây dựng công trình để trồng trọt, chăn nuôi ở cả đô thị và nông thôn. Ngoài ra, theo Luật Đất đai năm 2013 đất xây dựng không để trồng trọt, chăn nuôi trong các trạm, trại nghiên cứu và cơ sở ươm tạo cây giống, con giống; nhà kho của dân để chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc, công cụ sản xuất nông nghiệp đồng thời thêm đất trồng hoa, cây cảnh cũng không còn được coi là đất nông nghiệp khác.

Từ những phân tích trên có thể đưa ra khái niệm về đất nông nghiệp như sau:  
*Đất nông nghiệp là bộ phận đặc thù của tài nguyên đất đai, là phần đất có đặc tính giống nhau có thể thực hiện các hoạt động sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng rừng; khoanh nuôi tu bổ, bảo vệ rừng; bảo vệ môi trường sinh thái, nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp.*

Có thể khẳng định đất nông nghiệp được phân bố rộng khắp trong phạm vi cả nước và chiếm một tỉ trọng tương đối lớn trong vốn đất đai của Việt Nam. Nhìn nhận đất nông nghiệp theo khái niệm rộng hơn như ở trên là phù hợp với xu hướng phát triển của nền kinh tế thị trường cũng như thực tiễn khai thác và sử dụng của các hộ gia đình, cá nhân ở nước ta. Việc nhìn nhận này có ý nghĩa hết sức quan trọng trong công tác thu hồi đất, giải tỏa đền bù, xác định là loại đất nào trong nhóm đất nông

nghiệp để làm cơ sở cho việc bồi thường và hỗ trợ. Việc nghiên cứu khái niệm đất nông nghiệp có ý nghĩa quan trọng trong việc giúp các cơ quan Nhà nước xây dựng chế độ chính sách, phân loại, xác định cách thức cũng như mức bồi thường, hỗ trợ cho phù hợp đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất nông nghiệp bị thu hồi.

### ***\* Đặc điểm của đất nông nghiệp***

Đất đai là một tài sản không hao mòn theo thời gian và giá trị đất đai luôn có xu hướng tăng theo thời gian. Đất đai có tính cố định vị trí, không thể di chuyển được, tính cố định vị trí quyết định tính giới hạn về quy mô theo không gian và chịu sự chi phối của các yếu tố môi trường nơi có đất. Ngoài các đặc điểm của đất đai nói chung như trên thì đất nông nghiệp còn có những đặc điểm sau:

*Thứ nhất, đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất đặc biệt vừa là tư liệu lao động*

Không thể tiến hành sản xuất nông nghiệp nếu như không có đất nông nghiệp. Đất nông nghiệp chủ yếu sử dụng vào mục đích nông nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng các loại cây ăn quả hay các loại cây lâu năm. Có loại đất nông nghiệp sử dụng vào quá trình sản xuất nông nghiệp nhưng cũng có loại đất không sử dụng cho mục đích kinh doanh nhưng nó là địa bàn để tạo ra các sản phẩm nông nghiệp. Trong nhiều trường hợp vì mục đích có giá trị cao hơn có loại đất nông nghiệp ban đầu dùng để trồng lúa, hoa màu, trồng các loại cây lâu năm nhưng trong quá trình sử dụng các hộ gia đình, cá nhân chuyển sang đất phi nông nghiệp như làm nhà ở, công trình xây dựng... Trong trường hợp này, việc nghiên cứu đặc điểm của đất nông nghiệp là loại đất sử dụng cho mục đích chủ yếu là sản xuất nông nghiệp sẽ có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc xác định loại đất được bồi thường và mức bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ hai, đất nông nghiệp là loại đất mà giá trị sử dụng phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng đất đai, độ màu mỡ phì nhiêu của đất*

Đối với đất nông nghiệp, giá trị của đất phụ thuộc vào các yếu tố như độ phì nhiêu, tầng dày của lớp đất mặt, độ dốc, độ PH (độ chua)... Độ phì hay độ màu mỡ là thuộc tính tự nhiên của đất nông nghiệp là yếu tố quyết định chất lượng đất. Đây

là một đặc trưng của đất nông nghiệp. Trong quá trình sử dụng đất, độ phì nhiêu, màu mỡ của đất sẽ tăng lên hay giảm đi phụ thuộc vào chủ thể sử dụng đất. Chất lượng của đất có ảnh hưởng rất lớn đến năng suất cây trồng. Vì vậy, các quy định của pháp luật hiện hành về hoạch, KHSDĐ, chuyển mục đích sử dụng đất, các trường hợp thu hồi đất đối với đất nông nghiệp có giá trị cao được Nhà nước quy định hết sức nghiêm ngặt và hạn chế thu hồi để đảm bảo an ninh lương thực của quốc gia cũng như đảm bảo đời sống của người nông dân.

*Thứ ba, chủ thể quản lý, khai thác, sử dụng đất nông nghiệp là các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức, Nhà nước.*

Người trực tiếp khai thác, sử dụng đất nông nghiệp là các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức; người quản lý đất nông nghiệp là Nhà nước. Trong đó,

- Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự (sau đây gọi chung là tổ chức)

- Hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi chung là hộ gia đình, cá nhân)

- Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ.

- Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm Phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo.

- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch.

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

*Thứ tư, đất nông nghiệp thường chiếm tỷ trọng lớn trong tổng diện tích tự nhiên*

Ở Việt Nam, theo Báo cáo thống kê đất đai của Bộ Tài Nguyên và Môi trường, đất nông nghiệp chiếm 80,4% tổng diện tích đất tự nhiên. Do đất nông nghiệp chiếm tỷ trọng lớn trong tổng diện tích đất tự nhiên, trong khi đất là nguồn tài nguyên hữu hạn, nên việc sử dụng hiệu quả đất nông nghiệp tạo điều kiện chuyển một phần đất nông nghiệp sang sử dụng mục đích khác. Một trong những phương thức sử dụng tiết kiệm đất nông nghiệp là thâm canh, tăng vụ, áp dụng công nghệ sinh học sản xuất nông nghiệp có giá trị cao trên một diện tích đất xác định.

Với những phân tích trên, có thể thấy đất nông nghiệp có ảnh hưởng lớn đối với một đất nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp như ở Việt Nam. Những đặc điểm riêng của đất nông nghiệp đã chi phối và ảnh hưởng đến chính sách, pháp luật của Nhà nước về bồi thường khi thu hồi đất. Pháp luật cần có những quy định chặt chẽ, sát thực để kiểm soát việc chuyển đất nông nghiệp nhất là đất trồng lúa, đất trồng rừng sang các mục đích khác để đảm bảo an ninh lương thực của quốc gia, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người nông dân cũng như bảo vệ môi trường sinh thái đang bị xâm hại một cách nghiêm trọng như hiện nay. Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa việc thu hồi đất là cần thiết nhưng không có nghĩa là phát triển công nghiệp bằng mọi giá mà không tính đến sự phát triển bền vững của đất nước. Khi thu hồi đất nông nghiệp nhiều vấn đề xã hội đặt ra, không chỉ là vấn đề bồi thường, hỗ trợ mà còn là vấn đề an sinh xã hội, cuộc sống ổn định, lâu dài của người nông dân bị mất đất. Từ đó đặt ra vấn đề, song song bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp, Nhà nước phải có kế sách an dân, chú trọng thực hiện chính sách hỗ trợ để ổn định đời sống, ổn định sản xuất cho người dân.

### *1.1.2. Khái niệm, đặc điểm thu hồi đất nông nghiệp*

#### **\* Khái niệm thu hồi đất nông nghiệp**

Ngược lại với giao đất, cho thuê đất là cơ sở để làm phát sinh quan hệ pháp luật đất đai, phát sinh quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng thì thu hồi đất là một biện pháp làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai bằng một quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Thu hồi đất thể hiện rất rõ quyền định đoạt đất đai của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai.

Vấn đề thu hồi đất đã thực sự được manh nha từ lâu, Hiến pháp năm 1959 thừa nhận ba hình thức sở hữu đất đai là sở hữu Nhà nước, sở hữu tư nhân và sở hữu tập thể. Thời kỳ này, vấn đề thu hồi đất chưa được quy định chi tiết, khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất sẽ tiến hành điều chỉnh ruộng đất hoặc nhượng lại ruộng đất cho người bị trưng dụng sẽ được đền bù từ 1 đến 4 năm sản lượng thường niên của ruộng bị trưng dụng.

Trong Luật Đất đai năm 1987 được quy định tại Điều 14 không đưa ra khái niệm thu hồi đất nông nghiệp mà chỉ liệt kê các trường hợp bị thu hồi đất và Luật Đất đai năm 1993 được đề cập tại Điều 26, cũng quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi toàn bộ hoặc một phần đất giao đã sử dụng giống Luật đất đai năm 1987 nhưng có mở rộng thêm một số trường hợp không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước, sử dụng không đúng mục đích mà cũng không đưa ra thêm định nghĩa nào về thu hồi đất.

Luật đất đai năm 2003 ra đời dựa trên những hạn chế về định nghĩa thu hồi đất của Luật đất đai năm 1993, thuật ngữ thu hồi đất đã được giải thích tại Khoản 5, Điều 4: *“Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý theo quy định của Luật này”*.

Cách định nghĩa này không theo hướng liệt kê các mục đích của việc thu hồi đất mà cho thấy với vai trò đại diện chủ sở hữu, Nhà nước có quyền thu hồi đất. Tuy nhiên, cách giải thích này chưa thật sự chính xác, bởi nó dẫn đến cách hiểu

rằng người sử dụng đất bị thu hồi chỉ là tổ chức hay Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn, trong khi theo quy định pháp luật, còn có các hộ gia đình cá nhân thì xử lý như thế nào? Luật đất đai năm 2003 với các văn bản hướng dẫn không có sự đồng nhất.

Nhận thấy được những điểm hạn chế này, việc sửa đổi, bổ sung những quy định liên quan đến thu hồi đất, bồi thường khi nhà nước thu hồi đất là điều tất yếu. Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; Phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”*. Trên cơ sở đó, Luật đất đai năm 2013 quy định như sau: *“Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai”*.<sup>1</sup>

Thu hồi đất và trưng dụng đất đều là việc Nhà nước “lấy lại” đất nhưng có sự khác nhau ở những điểm sau đây:

*Thứ nhất*, thu hồi đất được tiến hành theo quy hoạch xây dựng có trình tự lập, trình, thẩm định, xét duyệt, quy hoạch và thực hiện quy hoạch; còn trưng dụng đất là khẩn thiết, đột xuất không theo kế hoạch, quy hoạch từ trước.

*Thứ hai*, thu hồi đất là do sự cần thiết; còn trưng dụng đất là do sự cấp thiết, khẩn thiết như chiến tranh, thiên tai.

*Thứ ba*, thủ tục ra quyết định thu hồi đất có những bước, những thời gian cụ thể, còn trưng dụng đất cần tiến hành nhanh, gọn có thể thể hiện bằng văn bản hoặc lời nói có giấy xác nhận và có hiệu lực ngay từ thời điểm nói hoặc kí ban hành.

*Thứ tư*, trưng dụng đất là có thời hạn, còn thu hồi đất là vĩnh viễn.

*Thứ năm*, hình thức bồi thường của trưng dụng chủ yếu là bằng tiền, còn đối với thu hồi đất thì ưu tiên bồi thường đất bằng đất có cùng mục đích sử dụng tương ứng, hoặc có thể bồi thường bằng tiền.

---

<sup>1</sup> Khoản 11 Điều 3 Luật đất đai năm 2013

**\* Đặc điểm của thu hồi đất nông nghiệp:**

*Thứ nhất*, nhà nước thu đất nông nghiệp là thu hồi tư liệu sản xuất và đối tượng sản xuất của người bị thu hồi đất, vì những người bị thu hồi trên thực tế là những người nông dân sống thuần nông, sinh sống chủ yếu vào nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi tư liệu sản xuất chính của họ, điều này ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống, đến thu nhập của người bị thu hồi đất.

*Thứ hai*, thu hồi đất nông nghiệp là việc chấm dứt quyền sử dụng đất của người bị thu hồi đất và chấm dứt các quyền sử dụng đối với các tài sản gắn liền trên đất không phục hồi được như cây trồng, vật nuôi, bờ đê, cầu cống...

*Thứ ba*, việc thu hồi đất nông nghiệp phần lớn có nhiều thuận lợi hơn so với thu hồi các loại đất khác, bởi dựa theo tính năng và mục đích sử dụng đất nông nghiệp là sử dụng trồng các loại cây lâu năm, đất trồng cây hàng năm,... , do đó không phải tốn nhiều chi phí phá dỡ, san lấp mặt bằng như thu hồi đất phi nông nghiệp.

*Thứ tư*, thu hồi đất nông nghiệp mang lại giá trị lợi nhuận lớn cho chủ đầu tư, do giảm bớt các chi phí phụ, đặc biệt giá thành bồi thường, hỗ trợ cho đất nông nghiệp thấp hơn rất nhiều so với đất phi nông nghiệp

**1.1.3. Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

Theo quy định của pháp luật, trách nhiệm bồi thường được đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay vì mục đích phát triển kinh tế. Việc thu hồi đất này không do lỗi của người sử dụng đất mà vì mục đích chung của xã hội, hơn nữa khi bị thu hồi đất, người sử dụng đất phải gánh chịu những thiệt thòi, bị ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp, vì vậy Nhà nước phải thực hiện trách nhiệm bồi thường. Như vậy, đối với những trường hợp người sử dụng đất có lợi ích chính đáng cần được bảo vệ, thì Nhà nước với tư cách là người đại diện cho quyền lợi của nhân dân, phải có nghĩa vụ khôi phục các quyền và lợi ích đó bằng cách quy định chế định pháp lý về bồi thường như nguyên tắc; điều kiện của việc bồi thường; cách thức bồi thường; trình tự, thủ tục bồi thường... để làm sao quyền lợi của người bị thu hồi đất được đảm bảo,

đồng thời tạo điều kiện thuận lợi, nhanh chóng cho quá trình thu hồi đất, giúp chủ đầu tư nhanh chóng có mặt bằng cho việc thực hiện dự án.

Theo Từ điển tiếng việt, bồi thường là đền bù những tổn hại đã gây cho người ta. Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất mà còn những vấn đề bồi thường về tài sản gắn liền với đất, những chi phí đầu tư vào đất được quy định cụ thể hơn tại các điều luật khác.

Theo Khoản 6, Điều 4 Luật Đất đai năm 2003 quy định: *"Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị thu hồi cho người bị thu hồi đất"* Tuy nhiên, quy định này chưa thật sự chặt chẽ và chưa thể hiện được trọn vẹn những giá trị thiệt hại mà Nhà nước sẽ bồi thường khi thu hồi đất, đó không chỉ là giá trị quyền sử dụng đất mà còn phải tính đến giá trị thiệt hại về tài sản có trên đất, ngoài ra phải tính đến những thiệt hại vô hình khác, mà Nhà nước phải sử dụng thêm cơ chế hỗ trợ mới bù đắp được một cách trọn vẹn những thiệt hại do thu hồi đất gây ra. Vì vậy trong Luật Đất đai năm 2013 tại Khoản 12, Điều 3 về giải thích từ ngữ đã tiếp thu, chọn lọc ý kiến, quan điểm quy định rõ: *"Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất"*.

Như vậy, khi Nhà nước thu hồi đất, Nhà nước có nghĩa vụ bồi thường cho người sử dụng đất hợp pháp bị thu hồi đất những giá trị, thiệt hại hợp lý về đất và tài sản trên đất, việc bồi thường được thực hiện theo những quy định của pháp luật đất đai.

Từ những phân tích trên, có thể đưa ra khái niệm về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp như sau: *"Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là việc Nhà nước hoặc tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế, phải bù đắp những tổn hại về đất và tài sản trên đất do hành vi thu hồi đất nông nghiệp gây ra, cho người sử dụng đất tuân theo những quy định của pháp luật đất đai"*



## 1.2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

### 1.2.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

#### **\* Khái niệm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

Bất cứ một lĩnh vực nào, một quan hệ xã hội nào phát sinh trong đời sống xã hội cũng rất cần đến sự điều chỉnh của pháp luật, nhằm định hướng các quan hệ này đi theo một trật tự chung thống nhất, phù hợp với lợi ích của Nhà nước, của các bên tham gia quan hệ và vì lợi ích chung của toàn xã hội. Pháp luật được xem là một trong những phương thức hiệu quả để thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Hệ thống pháp luật được chia thành những bộ phận cấu thành khác nhau để điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội riêng biệt, nhưng có sự tác động qua lại với nhau, đảm bảo cho các quan hệ này tồn tại, phát triển hợp quy luật. Trong lĩnh vực đất đai, cùng với quá trình thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là hàng loạt các quy phạm pháp luật được ban hành quy định về nguyên tắc, điều kiện, nội dung và phương thức bồi thường, trình tự, thủ tục cũng như việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Nghiên cứu, tìm hiểu nội dung các quy định này, có thể thấy pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một chế định quan trọng của pháp luật đất đai Việt Nam và được hiểu về mặt lý luận như sau: *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, nhằm giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của chủ đầu tư và của người bị thu hồi đất”*

Cơ chế điều chỉnh của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được thể hiện bằng việc Nhà nước sử dụng pháp luật tác động vào hành vi xử sự của các chủ thể quan hệ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo hướng: Một là, đối với những hành vi xử sự của các chủ thể phù hợp với quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, như hành vi thu hồi đất đúng thẩm quyền,

thực hiện đúng trình tự, thủ tục thu hồi đất, v.v.. thì pháp luật bảo vệ, tạo điều kiện khuyến khích để nó phát triển; Hai là, đối với những hành vi xử sự của các chủ thể trái hoặc không phù hợp với quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất như thu hồi đất không đúng thẩm quyền, áp dụng giá đất bồi thường không đúng pháp luật v.v. thì pháp luật xử lý, ngăn ngừa và tiến tới loại bỏ dần khỏi đời sống xã hội; qua đó, việc tuân thủ pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được xác lập và thực hiện triệt để.

***\* Đặc điểm pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp***

Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mang một số đặc trưng cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp chịu sự ảnh hưởng, chi phối bởi hình thức sở hữu toàn dân về đất đai và điều này được minh chứng ở hai khía cạnh sau:

Một là, Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai nên Nhà nước có quyền phân bổ và điều chỉnh đất đai cho các mục tiêu kinh tế, xã hội. Trên cơ sở đó, Nhà nước có quyền thu hồi đất của người này để chuyển giao cho người khác. Vì vậy, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp quy định quyền của Nhà nước trong việc ra quyết định thu hồi đất trong những trường hợp cần thiết do nhu cầu của Nhà nước và xã hội ngay cả khi người sử dụng đất đang khai thác và sử dụng.

Hai là, cũng chính với vai trò là chủ sở hữu đại diện duy nhất đối với đất đai, nên để tránh sự lạm quyền, độc quyền, tùy tiện trong thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất; đồng thời, thể hiện vai trò của Nhà nước là “đại diện” cho toàn thể nhân dân. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải quy định rõ và chặt chẽ về căn cứ thu hồi đất, các nguyên tắc, điều kiện bồi thường, nội dung bồi thường và trình tự thủ tục thực hiện việc bồi thường, chế tài xử lý đối với hành vi vi phạm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ hai*, cơ sở để bồi thường trong pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp không chỉ dựa trên những thiệt hại vật chất thực tế, mà người nông dân phải gánh chịu khi

Nhà nước thu hồi đất, mà còn phải tính đến những tổn hại phi vật chất ở thời điểm thu hồi và trong tương lai mà người nông dân phải đối mặt. Bởi lẽ, đối tượng bị thu hồi đất nông nghiệp có điều kiện sống và công việc để mưu sinh mang đặc thù riêng, khác với các chủ thể sử dụng đất khác, đất bị thu hồi chính là tư liệu sản xuất chính không gì thay thế được, của một nghề nghiệp được coi là duy nhất đối với người nông dân.

*Thứ ba*, pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải giải quyết hài hòa mâu thuẫn giữa lợi ích “công” của Nhà nước, của xã hội và lợi ích “tư” của người sử dụng đất trong thu hồi đất. Điều này thể hiện khi thu hồi đất để sử dụng cho mục đích chung thì Nhà nước phải chú trọng bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi, dựa trên cơ sở quyền sử dụng đất là một loại quyền về tài sản được pháp luật bảo hộ, hơn thế nữa đất nông nghiệp còn được coi là tư liệu sản xuất đặc thù của người nông dân.

#### *1.2.2. Vai trò của pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp với tư cách là một chế định đặc thù trong quản lý Nhà nước về đất đai, nên nó có các vai trò sau:

*Thứ nhất*, pháp luật mang những đặc trưng mà các biện pháp quản lý khác không có được, đó là: tính quy phạm, tính bắt buộc chung, tính cưỡng chế và tính thích ứng. Nhờ Pháp luật mà Nhà nước có thể giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng. Lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư.

*Thứ hai*, pháp luật quy định các trình tự, thủ tục thu hồi và phương thức giải quyết hậu quả do việc thu hồi đất nông nghiệp gây ra. Để bảo đảm hạn chế thấp nhất việc khiếu kiện, gây khó khăn khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

*Thứ ba*, Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ảnh hưởng đến lợi ích thiết thực của các bên liên quan mà trước hết của người sử dụng đất. Đất nông nghiệp có một vai trò hết sức quan trọng. Hơn nữa, việc có đất hay mất đất nông nghiệp của người nông dân còn tiềm ẩn nguy cơ đối với sự ổn định chính trị, trật tự xã hội.

### *1.2.3. Cơ cấu của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh những vấn đề liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Tùy thuộc vào từng giai đoạn phát triển của đất nước về kinh tế, chính trị, xã hội mà mỗi giai đoạn có những hướng điều chỉnh khác nhau trong từng thời kỳ. Tuy nhiên, nhìn chung lại pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm các nhóm quy phạm pháp luật cơ bản sau:

*Thứ nhất, quy định về nguyên tắc và điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.*

Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được hiểu là những quy định chung mang tính nền tảng, làm định hướng và tạo cơ sở cho việc thực hiện và áp dụng các quy định chi tiết về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Thực hiện tốt các nguyên tắc bồi thường sẽ giúp công tác bồi thường được thực hiện một cách công bằng và khách quan. Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp dựa trên một số các nguyên tắc cơ bản như: Người bị thu hồi đất phải có đủ điều kiện do pháp luật quy định mới được bồi thường, trường hợp không đủ điều kiện thì được Nhà nước xem xét và hỗ trợ; người bị thu hồi đất đang sử dụng vào mục đích nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm quyết định thu hồi.

Điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là những yếu tố mà người sử dụng đất cần phải có để họ được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Những điều kiện bồi thường cần phải được quy định để đảm bảo cho việc bồi thường được thực hiện một cách công bằng, hợp lý. Vừa bảo vệ tối đa cho người sử dụng đất, vừa đảm bảo sự nghiêm minh chặt chẽ của pháp luật.

*Thứ hai, nội dung bồi thường, hỗ trợ đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp*

Nội dung bồi thường, hỗ trợ đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp bao gồm các quy định cụ thể về phạm vi bồi thường (đó là bồi thường về đất và bồi thường

thiệt hại về tài sản có trên đất, trong những trường hợp nhất định Nhà nước có thể hỗ trợ); về phương thức bồi thường (có thể bồi thường bằng đất nông nghiệp có cùng mục đích sử dụng với đất bị thu hồi hoặc bồi thường bằng tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi); về giá đất tính bồi thường, được tính theo khung giá đất do Nhà nước quy định tương ứng với loại đất bị thu hồi, tính ở thời điểm thu hồi đất. Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm hỗ trợ ổn định đời sống và ổn định sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm.

*Thứ ba, về trình tự và thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Luật đất đai quy định những vấn đề tổng quát, mang tính nguyên tắc về trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Trên cơ sở các văn bản hướng dẫn thi hành có những quy định cụ thể về từng bước lập, bổ sung, thẩm định, thực hiện phương án bồi thường, cũng như trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi các quy định trên phụ thuộc vào chính sách của từng địa phương cũng như trình độ, năng lực, trách nhiệm của các cơ quan và các cán bộ thực thi. Những khiếu nại, tố cáo, bất bình của người dân tập trung khá nhiều trong lĩnh vực này

*Thứ tư, quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.*

Người bị thu hồi đất nông nghiệp nếu không đồng ý với quyết định về bồi thường, hỗ trợ thì được quyền khiếu nại, tố cáo đến các cơ quan có thẩm quyền.

Những quy định pháp luật về vấn đề này được quy định trong Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2011; trong Luật Tổ tụng Hành chính năm 2010 và hiện nay vấn đề này đã được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2013 (Khoản 2, Điều 204 và Khoản 2, Điều 205). Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm phát hiện ngăn ngừa và khắc phục những hành vi sai trái trong thu hồi đất, điều này đảm bảo cho việc thu hồi đất đúng mục đích, bồi thường đúng đối tượng, đúng giá trị. Góp phần bảo vệ quyền lợi và lợi ích của công dân. Công tác bồi thường được thực hiện thông qua những cán bộ, công chức nhà nước. Pháp luật quy định cho người bị thu hồi đất được quyền

khieu nại và tố cáo giúp họ tự bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình. Từ đó, Nhà nước có thể xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, phẩm chất đạo đức và ý thức tuân thủ pháp luật của đội ngũ công chức nhà nước.

#### *1.2.4. Các yếu tố tác động đến pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

*Thứ nhất, quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai nói chung và chính sách, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Hiện nay trong điều kiện một Đảng cầm quyền, một trong những phương thức lãnh đạo của Đảng là đưa ra các quan điểm, chủ trương, đường lối. Nhiệm vụ của Nhà nước là thể chế hóa quan điểm, đường lối chủ trương của Đảng thành pháp luật để quản lý xã hội và đưa nó đi vào cuộc sống. Pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là sự thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực này. Như vậy, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp chịu sự tác động của quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng.

*Thứ hai, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được xây dựng trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.*

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nhà nước giao đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài. Vì vậy, các quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp chịu sự ảnh hưởng của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và được thể hiện ở những khía cạnh sau đây:

- Ở nước ta khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, để phát triển kinh tế- xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất có bồi thường cho người sử dụng đất chứ Nhà nước không mua đất của chủ đất như các nước có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai.

- Để được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất người sử dụng đất phải đáp ứng được các điều kiện do pháp luật quy định như: quyền sử dụng đất đai phải được công nhận là tài sản của người sử dụng đất và thuộc loại được phép giao dịch, có căn cứ chứng minh quyền sử dụng đất.

- Việc bồi thường, hỗ trợ cho người sử dụng đất bị thu hồi căn cứ vào khung giá đất do Nhà nước xác định tại thời điểm thu hồi đất do Nhà nước xác định tại thời điểm thu hồi đất chứ không phải giá đất trên thị trường.

- Pháp luật quy định cụ thể cơ quan nào có thẩm quyền thu hồi đất

### *Thứ ba, cơ chế quản lý kinh tế*

Cơ chế quản lý kinh tế cũng có những tác động nhất định đến pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Pháp luật nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai. Vấn đề thu hồi đất dường như ít gặp phải những khó khăn, phức tạp. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong thời kỳ này chưa phát triển. Khi nền kinh tế nước ta chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Trong điều kiện kinh tế thị trường cơ chế quản lý đất đai có sự thay đổi: Nhà nước thừa nhận quyền sử dụng đất là loại hàng hoá đặc biệt và được trao đổi trên thị trường; thừa nhận khung giá đất, đất đai ngày càng trở nên có giá. Do đó, việc thu hồi đất nông nghiệp gặp nhiều khó khăn. Người nông dân bị thu hồi đất không đồng ý với phương án bồi thường khi Nhà nước thu hồi

*Thứ tư, Pháp luật thực định về yếu tố tập quán truyền thống trong thu hồi đất bồi thường, yếu tố tập quán truyền thống đã được pháp luật thực định ghi nhận.*

Tuy không đầy đủ nhưng là cần thiết để tạo điều kiện cho người dân có thể an tâm chấp hành các quy định pháp luật về thu hồi đất và bồi thường. Điều đầu tiên, pháp luật quy định nhằm tạo điều kiện cho người dân duy trì sản xuất, ổn định đời sống sau khi bị thu hồi đất và đây là sự cân nhắc đến yếu tố về tính ổn định trong đời sống sản xuất của người dân đã được tập quán ghi nhận. Điều này một mặt đặt ra yêu cầu về việc xây dựng các quy định pháp luật trong thu hồi đất, bồi thường không quá xa rời tập quán, không đi ngược với những yếu tố tích cực của lối sống thường nhật của người dân. Các quy định về bảo đảm duy trì các tập quán tiến

bộ nên thể hiện trong Hiến pháp và Luật đất đai góp phần tạo sự đồng thuận khi thi hành các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp...Mặt khác, chính các quy định tiên phong “*có lý, có tình*” sẽ định hướng cho lối sống, tập quán thuần nông từng bước chuyển biến tích cực theo chiều hướng thích ứng với thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa.



## **Tiểu kết chương 1**

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một vấn đề nóng và phức tạp, trở thành một nội dung quan trọng, mang tính tất yếu trong pháp luật đất đai đáp ứng nhu cầu khách quan của đời sống thực tiễn. Các quy định về bồi thường đất nông nghiệp thường xuyên thay đổi. Chính vì vậy, đã dẫn tới tình trạng so bì, khiếu kiện của người có đất bị thu hồi qua các dự án hoặc trong một dự án nhưng thực hiện thu hồi đất qua nhiều năm. Ngoài ra, Luật đất đai năm 2013 chưa có cơ chế bắt buộc để bảo đảm có quỹ đất và nguồn vốn xây dựng khu tái định cư trước khi thu hồi đất. Việc lập kế hoạch và phương án bồi thường tại một số dự án còn thiếu dân chủ, công khai, minh bạch.

Bên cạnh việc làm rõ những khái niệm cơ bản về đất nông nghiệp, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, đồng thời đã luận giải một cách thấu đáo khái niệm, đặc điểm và những yếu tố chi phối tới pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Đây là tiền đề để có thể hiểu rõ hơn các quy định cụ thể của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được tìm hiểu trong khóa luận.

Trong chương 1, em đã làm rõ nội hàm những khái niệm, đặc điểm cơ bản như: Đất nông nghiệp, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, thu hồi đất nông nghiệp, pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, vai trò của pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, làm rõ cơ cấu điều chỉnh của pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, phân tích các yếu tố tác động đến pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

## Chương 2

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI TỈNH SƠN LA

2.1. Thực trạng quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

### 2.1.1. Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Luật đất đai năm 2013 quy định cụ thể các nguyên tắc bồi thường về đất và các nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất, nguyên tắc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất để các bộ, ngành, địa phương và người thu hồi đất căn cứ vào đó thống nhất thực hiện. Theo đó, về cơ bản, nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thể hiện trên các khía cạnh sau:

*Thứ nhất, người bị thu hồi đất có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật thì được bồi thường, hỗ trợ.*

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 74 Luật đất đai năm 2013 xác định nguyên tắc: “Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường”. Ngoài ra, với các trường hợp không được bồi thường về đất luật cũng xác định vấn đề bồi thường về chi phí đầu tư vào đất còn lại (Khoản 1 Điều 76 Luật Đất đai năm 2013). Việc bồi thường về tài sản sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất cũng chỉ được đặt ra khi “Chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản được bồi thường” và “Khi Nhà nước thu hồi đất mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải ngừng sản xuất, kinh doanh mà có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại”.

Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được xem như là sự bồi hoàn những thiệt hại trực tiếp mà người sử dụng đất phải gánh chịu do việc thu hồi đất gây ra. Đối với trường hợp người trực tiếp sản xuất bị thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp khác để bồi thường cho việc tiếp tục sản xuất, thì được bồi thường

bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi. Ngoài việc được bồi thường, còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định cuộc sống, được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề, bố trí việc làm mới. Đây không chỉ là nghĩa vụ pháp lý mà còn thể hiện tính bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, trách nhiệm xã hội, chính trị, thể hiện rõ tính nhân đạo của Nhà nước.

*Thứ hai, việc bồi thường bảo đảm đầy đủ các thiệt hại*

Khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, người dân không chỉ thiệt hại về đất mà còn có những thiệt hại về tài sản trên đất, các hoa lợi, lợi tức thu được do việc sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể nguyên tắc bồi thường về đất và về tài sản nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của người có đất bị thu hồi. Nguyên tắc này tạo sự linh hoạt khi cho phép cơ quan thẩm quyền cũng như người bị thu hồi đất nông nghiệp lựa chọn được phương án bồi thường phù hợp. Đối với trường hợp bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng đối với người sử dụng đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất được xem là quy định tích cực, nhằm tạo điều kiện cho người bị thu hồi đất nông nghiệp tiếp tục được kinh doanh, sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra, việc bồi thường về đất cùng mục đích sử dụng cũng tránh những tiêu cực, lợi dụng, tranh chấp không đáng có trong bồi thường đất nông nghiệp. Trong thực tiễn sử dụng đất nông nghiệp, việc vi phạm mục đích sử dụng đất khá phổ biến, đó là việc chuyển từ đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp. Trong những trường hợp này, khi bị thu hồi đất, người sử dụng đất có thể tìm cách, gây khó khăn, nhân cơ hội để đòi bồi thường với giá đất phi nông nghiệp. Vì vậy, pháp luật cũng quy định rõ, người sử dụng đất nông nghiệp theo quy định của pháp luật nhưng tự ý sử dụng làm đất phi nông nghiệp thì chỉ được bồi thường theo đất nông nghiệp. Bồi thường đất cùng mục đích sử dụng là bảo đảm sự công bằng giữa tất cả người sử dụng đất có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, việc bồi thường bằng đất nông nghiệp trong thực tế chỉ được triển khai khi quỹ đất nông nghiệp của địa phương còn.

*Thứ ba, việc bồi thường phải theo giá thị trường*

Điều này là cơ sở để bảo đảm lợi ích cho người có đất bị thu hồi, để họ thấy việc bồi thường là thỏa đáng và tự nguyện trả lại đất được giao. Đối với trường hợp

bồi thường về đất, Theo Khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 quy định: *“Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi đất”*

*Thứ tư, việc bồi thường phải bảo đảm công khai, minh bạch, dân chủ, kịp thời và đúng quy định pháp luật.*

Đây là nguyên tắc cơ bản để thực hiện tốt việc áp dụng, nâng cao hiệu quả thực thi của pháp luật. Chính vì vậy, mà Luật Đất đai năm 2013 đã khẳng định lại nguyên tắc này cả ở hai Điều luật về nguyên tắc bồi thường về đất và nguyên tắc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất: *“Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật”* (Khoản 3 Điều 75); *“Việc hỗ trợ phải bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật”* (Điểm b Khoản 1 Điều 83)

Nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ, kịp thời và đúng quy định của pháp luật đã được thể hiện xuyên suốt trong các văn bản pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thông qua các quy định về điều kiện được bồi thường, thời hạn thông báo cho người bị thu hồi đất về quyết định thu hồi đất, quy định về xử lý khiếu nại, khiếu kiện, quy định về việc bồi thường, hỗ trợ được công bố rộng rãi cho mọi người dân biết...

### *2.1.2. Điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 quy định những loại giấy tờ được coi là hợp pháp và các trường hợp không có giấy tờ hợp pháp nhưng vẫn có đủ điều kiện để được bồi thường, đối tượng được bồi thường mở rộng hơn trước với những điều kiện để được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với tổ chức, cá nhân nước ngoài,...

Theo Điều 75, Luật đất đai năm 2013 quy định các đối tượng cụ thể nếu đáp ứng những điều kiện nhất định sẽ được bồi thường về đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Theo đó đã quy định 6 trường hợp cụ thể mà hộ gia đình, cá nhân, tổ chức,

người Việt Nam định cư ở nước ngoài, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng nếu có đủ giấy tờ pháp lý theo quy định của pháp luật: Được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất ( gọi tắt là Giấy chứng nhận); Căn cứ vào Điều 100 Luật đất đai năm 2013, diện tích đất đủ điều kiện được cấp GCN theo quy định của pháp luật. GCN là căn cứ pháp lý quan trọng để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, là căn cứ pháp lý chứng minh tư cách sử dụng đất hợp pháp của người đang sử dụng. Khi người nông dân được cấp GCN có nghĩa là họ đã được Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong đó có quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Trường hợp thứ hai, chưa có GCN nông nghiệp nhưng có đủ điều kiện để cấp GCN. Người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi đất mà không có GCN cần phải đảm bảo thêm một điều kiện nữa mới được bồi thường là phải được UBND cấp xã xác nhận đất đang sử dụng không có tranh chấp.

Điều kiện có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thì sẽ được bồi thường. Cụ thể:

*Thứ nhất*, Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất được bồi thường khi đáp ứng đủ các điều kiện sau:

- Đang sử dụng đất không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm;
- Có sổ đỏ (Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) hoặc có đủ điều kiện để được cấp sổ đỏ mà chưa được cấp. Trừ trường hợp sau:

Đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01/7/2004 mà người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng không có sổ đỏ hoặc không đủ điều kiện được cấp sổ đỏ. Trường hợp này không được bồi thường theo quy định trên mà được bồi thường đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng, diện tích được bồi thường không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp (Theo Khoản 2 Điều 77 Luật Đất đai 2013).

Ngoài ra, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam mà có sổ đỏ hoặc có đủ điều kiện được cấp sổ và chưa được cấp cũng được bồi thường.

*Thứ hai*, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất mà không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

*Thứ ba*, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này mà chưa được cấp.

*Thứ tư*, tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận thừa kế quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã nộp, tiền nhận chuyển nhượng đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này mà chưa được cấp.

*Thứ năm*, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

*Thứ sáu*, tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc bán kết hợp cho thuê; cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật đất đai năm 2013 mà chưa được cấp.

### *2.1.3. Bồi thường về đất, bồi thường tài sản trên đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.*

Khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Nếu người sử dụng đất thuộc các trường hợp được bồi thường theo quy định của pháp luật thì họ sẽ được bồi thường. Những thiệt hại mà người sử dụng đất phải gánh chịu do việc thu hồi đất gây ra, Nhà nước sẽ bù đắp xét ở hai khía cạnh: bồi thường đất và bồi thường tài sản có trên đất bị thu hồi.

#### *2.1.3.1. Bồi thường về đất*

##### **\* Phương thức bồi thường:**

Việc bồi thường đối với đất nông nghiệp bị thu hồi, có thể được thực hiện theo hai phương thức: được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng; hoặc nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tính theo giá đất cùng mục đích sử dụng.

Về phương thức bồi thường đất bằng đất, đây là phương thức bồi thường mà trên thực tế cho thấy tính hiệu quả rất thấp. Có thể khẳng định rằng, trong các loại đất bị Nhà nước thu hồi của người dân để phục vụ vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, thì như đã phân tích ở trên loại đất bị thu hồi nhiều nhất là đất nông nghiệp. Trong khi đó, hiện nay ở các địa phương, quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa nước, đã được trao cho các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng ổn định lâu dài theo nguyên tắc giao, cho thuê theo hiện trạng và căn cứ vào số lượng nhân khẩu hiện có tại địa phương. Vì vậy, quỹ đất nông nghiệp ở các địa phương dường như đã được phân bổ hết, không còn đất trống và dự trữ. Do đó, đa số các trường hợp bị thu hồi đất nông nghiệp đều không có đất nông nghiệp tương ứng để bồi thường cho người dân.

- Diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 129, Điều 130 của Luật đất đai và diện tích đất do được nhận thừa kế. Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp đang sử

dụng vượt hạn mức thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại.

Chi phí đầu tư vào đất còn lại là các chi phí mà người sử dụng đất đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất nhưng đến thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi đất còn chưa thu hồi hết. Chi phí đầu tư vào đất còn lại gồm toàn bộ hoặc một phần của các khoản chi phí sau:

- a) Chi phí san lấp mặt bằng;
- b) Chi phí cải tạo làm tăng độ màu mỡ của đất, thau chua rửa mặn, chống xói mòn, xâm thực đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp;
- c) Chi phí gia cố khả năng chịu lực chống rung, sụt lún đất đối với đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh;
- d) Chi phí khác có liên quan đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất.

Điều kiện xác định chi phí đầu tư vào đất còn lại: (i) Có hồ sơ, chứng từ chứng minh đã đầu tư vào đất. Trường hợp chi phí đầu tư vào đất còn lại không có hồ sơ, chứng từ chứng minh thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) căn cứ tình hình thực tế tại địa phương quy định việc xác định chi phí đầu tư vào đất còn lại; (ii) Chi phí đầu tư vào đất không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Chi phí đầu tư vào đất còn lại được tính phải phù hợp với giá thị trường tại thời điểm có quyết định thu hồi đất và được xác định theo công thức sau:

$$P = \frac{P_1 + P_2 + P_3 + P_4}{T_1} \times T_2$$

Trong đó:

P: Chi phí đầu tư vào đất còn lại;

P1: Chi phí san lấp mặt bằng;

P2: Chi phí cải tạo làm tăng độ màu mỡ của đất, thau chua rửa mặn, chống xói mòn, xâm thực đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp;



P3: Chi phí gia cố khả năng chịu lực chống rung, sụt lún đất đối với đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh;

P4: Chi phí khác có liên quan đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất;

T1: Thời hạn sử dụng đất;

T2: Thời hạn sử dụng đất còn lại.

Đối với trường hợp thời điểm đầu tư vào đất sau thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất thì thời hạn sử dụng đất (T1) được tính từ thời điểm đầu tư vào đất.

Trong thực tế đối với đất nông nghiệp, người sử dụng đất đầu tư vào các khoản như san lấp mặt bằng, đầu tư rửa mặt mặn, khử phèn, đầu tư tăng độ phì nhiêu của đất thường không có hồ sơ để chứng minh nên việc xác định chi phí còn lại hầu như do UBND cấp tỉnh quy định nhưng giá không sát với thực tế nên nông dân có đất vẫn phải chịu thiệt thòi.

Đối với đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 mà người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này thì được bồi thường đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng, diện tích được bồi thường không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp quy định tại Điều 129 của Luật đất đai năm 2013.

#### **\* *Giá đất bồi thường***

Theo Khoản 2 Điều 74 Luật đất đai năm 2013 quy định liên quan đến nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất, “nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất.

Theo Điều 114, Luật đất đai năm 2013 quy định hai loại giá đất, đó là giá đất theo “*bảng giá đất*” và “*giá đất cụ thể*”. Theo quy định tại Khoản 3, 4 Điều 114 Luật

đất đai năm 2013 thì: UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; Áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp. Căn cứ kết quả xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định. Việc thẩm định phương án giá đất do Hội đồng thẩm định giá đất thực hiện, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập Hội đồng thẩm định giá đất bao gồm các thành phần sau: Chủ tịch UBND cấp tỉnh làm Chủ tịch Hội đồng; Đại diện lãnh đạo Sở Tài chính làm thường trực Hội đồng; đại diện lãnh đạo Sở Tài nguyên và Môi trường và UBND cấp huyện nơi có đất; tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất hoặc chuyên gia về giá đất và các thành viên khác do UBND cấp tỉnh quyết định.

Như vậy, chủ thể định giá đất tính bồi thường và chủ thể trực tiếp chi trả tiền bồi thường cũng là các cơ quan, đơn vị thuộc các cơ quan hành chính Nhà nước, điều này dẫn đến việc không đảm bảo được tính khách quan của việc xác định giá bồi thường. Vì trên thực tế, nhiều trường hợp Nhà nước vừa là chủ đầu tư vừa là cơ quan quyết định đơn giá đất bồi thường, dẫn đến nhiều trường hợp xác định giá đất bồi thường thấp gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người bị thu hồi đất.

Việc xác định giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm đảm bảo nguyên tắc được quy định tại Khoản 2 Điều 54 Hiến pháp 2013 *“Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”* và nguyên tắc được quy định tại Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp 2013 *“việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”*. Theo Điều c Khoản 1 Điều 112 Luật đất đai năm 2013 quy định: Giá đất của Nhà nước phải *“phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng”*. Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về giá đất: Giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng thành công trên thị trường, giá đất trúng đấu giá QSDĐ, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định. Thực tế thi hành cho thấy rằng,

điểm khó nhất vẫn là xác định giá đất phổ biến trên thị trường bởi thị trường đất đai ở Việt Nam.

Trong lĩnh vực giá đất vẫn còn một số tồn tại như: Quy định về phương pháp định giá đất chưa phù hợp thực tiễn có thể kể đến phương pháp định giá đất theo hệ số điều chỉnh giá đất; một số loại đất, khu vực không có thông tin về giá đất chuyển nhượng trên thị trường hoặc nơi có thị trường nhưng thông tin giá đất thị trường độ tin cậy không cao gây khó khăn trong việc định giá đất; chưa có dữ liệu về giá đất thị trường để thuận lợi cho thực hiện xác định giá đất. Có thể nói tất cả các trường hợp giá đất đều thấp xa so với giá thị trường ở mọi thời điểm. Trước đây, theo Luật đất đai năm 2003, chỉ đầu mối là Sở Tài chính chủ trì toàn bộ công tác xác định và thẩm định giá đất cụ thể. Còn theo Luật đất đai năm 2013 và Nghị định số: 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ, công tác này được phân chia cho 2 đầu mối: Sở TN&MT lập kế hoạch định giá đất cụ thể và tổ chức thực hiện việc xác định giá đất cụ thể; Sở Tài chính làm thường trực Hội đồng Thẩm định giá đất cấp tỉnh để thẩm định phương án giá đất. Qua đó ta thấy có hai vấn đề: Một là, Sở TN&MT có thể xác định và trình giá đất do mình xác định chứ không bắt buộc phải thuê một tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất độc lập. Hai là, Hội đồng thẩm định giá các tỉnh không có quy định cụ thể tỷ lệ bao nhiêu % là thành viên thuộc khu vực Nhà nước và bao nhiêu % thuộc khu vực ngoài Nhà nước. Cơ chế này đã dẫn đến quy trình hành chính xác định giá đất cụ thể để tính tiền sử dụng đất thiếu tính minh bạch, thiếu tính liên thông, có sơ hở tạo ra cơ chế xin - cho, nhũng nhiễu, dẫn đến thất thu ngân sách Nhà nước

#### *2.1.3.2. Bồi thường về tài sản trên đất*

Theo quy định tại Điều 88 Luật Đất đai năm 2013 về Nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản, ngừng sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất: (i) Khi Nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản thì được bồi thường; (ii) Khi Nhà nước thu hồi đất mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải ngừng sản xuất, kinh doanh mà có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại.

Khi thu hồi đất nông nghiệp, tài sản được bồi thường có thể là cây trồng trên đất, vật nuôi là thủy sản mà tài sản đó chưa đến kỳ thu hoạch mà bị Nhà nước thu hồi đất thì sẽ được bồi thường.

*Thứ nhất*, đối với cây trồng trên đất, pháp luật quy định 2 loại cây được bồi thường: cây hàng năm và cây lâu năm. theo Khoản 8 Điều 2 Nghị định số 35/2015/NĐ-CP quy định: “Cây hàng năm được hiểu là loại cây được gieo trồng, cho thu hoạch và kết thúc chu kỳ sản xuất trong thời gian không quá 01 năm, kể cả cây hàng năm lưu gốc để thu hoạch không quá 05 năm”<sup>2</sup>. Còn tại Điểm 6 Khoản 2 Điều 21 Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT thì quy định: “Để phân loại, cây hằng năm sẽ bao gồm các loại cây có thời gian sinh trưởng từ khi gieo trồng tới khi thu hoạch không quá một năm“. Theo quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 90 của LDD năm 2013 thì việc bồi thường cho cây hằng năm quy định: “Mức bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 03 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất”

*Thứ hai*, đối với vật nuôi, khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với vật nuôi là thủy sản thì việc bồi thường thực hiện theo quy định sau đây: (i) Đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất đã đến thời kỳ thu hoạch thì không phải bồi thường; (ii) Đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất chưa đến thời kỳ thu hoạch thì được bồi thường thiệt hại thực tế do phải thu hoạch sớm; trường hợp có thể di chuyển được thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại do di chuyển gây ra; mức bồi thường cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định.

Từ quy định pháp luật về bồi thường tài sản trên đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được Luật đất đai năm 2013 kế thừa Luật đất đai năm 2003 dự liệu khá đầy đủ các trường hợp trên thực tế. Tuy nhiên, có một số bất cập như sau: việc xác định giá trị đối với vườn cây lâu năm là vấn đề phức tạp và thường không nhất quán ở các địa phương. Cụ thể, chưa có sự thống nhất trong việc đưa ra các tiêu chí để xác định giá trị vườn cây ở các địa phương. Việc bồi thường được tính bằng giá trị

<sup>2</sup> Khoản 8 Điều 2 Nghị định số 35/2015/NĐ-CP

sản lượng của vụ thu hoạch là quá thấp, không đảm bảo được quyền lợi của người nông dân.

#### *2.1.4. Các quy định về trình tự, thủ tục bồi thường đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp*

Trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp theo Luật Đất đai năm 2013 bao gồm các bước sau:

##### *- Bước 1: Xây dựng phương án bồi thường*

Sau khi dự án đầu tư được xét duyệt hoặc chấp thuận, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường (theo Điều 61, Điều 62). Căn cứ vào kế hoạch và việc thực hiện các dự án đầu tư, các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư và ra quyết định về nội dung bồi thường.

Nội dung về phương án bồi thường, hỗ trợ được quy định đầy đủ từ diện tích đất thu hồi, số hộ gia đình bị ảnh hưởng, dự kiến tiền bồi thường và dự kiến địa điểm, diện tích đất bồi thường. Người sử dụng đất có trách nhiệm phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng và thực hiện việc khảo sát, đo đạc và xác định diện tích đất, tài sản gắn liền với đất để lập phương án bồi thường. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày được vận động, thuyết phục mà người sử dụng đất vẫn không phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng thì Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành quyết định kiểm đếm bắt buộc.

##### *- Bước 2: Lấy ý kiến về phương án bồi thường.*

Tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi và niêm yết công khai phương án bồi thường tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi. Tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác. Mặt khác, tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường để hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền xét duyệt.

##### *- Bước 3: Hoàn chỉnh phương án bồi thường*

Trên cơ sở lấy ý kiến góp ý của các đối tượng có đất bị thu hồi đại diện chính quyền, đoàn thể ở cơ sở, tổ chức bồi thường tiếp thu, hoàn chỉnh phương án chi tiết bồi thường trình cơ quan chuyên môn thẩm định và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

*- Bước 4: Phê duyệt phương án bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.*

Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan thực hiện thẩm định phương án bồi thường trước khi Ủy ban nhân dân cùng cấp phê duyệt (Theo Điều 13 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014). Quyết định thu hồi đất và tổ chức thực hiện phương án bồi thường được UBND cấp có thẩm quyền quy định tại Điều 66 của Luật đất đai năm 2013 quyết định thu hồi đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường

*- Bước 5: Công khai phương án bồi thường*

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi thường tại trụ sở UBND cấp xã và địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi và gửi quyết định bồi thường đến từng người có đất nông nghiệp bị thu hồi. Trong đó ghi rõ về mức bồi thường, thời gian, địa điểm chi trả tiền bồi thường và thời gian bàn giao đất đã thu hồi cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường và giải phóng mặt bằng.

*- Bước 6: Thực hiện bồi thường.*

Tổ chức thực hiện việc bồi thường theo phương án bồi thường đã được phê duyệt. Trường hợp người có đất thu hồi không bàn giao đất cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng thì UBND cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, nơi có đất nông nghiệp bị thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường. Ban giải phóng mặt bằng tổ chức vận động, thuyết phục để người có đất thu hồi thực hiện. Nếu người dân vẫn không chấp hành việc bàn giao đất thì tiến hành các thủ tục cưỡng chế theo quy định tại Điều 71 của Luật Đất đai năm 2013. Theo quy định tại Điều 93 Luật Đất đai năm 2013: “Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày

*quyết định thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền có hiệu lực thi hành, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho người có đất thu hồi. Trường hợp cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường chậm chi trả thì khi thanh toán tiền bồi thường, hỗ trợ cho người có đất thu hồi, ngoài tiền bồi thường, hỗ trợ theo phương án bồi thường được cấp có thẩm quyền phê duyệt thì người có đất thu hồi còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng mức tiền chậm nộp theo quy định của Luật Quản lý thuế năm 2012 tính trên số tiền chậm trả và thời gian chậm trả. Trường hợp người có đất thu hồi không nhận tiền bồi thường, hỗ trợ theo phương án bồi thường được cấp có thẩm quyền phê duyệt thì tiền bồi thường, hỗ trợ được gửi vào tài khoản tạm giữ của Kho bạc Nhà nước. Người sử dụng đất được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mà chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật thì phải trừ đi khoản tiền chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính vào số tiền được bồi thường để hoàn trả ngân sách Nhà nước”.*

#### *2.1.5. Giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Khiếu nại, tố cáo là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận tại Khoản 1, Điều 30, Hiến pháp năm 2013. Khiếu nại, tố cáo về thu hồi, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những dạng khiếu nại, tố cáo của công dân. Đối tượng khiếu nại đó là các hành vi hành chính, quyết định hành chính trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng. Còn đối tượng tố cáo đó là những hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào trong xã hội. Trong các khiếu nại, tố cáo của người dân bị thu hồi đất nông nghiệp gửi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, chiếm số lượng lớn là đơn thư khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường và giải phóng mặt bằng. Theo số lượng thống kê, trong tổng số đơn người dân gửi đến Bộ Tài nguyên và Môi trường, có tới 70% đơn có nội dung khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ, tái định cư.

Pháp luật về quản lý đất đai nói chung qua các thời kỳ đều có sự ghi nhận về quyền khiếu nại tố cáo của người dân. Luật Đất đai năm 2013 đã quy định hướng áp dụng giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai theo quy định của pháp luật chuyên ngành. Trong đó trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Giải quyết khiếu kiện và hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính (Khoản 2, Điều 204).

Tuy nhiên tại Khoản 2, Điều 40 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 3/8/2009 quy định về giải quyết khiếu nại về giá đất bồi thường, quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và cưỡng chế thu hồi đất vẫn còn những bất cập. Theo đó, trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì người sử dụng đất vẫn phải thực hiện quyết định thu hồi đất (cho dù quyết định thu hồi đất là đúng hay sai). Như vậy quyền khiếu nại của người dân đã bị xếp ở vị trí thứ yếu so với việc chấp hành quyết định thu hồi đất bởi nếu không chấp hành, thì họ sẽ bị áp dụng quyết định cưỡng chế. Chỉ đến khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có kết luận, việc thu hồi đất là trái pháp luật thì phải dừng quyết định thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định thu hồi đất có quyết định hủy bỏ quyết định thu hồi đất đã ban hành. Quy định trên có thể giúp Nhà nước đẩy nhanh tiến độ thu hồi đất và GPMB nhưng vấp phải những phản ứng trên thực tế. Những khiếu nại của người dân khi bị thu hồi đất nông nghiệp. Họ không đồng ý với quyết định thu hồi đất hoặc phương án bồi thường mà vẫn bị Nhà nước thu hồi đất. Sau đó, họ mới được thực hiện quyền khiếu nại hay tố cáo. Vì vậy, sẽ gây tâm lý bức xúc cho người dân bị thu hồi đất nông nghiệp. Nên người dân sẽ có những phản ứng mạnh và dễ dẫn đến kích động, lôi kéo và tụ tập đông người để chống lại quyết định thu hồi đất của Nhà nước.

Đất nông nghiệp rất quan trọng với một nền kinh tế nông nghiệp ở nước ta. Trong công cuộc đổi mới của đất nước, công nghiệp hóa- hiện đại hóa đất nước thì việc thu hồi đất nông nghiệp là một tất yếu khách quan. Nhà nước phải có cách giải quyết thỏa đáng phát sinh giữa Nhà nước với người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi và các chủ đầu tư, để đảm bảo sự công bằng xã hội và sự ổn định về chính trị - kinh tế. Và đảm bảo đời sống của người nông dân trong quá trình thu hồi đất nông



nghiệp. Cho nên, các quy định về thu hồi, bồi thường đất nông nghiệp đã trở thành một nội dung quan trọng trong pháp luật đất đai.

Trong quá trình giải quyết bồi thường cho người dân, cơ quan có thẩm quyền cần phải xem xét, căn cứ tình hình thực tế để có sự áp dụng chính xác các quy định pháp luật để đánh giá đúng thiệt hại, đưa ra phương án bồi thường hợp lý, tránh tình trạng mức bồi thường quá thấp, quá chênh lệch với thiệt hại thực tế. Điều này sẽ gây bức xúc lớn trong dư luận, tạo khó khăn trong quá trình thu hồi đất.

2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Sơn La

### *2.2.1. Khái quát điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh Sơn La*

#### **\* Vị trí địa lý**

Sơn La là một tỉnh miền núi thuộc vùng cao phía Tây Bắc Việt Nam, nằm ở khu trung tâm của vùng, có tọa độ địa lý 20o39' – 22o02' vĩ độ bắc và 103o11' – 105o02' kinh độ Đông. Tỉnh Sơn La nằm sâu trong lục địa, cách thủ đô Hà Nội 320km theo Quốc lộ 6, phía Bắc giáp tỉnh Yên Bái, phía Đông giáp tỉnh Phú Thọ và Hoà Bình, phía Tây giáp tỉnh Điện Biên, phía Nam giáp tỉnh Thanh Hoá và đặc biệt Sơn La có 250 Km đường biên giới với nước Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào với cửa khẩu quốc gia Lóng Sập, cửa khẩu Chiềng Khương.

#### **\* Diện tích tự nhiên và dân số**

Tỉnh Sơn La có diện tích là 14.125 km, và dân số khoảng 1.248.415 người (năm 2019). Quốc lộ 6 đi qua thành phố, nối thành phố với thành phố Điện Biên và thành phố Hòa Bình.

#### **\* Về địa hình**

Sơn La có độ cao trung bình 600 - 700m so với mực nước biển, địa hình chia cắt phức tạp, núi đá cao xen lẫn đồi, thung lũng lòng chảo. Diện tích đất canh tác nhỏ hẹp. Địa hình của Sơn La bị chia cắt và tạo thành ba vùng sinh thái: Vùng trục quốc lộ 6, vùng lòng hồ sông Đà và vùng cao biên giới. Riêng hai cao nguyên lớn

Mộc Châu và Nà Sản với độ cao hàng trăm mét đã tạo nên nét đặc trưng cho địa hình Sơn La.

**\* Về hành chính**

Sơn La là tỉnh có 12 đơn vị hành chính gồm 1 thành phố Sơn La và 11 huyện: Bắc Yên, Mai Sơn, Mộc Châu, Mường La, Phù Yên, Quỳnh Nhai, Sông Mã, Sốp Cộp, Thuận Châu, Vân Hồ, Yên Châu.

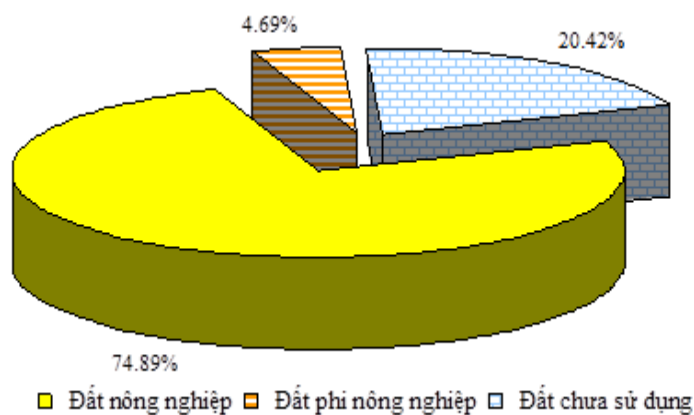
Thông kê đất đai đến ngày 31/12/2020 tổng diện tích đất tỉnh Sơn La có 1.410.983 ha, bao gồm các loại đất sau:

**Bảng 2.1. Diện tích phân bố các loại đất của tỉnh Sơn La**

Đất nông nghiệp	1.056.751 ha
Đất phi nông nghiệp	66.159 ha
Đất chưa sử dụng	288.073 ha

Ta có thể thấy tỉ lệ phân bố các loại đất qua hình 2.1

**Hình 2.1. Tỷ lệ phân bố các loại đất của tỉnh Sơn La**



**Bảng 2.2. Diện tích, cơ cấu sử dụng đất đai tỉnh Sơn La từ năm 2015 đến 2020**

TT	Loại đất	Hiện trạng 2015		Quy hoạch đến 2020	
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
	<b>Tổng diện tích tự nhiên</b>	<b>1.417.444,0</b>	<b>100</b>	<b>1.410.983</b>	<b>100</b>
<b>I</b>	<b>Nhóm đất nông nghiệp</b>	<b>853.168,96</b>	<b>60,19</b>	<b>1.056.751</b>	<b>74,89</b>
1	Đất sản xuất nông nghiệp	261.756,18	18,47	408.970	28,98
2	Đất trồng cây hàng năm			328.561	23,29
3	Đất trồng lúa			42.374	3,00
4	Đất rừng phòng hộ			288.571	20,45
5	Đất rừng đặc dụng			65.899	4,67
6	Đất rừng sản xuất			289.560	20,52
7	Đất làm muối				0,00
8	Đất nuôi trồng thủy sản	2.513,61	0,18	3.409	0,24
<b>II</b>	<b>Nhóm đất phi nông nghiệp</b>	<b>62.430,99</b>	<b>4,40</b>	<b>0,24</b>	<b>4,69</b>
1	Đất ở	7.324,18	0,52	8.761	0,62
2	Đất chuyên dùng	17.870,29	1,26	42.131	2,99
3	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	2.723,980	0,19	3.251	0,23
4	Đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối	34.302,83	2,42	11.498	0,81
5	Đất phi nông nghiệp khác	209,71	0,01	16	0,00
<b>III</b>	<b>Đất chưa sử dụng</b>	<b>501.844,04</b>	<b>35,40</b>	<b>288.073</b>	<b>20,42</b>
1	Đất bằng chưa sử dụng	0	0	21	0,00
2	Đất núi chưa sử dụng	451.093,19	31,82	279.226	19,79
3	Núi đá không có rừng cây	50.750,85	3,58	8.826	0,63

Nguồn: Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sơn La

**\* Đặc điểm kinh tế - xã hội**

Sơn La là trung tâm hành chính, kinh tế, văn hóa, thương mại, giáo dục y tế của tỉnh, có hệ thống giao thông đường bộ khá thuận lợi tạo điều kiện trong việc giao lưu hàng hóa, trao đổi thông tin kỹ thuật, tiếp thu các thành tựu khoa học và khả năng thu hút vốn đầu tư của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài tỉnh.

Theo Kết quả thống kê năm 2020 của Bộ Tài nguyên và Môi trường tốc độ tăng tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh Sơn La ước đạt 6,23%, bình quân đầu người đạt 44,1 triệu đồng/người/năm (tăng 3,6 triệu so với năm 2019). Thu ngân sách trên địa bàn ước đạt 4.526 tỷ đồng, đạt 104,57% dự toán Bộ tài chính giao, tăng 12,95 so với năm 2019.

Đẩy mạnh tái cơ cấu ngành nông nghiệp, phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa, ứng dụng công nghệ cao. Toàn tỉnh có 78.850 ha cây ăn quả, lớn thứ 2 cả nước. Giá trị sản xuất các loại quả đạt 3.038,3 tỷ đồng; được cấp 181 mã số vùng trồng cây ăn quả với diện tích 4.701 ha; có 196 chuỗi cung ứng thực phẩm an toàn. Lĩnh vực công nghiệp được thúc đẩy phát triển, vận hành hiệu quả 10 nhà máy chế biến nông sản đi vào hoạt động. Hoạt động thương mại, dịch vụ, du lịch từng bước phục hồi và duy trì tăng trưởng.

Lĩnh vực giáo dục, y tế, xóa đói giảm nghèo và giải quyết việc làm có nhiều tiến bộ, đời sống nhân dân dần ổn định, từng bước được cải thiện, các vấn đề xã hội được quan tâm chỉ đạo giải quyết và đạt được những kết quả tích cực.

2.2.2. *Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Sơn La*

a. *Tình hình thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh*

**Bảng 2.3: Khái quát tình hình thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Sơn La từ năm 2015 - 2020**

Năm	Số dự án	Diện tích thu hồi	Số hộ đã thu hồi	Số hộ chưa thu hồi đất	Số tiền đã bồi thường
2015	14	2.429,6 m <sup>2</sup>	83	0	18.435.764.000 đ
2016	21	4.207,5 m <sup>2</sup>	137	0	24.560.487.000 đ
2017	30	1.932,0 m <sup>2</sup>	69	14	19.556.056.000 đ
2018	42	4.007,0 m <sup>2</sup>	135	45	22.468.250.359 đ
2019	47	3.606,7 m <sup>2</sup>	142	53	19.673.721.546 đ
2020	52	3.432,0 m <sup>2</sup>	155	64	18.432.376.000 đ
<b>Tổng</b>	<b>206</b>	<b>19.614,8 m<sup>2</sup></b>	<b>721</b>	<b>176</b>	<b>123.126.654.905đ</b>

(Nguồn: Ban bồi thường giải phóng mặt bằng thành phố Sơn La)

Nhìn vào bảng trên đây có thể rút ra một số nhận xét về việc thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Sơn La, giai đoạn từ năm 2015 - 2020 như sau:

*Một là*, trong 2 năm 2015 và năm 2016, tỷ lệ thu hồi đất nông nghiệp đạt 100%, các năm từ 2017-2020, trung bình mỗi năm vẫn còn nhiều hộ thuộc diện tích thu hồi đất nông nghiệp không thực hiện được việc thu hồi đất. Điều này cho thấy công tác thu hồi đất nông nghiệp ngày càng phức tạp, khó khăn và trở ngại.

*Hai là*, diện tích đất thu hồi có xu hướng tăng năm sau cao hơn năm trước. Điều này cho thấy nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp ngày càng cao, nhằm đáp ứng cho sự phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại tỉnh Sơn La.

*Ba là*, số hộ thuộc diện bị thu hồi đất nông nghiệp qua các năm có xu hướng tăng lên. Điều này tạo áp lực lớn cho các cơ quan chức năng của tỉnh Sơn La trong việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

*b. Những ưu điểm đạt được*

*Một là*, dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung quyết liệt của Ban Thường vụ, UBND tỉnh Sơn La và sự vào cuộc đồng bộ, trách nhiệm của các cấp ủy Đảng, chính quyền phường, xã, các tổ chức đoàn thể. Đặc biệt là sự cố gắng trong công tác tham mưu và tổ chức thực hiện của Bộ phận Thường trực Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường GPMB, công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Sơn La đã giải quyết “*bài toán*” đất đai đai cho các nhu cầu phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội và được phần lớn người dân đồng thuận.

*Hai là*, trong những năm qua, tốc độ phát triển kinh tế xã hội của tỉnh Sơn La đang ngày tăng lên, góp phần cải thiện đời sống cho người dân. Tỉnh Sơn La hoàn thành chương trình phổ cập giáo dục tiểu học đối với trẻ em đến tuổi đến trường. Trình độ dân trí được tăng cao có tác động tích cực nâng cao ý thức, hiểu biết về pháp luật của người dân. Đây là tiền đề để áp dụng hiệu quả pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

*Ba là*, hiện nay hầu hết các hộ dân sinh sống trên địa bàn tỉnh có ít nhất một phương tiện nghe nhìn như TV, đài phát thanh, điện thoại... Tỉnh đã đầu tư xây dựng lắp đặt hệ thống internet phục vụ cho quá trình phát triển kinh tế, xã hội. Điều này giúp người dân tiếp cận thông tin dễ dàng và góp phần nâng cao dân trí.

*Bốn là*, công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được các ban, ngành và các xã, phường trên địa bàn thành phố triển khai bài bản, áp dụng đúng quy định của pháp luật đất đai, cụ thể:

- Trước khi thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp UBND tỉnh Sơn La đã chỉ đạo Phòng Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra thành phố, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường GPMB phối hợp với cấp ủy, UBND các xã, phường và các đoàn thể chính trị- xã hội... tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nhằm nâng cao sự hiểu biết pháp luật, ý thức chấp hành pháp luật cho người dân. Điều này tạo tiền đề thuận lợi để triển khai thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp. Việc ra thông báo

thu hồi đất được tỉnh thực hiện đúng quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về thời hạn, thẩm quyền và nội dung.

*Năm là*, lãnh đạo Tỉnh chỉ đạo Thanh tra thành phố, Phòng Tài nguyên và Môi trường, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường GPMB, UBND cấp xã, phường...tăng cường công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư, hạn chế nguy cơ khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện đông người đối với các dự án bồi thường GPMB trên địa bàn tỉnh Sơn La.

*Sáu là*, về việc xác định đối tượng và điều kiện được bồi thường khi tiến hành GPMB, Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng đã xem xét hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc thửa đất, loại đất và tiến hành GPMB theo đúng quy định về phạm vi và điều kiện bồi thường.

Qua quá trình tìm hiểu thực tiễn và áp dụng pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La cho thấy địa phương quan tâm đến việc thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở các văn bản hướng dẫn quy định khá đầy đủ, chi tiết như: Quy định về áp dụng giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quyết định, quy định điều kiện bồi thường về đất, bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại... Mặt khác, khi tiến hành GPMB, Hội đồng bồi thường GPMB của tỉnh Sơn La xem xét, đánh giá kỹ hồ sơ pháp lý, xác định nguồn gốc thửa đất, loại đất và tiến hành GPMB theo đúng quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về phạm vi, điều kiện bồi thường.

### *c. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân*

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Sơn La còn bộc lộ một số bất cập, hạn chế sau:

*Một là*, công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Sơn La gặp không ít khó khăn, phức tạp. Một số dự án tồn tại từ nhiều năm trước, khối lượng công việc bồi thường GPMB lớn, việc triển khai thực hiện kéo dài. Công tác lập và quản lý quy hoạch đô thị còn bất cập, tiến độ triển khai bồi thường GPMB một số

dự án còn chậm. Việc đề xuất giải quyết các vướng mắc, khó khăn do cơ chế, chính sách phát sinh khi thực hiện bồi thường GPMB còn hạn chế.

*Hai là*, địa hình tỉnh Sơn La khá phức tạp, núi đá cao xen lẫn đồi, thung lũng, lòng chảo. Diện tích đất canh tác nhỏ hẹp. Một số khu vực tương đối bằng phẳng thuận lợi cho việc sản xuất nông nghiệp, tập trung ở các xã Chiềng Ngần, Chiềng Xôm, Phiêng Khoài. Vì vậy, sự cư trú của người dân nằm rải ở các ven đường quốc lộ, thung lũng. Điều này tác động ít nhiều, gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

*Ba là*, cho dù tốc độ phát triển kinh tế đạt mức độ khá trong những năm gần đây nhưng về cơ bản tỉnh Sơn La có mức sống trung bình. Số hộ đói nghèo vẫn chiếm tỷ lệ cao. Điều này ảnh hưởng đến trình độ dân trí của người dân. Đây là trở ngại đối với việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

*Bốn là*, trên địa bàn tỉnh Sơn La, đồng bào các dân tộc thiểu số như Thái, Mông... sinh sống chiếm tỷ lệ đáng kể. So với người Kinh thì trình độ dân trí, nhận thức của một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số còn hạn chế dễ bị các thế lực phản động, thù địch tuyên truyền, lôi kéo nhằm chia rẽ khối đại đoàn kết dân tộc, xuyên tạc quan điểm chủ trương của Đảng. Đặt trong bối cảnh đó việc thu hồi đất còn gặp nhiều khó khăn. Gây trở ngại cho việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà nếu không làm tốt công tác tuyên truyền, vận động giải quyết các hậu quả do thu hồi đất nông nghiệp sẽ gây ra tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh Sơn La.

*Năm là*, một số dự án kéo dài nhiều năm chưa được giải quyết dứt điểm do thiếu cơ sở pháp lý đầy đủ dẫn đến khiếu kiện kéo dài, giải quyết mất nhiều thời gian, nên tiến độ thực hiện so với yêu cầu đề ra còn chậm.

*Sáu là*, việc bồi thường luôn gặp nhiều vướng mắc nhất trong quá trình thực hiện như: Giá bồi thường còn thấp, chưa sát với giá thị trường tại thời điểm bồi thường. Phần lớn các hộ dân bị thu hồi đất nông nghiệp, không đồng thuận với đơn giá bồi thường về đất thấp do xác định chưa sát với giá thị trường.



*Bảy là*, trên địa bàn tỉnh Sơn La không chỉ có người Kinh sinh sống mà còn có đồng bào dân tộc thiểu số như Thái, Mường, Mông... Việc thu hồi đất đối với đồng bào dân tộc thiểu số dường như không phù hợp với tập quán, phong tục truyền thống, tâm lý. Hậu quả là một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số không sẵn sàng chấp hành.

Các hạn chế, bất cập nêu trên có thể kể đến do những nguyên nhân sau:

*Một là*, chính sách pháp luật về đất đai nói chung và các quy định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng thường xuyên sửa đổi, bổ sung. Hơn nữa, lĩnh vực này không thực sự thống nhất, nhất quán qua từng thời kỳ phát triển. Điều này gây khó khăn cho công tác triển khai áp dụng thực tế trên địa bàn tỉnh Sơn La.

*Hai là*, công tác quản lý Nhà nước trên một số lĩnh vực ở một vài đơn vị, địa phương còn hạn chế, nhất là công tác quản lý Nhà nước về quy hoạch, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong quá trình triển khai thực hiện, các quy định, chính sách có liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, những vướng mắc phát sinh, các cơ quan chuyên môn và UBND xã, phường chưa báo cáo, đề xuất các cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Có những vướng mắc, bất cập nhưng chưa tham mưu, đề xuất, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, kịp thời từ phía các ban, ngành chức năng.

*Ba là*, ý thức của một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức còn hạn chế, chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm khi thực thi công vụ, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, dẫn đến phát sinh khiếu nại, tố cáo.

*Bốn là*, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành đôi khi chưa chặt chẽ, công tác phối hợp kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai chưa được quan tâm đúng mức, hiệu quả chưa cao, nhất là khâu theo dõi, đôn đốc kiểm tra việc thực hiện các quyết định, thông báo, giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp có hiệu lực pháp luật.

*Năm là*, trên địa bàn tỉnh còn có đồng bào dân tộc thiểu số như Thái, Mường... có tiếng nói và phong tục khác nhau, họ không biết tiếng Kinh nên khó khăn trong việc tuyên truyền, phổ biến Luật, chính sách đất đai với họ.

*Sáu là*, nhận thức pháp luật về đất đai, trong đó có pháp luật khiếu nại, tố cáo, của một bộ phận người dân còn hạn chế dẫn đến tình trạng khiếu kiện không hợp lý còn xảy ra và tạo kẽ hở cho kẻ xấu lợi dụng kích động dân tộc, gây mất trật tự ở địa phương.

## Tiểu kết chương 2

Thu hồi đất là vấn đề phức tạp, trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích của các bên, đặc biệt là quyền của người bị thu hồi đất. Vì vậy để đảm bảo sự công bằng, khách quan, bình đẳng và tránh sự tiêu cực khi thực hiện bồi thường, pháp luật đất đai quy định các nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp buộc các bên trong quan hệ bồi thường phải tuân thủ triệt để. Người thuộc đối tượng được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải đáp ứng điều kiện về bồi thường, bên cạnh, quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất được bồi thường thì pháp luật còn quy định cụ thể, rõ ràng các trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường về đất. Các nội dung quy định cụ thể về bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được thể hiện rõ ràng, cụ thể. Ngoài ra, nội dung các quy định về xác định giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được quy định khá cụ thể.

Tỉnh Sơn La đang trên đà phát triển về kinh tế, văn hóa và xã hội. Sự phát triển của tỉnh có ý nghĩa quan trọng đến toàn bộ quá trình tăng trưởng. Những năm gần đây, tỉnh Sơn La triển khai thực hiện nhiều dự án về đầu tư, nâng cao chất lượng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội. Do đó, việc thu hồi đất nông nghiệp là điều khó tránh khỏi, việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp có ý nghĩa quan trọng. Trên cơ sở đó, qua tìm hiểu thực tiễn áp dụng lĩnh vực pháp luật này tại tỉnh Sơn La trong thời gian qua đạt được một số kết quả tích cực song cũng bộc lộ một số hạn chế, bất cập. Từ đó làm cơ sở để đề xuất những kiến nghị, giải pháp nhằm hoàn thiện hơn và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trong thời gian tới.

### Chương 3

## **ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP**

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

*Thứ nhất, Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải phù hợp với quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng.*

Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa xác định: “*Công khai, minh bạch việc quản lý, sử dụng đất công; tăng cường giám sát, quản lý chặt chẽ, nâng cao hiệu quả sử dụng đất giao cho các cộng đồng và doanh nghiệp nhà nước*”. Các quy định của pháp luật nếu thiếu công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện phát sinh tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong quá trình thực thi nhiệm vụ của cán bộ Nhà nước, hơn nữa sẽ phát sinh các xung đột trong quá trình áp dụng. Vì vậy, pháp luật về thu hồi đất cần dân chủ, minh bạch, công khai, khách quan công bằng. Tạo điều kiện cho cơ chế dân chủ tôn trọng trong quá trình thi hành sẽ tạo sự đồng thuận cao với người bị thu hồi đất và hạn chế phát sinh tranh chấp khiếu kiện, khiếu nại kéo dài.

*Thứ hai, Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải đảm bảo tính bền vững*

Việc hoàn thiện pháp luật cần được gắn chặt, đáp ứng và phục vụ trực tiếp các yêu cầu phát triển của đất nước. Các quy định pháp luật xây dựng cần khuyến khích, thúc đẩy sự sáng tạo, đảm bảo các yêu cầu phát triển bền vững trong hệ thống pháp luật khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất nông nghiệp gắn chặt đến sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

*Thứ ba, Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải công khai, minh bạch, đồng bộ, thống nhất, khách quan đảm bảo lợi ích cho các bên có liên quan*

Tính toàn diện và đồng bộ thể hiện ở sự thống nhất, không trùng lặp, không mâu thuẫn trong mỗi văn bản hướng dẫn thực hiện việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Khi Nhà nước lấy đi phần lợi ích của người dân mà người dân có đầy đủ điều kiện được bồi thường thì Nhà nước có trách nhiệm phải bồi thường thiệt hại.

Khi Nhà nước lấy đất thì bồi thường bằng đất cùng loại; nếu không có đất cùng loại, phải bồi thường bằng tiền với giá trị tương đương. Cách tiếp cận này xuất phát từ quan niệm coi đất đai là tài sản có thể được trả thay bằng tiền bồi thường để mua được một thửa đất tương đương. Việc bồi thường phải dân chủ khách quan, tức là phải đảm bảo khi người dân bị thu hồi đất mà có đủ các điều kiện nhận bồi thường, họ phải được bồi thường.

Nếu các quy định của pháp luật thiếu công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện phát sinh tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong quá trình thực thi của đội ngũ công chức thi hành. Nếu các quy định của pháp luật không công bằng sẽ tiềm ẩn nguy cơ phát sinh xung đột về lợi ích trong quá trình áp dụng. Nếu các quy định của pháp luật không tạo điều kiện cho cơ chế dân chủ, khách quan trong quá trình thi hành, sẽ làm cho người bị thu hồi đất không đồng thuận và phát sinh tranh chấp, khiếu kiện.

Theo Điều 88 Luật Đất đai năm 2013 quy định khi Nhà nước thu hồi đất cần phải chú ý những nội dung như sau: Nếu Nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản thì được bồi thường; Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài khi bị Nhà nước thu hồi đất mà phải ngừng sản xuất, kinh doanh nếu có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại.

*Thứ tư, Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải phù hợp với các văn bản pháp luật đã ban hành.*

Sự phù hợp của các văn bản quy phạm pháp luật mà đặc biệt là của các văn bản luật với các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội là điều kiện vô cùng quan trọng bảo đảm cho tính khả thi và hiệu quả của pháp luật. Pháp luật phù hợp với quy luật phát triển và điều kiện kinh tế - xã hội sẽ làm cho pháp luật dễ

dàng được thực hiện. Ngược lại, pháp luật khó được thực hiện trên thực tế và có thể gây ra những thiệt hại nhất định cho sự phát triển đó.

*Thứ năm, Hoàn thiện các quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải có tính khả thi.*

Tính khả thi của pháp luật thể hiện ở việc các quy định pháp luật phải được ban hành đúng lúc và kịp thời đáp ứng những nhu cầu mà cuộc sống đang đặt ra. Ngoài ra, việc hoàn thiện các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp còn phải phù hợp với cơ chế thực hiện và áp dụng pháp luật hiện hành.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tỉnh Sơn La

3.2.1. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

*Thứ nhất, Hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.*

Việt Nam là một nước với hơn 70% dân số làm nghề nông. Khi quy hoạch đất nông nghiệp, đặc biệt là đất lúa để chuyển sang sử dụng vào mục đích khác. Chúng ta cần phải có những nguyên tắc quán triệt như: hạn chế tối đa việc chuyển đất chuyên trồng lúa sang mục đích khác và đất sử dụng không hiệu quả để lấy đất cho các dự án. Những quy định này cần phải được thể chế đồng bộ một cách rõ ràng, chi tiết cụ thể trong Luật Đất đai và trong những văn bản hướng dẫn thi hành về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường đất.

*Thứ hai, Cần quy định rõ giá đất bồi thường.*

Giá đất phải cập nhật cho sát với thị trường để người dân không bị thiệt thòi khi thu hồi đất. Yêu cầu đảm bảo sinh kế cho người có đất bị thu hồi theo đúng quy định của pháp luật.

*Thứ ba, Hoàn thiện các quy định việc tính giá bồi thường đất theo thời điểm bồi thường trên thực tế.*

Giá đất để tính bồi thường do Nhà nước quy định luôn thấp hơn thực tế rất nhiều. Đa phần việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung, đất nông nghiệp nói riêng vấp phải sự phản ứng của người dân do không chấp nhận được mức giá đất bồi thường. Thêm vào đó, từ khi có quyết định thu hồi đất cho đến khi cơ quan chức năng hoàn thiện các quy định, thủ tục để người dân có thể nhận tiền bồi thường có thể kéo dài và điều tất yếu là giá đất tại thời điểm nhận tiền bồi thường và giá đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất có sự chênh lệch không nhỏ.

*Thứ tư, Hoàn thiện các quy định về nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại Khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 quy định:*

*“Việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết”.* Như vậy, về mặt nguyên tắc, người bị thu hồi đất nông nghiệp thì được bồi thường bằng việc giao đất nông nghiệp mới, đây dường như là nguyên tắc ưu tiên. Nếu không có đất nông nghiệp để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi. Trên thực tế việc bồi thường đất bằng đất là không có tính khả thi. Hầu hết các địa phương đều chọn phương án bồi thường bằng tiền (với giá trị tương ứng với quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi) cho người bị mất đất sản xuất.

Trong việc bồi thường, giải phóng mặt bằng, đa số các khiếu nại của người dân liên quan đến mức giá đất bồi thường. Giá đất tại thời điểm nhận tiền bồi thường thấp hơn nhiều so với giá đất đã thay đổi mục đích sử dụng sau đó. Vì vậy, người bị thu hồi đất luôn chịu thiệt thòi. Việc thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang sử dụng xây dựng các khu đô thị, xây dựng khu nhà ở thương mại. Người bị thu hồi đất chỉ được bồi thường theo giá đất nông nghiệp. Sự chênh lệch về giá trị đất đai được tạo ra từ sự thay đổi mục đích sử dụng đất không được điều tiết vào ngân sách Nhà nước mà rơi vào túi của chủ đầu tư và làm cho họ giàu lên một cách nhanh chóng. Điều này góp phần làm gia tăng khoảng cách giàu - nghèo trong xã hội.

Để khắc phục những bất cập trên, Nhà nước nên sửa đổi quy định về vấn đề này theo hướng sau đây: quy định việc tính giá bồi thường theo thời điểm trả tiền bồi thường trên thực tế. Khi thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, Nhà nước cần phải dự liệu được lợi ích sẽ thu được để thực hiện bồi thường cho hợp lý và công bằng (tránh tình trạng lợi ích chỉ thuộc về các nhà đầu tư, còn người dân bị mất đất lại không được hưởng lợi ích của sự phát triển đó, điều tiết nguồn lợi thu được cho người bị thu hồi đất thông qua mức bồi thường và hỗ trợ thỏa đáng).

*Thứ năm, Bổ sung quy định xử lý đối với trường hợp chậm chi trả bồi thường.*

Nghiên cứu, bổ sung thêm các quy định xử lý đối với trường hợp chậm chi trả bồi thường do lỗi của cơ quan Nhà nước và do lỗi của người có đất bị thu hồi gây ra để đảm bảo trách nhiệm của cơ quan Nhà nước trong thực thi công vụ, cũng như tăng cường ý thức chấp hành pháp luật của nhân dân. Cần có chế tài và khen thưởng những chủ dự án thực hiện tốt những vấn đề hậu thu hồi đất.

*Thứ sáu, Ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về mức bồi thường, hỗ trợ, các khoản hỗ trợ cho người bị thu hồi đất nông nghiệp*

Quy định các chính sách đồng bộ, công bằng trong bồi thường, hỗ trợ đối với các đối tượng trên cơ sở đánh giá đầy đủ các tác động về kinh tế, xã hội đảm bảo bồi thường đúng giá trị và đảm bảo sinh kế bền vững cho người bị thu hồi đất, có chính sách về phúc lợi xã hội cho người không còn tuổi lao động và các đối tượng chính sách, yếu thế trong xã hội.

*Thứ bảy, Xây dựng đạo luật riêng về thu hồi đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Cần có đạo luật riêng quy định về bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Trong đạo luật này có nguyên tắc, cơ chế xác định bồi thường đối với đất, đối với tài sản gắn liền với đất, nguyên tắc hỗ trợ, thực hiện thu hồi đất. Đặc biệt trong đạo luật có xác định rõ quy trình bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất. Trong đó, các quyền được biết thông tin về đất bị thu hồi, quyền được góp ý kiến, quyền khiếu nại, khiếu kiện, thậm chí quyền được tham gia vào công tác định giá đất công bằng, đúng với thực tế cũng sẽ được ghi nhận.



*Thứ tám, Xây dựng một hệ thống thông tin công khai, toàn diện về tất cả các hoạt động liên quan đến công tác thu hồi đất nông nghiệp, các hoạt động bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Bổ sung quy định hệ thống thông tin đất đai được thiết kế tổng thể và xây dựng thành một hệ thống tập trung, thống nhất từ trung ương đến địa phương.

Xây dựng hệ thống quy chuẩn đảm bảo xây dựng hệ thống thông tin đất đai quản lý thông tin địa chính, thông tin kinh tế, tài chính và giá đất, thông tin quy hoạch, kế hoạch và hiện trạng một cách công khai và minh bạch.

*Thứ chín, Cơ chế giải quyết việc làm cho người bị thu hồi đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

Cần đào tạo nghề và giải quyết việc làm theo hướng nghiêm túc và có hiệu quả chủ trương yêu cầu các doanh nghiệp có dự án đầu tư trên địa bàn phải bố trí lao động thuộc nhóm đối tượng có đất nông nghiệp thu hồi ở địa phương vào làm việc tại doanh nghiệp, cần chính sách hóa các tiêu chí đảm bảo kế sinh bền vững cho người dân.

Hoàn thiện chính sách hỗ trợ và ổn định cuộc sống theo hướng bổ sung quy định trợ cấp cho người dân sau khi bị thu hồi đất không có việc làm và thiếu việc làm đặc biệt đối với hộ chính sách và hộ nghèo.

*3.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

*Thứ nhất, Đẩy mạnh việc công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.*

Ở nhiều nơi, việc thu hồi, bồi thường, hỗ trợ đối với đất nông nghiệp diễn ra không rõ ràng, minh bạch. Chính những điều này đã gây nên những nghi ngờ trong nhân dân về sự không công tâm của các cán bộ thực thi việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Vì vậy, cần minh bạch, công khai về bồi thường phải đảm bảo ở tất cả các khâu, các công đoạn của quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và giải phóng mặt bằng.

*Thứ hai, Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng cho cán bộ và nhân dân.*

Việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp về cơ bản nhằm giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi. Việc thu hồi đất đai nói chung, đất nông nghiệp nói riêng đa phần trở lên khó khăn vì không đạt được sự đồng thuận của người dân, không chỉ vì lợi ích kinh tế của họ chưa đạt được mà chủ yếu vì người dân chưa hiểu rõ, chưa nắm bắt được đường lối, chủ trương chính sách pháp luật của Nhà nước về đất đai. Không thể phủ nhận rằng có không ít khiếu kiện vô lý, thiếu căn cứ. Đặc biệt do người dân không nắm được pháp luật lại bị các phần tử xấu lôi kéo, xúi giục không chấp hành quyết định thu hồi đất của chính quyền, đi khiếu kiện vượt cấp, gây bất an dư luận. Tại nhiều dự án, một số người dân vì không hiểu biết quy trình tiến hành GPMB đã ngăn cản cán bộ đến đo đạc, kiểm đếm, nhận tiền hỗ trợ GPMB và không chịu bàn giao mặt bằng cho chủ đầu tư, dẫn đến phải thực hiện cưỡng chế thu hồi đất.

- Tăng cường tổ chức các buổi tập huấn, phổ biến những văn bản quy phạm pháp luật mới, những chính sách mới cho đội ngũ cán bộ. Trong giai đoạn hiện nay, khi các văn bản quy phạm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp có sự thay đổi liên tục. Từ đó góp phần nâng cao trình độ chuyên môn, kiến thức pháp luật, đạo đức nghề nghiệp về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cho đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường.

- Tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục nhân dân trên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương hoặc tiếp xúc trực tiếp với nhân dân. Mặt khác, sẽ góp phần nâng cao nhận thức của người dân về mục đích, ý nghĩa và hiệu quả to lớn về nhiều mặt của việc thu hồi đất. Đồng thời cũng giúp họ biết cách sử dụng tiền bồi thường có hiệu quả, đem lại cuộc sống thực sự ổn định sau khi không còn đất sản xuất.

*Thứ ba, Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra*

Tiếp tục tăng cường kiểm tra, thanh tra các tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, UBND cấp xã và các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, có liên quan trong quá

trình thực hiện các quy định về trình tự thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nhằm phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những sai phạm và xử lý nghiêm minh các vi phạm về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Ngoài ra, trong quá trình thu hồi đất dễ phát sinh những tiêu cực, vi phạm pháp luật từ việc đo đạc, kiểm đếm đến đất đai đến việc chi trả chậm, không đầy đủ cho người dân được bồi thường, hỗ trợ. Điều này không chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến thiệt hại của Nhà nước, của người dân có đất bị thu hồi mà về lâu dài còn gây khiếu kiện, mâu thuẫn, bất ổn, mất lòng tin của người dân đối với chính quyền. Vì vậy mà trong quá trình thực hiện công tác bồi thường đối với người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi luôn cần có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ. Mọi quy trình, thủ tục cần có sự công khai, minh bạch, tuân thủ đúng các quy định của pháp luật để bảo đảm sự kiểm tra, giám sát không chỉ thông qua các đoàn thanh tra nhà nước mà cần bảo đảm phát huy cơ chế dân chủ, sự giám sát của người dân, kịp thời giải quyết các khiếu nại, tố cáo và có biện pháp xử lý khắc phục nhanh chóng các sai phạm đồng thời có hình thức xử phạt nghiêm minh đối với cán bộ có hành vi sai trái, sách nhiễu trong thực thi nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ người dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

### **Tiểu kết chương 3**

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một nội dung quan trọng được các ngành, các cấp tập trung thực hiện. Nhà nước ban hành chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất và từng bước hoàn thiện theo hướng đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi, giúp họ nhanh chóng ổn định đời sống và sản xuất. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn gặp nhiều khó khăn và hạn chế. Để công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp đạt hiệu quả cao hơn cần có những giải pháp thực hiện cụ thể.

Trên cơ sở định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường đất khi Nhà nước thu hồi đất tại tỉnh Sơn La, khóa luận đề xuất giải pháp cụ thể thực hiện.

Những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường đất khi Nhà nước thu hồi đất từ tỉnh Sơn La bao gồm: đẩy mạnh việc công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; quy định Nhà nước được thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế-xã hội gắn với lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia; tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cho cán bộ và nhân dân; tăng cường kiểm tra, thanh tra các tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, UBND cấp xã và các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất; trong quá trình thực hiện công tác bồi thường đối với người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi luôn cần có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ.

## KẾT LUẬN

Trong bối cảnh phát triển kinh tế, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa của nước ta hiện nay, đất nông nghiệp càng khẳng định vị thế và vai trò là tài nguyên vô cùng quý giá của quốc gia. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp nằm trong xu thế chung của sự phát triển góp phần tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước, phát triển doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động, làm thay đổi bộ mặt đời sống nông thôn. Nhà nước cần thiết phải tiến hành thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện các chính sách quản lý đất đai phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội, chính trị của đất nước. Tuy nhiên, việc thu hồi đất nông nghiệp dù phục vụ mục đích phát triển chung của cộng đồng, quốc gia, dân tộc song do nhiều nguyên nhân mà vẫn không tránh khỏi những dư luận, bức xúc của người dân, tỷ lệ khiếu kiện tăng cao, những hậu quả xã hội tiêu cực đòi hỏi Nhà nước phải giải quyết tốt hơn nữa việc bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất nông nghiệp. Nhà nước ta dù đã rất quan tâm đến vấn đề bồi thường, hỗ trợ cho người dân khi bị thu hồi đất nói chung, đất nông nghiệp nói riêng nhưng đồng thời với việc ban hành Luật Đất đai, những chủ trương chính sách mới cần bảo đảm đồng bộ trong hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành cũng như có sự tổng kết, đánh giá hiệu quả thực tế triển khai áp dụng. Từ đó, kịp thời có những sửa đổi, bổ sung cho phù hợp về mặt pháp lý cũng như thực tiễn thi hành công tác bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất. Điều này đòi hỏi sự hoàn thiện đồng bộ về mặt chủ trương, chính sách trong công tác thu hồi đất cũng như trong quản lý đất đai của Nhà nước. Từ việc tìm hiểu những quy định hiện hành, đặc biệt là những quy định mới của pháp luật về bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và thực tiễn áp dụng tại tỉnh Sơn La, khóa luận đã chỉ ra những tồn tại trong thực tế. Qua đó, đưa ra đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm bảo đảm cho người dân có thể tiếp tục sản xuất, ổn định cuộc sống, cũng là bảo vệ nghề nông và nguồn tài nguyên quý giá của đất nước.

Trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tỉnh Sơn La, em rút ra được một số kết luận sau:

*Một là*, tỉnh Sơn La đã và đang triển khai nhiều dự án phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Do vậy, việc thu hồi đất là điều khó tránh khỏi. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ra đời, nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các bên (đặc biệt là đối với người bị thu hồi đất). Việc áp dụng pháp luật về bồi thường đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La thời gian qua đạt được một số kết quả tích cực song cũng bộc lộ không ít những hạn chế, yếu kém.

*Hai là*, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp quy định cụ thể trong Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành với việc chú trọng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi. Thực tiễn triển khai thi hành pháp luật về bồi thường nhận được sự quan tâm sâu sắc, quyết liệt của cấp ủy đảng, chính quyền địa phương, sự chung tay hỗ trợ của các ban, ngành, đoàn thể của tỉnh Sơn La... Về cơ bản công tác bồi thường, hỗ trợ được thực hiện đúng pháp luật, tạo được sự đồng thuận của người dân có đất bị thu hồi, góp phần thúc đẩy tiến độ thực hiện các dự án trên địa bàn tỉnh Sơn La.

Tuy nhiên, do đất đai có nguồn gốc sử dụng phức tạp, xáo trộn qua các thời kỳ nên thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La gặp phải một số khó khăn, hạn chế nhất định, ảnh hưởng đến tiến độ chung của các dự án, tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế, xã hội của địa phương như việc xác định đơn giá bồi thường còn thiếu hợp lý, một số dự án khi thu hồi đất còn nóng vội, chưa tạo được sự đồng thuận của người bị thu hồi đất, dẫn đến tình trạng không chấp thuận phương án bồi thường, hỗ trợ...

*Ba là*, trên cơ sở đánh giá thực tế công tác áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn tại tỉnh Sơn La, khóa luận đã đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường như: đẩy mạnh việc công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; quy định Nhà nước được thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế-xã hội gắn với lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia;

tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cho cán bộ và nhân dân; tăng cường kiểm tra, thanh tra các tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, UBND cấp xã và các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất; trong quá trình thực hiện công tác bồi thường đối với người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi luôn cần có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt:

- [1] *Đặng Anh Quân (2006)*, Bàn về giá đất của Nhà nước, Tạp chí Khoa học và Pháp lý, (số 5)
- [2] *Đặng Kim Khôi (2009)*, Bồi thường hỗ trợ tái định cư, Hội thảo Khoa học Chính sách đất đai đối với nông nghiệp, nông dân, nông thôn, Hội khoa học Đất Việt Nam, Hà Nội.
- [3] *Lê Ngọc Thanh (2013)*, Pháp luật về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Số 4/2013.
- [4] *Nguyễn Quốc Hùng (2006)*, Đổi mới chính sách về chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [5] *Nguyễn Đồng Thanh (2010)*, Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
- [6] *Phạm Thu Thủy (2014)*, Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.
- [7] *Phạm Thu Thủy (2014)*, Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số tháng 3(264) năm 2014
- [8] *Phạm Hữu Nghị (2005)*, Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước và pháp luật, số 1/2005.
- [9] *Quang Tuyền (2008)*, Bình luận các quy định về thu hồi đất trong dự thảo Luật đất đai sửa đổi, Tạp chí nghiên cứu lập pháp (số 21), tr.26-30
- [10] *Trần Quang Huy*, Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, Tạp chí Luật học, số 10/2010.
- [11] *Viện Khoa học Pháp lý- Bộ Tư pháp (1999)*, Từ điển Luật học, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.



- [12] *Bộ Tài nguyên và Môi Trường (2014)*, Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.
- [13] *Quốc Hội (1987)*, Luật Đất Đai
- [14] *Quốc Hội (1993)*, Luật Đất Đai
- [15] *Quốc Hội (2003)*, Luật Đất Đai
- [16] *Quốc Hội (2013)*, Luật Đất đai
- [17] *Quốc Hội (2013)*, Hiến Pháp
- [18] *Ủy ban nhân dân tỉnh Sơn La (2015)*, Quyết định số 1310/QĐ-UBND ngày 09 tháng 12 năm 2015 về việc phê duyệt kết quả kiểm kê đất đai năm 2015.
- [19] *Ủy ban nhân dân tỉnh Sơn La (2020)*, Báo cáo số 03/2020/ BC-UBND ngày 15 tháng 6 năm 2021 báo cáo kết quả thống kê đất đai năm 2020 tỉnh Sơn La.

**Danh mục các Website tham khảo:**

- [1] <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207964>
- [2] <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2609>
- [3] <https://baotainguyenmoitruong.vn/bo-tn-mt-huong-dan-cu-the-ve-viec-boi-thuong-ho-tro-khi-thu-hoi-dat-nong-nghiep-336676.html>
- [4] Tổng cục thống kê Việt Nam, Số liệu thống kê dân số và lao động, website <https://www.gso.gov.vn>