

# SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI

## ĐỂ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

BẢN TÓM TẮT CÁC KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH ƯU TIÊN  
RÚT RA TỪ CÁC NGHIÊN CỨU CỦA NGÂN HÀNG THẾ GIỚI



# SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI ĐỂ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

---

- ■ Bản tóm tắt các khuyến nghị chính sách ưu tiên rút ra từ các nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới
- 

Hà Nội - Tháng 9, 2012

## ■ ■ LỜI CẢM ƠN

---

Bản Tài liệu Chính sách này do Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới chuẩn bị, gồm có Phạm Thị Mộng Hoa (Chuyên gia cao cấp về Phát triển Xã hội), James Anderson (Chuyên gia cao cấp về Quản trị Nhà nước), Trần Thị Lan Hương (Chuyên gia Quản trị Nhà nước), Steven Jaffee (Chuyên gia trưởng về Phát triển Nông thôn) và Nguyễn Thế Dũng (Chuyên gia cao cấp về Phát triển Nông thôn). Nhiều bình luận và đề xuất quý báu đã được cung cấp bởi Keith Clifford Bell (Chuyên gia cao cấp về Chính sách Đất đai), Arish Adi Dastur (Chuyên gia về Đô thị), và Jonathan Lindsay (Cố vấn pháp lý cao cấp). Đinh Thúy Quyên và Nguyễn Thị Phương Loan đã hỗ trợ về hành chính cần thiết. Victoria Kwakwa (Giám đốc quốc gia) và Jennifer Sara (Quản lý Ban Phát triển bền vững) đã chỉ đạo về tổng thể.

Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới thể hiện lòng biết ơn đối với Giáo sư Tiến sĩ khoa học Đặng Hùng Võ (Cố vấn) về những ý kiến và tham gia của ông vào các nghiên cứu liên quan đến đất đai của Ngân hàng Thế giới. Nhóm nghiên cứu cũng biết ơn những đóng góp quý giá cho các bản dự thảo của Tài liệu chính sách mà Giáo sư đã chia sẻ cho nhóm nghiên cứu. Chúng tôi cũng cảm ơn các tác giả của những tài liệu nghiên cứu khác được trích dẫn trong danh mục tài liệu tham khảo.

## TỔNG QUAN

Nền kinh tế phát triển cùng với tốc độ giảm nghèo liên tục và nhanh chóng ở Việt Nam trong vòng hai thập kỷ vừa qua có được một phần là do những cải cách chính sách và pháp lý thể hiện trong Luật Đất đai những năm 1987, 1993 và 2003 cũng như các quy định pháp lý liên quan sau đó. Rất dễ để quên rằng vào đầu những năm 1990 đất không hề có ‘giá’ và thị trường đất đai không tồn tại. Những người sử dụng đất hầu như có rất ít quyền. Các cải cách pháp lý tiến hành thông qua những Luật này giúp đặt nền móng cho hệ thống quản lý đất đai hiện nay.

Mặc dù không đều về phạm vi nhưng một thị trường đất đai năng động đã bắt đầu phát triển ở Việt Nam kèm theo sự tăng trưởng nhanh chóng của đất nước. Những thay đổi lớn đã bắt đầu diễn ra trong việc sử dụng đất đai như thế nào. Tuy nhiên, quản trị đất đai đang trở thành mối lo ngại. Các vấn đề liên quan tới đất đai tiếp tục là nguyên nhân của những khiếu nại gửi tới Chính phủ. Tham nhũng liên quan tới đất đai được nhận định là ngày càng trở nên phổ biến. Xuất hiện xu hướng các cá nhân hoặc nhóm người bị mất đất công khai bày tỏ sự phản đối. Có vẻ điều này phần nào có được sự đồng tình của công chúng.

Việt Nam đang trong quá trình chuẩn bị cho Luật Đất đai mới. Một điều rất quan trọng là luật mới cần khắc phục được các kẽ hở và thiếu sót hiện nay. Nhưng luật mới cũng phải tạo ra môi trường thuận lợi thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và làm nền tảng cho quản lý các nguồn lực đất đai khan hiếm một cách hiệu quả, công bằng và bền vững về môi trường hơn. Để hỗ trợ mục tiêu này, Chính phủ Việt Nam, thông qua Bộ Tài Nguyên và Môi trường - cơ quan đầu mối trong lĩnh vực đất đai và chịu trách nhiệm chính chuẩn bị Luật Đất đai mới - đã yêu cầu Ngân hàng Thế giới tư vấn. Bản Tài liệu Chính sách này tóm tắt những khuyến nghị chính rút ra từ những kết quả có được trong một số nghiên cứu gần đây có sự tham gia của Ngân hàng Thế giới.

Bản Tài liệu Chính sách này đề xuất các cải cách liên quan tới bốn chủ đề chính. Chủ đề thứ nhất bao gồm những cải cách cần thiết đối với việc sử dụng đất nông nghiệp để đảm bảo quyền sử dụng đất của nông dân và nâng cao tính hiệu quả của việc sử dụng đất. Kéo dài thời hạn sử dụng đất nông nghiệp sẽ đem lại cho người sử dụng đất động cơ lớn hơn để đầu tư và chăm sóc đất đai. Tăng mức hạn điền và cho phép tích tụ đất nhiều hơn sẽ tạo điều kiện phát triển kinh tế theo quy mô, và mở rộng quyền của người sử dụng đất nông nghiệp được thay đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sẽ tiếp tục nâng cao tính hiệu quả. Việc sử dụng đất linh hoạt hơn sẽ trở nên ngày càng quan trọng trong bối cảnh biến đổi khí hậu, khi nông dân cần phải tự điều chỉnh để thích ứng với các thay đổi hình thái thời tiết và những rủi ro liên quan.

Những cải cách ưu tiên thứ hai nhằm tạo ra cơ chế Nhà nước thu hồi và bồi thường đất một cách minh bạch và công bằng. Hạn chế việc thu hồi đất bắt buộc chỉ đối với các mục đích quốc phòng, an ninh và các trường hợp vì lợi ích công cộng sẽ mang lại công bằng cho người sử dụng đất. Người sử dụng sẽ tin tưởng hơn về các quyền của họ đối với đất đai. Bằng cách dựa chủ yếu vào việc chuyển dịch đất đai một cách tự nguyện cũng sẽ tạo ra công bằng nhiều hơn trong trường hợp người sử dụng đất thực sự bị mất đất. Thay đổi trọng tâm việc định giá bồi thường đất (trong trường hợp thu hồi đất bắt buộc) và áp dụng những biện pháp sáng tạo như cùng chia sẻ lợi ích, góp đất và điều chỉnh đất cũng cần thiết cho việc tạo ra công bằng. Tạo ra một cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả ở cấp dự án đầu tư sẽ góp phần giảm bớt sự khiếu nại, thúc đẩy việc thực hiện dự án và tạo ổn định xã hội.

Trên cơ sở các cải cách ưu tiên thứ ba, Luật Đất đai mới sẽ tạo ra cơ hội để khẳng định lại và tăng cường các quyền sử dụng đất cho những nhóm người dễ bị tổn thương như phụ nữ, người nghèo và cộng đồng dân tộc thiểu số. Việc giám sát quản lý đất có thể được thực hiện hiệu quả hơn bằng cách cải tiến một bước phân cấp quản lý đất đai và xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá. Mở rộng phạm vi được cấp Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) và đảm bảo các quyền cũng như lợi ích của người sử dụng đất sẽ nâng cao hơn nữa tính hiệu quả và công bằng.

Cuối cùng, những cải cách ưu tiên thứ tư nhằm tăng cường tính hiệu quả và trách nhiệm giải trình trong hệ thống quản trị đất đai. Xây dựng một hệ thống kế hoạch, quy hoạch đất đai hiệu quả hơn và linh hoạt hơn, và nâng cao tính minh bạch và chống tham nhũng trong quản lý đất đai cần thiết để hệ thống quản trị đất đai ở Việt Nam trở nên ngang tầm với một đất nước thu nhập trung bình.

**Bảng 1: Tóm tắt các khuyến nghị ưu tiên**

STT	Lĩnh vực ưu tiên	Cách tiếp cận trong Luật Đất đai hiện hành	Khuyến nghị cho Luật Đất đai mới	Đóng góp cho Phát triển bền vững
<b>NÂNG CAO TÍNH HIỆU QUẢ VÀ ĐẢM BẢO CÁC QUYỀN TRONG SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP</b>				
<b>1.</b>	<b>Kéo dài thời hạn sử dụng đất nông nghiệp</b>	Thời hạn sử dụng đất được giới hạn là 20 năm đối với đất trồng trọt, nuôi trồng thủy sản và sản xuất muối và 50 năm đối với cây lâu năm và rừng đối với các cá nhân và hộ gia đình (Điều 67)	Áp dụng quyền sử dụng đất nông nghiệp vô thời hạn hoặc với thời hạn lâu dài hơn cho các cá nhân và hộ gia đình.	Thực hành sử dụng đất hiệu quả và bền vững môi trường hơn và động lực đầu tư vào đất lớn hơn.
<b>2.</b>	<b>Tăng mức hạn điền và cho phép tích tụ đất nhiều hơn</b>	Hạn mức giao đất được giới hạn là 3 ha đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, 10 ha đối với đất trồng cây lâu năm ở vùng đồng bằng, và 30 ha đối với đất trồng cây lâu năm ở trung du, miền núi và đất rừng (Điều 70). Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định (hiện hành khoảng gấp đôi hạn mức giao đất).	Xóa bỏ hoặc nới lỏng mức hạn điền sử dụng đất nông nghiệp cho các cá nhân và hộ gia đình.	Đầu tư nhiều hơn và nâng suất cao hơn nhờ sự tăng quy mô sản xuất và tái cơ cấu nông nghiệp.
<b>3.</b>	<b>Mở rộng quyền của người sử dụng trong việc sử dụng đất nông nghiệp cho các mục đích sử dụng đất thay thế</b>	Phải có sự cho phép của cơ quan nhà nước liên quan để chuyển đổi đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất rừng và đất nuôi trồng thủy sản (Điều 36). Nhà nước 'bảo vệ đất chuyên trồng lúa nước' (Điều 74)	Xóa bỏ những hạn chế đối với việc sử dụng đất chuyên trồng lúa vào các mục đích thay thế, ít nhất ở những nơi mà việc chuyên canh lúa không mang lại hiệu quả kinh tế.	Hiệu quả cao hơn, tăng thu nhập của nông dân và giảm mối đe dọa về suy thoái đất nhờ đa dạng hóa nông nghiệp.
<b>THU HỒI VÀ BỒI THƯỜNG ĐẤT CÔNG BẰNG VÀ MINH BẠCH</b>				
<b>4.</b>	<b>Làm rõ và giới hạn lại quyền của Nhà nước trong việc thu hồi đất bắt buộc</b>	Nhà nước có thể áp dụng việc thu hồi đất bắt buộc vì một số mục đích, bao gồm mục đích 'quốc phòng và an ninh, vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế' (Điều 38)	Giới hạn việc Nhà nước thu hồi đất bắt buộc vào các mục đích quốc phòng, an ninh, và các dự án đem lại lợi ích công cộng. Đưa ra các quy định cụ thể về các dự án vì mục đích công cộng. Vấn đề có thể được phép thu mua đất vì các mục đích phát triển kinh tế nhưng phải theo nguyên tắc tự nguyện và đồng thuận của cả hai bên.	Sử dụng đất ít bấp bênh hơn và do đó đảm bảo sinh kế tốt hơn cho người sử dụng đất, nhất là những hộ sử dụng đất nhỏ. Quản trị đất tốt được cải thiện. Giảm bớt việc sử dụng đất kém hiệu quả đối với các dự án "treo" khá phổ biến hiện nay.
<b>5.</b>	<b>Giá bồi thường đất trong thu hồi đất bắt buộc</b>	Nhà nước quyết định giá đất 'sát với giá thị trường' (Điều 56). Các cơ quan nhà nước liên quan có nhiều quyền đối với phương pháp xác định giá và khung giá đất.	a. Bắt buộc phải xác định giá đất thị trường để bồi thường thông qua đơn vị cung cấp dịch vụ định giá đất được lựa chọn trên cơ sở đồng thuận giữa các bên. b. Sau đó, giá bồi thường đất và tài sản sẽ được các cơ quan độc lập ở cấp tỉnh và cấp trung ương thẩm định và quyết định.	Nâng cao công bằng và ổn định xã hội vì các lợi ích của người sử dụng đất được bảo hộ và tính minh bạch được cải thiện. Việc thực hiện các dự án sẽ trở nên trôi chảy hơn.

STT	Lĩnh vực ưu tiên	Cách tiếp cận trong Luật Đất đai hiện hành	Khuyến nghị cho Luật Đất đai mới	Đóng góp cho Phát triển bền vững
6.	Chia sẻ lợi ích	Chưa được đề cập tới trong Luật hiện hành.	Lợi ích thu được từ các dự án thủy điện, mỏ và các dự án tương tự sẽ được chia sẻ công bằng giữa người hưởng lợi và những người bị ảnh hưởng của dự án.	Đảm bảo phục hồi và phát triển sinh kế lâu dài cho các cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng.
7.	Cơ chế góp đất và điều chỉnh đất đai	Chưa được đề cập tới trong Luật hiện hành.	Quy định cơ chế góp đất và điều chỉnh đất như một công cụ hiệu quả cho sự phát triển vùng ngoại vi đô thị mà không cần phải thu hồi đất.	Đảm bảo phục hồi và phát triển sinh kế lâu dài cho các cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng.
8.	Giảm bớt những khiếm nại liên quan tới thu hồi đất	Cơ quan ra quyết định thu hồi đất sẽ là cơ quan đầu tiên giải quyết khiếu nại. Bước tiếp theo sẽ do Ủy ban Nhân dân tỉnh hay tòa án giải quyết (Điều 138)	Thiết lập cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả, công bằng và có trách nhiệm tại cấp dự án đầu tư để giảm bớt khiếu nại, thúc đẩy việc thực hiện dự án và góp phần ổn định trật tự xã hội.	Tăng cường ổn định xã hội và cải thiện quản lý đất đai.
<b>III. TẠO ĐIỀU KIỆN QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI HIỆU QUẢ VÀ HIỆU LỰC</b>				
9.	Đảm bảo quyền sử dụng đất của các nhóm người dễ bị tổn thương như phụ nữ, người nghèo và người dân tộc thiểu số	Luật Đất đai yêu cầu Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất được phát hành mới phải nêu rõ tên của cả vợ và chồng (Điều 48), nhưng yêu cầu này không được áp dụng cho những Giấy chứng nhận được cấp trước đây. Các thông tư và nghị định bổ sung đã làm rõ cả tên vợ và chồng cần phải được viết vào Chứng nhận. Việc sử dụng đất cộng đồng cũng được đề cập trong Luật Đất đai (Điều 71), nhưng không có chi tiết nào công nhận việc sử dụng và quản lý đất theo tập tục và cho phép áp dụng chúng trên thực tế.	<p>a. Khẳng định yêu cầu ghi tên cả người vợ và người chồng trên Chứng nhận quyền sử dụng đất đối với tài sản chung của cả hai người.</p> <p>b. Công nhận và cho phép áp dụng việc sử dụng và quản lý đất theo tập tục của các cộng đồng dân tộc thiểu số và kêu gọi Chính phủ tạo điều kiện cấp Chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng ở những nơi phù hợp, và hỗ trợ các cộng đồng thực hiện quyền của họ một cách hiệu quả.</p>	<p>Tăng cường sự công bằng về giới.</p> <p>Bảo vệ quyền về đất cho dân tộc thiểu số.</p> <p>Tăng cường mối cân bằng giữa tính hiệu quả, công bằng và bền vững môi trường trong việc sử dụng đất.</p>
10.	Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đảm bảo các quyền cũng như lợi ích của người sử dụng đất	Rất nhiều điều khoản về việc ban hành Chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhưng hầu như có rất ít điều khoản về việc thu hồi giấy chứng nhận, ngoại trừ liên quan tới thế chấp và thay đổi việc góp vốn. Giải quyết tranh chấp được các cơ quan khác nhau phụ trách, phụ thuộc vào bản chất tranh chấp.	<p>a. Chỉ định Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền thu hồi Giấy chứng nhận đã phát hành, trừ trường hợp thu hồi đất bắt buộc theo quy định pháp luật.</p> <p>b. Ủy quyền cho các văn phòng Đăng ký Đất đai quyết định về tất cả các vấn đề liên quan tới hồ sơ đất, các thủ tục và nghĩa vụ tài chính liên quan tới việc phát hành lần đầu Giấy chứng nhận.</p> <p>c. Miễn hoặc giảm gánh nặng tài chính liên quan tới việc đăng ký đất đai lần đầu cho người sử dụng đất nghèo hoặc có thu nhập thấp.</p> <p>d. Mở rộng hạng mục đất ở bao gồm cả đất vườn hay đất ao trên cùng một thửa đất.</p>	<p>Công bằng xã hội được nâng cao do các quyền sử dụng đất của người nghèo được đảm bảo.</p> <p>Quản lý đất đai được cải thiện dẫn đến sử dụng đất hiệu quả hơn.</p>

STT.	Lĩnh vực ưu tiên	Cách tiếp cận trong Luật Đất đai hiện hành	Khuyến nghị cho Luật Đất đai mới	Đóng góp cho Phát triển bền vững
11.	<b>Cải tiến việc phân cấp quản lý đất đai và xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá</b>	Nhiều cơ quan Chính phủ ở các cấp khác nhau được giao các vai trò khác nhau.	<p>a. Phân cấp hoàn toàn việc thực thi các quyền pháp lý của Nhà nước về đất đai và quyền quản lý đất đai cho các Ủy ban Nhân dân Tỉnh.</p> <p>b. Tập trung vấn đề quản lý đất đai ở cấp trung ương vào việc xây dựng chính sách pháp luật và giám sát việc thi hành.</p>	Quản lý đất đai cũng như thực thi pháp luật hiệu quả hơn.
<b>NĂNG CAO TÍNH HIỆU QUẢ CỦA QUẢN TRỊ ĐẤT ĐAI</b>				
12.	<b>Quy hoạch đất hiệu quả hơn và linh hoạt hơn</b>	Luật Đất đai hiện hành (Điều 21-30) và các quy định liên quan sau đó đã cố gắng làm rõ hệ thống kế hoạch và quy hoạch sử dụng đất. Nhưng công tác kế hoạch, quy hoạch đất đai vẫn chủ yếu do nội bộ Chính phủ thực hiện, với quan hệ không rõ ràng giữa các loại kế hoạch, quy hoạch khác nhau, dẫn đến việc thực thi manh mún và theo ngành dọc.	<p>a. Xây dựng kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất bằng cách tổng hợp các căn cứ vững chắc nhất hiện có với ý kiến chuyên môn và với các nhu cầu, giá trị, mức độ ưu tiên của các bên liên quan.</p> <p>b. Sử dụng khái niệm quy hoạch vùng sử dụng đất hoặc quy hoạch không gian và thực hiện ở cấp vùng và/hoặc đảm bảo sự điều phối giữa các tỉnh lân cận.</p> <p>c. Lập kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất đai theo nguyên tắc đồng thuận giữa các bên liên quan thông qua tư vấn và đối thoại có sự tham gia của các bên liên quan.</p>	Cải thiện cân bằng giữa tính hiệu quả, công bằng và bền vững môi trường trong các kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất.
13.	<b>Tính minh bạch về đất đai và chống tham nhũng trong quản lý đất</b>	Hầu hết các điều khoản về tính minh bạch được thấy ở các Luật và tài liệu pháp lý khác, như Luật Chống tham nhũng và Pháp lệnh về Dân chủ cơ sở.	<p>a. Đảm bảo sự tiếp cận nhiều hơn của các bên liên quan tới thông tin đất đai cũng như sự tham gia tích cực của họ, đặc biệt trong những chức năng ảnh hưởng lớn tới quyền và lợi ích của họ.</p> <p>b. Chính thức hóa và điều chỉnh việc sử dụng thông tin đất đai trên các phương tiện điện tử. Xác định các mục tiêu và sắp xếp về thể chế để phát triển hệ thống thông tin đất đai và cơ sở hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia.</p>	<p>Quản trị đất đai được cải thiện. Ổn định xã hội được tăng cường.</p> <p>Thị trường đất đai và quản lý đất hiệu quả hơn.</p>

# I. NÂNG CAO HIỆU QUẢ VÀ ĐẢM BẢO CÁC QUYỀN TRONG SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP

## 1. Kéo dài thời hạn sử dụng đất nông nghiệp

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu mà không thuộc sở hữu bất cứ cá nhân hay công ty nào. Do đó, tăng cường và đảm bảo các quyền sử dụng đất của người sử dụng đất - các cá nhân, hộ gia đình hoặc doanh nghiệp - là trọng tâm của khuôn khổ chính sách và pháp lý đất đai. Về vấn đề này, “nhóm quyền sử dụng” gắn liền với đất được giao cho người sử dụng đã được thiết lập và sau đó mở rộng đáng kể trong Luật Đất đai năm 1993 và 2003. Tuy nhiên, có những hạn chế không cần thiết đối với đất nông nghiệp do những người sử dụng đất quy mô nhỏ - chủ yếu là các thành viên nghèo và dễ bị tổn thương hơn trong xã hội - sử dụng. Do đó dẫn đến nhận thức về tình trạng bất bình trong sử dụng đất. Những hạn chế này bao gồm giới hạn về thời hạn và quy mô sử dụng đất nông nghiệp và mục đích sử dụng đất được phép đã được quy định từ khi giao đất.

Thời hạn sử dụng là 20 năm đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm được quy định lần đầu tiên trong Luật Đất đai năm 1993. Phải làm gì khi rất nhiều thửa đất hết thời hạn sử dụng vào cuối năm 2013 là mối quan tâm của nhiều người sử dụng đất cũng như các nhà hoạch định chính sách trong nhiều năm qua. Vấn đề được nhất trí chung là hạn chế thời hạn sử dụng đất nông nghiệp ảnh hưởng tiêu cực tới sự tin tưởng của người sử dụng đất khi quyết định đầu tư. Trên toàn quốc, tỷ trọng đầu tư vào nông nghiệp trong tổng đầu tư xã hội đã và đang giảm dần, từ 13,2% năm 2000 xuống còn 6,9% năm 2009, mặc dù có nhu cầu rất đáng kể về cải thiện cây trồng, đầu tư vào tăng độ màu mỡ của đất, và nâng cấp cơ sở hạ tầng nông nghiệp để tiến tới một nền nông nghiệp cạnh tranh cao và bền vững môi trường hơn. Trên thực tế, thời hạn sử dụng đất tương đối ngắn hiện nay làm giảm động lực đầu tư. Ngoài ra, đó còn là một nguyên nhân ngăn cản việc áp dụng kinh nghiệm quản lý đất và rừng tốt có tác dụng bảo vệ tài nguyên đất và rừng hiệu quả hơn (như trồng cây bản địa thay vì chỉ trồng các loại cây thương mại như bạch đàn).

Hạn chế thời hạn sử dụng đất nông nghiệp trong Luật Đất đai năm 1993 và 2003 thể hiện cam kết duy trì việc phân phối đất một cách công bằng. Thời hạn sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và đất nuôi trồng thủy sản là 20 năm và đối với đất nông nghiệp trồng cây lâu năm và đất trồng rừng sản xuất là 50 năm. Các Luật này cũng quy định rằng những người sử dụng đất “hiệu quả” và “tuân thủ nghiêm mục đích sử dụng đất theo quy định” có thể tiếp tục sử dụng đất sau khi hết thời hạn sử dụng đất. Tuy nhiên, cả hai khái niệm về tính hiệu quả và tuân thủ vẫn không được quy định rõ ràng và không có tiêu chí cụ thể. Thậm chí nếu có tiêu chí, thì chi phí để đánh giá và chứng nhận các hoạt động sử dụng đất của hàng triệu nông dân sẽ rất lớn. Các công việc hành chính sau đó để phân bổ lại đất đai của những người nông dân không được tiếp tục sử dụng đất sau khi hết thời hạn cho những người nông dân khác sẽ gây nhiều bức xúc lớn trong xã hội và tạo cơ hội lạm quyền của người có thẩm quyền. Chi phí làm điều này chắc chắn sẽ vượt quá lợi ích thu được. Hơn thế nữa, dù có cho phép một thời hạn sử dụng đất dài hơn thì cuối cùng người sử dụng đất cũng sẽ gặp rắc rối khi thời hạn sắp kết thúc, trừ khi thời hạn sử dụng đất được tự động kéo dài thêm trước khi hết hạn. Nói một cách khác, việc giới hạn thời hạn sử dụng đất có ít ý nghĩa thực tế.

Tóm lại, rõ ràng rằng sử dụng đất nông nghiệp vô thời hạn hay với thời hạn dài hơn sẽ làm giảm bớt áp lực cho người nông dân về sự thiếu chắc chắn và tạo ra một động lực mới cho sản xuất nông nghiệp, khiến cho người nông dân tự tin hơn trong đầu tư dài hạn để tăng năng suất và sản lượng. Việc xóa bỏ hay kéo dài thời hạn sử dụng đất cũng sẽ tiết kiệm đáng kể chi phí hành chính để đánh giá tình hình sử dụng đất và phân bổ lại đất khi hết thời hạn sử dụng. Các quan ngại về khả năng cho phép mở rộng tích tụ đất đai sẽ dẫn đến việc xuất hiện



một tầng lớp địa chủ mới có thể được giải quyết tốt hơn thông qua các biện pháp bổ sung như thuế, hỗ trợ có mục đích, hay tái phân phối lại đất theo cơ chế thị trường, nếu cần thiết.

### **Khuyến nghị 1:**

Áp dụng quyền sử dụng đất nông nghiệp vô thời hạn cho các cá nhân và hộ gia đình. Trong trường hợp cần giới hạn thời hạn sử dụng đất thì cần quy định rõ những gì Nhà nước sẽ làm khi thời hạn kết thúc.

## **2. Thúc đẩy quy mô kinh tế bằng cách tăng hạn mức sử dụng đất và cho phép tích tụ đất đai lớn hơn**

Hiện nay, việc sử dụng đất nông nghiệp ở Việt Nam chủ yếu có quy mô nhỏ. Theo Tổng cục Thống kê, trong số 10,4 triệu các hộ nông dân, 70% số hộ có ít hơn 0,5 ha đất và chỉ có 3% có hơn 3 ha. Đặc biệt, ở đồng bằng Sông Hồng, tới 94% số hộ có ít hơn 0,5 ha (năm 2009). Ở mỗi hộ, số đất này thường chia thành nhiều miếng đất nhỏ. Ở đồng bằng sông Hồng, một hộ gia đình có từ bốn tới sáu thửa đất rất nhỏ tách rời nhau là tình trạng thường gặp. Do đó, chỉ một số rất ít các hộ nông dân có thể sống được chỉ bằng thu nhập từ việc trồng lúa (cụ thể là những hộ có từ 2 - 3 ha trở lên)

Mặc dù ưu thế quy mô kinh tế trong nông nghiệp Việt Nam vẫn là chủ đề tranh cãi sôi nổi giữa các học giả, nhưng một điều rất rõ ràng nông dân có trang trại lớn hơn thường có năng suất lao động cao hơn, quản lý các nguồn lực sẵn có và quản lý rủi ro hiệu quả hơn, và do đó giàu có hơn. Hơn nữa, tích tụ đất đai làm tăng hiệu quả nông nghiệp bằng cách tái phân bổ tài nguyên đất vốn khan hiếm từ những người nông dân làm ăn kém hiệu quả hơn sang những người hiệu quả hơn. Một phản ứng phụ có thể xảy ra khi cho phép tích tụ đất đai là phúc lợi của người nông dân mất đất sẽ bị thiệt hại nếu họ không thể tìm được các nguồn sinh kế thay thế ổn định. Tuy nhiên, khi tất cả các giao dịch đều mang tính tự nguyện, tức là người nông dân mất đất làm việc đó một cách hoàn toàn tự nguyện và có sự đền bù thỏa đáng thì mức độ rủi ro sẽ ít nghiêm trọng hơn. Đó cũng chính là mục tiêu và mong muốn của Chính phủ: trong vòng thập kỷ tới, tỉ lệ dân số Việt Nam có thu nhập chủ yếu dựa vào nông nghiệp cơ bản sẽ giảm xuống mức xấp xỉ từ 50% xuống còn 30%.

Chính sách hiện hành của Chính phủ về giới hạn số lượng đất do một cá nhân hoặc hộ gia đình sử dụng được quy định lần đầu tiên trong Luật Đất đai năm 1993 với mong muốn duy trì việc giao đất công bằng cho nông dân và ngăn chặn việc hình thành "tầng lớp địa chủ mới". Luật Đất đai giới hạn diện tích đất nông nghiệp trồng cây hàng năm mỗi hộ được sử dụng là 3 ha ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và 2 ha ở những khu vực khác; đối với đất trồng cây lâu năm, giới hạn này là 10 ha ở các khu vực đồng bằng và 30 ha ở các vùng trung du và miền núi. Theo Luật Đất đai năm 2003, giới hạn diện tích sử dụng đất nói trên được đổi thành hạn mức giao đất của Nhà nước - tức là diện tích tối đa mà Nhà nước có thể giao cho một cá nhân hay một hộ gia đình (mà không thu tiền). Những người muốn có nhiều đất hơn phải nhận đất từ những người sử dụng đất khác có đất nông nghiệp và muốn chuyển nhượng lại quyền sử dụng đất của họ. Theo một Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2007 quy định, mức giới hạn của tổng diện tích đất nông nghiệp mà một cá nhân hay hộ gia đình có thể tích tụ thông qua chuyển quyền sử dụng đất bằng khoảng hai lần hạn mức giao đất của Nhà nước.

Những quy định này nhằm mục đích giới hạn quy mô tích tụ đất đai. Tuy nhiên, các quy định này không được thực thi tốt trên thực tế. Trước hết, không có quy định nào về việc giải quyết các trường hợp khi diện tích đất nhận chuyển quyền vượt quá hạn mức cho phép. Thứ hai, các cơ quan quản lý đất đai không có đủ năng lực

để điều tra và phát hiện những trường hợp sử dụng đất vượt quá hạn mức cho phép trên phạm vi cả nước. Vì vậy, cũng không ngạc nhiên khi các cơ quan quản lý không nỗ lực để thực hiện các quy định pháp luật về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất. Tuy nhiên trên thực tế, nhìn chung nông dân không tích tụ đất đai vượt quá hạn mức hạn điền vì có thể dẫn đến rủi ro khi có thể bị Chính phủ quyết định thu hồi diện tích đất vượt quá mức hạn điền.

Về vấn đề này có hai lựa chọn về chính sách đang được thảo luận. Một số người đề xuất duy trì các hạn mức đất giao và tích tụ đất để bảo vệ những người nông dân nghèo hơn khỏi bị mất đất và ngăn chặn việc hình thành tầng lớp địa chủ mới. Một số người khác đề xuất rằng nên xóa bỏ hoặc tăng thêm đáng kể hạn mức diện tích sử dụng đất để khuyến khích phát triển các trang trại quy mô lớn hơn nhằm tạo được ưu thế về quy mô sử dụng đất, tăng năng suất và tuân thủ các tiêu chuẩn an ninh lương thực.

Tóm lại, lợi ích của việc xóa bỏ các hạn mức đối với quy mô sử dụng đất là rất đáng kể và lớn hơn nhiều so với những rủi ro tiềm năng về đầu cơ đất nông nghiệp. Các mối quan ngại về việc tích tụ đất và hình thành một tầng lớp địa chủ mới có thể được giải quyết tốt hơn thông qua việc đánh thuế đất, can thiệp có mục tiêu, bao gồm cả việc thực hiện cải cách đất đai dựa vào thị trường khi cần thiết. Kèm theo đó, quản trị đất đai được cải thiện là một giải pháp hữu hiệu như kinh nghiệm quốc tế đã chỉ rõ. Một quốc gia như Việt Nam đang đặt ra những mục tiêu tham vọng về hiện đại hóa nền nông nghiệp nước nhà cần áp dụng những biện pháp mềm dẻo hơn để cho phép tích tụ hợp lý đất nông nghiệp nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển sản xuất.

## Khuyến nghị 2:

Xóa bỏ các hạn mức diện tích sử dụng đất nông nghiệp đối với cá nhân và hộ gia đình. Trong trường hợp cần xác định thì hạn mức diện tích sử dụng đất nông nghiệp cần được nâng cao hơn đáng kể và Nhà nước quy định thuế sử dụng đất cao hơn đối với diện tích đất sử dụng vượt hạn mức.

## 3. Mở rộng quyền cho người sử dụng đất nông nghiệp được thay đổi mục đích sử dụng đất

Quyền sử dụng đất của nhiều nông dân trồng lúa ở Việt Nam bị hạn chế một cách không cần thiết bởi các điều khoản pháp lý ngăn cản việc thay đổi mục đích sử dụng đất khi thửa đất được ấn định là để sản xuất lúa theo quy hoạch sử dụng đất, quyết định giao đất và Chứng nhận quyền sử dụng đất. Điều khoản này được đưa vào Luật Đất đai năm 2003, nhằm mục tiêu giúp đảm bảo an ninh lương thực, nhưng cũng có những lý do chính đáng để xem xét lại chính sách này. Trước hết ở cấp độ quốc gia, Việt Nam đã đạt hoặc vượt hầu hết các mục tiêu an ninh lương thực của mình. Việt Nam giờ đây sản xuất dư thừa một lượng lớn lúa gạo với hơn một phần ba tổng sản lượng toàn quốc (và khoảng 70% sản lượng ở đồng bằng sông Cửu Long) được xuất khẩu. Trong những năm gần đây, tổng số gạo tiêu thụ toàn quốc bắt đầu giảm khi các hộ gia đình thu nhập trung bình ở thành thị bắt đầu chuyển chế độ ăn uống và các khoản tiêu thụ thực phẩm của mình sang dùng nhiều loại thực phẩm khác. Thứ hai, chính sách quy định rằng đất phải được sử dụng để canh tác lúa trong khi nông dân lại thích sử dụng đất vào mục đích khác làm cho chính sách kém hiệu lực, kém hiệu quả và không công bằng. Chính sách đó kém hiệu lực bởi vì chính sách này ngăn cản việc sử dụng đất đai và các nguồn lực khác (như lao động, vốn, tài chính) vào các mục đích sử dụng có giá trị cao hơn. Chính sách này cũng kém hiệu quả bởi vì tình trạng thiếu an ninh lương thực còn tồn tại ở một số nơi tại Việt Nam, chủ yếu là do nghèo và thiếu sinh kế bền vững gây ra, không phải do thiếu tổng cung về lúa gạo. Những thách thức hiện nay về an ninh lương thực của Việt Nam cần được giải quyết một cách toàn diện từ các khía cạnh dinh dưỡng, an toàn thực phẩm, khả năng chi trả về lương thực và hỗ trợ sinh kế thay vì chỉ chú trọng vào số lượng lúa gạo sản xuất. Cuối cùng, chính sách này cũng không công bằng vì bắt buộc một số lượng lớn nông dân trồng lúa phải tiếp tục trồng lúa

mặc dù điều này khiến cho họ nghèo hơn so với khi họ có thể sử dụng nguồn lực đất đai của mình cho năng suất cao hơn.

Theo các chuyên gia, trong vòng hai thập kỷ tới, Việt Nam sẽ vẫn duy trì được dư thừa lớn về lúa gạo, thậm chí trong bối cảnh tăng trưởng dân số và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu. Lý do là lượng gạo tiêu thụ tính theo đầu người có khả năng giảm thêm khoảng từ 15% đến 25% trước khi dừng lại ở mức độ thường thấy ở các quốc gia có thu nhập trung bình và cao hơn trung bình ở châu Á. Vì vậy, dư thừa lúa gạo của Việt Nam trở thành một vấn đề thương mại hơn là một vấn đề an ninh lương thực. Như vậy, các quyết định về giữ, mở rộng hay thu hẹp sản xuất lúa gạo nên được xem xét trên cơ sở thương mại nhiều hơn là trên cơ sở hành chính. Ngày nay vấn đề an ninh lương thực của Việt Nam cũng không còn là vấn đề sản xuất (hay dư thừa) lúa gạo trên cấp độ quốc gia nữa. Điều này liên quan nhiều hơn tới sự mất cân bằng về dinh dưỡng và sức mua hạn chế của các hộ nghèo. Trong bối cảnh đó, nhiều lúa gạo hơn không phải là giải pháp mà có thể lại là một phần của rắc rối. Trong tương lai, các vấn đề an ninh lương thực, thực phẩm của Việt Nam có liên quan tới sự phụ thuộc vào nhập khẩu thức ăn gia súc, các nguyên liệu làm thức ăn gia súc (như ngô, đậu tương và các nguồn protein) và sự không ổn định giá cả của các nguyên liệu đó. Trong năm 2012, kim ngạch nhập khẩu thức ăn gia súc và nguyên liệu sản xuất thức ăn gia súc của Việt Nam đã vượt xa kim ngạch xuất khẩu gạo.

Trong bối cảnh này, duy trì những diện tích đất rộng lớn “được chỉ định sản xuất gạo” là một chính sách lỗi thời - mặc dù chắc chắn mối quan tâm của Chính phủ nhằm ngăn chặn việc chuyển đổi không thể kiểm soát từ đất nông nghiệp sang các mục đích phi nông nghiệp là hợp lý. Vấn đề chuyển đổi đất đai từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp không được kiểm soát là một vấn đề riêng, không nên gắn với việc nông dân chuyển “đất trồng lúa” sang sử dụng vào mục đích nông nghiệp khác. Tại cấp quốc gia, có những nhu cầu hiển nhiên cần phải giải phóng số đất trồng lúa kém hiệu quả để nhường chỗ cho các mục đích sử dụng đất nông nghiệp thay thế tốt hơn. Đối với rất nhiều hộ gia đình riêng lẻ, những hạn chế về việc sử dụng đất trồng lúa tạo ra một lựa chọn bắt buộc giữa bị đói nghèo chắc chắn hay phải thoát ly khỏi nông nghiệp (ly nông). Những nông dân trẻ khỏe sẽ chọn phương án thứ hai nếu bị giới hạn giữa hai lựa chọn này. Trong một nền nông nghiệp ngày càng hướng theo thị trường, cách có thể “bảo vệ” sản xuất lúa dư thừa của Việt Nam là tạo điều kiện cho quá trình hiện đại hóa chuỗi cung cấp lúa gạo và thúc đẩy các phương thức sản xuất bền vững hơn và ít tốn kém hơn. Những biện pháp này sẽ nâng cao được sức cạnh tranh của việc sản xuất lúa thương mại. Đối với rất nhiều hộ gia đình có diện tích đất nông nghiệp nhỏ, cách tốt nhất để đảm bảo canh tác lúa liên tục (ít nhất là mỗi năm một vụ) là nâng cao khả năng tồn tại như là một hộ gia đình làm nghề nông ở nông thôn nói chung và điều này phụ thuộc nhiều vào các nguồn thu nhập không phải từ trồng lúa. Hầu hết những nông dân này sẽ tiếp tục sản xuất một lượng lúa gạo nhất định miễn là họ có thể tồn tại được với nghề nông. Thế nhưng quy định chỉ cho phép họ sử dụng đất của mình để canh tác lúa gạo chắc chắn sẽ dẫn đến việc họ phải lâm vào đói nghèo.

Xóa bỏ những hạn chế đối với các mục đích sử dụng thay thế đối với “đất trồng lúa” (hay ít nhất là đất lúa nhưng không có hiệu quả kinh tế cao) sẽ giải phóng đất, nước, lao động và các nguồn lực khác để phục vụ cho các mục đích khác đem lại giá trị cao hơn. Việc này sẽ lại hỗ trợ phát triển một nền nông nghiệp vững chắc và kinh tế nông thôn đa dạng hơn. Đất nước sẽ có cơ hội đáp ứng mục tiêu an ninh lương thực của mình, nâng cao tình trạng dinh dưỡng của người dân và đồng thời cải thiện thu nhập ở nông thôn một cách hiệu quả hơn.

### **Khuyến nghị 3:**

Xóa bỏ những hạn chế hiện tại đối với việc sử dụng “đất trồng lúa” vào các mục đích thay thế khác, ít nhất đối với đất mà chuyên canh lúa không mang lại hiệu quả kinh tế cao.

## II. MINH BẠCH VÀ CÔNG BẰNG TRONG THU HỒI ĐẤT VÀ BỒI THƯỜNG

Việc Nhà nước thu hồi đất là một trong những vấn đề nóng bỏng nhất hiện nay, gây ra rất nhiều sự bất công, không hài lòng và khiếu kiện kéo dài. Ngày càng có nhiều khiếu kiện từ những người bị ảnh hưởng, mà trong một số trường hợp họ là những người bị bản cứng hóa, khiến họ trở thành nạn nhân của quá trình phát triển kinh tế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng cần bồi thường công bằng cho những người đã mất toàn bộ hoặc một phần đất đai của họ và những người chịu ảnh hưởng bất lợi từ quá trình phát triển. Cần bồi thường cho họ về: (i) đất và các tài sản khác bị mất hoặc bị ảnh hưởng, (ii) nguồn thu nhập và sinh kế bị mất; (iii) các chi phí tái định cư; (iv) phục hồi sinh kế; và (v) những mất mát khác mà họ phải chịu. Điều này có nghĩa rằng sự bồi thường không chỉ là bồi thường một lần cho những tài sản bị mất, mà cần quan tâm tới toàn bộ quá trình phục hồi nguồn thu nhập và sinh kế để đảm bảo rằng những người dân chịu ảnh hưởng có thể khôi phục và cải thiện nguồn sinh kế của họ sau khi đất bị thu hồi. Rất nhiều quốc gia đã xây dựng một luật riêng về thu hồi đất do tầm quan trọng then chốt của vấn đề này. Dựa trên những nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới về vấn đề này, một số khuyến nghị ưu tiên được đưa ra dưới đây.

### 4. Làm rõ và giới hạn lại quyền của Nhà nước trong thu hồi đất bắt buộc

Luật pháp hiện tại về đất đai cho phép hai hình thức chuyển dịch đất đai. Đó là thu hồi đất bắt buộc và chuyển dịch đất tự nguyện. Hình thức thu hồi đất bắt buộc được áp dụng không chỉ cho các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia và lợi ích công cộng như đã chỉ rõ trong Hiến pháp năm 1992<sup>1</sup>, mà còn cho một số mục đích phát triển kinh tế như các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng cho các khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp, khu dịch vụ, khu dân cư nông thôn, đô thị, các dự án với 100% vốn đầu tư nước ngoài (bao gồm vốn Hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)), và các dự án có vốn đầu tư lớn được phân loại là Nhóm A. Thu hồi đất theo phương thức bắt buộc và giao lại đất vì các mục đích kinh tế thường gây ra sự không công bằng trong việc chia sẻ lợi ích giữa những người sử dụng đất, nhà đầu tư và Nhà nước, sử dụng đất không hiệu quả, tham nhũng và khiếu kiện kéo dài của những người sử dụng đất. Hình thức này không đảm bảo quyền thực sự cho những người sử dụng đất, và như vậy là trái với Hiến pháp năm 1992. Hình thức này cần phải được thay đổi theo hướng thu hẹp phạm vi được phép thu hồi đất chỉ vào các mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích công cộng và lợi ích quốc gia như đã đề cập trong Hiến pháp năm 1992.

Mặt khác, đối với nhiều dự án áp dụng phương thức chuyển dịch đất tự nguyện, thường có một số người sử dụng đất hiện tại không sẵn sàng hợp tác với nhà đầu tư trong việc chuyển nhượng phần đất còn lại sau khi nhà đầu tư đã nhận được phần lớn khoản đất từ chuyển nhượng đất tự nguyện. Mặc dù nguyên lý kinh tế của trao đổi tự nguyện phải đóng vai trò chính, nhưng những điều khoản tạm thời để khắc phục tình trạng một số người sử dụng đất đòi giá cao cắt cổ và rủi ro không thực hiện được dự án có thể được xem xét để đưa vào Luật Đất đai.

Dựa trên kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn hiện tại ở một số nơi trên đất nước, cũng như để phù hợp với Hiến pháp năm 1992, khuyến nghị ở đây là việc thu hồi đất bắt buộc chỉ nên giới hạn vào các mục đích quốc phòng, an ninh, và phục vụ cho các dự án vì lợi ích công cộng như đường xá, công viên, trường học, v.v. mà không nên áp dụng cho các dự án vì mục đích kinh tế<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Điều 23 Hiến pháp năm 1992 nêu rõ: 'Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường'.

<sup>2</sup> Đây là khuyến nghị chủ chốt trong *Báo Cáo Phát triển Việt Nam 2010-Các Thế hệ Hiện đại* và Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất* năm 2009, xuất bản năm 2011.

#### Khuyến nghị 4:

Việc thu hồi đất bắt buộc của Nhà nước cần giới hạn chỉ áp dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh và phục vụ cho các dự án vì lợi ích công cộng như đường xá, công viên, trường học, v.v.

### 5. Giá bồi thường đất trong thu hồi đất bắt buộc

Theo điều khoản 23 của Hiến pháp năm 1992, như đã đề cập ở trên, khi thật cần thiết Nhà nước sẽ sử dụng quyền “trung mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường”. Luật Đất đai quy định rằng giá đất của Nhà nước phải sát với giá thị trường, và các nghị định của Chính phủ số 17/2006/NĐ-CP, 123/2007/NĐ-CP và 69/2009/NĐ-CP yêu cầu rằng giá đất để tính bồi thường về đất phải được quyết định sát với giá thị trường. Pháp luật hiện hành không có bất kỳ hướng dẫn cụ thể nào về việc thi hành chính sách này. Trên thực tế, nhìn chung giá đất để tính bồi thường về đất luôn thấp hơn rất nhiều so với giá đất phổ biến trên thị trường. Việc này dẫn đến sự không hài lòng của những người sử dụng đất có đất bị thu hồi. Khiếu kiện kéo dài tại các cơ quan nhà nước các cấp diễn ra ngày càng nhiều<sup>3</sup> dẫn đến việc các dự án phát triển bị chậm tiến độ, ảnh hưởng tiêu cực đến cả phát triển kinh tế lẫn ổn định xã hội, cũng như làm suy giảm sự hấp dẫn của môi trường đầu tư ở Việt Nam.

Thành phố Hồ Chí Minh là một ví dụ điển hình đáng chú ý trong việc bồi thường đất gắn với giá trên thị trường. Tất cả các dự án đầu tư thuộc thành phố có yêu cầu thu hồi đất đều thuê tổ chức định giá đất độc lập để xác định mức bồi thường phù hợp trước khi Ủy ban nhân dân thành phố quyết định giá đất. Các kinh nghiệm như vậy của thành phố Hồ Chí Minh cho thấy biện pháp này có nhiều ưu điểm như (i) có sự đồng thuận nhanh chóng hơn của những người bị ảnh hưởng, do đó thúc đẩy được tiến trình bồi thường và tái định cư; (ii) cho phép người dân tự do chọn lựa nơi ở mới và nhanh chóng khôi phục và ổn định cuộc sống mới, và (iii) giảm đáng kể khiếu kiện của các bên bị ảnh hưởng.

Dựa trên kinh nghiệm quốc tế cũng như các quy định pháp luật và thực tế ở Việt Nam, khuyến nghị là yêu cầu bắt buộc giao cho tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất xác định giá đất phù hợp với giá trị thị trường. Tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất cần được lựa chọn dựa trên sự đồng thuận giữa những người dân bị ảnh hưởng và các bên liên quan về quyền lợi và nghĩa vụ trong thu hồi đất. Giá đất để tính bồi thường về đất cần được quyết định thông qua các Hội đồng độc lập cấp Tỉnh và cấp Trung ương. Mặt khác, thuật ngữ pháp lý “Nhà nước thu hồi đất bắt buộc” cần được đổi thành “Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng quyền sử dụng đất bắt buộc” cho phù hợp với Hiến pháp năm 1992.

#### Khuyến nghị 5:

- a. Áp dụng quy định bắt buộc giao cho tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất để xác định giá đất phù hợp thị trường. Tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất cần được lựa chọn dựa trên sự đồng thuận giữa những người dân bị ảnh hưởng và các bên liên quan.
- b. Giá đền bù đất cần được quyết định thông qua các Hội đồng độc lập cấp Tỉnh và cấp Trung ương, dựa trên kết quả định giá đất của tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất.

<sup>3</sup> Năm 2005, hầu hết 50% những khiếu kiện chính phủ nhận được có liên quan tới đền bù đất khi Nhà nước thu hồi đất. Năm 2010, một số chính quyền địa phương báo cáo loại khiếu kiện này chiếm tới gần 90% các khiếu kiện ở tỉnh của họ. Một nghiên cứu điểm năm 2010 cho thấy hơn 80% số người dân bị ảnh hưởng không bằng lòng với giá đền bù đất trả cho đất của họ bị Nhà nước thu hồi (Theo Ngân hàng Thế giới, năm 2011)

<sup>4</sup> Một nghiên cứu cho thấy rằng khi việc thu hồi đất bị trì hoãn thì nền kinh tế chịu nhiều thiệt hại hơn so với mức chênh lệch giữa giá đền bù đất thực sự và giá thị trường, chưa kể đến sự bất ổn xã hội (Theo Ngân hàng Thế giới, năm 2011)

## 6. Chia sẻ lợi ích

Cơ chế chia sẻ lợi ích đang được các nước áp dụng chủ yếu cho các dự án thủy điện lớn, có tác động mạnh đến cộng đồng dân cư nơi có đất. Cơ chế này cũng có thể áp dụng cho các dự án đầu tư khác có tác động lớn tới cộng đồng dân cư. Hai ví dụ tương ứng ở Việt Nam là khai thác mỏ và xây dựng hệ thống thủy lợi. Chia sẻ lợi ích không chỉ là việc giảm nhẹ thiệt hại và bồi thường cho các tài sản bị mất mà còn bao gồm rất nhiều các công cụ tiền tệ và phi tiền tệ khác như việc chia sẻ lâu dài nguồn lợi thu được từ các dự án đầu tư (thanh toán trực tiếp phần lợi nhuận được chia sẻ; giá điện ưu đãi; trả tiền cho các dịch vụ liên quan đến môi trường và sinh thái; các quỹ phát triển cộng đồng, chia sẻ các quyền lợi khác) hoặc bằng các biện pháp phi tiền tệ nhằm cải thiện thu nhập, môi trường sống và việc làm của những người bị ảnh hưởng và cho cả cộng đồng nơi họ sinh sống (thiết kế và vận hành dự án, quản lý cấp nước, các khoản đầu tư phụ trợ, tạo công ăn, việc làm).

Ngân hàng Thế giới đã thực hiện một nghiên cứu về chia sẻ lợi ích và phát hành văn bản hướng dẫn thực hiện nhằm đẩy mạnh sự phát triển của các cộng đồng dân cư cũng như nâng cao hiệu quả đầu tư. Khuyến nghị ở đây là cần phải bổ sung quy định về chia sẻ lợi ích giữa bên hưởng lợi và bên bị ảnh hưởng vào Luật Đất đai nhằm tạo điều kiện cho phục hồi và phát triển sinh kế lâu dài cho những người dân địa phương bị ảnh hưởng bởi các dự án thủy điện lớn, khai thác mỏ hay các dự án khác có tính chất tương tự.

### Khuyến nghị 6:

Đưa ra quy định về chia sẻ lợi ích giữa bên hưởng lợi và bên bị ảnh hưởng nhằm phục hồi và phát triển sinh kế lâu dài cho những người dân địa phương bị ảnh hưởng bởi các dự án thủy điện, khai thác mỏ hay các dự án khác có tính chất tương tự.

## 7. Cơ chế góp đất và điều chỉnh đất đai

Về nguyên tắc, cần có các giải pháp gắn việc Nhà nước thu hồi đất với lợi ích của những người bị ảnh hưởng như để những người đang sử dụng đất có vai trò tham gia vào dự án đầu tư và được hưởng lợi trực tiếp từ dự án đầu tư. Về bản chất, các giải pháp như vậy có thể dẫn tới khả năng không cần phải thu hồi đất. Một trong những giải pháp như vậy chính là giải pháp “góp đất và điều chỉnh đất đai” dựa trên sự đồng thuận giữa những người đang sử dụng đất với chính quyền địa phương nhằm chuyển đổi toàn bộ các khu vực kém phát triển thành những khu vực có hạ tầng phát triển. Giải pháp này đã chứng tỏ được tính hiệu quả và đã được áp dụng thành công ở nhiều quốc gia trong việc sử dụng giá trị đất đai cho dự án đầu tư nhằm phát triển theo hướng minh bạch, hiệu quả và có sự tham gia của các bên liên quan, đặc biệt ở các khu vực ngoại vi thành phố. Lấy ví dụ ở Nhật Bản, vào cuối năm 2006 đã có 11.808 dự án bao gồm tổng diện tích 394.484 héc ta đất (chiếm tới 33% các khu vực đất đô thị hóa ở Nhật Bản) đã được thực hiện bằng giải pháp này dựa theo các quy định của Luật Quy hoạch thành phố năm 1919 và Luật Điều chỉnh đất đai năm 1954. Tương tự ở Hàn Quốc, Chính quyền thành phố Seoul đã có được 11.478 héc ta đất đô thị trong giai đoạn 1950-1980 bằng việc thực hiện tổng số 41 dự án góp đất và điều chỉnh đất đai trên diện rộng. Ở các nước Đông Á khác, Đài Loan, Malaixia và Ấn Độ cũng đều áp dụng các chính sách tương tự như vậy. Ở Ấn Độ, chính quyền bang Gujarat cũng đã áp dụng cơ chế “góp đất và điều chỉnh đất đai” này với tên gọi là “cơ chế để quy hoạch thị trấn” và cũng thu được các thành công trên phạm vi rộng.

Giải pháp này đảm bảo rằng những người sử dụng đất cũ vẫn duy trì được quyền của mình đối với đất đai, vì vậy không cần phải quyết định thu hồi đất. Nguyên tắc thực hiện ở đây là những người dân đang sử dụng đất sẽ góp một phần đất của họ để phát triển cơ sở hạ tầng và để bán nhằm thu hồi lại chi phí cho dự án. Đối lại,

phần đất còn lại của họ sẽ có giá trị cao hơn nhiều sau khi dự án được hoàn tất do hạ tầng đã được đầu tư nâng cấp và đất đai đã được quy hoạch. Thực hiện các giải pháp như vậy sẽ giúp: (1) ngăn chặn quá trình đô thị hóa tự phát, chắp vá và không đồng đều ở các vùng ven đô thị (vấn đề chủ yếu là thiếu hiệu quả trong phát triển cơ sở hạ tầng cộng thêm các chi phí quá lớn kèm theo); (2) giải quyết vấn đề tài chính liên quan tới nguồn vốn cho đầu tư hạ tầng và các dịch vụ công cộng (trong một số trường hợp, còn đáp ứng cho cả việc giải quyết nhà cho những người thu nhập thấp) thông qua các khoản lợi nhuận có được từ giá trị đất tăng lên và quy hoạch lại đất đai theo mục đích sử dụng làm nhà ở hoặc kinh doanh; (3) tạo nền tảng cho kết nối đô thị và mở rộng hợp lý mạng lưới giao thông; và (4) đảm bảo cho các chủ sử dụng đất ở nông thôn được tham gia và hưởng lợi công bằng vào các lợi ích của quá trình đô thị hóa trong khi vẫn giữ được quyền với mảnh đất nhờ giải pháp này, đi kèm với sự minh bạch và quản trị tốt.

Ngân hàng Thế giới đã thực hiện một dự án về góp đất và điều chỉnh đất ở Bhutan, và sẽ mở rộng kinh nghiệm tới các quốc gia khác nhằm thúc đẩy giải pháp hữu hiệu này.

### **Khuyến nghị 7:**

Đưa ra quy định về cơ chế “góp đất và điều chỉnh đất” với vai trò là một giải pháp hiệu quả để phát triển khu vực ngoại vi thành phố mà không cần phải thu hồi đất.

## **8. Giảm khiếu nại liên quan đến thu hồi đất**

Như đã đề cập ở trên, phần lớn các đơn thư khiếu nại của dân đều liên quan đến vấn đề thu hồi đất. Vì vậy, nếu các dự án đầu tư có thể giải quyết tốt các khiếu nại liên quan ở cấp độ dự án thì sẽ phần nào giúp giảm thiểu được đáng kể các khiếu nại hành chính cần phải giải quyết theo quy định của pháp luật. Cơ chế giải quyết khiếu nại ở cấp độ dự án được áp dụng rộng rãi trong các dự án do Ngân hàng Thế giới tài trợ trên toàn thế giới và cơ chế này hiện đang được thử nghiệm ở Việt Nam.

Khuyến nghị này nhằm xây dựng một cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả ở cấp độ dự án đầu tư nhằm giải quyết các khiếu nại một cách công bằng, có trách nhiệm và nhanh chóng, từ đó sẽ giúp làm giảm đơn từ khiếu nại, đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án cũng như tạo được ổn định về mặt xã hội.

### **Khuyến nghị 8:**

Xây dựng cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả ở cấp độ dự án nhằm giải quyết các khiếu nại một cách công bằng, trách nhiệm và nhanh chóng.

### III. TẠO ĐIỀU KIỆN QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CÓ HIỆU QUẢ VÀ HIỆU LỰC

#### 9. Đảm bảo quyền sử dụng đất cho các nhóm người dễ bị tổn thương như phụ nữ, người nghèo và các dân tộc thiểu số

Mặc dù Luật Đất đai năm 2003 và các quy định hướng dẫn thi hành đi kèm đã đề xuất một số khía cạnh liên quan đến quyền sử dụng đất đai đối với các nhóm người dễ bị tổn thương ở Việt Nam nhưng Luật Đất đai mới vẫn cần tiếp tục khẳng định và tăng cường các nỗ lực đó một cách toàn diện và phù hợp hơn. Đặc biệt, Luật Đất đai mới cần khẳng định lại yêu cầu viết tên của cả hai vợ chồng trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nếu họ cùng có quyền sử dụng đất và tài sản trên đất.

Tài nguyên đất và rừng đóng vai trò hết sức quan trọng trong sinh kế của nhiều dân tộc thiểu số. Quan điểm về quyền sử dụng đất của cộng đồng đã được đề cập đến trong Luật Đất đai 2003 cần phải được tiếp tục làm rõ và phát triển hơn trong Luật đất đai mới bằng quy định công nhận quyền sử dụng đất của cộng đồng theo tập tục đối với đất ở, đất rừng và đất “chưa sử dụng” ở những nơi các dân tộc ít người chiếm đa số, nếu họ vẫn còn giữ tương đối nguyên vẹn cấu trúc xã hội truyền thống của mình. Trước hết, đó là nhu cầu lớn của nhân dân địa phương trong việc công nhận quyền sử dụng đất theo tập tục và thông lệ quản lý đất đai của họ. Vào giữa những năm 2000, ước tính có khoảng 2,5 triệu ha đất rừng ở Việt Nam được các cộng đồng dân cư quản lý trên thực tế. Truyền thống lâu đời của các cộng đồng người Việt, đặc biệt là các cộng đồng người thiểu số, về quản lý đất đai đối với đất rừng và đất “không sử dụng” của cộng đồng – đã được nhiều nghiên cứu khẳng định và dần dần được thừa nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Diện tích đất này đã được Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh giao cho cộng đồng quản lý hoặc hợp đồng từng phần cho cộng đồng địa phương với các quyền và nghĩa vụ cụ thể nhất định trong quản lý rừng. Các kết quả gần đây cho thấy, nhìn chung người dân rất hoan nghênh việc được giao tài nguyên đất và rừng cho họ và họ có khả năng quản lý tốt đối với đất rừng và rừng sau khi được giao.

Thứ hai, việc áp dụng quyền sử dụng đất đai theo tập tục thường được coi là giải pháp phù hợp nhất đối với các loại đất như vậy, khi tính đến các mục tiêu xã hội (như công bằng, giải quyết các mâu thuẫn), kinh tế và môi trường. Cụ thể, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng đối với các tài nguyên đất và rừng sẽ giúp khẳng định lại các quyền mà họ đang có, ngăn ngừa việc lấn chiếm và yêu sách phi pháp hoặc bán phi pháp của cá nhân (gồm cả hộ gia đình) đối với tiềm năng đất đai, và do vậy chính sách này hỗ trợ cho việc tạo ổn định xã hội ở những nơi có thể xảy ra tình trạng chống chọi về quyền lợi đối với đất đai. Việc giao đất cho cộng đồng thường dễ được chấp nhận hơn về mặt xã hội và khả thi hơn về mặt kinh tế so với giao đất cho cá nhân, hộ gia đình. Giao đất cụ thể cho cộng đồng còn giúp họ sử dụng đất đai có trách nhiệm hơn xét về tiềm năng kinh tế và môi trường của đất rừng, khuyến khích họ tăng đầu tư và đem lại lợi ích kinh tế lớn hơn. Đối với Chính phủ, các chức năng bảo vệ môi trường của đất và rừng được đảm bảo với chi phí ít tốn kém hơn so với việc giao đất cho cá nhân, hộ gia đình. Tuy nhiên, cũng có một số rủi ro khi thực hiện không tốt việc giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng như có thể tồn tại các mâu thuẫn cũ và phát sinh thêm các mâu thuẫn mới, suy giảm diện tích đất rừng sau khi giao đất, thiên kiến về giới tính, thiếu minh bạch và thiếu sự tham gia rộng rãi của người dân ở một số cộng đồng. Do vậy, Luật Đất đai mới cũng cần đảm bảo tính linh hoạt trong việc thực hiện các quyền sử dụng đất theo tập tục bằng cách giao cho Chính phủ việc quy định rõ ràng về khuôn khổ pháp lý và các tiêu chí đối với việc giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng, hình thành thể chế hành chính và các nguồn vốn nhằm hỗ trợ thực hiện các thông lệ về sử dụng và quản lý đất đai theo tập tục, đồng thời có thể đánh giá chính xác các tác động của chính sách này.



## Khuyến nghị 9:

- a. Khẳng định yêu cầu cần phải ghi tên của cả hai vợ chồng trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất và các tài sản chung trên đất của cả hai người;
- b. Thừa nhận các thông lệ sử dụng và quản lý đất theo tập tục của cộng đồng dân tộc thiểu số. Giao cho Chính phủ việc xây dựng khung pháp lý, các tiêu chí để giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng, thiết lập thể chế hành chính và nguồn vốn nhằm hỗ trợ thực hiện các thông lệ sử dụng và quản lý đất đai theo tập tục và nhiệm vụ đánh giá các tác động của chính sách.

## 10. Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đảm bảo quyền cũng như lợi ích của những người sử dụng đất

Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đảm bảo sự công nhận và bảo vệ về mặt luật pháp của Nhà nước đối với các quyền và lợi ích của người sử dụng đất và do vậy được coi là một biện pháp quan trọng để đảm bảo quyền lợi lâu dài của người sử dụng đất. Mục tiêu hoàn tất việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên phạm vi cả nước luôn là một ưu tiên của Chính phủ Việt Nam kể từ năm 2006, mặc dù tham vọng này vẫn chưa thực hiện được và sẽ không thể hoàn thành trong tương lai gần. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, Giấy chứng nhận đã được cấp cho 80% đất nông nghiệp, 65% đất rừng, 75% đất ở tại nông thôn và 65% đất ở tại đô thị. Các hạn chế chính trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hiện nay bao gồm:

- Các hạn chế đối với việc sử dụng đất ở, bao gồm cả đất vườn, ao, dẫn đến các khó khăn do tính chất quá phức tạp trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở tại nông thôn;
- Mục tiêu hoàn thành việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bị ách tắc chủ yếu do các yêu cầu về tài liệu chứng minh về quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất có liên quan đến các giao dịch không chính thức về đất đai trong quá khứ gặp khó khăn khi phải cung cấp các tài liệu chứng minh này. Quá trình này cũng bị chậm trễ do chi phí khá cao cho việc đo đạc, lập bản đồ địa chính và thực hiện đăng ký đất đai để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Các quy định hiện hành về việc đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn quá phức tạp, có biểu hiện quá mức cần thiết và quan liêu. Không cần thiết phải có đến bốn cơ quan là Văn phòng Công chứng, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, Cơ quan thuế và Kho bạc nhà nước tham gia vào việc đăng ký đất đai cũng như đăng ký giao dịch nhà đất. Chính sự phức tạp này tạo nên nguy cơ tham nhũng xuất hiện trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất<sup>5</sup>.
- Các khoản thuế và phí đang được áp dụng cho việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn khá cao và nhiều người sử dụng đất, đặc biệt là người nghèo, không có khả năng chi trả;
- Năng lực của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất ở cấp tỉnh và huyện còn hạn chế.

Việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu tiên được đưa vào Luật Đất đai năm 1987 và nhiều văn bản quy phạm pháp luật đi kèm để giúp nâng cao hiệu quả của khung pháp lý. Năm 2009, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật có liên quan tới đầu tư xây dựng cơ bản đã sửa đổi, bổ sung các Điều của Luật đất đai 2003 và Luật Nhà ở có liên quan tới việc cấp giấy chứng nhận đối với quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở trên nguyên tắc cấp một loại giấy chứng nhận thống nhất về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và các tài sản gắn liền với đất. Việc này đã giúp cho khuôn khổ pháp lý hiện hành về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các tài sản gắn liền, về đăng ký các giao dịch đất đai tại Việt Nam hoàn toàn tương thích với các tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một thiếu sót rất cơ bản có liên quan đến quyền thu hồi

<sup>5</sup> Các nguy cơ tham nhũng đã được Ngân hàng Thế giới, Đan Mạch và Thụy Điển khảo sát (2011).

giấy chứng nhận đã cấp của các cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận. Điều này đã được Chính phủ quy định trong Nghị định 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 trên cơ sở chấp nhận tình trạng phổ biến đối với các sai sót về thửa đất cũng như người sử dụng đất. Tuy nhiên, việc cho phép cơ quan cấp giấy chứng nhận được thu hồi lại giấy chứng nhận đã cấp tạo ra những rủi ro nghiêm trọng trong việc bảo đảm quyền sử dụng đất lâu dài của người sử dụng đất.

Việc tiếp tục cải thiện về khung pháp lý liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các tài sản gắn liền cần tập trung vào: (i) bảo vệ quyền hợp pháp của người có giấy chứng nhận; (ii) hợp lý hóa và đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong cấp giấy chứng nhận; (iii) làm rõ khái niệm về loại đất ở để tránh phức tạp khi xác định ranh giới giữa đất ở và đất vườn ao; (iv) tăng cường minh bạch, tham gia của người dân và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc cấp giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu các tài sản gắn liền và đăng ký giao dịch đất đai<sup>6</sup>.

### Khuyến nghị 10:

- a. Giao cho Tòa án là cơ quan duy nhất có quyền thu hồi các giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất và quyền sở hữu các tài sản gắn liền đã được cấp, trừ các trường hợp thu hồi đất bắt buộc theo quy định pháp luật.
- b. Hợp lý hóa các quy trình bằng việc giao cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất toàn quyền và trách nhiệm trong việc đưa ra các quyết định về các vấn đề liên quan đến hồ sơ đất đai, các thủ tục và nghĩa vụ tài chính cho việc cấp giấy chứng nhận lần đầu.
- c. Miễn hoặc giảm nghĩa vụ tài chính trong việc đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận lần đầu cho người sử dụng đất là những người nghèo và người có thu nhập thấp.
- d. Mở rộng khái niệm đất ở bao gồm không chỉ đất để xây nhà ở mà cả đất vườn, ao trên cùng một thửa đất có nhà ở.

## 11. Cải tiến phân cấp trong quản lý đất đai và xây dựng hệ thống giám sát - đánh giá

Một hướng khác cần được ưu tiên trong việc tăng cường quản trị đất đai tốt ở Việt Nam là yêu cầu nâng cao tính trách nhiệm giải trình của các cơ quan Chính phủ tham gia vào việc đưa ra các quyết định và thực hiện chính sách liên quan tới đất đai. Việc này có thể thực hiện được bằng cải tiến sự phân cấp trong quản lý đất đai, tăng cường giám sát và đánh giá hiệu quả, hiệu suất công việc quản lý cũng như mở rộng hệ thống ghi nhận thông tin quản lý và giải quyết khiếu kiện của dân.

Phần lớn các chức năng ban hành quyết định trong việc thực hiện pháp luật về đất đai đã được phân cấp cho cấp tỉnh và cấp huyện thông qua quá trình đổi mới khuôn khổ chính sách, luật pháp về đất đai kể từ Luật Đất đai năm 1993. Luật Đất đai này thiết lập hệ thống quản lý đất đai bốn cấp từ trung ương tới cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã để thực thi các quyền của Nhà nước (như giao, cho thuê và thu hồi đất). Theo đó, cấp trung ương nắm quyền đưa ra các quyết định về đất đai cho các dự án đầu tư sử dụng hơn 1 ha đất phi nông nghiệp, cấp tỉnh đưa ra quyết định về đất phi nông nghiệp không thuộc thẩm quyền của trung ương và cấp huyện nắm quyền quyết định về đất nông nghiệp.

Theo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai được ban hành vào năm 1998 và 2001, cấp trung ương chỉ giữ quyền đưa ra quyết định về đất đai đối với các dự án đổi đất lấy hạ tầng và việc sử dụng đất vì các mục đích quốc phòng, an ninh. Luật Đất đai năm 2003 thực hiện phân cấp hơn nữa về quản lý đất đai với các quy

<sup>6</sup> Các nhiệm vụ này có thể giải quyết được với chi phí ở mức độ hợp lý bằng cách sử dụng các phương pháp đo đạc lập bản đồ địa chính và đăng ký hiệu quả hơn. (ví dụ, chụp ảnh vệ tinh hay đăng ký và quản lý đất dựa vào cộng đồng) phù hợp với yêu cầu thực sự về mức độ chính xác. Ví dụ, độ chính xác về số liệu được áp dụng cho đất nông nghiệp ở các khu vực ngoại vi thành phố là không cần thiết đối với đất nông nghiệp ở khu vực vùng sâu vùng xa là nơi ít có các giao dịch đất đai hơn.

định về thẩm quyền của cấp tỉnh đối với đất đai do các tổ chức, cơ sở tôn giáo, nhà đầu tư nước ngoài sử dụng và của cấp huyện đối với đất đai do các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng sử dụng. Ngày nay, đã có thể nhìn thấy hai thiếu sót của hệ thống phân cấp này bao gồm:

- Quản lý đất đai ở cả hai cấp tỉnh và huyện tạo nên sự manh mún trong quản lý thông tin về đất đai và không thống nhất trong lưu giữ hồ sơ địa chính. Kinh nghiệm của các quốc gia khác cho thấy quản lý đất đai nên được giao hoàn toàn cho một cấp chính quyền địa phương, không nên phân ra nhiều cấp. Luật Đất đai năm 1993 đã được xây dựng theo nguyên tắc này nhưng tại thời điểm đó lại không khả thi vì số lượng lớn hồ sơ địa chính cần xây dựng và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vượt quá khả năng thực hiện của các cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh. Hiện nay, phần lớn hồ sơ địa chính đã được xây dựng, cập nhật thông tin và thậm chí đã được số hóa và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã hoàn thành tới khoảng 70% tổng diện tích cần cấp giấy ở hầu hết các địa phương. Sự phát triển gần đây của công nghệ thông tin truyền thông và ứng dụng trong quản lý đất đai khiến mô hình được quy định theo Luật Đất đai năm 1993 giờ đây trở nên khả thi và hiệu quả hơn.
- Việc phân cấp quá nhiều cho cấp huyện mà không xây dựng năng lực và giám sát đầy đủ đã dẫn tới việc thực hiện các quy định, chính sách và hướng dẫn khác về pháp luật đất đai ở địa phương còn rất bất cập. Nhằm đảm bảo sự thực thi pháp luật và sự thống nhất quản lý gắn với hệ thống giám sát - đánh giá được tăng cường ở Bộ Tài nguyên và Môi trường, vai trò của cấp tỉnh nên được mở rộng để kiểm soát được tất cả các mặt thực hiện quyền của Nhà nước về giao, cho thuê và thu hồi đất. Trên thực tế, Luật Đất đai năm 1993 đã giao cho cấp huyện quyền quyết định đối với đất nông nghiệp là vì khối lượng công việc khi giao đất hợp tác xã nông nghiệp cho các hộ gia đình và cá nhân là quá lớn, vượt quá khả năng cấp tỉnh. Hiện nay, phần lớn công việc này đã được hoàn thành.

Các nhiệm vụ kiểm tra và giám sát việc thực thi pháp luật đã được quy định cụ thể trong Luật Đất đai năm 1993 và 2003. Nhiều nỗ lực quan trọng đã được thực hiện để tăng cường hiệu lực thanh tra đất đai của bộ máy hành chính và sự giám sát của các cơ quan dân cử như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, các tổ chức bên ngoài hệ thống của Chính phủ như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã lập “đường dây nóng” để khuyến khích công dân và doanh nghiệp tham gia giám sát việc thực thi pháp luật đất đai. Tuy nhiên, các biện pháp này chưa tạo ra được ảnh hưởng đáng kể vì vi phạm pháp luật vẫn còn khá phổ biến, thậm chí trong các cơ quan nhà nước và cán bộ nhà nước.

Theo kinh nghiệm quốc tế, giám sát chỉ có kết quả tốt khi được thực hiện thông qua hệ thống giám sát - đánh giá quốc gia theo một phương thức thống nhất trên phạm vi cả nước. Giám sát tức là so sánh các chỉ tiêu đã đề ra với các kết quả thực hiện thu được theo các mục tiêu đã đề ra đó. Đánh giá là việc dựa vào kết quả giám sát để đưa ra các kết luận về hiệu suất, hiệu quả của quá trình thực thi pháp luật. Tuy nhiên, cả hai chức năng đều yêu cầu việc thu thập, phân tích và báo cáo dữ liệu phải được thực hiện một cách hệ thống. Thông tin có thể được thu thập từ rất nhiều nguồn bao gồm báo cáo từ các cấp chính quyền địa phương, báo cáo giám sát và kiểm tra, thanh tra, phản hồi từ cá nhân và cộng đồng, điều tra xã hội học và đo đạc, lập bản đồ hiện trạng.

Như đã nói ở trên, cần cải tiến việc phân cấp hiện nay đối với quản lý đất đai sao cho phù hợp với các nguyên tắc sau: (a) cấp Trung ương tập trung vào việc phát triển chính sách, pháp luật và thực hiện giám sát việc thực thi pháp luật bằng cách vận hành hệ thống giám sát - đánh giá; (b) phân cấp cho cấp tỉnh toàn quyền thực hiện các quyền của Nhà nước về đất đai và quyền quản lý đất đai.

### **Khuyến nghị 11:**

- a. Phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh toàn quyền thực hiện các quyền của Nhà nước về đất đai và quyền quản lý đất đai, không phân cấp thêm cho cấp huyện.
- b. Tập trung việc quản lý đất đai ở cấp Trung ương vào phát triển chính sách, pháp luật và xây dựng cũng như vận hành hệ thống giám sát - đánh giá để hỗ trợ việc thực thi pháp luật tại các địa phương.

## IV. NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA HỆ THỐNG QUẢN TRỊ ĐẤT ĐAI

### 12. Kế hoạch sử dụng đất linh hoạt và hiệu quả hơn

Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lần đầu tiên được quy định trong Luật Đất đai năm 1987 (Điều 11) với một hệ thống quy hoạch, kế hoạch theo bốn cấp quản lý hành chính (quốc gia, tỉnh, huyện và xã) và các quy định cụ thể về phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất. Theo đó, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải xác định diện tích mỗi loại đất được sử dụng ở mỗi cấp hành chính để đáp ứng các nhu cầu về đất đai trong quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi địa phương trong từng giai đoạn. Luật Đất đai năm 2003 và các quy định hướng dẫn thi hành kèm theo đã nỗ lực làm rõ hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất<sup>7</sup>. Tuy nhiên, so với các khía cạnh khác trong lĩnh vực quản lý đất đai, có tương đối ít đổi mới thực sự trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất kể từ khi bắt đầu giai đoạn đổi mới. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai vẫn phần lớn được thực hiện trong nội bộ chính quyền, với các mối quan hệ không rõ ràng trong hệ thống phân cấp, phân kỳ và trách nhiệm giải trình đối với các loại quy hoạch khác nhau như quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển đô thị và các quy hoạch ngành khác, đặc biệt ở cấp tỉnh và cấp huyện. Kết quả là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mang tính chấp vá, theo ngành dọc mà thiếu sự phối hợp tổng thể và đồng bộ giữa các chức năng và theo địa bàn. Nhiều quy hoạch sử dụng đất hiện tại không khả thi và chưa bao giờ được triển khai vì nhiều lý do khác nhau, kể cả thiếu ngân sách và thiếu sự hợp tác giữa các cấp của chính quyền.

Do các nhu cầu sử dụng đất thường mâu thuẫn nhau vì tài nguyên đất đai ngày càng khan hiếm, không thể quản lý đất đai một cách hiệu quả, công bằng và bền vững về môi trường nếu không tiến hành phân tích, tổng hợp dựa trên những căn cứ thực tế về nhu cầu sử dụng đất của các ngành có liên quan và xác định các giải pháp thay thế có tính khả thi. Ví dụ, các vấn đề gặp phải khi hạn chế việc sử dụng đất trồng lúa cho các mục đích sử dụng đất khác để đảm bảo an ninh lương thực đã đề cập ở trên, cho thấy sự cần thiết phải phân tích dựa trên các căn cứ thực tế khi đưa ra các chính sách nhằm đạt được các mục tiêu phát triển mà Chính phủ đã đặt ra trong Chiến lược và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-15 và hướng đến năm 2020. Báo cáo Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam năm 2011 cũng cho rằng xây dựng quy hoạch sử dụng đất đô thị dựa trên các căn cứ thực tế sẽ đảm bảo việc giao đất hiệu quả hơn nhiều bằng cách đáp ứng các nhu cầu sử dụng đất khác nhau ở các khu vực đô thị sao cho chính xác hơn về các mục đích và vị trí. Bên cạnh đó, phương pháp tiếp cận tổng hợp đối với quy hoạch sử dụng đất đô thị còn nâng cao hiệu quả của mô hình đô thị cụ thể và các lợi ích lâu dài của các quần thể kinh tế liên quan.

Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng có thể được nâng cấp bằng cách áp dụng khái niệm về quy hoạch không gian hay quy hoạch phân vùng sử dụng đất. Phương pháp lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay tập trung vào việc xác định tổng diện tích đất được sử dụng theo mỗi loại đất ở mỗi cấp hành chính, chứ chưa tính đến vị trí không gian của mỗi khu đất. Tình trạng này dẫn đến một số khó khăn bao gồm:

- Xung đột giữa quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng (bao gồm quy hoạch đô thị). Đặc biệt, vẫn chưa xác định được mối liên quan giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng.
- Thiếu thông tin về vị trí khu đất cũng gây cản trở đáng kể cho việc đánh giá tác động kinh tế, xã hội và môi trường được tiềm ẩn trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng như việc động viên sự tham gia tích cực của người dân trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thực hiện và quản lý sử dụng đất.
- Các quy định hiện hành chỉ yêu cầu sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở các cấp địa phương cao hơn chỉ yêu cầu có sự tham gia của Hội đồng nhân dân. Kết quả là việc tham gia của người dân vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vẫn còn rất hạn chế, mặc dù quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có tác động rất mạnh tới mỗi cộng đồng dân cư và mỗi công dân trên thực tế.

<sup>7</sup> Các điều 21-30 trong Luật Đất đai 2003, các nghị định 181/2004/ND-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 và 69/2009/ND-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009, và thông tư số 19/2009/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 02 tháng 11 năm 2009.

- Luật Đất đai hiện hành có các quy định yêu cầu công khai tất cả các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Trên thực tế, quy định này cũng chưa được thực hiện đầy đủ. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới năm 2010 cho thấy các báo cáo chi tiết về quy hoạch sử dụng đất chỉ được công khai ở 34 trong số 66 cơ quan được khảo sát gồm 63 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và 3 Bộ của chính phủ (chiếm 52%), bản đồ hiện trạng sử dụng đất chỉ được công khai ở sáu cơ quan (9%) và bản đồ quy hoạch sử dụng đất chỉ được công khai ở 15 đơn vị (23%).<sup>8</sup>

Nhiều kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này cho thấy hệ thống quy hoạch sử dụng đất hiện hành cần được thay thế bằng cách quy hoạch phân vùng sử dụng đất mà đặc trưng là quy hoạch không gian. Hệ thống này sẽ tận dụng được ưu việt của hệ thống thông tin địa lý (GIS) để phân tích các ảnh hưởng kinh tế xã hội và môi trường và các giải pháp phù hợp để đáp ứng việc giải quyết các thách thức kể cả các thách thức mới xuất hiện gắn với biến đổi khí hậu<sup>9</sup>,<sup>10</sup>. Việc áp dụng phương pháp luận này đòi hỏi phải cơ cấu lại hoàn toàn khung pháp luật hiện hành về quy hoạch sử dụng đất để tạo điều kiện sử dụng đất bền vững và định hướng phát triển xa hơn. Khung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như vậy cần kết hợp phân vùng chung ở cấp tỉnh với quy hoạch sử dụng đất chi tiết ở cấp huyện và hệ thống phân loại đất theo vùng sử dụng đất.

Công cụ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như vậy bao gồm tham vấn nhiều bên có liên quan, các phân tích liên ngành về kinh tế, xã hội và môi trường, cùng việc xác định và giải quyết các vấn đề đó. Ngoài ra, quy hoạch sử dụng đất không phải một lúc có thể làm xong và không có yêu cầu nào bắt buộc phải thực hiện quy hoạch sử dụng đất trong một thời gian cụ thể. Quy hoạch sử dụng đất đối với mỗi địa phương sẽ được xây dựng, phê duyệt và có hiệu lực khi có nhu cầu lập quy hoạch và có các thông tin đầy đủ, chính xác về các địa bàn tương ứng. Không cần thiết phải “bắt buộc” tất cả các địa phương tuân theo một cách thức làm chung như quy định hiện hành về quy hoạch sử dụng đất, nếu chưa có lý do cần thiết cho việc phân vùng sử dụng đất theo không gian.

Về khía cạnh này, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một công việc luôn diễn ra dựa trên đối thoại giữa tất cả các bên tham gia nhằm mục đích đạt được sự đồng thuận đối với quy hoạch, kế hoạch đó. Quy hoạch, kế hoạch đó tạo điều kiện cho việc sử dụng đất được hiệu quả, bền vững và được giám sát - đánh giá trong tương lai. Một nhóm các đổi mới chính sách quan trọng bao gồm thử nghiệm và áp dụng phương pháp luận mới về quy hoạch sử dụng đất đối với các vùng phân chia nước mặt, lưu vực sông, đới ven bờ biển và vùng ven đô - nơi có sự giao cắt mạnh mẽ và phức tạp về các vấn đề kinh tế, xã hội và môi trường và dễ bị tổn hại. Đặc biệt, việc áp dụng các phương pháp quy hoạch không gian thống nhất sẽ giúp xác định rõ các khu vực dễ bị ảnh hưởng do biến đổi khí hậu và đánh giá mức độ ảnh hưởng để đề ra các biện pháp phù hợp cho thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Ngoài ra, cần công bố các số liệu và bản đồ được thu thập và xây dựng trong quá trình quản lý đất đai, quản lý môi trường, các đặc điểm kinh tế, xã hội, phát triển đô thị, thực tế về tình hình phát triển nông nghiệp, rừng, cơ sở hạ tầng, các dịch vụ công cộng vì đó là căn cứ cho việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cuối cùng, cần lưu ý rằng các quy hoạch trong một tỉnh có thể ảnh hưởng đến các tỉnh khác. Do vậy, quy hoạch ở cấp vùng và sự hợp tác trong quá trình lập quy hoạch là hết sức cần thiết.

## Khuyến nghị 12:

- Áp dụng cách tiếp cận xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất dựa trên tổng hợp các căn cứ vững chắc nhất hiện có với ý kiến chuyên môn và với các nhu cầu, giá trị, mức độ ưu tiên của các bên liên quan nhằm đảm bảo cân bằng giữa tính hiệu quả, công bằng và bền vững về môi trường;
- Cơ cấu lại khung pháp luật hiện hành về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để áp dụng phương pháp luận về phân vùng sử dụng đất hay quy hoạch không gian; thực hiện quy hoạch như vậy ở cấp vùng và đảm bảo sự phối hợp giữa các tỉnh lân cận;
- Khẳng định việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải trên cơ sở đồng thuận của các bên sử dụng đất liên quan thông qua quá trình tương tác, tham vấn, đối thoại giữa các bên có liên quan đó.

<sup>8</sup> Ngân hàng Thế giới, UK-Aid, DEPOCEN, 2010, Báo cáo khảo sát tình hình Công khai Thông tin trong Quản lý Đất đai

<sup>9</sup> Julian Conrad Juergensmeyer, Thomas E. Roberts, 2007, Quy hoạch sử dụng đất và luật quản lý phát triển, Thomson West.

<sup>10</sup> Jane Silberstein, Chris Maser, 2000, Quy hoạch sử dụng đất để phát triển bền vững, Nhà xuất bản Lewis

### 13. Minh bạch về đất đai và phòng chống tham nhũng trong quản lý đất đai

Các yếu kém trong quản trị đất đai, bao gồm cả năng lực thể chế, việc thực hiện thiếu thống nhất giữa các quy định pháp luật và tình trạng tham nhũng đang làm giảm niềm tin của công chúng vào hệ thống chính trị, suy giảm đầu tư và làm yếu đi sự vận hành của thị trường sử dụng đất đai minh bạch. Những yếu kém này cũng gây tác động bất lợi đối với các nguồn lực tài nguyên thiên nhiên và môi trường, ngăn trở sự tiếp cận công bằng và bình đẳng xã hội. Việc đổi mới hệ thống pháp luật đất đai và các quy định về quản lý đất đai sẽ là vô nghĩa nếu không được chuyển thành và thực hiện dưới dạng cung cấp dịch vụ với chất lượng được cải thiện cho công chúng, đặc biệt cho người sử dụng đất. Hoàn thành công tác đăng ký đất đai lần đầu thông qua việc cấp hoặc cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu các tài sản trên đất, cập nhật và số hóa các hồ sơ địa chính là bước công việc hết sức quan trọng.

Đảm bảo cho những người có liên quan có thể tiếp cận thông tin quản lý đất đai là việc rất cần thực hiện nhằm tạo lập hệ thống quản trị đất đai tốt vì cách thức này cho phép người sử dụng đất và các chủ thể có liên quan được thực hiện quyền của mình và tham gia một cách hiệu quả hơn vào các quá trình quản lý đất đai. Bên cạnh đó, cách thức này cũng giúp cho cải thiện việc cung cấp các dịch vụ quản lý đất đai và việc quản lý nhà nước đối với nguồn tài nguyên đất đai. Nói về khía cạnh này, bên cạnh việc phát triển hệ thống thông tin về đất đai, nước, khoáng sản, biển và môi trường của Bộ Tài nguyên và Môi trường, việc xây dựng một Cơ sở hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia (bao gồm chiến lược, công cụ quản lý và thể chế, thông tin không gian, các tiêu chuẩn thông tin thống nhất, công nghệ và các đối tác) sẽ tạo được sự minh bạch hơn và việc tham gia mạnh mẽ hơn của tất cả các bên liên quan.

Về vấn đề này, Luật Đất đai mới cần đặt nền móng cho việc xây dựng và vận hành hệ thống quản lý đất đai điện tử (e-land administration), chia sẻ các thông tin về đất đai trong nội bộ chính quyền, giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp. Luật này cũng cần đặt ra vai trò và trách nhiệm thể chế rõ ràng trong việc chia sẻ thông tin đất đai, quy định rõ tập hợp dữ liệu đất đai, các quy định về việc tiếp cận chúng và giải quyết các vấn đề khác có liên quan. Những bất cập trong thực hiện các điều khoản về minh bạch theo quy định của pháp luật hiện hành cho thấy cần phải có một cơ chế thực thi pháp luật hiệu quả hơn. Luật về tiếp cận thông tin, nếu được thông qua, sẽ có thể tạo ra một cơ chế thực hiện như vậy, giúp cho việc cung cấp thông tin trong quản lý đất đai, cũng như trong các lĩnh vực khác trở thành thông lệ chứ không phải ngoại lệ.

#### Khuyến nghị 13:

- a. Đưa ra các quy định nhằm đảm bảo việc tiếp cận thông tin đất đai của tất cả các bên liên quan và sự tham gia tích cực của họ vào công tác quản lý đất. Ưu tiên các chức năng ảnh hưởng đến quyền và các lợi ích của người dân như đăng ký đất đai lần đầu, xây dựng, thẩm định và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; ban hành quyết định của Nhà nước về đất đai; giám sát và kiểm tra, thanh tra việc thi hành các quy định pháp luật về đất đai; giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo có liên quan đến đất đai,
- b. Đưa ra các quy định pháp luật về chính thức hóa và điều chỉnh việc tiếp cận thông tin đất đai trên các phương tiện điện tử; xác định các mục tiêu và sắp xếp thể chế để phát triển hệ thống thông tin đất đai và cơ sở hạ tầng dữ liệu không gian quốc gia của Việt Nam.

## ■ ■ TÀI LIỆU THAM KHẢO

Asian Development Bank, 2011, Support to Vietnam Land Law Study

FAO, 1993, Guidelines for land-use planning, FAO Development Series No. 1.

Foerster, E., and U. Apel. 2004. "Customary Land Use in Viet Nam." Report of a World Bank-commissioned study. World Bank in Vietnam.

Gaston, Graham. 2005. "Land Use Planning Adviser: Mid-Term Mission Report." Strengthening Environmental Management and Land Administration Programme. Stockholm: Ramboll Natura.

General Statistics Office. 1994, 2004, and 2009. Statistical Yearbooks of Vietnam 1994, 2004, 2008. Hanoi: Statistical Publishing House.

General Statistics Office. 2007. Results of the 2006 Rural, Agricultural and Fishery Census. Volumes 1–3. Hanoi: Statistical Publishing House.

GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, German Development Agency). 1999. Son La PPC: Guideline on Participatory for Land Use Planning and Land Allocation Applied for Communal Level.

Hyde, Ian. 2007. "SEMLA Strategy and Guidelines for Improving Land Registration." Strengthening Environmental Management and Land Administration Programme. Stockholm: Ramboll Natura.

Jane Silberstein, Chris Maser, 2000, Land use planning for sustainable development, Lewis Publishers.

Julian Conrad Juergensmeyer, Thomas E. Roberts, 2007, Land use planning and development regulation law, Thomson West.

Klitgaard, Robert E. 1988. "Controlling Corruption". Berkeley: University of California Press.

Ministry for Economic Cooperation and Development, 2011, Land Use Planning - Concept, Tools and Applications, Aksoy Print & Projektmanagement, Eppelheim.

Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển, 2011, Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.

Ngân hàng Thế giới, UK-Aid, Trung tâm Nghiên cứu chính sách và Phát triển (Depocen), 2010, Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai.

Ngân hàng Thế giới, 2009, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010, Các thể chế hiện đại

Ngân hàng Thế giới. 2010, An ninh lương thực ở Việt Nam: Phân tích các phương án và đề xuất.

Ngân hàng Thế giới, 2010, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2011, Quản lý tài nguyên thiên nhiên

Ngân hàng Thế giới, 2011, Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân.

Báo cáo 1: Đề xuất về hoàn thiện chính sách nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam

Báo cáo 2: Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam

Báo cáo 3: Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất tại Việt Nam

Ngân hàng Thế giới, 2012, Chiến lược phát triển cơ sở hạ tầng thông tin không gian cho Việt Nam.

Project EuropeAid/126618/L/ACT/VN on Promoting people's participation and governance in Vietnamese cities through the Association of Cities of Vietnam, 2010-2011.

Report on Policy Brief on Land Accumulation and Concentration, 2008, Project No. 5476659-01 'Policy Analysis for Land Policy Development aiming at social-economic development' funded by UNDP for Vietnam, conducted by the Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development, (IPSARD), the ASH Centre of John F. Kennedy School of Government, Harvard University and Fullbright Economics Teaching Program.

UN-Habitat, 2005, Quick guides for policy makers: Housing the poor in Asian cities, Book 3 - Land: A crucial element in housing the urban poor

World Bank, 2008, Land policy in Vietnam: Current status and key challenges. A stocktaking paper



**SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI  
ĐỂ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM**

Bản tóm tắt các khuyến nghị chính sách ưu tiên rút ra từ các nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới

**NGÂN HÀNG THẾ GIỚI**

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel. (84-4) 3934 6600

Fax (84-4) 3935 6597

Website: [www.worldbank.org.vn](http://www.worldbank.org.vn)