# NHỮNG ĐIỂM MỚI, ĐỘT PHÁ TRONG CHỦ TRƯƠNG CỦA ĐẢNG NHẰM HOÀN THIỆN THỂ CHẾ, PHÁT HUY NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI, TẠO ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

***PGS.TS. Nguyễn Hồng Sơn***

***Phó Trưởng Ban Kinh tế Trung ương***

**Tóm tắt**

Bám sát Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa Xã hội (Sửa đổi, bổ sung năm 2011), Hiến pháp năm 2013, kế thừa, phát triển và cụ thể hoá các chủ trương của Đảng về quản lý và sử dụng đất qua các kỳ Đại hội, nhất là Đại hội XIII trong bối cảnh mới, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Khoá XIII về "*Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*" (Gọi tắt là Nghị quyết số 18-NQ/TW hay Nghị quyết) có nhiều điểm mới, đột phá[1].

Những điểm mới này được thể hiện xuyên suốt trong nội dung của Nghị quyết, từ quan điểm, mục tiêu đến nhiệm vụ, giải pháp và tổ chức thực hiện nhưng tựu chung lại **ở ba điểm mới lớn, cơ bản.** Đó là, Nghị quyết định hướng: (i) Nâng cao vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất; (ii) Nâng cao vai trò đại diện chủ sở hữu và năng lực quản lý của Nhà nước về đất đai; kiên quyết phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai; (iii) Đảm bảo hài hoà trong lợi ích giữa người dân, nhà đầu tư và Nhà nước, trong đó người dân là trung tâm và không để ai bị bỏ lại phía sau. Đây cũng chính là những yêu cầu lớn đặt ra đối với việc hoàn thiện thể chế, chính sách về đất đai.

Bài viết phân tích những điểm mới lớn, đột phá này và làm rõ những yêu cầu trong chủ trương của Đảng đối với hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý và sử dụng đất, phát huy nguồn lực đất đai, tạo động lực phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

*Từ khóa: chủ trương, thể chế, đất đai, quản lý, sử dụng đất*

[1] Xét trên giác độ các điểm mới cụ thể, Nghị quyết đưa ra định hướng không chỉ nhằm giải quyết cơ bản những tồn tại, vướng mắc kéo dài do lịch sử để lại (như đất có nguồn gốc từ nông lâm trường quốc doanh; đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số; đất tôn giáo; đất của các cơ sở sản xuất, đơn vị sự nghiệp đã di dời ra khỏi trung tâm các đô thị lớn; đất sau cổ phần hoá…); những vấn đề mới phát sinh trong bối cảnh mới (như đất quốc phòng, an ninh kết hợp với hoạt động lao động sản xuất và xây dựng kinh tế; đất sử dụng đa mục đích; đất lấn biển…) mà còn phải tạo động lực để nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao với các định hướng mới trong quy hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; hỗ trợ, bồi thường, tái định cư, thu hồi đất; giá đất; tài chính đất đai; cải cách hành chính; nâng cao năng lực quản lý đất đai...

**1. Nghị quyết số 18-NQ/TW định hướng nâng cao vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất**

Đất đai là tài nguyên hữu hạn, là nguồn lực rất quan trọng cho phát triển. Do đó, để có thể phát huy được cao nhất nguồn lực đất đai, để đất đai mang lại giá trị cao nhất, nguồn lực này cần được phân bổ cho những ngành, lĩnh vực sử dụng hiệu quả nhất, cho những người sử dụng hiệu quả nhất, qua đó thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Lý thuyết và thực tiễn đều cho thấy, thị trường là cơ chế hữu hiệu nhất để thực hiện điều này. Vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất được nâng cao còn giúp tăng cường tính công khai, minh bạch của thị trường, qua đó thị trường sẽ hoạt động hiệu quả hơn và Nhà nước cũng sẽ có đầy đủ hơn các tín hiệu để quản lý và điều tiết thị trường hoạt động hiệu quả.

Định hướng nâng cao vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất trong Nghị quyết số 18-NQ/TW được thể hiện ở những điểm cụ thể cơ bản sau:

*Thứ nhất*, Nghị quyết đặt ra yêu cầu đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách về quản lý và sử dụng đất phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

*Thứ hai*, Nghị quyết khẳng định "*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý"* đồng thời chỉ rõ tính tài sản của quyền sử dụng đất*:"Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt nhưng không phải quyền sở hữu*". Điều này sẽ giúp cho đất đai có thể vận hành được trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

*Thứ ba*, Nghị quyết định hướng mở rộng quyền tiếp cận đất đai đối với người dân và doanh nghiệp. Cụ thể là mở rộng hạn mức và đối tượng được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp; quy định việc giao và cho thuê đất chủ yếu được thực hiện thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất[2]; bỏ khung giá đất và quy định có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường[3]; tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa doanh nghiệp và người dân trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất

[2] Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định trường hợp giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất không quy định các trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất. Báo cáo kiểm toán cho thấy, công tác giao đất tại nhiều địa phương còn bất cấp, hạn chế, trong đó chủ yếu là giao đất theo hình thức chỉ định, không đấu giá quyền sử dụng đất, ban hành văn bản công nhận chủ đầu tư theo hình thức chỉ định, vi phạm Luật Đấu thầu (Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW số 599/BC-KTNN ngày 10/6/2021 của Kiểm toán Nhà nước).

[3] Chính phủ quy định khung giá đất và khung giá đất được điều chỉnh 5 năm một lần. Trên cơ sở khung giá đất, các địa phương xây dựng bảng giá đất để các cá nhân, tổ chức thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với nhà nước. Giá trị bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được xác định dựa trên giá đất cụ thể theo các phương pháp định giá khác nhau (tùy thuộc vào quy mô, giá trị của mảnh đất). Do nhiều nguyên nhân khác nhau, giá đất được xác định để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thường thấp hơn so với giá thị trường. Đây là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng khiếu nại, khiếu kiện gia tăng và nguy cơ tham nhũng, tiêu cực.

để thực hiện các dự án về đô thị, nhà ở thương mại; sớm xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách để các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình có thể tham gia vào dự án đầu tư thông qua việc chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; xây dựng ngân hàng cho thuê đất nông nghiệp; đẩy mạnh thương mại hoá quyền sử dụng đất;...

**Hộp 1: Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng Ngân hàng đất đai và khuyến nghị cho Việt Nam**

Hiện nay, ở Việt Nam, nhu cầu mở rộng vùng nguyên liệu là rất quan trọng đối với các nhà đầu tư nông nghiệp. Tuy nhiên, các nhà đầu tư lại thiếu thông tin và khó tiếp cận với nguồn cung đất nông nghiệp. Trong khi đó, khoảng 10 triệu hộ nông dân đang được giao sử dụng phần lớn diện tích đất sản xuất nông nghiệp với phương thức sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ, phân tán, lao động thủ công là chủ yếu. Điều này đang khiến cho năng suất lao động, sức cạnh tranh và giá trị gia tăng của các sản phẩm nông nghiệp thấp. Tiềm năng đất nông nghiệp không được khai thác đầy đủ, kém hiệu quả, hoặc bị bỏ hoang. Lãng phí đất đai đang là điểm nghẽn của tái cơ cấu ngành nông nghiệp, gây khó khăn cho ứng dụng khoa học, công nghệ và cơ giới hóa.

Kinh nghiệm của một số nước châu Á như Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản và Thái Lan cho thấy việc cho thuê đất nông nghiệp được đảm bảo và được thực hiện một cách dễ dàng, không tốn kém sẽ tạo điều kiện cho tập trung đất nông nghiệp. Do vậy, khuyến nghị được đưa ra là: "*Trung tâm dịch vụ thuê đất*" để hỗ trợ việc thuê đất giữa nhà đầu tư nông nghiệp và người đang sử dụng đất sản xuất nông nghiệp cần được thành lập ở mỗi tỉnh nhằm thúc đẩy sản xuất nông nghiệp thương mại quy mô lớn. Cơ chế mới này sẽ đảm bảo được yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích của những người đang sử dụng đất nông nghiệp và ngăn chặn khả năng chiếm dụng đất của các nhà đầu tư nông nghiệp. "*Trung tâm Dịch vụ thuê đất*" sẽ không chỉ hoạt động như một nhà cung cấp dịch vụ giao dịch bất động sản, mà còn thực hiện chức năng đảm bảo an sinh xã hội. Do vậy, các Trung tâm này phải được vận hành dựa trên các nguyên tắc quản trị tốt về đất đai: (i) Đảm bảo công khai và minh bạch về thủ tục giao dịch thuê đất và các giao dịch đất đai được thực hiện theo giá thị trường; (ii) Có sự giám sát của Hiệp hội Nông dân và Hội đồng Nhân dân; (iii) Đảm bảo có trách nhiệm giải trình của các nhà đầu tư nông nghiệp và Ủy ban Nhân dân các cấp.

**Lựa chọn mô hình tổ chức**

Kinh nghiệm của một số nước[4] cho thấy sự cần thiết và tính hiệu quả của việc có một đơn vị độc lập để cung cấp quỹ đất cho các dự án, điều tiết cung cầu đất đai, sử dụng hiệu quả, minh bạch quỹ đất nhàn rỗi hoặc quỹ đất chưa được sử dụng đúng mục đích. Không quan trọng tên gọi của mô hình tổ chức này là "*Trung tâm dịch vụ thuê đất*" hay "*Ngân hàng đất đai*" hay "*Trung tâm Phát triển quỹ đất*" mà Chính phủ cần xác định rõ về mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của loại hình tổ chức này, đặc biệt là về chức năng cho thuê giữa nhà đầu tư nông nghiệp và những người đang sử dụng đất nông nghiệp. Tổ chức này cần có chức năng phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất như ngân hàng đất đai ở một số nước khác. Đối với đất nông nghiệp, "*Ngân hàng đất đai*" với vai trò trung gian giữa tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất và nhà đầu tư có nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp sẽ giúp thúc đẩy hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp. Ví dụ, mô hình ngân hàng đất trồng trọt của Nhật Bản hoạt động như sau:

[4] Nhật Bản, Canada, Anh, Úc, Mỹ, Hàn Quốc.

Tại Nhật Bản, vì sẽ rất khó khăn và đắt đỏ để khôi phục lại đất bỏ không nên Nhật Bản phát triển mô hình trung gian cho thuê đất trồng trọt để thuê đất trồng trọt từ chủ sở hữu đất và cho các đối tượng khác như các nông dân có tay nghề, các nông trang sản xuất quy mô lớn, các công ty nông nghiệp v.v. thuê lại để ngăn ngừa việc sử dụng đất trồng trọt không đúng và thúc đẩy việc sử dụng đất trồng trọt hiệu quả.

Xây dựng ngân hàng đất đai là một trong các giải pháp để tập trung quản lý và tối ưu hóa tiềm năng đất đai của quỹ đất nông nghiệp và phi nông nghiệp ở Việt Nam. Trên cơ sở các nội dung trình bày trên đây về quy định hiện hành đối với ngân hàng đất đai và quỹ phát triển đất đai, các biện pháp quản lý đất công hiệu quả, tối ưu hóa nguồn lực đất đai cho phát triển đô thị và sử dụng hiệu quả đất nông nghiệp bỏ hoang và kinh nghiệm từ các nước khác, có hai lựa chọn để xem xét về "*ngân hàng đất đai*" hoặc "*Trung tâm phát triển quỹ đất*" trong tương lai:

*Phương án thứ nhất,* kiện toàn mô hình tổ chức, chức năng nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất thành doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công ích trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, trong đó tăng cường chức năng ngân hàng phát triển quỹ đất đô thị, quỹ đất công và quỹ đất nông nghiệp, bao gồm cả chức năng của "*Trung tâm Dịch vụ thuê đất nông nghiệp*" trực thuộc qua các hình thức sau: (i) Thuê quyền sử dụng đất của người sử dụng đất; (ii) Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; (iii) Nhận ký gửi quỹ đất của người sử dụng đất; (iv) Nhận quỹ đất công ích do Ủy ban Nhân dân xã quản lý trong phạm vi dự kiến phát triển quỹ đất để tập trung, tích tụ đất đai cho sản xuất nông nghiệp; (iv) Chuyển đổi quyền sử dụng đất để tạo thành ô thửa tập trung (đối với những trường hợp nằm trong phạm vi dự án mà không thỏa thuận được).

*Phương án hai,* xem xét xu hướng quốc tế về tập trung hoá việc quản lý tài sản công và các nguồn thu từ những tài sản này vào các cơ quan quản lý chung hoặc chuyên ngành hoặc các doanh nghiệp nhà nước độc lập về hoạt động nhưng chịu trách nhiệm thông qua các biện pháp quản trị và báo cáo minh bạch. Theo đó, các mô hình tổ chức sau nên được xem xét: (i) Doanh nghiệp quản lý bất động sản cấp tỉnh trực thuộc Ủy ban Nhân dân tỉnh để quản lý đất và các công trình được giao sử dụng cho mục đích công hoặc phân loại là đất công dư thừa; (ii) Doanh nghiệp quản lý bất động sản trực thuộc Bộ Tài chính hoặc Bộ Tài nguyên và Môi trường để quản lý tất cả đất đai và tài sản công ở cấp Trung ương.

Trong giai đoạn trước mắt, cần tăng cường năng lực của Cục Quản lý công sản, Bộ Tài chính hoặc cơ quan tương đương tại Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Trung tâm Phát

triển quỹ đất ở các địa phương để quản lý, tư vấn và theo dõi việc quản lý đất công và nhà công mà không thay đổi vai trò của các cơ quan hiện tại về đất đai và công trình công cộng./.

***Nguồn:*** Theo Ngân hàng Thế giới (World Bank). **Xây dựng ngân hàng đất đai ở Việt Nam.** Tài liệu tóm tắt. Ngày 29/9/2021. (*Thực hiện theo yêu cầu của Ban Kinh tế Trung ương*).

Tất cả những điều kể trên sẽ giúp cho thị trường quyền sử dụng đất trở nên linh hoạt hơn, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc tập trung đất đai và ứng dụng công nghệ mới, tiên tiến trong sản xuất nông nghiệp, qua đó làm tăng hiệu quả sử dụng đất[5]; khắc phục tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp[6] và tâm lý "*sợ mất đất*" của người nông dân; tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp trong tiếp cận đất đai và chủ động hơn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh[7]; làm tăng tính công khai, minh bạch và hạn chế được tình trạng lạm dụng, tham nhũng, tiêu cực trong quản lý và sử dụng đất.

**2. Nghị quyết số 18-NQ/TW định hướng nâng cao vai trò đại diện chủ sở hữu và năng lực quản lý của Nhà nước về đất đai; kiên quyết phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai**

Đất đai không chỉ là tài nguyên hữu hạn, là nguồn lực quan trọng cho phát triển đất nước mà còn là lãnh thổ quốc gia, không gian sinh tồn của dân tộc. Do đó, đất đai không chỉ cần được quản lý và sử dụng hiệu quả mà còn cần được bảo vệ, được quản lý và sử dụng bền vững, đúng mục đích và tiết kiệm.

Nghị quyết nêu rõ đất đai thuộc sở hữu của toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Do vậy, việc nâng cao vai trò đại diện chủ sở hữu và năng lực quản lý của Nhà nước về đất đai có ý nghĩa rất quan trọng, đảm bảo việc quản lý và sử dụng đất vì lợi ích chung của toàn dân và để nhân dân

[5] Quá trình tập trung, tích tụ đất nông nghiệp diễn ra chậm, ruộng đất manh mún. Đất nông nghiệp chủ yếu là quy mô nhỏ với khoảng 78 triệu thửa ruộng lớn nhỏ, khác nhau, trung bình mỗi hộ có khoảng 2,5 thửa với diện tích khoảng 0,5 ha; chỉ có khoảng 10% số hộ có thửa liền bờ nhau; tỷ lệ hộ sử dụng đất trên 5 ha chỉ khoảng 3% trong tổng số 8,8 triệu hộ nông nghiệp. Doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp chỉ chiếm khoảng 1% trong số doanh nghiệp cả nước.

[6] Tình trạnh bỏ hoang ruộng không sản xuất diễn ra trên 20 Tỉnh, Thành trong cả nước, tập trung nhiều ở vùng Bắc Trung bộ (Chiếm 50% trong tổng số các trường hợp bỏ ruộng trong cả nước) và đồng bằng sông Hồng, (31,2%); đất bỏ hoang chủ yếu là đất trồng lúa. Nếu như năm 2013, tổng diện tích đất bỏ hoang của 5 tỉnh ở vùng đồng bằng sông Hồng (Hà Nam, Hải Dương, Bắc Ninh, Nam Định và Thái Bình) là 1.063 ha (Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) thì đến năm 2018 (sau 5 năm) con số này đã là 2.398 ha, tăng 2,3 lần. Tổng diện tích ruộng bị bỏ hoang chiếm từ 0,3 đến 2,4% trong tổng diện tích đất lúa mỗi tỉnh. Báo cáo chuyên đề: "*Đổi mới cơ chế, chính sách trong việc khai thác, phát huy nguồn lực đất đai phục vụ phát triển kinh tế - xã hội*" của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

[7] Một trong những nguyên nhân khiến cho đất đai bị bỏ hoang là việc áp dụng chính sách miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp. Ở nhiều địa phương, người nông dân sẵn sàng bỏ ruộng đất hoang hóa, nhưng vì không phải chịu thuế nên họ vẫn nắm giữ đất, họ cũng không có động lực phải trả hay khai thác. Định hướng cho phép người dân có thể tham gia với nhà đầu tư thông qua việc chuyển nhượng hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất nhưng có thể người dân vẫn sợ mất đất, hay sợ doanh nghiệp làm ăn thua lỗ dẫn đến mất đi kế sinh nhai. Khi có ngân hàng cho thuê đất nông nghiệp thì người dân hoàn toàn có thể yên tâm cho ngân hàng thuê đất và khi đó đất đai sẽ được góp để cho doanh nghiệp thuê. Điều này còn giúp cho doanh nghiệp có thể đầu tư mở rộng sản xuất, ứng dụng được công nghệ cao trong sản xuất, qua đó làm tăng hiệu quả sử dụng đất.

có thể tiếp cận, sử dụng đất công bằng, công khai, hiệu quả và bền vững. Khi vai trò đại diện chủ sở hữu và năng lực quản lý của Nhà nước về đất đai được nâng cao thì đất đai sẽ được quản lý và sử dụng một cách minh bạch, công khai, có trách nhiệm giải trình và quản lý của Nhà nước sẽ hiệu lực, hiệu quả hơn; thị trường bất động sản sẽ được điều tiết để phát triển lành mạnh hơn, hiệu quả hơn. Đồng thời, tính kỷ luật, kỷ cương trong quản lý và sử dụng đất cũng sẽ được nâng cao hơn. Qua đó, giúp giảm thiểu tiêu cực, lãng phí, tham nhũng trong quản lý và sử dụng đất.

Định hướng nâng cao vai trò đại diện chủ sở hữu và năng lực quản lý của Nhà nước về đất đai được thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

*Thứ nhất*, Nghị quyết nêu rõ ý nghĩa của sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý cũng như cụ thể hoá sự thống nhất quản lý của Nhà nước về đất đai.

Sở hữu toàn dân về đất đai không tách rời sự quản lý thống nhất của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu. Thực hiện sở hữu toàn dân là để đảm bảo đất đai được quản lý và sử dụng vì lợi ích chung của toàn dân, nhân dân được tạo điều kiện tiếp cận, sử dụng đất công bằng, công khai, hiệu quả và bền vững. Nhà nước thống nhất quản lý về đất đai là quản lý theo lãnh thổ quốc gia, bao gồm cả diện tích, chất lượng, giá trị kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, môi trường; phân công hợp lý giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương, đồng thời có sự phân cấp, phân quyền phù hợp, hiệu quả đối với địa phương.

*Thứ hai*, đổi mới, nâng cao chất lượng công tác quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất[8]. Đặc biệt, Nghị quyết nêu rõ: "*Nhà nước bảo đảm đủ nguồn lực để lập quy hoạch sử dụng đất và các quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất*".

Trên thực tế, trong thời gian qua, đã có nhiều địa phương huy động nguồn lực xã hội hóa để thực hiện công tác quy hoạch. Cụ thể, những địa phương này nhận tài trợ quy hoạch từ các nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp. Điều này, *một mặt*, góp phần giúp cho quy hoạch sát với yêu cầu của thị trường và khắc phục được việc thiếu kinh phí cho lập quy hoạch, nhất là ở những địa phương còn nhiều khó khăn. *Mặt khác*, việc nhận tài trợ quy hoạch từ nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp còn chứa đựng rủi ro lạm dụng và tiêu cực, nhất là khi nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp tài trợ quy hoạch "*nắn*" quy hoạch theo hướng có lợi cho họ. Việc Nhà nước đảm bảo đủ kinh phí để thực hiện quy hoạch sẽ giúp giảm thiểu được việc lạm dụng

[8] Quy hoạch sử dụng đất phải có tầm nhìn dài hạn, đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ; kết hợp giữa chỉ tiêu các loại đất gắn với không gian, phân vùng sử dụng đất, hệ sinh thái tự nhiên, thể hiện thông tin đến từng thửa đất.

quy hoạch để trục lợi, qua đó, nâng cao được hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất.

*Thứ ba*, có chế tài đồng bộ, cụ thể để xử lý những trường hợp đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng không đưa đất và sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng[9]. Kiên quyết thu hồi đất của tổ chức, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp sử dụng không đúng mục đích, nhất là tại các vị trí có lợi thế, có khả năng sinh lời cao, ngăn chặn thất thoát vốn tài sản nhà nước[10].

*Thứ tư*, kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về đất đai tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, đồng bộ, thống nhất; nâng cao năng lực, trình độ cán bộ, công chức ngành quản lý đất đai; đẩy mạnh cải cách hành chính; ứng dụng công nghệ hiện đại và chuyển đổi số trong quản lý nhà nước về đất đai, trọng tâm là xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin về đất đai, tập trung, thống nhất và hiện đại.

Cơ sở dữ liệu về đất đai phải được xây dựng đồng bộ, thống nhất không chỉ về số lượng, chất lượng, diện tích mà cả về giá trị, lịch sử giao dịch. Một khi cơ sở dữ liệu về đất đai được số hóa thì có thể dễ dàng theo dõi được sự thay đổi, bao gồm cả sự thay đổi về giá trị và sự chuyển dịch về đất đai giữa các bên liên quan. Mọi giao dịch về đất đai sẽ trở nên minh bạch, cụ thể và trực quan. Điều này sẽ giúp Nhà nước thực hiện tốt hơn chức năng đại diện chủ sở hữu về đất đai thông qua việc cung cấp thông tin, báo cáo và thực hiện trách nhiệm giải trình. Đồng thời, hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước cũng sẽ được nâng cao khi Nhà nước có đủ thông tin để ra các quyết định về quản lý.

*Thứ năm*, tăng cường phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước về đất đai gắn liền với điều kiện thực thi và kiểm soát, giám sát quá trình thực hiện. Nghị quyết đặt ra yêu cầu tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, vai trò của các bên liên quan trong quản lý và sử dụng đất, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu; đổi mới, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của Đảng; thanh gia, giám sát, kiểm soát của Nhà nước; nâng cao vai trò của cơ quan tư pháp trong giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; tăng cường vai trò giám sát của Quốc

---

[9] Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, tính đến tháng 6/2021, kết quả kiểm tra, rà soát các dự án, công trình đã được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; có thông báo thu hồi đất; có chủ trương đầu tư nhưng không sử dụng đất hoặc chậm đưa đất vào sử dụng là 3.790 dự án, công trình với tổng diện tích là 219.991,80 ha. Một bộ phận người dân giàu lên nhanh chóng, mua bán đầu cơ đất đai, nhà ở trong các dự án bất động sản nhưng không sử dụng tạo nên những khu đô thị không có người ở, nhà bỏ hoang.

[10] Việc quản lý quỹ đất của doanh nghiệp trước và sau cổ phần hóa, xác định giá trị quyền sử dụng đất (trong đó có lợi thế vị trí địa lý) để đưa vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa còn bất cập, có trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất tại một số vị trí đắc địa không phù hợp với phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt. Việc bán tài sản trên đất, đặc biệt là chuyển quyền sử dụng đất đã và đang gây thất thoát tài sản nhà nước. Năm 2020, theo số liệu của Thanh tra Chính phủ, toàn ngành thanh tra đã phát hiện hành vi vi phạm về kinh tế 64.551 tỷ đồng, 7.077 ha đất; kiến nghị thu hồi 26.007 tỷ đồng và trên 1.174 ha đất; xuất toán, loại khỏi giá trị quyết toán do chưa thực hiện đúng quy định và đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét xử lý 38.544 tỷ đồng, 5.903 ha đất (https://baodautu.vn/xu-ly-tai-san-cong-tap-trung-vao-nha-dat-d143862.html).

hội, các bên liên quan và nhân dân. Tất cả những điều đó sẽ giúp nâng cao tính linh hoạt, chủ động, sáng tạo của địa phương, nhưng đồng thời cũng giúp phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực.

*Thứ sáu*, tập trung nguồn lực đầu tư cho công tác điều tra, đánh giá tài nguyên đất; thống kê, kiểm kê đất đai; giám sát sử dụng đất; bảo vệ, cải tạo và phục hóa đất[11]. Điều này sẽ góp phần giúp cho đất đai được quản lý và sử dụng tiết kiệm hơn và bền vững hơn.

**3. Nghị quyết số 18-NQ/TW đặt ra yêu cầu đảm bảo hài hoà trong lợi ích giữa người dân, nhà đầu tư và Nhà nước, trong đó người dân là trung tâm và không để ai bị bỏ lại phía sau.**

Điều này sẽ giúp giảm tình trạng khiếu nại, khiếu kiện, tranh chấp, tố cáo về đất đai[12]; khắc phục tình trạng đất đai bị hoang hóa, sử dụng không đúng mục đích; đồng thời, sẽ góp phần đảm bảo tính xã hội chủ nghĩa trong quản lý và sử dụng đất. Qua đó, hiệu quả quản lý và sử dụng đất sẽ được nâng cao hơn.

Yêu cầu đảm bảo sự hài hoà trong lợi ích giữa người dân, nhà đầu tư và Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất, trong đó người dân là trung tâm, không để ai bị bỏ lại phía sau, được thể hiện ở một số điểm cơ bản sau:

*Thứ nhất*, quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, mục đích, phạm vi thu hồi đất, điều kiện, tiêu chí cụ thể việc Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà phải tái định cư thì phải thực hiện tái định cư trước khi thu hồi đất. Đồng thời, phải đảm bảo được sinh kế cho người dân. Cụ thể là hỗ trợ người dân trong việc đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất.

Thực tế cho thấy, trong thời gian qua, một số địa phương chưa thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất như chưa xây dựng khu tái định cư trước khi quyết định thu hồi đất hoặc đã xây dựng nhưng vị trí không thuận lợi, kết cấu hạ tầng thiếu đồng bộ, không phù hợp với phong tục, tập quán của người có đất bị thu hồi; thiếu quyết liệt trong chỉ đạo tổ chức thực hiện và phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm

[11] Kết quả điều tra, đánh giá đất đai do các cơ quan ở Trung ương thực hiện cho thấy có tới 11,838 triệu ha hay 35,7% quỹ đất đai của cả nước đã bị thoái hóa, làm suy giảm sức sản xuất và hiệu quả sử dụng đất. Xuất hiện tình trạng ô nhiễm kim loại nặng trong đất vượt ngưỡng quy định ở một số khu vực có hoạt động sản xuất công nghiệp, làng nghề. Hiện tượng xâm nhập mặn tại các vùng cửa sông, thoái hóa đất do xói mòn rửa trôi tại vùng đồi núi có xu hướng tăng, đặc biệt là hiện tượng mặn hóa, phèn hóa, xâm thực mặn ở các cửa sông và vùng đồng bằng sông Cửu Long. Hiện tượng sa mạc hoá xảy ra ở khu vực miền Trung.

[12] Số vụ án liên quan tới đất đai chiếm trên 70% số vụ án được xét xử hàng năm. Các vụ việc tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai vẫn chiếm 60% trong tổng số số đơn thư khiếu nại. Các kiến nghị đối với sai phạm trong quản lý, sử dụng đất đai nhất là tại một số Tổng công ty, Tập đoàn lớn của Nhà nước…còn kéo dài, khó xử lý dứt điểm.

trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Phần lớn các địa phương chưa quan tâm đúng mức đến tạo việc làm hoặc chuyển đổi nghề cho người có đất bị thu hồi trong độ tuổi lao động, chưa bảo đảm sinh kế lâu dài cho người dân. Hậu quả là người dân mất đi sinh kế, đời sống thấp hơn so với trước nên mới dẫn đến việc khiếu nại, khiếu kiện. Một khi lợi ích của người dân có đất bị thu hồi được đảm bảo bằng hoặc cao hơn so với nơi ở cũ thì người dân sẽ cảm thấy không bị thiệt thòi, qua đó giúp giảm khiếu nại, khiếu kiện và những tiêu cực khác trong quản lý và sử dụng đất.

*Thứ hai*, chính sách tài chính về đất đai phải bảo đảm hài hoà trong lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư; nghiên cứu có chính sách điều tiết chênh lệch địa tô, bảo đảm công khai, minh bạch.

Nghị quyết đưa ra định hướng: "*Quy định mức thuế cao hơn đối với người sử dụng nhiều diện tích đất, nhiều nhà ở, đầu cơ đất, chậm sử dụng đất, bỏ đất hoang*". Nhưng, đồng thời Nghị quyết cũng đặt ra yêu cầu: "*Có chính sách ưu đãi thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phù hợp với lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư; đối với hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, gia đình người có công với cách mạng; những địa phương được quy hoạch sản xuất nhằm bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ các loại rừng, nhất là rừng phòng hộ, rừng đặc dụng…*".

Như vậy, những người sử dụng nhiều nhà, đất và đầu cơ đất đai sẽ phải chịu mức thuế cao hơn, còn những người trong tình trạng yếu thế hay có những trách nhiệm mang tính quốc gia, cộng đồng thì sẽ có những chính sách đảm bảo cho họ có cơ hội tiếp cận và sử dụng đất tốt hơn. Thêm vào đó, do thuế là vấn đề rất phức tạp, nhạy cảm, liên quan đến mọi người dân, tổ chức và hộ gia đình, nên Nghị quyết đặt ra yêu cầu rà soát chính sách, pháp luật về thuế sử dụng đất, trên cơ sở đó, xây dựng, hoàn thiện chính sách về thuế sử dụng đất theo thông lệ quốc tế nhưng phải phù hợp với điều kiện hoàn cảnh của Việt Nam (trình độ phát triển và điều kiện cụ thể) và theo một lộ trình thích hợp. Đây chính là sự hài hòa trong lợi ích giữa người dân, Nhà nước, nhà đầu tư và đảm bảo không để ai bị bỏ lại phía sau. Điều này cũng sẽ giúp giảm khiếu nại, khiếu kiện và đất đai cũng sẽ được quản lý, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả hơn.

*Thứ ba*, bên cạnh định hướng về sớm xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách để các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình có thể tham gia vào dự án đầu tư thông qua việc chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất như đã trình bày ở trên, Nghị quyết còn đưa ra yêu cầu có quy định cụ thể việc khai thác hiệu quả quỹ đất vùng phụ cận các công trình kết cấu hạ tầng và chính sách ưu tiên cho người có đất ở bị thu hồi được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật; quy định về xây dựng cơ chế góp quyền sử

dụng đất, điều chỉnh lại đất đai đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn.

**Hộp 2: Góp đất, điều chỉnh lại đất đai: Kinh nghiệm quốc tế và lợi ích**

Thu hồi đất phải gắn với quy định về lợi ích cho các đối tượng bị ảnh hưởng, ví dụ cho phép người sử dụng đất trở thành chủ dự án và đối tượng hưởng lợi trực tiếp. Trong thực tế, nhiều dự án phát triển kinh tế- xã hội có những giải pháp không cần áp dụng cơ chế thu hồi đất. Một trong số đó chính là giải pháp "*góp đất, điều chỉnh lại 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. Đây cũng là một trong những công cụ để thu hồi giá trị tăng thêm từ đất, qua đó phát huy những nguồn tài chính cho phát triển hạ tầng.

**1. Kinh nghiệm quốc tế**

Cơ chế "*góp đất, điều chỉnh lại đất đai*" đã chứng tỏ được tính hiệu quả 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.

**Tại Nhật Bản**, cuối năm 2006, có 11.808 dự án bao gồm tổng diện tích 394.484 ha đất (chiếm tới 33% các khu vực 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.

**Tại Hàn Quốc**, Chính quyền thành phố Seoul đã có được 11.478 ha đất đô thị trong giai đoạn 1950-1980, chiếm khoảng 40% đất đô thị ở Seoul, được nâng cấp bằng việc thực hiện tổng số 41 dự án góp đất, điều chỉnh đất đai trên diện rộng.

**Đài Loan, Malaixia và Inđônêxia** 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, điều chỉnh lại đất đai*" này với tên gọi là "*cơ chế quy hoạch thị trấn*" và cũng thu được các thành công trên phạm vi rộng.

**Tại Việt Nam**, từ 2015, Ngân hàng Thế giới đã cung cấp trợ giúp kỹ thuật cho UBND thành phố Trà Vinh, tỉnh Trà Vinh để thực hiện một dự án thí điểm áp dụng cơ chế góp đất, điều chỉnh lại đất đai để nâng cấp đô thị tại phường 7. Đến đầu năm 2018, quy hoạch đô thị gắn với điều chỉnh lại đất đai đã được thiết kế và được trên 90% cộng đồng dân cư đồng thuận. Tuy nhiên, vì chưa có khuôn khổ pháp lý phù hợp nên việc thẩm định và phê duyệt đã gặp rất nhiều khó khăn. Quy định về cơ chế góp đất, điều chỉnh lại đất đai cũng đã được Ban Soạn thảo Luật Quản lý phát triển đô thị đưa vào dự thảo luật.

**2. Những lợi ích**

Việc áp dụng cơ chế "*góp đất, điều chỉnh lại đất đai*" đảm bảo cho những người sử dụng đất cũ vẫn duy trì được quyền sửa dụng của mình đối với đất đai, vì vậy không cần phải thu hồi đất. Họ sẽ phải sử dụng một phần đất để đóng góp cho phát triển hạ tầng và để bán nhằm chi trả một phần hoặc toàn bộ chi phí dự án. Đổi 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. Việc thực hiện cơ chế này sẽ giúp giải quyết những vướng mắc trong quản lý và sử dụng đất như:

(i) Ngăn chặn quá trình đô thị hóa tự phát, chắp vá hoặc 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);

(ii) 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;

(iii) Tạo nền tảng cho kết nối đô thị và mở rộng hợp lý mạng lưới giao thông;

(iv) Đảm bảo cho người sử dụng đất ở nông thôn được tham gia và hưởng lợi công bằng các lợi ích của quá trình đô thị hóa, khi họ vẫn giữ được quyền sử dụng đối với mảnh đất của mình nhờ giải pháp này, nếu dự án được quản trị tốt và thực hiện minh bạch;

(v) Cơ chế này có thể được áp dụng không chỉ cho chỉnh trang hoặc phát triển đô thị mà còn áp dụng để tích tụ đất nông nghiệp nhằm khắc phục tình trạng manh mún đất đai, ví dụ như Chương trình xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam. Cơ chế "*góp đất, điều chỉnh lại đất đai*" được xem như công cụ cơ bản để sắp xếp quỹ đất cho xây dựng nông thôn mới. Cùng với khung quản trị minh bạch và phù hợp, quy định này có thể trở thành một công cụ cần thiết để phát triển đô thị, xây dựng nông thôn mà Nhà nước không cần phải thu hồi đất bắt buộc./.

***Nguồn:*** Theo Ngân hàng Thế giới (World Bank). **Báo cáo chuyên đề Việt Nam 2035: Khuyến nghị về sửa đổi Luật Đất đai 2013 vì sự phát triển bền vững**. Tháng 5 năm 2019.

Như vậy, những điểm mới lớn, đột phá kể trên cũng chính là những yêu cầu lớn trong chủ trương của Đảng đối với việc hoàn thiện thể chế, chính sách về đất đai, trong đó trọng tâm là sửa đổi Luật đất đai năm 2013 và các luật khác có liên quan, đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ. **Đây cũng chính là yêu cầu phải xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý và sử dụng đất.**

Việc thể chế hoá chủ trương mới của Đảng về quản lý và sử dụng đất sẽ tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ và thống nhất, bảo đảm cho Nhà nước có đầy đủ công cụ pháp lý để thực hiện quyền và nghĩa vụ đại diện chủ sở hữu, chủ thể sử dụng đất; hạn chế được tiêu cực, lạm dụng. Vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất được nâng lên sẽ giúp cho đất đai được phân bổ hợp lý và hiệu quả hơn. Tất cả những điều đó cùng với việc bảo đảm được hài hoà trong lợi ích giữa người dân, nhà đầu tư và Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất sẽ giúp giảm thiểu được lãng phí, tiêu cực; giảm tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến đất đai; đất đai sẽ được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững hơn, qua đó góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Nghị quyết số 18-NQ/TW với những chủ trương mới của Đảng về quản lý và sử dụng đất cùng với sự quán triệt và thống nhất cao trong nhận thức của cán bộ, đảng viên và nhân dân, chắc chắn sẽ nhanh chóng đi vào cuộc sống và có vai trò to lớn trong tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao./.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO


1. **Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa Xã hội**.
2. https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-bo-sung-phat-trien-nam-2011-1528.
3. **Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.** Tập I, II. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật. Năm 2021.
4. **Nghị quyết số 18-NQ/TW** ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương khoá XIII về "*Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*". https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-so-18-nq-tw-ve-quan-ly-su-dung-dat-119220626155609824.htm.
5. **Hiến pháp 2013.** Nhà xuất bản Lao động. Năm 2017.
6. **Luật Đất đai 2013.** Nhà xuất bản Lao động. Năm 2020.
7. Ban Tuyên giáo Trung ương (2022). **Tài liệu nghiên cứu các văn kiện Hội nghị lần thứ năm, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII**. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật, Tháng 7 năm 2022 (*Dành cho cán bộ chủ chốt và báo cáo viên*).
8. Ngân hàng Thế giới (World Bank). **Báo cáo chuyên đề Việt Nam 2035: Khuyến nghị về sửa đổi Luật Đất đai 2013 vì sự phát triển bền vững**. Tháng 5 năm 2019.
9. Ngân hàng Thế giới (Word Bank). **Xây dựng Ngân hàng đất đai ở Việt Nam.** Tài liệu tóm tắt. Ngày 29 tháng 9 năm 2021 (*Thực hiện theo yêu cầu của Ban Kinh tế Trung ương*).