

# NHỮNG BẤT CẬP TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI HIỆN NAY

THS NGUYỄN THỊ PHƯƠNG\*

## 1. Thực trạng quản lý nhà nước về đất đai.

Sau gần ba năm thi hành *Luật Đất đai* năm 2003, các quan hệ trong quản lý và sử dụng đất đai ở nước ta ngày càng hiệu quả và phù hợp hơn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá (CNH, HĐH) đất nước. Tuy nhiên, hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai vẫn tồn tại nhiều bất cập, có thể xem xét vấn đề này ở một số lĩnh vực sau:

*Thứ nhất*, Điều 36, 37 *Luật Đất đai* năm 2003 cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền *giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng và thu hồi đất*, tạo điều kiện cho việc tập trung ruộng đất, phân công lại lao động xã hội, phục vụ cho sự nghiệp CNH, HĐH đất nước; bảo đảm lợi ích kinh tế của người sử dụng đất; thúc đẩy các chính sách đất đai bình đẳng, sử dụng có hiệu quả; tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, thực hiện phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương trong QLNN về đất đai theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, những quyết định về giao đất, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người có thẩm quyền thời gian qua cũng chưa đáp ứng yêu cầu chung của QLNN. Tính từ năm 2000-2005, cả nước có 366,4 nghìn ha đất nông nghiệp chuyển sang đất phi nông nghiệp, riêng đất trồng lúa năm 2000 có 4,268 triệu ha, đến hết năm 2005, diện tích này đã giảm 318,4 nghìn ha. Đất lâm nghiệp có 11,5754 triệu ha (năm

2000), giảm 135,1 nghìn ha (năm 2005)<sup>1</sup> và bị tàn phá nặng nề ở hầu hết các tỉnh có rừng. Việc giao đất, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để phục vụ cho các nhu cầu phát triển, nhất là việc xây dựng cơ sở hạ tầng các khu công nghiệp, khu đô thị tại nhiều địa phương cũng chưa được cân nhắc cụ thể. Việc sử dụng đất trong các khu công nghiệp, như Khu công nghiệp Daewoo - Hanel của Hà Nội được thành lập từ 1996 với tổng diện tích là 200 ha, nhưng đến nay mới cho thuê được 5 ha; Khu công nghiệp Nomura Hải Phòng với diện tích được giao là 153 ha, mới cho thuê được 39 ha; Khu công nghiệp Mỹ Xuân B1 Bà Rịa - Vũng Tàu với quy mô là 226 ha, đến nay cũng mới cho thuê được 20 ha<sup>2</sup>. Việc sử dụng đất ở tại những khu đô thị mới cũng chưa mang lại hiệu quả như giá cả, chính sách bán nhà, giao đất... chưa phù hợp.

*Thứ hai*, Điều 33, 34, 39, 40, 41, 43, 44 *Luật Đất đai* năm 2003 quy định các trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất có thu tiền và không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất. Song trên thực tế, không ít các cơ quan có thẩm quyền, người có thẩm quyền đã dựa vào những quy định đó để giao đất, cho thuê đất một cách tùy tiện, trái pháp luật; làm cho tình hình quản lý và sử dụng đất ở nhiều nơi diễn biến phức tạp, sai phạm xảy ra ở nhiều nơi, với nhiều cấp độ như sai về đối tượng được giao đất cũng như về nội

\* Học viện Hành chính Quốc gia.

dung trong quyết định giao đất. Đặc biệt, vụ giao 122 ha đất công của UBND thị xã Bạc Liêu<sup>3</sup>, vụ giao đất làm nhà ở cho người dân tại Quán Nam, Hàng Kênh (Hải Phòng) gây hậu quả nghiêm trọng trong quản lý đất đai. Trong lĩnh vực thực hiện các dự án có sử dụng đất tại nhiều địa phương, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng phát hiện hàng loạt sai phạm. Đơn cử tại quận Bình Tân (TP. Hồ Chí Minh), nhiều tổ chức được giao đất nhưng lại cho thuê lại hạ tầng cơ sở để thu lợi hàng tỉ đồng như Công ty TNHH chế biến thực phẩm Việt Ân; Công ty sản xuất - kinh doanh Hai Thành cho 13 tổ chức khác thuê đất thu lợi trên 22 tỉ đồng; Chi cục trưởng Chi cục Thuế Bình Chánh trước đây kí quyết định không đúng thẩm quyền miễn tiền sử dụng đất thuê cho các tổ chức thuê đất lên tới 700 triệu đồng<sup>4</sup>.

Trong lĩnh vực thu hồi, bồi thường đất đai cũng tồn tại nhiều bất cập. Khoản 2 Điều 39 Luật Đất đai năm 2003 quy định: *“Trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư”*. Trên thực tế, không ít địa phương; trong đó, có một bộ phận cán bộ, công chức đã không thực hiện đúng các quy định về thu hồi đất. Có những trường hợp sau khi thu hồi, nhiều diện tích đất công đã được phù phép và giao cho những người thân của những cán bộ có chức, có quyền, thậm chí dùng những mảnh đất của Nhà nước để “mua quan, bán chức” hoặc trục lợi. Vụ thu hồi 32 ha đất của UBND huyện Đông Phú, thị xã Đông Xoài, tỉnh Bình Phước để xây dựng trung tâm hành chính huyện là một ví dụ điển hình. Sau khi thu hồi đất, chính quyền huyện lại không sử dụng theo đúng mục đích thu hồi mà lại phân lô và giao cho các cán bộ trong Thường vụ Huyện uỷ để sử

dụng<sup>5</sup>. Trong quá trình thu hồi đất nhiều địa phương cũng không áp dụng đúng pháp luật về việc đền bù, hỗ trợ, tái định cư. Tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03-12-2004 quy định: *“Người bị thu hồi đang sử dụng vào mục đích nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi; trường hợp bồi thường bằng việc giao đất mới hoặc bằng nhà, nếu có chênh lệch về giá trị, thì phần chênh lệch đó được thực hiện thanh toán bằng tiền”*. Nhưng tại nhiều địa phương, khi bồi thường vẫn áp dụng theo quy định tại Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24-4-1998 đã hết hiệu lực, giá đền bù lại quá thấp, nhất là giữa các trường hợp có điều kiện giống nhau về sử dụng đất trong cùng một dự án, không phù hợp với thực tế.

Những vấn đề trên cho thấy, chính quyền các cấp, các ngành chưa nhận thức đúng về tầm quan trọng của hoạt động quản lý đất đai, nhất là khi đã có chủ trương về việc giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất. Vì vậy, khi thực hiện chức năng quản lý, nhiều nơi do giá trị của đất đai đem lại nguồn lợi quá lớn, nên việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất là cả một quy trình khép kín không mang tính công khai, thiếu dân chủ dẫn tới việc giải quyết không đúng chính sách, không đúng pháp luật, gây hậu quả nghiêm trọng đến tình hình ổn định xã hội và an ninh quốc gia. Bên cạnh đó, hoạt động giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất còn nặng về thủ tục hành chính, thiếu sự kiểm tra xem xét sau khi có quyết định giao đất, cho thuê đất, nhất là đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất. Tình trạng này xuất phát từ chỗ do mối quan hệ “song trùng, trực thuộc” giữa các cơ quan QLNN, nên đã tạo ra sự nể nang, e ngại, sợ “va chạm”, chưa

có cơ chế xử lý những tiêu cực trong hoạt động quản lý đất đai, trong khi đó, các cơ quan “đại diện nhân dân”, các tổ chức xã hội lại chưa thực hiện tốt chức năng giám sát để bảo vệ lợi ích của người dân.

*Thứ ba, Luật Đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 của Chính phủ đã xác định rõ ràng, cụ thể hoạt động quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng (QH, KHSD) đất của các cấp, các ngành.*

Thực tiễn, việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất..., ở nhiều địa phương vẫn thể hiện sự tùy tiện, không tuân thủ các tiêu chí từ việc lập QH, KHSD, đến việc điều chỉnh lại QH, KHSD đất đã được công bố giữa các cấp (trung ương với cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã), các ngành (xây dựng, giao thông, kiến trúc với cơ quan quản lý tài nguyên - môi trường) và các địa phương, làm cho tình trạng quy hoạch “treo” diễn ra phổ biến. Theo thống kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường năm 2006, tổng số quy hoạch “treo”, dự án “treo”, giải toả “treo” trong cả nước lên tới 4.239 trường hợp, tập trung chủ yếu tại các khu đô thị lớn ở TP Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Long An, Đà Nẵng, Hà Tây, Hà Nội. Nhiều QH, KHSD thiếu tính khoa học đã làm phá vỡ cảnh quan thiên nhiên, thiếu thẩm mỹ, nhất là ở các khu đô thị lớn trong cả nước. Bên cạnh đó, QH, KHSD đất cũng chưa mang tính công khai, hoặc công khai còn rất hình thức, điều này đã tạo kẽ hở cho một số cán bộ có thẩm quyền trong việc lập, xét duyệt và điều chỉnh QH, KHSD đất lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi nhiều mảnh đất có giá trị như vụ mua bán nhà, đất tại khu chung cư Mỹ Đình Hà Nội của một số quan chức Tổng Công ty HUD, trong vụ PMU18, vụ tham nhũng đất đai tại Đồ Sơn, Phú Quốc, vụ chuyển nhượng đất đai tại Gò Vấp (TP. Hồ Chí Minh)...

*Thứ tư, trong lĩnh vực giải quyết tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện về đất đai của các cơ quan nhà nước theo đánh giá chung*

hiện còn rất yếu và chưa nghiêm. Điều này thể hiện ở chỗ việc giải quyết tranh chấp đất đai trước tiên phải được giải quyết thông qua hoà giải tại xã, phường, thị trấn với sự tham gia phối hợp của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên của Mặt trận (Điều 135 Luật Đất đai năm 2003), song, trên thực tế nhiều địa phương do không nắm vững các quy định của pháp luật, nên nhiều trường hợp tham gia hoà giải không thành. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đất đai đã được quy định rất rõ trong Điều 136, 137, 138 Luật Đất đai năm 2003 và Điều 160, 163, 164 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ, nhưng trên thực tế nhiều trường hợp cán bộ có thẩm quyền cố tình hiểu sai để đùn đẩy trách nhiệm khi vụ việc liên quan đến trách nhiệm hành chính khi ra quyết định giải quyết gây thiệt hại tới lợi ích của người đi khiếu nại. Cách hiểu và giải quyết của UBND nhiều khi không đúng về trình tự, thủ tục; chưa phù hợp với nguyên tắc và phương thức hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, vì ở đây, người khiếu nại không yêu cầu giải quyết tranh chấp mà chỉ khiếu nại về quyết định hành chính của UBND trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hiện tại, cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo còn thiếu tính chuyên môn, chuyên nghiệp và tính chuyên tâm của đội ngũ cán bộ, công chức thực thi công vụ. Vì vậy, nhiều hoạt động giải quyết khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến việc cán bộ lợi dụng chức vụ, quyền hạn để tham nhũng, nhất là việc cấp, bán đất để xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng; thu chi tài chính, trù dập, bao che để vụ lợi thường được giải quyết một cách “qua loa” hoặc cho “chìm xuống”, nên hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với những đối tượng trên không mấy hiệu quả, ít tính răn đe, làm mất lòng tin của người dân vào chính quyền nhà nước.

*Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2005 quy định: người bị khiếu nại phải gặp gỡ và đối thoại trực tiếp với người khiếu nại để làm rõ nội dung khiếu nại và*

*tìm hướng giải quyết* (Điều 37). Tuy nhiên, để thực hiện điều này đều phụ thuộc vào người ra quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và theo một quy trình khép kín. Người khiếu nại, người bị khiếu nại ít có cơ hội gặp gỡ với người có thẩm quyền giải quyết, nên không có điều kiện tranh luận công khai như quá trình tố tụng trước toà án. Vì vậy, việc giải quyết khiếu nại, nhất là đối với những quyết định hành chính, hành vi hành chính sẽ thiếu khách quan, nhiều trường hợp còn mang tính áp đặt, làm cho người khiếu nại bất bình, khiếu kiện kéo dài.

## 2. Một số kiến nghị.

Để khắc phục những bất cập nêu trên nhằm tạo ra những chuyển biến tích cực trong QLNN về đất đai, từ góc độ QLNN, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sau:

*Một là*, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai về QH, KHSD đất; trong đó, chú trọng về nội dung, trình tự, thủ tục khi thực hiện; về chính sách đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư; cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đất đai bảo đảm quyền lợi cho người có đất bị thu hồi nhằm giải phóng tình trạng ách tắc trong việc thực hiện các dự án phát triển kinh tế-xã hội. Hiện nay, nước ta đã có Toà hành chính trong hệ thống Toà án nhân dân có chức năng phán quyết các quyết định hành chính, hành vi hành chính của người có thẩm quyền, cơ quan có thẩm quyền trong việc giải quyết các quyền lợi cho người dân. Vì vậy, các tranh chấp đất đai liên quan đến quyết định hành chính cần được giải quyết tại toà án, bởi vì thông qua hoạt động xét xử công khai, dân chủ, chính xác, khách quan và hiệu lực phán quyết của toà án, quyền lợi của người dân trên thực tế sẽ được bảo đảm hơn so với việc giải quyết tại các cơ quan hành chính nhà nước.

*Hai là*, để quản lý các nguồn lực đất đai có hiệu quả, tránh tình trạng quản lý "chông chéo" hiện nay, Nhà nước cần nghiên cứu, xem xét và điều tiết lại các quan hệ đất đai (quan hệ sở hữu và quan hệ

sử dụng) và các đối tượng bất động sản khác, tránh tình trạng quy định chung chung "đất đai thuộc sở hữu toàn dân...", nhưng khi xảy ra sai phạm trong quản lý thì không có người chịu trách nhiệm chính, mà chủ yếu xử lý sai phạm theo cơ chế trách nhiệm "tập thể" làm cho hiệu quả quản lý ngày càng kém và pháp luật không mang tính răn đe đối với người vi phạm. Do vậy, theo chúng tôi, để thực hiện có hiệu quả hơn việc quản lý đất đai, ngay từ bây giờ, Nhà nước cần chuyển dần đất đai vào tay các pháp nhân, thể nhân; cho phép các chủ thể sử dụng đất sử dụng theo cơ chế thị trường dựa trên cơ sở những đặc tính, đặc trưng của đất đai. Còn Nhà nước thực hiện việc quản lý thông qua các hình thức sau:

- Chuyển quyền sử dụng đất có các công trình cho chủ sở hữu các công trình đó.

- Phân định đất đai ở mức độ sở hữu nhất định, bao gồm cả việc chuyển quyền sử dụng và quyền sở hữu đất đai cho chính quyền địa phương. Phân định cụ thể ranh giới quyền sở hữu và quyền sử dụng đất giữa Nhà nước với chính quyền địa phương, giữa chính quyền địa phương các cấp với nhau và các cơ quan trong hệ thống chính quyền các cấp nhằm bảo đảm quyền sở hữu đất đai của Nhà nước *trong việc thực hiện nhiệm vụ, chức năng của các tổ chức, cơ quan* này theo quy định của pháp luật. Đặc biệt trong việc thu hồi và cấp lại các loại đất có giá trị, trường hợp có vi phạm, cần tăng cường mức xử phạt, nhất là đối với các loại đất này.

- Quản lý và thực hiện việc phân định địa giới hành chính giữa các địa phương trên cơ sở xem xét trách nhiệm và nghĩa vụ của các địa phương, của các cá nhân, pháp nhân đối với xã hội và môi trường đóng trên địa bàn. Đặc biệt trong việc tuân thủ các tiêu chuẩn và quy định về quản lý và sử dụng đất đai vì lợi ích chung của cộng đồng và của toàn xã hội. Trong đó, chú trọng việc tham gia quản lý của khu vực tư

nhân và của công chúng.

- Quản lý việc sử dụng đất thông qua chính sách tài chính về đất đai (thuế nhà, đất; thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế kinh doanh bất động sản; thuế sử dụng đất nông nghiệp... và các loại phí, lệ phí) nhằm giảm thiểu tình trạng trốn thuế, nhất là trong việc chuyển quyền sử dụng đất. Để thực hiện tốt vấn đề này, cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu các dự án có sử dụng đất một cách công khai, minh bạch theo pháp luật về đấu giá, đấu thầu đối với các mảnh đất, các thửa đất đã được phê duyệt quy hoạch, hạn chế tình trạng chuyển nhượng dự án để kiếm lời mà không chú trọng tới các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương cũng như cả nước. Hoàn thiện cơ chế cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất vào một đầu mối là cơ quan tài nguyên và môi trường nhằm giảm bớt sự tốn kém, lãng phí tiền của, thời gian của người dân khi thực hiện các thủ tục hành chính.

- Xây dựng cơ chế kiểm tra, thanh tra việc quản lý và sử dụng đất một cách chặt chẽ, nhất là trong việc thẩm định, xét duyệt, công bố QH, KHSD đất; trong việc giao đất, chuyển mục đích sử dụng, cho thuê đất, thu hồi và bồi thường, tái định cư; cũng như bảo đảm các biện pháp sử dụng quỹ đất cho các mục tiêu phát triển giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao;

*Ba là*, tiếp tục kiện toàn các cơ quan quản lý và các tổ chức thực hiện dịch vụ công về đất đai trong việc cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước các tổ chức và công dân khi có nhu cầu, nhất là trong việc xác lập các giao dịch dân sự (mua bán, cho thuê, giá cả, hoạt động môi giới v.v.) về nhà đất, nhằm thiết lập một thị trường bất động sản lành mạnh bảo đảm cân bằng lợi ích giữa người sử dụng và nhà quản lý trên cơ sở những thông tin công khai, minh bạch và độ tin cậy cao.

*Bốn là*, nâng cao vai trò giám sát của các cơ quan “đại diện” và các tổ chức xã

hội đối với việc quản lý đất đai của UBND các cấp và các cơ quan nhà nước khác. Thực hiện việc xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ, phát huy hiệu quả sử dụng đối với đất thu hồi, tránh tình trạng thu hồi rồi bỏ không trong khi người dân không có đất sản xuất. Bên cạnh đó, cần có chế tài kiểm soát đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai, nhất là việc giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi, bồi thường, hỗ trợ tái định không phù hợp với quy định của pháp luật.

*Năm là*, đầu tư nghiên cứu và đào tạo nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức QLNN về đất đai: cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn, những người làm QH, KHSD đất; đội ngũ cán bộ khoa học làm công tác tư vấn “phản biện” việc lập QH, KHSD đất, bảo đảm việc chuyển đất đai cho các mục đích sử dụng có chất lượng, hiệu quả.

*Sáu là*, khắc phục và hoàn thiện ngay tình trạng UBND cấp có thẩm quyền vừa là nơi nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo, vừa thực hiện trình tự, thủ tục thụ lý, thanh tra, sau đó ra quyết định giải quyết, nhưng khi đối chiếu với các quy định của *Luật Khiếu nại, tố cáo* và thủ tục giải quyết các vụ án hành chính thì hậu quả sau khi giải quyết người vi phạm lại là cơ quan hành chính nhà nước, nhất là trong trường hợp giải quyết khiếu nại kéo dài, vòng vo để trốn trách nhiệm cả về đối tượng, phạm vi và trình tự, thủ tục theo quy định của *Luật Khiếu nại, tố cáo* □

1. Báo cáo của Chính phủ về kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006-2010), Hà Nội, ngày 09-5-2006, tr. 17.

2. Báo cáo của Chính phủ (số 66) về tình hình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo *Luật Đất đai*, Hà Nội, ngày 09-5-2006, tr. 5.

3, 5. Báo Lao động số 258, 259 ngày 19-9-2006 và ngày 20-9-2006.

4. Báo SGGP Online: *Hàng loạt sai phạm trong sử dụng nhà đất*, ngày 17-01-2007.