

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC PHAN THIẾT**



ĐẶNG THỊ NGỌC HẠNH

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ
NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP QUA THỰC TIỄN
ÁP DỤNG TẠI TỈNH LÂM ĐỒNG**

**ĐỀ ÁN TỐT NGHIỆP THẠC SĨ
LUẬT KINH TẾ**

Lâm Đồng - 2026

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC PHAN THIẾT**



ĐẶNG THỊ NGỌC HẠNH

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ
NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP QUA THỰC TIỄN
ÁP DỤNG TẠI TỈNH LÂM ĐỒNG**

NGÀNH LUẬT KINH TẾ

MÃ SỐ: 8380107

ĐỀ ÁN TỐT NGHIỆP THẠC SĨ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN:

- 1. TS. ĐÀO BẢO NGỌC**
- 2. TS. TRƯƠNG THỊ TUYẾT MINH**

Lâm Đồng - 2026

LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình học tập và rèn luyện tại trường Đại học Phan Thiết, bản thân tôi đã được Ban Giám hiệu Nhà trường, Phòng Quản lý Đào tạo và quý Thầy, Cô tạo điều kiện học tập, tận tình truyền đạt những kiến thức mới, những bài học kinh nghiệm quý báu làm nền tảng cho nhận thức, học tập và nghiên cứu.

Đến nay đã hoàn thành Đề án tốt nghiệp, tôi xin bày tỏ lòng kính trọng và cảm ơn sâu sắc đến Tiến sĩ Đào Bảo Ngọc, Tiến sĩ Trương Thị Tuyết Minh – Người đã tận tình hướng dẫn tôi nghiên cứu và thực hiện Đề án tốt nghiệp “*Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn áp dụng tại tỉnh Lâm Đồng*”.

Tôi xin chân thành cảm ơn Quý thầy, cô và cán bộ viên chức Ban Phát triển Quỹ đất Hàm Thuận thuộc chi nhánh Trung tâm Phát triển Quỹ đất số 1 đã hướng dẫn, hỗ trợ tôi hoàn thành báo cáo thực tập này!

Lâm Đồng, ngày 12 tháng 01 năm 2026

Học viên

Đặng Thị Ngọc Hạnh

LỜI CAM ĐOAN

Tôi tên Đặng Thị Ngọc Hạnh, MSHV: 2418380107004

Lớp: Cao học Luật Kinh tế - MEL3

Tôi xin cam đoan các kết quả nghiên cứu được trình bày trong Đề án tốt nghiệp là trung thực, khách quan dựa trên quy định của pháp luật về đất đai và thực tiễn, kinh nghiệm công tác; các số liệu, thông tin sử dụng trong Đề án tốt nghiệp được thu thập từ nguồn thực tế tại Đơn vị thực tập (Ban Phát triển Quỹ đất Hàm Thuận thuộc chi nhánh Trung tâm Phát triển Quỹ đất số 1 tỉnh Lâm Đồng) và có nghiên cứu thêm các đề tài, bài viết khoa học chuyên ngành để phát triển, hoàn thiện thêm ý tưởng (có trích dẫn nguồn đầy đủ và theo đúng quy định); không sao chép từ các đề tài khác.

Nếu sai sót tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm theo quy định của Nhà trường và pháp luật./.

Lâm Đồng, ngày 12 tháng 01 năm 2026

Học viên

Đặng Thị Ngọc Hạnh

TÓM TẮT ĐỀ ÁN

Đề án nghiên cứu “*Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn áp dụng tại tỉnh Lâm Đồng*” được thực hiện nhằm làm rõ cơ sở lý luận và pháp lý của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, đồng thời đánh giá thực tiễn áp dụng các quy định này tại địa phương trong giai đoạn 2020–2025. Trên cơ sở đó, đề án phân tích những kết quả đạt được, chỉ ra các hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện trong thực tiễn.

Đề án sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu chủ yếu như phân tích – tổng hợp, so sánh pháp luật, nghiên cứu hồ sơ, số liệu và báo cáo thực tiễn của các cơ quan có thẩm quyền, kết hợp với phương pháp tiếp cận liên ngành trên nền tảng khoa học pháp lý.

Về nội dung, Chương 1 tập trung làm rõ các vấn đề lý luận cơ bản liên quan đến thu hồi đất nông nghiệp và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phân tích các khái niệm, nguyên tắc pháp lý và cơ sở pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này, trọng tâm là Luật Đất đai năm 2013 và những định hướng đổi mới của Luật Đất đai năm 2024.

Chương 2 phân tích thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng thông qua các dự án cụ thể. Kết quả nghiên cứu cho thấy công tác bồi thường, hỗ trợ nhìn chung được thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục; tuy nhiên vẫn tồn tại nhiều hạn chế như giá đất bồi thường chưa tiệm cận giá thị trường, khó khăn trong bảo đảm sinh kế lâu dài cho người bị thu hồi đất, tình trạng khiếu nại kéo dài và sự phối hợp chưa đồng bộ giữa các cơ quan có liên quan.

Trên cơ sở đó, Chương 3 đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi, tập trung vào hoàn thiện cơ chế xác định giá đất, nâng cao năng lực tổ chức thực hiện, tăng cường đối thoại với người dân và hoàn thiện cơ chế giám sát, giải quyết khiếu nại, qua đó bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất.

PROJECT SUMMARY

The research project entitled “*Law on compensation and support when the State recovers agricultural land through practical application in Lam Dong Province*” is conducted with the aim of clarifying the theoretical and legal foundations of the legal framework governing compensation, support, and resettlement in cases of agricultural land recovery by the State, while also assessing the practical implementation of these regulations at the local level during the period from 2020 to 2025. On this basis, the project analyzes the achievements obtained, identifies existing limitations, difficulties, and underlying causes, and proposes solutions to improve the legal framework and enhance the effectiveness of its implementation in practice.

The study employs a combination of principal research methods, including analytical and synthetic approaches, comparative legal analysis, examination of case files, statistical data, and practical reports issued by competent authorities, together with an interdisciplinary approach grounded in legal science.

In terms of content, Chapter 1 focuses on clarifying the fundamental theoretical issues related to agricultural land recovery and compensation, support, and resettlement. It analyzes key legal concepts, governing legal principles, and the legal basis regulating this field, with particular emphasis on the 2013 Land Law and the reform orientations introduced by the 2024 Land Law.

Chapter 2 examines the practical application of the law on compensation and support when the State recovers agricultural land in Lam Dong Province through specific projects. The research findings indicate that, in general, compensation and support activities have been implemented in accordance with the prescribed authority, procedures, and order. However, a number of shortcomings remain, including compensation land prices that have not yet approached market values, difficulties in ensuring sustainable livelihoods for affected land users, prolonged complaints, and insufficient coordination among relevant agencies.

On this basis, Chapter 3 proposes solutions to improve the legal framework and enhance enforcement effectiveness, focusing on improving land valuation mechanisms, strengthening institutional implementation capacity, enhancing dialogue with affected land users, and improving oversight and complaint resolution mechanisms, thereby ensuring a balanced protection of interests between the State and land users.

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	i
LỜI CAM ĐOAN	ii
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT.....	ix
PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Tình hình nghiên cứu.....	2
3. Mục đích nghiên cứu của đề tài.....	6
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	6
5. Phương pháp nghiên cứu.....	7
6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn	7
7. Kết cấu của đề án	8
CHƯƠNG 1.....	9
CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP.....	9
1.1. Cơ sở lý luận về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	9
1.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của đất nông nghiệp	9
1.1.2. Khái niệm về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	12
1.1.3. Nguyên tắc, điều kiện về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	16
1.2. Khái niệm, đặc điểm, các nguyên tắc pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....	18
1.2.1. Khái niệm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	18
1.2.2. Đặc điểm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	20
1.2.3. Các nguyên tắc pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	22

1.3. Quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	24
<i>1.3.1. Quy định pháp luật về thẩm quyền bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp</i>	<i>24</i>
<i>1.3.2. Quy định pháp luật về nội dung bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp</i>	<i>25</i>
<i>1.3.3. Quy định pháp luật về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp</i>	<i>26</i>
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	28
CHƯƠNG 2.....	29
THỰC TIỄN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP TẠI LÂM ĐỒNG	29
2.1. Khái quát tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại Lâm Đồng ..	29
<i>2.1.1. Tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng</i>	<i>29</i>
<i>2.1.2. Đánh giá tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại Lâm Đồng</i>	<i>31</i>
2.2. Kết quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng	32
<i>2.2.1. Tình hình áp dụng pháp luật về thẩm quyền bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp</i>	<i>32</i>
<i>2.2.2. Kết quả áp dụng pháp luật về nội dung bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp</i>	<i>35</i>
<i>2.2.3. Kết quả áp dụng pháp luật về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp</i>	<i>44</i>
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	47
CHƯƠNG 3.	48
KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP	48
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	48

3.1.1. Đảm bảo phù hợp, thống nhất, đồng bộ với Nghị quyết của Đảng, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.....	48
3.1.2. Tiệm cận với giá thị trường trong xác định giá đất bồi thường	49
3.1.3. Trong công tác hỗ trợ, bồi thường và tái định cư đảm bảo sinh kế và lợi ích lâu dài đối với người bị thu hồi đất và hoàn thiện phân cấp, phân quyền	50
3.2. Kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng	52
3.2.1. Kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.....	52
3.2.2. Kiến nghị một số giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng	57
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	59

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

STT	Viết tắt	Nội dung đầy đủ
1	BT	Bồi thường
2	CNH - HĐH	Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
3	GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
4	GPMB	Giải phóng mặt bằng
5	HT	Hỗ trợ
6	KN, TC	Khiếu nại, tố cáo
7	LĐĐ	Luật đất đai
8	NĐT	Nhà đầu tư
9	QSDĐ	Quyền sử dụng đất
10	SDĐ	Sử dụng đất
11	TĐC	Tái định cư
12	THĐ	Thu hồi đất
13	UBND	Ủy ban nhân dân
14	XHCN	Xã hội chủ nghĩa

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và tái cơ cấu không gian phát triển, việc Nhà nước thực hiện thu hồi đất để phục vụ các dự án kinh tế – xã hội được xem là một yêu cầu mang tính khách quan của quá trình phát triển. Sự gia tăng nhanh chóng của các khu công nghiệp, đô thị mới, dự án du lịch, năng lượng và hệ thống hạ tầng giao thông đã làm cho quỹ đất nông nghiệp bị chuyển đổi mục đích sử dụng ngày càng lớn, đặc biệt tại những địa bàn có tiềm năng về quỹ đất và vị trí phát triển vùng.

Hệ quả trực tiếp của quá trình này là quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, chủ yếu là nông dân, chịu tác động sâu sắc. Đối với họ, đất đai không chỉ là tư liệu sản xuất mà còn là nền tảng bảo đảm sinh kế, an sinh gia đình và ổn định cuộc sống lâu dài. Do đó, chính sách bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất cần được nhìn nhận không đơn thuần dưới góc độ kỹ thuật pháp lý, mà còn là vấn đề kinh tế – xã hội có ảnh hưởng đến sự ổn định cộng đồng, trật tự xã hội và niềm tin của người dân đối với chính quyền.

Về phương diện pháp luật, khung khổ điều chỉnh lĩnh vực này đã từng bước được hoàn thiện. Khung pháp luật mới như: Luật Đất đai năm 2024 cùng Nghị định số 88/2024/NĐ-CP ngày 15/7/2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định tương đối đầy đủ về nguyên tắc thu hồi đất, căn cứ xác định giá đất, trình tự, thủ tục bồi thường, cũng như các cơ chế hỗ trợ và tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng cho thấy vẫn còn không ít bất cập, có thể kể đến như: giá bồi thường nhiều trường hợp chưa phản ánh sát giá trị quyền sử dụng đất trên thị trường; quy trình xây dựng bảng giá đất và định giá cụ thể còn thiếu tính minh bạch; tiến độ chi trả bồi thường, bố trí tái định cư còn chậm; chính sách đào tạo nghề, chuyển đổi việc làm cho người bị thu hồi đất chưa thật sự hiệu quả. Những hạn chế này là nguyên nhân quan trọng làm phát sinh khiếu nại, tố cáo kéo dài, thậm chí gây ra các điểm nóng về xã hội.

Những vấn đề trên thể hiện rõ tại khu vực huyện Hàm Thuận Bắc (thuộc tỉnh Bình Thuận trước đây, nay là một phần của tỉnh Lâm Đồng sau sáp nhập địa giới hành chính) – địa bàn có diện tích đất nông nghiệp lớn, đồng thời là khu vực đang thu hút mạnh các dự án năng lượng tái tạo, du lịch, phát triển đô thị và hạ tầng giao thông kết nối vùng. Quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất tại đây diễn ra với tốc độ nhanh, làm gia tăng số lượng trường hợp thu hồi đất nông nghiệp. Điều này đặt ra nhiều vấn đề pháp lý trong thực tiễn tổ chức thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, nhất là bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân có đất bị thu hồi.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu pháp luật và thực tiễn áp dụng chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại địa bàn Hàm Thuận Bắc mang ý nghĩa không chỉ về mặt lý luận mà còn có giá trị thực tiễn sâu sắc. Kết quả nghiên cứu có thể góp phần nhận diện rõ những vướng mắc phát sinh trong tổ chức thực hiện, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi, hướng tới bảo đảm tốt hơn quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất và sự phát triển bền vững của địa phương.

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, việc nghiên cứu đề tài: ***“Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn áp dụng tại tỉnh Lâm Đồng”*** là cần thiết, có ý nghĩa khoa học và thực tiễn trong phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

2. Tình hình nghiên cứu

Nhóm các đề tài nghiên cứu khoa học và nghiên cứu sinh

Trong nhóm các công trình nghiên cứu ở cấp độ tiến sĩ liên quan đến pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, có thể kể đến một số nghiên cứu tiêu biểu. Trước hết là đề tài nghiên cứu khoa học năm 2013 của Nguyễn Thị Nga, Trường Đại học Luật Hà Nội, với chủ đề ***“Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất – thực trạng và hướng hoàn thiện”***. Công trình này tập trung phân tích các vấn đề phát sinh trong thực tiễn thu hồi đất, chỉ ra những vướng mắc và khoảng trống pháp lý trong các quy định hiện hành,

đồng thời làm rõ kinh nghiệm tổ chức thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thông qua việc nghiên cứu các tình huống cụ thể.

Bên cạnh đó, luận án tiến sĩ *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”* của Phạm Thu Thủy, bảo vệ năm 2014 tại Trường Đại học Luật Hà Nội, đã đi sâu nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân. Tuy nhiên, phạm vi nghiên cứu của luận án chủ yếu tập trung vào chính sách bồi thường đối với đất nông nghiệp, chưa đề cập một cách toàn diện đến các vấn đề liên quan đến tái định cư.

Ngoài ra, luận án tiến sĩ *“Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam”* của Nguyễn Văn Cương, bảo vệ năm 2018 tại Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, đã tiếp cận vấn đề ở phạm vi rộng hơn, nghiên cứu một cách hệ thống cơ sở lý luận và thực tiễn của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trên phạm vi cả nước. Trên cơ sở phân tích những hạn chế trong quy định pháp luật và quá trình tổ chức thực hiện, tác giả đã đề xuất nhiều kiến nghị nhằm hoàn thiện thể chế pháp luật đất đai trong lĩnh vực này.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu nêu trên đã cung cấp nền tảng lý luận và thực tiễn quan trọng cho việc nghiên cứu pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, các nghiên cứu chủ yếu tiếp cận ở phạm vi toàn quốc hoặc tại một số địa phương nhất định, chưa có công trình nào nghiên cứu chuyên sâu việc áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp gắn với điều kiện kinh tế – xã hội đặc thù của tỉnh Lâm Đồng trong bối cảnh pháp luật đất đai có nhiều thay đổi hiện nay.

Nhóm các đề tài luận văn thạc sĩ:

Trong nhóm các công trình nghiên cứu ở cấp độ luận văn thạc sĩ liên quan đến pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, có thể kể đến một số nghiên cứu tiêu biểu. Trước hết là luận văn *“Pháp luật về hỗ trợ, tái định cư người có đất bị thu hồi trong giải phóng mặt bằng – thực trạng và giải pháp hoàn thiện”* của Đỗ Phương Linh, bảo vệ tại Trường Đại học Luật Hà Nội

năm 2012, tập trung phân tích các quy định pháp luật về hỗ trợ và tái định cư trong quá trình giải phóng mặt bằng, đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện.

Tiếp theo, luận văn *“Thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất giải phóng mặt bằng ở quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội”* của Đỗ Quang Dương (Trường Đại học Luật Hà Nội, năm 2013) nghiên cứu việc áp dụng các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thông qua thực tiễn tại một địa bàn cụ thể.

Ngoài ra, luận văn *“Thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội hiện nay”* của Trần Cao Hải Yến, Trường Đại học Luật Hà Nội, năm 2014, đã tiếp cận vấn đề ở phạm vi rộng hơn, phản ánh thực trạng thực thi pháp luật trên toàn địa bàn thành phố Hà Nội.

Một số nghiên cứu đăng tạp chí

Trong thời gian gần đây, vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp đã được đề cập trong một số bài viết đăng trên các tạp chí khoa học chuyên ngành. Tiêu biểu là bài viết *“Một số bất cập trong quy định pháp luật về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp”* của Trần Thị Hương (2020) đăng trên *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, trong đó tác giả phân tích những hạn chế và bất cập còn tồn tại trong các quy định pháp luật về bồi thường đất nông nghiệp. Bài viết chỉ ra sự thiếu thống nhất và chưa rõ ràng trong một số quy định hiện hành, đồng thời đưa ra các kiến nghị nhằm sửa đổi, hoàn thiện luật đất đai theo hướng bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp khi bị thu hồi.

Bên cạnh đó, Nguyễn Văn Hùng (2022) trong bài viết *“Thực tiễn bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại một số địa phương khu vực Tây Nguyên”*, đăng trên *Tạp chí Khoa học Pháp lý* đã tiếp cận vấn đề dưới góc độ thực tiễn áp dụng pháp luật tại một số địa phương thuộc khu vực Tây Nguyên. Thông qua việc phản ánh tình hình triển khai chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, tác giả đã làm rõ những vướng mắc điển hình trong quá trình thực hiện, qua đó cho thấy những khó khăn chung trong việc bảo đảm tính thống nhất và hiệu quả của pháp luật bồi thường đất nông nghiệp tại các địa phương, trong đó có tỉnh Lâm

Đồng.

Bài viết: Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất: Cơ sở lý luận và một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật, *Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Pháp luật Đất đai trong thời kỳ hội nhập*, Trường Đại học Cần Thơ, 2023 của tác giả Lê Ngọc Thanh. Trong bài viết, tác giả đã trình bày: Cơ sở lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; Trình bày và luận giải một số nội dung có liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất như: Về thuật ngữ pháp lý: “Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”; Nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất; Bồi thường tài sản là cây trồng lâu năm trên đất; giải quyết khiếu nại có liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất xây dựng công trình thủy lợi, thủy điện. Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Các công trình nêu trên là nguồn tài liệu tham khảo quan trọng cho việc nghiên cứu pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, tuy nhiên chủ yếu tập trung vào địa bàn Hà Nội, chưa nghiên cứu sâu trong điều kiện kinh tế - xã hội và đặc thù quản lý đất đai của các địa phương khác.

Tại tỉnh Lâm Đồng, trong thời gian qua đã có một số báo cáo, đề tài nghiên cứu và tài liệu tổng kết thực tiễn do các cơ quan chuyên môn thực hiện liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Các tài liệu này chủ yếu tập trung đánh giá tình hình triển khai các chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên địa bàn tỉnh, phản ánh những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế – xã hội.

Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu và báo cáo nêu trên được xây dựng trong bối cảnh pháp luật đất đai “Luật Đất đai năm 2013”, chủ yếu mang tính tổng kết thực tiễn quản lý, chưa tiếp cận vấn đề dưới góc độ nghiên cứu chuyên sâu của khoa học pháp lý, đặc biệt là từ phương diện Hiến pháp và Luật Hành chính.

Do đó, đến nay vẫn chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện về việc thực thi pháp luật đối với công tác bồi thường, hỗ trợ và

tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong bối cảnh cụ thể của tỉnh Lâm Đồng, nhất là trong giai đoạn pháp luật đất đai có nhiều thay đổi. Vì vậy, đề tài mà học viên lựa chọn không trùng lặp với các công trình nghiên cứu đã được công bố trước đây.

3. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Mục đích của đề tài “*Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn áp dụng tại tỉnh Lâm Đồng*” là nhằm làm rõ những vấn đề pháp lý và thực tiễn liên quan đến cơ chế bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; từ đó đánh giá mức độ phù hợp, hiệu quả và công bằng của các quy định pháp luật hiện hành trong bối cảnh thực tiễn tại địa phương.

Thông qua việc nghiên cứu, phân tích và đối chiếu giữa quy định pháp luật và thực tiễn triển khai tại tỉnh Lâm Đồng, đề tài hướng đến việc nhận diện những bất cập, khoảng trống hoặc hạn chế trong khuôn khổ pháp lý cũng như trong tổ chức thực hiện, làm cơ sở đề xuất các định hướng và giải pháp hoàn thiện nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, đặc biệt là trong quá trình thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

- **Đối tượng nghiên cứu của đề tài:** Các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; Thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật này tại tỉnh Lâm Đồng.

- **Phạm vi nghiên cứu của đề tài:**

Phạm vi không gian: Đề án chỉ tập trung vào vấn đề bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn các xã Đông Giang, La Dạ, Hàm Thuận Bắc, Hàm Thuận, Hồng Sơn, Hàm Liêm (thuộc huyện Hàm Thuận Bắc, tỉnh Bình Thuận trước sắp xếp) do Ban phát triển Quỹ đất Hàm Thuận phụ trách, không mở rộng sang đất ở, đất phi nông nghiệp hoặc hỗ trợ tái định cư. Thời gian thu hồi đất từ năm 2020 trở lại đây.

Phạm vi thời gian: Tập trung nghiên cứu khoảng thời gian từ khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực thi hành (Tháng 08/2024).

5. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết các yêu cầu mà đề tài đặt ra, đề án đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp: Thu thập, hệ thống hóa và phân tích các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai, được sử dụng trong chương 1, chương 2, chương 3 nhằm làm rõ tình hình tổng quan, cũng như phân tích quy định pháp luật và kiến nghị một số giải pháp.

- Phương pháp so sánh: Đối chiếu giữa pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng; so sánh pháp luật đất đai năm 2024 với các văn bản quy phạm pháp luật trước đây được sử dụng trong chương 2 nhằm làm rõ một số nội dung mới trong pháp luật đất đai năm 2024.

- Phương pháp thống kê: Thu thập và xử lý số liệu liên quan đến thu hồi đất nông nghiệp, mức bồi thường... được sử dụng trong chương 2 nhằm làm rõ thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại địa bàn tỉnh Lâm Đồng.

- Phương pháp đánh giá: Đánh giá thực trạng thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ theo các tiêu chí về tính minh bạch, công bằng, hiệu quả, được sử dụng trong chương 2, là cơ sở để góp phần kiến nghị một số giải pháp trong chương 3.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

Đề án góp phần làm rõ thêm một số vấn đề lý luận liên quan đến việc thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Các kết quả nghiên cứu của đề án có thể được sử dụng như nguồn tài liệu tham khảo có giá trị và độ tin cậy cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình xây dựng, sửa đổi và hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai liên quan đến bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Bên cạnh đó, Đề án còn có ý nghĩa tham khảo trong hoạt động giảng dạy và học tập môn luật đất đai tại các cơ sở đào tạo, cũng như trong công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường, hỗ trợ,

tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng. Ngoài ra, các giải pháp được đề xuất trong đề án có thể được các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền tham khảo, vận dụng vào thực tiễn công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ và tái định cư.

7. Kết cấu của đề án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung Đề án được chia làm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận và quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Chương 2: Thực tiễn áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng

Chương 3: Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và một số giải pháp

CHƯƠNG 1.

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP

1.1. Cơ sở lý luận về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của đất nông nghiệp

Thứ nhất, khái niệm về đất nông nghiệp.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, đất nông nghiệp được xác định là nhóm đất thuộc sự quản lý thống nhất của Nhà nước, được phân loại để phục vụ các hoạt động sản xuất trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và sản xuất muối. Đây là loại đất có vai trò trực tiếp trong quá trình tạo ra của cải vật chất thuộc khu vực nông – lâm – ngư nghiệp, góp phần bảo đảm an ninh lương thực, cung ứng thực phẩm và nguồn nguyên liệu thiết yếu cho nền kinh tế.

Đất nông nghiệp bao gồm đất trồng cây hằng năm (trong đó có đất trồng lúa, gồm đất chuyên trồng lúa từ hai vụ trở lên và đất trồng lúa khác, cùng đất trồng các loại cây hằng năm khác như hoa màu, cây lương thực ngắn ngày); đất trồng cây lâu năm dùng để canh tác các loại cây có chu kỳ sinh trưởng dài như cây công nghiệp lâu năm, cây ăn quả, cây dược liệu; đất lâm nghiệp bao gồm đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất nhằm phục vụ mục tiêu bảo vệ môi trường, phòng hộ, bảo tồn thiên nhiên và khai thác lâm sản theo quy định; đất nuôi trồng thủy sản là diện tích đất có mặt nước hoặc được cải tạo để nuôi các loài thủy sản; đất chăn nuôi tập trung được sử dụng để xây dựng cơ sở chăn nuôi trong khu vực quy hoạch; đất làm muối phục vụ hoạt động sản xuất, chế biến muối; và đất nông nghiệp khác gồm các loại đất phục vụ hoạt động phụ trợ, nghiên cứu, thực nghiệm và các mục đích nông nghiệp đặc thù như đất xây dựng nhà kính, chuồng trại trồng trọt, đất ương giống. Việc phân định các loại đất nông nghiệp như trên là cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, đồng thời làm căn cứ xác định chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng như các chính sách

áp dụng khi Nhà nước thu hồi đất.¹ Cách phân loại này là cơ sở pháp lý quan trọng để Nhà nước thực hiện quản lý đất đai thống nhất, đồng thời làm căn cứ xác định chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng như các chính sách liên quan khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ hai, đặc điểm của đất nông nghiệp

Trong hệ thống tư liệu phục vụ sản xuất, đất nông nghiệp được nhìn nhận là một yếu tố có tính chất đặc biệt, mang những thuộc tính khác biệt so với các loại đất sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp. Chính các thuộc tính này chi phối giá trị khai thác, phương thức sử dụng cũng như yêu cầu quản lý và bảo vệ đất trong lĩnh vực nông nghiệp.² Trước hết, đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất không thể thay thế trong hoạt động trồng trọt, chăn nuôi và các ngành sản xuất liên quan, bởi đây là không gian sinh thái cung cấp điều kiện tự nhiên, dinh dưỡng và môi trường sống cho cây trồng, vật nuôi. Không giống như nhiều yếu tố đầu vào khác có thể tái tạo hoặc bổ sung thông qua thị trường, quỹ đất nông nghiệp có giới hạn về diện tích và chịu sự chi phối mạnh mẽ của điều kiện tự nhiên, do đó việc sử dụng phải đặt trong khuôn khổ quy hoạch và định hướng phát triển bền vững.

Bên cạnh đó, đất nông nghiệp mang tính cố định về vị trí địa lý, không thể di chuyển từ nơi này sang nơi khác. Mỗi thửa đất gắn với điều kiện khí hậu, thổ nhưỡng, địa hình và nguồn nước riêng, dẫn đến sự khác biệt về khả năng sản xuất, cơ cấu cây trồng và hiệu quả kinh tế. Đặc tính này đặt ra yêu cầu thận trọng trong công tác quy hoạch, phân bổ và bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bởi mọi sự thay đổi mục đích sử dụng đều có thể tác động lâu dài đến cân bằng sinh thái và an ninh lương thực.

Một đặc điểm quan trọng khác là đất nông nghiệp có khả năng phục hồi độ phì nhiêu nếu được canh tác hợp lý, cải tạo và bảo vệ đúng kỹ thuật; tuy nhiên, đây cũng là loại tài nguyên dễ bị suy thoái. Việc sử dụng hóa chất quá mức, canh tác đơn điệu kéo dài, khai thác không đi đôi với bảo vệ hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng thiếu căn cứ khoa học có thể dẫn đến xói mòn, bạc màu và suy giảm chất

¹ Điều 9 Luật Đất đai năm 2024

² Trường Đại học Luật Hà Nội (2022), Giáo trình Luật Đất đai, NXB. CAND, tr.32

lượng đất. Do đó, yêu cầu bảo tồn và tái tạo đất nông nghiệp luôn song hành với hoạt động khai thác.

Ngoài ra, hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp phụ thuộc đáng kể vào các yếu tố tự nhiên và điều kiện kinh tế – xã hội. Năng suất đất có thể biến động theo thời tiết, khí hậu, nguồn nước, điều kiện thủy lợi, đồng thời chịu ảnh hưởng từ trình độ khoa học – kỹ thuật, thị trường tiêu thụ và chính sách quản lý đất đai của Nhà nước. Những yếu tố này khiến giá trị và khả năng sinh lợi của đất nông nghiệp không mang tính cố định mà thay đổi theo thời gian và bối cảnh phát triển.

Từ góc độ pháp lý, đất nông nghiệp còn gắn liền với chế độ quyền sử dụng đất – một loại quyền tài sản đặc thù trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và trao quyền sử dụng cho các chủ thể theo quy định.³ Vì vậy, việc quản lý, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp hoặc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp đều phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của pháp luật đất đai, tạo nên cơ chế pháp lý riêng biệt so với các loại tài sản thông thường.

Thứ ba, vai trò của đất nông nghiệp

Đất nông nghiệp được xác định là tư liệu sản xuất nền tảng và có tính đặc thù của khu vực nông nghiệp, là không gian để thực hiện các hoạt động trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, qua đó tạo ra lương thực, thực phẩm và các sản phẩm thiết yếu phục vụ đời sống xã hội, góp phần bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Khác với nhiều yếu tố đầu vào khác của quá trình sản xuất, loại đất này mang tính cố định về vị trí địa lý, có giới hạn về diện tích và khả năng tái tạo phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên cũng như phương thức khai thác của con người. Vì vậy, việc sử dụng đất nông nghiệp phải luôn gắn với yêu cầu bảo vệ, cải tạo và khai thác hợp lý nhằm duy trì năng lực sản xuất ổn định và lâu dài.

Từ góc độ kinh tế – xã hội, đất nông nghiệp giữ vai trò quan trọng trong tạo việc làm và bảo đảm sinh kế cho bộ phận dân cư lớn, đặc biệt tại khu vực nông thôn. Trong bối cảnh Việt Nam vẫn có tỷ lệ lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp

³ Điều 12 Luật Đất đai năm 2024

đáng kể, hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp có tác động trực tiếp đến thu nhập của người dân, công tác giảm nghèo, phát triển nông thôn bền vững cũng như quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo định hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Bên cạnh đó, đất nông nghiệp còn có chức năng sinh thái quan trọng. Các khu vực đất trồng trọt, đất lâm nghiệp sản xuất và các hệ sinh thái nông nghiệp góp phần điều hòa khí hậu, giữ nước, hạn chế xói mòn, thoái hóa đất và bảo tồn đa dạng sinh học. Việc khai thác vượt quá khả năng chịu tải của đất, sử dụng sai mục đích hoặc chuyển đổi tùy tiện có thể dẫn đến suy thoái môi trường, mất cân bằng sinh thái và ảnh hưởng tiêu cực đến điều kiện sống lâu dài của con người.

Ngoài giá trị kinh tế và môi trường, đất nông nghiệp còn hàm chứa ý nghĩa xã hội và văn hóa sâu sắc, gắn với không gian cư trú, tập quán canh tác và đời sống truyền thống của cộng đồng nông thôn Việt Nam. Do đó, quản lý và sử dụng hiệu quả quỹ đất nông nghiệp không chỉ là yêu cầu bảo đảm an ninh lương thực và phát triển bền vững, mà còn góp phần duy trì bản sắc văn hóa nông nghiệp, nông thôn trong quá trình hội nhập và phát triển của đất nước.

1.1.2. Khái niệm về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thứ nhất, khái niệm về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một thiết chế trọng yếu của pháp luật đất đai, thể hiện quan hệ pháp lý đặc thù giữa Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và người sử dụng đất khi Nhà nước thực hiện quyền thu hồi vì mục đích quốc phòng, an ninh hoặc phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Dưới phương diện lập pháp, bồi thường không chỉ đơn thuần là vấn đề thanh toán giá trị vật chất, mà còn phản ánh nghĩa vụ pháp lý của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất bị ảnh hưởng bởi quyết định hành chính hợp pháp.

Về nội hàm, bồi thường trong trường hợp thu hồi đất nông nghiệp được hiểu là việc Nhà nước hoàn trả cho người sử dụng đất giá trị quyền sử dụng đất và giá trị tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thu hồi, tương ứng với thiệt hại thực tế phát sinh.

Hoạt động này được thực hiện trên cơ sở các nguyên tắc, điều kiện, trình tự, thủ tục và hình thức do pháp luật đất đai quy định, có thể bằng tiền, bằng đất có cùng mục đích sử dụng hoặc bằng hình thức khác theo quy định, tùy thuộc điều kiện cụ thể của từng trường hợp và quỹ đất tại địa phương.⁴

Cần khẳng định rằng quan hệ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không mang bản chất của giao dịch dân sự dựa trên sự thỏa thuận bình đẳng giữa các bên, mà là hệ quả pháp lý tất yếu phát sinh từ quyết định hành chính hợp pháp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quyền được bồi thường của người sử dụng đất chỉ được công nhận khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện luật định, chẳng hạn có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đủ điều kiện để được cấp, đất được sử dụng ổn định, đúng mục đích và không thuộc các trường hợp pháp luật loại trừ bồi thường.

Xét về chức năng, cơ chế bồi thường đóng vai trò điều hòa giữa lợi ích công cộng mà Nhà nước hướng tới thông qua hoạt động thu hồi đất và việc bảo vệ quyền tài sản, lợi ích chính đáng của người sử dụng đất. Việc thiết lập và thực thi cơ chế này không chỉ nhằm bù đắp các tổn thất hợp pháp của người dân, mà còn góp phần giữ vững ổn định xã hội, tạo sự đồng thuận trong quá trình triển khai dự án phát triển và củng cố tính chính danh của quyền lực nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

Từ những phân tích trên, có thể nhận định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là công cụ pháp lý có ý nghĩa nền tảng, vừa bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, vừa tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện các chính sách phát triển bền vững trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa và đô thị hóa hiện nay.

Thứ hai, khái niệm về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một thiết chế có vị trí quan trọng trong hệ thống pháp luật đất đai, có liên hệ mật thiết với cơ chế bồi thường nhưng không đồng nhất về bản chất pháp lý. Ở phương diện lập pháp, hỗ trợ được

⁴ Lê Thanh Hiền (2023), Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án giao thông và thực tiễn tại huyện Vân Đồn, tỉnh Quảng Ninh, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 25

xây dựng như một công cụ bổ sung, nhằm xử lý các hệ quả kinh tế – xã hội phát sinh từ việc thu hồi đất nông nghiệp mà cơ chế bồi thường thuần túy về tài sản không thể giải quyết đầy đủ, đặc biệt đối với nhóm đối tượng sống chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp.

Về nội dung, hỗ trợ được hiểu là việc Nhà nước thực hiện các chính sách mang tính trợ giúp để người có đất nông nghiệp bị thu hồi có điều kiện ổn định cuộc sống, duy trì hoặc tái tạo hoạt động sản xuất và từng bước phục hồi nguồn sinh kế. Các khoản hỗ trợ này tồn tại độc lập tương đối so với tiền bồi thường về quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, được áp dụng theo điều kiện, mức độ và hình thức do pháp luật quy định. Tùy từng trường hợp cụ thể và điều kiện của địa phương, hỗ trợ có thể thể hiện dưới các dạng như hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ đào tạo nghề, chuyển đổi việc làm, hỗ trợ tái định cư, hỗ trợ sản xuất hoặc các hình thức trợ giúp khác theo chính sách.

Khác với bồi thường, hỗ trợ không nhằm hoàn trả trực tiếp giá trị quyền sử dụng đất hoặc giá trị tài sản bị thu hồi, mà hướng đến việc xử lý các tổn thất gián tiếp và dài hạn, nhất là sự mất đi tư liệu sản xuất và nguồn thu nhập chính của người dân. Vì vậy, căn cứ xác định hỗ trợ không chỉ dựa trên diện tích hoặc giá trị đất bị thu hồi, mà còn phụ thuộc vào mức độ ảnh hưởng của việc thu hồi đất đối với đời sống, việc làm và khả năng tự bảo đảm sinh kế của người sử dụng đất.

Cơ chế hỗ trợ thể hiện rõ định hướng bảo đảm an sinh xã hội và tính nhân văn trong chính sách đất đai. Thông qua các biện pháp trợ giúp này, Nhà nước thực hiện vai trò điều tiết nhằm hạn chế nguy cơ nghèo hóa, thất nghiệp và bất ổn xã hội do quá trình thu hồi đất gây ra, đồng thời củng cố sự đồng thuận của người dân đối với các quyết định hành chính về thu hồi đất, qua đó nâng cao hiệu quả thực thi và tính bền vững của các chương trình, dự án phát triển.

Từ đó có thể khái quát rằng, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là cơ chế pháp lý mang tính bổ trợ cho bồi thường, được thiết lập để giúp người sử dụng đất bị thu hồi vượt qua khó khăn, ổn định đời sống và tái lập sinh kế, góp phần

bảo đảm sự hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và các chủ thể liên quan trong tiến trình phát triển kinh tế – xã hội.

Thứ ba, mối quan hệ giữa bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Quan hệ giữa bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thể hiện sự gắn kết về nguồn gốc phát sinh nhưng khác biệt về bản chất pháp lý và mục đích điều chỉnh. Cả hai cơ chế đều xuất hiện khi có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tuy nhiên bồi thường hướng đến việc hoàn trả giá trị quyền sử dụng đất và tài sản hợp pháp gắn liền với đất mà người sử dụng đất bị mất đi, trong khi hỗ trợ lại nhằm xử lý các hệ quả kinh tế – xã hội phát sinh sau thu hồi, giúp người dân ổn định đời sống và tái tạo sinh kế.

Theo đó, bồi thường mang tính chất nghĩa vụ pháp lý cơ bản của Nhà nước, được xác định dựa trên giá trị quyền sử dụng đất và tài sản bị thu hồi, áp dụng đối với các trường hợp đáp ứng đầy đủ điều kiện luật định. Ngược lại, hỗ trợ có tính chất chính sách xã hội, không nhằm hoàn trả giá trị tài sản, mà tập trung vào việc trợ giúp người bị thu hồi đất khắc phục khó khăn, chuyển đổi nghề nghiệp, ổn định nơi ở và từng bước tái hòa nhập vào điều kiện sản xuất, lao động mới. Trình tự áp dụng về nguyên tắc đặt bồi thường là cơ sở trước tiên; sau khi xác định quyền được bồi thường, người sử dụng đất có thể được xem xét hưởng các khoản hỗ trợ nếu thuộc diện điều chỉnh của chính sách.

Việc phân định rạch ròi giữa hai cơ chế này có ý nghĩa quan trọng trong thực thi pháp luật, góp phần bảo đảm tính minh bạch, công bằng và thống nhất trong áp dụng. Về phương diện lý luận, có thể khái quát rằng bồi thường là sự bù đắp giá trị bị thu hồi theo nghĩa vụ pháp lý, còn hỗ trợ là biện pháp mang tính điều tiết xã hội nhằm tạo điều kiện phục hồi sau thu hồi đất. Nhận thức đầy đủ sự khác biệt và mối liên hệ giữa bồi thường và hỗ trợ là cơ sở để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cũng như nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Trong thực tiễn, đặc biệt đối với đất nông nghiệp – nơi gắn trực tiếp với sinh kế của nhiều hộ gia đình – việc thực hiện đồng bộ, đúng quy định cả hai cơ chế này có ý nghĩa thiết yếu đối với ổn định xã hội và định hướng phát triển bền vững.

1.1.3. Nguyên tắc, điều kiện về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Các nguyên tắc chi phối hoạt động bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được xác lập trong Luật Đất đai năm 2024 (từ Điều 95 đến Điều 101), trên cơ sở kế thừa định hướng của pháp luật trước đây và được cụ thể hóa bởi các văn bản hướng dẫn thi hành. Hệ thống nguyên tắc này tạo nền tảng pháp lý bảo đảm tính hợp pháp, công bằng và khả thi của cơ chế bồi thường trong thực tiễn.

Trước hết, pháp luật đặt ra yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có đất bị thu hồi. Khi Nhà nước thực hiện thu hồi đất vì mục tiêu quốc phòng, an ninh hoặc phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, người sử dụng đất đáp ứng điều kiện luật định phải được bồi thường. Việc bồi thường không chỉ nhằm hoàn trả giá trị quyền sử dụng đất đã bị thu hồi mà còn góp phần hạn chế xáo trộn quá mức đối với đời sống và hoạt động sản xuất của người dân, đồng thời giảm thiểu nguy cơ phát sinh khiếu nại, tranh chấp. Nguyên tắc này thể hiện trách nhiệm của Nhà nước và định hướng nhân văn trong chính sách đất đai.

Một nguyên tắc quan trọng khác là bồi thường phải căn cứ vào giá đất cụ thể tại thời điểm thu hồi. Giá đất được xác định thông qua cơ chế thẩm định và phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền ở địa phương, bảo đảm phản ánh sát giá trị thị trường trong điều kiện bình thường. Cách tiếp cận này hướng đến việc khắc phục tình trạng chênh lệch giữa giá bồi thường và giá giao dịch thực tế, nâng cao tính minh bạch trong xác định giá trị bồi thường và hạn chế thiệt thòi cho người có đất bị thu hồi.

Pháp luật cũng xác lập định hướng ưu tiên bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng. Đối với đất nông nghiệp, nếu địa phương còn quỹ đất phù hợp thì việc giao đất thay thế được xem là giải pháp ưu tiên; chỉ khi không bảo đảm điều kiện này mới thực hiện bồi thường bằng tiền hoặc bằng loại đất khác theo quy định. Nguyên tắc này nhằm duy trì tính liên tục của hoạt động sản xuất, góp phần ổn định sinh kế và giảm áp lực thích ứng đối với người nông dân.

Bên cạnh đó, pháp luật đất đai hiện hành ghi nhận yêu cầu bảo đảm điều kiện sống của người dân sau thu hồi đất đạt mức tương đương hoặc tốt hơn trước khi thu hồi. Cách tiếp cận này cho thấy cơ chế bồi thường không dừng lại ở việc bù đắp thiệt hại thuần túy mà gắn với mục tiêu ổn định và phát triển lâu dài, thông qua sự kết hợp giữa bồi thường và các chính sách hỗ trợ phù hợp.

Tổng thể các nguyên tắc trên tạo thành khung pháp lý định hướng cho quá trình tổ chức thực hiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, bảo đảm hài hòa lợi ích công cộng với quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Cơ chế hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2024 như một chính sách mang tính xã hội, được áp dụng song hành nhưng không đồng nhất với bồi thường. Nếu bồi thường là nghĩa vụ pháp lý nhằm hoàn trả giá trị quyền sử dụng đất và tài sản hợp pháp bị thu hồi, thì hỗ trợ được thiết kế để trợ giúp người dân khắc phục khó khăn, ổn định đời sống và tái tạo điều kiện sản xuất sau khi mất đất. Vì vậy, hỗ trợ có tính chất bổ sung, không thay thế bồi thường; về nguyên tắc, việc xác định và chi trả bồi thường là cơ sở trước tiên, sau đó mới xem xét các khoản hỗ trợ phù hợp với từng đối tượng và hoàn cảnh cụ thể.

Nội dung hỗ trợ hướng tới các mục tiêu lâu dài hơn là bù đắp thiệt hại trước mắt, bao gồm tạo điều kiện để người dân chuyển đổi nghề nghiệp, có việc làm và thu nhập ổn định, bảo đảm nơi ở phù hợp và khả năng tiếp tục phát triển sản xuất. Chính sách hỗ trợ được áp dụng linh hoạt theo từng nhóm đối tượng như hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp, hộ bị thu hồi toàn bộ hoặc phần lớn diện tích đất, người trong độ tuổi lao động chưa có nghề, hộ phải di dời chỗ ở hoặc có hoàn cảnh khó khăn. Căn cứ điều kiện kinh tế – xã hội của địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được trao thẩm quyền quy định mức và hình thức hỗ trợ cụ thể, bảo đảm phù hợp với định hướng phát triển dài hạn.

Song song với các nguyên tắc về hỗ trợ, pháp luật cũng đặt ra các điều kiện làm cơ sở xác định quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Đất được bồi thường phải là đất sử dụng hợp pháp, thể hiện qua việc người sử dụng

đất có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận theo quy định, sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp và phù hợp quy hoạch; đồng thời không thuộc các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai như lấn, chiếm, sử dụng sai mục đích, giao đất trái thẩm quyền hoặc đang có tranh chấp chưa được giải quyết. Những trường hợp này có thể không được bồi thường về đất mà chỉ được xem xét hỗ trợ tùy tình huống cụ thể.

Đối với cơ chế hỗ trợ, phạm vi áp dụng rộng hơn và có thể xem xét ngay cả khi người sử dụng đất không đủ điều kiện bồi thường, tùy mức độ ảnh hưởng thực tế. Hỗ trợ ổn định đời sống thường gắn với tỷ lệ diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp và việc làm áp dụng cho cá nhân, hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng không còn hoặc còn rất ít đất để tiếp tục canh tác. Ngoài ra còn có các khoản hỗ trợ tái định cư, hỗ trợ di chuyển, tạm cư, thiệt hại cây trồng, vật nuôi hoặc hỗ trợ đối với hộ nghèo, hộ khó khăn theo quy định của địa phương. Việc xác định quá trình sử dụng đất ổn định có thể căn cứ vào hồ sơ địa chính, chứng từ nghĩa vụ tài chính, xác nhận của chính quyền cơ sở và các tài liệu liên quan khác.

Toàn bộ quá trình lập và thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ phải tuân thủ nguyên tắc công khai, minh bạch và có sự tham gia của người dân. Các bước như điều tra hiện trạng, xây dựng dự thảo phương án, niêm yết công khai, tổ chức lấy ý kiến đều phải được thực hiện theo trình tự luật định, nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, giám sát và phản hồi của người có đất bị thu hồi. Cách tiếp cận này góp phần tăng tính đồng thuận xã hội và nâng cao hiệu quả thực thi chính sách đất đai trong thực tiễn.

1.2. Khái niệm, đặc điểm, các nguyên tắc pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.2.1. Khái niệm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Xét dưới góc độ khoa học pháp lý, các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cấu thành một chế định chuyên biệt trong hệ thống pháp

luật đất đai, được hình thành từ tổng thể các quy phạm do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện quyền thu hồi đất đối với loại đất phục vụ sản xuất nông nghiệp.⁵ Hệ thống quy phạm này xác lập khuôn khổ pháp lý về nguyên tắc, điều kiện, đối tượng được bồi thường; căn cứ xác định giá trị bồi thường; phạm vi thiệt hại được bù đắp; phương thức bồi thường; cũng như trình tự, thủ tục và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Về phương diện bản chất, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thể hiện cơ chế điều hòa lợi ích giữa hai chủ thể trung tâm: Nhà nước – với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và là chủ thể thực hiện quyền thu hồi vì mục đích công – và người sử dụng đất nông nghiệp – chủ thể trực tiếp khai thác đất đai để tạo ra thu nhập và bảo đảm sinh kế. Việc thu hồi đất trong trường hợp này không xuất phát từ hành vi vi phạm nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất, mà từ yêu cầu quốc phòng, an ninh hoặc phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích chung. Do đó, bồi thường được thiết kế như một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc của Nhà nước, nhằm khôi phục tương đối giá trị quyền sử dụng đất và các lợi ích vật chất gắn với đất mà người sử dụng đất bị mất đi.

Không dừng lại ở chức năng bù đắp giá trị tài sản, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp còn hướng tới mục tiêu bảo đảm sự ổn định xã hội và duy trì khả năng tự bảo đảm cuộc sống của người dân sau thu hồi đất. Từ đó có thể rút ra khái niệm tổng quát: pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh việc bù đắp giá trị quyền sử dụng đất, tài sản và lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng do hoạt động thu hồi đất vì mục đích công, đồng thời đặt nền tảng pháp lý cho việc bảo đảm quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất trong quá trình chuyển dịch đất đai bắt buộc.

Song song với chế định bồi thường, pháp luật về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp hình thành như một cấu phần bổ trợ nhưng có tính độc lập tương đối. Đây là tập hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các chính sách hỗ trợ mang

⁵ Trường Đại học Luật Hà Nội (2024, Giáo trình Lí luận chung về Nhà nước và pháp luật, NXB. Tư pháp, Hà Nội, tr.324

tính xã hội được áp dụng đối với người sử dụng đất bị thu hồi, vượt ra ngoài phạm vi bù đắp trực tiếp giá trị quyền sử dụng đất và tài sản trên đất. Khác với bồi thường – vốn dựa trên nguyên tắc tương đương giá trị – hỗ trợ mang tính chất điều tiết xã hội, nhằm giảm thiểu các tác động bất lợi về kinh tế, việc làm và điều kiện sống do việc mất đất sản xuất gây ra.

Về bản chất pháp lý, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là công cụ thể hiện chức năng an sinh và trách nhiệm xã hội của Nhà nước trong quá trình chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất. Các quy định về hỗ trợ xác định rõ chủ thể được thụ hưởng, điều kiện phát sinh quyền được hỗ trợ, nội dung, mức và hình thức hỗ trợ, cũng như quy trình tổ chức thực hiện. Các biện pháp hỗ trợ thường bao gồm ổn định đời sống và sản xuất, đào tạo nghề, chuyển đổi việc làm, bố trí tái định cư hoặc các cơ chế hỗ trợ đặc thù khác phù hợp với điều kiện từng địa phương.⁶

Từ đó có thể khái quát: pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là hệ thống quy phạm pháp luật điều chỉnh các chính sách của Nhà nước khi thu hồi đất, nhằm giúp người bị thu hồi đất thích ứng với sự thay đổi điều kiện sống và sản xuất, bảo đảm khả năng tái tạo sinh kế và hòa nhập vào môi trường kinh tế – xã hội mới. Cùng với chế định bồi thường, các quy định về hỗ trợ tạo thành nền tảng pháp lý quan trọng bảo đảm tính hợp pháp, tính chính đáng và tính nhân văn của hoạt động thu hồi đất, đồng thời góp phần hạn chế tranh chấp, khiếu nại và duy trì ổn định xã hội trong tiến trình phát triển.

1.2.2. Đặc điểm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Trước hết, chế định này gắn trực tiếp với việc thực thi quyền lực công trong lĩnh vực quản lý đất đai. Hoạt động thu hồi đất nông nghiệp không đặt trên nền tảng hành vi vi phạm của người sử dụng đất, mà phát sinh từ yêu cầu thực hiện chức năng quản lý nhà nước nhằm phục vụ mục tiêu quốc phòng, an ninh hoặc phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích chung. Vì vậy, các quy định về bồi thường và hỗ trợ mang tính chất quyền lực – phục tùng, được ban hành dưới hình thức quyết định hành

⁶ Điều 15 Luật Đất đai năm 2024

chính của cơ quan có thẩm quyền, đồng thời làm phát sinh quan hệ pháp lý mà trong đó người sử dụng đất là chủ thể chịu sự tác động trực tiếp của quyền lực nhà nước.

Bên cạnh đó, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ thể hiện rõ tính chất đan xen giữa yếu tố kinh tế và yếu tố xã hội. Cơ chế bồi thường hướng tới việc hoàn trả giá trị quyền sử dụng đất, tài sản hợp pháp gắn liền với đất và các lợi ích vật chất bị tổn thất; trong khi đó, các chính sách hỗ trợ được thiết kế nhằm duy trì ổn định đời sống, sản xuất và khả năng tạo thu nhập của người bị thu hồi đất. Do vậy, lĩnh vực pháp luật này không chỉ điều chỉnh quan hệ tài sản thuần túy, mà còn là công cụ thực hiện mục tiêu an sinh xã hội, giảm thiểu hệ quả bất lợi đối với người nông dân và cộng đồng nông thôn trong quá trình chuyển dịch đất đai.

Một đặc điểm khác là phạm vi điều chỉnh rộng và có tính chất liên ngành. Quan hệ phát sinh từ bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất nông nghiệp chịu sự tác động đồng thời của nhiều lĩnh vực pháp luật như đất đai, giá, ngân sách nhà nước, lao động – việc làm, xây dựng, cũng như pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Thành phần chủ thể tham gia cũng đa dạng, bao gồm cơ quan quản lý đất đai, cơ quan tài chính, cơ quan lao động – xã hội, chính quyền địa phương các cấp, tổ chức có liên quan và người sử dụng đất, tạo nên cấu trúc quan hệ pháp luật phức hợp.

Đồng thời, chế định này chịu ảnh hưởng rõ nét của điều kiện thực tiễn và bối cảnh kinh tế – xã hội ở từng địa phương. Mặc dù khuôn khổ pháp lý được thiết lập thống nhất ở cấp trung ương, việc xác định cụ thể mức bồi thường, nội dung và hình thức hỗ trợ, cũng như phương thức tổ chức thực hiện, lại phụ thuộc vào quỹ đất, khả năng ngân sách, định hướng phát triển và đặc điểm dân cư của từng địa bàn. Điều đó làm cho pháp luật về bồi thường, hỗ trợ vừa bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, vừa cho phép mức độ linh hoạt nhất định trong áp dụng.

Ngoài ra, các quy định về bồi thường, hỗ trợ có mối liên hệ mật thiết với cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua con đường khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Do tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đây là lĩnh vực tiềm ẩn nguy cơ phát sinh tranh chấp cao. Vì vậy, pháp luật trong

lĩnh vực này luôn gắn với yêu cầu công khai, minh bạch, tuân thủ trình tự, thủ tục, đồng thời bảo đảm khả năng tiếp cận các cơ chế giải quyết khiếu nại, tố tụng hành chính nhằm bảo vệ quyền của người dân.

Từ những phân tích trên có thể khái quát rằng, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một lĩnh vực pháp lý mang tính hành chính công rõ nét, đồng thời hàm chứa nội dung kinh tế và xã hội sâu sắc. Việc nhận diện đầy đủ các đặc trưng này có ý nghĩa phương pháp luận quan trọng trong nghiên cứu lý luận, đánh giá thực tiễn áp dụng và định hướng hoàn thiện pháp luật về đất đai trong điều kiện phát triển hiện nay.

1.2.3. Các nguyên tắc pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thứ nhất, nguyên tắc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp.

Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải hướng tới việc bảo vệ quyền tài sản và quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất bị thu hồi. Việc thu hồi đất không xuất phát từ lỗi của người sử dụng đất, do đó Nhà nước có trách nhiệm thiết kế các cơ chế bồi thường, hỗ trợ phù hợp nhằm bù đắp thiệt hại và giảm thiểu tác động bất lợi đối với đời sống và sản xuất của người dân. Nguyên tắc này thể hiện rõ tính nhân văn của pháp luật đất đai và là cơ sở để xây dựng các quy định về mức bồi thường, nội dung và hình thức hỗ trợ.

Thứ hai, nguyên tắc công khai, minh bạch trong xác định và thực hiện bồi thường, hỗ trợ.

Mọi thông tin liên quan đến thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, đơn giá bồi thường và các khoản hỗ trợ phải được công khai, minh bạch để người sử dụng đất biết, tham gia ý kiến và giám sát quá trình thực hiện. Nguyên tắc này nhằm bảo đảm tính rõ ràng, hạn chế sự tùy tiện trong áp dụng pháp luật, đồng thời góp phần giảm thiểu khiếu nại, khiếu kiện phát sinh trong quá trình thu hồi đất.

Thứ ba, nguyên tắc bồi thường theo giá trị thiệt hại thực tế và phù hợp với điều kiện thị trường.

Bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất phải phản ánh tương xứng giá trị thiệt hại thực tế mà người sử dụng đất phải gánh chịu khi bị thu hồi đất nông nghiệp. Dưới góc độ lập pháp, nguyên tắc này là cơ sở để xây dựng các quy định về giá đất cụ thể, đơn giá bồi thường tài sản và cây trồng, hướng tới việc tiệm cận giá thị trường, bảo đảm tính công bằng và hợp lý trong bồi thường.

Thứ tư, nguyên tắc hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và các chủ thể có liên quan.

Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ phải bảo đảm sự cân bằng giữa lợi ích công cộng mà Nhà nước hướng tới thông qua việc thu hồi đất với lợi ích của người sử dụng đất bị thu hồi. Nguyên tắc này thể hiện yêu cầu dung hòa giữa mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, tránh việc đặt nặng lợi ích phát triển mà xem nhẹ quyền lợi của người bị thu hồi đất.

Thứ năm, nguyên tắc bảo đảm ổn định đời sống và phục hồi sinh kế cho người bị thu hồi đất nông nghiệp.

Do đất nông nghiệp gắn liền trực tiếp với hoạt động sản xuất và sinh kế của người dân, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ phải hướng tới mục tiêu lâu dài là giúp người bị thu hồi đất ổn định đời sống và có điều kiện chuyển đổi sinh kế bền vững. Nguyên tắc này là nền tảng cho việc thiết kế các chính sách hỗ trợ đào tạo nghề, chuyển đổi nghề nghiệp và tìm kiếm việc làm.

Thứ sáu, nguyên tắc tuân thủ đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật.

Mọi hoạt động bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải được thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Việc tuân thủ nguyên tắc này không chỉ bảo đảm tính hợp pháp của các quyết định hành chính, mà còn góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và bảo vệ quyền khiếu nại, khiếu kiện hợp pháp của người sử dụng đất.

Các nguyên tắc pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là nền tảng định hướng cho việc xây dựng và áp dụng pháp luật trong lĩnh vực này. Việc quán triệt và thực hiện đầy đủ các nguyên tắc nêu trên có ý nghĩa

quyết định đối với việc bảo đảm tính công bằng, minh bạch và hiệu quả của chính sách thu hồi đất trong quá trình phát triển kinh tế – xã hội.

1.3. Quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.3.1. Quy định pháp luật về thẩm quyền bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Theo quy định pháp luật hiện hành, thẩm quyền quyết định thu hồi đất và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được phân cấp rõ ràng giữa các cấp chính quyền nhằm bảo đảm tính hiệu lực, kịp thời và phù hợp với quy mô dự án. Luật Đất đai 2024 và Nghị định 151/2025/NĐ quy định cơ quan có thẩm quyền ban hành quyết định thu hồi đất (cụ thể: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp xã) và phân định trường hợp thu hồi do từng đối tượng (đơn vị, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân), điều này thể hiện tại các khoản quy định về thẩm quyền (Điều 83 Luật Đất đai 2024). Trong hệ thống pháp luật trước đây, Luật Đất đai 2013 cũng đã phân cấp tương tự (ví dụ: Điều 66 Luật Đất đai 2013 quy định UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đối với một số đối tượng đặc thù và liên quan thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư). Những quy định này được cụ thể hoá bằng nghị định và thông tư hướng dẫn (ví dụ Nghị định hướng dẫn chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư), quy định rõ hồ sơ, thủ tục trình, thẩm định và thẩm quyền ký quyết định phương án, nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc xác định ai là người ra quyết định và chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện. Trên thực tế ở địa phương (ví dụ huyện Hàm Thuận Bắc, tỉnh Bình Thuận trước sắp xếp), công việc lập hồ sơ, thẩm định kỹ thuật và tổ chức kiểm kê, lập phương án thường do Trung tâm Phát triển Quỹ đất huyện hoặc phòng chuyên môn phụ trách; UBND huyện ban hành quyết định thu hồi và phê duyệt phương án đối với hộ gia đình, cá nhân, còn UBND cấp tỉnh quyết định đối với tổ chức hoặc các trường hợp quy định đặc thù, phản ánh đúng cơ chế phân cấp trong Luật. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy vẫn tồn tại một số vướng mắc về phân công, ủy quyền và phối hợp giữa các cơ quan (ví dụ việc ủy quyền quyết định thu hồi/phê duyệt ở những khu vực có cả đối tượng tổ chức và cá nhân), dẫn tới trường

hợp phải chuyển hồ sơ xin ý kiến cấp tỉnh, làm chậm tiến độ triển khai dự án và chi trả bồi thường; vấn đề này đã được nhiều phân tích so sánh giữa Luật 2013 và Luật 2024, cũng như trong hồ sơ thực tế của Ban phát triển quỹ đất Hàm Thuận - Chi nhánh Trung tâm Phát triển quỹ đất số 1.

1.3.2. Quy định pháp luật về nội dung bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Hệ thống pháp luật hiện hành đã xây dựng tương đối đầy đủ khung quy định về nội dung bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, với nền tảng là Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành của Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Các quy định này không chỉ xác lập căn cứ pháp lý cho việc xác định quyền lợi của người sử dụng đất bị thu hồi, mà còn làm rõ phạm vi, hình thức và cơ chế thực hiện bồi thường, hỗ trợ trong thực tiễn quản lý đất đai.

Trước hết, đối với nội dung bồi thường, pháp luật đặt trọng tâm vào nguyên tắc hoàn trả giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi theo hướng tương xứng với giá trị thực tế tại thời điểm thu hồi. Người sử dụng đất nông nghiệp đáp ứng điều kiện luật định có thể được bồi thường bằng đất cùng mục đích sử dụng; trong trường hợp không còn quỹ đất phù hợp, có thể áp dụng hình thức bồi thường bằng đất khác loại hoặc bằng tiền trên cơ sở giá đất cụ thể do cơ quan có thẩm quyền quyết định. Bên cạnh đó, pháp luật còn ghi nhận nghĩa vụ bồi thường đối với tài sản hợp pháp gắn liền với đất, bao gồm cây trồng, vật nuôi, công trình phục vụ sản xuất nông nghiệp và các hạng mục liên quan. Cách tiếp cận này nhằm bảo đảm việc bồi thường không chỉ giới hạn ở quyền sử dụng đất, mà còn bao quát các yếu tố trực tiếp gắn với hoạt động sản xuất và nguồn thu nhập của người dân.

Đối với nội dung hỗ trợ, hệ thống quy định hiện hành thể hiện rõ định hướng chính sách xã hội trong xử lý hệ quả của việc thu hồi đất nông nghiệp. Hỗ trợ được thiết kế như cơ chế bổ sung ngoài bồi thường, tập trung vào việc ổn định đời sống và phục hồi sinh kế cho người bị thu hồi đất, đặc biệt trong trường hợp mất hoặc suy giảm tư liệu sản xuất. Các khoản hỗ trợ được luật hóa theo nhiều nhóm chính

sách như hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ đào tạo nghề và chuyển đổi việc làm, hỗ trợ di chuyển và tái định cư, cũng như các hình thức trợ giúp dành cho đối tượng có hoàn cảnh khó khăn. Các văn bản dưới luật tiếp tục cụ thể hóa tiêu chí, mức hỗ trợ và phương thức tổ chức thực hiện, tạo cơ sở pháp lý cho địa phương vận dụng phù hợp với điều kiện thực tế.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, một số nội dung then chốt như xác định giá đất cụ thể, mức hỗ trợ chuyển đổi nghề hoặc đơn giá bồi thường đối với tài sản gắn liền với đất vẫn phụ thuộc đáng kể vào điều kiện kinh tế – xã hội, quỹ đất và khả năng cân đối ngân sách của từng địa phương. Điều này dẫn đến sự khác biệt nhất định giữa các địa bàn trong thực tiễn áp dụng. Vì vậy, mặc dù cấu trúc pháp lý về nội dung bồi thường, hỗ trợ đã tương đối hoàn chỉnh, yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế tổ chức thực hiện và tăng cường tính thống nhất trong áp dụng vẫn là vấn đề đặt ra nhằm bảo đảm hài hòa lợi ích của người sử dụng đất và mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội.

1.3.3. Quy định pháp luật về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, trình tự thu hồi đất gắn với bồi thường, hỗ trợ được thiết kế thành một chuỗi thủ tục bắt buộc, bao gồm các công đoạn như ban hành thông báo thu hồi đất, điều tra – kiểm kê hiện trạng sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, xây dựng phương án bồi thường và hỗ trợ, tổ chức tham vấn ý kiến người có đất bị thu hồi, thẩm định và phê duyệt phương án, sau đó thực hiện chi trả và tiếp nhận, bàn giao mặt bằng. Hệ thống quy định này đồng thời đặt ra yêu cầu bảo đảm công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân, thể hiện qua nghĩa vụ công bố công khai phương án và tổ chức lấy ý kiến cộng đồng dân cư trước khi cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định.

Các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành tiếp tục cụ thể hóa quy trình nêu trên, đặc biệt đối với việc lập, thẩm định và tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nội dung hướng dẫn bao quát các nghiệp vụ chuyên môn như đo đạc, kiểm kê, xác định giá đất cụ thể, lập danh sách các đối tượng được bồi thường,

hỗ trợ cũng như cơ chế phối hợp giữa cơ quan tài nguyên và môi trường, trung tâm phát triển quỹ đất và chính quyền cơ sở. Mục tiêu của các quy định này là hạn chế sai sót trong quá trình thực hiện và tăng cường trách nhiệm của từng chủ thể tham gia. Tuy nhiên, trên thực tế, không ít địa phương vẫn lúng túng, nhất là ở khâu xác định giá đất cụ thể và tổ chức lấy ý kiến người dân, đây là những giai đoạn dễ phát sinh ý kiến trái chiều, kiến nghị hoặc khiếu nại liên quan đến mức bồi thường.

Tổng thể có thể nhận thấy khung pháp lý điều chỉnh trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất đã tương đối đầy đủ và có tính hệ thống, bảo đảm sự liên thông từ luật đến các văn bản hướng dẫn thi hành. Dầu vậy, hiệu quả áp dụng vẫn phụ thuộc đáng kể vào năng lực quản lý, điều kiện nguồn lực và đặc điểm kinh tế – xã hội của từng địa phương. Vì thế, bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật, yêu cầu nâng cao chất lượng tổ chức thực hiện, bảo đảm tiến độ, tính thống nhất và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp vẫn đặt ra như một nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn hiện nay.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Chương 1 đã tập trung làm rõ những vấn đề lý luận nền tảng và khuôn khổ pháp lý điều chỉnh bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Trên phương diện lý luận, nội dung nghiên cứu cho thấy thu hồi đất nông nghiệp là biểu hiện của quyền lực công trong quản lý đất đai, được thực hiện nhằm đáp ứng các mục tiêu quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, chứ không xuất phát từ hành vi vi phạm của người sử dụng đất. Trong bối cảnh đó, bồi thường và hỗ trợ được xác định là hai cơ chế pháp lý có mối liên hệ chặt chẽ nhưng khác biệt về bản chất: bồi thường nhằm hoàn trả giá trị quyền sử dụng đất và tài sản hợp pháp bị thu hồi, còn hỗ trợ mang tính chính sách – xã hội, hướng đến ổn định đời sống, phục hồi và phát triển sinh kế cho người bị thu hồi đất.

Từ những kết quả nghiên cứu tại Chương 1 có thể khẳng định rằng, cơ sở lý luận và khuôn khổ pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp giữ vai trò định hướng cho việc đánh giá thực tiễn áp dụng pháp luật và đề xuất giải pháp hoàn thiện trong các chương tiếp theo. Việc nhận diện đúng bản chất, mục tiêu và cấu trúc của chế định này là tiền đề quan trọng để bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý của hoạt động thu hồi đất, góp phần ổn định xã hội và là nội dung lý luận nền tảng góp phần nghiên cứu thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật tại Chương 2 Đề án.

CHƯƠNG 2.

THỰC TIỄN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP TẠI LÂM ĐỒNG

2.1. Khái quát tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại Lâm Đồng

2.1.1. *Tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng*

Công tác quản lý nhà nước về đất nông nghiệp tại khu vực các xã Đông Giang, La Dạ, Hàm Thuận Bắc, Hàm Thuận, Hồng Sơn và Hàm Liêm được thực hiện trong khuôn khổ hệ thống pháp luật đất đai thống nhất, trên cơ sở phân cấp quản lý giữa Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Đây là địa bàn có điều kiện tự nhiên đặc thù tại tỉnh Lâm Đồng với cơ cấu dân cư gắn chặt với sản xuất nông nghiệp, do đó đất nông nghiệp không chỉ là tư liệu sản xuất chủ yếu mà còn là nền tảng bảo đảm sinh kế, ổn định xã hội và phát triển kinh tế địa phương.⁷

Về phương diện quản lý, các nội dung quản lý đất nông nghiệp được triển khai tương đối toàn diện, bao gồm: lập và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất theo thẩm quyền; đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính; thống kê, kiểm kê đất đai; kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai. Việc quản lý được thực hiện theo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, qua đó bảo đảm việc sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.

Trong những năm gần đây, công tác quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất tại địa phương từng bước được hoàn thiện, góp phần định hướng rõ ràng quỹ đất dành cho sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp và các loại đất phục vụ phát triển hạ tầng, đô thị và dịch vụ. Quy hoạch sử dụng đất trở thành công cụ pháp lý quan trọng để

⁷ Trang thông tin điện tử tỉnh Bình Thuận (cũ), Website: <https://www.binhthuan.gov.vn/kinh-te-xa-hoi>, truy cập ngày 25/8/2025

kiểm soát việc chuyển mục đích sử dụng đất, hạn chế tình trạng sử dụng đất tùy tiện, đồng thời là căn cứ trực tiếp để thực hiện thu hồi đất và xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ khi triển khai các dự án phát triển kinh tế – xã hội.

Về cơ cấu sử dụng, đất nông nghiệp tại khu vực này có tính đa dạng, bao gồm đất trồng cây hằng năm, đất trồng cây lâu năm, đất lâm nghiệp sản xuất và một phần diện tích đất nuôi trồng thủy sản, đất nông nghiệp khác. Đặc biệt, đất trồng cây lâu năm chiếm tỷ trọng lớn, phản ánh xu hướng phát triển các vùng chuyên canh cây công nghiệp và cây ăn quả có giá trị kinh tế. Mô hình sản xuất nông nghiệp có sự chuyển dịch theo hướng mở rộng quy mô sản xuất hàng hóa, ứng dụng tiến bộ kỹ thuật và từng bước gắn với thị trường tiêu thụ. Điều này làm gia tăng giá trị kinh tế của đất nông nghiệp, đồng thời cũng làm tăng mức độ nhạy cảm của người sử dụng đất trước các quyết định thu hồi đất.

Bên cạnh những kết quả tích cực, thực tiễn quản lý đất nông nghiệp tại địa phương vẫn bộc lộ một số hạn chế đáng chú ý. Tình trạng lấn chiếm đất lâm nghiệp, tự ý chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, xây dựng công trình phục vụ sản xuất chưa phù hợp với quy hoạch hoặc chưa được cơ quan có thẩm quyền cho phép vẫn còn xảy ra. Một số trường hợp sử dụng đất chưa được đăng ký đầy đủ, hồ sơ địa chính chưa được cập nhật kịp thời, dẫn đến khó khăn trong việc xác định nguồn gốc, thời điểm sử dụng đất và điều kiện được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Những bất cập này ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ và dễ phát sinh khiếu nại, tranh chấp.

Ngoài ra, quá trình phát triển kinh tế – xã hội, đặc biệt là nhu cầu mở rộng hạ tầng giao thông, phát triển đô thị, dịch vụ và các dự án nông nghiệp quy mô lớn, làm gia tăng nhu cầu thu hồi đất nông nghiệp. Trong bối cảnh đó, công tác quản lý đất nông nghiệp không chỉ dừng ở việc kiểm soát sử dụng đất đúng mục đích, mà còn phải bảo đảm tính công khai, minh bạch trong thu hồi đất, xác định giá đất cụ thể, cũng như tổ chức thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Chất lượng quản lý đất đai tại cơ sở vì vậy có tác động trực tiếp đến hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Tổng thể cho thấy, tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại khu vực nêu trên phản ánh đặc trưng của địa bàn nông nghiệp đang chuyển dịch theo hướng sản xuất hàng hóa và gia tăng giá trị sử dụng đất. Tuy nhiên, để bảo đảm sử dụng đất bền vững, đúng pháp luật và hạn chế các hệ quả tiêu cực trong quá trình thu hồi đất, địa phương cần tiếp tục hoàn thiện công tác quy hoạch, nâng cao chất lượng hồ sơ địa chính, tăng cường thanh tra, kiểm tra và nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật đất đai.

2.1.2. Đánh giá tình hình quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại Lâm Đồng

Dưới góc độ quản lý nhà nước về đất đai, công tác quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại các xã Đông Giang, La Dạ, Hàm Thuận Bắc, Hàm Thuận, Hồng Sơn và Hàm Liêm được triển khai trong khuôn khổ cơ chế quản lý thống nhất theo pháp luật đất đai, bảo đảm sự điều hành tập trung của Nhà nước và phân cấp hợp lý cho chính quyền địa phương. Việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2021–2030 được tiến hành theo đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền, qua đó tạo nền tảng pháp lý cho việc phân bổ quỹ đất nông nghiệp gắn với điều kiện tự nhiên, đặc điểm sinh thái và định hướng phát triển kinh tế – xã hội của địa bàn. Hoạt động quản lý cơ bản đáp ứng yêu cầu sử dụng đất tiết kiệm, hợp lý và đúng mục đích, phù hợp với nguyên tắc khai thác bền vững tài nguyên đất.

Về cơ cấu sử dụng, đất nông nghiệp tiếp tục chiếm tỷ lệ chủ đạo trong quỹ đất tự nhiên của khu vực, trong đó nổi bật là nhóm đất trồng cây lâu năm có giá trị kinh tế cao, song song với đất trồng cây hàng năm và một phần diện tích rừng sản xuất. Xu hướng chuyển đổi cơ cấu cây trồng diễn ra theo định hướng tái cơ cấu ngành nông nghiệp, phù hợp quy định của pháp luật chuyên ngành và chính sách khuyến khích phát triển nông nghiệp hàng hóa, nông nghiệp công nghệ cao. Quá trình này góp phần nâng cao giá trị sử dụng đất, thúc đẩy hình thành các vùng sản xuất tập trung, từng bước gắn kết giữa sản xuất nông nghiệp và thị trường. Tuy nhiên, thực tiễn vẫn ghi nhận các hành vi sử dụng đất sai mục đích, xây dựng công trình trên đất nông nghiệp không được phép, cũng như hiện tượng lấn chiếm đất

rừng và tranh chấp quyền sử dụng đất. Những tồn tại này phản ánh hạn chế trong công tác kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm, đồng thời cho thấy yêu cầu tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong quản lý đất đai ở cơ sở.

Ở khía cạnh kỹ thuật quản lý, việc cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính và xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai chưa được triển khai đồng bộ giữa các đơn vị hành chính cấp xã, dẫn đến sự thiếu thống nhất trong thông tin đất đai và ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả quản lý. Sự gia tăng dân số cơ học, nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất phục vụ phát triển hạ tầng và mở rộng không gian dân cư tạo ra áp lực đáng kể đối với quỹ đất nông nghiệp. Trong quá trình thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển, một số vướng mắc phát sinh liên quan đến xác định nguồn gốc, hiện trạng sử dụng đất và căn cứ tính toán bồi thường, hỗ trợ, làm phát sinh khiếu nại và ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

Tổng thể có thể nhận định rằng công tác quản lý và sử dụng đất nông nghiệp tại các địa bàn nêu trên đang chuyển biến theo hướng ngày càng phù hợp với yêu cầu quản lý hiện đại và phát triển bền vững. Hệ thống quản lý từng bước được hoàn thiện cả về thể chế lẫn tổ chức thực hiện, hiệu quả khai thác đất đai có xu hướng được nâng cao. Tuy vậy, để bảo đảm sự ổn định lâu dài của quỹ đất nông nghiệp và hạn chế phát sinh vi phạm, cần tiếp tục tăng cường thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch; kiểm soát chặt chẽ hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất; đồng thời đẩy mạnh số hóa hồ sơ địa chính, hoàn thiện cơ sở dữ liệu đất đai thống nhất, qua đó nâng cao tính minh bạch và hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.

2.2. Kết quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng

2.2.1. Tình hình áp dụng pháp luật về thẩm quyền bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thứ nhất, kết quả khảo sát thực tiễn áp dụng pháp luật cho thấy cơ chế phân định thẩm quyền trong quá trình xây dựng và ban hành phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại các xã Đông Giang, La Dạ, Hàm Thuận Bắc, Hàm Thuận, Hồng Sơn và Hàm Liêm được tổ chức theo mô hình quản

lý hành chính tương đối ổn định, bảo đảm sự phân công giữa cơ quan chuyên môn và cơ quan quyết định. Cơ quan làm nhiệm vụ phát triển quỹ đất cấp huyện giữ vai trò chủ thể trực tiếp tổ chức điều tra, kiểm kê, lập hồ sơ và dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Phương án sau đó được đưa ra tập thể Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư để xem xét về tính phù hợp, trước khi chuyển cơ quan tài nguyên và môi trường thẩm định về căn cứ pháp lý, hiện trạng sử dụng đất và điều kiện được bồi thường. Trên cơ sở kết quả thẩm định, Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện quyền quyết định phê duyệt phương án. Trình tự này thể hiện sự kết hợp giữa chức năng chuyên môn kỹ thuật và thẩm quyền quản lý nhà nước, góp phần hạn chế tính tùy nghi trong việc xác định mức bồi thường.

Hiệu quả của cơ chế phân cấp nêu trên được phản ánh qua tiến độ giải phóng mặt bằng phục vụ các dự án phát triển hạ tầng. Trong giai đoạn 2020–2025, một số lượng đáng kể dự án có liên quan đến đất nông nghiệp trên địa bàn nghiên cứu đã hoàn thành khâu chi trả bồi thường và bàn giao mặt bằng cho chủ đầu tư. Trường hợp dự án tuyến đường kết nối trung tâm huyện với Quốc lộ 1 cho thấy hồ sơ bồi thường của các hộ gia đình, cá nhân có đất bị ảnh hưởng được lập và phê duyệt đầy đủ, bảo đảm căn cứ pháp lý cho việc tổ chức thu hồi đất trên thực địa. Thực tiễn này cho thấy vai trò quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện trong việc ban hành các quyết định phê duyệt phương án bồi thường không chỉ mang tính thủ tục mà còn là cơ sở pháp lý trực tiếp để thực hiện chi trả và tổ chức cưỡng chế thu hồi (khi cần thiết).⁸

Ở phương diện bảo đảm tính hợp pháp của quyết định hành chính, cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính được vận hành song song với quá trình thu hồi đất. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện là chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định thu hồi đất do chính Ủy ban nhân dân cùng cấp ban hành. Việc thực thi thẩm quyền này trên thực tế đã tạo ra kênh rà soát lại tính đúng đắn của quyết định hành chính ngay trong nội bộ hệ thống hành chính, góp phần giảm

⁸ Ủy ban nhân dân huyện Hàm Thuận Bắc (2024), *Quyết định số 328/QĐ-UBND ngày 18/01/2024 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Nguyễn Thị Lê Thùy Nga liên quan đến thu hồi đất nông nghiệp*, lưu tại Ủy ban nhân dân huyện Hàm Thuận Bắc.

thiếu khiếu kiện kéo dài. Một vụ việc cụ thể liên quan đến khiếu nại về thu hồi diện tích lớn đất trồng lúa cho thấy cơ quan có thẩm quyền đã ban hành quyết định giải quyết khiếu nại với lập luận dựa trên căn cứ thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội theo quy định của pháp luật đất đai. Điều này phản ánh việc áp dụng các điều khoản về mục đích thu hồi đất được viện dẫn như cơ sở pháp lý trung tâm trong quá trình giải quyết khiếu nại.

Sau khi có quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, cơ chế bảo vệ quyền của người sử dụng đất tiếp tục được bảo đảm thông qua quyền khiếu nại lần hai lên cấp tỉnh hoặc quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Sự tồn tại của các thiết chế này thể hiện nguyên tắc kiểm soát quyền lực hành chính và bảo đảm quyền tiếp cận công lý trong lĩnh vực đất đai, đồng thời tạo áp lực pháp lý buộc cơ quan hành chính phải tuân thủ chặt chẽ quy định về thẩm quyền, trình tự và căn cứ ban hành quyết định thu hồi đất cũng như phương án bồi thường, hỗ trợ.

Thứ hai, thẩm quyền quản lý, điều hành của chính quyền cấp huyện đã được áp dụng nhằm xử lý các tình huống pháp lý phát sinh trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp, qua đó góp phần bảo đảm tiến độ triển khai các dự án. Ủy ban nhân dân huyện đã thực hiện thẩm quyền chỉ đạo, điều phối các cơ quan chuyên môn, trong đó có Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai và Phòng Tài nguyên và Môi trường, để giải quyết các vướng mắc liên quan đến việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phát sinh sau thời điểm ban hành thông báo thu hồi đất, bảo đảm thống nhất trong quản lý hồ sơ địa chính và hạn chế phát sinh tranh chấp.

Đối với các dự án trọng điểm do bộ, ngành Trung ương làm chủ đầu tư, tiêu biểu như dự án sân bay quân sự tại Phan Thiết, Ủy ban nhân dân huyện đã chỉ đạo Ủy ban nhân dân xã Hàm Đức xây dựng và triển khai phương án bảo vệ thi công đối với các trường hợp hộ dân chưa đồng thuận nhận tiền bồi thường. Việc áp dụng thẩm quyền này thể hiện vai trò điều hành của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm trật tự, an toàn và duy trì tiến độ giải phóng mặt bằng theo yêu cầu của dự án.

Bên cạnh đó, Phòng Tài chính – Kế hoạch và Phòng Tài nguyên và Môi

trường được giao nhiệm vụ tham mưu cho Ủy ban nhân dân huyện ban hành quy chế phối hợp trong công tác xác định giá đất, đồng thời tổ chức thực hiện các thủ tục lựa chọn đơn vị tư vấn xây dựng giá đất cụ thể. Việc phân công và thực hiện thẩm quyền quản lý, điều hành nêu trên đã góp phần nâng cao tính chủ động của chính quyền cấp huyện trong khai thác quỹ đất, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của địa phương.

2.2.2. Kết quả áp dụng pháp luật về nội dung bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thực tiễn thi hành pháp luật đất đai cho thấy hoạt động bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không chỉ là một thủ tục hành chính đơn thuần mà là một quá trình quản trị công phức hợp, tác động trực tiếp đến cấu trúc lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Trong bối cảnh cải cách tổ chức bộ máy theo định hướng chuyển từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp, yêu cầu đặt ra không chỉ dừng lại ở việc bảo đảm tính hợp pháp của trình tự, thủ tục thu hồi đất mà còn phải tái cấu trúc cơ chế phân công, phân cấp thẩm quyền nhằm nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả thực thi.

Nếu trong mô hình ba cấp trước đây, thẩm quyền và trách nhiệm được phân bổ qua nhiều tầng nấc hành chính (tỉnh – huyện – xã), thì việc chuyển dịch sang mô hình hai cấp đòi hỏi sự xác định lại rõ ràng vai trò của từng cấp chính quyền trong toàn bộ quy trình thu hồi đất, lập và phê duyệt phương án bồi thường, tổ chức chi trả và giải quyết khiếu nại. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực thu hồi đất nông nghiệp – nơi quyền sử dụng đất không chỉ mang giá trị tài sản mà còn gắn liền với sinh kế, ổn định xã hội và phát triển bền vững ở khu vực nông thôn.

Thực tiễn tại tỉnh Lâm Đồng cho thấy, từ năm 2020 đến nay, công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với đất nông nghiệp được triển khai trên cơ sở tuân thủ thống nhất các quy định của pháp luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành. Các phương án bồi thường được xây dựng theo quy trình chặt chẽ, bảo đảm

có sự kiểm tra, thẩm định và phê duyệt theo đúng thẩm quyền. Tuy nhiên, trong bối cảnh cải cách mô hình chính quyền địa phương, yêu cầu đặt ra là phải bảo đảm sự thông suốt trong chuỗi quyết định hành chính, hạn chế tình trạng chồng chéo hoặc đùn đẩy trách nhiệm giữa các cấp, đồng thời tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính.

Đối với việc xác định giá trị bồi thường về tài sản gắn liền với đất, việc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành các quyết định quy định đơn giá bồi thường thống nhất trên phạm vi toàn tỉnh thể hiện xu hướng tập trung hóa thẩm quyền ở cấp tỉnh trong mô hình hai cấp. Cách tiếp cận này góp phần bảo đảm tính đồng bộ, tránh sự khác biệt quá lớn giữa các địa bàn, đồng thời tạo cơ sở pháp lý minh bạch cho cơ quan tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, cùng với việc tập trung thẩm quyền, cần tăng cường cơ chế tham vấn và thu thập thông tin từ cơ sở để bảo đảm đơn giá bồi thường phản ánh đúng điều kiện sản xuất, đặc điểm canh tác và biến động thị trường tại từng khu vực cụ thể.

Tương tự, việc quy định chi tiết đơn giá bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi và các loại tài sản đặc thù của sản xuất nông nghiệp đã góp phần cụ thể hóa nguyên tắc bồi thường theo thiệt hại thực tế. Trong điều kiện tổ chức chính quyền hai cấp, trách nhiệm cập nhật dữ liệu, tổng hợp thông tin thực tiễn từ địa bàn cơ sở cần được thiết kế theo hướng rõ ràng, tránh khoảng trống quản lý khi không còn tầng nấc trung gian như trước đây. Điều này đòi hỏi phải hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa cơ quan chuyên môn cấp tỉnh với đơn vị hành chính cấp cơ sở, bảo đảm thông tin hai chiều, kịp thời và chính xác.

Bên cạnh khuôn khổ pháp lý về đơn giá, yếu tố tổ chức thực hiện giữ vai trò quyết định đến hiệu quả của chính sách bồi thường. Việc kiện toàn các Trung tâm Phát triển quỹ đất theo hướng chuyên nghiệp hóa, hoạt động theo cơ chế rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm pháp lý là phù hợp với yêu cầu tinh gọn bộ máy trong mô hình hai cấp. Trong cấu trúc mới, các đơn vị này cần được xác định là đầu mối kỹ thuật – nghiệp vụ, trong khi cơ quan hành chính cấp tỉnh thực hiện chức năng quyết định và giám sát, còn cấp cơ sở giữ vai trò hỗ trợ xác minh, tuyên

truyền, vận động và nắm bắt tình hình thực tế.

Có thể thấy, chuyển dịch từ mô hình chính quyền ba cấp sang hai cấp không làm thay đổi bản chất của hoạt động bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, nhưng đặt ra yêu cầu cao hơn về tính minh bạch, phân định thẩm quyền rõ ràng và trách nhiệm giải trình cụ thể. Việc bảo đảm sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan, cùng với cơ chế giám sát chặt chẽ và công khai thông tin, sẽ là điều kiện then chốt để nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật, hạn chế khiếu nại, khiếu kiện và củng cố niềm tin của người dân trong quá trình thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế – xã hội.

Thứ nhất, thực tiễn bồi thường, hỗ trợ thông qua một số dự án cụ thể trong bối cảnh chuyển dịch mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp.

Việc tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng giai đoạn 2020–2025 diễn ra trong bối cảnh có sự thay đổi về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương. Nếu trước đây cơ chế ba cấp (tỉnh – huyện – xã) tạo nên chuỗi quản lý theo tầng nấc hành chính tương đối phân tán, thì xu hướng chuyển sang mô hình hai cấp đặt ra yêu cầu tái cấu trúc thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế phối hợp trong toàn bộ quy trình thu hồi đất, giải phóng mặt bằng và chi trả bồi thường. Thực tiễn triển khai các dự án cụ thể là cơ sở quan trọng để đánh giá sự thích ứng của hệ thống quản lý trong điều kiện chuyển đổi này.

Một là, về vị trí, quy mô và ranh giới dự án.

Trong giai đoạn 2020–2025, trên địa bàn huyện Hàm Thuận Bắc (trước khi sắp xếp đơn vị hành chính) đã triển khai khoảng 40 công trình, dự án phát triển kinh tế – xã hội, trong đó có dự án Đường từ Trung tâm huyện Hàm Thuận Bắc đi Quốc lộ 1 với chiều dài khoảng 4.400 m. Dự án có phạm vi ranh giới trải qua các đơn vị hành chính cấp xã trước đây như thị trấn Ma Lâm và xã Hàm Đức (nay đã được sắp xếp lại).⁹

Trong mô hình ba cấp, việc xác định ranh giới, nguồn gốc đất và đối tượng bị

⁹ Nghị quyết số 54/NQ-HĐND ngày 10 tháng 10 năm 2023 của Hội đồng nhân dân tỉnh Bình Thuận thông qua quy hoạch tỉnh Bình Thuận thời kỳ 2021 - 2030

ảnh hưởng phụ thuộc nhiều vào xác nhận của chính quyền cấp xã và sự tổng hợp của cấp huyện trước khi trình cấp tỉnh phê duyệt phương án bồi thường. Khi chuyển sang mô hình hai cấp, yêu cầu đặt ra là phải chuẩn hóa cơ sở dữ liệu địa chính, tăng cường vai trò quản lý tập trung ở cấp tỉnh (hoặc cấp tương đương sau sắp xếp), đồng thời bảo đảm kênh xác minh thực tế tại cơ sở không bị gián đoạn. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các dự án liên xã, liên vùng – nơi ranh giới hành chính có thể thay đổi sau sắp xếp.

Thứ hai, về phạm vi và khối lượng giải phóng mặt bằng.

Đối với dự án nêu trên, tổng diện tích đất bị ảnh hưởng khoảng 171.441,8 m², trong đó đất của hộ gia đình, cá nhân chiếm tỷ lệ lớn và liên quan đến 191 hộ dân. Công tác kiểm kê đạt tỷ lệ 100% số hồ sơ bị ảnh hưởng. Trong điều kiện tổ chức chính quyền ba cấp, khâu kiểm kê thường do cấp huyện chủ trì, với sự phối hợp chặt chẽ của cấp xã trong việc xác nhận hiện trạng sử dụng đất, tài sản trên đất và nhân khẩu thực tế. Khi chuyển sang mô hình hai cấp, thách thức đặt ra là phải thiết lập cơ chế phối hợp hành chính mới bảo đảm tính chính xác của dữ liệu kiểm kê, tránh khoảng trống quản lý khi giảm bớt một tầng nấc trung gian. Điều này đòi hỏi đẩy mạnh số hóa hồ sơ địa chính, liên thông dữ liệu đất đai và áp dụng cơ chế giám sát chéo trong quá trình lập phương án bồi thường. Đối với các dự án có sự tham gia của doanh nghiệp, phạm vi giải phóng mặt bằng thường hẹp hơn nhưng tiềm ẩn rủi ro về xung đột lợi ích. Trong bối cảnh hai cấp chính quyền, trách nhiệm phê duyệt và giám sát phương án bồi thường cần được tập trung, đồng thời bảo đảm cơ chế phản hồi, kiến nghị của người dân được tiếp nhận trực tiếp ở cấp có thẩm quyền cao hơn, hạn chế tình trạng “vòng lặp hành chính” như trước đây.

Thứ ba, về bồi thường nhà, tài sản và vật kiến trúc.

Việc bồi thường tài sản gắn liền với đất được thực hiện theo nguyên tắc bồi thường thiệt hại thực tế, căn cứ vào các quyết định quy định đơn giá do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành. Cơ chế này cho thấy xu hướng tập trung hóa thẩm quyền định giá ở cấp tỉnh – phù hợp với mô hình chính quyền hai cấp, nơi cấp tỉnh giữ vai trò quyết định và chịu trách nhiệm toàn diện về chính sách giá.

Tuy nhiên, các trường hợp phát sinh vướng mắc pháp lý (chẳng hạn tranh chấp về thời điểm chuyển nhượng quyền sử dụng đất sau khi có thông báo thu hồi) cho thấy yêu cầu hoàn thiện cơ chế xác minh nguồn gốc và tình trạng pháp lý của đất đai. Trong mô hình hai cấp, việc phân định rõ trách nhiệm giữa cơ quan chuyên môn cấp tỉnh và đơn vị hành chính cơ sở trong xác nhận, cung cấp thông tin là yếu tố then chốt nhằm hạn chế tranh chấp phát sinh.

Thứ tư, về bồi thường đối với cây trồng.

Đối với cây công nghiệp, cây ăn quả và cây hàng năm, việc áp dụng đơn giá bồi thường theo quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh thể hiện sự thống nhất quản lý trên toàn địa bàn. Trong điều kiện chuyển sang mô hình hai cấp, việc ban hành đơn giá thống nhất giúp tránh tình trạng chênh lệch giữa các địa phương trước đây thuộc các huyện khác nhau.

Tuy nhiên, để bảo đảm tính sát thực tiễn, cơ chế thu thập thông tin về năng suất, chu kỳ khai thác, giá thị trường của nông sản cần được cập nhật thường xuyên từ cơ sở. Điều này đặt ra yêu cầu thiết lập kênh thông tin hai chiều giữa cơ quan chuyên môn cấp tỉnh và địa bàn cơ sở sau sắp xếp, thay vì phụ thuộc vào báo cáo hành chính theo tuyến dọc như trong mô hình ba cấp.

Thứ năm, về các khoản hỗ trợ khi thu hồi đất.

Các khoản hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ bàn giao mặt bằng sớm, tạm ứng kinh phí bồi thường... là công cụ chính sách nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực của việc thu hồi đất nông nghiệp. Trong mô hình hai cấp, việc quyết định mức hỗ trợ và cơ chế chi trả cần được chuẩn hóa ở cấp tỉnh, song việc triển khai phải linh hoạt, sát với điều kiện thực tế của từng địa bàn.

Cơ chế tạm ứng kinh phí (đến 70%) cho thấy sự chủ động trong bảo đảm an sinh xã hội, đồng thời phản ánh yêu cầu nâng cao trách nhiệm giải trình tài chính khi thẩm quyền tập trung hơn ở cấp tỉnh.

Thứ sáu, về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm.

Thu hồi đất nông nghiệp không chỉ làm thay đổi quyền sử dụng đất mà còn tác động trực tiếp đến sinh kế của người dân. Do đó, hỗ trợ đào tạo nghề và chuyển

đòi việc làm phải được xem là nội dung cấu thành của phương án bồi thường tổng thể.

Trong mô hình hai cấp, chính sách đào tạo nghề cần được lồng ghép giữa quản lý đất đai và quản lý lao động – việc làm, tránh tình trạng tách rời giữa quyết định thu hồi đất và chính sách an sinh sau thu hồi. Việc tích hợp dữ liệu hộ bị thu hồi đất với cơ sở dữ liệu lao động địa phương sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của chính sách này.

Thứ bảy, về các hình thức hỗ trợ khác.

Các hình thức hỗ trợ như di dời hạ tầng kỹ thuật, hỗ trợ khi người dân tự nguyện hiến đất làm đường giao thông nông thôn cho thấy tính linh hoạt trong tổ chức thực hiện. Trong bối cảnh hai cấp chính quyền, các quyết định liên quan đến hạ tầng kỹ thuật lớn (ví dụ di dời đường điện cao thế) cần được điều phối tập trung, song cơ chế ghi nhận sự đóng góp tự nguyện của người dân vẫn phải được thực hiện minh bạch và kịp thời tại cơ sở.

Thứ tám, về kinh phí tổ chức thực hiện và kinh phí dự phòng cưỡng chế.

Việc trích 2% tổng kinh phí bồi thường để tổ chức thực hiện phương án và 10% của khoản này làm kinh phí dự phòng cưỡng chế phản ánh cơ chế tài chính tương đối rõ ràng. Trong mô hình hai cấp, quản lý tập trung nguồn kinh phí ở cấp tỉnh giúp tăng cường kiểm soát, song đồng thời đòi hỏi cơ chế phân bổ và giám sát nội bộ chặt chẽ nhằm tránh lạm dụng hoặc thiếu minh bạch.

Tổng thể, thực tiễn triển khai các dự án thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng cho thấy quá trình chuyển dịch từ chính quyền ba cấp sang hai cấp không làm thay đổi mục tiêu bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, nhưng làm thay đổi phương thức tổ chức thực hiện. Trọng tâm chuyển từ cơ chế phân tầng hành chính sang cơ chế tập trung thẩm quyền gắn với tăng cường trách nhiệm giải trình, minh bạch thông tin và hiện đại hóa quản lý đất đai. Đây là tiền đề quan trọng để nâng cao hiệu quả công tác bồi thường, hỗ trợ trong giai đoạn cải cách tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay.

Như vậy, trên cơ sở thực tiễn triển khai các dự án thu hồi đất nông nghiệp tại địa bàn nghiên cứu trong giai đoạn 2020–2025, có thể nhận diện tương đối rõ những kết quả đạt được cũng như các hạn chế còn tồn tại trong quá trình áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ. Việc đánh giá không chỉ dừng ở mức độ tuân thủ quy định mà còn cần xem xét hiệu quả thực chất của chính sách đối với quyền, lợi ích của người sử dụng đất và tác động đối với tiến độ phát triển kinh tế – xã hội. Cụ thể như sau:

Một là, về những kết quả đạt được.

Về phương diện pháp lý và thủ tục, việc xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ đối với đất nông nghiệp và tài sản gắn liền với đất cơ bản được thực hiện theo đúng trình tự, thẩm quyền và căn cứ pháp luật hiện hành. Các phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được xây dựng trên cơ sở hồ sơ kiểm kê, xác minh nguồn gốc đất, được cơ quan có thẩm quyền thẩm định và ban hành quyết định phê duyệt. Nội dung phương án thể hiện rõ diện tích thu hồi, loại đất, mức giá áp dụng, các khoản hỗ trợ kèm theo và tổng số tiền được chi trả cho từng hộ gia đình, cá nhân. Điều này tạo cơ sở pháp lý minh bạch cho việc tổ chức chi trả và bàn giao mặt bằng.

Đối với các dự án thu hồi đất phục vụ phát triển hạ tầng và khai thác quỹ đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xác định tương đối rõ căn cứ pháp lý của việc thu hồi, bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội. Mặc dù một số trường hợp phát sinh khiếu nại liên quan đến phạm vi thu hồi và mục đích sử dụng phần diện tích còn lại sau khi xây dựng công trình chính, song qua quá trình giải quyết, cơ quan quản lý đã làm rõ cơ sở pháp luật, qua đó củng cố tính hợp pháp của quyết định hành chính.

Về mặt tổ chức thực hiện, công tác kiểm kê, lập phương án bồi thường cơ bản đạt tỷ lệ cao; nhiều dự án đã hoàn thành khâu kiểm kê đối với toàn bộ hộ dân bị ảnh hưởng. Các quyết định quy định đơn giá bồi thường nhà, công trình, cây trồng được ban hành tương đối đầy đủ, góp phần tạo sự thống nhất trong áp dụng trên địa bàn.

Tổng thể, có thể khẳng định rằng việc áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp về cơ bản bảo đảm tính hợp pháp, đúng thẩm quyền và có hệ thống văn bản làm căn cứ tương đối đầy đủ.

Hai là, về những hạn chế, bất cập.

Bên cạnh các kết quả nêu trên, thực tiễn cũng cho thấy một số hạn chế mang tính cấu trúc, phản ánh khoảng cách giữa quy định pháp luật và hiệu quả thực thi. Khó khăn lớn nhất vẫn là cơ chế xác định giá đất bồi thường. Mặc dù giá đất cụ thể được xác định theo quy định và do cơ quan có thẩm quyền quyết định, song trong nhiều trường hợp, mức giá này chưa phản ánh sát giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường, đặc biệt tại các khu vực có tiềm năng tăng giá sau khi hình thành tuyến giao thông mới. Việc thiếu một cơ sở dữ liệu giao dịch đất đai minh bạch và cập nhật khiến quá trình định giá thiếu căn cứ thực chứng vững chắc, làm giảm tính thuyết phục của phương án bồi thường và là nguyên nhân chủ yếu phát sinh khiếu nại.

Về nội dung bồi thường đối với đất nông nghiệp, hình thức bồi thường bằng tiền được áp dụng phổ biến do hạn chế về quỹ đất thay thế. Tuy nhiên, đối với các hộ trực tiếp sản xuất nông nghiệp, việc nhận tiền bồi thường không đồng nghĩa với khả năng tái tạo điều kiện sản xuất tương đương. Trong bối cảnh giá đất nông nghiệp tăng và quỹ đất ngày càng thu hẹp, nhiều hộ sau khi bị thu hồi toàn bộ diện tích đất sản xuất không còn khả năng tiếp tục canh tác, buộc phải chuyển đổi sinh kế trong điều kiện thiếu sự chuẩn bị. Điều này cho thấy chính sách bồi thường đã bảo đảm quyền lợi tài sản ở thời điểm thu hồi, nhưng chưa thực sự bảo đảm quyền lợi sinh kế về lâu dài.

Đối với tài sản gắn liền với đất, đặc biệt là cây lâu năm và hệ thống hạ tầng phục vụ sản xuất, mặc dù đã có đơn giá cụ thể, song việc xác định giá trị bồi thường chưa tính hết các yếu tố như chi phí đầu tư dài hạn, chu kỳ sinh trưởng, giá trị kỳ vọng trong tương lai. Do đó, người dân có xu hướng cho rằng mức bồi thường chưa phản ánh đầy đủ công sức và vốn đầu tư tích lũy trong nhiều năm.

Chính sách hỗ trợ ổn định đời sống và chuyển đổi nghề tuy được quy định trong phương án bồi thường, nhưng hiệu quả thực tế còn hạn chế. Các khoản hỗ trợ chủ yếu mang tính ngắn hạn, trong khi cơ chế liên kết giữa thu hồi đất và chương trình đào tạo nghề, giải quyết việc làm tại chỗ chưa được thiết kế đồng bộ. Sự phối hợp giữa cơ quan quản lý đất đai và cơ quan lao động – việc làm chưa chặt chẽ, dẫn đến tình trạng hỗ trợ chưa gắn với nhu cầu thực tế của thị trường lao động địa phương.

Các vướng mắc liên quan đến hồ sơ pháp lý đất đai tiếp tục là nguyên nhân kéo dài thời gian lập và phê duyệt phương án bồi thường. Nhiều trường hợp sử dụng đất ổn định nhưng chưa được cấp Giấy chứng nhận hoặc có sự sai lệch giữa hồ sơ địa chính và hiện trạng sử dụng, buộc cơ quan nhà nước phải rà soát, xác minh bổ sung. Bên cạnh đó, các giao dịch chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế sau thời điểm có thông báo thu hồi đất làm phát sinh tình huống pháp lý phức tạp, ảnh hưởng trực tiếp đến việc xác định đúng đối tượng được bồi thường.

Về tổ chức thực hiện, sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn và chính quyền địa phương trong một số dự án chưa thật sự đồng bộ. Năng lực chuyên môn và kinh nghiệm xử lý tình huống của một bộ phận cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng còn hạn chế, đặc biệt trong các vụ việc có tính chất khiếu nại phức tạp. Hệ quả là tiến độ giải phóng mặt bằng bị kéo dài, chi phí xã hội gia tăng và áp lực giải quyết khiếu nại đối với cơ quan quản lý nhà nước ngày càng lớn.

Từ những phân tích trên có thể rút ra nhận định việc áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn nghiên cứu về cơ bản bảo đảm tính hợp pháp và tuân thủ quy định, song hiệu quả thực chất còn chịu tác động bởi các yếu tố kinh tế – thị trường, hạn chế về quỹ đất và năng lực tổ chức thực hiện. Nói cách khác, hệ thống pháp luật đã tạo khuôn khổ tương đối đầy đủ cho hoạt động bồi thường, hỗ trợ; tuy nhiên, trong điều kiện biến động mạnh của thị trường đất đai và yêu cầu bảo đảm sinh kế bền vững cho người dân, chính sách hiện hành vẫn cần được tiếp tục hoàn thiện theo hướng nâng cao tính thị trường trong định giá đất, tăng cường gắn kết giữa bồi thường và phục hồi sinh kế, đồng thời

hiện đại hóa công tác quản lý hồ sơ địa chính và cơ chế phối hợp liên ngành. Việc khắc phục các hạn chế nêu trên không chỉ có ý nghĩa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, mà còn góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai và giảm thiểu xung đột xã hội trong quá trình phát triển.

2.2.3. Kết quả áp dụng pháp luật về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Để đánh giá một cách toàn diện kết quả áp dụng pháp luật về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, cần đặt quá trình này trong chỉnh thể các bước hành chính được pháp luật quy định. Trình tự thu hồi đất không chỉ là chuỗi thủ tục mang tính hình thức, mà là cơ chế pháp lý bảo đảm tính hợp pháp, minh bạch và quyền tham gia của người sử dụng đất trong suốt quá trình Nhà nước thực hiện quyền thu hồi. Thực tiễn triển khai tại địa phương cho thấy, hiệu quả của công tác bồi thường, hỗ trợ phụ thuộc đáng kể vào việc tuân thủ đầy đủ và nghiêm túc từng khâu trong quy trình. Trên cơ sở đó, có thể xem xét kết quả áp dụng pháp luật thông qua một số nội dung trọng tâm sau đây:

Thứ nhất, về kết quả thực hiện thủ tục kiểm đếm và lập hồ sơ bồi thường.

Trong cơ chế thu hồi đất, hoạt động đo đạc, kiểm kê diện tích đất và tài sản gắn liền với đất giữ vị trí nền tảng, bởi đây là căn cứ pháp lý trực tiếp để xác định phạm vi thu hồi, đối tượng bị ảnh hưởng cũng như mức bồi thường, hỗ trợ tương ứng. Tính chính xác, minh bạch của bước kiểm đếm có ý nghĩa quyết định đối với tính hợp pháp của toàn bộ quy trình thu hồi đất về sau.

Qua khảo sát thực tiễn tại địa phương, có thể nhận thấy đối với các dự án có quy mô lớn, công tác kiểm đếm được tổ chức tương đối bài bản và tuân thủ trình tự luật định. Đối với dự án xây dựng tuyến đường từ trung tâm huyện Hàm Thuận Bắc đi Quốc lộ 1, toàn bộ 191/191 hồ sơ của hộ gia đình, cá nhân có đất bị thu hồi đã được tiến hành kiểm kê, tương ứng với diện tích 145.494,4 m², đạt tỷ lệ hoàn thành 100% (không bao gồm phần diện tích do Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý). Tương tự, tại các đoạn tuyến đi qua thị trấn Ma Lâm và xã Hàm Đức, việc kiểm đếm cũng

được triển khai đầy đủ đối với các hộ bị ảnh hưởng, không ghi nhận trường hợp bỏ sót hồ sơ trong phạm vi dự án.

Về phương diện tổ chức thực hiện, hoạt động kiểm đếm được tiến hành trên cơ sở phối hợp giữa Trung tâm Phát triển quỹ đất (nay là Ban Phát triển Quỹ đất), đơn vị đo đạc chuyên môn và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi. Cơ chế phối hợp này góp phần bảo đảm tính khách quan của số liệu kiểm kê, đồng thời tạo điều kiện để người sử dụng đất tham gia trực tiếp vào quá trình xác nhận hiện trạng. Việc lập biên bản kiểm đếm có chữ ký của người có đất bị thu hồi thể hiện sự ghi nhận ý chí và sự tham gia của chủ thể bị tác động ngay từ giai đoạn đầu.

Đặc biệt, trong vụ việc khiếu nại liên quan đến dự án Cầu qua kè Sông Cái, mặc dù người sử dụng đất phát sinh tranh chấp ở giai đoạn sau, hồ sơ thể hiện người có đất bị thu hồi đã thống nhất về diện tích và ký xác nhận biên bản kiểm đếm. Điều này cho thấy trình tự kiểm kê ban đầu được thực hiện đúng quy định và có sự tham gia thực tế của người dân. Tuy nhiên, thực tiễn cũng đặt ra yêu cầu phải tiếp tục tăng cường tính công khai, giải thích rõ phương pháp xác định diện tích, loại đất và tài sản, nhằm hạn chế các khiếu nại phát sinh do nhận thức chưa đầy đủ hoặc do chênh lệch kỳ vọng giữa người dân và cơ quan nhà nước.

Thứ hai, về kết quả thực hiện thủ tục lập, thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường.

Sau khi hoàn tất công tác kiểm đếm, việc xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là bước trung tâm của quy trình thu hồi đất. Đây là giai đoạn chuyển hóa dữ liệu kỹ thuật về diện tích, loại đất và tài sản thành các quyền lợi vật chất cụ thể của người sử dụng đất.

Thực tiễn tại địa phương cho thấy, quy trình này được triển khai theo cơ chế phân công, phân cấp tương đối rõ ràng. Trên cơ sở kết quả kiểm đếm, Trung tâm Phát triển quỹ đất (nay là Ban Phát triển Quỹ đất Hàm Thuận) có trách nhiệm tổng hợp hồ sơ, xác định mức bồi thường, hỗ trợ theo khung giá và chính sách hiện hành, sau đó trình Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cấp huyện xem xét. Đối với dự án tuyến đường từ trung tâm huyện Hàm Thuận Bắc đi Quốc lộ 1, toàn bộ

191/191 hồ sơ đã được lập phương án và được Hội đồng thông qua, thể hiện tiến độ xử lý hồ sơ tương đối đồng bộ.

Sau bước thông qua của Hội đồng, hồ sơ tiếp tục được chuyển đến Phòng Tài nguyên và Môi trường để thẩm định về mặt pháp lý và tham mưu Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định phê duyệt phương án theo thẩm quyền. Trường hợp công trình chỉnh trang khu trung tâm xã Đông Tiến cho thấy quy trình này được thực hiện theo đúng trình tự, khi phương án bồi thường đã được Ủy ban nhân dân huyện phê duyệt bằng quyết định hành chính cụ thể.

Từ các dữ liệu thực tiễn nêu trên có thể nhận định rằng, về mặt hình thức và trình tự pháp lý, việc lập, thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường tại địa phương cơ bản tuân thủ các quy định của pháp luật đất đai. Sự tham gia của nhiều chủ thể (cơ quan chuyên môn, Hội đồng bồi thường, Ủy ban nhân dân cấp huyện) góp phần bảo đảm tính kiểm soát lẫn nhau trong quá trình ra quyết định.

Tuy nhiên, xét ở góc độ bảo đảm quyền lợi thực chất của người sử dụng đất, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế công khai phương án, đối thoại trước khi phê duyệt và giải trình căn cứ xác định giá đất cụ thể. Việc bảo đảm tính minh bạch và khả năng tiếp cận thông tin của người dân không chỉ giúp giảm thiểu khiếu nại, mà còn nâng cao tính chính danh và hiệu lực xã hội của quyết định thu hồi đất trong bối cảnh yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội ngày càng gia tăng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Trên cơ sở phân tích khung pháp lý hiện hành và khảo sát thực tiễn áp dụng tại địa bàn tỉnh Lâm Đồng trong công tác bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất nông nghiệp, có thể rút ra một số nhận định tổng quát sau đây:

Công tác quản lý đất đai nói chung và việc thu hồi, bồi thường, hỗ trợ đối với đất nông nghiệp nói riêng về cơ bản được triển khai phù hợp với quy định của pháp luật đất đai. Các quyết định thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được ban hành đúng thẩm quyền; trình tự, thủ tục kiểm đếm, lập hồ sơ, thẩm định và phê duyệt phương án được thực hiện tương đối đầy đủ. Hoạt động lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và ban hành các văn bản quy định về đơn giá bồi thường đối với đất, tài sản gắn liền với đất đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tổ chức thực hiện trên thực tế.

Mặc dù vậy, thực tiễn áp dụng pháp luật vẫn bộc lộ một số hạn chế nhất định. Một số khó khăn phát sinh trong quá trình tổ chức thực hiện, đặc biệt là vấn đề bảo đảm nguồn kinh phí chi trả bồi thường, hỗ trợ, đã ảnh hưởng đến tiến độ giải phóng mặt bằng và mức độ đồng thuận của người có đất bị thu hồi. Ngoài ra, những tình huống pháp lý phức tạp liên quan đến thời điểm xác lập quyền sử dụng đất, việc cấp Giấy chứng nhận sau khi có thông báo thu hồi đất hoặc sự thiếu đồng bộ trong quản lý hồ sơ địa chính cũng cho thấy yêu cầu phải tăng cường tính thống nhất, minh bạch và trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền.

Nhìn chung, việc áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại địa phương đã đạt được những kết quả nhất định về mặt hình thức và tuân thủ quy trình. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả thực chất, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất, cần tiếp tục hoàn thiện cả phương diện pháp lý lẫn cơ chế tổ chức thực hiện. Những vấn đề được nhận diện trong Chương 2 sẽ là cơ sở thực tiễn quan trọng để đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi trong Chương 3 của đề án.

CHƯƠNG 3.

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP

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

Để bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi đất nông nghiệp, đồng thời nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2024 mới ban hành và có hiệu lực, đề án đề xuất một số định hướng cụ thể sau đây:

3.1.1. Đảm bảo phù hợp, thống nhất, đồng bộ với Nghị quyết của Đảng, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

Việc bảo đảm tính phù hợp, thống nhất và đồng bộ giữa pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư với các chủ trương, định hướng của Đảng là yêu cầu có tính nguyên tắc trong quá trình hoàn thiện thể chế đất đai. Các nghị quyết của Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai đều nhấn mạnh mục tiêu hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất, đồng thời đặt người dân vào vị trí trung tâm của chính sách thu hồi đất. Do đó, hệ thống quy định pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này phải được thiết kế theo hướng bảo đảm công bằng, minh bạch, công khai và có khả năng thực thi trên thực tế, tránh tình trạng quy định mang tính hình thức nhưng thiếu cơ chế triển khai cụ thể.

Luật Đất đai năm 2024 đã có bước điều chỉnh quan trọng về nguyên tắc xác định giá đất theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, mở rộng chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tạo việc làm và hoàn thiện khung pháp lý về tái định cư theo hướng bảo đảm điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Tuy nhiên, hiệu lực thực chất của các quy định này phụ thuộc đáng kể vào việc ban hành kịp thời và đầy đủ các văn bản quy định chi tiết. Nếu thiếu các nghị định, thông tư hướng dẫn về phương pháp định giá đất cụ thể, quy trình xây dựng và phê duyệt

phương án bồi thường, hay tiêu chí đánh giá điều kiện tái định cư, thì các quy định của luật sẽ khó được áp dụng thống nhất, thậm chí dẫn đến cách hiểu và vận dụng khác nhau giữa các địa phương.

Thực tiễn thi hành pháp luật thời gian qua cho thấy, sự chậm trễ hoặc thiếu đồng bộ giữa luật và văn bản dưới luật có thể tạo ra khoảng trống pháp lý, làm gia tăng rủi ro khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Điều này đặt ra yêu cầu phải tổ chức rà soát toàn diện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, bao gồm cả các quy định trong lĩnh vực đầu tư, xây dựng, ngân sách và an sinh xã hội, nhằm bảo đảm sự tương thích và thống nhất trong áp dụng. Việc hoàn thiện đồng bộ không chỉ nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về đất đai mà còn là điều kiện cần thiết để củng cố niềm tin của người dân đối với chính sách thu hồi đất, qua đó tạo nền tảng pháp lý ổn định cho quá trình phát triển kinh tế – xã hội.

3.1.2. Tiệm cận với giá thị trường trong xác định giá đất bồi thường

Giá đất được sử dụng làm căn cứ tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là yếu tố trung tâm quyết định mức độ bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đồng thời tác động trực tiếp đến tính khả thi của phương án thu hồi và mức độ đồng thuận của xã hội. Vì vậy, hoàn thiện cơ chế xác định giá đất theo hướng phản ánh sát giá trị quyền sử dụng đất trên thị trường trong điều kiện bình thường cần được xác định là một định hướng cải cách có tính nền tảng trong pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Thực tiễn thi hành cho thấy, khoảng cách giữa giá đất do Nhà nước quyết định và giá giao dịch thực tế trên thị trường trong nhiều trường hợp còn ở mức đáng kể. Sự chênh lệch này không chỉ làm phát sinh tâm lý so sánh, thiếu công bằng từ phía người bị thu hồi đất mà còn trở thành nguyên nhân chủ yếu của khiếu nại, khiếu kiện hành chính kéo dài. Mặc dù pháp luật đất đai qua các thời kỳ đều ghi nhận nguyên tắc xác định giá đất phù hợp với giá thị trường, song việc cụ thể hóa nguyên tắc này trong hoạt động định giá còn chịu tác động bởi nhiều yếu tố như tính minh bạch của thông tin giao dịch, năng lực của tổ chức tư vấn định giá, cũng như sự biến động nhanh chóng của thị trường bất động sản.

Trong bối cảnh đó, yêu cầu đặt ra là tiếp tục hoàn thiện cơ chế xác định giá đất cụ thể theo hướng nâng cao tính khoa học, khách quan và cập nhật. Cần đa dạng hóa nguồn dữ liệu phục vụ định giá, bao gồm thông tin từ hợp đồng chuyển nhượng đã được công chứng, kết quả đấu giá quyền sử dụng đất, dữ liệu thuế, cũng như hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai được xây dựng tập trung và liên thông. Đồng thời, việc áp dụng các phương pháp định giá phải bảo đảm phù hợp với đặc điểm từng loại đất, mục đích sử dụng và điều kiện sinh lợi thực tế của thửa đất bị thu hồi, thay vì áp dụng cơ học hoặc bình quân hóa giá trị.

Bên cạnh việc hoàn thiện kỹ thuật định giá, yếu tố minh bạch trong quy trình xây dựng và phê duyệt giá đất cụ thể có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Công khai căn cứ, phương pháp và kết quả thẩm định giá không chỉ góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước mà còn tạo điều kiện để người có đất bị thu hồi thực hiện quyền giám sát theo quy định pháp luật. Cùng với đó, cơ chế tham vấn ý kiến của người dân và các chủ thể có liên quan cần được thiết kế thực chất, bảo đảm ý kiến góp ý được xem xét nghiêm túc trước khi quyết định mức giá cuối cùng.

Tiêm cận giá thị trường trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không đơn thuần là vấn đề kỹ thuật kinh tế, mà còn là yêu cầu bảo đảm công bằng, ổn định xã hội và củng cố tính chính danh của quyết định hành chính. Khi giá đất được xác định trên cơ sở phản ánh tương đối đầy đủ giá trị thực của quyền sử dụng đất, chính sách thu hồi đất sẽ có điều kiện triển khai thuận lợi hơn, giảm thiểu xung đột và góp phần bảo đảm phát triển kinh tế – xã hội bền vững.

3.1.3. Trong công tác hỗ trợ, bồi thường và tái định cư đảm bảo sinh kế và lợi ích lâu dài đối với người bị thu hồi đất và hoàn thiện phân cấp, phân quyền

Trước hết, việc bảo đảm quyền và điều kiện sinh kế lâu dài cho người có đất bị thu hồi phải được xem là mục tiêu trung tâm của chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Hiệu quả của pháp luật đất đai trong lĩnh vực này không chỉ được đánh giá thông qua mức bồi thường về mặt tài sản, mà còn thông qua khả năng ổn định đời sống và tái thiết lập điều kiện sản xuất, lao động của người dân sau thu hồi đất.

Trong bối cảnh diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi ngày càng gia tăng để phục vụ phát triển hạ tầng và đô thị hóa, việc chỉ chi trả một khoản tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất khó có thể bảo đảm an sinh bền vững cho người trực tiếp sản xuất.

Vì vậy, chính sách hỗ trợ cần được thiết kế theo hướng toàn diện, kết hợp giữa bồi thường về đất và các biện pháp hỗ trợ chuyển đổi sinh kế. Các chương trình đào tạo nghề, tư vấn việc làm và hỗ trợ tiếp cận thị trường lao động phải gắn với nhu cầu thực tế của địa phương, tránh tình trạng đào tạo hình thức, không phù hợp với khả năng hấp thụ lao động của thị trường. Đồng thời, cơ chế tín dụng ưu đãi và hỗ trợ khởi nghiệp cần được triển khai đồng bộ nhằm tạo điều kiện cho người bị thu hồi đất chủ động chuyển đổi sang hoạt động sản xuất, kinh doanh mới, qua đó giảm thiểu nguy cơ thất nghiệp hoặc tái nghèo.

Bên cạnh hỗ trợ bằng tiền và dịch vụ, việc ưu tiên bố trí đất ở, đất sản xuất hoặc quỹ đất có mục đích sử dụng tương đương trong trường hợp đủ điều kiện cũng là giải pháp có ý nghĩa dài hạn. Hình thức này giúp người dân duy trì môi trường sinh sống và điều kiện sản xuất tương đối ổn định, hạn chế xáo trộn về xã hội và tâm lý. Sự kết hợp hài hòa giữa bồi thường về tài sản, hỗ trợ tái định cư và bảo đảm sinh kế sẽ góp phần củng cố niềm tin của người dân, đồng thời nâng cao tính khả thi của các quyết định thu hồi đất.

Mặt khác, để các chính sách nêu trên được thực thi hiệu quả, việc tổ chức thực hiện cần dựa trên cơ chế phân cấp, phân quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền. Việc giao thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện trong việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ đối với hộ gia đình, cá nhân là phù hợp với nguyên tắc quản lý theo lãnh thổ, bảo đảm cơ quan có thẩm quyền gần dân, am hiểu điều kiện cụ thể của địa bàn. Cách thức này góp phần rút ngắn quy trình xử lý hồ sơ và nâng cao tính chủ động trong giải quyết các tình huống phát sinh.

Tuy nhiên, phân cấp không đồng nghĩa với buông lỏng quản lý. Để bảo đảm tính thống nhất của pháp luật và hạn chế sự khác biệt trong áp dụng giữa các địa phương, cần tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và

các cơ quan chuyên môn. Hoạt động giám sát phải được thực hiện thường xuyên, có hệ thống, nhằm kịp thời phát hiện và xử lý những sai lệch trong quá trình lập, thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường.

Đồng thời, phân quyền cần gắn liền với việc xác định rõ trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan liên quan như tài nguyên và môi trường, tài chính, nông nghiệp, xây dựng và các đơn vị phát triển quỹ đất. Quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế trao đổi thông tin giữa các cơ quan này sẽ góp phần khắc phục tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm hoặc kéo dài thời gian giải quyết thủ tục hành chính. Qua đó, quy trình bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được vận hành thông suốt, minh bạch và bảo đảm quyền lợi chính đáng của người có đất bị thu hồi trong khuôn khổ pháp luật.

3.2. Kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng

3.2.1. Kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Luật Đất đai năm 2024 đã ghi nhận nguyên tắc ưu tiên bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng đối với loại đất bị thu hồi; trường hợp không có quỹ đất phù hợp thì thực hiện bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể tại thời điểm thu hồi. Cách tiếp cận này thể hiện định hướng bảo đảm quyền tài sản của người sử dụng đất, đồng thời hướng tới duy trì điều kiện sinh kế tương đối ổn định sau thu hồi. Tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng tại nhiều địa phương trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng, có thể nhận thấy khoảng cách đáng kể giữa quy định mang tính nguyên tắc và khả năng triển khai trên thực tế. Do đó, cần có những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật như sau:

Thứ nhất, mặc dù luật xác lập “ưu tiên” bồi thường bằng đất, nhưng chưa quy định rõ tiêu chí xác định thế nào là “không có quỹ đất” hoặc cơ chế kiểm chứng việc thiếu quỹ đất. Điều này dẫn đến tình trạng trên thực tế, phần lớn các trường hợp thu hồi đất nông nghiệp đều chuyển sang bồi thường bằng tiền, do địa phương

không bố trí được quỹ đất sạch. Khi nguyên tắc ưu tiên không được ràng buộc bởi điều kiện cụ thể và nghĩa vụ chứng minh của cơ quan nhà nước, quy định dễ trở thành hình thức, thiếu tính bắt buộc.

Pháp luật hiện hành chưa có cơ chế bảo đảm đặc thù đối với nhóm hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp – những chủ thể có mức độ phụ thuộc cao vào đất đai. Trong trường hợp này, bồi thường bằng tiền, dù được xác định theo giá đất cụ thể, vẫn khó bảo đảm khả năng tiếp cận một diện tích đất khác có điều kiện sản xuất tương đương. Hệ quả là phát sinh khiếu nại liên quan đến tính công bằng và khả năng tái lập sinh kế.

Từ những bất cập nêu trên, cần sửa đổi, bổ sung cụ thể các điều khoản của Luật Đất đai năm 2024 theo hướng sau:

Một là, kiến nghị sửa đổi, bổ sung khoản quy định về nguyên tắc bồi thường tại Điều 95 Luật Đất đai 2024 theo hướng bổ sung một khoản quy định: *“Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền thu hồi đất có trách nhiệm rà soát, công khai quỹ đất dự kiến sử dụng để bồi thường bằng đất trước khi quyết định áp dụng hình thức bồi thường bằng tiền; trường hợp xác định không đủ quỹ đất, phải có văn bản giải trình cụ thể về lý do và được cơ quan cấp trên trực tiếp xem xét, giám sát.”* Quy định này nhằm chuyển nguyên tắc “ưu tiên” từ tính định hướng sang nghĩa vụ pháp lý có thể kiểm soát, qua đó hạn chế tình trạng áp dụng bồi thường bằng tiền một cách mặc nhiên.

Hai là, kiến nghị bổ sung vào Điều 96 Luật Đất đai 2024 một khoản riêng đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, theo hướng quy định: *“Đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mà bị thu hồi trên 30% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng, nếu có nhu cầu và địa phương còn quỹ đất phù hợp, thì được ưu tiên bồi thường bằng đất nông nghiệp có điều kiện sản xuất tương đương; trường hợp không bố trí được đất, ngoài tiền bồi thường theo giá đất cụ thể còn được hưởng khoản hỗ trợ bổ sung để bảo đảm khả năng tái tạo tư liệu sản xuất”*. Việc xác định ngưỡng tỷ lệ diện tích bị thu hồi giúp lượng hóa điều kiện áp dụng, tránh tùy nghi trong thực hiện; đồng thời tạo cơ sở pháp lý cho

cơ chế hỗ trợ bổ sung mang tính bắt buộc, thay vì phụ thuộc hoàn toàn vào chính sách địa phương.

Ba là, kiến nghị bổ sung quy định tại Điều 108 về hỗ trợ khi thu hồi đất, theo hướng thêm nội dung: *“Trường hợp bồi thường bằng tiền đối với đất nông nghiệp mà người bị thu hồi đất không còn hoặc còn rất ít đất sản xuất, phương án bồi thường phải kèm theo phương án hỗ trợ chuyển đổi sinh kế được phê duyệt đồng thời và là điều kiện để ban hành quyết định thu hồi đất”*. Quy định này tạo mối liên hệ chặt chẽ giữa bồi thường và bảo đảm sinh kế, tránh tình trạng ban hành quyết định thu hồi đất khi chưa chuẩn bị đầy đủ phương án hỗ trợ thực chất.

Về phương diện lập luận, các kiến nghị sửa đổi nêu trên nhằm đạt ba mục tiêu: (i) nâng cao tính khả thi của nguyên tắc bồi thường bằng đất; (ii) bảo vệ nhóm đối tượng dễ bị tổn thương do phụ thuộc trực tiếp vào đất nông nghiệp; và (iii) tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính thông qua nghĩa vụ công khai, giải trình và giám sát. Khi các điều khoản được thiết kế theo hướng cụ thể, có tiêu chí định lượng và trách nhiệm rõ ràng, pháp luật sẽ hạn chế được khoảng trống áp dụng và góp phần giảm thiểu khiếu nại, tranh chấp phát sinh trong quá trình thu hồi đất.

Như vậy, việc sửa đổi các điều 95, 96 và 108 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng cụ thể hóa điều kiện áp dụng và bổ sung cơ chế bảo đảm thực thi là cần thiết, không chỉ để bảo đảm tính thống nhất nội tại của luật, mà còn để hiện thực hóa mục tiêu công bằng, ổn định xã hội và phát triển bền vững trong quá trình Nhà nước thu hồi đất.

Thứ hai, hoàn thiện quy định pháp luật Nhà nước thu hồi đất bảo đảm giá đất tiệm cận với thị trường.

Cơ chế xác định giá đất làm căn cứ bồi thường có ý nghĩa trung tâm trong toàn bộ chính sách thu hồi đất, bởi đây là yếu tố quyết định mức độ bảo đảm quyền tài sản của người sử dụng đất và ảnh hưởng trực tiếp đến sự đồng thuận xã hội. Mặc dù Luật Đất đai năm 2024 đã có bước tiến quan trọng khi bãi bỏ khung giá đất và chuyển sang cơ chế xác định giá đất cụ thể sát với thị trường, song thực tiễn áp

dụng cho thấy quy trình định giá vẫn còn những điểm cần tiếp tục hoàn thiện nhằm nâng cao tính độc lập, khách quan và minh bạch.

Về chủ thể và quy trình xác định giá đất. Theo quy định hiện hành (đặc biệt tại các điều khoản về nguyên tắc, phương pháp và thẩm quyền quyết định giá đất), Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan quyết định giá đất cụ thể trên cơ sở kết quả thẩm định của Hội đồng thẩm định giá đất và cơ quan chuyên môn. Tuy nhiên, các chủ thể này đều nằm trong cùng hệ thống hành chính, nên về bản chất vẫn tồn tại nguy cơ thiếu tính độc lập trong đánh giá và quyết định giá. Khi cơ quan ban hành quyết định thu hồi đất đồng thời tham gia sâu vào quá trình xác định giá bồi thường, khả năng phát sinh xung đột lợi ích là điều cần được nhận diện về mặt thể chế.

Do đó, cần sửa đổi, bổ sung Điều 159 và Điều 160 Luật Đất đai 2024 theo hướng quy định bắt buộc việc thuê tổ chức tư vấn định giá đất độc lập có đủ điều kiện hành nghề theo pháp luật về giá để thực hiện xác định giá đất cụ thể trong trường hợp thu hồi đất với quy mô lớn hoặc ảnh hưởng đến từ 20 hộ gia đình trở lên. Đồng thời, bổ sung nội dung: *“Kết quả xác định giá đất của tổ chức tư vấn định giá đất độc lập là căn cứ bắt buộc trong hồ sơ trình Hội đồng thẩm định giá đất; trường hợp cơ quan nhà nước không chấp thuận kết quả này thì phải có văn bản giải trình rõ cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn”*. Quy định này nhằm thiết lập cơ chế phản biện chuyên môn mang tính bắt buộc, hạn chế tình trạng định giá khép kín trong nội bộ cơ quan hành chính.

Thứ ba, về quyền của người bị thu hồi đất đối với kết quả định giá. Hiện nay, pháp luật chủ yếu cho phép người dân khiếu nại quyết định hành chính về bồi thường, nhưng chưa thiết kế rõ ràng quyền yêu cầu thẩm định lại giá đất trước khi phương án bồi thường được phê duyệt. Điều này khiến cơ chế bảo vệ quyền lợi mang tính “hậu kiểm”, làm gia tăng tranh chấp sau khi quyết định đã ban hành. Vì vậy, cần bổ sung một khoản vào Điều 160 Luật Đất đai 2024 quy định: *“Trước khi phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, người có đất bị thu hồi có quyền yêu cầu xem xét lại kết quả xác định giá đất cụ thể; việc xem xét lại được thực hiện thông qua một tổ chức tư vấn định giá đất độc lập khác. Kết quả thẩm định lại là tài liệu*

bắt buộc phải được xem xét trong quá trình quyết định giá đất”. Cơ chế này tạo điều kiện để giải quyết bất đồng ngay trong giai đoạn hành chính, giảm áp lực cho hệ thống khiếu nại và tố tụng hành chính.

Thứ tư, về minh bạch hóa dữ liệu và căn cứ định giá. Mặc dù Luật Đất đai năm 2024 đã đề cập đến xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai và thông tin giá đất, song chưa quy định rõ nghĩa vụ công khai đầy đủ các thông tin đầu vào sử dụng trong quá trình xác định giá đất cụ thể.

Do đó, cần bổ sung quy định vào Điều 158 và Điều 161 theo hướng bắt buộc công khai trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh các yếu tố cấu thành giá đất cụ thể, bao gồm: dữ liệu giao dịch so sánh, kết quả đấu giá quyền sử dụng đất, hệ số điều chỉnh và phương pháp định giá được áp dụng. Đồng thời cần quy định rõ: *“Phương án xác định giá đất cụ thể phải được niêm yết công khai cùng với phương án bồi thường, hỗ trợ trước khi phê duyệt*”. Việc minh bạch hóa căn cứ định giá không chỉ nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước mà còn tạo điều kiện cho người dân thực hiện quyền giám sát.

Thứ năm, về bảo đảm tính thống nhất giữa các dự án và khu vực có điều kiện tương đồng. Thực tiễn cho thấy cùng một địa bàn nhưng mức giá bồi thường giữa các dự án có thể chênh lệch đáng kể, đặc biệt khi có sự tham gia của nguồn vốn nước ngoài với chính sách bồi thường riêng. Điều này tạo ra sự so sánh và cảm nhận thiếu công bằng trong xã hội.

Vì vậy, cần bổ sung nguyên tắc tại Điều 159 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng giá đất cụ thể phải bảo đảm tương quan hợp lý giữa các khu vực có điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng và mục đích sử dụng tương đồng tại cùng thời điểm; trường hợp áp dụng cơ chế đặc thù theo điều ước quốc tế hoặc cam kết tài trợ, phải công khai căn cứ pháp lý và cơ sở xác định mức giá khác biệt.

Nhìn tổng thể, các kiến nghị sửa đổi Điều 158, 159, 160 và 161 Luật Đất đai năm 2024 nêu trên hướng tới ba mục tiêu chính: (i) tăng cường tính độc lập của hoạt động định giá; (ii) bảo đảm quyền tham gia và phản biện của người bị thu hồi đất; và (iii) nâng cao mức độ minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà

nước. Khi cơ chế xác định giá đất được thiết kế theo hướng mở, có kiểm soát và có phản biện chuyên môn, giá đất bồi thường sẽ tiệm cận hơn với giá trị thị trường trong điều kiện bình thường, qua đó góp phần hạn chế khiếu nại, khiếu kiện và củng cố niềm tin của người dân đối với chính sách thu hồi đất của Nhà nước.

3.2.2. Kiến nghị một số giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại tỉnh Lâm Đồng

Trong bối cảnh nhu cầu thu hồi đất nông nghiệp nhằm phục vụ phát triển ngày càng gia tăng, vấn đề bảo đảm hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đặt ra yêu cầu không chỉ hoàn thiện quy phạm pháp luật mà còn phải nâng cao chất lượng tổ chức thực hiện. Thực tiễn cho thấy, khoảng cách giữa quy định và kết quả thực tế phần lớn bắt nguồn từ khâu triển khai và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể liên quan. Vì vậy, việc thiết kế các giải pháp đồng bộ, xác định rõ trách nhiệm của từng chủ thể là điều kiện tiên quyết nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi.

Trước hết, cần tái cấu trúc cơ chế tổ chức thực hiện theo hướng phân định rành mạch trách nhiệm của cơ quan nhà nước, chủ đầu tư và các tổ chức liên quan trong toàn bộ quá trình thu hồi đất. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền không chỉ dừng lại ở việc ban hành quyết định hành chính mà phải tăng cường vai trò điều phối, kiểm tra và giám sát việc thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Việc gán trách nhiệm cá nhân đối với từng khâu – từ kiểm đếm, lập phương án đền chi trả – sẽ góp phần hạn chế tình trạng chông chéo, né tránh trách nhiệm hoặc buông lỏng quản lý.

Đối với chủ đầu tư dự án, cần đặt ra yêu cầu thực hiện đầy đủ và thực chất các cam kết đã được xác lập với người dân trong quá trình triển khai dự án. Nghĩa vụ ưu tiên sử dụng lao động tại chỗ không nên dừng lại ở tuyên bố mang tính hình thức mà cần được cụ thể hóa bằng các tiêu chí rõ ràng về thời hạn tuyển dụng, điều kiện làm việc, mức thu nhập và tính ổn định của quan hệ lao động. Đồng thời, chủ đầu tư phải có trách nhiệm phối hợp với chính quyền địa phương và cơ sở đào tạo

nghề xây dựng chương trình đào tạo phù hợp với nhu cầu thực tế của dự án, tạo cơ hội chuyển đổi nghề bền vững cho người bị thu hồi đất nông nghiệp.

Về phía chính quyền địa phương, ngoài chức năng quản lý nhà nước, cần chú trọng vai trò hỗ trợ hậu thu hồi đất. Việc hướng dẫn người dân quản lý, sử dụng hiệu quả khoản tiền bồi thường, hỗ trợ có ý nghĩa quan trọng trong việc phòng ngừa rủi ro tái nghèo hoặc mất ổn định sinh kế. Song song đó, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai cần được thực hiện thường xuyên, có trọng tâm, giúp người sử dụng đất nhận thức đầy đủ quyền và nghĩa vụ của mình, từ đó nâng cao mức độ đồng thuận xã hội trong quá trình giải phóng mặt bằng.

Bên cạnh các giải pháp về tổ chức thực hiện, yêu cầu minh bạch hóa các chi phí liên quan đến đào tạo nghề, tạo việc làm và hỗ trợ sinh kế cần được đặt ra ngay từ giai đoạn chuẩn bị dự án. Các khoản chi này phải được xác định cụ thể trong tổng mức đầu tư, công khai để người dân và cộng đồng có thể giám sát. Việc chi trả bồi thường, hỗ trợ cũng cần gắn với tư vấn, định hướng sử dụng nguồn tài chính theo kế hoạch ổn định đời sống dài hạn, thay vì chỉ hoàn thành nghĩa vụ chi trả về mặt hình thức. Việc rà soát và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là đất nông nghiệp, cần được thực hiện đồng bộ với quy hoạch phát triển ngành nghề và chiến lược tạo việc làm tại địa phương. Sự gắn kết giữa quy hoạch phát triển doanh nghiệp với kế hoạch đào tạo, sử dụng lao động tại chỗ sẽ góp phần bảo đảm sinh kế cho người dân sau thu hồi đất, nhất là đối với nhóm lao động trẻ và lao động trong độ tuổi sản xuất.

Cuối cùng, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện nghiêm nguyên tắc thu hồi đất theo đúng trình tự, thẩm quyền luật định, bảo đảm tính thống nhất trong áp dụng chính sách bồi thường trên cùng địa bàn, tránh phát sinh sự so sánh, khiếu kiện do chênh lệch mức bồi thường giữa các dự án. Đồng thời, cần chú trọng công tác lựa chọn, đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, bảo đảm có đủ năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức và tinh thần trách nhiệm. Chỉ khi bộ máy thực thi vận hành hiệu quả và minh bạch, mục tiêu bảo đảm công bằng, ổn định xã hội trong quá trình thu hồi đất mới có thể đạt được một cách thực chất.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Trong Chương 3, Đề án tập trung đề xuất các định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật cũng như nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Các kiến nghị được xây dựng trên cơ sở những bất cập đã được nhận diện ở chương trước, bảo đảm tính kế thừa, đồng bộ và khả thi.

Chương 3 đề xuất bổ sung và làm rõ một số quy định còn khoảng trống hoặc chưa thống nhất trong thực tiễn áp dụng, như cơ chế bồi thường chi phí đầu tư còn lại đối với trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm khi Nhà nước thu hồi đất. Kiến nghị này xuất phát từ thực tiễn phát sinh tranh chấp và khiếu nại, cho thấy sự cần thiết phải hoàn thiện quy định theo hướng minh bạch, rõ ràng, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, đồng thời tăng tính dự báo của hệ thống pháp luật.

Đồng thời Chương 3 nhấn mạnh yêu cầu tăng cường công khai, minh bạch và mở rộng sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ. Việc công bố thông tin đầy đủ trên các phương tiện phù hợp, tổ chức đối thoại trước khi ban hành quyết định hành chính sẽ góp phần nâng cao mức độ đồng thuận xã hội và hạn chế tranh chấp phát sinh. Cùng với đó, cơ chế kiểm tra, giám sát định kỳ và xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, chậm trễ hoặc áp dụng sai quy định cần được thiết lập rõ ràng, qua đó bảo đảm kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai.

Tổng thể, các kiến nghị trong Chương 3 vừa mang tính định hướng dài hạn nhằm hoàn thiện khung pháp lý, vừa tập trung vào các giải pháp cụ thể, khả thi để khắc phục những điểm nghẽn trong thực tiễn. Điều này góp phần hướng tới mục tiêu xây dựng cơ chế bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp minh bạch, công bằng và hiệu quả hơn trong giai đoạn tới.

KẾT LUẬN

Đề án “Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn áp dụng tại tỉnh Lâm Đồng” được triển khai trong bối cảnh hệ thống pháp luật đất đai Việt Nam đang bước vào giai đoạn điều chỉnh quan trọng với việc ban hành Luật Đất đai năm 2024. Trên nền tảng kết hợp giữa phân tích lý luận và khảo sát thực tiễn tại địa phương, đề án đã làm sáng tỏ nhiều vấn đề có ý nghĩa cả về phương diện khoa học pháp lý và giá trị ứng dụng.

Trước hết, về phương diện lý luận, đề án đã xây dựng và hệ thống hóa khung phân tích đối với chế định bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Các nội dung như khái niệm pháp lý, bản chất của quan hệ bồi thường, nguyên tắc bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất, điều kiện phát sinh quyền được bồi thường, cũng như trình tự, thủ tục thực hiện đã được luận giải một cách có hệ thống. Qua đó, nghiên cứu khẳng định rằng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ không chỉ là công cụ điều chỉnh hậu quả pháp lý của quyết định thu hồi đất, mà còn là cơ chế điều hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất, góp phần duy trì ổn định xã hội trong tiến trình phát triển.

Trên cơ sở khảo sát thực tiễn tại tỉnh Lâm Đồng, đề án đã đánh giá toàn diện tình hình áp dụng pháp luật trong lĩnh vực này. Kết quả nghiên cứu cho thấy hoạt động thu hồi đất và tổ chức bồi thường, hỗ trợ về cơ bản được triển khai theo đúng thẩm quyền và trình tự luật định. Tuy nhiên, thực tiễn cũng bộc lộ những bất cập đáng chú ý, như cơ chế xác định giá đất bồi thường chưa thực sự phản ánh đầy đủ giá trị thị trường; khó khăn trong việc xác định đối tượng và điều kiện được bồi thường đối với các trường hợp hồ sơ địa chính chưa hoàn thiện; sự phức tạp của thủ tục hành chính; cũng như những hạn chế trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Những vấn đề này cho thấy khoảng cách nhất định giữa quy phạm pháp luật và hiệu quả thực thi trên thực tế.

Từ việc nhận diện các tồn tại nêu trên, đề án đã đề xuất hệ thống giải pháp theo hướng đồng bộ, kết hợp giữa hoàn thiện quy định pháp luật và nâng cao chất lượng tổ chức thực hiện. Các kiến nghị tập trung vào việc tiếp tục cụ thể hóa

nguyên tắc bồi thường, đổi mới cơ chế xác định giá đất theo hướng tiệm cận giá thị trường, hoàn thiện điều kiện được bồi thường đối với các trường hợp sử dụng đất chưa có giấy tờ hợp lệ, đơn giản hóa và minh bạch hóa quy trình thủ tục, đồng thời tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong quá trình thu hồi đất. Những giải pháp này hướng tới mục tiêu bảo đảm tính công bằng, minh bạch và khả thi của hệ thống pháp luật.

Về đóng góp khoa học, đề án đã cung cấp một bức tranh tương đối toàn diện về thực tiễn áp dụng pháp luật bồi thường, hỗ trợ tại một địa phương có đặc điểm kinh tế – xã hội và cơ cấu sử dụng đất đặc thù như Lâm Đồng. Kết quả nghiên cứu có thể được sử dụng làm cơ sở tham khảo trong quá trình xây dựng, sửa đổi và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật đất đai, đồng thời góp phần bổ sung tư liệu cho hoạt động giảng dạy và nghiên cứu chuyên sâu trong lĩnh vực này.

Tuy nhiên, trong phạm vi và điều kiện nghiên cứu nhất định, đề án chưa có điều kiện thực hiện so sánh liên vùng hoặc đánh giá đầy đủ tác động dài hạn của các quy định mới theo Luật Đất đai năm 2024. Đây có thể là hướng nghiên cứu tiếp theo nhằm tiếp tục làm rõ hiệu quả thực thi và tính phù hợp của pháp luật trong bối cảnh phát triển mới.

Tổng kết lại, việc hoàn thiện và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là yêu cầu tất yếu xuất phát từ cả phương diện pháp lý và thực tiễn quản lý. Những kết quả nghiên cứu của đề án, dù còn giới hạn nhất định, kỳ vọng sẽ đóng góp cơ sở khoa học cho quá trình hoàn thiện pháp luật đất đai theo hướng bảo đảm quyền con người, tăng cường minh bạch và thúc đẩy phát triển bền vững.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản quy phạm pháp luật

1. Hiến pháp năm 2013;
2. Bộ luật dân sự năm 2015;
3. Luật Đất đai 2013
4. Luật Đất đai năm 2024
5. Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015;
6. Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/01/1946;
7. Sắc lệnh số 51/SL ngày 17/04/1946;
8. Sắc lệnh 85/SL ngày 22/5/1950;
9. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai, Hà Nội.
10. Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Hà Nội.
11. Thông tư liên tịch số 12/2016/TTLT-BTP-BNG-TANDTC ngày 19/10/2016 của Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao và Tòa án nhân dân tối cao quy định về thủ tục tương trợ tư pháp trong TTDS.
12. Thông tư liên tịch số 01/2019/TTLT-TANDTC-BNG ngày 05/12/2019 giữa Tòa án nhân dân tối cao và Bộ Ngoại giao quy định về trình tự, thủ tục phối hợp giữa Tòa án nhân dân và cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài để thực hiện một số hoạt động tố tụng dân sự và tố tụng hành chính ở nước ngoài.
13. Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, Hà Nội.
14. Nghị định số 88/2024/NĐ-CP ngày 05/7/2024 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2024 (liên quan bồi thường, hỗ trợ, tái định cư), Hà Nội.

Tài liệu bằng tiếng Việt

15. Trung tâm Phát triển quỹ đất tỉnh Lâm Đồng (2025), *Báo cáo tình hình thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giai đoạn 2020-2025*, Lâm Đồng.
16. Nguyễn Văn Hùng (2022), *Thực tiễn bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại một số địa phương vùng Tây Nguyên*, Tạp chí Khoa học Pháp lý, số 5, tr. 60–66.
17. Trần Thị Hương (2020), *Một số bất cập trong quy định pháp luật về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 22 (394), tr. 45–50.
18. Trần Văn Nam (2019), *Giáo trình Luật Đất đai Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.
19. Nguyễn Thị Nga (2013), *Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất – Thực trạng và hướng hoàn thiện*, Đề tài nghiên cứu khoa học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội
20. Đỗ Phương Linh (2012), *Pháp luật về hỗ trợ, tái định cư người có đất bị thu hồi trong giải phóng mặt bằng - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội
21. Phạm Thu Thủy (2014), *Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội
22. Nguyễn Thị Tình (2021), *Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.
23. Trần Cao Hải Yến (2014), *Thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội
24. Nguyễn Văn Cương (2018), *Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học

viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

25. Đỗ Quang Dương (2013), *Thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất giải phóng mặt bằng ở quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội

26. Báo cáo tổng kết của TANDTC năm 2015,2016,2017 và nhiệm vụ trọng tâm công tác trong năm 2016,2017,2018.

27. Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 – 2020; phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của các tòa án của TAND tối cao ban hành tháng 12 năm 2020.

28. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội, tr. 7.

29. Đinh Đình Phú Đức (2023), *Hoàn thiện quy định về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã*, Tạp chí Tòa án nhân dân, Số 7, tr. 42-48.

30. Đỗ Văn Đại (2020), *Bình luận khoa học những điểm mới Bộ luật Dân sự 2015*, Nxb. Hồng Đức.

31. Hà Thị Thanh Thủy (2016), *“Hòa giải vụ án dân sự và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Điện Biên”*, Luận văn Thạc sĩ Luật học.

32. Henry Campbell Black, Blacks Law Dictionary, 1990.

33. Ngô Phúc Trọng (2021), *“Hòa giải vụ án dân sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015”*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, trường Đại học Luật Hà Nội.

34. Nguyễn Thị Hạnh, Vũ Thị Hương, *Bình luận các sai sót từ việc hòa giải thành một vụ án dân sự*, Tạp chí Nghề luật, số 3/2017, Tr.20-23.

35. Nguyễn Thị Kiều Oanh, Trần Linh Huân (2023), *Hòa giải tranh chấp đất đai - Thực trạng pháp luật và một số kiến nghị*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số Tháng 6 (382), tr. 43-45, 50.

36. Nguyễn Văn Tuyền (2018), *“Hòa giải vụ án dân sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và thực tiễn thực hiện tại tòa án nhân dân huyện Gia Bình, Bắc Ninh”*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, trường Đại học Luật Hà Nội.
37. Phạm Thị Hương Lan (Chủ biên) (2018), *Bình luận khoa học Luật Đất đai (năm 2013)*, NXB. Lao động;
38. Rothenberg, R. Plain Language Dictionary of Law, Signet, 1996.
39. Tô Văn Hoà, Đậu Công Hiệp (2019), *Các yếu tố tác động đến giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên*, Tạp chí Luật học. Số 8, tr. 29-45.
40. Trần Linh Huân, Nguyễn Phước Thanh (2023), *Thực trạng hoà giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam và một số kiến nghị hoàn thiện*, Tạp chí Tòa án nhân dân. số 11, tr 31-38.
41. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình luật đất đai*, NXB. CAND, Hà Nội
42. Trường Đại học Luật Hà Nội (2020), *Giáo trình luật Dân sự Việt Nam (tập 1)*, NXB. CAND, Hà Nội
43. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Dân sự Việt Nam (tập 2)*, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội, 2017;
44. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật La Mã*, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội, 2003;
45. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2016), *Giáo trình luật đất đai*, NXB. Hồng Đức,
46. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Sách tình huống Pháp luật hợp đồng và bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng*, Nxb. Hồng Đức.
47. Viện Đại học Mở Hà Nội (2016), *Giáo trình luật đất đai*, NXB. Tư pháp;
48. Viện ngôn ngữ 1998, *Từ điển Tiếng việt*, Nxb Đà Nẵng.