

CHUYÊN MỤC

TRIẾT HỌC - CHÍNH TRI HỌC - LUẬT HỌC

## KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH THU HỒI VÀ CHUYỂN NHƯỢNG ĐẤT Ở ĐÔNG NAM BỘ TRONG QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HÓA - HIỆN ĐẠI HÓA<sup>(\*)</sup>

NGUYỄN THỊ THANH THÙY  
NGUYỄN VĂN NAM<sup>\*\*</sup>

*Việc thực hiện chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa hiện đại hóa đã nảy sinh những xung đột lợi ích, tình trạng khiếu nại tố cáo liên quan đến đất đai có xu hướng phức tạp. Một trong những nguyên nhân đã được Thanh tra Chính phủ kết luận là do sai phạm trong chính sách quản lý đất đai tại các địa phương. Qua phân tích, đánh giá thực trạng khiếu nại tố cáo liên quan đến vấn đề đất đai có xu hướng ngày càng gia tăng và kéo dài của Vùng thời gian qua, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm kiểm soát quyền lực trong thực hiện chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất, đồng thời hạn chế sự lạm dụng quyền lực nhà nước trong thực hiện chính sách đất đai vùng Đông Nam Bộ.*

*Từ khóa:* chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất, kiểm soát quyền lực, Đông Nam Bộ

*Nhận bài ngày:* 22/11/2018; *đưa vào biên tập:* 22/11/2018; *phản biện:* 23/11/2018; *duyet dang:* 28/11/2018

### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Điều 2 Hiến pháp 2013 của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam

đã quy định “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” (Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2018: 9). Song song với

<sup>\*</sup> Viện Khoa học xã hội vùng Nam Bộ.

<sup>\*\*</sup> Tòa án Nhân dân huyện Tân Phú, Đồng Nai.

quá trình sử dụng quyền lực nhà nước nhằm xây dựng và phát triển kinh tế có thể tiềm ẩn những yếu tố như lạm dụng quyền lực, tham nhũng, lãng phí... nếu không kiểm soát tốt sẽ dẫn tới nguy cơ suy giảm hiệu quả hoạt động của quyền lực nhà nước. Vì vậy, trong *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm Đổi mới* đã nhấn mạnh "... yêu cầu khách quan phải kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền, quan hệ thống nhất giữa trung ương và địa phương..." (Đảng Cộng sản Việt Nam - Ban Chỉ đạo tổng kết, 2015: 142). Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng ghi rõ: "... Hoàn thiện và thực hiện nghiêm cơ chế kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, vi phạm kỷ luật, kỷ cương" (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016: 203). Thực tiễn, trong thời gian qua hàng loạt các vấn đề phát sinh từ sự lạm dụng quyền lực nhà nước của một số cán bộ trong triển khai các chính sách kinh tế - xã hội đã gây thất thoát lớn cho ngân sách nhà nước, dẫn tới suy giảm niềm tin của nhân dân. Một trong những vấn đề phát sinh có thể kể đến đó là quá trình thu hồi và chuyển nhượng đất, trong đó chuyển đổi quyền sử dụng đất từ các hộ gia đình sang doanh nghiệp khi thực hiện các dự án xây dựng khu công nghiệp trong thời gian qua. Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai đã có chuyển biến tích cực, song một năm vẫn còn khoảng 3.500 - 4.000 đơn thư.

Công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn còn nhiều bất cập, khiếu kiện luôn chiếm tỷ lệ cao (khoảng 70%) (Đình Dũng - Nguyễn Hạnh, 2018).

Tại Đông Nam Bộ, các vụ xung đột lợi ích từ việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng có xu hướng ngày càng kéo dài và phức tạp, dẫn tới tình trạng khiếu nại gia tăng. Quan hệ giữa người dân có đất trong diện thu hồi nhằm thực hiện xây dựng các khu công nghiệp với doanh nghiệp và chính quyền cơ sở cũng phát sinh nhiều mâu thuẫn và tranh chấp trong quá trình thu hồi đất, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân cũng như ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các dự án.

Để có cơ sở phân tích và đánh giá, tác giả thực hiện nghiên cứu về tình hình thực hiện chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất ở Đông Nam Bộ 2017-2018, trên cơ sở đó đề xuất giải pháp kiểm soát quyền lực khi thực hiện chính sách này nhằm giảm thiểu những phát sinh mâu thuẫn và đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.

## **2. CƠ SỞ LÝ LUẬN, PHƯƠNG PHÁP VÀ DỮ LIỆU NGHIÊN CỨU**

Theo Đoàn Thị Ngọc Hải (2016) kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những hoạt động xem xét, theo dõi, đánh giá, những biện pháp mà thông qua đó có thể ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của cơ quan, nhân viên nhà nước trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực

nhà nước được tổ chức và thực hiện đúng mục đích mong muốn và đạt được hiệu quả cao. Việc kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện đồng bộ từ trung ương đến địa phương theo quy định của pháp luật. Về cơ bản thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện dưới các hình thức sau. Thứ nhất, kiểm soát quyền lực nhà nước từ hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước với các cơ quan khác; Thứ hai, kiểm soát quyền lực từ cấp trên đối với cấp dưới, từ Trung ương đối với địa phương; Thứ ba, kiểm soát từ nhân dân.

Theo Điều 4 *Luật đất đai 2013* quy định quyền sở hữu đất đai “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của luật này” (trang 12). Nhà nước đại diện chủ sở hữu đất quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Vì vậy trong những trường hợp cần thiết vì mục đích an ninh quốc phòng, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, Nhà nước có quyền ra quyết định thu hồi đất. Và chủ sở hữu có trách nhiệm:

“Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; quản lý việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản

khác gắn liền với đất; thống kê, kiểm kê đất đai; xây dựng hệ thống thông tin đất đai; quản lý tài chính về đất đai và giá đất; quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; thanh tra, kiểm tra, giám sát, theo dõi, đánh giá việc chấp hành quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai; phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai; giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai; quản lý hoạt động dịch vụ về đất đai” (Điều 22) (*Luật đất đai 2013*, 2018: 23-24). Khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì người sử dụng đất được Nhà nước bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật. Như vậy có thể thấy, mọi hoạt động liên quan đến đất đai đều do Nhà nước quản lý. Tại các địa phương, đại diện cho nhà nước là chính quyền các cấp có trách nhiệm trong quản lý đất đai. Việc triển khai các dự án phát triển kinh tế - xã hội có liên quan đến quy hoạch, thu hồi và chuyển nhượng đất của địa phương tùy thuộc vào tính chất, quy mô dự án sẽ do các cấp có thẩm quyền quy định phê duyệt.

Bên cạnh việc phân tích các tài liệu thứ cấp về công tác thu hồi, chuyển nhượng đất, tranh chấp và giải quyết tranh chấp đất đai trên địa bàn Đông Nam Bộ, nhóm nghiên cứu còn tiến hành khảo sát tại xã Tam An, huyện Long Thành, tỉnh Đồng Nai trên cơ sở

tham vấn ý kiến của địa phương nhằm phối kiểm chứng các xung đột lợi ích trong đất đai. Đây là địa bàn đang xây dựng nhiều khu công nghiệp và khu dân cư phục vụ công nghiệp của tỉnh Đồng Nai. Quá trình thực hiện các dự án tại địa phương liên quan chủ yếu đến chính sách đền bù và giải phóng mặt bằng, do vậy bộc lộ nhiều xung đột lợi ích giữa các bên liên quan, bao gồm người dân bị thu hồi đất, doanh nghiệp và cả chính quyền địa phương là bên thu hồi đất để giao cho doanh nghiệp. Phương pháp nghiên cứu thực địa có sự kết hợp giữa định lượng và định tính. Nhóm nghiên cứu đã khảo sát 100 trường hợp hộ gia đình có lợi ích liên quan đến đất đai trong quá trình xây dựng khu công nghiệp và khu dân cư phục vụ khu công nghiệp và phỏng vấn sâu một số hộ gia đình, doanh nghiệp và cán bộ địa phương. Ngoài ra, bài viết còn sử dụng nguồn dữ liệu từ báo cáo của Thanh tra Chính phủ, các văn bản pháp luật của Nhà nước và công văn triển khai chính sách của các tỉnh Đông Nam Bộ để phân tích và đánh giá.

### **3. CHÍNH SÁCH THU HỒI, CHUYỂN NHƯỢNG ĐẤT VÀ SỰ CẦN THIẾT KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG THỰC HIỆN NHẪM HẠN CHẾ SỰ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TỪ THỰC TIỄN CÁC TỈNH MIỀN ĐÔNG NAM BỘ**

Tình hình khiếu nại, tố cáo, tranh chấp liên quan đến đất đai ở Đông Nam Bộ thời gian qua khá phức tạp. Tại tỉnh Bình Dương, theo kết luận của Thanh tra Chính phủ tại Công văn số

2923/TB-TTTP ngày 1/12/2014 cần tập trung chủ yếu đến việc chấp hành pháp luật trong công tác quy hoạch và quản lý, sử dụng đất đai trên địa bàn tỉnh Bình Dương từ đó đã chỉ ra những yếu kém và vi phạm liên quan đến quy hoạch, kế hoạch và quản lý sử dụng đất<sup>(1)</sup>. Tại Bình Phước, Ủy ban Nhân dân tỉnh Bình Phước đã có Chỉ thị số 10/CT-UBND ngày 1/8/2016 về Tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với những vụ việc khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực đất đai<sup>(2)</sup>. Sáu tháng đầu năm 2018 Ủy ban Nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu đã tiếp và hướng dẫn cho 5.053 lượt người (tiếp thường xuyên 2.829 lượt người, tiếp định kỳ và đột xuất của lãnh đạo là 2.224 lượt người...) nội dung làm việc chủ yếu ở lĩnh vực đất đai (khiếu kiện về thu hồi đất, giải quyết bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; khiếu nại đòi lại đất; khiếu nại về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tách thửa...)<sup>(3)</sup>. Đồng Nai thời gian qua có nhiều sự việc nổi cộm liên quan đến vấn đề đất đai. Theo Công văn số 717/TT-TTKNTC 3 về báo cáo danh sách các vụ, việc khiếu nại, tố cáo đồng người, phức tạp của Thanh tra tỉnh Đồng Nai ngày 20/6/2018 cho thấy, nội dung của các vụ việc khiếu nại, tố cáo đều liên quan đến vấn đề đất đai như: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; trả đất cho dân; thủ tục thực hiện dự án, giá bồi thường đất đai tại dự án; giá bồi thường thấp...

Bảng 1. Đối tượng tranh chấp và lý do tranh chấp đất đai

		Số hộ	Tỷ lệ %
Đối tượng tranh chấp	Nhà nước	53	100,0
	Chủ đầu tư - Công ty Sonadezi	53	100,0
	Tổng	53	100,0
Lý do tranh chấp	Giá cả đền bù	51	96,2
	Diện tích đền bù	2	3,8
	Giấy tờ/quyền sở hữu	1	1,9
	Sai mục đích thu hồi đất	53	100,0
	Tổng	53	100,0

Nguồn: Số liệu khảo sát đề tài khoa học cấp Bộ *Xung đột lợi ích giữa các tầng lớp xã hội ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay*, thực hiện 2017- 2018.

Ghi nhận về tình trạng khiếu kiện, tranh chấp liên quan đến đất đai ở Đông Nam Bộ, kết quả khảo sát nghiên cứu được phản ánh qua phỏng vấn của người dân như sau: Có rất nhiều hộ dân kể cả cưỡng chế và không cưỡng chế đã làm đơn tố cáo chủ đầu tư với chính quyền các cấp từ xã, huyện tỉnh và trung ương, quốc hội và một số trang báo như *Người Cao tuổi, Đời sống và Pháp luật...* nhưng hiện tại vẫn chưa có hồi kết, bao gồm cả đơn khiếu nại cá nhân cũng như tập thể<sup>(4)</sup>.

Có thể nhận thấy khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai đang trở thành vấn đề nổi cộm ở Đông Nam Bộ, phần lớn những vụ việc liên quan đến tranh chấp lợi ích giữa người dân có đất và các chủ đầu tư, dự án khu công nghiệp... có những dự án khu công nghiệp được phê duyệt thực hiện cách đây 20 năm nhưng đến nay vẫn chưa giải quyết xong công tác đền bù và giải phóng mặt bằng gây khó khăn cho cả người dân và doanh nghiệp.

Qua số liệu tại Bảng 1 cho thấy, theo người dân lý do chính dẫn đến những xung đột lợi ích trong đất đai chủ yếu do giá cả đền bù và thu hồi đất sai mục đích. Có đến 96,2% số người dân có tranh chấp liên quan đến giá đền bù, 100% người dân có tranh chấp cho rằng việc thu hồi đất sai mục đích. Theo ý kiến người dân, tại địa bàn còn khoảng 160 hộ bị cưỡng chế, các hộ này cho biết trước đây dự án thông báo là thu hồi đất làm khu công nghiệp, người dân nơi đây cũng rất đồng tình để tạo ra công ăn việc làm cho con cháu sau này, phát triển kinh tế. Tuy nhiên, chỉ 2/3 diện tích được thu hồi là sử dụng làm khu công nghiệp, 1/3 còn lại được san lấp mặt bằng phân lô bán nền và diện tích phân lô bán nền này chính là trên diện tích đất của các hộ dân này cho nên họ đã không đồng ý<sup>(5)</sup>. Trước thực tế này, chính quyền địa phương ở vào thế khó khăn, một mặt, họ chịu sức ép từ tình giao phải thu hồi được đất để chuyển sang cho doanh nghiệp, mặt

khác vấp phải những phản đối của người dân. Người dân địa phương quyết liệt phản đối vì lý do: thứ nhất, giá đền bù quyền sử dụng đất đó không phản ánh đúng giá trị thị trường; thứ hai, một bộ phận người dân không muốn chuyển nhượng vì đất đai gắn với sinh kế và công việc của họ, kể cả khi chuyển nhượng với giá trị có thể chấp nhận được, họ cũng cần tính toán kỹ lưỡng bài toán sinh kế và chuyển đổi nghề nghiệp tiếp theo khi không còn đất đai để sản xuất.

Công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn còn nhiều bất cập, khiếu kiện luôn chiếm tỷ lệ cao (khoảng 70%), chưa đảm bảo sinh kế cho người bị thu hồi, phát sinh nhiều chi phí (như: chuyển đổi chỗ ở, việc làm, học hành, đi lại, thu nhập, y tế, tâm lý, hòa nhập cộng đồng nơi ở mới...), cuộc sống "hậu thu hồi đất, hậu tái định cư của người dân tiềm ẩn nhiều rủi ro trong khi điều kiện đảm bảo về an sinh xã hội chưa cao; trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng như cơ chế phối hợp giữa các cấp, các ngành chưa kịp thời và chặt chẽ (Đình Dũng - Nguyễn Hạnh, 2018).

Bên cạnh đó, việc thu hồi đất sai mục đích khiến người dân không chấp nhận và dẫn đến khiếu kiện. Tại xã Tam An có đến 66% hộ dân trả lời thu hồi và thực hiện không đúng so với mục đích ban đầu của dự án thu hồi đất đã thông báo cho gia đình. Chỉ có 17% người dân cho rằng thu hồi đất đúng mục đích và 17% người dân

chưa xác định được đúng hay không đúng (Bảng 2).

Bảng 2. Đánh giá của người dân về mức độ làm đúng với mục đích ban đầu của dự án thu hồi đất như thông báo cho gia đình

	Số hộ	Tỷ lệ
Đúng	17	17,0
Không	66	66,0
Không biết	17	17,0
Tổng	100	100,0

Nguồn: Số liệu khảo sát đề tài khoa học cấp Bộ *Xung đột lợi ích giữa các tầng lớp xã hội ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay*, thực hiện 2017- 2018.

Bảng 3. Đánh giá của người dân về giá cả đền bù gia đình nhận được

	Số hộ	Tỷ lệ %
Phù hợp với giá thị trường	3	3,0
Thấp hơn giá thị trường	90	90,0
Không biết	7	7,0
Tổng	100	100,0

Nguồn: Số liệu khảo sát đề tài khoa học cấp Bộ *Xung đột lợi ích giữa các tầng lớp xã hội ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay*, thực hiện 2017- 2018.

Việc thu hồi đất với khung giá do Nhà nước quy định thông qua sử dụng quyền lực hành chính thường dẫn đến thực tế giá đền bù quyền sử dụng đất thấp hơn giá thị trường. Bất cập này dẫn đến sự chưa đồng thuận từ người dân. Theo kết quả khảo sát (Bảng 3), có đến 90% số hộ dân trả lời giá đất đền bù thấp hơn so với giá thị trường. Vì vậy đã dẫn tới tỷ lệ lớn người dân không đồng tình với giá đất được bồi

thường, có 52% hộ dân đã khiếu nại liên quan đến đất đai trong đó chủ yếu về giá bồi thường.

Căn cứ vào kết quả khảo sát tại Tam An của đề tài và thực trạng khiếu nại, tố cáo ở các tỉnh miền Đông Nam Bộ theo đánh giá của cơ quan chức năng đã nêu trên cùng với kết luận của Thanh tra Chính phủ là do có sai phạm, yếu kém liên quan đến quy hoạch, kế hoạch và quản lý sử dụng đất. Đây là nguyên nhân chính dẫn tới những vấn đề nêu ở trên. Những sai phạm này đã khiến lợi ích kinh tế của người dân bị thiệt thòi còn doanh nghiệp đầu tư được hưởng lợi, dẫn đến những bất bình trong nhân dân.

Vì vậy cần thiết thực hiện tốt sự kiểm soát nhằm hạn chế việc lạm dụng quyền lực nhà nước của các cán bộ khi thực hiện chức năng nhiệm vụ nhà nước giao.

Vấn đề đặt ra, tại sao khi thực hiện dự án các khu công nghiệp hay các dự án liên quan đến cộng đồng thời gian qua, việc thu hồi đất luôn luôn vấp phải những khó khăn từ phía người dân không đồng thuận, nhất là chính sách bồi thường giá đất. Giá đất bồi thường của Nhà nước đưa ra luôn thấp hơn so với giá thị trường, khiến cho lợi ích của người dân bị ảnh hưởng và dẫn đến những xung đột lợi ích. Điều 18 *Luật đất đai 2013* quy định "Nhà nước quyết định giá đất: Nhà nước quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất. Nhà nước ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể" (Quốc

hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2018: 21). Cơ sở để nhà nước đưa ra khung giá đất<sup>(6)</sup> được quy định tại Nghị định số 44/2014-NĐ/CP. Cụ thể tại Điều 8<sup>(7)</sup> của Nghị định quy định trình tự, thủ tục quy định khung giá đất, trong đó ghi rõ một trong những căn cứ để Nhà nước xác định giá đất bồi thường cho người dân là căn cứ điều tra, tổng hợp, phân tích thông tin về giá đất thị trường, các yếu tố tự nhiên, kinh tế - xã hội, quản lý và sử dụng đất đai ảnh hưởng đến giá đất... Nghị định đã quy định rất rõ trong cách xác định giá đất bồi thường của người dân là căn cứ vào giá thị trường, nhằm bồi thường lợi ích cho người dân một cách công bằng nhất trên cơ sở ngang giá.

Chính sách bồi thường cho người dân được quy định trước *Luật đất đai 2013* do các tỉnh sẽ tiến hành xây dựng bảng giá đất hàng năm, cụ thể như sau: "... phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất do Chính phủ quy định, Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng giá đất cụ thể tại địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước khi quyết định. Giá đất do Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định được công bố công khai vào ngày 1 tháng 1 hàng năm được sử dụng làm căn cứ để tính thuế sử dụng đất..." (*Luật đất đai 2003*, Điều 56)<sup>(8)</sup>. Đánh giá về vấn đề này theo kết quả khảo sát cho thấy: "hàng năm tỉnh đều có xây dựng bảng giá nhưng thấp hơn

giá thị trường. Khi các dự án thực hiện kéo dài trong nhiều năm, bằng giá đất không được cập nhật thường xuyên gây ảnh hưởng đến lợi ích của người dân, bất cập nhất là khi các hộ dân được tiến hành bồi thường trước...” (trích kết quả phỏng vấn sâu MS16, 2018). Có lẽ đây chính là độ vênh giữa chính sách và triển khai thực hiện dẫn đến lợi ích của Nhà nước và nhân dân bị ảnh hưởng. Thực tế cho thấy, khi thu hồi đất để phát triển, xây dựng các dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất... Phần lớn các hoạt động thuộc các lĩnh vực này đều do tư nhân đảm nhiệm, với mục đích thực hiện các dự án thương mại hơn phục vụ lợi ích công. Việc định giá theo khung giá Nhà nước và việc thu hồi đất do chính quyền địa phương đảm nhận để giao cho doanh nghiệp sử dụng đã làm phát sinh mâu thuẫn về lợi ích kinh tế khi giá đền bù, theo ý kiến của người dân chưa thỏa đáng.

Hệ quả trực tiếp không thể tránh khỏi của tiến trình đó là xung đột giữa một bên là số lượng những người bị thu hồi đất với giá trị thấp với một bên là chính quyền và các doanh nghiệp. Hiện tượng này thực tế đã kéo dài trong suốt thời gian qua tại địa phương, gây tổn thất về kinh tế cho cả người dân và Nhà nước.

Những tổn động tranh chấp, khiếu kiện liên quan đến đất đai hiện nay hầu hết là do những bất cập trong

chính sách quy định về đất đai của nước ta trước năm 2013, và để giải quyết những tồn đọng đã kéo dài từ hơn 20 năm qua không phải dễ dàng đối với các địa phương hiện nay. Vì vậy, để hạn chế sự xung đột lợi ích trong đất đai và khắc phục những quy định chưa hợp lý trong xác định giá đất trước năm 2013 cũng như thực hiện tốt việc kiểm soát quyền lực của các chủ thể đại diện cho Nhà nước trong quản lý đất đai tại các địa phương nhằm thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ và tránh sai sót, gây lãng phí nguồn lực của Nhà nước và nhân dân, Nhà nước đã ban hành *Luật đất đai 2013*, các nghị định: Nghị định 47/2014-NĐ/CP, Nghị định 44/2014-NĐ/CP, Nghị định 01/2017-NĐ/CP, các thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường, như: thông tư 36/2014/TTBTNMT, 37/2014/TTBTNMT, 33/2017/TTBTNMT phù hợp hơn với thực tiễn cũng như nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước trong sử dụng tài nguyên đất cũng như đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân theo pháp luật.

Tuy nhiên, để văn bản pháp luật đi vào đời sống và có hiệu quả thì cần có hệ thống các giải pháp mang tính đồng bộ được triển khai thực hiện thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

#### **4. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT NHẪM KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH THU HỒI VÀ CHUYỂN NHƯỢNG ĐẤT Ở ĐÔNG NAM BỘ**

Kiểm soát quyền lực nhà nước trong thực hiện chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất cũng như xem xét, đánh giá việc thực hiện của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật về đất đai có thể được thực hiện thông qua nhiều hình thức, phương tiện với những nội dung và quy trình kiểm soát khác nhau ở các thời điểm khác nhau. Qua nghiên cứu việc thực hiện chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa, nhóm nghiên cứu đề xuất một số giải pháp nhằm kiểm soát quyền lực trong thực hiện chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất, đồng thời hạn chế sự lạm dụng quyền lực nhà nước dẫn đến thực hiện sai chính sách gây lãng phí nguồn lực của Nhà nước và thiệt hại về lợi ích của nhân dân nhằm hướng tới sự phát triển bền vững của vùng.

*Thứ nhất:* Kiểm soát quyền lực cán bộ công chức liên quan đến thực hiện chính sách đất đai. Không chỉ kiểm soát dựa vào báo cáo của đối tượng chịu sự kiểm soát, mà phải chủ động tìm kiếm các thông tin độc lập cùng với sự tham gia giám sát từ cộng đồng, nhân dân tại cơ sở. Thực hiện có hiệu quả giải pháp này sẽ hạn chế tình trạng lạm dụng quyền lực của cán bộ có trách nhiệm không có cơ hội tham nhũng từ chính sách.

*Thứ hai:* Kiểm soát từ cách tiếp cận, tức là trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực trong thực thi

chính sách thu hồi và chuyển nhượng đất đai không chỉ tập trung vào người sử dụng đất, mà cần có sự kiểm soát việc thi hành pháp luật đất đai đối với cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở các cấp địa phương.

*Thứ ba:* Công khai, minh bạch trong các quy hoạch, thu hồi đất một cách rộng rãi trong nhân dân để nhân dân biết và thực hiện giám sát nhằm hạn chế tình trạng tùy tiện trong thu hồi đất.

*Thứ tư:* Kiểm soát quyền lực trong Đảng (kiểm tra đảng, sinh hoạt chi bộ...), trong nhà nước (các nhánh quyền lực), bởi người dân (bỏ phiếu, dư luận, tổ chức xã hội...), truyền thông, truyền thông mạng xã hội cần được thực hiện thường xuyên, không để đến khi có khiếu kiện mới tiến hành thanh tra, kiểm tra.

*Thứ năm:* Đảm bảo các nghị định, thông tư, hướng dẫn cần quy định cụ thể khi thực hiện xác định giá đất, giá trị bồi thường phù hợp với giá thị trường nhằm tránh tình trạng tùy tiện khi vận dụng vào thực tiễn.

*Thứ sáu:* Đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật trong thực hiện quy hoạch, bồi thường, giải phóng mặt bằng. Xử lý nghiêm những trường hợp lợi dụng chức vụ, quyền hạn nhằm trục lợi và gây thất thoát, lãng phí cho nhà nước, thiệt hại tiền của của nhân dân.

Tăng cường sự chỉ đạo của cấp ủy địa phương trong thực hiện chính sách thu hồi và giải phóng, đền bù đất. □

## CHÚ THÍCH

(<sup>1</sup>) Bài viết là một phần kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp Bộ “Xung đột lợi ích giữa các tầng lớp xã hội ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay”, chủ nhiệm Nguyễn Thị Thanh Thủy, Viện Khoa học xã hội vùng Nam Bộ chủ trì, thực hiện 2017-2018.

(<sup>1</sup>) Xem thêm Thông báo của Thanh tra Chính phủ số 2923/TB-TTCP về Việc chấp hành pháp luật trong công tác quy hoạch và quản lý, sử dụng đất đai trên địa bàn tỉnh Bình Dương, ngày 1/12/2014.

(<sup>2</sup>) Xem thêm Ủy ban Nhân dân tỉnh Bình Phước Chỉ thị số 10/CT-UBND của Ủy ban Nhân dân tỉnh Bình Phước về Tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với những vụ việc khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực đất đai, ngày 1/8/2016.

(<sup>3</sup>) Trích Công văn số 130/BC-UBND của Ủy ban Nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu: Báo cáo tình hình thực hiện phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh 6 tháng đầu năm và một số nhiệm vụ trọng tâm 6 tháng cuối năm 2018, ngày 3/7/2018.

(<sup>4</sup>), (<sup>5</sup>) Trích báo cáo phỏng vấn người dân của nhóm thực hiện khảo sát đề tài tại Tam An, Long Thành, Đồng Nai, thực hiện 2017 và 2018.

(<sup>6</sup>) Xem thêm nội dung tại Nghị định số 44/2014-NĐ/CP của Chính phủ Quy định về giá đất, Hà Nội ngày 15/5/2014.

(<sup>7</sup>) Xem thêm nội dung quy định tại Nghị định số 44/2014-NĐ/CP của Chính phủ, Điều 8: Trình tự, thủ tục quy định khung giá đất, Hà Nội, ngày 15/5/2014.

(<sup>8</sup>) Xem thêm Điều 56: Giá đất do Nhà nước quy định của Luật đất đai 2003.

## TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Ban chấp hành Trung ương, Ban Chỉ đạo tổng kết. 2015. Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016). Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2016. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII). Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.
3. Đình Dũng - Nguyễn Hạnh. 2018. “Năm 2017 có trên 3.500 đơn khiếu nại về đất đai”, <https://congthuong.vn/nam-2017-co-tren-3500-don-khieu-nai-ve-dat-dai-104321.html>, truy cập ngày 6/11/2018.
4. Đoàn Thị Ngọc Hải. 2016. “Quan niệm về kiểm soát và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay”, <http://bannoichinh.bacninh.gov.vn/en/news/-/details/4295857/quan-niem-ve-kiem-soat-va-co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-o-nuoc-ta-hien-nay>, truy cập ngày 6/11/2018.
5. Nhóm khảo sát. 2018. Báo cáo thực địa của nhóm khảo sát đề tài “Xung đột lợi ích giữa các tầng lớp xã hội ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay” tại Tam An, Long Thành, Đồng Nai.
6. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 2018. Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.
7. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Luật đất đai 2013. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật.
8. Thanh tra Chính phủ. 2014. Thông báo số 2923/TB-TTCP Thông báo kết luận thanh

*tra Việc chấp hành pháp luật trong công tác quy hoạch và quản lý, sử dụng đất đai trên địa bàn tỉnh Bình Dương. Hà Nội ngày 1/12/2014.*

9. Thủ tướng Chính phủ. 2012. *Quyết định số 943/QĐ-TTg Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Nam Bộ đến năm 2020. Hà Nội, ngày 20/7/2012.*

10. Số liệu khảo sát đề tài khoa học cấp Bộ *Xung đột lợi ích giữa các tầng lớp xã hội ở Đông Nam Bộ trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay, thực hiện 2017-2018.*

11. Ủy ban Nhân dân tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu. 2018. *Công văn số 130/BC-UBND, Báo cáo Tình hình thực hiện phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh 6 tháng đầu năm và một số nhiệm vụ trọng tâm 6 tháng cuối năm 2018. ngày 3/7/2018.*

12. Ủy ban Nhân dân tỉnh Bình Phước. 2016. *Công văn số 10/CT-UBND, Chỉ thị tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với những vụ việc khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực đất đai. Bình Phước ngày 1/8/2016.*

13. Ủy ban Nhân dân tỉnh Đồng Nai. 2018. *Công văn số 9877/BC-UBND, Báo cáo kết quả công tác thanh tra, tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng quý III và 9 tháng đầu năm 2018. Đồng Nai ngày 18/9/2018.*

14. Văn phòng Chính phủ. 2014. *Nghị định số 44/2014-NĐ/CP Nghị định quy định về giá đất. Hà Nội ngày 15/5/2014; Nghị định số: 47/2014-NĐ/CP. Hà Nội ngày 15/5/2014.*