

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các tư liệu, kết quả nghiên cứu của Luận án chưa được công bố ở bất kỳ tài liệu nào khác.

Tác giả

**Trần Tú Cường**

## MỤC LỤC

Lời cam đoan	i
Mục lục	ii
Danh mục chữ viết tắt	iii
Danh mục sơ đồ biểu bảng	iv
<b>Mở đầu</b>	<b>1</b>
<b>CHƯƠNG 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ VAI TRÒ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HOÁ</b>	<b>10</b>
1.1. Đất đô thị và sự cần thiết tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai	10
1.2. Quản lý nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá	46
1.3. Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới và một số tỉnh, thành phố trong nước	60
<b>CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HOÁ Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI TỪ KHI CÓ LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 1987 ĐẾN NAY</b>	<b>72</b>
2.1. Điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội của thành phố Hà Nội ảnh hưởng tới vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá	72
2.2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội từ khi có Luật đất đai năm 1987 đến nay	84
<b>CHƯƠNG 3. ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CƠ BẢN TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI TRONG THỜI GIAN TỚI</b>	<b>140</b>
3.1. Dự báo về sự phát triển của thành phố Hà Nội và xu hướng biến động của đất đô thị trong quá trình đô thị hoá ở thành phố Hà Nội	141
3.2. Định hướng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội trong quá trình đô thị hoá	149
3.3. Một số giải pháp cơ bản nhằm tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá ở thành phố Hà Nội	168
<b>KẾT LUẬN</b>	<b>192</b>
Danh mục tài liệu tham khảo	
Các công trình khoa học đã công bố của tác giả	
Phụ lục	

## DANH MỤC NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT

BDS	: Bất động sản
BCHTW	: Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam
CNXH	: Chủ nghĩa Xã Hội
CHXHCN	: Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam
CNTB	: Chủ nghĩa tư bản
CNH	: Công nghiệp hoá
ĐTH	: Đô thị hoá
ĐGHC	: Địa giới hành chính
GPMB	: Giải phóng mặt bằng
GCN	: Giấy chứng nhận
HĐBT	: Hội đồng Bộ trưởng
HĐCP	: Hội đồng Chính phủ
HĐND	: Hội đồng nhân dân
HĐH	: Hiện đại hoá
QLNN	: Quản lý Nhà nước
QSĐĐ	: Quyền sử dụng đất
QHSX	: Quan hệ sản xuất
LLSX	: Lực lượng sản xuất
TNHH	: Trách nhiệm hữu hạn
TLSX	: Tư liệu sản xuất
WTO	: Tổ chức Thương mại Thế giới
SĐĐ	: Sử dụng đất
SHTN	: Sở hữu tư nhân
SHTT	: Sở hữu tập thể
SHNN	: Sở hữu nhà nước
Sở TNMT&NĐ	: Sở Tài nguyên Môi trường và Nhà đất
Phòng TN&MT	: Phòng Tài nguyên và Môi trường
UBTVQH	: Ủy ban thường vụ quốc hội.
UBND	: Ủy ban nhân dân
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
NXB	: Nhà xuất bản
KTTT	: Kinh tế thị trường
VNĐ	: Tiền Việt Nam
USD	: Tiền Mỹ

## **DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU SỬ DỤNG TRONG LUẬN ÁN**

<u>Biểu 2.1.</u> Chuyển đổi cơ cấu kinh tế thành phố Hà Nội (theo GDP giá thực tế)	77
<u>Biểu 2.2.</u> Tình hình sử dụng đất của một số loại đất chủ yếu trên địa bàn thành phố Hà Nội	80
<u>Biểu 2.3.</u> Tổng hợp kết quả đo vẽ bản đồ Địa chính cơ sở ở thành phố Hà Nội	92
<u>Biểu 2.4.</u> Kết quả giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp ở thành phố Hà nội (Theo Nghị định 64/CP)	96
<u>Biểu 2.5.</u> Kết quả kê khai, đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Nghị định số 60/CP ở thành phố Hà Nội (Thời điểm năm 1998)	97
<u>Biểu 2.6.</u> Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở đô thị Hà Nội	98
<u>Biểu 2.7.</u> Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở khu vực nông thôn thành phố Hà Nội (tính đến năm 2005)	99
<u>Biểu 2.8.</u> Tình hình sử dụng quỹ nhà đất chuyên dùng (Tổng hợp theo Quyết định 2841/QĐ-UB ngày 04/08/1995)	100
<u>Biểu 2.9.</u> Tổng hợp kế hoạch và kết quả thực hiện kế hoạch chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang phát triển công nghiệp và xây dựng đô thị ở thành phố Hà Nội – Giai đoạn 1996 - 2000	104
<u>Biểu 2.10.</u> Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2001 – 2005 ở thành phố Hà Nội	105
<u>Biểu 2.11.</u> So sánh giá đất ở tại một số thời điểm theo các Quyết định về khung giá đất của UBND thành phố Hà Nội – Từ năm 1994 - 2005	112
<u>Biểu 2.12.</u> Các khoản thu ngân sách từ đất trên địa bàn thành phố Hà Nội giai đoạn 1991-2006	118
<u>Biểu 3.1.</u> Dự báo nhu cầu sử dụng đất đô thị đến năm 2020 trên địa bàn thành phố Hà nội	147

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Hà Nội là Thủ đô của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam, “là trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước, là nơi đặt trụ sở của các cơ quan Trung ương của Đảng và Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế và là nơi diễn ra các hoạt động đối nội, đối ngoại quan trọng của cả nước” [71-31]. Trong sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước, thủ đô Hà Nội có vị trí quan trọng hàng đầu, không chỉ đóng góp tiềm lực kinh tế cho quốc gia, Hà Nội còn là nơi nghiên cứu, phát hiện và tổ chức thực hiện, nhân rộng những chủ trương đường lối kinh tế của Đảng, phục vụ việc hoạch định những chiến lược kinh tế của đất nước. Một trong những mục tiêu lớn đã được Đảng và Nhà nước đặt ra là xây dựng, phát triển Thủ đô xứng đáng với vị thế Thủ đô của đất nước có 100 triệu dân vào năm 2020. Chính vì vậy vấn đề đô thị hoá (ĐTH) ở thành phố Hà Nội không chỉ có ý nghĩa về mặt phát triển kinh tế, mà còn là mục tiêu, là động lực để xây dựng, phát triển thành phố Hà Nội “...văn minh, hiện đại, kế thừa và phát huy truyền thống lịch sử ngàn năm văn hiến Thăng Long - Hà Nội” [71-31].

Đất đai là nguồn nội lực quan trọng hàng đầu của sự nghiệp ĐTH không chỉ để đáp ứng nhu cầu về mặt bằng, mà còn là hàng hoá đặc biệt để khai thác nhằm tạo ra nguồn vốn đầu tư xây dựng và phát triển đô thị. Kể từ sau khi có Luật Đất đai năm 1987, đặc biệt sau Luật Đất đai năm 1993, tốc độ ĐTH ở Thành phố Hà Nội diễn ra ngày càng nhanh. Do ảnh hưởng của ĐTH, đất đai ở Hà Nội biến động mạnh cả về mục đích sử dụng và đối tượng sử dụng. Diện tích đất nông nghiệp nông thôn thu hẹp dần, diện tích đất đô thị tăng lên nhanh chóng, quan hệ kinh tế đất đô thị cũng được tiền tệ hoá theo quy luật của KTTT. Quan hệ sử dụng đất đô thị có những phát sinh phức tạp mà nhiều khi đã vượt ra ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước - đó là tình trạng tự chuyển

mục đích sử dụng đất trái pháp luật, sự quá tải của hạ tầng kỹ thuật đô thị; ô nhiễm môi trường; thiếu vốn đầu tư cho ĐTH... Đặc biệt đô thị phát triển không theo đúng mục tiêu định hướng của Nhà nước do công tác xây dựng và quản lý quy hoạch kém (trong đó có cả quy hoạch đô thị và quy hoạch sử dụng đất). Giá cả đất đô thị trên thị trường bất động sản có những biến động rất phức tạp, gây ra những khó khăn cho phát triển kinh tế xã hội. Do biến động của quan hệ sử dụng đất trong quá trình ĐTH, tình hình chính trị - xã hội cũng có những biểu hiện xấu như: cách biệt giàu nghèo ngày càng lớn; tình trạng khiếu kiện ngày càng gia tăng, đặc biệt khiếu kiện trong lĩnh vực đất đai chiếm tỷ lệ lớn... Để cải tạo và phát triển đô thị, Thành phố đã phải đầu tư hàng tỷ USD, trong đó chủ yếu là từ các nguồn vốn vay của các nhà đầu tư nước ngoài. Trong khi đó, nguồn vốn này không phải hoàn toàn được sử dụng để đầu tư trực tiếp cho các công trình đô thị, nó còn được sử dụng cho chi phí đền bù giải phóng mặt bằng (GPMB). Để giải quyết vấn đề vốn đầu tư, từ năm 1997 thành phố Hà Nội đã thí điểm đấu giá quyền sử dụng đất (QSDD). Chủ trương này đã góp phần tháo gỡ khó khăn về vốn đầu tư cho một số dự án trọng điểm. Tuy nhiên thực tế ở thành phố Hà Nội, vấn đề khai thác nguồn lực đất đai thông qua hình thức giao đất bằng đấu giá, đấu thầu nhằm đáp ứng nhu cầu về mặt bằng đất đai cho các nhà đầu tư và vốn đầu tư cho ĐTH chỉ mới ở mức làm điểm. Vai trò của Nhà nước trong quản lý, sử dụng đất với chức năng là đại diện cho sở hữu toàn dân về đất đai chưa rõ ràng, hiệu quả quản lý thấp; quan hệ kinh tế giữa đại diện sở hữu đất đai với người sử dụng đất (SDĐ) chưa minh bạch và nhiều bức xúc nảy sinh..., trong quá trình ĐTH ở thành phố Hà Nội. Đó là những nội dung cần được nghiên cứu và lý giải cả về lý luận và thực tiễn. Là cán bộ công tác nhiều năm về quản lý đất đai, quản lý đô thị tại thành phố Hà Nội, nghiên cứu sinh nhận thức: ĐTH và vấn đề đất đai trong quá trình ĐTH; quản lý nhà nước về đất đai trong nền KTTT ở nước ta trong đó có thành phố Hà Nội là những vấn đề mang tính cấp thiết hiện nay. Nhằm góp phần làm sáng tỏ những vấn đề nêu trên, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài luận án là ***“Tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình Đô thị hoá ở thành phố Hà Nội”***.

## 2. Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài

Đất đai là nguồn tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất (TLSX) không thể thay thế được trong sản xuất nông lâm nghiệp, là mặt bằng để phát triển đô thị trong quá trình ĐTH... Luật đất đai năm 1987 được ban hành trong hoàn cảnh công cuộc đổi mới toàn diện ở nước ta tiến hành từ năm 1986 đã đạt được những thành tựu ban đầu, trong đó nổi bật là những thành tựu về kinh tế. Nội dung quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai trong nền KTTT định hướng XHCN đã được nghiên cứu khá toàn diện và rộng rãi. Tuy nhiên nội dung QLNN về đất đai trong quá trình ĐTH trong điều kiện phát triển nền KTTT và hội nhập kinh tế thế giới, trong phạm vi một đô thị cụ thể như thành phố Hà Nội, còn chưa có nhiều công trình nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện.

Ở giác độ nghiên cứu lý luận về quan hệ sở hữu đất đai trong thời kỳ quá độ lên CNXH, trong điều kiện nền KTTT đã có nhiều công trình nghiên cứu quan trọng công phu của các Bộ, các Viện nghiên cứu, các nhà khoa học như: đề tài nghiên cứu *“Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách đất đai và sử dụng hợp lý quỹ đất đai”* - năm 2000, của Tổng cục Địa chính và Viện nghiên cứu Địa chính, do TS.Chu Văn Thịnh là chủ nhiệm đề tài; đề tài khoa học cấp nhà nước về *“Thực trạng vấn đề sở hữu và phương hướng giải quyết ở nước ta hiện nay”* - năm 2005, do PGS.TS Nguyễn Văn Thọ là chủ nhiệm đề tài; đề tài: *“Lý luận địa tô và vận dụng để giải quyết một số vấn đề về đất đai ở Việt Nam”* - năm 2005, đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ thuộc Bộ Tài chính do Hà Quý Tình là chủ nhiệm.... Nhìn chung các nghiên cứu đã đề cập đến nội dung sở hữu toàn dân về đất đai gắn với nền KTTT ở nước ta, với mục tiêu tìm hiểu cơ sở khoa học, tham mưu cho Nhà nước ban hành các chính sách đất đai ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên về lý luận, các nghiên cứu trên cũng còn có những quan điểm chưa thống nhất như: có một số đề xuất cần xem xét để quy định có nhiều hình thức sở hữu về đất đai, khi nước ta là thành viên đầy đủ của WTO. Nền KTTT tự nó đòi hỏi các chính sách về quản lý đất đai của Nhà nước phải phù hợp các quy luật của thị trường, nhằm thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế đất nước; có đề xuất nên

có hai hình thức sở hữu đất đai cơ bản ở nước ta là sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân, vì quan hệ sở hữu đất đai này đang chiếm ưu thế trên thế giới và nước ta không nên là một ngoại lệ, khi xác định phát triển nền KTTT có vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước ở nước ta hiện nay... Quan điểm được thừa nhận hiện nay, được quy định thành luật là hình thức sở hữu toàn dân về đất đai, nhưng theo xu hướng mở rộng quyền sử dụng của người sử dụng đất đai tiệm cận với quyền sở hữu.

Về nội dung đất đai với tính chất là nguồn lực quan trọng của quá trình công nghiệp hoá (CNH), hiện đại hoá (HĐH) đất nước, trong điều kiện nền KTTT, cũng đã được nhiều tổ chức, cá nhân các nhà khoa học quan tâm nghiên cứu như: các công trình nghiên cứu của GS.TSKH Lê Đình Thắng (ĐH Kinh tế Quốc dân); GS.TS Nguyễn Đình Hương (ĐH Kinh tế Quốc dân); GS.TSKH Lê Du Phong (ĐH Kinh tế Quốc dân)... Trong đó có loạt bài nghiên cứu khá sâu nội dung này của TS.Nguyễn Dũng Tiến (Viện nghiên cứu Địa chính) – Ví dụ: Bài báo *“Công tác địa chính – nhà đất một thời bất cập với thị trường BĐS”*, năm 2006 hoặc bài: *“Quan hệ sử dụng hợp lý đất đai khu vực nông thôn, một biện pháp vừa có tính trước mắt, vừa có tính lâu dài nhằm xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững ở Việt Nam”*, năm 2005... Các nghiên cứu này chủ yếu đề cập đến nội dung phân bổ đất đai cho các ngành kinh tế và quản lý đất đai sao cho có hiệu quả; trong điều kiện nền kinh tế nước ta còn kém phát triển, đất đai là nguồn tài nguyên lớn nhất cần được khai thác một cách hiệu quả để phục vụ công cuộc phát triển kinh tế của đất nước.

Trong quá trình CNH, HĐH, tốc độ đô thị hoá mạnh, phát sinh mâu thuẫn về quyền lợi giữa người SDD bị thu hồi đất với quyền lợi của Nhà nước trong các chính sách về bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất. Đã có nhiều công trình nghiên cứu của nhiều nhà khoa học và nhà quản lý về xây dựng chính sách đất đai trong quan hệ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta, nhằm góp ý kiến với Nhà nước xây dựng chính sách bồi thường đảm bảo công bằng xã hội, tạo điều kiện thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài như: bài viết có tên: *“Một số ý kiến nhằm khắc phục sự trầm lắng của thị trường Bất động sản giai đoạn hiện nay”*, năm 2006 của GS.TS Tô Xuân Dân (Viện nghiên cứu



phát triển kinh tế xã hội); bài báo cáo tham luận với tiêu đề: “*Một số vấn đề lý luận về thị trường Bất động sản*” - Hội thảo khoa học “*Nghiên cứu thị trường Bất động sản ở Việt Nam*”, năm 2001 của PGS.TS Vũ Văn Phúc (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh); bài báo: “*Một số suy nghĩ về giá cả ruộng đất và việc đền bù giải phóng mặt bằng trong quy hoạch xây dựng*” - tạp chí Kinh tế và Phát triển, số tháng 9 năm 2001 của GS.TS Phạm Quang Phan (ĐH Kinh tế Quốc dân);

Về nội dung hàng hoá QSDĐ trong thị trường bất động sản (BDS) ở Việt Nam hiện nay và vấn đề QLNN về đất đai trong thị trường BDS, cũng đã được nhiều nhà khoa học, nhiều tổ chức quan tâm nghiên cứu và đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Viện Nghiên cứu Địa chính thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tổ chức hai cuộc hội thảo lớn ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh vào năm 2006 với tiêu đề: “*Địa chính với thị trường bất động sản, lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*”. Đã có nhiều ý kiến tham gia với Nhà nước nhằm bình ổn giá đất và phát triển thị trường BDS ở nước ta, như: các nghiên cứu của TS. Phạm Sỹ Liêm (Hội xây dựng Việt Nam); GS. TSKH Lê Đình Thắng (ĐH Kinh tế Quốc dân); PGS.TS Nguyễn Đình Kháng (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh)... trong đó có đề tài nghiên cứu cấp Bộ do TS. Trần Kim Chung là chủ nhiệm với tiêu đề: “*Môi trường đầu tư bất động sản ở Việt Nam - Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*” – năm 2006, đề cập khá toàn diện.

Vấn đề QLNN về đô thị trong đó có quản lý đất đô thị cũng được nghiên cứu khá bài bản như: cuốn sách “*Chính sách thu hút đầu tư vào thị trường bất động sản Việt Nam*”, năm 2006, tác giả Lê Xuân Bá và Trần Kim Chung thuộc Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương; Giáo trình “*Quản lý đô thị*”, năm 2003 của Đại học Kinh tế Quốc dân do GS.TS Nguyễn Đình Hương chủ biên, Giáo trình “*Kinh tế đô thị*”, năm 2002 của Đại học Kinh tế Quốc dân do GS.TS Nguyễn Đình Hương chủ biên... Trong phạm vi hẹp hơn, các nghiên cứu về quản lý sử dụng đất đô thị, mà chủ yếu là đề cập đến giá quyền sử dụng đất đô thị, có đề tài nghiên cứu cấp Bộ do Bùi Ngọc Tuấn là chủ nhiệm với tên là: “*Nghiên cứu một số nguyên nhân cơ bản làm*

*biến động giá đất đô thị trên thị trường và đề xuất phương pháp xác định giá đất đô thị phù hợp với nước ta*”, năm 2005; hoặc đề tài: *“Giải pháp phát triển thị trường bất động sản ở Hà Nội”*, năm 2005 do GS.TSKH Lê Đình Thắng chủ trì. UBND Thành phố Hà Nội cũng đã tổ chức một số cuộc hội thảo nhằm tranh thủ ý kiến của các chuyên gia và các nhà khoa học, để có biện pháp, cơ chế trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện chính sách quản lý đất đai của Nhà nước trên địa bàn như: Hội thảo khoa học: *“Thị trường nhà đất ở Hà Nội - thực trạng và giải pháp tăng cường quản lý nhà nước”* - năm 2002; Hội thảo khoa học lần thứ hai: *“Kinh tế hàng hoá của Thăng Long Hà Nội - thực trạng và đặc trưng...”* - năm 2005...

Các nghiên cứu về QLNN đối với đất đai giai đoạn hiện nay, phần lớn tập trung đề cập đến cơ chế chính sách về đất đai, trong điều kiện nền KTTT ở nước ta đang trong quá trình hội nhập với nền kinh tế khu vực (AFTA) và nền kinh tế thế giới (WTO). Đặc biệt các nghiên cứu trong giai đoạn Việt Nam đàm phán gia nhập WTO, đều đặt vấn đề khai thác nguồn lực trong nước như thế nào để tạo ra đối trọng cho nền kinh tế khi mở rộng hội nhập, trong đó nguồn lực đất đai được đánh giá có vị trí vô cùng quan trọng. Một trong những đề tài nghiên cứu tương đối toàn diện là đề tài nghiên cứu cấp nhà nước của Nguyễn Đình Bồng thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường với tên đề tài là *“Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai để hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam”*, năm 2005. Tuy nhiên cho đến nay chưa có đề tài hoặc công trình nghiên cứu nào công bố trùng với đề tài luận án mà nghiên cứu sinh đã chọn.

Hà Nội là Thủ đô, là đô thị đặc biệt và là một trung tâm lớn của tam giác tăng trưởng phía Bắc. Cùng với thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội là trung tâm kinh tế lớn của cả nước. QLNN về đất đai ở thành phố Hà Nội trong giai đoạn đô thị hoá mạnh mẽ hiện nay nảy sinh nhiều vấn đề bức xúc. Vì vậy, việc lựa chọn đề tài luận án thực sự xuất phát từ nhu cầu của thực tiễn.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

*a. Mục đích nghiên cứu:* Trên cơ sở khái quát một số vấn đề về lý luận và thực tiễn, luận án phân tích, đánh giá thực trạng quản lý của Nhà nước đối

với đất đai trong quá trình ĐTH ở một đơn vị hành chính cụ thể là thành phố Hà Nội, trong giới hạn về thời gian từ khi có Luật đất đai năm 1987 đến nay. Để từ đó đề xuất một số phương hướng và giải pháp cơ bản, nhằm tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước về đất đai trong quá trình ĐTH ở nước ta nói chung, trong đó có thành phố Hà Nội.

*b. Nhiệm vụ của luận án:*

- Nghiên cứu các vấn đề lý luận về quan hệ sử dụng đất; vấn đề đô thị hoá, về vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai, với tính chất là nguồn lực quan trọng trong quá trình ĐTH ở thành phố Hà Nội; bài học từ thực tiễn ở một số quốc gia và một số tỉnh thành trong nước, rút ra cho Việt Nam và cho thành phố Hà Nội nói riêng.

- Thu thập đầy đủ, có hệ thống các thông tin, tư liệu về quản lý nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội từ năm 1987 đến nay, phân tích thực trạng vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH ở thành phố Hà Nội, đánh giá mặt được, mặt hạn chế và những vấn đề đặt ra hiện nay.

- Đề xuất định hướng và một số giải pháp cơ bản nhằm tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH ở thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

#### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- *Đối tượng nghiên cứu:* Luận án tập trung nghiên cứu vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH, trong điều kiện nền KTTT và hội nhập kinh tế thế giới ở một đơn vị hành chính cụ thể là thành phố Hà Nội.

- *Về không gian:* nghiên cứu vấn đề quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội.

- *Về thời gian:* nghiên cứu từ khi có Luật đất đai năm 1987 đến nay.

#### **5. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Luận án lấy chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác – Lênin làm cơ sở phương pháp luận của phương pháp nghiên cứu kinh tế; luận án dựa vào các qui luật kinh tế và quan điểm, đường

lối, chính sách của Đảng và Nhà nước làm cơ sở phân tích, đánh giá và đề xuất giải pháp.

Để giải quyết những nội dung nhiệm vụ đặt ra, luận án còn sử dụng một số phương pháp nghiên cứu kinh tế phổ biến sau:

- Phương pháp trừu tượng hoá khoa học và phương pháp phân tích hệ thống: việc nghiên cứu vai trò quản lý đất đai của Nhà nước ở thành phố Hà Nội trong quá trình ĐTH được thực hiện một cách đồng bộ, gắn với từng giai đoạn, từng hoàn cảnh lịch sử cụ thể của đất nước và của Thành phố.

- Phương pháp thống kê, thu thập thông tin định lượng: luận án đã sử dụng các số liệu tài liệu thống kê thích hợp để phục vụ cho việc phân tích, đánh giá toàn diện nội dung nhiệm vụ và kết quả của hoạt động quản lý của Nhà nước về đất đai trong từng giai đoạn cụ thể ở thành phố Hà Nội.

- Phương pháp quy nạp và diễn dịch: trên cơ sở phân tích những nội dung cơ bản về quản lý đất đai của Nhà nước và thực tế quản lý SDD trên địa bàn thành phố Hà Nội, luận án sử dụng phương pháp quy nạp để đưa ra những đánh giá chung mang tính khái quát về thực trạng quản lý và SDD ở thành phố Hà Nội. Thực trạng này được đặt trong bối cảnh chung của cả nước và dưới tác động của cơ chế KTTT.

- Phương pháp chuyên khảo, đối chiếu so sánh: Luận án tiến hành nghiên cứu một vấn đề chuyên sâu trong lĩnh vực quản lý đất đai. Đồng thời nội dung quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội, được xem xét đánh giá trên cơ sở so sánh đối chiếu với công tác quản lý đất đai của một số nước trên thế giới và một số tỉnh, thành phố trong nước, nhằm rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam và cho thành phố Hà Nội.

Ngoài việc thu thập những tài liệu đã công bố, với tư cách là cán bộ trực tiếp tham gia công tác QLNN về đất đai ở thành phố Hà Nội, tác giả luận án đã tự điều tra, thu thập một số tài liệu phục vụ cho nội dung luận án.

## **6. Những điểm mới của luận án**

Luận án đã kế thừa, tiếp thu nhiều tài liệu nghiên cứu liên quan đến đề tài, trên cơ sở đó có bổ sung, phát triển phù hợp với yêu cầu của đối tượng nghiên cứu. Luận án có một số điểm mới như sau:

- Khái quát hoá một số vấn đề lý luận về đô thị, đặc điểm của đất đô thị, quá trình đô thị hoá và mối quan hệ giữa đất đai với quá trình ĐTH;

- Làm rõ sự cần thiết khách quan cần tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai nói chung, trong đó đặc biệt là đất đai đô thị và đất đai đang trong quá trình đô thị hoá. Khẳng định lợi ích kinh tế của Nhà nước trong quản lý và SDD trong quá trình ĐTH, vừa với chức năng đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, vừa với chức năng của Nhà nước thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước;

- Làm rõ khái niệm quản lý nhà nước đối với đất đai và nội dung cơ bản của quản lý nhà nước về đất đai hiện nay, trong điều kiện sở hữu đất đai toàn dân ở nước ta;

- Phân tích kinh nghiệm của một số nước và một số tỉnh thành trong nước về hoạt động quản lý đất đai, từ đó rút ra bài học cho Việt nam và cho thành phố Hà nội về QLNN đối với đất đai trong quá trình đô thị hóa;

- Từ cơ sở lý luận và thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước về đất đai ở một đơn vị hành chính cụ thể là thành phố Hà Nội, tổng kết, đánh giá thực tiễn ,rút ra được những vấn đề cấp bách cần được xem xét giải quyết - đó là làm thế nào để hoạt động quản lý nhà nước về đất đai ở thành phố Hà Nội trong quá trình đô thị hoá đạt được hiệu quả cao;

- Đề xuất một số định hướng và giải pháp cụ thể nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc trong quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta và cụ thể ở thành phố Hà Nội trong giai đoạn hiện nay.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, giải trình những chữ viết tắt, mục lục, danh mục các biểu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm có 3 chương, 8 tiết:

**Chương 1:** Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá.

**Chương 2:** Thực trạng quản lý nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá ở thành phố Hà Nội từ khi có Luật đất đai năm 1987 đến nay.

**Chương 3:** Định hướng và giải pháp cơ bản tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

# CHƯƠNG 1

## MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ VAI TRÒ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HOÁ

Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia. Để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, mỗi quốc gia trên thế giới đều có những quy định cụ thể về nội dung QLNN đối với đất đai. Tùy hoàn cảnh lịch sử cụ thể và xu hướng chính trị của mỗi nước mà nội dung về vai trò QLNN đối với đất đai có sự khác nhau. Chương 1 của luận án đi sâu nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong điều kiện thực tiễn ĐTH gắn với phát triển nền KTTT ở nước ta.

### **1.1. Đất đô thị và sự cần thiết tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai**

#### ***1.1.1. Đô thị và đất đô thị***

##### *1.1.1.1. Quan niệm về đô thị, đô thị hoá và đất đai đô thị*

#### **\* Quan niệm về đô thị**

Quá trình phát triển của sự phân công lao động xã hội gắn liền với việc hình thành các hình thức cư trú mới của con người. Các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin đã khẳng định: lịch sử xã hội loài người đã và đang trải qua 5 phương thức sản xuất, phương thức sản xuất sau bao giờ cũng tiến bộ hơn phương thức sản xuất trước nó, tương ứng với mỗi phương thức sản xuất việc hình thành các hình thức cư trú càng về sau càng tiến bộ và đa dạng hơn các hình thức cư trú trước đó. Hình thức cư trú ban đầu của các bộ lạc người cổ đại là ở trong các hang, hốc, nhà lều, lán tạm bợ, tiến đến hình thức cư trú tập trung thành các khu dân cư mang tính cộng đồng kiểu làng, bản, thôn, ấp của xã hội phong kiến. Đến giai đoạn TBCN, trên cơ sở phát triển của LLSX xã hội, các cuộc cách mạng trong công nghiệp và các thành tựu to lớn của khoa học kỹ thuật, đô thị được hình thành và phát triển với tốc độ ngày càng nhanh. Vì vậy có quan niệm cho rằng: *đô thị là nơi tập trung dân cư, lao động đông đúc, có mật độ dân cư cư trú cao và tính không thuần nhất về xã hội mà*

*chủ yếu là lao động phi nông nghiệp. Những người này sống và làm việc theo một phong cách lối sống thành thị - đó là lối sống đặc trưng bởi một số đặc điểm như: lao động chủ yếu trong các ngành phi nông nghiệp, nhu cầu về đời sống tinh thần cao, có điều kiện để tiếp thu nhanh chóng nền văn minh tiên tiến của nhân loại, là nơi được đầu tư cao về hệ thống cơ sở HTKT và dịch vụ công cộng, nhằm đảm bảo cho điều kiện sống và làm việc của cư dân được thuận lợi. Cũng có quan niệm cho rằng: đô thị là nơi diễn ra các hoạt động trao đổi hàng hoá (buôn bán) giữa những người tách ly khỏi lao động sản xuất (hoặc là bộ phận dân cư làm nghề lưu thông trao đổi hàng hoá giữa người sản xuất và người tiêu dùng). Tuy nhiên quan niệm này chưa khái quát đầy đủ được cơ sở hình thành và các yếu tố tồn tại phát triển của đô thị.*

Qua mỗi giai đoạn phát triển, đô thị dần trở thành nơi cư trú tập trung của những cộng đồng dân cư lớn và rất lớn, vì thế yêu cầu kiểm soát, quản lý các hoạt động và các quan hệ phát triển đòi hỏi rất cao cả về các vấn đề kinh tế, chính trị, hành chính, xã hội. Ở thời kỳ tiền công nghiệp phần lớn đất đô thị được sử dụng để xây dựng các công sở và làm nơi cư trú, dân số đô thị gia tăng, mà lực lượng bổ sung chính vẫn là dân cư nông nghiệp bị mất ruộng đất đổ ra các đô thị làm thuê. Đến cuối thế kỷ 18, nhờ có các tiến bộ vượt bậc trong phát triển LLSX, trong việc nâng cao sản lượng hàng hoá, các đô thị trên thế giới phát triển vô cùng mạnh mẽ. Các đô thị đã thực sự trở thành trung tâm hành chính, kinh tế, chính trị, văn hoá của một vùng hay một khu vực và có mật độ dân cư dày đặc. Một số quốc gia do có giai đoạn bị biến thành thuộc địa của thực dân phương Tây, chịu ảnh hưởng bởi chính sách hạn chế phát triển thuộc địa của quốc gia xâm lược (các quốc gia xâm lược thường có xu hướng cản trở đô thị hoá ở thuộc địa), vì thế tiến trình phát triển đô thị ở các quốc gia này rất chậm chạp (trong đó có Việt Nam).

Trong thời kỳ hậu CNH, đã xuất hiện một xu hướng mới trong qui hoạch chiến lược phát triển đô thị: ở các nước phát triển, Nhà nước tạo ra mọi điều kiện cho dân chúng xây dựng nhà ở và làm ăn tại những vùng đất mới, đã hình thành các đô thị nhỏ và vừa, cách không xa đô thị trung tâm (còn gọi là các đô thị vệ tinh). Xu thế này góp phần thực hiện chiến lược ĐTH nông

thôn một cách toàn diện. Một số quốc gia đang phát triển (trong đó có Việt Nam) có chiến lược phát triển đô thị theo hướng vừa tiếp tục đầu tư phát triển các khu đô thị cũ, bằng cách nâng cấp HTKT đô thị. Đồng thời mở rộng qui mô về diện tích đất đô thị và theo đó là qui mô dân số, nhưng vẫn ưu tiên cho việc hoạch định các khu đô thị mới hoàn toàn, trên cơ sở xây dựng các cụm công nghiệp, thương mại tập trung, nhằm tạo ra các trung tâm kinh tế trọng điểm có tính chất đầu tàu, hoặc làm ngòi nổ cho nền kinh tế của một vùng hay toàn bộ quốc gia (ví dụ đặc khu kinh tế Thẩm Quyển của Trung Quốc hay Khu công nghiệp Dung Quất của Việt Nam).

Từ những phân tích ở trên, luận án đưa ra khái niệm về đô thị là: *đô thị là điểm tập trung dân cư mật độ cao, chủ yếu là lao động phi nông nghiệp, có cơ sở hạ tầng kỹ thuật phát triển; là trung tâm tổng hợp hay chuyên ngành có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội của một vùng, một khu vực hay trong phạm vi cả nước.*

Các quốc gia có trình độ phát triển khác nhau cũng có các qui định về qui mô và cách phân loại khác nhau đối với các đô thị (chủ yếu để sử dụng trong quản lý hành chính hoặc phục vụ mục tiêu quản lý hành chính). Tuy nhiên về cơ bản, để phân biệt đô thị với nông thôn hoặc đô thị lớn hay nhỏ, đô thị hiện đại hay đô thị kém phát triển..., người ta đưa ra một số tiêu chuẩn sau:

- Qui mô điểm dân cư đô thị có ít nhất 5000 người sống (ở các vùng miền núi hoặc vùng sâu vùng xa có thể ít hơn).

- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp chiếm 60% trở lên so với tổng số người trong độ tuổi lao động, là nơi tập trung các ngành sản xuất công nghiệp, dịch vụ, thương mại.

- Cơ sở HTKT và các công trình công cộng phục vụ nhu cầu của dân cư đô thị phải hoàn thiện đồng bộ và hiện đại.

- Có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội của một vùng lãnh thổ hay trong phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia.

- Có mật độ cư trú được xác định theo từng loại đô thị phù hợp với đặc trưng của từng vùng.



Ngoài ra còn có thể phân loại đô thị căn cứ vào tính chất, qui mô và vị trí của nó trong hệ thống đô thị quốc gia: thành phố công nghiệp; thành phố văn hoá, thương mại du lịch; thành phố khoa học hoặc đào tạo.... Phổ biến hiện nay trên thế giới thường sử dụng phương pháp phân loại đô thị theo qui mô dân số - đô thị nhỏ có qui mô dân số từ 5000 – 20000 người; đô thị trung bình có dân số từ 20000 – 100000 người; đô thị lớn có dân số từ 100000 – 50 vạn người; đô thị cực lớn có dân số từ 50 vạn tới 1 triệu người; siêu đô thị có dân số trên 1 triệu dân. Trên thế giới có những thành phố như thủ đô của Mêhicô, thủ đô của Braxin hay thủ đô của Nhật Bản có dân số từ 18 – 20 triệu dân. Ở nước ta có các đô thị đặc biệt là thành phố Hồ Chí Minh (4,5 triệu dân), thành phố Hà Nội (3,2 triệu dân). Nếu phân chia theo tính chất hành chính, đô thị được phân thành: thủ đô, thủ phủ của bang, thành phố, thị xã, phường, thị trấn... (thành phố Hà Nội là Thủ đô của nước CHXHCN Việt Nam).

Các đô thị cổ ở Việt Nam hình thành từ rất sớm, đó là kinh đô của các triều đại phong kiến như: Cổ Loa, Hoa Lư, Huế, Kinh thành Thăng Long – Hà Nội... Từ ngày 02/9/1945 Hà Nội là Thủ đô của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà và từ năm 1976 là Thủ đô nước CHXHCN Việt Nam cho đến nay. Hiện nay, hệ thống đô thị ở nước ta đã phát triển thành mạng lưới đô thị trải khắp các vùng với số lượng hơn 656 đô thị, trong đó có 2 thành phố đặc biệt, 2 thành phố loại I, 10 đô thị loại II, 13 đô thị loại III, 59 đô thị loại IV và 570 đô thị loại V. Thống kê phân loại theo phân cấp quản lý hành chính, cả nước có 5 thành phố trực thuộc TW; 82 thành phố thị xã thuộc tỉnh, còn lại là các thị trấn. Bên cạnh đó, trên địa bàn cả nước đã và đang thành lập khoảng 90 khu công nghiệp tập trung, 22 khu đô thị mới và 18 khu kinh tế cửa khẩu, góp phần mở rộng mạng lưới đô thị quốc gia, đồng thời tạo tiền đề cho sự tăng trưởng đô thị tại các vùng biên giới và vùng ven biển. Nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta hiện nay cũng đã có những tác động lớn tới quá trình phát triển của các đô thị, ảnh hưởng toàn diện đến đời sống đô thị, làm biến đổi quan trọng cơ cấu xã hội, cơ cấu lao động nghề nghiệp, cơ cấu các ngành kinh tế và xuất hiện những hình thái mới của lối sống thành thị trong những điều kiện mới.

### **\* Quan niệm về đô thị hoá**

Quá trình ĐTH là quá trình gắn kết chặt chẽ giữa sự phát triển của CNH và khoa học công nghệ với sự gia tăng dân số đô thị. Quan niệm về ĐTH rất đa dạng bởi vì ĐTH chứa đựng nhiều hiện tượng và biểu hiện khác nhau trong quá trình phát triển.

*Đô thị hoá (Urbanisation) là quá trình phát triển đô thị trên cơ sở chuyển mục đích SDD từ các loại đất khác thành đất đô thị, gắn liền với quá trình tập trung dân cư vào các đô thị; là sự hình thành nhanh chóng các điểm dân cư đô thị trên cơ sở những thành tựu của nền kinh tế: sản xuất xã hội tăng trưởng cao và đời sống của người dân được cải thiện. Quá trình ĐTH gắn liền với quá trình CNH, HĐH đất nước, đó cũng là quá trình làm biến đổi sâu sắc về cơ cấu sản xuất, cơ cấu nghề nghiệp, cơ cấu tổ chức sinh hoạt xã hội, cơ cấu tổ chức không gian kiến trúc xây dựng từ dạng nông thôn sang dạng thành thị.* Cũng có quan niệm cho rằng ĐTH là một quá trình mở rộng thêm ranh giới hành chính của các đô thị (được hiểu là quá trình tăng thêm diện tích đất đô thị trên cơ sở một đô thị sẵn có trước đó). Nó được thực hiện bằng sự sáp nhập các khu dân cư mới sống lân cận đô thị, hoặc bằng sự chinh phục dần dần không gian nông thôn lân cận để cho dân chúng sống và làm việc theo lối sống thành thị, theo yêu cầu của CNH, thương mại dịch vụ và giao dịch quốc tế.

Tuy còn có những quan điểm khác nhau, nhưng điểm thống nhất chung đó là: *ĐTH là kết quả của quá trình phát triển của LLSX gắn liền với quá trình hình thành và phát triển đô thị.*

Quá trình ĐTH là quá trình phát triển về kinh tế, xã hội, văn hoá một cách toàn diện, gắn liền với sự phát triển của các LLSX, các hình thái về quan hệ xã hội và được các thành tựu của cách mạng khoa học kỹ thuật thúc đẩy. Trước đây mức độ ĐTH thường được tính bằng tỷ lệ % dân số đô thị so với tổng dân số toàn quốc hoặc vùng. Tuy nhiên, tỉ lệ phát triển dân số không phản ánh đầy đủ mức độ ĐTH của một quốc gia. Quá trình ĐTH diễn ra ở mỗi quốc gia không giống nhau do tính chất và trình độ của LLSX của mỗi nước, đồng thời còn do đặc tính văn hoá, truyền thống dân tộc và tư duy chiến lược định hướng phát triển của từng chính phủ quyết định.

Đối với các nước đang phát triển, quá trình ĐTH diễn ra phức tạp hơn, cơ hội và thách thức cũng nhiều hơn và sự lựa chọn cũng khó khăn hơn. Đặc trưng của các nước đang phát triển là sự bùng nổ dân số và sự phát triển công nghiệp thấp kém. Để khắc phục hậu quả do việc xây dựng và phát triển đô thị không có được chiến lược định hướng đúng, sẽ phải trả giá không chỉ bằng chi phí đầu tư ban đầu, chi phí sửa chữa cải tạo mà còn gây ra hệ quả tất yếu của các chi phí xã hội khác: chi phí quản lý, chi phí cải tạo môi trường sống, ảnh hưởng của nếp sống, cơ cấu kinh tế, xã hội... và không thể khắc phục xong trong một vài thế hệ. Như thế chi phí cơ hội cho phát triển đô thị sẽ rất lớn, nếu không có sự đầu tư thích đáng, đồng bộ và lựa chọn chiến lược phát triển đúng đắn.

Có một số quan điểm cho rằng cần phải kiềm chế tốc độ ĐTH vì những hậu quả do nó mang lại cho xã hội là rất phức tạp: đất sản xuất nông nghiệp bị thu hẹp dần dẫn đến an ninh lương thực không được bảo đảm; nông dân bị thu hồi đất sản xuất sẽ trở thành một lực lượng lao động dư thừa đóng góp vào đội quân thất nghiệp gây mất ổn định xã hội. Tạo ra sự mất bình đẳng gây ra phân hoá có thể dẫn tới xung đột xã hội giữa thành thị và nông thôn; Bệnh đô thị như mật độ dân số đô thị dày đặc, giao thông ách tắc, nhà ở chật chội thiếu thốn, môi trường nhiễm bẩn cùng với các tệ nạn xã hội: ma tuý, băng đảng, cướp giật, trộm cắp... là những căn bệnh xã hội mãn tính của đô thị gây băng hoại các giá trị đạo đức truyền thống... Tuy nhiên, quan điểm này có nhiều hạn chế và chỉ phản ánh những đô thị phát triển không có định hướng và không có tổ chức hoặc tổ chức quản lý quá kém. Thực tế cho thấy sức hấp dẫn của ĐTH chính là ở sự cải thiện rõ rệt về mức sống và khả năng tạo ra nhiều công ăn việc làm. Mật độ sử dụng đất sẽ giảm đi do khoa học kỹ thuật phát triển cộng với tiềm lực kinh tế mạnh. Nhà cao tầng và siêu cao tầng cũng là một sự lựa chọn góp phần làm giảm sức ép về đất đai ở trung tâm những đô thị cực lớn. Đại đa số các nước phát triển và một số quốc gia đang phát triển mạnh như Trung Quốc, Thái Lan... đều thực hiện chính sách trợ giá nông nghiệp và tăng cường đầu tư cho khu vực nông thôn, nhằm dần xoá bỏ sự chênh lệch quá lớn giữa nông thôn và thành thị nhờ có sự phát triển kinh tế rất cao của khu vực đô thị. Ví dụ ở Trung Quốc thu nhập bình quân đầu người ở đô thị vào năm

2003 là 6463 nhân dân tệ, ở các thành phố cực lớn là 11369 nhân dân tệ, trong khi thu nhập bình quân đầu người trong cả nước chỉ là 1500 nhân dân tệ. Theo thống kê của Chính phủ Trung Quốc, năm 2006 có tới khoảng 150 triệu lao động ở nông thôn đang làm việc tại các đô thị ở Trung Quốc.

Trong những năm vừa qua từ khi đất nước thống nhất đến những năm đầu đổi mới (thập kỷ 80 của thế kỷ XX) tỷ lệ ĐTH ở nước ta giữ mức thấp và ổn định vào khoảng 9 - 10%; đến những năm cuối thập kỷ 90 của thế kỷ XX đạt khoảng 20%; đến năm 2000 tỉ lệ đó là 25%; năm 2003 đạt 28,5%. Theo dự báo đến năm 2010 tỉ lệ ĐTH ở nước ta đạt 29% và năm 2020 đạt 33%. Theo định hướng chiến lược phát triển đô thị của Chính phủ thì năm 2010 tỉ lệ đó là 33% và năm 2020 là 45%. Tăng trưởng kinh tế khu vực đô thị trung bình tăng 10-12%/ năm. Thu nhập bình quân đầu người tại các đô thị tăng nhanh, tại các đô thị lớn đạt khoảng 1000USD/năm và tại các đô thị trung bình đạt 500USD/năm vào năm 2005. Nguồn thu ngân sách từ đô thị trong đó tập trung là từ các thành phố lớn, chiếm tỉ lệ quan trọng trong cơ cấu nguồn thu ngân sách nhà nước, khẳng định vai trò của đô thị là động lực chủ yếu để thúc đẩy nhanh quá trình CNH, HĐH đất nước (mục tiêu phấn đấu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại như Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã đề ra).

#### **\* Quan niệm về đất đai đô thị**

Để xây dựng và phát triển đô thị, một yếu tố quan trọng hàng đầu là vị trí địa điểm và mặt bằng để xây dựng các công trình đô thị. Vì vậy, theo quan điểm chung đất đô thị là đất nội thành phố, đất nội thị xã, nội thị trấn, được sử dụng để xây dựng các công trình đô thị. Hoặc đất đô thị là diện tích đất nội thành, nội thị và đất ngoại thành được quy hoạch để sử dụng vào mục đích phát triển đô thị.

Như đã trình bày ở phần quan niệm về ĐTH, quá trình ĐTH là quá trình phát triển đô thị, trong đó có ý nghĩa mở rộng ranh giới SĐĐ đô thị thông qua biện pháp chuyển mục đích SĐĐ từ các loại đất khác thành đất đô thị. Vì vậy quá trình ĐTH cũng chính là quá trình chuyển mục đích SĐĐ của một số loại đất như: đất nông nghiệp, đất nhà ở nông thôn... sang thành đất sử dụng vào

mục đích xây dựng các công trình đô thị.... Tuy nhiên không phải cứ xây dựng và mở rộng các công trình đô thị mới cần phải chuyển một diện tích đất nào đó từ các loại đất khác thành đất đô thị. Có thể do xác định lại ranh giới hành chính của các khu đô thị, hoặc nhu cầu mở rộng diện tích đất đô thị theo định hướng phát triển của Nhà nước, mà có sự sáp nhập một phần diện tích đất vùng ngoại thành, hoặc vùng nông thôn vào đô thị. Ví dụ: Nghị định của Chính phủ về việc thành lập mới các quận Tây Hồ, Thanh Xuân, Cầu Giấy, Long Biên, Hoàng Mai thuộc thành phố Hà Nội. Như vậy có một số diện tích đất vùng ngoại thành thuộc các huyện Từ Liêm, Gia Lâm, Thanh Trì đã chuyển thành đất đô thị, mà không nhất thiết phải chuyển mục đích SĐĐ bằng việc xây dựng các công trình đô thị.

Từ các phân tích nêu trên, có thể có một khái niệm chung về đất đô thị như sau: *đất đô thị là phần diện tích đất có giới hạn bao gồm đất liền, khu vực mặt nước và khoảng không gian được sử dụng để qui hoạch xây dựng thành phố như: xây dựng nhà ở, trụ sở cơ quan, các cơ sở sản xuất kinh doanh, các cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị: xây dựng đường giao thông, mạng lưới điện chiếu sáng, điện sinh hoạt, điện sản xuất, mạng lưới thông tin liên lạc, hệ thống cấp và thoát nước... quảng trường và các công trình công cộng, sông ngòi, công viên và diện tích đất dùng cho cây xanh môi trường, đất sử dụng cho mục đích an ninh quốc phòng và các mục đích đa dạng khác.*

Đất đô thị có thể phân thành 2 loại:

- Đất đai thành phố: là đất nội thành, nội thị được sử dụng để xây dựng các khu đô thị, các khu công nghiệp thương mại dịch vụ và các công trình đô thị khác.

- Khu qui hoạch phát triển thành phố: bao gồm diện tích đất nông nghiệp, đất khu vực dân cư nông thôn lân cận ngoại ô thành phố và các loại đất khác nằm trong quy hoạch dự kiến chuyển thành đất thành phố.

Như vậy khu hành chính thành phố (hay còn gọi là đơn vị hành chính cấp thành phố): bao gồm khu vực nội thị và vùng ngoại thành (gồm các đơn vị hành chính cấp huyện nằm trong ranh giới hành chính của thành phố), nó là trọng tâm và là bộ phận chủ yếu của hoạt động quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH.

Theo quy định tại điều 1 Nghị định số 91/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ về việc “Ban hành điều lệ quản lý qui hoạch đô thị”, đất đô thị bao gồm các thành phố, thị xã, thị trấn. Theo quy định này đất đô thị là diện tích đất nằm trong ranh giới hành chính của các thành phố, thị xã, thị trấn. Nghị định số 88/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ về quản lý và sử dụng đất đô thị còn quy định: “Đất ngoại thành, ngoại thị đã có qui hoạch, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt để phát triển đô thị cũng được quản lý như đất đô thị”. Xét về góc độ kinh tế chính trị, đất đô thị là loại đất chủ yếu được dùng để xây dựng và phát triển các công trình đô thị, đó là loại đất đã chứa đựng những khoản đầu tư lớn trong quá trình khai thác đất đai thành thị, vì vậy có sức sản xuất cao, có giá trị sử dụng rất lớn. Xu hướng phát triển và qui mô của đất đô thị liên quan chặt chẽ đến mối quan hệ giữa QHSX và LLSX, mà cốt lõi là chế độ sở hữu nói chung, trong đó có sở hữu đất đai, được qui định bởi chế độ kinh tế chính trị xã hội. Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác – Lê nin, đất đô thị là loại đất mang lại địa tô chênh lệch cao cho chủ sở hữu đất, trong khi phát triển đô thị là nhu cầu tất yếu của quá trình CNH, HĐH đất nước. Khi nói về đất đô thị, C.Mác viết: “Thật ra người ta có thể tập trung một nền sản xuất lớn trên một khoảng không gian nhỏ so với sự phân tán của thủ công nghiệp, và chính đại công nghiệp đã làm như vậy” [18-484]. Và khi nền sản xuất đại công nghiệp đã đạt đến giới hạn của việc sử dụng chiều cao không gian thì “việc mở rộng sản xuất cũng đòi hỏi mở rộng diện tích đất đai” [18-484]. Đất đô thị cũng như các loại đất khác có nhiều đặc tính riêng có của đất đai: “ưu thế của đất là những khoản đầu tư liên tiếp có thể đem lại lợi nhuận mà không làm thiệt đến những khoản đầu tư trước. Ưu thế đó của đất đồng thời cũng bao hàm cả khả năng có những sự chênh lệch trong sản phẩm của những khoản đầu tư liên tiếp ấy” [18-484]. Đặc tính quan trọng này của đất có vị trí ảnh hưởng rất lớn đến vai trò QLNN về đất đai, đặc biệt vấn đề xác định giá đất.

Đối với những đô thị như thành phố Hà Nội, quá trình ĐTH diễn ra rất nhanh ở cả hai khu vực nhằm đáp ứng yêu cầu của sự phát triển của đất nước. Trong các khu vực đô thị cũ, quá trình ĐTH (sắp xếp và cải tạo đô thị) nhằm

HĐH đô thị, trên cơ sở cải tạo hệ thống HTKT đô thị kết hợp với phân bổ lại quỹ đất và bố trí hợp lý các công trình đô thị. Đồng thời với việc nâng cấp HĐH các khu đô thị cũ là quá trình xây dựng các khu đô thị mới, quá trình này đòi hỏi chuyển một diện tích đất từ các loại đất khác thành đất đô thị để phát triển đô thị, đáp ứng yêu cầu CNH, HĐH. Tuy nhiên, quá trình ĐTH không phải là quá trình chuyển mục đích SĐĐ của toàn bộ diện tích đất khác thành đất phi nông nghiệp, một phần diện tích đất nông nghiệp vẫn được giữ lại nhằm đảm bảo môi trường sinh thái cho đô thị và tạo ra không gian thẩm mỹ cho đô thị. Như vậy, QLNN đối với đất đai trong quá trình ĐTH, không chỉ đơn thuần là quản lý đất đô thị, mà còn bao gồm diện tích đất quy hoạch phát triển đô thị và diện tích đất nông nghiệp trong đô thị. Tuy vậy đến thời điểm hiện nay, chưa có văn bản quy định nào đưa ra tiêu chuẩn về cơ cấu giữa đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp trong đô thị.

#### *1.1.1.2. Đặc trưng cơ bản của đất đô thị*

Đã có nhiều ý kiến khác nhau của các chuyên gia kinh tế trong và ngoài nước về những đặc trưng của đất đô thị. Ví dụ Bồ Tây nhà kinh tế học Trung Quốc cho rằng đặc trưng quan trọng của đất đô thị là sức chịu tải; tính tập trung giá trị; tính không thể thay thế về chức năng...; hoặc có người cho rằng đặc trưng quan trọng của đất đô thị là diện tích đất phi nông nghiệp là chủ yếu... Tuy nhiên, sức chịu tải không phải là đặc tính riêng có của đất đô thị, vì đất đồi núi trung du, đất peralit... có sức chịu tải rất tốt, cao hơn cả đất đô thị. Còn nếu nói đất đô thị có diện tích đất phi nông nghiệp là chủ yếu thì đó là phân loại đất, không phải là đặc trưng của đất đô thị.

Ở nội dung này, luận án đưa ra một số đặc trưng cơ bản của đất đô thị như sau:

**〈1〉 Đất đô thị ở nước ta được hình thành trong quá trình phát triển của kinh tế hàng hoá mà vai trò chủ đạo là đầu tư của Nhà nước**

Trong phần 1.1.1.1. luận án đã trình bày khái niệm về ĐTH, rõ ràng quá trình ĐTH là quá trình phát triển mang tính tất yếu khách quan, xuất phát từ nhu cầu phát triển của xã hội loài người và do con người chủ động tiến hành. Tiền đề cho quá trình ĐTH là sự phát triển của sức sản xuất nông nghiệp. Nông thôn phát triển không những đảm bảo cung cấp những nguyên liệu và

nhu yếu phẩm cần thiết cho khu vực đô thị mà còn giải phóng sức lao động để cung cấp nhân lực cho đô thị, ngoài ra điều rất quan trọng là nông thôn còn cung cấp vốn, mặt bằng đất đai cho ĐTH. Tác động trở lại rất mạnh mẽ của ĐTH đối với khu vực nông thôn là cung cấp các tiến bộ của khoa học kỹ thuật cho việc thúc đẩy các cuộc cách mạng trong nông nghiệp. Khu vực đô thị còn là thị trường quan trọng tiêu thụ sản phẩm của khu vực nông thôn, tạo động lực kinh tế để thúc đẩy kinh tế nông nghiệp nông thôn phát triển. Trong lịch sử phát triển của xã hội loài người, việc lựa chọn vị trí và xác định qui mô của từng đô thị phải căn cứ vào mục tiêu phát triển của khu vực. Trên cơ sở định hướng phát triển của vùng hoặc của toàn bộ quốc gia, đảm bảo cho đô thị có được đầy đủ các yếu tố để phát triển. Đồng thời hạn chế ở mức cao nhất những tác động bất lợi của quá trình ĐTH vào hoạt động của xã hội và tự nhiên. Vai trò này thuộc về Nhà nước với chức năng quản lý và điều hành toàn diện các hoạt động của xã hội. Vì vậy, đối với mọi Nhà nước, quản lý đất đai đô thị trong quá trình ĐTH là một chức năng rất quan trọng. Để xây dựng và phát triển một khu vực đô thị, Nhà nước phải tiến hành nghiên cứu, điều tra, khảo sát, làm sáng tỏ một số mục tiêu:

- Phải xác định rõ tính chất của đô thị là gì? Khu thương mại du lịch hay khu hành chính... Xây dựng khu đô thị đó sẽ giải quyết được những nội dung gì trong việc phát triển kinh tế xã hội; đảm bảo an ninh quốc phòng và tổ chức qui hoạch lãnh thổ; hiệu quả kinh tế xã hội của nó?

- Vị trí của khu đô thị đó đặt ở đâu? Đây là một vấn đề rất quan trọng quyết định tương lai của đô thị. Chúng ta đã có nhiều bài học kinh nghiệm trong lịch sử dựng nước và giữ nước của ông cha qua việc xây dựng kinh đô ở các vị trí: Hoa Lư, Huế, Thăng Long... Đặc biệt trong quá trình phát triển đô thị trong giai đoạn xây dựng CNXH ở miền Bắc, nhiều khu vực được lựa chọn để xây dựng đô thị nhưng đã không thành công, gây lãng phí rất lớn về tài nguyên quốc gia và vốn đầu tư như: khu đô thị Xuân Hoà hay khu đô thị Xuân Mai vào thập niên 70 thế kỷ XX.

- Qui mô của đô thị là bao nhiêu? Qui mô của đô thị bao gồm qui mô về đất đai và qui mô về dân số, ngoài ra qui mô của đô thị còn được xác định



bằng tổng mức đầu tư vốn cho phát triển đô thị và giá trị kinh tế mà đô thị đó đem lại. Như vậy, quá trình xây dựng và phát triển đô thị đã chuyển một bộ phận diện tích đất đai từ đất nông nghiệp hoặc các loại đất khác thành đất đô thị, đây là một tất yếu khách quan của quá trình ĐTH do con người thực hiện mà Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, quyết định.

- Tổ chức quy hoạch tổng thể về không gian kiến trúc và mặt bằng đô thị như thế nào? để đáp ứng các yêu cầu của phát triển và sinh hoạt đô thị hài hoà và có một cảnh quan kiến trúc đô thị đẹp, không phá vỡ hoặc gây tác động xấu tới cảnh quan thiên nhiên của các khu vực xung quanh, là một động lực để thúc đẩy các khu vực xung quanh đô thị phát triển. Nội dung này phải do Nhà nước và phải được thực hiện bằng biện pháp chỉ đạo của Nhà nước trên cơ sở các qui định được luật hoá.

- Nguồn vốn đầu tư cho đô thị và qui mô đầu tư cho hệ thống HTKT đô thị ở mức độ nào? Chính khoản đầu tư này có vai trò quan trọng trong xác định mức độ hiện đại của đô thị, đồng thời có vị trí quan trọng để làm tăng giá trị của đất đô thị.

Như vậy, bằng các biện pháp tổ chức, quản lý và điều hành của Nhà nước nhằm khai thác sử dụng đất đô thị, đất đô thị đã hấp thụ những khoản đầu tư rất lớn từ Nhà nước (bao gồm cả tài nguyên quốc gia), để trở thành tài nguyên vô cùng quý giá và có giá trị kinh tế cao. Điều này cũng chứng minh vì sao giá đất tại đô thị cao hơn giá đất tại các khu vực ven đô và các khu vực nông thôn, sự chênh lệch về giá đất này là do đầu tư của con người tạo ra.

## **⟨2⟩ Tính đặc biệt quan trọng của vị trí đất**

Đất đô thị mang đầy đủ các tính chất cơ lý và những đặc trưng chung của đất đai tự nhiên: có tính chất bất động; không di chuyển được; mỗi mảnh đất đều có một vị trí đặc trưng riêng về toạ độ địa lý, về độ cao tương đối và độ cao tuyệt đối, về hình dáng, kích thước từng cạnh và về qui mô diện tích nhất định. Đồng thời mỗi một mảnh đất, một khu đất lại có những mối quan hệ khăng khít với các khu vực đất bên cạnh nó như: các công trình xây dựng, hồ ao, sông ngòi, đồi núi, rừng cây... Vì thế không thể có hai mảnh đất giống hệt nhau, đặc biệt thể hiện rõ hơn ở vị trí tương đối giữa một mảnh đất với các

công trình đô thị xung quanh nó và giữa nó với những mảnh đất khác. Đối với đất đô thị, vị trí của mỗi mảnh đất có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc xác định giá trị của nó. Ví dụ: vị trí đất ở khu trung tâm đô thị gần với các công trình công cộng như quảng trường, công viên, siêu thị, các cơ quan hành chính hoặc công trình công cộng phúc lợi xã hội khác... và có một mặt hoặc nhiều mặt tiếp xúc với trục giao thông chính, sẽ có nhiều điều kiện thuận lợi cho chủ sử dụng khai thác vào mục đích kinh doanh (các yếu tố tiện ích) hơn những mảnh đất ở các vị trí khác. Do vậy, khi lựa chọn một vị trí đất sử dụng vào một mục đích nào đó, người ta phải căn cứ vào các yếu tố có lợi nhất mà vị thế đất đó đem lại có thoả mãn yêu cầu đặt ra hay không? Vị trí của đất là một trong những nhân tố quyết định giá trị kinh tế của đất đô thị. Ông cha ta từng nói: “nhất cận thị, nhị cận giang”. Cơ sở quan trọng tạo ra chênh lệch về thu nhập giữa các thửa đất trong cùng một khu đất được đầu tư HTKT đô thị như nhau là do vị trí của thửa đất mang lại. Trên thực tế đô thị, những thửa đất có vị trí gần mặt trục đường giao thông chính, có vị trí tương đối gần các công trình đô thị mà NSDD phải giao dịch thường xuyên, gần các trung tâm thương mại, dịch vụ công cộng và du lịch, thường có giá trị cao hơn gấp nhiều lần những thửa đất sát ngay nó, nhưng không có cạnh nào tiếp giáp với mặt giao thông chính (có những vị trí chênh lệch hàng chục lần). Tính chất của đô thị nói lên vai trò, nhiệm vụ của đô thị đối với các mặt kinh tế, văn hoá, chính trị xã hội... của bản thân đô thị. Mỗi một đô thị có một tính chất riêng và tính chất riêng này thường thay đổi theo từng thời kỳ, dĩ nhiên vai trò vị trí địa lý của đô thị là nhân tố quan trọng trong việc đề ra phương hướng, mục tiêu phát triển đô thị. Tính chất của đô thị có ảnh hưởng lớn đến cơ cấu dân cư, qui mô dân số, qui mô diện tích đất đô thị, tổ chức lập qui hoạch đô thị và chiến lược phát triển của đô thị. Thành phố Hà Nội với tính chất đô thị là Thủ đô của quốc gia, là trung tâm đầu não chính trị... của cả nước, đồng thời là trọng điểm của tam giác phát triển kinh tế phía Bắc. Phần lớn những đặc điểm, nhiệm vụ, vai trò của đô thị Hà Nội là do vị thế của Hà Nội đối với sự nghiệp đấu tranh bảo vệ độc lập dân tộc và phát triển kinh tế đất nước. Tương tự, thành phố Hồ Chí Minh là trung tâm kinh tế, chính trị lớn của cả

nước, là trọng tâm của tam giác tăng trưởng kinh tế phía Nam. Như vậy, vị trí của đô thị xác định mối quan hệ qua lại giữa các đô thị và các vùng lân cận. Tính vị trí của thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh rất quan trọng, làm cho vị thế của từng thửa đất ở thành phố Hà Nội hoặc ở thành phố Hồ Chí Minh cũng rất quan trọng, đặc biệt là trong việc xác định giá trị kinh tế của mảnh đất đó. Vấn đề này chỉ ra rằng trong phân bổ cơ cấu sử dụng đất và tổ chức không gian kiến trúc của qui hoạch đô thị, cần có định hướng đúng về phân khu chức năng của từng khu vực đô thị, đồng thời phải chú ý đến mỹ quan và môi trường đô thị để làm tăng giá trị của đất đô thị. Hàm lượng chất xám, vốn đầu tư ban đầu dành cho hoạch định chính sách, bố trí cơ cấu sử dụng đất và tổ chức không gian kiến trúc đô thị, cùng với vốn đầu tư trực tiếp cho HTKT đô thị làm tăng giá trị của vị trí từng khu đất trong đô thị.

### **〈3〉 Sự tập trung các khoản đầu tư làm giá trị đất đô thị rất cao**

Theo quan điểm lý luận Mác - Lê nin, đất đai tự nhiên không có giá trị; đất đai tự nhiên là sản phẩm của thiên nhiên, không phải do lao động của con người sáng tạo ra, đất đai chỉ là đối tượng của lao động sản xuất, vì thế nên đất đai tự nhiên không phải là hàng hoá. Tuy nhiên, kể từ khi loài người đã tiến hoá ở mức độ các bộ lạc, con người đã phải khoanh vùng ảnh hưởng để khai thác các vật phẩm tự nhiên phục vụ cho đời sống của họ. Tức là con người đã có hành vi chiếm hữu đất đai và để bảo vệ, gìn giữ vùng ảnh hưởng đó, con người đã phải có những biện pháp, những hành vi cụ thể, tức là lao động của con người đã dần được tích lũy vào trong đất từ thế hệ này đến thế hệ khác. Xã hội loài người càng phát triển, những hành vi tạo lập, bảo vệ những vùng, khu vực có diện tích nhất định của trái đất để hình thành nên những quốc gia, vùng lãnh thổ độc lập, có đường biên giới đất liền, lãnh hải, không phận riêng rẽ, là những giá trị lao động vô cùng to lớn của con người được tích lũy trong đất. Chính vì vậy, đất đai trở thành tài sản vô giá của mỗi quốc gia, mỗi dân tộc. Lý luận Mác – Lê nin đã chỉ rõ “giá cả ruộng đất là biểu hiện quan hệ kinh tế phát sinh chứ không phải là biểu hiện bằng tiền của giá trị ruộng đất” [18-215]. Quan điểm này không hề mâu thuẫn với lý luận của C.Mác về giá trị và giá trị sử dụng của hàng hoá – giá cả là hình thức biểu

hiện bằng tiền của giá trị. Giá trị của đất còn là bản thân tính hữu dụng của đất, do tính chất giới hạn của diện tích và là sản phẩm của tự nhiên không thể tái sinh. Đất đai càng được khai thác sử dụng lâu, bản thân giá trị của nó cũng được tăng thêm rất nhiều, không chỉ do tính chất sử dụng của nó mang lại, mà còn do giá trị của những lần đầu tư liên tiếp vào nó được tích lũy trong nó. Vì vậy, đất đô thị có đặc trưng là tính tập trung giá trị của đất do những khoản đầu tư rất lớn vào nó – bao gồm: đầu tư cho công tác hoạch định chiến lược phát triển đô thị, đầu tư cho công tác qui hoạch đô thị; đầu tư cho việc xây dựng cơ sở HTKT đô thị, cho các công trình sản xuất, các công trình công cộng phúc lợi xã hội... và cả đầu tư cho việc quản lý điều hành các hoạt động của đô thị, đảm bảo cho các sinh hoạt đô thị được diễn ra ổn định. Đất đô thị có tính chất kế tục lâu bền, giá trị sử dụng và hiệu ích đầu tư của đất đô thị có tính lâu dài và tính tích lũy. Trong điều kiện sử dụng và bảo vệ hợp lý, đất đô thị có thể sử dụng nhiều lần, liên tục và được cải thiện không ngừng để nâng cao về giá trị. Đây là đặc trưng cơ bản và quan trọng nhất để xác định tầm quan trọng cũng như giá trị và giá trị sử dụng của đất đô thị. Ở nước ta hiện nay, toàn bộ những chi phí đầu tư cho xây dựng và phát triển đô thị thuộc về Nhà nước. Như vậy giá đất đô thị cao hơn giá đất nông thôn, giá đất khu vực trung tâm nội thành cao hơn giá đất vùng ngoại thành là do Nhà nước đã đầu tư vào quá trình sản xuất tạo ra (tuy nhiên không phải là toàn bộ vì giá cả hàng hoá đất đai còn phụ thuộc vào quan hệ cung cầu). Vì vậy mức chênh lệch giữa giá đất trước khi được ĐTH với giá đất sau khi đã được đầu tư, Nhà nước có quyền tham gia điều tiết để thu về cho ngân sách (đây chính là địa tô chênh lệch II).

### ***1.1.2. Sự cần thiết phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá***

Do trong quá trình đô thị hoá, dân số đô thị tăng lên cùng với nhu cầu phát triển của các ngành, các lĩnh vực kinh tế - xã hội; diện tích đất phải thu hồi chuyển mục đích sử dụng để xây dựng đô thị tăng lên làm phát sinh nhiều biến động phức tạp trong quan hệ sử dụng đất đô thị. Nhà nước vừa thực hiện chức năng là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, vừa thực hiện chức năng

quản lý nhà nước như tất cả các nhà nước khác trên thế giới, đồng thời với bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (Nhà nước của dân, do dân và vì dân), Nhà nước còn có nhiệm vụ rất quan trọng là phục vụ và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Do đó, quản lý nhà nước về đất đai trong quá trình ĐTH không chỉ nhằm mục tiêu phát triển đô thị mà còn phải đảm bảo đáp ứng nhu cầu đời sống của dân cư đô thị. Mặt khác, trong quá trình đô thị hoá, quan hệ đất đai có nhiều biến động mạnh về cả quyền chi phối, quyền quản lý và quyền sử dụng, do chức năng đặc biệt quan trọng của đô thị là chức năng về kinh tế tác động. Vì vậy trong quá trình đô thị hoá vấn đề tăng cường vai trò quản lý nhà nước về đất đai là xuất phát từ nhân tố khách quan do thực tiễn phát triển của đất nước đặt ra.

*1.1.2.1. Dân số đô thị tăng lên cùng với quá trình công nghiệp hoá làm biến động đất đai, đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai*

Phần 1.1.1.2 của luận án đã trình bày vấn đề: ĐTH là quá trình tất yếu khách quan trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia. Nhân tố quan trọng và là động lực chủ yếu thúc đẩy quá trình ĐTH là trong quá trình CNH, người dân ở các vùng quê đổ về thành phố để mong kiếm được cơ hội việc làm tốt hơn, thoát khỏi đói nghèo. Làn sóng người nhập cư ồ ạt đã khiến các thành phố trở nên quá tải, gây ô nhiễm môi trường sống và làm cho việc xây dựng trong các đô thị trở lên lộn xộn, vô tổ chức, gây ra những khó khăn bức xúc trong công tác quản lý của Nhà nước đối với đô thị.

Dân số đô thị là động lực chính thúc đẩy sự phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của đô thị. Ở nhiều nước trên thế giới (trong đó có Việt Nam) dân số là cơ sở để phân loại đô thị trong công tác quản lý và xác định qui mô đất đai của đô thị. Qui mô của đô thị được đánh giá qua số lượng dân số đô thị chứ không phải qua diện tích đất đai đô thị. Dân số đô thị là cơ sở để xác định số lượng diện tích nhà ở cần xây dựng, hệ thống cơ sở HTKT cho đô thị cũng như việc hoạch định các chính sách phát triển và kế hoạch đầu tư cho đô thị. Tuy vậy, tỉ

lệ gia tăng dân số đô thị ở các nước đang phát triển chưa phản ánh đúng tốc độ CNH, như trường hợp của các nước phát triển ở Châu Âu hoặc ở Mỹ, Nhật Bản. Ở các nước phát triển, tốc độ tăng dân số đô thị do nhập cư từ nông thôn vào là không lớn, còn ở các nước đang phát triển thì tỉ lệ này lại là chủ yếu, mà lý do chính là sức hấp dẫn từ sự chênh lệch mức sống giữa thành thị và nông thôn. Ví dụ như ở Trung Quốc thu nhập quốc dân bình quân đầu người năm 1995 là 6463 nhân dân tệ thì ở các thành phố lớn là 11369 nhân dân tệ.

So sánh tốc độ phát triển kinh tế hiện nay của Mỹ và các nước phát triển khác trong nhóm G8 (Mỹ, Anh, Pháp, Đức, Ý, Nga, Nhật, Canada), tốc độ tăng trưởng của Mỹ vẫn đứng đầu và khá ổn định. Một lý do khá cơ bản là lực lượng lao động ở Mỹ đáp ứng được yêu cầu của các ngành sản xuất nhờ có mức độ tăng trưởng dân số khá ổn định. Trong khi đó ở các nước phát triển khác, kể từ sau chiến tranh thế giới lần thứ 2 đến nay, tốc độ phát triển dân số giảm dần và có nguy cơ không đáp ứng được lao động cho nhu cầu sản xuất xã hội. Theo dự báo đến năm 2050 dân số của Mỹ sẽ tăng lên đến khoảng 550 triệu trong khi dân số Châu Âu là 360 triệu vào thời điểm đó.

Ở nước ta tình hình biến động dân số cũng không nằm ngoài qui luật chung của thế giới. Theo số liệu thống kê, vào năm 1930 cả nước có 17,6 triệu dân, đến năm 1960 cả nước có 30,2 triệu dân, sau 25 năm dân số cả nước đã tăng gấp đôi: 60 triệu dân vào năm 1985. Theo số liệu tổng điều tra dân số năm 2005, dân số cả nước đã là hơn 83 triệu người. Mức tăng trưởng dân số đô thị cũng có những thay đổi đáng kể. Nếu năm 1990 tỉ lệ tăng dân số đô thị là 2,8% thì năm 1998 con số này đã là 4,58% và năm 2005 đã đạt gần 5%. Theo báo cáo của Bộ Xây dựng vào năm 1986, dân số đô thị ở nước ta là 11,87 triệu người, đến năm 1999 dân số đô thị đã là 18 triệu người, đến năm 2005 là hơn 23 triệu người, nâng tỉ lệ ĐTH từ 19,3% lên trên 25%. Tăng trưởng kinh tế từ khu vực đô thị đạt mức từ 12 —15% (trong khi cả nước là 7,0 - 7,5% năm), khu vực đô thị đã đóng góp 57% GDP năm 2000, 61,5% năm 2003, dự kiến đạt 70% vào năm 2020. Thu nhập bình quân đầu người tại các đô thị tăng nhanh, tại các đô thị lớn đạt khoảng trên 1000USD/năm, tại các đô thị nhỏ và trung bình đạt bình quân trên 500USD/năm. Tăng trưởng không

gian đô thị cũng đạt mức cao, diện tích đất đô thị chiếm gần 1% diện tích đất tự nhiên vào năm 2005 và đang có chiều hướng gia tăng để đáp ứng nhu cầu tăng trưởng dân số và tăng trưởng kinh tế.

Để tránh tình trạng đất đai bị chuyển mục đích sử dụng trái phép, sử dụng không đúng qui hoạch, kế hoạch, nguồn tài nguyên đất đô thị bị lãng phí, cùng với nó là tình trạng đô thị được xây dựng lộn xộn và tình trạng đói nghèo ở đô thị... đòi hỏi tăng cường vai trò của Nhà nước trong hoạt động quản lý đối với đất đai trong quá trình ĐTH. Khi qui mô của đô thị tăng lên, các nguồn lực tài chính cần thiết để xây dựng mới và duy trì hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ đô thị là vô cùng lớn. Yêu cầu các biện pháp chiến lược cũng như kế hoạch cụ thể để huy động có hiệu quả các nguồn lực, phải hết sức năng động và sáng tạo. Điều đó đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đô thị, nhằm khai thác hợp lý, có hiệu quả nguồn lực đất đai đô thị với chức năng cung cấp vốn đầu tư cho sự phát triển của đô thị. Nếu Nhà nước buông lỏng quản lý đất đai, sự tập trung quá cao dân số ở các thành phố lớn và cực lớn (chủ yếu tập trung ở các nước đang phát triển), vấn đề nhà ở sẽ không được giải quyết một cách đầy đủ. Đặc biệt các khu nhà ở dành cho người lao động thường thiếu tổ chức, chấp vá, hình thức nghèo nàn, điều kiện sống không đầy đủ, thiếu vệ sinh, cho môi trường sống đô thị bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, vào thời điểm tháng 8 năm 2005 cả nước có 135 khu công nghiệp đã được phê duyệt thành lập, trong đó có 81 khu công nghiệp đang vận hành với tổng diện tích 17.705 ha. Theo qui hoạch được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào tháng 8/2005, đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020 cả nước có khoảng 80.000 ha đất dành cho các khu công nghiệp. Vấn đề đặt ra cho hoạt động QLNN là cùng với mở rộng diện tích các khu công nghiệp, diện tích đất đô thị sẽ tăng lên với tốc độ và qui mô rất lớn, đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước trên mọi lĩnh vực. Trong đó đặc biệt quan trọng là quản lý đất đai đô thị, đáp ứng yêu cầu của dân cư đô thị tăng lên rất nhanh trong quá trình CNH. Đồng thời tình trạng đầu cơ đất nảy sinh đã làm cho giá đất tại các thành phố cao vọt (tạo ra những cơn sốt đất giả tạo) gây thiệt hại rất lớn cho Nhà nước trong đền bù GPMB. Mật độ xây dựng trong các khu đô thị cao, các công trình kiến trúc

cũng phát triển theo chiều cao, dẫn tới khủng hoảng về xây dựng trong đô thị, đô thị sẽ thiếu đất trống để trồng cây xanh và các công trình công cộng phục lợi xã hội. Ở hầu hết các nước trên thế giới, người ta đã phải tiến hành cải tạo hàng loạt các đô thị với chi phí rất lớn (Pari của Pháp; Băng Cốc của Thái Lan, Thượng Hải của Trung Quốc...), gây quá tải cho ngân sách nhà nước. Ở nước ta tình trạng này cũng khá phổ biến ở hầu hết các thành phố lớn, đặc biệt là ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, ảnh hưởng rất lớn tới việc đầu tư cho phát triển kinh tế xã hội của cả nước, buộc chính quyền của các thành phố và cả chính phủ phải có nhiều biện pháp mạnh để ngăn chặn.

*1.1.2.2. Giải quyết hợp lý mối quan hệ giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội Chủ nghĩa ở nước ta hiện nay*

**\* Một số nội dung của lý luận Mác - Lê nin về vấn đề sở hữu nói chung và sở hữu ruộng đất nói riêng**

Đảng cộng sản Việt Nam lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin làm nền tảng tư tưởng, làm kim chỉ nam cho hành động, vì vậy lý luận Mác - Lê nin về vấn đề sở hữu cũng là cơ sở, là nền tảng để Đảng nghiên cứu vận dụng, lãnh đạo Nhà nước xây dựng hệ thống pháp luật để điều chỉnh các quan hệ sở hữu ở nước ta hiện nay. Trong hệ thống lý luận của Mác - Lê nin, vấn đề sở hữu có vị trí rất quan trọng. C.Mác đã viết: “Thực tế thì từ cuộc cách mạng đầu tiên đến cuộc cách mạng cuối cùng, tất cả các cuộc cách mạng gọi là cách mạng chính trị đều được tiến hành để bảo vệ chế độ sở hữu thuộc một loại nào đó” [23- 434].

Sở hữu là quan hệ xã hội giữa con người với con người trong quá trình chiếm hữu của cải vật chất xã hội, nó không phải là quan hệ giữa người với vật và càng không phải là quan hệ giữa các điều kiện của sản xuất. Ph.Ăng ghen đã viết rằng: “Khoa kinh tế chính trị không nghiên cứu các vật phẩm mà nghiên cứu những mối quan hệ giữa người với người, xét đến cùng là giữa giai cấp với giai cấp, nhưng các quan hệ đó bao giờ cũng gắn liền với các vật phẩm và biểu hiện ra như là những vật phẩm” [23- 654]. Như vậy, khi nói đến sở hữu là nói đến quan hệ giữa người với người về một đối tượng sở hữu cụ thể (về một TLSX hay tư liệu tiêu dùng cụ thể).



Trong quá trình phát triển của xã hội loài người, mỗi khi có một phương thức sản xuất mới xuất hiện, sẽ có một QHSX mới do sự phát triển của LLSX đòi hỏi. Như vậy tương ứng với một QHSX mới sẽ có những quan hệ sở hữu mới phù hợp với nền sản xuất của xã hội đó. Ph.Ăng ghen đã kết luận rằng: “Bất cứ một sự thay đổi nào của chế độ xã hội, bất cứ một cải biến nào về quan hệ sở hữu cũng đều là kết quả tất yếu của việc tạo nên những LLSX mới...” [23- 467]. Như vậy là với mỗi phương thức sản xuất của xã hội sẽ tồn tại tương ứng với nó một quan hệ sở hữu. Lịch sử phát triển của xã hội loài người là lịch sử các phương thức sản xuất xã hội thay thế nhau; phương thức sản xuất xã hội phát triển sau tiến bộ hơn phương thức sản xuất xã hội trước nó, và như thế quan hệ sở hữu sau sẽ văn minh hơn, tiến bộ hơn quan hệ sở hữu có trước nó. Tuy nhiên lịch sử xã hội loài người cũng là lịch sử của sự kế thừa và phát triển của các phương thức sản xuất của xã hội, sự phát triển này mang tính qui luật tự nhiên. C.Mác đã viết: “Ngoài những tai hoạ của thời đại hiện nay ta còn phải chịu đựng cả một loạt những tai hoạ kế thừa chính các phương thức sản xuất cũ lỗi thời vẫn tiếp tục sống dai dẳng” [22- 19]. Lý luận cách mạng này của C.Mác cung cấp cho các Đảng cộng sản và công nhân thế giới vũ khí lý luận về xây dựng Nhà nước trong thời kỳ quá độ. Đó chính là sự khẳng định trong thời kỳ quá độ lên CNXH tồn tại nhiều loại hình sở hữu, khẳng định vai trò của SHTN trong phát triển LLSX ở thời kỳ này. Ph.Ăng ghen đã từng viết “Đặc trưng của chủ nghĩa cộng sản không phải là xoá bỏ chế độ sở hữu nói chung, mà xoá bỏ chế độ sở hữu tư sản, chủ nghĩa cộng sản không tước bỏ của ai các khả năng chiếm hữu những sản phẩm xã hội cả. Chủ nghĩa cộng sản chỉ tước bỏ quyền dùng sự chiếm hữu ấy để nô dịch lao động của người khác” [23 – 615]. Bằng những lý luận sắc bén khi đề cập đến vấn đề cải tạo chế độ tư hữu, những nhà sáng lập chủ nghĩa Mác khẳng định không thể ngay lập tức xoá bỏ chế độ tư hữu. Chế độ tư hữu chỉ có thể cải tạo dần trong quá trình phát triển của LLSX xã hội, cũng như cuộc cách mạng của giai cấp vô sản sẽ chỉ có thể cải tạo xã hội một cách dần dần (tức là phải trải qua một thời kỳ quá độ). Từ đó, có thể thấy khi sở hữu là quan hệ xã hội giữa người với người đối với vật, thì quyền sở hữu là toàn bộ những hành vi mà chủ sở hữu được pháp luật cho phép thực hiện trong việc chiếm hữu, sử dụng và

định đoạt tài sản (vật) theo ý muốn. Quyền sử dụng là quyền được khai thác các thuộc tính hữu ích của tài sản để phục vụ cho yêu cầu cụ thể của chủ sử dụng. Quyền định đoạt là quyền quyết định số phận pháp lý và thực tế của tài sản. Quyền chiếm hữu là quyền được giữ tài sản. Ba quyền trên đây là những quyền năng cơ bản của chế độ sở hữu và không thể tách rời. Vấn đề sở hữu được định nghĩa trên cả 2 mặt: mặt kinh tế và mặt pháp lý. Về mặt kinh tế sở hữu là biểu hiện mối quan hệ giữa người với người đối với việc chiếm hữu của cải vật chất của xã hội, mà trước hết là TLSX. Ai nắm TLSX thì người đó được hưởng lợi ích kinh tế do TLSX đó đem lại. Còn về mặt pháp lý của sở hữu, đó là mối quan hệ kinh tế được phản ánh vào trong các qui phạm pháp luật, được pháp luật thừa nhận. Sự thừa nhận về mặt pháp luật đối với sở hữu được qui định trong đạo luật cơ bản nhất của quốc gia - đó là Hiến pháp. Hai mặt trên của sở hữu có quan hệ mật thiết với nhau trong đó mặt kinh tế là quan trọng nhất.

Do đất đai là TLSX đặc biệt quan trọng trong sản xuất nông lâm nghiệp, là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia. Vì vậy, khi nghiên cứu quan hệ kinh tế - chính trị của đất đai, C.Mác đã chỉ ra rằng: “Sở hữu ruộng đất, nguồn gốc đầu tiên của mọi của cải đã trở thành một vấn đề lớn mà việc giải quyết sẽ quyết định tương lai của giai cấp công nhân” [27 - 494]. Quan hệ sở hữu về đất đai của xã hội loài người cũng đã tồn tại nhiều loại hình sở hữu- cụ thể như: sở hữu cộng đồng, sở hữu tập thể, sở hữu toàn dân, sở hữu nhà nước, sở hữu tư nhân... Chế độ sở hữu đất đai phải gắn với hình thái kinh tế xã hội cụ thể và gắn với xã hội có phân chia giai cấp. Giai cấp thống trị xã hội có xu hướng giành độc quyền sở hữu đất đai; hay nói cách khác chế độ sở hữu đất đai phải gắn với thời đại cụ thể, và ứng với mỗi thời đại khác nhau đều tồn tại những loại hình sở hữu đất đai khác nhau. V.I.Lê nin khi nghiên cứu về vấn đề sở hữu ruộng đất cũng chỉ ra rằng: “Dưới bất kỳ hình thức chiếm hữu ruộng đất nào, nông nghiệp TBCN vẫn cứ nảy sinh và phát triển”, để từ đó đi tới giải quyết quan hệ đất đai trong thời kỳ quá độ khi mà nền sản xuất hàng hoá còn tồn tại tính giai cấp trong quan hệ sở hữu đất đai có thể được giải quyết mà không ảnh hưởng tới việc khai thác SĐĐ. Ông nói: “Về lý luận nền sản xuất TBCN có thể hoàn toàn đi đôi với việc quốc hữu hoá ruộng đất..., nhân tố kích thích sự tiến bộ về nông học không vì vậy mà yếu đi, trái lại còn được

tăng cường lên rất nhiều”. Từ những nghiên cứu lịch sử quan hệ ruộng đất trên thế giới C.Mác đã rút ra kết luận: “Trong chế độ tư hữu về TLSX thì chế độ tư hữu về ruộng đất là vô lý nhất” và “quyền tư hữu ruộng đất là hoàn toàn vô lý; nói đến quyền tư hữu về ruộng đất chẳng khác gì nói đến quyền sở hữu cá nhân đối với người đồng loại của mình” ([174-18].. Từ những kết luận như vậy, C.Mác đã có dự báo về cuộc cách mạng do giai cấp công nhân tiến hành để thiết lập một chế độ công hữu về đất đai. Người nói: “Vận động xã hội sẽ quyết định là ruộng đất chỉ có thể là sở hữu của Nhà nước”. Lý luận này của C.Mác được V.I.Lê nin nghiên cứu và kế thừa trong chính sách quốc hữu hoá ruộng đất ở nước Nga - Đó là “Cương lĩnh ruộng đất của Đảng xã hội dân chủ” trong cuộc cách mạng đầu tiên ở Nga năm 1905. Quan điểm lý luận của chủ nghĩa Mác - Lê nin đã từng trở thành thực tế lịch sử khi sở hữu tập thể, sở hữu nhà nước, sở hữu toàn dân về đất đai được thiết lập ở những quốc gia thuộc hệ thống XHCN trên thế giới, và hiện nay còn tồn tại ở một vài nước, trong đó có nước CHXHCN Việt Nam.

**\* Quan điểm đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta về vấn đề sở hữu và sở hữu đất đai**

Trong đường lối chiến lược xây dựng và phát triển đất nước, Đảng ta xác định mục tiêu đưa nước ta tiến lên CNXH và CNCS. Cương lĩnh xây dựng đất nước cũng khẳng định nước ta hiện đang trong thời kỳ quá độ lên CNXH. Vì vậy, trong thời kỳ này, Đảng ta đã xác định xây dựng nền KTTT định hướng XHCN với nhiều thành phần kinh tế cùng tồn tại và phát triển, phát huy các lợi thế để phát triển kinh tế đất nước. Trung thành với quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lê nin về vấn đề ruộng đất, Đảng cộng sản Việt Nam và Chủ tịch Hồ Chí Minh trên cơ sở thực tiễn của cách mạng Việt Nam, đã gắn kết cuộc cách mạng giải phóng dân tộc và cách mạng XHCN. Đảng đã đề ra các chính sách về đất đai trong từng giai đoạn cách mạng cụ thể, nhằm đạt mục tiêu lớn nhất của cuộc cách mạng xã hội do Đảng ta lãnh đạo là gắn liền độc lập dân tộc với CNXH. Vì vậy, chính sách đất đai của Nhà nước ta cũng đã trải qua nhiều hình thức sở hữu cơ bản: hình thức sở hữu tư nhân về đất đai trong giai đoạn trước năm 1960; sở hữu nhiều thành phần về đất đai giai đoạn 1960-1980; sở hữu toàn dân về đất đai giai đoạn 1980 đến nay.

Xuất phát từ mục tiêu đấu tranh của cách mạng Việt Nam và tính giai cấp của Đảng lãnh đạo, vấn đề sở hữu ruộng đất cũng là một trong những mục tiêu quan trọng nhất trong chỉ đạo thực tiễn cách mạng của Đảng. Trong cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân, Đảng đã nhìn thấy được vai trò của đất đai là TLSX đặc biệt quan trọng trong sản xuất nông lâm nghiệp. Trong Cương lĩnh chính trị năm 1930, Đảng ta đã xác định “Tư sản dân quyền và thổ địa cách mạng để đi tới xã hội cộng sản”. Khi cách mạng Tháng tám năm 1945 thành công, Chính phủ đã ký hàng loạt các sắc lệnh về giảm tô, thu và chia cấp đất của địa chủ phong kiến tư bản thực dân cho nông dân: Chính phủ đã ban hành Luật cải cách ruộng đất năm 1953, mà thành quả là từ năm 1953 - 1957 chỉ riêng ở miền Bắc đã có 810.000 ha ruộng đất được chia cho nông dân và Nhà nước đã cấp GCN quyền sở hữu ruộng đất cho nông dân, chế độ SHTN về đất đai đã được xác lập ở nước ta. Đến năm 1960, khi bắt đầu tiến hành “Đẩy mạnh cuộc cách mạng XHCN, trọng tâm trước mắt là đẩy mạnh cuộc cải tạo XHCN đối với thành phần kinh tế cá thể của nông dân”, tuyệt đại đa số đất đai nông nghiệp chuyển dần sang chế độ công hữu với hai hình thức chủ yếu là SHTT và sở hữu quốc doanh - Chế độ SHTN về đất đai đã cơ bản bị xoá bỏ ở miền Bắc.

Ở miền Nam, sau chiến thắng mùa xuân năm 1975 cả nước thống nhất, tháng 12 năm 1976, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IV quyết định đường lối xây dựng CNXH trên phạm vi cả nước. Phong trào hợp tác hoá nông nghiệp được đẩy mạnh, chế độ SHTN về đất đai ở miền Nam về cơ bản đã bị xoá bỏ từ sau Nghị quyết TW 24 khoá III tháng 9 năm 1975.

Đến năm 1980, Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam đã qui định rõ: “đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý đất đai, Nhà nước giao đất cho tổ chức, hộ gia đình để tổ chức sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, làm muối...”; “nghiêm cấm mua bán, cho thuê đất đai dưới mọi hình thức”. Tuy nhiên do yêu cầu của việc phát triển sản xuất, ổn định đời sống, Nhà nước đã có những giải pháp mở rộng quyền của NSDD dưới chế độ sở hữu đất đai toàn dân, khi mô hình sản xuất nông nghiệp tập trung như HTX nông nghiệp bậc cao hay nông trường tỏ ra không có hiệu quả.

Hiến pháp năm 1992 và Luật đất đai năm 1993, quy định cụ thể, QSDĐ tức là quyền của con người được khai thác đất để phục vụ cho lợi ích của

NSDD bằng sức lao động (đất là đối tượng của lao động), đã được mở rộng hơn bằng hình thức chuyển một số quyền năng của chủ sở hữu cho người sử dụng. Đó là quyền được định đoạt một phần và cũng là quyền được hưởng lợi ích kinh tế (cũng chỉ là một phần không xác định) của chủ sở hữu (quan hệ đất đai không chỉ là quan hệ giữa người lao động với đối tượng của lao động - với tính chất là TLSX). Tuy nhiên NSDD phải sử dụng đúng mục đích được giao, trong thời hạn được giao. Sau Luật đất đai năm 1993, Nhà nước đã hai lần tiến hành sửa đổi, bổ sung Luật vào các năm 1998 và năm 2001. Cả hai lần sửa đổi này đều có xu hướng mở rộng quyền của NSDD, đồng thời ban hành các qui định cụ thể để tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước thống nhất quản lý đất đai trong cả nước.

Do yêu cầu của sự nghiệp CNH - HĐH đất nước, cùng với quá trình mở rộng các quan hệ hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, trong xu thế toàn cầu hoá. Luật đất đai năm 1993 cũng đã bộc lộ một số hạn chế cơ bản mà trong đó chủ yếu là chưa làm rõ được chủ thể của sở hữu toàn dân về đất đai là ai? Quyền lợi kinh tế của sở hữu toàn dân đối với đất đai? chưa được xác định; chưa khai thác được tiềm năng to lớn của đất đai và không tạo được điều kiện để người sản xuất tăng sức sản xuất (kìm hãm LLSX phát triển). Vì vậy, Nghị quyết TW VII khoá IX ngày 12/3/2003 đã đề ra chủ trương: “Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh CNH - HĐH đất nước”. Trên cơ sở Nghị quyết của Đảng, Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực từ ngày 01/7/2004 đã qui định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Như vậy, bằng quy định của pháp luật, QLNN đối với đất đai còn nhằm mục tiêu bảo vệ và thực hiện quyền lợi về kinh tế của chủ sở hữu, cùng với chức năng Nhà nước là tổ chức quyền lực công đảm bảo cho quan hệ xã hội về đất đai được thực hiện theo đúng đối với, chính sách của Đảng cầm quyền.

**\* Giải quyết hợp lý mối quan hệ giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất là nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta**

Giải quyết mối quan hệ giữa quyền sở hữu và SDĐ chính là xử lý mối quan hệ kinh tế và pháp lý giữa Nhà nước với tư cách chủ thể đại diện sở hữu đất đai toàn dân và NSDD được Nhà nước giao. Đây là một nội dung cơ bản nhất của QLNN đối với đất đai ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Như nội dung phân trên đã trình bày, quyền sở hữu đất đai theo quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam là một tập hợp các quyền năng, , các quyền đó được thể chế hoá bằng Luật đất đai năm 2003.

Điều 5 Luật đất đai năm 2003 quy định “Quyền sở hữu đất đai” bao gồm:

- Quyền định đoạt đối với đất đai: đó là quyền xác định mục đích SDD (thông qua biện pháp xây dựng quy hoạch SDD), quyền được cho thuê đất, quyền được giao đất, quyền được thu hồi đất đã giao hoặc cho thuê, quyền quyết định về ban hành hệ thống văn bản pháp luật để quản lý đất đai, quyền quyết định về quy hoạch kế hoạch SDD, quyền được quyết định thay đổi mục đích SDD, quyền quyết định giá đất và quyền được hưởng các lợi ích kinh tế từ đất (thu tiền SDD, thu tiền cho thuê đất, thu tiền trước bạ đất, thu thuế SDD và thu thuế chuyển QSDĐ.....)

- Quyền sử dụng đất (Điều 5): (Là quyền năng quan trọng của chủ sở hữu).

Đó là quyền được khai thác, SDD để phục vụ cho các mục tiêu khác nhau như: SDD vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp nuôi trồng thủy sản, khoanh định các khu bảo tồn thiên nhiên, xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu khai thác khoáng sản dưới lòng đất... Ở nước ta, Nhà nước đại diện sở hữu toàn dân về đất đai có thể tổ chức SDD hoặc trao QSDĐ cho NSDD (NSDD được quy định tại điều 9 Luật đất đai 2003). Nhà nước trao QSDĐ dưới dạng thu tiền SDD cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình (NSDD) theo thời gian giao đất có thời hạn hoặc ổn định lâu dài (hình thức giao đất hoặc cho thuê đất có thời hạn hoặc vô thời hạn), tùy theo đối tượng SDD và mục đích sử dụng của loại đất được giao hoặc cho thuê, Nhà nước công nhận QSDĐ, quy định quyền và nghĩa vụ của NSDD.

- Quyền hưởng lợi từ đất (Điều 5):

Là việc Nhà nước thực hiện quyền lợi về kinh tế từ đất thông qua các chính sách tài chính về đất đai như: quy định NSDD được Nhà nước giao phải nộp tiền SDD đối với những loại đất nào? quy định về thu tiền thuê đất khi cho thuê đất; thu thuế SDD, thuế thu nhập từ chuyển QSDĐ, điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của NSDD mang lại.

- Quyền chiếm hữu đất đai: (chiếm hữu thể hiện quan hệ giữa con người với tự nhiên).

Chiếm hữu là quyền được giữ gìn, bảo vệ tài sản (đối với quan hệ đất đai đó là quyền được quản lý, bảo vệ để giữ cho mình một diện tích đất đai có ranh giới cụ thể mà người khác không có quyền xâm phạm). Theo nghĩa rộng đây chính là quyền bất khả xâm phạm của quốc gia đối với vùng lãnh thổ của mình. Mọi quốc gia trên thế giới đều có biên giới lãnh thổ gắn với quyền tự quyết của quốc gia trong phạm vi lãnh thổ đó.

- Quyền quản lý đất đai: (Điều 6)

Bao gồm toàn bộ những quy định về việc sử dụng các biện pháp hành chính, tư pháp, khoa học và công nghệ, biện pháp kỹ thuật và các công cụ kinh tế để thực hiện các quyền của sở hữu toàn dân về đất đai mà Nhà nước đại diện chủ sở hữu, đồng thời là tổ chức quyền lực công cao nhất thực hiện quyền quản lý quốc gia.

Như vậy theo quy định tại điều 5 Luật đất đai năm 2003 – QSDĐ chỉ là một trong những quyền năng của quyền sở hữu đất, QSDĐ chỉ là hành vi ứng xử của con người, với tư cách là hoạt động lao động tác động vào đất nhằm khai thác sử dụng các thuộc tính của đất, để mang lại lợi ích cho mình theo đúng mục đích SĐĐ mà chủ sở hữu đã giao cho. Ví dụ SĐĐ để làm nhà ở nếu diện tích đất được giao có mục đích sử dụng là đất ở; SĐĐ để sản xuất nông nghiệp như trồng cây, làm trang trại, chăn nuôi... nếu mục đích SĐĐ mà chủ sở hữu giao cho là đất nông nghiệp.

Những quyền mà “NSĐĐ” (được hiểu theo ý nghĩa quy định tại mục 20 điều 4 Luật đất đai năm 2003), được hưởng bao gồm:

- Được cấp GCN QSDĐ
- Được hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất (đây chính là quyền lợi tự nhiên hoặc đương nhiên của NSĐĐ).
- Hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước về bảo vệ cải tạo đất nông nghiệp.
- Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp.
- Được Nhà nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến QSDĐ hợp pháp của mình (đây chính là trách nhiệm của mọi nhà nước phải bảo vệ các quyền của công dân).

- Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm QSDĐ hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

Ngoài những quyền chung đã nêu ở trên, mà hầu hết các quốc gia dù được tổ chức dưới hình thái nhà nước như thế nào đều thực hiện, “NSDD” ở nước ta còn được hưởng một số quyền quy định tại điều 106 Luật đất đai năm 2003 - đó là quyền được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ, quyền thế chấp bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ, quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Với những quy định này, Luật đất đai năm 2003 vừa thể hiện được bản chất của Nhà nước dân chủ nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng, đó là Nhà nước của dân do dân và vì dân. Đồng thời đã thể hiện rõ quan điểm đa dạng hoá về quan hệ sở hữu đất đai – một nội dung đổi mới quan trọng về quan hệ sở hữu đất đai trong giai đoạn hiện nay. Bởi vì về bản chất các quyền của NSDD được quy định tại điều 106 Luật đất đai năm 2003 là các quyền năng cơ bản của quyền sở hữu đất đai. Tuy rằng các quyền đó của NSDD cũng chỉ là tương đối (quyền sở hữu hạn chế), vì theo quy định tại điều 107 Luật đất đai năm 2003 về nghĩa vụ của NSDD, NSDD phải SDD theo đúng mục đích được giao, theo đúng quy hoạch SDD. Điều này cũng cản trở NSDD đầu tư có chiều sâu vào đất trong quá trình sản xuất kinh doanh, vì quyền thu hồi đất là quyền của Nhà nước khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng theo quy hoạch kế hoạch SDD (mà quy hoạch, kế hoạch SDD là do Nhà nước xác lập và có quyền điều chỉnh). Kể cả sau khi đã được cấp GCN QSDĐ, NSDD vẫn đứng trước nguy cơ bị thu hồi đất “theo quy hoạch SDD” vào bất kỳ lúc nào. Càng khó khăn hơn cho NSDD, khi luật quy định cấp có thẩm quyền lập và điều chỉnh quy hoạch cũng chính là cấp có quyền quyết định về giá đất và có quyền quyết định thu hồi đất.

Tóm lại: bằng những quy định cụ thể tại các điều khoản của Luật đất đai năm 2003, chủ thể của sở hữu đất đai về mặt pháp lý là thuộc về toàn thể nhân dân mà đại diện của sở hữu là Nhà nước - Nhà nước thống nhất quản lý đất đai. Nội dung quy định này đã khắc phục tình trạng “sở hữu toàn dân” chung chung trước đây. Bằng những quy định cụ thể tại điều 106, về thực chất Nhà nước đã giao một phần quyền sở hữu đất đai về mặt pháp lý và về mặt kinh tế cho NSDD. Như thế Luật đất đai năm 2003 đã mặc nhiên thừa nhận có nhiều loại hình sở hữu đối với đất đai, dù các quyền này bị giới hạn hay còn



có thể coi đó là quyền sở hữu hạn chế (hoặc đồng sở hữu). Kể cả những quốc gia quy định SHTN về đất đai thì quyền sở hữu này cũng bị hạn chế. Tuy nhiên, khi sử dụng quyền đất đai là hàng hóa và đất đai trong điều kiện nền kinh tế thị trường đã được tiền tệ hóa, các quyền của NSDD cũng cần được lượng hóa – Ví dụ phải xử lý quan hệ tiền tệ giữa các quyền này như thế nào khi người sử dụng đất đi thế chấp. Về mặt pháp lý bên bảo lãnh thế chấp (cho vay) đã giữ GCN, nhưng thực tế quyền sử dụng vẫn do người được giao đất nắm giữ. Vì thế, tăng cường vai trò QLNN về đất đai nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của pháp luật về vấn đề đổi mới quan hệ sở hữu và SDD.

*1.1.2.3. Việc thực hiện quyền lợi về kinh tế của chủ thể sở hữu đất đai trong quá trình đô thị hoá đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước*

Ở các phần trên, luận án đã trình bày quan điểm quá trình ĐTH là một tất yếu khách quan. Quá trình đó đã làm phát sinh yêu cầu đòi hỏi phải tăng cường hoạt động QLNN về đất đai trong quá trình ĐTH do chức năng kinh tế của đô thị quy định. Một trong những nội dung rất quan trọng mà hoạt động QLNN về đất đai ở đô thị phải tập trung là vấn đề quản lý về mặt kinh tế đối với đất đai, hay nói cách khác là thực hiện lợi ích kinh tế của chủ thể sở hữu đất đai. Để làm sáng tỏ cơ sở để Nhà nước qui định một số khoản thu chủ yếu từ đất đối với NSDD, cần nghiên cứu vận dụng lý luận của Mác - Lê nin về quan hệ sở hữu ruộng đất và địa tô TBCN. Ở phần 1.1.2.2, luận án đã trình bày về cơ sở lý luận để thiết lập sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta và quyền về mặt kinh tế của chủ sở hữu đất đai. Ở phần này, luận án trình bày khái quát lý luận Mác - Ăng ghen về địa tô TBCN và vai trò của Nhà nước trong việc hình thành giá trị đất đô thị trong quá trình ĐTH. *Khẳng định về mặt lý luận và thực tiễn cơ sở kinh tế của việc tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH.*

Khi nghiên cứu nền sản xuất nông nghiệp TBCN, C.Mác đã phát hiện ra hình thái biểu hiện của qui luật giá trị thặng dư trong quá trình sản xuất nông nghiệp TBCN là địa tô. Theo quan điểm của C.Mác, giá trị của hàng hoá là thời gian lao động của người sản xuất hàng hoá kết tinh trong hàng hoá đó. Chính theo quan điểm này, khi nghiên cứu về địa tô TBCN, C.Mác đã chỉ ra rằng: đất đai nguyên thuỷ không phải do lao động sản xuất tạo ra, vì thế nó

không thể có giá trị. C.Mác đã viết: “Thác nước cũng như đất đai nói chung, cũng như mọi lực lượng tự nhiên, không có giá trị nào cả, vì không có một lao động nào được vật hoá ở trong đó, do đó nó cũng không có giá cả, vì theo lẽ thường, giá cả chẳng phải có gì khác hơn là biểu hiện tiền tệ của giá trị, giá cả đó chẳng qua là địa tô đã tư bản hoá” [18-291]. Địa tô là hình thái “dưới đó quyền sở hữu ruộng đất được thực hiện về mặt kinh tế” [18- 525]. , tức là đem lại thu nhập cho chủ sở hữu đất đai. Do tính chất đặc biệt của đất đai là có vị trí cố định (không thể di chuyển được), nên mỗi thửa đất có thể có nhiều tiện ích khác nhau mang lại cho người sử dụng nó (gần đường giao thông, gần các trung tâm sản xuất kinh doanh, gần các cơ sở dịch vụ...). Mặt khác cũng do đặc tính của đất có khả năng hấp thụ những khoản đầu tư liên tiếp - Ví dụ độ phì nhiêu của đất sẽ ngày càng tăng trong quá trình đầu tư thâm canh, và chính vì lý do đó sẽ ngày càng mang lại lợi nhuận nhiều hơn “ưu thế của đất là những khoản đầu tư liên tiếp có thể đem lại lợi nhuận mà không làm thiệt hại đến những khoản đầu tư trước. Ưu thế đó của đất đồng thời cũng bao hàm cả khả năng có những sự chênh lệch trong sản phẩm của những khoản đầu tư liên tiếp ấy” [18-484]. Khi nghiên cứu nền sản xuất hàng hoá TBCN trong lĩnh vực nông nghiệp, C.Mác đã tìm ra được tính đặc thù của tư bản đầu tư trong nông nghiệp khác với tư bản đầu tư trong các lĩnh vực sản xuất hàng hoá khác, do có quan hệ SHTN của địa chủ, do tính hữu hạn, tính không thể thay thế được của đất đai. Từ đó phát sinh độc quyền kinh doanh ruộng đất theo lối TBCN, và vì vậy có lợi nhuận siêu ngạch của nhà tư bản đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp.

Nghiên cứu lý luận về địa tô TBCN của C.Mác có thể rút ra kết luận: địa tô TBCN được phân chia thành các loại gồm:

+ Địa tô tuyệt đối: do có sự độc chiếm lực lượng tự nhiên (đất đai của địa chủ (đất đai thuộc quyền SHTN của địa chủ), do tính chất hữu hạn của đất đai, vì thế kể cả những vị trí đất có thuận lợi ít nhất (đất xấu nhất), thì nhà tư bản vẫn phải trả một khoản tiền để được địa chủ cho thuê đất - đó là địa tô tuyệt đối. Đất đai dưới CNXH thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước là chủ thể đại diện vì thế, Nhà nước có quyền thu tiền SĐĐ khi giao đất hoặc cho thuê đất.

+ *Địa tô chênh lệch*: là phần lợi nhuận thu được do sự chênh lệch giữa các giá cả sản xuất chung và giá cả sản xuất cá biệt. Sở dĩ có được lợi nhuận chênh

lệch này là nhờ ở sự “độc chiếm” lực lượng tự nhiên (đất đai) để sản xuất kinh doanh, mà các ngành sản xuất khác không thể có được (C.Mác đã lấy ví dụ như việc độc chiếm thác nước để sử dụng, để kinh doanh). “Gọi là địa tô chênh lệch vì nó không gia nhập với tính chất là một yếu tố quyết định vào giá cả sản xuất chung của nền sản xuất hàng hoá, mà nó lại lấy giá cả sản xuất chung ấy làm tiền đề” [18-358].

Địa tô chênh lệch được chia ra 2 loại:

+ Địa tô chênh lệch I: là địa tô được tạo ra do sự chênh lệch về ưu thế tự nhiên mà có của từng mảnh đất (ví dụ do yếu tố tự nhiên mà được sử dụng nguồn nước chủ động, hoặc độ phì tự nhiên cao hơn những mảnh đất hoặc khu đất khác, hoặc tự nhiên mà ở gần nơi chế biến và gần trục đường giao thông...). Do gắn với các điều kiện tự nhiên mà lợi nhuận thu được từ mảnh đất đó cao hơn những mảnh đất khác (có thể do năng suất cao hơn hoặc do chi phí thấp hơn, hoặc do cả 2 yếu tố đó), vì thế chủ sở hữu đất đai cũng đòi tiền thuê đất đai cao hơn những mảnh đất khác (trong điều kiện đầu tư ngang nhau). Như vậy, chủ sở hữu ruộng đất đã độc chiếm được loại địa tô này. Trong điều kiện sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước có quyền ban hành quy định thu tiền SDD ở những vị trí đẹp cao hơn nhiều vị trí khác (với chức năng là chủ thể đại diện sở hữu đất đai toàn dân).

+ Địa tô chênh lệch II: là phần lợi nhuận thu được do mức độ đầu tư khác nhau, nối tiếp nhau của tư bản mang lại (trong nông nghiệp gọi là đầu tư thâm canh) - Để làm rõ loại địa tô này, có thể nêu ra ví dụ về thâm canh cải tạo đất. Lợi nhuận thu được qua kết quả đầu tư liên tiếp chênh lệch với kết quả đầu tư của năm thứ nhất chính là địa tô chênh lệch II. Phần lợi nhuận này nhà tư bản đầu tư được hưởng trong thời hạn hợp đồng thuê ruộng đất.

Dĩ nhiên như C.Mác đã lưu ý, không thể xem xét địa tô TBCN một cách cứng nhắc cho mọi nền sản xuất và mọi chế độ sở hữu đất đai là như nhau. Bởi vì nền sản xuất xã hội là một sự vận động liên tục và theo xu hướng phát triển đi lên xét trong tổng thể một giai đoạn lịch sử cụ thể. Địa tô đất xây dựng về cơ bản được hình thành như địa tô đất nông nghiệp, tuy nhiên nó cũng có những đặc tính đặc biệt của nó. Đó là:

Thứ nhất: trong việc hình thành địa tô chênh lệch I, vị trí của đất đai mang lại khả năng sinh lợi cao cho NSDD (dùng với ý nghĩa thương mại) chứ không phải do độ màu mỡ của đất và trạng thái của đất quyết định. Vị trí là một trong những nhân tố quyết định giá trị kinh tế đất đai đô thị, là mấu chốt của tiền thuê đất và giá đất đô thị. Chênh lệch về thu nhập trong khai thác SDD đô thị thường là do vị trí đất đô thị tạo ra và nó thường vượt hơn nhiều lần giá trị mà bản thân tài nguyên đất đai có. Thứ hai: địa tô đất xây dựng tăng lên nhanh chóng do sự phát triển rất nhanh của dân số đô thị (do nguyên nhân chính là sức hút từ việc làm và mức thu nhập cũng như điều kiện sống của đô thị), do nhu cầu về nhà ở và nhu cầu xây dựng các công trình công cộng tăng lên, dẫn tới cung không đủ đáp ứng cho cầu và giá cả leo thang. Thực tế này chứng minh luận điểm của C.Mác về sự phát triển của toàn bộ lao động xã hội cũng tạo điều kiện để mức địa tô tăng lên. Thứ ba: sự phát triển liên tục của tư bản cố định sáp nhập vào đất, bám rễ vào đất hoặc dựa trên mặt đất tạo ra địa tô đặc trưng của đất đô thị. Đó chính là cơ sở tạo nên địa tô chênh lệch II trong SDD đô thị, đó cũng là lý do giá đất đô thị cao hơn giá đất nông nghiệp hoặc giá đất ở nông thôn.

Tuy nhiên, khi đi sâu phân tích, có thể thấy thực chất địa tô chênh lệch II đất xây dựng đô thị cũng có cơ sở từ địa tô chênh lệch I, hay nói cách khác đi là nhờ có tư bản đầu tư liên tục vào đất đô thị trong quá trình ĐTH, đã tạo ra những điều kiện thuận lợi cho NSDD khai thác sử dụng mang lại lợi ích cao hơn cho họ (lợi nhuận). Nhờ có sự tích lũy tư bản đã đầu tư liên tiếp vào đất, những mảnh đất gần các trung tâm thương mại, gần các cơ sở dịch vụ, gần các trục giao thông... có khả năng sinh lợi cao sẽ có địa tô cao hơn. Đó chính là cơ sở để tạo ra địa tô chênh lệch I. ở phần 1.1.1.1 luận án đã trình bày ĐTH là quá trình xây dựng và phát triển đô thị, đó chính là quá trình đầu tư của Nhà nước cho hoạch định các quy hoạch, kế hoạch phát triển đô thị, hoạch định các chính sách xây dựng hệ thống HTKT đô thị, đầu tư cho công tác tổ chức quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị, đầu tư cho xây dựng các công trình HTKT đô thị (đây là đầu tư lớn nhất và khó khăn nhất) và đầu tư xây dựng các công trình sản xuất, kinh doanh trong đô thị, đầu tư xây dựng các công trình công cộng, công trình phúc lợi xã hội, đầu tư xây dựng nhà ở đô thị... Đầu tư phát triển đô thị không chỉ là đầu tư của một giai đoạn, mà do đặc tính của đất, đất đô thị có khả

năng hấp thu những khoản đầu tư mang tính kế thừa (chẳng hạn các đô thị được hình thành từ hàng nghìn năm nay như: Hà Nội, Huế... chẳng những hấp thu đầu tư rất lớn của Nhà nước CHXHCN Việt Nam mà nó còn chứa đựng những khoản đầu tư rất lớn của các nhà nước phong kiến trước đây).

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận địa tô của C.Mác, có thể rút ra kết luận về tính khách quan của việc Nhà nước xác định quyền “điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của NSDD mang lại” (Mục c khoản 2 điều 5 Luật đất đai năm 2003). Tuy nhiên từ quan điểm này, Nhà nước cần có cơ chế chính sách để xác định mức thu cho phù hợp, cơ sở để xác định phần giá trị tăng thêm không do đầu tư của NSDD mà có, phải là giá đất được giao dịch trên thị trường vào từng thời điểm, trong đó cần có tư liệu lưu trữ về giá đất vào thời điểm chưa đầu tư và giá đất khi người sử dụng thực hiện các quyền được pháp luật cho phép. Mặt khác, phần giá trị tăng thêm này không chỉ được tạo ra bằng đầu tư trực tiếp tại các khu vực cải tạo hoặc xây dựng mới các khu đô thị, nó còn được tạo ra do ảnh hưởng của các khu vực được đầu tư tới các vùng lân cận (do được sử dụng một phần hệ thống HTKT đô thị và hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội của khu vực được đầu tư).

Trong thời kỳ quá độ lên CNXH, tiền SDD chính là giá đất (hay Luật đất đai còn qui định là giá QSDĐ), hay còn gọi là giá thuê QSDĐ (nếu là SDD có thời hạn), mà NSDD phải nộp cho Nhà nước khi được Nhà nước giao đất hay công nhận QSDĐ. Đây là cơ sở lý luận để trong thời kỳ quá độ lên XHCN, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước với chức năng là đại diện sở hữu toàn dân, có quyền thu tiền SDD khi giao đất vô thời hạn (giao đất ở theo qui định của pháp luật) hoặc có thời hạn (tiền thuê đất thu hàng năm hoặc thu một lần cho nhiều năm) cho NSDD. Việc Nhà nước quy định thu thuế chuyển QSDĐ, chính là điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất, nhưng đối tượng thu, mức thu 4% cho mọi vị trí đất hiện nay là chưa phù hợp.

*1.1.2.4. Quá trình đô thị hoá trong điều kiện nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai*

Thị trường là lĩnh vực hoạt động trao đổi mua bán hàng hoá, nó phản ánh hoạt động sản xuất và sự phân công lao động xã hội. Ở đâu có phân công lao động xã hội và có sản xuất thì ở đó có thị trường. Quy mô của thị trường

phù hợp với trình độ chuyên môn hóa của phân công lao động xã hội. Như vậy, muốn có thị trường thì phải có sản xuất hàng hoá, mà sản xuất hàng hoá là sản xuất ra sản phẩm, được thực hiện bằng lao động của con người và toàn bộ sản phẩm này được bán ra thị trường. Nó khác hẳn với mô hình sản xuất tự cung tự cấp của kinh tế tự nhiên.

Nói đến KTTT là nói đến nền sản xuất hàng hoá ở trình độ phát triển cao, trong nền kinh tế này mọi yếu tố đầu vào và đầu ra của sản xuất đều thông qua thị trường. Ở nước ta, từ năm 1993 trở về trước, do pháp luật quy định cấm mua bán đất đai, vì thế đất đai chưa thể là hàng hoá và chưa có thị trường hàng hoá này. Từ năm 1993 Luật quy định đất đai có giá trị và QSDĐ được phép chuyển nhượng, tài nguyên đất đai đã dần được khai thác sử dụng có hiệu quả hơn, góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước để đầu tư trở lại cho phát triển kinh tế, đặc biệt là đầu tư trở lại cho quá trình ĐTH. Tuy nhiên, bước chuyển biến còn rất chậm và tài nguyên đất còn bị sử dụng rất lãng phí. QLNN về đất đai trong quá trình ĐTH trong điều kiện nền KTTT khác hẳn với QLNN về đất đai trong quá trình ĐTH trong điều kiện nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, Nhà nước nắm toàn bộ các khâu công việc từ xây dựng kế hoạch đến tổ chức thực hiện và chỉ đạo điều hành cụ thể ở tất cả các cấp của bộ máy quản lý. Đất đai như “một nguồn tài nguyên được để sẵn trong kho” chỉ việc xuất ra sử dụng (theo hình thức cấp phát) mà không cần tính toán chi tiết đến tính hiệu quả các tác động của nó vào quá trình tổ chức quản lý, sử dụng của các nhu cầu tổng thể của xã hội. Trong điều kiện nền KTTT, đất đai được tiền tệ hoá là một nguồn lực để chuyển thành vốn đầu tư cho phát triển kinh tế đô thị. Là một loại hàng hoá, vì vậy, nó phải chịu sự điều tiết của các quy luật của thị trường như: quy luật cung và cầu; quy luật giá trị; quy luật cạnh tranh... Đặc biệt đất đai đô thị là một loại hàng hoá có giá trị sử dụng và giá trị kinh tế rất lớn và có ảnh hưởng quan trọng tới quá trình ĐTH. Vì vậy, QLNN đối với đất đai trong quá trình ĐTH trong điều kiện nền KTTT và hội nhập kinh tế thế giới cũng có những đòi hỏi rất khác biệt với QLNN trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung - đất đai còn là một nguồn lực, một loại hàng hoá có giá trị cao mang lại thu nhập to lớn, để cung cấp vốn đầu tư trở lại cho quá trình ĐTH. Đồng thời

trong nền KTTT, Nhà nước không phải là chủ thể duy nhất có quyền quản lý và quyền hưởng lợi từ đất, những NSDD được Nhà nước giao có thu tiền SDD cũng có quyền tham gia vào quá trình quản lý và điều tiết lợi ích kinh tế từ hàng hoá đất đai. Trong nền KTTT và hội nhập kinh tế thế giới, NSDD không chỉ là cá nhân, tổ chức trong nước mà còn có tổ chức, cá nhân nước ngoài. Nguồn thu ngân sách từ đất không chỉ là tiền SDD mà người được Nhà nước giao đất phải nộp cho Nhà nước, với tư cách chủ thể đại diện sở hữu toàn dân về đất đai. Nguồn thu ngân sách quan trọng và lâu dài chính là thông qua hoạt động quản lý hệ thống kinh doanh dịch vụ về đất đai bằng các chính sách thuế. Trong nền KTTT, đất đai không chỉ có giá trị sử dụng mà còn là nguồn vốn để đầu tư phát triển kinh tế, thông qua hoạt động của các loại thị trường khác như: thị trường vốn vay bằng bảo lãnh, thế chấp QSDĐ, thị trường cho thuê lại QSDĐ...

Ở phần 1.1.1.1 luận án đã trình bày những khái niệm về đô thị và ĐTH. Quá trình ĐTH là quá trình mở rộng quy mô (trong đó có diện tích chiếm đất) của đô thị. Nhưng do tính chất có giới hạn của đất đai, đặc biệt đối với tình hình cụ thể ở nước ta, bình quân diện tích đất tự nhiên theo đầu người vào loại thấp (ở nhóm cuối) trên thế giới. Vì vậy diện tích đất dành cho phát triển đô thị là hạn chế và SDD đô thị sao cho hợp lý, tiết kiệm, mang lại hiệu quả cao là nhiệm vụ rất nặng nề của hoạt động QLNN về đất đai. Do điều kiện tốc độ ĐTH trong những năm gần đây ở nước ta diễn ra rất mạnh, dân cư tập trung về đô thị tìm kiếm việc làm tạo ra sức ép lớn và phát sinh mâu thuẫn giữa cung, cầu đất đai ở trong các đô thị ở nước ta. Mặt khác đất đô thị ở nước ta còn có đặc điểm là phân bố phân tán về mục đích sử dụng và chủ thể sử dụng, dẫn tới có sự đan xen giữa các khu đất nông nghiệp trong các khu dân cư và các khu đất để phát triển các công trình đô thị như: các khu hành chính sự nghiệp, khu vực hoạt động sản xuất thương mại dịch vụ.... Đặc điểm này là hậu quả của công tác quy hoạch đô thị và quy hoạch SDD đô thị yếu kém trong những năm vừa qua. Yêu cầu của sự phát triển trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải HĐH đô thị trên cơ sở cải tạo và xây dựng lại hệ thống HTKT đô thị và bố trí hợp lý, khoa học các công trình đô thị. Đây cũng chính là một nguyên nhân quan trọng cần phải tăng cường vai trò QLNN về đất đai trong

quá trình ĐTH trong thời gian tới, vừa để khắc phục những yếu kém của hoạt động quản lý của giai đoạn trước đây, vừa nhằm khai thác hợp lý, có hiệu quả nguồn lực đất đai đô thị cho quá trình ĐTH.

Ở phần này, luận án trình bày tính phức tạp của QLNN về đất đai trong điều kiện nền KTTT và tính tất yếu phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước về đất đai ở đô thị trong quá trình ĐTH. Nội dung cơ bản của QLNN đối với đất đô thị cũng xuất phát từ những nội dung cơ bản của QLNN về đất đai nói chung. Quản lý đất đai thành phố là hoạt động quản lý, giám sát, điều chỉnh các mối quan hệ nhằm SDD hợp lý, tiết kiệm và nâng cao hiệu ích kinh tế của đất đô thị. QLNN về đất đô thị là bộ phận hợp thành nội dung QLNN về đất đai. Phạm vi quản lý là bao gồm toàn bộ tài nguyên đất đai trong phạm vi hành chính của đô thị. Mục tiêu quan trọng nhất của việc phải tăng cường QLNN đối với đất đô thị là đảm bảo cho chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được tuân thủ nghiêm minh, hạn chế tối đa sự lãng phí và thất thoát tài sản và tài nguyên đất đai đô thị, đảm bảo các nguồn lợi kinh tế từ đất đô thị được thu về cho ngân sách nhà nước một cách hợp lý. Đồng thời bảo vệ, cân bằng cảnh quan và môi trường sống, thực hiện phát triển đô thị bền vững có sự hài hoà giữa lợi ích kinh tế, cải thiện môi trường xã hội và môi trường tự nhiên của đô thị. Một nội dung quan trọng về quản lý đất đai của Nhà nước trong nền KTTT là “quản lý và phát triển thị trường QSDĐ trong thị trường BĐS”, đặc biệt trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế sẽ phát sinh nhiều loại thị trường cùng với thị trường QSDĐ như: tín dụng đất, bảo lãnh thế chấp góp vốn bằng QSDĐ... nhằm thu hút đầu tư phát triển kinh tế từ nguồn lực đất đai. Luật đất đai năm 2003 cũng đã quy định rõ những biện pháp quản lý đất đai của Nhà nước trong việc phát triển thị trường BĐS (điều 63). Do đô thị có một số đặc điểm riêng có như:

- Dân số đông dẫn đến nhu cầu SDD lớn trong khi diện tích đất đô thị là giới hạn (cung không thể đáp ứng đủ được cho cầu)
- Đất đô thị là một loại hình đặc biệt cả về giá trị và giá trị sử dụng so với đất nông nghiệp nông thôn do tích tụ đầu tư trong quá trình phát triển đô thị.
- SDD đô thị đòi hỏi phải tuân thủ những quy định rất chặt chẽ về quy hoạch, về bảo vệ môi trường. Vì thế so với nội dung của QLNN về đất đai nói



chung, QLNN đối với đất đai đô thị có những phức tạp, khó khăn hơn rất nhiều - cụ thể là:

+ Công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, lập bản đồ ĐGHC, bản đồ địa chính phức tạp hơn, yêu cầu đầu tư cao hơn. Do đặc điểm của đô thị mật độ xây dựng cao, hệ số SĐĐ lớn, vì thế đòi hỏi công tác khảo sát, điều tra, đo đạc lập bản đồ Địa chính phải sử dụng những công nghệ tiên tiến và bản đồ Địa chính phải được lập ở tỉ lệ lớn (1/200 hoặc 1/500).

+ Công tác lập quy hoạch kiến trúc đô thị, quy hoạch SĐĐ đô thị và lập kế hoạch SĐĐ đòi hỏi phải có tính khoa học, tính khả thi cao và phải được tiến hành đồng bộ cùng với các quy hoạch khác.

Do đối tượng SĐĐ đô thị rất đa dạng và rất lớn, đòi hỏi công tác lập quy hoạch (cả về quy hoạch kiến trúc và qui hoạch SĐĐ) phải có tính khái quát cao, đồng thời phải rất chi tiết, tỉ mỉ và đảm bảo tính hệ thống. Quy hoạch SĐĐ phải được thực hiện đồng bộ cùng một lúc nhiều loại quy hoạch như: quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội; quy hoạch không gian và quy hoạch cơ sở HTKT đô thị, đảm bảo kết nối giữa các khu đô thị đã có và các khu đô thị mới phát triển.

+ Công tác đăng ký QSĐĐ, lập hồ sơ địa chính và cấp GCN QSĐĐ đô thị: phải được tiến hành thường xuyên liên tục, do tính chất tập trung mật độ sử dụng cao, tính biến động phức tạp cả về diện tích, loại đất và chủ SĐĐ. Vì thế, công tác đăng ký QSĐĐ đô thị cũng đòi hỏi thời gian, lực lượng và chuyên môn cao; hồ sơ địa chính đất đô thị càng đòi hỏi phải được cập nhật đầy đủ, thường xuyên. Nếu không cấp được GCN QSĐĐ đô thị cho mọi đối tượng có SĐĐ, mục tiêu quản lý các biến động về diện tích, loại đất và tài chính về đất sẽ không thể thực hiện. Mặt khác, do mật độ xây dựng cao, các công trình xây dựng đa dạng, đan xen, vì thế lập hồ sơ địa chính phải gắn công trình xây dựng trên đất với diện tích thửa, đất, vị trí thửa đất và loại hình sử dụng, chủ sử dụng tạo thành một loại hồ sơ pháp lý. Đây là tính đặc thù rất phức tạp của công tác cấp GCN QSĐĐ và công trình trên đất ở đô thị.

Do quá trình ĐTH là tất yếu khách quan, quá trình mở rộng quy mô đô thị cả về chiều sâu (cơ sở HTKT đô thị, các công trình xây dựng phục vụ cho các nhu cầu phát triển của đô thị...) và chiều rộng (diện tích chiếm đất của đô thị) là cần thiết trong quá trình phát triển. Nhưng đất đai có đặc điểm là giới

hạn về diện tích (bình quân diện tích đất theo đầu người ở nước ta rất thấp) và không di chuyển được. Chính vì vậy SDD đô thị phải tuân theo những quy định chặt chẽ để đáp ứng nhu cầu đất đô thị ngày càng tăng, tất yếu đòi hỏi tăng cường hoạt động QLNN về đất đai trong quá trình ĐTH. Mặt khác do đất đai khi đã được chuyển từ đất nông nghiệp thành đất đô thị, muốn thay đổi công năng sử dụng (từ đất đã xây dựng các công trình đô thị sang đất nông nghiệp...) là rất khó khăn, SDD đô thị phải trên cơ sở đã có định hướng chiến lược phát triển đô thị đúng đắn, có qui hoạch SDD đô thị ổn định, có kế hoạch SDD đô thị cụ thể.

Thực tế SDD trong quá trình ĐTH hiện nay ở nước ta thể hiện nhiều yếu tố bất hợp lý cả về bố trí không gian đô thị, cơ cấu sử dụng các loại đất và hiệu quả kinh tế trong khai thác SDD đô thị.

Quá trình ĐTH ở nước ta, trong đó có thành phố Hà Nội diễn ra rất nhanh, đòi hỏi phải kịp thời đổi mới cơ chế chính sách quản lý đất đai đô thị, nhằm thu hút đầu tư, tập trung khai thác nhiều nguồn vốn cho đầu tư phát triển. Vì thế đất đai đô thị là nguồn nội lực vô cùng quan trọng cho sự phát triển kinh tế xã hội ở nước ta cả về giá trị và giá trị sử dụng. Tuy nhiên do NSDD trong quá trình sử dụng để khai thác đất đai phục vụ cho lợi ích của họ theo mục đích SDD được giao, cũng góp phần đầu tư vào đất. Đầu tư của họ cũng được tích lũy vào đất đô thị và là cơ sở góp phần tạo ra địa tô chênh lệch đất đô thị. Khi xây dựng các chế định pháp luật về tài chính đất đô thị, cần nghiên cứu vận dụng đầy đủ, sáng tạo lý luận về địa tô của C.Mác, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước phát triển và các nước láng giềng có chung một điều kiện địa chính trị, địa kinh tế. Làm rõ được quyền và nghĩa vụ của Nhà nước và của NSDD về mặt kinh tế chính là thực hiện được công bằng xã hội, đồng thời cũng là cơ sở quan trọng để loại trừ tham nhũng trong quan hệ quản lý và SDD, đặc biệt là loại trừ được tham nhũng từ bộ máy công quyền.

## **1.2. Quản lý nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá**

### ***1.2.1 Khái niệm quản lý nhà nước đối với đất đai***

Ở phần 1.1.2 Luận án đã trình bày cơ sở lý luận về tính tất yếu khách quan phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước về đất đai trong quá trình ĐTH ở nước ta. Ở nội dung này, luận án trình bày một số vấn đề về vai trò

QLNN về đất đai ở nước ta, thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, được cụ thể hoá bằng các nội dung cơ bản của QLNN về đất đai.

Về mặt lý luận, Nhà nước là một tổ chức đặc biệt của quyền lực của giai cấp thống trị, có bộ máy chuyên làm nhiệm vụ cưỡng chế và thực hiện chức năng quản lý xã hội bằng các công cụ: pháp luật, quy hoạch, kinh tế và hành chính, nhằm thể hiện và bảo vệ quyền lợi của giai cấp thống trị trong xã hội có giai cấp đối kháng. Nhà nước CHXHCN Việt Nam là Nhà nước của dân do dân và vì dân, vì vậy, Nhà nước pháp quyền XHCN còn có chức năng phục vụ nhân dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Nhà nước thực hiện quyền lực tập trung của nhân dân để tổ chức và quản lý các hoạt động của xã hội vì hạnh phúc chung của nhân dân.

Quản lý là chức năng và hoạt động của hệ thống tổ chức, quản lý tồn tại trong mọi xã hội để duy trì tổ chức và phân công lao động xã hội, điều hoà các mối quan hệ xã hội giữa những người trong một tổ chức và giữa các tổ chức xã hội trong quá trình sản xuất vật chất, trong các hoạt động xã hội nhằm đạt được mục tiêu nhất định. Trong hệ thống quản lý xã hội, QLNN về kinh tế có vai trò và vị trí quan trọng hàng đầu, đặc biệt trong điều kiện phát triển nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta hiện nay.

QLNN đối với đất đai là một nội dung quan trọng của QLNN về kinh tế, do vai trò và vị trí đặc biệt của đất đai với tính chất là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, TLSX không thể thay thế trong sản xuất nông lâm nghiệp, là mặt bằng để tổ chức sản xuất của nhiều ngành kinh tế..., đồng thời đất đai còn là hàng hoá đặc biệt có giá trị cao. QLNN đối với đất đai trong nền KTTT ở nước ta hiện nay chính là chức năng của Nhà nước thực hiện quyền đại diện sở hữu toàn dân, tham gia trực tiếp vào vận hành thị trường đất đai. Các hoạt động quản lý Nhà nước về đất đai ở đô thị tập trung vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống dịch vụ đất đai đô thị, do đất đai là một loại hàng hoá BĐS có giá trị lớn nhất, thị trường QSDĐ là thị trường quan trọng nhất của thị trường BĐS.

*QLNN đối với đất đai là hoạt động thực thi quyền lực Nhà nước vừa với chức năng đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, vừa với chức năng quản lý nhà nước về đất đai như tất cả các nhà nước khác, đó là hoạt động có tổ chức và được điều chỉnh bằng hệ thống các công cụ quản lý vào quan hệ đất đai*

*trong xã hội, để đạt được mục tiêu nắm và phân bổ hợp lý, sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai; bảo vệ môi trường sống và bảo vệ đất đai.*

Hệ thống các công cụ QLNN đối với đất đai đang được triển khai thực hiện ở nước ta hiện nay gồm:

- Pháp luật: Đó là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về đất đai do Nhà nước ban hành, nhằm điều chỉnh quan hệ đất đai trong xã hội bằng pháp luật và thông qua pháp luật.

- Quy hoạch: Đó là hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và thông qua quy hoạch để quyết định mục đích sử dụng đất, thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để thực hiện quyền định đoạt về đất đai như: cơ chế giao đất, thu hồi đất, ban hành chính sách tài chính về đất.

- Kinh tế: Hệ thống tài chính đất đai thể hiện thông qua các chính sách về thu tiền sử dụng đất, các loại thuế, phí và lệ phí về đất, quản lý giá đất và chính sách đền bù, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

- Hành chính: Thông qua hệ thống hồ sơ địa chính, hệ thống thông tin đất đai, hệ thống bộ máy quản lý nhà nước về đất đai và hệ thống dịch vụ đất đai...

.....

Xét về mặt pháp lý, QLNN về đất đai được phân ra thành chủ thể quản lý và khách thể quản lý, đối tượng quản lý.

Chủ thể quản lý: là Nhà nước, đại diện sở hữu toàn dân về đất đai trực tiếp tham gia vận hành thị trường; thực hiện chức năng quản lý như mọi nhà nước khác, thông qua hoạt động của bộ máy các cơ quan nhà nước.

Khách thể quản lý: là các tổ chức (bao gồm các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức phi chính trị, tổ chức tôn giáo, các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế thuộc thành phần kinh tế được Nhà nước cho phép hoạt động, tổ chức hoặc cá nhân nước ngoài hoạt động kinh tế tại Việt Nam), hộ gia đình, cá nhân và các hành vi của họ trong quá trình SDD.

Đối tượng quản lý: là toàn bộ tài nguyên đất đai thuộc lãnh thổ (bao gồm đất liền, mặt nước, lãnh hải, không phận, tài nguyên khoáng sản dưới lòng đất, môi trường thiên nhiên...) của quốc gia.

Sự tác động của chủ thể quản lý (được lập ra theo yếu tố chủ quan của con người do tác động của mục tiêu quản lý của Nhà nước) lên đối tượng quản lý là

yếu tố khách quan, nó tồn tại và phát triển theo qui luật của nó, (tuy nhiên nó luôn chịu tác động của chủ thể quản lý). Khách thể quản lý (luật gọi chung bằng thuật ngữ là người hoặc đối tượng) SDD thông qua môi trường quản lý (là tổng thể các thể chế quy định về các mối quan hệ đất đai theo quy định của pháp luật). Môi trường quản lý chịu ảnh hưởng của cơ sở hạ tầng của xã hội, chế độ chính trị và mục tiêu phát triển xã hội của giai cấp thống trị xã hội.

Sự tác động là quá trình hoạt động mang tính quyền lực của Nhà nước, của chủ thể quản lý và khách thể quản lý lên đối tượng quản lý là đất đai. Nó được thực hiện qua chức năng quản lý và bằng các công cụ quản lý, theo những nguyên tắc và bằng những phương pháp nhất định, tùy thuộc vào từng thời điểm cụ thể do hoàn cảnh kinh tế chính trị xã hội qui định.

Như vậy, có thể xác định khái niệm quản lý nhà nước đối với đất đai ở nước ta như sau: *QLNN đối với đất đai là sự tác động liên tục, có định hướng mục tiêu của bộ máy nhà nước lên đối tượng SDD, nhằm thực hiện mục tiêu chung đề ra trong những điều kiện và môi trường kinh tế nhất định, trên nguyên tắc cao nhất Nhà nước là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai trực tiếp tham gia vận hành thị trường, để thực hiện quyền về kinh tế của sở hữu và các chức năng khác của Nhà nước. Khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, đồng thời có biện pháp bảo vệ đất và môi trường sống theo hướng sử dụng bền vững quỹ đất. QLNN về đất đai đô thị nhằm phân bổ tài nguyên đất đai đúng quy hoạch, kế hoạch SDD đầy đủ, khoa học, hợp lý và đạt hiệu quả kinh tế cao, xây dựng phát triển đô thị theo hướng toàn diện, hiện đại, văn minh, tăng cường sức cạnh tranh của đô thị trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời khai thác được thế mạnh của đất đai đô thị là có giá trị kinh tế cao, có thể tạo ra nguồn vốn đầu tư lớn cho quá trình phát triển của đô thị.*

### **1.2.2. Nội dung của quản lý nhà nước đối với đất đai**

Vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai được thể hiện ở các nội dung của quản lý nhà nước đối với đất đai. Nội dung của QLNN đối với đất đai là việc Nhà nước sử dụng những phương pháp, biện pháp, những phương tiện, công cụ quản lý, thông qua hoạt động của bộ máy quản lý để thực hiện chức năng quản lý của Nhà nước đối với đất đai, nhằm đạt được mục tiêu SDD đã đặt ra - cụ thể là:

- Thực hiện quyền đại diện sở hữu toàn dân về đất đai - đó là các quyền định đoạt đối với đất đai (quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá đất...), thực hiện các quyền lợi về kinh tế trong quản lý SDD, tiến hành giao đất hoặc cho thuê đất... (Nhà nước tham gia trực tiếp vào vận hành thị trường đất đai).

- Thực hiện chức năng của Nhà nước thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước nhằm SDD hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm và bảo vệ nguồn tài nguyên đất đai.

Với bản chất của Nhà nước pháp quyền XHCN do Đảng Cộng sản Việt nam lãnh đạo, ở nước ta không thể tách rời chức năng đại diện sở hữu đất đai toàn dân và các chức năng khác của Nhà nước trong quản lý nhà nước về đất đai.

Các nội dung QLNN về đất đai bao gồm:

- Ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản để chỉ đạo, điều hành, tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật.

- Thành lập và quản lý hệ thống các hồ sơ tài liệu đất đai (hồ sơ địa chính); hệ thống cung cấp thông tin đất đai; hệ thống dịch vụ đất đai nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước về đất đai.

- Xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất làm cơ sở để quản lý việc phân bổ quỹ đất, quyết định mục đích sử dụng đất thông qua cơ chế giao đất, thu hồi đất.

- Quản lý tài chính về đất và trực tiếp tham gia vận hành thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản.

- Quản lý, giám sát thực hiện pháp luật đất đai thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, tiến hành xử lý các vi phạm pháp luật đất đai trong quản lý sử dụng đất của cả chủ thể quản lý và chủ thể sử dụng đất.

Nội dung QLNN đối với đất đai đô thị cũng giống như nội dung QLNN đối với đất đai nói chung. Tuy nhiên, do đất đô thị có những đặc trưng riêng, vì thế QLNN đối với đất đai đô thị cũng có một số đặc điểm khác với quản lý đất đai nói chung về các quy định chi tiết liên quan tới công tác lập quy hoạch, kế hoạch SDD, công tác xây dựng đô thị...

Các nội dung của QLNN đối với đất đai ở nước ta trên cơ sở quy định của Luật Đất đai năm 2003 cụ thể như sau:

*1.2.2.1. Ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó*

Việc ban hành hệ thống văn bản pháp luật để tiến hành thực hiện nhiệm vụ thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước là nội dung quan trọng hàng đầu của QLNN về đất đai. Đó là một hệ thống các biện pháp được thể hiện dưới dạng quy phạm pháp luật về đất đai, gồm Luật Đất đai và những quy định của các cơ quan, tổ chức nhà nước trong việc hướng dẫn, chỉ đạo SDD hợp lý, tiết kiệm và bảo vệ tài nguyên đất, bảo vệ môi trường và giữ gìn cảnh quan sinh thái. Ngoài những văn bản chứa đựng các quy phạm pháp luật cụ thể điều chỉnh quan hệ quản lý, SDD đã nêu, quan hệ quản lý SDD còn được điều chỉnh bởi các ngành Luật khác như: Luật Dân sự - điều chỉnh quan hệ quản lý SDD giữa các thể nhân, bao gồm các quan hệ về thừa kế, hợp đồng dân sự, quan hệ tranh chấp dân sự... Luật hình sự: điều chỉnh những hành vi vi phạm nghiêm trọng quan hệ quản lý, SDD, ảnh hưởng nghiêm trọng tới quyền lợi của Nhà nước và công dân... Luật Kinh doanh bất động sản điều chỉnh quan hệ xã hội liên quan đến hoạt động đầu tư, tư vấn, dịch vụ bất động sản...

Nội dung chủ yếu của hệ thống chính sách, pháp luật liên quan tới chế độ SDD và chế độ quản lý có vai trò quan trọng hàng đầu, vì nó quyết định mức độ và khả năng huy động tiềm lực của xã hội và của bộ máy nhà nước trong sự nghiệp quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên to lớn là đất đai - Nó bao gồm những quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của NSDD, quy định những nội dung của hoạt động QLNN về đất đai, quy định quyền và nghĩa vụ của các tổ chức quản lý đất đai ở các cấp, quy định những hình thức, cách thức xử lý các vi phạm pháp luật trong quản lý và SDD.

Hiện nay nhiều ý kiến cho rằng sở dĩ công tác quản lý đất đai ở nước ta còn nhiều yếu kém, kìm hãm sự phát triển của LLSX, là do thiếu luật. Nhưng thực tế lại không phải đúng như vậy, ở nước ta hiện có quá nhiều văn bản pháp luật từ thấp đến cao điều chỉnh các quan hệ xã hội về đất đai. Nhiều khi các văn bản này lại mâu thuẫn, chồng chéo với nhau gây rất nhiều khó khăn cho người thực hiện. Vấn đề đáng quan tâm hiện nay không phải là thiếu luật mà chính là ở chỗ hiệu lực của các văn bản pháp luật. Hiệu lực pháp luật yếu kém đến mức có nhiều lĩnh vực gần như

vô hiệu trong thực tiễn. Ví dụ vấn đề xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý SDD, quản lý quy hoạch của đô thị..., như đánh giá của BCH TW khoá IX tại kỳ họp lần thứ 7 đã nêu: “Văn bản pháp luật về đất đai ban hành nhiều nhưng chồng chéo thiếu đồng bộ, chưa làm tốt việc phổ biến tuyên truyền chính sách pháp luật về đất đai trong nhân dân. Nhiều chính sách đã ban hành chưa được tổ chức chỉ đạo hướng dẫn và thi hành nghiêm túc”. [56-57].

*1.2.2.2. Thành lập và quản lý hệ thống các hồ sơ tài liệu đất đai (hồ sơ địa chính); hệ thống cung cấp thông tin đất đai; hệ thống dịch vụ đất đai... nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với đất đai*

Hồ sơ địa chính: là hệ thống những văn bản, tài liệu về lý lịch của một thửa đất, một khu vực đất gắn với NSDD, nó là tài liệu quan trọng phục vụ cho công tác QLNN về đất đai. Hồ sơ địa chính lưu trữ toàn bộ những tài liệu liên quan đến các hoạt động kê khai, đăng ký QSDĐ từ lúc ban đầu (trong thống kê gọi là kỳ gốc hay kỳ định gốc), liên tục được cập nhật các biến động có liên quan đến các hoạt động quản lý, SDD cả về diện tích; loại đất và chủ SDD qua các giai đoạn.

*+Xác định địa giới hành chính (ĐGHCh), lập và quản lý hồ sơ ĐGHCh, lập bản đồ ĐGHCh.*

Do Nhà nước ta được tổ chức theo mô hình nhà nước đơn nhất: từ Trung ương đến tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương) đến huyện (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) đến xã (phường, thị trấn). Nhà nước tiến hành xác định ĐGHCh, lập và quản lý hồ sơ ĐGHCh, lập bản đồ hành chính cho từng đơn vị hành chính các cấp trong phạm vi cả nước. Theo thống kê hiện nay cả nước có 64 đơn vị hành chính cấp tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương) trong đó có 59 tỉnh, 5 thành phố trực thuộc TW, 541 đơn vị hành chính cấp huyện và 9079 đơn vị hành chính cấp xã.

*+ Khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng SDD và bản đồ quy hoạch SDD.*

Công tác khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất là những biện pháp quản lý, sử dụng khoa học kỹ thuật để xác định về mặt lượng và chất của đất đai, là cơ sở để xây dựng quy hoạch và kế hoạch SDD.



Bản đồ địa chính là tài liệu bản vẽ chuyên ngành được lập cho đến từng thửa đất, thể hiện diện tích, hình thể, độ cao, chủ sử dụng và loại đất sử dụng (đất trồng lúa hay đất trồng cây lâu năm, đất ở hay đất công trình xây dựng...). Bản đồ địa chính được lập ở các loại tỉ lệ khác nhau tùy thuộc yêu cầu của công tác quản lý và sử dụng. Thông thường ở đô thị, bản đồ địa chính được lập ở tỉ lệ 1/200; 1/500 và 1/1000. Ở vùng ngoại thành, vùng nông thôn bản đồ địa chính được lập ở tỉ lệ 1/1000 hoặc 1/2000.

Bản đồ hiện trạng SĐĐ là hình ảnh sao chụp nguyên vẹn thực tế SĐĐ ở vào một thời điểm nào đó, do yêu cầu của công tác quản lý. Bản đồ hiện trạng SĐĐ thể hiện diện tích, hình thể, tình hình sử dụng, các điểm địa vật và các công trình trên đất (đất nông nghiệp hay đất lâm nghiệp, đất giao thông, ao hồ, khu dân cư...). Bản đồ hiện trạng SĐĐ thường được lập ở các loại tỉ lệ 1/1000, 1/2000, 1/5000. Bản đồ hiện trạng SĐĐ được lập theo từng đơn vị hành chính lãnh thổ, hoặc theo một chủ thể SĐĐ cụ thể (bản đồ hiện trạng SĐĐ xã, bản đồ hiện trạng SĐĐ xí nghiệp...).

Bản đồ quy hoạch SĐĐ là bản vẽ được lập ở đầu kỳ quy hoạch SĐĐ, thể hiện mục tiêu định hướng phân bổ SĐĐ của công tác quy hoạch SĐĐ, tại thời điểm cuối kỳ quy hoạch. Bản đồ quy hoạch SĐĐ thường được lập ở các loại tỉ lệ 1/1000; 1/2000; 1/5000 và 1/10000 ...

+ *Thống kê, kiểm kê đất đai:*

- Thống kê đất đai: là biện pháp tính toán để tổng hợp, đánh giá về hiện trạng SĐĐ tại thời điểm thống kê và tình hình biến động đất giữa hai lần thống kê, mục đích nắm được quỹ đất vào một thời điểm nhất định, tình hình sử dụng của từng loại đất, tình hình biến động đất đai giữa các thời điểm. Thông thường việc thống kê đất đai được tiến hành mỗi năm một lần ở tất cả các cấp hành chính nhà nước.

- Kiểm kê đất đai: là việc Nhà nước tổng hợp, đánh giá trên hồ sơ địa chính và trên thực địa về hiện trạng SĐĐ tại thời điểm kiểm kê, tình hình biến động đất đai giữa 2 lần kiểm kê. Từ đó có cơ sở để xây dựng quy hoạch, kế hoạch SĐĐ và đánh giá hiệu quả SĐĐ. Ở nước ta, từ năm 1976 đến nay, Nhà nước đã nhiều lần có những đợt tổng kiểm kê đất đai trong phạm vi cả nước. Gần đây nhất, Chính phủ đã có Chỉ thị số 28/2004/CT-TTg ngày 15/7/2004

của Thủ tướng Chính phủ về kiểm tra đất đai năm 2005, theo quy định của điều 53 Luật đất đai năm 2003.

*+ Đăng ký QSDĐ, cấp GCN QSDĐ*

Đăng ký QSDĐ: đăng bộ (Immatrikulation) là thuật ngữ chỉ việc kê khai đăng ký một thửa đất và các BĐS trên đó, sau khi đã đo đạc, xác định xong ranh giới thửa đất. Đăng ký QSDĐ nhằm ghi nhận QSDĐ hợp pháp đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính, xác lập quyền và nghĩa vụ giữa Nhà nước và NSDD.

GCN QSDĐ: là chứng thư pháp lý do cơ quan nhà nước có thẩm quyền lập, cấp cho NSDD hợp pháp để bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của NSDD. Nội dung của GCN phải ghi rõ tên tuổi, địa chỉ thường trú của NSDD, diện tích, hình thể và loại đất mà Nhà nước giao cho NSDD, thời hạn giao đất hoặc cho thuê đất... Công tác cấp GCN QSDĐ phải được thiết lập nhanh chóng, NSDD chỉ được thực hiện các quyền khi được Nhà nước cấp GCN QSDĐ. Đó là quan hệ pháp lý rất quan trọng nhằm xác định quan hệ trách nhiệm giữa chủ sở hữu và NSDD, là cơ sở để thiết lập các quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể đối với đất đai.

*+ Hoạt động dịch vụ công về đất đai*

Dịch vụ công về đất đai là những hoạt động giao dịch, nhằm giải quyết những mối quan hệ giữa công dân, tổ chức với các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước trong việc thực hiện các quy định của pháp luật. Một nội dung rất quan trọng của quản lý hệ thống dịch vụ đất đai là cung cấp thông tin đất đai. Các thông tin về quy hoạch, kế hoạch SDĐ, thông tin về giá đất, tình trạng SDĐ đều phải được công khai cung cấp cho mọi đối tượng có nhu cầu. Ví dụ: quan hệ chuyển QSDĐ, quan hệ cấp GCN QSDĐ... là các quan hệ dịch vụ công về đất đai. QLNN về hoạt động dịch vụ công là đảm bảo quyền lợi của công dân, làm cho các quy định của pháp luật được thực hiện nghiêm túc, đúng thời gian, đúng thủ tục, xoá bỏ được những khâu trung gian phiền nhiễu làm mất lòng tin của nhân dân. Do tác động của quá trình đô thị hoá trong điều kiện KTTT nhu cầu xử lý trong các quan hệ dịch vụ công về đất ở Hà Nội có khối lượng ngày càng phát sinh rất lớn. Đó là các quy định về thủ tục cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở; thủ tục chuyển QSDĐ; thủ tục nộp tiền SDĐ, thuế chuyển QSDĐ... có những thời điểm

như từ 1/7/2004 – 31/12/2005 các điểm thu nộp thuế... trên địa bàn thành phố đều bị quá tải, do người SDD muốn hoàn thành nhanh nhiệm vụ tài chính, trước khi quyết định về khung giá các loại đất của Nhà nước ban hành có hiệu lực. Hệ thống dịch vụ công về đất đai là một trong những khâu yếu nhất, gây cản trở lớn nhất và có nhiều tiêu cực nhất trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước về quan hệ đất đai ở thành phố Hà Nội.

Hiện nay hoạt động dịch vụ công về đất đai ở nước ta là một trong những khâu yếu nhất của hệ thống quản lý hành chính trong quan hệ đất đai. Đồng thời đây cũng là một vấn đề nổi cộm và có nhiều tiêu cực gây bức xúc trong nhân dân... cần được xử lý dứt điểm và có biện pháp giải quyết triệt để, tạo ra môi trường thông thoáng cho người sử dụng đất và các nhà đầu tư tham gia các hoạt động kinh doanh bất động sản.

*1.2.2.3. Xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất làm cơ sở quản lý việc phân bổ quỹ đất quyết định mục đích sử dụng đất, thông qua cơ chế giao đất, thu hồi đất*

QLNN bằng quy hoạch, kế hoạch là chức năng vô cùng quan trọng của Nhà nước hiện đại nhằm định hướng chiến lược phát triển toàn diện và phát triển bền vững cả kinh tế, chính trị, xã hội và đảm bảo an ninh, quốc phòng của đất nước.

QLNN về đất đai bằng quy hoạch, kế hoạch vừa là thực hiện chức năng đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, vừa thực hiện chức năng quản lý chung của mọi nhà nước. Thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai qua cơ chế giao đất, thu hồi đất và quyết định mục đích sử dụng đất trên phạm vi cả nước.

Quy hoạch SDD là một dạng quy hoạch tổng thể, đó là hệ thống các biện pháp của Nhà nước về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đúng mục đích, SDD đầy đủ, hợp lý, khoa học và tiết kiệm. Thông qua việc phân bổ, điều chỉnh, cơ cấu lại sử dụng quỹ đất đai cho các ngành sản xuất và các đối tượng SDD, khai thác và tiến hành tổ chức SDD nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện để bảo vệ đất, bảo vệ môi trường.

Quy hoạch SDD thường được xây dựng cho thời gian từ 10 - 20 năm hoặc 30 năm (định kỳ quy hoạch), tùy thuộc tính chất của quy hoạch SDD là

quy hoạch SDD chi tiết hay quy hoạch SDD tổng thể, quy hoạch vùng hay quy hoạch cho một đơn vị hành chính. Có những quy hoạch SDD dài hạn được lập cho thời gian 30 - 50 năm (quy hoạch SDD đất trồng rừng, quy hoạch SDD cho vùng cây nguyên liệu hoặc cây đặc sản...).

Kế hoạch SDD là trên cơ sở quy hoạch SDD đã được xác lập, tiến hành tổ chức thực hiện quy hoạch SDD theo từng thời gian, thời điểm cụ thể, để đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn nhất định. Kế hoạch SDD thường được xây dựng cho thời gian hàng năm hoặc 3 - 5 năm.

Quy hoạch, kế hoạch SDD được xây dựng theo đơn vị hành chính lãnh thổ, đơn vị sản xuất và theo các chuyên ngành (quy hoạch SDD đô thị, quy hoạch SDD nông nghiệp, quy hoạch SDD lâm nghiệp...). Các tổ chức nhà nước, các cấp chính quyền được Nhà nước phân công có trách nhiệm xây dựng quy hoạch, kế hoạch SDD và tổ chức thực hiện đúng theo quy hoạch, kế hoạch SDD đã được xác lập. Tuy nhiên, đến nay hệ thống quy hoạch, kế hoạch SDD ở nước ta chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của đất nước, còn tình trạng quy hoạch, kế hoạch SDD bị phá vỡ hoặc không được thực hiện (quy hoạch “treo”), hoặc không thực hiện theo đúng quy hoạch, tính khả thi thấp, quy hoạch SDD chưa gắn với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội và các quy hoạch chuyên ngành khác.

+ *Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích SDD*

Với địa vị pháp lý là đại diện sở hữu toàn dân, thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và kế hoạch, Nhà nước có nhiệm vụ và có quyền cho phép các thể nhân (cá nhân, tổ chức, hộ gia đình) được SDD dưới các hình thức: Giao đất (có thu tiền SDD hoặc không thu tiền SDD) có thời hạn hay ổn định lâu dài, hoặc cho thuê đất. Khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng lại đất đã giao hoặc cho thuê để phục vụ những mục tiêu kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng quan trọng hơn, Nhà nước có quyền thu hồi lại đất đã giao hoặc cho thuê. Nhà nước thu hồi đất nếu đối tượng đang SDD được Nhà nước giao hoặc cho thuê vi phạm pháp luật. Nếu các đối tượng SDD không có nhu cầu SDD nữa, Nhà nước có quyền thu hồi diện tích đất đã giao.

*Chuyển mục đích SDD là hành vi thuộc thẩm quyền của Nhà nước (chuyển một diện tích đất hoặc một khu vực đất nào đó từ mục đích sử dụng này sang mục đích sử dụng khác phù hợp với quy hoạch SDD đã được phê duyệt). Tất cả những thể nhân được Nhà nước giao đất phải SDD đúng mục đích được giao,*

*nếu chuyển mục đích SDD trái thẩm quyền phải bị xử lý theo quy định của pháp luật. Thông qua chức năng giao đất cho thuê đất chuyển mục đích SDD, thu hồi đất, Nhà nước thực hiện quyền lợi về mặt kinh tế của sở hữu đất đai toàn dân. Vì vậy quản lý tốt công tác giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích SDD... là quản lý tốt nguồn tài nguyên đất và hiệu quả kinh tế đất.*

*1.2.2.4. Quản lý tài chính về đất, điều chỉnh các quan hệ kinh tế đất trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế*

+ **Quản lý tài chính về đất:** Là chức năng rất quan trọng của Nhà nước vừa để thực hiện quyền lợi về mặt kinh tế của chủ sở hữu, đồng thời thực hiện chức năng kinh tế của Nhà nước, nó bao gồm các nội dung quản lý giá đất, quy định mức thu tiền thuê đất, tiền SDD, thuế đất các loại, quy định mức tiền bồi thường thiệt hại cho NSDD khi Nhà nước thu hồi đất, các khoản ngân sách đầu tư vào đất và quản lý ngân sách khi đấu giá QSDĐ... Quản lý tài chính về đất đảm bảo SDD có hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm, đồng thời tạo ra hành lang pháp lý thuận lợi để NSDD yên tâm đầu tư vào đất, được bảo vệ quyền lợi khi Nhà nước thu hồi đất.

+ **Quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản:** quản lý và phát triển thị trường QSDĐ trong thị trường BĐS là việc Nhà nước trực tiếp tham gia vận hành thị trường, để điều chỉnh các quan hệ kinh tế đất, trong điều kiện nền KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta.

Ở phần 1.1.1.2 luận án đã trình bày về nội dung quan hệ giữa quyền sở hữu và QSD trong điều kiện nền KTTT ở nước ta hiện nay. Quản lý thị trường QSDĐ là nội dung mới được Luật đất đai năm 2003 quy định, nhằm quản lý chặt chẽ các giao dịch chuyển QSDĐ, đảm bảo sự ổn định và phát triển lành mạnh của thị trường này, khắc phục tình trạng đầu cơ đất. Đây là một nội dung rất quan trọng của QLNN về kinh tế đất, đặc biệt trong điều kiện nước ta hiện nay, đất đai được tiền tệ hoá và là tài nguyên có giá trị lớn nhất.

*1.2.2.5. Quản lý, giám sát thực hiện pháp luật đất đai thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, tiến hành xử lý các vi phạm pháp luật đất đai của cả chủ thể quản lý và chủ thể sử dụng đất*

+ Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của NSDD:

Để đảm bảo NSDD phải thực hiện đúng những quyền pháp luật cho phép, phải thực hiện đúng những nghĩa vụ với Nhà nước, các cơ quan của bộ

máy nhà nước phải có cơ chế giám sát kiểm tra quá trình tổ chức SDD của NSDD. Đây là tổng hợp những biện pháp về chính sách, cơ chế và cả tiến bộ kỹ thuật được áp dụng, để buộc NSDD phải tuân thủ pháp luật. Đồng thời hạn chế tính quan liêu thậm trí tiêu cực của bộ máy Nhà nước, giúp NSDD khai thác, sử dụng tốt nhất nguồn tài nguyên quý giá được Nhà nước giao.

+ Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai:

Là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc các quy định của pháp luật có được thực hiện theo đúng trình tự, đúng nội dung, đúng thời điểm và các điều kiện cụ thể khác? Phát hiện các lệch lạc, sai sót để ngăn chặn phát sinh hậu quả xấu gây thiệt hại cho quyền lợi của Nhà nước hoặc cá nhân. Kịp thời xử lý các vi phạm theo quy định của pháp luật, nhằm đảm bảo việc tuân thủ theo pháp luật của tất cả mọi đối tượng SDD, đảm bảo sự bình đẳng giữa những đối tượng SDD và các cơ quan quản lý của Nhà nước. Ở mỗi cấp quản lý, bộ máy QLNN đều có chức năng kiểm tra việc chấp hành quy định của pháp luật. Ở nước ta có Thanh tra đất đai chuyên ngành thuộc Bộ TN&MT, Thanh tra chuyên ngành thuộc Sở TNMT&ND các tỉnh, thành phố, ngoài ra cơ quan Thanh tra Nhà nước cũng được giao nhiệm vụ thanh tra việc chấp hành các quy định của pháp luật trong quản lý SDD.

+ Giải quyết các tranh chấp về đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý và SDD:

- Tranh chấp đất đai là việc những NSDD tranh chấp với nhau về diện tích đất được Nhà nước giao quyền sử dụng, hoặc tranh chấp nhau về QSDĐ. Có thể xảy ra các dạng tranh chấp giữa cá nhân với tổ chức, cá nhân với cá nhân hoặc tổ chức với tổ chức có SDD. Khi có tranh chấp QSDĐ, các cơ quan nhà nước với chức năng tổ chức quyền lực công, phải có trách nhiệm giải quyết tranh chấp trên cơ sở các quy định của pháp luật.

- Khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật trong quản lý và SDD: khiếu nại là việc NSDD đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết những yêu cầu về quyền lợi đối với QSDĐ của cá nhân hoặc tổ chức có liên quan,

hoặc kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước giải quyết những vấn đề lợi ích của họ, mà cơ quan nhà nước cấp dưới đã giải quyết, nhưng NSDD thấy chưa đúng. Tố cáo các vi phạm trong quản lý SDD: là việc công dân, tổ chức tố cáo cán bộ QLNN, tổ chức hoặc cá nhân vi phạm pháp luật trong quản lý SDD. Đây là một trong những bức xúc trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, KTTT có những ưu việt nhằm phát huy mọi tiềm năng của xã hội để phát triển, nhưng đồng thời cũng chứa đựng nhiều nguy cơ, trong đó có tệ nạn tham nhũng, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý SDD. Giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân là trách nhiệm rất quan trọng của bộ máy nhà nước ta, nhằm thực hiện cơ chế dân chủ, công khai, công bằng xã hội.

Song cùng với công tác QLNN về đất đai theo những nội dung cơ bản đã nêu ở trên, Nhà nước thực hiện quyền đại diện sở hữu toàn dân về đất đai trên cơ sở phân công nhiệm vụ giữa các cơ quan của bộ máy nhà nước, đó là sự phân công chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có thẩm quyền ban hành pháp luật về đất đai, quyết định quy hoạch, kế hoạch SDD của cả nước, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý SDD trong phạm vi cả nước. Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất, có thẩm quyền quyết định quy hoạch kế hoạch SDD của tỉnh, thành phố thuộc Trung ương; quyết định quy hoạch, kế hoạch SDD an ninh quốc phòng; thống nhất QLNN về đất đai trong phạm vi cả nước. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc QLNN về đất đai. HĐND các cấp thực hiện quyền giám sát thi hành pháp luật đất đai tại địa phương, UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai, QLNN về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền được pháp luật quy định.

Đất đai, đặc biệt là đất đai đô thị có giá trị và giá trị sử dụng rất to lớn mang lại nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước. Thu đúng, thu đủ các nguồn thu từ đất chỉ được thực hiện khi hệ thống QLNN về đất đai được hoàn chỉnh (bao gồm các biện pháp quản lý: hành chính, kinh tế, giáo dục...), trong đó việc hoàn thiện, tăng cường vai trò của bộ máy QLNN về đất đai ở cơ sở (xã, phường, thị trấn và các Phòng TN&MT ở cấp quận, huyện) là rất quan trọng.

### **1.3. Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới và một số tỉnh, thành phố trong nước**

#### ***1.3.1. Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới***

*1.3.1.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc:* cũng như Việt Nam, Trung Quốc là quốc gia thuộc hệ thống các nước XHCN trước đây và hiện nay là quốc gia xây dựng mô hình phát triển nhà nước theo hình thái xã hội XHCN, nhưng mang đặc sắc Trung Quốc. Là quốc gia nông nghiệp được xếp vào dạng các nước đang phát triển, kinh nghiệm của Trung Quốc trong cuộc phát triển kinh tế đất nước là bài học lớn cho nhiều quốc gia trên thế giới. Trung Quốc có dân số đông nhất thế giới (theo thống kê năm 2005 dân số Trung Quốc là 1,3 tỷ người) trong đó dân số nông nghiệp chiếm gần 80%. Tổng diện tích đất đai toàn quốc là 9.632.796 Km<sup>2</sup>, trong đó diện tích đất canh tác là trên 100 triệu ha (chiếm 7% diện tích đất canh tác toàn thế giới). Trung Quốc bắt đầu công cuộc 4 HĐH trong đó có CNH là mũi nhọn từ năm 1978, nhưng đến năm 1988, tốc độ CNH của Trung Quốc có những bước phát triển vượt bậc, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc luôn ở mức cao nhất thế giới liên tục trong gần 20 năm qua. Cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế và cách mạng công nghiệp, tốc độ ĐTH ở Trung Quốc cũng diễn ra rất mạnh mẽ (hàng chục các thành phố công nghiệp, các đặc khu kinh tế mới như Thâm Quyển, Nội Châu.... được xây dựng mới). Vì vậy việc giải quyết quan hệ xã hội về đất đai ở Trung Quốc trong quá trình CNH - HĐH với đảm bảo an ninh lương thực cho gần 1/5 dân số thế giới của Trung Quốc là mô hình thành công lớn đóng góp cho thế giới. QLNN về đất đai ở Trung Quốc có một số đặc điểm nổi bật là:

##### *<1> Về quan hệ sở hữu đất đai:*

Từ năm 1949, Trung Quốc tiến hành cải cách ruộng đất, chia ruộng đất của địa chủ phong kiến cho nông dân, tuy nhiên, hình thức SHTN về đất đai cũng chỉ tồn tại một thời gian ngắn. Từ đầu những năm 1950, ở Trung Quốc đã tiến hành phong trào tập thể hoá nông nghiệp với việc hình thành hàng vạn nông trang tập thể trong khắp cả nước. SHTT và SHNN về đất đai đã được thiết lập ở Trung Quốc từ thập kỷ 50 thế kỷ XX. Cũng như ở Việt Nam, mô hình kinh tế tập trung kế hoạch hoá đã gây ra tình trạng kìm hãm LLSX ở Trung Quốc. Trong vài thập niên liên tiếp, Trung Quốc là quốc gia chậm phát triển và trong tình trạng thiếu lương thực triền miên.



Từ năm 1978, Trung Quốc đã khôi phục kinh tế tư nhân, thừa nhận hộ nông dân là một thành phần kinh tế, Nhà nước tiến hành giao đất cho hộ nông dân để tổ chức sản xuất (thay cho mô hình nông trang tập thể). Điều 10 Hiến pháp năm 1982 của Trung Quốc và Luật quản lý đất của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa quy định: Quyền sở hữu đất Trung Quốc toàn bộ thuộc về SHNN, phân làm 2 hình thức SHNN và SHTT, trong đó toàn bộ đất đai thành thị thuộc về SHNN. Đất nông thôn và ngoại ô thành phố, ngoài đất do pháp luật quy định thuộc về SHNN, còn lại là SHTT.

Hiến pháp năm 1988 (Điều 2) quy định việc Nhà nước giao đất cho tổ chức cá nhân sử dụng dưới dạng giao QSDĐ và cho phép QSDĐ được chuyển nhượng trên thị trường. QSDĐ đã được phép chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp... tức là đã cho phép NSDD được quyền định đoạt về đất đai, Nhà nước chỉ khống chế bằng quy định mục đích SDD và thời gian SDD (quy định là từ 40 – 70 năm). “Đạo luật tạm thời về bán và chuyển nhượng QSDĐ nhà nước tại các Thành phố và thị trấn” ban hành năm 1990 quy định cụ thể điều kiện để chủ SDD được phép chuyển nhượng sau khi được giao đất là: nộp đủ tiền SDD cho Nhà nước; đã được cấp GCN QSDĐ; đã đầu tư vào SDD theo đúng mục đích được giao (thông thường là từ 25% trở lên theo dự toán xây dựng công trình khi lập hồ sơ xin giao đất). Chủ SDD nếu không thực hiện đúng các quy định sẽ bị thu hồi đất.

<2> *Về quy hoạch SDD*: là biện pháp quan trọng trong công tác quản lý đất đai của Nhà nước Trung Quốc. Luật pháp quy định Nhà nước có quyền và có trách nhiệm xây dựng quy hoạch SDD trong phạm vi cả nước và trong từng cấp chính quyền theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Đối với đất đai thành thị, Nhà nước tiến hành quản lý bằng quy hoạch. Quy hoạch tổng thể thành phố là kế hoạch có tính tổng thể, tính lâu dài, tính chiến lược, tính chỉ đạo về phát triển kinh tế và xã hội với các công trình xây dựng của thành phố - bao gồm các nội dung chính là:

- Tính chất của thành phố, mục tiêu và quy mô phát triển.
- Tiêu chuẩn xây dựng chủ yếu và chỉ tiêu định mức của thành phố.
- Bố cục chức năng, phân bố phân khu và bố trí tổng thể các công trình của đất dùng xây dựng thành phố.

- Hệ thống giao thông tổng hợp và hệ thống sông hồ, hệ thống cây xanh thành phố

- Các quy hoạch chuyên ngành và quy hoạch xây dựng trước mắt...

Luật cũng quy định cụ thể quy hoạch của cấp dưới phải tuân thủ quy hoạch của cấp trên và phải được cấp có thẩm quyền phê chuẩn mới được thi hành.

<3> *Về thống kê, phân loại đất đai:*

Luật quản lý đất đai quy định: Đất đai của Trung Quốc được chia làm 3 loại chính:

- Đất dùng cho nông nghiệp: là đất đai trực tiếp sử dụng cho sản xuất nông nghiệp bao gồm đất canh tác, đồng cỏ, đất nuôi trồng thủy sản.

- Đất xây dựng: là đất được sử dụng để xây dựng công trình kiến trúc, nhà cửa đô thị, dùng cho mục đích công cộng, khai thác khoáng sản, đất sử dụng trong các công trình an ninh quốc phòng.

- Đất chưa sử dụng: là loại đất còn lại không thuộc 2 loại đất nêu trên. Nhà nước quy định tổng kiểm kê đất đai 5 năm 1 lần và có thống kê đất đai hàng năm, việc thống kê đất đai hàng năm được tiến hành ở các cấp quản lý theo đơn vị hành chính từ trung ương đến địa phương; Hồ sơ đất đai được thiết lập đến từng chủ SDD và cập nhật biến động liên quan đến từng chủ SDD, đến từng mảnh đất.

<4> *Về tài chính đất:*

Luật quy định Nhà nước thu tiền khi giao đất (ở Trung Quốc không có hình thức giao đất ổn định lâu dài không thời hạn), NSDD phải nộp đủ tiền SDD cho Nhà nước mới được thực hiện các quyền; Nhà nước coi việc giao đất thu tiền là biện pháp quan trọng để tạo ra nguồn thu ngân sách đáp ứng nhu cầu về vốn để phát triển.

- Do đất nông thôn, ngoại thành là thuộc SHTT, vì vậy để phát triển đô thị, Nhà nước Trung Quốc phải tiến hành trưng dụng đất, chuyển mục đích SDD nông nghiệp thành đất đô thị. Ngoài việc luôn đảm bảo diện tích đất canh tác để ổn định an ninh lương thực bằng biện pháp yêu cầu bên được giao đất phải tiến hành (có thể trực tiếp hoặc nộp tiền) khai thác đất chưa sử dụng, bù vào đúng với diện tích canh tác bị mất đi. Nhà nước Trung Quốc còn ban hành quy định về phí trưng dụng đất (như là dạng bồi thường hỗ trợ khi thu

hồi đất ở Việt Nam). Đó là các loại chi phí mà đơn vị SDD phải trả gồm: Chi phí đền bù đất (do đơn vị phải trả cho nông dân bị trưng dụng đất), trưng dụng đất không có thu lợi thì không phải đền bù; chi phí đền bù đầu tư đất: (là phí đền bù cho đầu tư bị tiêu hao trên đất, tương tự phí đền bù tài sản trên đất ở Việt Nam); chi phí đền bù sắp xếp lao động và phí đền bù sinh hoạt phải trả cho đơn vị bị thu hồi đất (tương tự hình thức chi phí hỗ trợ chuyển nghề, đào tạo nghề và thu nhận lao động); chi phí quản lý đất (gần như phí hay lệ phí hành chính được sử dụng cho các cơ quan quản lý như tổ chức phát triển quỹ đất; Ban chỉ đạo GPMB...). Công tác GPMB ở Trung Quốc tiến hành thuận lợi là do Nhà nước chủ động được vấn đề tái định cư cho người bị thu hồi đất và nhờ có biện pháp chuyên chính mạnh. Đặc biệt với sự sửa đổi bổ sung Hiến pháp năm 2002, Nhà nước Trung Quốc đã công nhận quyền SHTN về BĐS, công nhận và có chính sách để thị trường BĐS hoạt động hợp pháp. Với những quy định mang tính cải cách lớn như vậy, Trung Quốc đã tạo ra được một thị trường BĐS khổng lồ với quy mô 1,3 tỉ dân. Tính đến hết năm 2003 diện tích nhà ở bình quân đầu người ở Trung Quốc đã là 23,7 m<sup>2</sup>/người ở khu vực đô thị và 27,2 m<sup>2</sup>/người ở khu vực nông thôn. Chỉ riêng năm 2004 diện tích các khu nhà thương mại đang được xây dựng đã là 1476,83 triệu m<sup>2</sup>, diện tích nhà thương mại đã hoàn thiện và đưa vào sử dụng là 526,38 triệu m<sup>2</sup>; diện tích nhà thương mại đã được bán là: 453,62 triệu m<sup>2</sup>. Trong công tác quản lý, Trung Quốc cũng quy định mỗi hộ gia đình ở nông thôn chỉ được phép sử dụng một nơi làm đất ở và không vượt quá hạn mức quy định của cấp tỉnh, thành. Người dân ở nông thôn sau khi đã bán nhà hoặc cho thuê nhà sẽ không được Nhà nước cấp thêm. QSDĐ thuộc SHTT không được phép chuyển nhượng hoặc cho thuê vào mục đích phi nông nghiệp. Tuy nhiên do đặc thù của quan hệ SHNN về đất đai XHCN, ở Trung Quốc nạn tham nhũng tiêu cực trong quản lý SDD cũng khá phức tạp và nặng nề như ở Việt Nam, vì cơ chế xin cho, cấp, phát, đặc biệt là trong việc khai thác đất đai thành thị. Mặc dù Trung Quốc cũng đã quy định để khai thác đất đai thành thị buộc phải thông qua các công ty dưới dạng đấu thầu hoặc đấu giá.

### *1.3.1.2. Kinh nghiệm của Pháp*

Pháp là quốc gia phát triển thuộc hệ thống quốc gia TBCN, tuy thể chế chính trị khác nhau, nhưng ảnh hưởng của phương pháp tổ chức QLNN trong

lĩnh vực đất đai của Cộng hoà Pháp còn khá rõ đối với nước ta. Vấn đề này có thể lý giải vì Nhà nước Việt Nam hiện đang khai thác khá hiệu quả những tài liệu quản lý đất đai do chế độ thực dân để lại, đồng thời ảnh hưởng của hệ thống quản lý đất đai thực dân còn khá rõ nét trong ý thức của một bộ phận công dân Việt Nam hiện nay. Quản lý đất đai của Nước Cộng hoà Pháp có một số đặc điểm đặc trưng là:

*<1> Về chế độ sở hữu trong quan hệ đất đai:*

Luật pháp quy định quyền sở hữu tài sản là bất khả xâm phạm và thiêng liêng, không ai có quyền buộc người khác phải nhường quyền sở hữu của mình. Ở Pháp hiện còn tồn tại song hành hai hình thức sở hữu cơ bản: SHTN về đất đai và SHNN (đối với đất đai và công trình xây dựng công cộng). Tài sản công cộng (bao gồm cả đất đai công cộng) có đặc điểm là không được mua và bán. Trong trường hợp cần SDD cho các mục đích công cộng, Nhà nước có quyền yêu cầu chủ sở hữu đất đai tư nhân nhường quyền sở hữu thông qua chính sách bồi thường thiệt hại một cách công bằng.

*<2> Về công tác quy hoạch đô thị:*

Do đa số đất đai thuộc SHTN, vì vậy để phát triển đô thị, ở Pháp công tác quy hoạch đô thị được quan tâm chú ý từ rất sớm và được thực hiện rất nghiêm ngặt. Ngay từ năm 1919, ở Pháp đã ban hành Đạo luật về kế hoạch ĐTH cho các thành phố có từ 10.000 dân trở lên. Năm 1973 và năm 1977, Nhà nước đã ban hành các Nghị định quy định các qui tắc về phát triển đô thị, là cơ sở để ra đời Bộ Luật về chính sách đô thị. Đặc biệt là vào năm 1992, ở Pháp đã có Luật về phân cấp quản lý, trong đó có sự xuất hiện của một tác nhân mới rất quan trọng trong công tác quản lý của Nhà nước về quy hoạch đó là cấp xã. Cho đến nay, Luật Đô thị ở Pháp vẫn không ngừng phát triển, nó liên quan đến cả quyền SHTN và sự can thiệp ngày càng sâu sắc hơn của Nhà nước, cũng như của các cộng đồng địa phương vào công tác quản lý đất đai, quản lý quy hoạch đô thị. Nó mang ý nghĩa kinh tế rất lớn thông qua việc điều chỉnh mối quan hệ giữa các ngành khác nhau như BĐS, xây dựng và quy hoạch lãnh thổ...

*<3> Về công tác quản lý nhà nước đối với đất đai:*

Mặc dù là quốc gia duy trì chế độ SHTN về đất đai, nhưng công tác QLNN về đất đai của Pháp được thực hiện rất chặt chẽ. Điều đó được thể hiện

qua việc xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính. Hệ thống hồ sơ địa chính rất phát triển, rất qui củ và khoa học, mang tính thời sự để quản lý tài nguyên đất đai và thông tin lãnh thổ, trong đó thông tin về từng thửa đất được mô tả đầy đủ về kích thước, vị trí địa lý, thông tin về tài nguyên và lợi ích liên quan đến thửa đất, thực trạng pháp lý của thửa đất. Hệ thống này cung cấp đầy đủ thông tin về hiện trạng SDD, phục vụ nhiệm vụ quy hoạch, quản lý và SDD có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của cộng đồng, đảm bảo cung cấp thông tin cho hoạt động của ngân hàng và tạo cơ sở xây dựng hệ thống thuế đất và BĐS công bằng.

### *1.3.1.3. Kinh nghiệm của Mỹ*

Nước Mỹ có diện tích tự nhiên  $\approx 9,3$  triệu  $\text{km}^2$ , dân số gần 300 triệu, đất đô thị chuyên dùng chiếm 11,9% diện tích tự nhiên. Là một quốc gia phát triển, Mỹ có một hệ thống pháp luật về đất đai rất phát triển có khả năng điều chỉnh được các quan hệ xã hội đa dạng và phức tạp nhất. Luật đất đai của Mỹ quy định công nhận và khuyến khích quyền SHTN về đất đai; các quyền này được pháp luật bảo hộ rất chặt chẽ như là một quyền cơ bản của công dân. Cho đến nay có thể thấy các quy định này đang phát huy rất có hiệu quả trong việc phát triển kinh tế đất nước, vì nó phát huy được hiệu quả đầu tư để nâng cao giá trị của đất đai và làm tăng đáng kể hiệu quả SDD trong phạm vi toàn xã hội.

Tuy công nhận quyền SHTN, nhưng luật đất đai của Mỹ vẫn khẳng định vai trò ngày càng lớn và có vị trí quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai. Các quyền định đoạt của Nhà nước bao gồm: Quyền quyết định về qui hoạch và kế hoạch SDD, quyền quy định về quy hoạch kiến trúc đô thị và công trình xây dựng; quyền quy định về mục đích SDD; quyền xử lý các tranh chấp về QSDD và quyền ban hành các quy định về tài chính đất (thu thuế kinh doanh BĐS; quy định mức giá thuê đất hoặc thuế BĐS...). Quyền thu hồi đất thuộc SHTN để phục vụ các lợi ích công cộng trên cơ sở đền bù công bằng cho người bị thu hồi... Về bản chất quyền SHTN về đất đai ở Mỹ cũng chỉ tương đương QSDD ở Việt Nam.

Như vậy có thể nói, hầu hết các quốc gia trên thế giới (dù quy định chế độ sở hữu đối với đất đai khác nhau), đều có xu hướng ngày càng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai. Xu thế này phù hợp với sự phát

triển ngày càng đa dạng của các quan hệ kinh tế, chính trị theo xu thế toàn cầu hoá hiện nay. Mục tiêu của mỗi quốc gia là nhằm quản lý chặt chẽ, hiệu quả tài nguyên trong nước, tăng cường khả năng cạnh tranh, để phục vụ cao nhất cho quyền lợi của quốc gia, đồng thời có những quy định phù hợp với xu thế mở cửa, phát triển, tạo điều kiện để phát triển hợp tác đầu tư giữa các quốc gia thông qua các chế định pháp luật thông thường, cởi mở nhưng vẫn giữ được ổn định về an ninh kinh tế và an ninh quốc gia.

### ***1.3.2. Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số tỉnh, thành phố trong quá trình đô thị hoá***

***1.3.2.1. Kinh nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh:*** Là trọng điểm kinh tế số 1 của cả nước, Thành phố Hồ Chí Minh có diện tích 2095,2 km<sup>2</sup> với dân số 5.891 triệu người với 19 quận nội thành, 5 huyện ngoại thành, 254 phường, 5 thị trấn và 58 xã. Nghị quyết số 01 tháng 9 năm 1992 của Bộ Chính trị BCHTW Đảng khoá VIII đã đánh giá vị trí của Thành phố là: "... Một trung tâm kinh tế lớn, trung tâm giao dịch quốc tế và du lịch của nước ta. Thành phố Hồ Chí Minh có một vị trí chính trị quan trọng sau thủ đô Hà Nội". Là Thành phố đặc biệt, vì vậy công tác QLNN về đất đai của thành phố Hồ Chí Minh trong quá trình ĐTH có vai trò rất quan trọng trong việc ổn định và phát triển kinh tế của Thành phố. Từ khi có luật đất đai năm 1987, Thành uỷ, UBND Thành phố đã ban hành hàng trăm văn bản về công tác quản lý đất đai và quản lý quy hoạch nhằm thể chế hoá chính sách và pháp luật đất đai của Đảng và Nhà nước trên địa bàn. Trong đó đặc biệt là Thành phố đã ban hành Quyết định số 4755/QĐ-UB ngày 26/9/1998 về khung giá các loại đất theo quy định của Nghị định số 87/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ. Quyết định về khung giá đất theo Nghị định số 188/CP ngày 16/11/2004 của chính phủ. Về công tác quản lý quy hoạch đô thị, ngày 10/7/1998 Chính phủ đã ban hành Quyết định số 123/QĐ-TTg phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung Thành phố Hồ Chí Minh.

Hệ thống hồ sơ địa chính của Thành phố cơ bản được xây dựng khá bài bản, toàn Thành phố đã được đo đạc và thành lập bản đồ địa chính chính qui và không chính qui ở các tỷ lệ 1/500 và 1/1000 (1/500 ở các quận nội thành và 1/1000 ở các huyện ngoại thành). Thành phố cũng đã xây dựng quy hoạch- kế hoạch SDD giai đoạn 2001 đến 2010 và đã được Chính phủ phê duyệt. Vào

năm 2005, Thành phố đã công bố cơ bản hoàn thành công tác triển khai cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở tại đô thị. Trong giai đoạn sát đất năm 2002, UBND Thành phố đã ban hành Chỉ thị số 08/CT-UB ngày 22/4/2002 nhằm chấn chỉnh và tăng cường QLNN về đất đai trên địa bàn. Hàng nghìn vụ việc vi phạm tổ chức pháp luật của các và cá nhân trên địa bàn Thành phố đã được xử lý. Nhìn chung các văn bản của Thành uỷ và UBND Thành phố đã góp phần ổn định công tác quản lý đất đai ở địa phương. Từ khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành, Thành phố cũng đã ban hành nhiều văn bản để triển khai thực hiện Luật và các Nghị định của Chính phủ. Tuy nhiên, cũng như tình hình chung của các tỉnh, thành phố trong cả nước, công tác quản lý nhà nước về đất đai, đô thị ở Thành phố cũng có rất nhiều bức xúc, phức tạp. Thị trường BĐS trong khu vực Thành phố có chiều hướng “trầm lắng” do nhiều yếu tố, trong đó chủ yếu là yếu tố đầu cơ của 1 số tổ chức và cá nhân, đồng thời do hệ thống các văn bản pháp luật hiện hành chưa đồng bộ và chưa có khả năng đáp ứng được yêu cầu của tình hình thực tế xã hội hiện nay.

*1.3.2.2. Kinh nghiệm của thành phố Hải Phòng:* Là Thành phố cảng quan trọng của vùng trọng điểm kinh tế phía Bắc, thành phố Hải Phòng có diện tích 1.526,3 km<sup>2</sup> và dân số là 1.793 triệu người với 5 quận, 1 thị xã và 8 huyện; 57 phường, 9 thị trấn, 152 xã. Trong nhiều năm qua, quản lý nhà nước về đất đai ở Thành phố có nhiều vấn đề phức tạp. Đặc biệt Hải Phòng là nơi có nhiều điểm nóng khiếu kiện tranh chấp đất đai rất gay gắt. Nguyên nhân cơ bản là do trong quá trình ĐTH, giá đất bị đẩy lên rất cao, trong khi Thành phố chưa có biện pháp kiên quyết để ngăn chặn kịp thời tình trạng vi phạm pháp luật. Đặc biệt tình trạng tự chuyển mục đích SDD khác thành đất ở, mua bán đất đai trái quy định của pháp luật diễn ra khá phổ biến. Hệ thống hồ sơ địa chính không được lưu trữ đầy đủ và cập nhật thường xuyên. Vì vậy công tác QLNN về đất đai gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt là thiếu thông tin pháp lý về nguồn gốc SDD làm cơ sở để thực hiện giao đất, đền bù thiệt hại về đất và xử lý các vi phạm pháp luật trong quản lý SDD. Từ năm 1993 đến năm 2002, Thành phố đã ban hành 12 văn bản thể chế hoá các quy định của Luật và Nghị định của Chính phủ để triển khai công tác QLNN về đất đai trên địa bàn. Ngày 11/10/1994 Thành phố đã thành lập Sở Địa chính Hải Phòng và kiện toàn hệ thống tổ chức ngành Địa chính. Đến ngày 19/10/2001 thành lập Sở Địa chính nhà đất để thực hiện các công tác QLNN về đất đai trên địa bàn Thành phố.

Công tác lập quy hoạch SDD và quy hoạch phát triển đô thị được triển khai chậm do Thành phố chưa có sự đầu tư thoả đáng. Năm 2001 HĐND thành phố Hải Phòng đã ban hành Nghị quyết số 20 ngày 5/7/2001 “Phê duyệt quy hoạch SDD thành phố Hải Phòng giai đoạn 2000- 2010”. Theo qui hoạch này, đến năm 2010, diện tích đất chuyên dùng của Thành phố sẽ tăng 2062 ha, chủ yếu sử dụng vào các loại đất nông nghiệp: 1176 ha, đất lâm nghiệp 528 ha... Cũng như một số tỉnh, thành phố phía Bắc, công tác quản lý đất đai của Thành phố sau khi luật đất đai 2003 có hiệu lực cơ bản dần ổn định. Tuy nhiên việc khai thác, SDD còn kém hiệu quả và việc triển khai thực hiện quy hoạch SDD còn chậm, do công tác đền bù GPMB có nhiều vướng mắc, thị trường BĐS khá trầm lắng. Từ năm 2003 đến nay, công tác triển khai cấp GCN QSDĐ còn chậm, cả về cấp GCN QSDĐ ở và cấp GCN QSDĐ cho các đơn vị SDD, đây là một nhược điểm lớn của QLNN về đất đai ở thành phố Hải Phòng.

### ***1.3.3. Bài học rút ra cho Việt Nam và thành phố Hà Nội về quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá***

Từ việc nghiên cứu tình hình quản lý đất đai ở một số quốc gia trên thế giới và một số tỉnh thành trong nước, bài học kinh nghiệm rút ra cho công tác QLNN về đất đai ở nước ta nói chung và thành phố Hà Nội nói riêng là:

(1). Hệ thống các văn bản pháp luật phải được nghiên cứu sâu sắc, khoa học và được ban hành đồng bộ, kịp thời, mang tính chất ổn định (tuy chỉ là tương đối nhưng vẫn phải đảm bảo trong thời gian nhất định 5 đến 10 năm), đồng thời các quy định pháp luật dù có điều chỉnh nhưng vẫn phải đảm bảo tính kế thừa.

Đây là một yêu cầu rất quan trọng nhất trong QLNN về đất đai; ở nước ta, tính không đồng bộ, thiếu ổn định trong chính sách pháp luật về đất đai là nguyên nhân cơ bản gây ra tình trạng mất ổn định trong quan hệ SDD trong xã hội. Thực tế cho thấy cả hai đợt “sốt đất” xảy ra ở nước ta vào hai giai đoạn khác nhau đều có nguyên nhân là sự tác động rõ nét của cơ chế, chính sách lên tâm lý người dân (Đợt sốt đất lần đầu vào năm 1992 là do có hiến pháp mới sửa đổi bổ sung và đang chuẩn bị xây dựng bộ luật đất đai mới năm 1993, trong đó có quy định mở rộng quyền của NSDD; Đợt sốt đất lần thứ hai vào năm 2001 đến 2003 cũng tương tự như vậy).



(2). Phải xây dựng được hệ thống dữ liệu thông tin đất đai thống nhất, đồng bộ trên cơ sở công nghệ tin học điện tử hiện đại từ TW đến địa phương (ví dụ hệ thống quản lý Toren của Australia). Muốn đạt được điều đó cần phải đầu tư đồng bộ để có được hệ thống hồ sơ địa chính cơ sở (hồ sơ gốc) có độ tin cậy cao ở tất cả các địa phương trong cả nước. Thống nhất phương pháp phân loại, quản lý hồ sơ đất đai và công khai thông tin từ TW đến địa phương. Thực tế cho thấy hệ thống hồ sơ địa chính được lưu trữ ở nước ta rất kém, chắp vá, tạp nham không đáp ứng được yêu cầu quản lý. Việc triển khai lập hồ sơ địa chính ở các địa phương khác nhau đã không được tiến hành vào cùng một thời điểm như chỉ đạo của TW, số liệu tổng hợp của tất cả các cấp có độ chính xác thấp. Các thông tin về đất (như thay đổi về loại đất, diện tích, chủ SDD, và giá cả của đất trong cùng thời điểm...), không được cập nhật thường xuyên đầy đủ, vì vậy Nhà nước không thể quản lý chặt chẽ đất đai.

(3). Cần phải xác định việc đăng ký quyền về tài sản không chỉ là lợi ích của người dân mà đó chính là lợi ích của cả Nhà nước. Để làm tốt việc này cần phải có những biện pháp mạnh để tạo ra những sự thay đổi về mặt nhận thức của cả bộ máy quản lý và đội ngũ công chức nhà nước. Dân giàu thì nước mạnh, có tạo thuận lợi để các cá nhân và tổ chức được đăng ký quyền về tài sản (sở hữu BĐS trong đó có QSDĐ), thì người dân mới có đầy đủ cơ sở pháp lý để đẩy mạnh việc khai thác giá trị của tài sản cho phát triển kinh tế. Nhà nước có nguồn thu ngân sách từ các chủ thể SDD trên cơ sở nắm chắc được nguồn tài nguyên đất. Vì vậy, việc tiếp tục đổi mới quan hệ sở hữu đất đai, gắn với việc quy định cụ thể hơn các quyền của NSDĐ, chính là chìa khoá để thực hiện việc công khai dân chủ quan hệ đất đai trong xã hội. Đây cũng chính là giải pháp chống tham nhũng hữu hiệu nhất (khi mọi người đều có đủ thông tin do được công khai khai thác các thông tin từ hệ thống, giới đầu cơ và công chức kém đạo đức không còn có cơ sở để hoạt động).

(4) Xu thế chung của tất cả các quốc gia trên thế giới là ngày càng tăng cường quyền lực của Nhà nước trong quản lý đất đai nhằm tăng cường sức cạnh tranh.

Xã hội càng phát triển tính cạnh tranh càng gay gắt, để đảm bảo thế mạnh trong cạnh tranh, công tác quản lý của Nhà nước phải mạnh và có hiệu

lực cao. Tuy nhiên tăng cường quyền lực của Nhà nước không có nghĩa là hạn chế quyền của các chủ thể SDD. Quyền lực Nhà nước phải mạnh, để đảm bảo cho mọi chủ thể được hoạt động đúng khuôn khổ pháp luật quy định và mọi chủ thể đều được tự do phát triển. Với các nước có công tác quản lý đất đai tốt, có hiệu quả SDD cao, hầu như các vi phạm pháp luật trong quản lý SDD đều bị xử lý rất nặng và rất triệt để. Đây chính là bài học quan trọng nhất: kỉ cương pháp luật có nghiêm minh thì xã hội mới ổn định và phát triển được.

\*

\*            \*

Xu thế phát triển chung hiện nay của mọi quốc gia trên thế giới dù được tổ chức dưới hình thái kinh tế chính trị khác nhau, các nhà nước đều tập trung ngày càng toàn diện và sâu sắc hơn vai trò quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế. Dù là phát triển theo mô hình KTTT TBCN hay KTTT định hướng XHCN như ở Việt Nam, các quốc gia đều có xu thế mở cửa hội nhập trong một thể chế kinh tế chung. Phát triển kinh tế gắn với củng cố và tăng cường an ninh quốc gia trong các quan hệ song phương, đa phương giữa các quốc gia, trong điều kiện toàn cầu hoá của nền kinh tế thế giới, đòi hỏi mỗi quốc gia phải tìm ra được con đường phát triển riêng. Chương 1 của luận án đã nghiên cứu hệ thống hoá lý luận về quá trình ĐTH và xác định quá trình này là một tất yếu khách quan đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Để đạt được mục tiêu đến năm 2020 nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại như Nghị quyết Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ X đề ra. Đồng thời phát triển đô thị theo hướng bền vững, đòi hỏi Nhà nước phải chủ động điều chỉnh được quá trình ĐTH theo định hướng đúng và có hiệu quả. Vì vậy tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai, một nhân tố không thể thiếu trong quá trình ĐTH cũng là một tất yếu khách quan và là yêu cầu rất quan trọng.

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận của chủ nghĩa Mác- Lênin về quan hệ sở hữu đất đai và địa tô TBCN, chương 1 của luận án đã làm rõ quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam và Nhà nước Nước CHXHCN Việt Nam trong việc quy định quan hệ sở hữu đối đất đai thuộc về toàn dân. Đồng thời với việc xác định QSDĐ

là một loại hàng hoá đặc biệt và trao cho NSDD những quyền cơ bản tương đương với QSH hạn chế về đất đai (đồng sở hữu), đã thể hiện sự sáng tạo của Đảng trong điều kiện hội nhập và toàn cầu hoá hiện nay. Xuất phát từ phân tích cơ sở kinh tế của việc tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH, dựa trên cơ sở lý luận về quan hệ sở hữu và lý luận về địa tô TBCN của C.Mác. Luận án đã chứng minh, lý giải những căn cứ của việc Nhà nước có quyền và có nghĩa vụ xác định đúng đắn các khoản thu và lượng hoá các khoản thu từ đất cho ngân sách, đặc biệt là với đất đai đô thị. Tuy nhiên với bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân, các chính sách tài chính về đất phải xây dựng trên cơ sở giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa lợi ích của toàn dân và lợi ích của NSDD. Đây cũng là cơ sở quan trọng làm căn cứ để đề xuất, kiến nghị những phương hướng, giải pháp cụ thể với thành phố Hà Nội và với Nhà nước nhằm tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH ở thành phố Hà Nội.

Thông qua nội dung nghiên cứu một số vấn đề về lý luận và thực tiễn đô thị hoá ở nước ta, cùng với việc nghiên cứu xem xét những nội dung cơ bản của công tác QLNN về đất đai, nghiên cứu QLNN về đất đai ở một số quốc gia trên thế giới và một số tỉnh, thành phố trong nước. Từ đó luận án phân tích, so sánh đối chiếu, đánh giá thực trạng hoạt động QLNN về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội trong quá trình ĐTH và từ khi có Luật đất đai năm 1987 đến nay.

## CHƯƠNG 2

# THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HOÁ Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI TỪ KHI CÓ LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 1987 ĐẾN NAY

Hà Nội là đô thị đặc biệt của nước ta, vì Hà Nội là Thủ đô của nước CHXHCN Việt Nam, là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá của cả nước. Nghị quyết số 15/NQ-TW ngày 15/12/2000 của Bộ Chính trị BCHTW Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định Hà Nội “là trái tim của cả nước, đầu não chính trị, hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, giáo dục và giao dịch quốc tế”.

Chương 2 của luận án đi sâu nghiên cứu thực trạng quản lý Nhà nước về đất đai ở thành phố Hà Nội trong thời gian từ năm 1987 đến nay, trong đó tập trung vào giai đoạn 1993-2006, với mục tiêu đánh giá toàn diện, khách quan những thành tựu và hạn chế trong quá trình ĐTH thời gian vừa qua. Từ đó chỉ ra những bức xúc, rút ra bài học kinh nghiệm và là cơ sở để kiến nghị với Nhà nước, với Thành phố phương hướng, giải pháp cơ bản nhằm tăng cường vai trò quản lý Nhà nước về đất đai trong quá trình ĐTH tiếp theo.

### **2.1. Điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội của thành phố Hà Nội ảnh hưởng tới vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá**

#### ***2.1.1. Đặc điểm điều kiện tự nhiên***

##### *2.1.1.1. Về vị trí địa lý và khí hậu, thủy văn*

Hà Nội nằm ở vị trí trung tâm đồng bằng châu thổ Sông Hồng của vùng đồng bằng Bắc Bộ, có tọa độ địa lý từ 20<sup>0</sup>53' đến 21<sup>0</sup> 23' vĩ độ Bắc, từ 105<sup>0</sup>44' đến 106<sup>0</sup>02' kinh độ Đông. Ranh giới hành chính tiếp giáp với 5 tỉnh gồm: Thái Nguyên ở phía Bắc; Bắc Ninh, Hưng Yên ở phía Đông; Vĩnh Phúc ở phía Tây và Hà Tây ở phía Nam và Tây Nam. Khí hậu, thời tiết của Hà Nội mang tính chất đặc trưng của vùng nhiệt đới gió mùa, với 2 mùa chủ yếu trong năm: mùa nóng và mùa lạnh, nhiệt độ trung bình trong năm là 23,9<sup>0</sup>C lượng mưa trung bình cả năm là 1.250 -1.870ml.

Địa hình của thành phố Hà Nội thấp dần từ Bắc xuống Nam và từ Đông sang Tây. Độ cao tương đối so với mặt nước biển từ 5m (phía Nam) đến 20m

(phía Bắc). Về địa hình địa mạo có thể phân khu vực Hà Nội thành 2 vùng chính gồm: vùng đồi núi: chiếm khoảng 10% diện tích tự nhiên nằm ở phía tây bắc Thành phố gồm toàn bộ huyện Sóc Sơn giáp huyện Đông Anh - Gia Lâm và giáp tỉnh Vĩnh Phúc, Thái Nguyên; Vùng đồng bằng: chiếm 90% diện tích bao gồm các quận huyện còn lại; độ cao thấp nhất là vùng huyện Thanh Trì nằm ở phía nam Thành phố.

Trên địa bàn Thành phố có một số sông chính của hệ thống sông Hồng và sông Thái Bình bao gồm: sông Hồng, sông Đuống, sông Nhuệ, sông Cà Lồ, sông Đáy, sông Tích, sông Cầu... Ngoài ra còn một số sông nhỏ như sông Tô Lịch, sông Kim Ngưu, sông Lừ, sông Sét...

Diện tích ao, hồ, đầm ở Hà Nội hiện nay còn khoảng trên 3000ha, trong đó có một số hồ ở khu vực nội thành có giá trị văn hoá và du lịch rất cao như Hồ Hoàn Kiếm, Hồ Tây... Việc giữ gìn môi trường cảnh quan của hệ thống hồ, đầm của Hà Nội là công việc rất phức tạp và khó khăn về vốn đầu tư.

*Về chế độ thủy văn:* Chế độ thủy văn của Hà Nội cũng được chia ra 2 mùa rõ rệt. Mùa lũ kéo dài từ tháng 6 - tháng 10 trùng với mùa mưa, mùa cạn từ tháng 11- tháng 5 năm sau. Mực nước các sông và lượng nước mưa thấp nhất vào tháng 3 hàng năm. Trữ lượng nước ngầm của Hà Nội khá lớn từ 1-1,2 triệu m<sup>3</sup>/ngày. Lũ sông Hồng là yếu tố quan trọng nhất của chế độ thủy văn của Hà Nội, có ảnh hưởng lớn tới hoạt động sống của nhiều người dân cũng như các công trình xây dựng trên địa bàn.

*2.1.1.2. Đặc điểm tài nguyên đất đai, môi trường, khoáng sản của thành phố Hà Nội*

\* *Đặc điểm, tình hình về tài nguyên đất:* vào giai đoạn đầu thế kỷ thứ XIX khi nhà Nguyễn xây dựng Huế thành Kinh đô, Hà Nội là một tỉnh gồm 4 phủ và 15 huyện. Trong thời kỳ thực dân Pháp xâm lược, Hà Nội có diện tích khoảng 1220 ha, khi đó Hà Nội có 4 quận, ngoại thành có 120 xã.

Năm 1961, ranh giới hành chính của Hà Nội mở rộng thêm 4 quận nội thành gồm: Ba Đình, Đống Đa, Hoàn Kiếm, Hai Bà Trưng, 4 huyện bao gồm Thanh Trì, Từ Liêm, Đông Anh, Gia Lâm.

Năm 1979, ranh giới hành chính của Hà Nội được điều chỉnh bằng sáp nhập thêm 1 số đơn vị hành chính của các tỉnh: Vĩnh Phú, Hà Sơn Bình, gồm

các huyện: Mê Linh, Sóc Sơn (Vĩnh Phúc); Hoài Đức, Đan Phượng, Phúc Thọ, Thạch Thất, Ba Vì, thị xã Sơn Tây (Hà Sơn Bình). Quy mô diện tích đất đai của Hà Nội vào thời kỳ này là 2131,5km<sup>2</sup>.

Năm 1991, ranh giới hành chính của Hà Nội được điều chỉnh còn 4 quận và 5 huyện, gồm 84 phường, 12 thị trấn và 128 xã, quy mô diện tích đất tự nhiên là 927,4km<sup>2</sup>.

Theo thống kê đến 31/12/2005, thủ đô Hà Nội có diện tích 921,08km<sup>2</sup> trong đó có 47025,15 ha đất nông nghiệp; 43004,51ha đất phi nông nghiệp; 2078,83ha đất chưa sử dụng. Toàn Thành phố có 9 quận (bao gồm: Ba Đình, Tây Hồ, Đống Đa, Cầu Giấy, Thanh Xuân, Hai Bà Trưng, Hoàn Kiếm, Hoàng Mai, Long Biên), 5 huyện (gồm: Từ Liêm, Thanh Trì, Gia Lâm, Sóc Sơn, Đông Anh) với 128 phường và 98 xã, 6 thị trấn (230 đơn vị hành chính cấp phường xã).

Thủ đô Hà Nội có diện tích nhỏ so với diện tích của thủ đô các nước trong khu vực và thế giới, bình quân khoảng 293m<sup>2</sup>/người (mật độ dân số  $\approx$  3415người/km<sup>2</sup>) bằng 2,78% diện tích của cả nước. Trong tổng số 43004,51 ha đất chuyên dùng của Hà Nội, có 2641,66 ha đất đô thị, chiếm tỉ lệ 6,14% (nếu tính trên diện tích đất đô thị nằm trong cơ cấu đất chuyên dùng), diện tích đất đô thị của thành phố Hà Nội chiếm tỉ lệ 3,47% diện tích đất đô thị của cả nước. Đất đai đô thị Hà Nội là nguồn tài nguyên có giá trị cao, khung giá đất của Hà Nội cao nhất cả nước và cao gấp hàng chục lần giá đất của các tỉnh thành phố vùng sâu vùng xa. Giá đất cao nhất do UBND Thành phố ban hành tại Quyết định số 3519/QĐ-UB ngày 12/9/1997 (thực hiện Nghị định số 87/CP ngày 17/8/1994 của Chính Phủ về khung giá các loại đất) là 9.800.000đ/m<sup>2</sup>; giá đất cao nhất do UBND Thành phố ban hành theo Quyết định số 109/2004/QĐ-UB ngày 26/12/2006 (thực hiện Nghị định số 188/CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về khung giá các loại đất) là 47 triệu đồng/1m<sup>2</sup>. Trong khi đó giá đất cao nhất của đô thị loại V do Chính phủ quy định tại Nghị định 188/NĐ-CP là 6,7 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Do đặc điểm riêng biệt của Hà Nội với tính chất là Thủ đô và trọng điểm kinh tế phía Bắc, tính khan hiếm của đất đô thị và kéo theo nó là khả năng đáp ứng nhu cầu đất cho quá trình ĐTH mạnh mẽ như hiện nay là rất khó khăn. Vì vậy, vai trò của QLNN về đất đai đô thị ở Hà Nội càng đặc biệt quan trọng.

## **2.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội của thành phố Hà Nội**

### *2.1.2.1. Đặc điểm về dân số, lao động và chất lượng nguồn nhân lực*

Năm 2005 (tính đến 31/12), dân số thành phố Hà Nội là 3.182.700 người, chiếm 3,5% dân số cả nước; mật độ dân số của Hà Nội là 3.415 người/km<sup>2</sup>. Từ năm 2000 đến năm 2005, dân số Hà Nội tăng 406100 người, bình quân tăng dân số hàng năm từ 1,6-1,8%. Từ năm 2000 đến 2005, dân số đô thị ở Hà Nội tăng 468.500 người, trong khi đó dân số nông thôn giảm 62.400 người [52].

Lực lượng lao động thường xuyên là 1.336.396 người, trong đó lao động nữ là 63.270 người, số người đã tốt nghiệp cao đẳng hoặc đại học là 204.464 người, trên đại học là 4.570 người. Lao động trong khu vực nhà nước do địa phương quản lý phân theo địa phương năm 2005 là 139.300 người, tăng so với năm 2000 là 17.600 người; tốc độ gia tăng dân số đô thị trong những năm vừa qua ở Hà Nội là rất lớn, chủ yếu là dân số từ các khu vực khác (tỉnh ngoài) nhập cư vào Hà Nội (1% giai đoạn 1990-1995, 1,5% giai đoạn 1995-2000 và 1,2% giai đoạn 2000-2005) [52].

Về chất lượng của nguồn nhân lực: trình độ văn hoá của người lao động Hà Nội cao nhất so với cả nước, Hà Nội có lợi thế là Thủ đô, nơi đây tập trung tiềm lực khoa học kỹ thuật của cả nước. Nhưng theo thống kê chỉ có khoảng 40% lực lượng lao động là được đào tạo, vì thế cần tập trung biện pháp để khai thác tốt lợi thế này trong những năm tới.

### *2.1.2.2. Các yếu tố xã hội và nhân văn khác*

Hà Nội là Thủ đô văn hiến của nhiều triều đại Nhà nước phong kiến Việt Nam. Trên địa bàn Thành phố có hàng ngàn các khu di tích lịch sử văn hóa như đình, chùa, miếu mạo: Gò Đống Đa, Hồ Gươm, Thành cổ Hà Nội, thành Cổ Loa.... Theo thống kê trên địa bàn Thành phố có 1.744 di tích lịch sử văn hoá [50; 51; 52; 53].

Trên địa bàn thành phố Hà Nội tập trung nhiều viện bảo tàng lớn và quan trọng nhất của quốc gia như: Bảo tàng Lịch sử, bảo tàng Hồ Chí Minh, Bảo tàng Cách mạng, Bảo tàng Quân đội, bảo tàng Dân tộc, Bảo tàng Thiên nhiên, Bảo tàng Mỹ thuật...

Hà Nội còn là nơi tập trung 81 làng nghề thủ công nghiệp tinh xảo, với địa danh 36 phố phường cũ, gắn với tên tuổi các nghệ nhân tài hoa và các

sản phẩm truyền thống tinh xảo như nghề tranh Đông Hồ, tranh Hàng Trống, gốm Bát Tràng; khám gỗ Đồng Kỵ, đúc đồng Ngũ Xá...

Như vậy, cùng với nhiều thế mạnh về điều kiện tự nhiên, điểm nổi trội về các yếu tố xã hội và nhân văn là một trong những thế mạnh để Hà Nội phát triển.

### 2.1.2.3. Đặc điểm về tình hình kinh tế

Hà Nội là một trong những trung tâm kinh tế lớn của cả nước. Trong những năm gần đây, kinh tế Thủ đô đã đạt được tốc độ tăng trưởng cao và liên tục, là địa phương có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao nhất nước.

Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân của Thành phố giai đoạn 1986-1990 đạt 7,1%/năm; giai đoạn 1990 - 1995 đạt 12,5%/năm; giai đoạn 1995 - 2000 đạt 10,38%/năm, vào giai đoạn 2000 - 2005 đạt 11,1%/năm. Tốc độ tăng trưởng GDP của Hà Nội luôn đạt mức cao hơn mức bình quân của cả nước từ 1,2 - 1,5 lần, vì thế tỷ trọng GDP của Hà Nội trong GDP của cả nước tăng từ 5,1% năm 1990 lên đến 7,1% năm 1999 và 8,3% năm 2005. GDP bình quân đầu người từ mức 470USD năm 1991 đã lên tới 990USD năm 2000 và 1.200 USD năm 2005, bằng khoảng 2,3 lần vùng đồng bằng sông Hồng và 2,7 lần cả nước. Tổng sản phẩm trong nước năm 1990 của thành phố Hà Nội đạt 6.650 tỷ đồng (theo giá cố định năm 1994), năm 1999 đã đạt 18238 tỷ (theo giá cố định năm 1994), năm 2005 đạt 28.452 tỷ (theo giá cố định năm 1994) [52].

Cơ cấu kinh tế chung của thành phố Hà Nội cũng chuyển dịch theo từng giai đoạn phát triển, phù hợp với lộ trình CNH - HĐH đất nước. Trong giai đoạn 1995 - 2000 cơ cấu kinh tế của Hà Nội là thương mại - dịch vụ - công nghiệp - xây dựng - nông nghiệp. Tỷ trọng giữa các khu vực thông qua giá trị GDP hàng năm của các khu vực kinh tế đã thể hiện ưu thế của những ngành kinh tế mũi nhọn của khu vực III:

Năm 2000: Khu vực I (nông lâm ngư nghiệp): 3,5% GDP  
 Khu vực II (Công nghiệp + xây dựng): 38,5% GDP  
 Khu vực III (Thương mại + dịch vụ): 58% GDP

Giai đoạn 2001 - 2005 cơ cấu kinh tế của Hà Nội có những chuyển dịch khá mạnh theo hướng giảm tương đối ở khu vực I và tăng tương đối ở khu vực II trong GDP. Chỉ tiêu tăng GDP theo Nghị quyết của Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ XIII là: 10-11%/năm, thì đến 2005 đã đạt bình quân 11,3%/năm.



Năm 2005: Khu vực I: 2,0% GDP  
 Khu vực II: 40,5% GDP  
 Khu vực III: 57,5% GDP

**Biểu 2.1. Chuyển đổi cơ cấu kinh tế thành phố Hà Nội**  
**(theo GDP giá thực tế)**

Chỉ tiêu	Năm	1990	1995	2000	2005
<b>Tổng GDP (%)</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Khu vực I		9,0	5,4	3,5	2,0
Khu vực II		29,5	33,0	38,5	40,5
Khu vực III		61,5	61,6	58,5	57,5
Khu vực nhà nước			70,63	62,64	62,73
Khu vực tư nhân			22,9	20,44	20,72
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài			6,45	16,92	16,82

*Nguồn: Niên giám thống kê năm 1990; 1995; 2000; 2005 thành phố Hà Nội*

Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố Hà Nội lần thứ XIV đã xác định cơ cấu kinh tế của Thành phố giai đoạn 2006 - 2010 chuyển dịch theo hướng "tiếp tục đẩy mạnh CNH - HĐH..., thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu theo hướng: dịch vụ - công nghiệp - nông nghiệp..., phấn đấu tăng trưởng GDP hàng năm bình quân 11-12%/năm" (nguồn Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố Hà Nội lần thứ XIV).

+ Về sản xuất công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp:

Cơ cấu ngành công nghiệp Hà Nội đã hình thành 4 nhóm ngành then chốt là: cơ khí (20-23%); dệt da, may (22-25%); chế biến lương thực thực phẩm (16-18%); đồ điện, điện tử (5-8%).

Trong năm 2000, Thành phố có 265 doanh nghiệp công nghiệp quốc doanh, trong đó có 163 doanh nghiệp quốc doanh Trung ương, 15.880 doanh nghiệp công nghiệp ngoài quốc doanh, bao gồm: 175 hợp tác xã, 37 doanh nghiệp tư nhân, 305 doanh nghiệp hỗn hợp và 15.363 hộ kinh doanh cá thể. Đến năm 2005 Hà Nội có 15.068 doanh nghiệp, trong đó 133 đơn vị tập thể;

2.144 cơ sở kinh tế tư nhân và 14.412 cơ sở kinh tế cá thể, 307 hợp tác xã; Công nghiệp của Hà Nội đã thu hút gần 200.000 lao động, đã đóng góp khoảng 40% tổng thu ngân sách và trên 70% kim ngạch xuất khẩu. Giá trị sản xuất công nghiệp trên địa bàn năm 2005 đạt mức 42.047 tỷ VNĐ [52].

Trên địa bàn đã hình thành 16 khu công nghiệp như: Thượng Đình; Minh Khai - Vĩnh Tuy, Trương Định - Đuôi cá; Văn Điển - Pháp Vân, Cầu Diễn - Nghĩa Đô; Chèm; Cầu Brou, Đông Anh; Sài Đồng; Sóc Sơn; Nam Thăng Long; Bắc Thăng Long; Đài Tư..., với diện tích chiếm đất 1187 ha, trong đó có 8 khu công nghiệp tập trung với diện tích 917,6 ha, các khu công nghiệp hiện mới chỉ xây dựng xong trên 60% diện tích đất [81].

*+ Về kinh tế dịch vụ – du lịch – thương mại*

Giai đoạn từ 1991-2000 tốc độ tăng trưởng của lĩnh vực này đạt 11%/ năm, trong đó giai đoạn 1991-1995 đạt 12,6%/ năm và giai đoạn 1996-2000 đạt 9,5%/ năm. Giai đoạn 2001-2005 đạt 11.5%/ năm, trong năm 2005 tỉ lệ GDP của ngành dịch vụ thương mại du lịch chiếm 57,5% trong GDP của Thành phố.

Hoạt động du lịch phát triển mạnh ở cả khu vực quốc doanh và ngoài quốc doanh; Thành phố có trên 400 khách sạn lớn, nhỏ trong đó có 5 khách sạn lớn đạt tiêu chuẩn 5 sao; ngoài ra còn có hàng ngàn nhà cho thuê (tập trung ở các quận Đống Đa; Ba Đình; Tây Hồ). Lượng khách du lịch quốc tế vào Hà Nội tăng nhanh từ 20 vạn người năm 1992 lên 32 vạn người năm 2000 và trên 50 vạn người năm 2005.

Tổng mức lưu chuyển hàng hoá bán lẻ năm 2000 gấp 4 lần năm 1991 và năm 2005 gấp 2,7 lần năm 2000, đạt 45.000 tỷ VNĐ. Tổng kim ngạch xuất khẩu trên địa bàn tăng từ 264,6 triệu USD năm 1991 lên 1.500 triệu USD năm 2000 và gần 2,886 tỷ USD năm 2005.

*+ Về sản xuất kinh doanh nông – lâm ngư nghiệp:*

Do tác động của ĐTH, diện tích đất nông nghiệp giảm dần, tỷ trọng thu nhập GDP của ngành sản xuất nông nghiệp trên địa bàn Hà Nội cũng giảm. Tốc độ tăng trưởng của ngành nông nghiệp Hà Nội vẫn cao hơn bình quân cả nước. Giá trị sản xuất nông nghiệp trên 1 ha gieo trồng thường cao hơn từ 2-3 lần cả nước.

*+ Hoạt động kinh tế đối ngoại của thành phố Hà Nội*

Từ năm 1986-1995 có 210 dự án đầu tư nước ngoài đang hoạt động, đến năm 2000 đã có 444 dự án hoạt động với số vốn 8.347 triệu USD đầu tư và vốn thực hiện 2.435 triệu USD. Tổng doanh thu đạt 2.022 triệu USD, đóng góp ngân sách 233 triệu USD và đạt kim ngạch xuất khẩu trên 766 triệu USD, thu hút trên 2 vạn lao động. Đến năm 2005 Hà Nội có 650 dự án được cấp giấy phép đầu tư với số vốn đăng ký trên 9,32 tỉ USD và vốn thực hiện trên 3.84 tỉ USD, thu hút tổng số 31.754 lao động, đóng góp cho ngân sách 3.316 tỷ VNĐ, doanh thu đạt 34.846 tỷ VNĐ [49, 50, 51, 52, 53].

*+ Thực trạng hệ thống HTKT đô thị của Hà Nội*

Đầu tư cho cải tạo và xây dựng mới HTKT đô thị của Hà Nội đã có những bước tiến bộ đáng kể, tổng mức đầu tư đạt gần 10 000 tỷ VNĐ từ năm 2000 đến 2005, trong đó riêng năm 2005 đạt 3275 tỷ VNĐ. Nổi bật là đã mở mới và cải tạo hàng trăm km đường giao thông đô thị nối Hà Nội với các tỉnh. Vận chuyển bằng xe buýt từ 12 triệu lượt người năm 2000, tăng lên 300 triệu lượt người năm 2005, bước đầu giải quyết nạn ách tắc giao thông trong khu vực nội thành. Đã xây dựng mới cầu Thanh Trì; cầu Vĩnh Tuy và đang triển khai xây dựng đường vành đai II, cầu Nhật Tân... Từ năm 2000-2005 đã xây dựng mới được 106km đường, cải tạo trên 200km, xây dựng mới 29 hệ thống tín hiệu giao thông. Về hệ thống điện sản xuất và sinh hoạt, đã xây dựng thêm 78 trạm hạ thế và 127km đường điện hạ thế. Về cấp nước, hiện Hà Nội có 15 nhà máy sản xuất nước, năm 2005 sản lượng nước bình quân đạt 535.000m<sup>3</sup>/ngày đáp ứng nhu cầu 187lít nước/ngày/người. Về thoát nước, trên địa bàn Thành phố có 61,8km kênh mương thoát nước và 38,6 km sông thoát nước (sông Lừ, Sông Nhuệ, Sông Tô Lịch, Sông Kim Ngưu..). Hệ thống thoát nước ngầm gồm có 267 km cống cùng với 630 ha diện tích đất thuộc hệ thống xử lý nước thải. Toàn bộ hệ thống đường nội đô của Thành phố đã được lắp điện chiếu sáng công cộng. Nhìn chung, so với các tỉnh thành trong cả nước, đầu tư xây dựng HTKT đô thị của Hà Nội có số vốn đứng đầu trong nhiều năm qua.

*+ Về xây dựng và phát triển nhà ở:*

Tốc độ phát triển nhà ở mạnh nhất là giai đoạn 2000 - 2005, bình quân diện tích nhà ở của dân cư thủ đô Hà Nội là 3m<sup>2</sup>/người vào những năm 1990,

đến giai đoạn 2000 -2005 đã đạt 7,5m<sup>2</sup>/người. Tổng vốn đầu tư cho phát triển nhà ở từ năm 2000 - 2005 đạt: 2129 tỉ VNĐ (theo giá thực tế), xây mới trong 5 năm đạt 5.756.285 m<sup>2</sup>, trong đó Trung ương xây dựng: 1.843.523 m<sup>2</sup> bằng 32%, còn lại là do địa phương và nhân dân tự xây dựng. Hiện nay Thành phố đang tiến hành xây dựng trên 40 khu đô thị mới và nhiều khu chung cư cao tầng hiện đại, trong năm 2006 chỉ tính đến tháng 10 đã hoàn thành hơn 700.000m<sup>2</sup> nhà ở mới. Vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp và nhà ở cho sinh viên thuê đang là khó khăn chưa có lối ra của Thành phố. Một trong những nguyên nhân chủ yếu là do diện tích đất đô thị có giới hạn và giá đất đô thị ở Hà Nội cao.

Tóm lại: kinh tế Hà Nội luôn có tốc độ tăng trưởng cao liên tục trong nhiều năm theo xu hướng giảm dần tỉ trọng GDP trong nông nghiệp và tăng tỉ trọng GDP trong dịch vụ, thương mại và công nghiệp. Điều đó chứng tỏ xu thế phát triển đô thị của Hà Nội đang chuyển biến rất mạnh theo hướng CNH - HĐH. Đồng thời cũng phản ánh sự biến động quan hệ đất đai theo quy luật của quá trình ĐTH. Đó là diện tích đất nông nghiệp giảm dần trong khi diện tích đất phi nông nghiệp tăng lên nhanh chóng. Diện tích đất đô thị Hà Nội ngày càng trở nên khan hiếm, mâu thuẫn giữa cung và cầu sẽ ngày càng gay gắt, đòi hỏi vai trò quản lý của Nhà nước về đất đai ở thành phố Hà Nội phải có những chuyển biến cho phù hợp với quá trình ĐTH hiện nay:

**Biểu 2.2. Tình hình sử dụng đất của một số loại đất chủ yếu  
trên địa bàn thành phố Hà Nội**

Loại đất SD Năm	Tổng diện tích (ha)	Đất nông nghiệp (ha)	Đất xây dựng (ha)	Đất ở (ha)	Đất chưa sử dụng (ha)
1985	214551,0	107370,0	5640,0	25133,0	41551,0
1990	214140,0	102749,0	9263,3	20998,0	36550,0
1995	91806,57	43865,25	5400,61	11508,33	10410,25
2000	92097,0	43612,0	5558,0	11689,0	10134,0
2005	92108,49	47025,15	6117,02	12810,0	2078,83

*Nguồn: Báo cáo tổng hợp kiểm kê đất đai năm 1990; 1995; 2000; 2005 của  
UBND thành phố Hà Nội*

### ***2.1.3. Những nhân tố khác ảnh hưởng tới vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội***

\* Là Thủ đô, Hà Nội tập trung nhiều đơn vị, tổ chức và đối tượng chính sách xã hội:

Thực hiện quyết định số 20/2000/QĐ-TTg ngày 3/2/2000 của Thủ tướng Chính phủ về việc hỗ trợ người hoạt động cách mạng từ trước tháng 8 năm 1945 cải thiện về nhà ở (Thành phố có 2.607 đối tượng), Thành phố đã xây dựng hàng ngàn căn hộ và hỗ trợ hàng trăm tỉ đồng. Tại thành phố Hà Nội còn tập trung trên 2000 cơ quan Trung ương với khoảng trên 30 vạn cán bộ. Theo kết quả kiểm tra vào tháng 4/1996, trên địa bàn Hà Nội có 6.410 tổ chức đang SDD với diện tích 5.845,47 ha, trong đó có 3.660 tổ chức doanh nghiệp đã kê khai SDD với diện tích 3.066,87 ha; có 860 tổ chức kinh tế để đất chưa sử dụng, hoặc sử dụng vào mục đích khác (SDD sai mục đích được giao), với diện tích 332,83 ha. Đồng thời vào thời điểm đó, Hà Nội có 468 tổ chức hành chính sự nghiệp SDD trái mục đích được giao với diện tích lên tới 156,92 ha [94-29,30].

Trên địa bàn Thành phố còn tập trung tới 22 Trường Công nhân Kỹ thuật với 15.785 học sinh; 42 Trường Trung học chuyên nghiệp với 2.850 giáo viên và 51.500 học sinh; 49 Trường Cao đẳng, Đại học với 13.145 giáo viên và 380.000 học sinh [52-177]. Việc giải quyết nhu cầu về nhà ở (kể cả nhà ở tại các khu ký túc xá) cho giáo viên, học sinh các trường là yêu cầu cấp bách, đã gây ra không ít khó khăn phức tạp về công tác quản lý đất đai của Thành phố, đặc biệt là phải xử lý tình trạng tự chuyển mục đích SDD từ đất nông nghiệp và các loại đất khác để xây dựng nhà ở cho thuê (xây dựng không phép, vi phạm quy hoạch xây dựng đô thị).

\* Là Thủ đô, Hà Nội được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước cho sự phát triển toàn diện, thông qua việc ban hành một số chính sách đặc thù cho Hà Nội. Đồng thời Hà Nội cũng ban hành một số cơ chế riêng để tổ chức chỉ đạo, điều hành công tác quản lý ở địa phương.

Ngày 15/12/2000, Bộ Chính trị BCH Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam đã có Nghị quyết số 15/NQ-TW “*về phương hướng, nhiệm vụ phát triển thủ đô Hà Nội trong thời kỳ 2001- 2010*”.

Trên cơ sở Nghị quyết số 15 của BCT, Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội (Chủ tịch nước công bố ngày 11/01/2001) trong đó có quy định

rất cụ thể về vị trí của Thủ đô, phạm vi điều chỉnh, mục tiêu xây dựng, phát triển Thủ đô... Đặc biệt quan trọng là điều 5 của Pháp lệnh quy định cụ thể:

- Nhà nước xác định Thủ đô là địa bàn trọng điểm được tập trung đầu tư đặc biệt các nguồn lực...

- Nhà nước có chính sách ưu đãi, khuyến khích tổ chức, cá nhân... đầu tư xây dựng, phát triển Thủ đô.

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 92/2005/NĐ-CP ngày 12/7/2005 “*quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội*”. Nghị định gồm có 5 chương và 26 điều, quy định các chức năng nhiệm vụ cụ thể của các cấp, các ngành trong công tác xã hội, phát triển thủ đô Hà Nội. Phân cấp mạnh mẽ hơn, cụ thể hơn trong nhiều lĩnh vực cho Hà Nội đến từng sở, ngành, quận, huyện.

Để điều hành hoạt động quản lý của địa phương, Thành uỷ, HĐND, UBND Thành phố đã ban hành nhiều văn bản quy định những nội dung quản lý đất đai, quản lý quy hoạch đô thị, ngăn chặn và xử lý tình trạng vi phạm pháp luật trong quản lý SDD, quản lý trật tự xây dựng đô thị. Trong đó nổi bật nhất là thành tựu đấu giá QSDĐ, từ năm 2003- 2006, thành phố Hà Nội đã thu được nhiều ngàn tỷ đồng từ đấu giá QSDĐ, để tăng cường thu ngân sách, chủ động đầu tư xây dựng các công trình trọng điểm của Thành phố. Một số những văn bản đã tạo ra thay đổi lớn về cơ chế quản lý đất đai của Nhà nước ở Thành phố - ví dụ như: Quyết định số 123/2001/QĐ-UB ngày 6/12/2001, văn bản này quy định cơ cấu SDD tại các khu đô thị mới phải đảm bảo: diện tích xây dựng nhà ở cao tầng là 60%; 40% còn lại là biệt thự và nhà vườn; chấm dứt việc xây nhà ống, nhà chia lô...; Quyết định số 63/2002/QĐ-UB ngày 26/4/2002 về thí điểm đấu giá QSDĐ và sau đó là Quyết định số 91/2003/QĐ-UB ngày 4/8/2003 V/v ban hành quy định tạm thời về đấu giá QSDĐ để tạo vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trên địa bàn thành phố Hà Nội; Chỉ thị số 17/2002/CT-UB ngày 9/4/2002 về tăng cường quản lý đất nông nghiệp, lâm nghiệp, ngăn chặn, xử lý việc mua bán, chuyển đổi, chuyển nhượng mục đích SDD trái pháp luật... Những văn bản nêu trên tuy còn có những nội dung chưa phù hợp quy định của pháp luật, thậm chí tạo lỗ hổng lớn về chính sách làm phát sinh tham nhũng, đầu cơ đất, nhưng bước đầu đã tạo ra được sự chủ động của chính quyền địa phương Hà Nội trong xây dựng quản lý đô thị, quản lý đất đai.

\* Là Thủ đô, Hà Nội còn là trung tâm, là đầu mối xuất phát của các luồng hàng hoá xuất nhập khẩu lớn nhất miền Bắc, vì vậy Hà Nội có thể khai thác thị trường của vùng và cả nước để tiêu thụ hàng hoá nhập khẩu, thu gom hàng hoá sản xuất từ các địa phương khác phục vụ xuất khẩu. Đồng thời vì là trung tâm sản xuất hàng hoá lớn nhất miền Bắc, Hà Nội là thị trường tiêu thụ hàng hoá lớn cả về hàng hoá tiêu dùng và tư liệu sản xuất, hàng hoá nông sản thực phẩm.

Vì vậy tổ chức xây dựng đô thị Hà Nội phải gắn với quy hoạch vùng và khu vực, đặc biệt công tác quy hoạch tổ chức không gian đô thị cần quan tâm đầu tư có chiều sâu hệ thống HTKT đô thị.

\* Hà Nội là trung tâm giao dịch quốc tế, vì thế có điều kiện thuận lợi để đẩy mạnh hợp tác kinh tế, thu hút vốn đầu tư nước ngoài; đồng thời bản thân Hà Nội cũng chịu sức ép cạnh tranh cả về thu hút đầu tư nước ngoài và đầu tư trong nước với các tỉnh lân cận trong vùng.

Theo số liệu thống kê, giai đoạn 1995 - 2005 Hà Nội có 650 dự án đầu tư nước ngoài được cấp giấy phép đầu tư với tổng số vốn đăng ký là 9.328 triệu USD; tuy nhiên vốn thực hiện chỉ đạt: 3.846 triệu USD, (đạt 40,15% vốn đăng ký). Trong khi đó ở một số tỉnh lân cận Hà Nội như Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Hải Phòng số dự án có vốn đầu tư nước ngoài tăng khá cao trong giai đoạn từ 2000 - 2005, đồng thời tỷ lệ vốn thực hiện trên vốn đăng ký cũng vượt quá mức 60%. Một trong những nguyên nhân cơ bản để đầu tư nước ngoài lựa chọn các tỉnh lân cận, thay vì đầu tư vào Hà Nội đó là:

- Giá đất trên địa bàn Hà Nội cao hơn.
- Thời gian tiến hành hoàn thành công tác GPMB để đưa dự án vào hoạt động lâu hơn (thủ tục phức tạp hơn, người dân đòi hỏi chính sách đền bù bồi thường cao hơn kể cả về mức hỗ trợ và bồi thường về đất).
- Giá nhân công lao động cao hơn.
- Các tỉnh lân cận vẫn có khả năng khai thác, sử dụng hệ thống hạ tầng đô thị của Hà Nội (giao thông, điện, thông tin liên lạc, bến cảng, sân bay...) để giảm chi phí đầu tư

Để thu hút đầu tư nước ngoài và phát huy hiệu quả của các nguồn vốn đầu tư, đặc biệt là các dự án FDI, Hà Nội cần cải tiến thủ tục hành chính về

đất đai cho phù hợp, nếu không các dự án sẽ có xu thế đầu tư sang các địa phương lân cận là những nơi có quỹ đất dồi dào hơn và chi phí thấp hơn.

## **2.2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội từ khi có Luật đất đai năm 1987 đến nay**

### ***2.2.1 Tình hình QLNN đối với đất đai từ khi triển khai thực hiện Luật đất đai năm 1987 đến nay***

Trước Luật đất đai năm 1987, QLNN về đất đai ở Hà Nội không có nhiều phức tạp, nổi cộm do chế độ sở hữu đất đai giai đoạn đó còn chưa được quy định rõ, còn tồn tại một số hình thức sở hữu (tùy từng thời điểm cụ thể) như: SHNN, SHTT, SHTN về đất đai; Quan điểm chỉ đạo đất đai là công thổ quốc gia do Nhà nước quản lý toàn bộ, Nhà nước nghiêm cấm mua bán đất đai dưới mọi hình thức. Đồng thời do kinh tế kém phát triển đất đai chủ yếu được sử dụng làm TLSX đặc biệt trong nông lâm nghiệp, Nhà nước quản lý đất đai chủ yếu là với mục tiêu thu thuế nông nghiệp. Tốc độ ĐTH chậm, đất đai không có biến động phức tạp và không có những mâu thuẫn lớn về quyền lợi như giai đoạn sau này. Nhìn chung QLNN về đất đai giai đoạn từ năm 1987 về trước còn bị coi nhẹ và chưa được quan tâm đúng mức. Từ khi có Luật Đất đai năm 1987, các nội dung QLNN về đất đai đã được Thành phố triển khai thực hiện để đáp ứng yêu cầu phát triển của Thủ đô.

#### ***2.2.1.1. Ban hành văn bản pháp quy và tổ chức thực hiện các văn bản quản lý nhà nước đối với đất đai***

Nội dung này được tổ chức thực hiện không đồng bộ và phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng giai đoạn khác nhau, công tác ban hành văn bản còn mang tính thụ động, đối phó với thực tế chứ không phản ánh được mục tiêu và yêu cầu QLNN nên hiệu quả rất kém.

##### ***+ Giai đoạn 1988 - 1993:***

Luật đất đai năm 1987 được Quốc hội ban hành tháng 12/1987, Chủ tịch nước công bố ngày 08/01/1988. Trên cơ sở quy định của Luật và các Nghị định của Chính phủ, Thông tư của các Bộ, ngành TW, UBND thành phố Hà Nội đã ban hành nhiều văn bản pháp quy để chỉ đạo triển khai và điều hành hoạt động quản lý đất đai trên địa bàn. Trong đó có một số văn bản pháp quy điều chỉnh quan hệ quản lý SDD quan trọng - cụ thể là:



Về nội dung đền bù, GPMB có Quyết định số 374/QĐ-UB ngày 27/02/1992 của UBND Thành phố “quy định tạm thời về đền bù thiệt hại đất nông nghiệp, đất có rừng khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác”, đã giải quyết được rất nhiều khó khăn về phân bổ SĐĐ cho các ngành kinh tế của Thành phố trong quá trình ĐTH.

Về nội dung lập quy hoạch, kế hoạch SĐĐ, UBND Thành phố đã ban hành Chỉ thị số 43/CT-UB ngày 19/10/1988 “về việc lập quy hoạch SĐĐ xây dựng khu dân cư ở các HTX nông nghiệp”. Tháng 10/1992, UBND Thành phố đã có văn bản giao cơ quan Kiến trúc sư trưởng thành phố là cơ quan có nhiệm vụ lập hồ sơ thủ tục giao đất xây dựng, trình UBND Thành phố giao đất. Đất ở trong khu vực chung cư UBND Thành phố giao cho Sở Nhà đất quản lý đất và cho thuê nhà.

Trong công tác giao đất, UBND Thành phố đã ban hành quy trình “về trình tự thủ tục giao đất cho các hộ gia đình làm kinh tế và đất giãn dân nông thôn”, theo Quyết định số 6163/QĐ-UB ngày 29/11/1988.

Nhằm tăng cường công tác quản lý đất đai, Thành phố đã có Kế hoạch số 886/KH-UB ngày 11/5/1992 về việc “thực hiện một số biện pháp cấp bách ngăn chặn việc giao đất, mua bán, chuyển nhượng và SĐĐ trái phép” (theo chỉ đạo tại Chỉ thị 77/CT-HĐBT); Quyết định số 655/QĐ-UB ngày 11/02/1993 của UBND thành phố “quy định tạm thời xử lý các trường hợp vi phạm chế độ quản lý SĐĐ”; Chỉ thị số 27 /CT-UB ngày 08/6/1994 “về ngăn chặn, xử lý kịp thời các vi phạm về quản lý SĐĐ”... Nhìn chung, đây là giai đoạn các chính sách về đất đai đang trong giai đoạn chuyển biến giữa cơ chế kế hoạch hoá tập trung và cơ chế KTTT, theo chủ trương đổi mới của Đảng. Quan điểm: “Hãy tự cứu lấy mình trước khi trời cứu” đã dẫn tới thực trạng các văn bản không theo kịp với yêu cầu của thực tiễn, phần lớn các văn bản chỉ được ban hành để xử lý những vấn đề cụ thể đã diễn ra trong quan hệ đất đai trong xã hội. Vì vậy, hiệu quả QLNN rất thấp và mang nặng tính hình thức. Những văn bản nêu trên được ban hành chủ yếu nhằm ngăn chặn tình trạng “bung ra” của LLSX, các vi phạm pháp luật đất đai diễn ra khá phức tạp, cùng với hiện tượng “sốt đất” diễn ra lần đầu tiên thời gian 1991 - 1993 ở Hà Nội và một số địa phương khác ở nước ta.

+ *Giai đoạn từ năm 1993-2003*: Là giai đoạn QLNN về đất đai có những chuyển biến quan trọng, Hiến pháp năm 1992 đã quy định QSDĐ được phép chuyển nhượng, Nhà nước đã 2 lần sửa đổi bổ sung Luật đất đai vào các năm 1998 và 2001. Giai đoạn này cũng bộc lộ những bất cập trong của Đảng, Nhà nước và Thành phố trong việc xây dựng hành lang pháp lý điều chỉnh quan hệ quản lý SDD trong thời kỳ đẩy mạnh CNH - HĐH đất nước, trong điều kiện phát triển của KTTT, với hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá. Theo thống kê chỉ từ năm 1988 - 1998 Thành phố đã ban hành 107 văn bản có liên quan tới lĩnh vực quản lý đất đai, nhà cửa, trong đó từ năm 1993 – 1998 số văn bản đã chiếm 70,1%. Tại thời điểm năm 1999 khi tiến hành rà soát văn bản, đã thống kê được 55,1% văn bản hết hiệu lực thi hành, 18,7% số văn bản cần phải điều chỉnh bổ sung và 26,2% văn bản còn hiệu lực thi hành. Tính từ 01/01/1997 đến 30/06/2002 HĐND và UBND Thành phố đã ban hành 74 văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ đất đai nhà cửa, trong đó có 08 văn bản hết hiệu lực thi hành, 17 văn bản cần chỉnh sửa bổ sung, 52 văn bản còn hiệu lực thi hành. Các sở ngành của Thành phố cũng đã ban hành 55 văn bản, trong đó có 25 văn bản còn hiệu lực thi hành và 22 văn bản hết hiệu lực, 8 văn bản phải chỉnh sửa bổ sung (nguồn: Báo cáo tháng 1/2000 và báo cáo số 6755/ĐCND-CS ngày 11/11/2002 của Sở địa chính nhà đất thành phố Hà Nội). Trong đó nổi bật ở một số lĩnh vực chủ yếu, cụ thể như sau:

- Đăng ký đất đai và cấp GCN QSDĐ: UBND Thành phố đã ban hành văn bản số 55/CV-UB ngày 13/01/1994 và Quyết định số 1615/QĐ-UB ngày 12/6/1995 “về việc hướng dẫn thực hiện Nghị định số 64/CP của Chính phủ về cấp GCN QSDĐ nông nghiệp ổn định lâu dài cho nông dân trên địa bàn Thành phố”. Thành phố Hà Nội chỉ đạo không tiến hành giao đất nông nghiệp ổn định lâu dài cho các hộ gia đình nằm trong vùng quy hoạch phát triển đô thị giai đoạn 1995 – 2010 (diện tích 6.300ha). Đến năm 2002, về cơ bản Hà Nội đã hoàn thành công tác giao đất và cấp GCN QSDĐ nông nghiệp tại các huyện ngoại thành.

- Thực hiện Nghị định số 60/CP ngày 5/7/1994 và Nghị định số 45/CP của Chính phủ về công tác cấp GCN QSDĐ ở và quyền sử hữu nhà ở tại đô thị, từ năm 1997. UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 3564/QĐ-UB và

sau này là các Quyết định số 69/1999/QĐ-UB ngày 18/8/1999; Quyết định số 23/2005/QĐ-UB ngày 18/2/2005; Quyết định số 111/2005/QĐ-UB ngày 27/7/2005 về cấp GCN QSDĐ ở đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội. UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 65/2001/QĐ-UB ngày 28/8/2001 “Về cấp GCN QSDĐ ao và vườn liền kề khu vực dân cư nông thôn trên địa bàn Thành phố”.

UBND Thành phố cũng đã có Quyết định số 1145/2002/QĐ-UB ngày 01/3/2002; Quyết định 4215/2002/QĐ-UB ngày 17/6/2002 uỷ quyền cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở cho các quận, huyện thuộc Thành phố – Sau khi ban hành các văn bản này, công tác cấp GCN QSDĐ ở đô thị đã có những bước chuyển biến mạnh mẽ, đến cuối năm 2005, thành phố Hà Nội báo cáo đã hoàn thành cơ bản công tác này, đạt tỷ lệ trên 90% các trường hợp phải xét cấp GCN.

\* Trong lĩnh vực bán nhà ở thuộc SHNN cho các hộ gia đình, cá nhân đang quản lý, sử dụng theo Nghị định số 61/CP ngày 5/7/1994 của Chính phủ về mua bán và kinh doanh nhà ở, UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 2638/QĐ/UB ngày 04/8/1996 quy định quy trình bán nhà thuộc SHNN cho người đang thuê. Ngày 14/7/1999 UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 57/1999/QĐ-UB thay thế Quyết định số 2638/QĐ-UB. Riêng giai đoạn từ 2005 đến đầu năm 2007, UBND thành phố đã ban hành 4 Quyết định thay thế nhau để triển khai cấp GCN nhà ở thuộc SHNN, nhà ở do các cơ quan tự quản. Nhìn chung công tác bán nhà và cấp GCN theo Nghị định 61/CP trên địa bàn Hà Nội được triển khai rất lúng túng, người sử dụng nhà ở đất ở thuộc SHNN chưa yên tâm, các quyền của NSDD theo quy định của pháp luật chưa được thực hiện đầy đủ. Tuy nhiên nguồn thu ngân sách Nhà nước mỗi năm cũng đã tăng lên hàng trăm tỷ VNĐ.

+ Về xác định giá đất: Luật đất đai năm 1993 đã quy định cụ thể tại Điều 79 – NSDD có nghĩa vụ nộp tiền SDĐ khi được giao đất theo quy định của pháp luật, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 87/NĐ-CP ngày 17/8/1994 quy định khung giá các loại đất. UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 2951/QĐ-UB ngày 8/11/1994 quy định về khung giá các loại đất trên địa bàn Thành phố Hà Nội. Ngày 12/9/1997 UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 3519/QĐ-UB thay thế cho Quyết định số 2951/QĐ-UB; Các văn bản quy định về giá đất của Thành phố mang nặng tính hình thức,

không phù hợp với thực tế, ảnh hưởng lớn tới quyền lợi kinh tế của Nhà nước và tạo kẽ hở cho đầu cơ, tham nhũng về đất đai.

+ Về chính sách đền bù GPMB: là lĩnh vực Thành phố ban hành nhiều văn bản nhất, thể hiện sự lúng túng, thiếu đồng bộ và năng lực quản lý yếu trong chỉ đạo điều hành. Trên cơ sở quy định Luật và Nghị định số 90/NĐ-CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ “Quy định về đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”, UBND thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 3455/QĐ-UB ngày 20/9/1995 “Quy định thực hiện Nghị định số 90/NĐ-CP của Chính phủ trên địa bàn thành phố Hà Nội”; Quyết định số 3528/QĐ-UB ngày 16/9/1997 thay thế cho Quyết định số 3455/QĐ-UB. Ngày 24/4/1998, Chính phủ ban hành Nghị định số 22/NĐ-CP “Về đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng” (thay thế cho Nghị định số 90/NĐ-CP), UBND Thành phố ban hành Quyết định số 20/QĐ-UB ngày 30/6/1998 “Hướng dẫn thi hành Nghị định số 22/NĐ-CP của Chính phủ trên địa bàn Thành phố” (thay thế cho Quyết định 3528 QĐ-UB); UBND Thành phố cũng đã có Quyết định số 88/2000/QĐ-UB ngày 31/10/2000 “Thành lập Ban chỉ đạo GPMB Thành phố nhằm đáp ứng yêu cầu của ĐTH”. Ngày 13/7/2000 Thành ủy Hà Nội đã có Nghị quyết 20/NQ-TU chuyên về công tác GPMB khi Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội Thủ đô. HĐND Thành phố cũng đã ban hành Nghị quyết số 09/NĐ-HĐND ngày 17/9/2001 coi công tác GPMB là nhiệm vụ trọng tâm của Thành phố giai đoạn 2000 - 2005. UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 72/2001 ngày 17/9/2001 “quy định về trình tự tổ chức thực hiện công tác bồi thường thiệt hại tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn Thành phố”.

+ Về giao đất, thu hồi đất, xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý SDD: Trên cơ sở quy định của Luật và các Nghị định của Chính phủ, UBND Thành phố ban hành Quyết định số 68/1999/QĐ-UB ngày 18/8/1999 “quy định về trình tự, thủ tục để được giao đất, cho thuê đất trên địa bàn Thành phố”. Ngày 17/9/1998 UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 36/QĐ-UB quy định về việc giao đất làm nhà ở giãn dân cho các hộ gia đình tại khu vực nông thôn. Để xử lý các vi phạm pháp luật của NSDD (bao gồm tổ chức, hộ gia đình, cá

nhân...) nhằm tăng cường công tác QLNN về đất đai. UBND thành phố đã ban hành Chỉ thị số 15/CT-UB ngày 24/4/2001 "về tăng cường công tác QLNN về đất đai, kiên quyết xử lý thu hồi đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai trên địa bàn thành phố", Chỉ thị số 16/CT-UB ngày 8/4/2002 "về tổ chức thực hiện kháng nghị 01/KSTC ngày 14/01/2002 của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao"; Chỉ thị số 17/2002/CT-UB ngày 09/04/2002 "về một số biện pháp tăng cường quản lý đất đai ngăn chặn, xử lý mua bán, chuyển nhượng, chuyển đổi mục đích SDD nông nghiệp, lâm nghiệp trái pháp luật"; UBND Thành phố cũng đã ban hành Quyết định số 04/2002/QĐ-UB ngày 15/01/2002 "về quy chế xử lý, thu hồi đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân vi phạm pháp luật đất đai trên địa bàn Thành phố"... Nhìn chung các văn bản được ban hành trong lĩnh vực này thủ tục rườm rà, kéo dài thời gian, kỹ thuật lập pháp và hiệu quả pháp lý rất thấp.

Trong lĩnh vực quản lý đất đai phát triển nhà ở đô thị, UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 123/2001/QĐ-UB ngày 06/12/2001 "quy định những nguyên tắc về quản lý đầu tư các khu đô thị mới, cải tạo, sửa chữa nhà ở trên địa bàn Thành phố". UBND Thành phố cũng đã ban hành Quyết định số 63/2002/QĐ-UB "quy định tạm thời về đấu giá QSDĐ để tạo vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trên địa bàn Thành phố". Các văn bản do UBND Thành phố ban hành hoặc giao cho các sở ngành của Thành phố ban hành vào giai đoạn 1993-2003 nhằm cụ thể hoá các quy định của pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai ở Thành phố. Nội dung các văn bản đã thể hiện được trách nhiệm của chính quyền Thành phố trong triển khai thực hiện nhiệm vụ QLNN về đất đai ở địa phương. Tuy nhiên, nó cũng cho thấy sự bị động, lúng túng và năng lực chỉ đạo quản lý điều hành yếu của chính quyền Thành phố trước tác động của KTTT. Chỉ trong một giai đoạn 10 năm, từ Trung ương đến địa phương đã phải ban hành rất nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh quan hệ đất đai, thậm trí có những văn bản của Thành phố có nội dung trái ngược nhau (Quyết định 6163 và Quyết định 123; Quyết định 69/1999 và Chỉ thị 17/2002...), cho thấy rõ vai trò QLNN về đất đai của Thành phố còn rất hạn chế.

+ *Giai đoạn từ năm 2004-2006:*

Sau những diễn biến phức tạp của “đợt sốt đất” từ năm 2001-2003, Luật đất đai năm 2003 được Quốc hội khoá XI thông qua ngày 26/11/2003, có hiệu lực từ ngày 01/07/2004. UBND Thành phố đã có Chỉ thị số 16/2004/CT-

UB ngày 05/05/2004 về việc “Triển khai Luật đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội”. Sau Chỉ thị 16/CT-UB, UBND Thành phố đã ban hành hàng loạt các văn bản pháp quy để triển khai các nhiệm vụ quản lý của Nhà nước về đất đai trên địa bàn. Cụ thể, căn cứ Nghị định số 181/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai; Nghị định 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất; Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004/QĐ-UB về thu tiền SDD. UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 199/2004/QĐ-UB ngày 29/12/2004 về việc “ban hành khung giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội...”; “Quyết định số 26/2005/QĐ-UB ngày 18/12/2005 “về việc ban hành quy định về bồi thường hỗ trợ tái định cư thực hiện Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2006 của Chính phủ khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội”; Quyết định số 38/2005/QĐ-UB ngày 29/03/2005 “về việc ban hành quy trình bán nhà ở thuộc SHNN cho người đang thuê sử dụng...trên địa bàn Thành phố”; Quyết định số 23/2005/QĐ-UB ngày 18/02/2005 “về việc ban hành quy định về cấp GCN QSDĐ ở trên địa bàn thành phố Hà Nội”; Quyết định số 111/2005/QĐ-UB ngày 27/07/2005 “về việc sửa đổi bổ sung một số điều khoản của quy định ban hành kèm theo quyết định số 23/2005/QĐ-UB ngày 18/02/2005...”; Quyết định số 213/2005/QĐ-UB ngày 8/12/2005 “về việc bổ sung một số điều khoản của Quyết định số 23/2005/QĐ-UB ngày 18/02/2005...”; Quyết định số 48/2006/QĐ-UB ngày 11/04/2006 “ban hành quy định về phân cấp thẩm quyền lập, thẩm định, phê duyệt nhiệm vụ đồ án quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị và quy hoạch xây dựng địa điểm dân cư nông thôn trên địa bàn thành phố Hà Nội”... Kể cả sau khi có Luật đất đai năm 2003, các văn bản pháp quy của thành phố Hà Nội ban hành vẫn mang tính chất chấp vá, chạy theo sự vụ, và thiếu ổn định, chưa chủ động điều chỉnh các quan hệ đất đai trong điều kiện nền KTTT, chưa phù hợp với quá trình ĐTH mạnh như hiện nay.

Kết quả rà soát văn bản cho thấy giai đoạn từ 1993-2003 là thời kỳ ban hành nhiều văn bản nhất: 130 văn bản. Đặc biệt loại văn bản được ban hành với số lượng lớn nhất (chúng tỏ phải sửa đổi, thay thế nhiều nhất) là văn bản thuộc lĩnh vực tài chính đất: giá đất, quy định mức giá đền bù GPMB. lệ phí

cấp GCN, lệ phí địa chính, trước bạ đất, thu tiền SDD, thu tiền thuê đất... Tuy nhiên, với việc ban hành rất nhiều văn bản của UBND Thành phố cho thấy hạn chế, yếu kém về vai trò QLNN về đất đai của Thành phố, vấn đề có tác động ảnh hưởng phức tạp đến tình hình phát triển toàn diện của Thành phố.

*2.2.1.2: Chỉ đạo xây dựng hệ thống hồ sơ tài liệu đất đai, hệ thống thông tin đất đai, hệ thống dịch vụ đất đai làm cơ sở thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với đất đai và đáp ứng các yêu cầu của các đối tượng sử dụng đất*

#### **+ Lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính**

Thực hiện Chỉ thị 364 ngày 06/11/1991 của HĐBT. UBND thành phố Hà Nội đã triển khai và hoàn thành phân định cắm mốc ĐGHC cho 9 quận huyện và 220 xã phường thị trấn vào năm 1995. Do quá trình ĐTH, Chính phủ đã có Nghị định thành lập thêm các quận Tây Hồ vào năm 1996; Cầu Giấy, Thanh Xuân vào năm 1997; Hoàng Mai, Long Biên vào năm 2004. Vì vậy, Thành phố đã phải tiến hành điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện hồ sơ ĐGHC cho các đơn vị hành chính mới. Đến thời điểm hiện nay, toàn Thành phố có 14 quận, huyện và 232 xã, phường, thị trấn, các đơn vị hành chính đều đã được xây dựng đầy đủ hồ sơ ĐGHC và cắm các mốc ĐGHC. Nhìn chung, sau khi thực hiện Chỉ thị 364/CT đến nay, trên địa bàn thành phố Hà Nội không còn tình trạng tranh chấp QSDĐ liên quan đến ĐGHC giữa các đơn vị hành chính. Tuy nhiên do tính chất đặc thù của đô thị đang trong quá trình ĐTH mạnh, có nhiều thửa đất hoặc nhiều đơn vị sử dụng nằm trên 2 hoặc 3 đơn vị hành chính.

#### **+ Triển khai điều tra, khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính**

Công tác đo đạc lập bản đồ Địa chính ở Hà Nội được triển khai từ năm 1992, khu vực nội thành được tiến hành đo đạc ở tỷ lệ 1/500; khu vực ngoại thành đo đạc ở tỷ lệ 1/500 (đối với khu dân cư) và 1/1000 (đối với các loại đất khác). Đến hết năm 1995 Sở Quản lý Ruộng đất đã tổ chức lập xong lưới khống chế và đo đạc bản đồ Địa chính cơ sở khu vực ngoại thành Hà Nội cho các huyện: Gia Lâm, Đông Anh, Sóc Sơn, Từ Liêm, Thanh Trì. Sở Nhà đất Hà Nội tổ chức thực hiện công tác lập lưới Địa chính cơ sở, lưới Địa chính I; Địa chính II phục vụ đo vẽ bản đồ khu vực 1 nội thành Hà Nội.

Giai đoạn từ năm 1995 – 2000, Sở Địa chính Hà Nội (sau này là Sở Địa chính Nhà đất thành phố) tổ chức thực hiện công tác đo đạc bản đồ Địa chính

của một số khu vực còn lại ở vùng ngoại thành (Sóc Sơn, Đông Anh, Gia Lâm), đo đạc bản đồ Địa chính cơ sở cho toàn bộ khu vực nội thành (bao gồm 21 phường thuộc các quận Hai Bà Trưng, Đống Đa...) – Đến hết năm 2006, khu vực ngoại thành đã được đầu tư 22 tỷ đồng (VNĐ) để đo đạc bản đồ với diện tích 85.392 ha – Tỷ lệ 1/500 cho đất thổ cư – diện tích 5.233,9 ha; tỉ lệ 1/1000 là 44.871,1 ha và tỉ lệ 1/2000 là 22.265,1ha cho đất thổ canh; tỉ lệ 1/5000 là 13.021,9ha cho đất lâm nghiệp (riêng đất thổ cư ở huyện Sóc Sơn, 6 xã huyện Gia Lâm và 2 phường thuộc quận Cầu Giấy được đo đạc ở tỉ lệ 1/1000); toàn bộ bản đồ Địa chính vùng ngoại thành là bản đồ giấy [104].

Ở khu vực nội thành, sản phẩm bản đồ địa chính cơ sở là bản đồ tỉ lệ 1/200, trong đó 1/2 là dạng bản đồ giấy, 1/2 là dạng bản đồ số nhưng chưa được chuẩn hoá.

Về khối lượng, toàn bộ 228 xã, phường, thị trấn của 12 quận huyện trên địa bàn Thành phố (tính đến thời điểm hết năm 2001) đã được đo vẽ phủ trùm bởi 1 hệ thống bản đồ Địa chính cơ sở. Diện tích đo vẽ là 87.080,73 ha trên 92.097,45 ha diện tích đất tự nhiên bằng 94,5% (phần diện tích còn lại thuộc các lòng sông, hồ như sông Hồng, sông Đuống, Hồ Tây)[104].

**Biểu 2.3. Tổng hợp kết quả đo vẽ bản đồ Địa chính cơ sở ở thành phố Hà Nội**

Tỷ lệ bản đồ	Số lượng mảnh bản đồ Địa chính (mảnh)	Diện tích đo vẽ (ha)
1/200	3.208	4.499,0
1/500	3.603	12.123,37
1/1000	3.164	44.170,19
1/2000	440	21.538,87
1/5000	33	4.699,3
<b>Tổng</b>	<b>10.448</b>	<b>87.080,73</b>

*Nguồn: Báo cáo của Sở Địa chính – Nhà đất Thành phố Hà Nội – năm 2002*

Từ năm 1998 - 2006, theo báo cáo của Sở Địa chính – Nhà đất, có tới 79,5% số GCN QSDĐ được cấp sử dụng tài liệu bản đồ Địa chính chính quy. Thực tế có tới trên 70% số thửa trên bản đồ 1/1000, 1/500 vùng ngoại thành và trên 50% số thửa trên bản đồ 1/200 vùng nội thành có sai số vượt quy phạm cả



về hình thể và diện tích. Sở Địa chính Nhà đất (nay là Sở TNMT&NĐ) khi bàn giao tài liệu cho các đơn vị cơ sở sử dụng (vào năm 1997) đã cho in ở khung dưới bản đồ dùng chữ: Bản đồ này được sử dụng để làm căn cứ cấp GCN QSDĐ. Trong GCN QSDĐ ở và QSHN ở do Thành phố cấp (trước năm 2002) và các quận, huyện cấp (sau năm 2002) đều in dòng chữ: Sơ đồ thửa đất sẽ được chỉnh lý khi có bản đồ Địa chính chính quy.

Trên thực tế, do nhận thức pháp luật, trước đây, một số cơ quan Tư pháp đã tiến hành xử lý hành vi của cán bộ Địa chính xã, huyện do sử dụng bản đồ 299/CT-TTg vào việc xác nhận mua bán, chuyển QSDĐ, (do tài liệu này được xây dựng vào năm 1986 không được kiểm tra nghiệm thu, các trường hợp vi phạm SĐĐ chưa được xử lý nhưng cũng được đo vẽ theo hiện trạng, vì vậy không được coi là hồ sơ Địa chính hợp lệ theo nội dung Công văn số 647/CV-TCĐC của Tổng cục Địa chính). Tuy nhiên khi tiến hành cấp GCN QSDĐ ở đô thị, Sở Địa chính Nhà đất có Công văn số 1217/SĐC-NĐ-ĐKTK ngày 13/4/2000 xác định tài liệu này là hồ sơ Địa chính hợp lệ (trong khi có hàng nghìn GCN do Sở trình Thành phố cấp vẫn theo nội dung quy định của Nghị định số 45/CP của Chính phủ, coi tài liệu Địa chính năm 1986 chỉ là tài liệu tham khảo về thời điểm SĐĐ, diện tích, loại đất... khi cấp GCN); Chính những nội dung chỉ đạo không thống nhất như vậy đã để lại hậu quả rất phức tạp cho công tác quản lý: hàng nghìn trường hợp khiếu nại về nghĩa vụ tài chính, về diện tích đất được cấp, về chính sách đền bù GPMB. Đến nay chưa có quan điểm chỉ đạo rõ ràng của UBND Thành phố và của Bộ Tài nguyên và Môi trường về giá trị pháp lý của tài liệu Địa chính không chính quy trên địa bàn thành phố Hà Nội.

#### **+ Kiểm kê, thống kê đất đai**

Từ năm 1983, ở vùng ngoại thành, Sở quản lý ruộng đất là cơ quan tham mưu giúp UBND Thành phố triển khai công tác kiểm kê đất đai. Ở các quận nội thành, từ năm 1995 khi Sở Địa chính-Nhà đất thành phố được thành lập, các quận, huyện có Phòng Địa chính-Nhà đất, công tác này mới được tiến hành vào ngày 15 tháng 10 hàng năm. Chất lượng của việc kiểm kê đất đai chưa cao, phần lớn là báo cáo ước lượng hoặc sử dụng số liệu thống kê cũ không được chỉnh lý biến động. Công tác kiểm kê toàn diện về đất đai và xây dựng bản đồ hiện trạng SĐĐ được tiến hành 5 năm 1 lần: vào các năm 1995, 2000 và 2005. Đợt kiểm kê đất đai năm 2005 được tiến hành trên cơ sở của

Luật đất đai năm 2003 và Chỉ thị số 28/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc kiểm kê đất đai năm 2005. UBND thành phố Hà Nội đã có kế hoạch số 64/KH-UB ngày 22/9/2004 và Quyết định số 8269/QĐ-UB ngày 26/11/2004 để triển khai cụ thể trên địa bàn Thành phố.

Kết quả kiểm kê đất đai năm 2005 của thành phố Hà Nội như sau:

Tổng diện tích tự nhiên: 92 108,49ha

\* Các nhóm đất chính gồm:

- Nhóm đất nông nghiệp 47.025,15 ha chiếm 51,05%
- Nhóm đất phi nông nghiệp 43.004,51 ha chiếm 46,69%
- Nhóm đất chưa sử dụng 2.078,83 ha chiếm 2,26%

\* Các đối tượng SDD bao gồm:

Đối tượng SDD là các cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư, tổ chức trong nước, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài)

- Hộ gia đình cá nhân: 49.215,89 ha chiếm 53,43%
- Tổ chức trong nước: 27.801,44 ha chiếm 30,18%
- Tổ chức cá nhân nước ngoài: 697,67 ha
- Cộng đồng dân cư: 77,66 ha

Tổng: 78.674,65 ha chiếm 85,41%

\* Các đối tượng được giao quản lý đất:

(Là tổ chức trong nước, cộng đồng dân cư, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài được Nhà nước giao đất để quản lý)

- UBND cấp xã 8.197,31 ha
- Tổ chức khác 4.988,91 ha
- Tổ chức phát triển quỹ đất 265,61 ha

Tổng 13.433,84 ha chiếm 14,59% diện tích tự nhiên

Kết quả kiểm kê đất đai năm 2005 cho thấy tốc độ ĐTH nhanh của Hà Nội: diện tích đất lúa giảm 3.676,98 ha, trong đó có 598,34 ha được chuyển sang xây dựng các khu đô thị; 1.873,82ha được chuyển sang xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp, đất xây dựng khu công nghiệp... Đất chưa sử dụng giảm 841,47ha do được khai thác, cải tạo đưa vào sử dụng ở các mục đích khác nhau [100].

Diện tích đất tự nhiên của Hà Nội năm 2005 tăng hơn năm 2000 là 44,43ha, biến động tăng do kiểm kê đất đai năm 2000 sai và do chất lượng của bản đồ Địa chính kém.

### + Công tác kê khai, đăng ký đất đai và cấp GCN QSDĐ

Kết quả đăng hộ thời kỳ trước năm 1960 cho thấy đến T1/1954 thành phố Hà Nội có tổng diện tích 1.220 ha, trong đó đất tư nhân 210,3 ha chiếm 19%, đất cơ quan nhà nước sử dụng 130,8 ha chiếm 15%, đất công cho tư nhân thuê chiếm 2%. Giai đoạn 1954 – 1960, Thành phố đã chỉ đạo kê khai đăng ký nhà đất để đưa vào quản lý, tổng số nhà được kê khai giai đoạn này là 13.895 biển số nhà. Giai đoạn từ năm 1960 – 1986: ở khu vực nội thành việc kê khai mới chỉ tập trung vào các đối tượng thuộc thành phần tư sản phải cải tạo, khoảng 3800 ngôi nhà. Ngày 01/4/1984 Thành phố triển khai thực hiện quyết định 826/QĐ-UB “về thể lệ đăng ký và cấp sổ chứng nhận SHN thuộc sở hữu tư nhân, nhà của các cơ quan xí nghiệp, của HTX tư quản và nhà của các tổ chức xã hội trong thành phố”. Thành quả của công tác này là Sổ Nhà đất thành phố hoàn thiện được 17 quyển sổ đăng bộ cho 20.000 số nhà. Công tác kê khai đăng ký theo quy định của Chỉ thị 299/CT-TTg ngày 10/11/1980 của Thủ tướng Chính phủ cũng không được thực hiện đầy đủ. Thành quả của công tác này trên địa bàn Hà Nội chỉ còn lại bản đồ giải thửa 299 tỉ lệ 1/1000 khu vực ngoại thành và sổ mục kê ruộng đất, cả hai loại tài liệu không có dấu xác nhận. Phải đến giai đoạn 1995-2005, (khi Sở Địa chính Nhà đất thành phố ra đời), công tác kê khai đăng ký mới được triển khai cùng với công tác cấp GCN QSDĐ cho tất cả các loại đất (thực hiện Nghị định 60/CP; 61/CP và 64/CP của Chính phủ).

#### - Kê khai đăng ký và cấp GCN QSDĐ với đất nông nghiệp:

Do Hà Nội là đô thị đang trong quá trình ĐTH mạnh, những khu vực nằm trong phạm vi quy hoạch phát triển đô thị, Thành phố chỉ đạo không tiến hành cấp GCN QSDĐ nông nghiệp lâu dài cho hộ gia đình. Triển khai thực hiện Nghị định số 64/CP trên địa bàn,

Đến tháng 8 năm 2001 đã giao và cấp GCN QSDĐ nông nghiệp ổn định lâu dài cho 164.622 hộ thuộc 118 xã, chiếm 84,54% tổng số hộ, với diện tích 28.371,6 ha chiếm 83,79% diện tích đất nông nghiệp. Quỹ đất nông nghiệp được xác định giao ổn định lâu dài có mức đất bình quân diện tích khá thấp – cụ thể bình quân chỉ đạt 458m<sup>2</sup>/người, thấp nhất là ở các xã Kim Lan (huyện Gia Lâm), xã Thượng Cát (huyện Từ Liêm) có mức giao bình quân dưới 200m<sup>2</sup>/người [104].

**Biểu 2.4. Kết quả giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp ở thành phố Hà Nội (Theo Nghị định 64/CP)**

Đơn vị	Chỉ tiêu	Số hộ phải cấp GCN (hộ)	Diện tích đất NN phải cấp (ha)	Kết quả thực hiện			
				Số lượng hộ được cấp (hộ)	Tỷ lệ số hộ được cấp (%)	Diện tích được cấp GCN (ha)	Tỷ lệ diện tích được cấp GCN (%)
Sóc Sơn		43.859	11.138,56	40.062	91,35	10.196,31	91,54
Đông Anh		51.662	8.322,49	41.803	80,92	6.746,75	81,07
Gia Lâm		42.287	6.623,4	35.063	82,91	3.582,86	84,3
Thanh Trì		32.193	4.445,26	25.059	81,00	3.087,4	73,0
Từ Liêm		24.712	3.330,24	22.635	91,57	2.759,17	82,85
Toàn TP		194.719	33.859,95	164.622	84,54	28.371,61	83,79

*Nguồn: Báo cáo tổng kết của Sở Địa chính – Nhà đất thành phố Hà Nội – năm 2002*

Thời gian tiến hành thực hiện Nghị định 64/CP của Chính phủ diễn ra từ 1995 đến hết 2001 (6 năm) là quá dài, chủ yếu do khâu chỉ đạo điều hành cụ thể của chính quyền cơ sở. Nhiều xã đã xem việc triển khai cấp GCN như là một đợt để phân chia lại đất đai, làm phát sinh khiếu kiện. Mặt khác còn do quy hoạch tổng mặt bằng của Thành phố được Hội đồng Bộ trưởng phê duyệt năm 1992 đã có nhiều điểm không phù hợp, cần điều chỉnh; quy trình thực hiện quá rườm rà. Một lý do khác là hồ sơ tài liệu được lưu trữ: bản đồ, sổ mục kê... lạc hậu (do không kịp thời cập nhật biến động) và rách nát hoặc mất mát, ảnh hưởng rất lớn đến công tác cấp GCN cho từng hộ gia đình.

*- Kê khai đăng ký cấp GCN QSDĐ ở đô thị theo Nghị định số 60/CP của Chính phủ.*

Do đất ở, nhà ở là quyền lợi cơ bản, thiết thực, nhu cầu thiết yếu không thể thiếu của mỗi người dân, vì thế việc triển khai đăng ký cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở tại đô thị được Thành phố chỉ đạo tiến hành khá tập trung. UBND thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 3564/QĐ-UB ngày 16/9/1997 triển khai thực hiện Nghị định số 60/CP của Chính phủ (tròn 3 năm sau ngày Chính phủ ban hành nghị định) “về việc kê khai đăng ký nhà ở, đất ở và cấp GCN QSDĐ ở đô thị Hà Nội”. Từ năm 1994 – 1997, UBND Thành phố chỉ

đạo triển khai điểm ở 3 phường thuộc 3 quận: Ba Đình, Đống Đa và Hai Bà Trưng. Đến năm 1998 mới triển khai đồng loạt trên địa bàn toàn Thành phố, trong đó năm 1998 tập trung cho công tác kê khai đăng ký.

**Biểu 2.5. Kết quả kê khai, đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Nghị định số 60/CP ở thành phố Hà Nội (Thời điểm năm 1998)**

TT	Tên quận (huyện)	Tổng số phường, thị trấn	Diện tích đất phải cấp CN (ha)	Số thửa đất kê khai đăng ký	Số hộ gia đình, cá nhân SDĐ ở kê khai, đăng ký
1	Ba Đình	12	1.437,28	49.300	18.011
2	Hoàn Kiếm	18	528,76	7.200	5.593
3	Hai Bà Trưng	25	1.449,66	76.900	47.548
4	Đống Đa	21	1.021,52	59.500	33.000
5	Cầu Giấy	7	1.040,03	16.500	16.924
6	Tây Hồ	8	609,54	38.800	18.146
7	Thanh Xuân	11	913,11	46.600	17.844
8	Sóc Sơn	1	70,2	2.500	680
9	Đông Anh	1	378	10.600	2.445
10	Từ Liêm	1	216	8.000	2.840
11	Thanh Trì	1	141,42	7.000	1.950
12	Gia Lâm	4	641,1	18.600	9.323
<b>Tổng</b>	<b>12</b>	<b>110</b>	<b>8.446,32</b>	<b>341.500</b>	<b>191.304</b>

*Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác của Sở Địa chính – Nhà đất thành phố Hà Nội – năm 1999*

Theo quy định của Chính phủ, thời gian để tiến hành công tác cấp GCN QSDĐ ở đô thị trên địa bàn cả nước phải hoàn thành trong năm 1999. Thực tế, đến hết năm 2005, Thành phố mới báo cáo hoàn thành về cơ bản công tác cấp GCN QSDĐ ở tại đô thị. Những trường hợp không đủ điều kiện xem xét cấp GCN QSDĐ, UBND các cấp lập danh sách quản lý. UBND Thành phố cũng đã phối hợp với Bộ Quốc phòng theo chỉ đạo của Chính phủ để cấp GCN QSDĐ ở cho các cán bộ công nhân viên Quốc phòng (nhà ở quân đội) trên địa bàn Thành phố. Theo số liệu thống kê, tại thời điểm năm 1999, tổng số đối

tượng có nhà ở do quân đội cấp, cần xét cấp GCN QSDĐ là 17.000 hộ. Do quá trình xét duyệt, có sự phát sinh về số lượng hồ sơ của NSDD, năm 2005 rà soát tổng hợp lại, tổng số trường hợp kê khai, đăng ký là 267.878, tăng so với thời điểm thống kê ban đầu năm 1998 là 140%; số lượng hồ sơ đã được cấp GCN QSDĐ là: 206.686 hộ, đạt 77,1% số hồ sơ cần xét cấp GCN QSDĐ.

**Biểu 2.6. Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở đô thị Hà Nội**

(Đơn vị tính: hồ sơ)

STT	Tên quận, huyện	Tổng số hồ sơ kê khai (kể cả phát sinh)	Số hồ sơ đã cấp GCN	Hồ sơ chưa đủ điều kiện xét cấp GCN
1	Hoàn Kiếm	14.424	6.278	8.146
2	Hai Bà Trưng	35.324	28.441	6.883
3	Ba Đình	21.667	19.206	2.461
4	Đống Đa	40.720	33.020	7.700
5	Tây Hồ	22.976	18.272	4.695
6	Cầu Giấy	18.231	17.805	426
7	Thanh Xuân	18.071	15.621	2.450
8	Long Biên	24.333	15.158	9.175
9	Hoàng Mai	38.344	23.682	14.662
10	Từ Liêm	3.941	2.862	1.079
11	Gia Lâm	2.245	1.233	1.012
12	Đông Anh	2.592	2.592	0
13	Sóc Sơn	680	671	9
14	Thanh Trì	4.339	3.939	400
15	Quân Đội	20.000	17.306	2.694
<b>Tổng</b>	<b>15</b>	<b>267.878</b>	<b>206.686</b>	<b>61.192</b>

*Nguồn: Báo cáo tổng kết của Sở TNMT & ND thành phố Hà Nội – năm 2005;  
báo cáo của UBND thành phố Hà Nội năm 2005*

Có thể nói, từ khi cơ bản hoàn thành công tác cấp GCN, QSDĐ ở tại đô thị đa số các trường hợp chuyển nhượng BĐS trên thị trường đã được quản lý chặt chẽ, cơ bản chấm dứt thị trường ngầm buôn bán BĐS ở Hà Nội. Tuy nhiên do thời gian tiến hành rất dài, chính sách thay đổi liên tục, vì vậy đã để lại một số hậu quả rất phức tạp, đặc biệt là vấn đề khiếu nại của công dân do

chính sách về giá và tiền sử dụng đất của từng giai đoạn có sự khác nhau, dẫn đến thiếu công bằng trong xã hội.

- *Kê khai đăng ký và cấp GCN QSDĐ ở nông thôn:*

Tiến độ triển khai ở Hà Nội rất chậm và chưa có quy trình cụ thể, đến năm 2001 Thành phố ban hành Quyết định số 65/2001/QĐ-UB ngày 29/8/2001 về cấp GCN QSD đất ở ao, vườn liền kề khu vực nông thôn. Tính đến thời điểm năm 2005, tổng số hồ sơ kê khai là 212.999, đã cấp được 130.807 GCN đạt tỷ lệ 61,4%. Hiện nay, Thành phố Hà Nội đang tích cực chỉ đạo đẩy nhanh tiến độ để hoàn thành vào năm 2006. Việc cấp GCN QSDĐ ở và vườn liền kề khu vực dân cư nông thôn tiến hành chậm do rất nhiều nguyên nhân – trong đó có nguyên nhân chủ quan là các cấp, các ngành chưa tập trung lực lượng và thời gian cho công tác này. Mặt khác còn có nguyên nhân do tốc độ ĐTH nhanh, tâm lý các cấp chính quyền huyện và xã không thúc đẩy việc cấp GCN đối với những khu vực “nhảy cảm” nằm trong quy hoạch phát triển đô thị.

**Biểu 2.7. Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở khu vực nông thôn thành phố Hà Nội (tính đến năm 2005)**

STT	Tên quận, huyện	Tổng số hồ sơ kê khai	Số hồ sơ đã cấp GCN	Hồ sơ chưa đủ được xem xét
1	Sóc Sơn	52092	32596	19496
2	Từ Liêm	33236	24282	8954
3	Đông Anh	54885	41340	13545
4	Gia Lâm	40786	13689	27097
5	Thanh Trì	32000	18900	13100
	Tổng	212999	130807	82192

*Nguồn: Báo cáo tổng kết của Sở TNMT & ND Hà Nội – năm 2005*

- *Công tác kê khai, đăng ký cấp GCN QSDĐ nhà ở theo Nghị định 61/CP*

Triển khai thực hiện Nghị định 61/NĐ-CP của Chính phủ “về bán nhà ở thuộc SHNN”, UBND thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 2841/QĐ-UB ngày 04/8/1995 “về kiểm tra quỹ nhà chuyên dùng thuộc SHNN”, do các tổ chức hành chính – kinh tế – xã hội trên địa bàn Thành phố thuê của ngành Nhà đất thành phố, hoặc được xây dựng bằng nguồn vốn ngân sách giao do đơn vị tự quản.

**Biểu 2.8. Tình hình sử dụng quỹ nhà đất chuyên dùng**  
(Tổng hợp theo Quyết định 2841/QĐ-UB ngày 04/08/1995)

Loại nhà	Cơ quan Trung ương sử dụng (m <sup>2</sup> )	Cơ quan thuộc thành phố sử dụng (m <sup>2</sup> )	Tổng m <sup>2</sup>
<i>1. Phân loại theo cơ quan quản lý</i>			
- Tự quản	3.604.594	2.485.407	6.909.001
- Nhà đất quản lý cho thuê	230.985	216.578	447.563
<i>2. Phân loại theo tính chất sử dụng</i>			
- Hành chính sự nghiệp	750.190	385.672	1.135.862
- Sản xuất kinh doanh	3.085.389	2.361.313	5.401.702

*Nguồn: Báo cáo của UBND thành phố Hà Nội – năm 2005*

Theo số liệu thống kê năm 1995 Hà Nội có 12,3 triệu m<sup>2</sup> nhà ở, trong đó nhà ở cao tầng 2,3 triệu m<sup>2</sup>, nhà thuộc SHNN 5,15 triệu m<sup>2</sup> (chiếm 41,9%), nhà thuộc sở hữu khác 7,15%. Có 7,5 triệu m<sup>2</sup> nhà ở cần sửa chữa và 0,6 triệu m<sup>2</sup> cần dỡ bỏ xây lại. Trên địa bàn Thành phố còn có 611 ngôi biệt thự, trong đó do Trung ương quản lý là 92; ngành Nhà đất thành phố quản lý là 564, chủ yếu là biệt thự loại 1 (437/611), trong đó 564 biệt thự là nhà ở, 34 biệt thự được dùng làm trụ sở làm việc, 13 biệt thự đan xen cả 2 dạng.

Ngày 14/7/1999 UBND Thành phố ban hành Quyết định số 57/1999/QĐ-UB “về quy trình bán nhà ở thuộc SHNN cho người đang thuê theo Nghị định số 61/CP của Chính phủ”; Quyết định số 38/2005/QĐ-UB ngày 29/03/2005 về việc: "Ban hành quy trình bán nhà ở thuộc SHNN cho người đang ở thuê theo Nghị định 61/CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ trên địa bàn thành phố Hà Nội". Kết quả, năm 1999 Thành phố đã bán được 8.795 căn hộ với diện tích nhà bán 316.353m<sup>2</sup>, thu ngân sách 163,5 tỷ VNĐ, cấp được 9.980 GCN QSHN ở và QSDĐ ở. Năm 2001 bán được 369 tỉ VNĐ và cấp được 9.747 GCN QSHN ở và QSDĐ ở. Năm 2003 bán được 241 tỷ VNĐ, cấp được 7.841 GCN QSHN ở và QSDĐ ở. Năm 2004 tiếp nhận 4.948 hộ nhà tự quản, bán được 12.091 hộ với diện tích 371.604m<sup>2</sup> thu 451,8 tỉ VNĐ và cấp được 11.986 GCN. Đến cuối tháng 12/2005 đã bán được 3.774 hộ với số tiền 130,12 tỉ VNĐ, đồng thời tiếp nhận 3.986 hộ với diện tích 122.515m<sup>2</sup>. Tổng



hợp đến hết năm 2005 cấp được 69.998 GCN QSDĐ ở và QSHN ở theo Nghị định 61/NĐ-CP. Theo kế hoạch chỉ đạo của Chính phủ, đến cuối năm 2006 sẽ hoàn thành công tác tiếp nhận nhà tự quản và bán nhà thuộc SHNN cho người đang thuê. Tuy nhiên thực tế với số lượng hồ sơ còn lại là rất lớn: 70.000 hộ (theo báo cáo của UBND Thành phố trình HĐND Thành phố tháng 12 năm 2006), khả năng hoàn thành là rất khó khăn, đến tháng 10/2006 mới hoàn thành được trên 60% kế hoạch.

*- Công tác đăng ký, kê khai và cấp GCN QSDĐ trụ sở làm việc*

Theo số liệu tổng hợp, vào thời điểm 01/01/1998, các đơn vị cơ quan hành chính sự nghiệp được Nhà nước giao sử dụng 25.740.807m<sup>2</sup> đất (2.574ha) chiếm 75% tổng giá trị tài sản Nhà nước của khu vực hành chính sự nghiệp thuộc Thành phố quản lý. Tuy vậy đến hết năm 2004 mới cấp được 147/1.433 GCN với 223.569,3m<sup>2</sup> đất và 152.856,79m<sup>2</sup> nhà. Nguyên nhân của tình trạng chậm trễ này là do trụ sở của các cơ quan hành chính sự nghiệp được hình thành từ nhiều nguồn gốc khác nhau như: nhà tiếp quản, nhà vắng chủ, nhà thuê của các công ty kinh doanh nhà... Nhiều cơ quan bị thất lạc hồ sơ hoặc thực tế quản lý sử dụng lại sai với hồ sơ gốc. Mặt khác cũng có nhiều cơ quan sử dụng trụ sở làm việc sai mục đích như cho thuê dài hạn dẫn đến khó đòi lại để kê khai quản lý...

*+ Quản lý hoạt động các dịch vụ công về đất*

Thực trạng ở thành phố Hà Nội có một số đơn vị như: Văn phòng Đăng ký nhà và đất; Sàn Giao dịch BĐS... do Thành phố thành lập và trực thuộc Sở TNMT & NĐ để đảm nhiệm thực hiện hoạt động dịch vụ công về đất đai; nhiều tổ chức và cá nhân đã tiến hành hoạt động kinh doanh dịch vụ BĐS dưới các hình thức tổ chức trung tâm giao dịch BĐS, trung tâm dịch vụ nhà đất; trung tâm môi giới tư vấn nhà đất... Theo thống kê vào năm 2003 có khoảng trên 300 văn phòng hoạt động, đến thời điểm đầu năm 2007 số lượng văn phòng hoạt động chỉ còn trên 100. Phần lớn các hoạt động của các tổ chức và cá nhân đều là tự phát không có đăng ký kinh doanh; những người hoạt động trong lĩnh vực đó phần lớn lại không được đào tạo có hệ thống về chuyên môn nghiệp vụ, vì vậy tình trạng chộp giật, lừa đảo trong các giao dịch kinh doanh BĐS diễn ra khá phức tạp. Các hoạt động tư vấn về quy hoạch; về thông tin thị trường BĐS; về đo đạc; về đăng ký BĐS; thị trường vốn vay bằng bảo lãnh, thế chấp QSDĐ... chưa được tổ chức thành hệ

thống và hoạt động độc lập với công tác QLNN. Thực tế, quản lý các quan hệ giao dịch QSDĐ giữa NSDD với nhau và giữa NSDD với các cơ quan Nhà nước đang là vấn đề nổi cộm ở thành phố Hà Nội. Mô hình hoạt động của Văn phòng Đăng ký nhà và đất thuộc sở TNMT&NĐ hoặc thuộc Phòng TN&MT các quận, huyện hiện nay chỉ là hình thức cải cách hành chính nửa vời – “một cửa nhưng có nhiều khoa”. Người dân có nhu cầu giao dịch vẫn phải chờ đợi hoàn thành thủ tục hành chính trong thời gian rất dài và qua rất nhiều cơ quan, làm phát sinh tiêu cực trong xã hội.

*2.2.1.3. Xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thực hiện giao đất, thu hồi đất để phát triển đô thị*

**+ Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**

- *Giai đoạn trước Luật đất đai 1993*: nội dung quy hoạch SDD ở thành phố Hà Nội chưa được triển khai. Nhà nước đã có một số phương án quy hoạch Thủ đô Hà Nội vào một số thời điểm khác nhau, nhưng đều là các phương án quy hoạch xây dựng đô thị. Tháng 12-1991, Quốc hội khoá VIII kỳ họp lần thứ 9 đã có Nghị quyết điều chỉnh ranh giới hành chính Hà Nội – Hà Nội quay trở lại với quy mô trước năm 1978, chuyển lại 7 huyện, thị xã về Hà Tây và Vĩnh Phúc. quy mô đất đai của Hà Nội còn 924km<sup>2</sup>. Ngày 18/4/1992, Hội đồng Bộ trưởng đã ký Quyết định số 132 phê duyệt điều chỉnh qui hoạch Hà Nội đến năm 2010. Theo nội dung văn bản này tổng mặt bằng của Hà Nội được điều chỉnh về phía Nam sông Hồng, dân số nội thị dự kiến là 1,3 triệu dân vào năm 2000 và 1,5 triệu dân vào năm 2010 với chỉ tiêu đất đô thị bình quân 43,7m<sup>2</sup>/người.

- *Giai đoạn từ năm 1998 đến nay*: sau khi Chính phủ có Quyết định số 10/1998/QĐ-TTg ngày 23/01/1998 “về việc phê duyệt định hướng quy hoạch tổng thể phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2010” – thủ đô Hà Nội được xác định là trung tâm vùng trọng điểm kinh tế miền Bắc và đồng bằng sông Hồng. Đô thị Hà Nội được quy hoạch thành những chùm đô thị, vùng thủ đô Hà Nội có bán kính 30 – 50km. Thành phố Hà Nội là đô thị hạt nhân có quy mô vào năm 2020 là 2,5 triệu dân, giữ chức năng là trung tâm đầu não về chính trị, văn hoá và khoa học kỹ thuật, đồng thời là trung tâm lớn về kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước.

Trên cơ sở định hướng chiến lược phát triển đô thị, Trung ương có thông báo 78/TB-TW ngày 04/10/1996 và Thông báo số 10/TB-TW ngày 20/10/1996 chỉ đạo thành phố Hà Nội phối hợp với Bộ xây dựng quy hoạch điều chỉnh quy hoạch phát triển thủ đô Hà Nội đến năm 2020. Ngày 20/6/1998 Chính phủ có Quyết định số 108/1998/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch chung thủ đô Hà Nội. Theo quy hoạch tổng thể này, cơ cấu SĐĐ xây dựng đô thị đến năm 2020 là 25 000 ha. Trên cơ sở quy hoạch điều chỉnh, UBND Thành phố đã chỉ đạo xây dựng quy hoạch chi tiết cho 14 quận, huyện ở tỷ lệ 1/2000.

Do xác định quy hoạch SĐĐ đô thị là một nội dung của quy hoạch xây dựng đô thị, vì vậy quy hoạch SĐĐ đô thị ở Hà Nội về cơ bản là một quy hoạch chuyên ngành hẹp, đi sâu vào việc xây dựng kế hoạch SĐĐ hàng năm, 5 năm.

Ngày 29/11/1995 UBND thành phố Hà Nội đã có văn bản số 3098/CV UB về việc giao cho Sở Địa chính thành phố lập quy hoạch SĐĐ đến năm 2010. Dự án quy hoạch SĐĐ của thành phố Hà Nội đã được Tổng cục Địa chính phê duyệt tại Quyết định số 444/QĐ-ĐC ngày 01/8/1997. Nhưng phải đến năm 2001, tức là 5 năm kể từ khi được ngành Địa chính phê duyệt (dự án kéo dài tới 5 năm), quy hoạch SĐĐ năm 2010 của Thành phố mới được hoàn thành.

Theo kế hoạch SĐĐ Hà Nội được phê duyệt từ năm 1996 – 2000 diện tích đất nông nghiệp phải thu hồi chuyển sang xây dựng đô thị là 10 118ha (trong khi diện tích do Thành phố trình là 111 44ha), trong đó phân ra các năm như sau:

Năm 1996: 2015 ha	Năm 1998: 2381 ha
Năm 1997: 2580 ha	Năm 1999: 1602 ha
Năm 2000: 1340 ha	

Kết quả thực hiện kế hoạch SĐĐ được giao giai đoạn 1996 – 2000 trên địa bàn thành phố Hà Nội rất thấp – trong 5 năm chỉ đạt 4314,35ha tương đương 42,64%. Ngày 22/5/2001 UBND Thành phố có Tờ trình số 35/TT-UB về việc: đề nghị Chính phủ phê duyệt quy hoạch SĐĐ thành phố Hà Nội đến năm 2010. Ngày 02/11/2001 Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 1447/QĐ-TTg về việc phê duyệt quy hoạch, kế hoạch SĐĐ thành phố Hà Nội đến năm 2010 – nội dung chuyển 10906 ha đất nông, lâm nghiệp sang sử

dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Trên cơ sở kế hoạch SĐĐ được phê duyệt, Thành phố đã sử dụng 7237 ha đất vào mục đích phát triển nhà ở và xây dựng công trình đô thị, trong đó có 3028 ha đất được sử dụng phát triển các khu công nghiệp và khu chế xuất; 1269 ha đất được sử dụng để xây dựng các khu đô thị và 229 ha để xây dựng các khu nhà ở nông thôn trong giai đoạn 2001-2005 [81]. Đối chiếu giữa kết quả thực hiện với kế hoạch SĐĐ được xây dựng theo quy hoạch từ năm 1996 đến năm 2005, cho thấy quy hoạch SĐĐ đô thị chủ yếu là phân bổ SĐĐ (từ đất nông nghiệp sang đất đô thị, với tốc độ năm sau cao hơn năm trước, quy hoạch kỳ sau diện tích biến động cao hơn quy hoạch kỳ trước). Đây vừa là quy luật tất yếu của quá trình ĐTH, nhưng cũng phản ánh mặt trái của công tác lập quy hoạch - khả năng dự báo xu hướng SĐĐ cũng như kế hoạch phân bổ SĐĐ còn rất nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu, hoàn thiện.

**Biểu 2.9. Tổng hợp kế hoạch và kết quả thực hiện kế hoạch chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang phát triển công nghiệp và xây dựng đô thị ở thành phố Hà Nội – Giai đoạn 1996 - 2000**

Năm	T/điểm trình phê duyệt	Diện tích (ha)	T/điểm phê duyệt	Diện tích phê duyệt(ha)	Kết quả thực hiện kế hoạch		T/gian phê duyệt (ngày)	T/gian thực hiện (tháng)
					DT (ha)	%		
1996	10/7	2015	24/8	2015	969	48,2	45	4
1997	30/5	2580	14/6	2580	1231,85	47,75	45	6,5
1998	18/3	2407	20/5	2381	480,23	20,16	62	7
1999	6/3	1802	3/5	1802	892,27	49,52	58	8
2000	16/3	1340	3/5	1340	741,0	55,3	48	8
<b>Tổng</b>		<b>11144</b>		<b>10118</b>	<b>4314,35</b>	<b>42,64</b>	<b>52</b>	<b>6.7</b>

*Nguồn: Báo cáo điều chỉnh bổ sung quy hoạch SĐĐ thành phố Hà Nội giai đoạn năm 2001-2010*

**Biểu 2.10. Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất  
giai đoạn 2001 – 2005 ở thành phố Hà Nội**

STT	Năm KH	Số QĐ giao KH	Ngày ban hành QĐ	Kết quả thực hiện (ha)		
				DT theo KH phê duyet (ha)	DT thực hiện (ha)	Tỷ lệ %
1	2001	572	15/5/2001	1.100	912,34	82,9
2	2002	1.115	25/11/2002	1.268	1.221,9	96,3
3	2003	845	31/7/2003	1.957	1.219	62,3
4	2004	620	9/6/2004	3.388	2.205,8	65,1
5	2005			2.055	618,8	30,1
<b>Tổng</b>				<b>9.768</b>	<b>3.972,04</b>	<b>TB đạt 40,66</b>

*Nguồn: Báo cáo số 86 ngày 27/10/2006 của UBND thành phố Hà Nội*

Trong giai đoạn 1995-2005, công tác xây quy hoạch đô thị, trong đó có quy hoạch SĐĐ đô thị đã được Thành phố quan tâm đầu tư, coi đó là biện pháp hàng đầu để quản lý và phát triển đô thị ở Hà Nội. Toàn bộ 14 quận, huyện ở Hà Nội đã được lập quy hoạch chi tiết phân quy hoạch SĐĐ và quy hoạch giao thông ở tỉ lệ 1/2000 là căn cứ quan trọng để thực hiện, triển khai các nội dung QLNN ở địa phương. Đã có 148 quy hoạch các khu đô thị và các đồ án quy hoạch quận huyện được lập, trong đó có 120 đồ án quy hoạch chi tiết đã được công khai và triển khai thực hiện. Các quy hoạch này đã và đang được triển khai thực hiện, làm cơ sở để Thành phố thu hồi hàng chục nghìn ha đất, chuyển từ mục đích sử dụng khác sang xây dựng các công trình đô thị, các khu đô thị. Góp phần đẩy nhanh tốc độ ĐTH Thủ đô, phát triển toàn diện kinh tế – xã hội Hà Nội theo hướng CNH - HĐH.

**+ Giao đất, thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng**

Trước năm 1988, công tác giao đất và thu hồi đất chưa được luật hoá, các đơn vị, tổ chức SĐĐ trên địa bàn Hà Nội hầu như không có hồ sơ giao đất. Hậu quả của công tác giao đất và thu hồi đất tùy tiện, không có hồ sơ quản lý của giai đoạn trước năm 1988 để lại làm phát sinh nhiều khó khăn, khi triển khai thực hiện các chính sách đất đai hiện hành.

Giai đoạn 1988 - 1993: Công tác giao đất và thu hồi đất đã có những thay đổi cơ bản về cả nội dung và trình tự thủ tục. UBND Thành phố có Quyết định số 6163/QĐ-UB ngày 29/11/1988 “về việc giao đất cho dân làm kinh tế gia đình và đất làm nhà ở nông thôn”. Theo Quyết định này, diện tích đất ở giao mới khu vực ngoại thành không quá 120m<sup>2</sup>/hộ; diện tích đất giao cụ thể căn cứ vào số hộ khẩu trong hộ gia đình, với mức giao không quá 20m<sup>2</sup>/người vùng ngoại thành, không quá 12m<sup>2</sup>/người vùng ven đô. Công tác giao đất, thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội giai đoạn này được tiến hành rất hạn chế, manh mún và cũng không theo quy trình cụ thể, vì vậy hồ sơ để lại lưu trữ phục vụ quản lý rất thiếu.

*Giai đoạn 1993 - 2003:* Công tác giao đất, thu hồi đất đã có những chuyển biến mạnh do Nhà nước đã công nhận đất có giá trị, QSDĐ đã được phép chuyển nhượng, Nhà nước giao đất có thu tiền SDD đối với đất ở hoặc đất sản xuất kinh doanh. Vì vậy giao đất và thu hồi đất vừa là biện pháp phân bổ nguồn tài nguyên đất đai, vừa là biện pháp thực hiện quyền lợi kinh tế của sở hữu đất đai toàn dân. Do tác động của các thành quả phát triển kinh tế xã hội, tốc độ ĐTH ở Hà Nội đã có những biến đổi mang tính chất hiện đại với quy mô lớn. nhu cầu về giao đất, thu hồi đất trên địa bàn đã tăng lên rất nhanh. Ngày 18/8/1999 UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 68/1999/QĐ-UB về việc: “quy định về trình tự thủ tục để được giao đất, thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hà Nội”. Theo kết quả thống kê giai đoạn 1996 - 2000 thành phố Hà Nội đã thu hồi và giao đất mới cho 4.315,25 ha, trong đó diện tích được giao để xây dựng nhà ở đô thị là 397,09 ha; đất xây dựng là 2.310,19 ha. Giai đoạn 2000 - 2005, thành phố Hà Nội đã tiến hành GPMB được 1.048/1.830 dự án đầu tư với tổng diện tích là 5.699 ha đất, liên quan tới 153.725 hộ dân với tổng số tiền đền bù GPMB là 9.726,509 tỉ VNĐ; đã bố trí tái định cư cho 10.580 hộ dân. Bình quân mỗi năm Thành phố thực hiện giao đất và thu hồi đất (GPMB) khoảng 1.000ha cho phát triển đô thị. Từ năm 2000-2005 đã giao 1.057,36 ha đất ở đô thị và nông thôn; 145,26 ha đất xây dựng trụ sở các cơ quan, 628,48 ha cho các cơ sở sản xuất kinh doanh và 1.981,78 ha cho các công trình công cộng [86].

Trên cơ sở quy định của Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/CP, Nghị định 197/CP của Chính phủ, UBND thành phố Hà Nội đã thành lập “Trung tâm phát triển quỹ đất”. Trung tâm sử dụng ngân sách nhà nước và từ các nguồn

vốn khác để GPMB, tạo quỹ đất đón trước các dự án đầu tư theo quy hoạch và kế hoạch SDD được phê duyệt. Công tác chuẩn bị trước quỹ nhà, đất để cho tái định cư GPMB được chú ý đầu tư. Từ năm 2000 - 2006, Thành phố đã triển khai thực hiện 132 dự án với quy mô 33.580 căn hộ và lô đất ở để phục vụ tái định cư, đã bố trí tái định cư cho các hộ dân thuộc diện phải di dời để thu hồi đất được 10.580 căn hộ, lô đất. Dự kiến kế hoạch 2006 – 2010, Thành phố sẽ tập trung đầu tư xây dựng các khu nhà ở tái định cư quy mô 30.000 căn hộ. Riêng trong năm 2005 đã bố trí tái định cư cho 2.170 hộ gia đình [86].

Thực hiện Quyết định số 1013/QĐ-BTNMT ngày 02/08/2006 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thành phố đã chỉ đạo kiểm tra rà soát và thống kê được 97 dự án với tổng diện tích đất 1.410 ha vướng mắc GPMB, vì thế dự án chậm triển khai (từ năm 1999 đến nay); có 29 dự án với tổng diện tích 250 ha đã được bàn giao đất chính thức nhưng chưa đất vào sử dụng (tiến độ SDD chậm hơn 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư). Có những dự án bị vướng GPMB phải triển khai trong thời gian rất dài như: Dự án xây dựng HTKT xung quanh Hồ Tây, triển khai từ năm 1997 đến năm 2006 chưa hoàn thành, hoặc Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long triển khai từ năm 1997 đến nay cũng chưa hoàn thành GPMB giai đoạn 2.

Thực hiện Chỉ thị 245/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ, thành phố Hà Nội đã tiến hành kiểm tra tình hình SDD của các đơn vị trên địa bàn. Theo kết quả thống kê năm 2005, trên địa bàn Thành phố có 1.795 tổ chức được thuê đất với diện tích 2.151,71 ha.

Tình hình giao đất và cấp GCN QSDĐ đối với đất ở đô thị và đất ở nông thôn theo Nghị định số 60/CP; 61/CP; giao đất và cấp GCN SDD nông nghiệp theo Nghị định 64/CP đã trình bày tại phần 2.2.1.2.

*2.2.1.4. Quản lý tài chính về đất và quản lý thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản*

**+ *Quản lý tài chính về đất***

Quản lý tài chính là nội dung rất quan trọng của QLNN về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội trong quá trình phát triển đô thị – bao gồm các mặt cơ bản sau:

*<1> Ban hành các quy định về giá đất*

Trên cơ sở quy định của Luật Đất đai năm 1993 và Nghị định số 87/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ quy định khung giá các loại đất; UBND Thành

phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 2951/QĐ-UB ngày 8/17/1994 “Ban hành quy định thực hiện Nghị định số 87/CP của Thủ tướng Chính phủ về khung giá các loại đất trên địa bàn Thành phố Hà Nội”. Theo quyết định này giá đất ở đô thị cao nhất là 840.000 VNĐ/m<sup>2</sup> ở vị trí mặt tiền đường loại 1 và thấp nhất là 40.000 VNĐ/m<sup>2</sup> ở vị trí cách mặt đường loại 3 từ 100-200m. Mức giá đất ở nông thôn cao nhất là 30.000 VNĐ/m<sup>2</sup> và thấp nhất là 7.000 VNĐ/m<sup>2</sup>. Giá đất nông nghiệp được tính theo 4 khu vực – cao nhất là đất nông nghiệp nội thành giá 15.400 VNĐ/m<sup>2</sup>, thấp nhất là 600 VNĐ/m<sup>2</sup>.

Do tác động của quá trình CNH và HĐH đến phát triển kinh tế đất nước trong đó có Hà Nội, tốc độ ĐTH được đẩy mạnh sau từng giai đoạn, vì thế, giá đất theo Quyết định 2951/QĐ-UB không đáp ứng được yêu cầu của thực tế. Sau khi Chính phủ có Quyết định số 302/QĐ-TTg ngày 13/5/1996, ngày 12/9/1997 UBND Thành phố Hà Nội ban hành Quyết định số 3519 QĐ-UB thay thế cho Quyết định số 2951. Giá đất ở đô thị được điều chỉnh cao nhất là 9.800.000 VNĐ/m<sup>2</sup>, thấp nhất là 225.000 VNĐ/m<sup>2</sup> (được chia ra làm 2 mức A và B căn cứ 4 cấp loại đường và mỗi mức lại phân thành 4 vị trí tính từ mặt đường). Giá đất ở khu vực nông thôn cao nhất là 1.500.000 VNĐ/m<sup>2</sup>, thấp nhất là 45.000 VNĐ/m<sup>2</sup> (cũng chia ra 4 vị trí và hai loại cấp đầu tư). Giá đất nông nghiệp được xác định theo khu vực: Nội thành, ven đô và nông thôn, mức cao nhất 19.300 VNĐ/m<sup>2</sup>, thấp nhất 1.300 VNĐ/m<sup>2</sup>. Chênh lệch giá đất tại từng vị trí theo quy định tại hai quyết định nói trên mặc dù đã phản ánh được sự thay đổi giá cả thị trường đất đai sau đợt sốt đất 1993 – 1995, nhưng chưa phản ánh được thực tế giá đất trên thị trường. Vì vậy từ năm 1997 – 2003, trên địa bàn Thành phố Hà Nội xảy ra đợt sốt giá đất 2002 -2003, nhưng khung giá đất do Thành phố quy định không được thay đổi kịp thời. Chỉ đến khi Chính phủ ban hành Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 11/6/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất, UBND Thành phố Hà Nội mới ban hành Quyết định số 199/2004/QĐ-UB ngày 29/12/2004 về việc ban hành giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội; mức giá ở đô thị ở đô thị cao nhất là 47.000.000 VNĐ/m<sup>2</sup>. Ngày 03/01/2006, UBND Thành phố ban hành Quyết định số 05/2006 thay thế cho Quyết định số 199/2004 theo quy định của Nghị định số 188: Giá các loại đất do UBND tỉnh Thành phố trực thuộc trung ương ban hành hàng năm và có hiệu lực từ ngày 01/01 hàng năm.



Các quyết định về giá đất do Thành phố ban hành để triển khai thực hiện các quy định của pháp luật là cơ sở để ban hành chính sách thu tiền sử dụng đất, thu các loại thuế về đất và chính sách bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn. Các văn bản quy định về giá đất do UBND Thành phố ban hành căn cứ vào khung giá đất do Nhà nước quy định; căn cứ phân loại đô thị và căn cứ loại đường phố, vừa phản ánh trình độ của phát triển KTTT ở nước ta còn ở mức thấp, đồng thời thể hiện sự thiếu cơ sở khoa học trong quy định giá đất. Chính do, giá đất do Thành phố ban hành thường không kịp thời, không có tác dụng điều chỉnh các quan hệ kinh tế đất trên địa bàn, gây khó khăn cho quá trình ĐTH, đồng thời không phản ánh đúng giá cả đất đai trên thị trường. Vì vậy, giá các loại đất do Thành phố ban hành vẫn mang tính đặc thù của phương pháp quản lý mệnh lệnh hành chính trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung (trong cùng một thời điểm còn tồn tại ba loại giá đất: giá quy định, giá đấu giá và giá thị trường).

*<2> Ban hành các quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất và các loại thuế, phí và lệ phí*

Căn cứ để tính tiền SDD (kể cả tiền thuê đất và các loại thuế như: thuế SDD; thuế chuyển quyền SDD, các loại phí và lệ phí) là thời điểm được giao đất, cho thuê đất hoặc thời điểm sử dụng đất để hợp pháp hoá sử dụng đất. Giá đất do UBND tỉnh, thành phố ban hành dựa vào loại đất (theo mục đích sử dụng) và vị trí đất.

Trên cơ sở các quy định của các Nghị định của Chính phủ như: Nghị định số 89/CP ngày 17/8/1994; Nghị định số 60/CP ngày 05/7/1994; Nghị định số 61/CP ngày 05/7/1994; Nghị định số 44/CP ngày 03/8/1996; Nghị định số 45/CP ngày 03/8/1996; Nghị định số 38/2000/NĐ-CP ngày 23/8/2000; Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004; Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006; Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 15/5/2007. UBND Thành phố Hà Nội đã ban hành rất nhiều văn bản để triển khai thực hiện chính sách thu tiền SDD và tiền thuê đất trên địa bàn Thành phố. Đối với đối tượng là các đơn vị, tổ chức được giao đất mới để xây nhà ở bán, giá đất là căn cứ tính tiền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định giao đất theo (Quyết định 2951 và 3519); Đối với các đối tượng được xử lý hợp pháp hoá đất ở, tùy từng

giai đoạn, UBND Thành phố có văn bản quy định mức thu – cụ thể: Quyết định số 1966/QĐ-UB ngày 24/4/1990 “Về thu tiền thuê đất đối với các đơn vị được giao đất xây nhà ở để bán”; Quyết định số 101/QĐ-UB ngày 11/3/1993 “Thành lập Hội đồng định giá chuyển dịch quyền sử dụng đất của Thành phố, áp dụng cho các đơn vị KTQD, tập thể HTX được phép chuyển nhượng nhà và quyền sử dụng đất”; Quyết định số 840/QĐ-UB ngày 25/02/1997 về việc truy thu tiền SDD đối với các tổ hợp được giao đất trước ngày 15/10/1993 xây dựng nhà ở bán, xây dựng nhà ở; các Quyết định số 3564, 69/1999; 23/2005; 111/2006... quy định cụ thể về nộp tiền SDD khi cấp GCN QSDĐ ở tại đô thị. Nhìn chung các quy định của UBND Thành phố đã dần khắc phục tình trạng SDD vào mục đích để làm nhà ở hoặc sản xuất kinh doanh mà không thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước. Các khoản thu về đất đã bổ xung đáng kể nguồn thu ngân sách của Thành phố để đầu tư phát triển đô thị và khuyến khích NSDD tiến hành SDD đầy đủ, tiết kiệm. Tuy nhiên, việc thu tiền SDD, tiền thuê đất và các loại thuế SDD theo các quy định của UBND Thành phố còn rất thụ động, chưa phù hợp thực tế đời sống đô thị. Rất nhiều văn bản chỉ đạo về giá đất và thu tiền sử dụng đất còn mang tính chủ quan (đặc biệt là các văn bản thường là công văn phê duyệt giá đất làm căn cứ thu tiền SDD của các dự án xây dựng đô thị – ví dụ Dự án khu đô thị Nam Thăng Long), làm thiệt hại đến tài sản Nhà nước, gây mất công bằng xã hội và ảnh hưởng tới uy tín của chính quyền.

*<3> Quy định tiền bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất*

Là Thủ đô, nhu cầu thu hồi đất để phát triển đô thị của Hà Nội vừa sớm về thời điểm và lớn về số lượng. Vì vậy, ngay từ giai đoạn trước năm 1993 khi chưa có quy định của Nhà nước về đền bù thiệt hại về đất, để đáp ứng yêu cầu của thực tế ĐTH, UBND Thành phố Hà Nội đã ban hành văn bản số 1231/QĐ-UB ngày 26/03/1986 quy định tạm thời về đền bù thiệt hại ruộng đất, hoa màu, công trình trong GPMB xây dựng ở Thành phố Hà Nội. Khi Luật Đất đai năm 1987 có hiệu lực, UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 374/QĐ-UB ngày 27/02/1992 thay cho Quyết định 1231. Điều đó cho thấy tính chủ động, sáng tạo của Thành phố trong việc giải quyết mối quan hệ đất đai ở đô thị giữa Nhà nước và NSDD, đảm bảo quyền lợi của NSDD.

Giai đoạn từ 1993 đến nay, căn cứ vào Luật Đất đai và các Nghị định của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn của các Bộ, UBND Thành phố đã kịp thời ban hành nhiều văn bản để thực hiện chính sách của Nhà nước. Quan điểm chung của Nhà nước và Thành phố trong quy định tiền bồi thường hỗ trợ khi thu hồi đất là: Đền bù sát giá thị trường, đảm bảo cho người bị thu hồi đất sớm có cuộc sống ổn định với mức sống tốt hơn khi chưa thu hồi đất. Giá đền bù thiệt hại về đất (sau này Nghị định số 197/2004/NĐ-CP gọi là “giá bồi thường”) căn cứ loại đất (đất phi nông nghiệp hay đất nông nghiệp), hạng đất và vị trí đất; căn cứ vào thời điểm SDD và tính pháp lý trong SDD (được Nhà nước giao đất hay tự SDD, tự chuyển mục đích SDD). Các quy định của Thành phố đã tạo điều kiện thu hồi đất để đẩy nhanh tốc độ ĐTH nhằm hiện đại hoá Thủ đô.

Tuy nhiên đây cũng là nội dung gây khiếu kiện, phản ứng nhiều nhất trong nhân dân trên địa bàn. Lý do chủ yếu để NSDD khiếu kiện chính là việc xác định giá đền bù thiếu cơ sở khoa học và không có tính thực tiễn. Ngoài ra các văn bản của Thành phố còn phản ánh sự thiếu tính khách quan, thiếu tính nhân văn trong xử lý các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với NSDD (cùng một vị trí nhưng phê duyệt giá bán nhà trong đó có giá đất cao gấp hàng chục lần giá đền bù cho người sử dụng đất với cùng một loại đất – ví dụ khu đô thị Nam Thăng Long).

Nhìn chung, các quy định của UBND Thành phố về chính sách tài chính về đất đã đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp ĐTH Thủ đô. Mặc dù vậy các chính sách này còn rất nhiều tồn tại gây bức xúc trong nhân dân, đòi hỏi cần phải có những nghiên cứu khoa học, tổng hợp thực tiễn để giải quyết kịp thời quan hệ kinh tế trong quản lý SDD, bảo vệ quyền và lợi ích của NSDD (số lượng các văn bản do Thành phố ban hành rất lớn – cụ thể: Thành phố đã ban hành Quyết định số 3455/QĐ-UB ngày 20/9/1995 để thực hiện Nghị định số 90/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ; Quyết định số 3528/QĐ-UB ngày 13/9/1997 thay thế Quyết định số 3455; Quyết định số 20/1998/QĐ-UB ngày 30/6/1998 thực hiện Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ; Quyết định số 199/2004/QĐ-UB để thực hiện Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/1994; Quyết định số 26/2005/QĐ-UB ngày 11/02/2005 để thực hiện Nghị định 197/2004/NĐ-CP...)

**Biểu 2.11. So sánh giá đất ở tại một số thời điểm theo các Quyết định về khung giá đất của UBND thành phố Hà Nội – Từ năm 1994 - 2005**

STT	Vị trí đất	Giá đất theo khung giá quy định (triệu đồng/m <sup>2</sup> )			
		Quyết định 2951 (năm 1994)	Quyết định 3519 (năm 1997)	Quyết định 199 (năm 2004)	Quyết định 05 (năm 2005)
1	Đường Lạc Long Quân vị trí I - Quận Tây Hồ	1,900	1,540	16,000	16,000
2	Hàng Mã vị trí I - quận Hoàn Kiếm	9,800	9,800	50,000	50,000
3	Thụy Khuê vị trí I - quận Tây Hồ	9,800	6,300	25,000	25,000
4	Đường Tây Sơn vị trí I - quận Đống Đa	5,750	7,800	26,000	26,000
5	Phố Tây Sơn vị trí I - quận Ba Đình	3,800	6,300	31,000	31,000

*Nguồn: Quyết định số 2951/QĐ-UB; 3519/QĐ-UB; 199/2004/QĐ-UB; 05/2006/QĐ-UB của UBND thành phố Hà Nội quy định khung giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội*

**+ Quản lý thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản**

Quan hệ cung cầu là quy luật tất yếu của KTTT, có người mua tất yếu phải có người bán. Ở giai đoạn trước năm 1945 thực dân Pháp đã xây dựng 1 hệ thống quản lý đất đai rất chặt chẽ. Việc chuyển nhượng đất đai được quản lý chặt chẽ bằng thủ tục cấp” Chứng thư đoạn mại.”

Từ Cách mạng T8/1945 đến giai đoạn 1958, khi tiến hành xong Luật cải cách ruộng đất ở miền Bắc, đất đai thuộc sở hữu tư nhân, tuy nhiên giai đoạn này việc chuyển nhượng BĐS diễn ra rất ít do tình trạng đất nước còn chiến tranh, kinh tế không ổn định. Từ năm 1960 - 1993 Nhà nước thống nhất quản lý đất đai và pháp luật nghiêm cấm mua bán đất. Vì vậy giao dịch chuyển nhượng đất đai có diễn ra, nhưng chỉ theo một chiều là Nhà nước giao cho các đơn vị xây dựng các khu nhà ở để bán hoặc phân cho cán bộ nhà nước ở hoặc thuê; các giao dịch ngầm giữa những NSDD (mua bán trao tay) vẫn diễn ra, tuy nhiên số lượng giao dịch không lớn.

Từ sau Luật đất đai năm 1993, về pháp lý ở nước ta đã có cơ sở để hình thành thị trường BĐS. Tuy đã được Luật hoá, nhưng giai đoạn từ năm 1993 (kể cả trước đó) đến năm 2003 thị trường BĐS ở nước ta, trong đó có thành phố Hà Nội vẫn chưa phát huy được tiềm năng to lớn của đất đai (giai đoạn 1993 là thời điểm có “cơn sốt giá đất” lần 1), thị trường ngầm diễn ra vẫn là phổ biến – lý do cơ bản là cung cầu mất cân đối. Do kinh tế phát triển, người dân có nhu cầu cần cải thiện về nhà ở đất ở, trong khi đó lượng BĐS hợp pháp rất ít (mà chủ yếu bị khống chế bởi chính sách đất đai của Nhà nước), do đó việc chuyển dịch buộc phải diễn ra ngoài quy định của pháp luật (giữa những cá nhân với nhau) – còn gọi là thị trường ngầm. Các BĐS được giao dịch ở giai đoạn này bao gồm cả những căn hộ mà người sử dụng thuê của các Công ty kinh doanh nhà Nhà nước; nhà tự quản của các tổ chức phân cho cán bộ của đơn vị để ở; nhà ở được tạo dựng chưa hợp pháp... Thậm chí có cả những BĐS hợp pháp cũng được giao dịch không làm thủ tục qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác nhận. Thực hiện Nghị định số 114/CP ngày 05/09/1994 của Chính phủ “quy định chi tiết thi hành luật thuế chuyển QSDĐ”, UBND thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 4420/QĐ-UB ngày 14/11/1997 về việc “quy định về thủ tục chuyển dịch nhà đất thuộc SHTN trên địa bàn Thành phố”. Từ năm 1997 – 1999 khi có Nghị định số 17/1999/NĐ-CP ngày 29/03/1999 của Chính phủ “quy định về thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế QSDĐ và thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ”, trong thời gian gần 2 năm, Sở Nhà đất thành phố chỉ thụ lý được hơn 200 hồ sơ chuyển nhượng nhà đất. Từ năm 1999 khi hình thành Sở Địa chính – Nhà đất, lượng giao dịch có tăng lên nhưng vẫn không đáng kể so với số lượng các vụ giao dịch tự do. UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 158/2002/QĐ-UB ngày 25/11/2002 “về việc ban hành quy định về thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp (hoặc bảo lãnh) góp vốn bằng giá trị QSDĐ chuyển quyền sử dụng nhà trên địa bàn thành phố Hà Nội”. Quy định của Nghị định 17/1999/NĐ-CP của Chính phủ và Quyết định số 158/2002/QĐ-UB của Thành phố đòi hỏi điều kiện để chuyển nhượng QSDĐ, phải là đất đã có GCN QSDĐ do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp. Tuy lượng giao dịch hợp pháp có tăng lên, nhưng do tiến độ cấp GCN QSDĐ chậm và kéo dài, nên ở thời điểm “sốt đất” năm 2001-2003, lượng giao dịch ngầm vẫn là chủ yếu. “Qua điều tra 1822 trường hợp mua bán, chuyển nhượng nhà đất tại 7/7 phường thuộc quận Cầu Giấy từ năm 1998-2002 thì có tới 80% không đến đăng ký tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền,

không nộp thuế chuyển QSDĐ, không nộp thuế trước bạ” [118-116]. Giai đoạn từ năm 2000 – 2003, lượng giao dịch BĐS lớn do nhiều nguyên nhân, trong đó có 2 nguyên nhân chủ yếu là:

⟨1⟩. Nền KTTT định hướng XHCN đã thúc đẩy nền kinh tế có những bước phát triển mạnh, đặc biệt ở các thành phố lớn trong đó có Hà Nội, đời sống nhân dân được nâng cao, đại bộ phận dân cư do đã phải chịu đựng 1 thời gian rất dài sống chật chội, thiếu thốn đã có đủ điều kiện tích lũy để tạo dựng BĐS. (câu về BĐS lớn).

⟨2⟩. Giai đoạn từ 1999 - 2005 là giai đoạn các dự án giao đất để xây dựng nhà ở trong các khu đô thị được triển khai rất nhanh, lượng BĐS mới hình thành khá lớn (lượng cung BĐS lớn). Từ năm 1995 - 2005 diện tích đất ở đã tăng lên hơn 1.302 ha, diện tích nhà ở trong 5 năm từ 2000 - 2005 đạt trên 6 triệu m<sup>2</sup>, thị trường nhà cho thuê cũng khá phát triển, vào năm 2005 Hà Nội có 53 nhà cao tầng cho thuê làm văn phòng với diện tích cho thuê đạt 278.118 m<sup>2</sup>, có 30 nhà chung cư cao tầng cho thuê để ở với số lượng 1.436 căn hộ đạt diện tích 149.271m<sup>2</sup>, (số liệu thống kê của Bộ xây dựng). Diện tích nhà ở tư nhân cho thuê (ngoài quốc doanh) ở các khu đô thị Nam Thăng Long thuộc quận Tây Hồ, khu đô thị Trung Yên thuộc quận Cầu Giấy... hoặc nhà ở dạng biệt thự cho người nước ngoài thuê ở các quận Tây Hồ, Ba Đình, Hai Bà Trưng... lên đến hàng ngàn căn hộ.

Nguyên nhân của tình trạng “sốt đất” giai đoạn 2001-2003 là do các yếu tố sau:

1- Yếu tố đầu cơ trong kinh doanh BĐS: Do mâu thuẫn trong quan hệ cung và cầu BĐS tồn tại trong một thời gian quá dài, đến giai đoạn này yếu tố đầu cơ tác động vào tâm lý nguồn cầu làm giá cả tăng vọt. Tình trạng này đã dẫn đến một thực tế khắc nghiệt: trên địa bàn Thành phố có những thời điểm trong khi có tới gần 70% người dân không đủ khả năng mua nhà ở, thì có trên 2/3 diện tích nhà ở tại các khu đô thị và căn hộ để ở đã xây dựng xong, nhưng không có người ở (khu đô thị Trung Yên đến thời điểm hiện nay vẫn còn trên 35% diện tích nhà ở chưa được sử dụng).

2- Thị trường BĐS bị lũng đoạn bởi quan hệ xin – cho trong thẩm quyền giao đất cho các chủ đầu tư để xây dựng các khu nhà ở mới của UBND Thành phố. Các đơn vị này được ưu ái phê duyệt giá đất (nộp tiền SDĐ theo khung giá quy định) thấp hơn rất nhiều lần so với giá đất thị trường tự do. Có những

dự án như dự án khu đô thị Trung Yên, giá phê duyệt và giá thực tế chênh lệch nhau đến hàng chục lần. Nguồn cung BĐS chính cho thị trường là các chủ đầu tư được giao đất để xây dựng nhà ở để kinh doanh tại các khu đô thị: Diện tích nhà ở xây mới năm 2001 là 843440 m<sup>2</sup>, năm 2002 là 936750 m<sup>2</sup>, năm 2003 là 1164000 m<sup>2</sup>..., trong đó nhà ở do các dự án được giao đất để kinh doanh chiếm 79%. Do đầu cơ, do lũng đoạn thị trường dẫn đến thị trường BĐS thiếu thông tin, thiếu tính công khai, minh bạch và có nhiều tiêu cực gây khó khăn trở ngại cho người dân trong giao dịch BĐS.

3- Việc triển khai cấp GCN QSDĐ ở tại đô thị tiến hành chậm và kéo dài hàng chục năm là một trong những trở ngại lớn cho hoạt động thị trường BĐS, tác động xấu đến tâm lý nhân dân.

4- Hiệu lực quản lý của bộ máy nhà nước yếu, cơ chế chính sách quản lý đất đai còn mang tính quan liêu mệnh lệnh hành chính, chưa thích ứng được với thực tế diễn biến của nền KTTT. Thậm chí nhiều văn bản pháp quy do Thành phố ban hành còn chồng chéo, trái ngược nhau, gây cản trở cho hoạt động của nền kinh tế và đời sống sinh hoạt của nhân dân. Đã phát sinh nhiều yếu tố tiêu cực trong công tác chỉ đạo và quản lý dẫn đến khiếu kiện phức tạp trong nhân dân.

Sau khi Luật đất đai năm 2003 được ban hành, Nghị định số 181/CP ngày 29/10/2004 đã quy định cụ thể QSDĐ là hàng hóa BĐS, đồng thời cũng đã quy định cụ thể trình tự thủ tục và điều kiện để thực hiện chuyển QSDĐ. Nếu như giai đoạn từ 2001 - 2003 là giai đoạn sôi động của thị trường BĐS, đặc biệt là thị trường ngầm, thì từ khi Luật đất đai năm 2003 được ban hành, thị trường BĐS hoạt động chững lại và có xu thế “trầm lắng”. Tình trạng này chủ yếu là do một số yếu tố: ảnh hưởng tâm lý đến thị trường BĐS (nguồn cung BĐS đang trên đà tăng trưởng mạnh chủ yếu từ thị trường sơ cấp qua các công ty kinh doanh, có dấu hiệu chững lại); biện pháp quản lý gắt gao của Nhà nước (UBND Thành phố quy định chỉ thụ lý hồ sơ sơ cấp GCN QSDĐ ở đô thị đối với những trường hợp có tên mua nhà trong hợp đồng ban đầu với các công ty kinh doanh phát triển nhà; đẩy nhanh tiến độ cấp GCN QSDĐ; quy định chỉ cho phép chuyển QSDĐ khi đã có GCN; yêu cầu cán bộ công chức viên chức trong bộ máy nhà nước phải kê khai tài sản); giá đất ở nước ta đã quá cao so với thực trạng của nền kinh tế; theo quy định của điều 58 Luật đất đai năm 2003, hoạt động đấu giá QSDĐ được coi là một bước tiến quan

trọng trong quản lý đất đai đô thị ở Hà Nội. Hoạt động đấu giá QSDĐ (chủ yếu là đất ở đô thị) đã có tác dụng điều chỉnh rất quan trọng hoạt động kinh doanh BĐS. Theo báo cáo của Văn phòng đăng ký đất và nhà Hà Nội, chỉ tính riêng những trường hợp chuyển QSDĐ do Văn phòng thụ lý (theo phân cấp của UBND thành phố) năm 2004 là 7.126 hồ sơ; năm 2005 là 5.000 hồ sơ và năm 2006 ước đạt 3.000 hồ sơ.

Tóm lại: Hoạt động của thị trường BĐS trên địa bàn Thành phố có thể chia ra làm 3 giai đoạn như sau:

- Trước thời điểm năm 2000, thị trường BĐS chủ yếu hoạt động ngầm, các BĐS được giao dịch phần lớn là đất đai, nhưng đa số chưa có GCN QSDĐ (hay NSDD chưa được Nhà nước công nhận QSD), hình thức giao dịch chủ yếu là mua bán trao tay, số lượng cũng hạn chế. Một dạng BĐS khác được giao dịch nhiều vào giai đoạn này là nhà ở, dưới dạng mua bán trao tay nhà ở tự quản hoặc nhà ở thuê của các cơ quan quản lý, kinh doanh nhà (chưa được cấp GCN theo Nghị định số 61/CP), chỉ có một số lượng nhỏ nhà ở tư nhân hoặc nhà ở do các đơn vị kinh doanh được Nhà nước giao đất để xây dựng nhà ở bán (mô hình này giai đoạn 1995-2000 mới có, nhưng số lượng rất ít) được giao dịch công khai đúng quy định.

- Giai đoạn từ 2001-2003: là giai đoạn “sốt đất”, thị trường BĐS hoạt động khá đa dạng, cả dạng giao dịch hợp pháp và giao dịch ngầm, lượng BĐS giao dịch lớn, nhưng Nhà nước không quản lý được phần lớn các giao dịch. Các giao dịch hợp pháp tăng lên do số lượng BĐS là nhà ở, đất ở được cấp GCN QSDĐ ở đô thị theo Nghị định 60/NĐ-CP và 61/NĐ-CP đã tăng lên khá mạnh. Mặt khác lượng cung BĐS tăng do diện tích nhà ở xây dựng mới của các đơn vị sản xuất kinh doanh được Nhà nước giao đất xây dựng tăng lên rất nhanh. Các giao dịch ngầm vẫn còn là phổ biến do ảnh hưởng của đầu cơ, tâm lý háms lợi đã khiến nhiều người bỏ vốn đầu tư mua BĐS để đầu cơ mặc dù biết rằng BĐS đó chưa hợp pháp. Bên cạnh đó, do dư luận thông tin chính sách đất đai tại thời điểm có xu hướng mở cửa, thông thoáng với quan điểm cấp GCN để quản lý và tác động của giới đầu cơ (là chủ yếu và là bộ phận nắm giữ nguồn cung BĐS do các đơn vị được Nhà nước giao đất xây nhà bán) tới tâm lý nguồn cầu, lượng cầu tăng đột biến khiến giá đất trên thị trường tăng liên tục vào năm 2002 và đến cuối năm 2003 mới chững lại.



- Giai đoạn từ cuối năm 2003 đến năm 2006: Các giao dịch về BĐS trên thị trường có chiều hướng chững lại cả về số lượng và giá cả; các giao dịch BĐS hợp pháp chiếm tỉ lệ chủ yếu. Đặc biệt giai đoạn này, thành phố Hà Nội triển khai mạnh công tác đấu giá QSDĐ, tạo ra một nguồn cung khá dồi dào và hấp dẫn cho thị trường. Riêng năm 2003, toàn Thành phố có 10 dự án đấu giá QSDĐ với tổng diện tích 66,94ha được triển khai (Thông báo số 375/TB-ĐCND-KHHTH ngày 01/9/2003 của Sở Địa chính Nhà đất).

Đến tháng 11/2003, đã có 4 dự án được thực hiện gồm:

1- Dự án đấu giá tại xã Mỹ Đình, huyện Từ Liêm ngày 19/7/2003 với diện tích 9.726m<sup>2</sup> thu được 94 tỷ 611 triệu 900 ngàn VNĐ (9 727 729đ/m<sup>2</sup>).

2- Dự án đấu giá tại khu Đền Lừ II, phường Hoàng Văn Thụ, quận Hai Bà Trưng tổ chức vào ngày 26/8/2003 với diện tích đất 3.970m<sup>2</sup> thu được 68 tỷ 502 triệu 606 ngàn đồng (17 255 060đ/m<sup>2</sup>).

3- Dự án tại phường Nhân Chính, quận Thanh Xuân tổ chức ngày 25/10/2003 diện tích đất 13.532m<sup>2</sup> thu được 148 tỷ VNĐ (10.937.038đ/m<sup>2</sup>).

4- Dự án tại phường Quảng An quận Tây Hồ tổ chức ngày 31/10/2003 với diện tích 13 885m<sup>2</sup> thu được 247 tỷ VNĐ (bình quân 17 788 980đ/m<sup>2</sup>, thực tế giá trúng là 29 VNĐ/m<sup>2</sup> đất ở).

Vấn đề đáng chú ý là diện tích các khu đấu giá nêu trên bao gồm cả phần diện tích đất xây dựng hạ tầng đô thị: đường giao thông nội bộ, vườn hoa tiểu cảnh, trạm điện, sân chơi... giá đất trúng giá thường cao hơn giá quy định tại thời điểm (theo Quyết định số 3519/QĐ-UB ngày 12/9/1997) từ 5-10 lần (ví dụ tại khu đất đấu giá ở quận Tây Hồ - Thực giá trúng là 29 triệu VNĐ/m<sup>2</sup> và diện tích đấu giá chỉ là 7358m<sup>2</sup>, trong khi giá đất theo Quyết định 3519 của khu vực chỉ là 1,62triệu VNĐ/m<sup>2</sup> đất ở).

Nguồn cung BĐS do tổ chức đấu giá có ý nghĩa rất quan trọng với thành phố Hà Nội cả về mặt QLNN và về mặt kinh tế. Về mặt QLNN, nó chứng tỏ chính sách đổi mới về quan hệ sở hữu đất đai của Nhà nước ta là đúng hướng. Đồng thời vào thời điểm năm 2006, Luật Nhà ở được Quốc hội thông qua vào 29/11/2005 có hiệu lực từ 01/7/2006; Luật Kinh doanh BĐS được Quốc hội thông qua tháng 6/2006 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/1/2007; Luật Xây dựng được Quốc hội thông qua vào 26/11/2003 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2004. Cùng với Luật Đất đai, các Bộ Luật nêu trên đang cùng tham gia

điều chỉnh quan hệ cung, cầu của thị trường BĐS ở nước ta. Đó là những cơ sở pháp lý quan trọng để thị trường BĐS được hoàn thiện và hoạt động ổn định, lành mạnh về mặt kinh tế.

**Biểu 2.12. Các khoản thu ngân sách từ đất trên địa bàn thành phố Hà Nội giai đoạn 1991-2006**

*Đơn vị: 1000triệu đồng*

TT	Các khoản thu từ đất	1991-1995	1996-2000	2001	2002	2003		2004	2005	2006	
						Dự kiến	Thực thu			Dự kiến	Thực thu 9 tháng
1	Thuế SĐĐ nông nghiệp	86,1	88,1	8,2	6,8	0	417,75 2	1,269	0,92	0,25	0,25
2	Thuế nhà đất	65,4	156,9	26,9	32,3	32,6	31,83	38,04	46,31	46	46
3	Tiền thuê đất	0	354,0	885	117,1	110,0	132,09	161,87	203,57	195	200
4	Thu tiền SĐĐ	318,2	366,5	117,6	182,1	300,0	418,47	727,23	987,6	583	611
5	Đấu giá QSDĐ	0	0	0	0	0	271,34	692,60	1.241,07	2.300	819
6	Thuế chuyển QSDĐ	38,5	71,8	14,6	16,8	22,0	29,80	64,34	144,18	150	181
7	Trước bạ đất	479,5	43,5	13,6	16,8	18,0	41,58	104,54	150,35	177	190
8	<b>Tổng</b>	<b>987,5</b>	<b>1.080,8</b>	<b>269,4</b>	<b>371,9</b>	<b>482,6</b>	<b>925,55</b>	<b>1.789,91</b>	<b>2.774,0</b>	<b>3.451</b>	<b>2.047,2</b>

*Nguồn: Báo cáo của Chi cục thuế thành phố Hà Nội năm 2003 và năm 2005*

Qua biểu 2.11 có thể thấy tỉ trọng từ đấu giá QSDĐ chiếm phần quan trọng trong các khoản thu từ đất của Thành phố. Năm 2005, khoản thu này đã chiếm 29% thu ngân sách từ địa phương của thành phố Hà Nội (tính riêng tiền đấu giá) và các khoản thu từ đất chiếm 64,227% thu ngân sách của quận, huyện toàn Thành phố (Niên giám thống kê thành phố Hà Nội năm 2005). Tuy nhiên do tổ chức đấu giá và quy chế đấu giá còn một số hạn chế, vì vậy đến thời điểm tháng 9/2006, các tổ chức, cá nhân trúng đấu giá còn nợ chưa trả cho Nhà nước là 1.878 tỷ (từ 2003 đến tháng 8/2006 - Thông báo số 170/TB-UBND của Văn phòng UBND thành phố Hà Nội ngày 17/9/2006), thực chất đây là một hình thức chiếm dụng vốn.

Một vấn đề cần xem xét về vai trò QLNN về đất đai ở Hà Nội, đó là công tác giao đất bằng hình thức đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án (các khu đô thị lớn) chưa được thực hiện như là một hình thức giao đất chủ yếu theo quy định của pháp luật. Các dự án đấu giá QSDĐ thường có quy mô diện tích rất nhỏ, và đặc biệt chiếm tỉ lệ rất thấp so với tổng diện tích đất Thành phố đã giao theo kế hoạch SDD được phê duyệt. Mặc dù Luật đất đai đã có hiệu lực được hơn 2 năm; hình thức giao đất chủ yếu hiện ở Hà Nội vẫn theo cơ chế xin, cho, phê duyệt.... Qua các nội dung phân tích ở phần trên, có thể thấy dù đã ban hành nhiều văn bản quản lý về tài chính đất, mục tiêu bình ổn giá đất và xây dựng thị trường BĐS lành mạnh của Nhà nước, trên địa bàn Thành phố chưa đạt được như mong muốn. Đây là một nội dung quan trọng cần nghiên cứu làm rõ nguyên nhân để có giải pháp phù hợp phát triển lành mạnh thị trường BĐS trên địa bàn thành phố Hà Nội.

#### *2.2.1.5. Thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy định pháp luật đất đai và xử lý các vi phạm*

Từ năm 1988 đến nay, tình hình vi phạm pháp luật trong quản lý SDD ở thành phố Hà Nội diễn ra khá phức tạp với số lượng các vụ việc ngày càng nhiều. Tại thời điểm năm 1992 khi thanh tra SDD theo Chỉ thị số 77/CT ngày 05/03/1992 của Hội đồng Bộ trưởng đã phát hiện một số sai phạm chủ yếu sau:

+ Giao đất không đúng thẩm quyền: Đã phát hiện 1.876 trường hợp với diện tích 59,6054 ha, trong đó cấp xã giao đất trái thẩm quyền là chủ yếu.

+ Mua bán, chuyển nhượng đất trái pháp luật: Phát hiện 1.316 trường hợp vi phạm với diện tích 322.526 m<sup>2</sup> của các hộ gia đình, cá nhân 787 ki ốt do cấp xã tự xây dựng trên đất lưu thông đường giao thông để bán hoặc cho thuê với diện tích 83.159 m<sup>2</sup>.

+ Lấn chiếm đất công: Đã phát hiện 1.448 vi phạm của hộ gia đình với diện tích 420.557m<sup>2</sup>, trong đó ở cấp huyện là chủ yếu (360.492 m<sup>2</sup> chiếm 85,7%).

+ Tự chuyển mục đích SDD nông nghiệp:

Đã phát hiện 201/330 đơn vị sản xuất gạch ngói với diện tích 343,8 ha (không có giấy phép SDD).

Đã tiến hành xử lý phá dỡ 83 lò gạch, san ủi 18 ha đất làm gạch trả lại mặt bằng sản xuất nông nghiệp ở huyện Thanh Trì, thu hồi 68,1 ha đất giao trái thẩm quyền để trả lại địa phương sản xuất (huyện Từ Liêm).

Ngày 03/4/1993 Chính phủ có Công văn số 1374/KTN về việc yêu cầu kiểm tra việc cấp đất, SDD, mua bán chuyển nhượng đất trái phép. Kết quả đến 31/7/1993 đã kiểm tra được 189 đơn vị quản lý sử dụng 430,7 ha, phát hiện có 154 đơn vị vi phạm với diện tích 207,2 ha, chiếm 81,5% số đối tượng kiểm tra. Sau kiểm tra đã tiến hành thu hồi 44,4 ha đất của 7 cơ quan đưa vào sản xuất nông nghiệp 42,7 ha; phá dỡ 184 lò gạch hoạt động không phép với diện tích 21 ha để trả lại đất cho sản xuất nông nghiệp.

Thực hiện Chỉ thị 245/CT-TTg ngày 24/4/1996 của Thủ tướng Chính phủ, thành phố Hà Nội kiểm tra kê khai của 6.420 tổ chức SDD, đã phát hiện có 468 đơn vị, tổ chức hành chính sự nghiệp SDD vào mục đích khác với diện tích 1.569192,6 m<sup>2</sup>. Phát hiện 860 đơn vị, tổ chức kinh tế để đất chưa sử dụng hoặc SDD trái mục đích được giao với diện tích 3.328.319,1 m<sup>2</sup>. Đã thống kê được toàn Thành phố có 3.660 doanh nghiệp SDD với diện tích kê khai 3.066,87 ha trên 4.305 ô đất, chỉ có 1.500 ô đất đã ký hợp đồng thuê đất, 1.200 ô đất còn có vướng mắc phải xử lý; có 1.116 ô đất do các đơn vị sử dụng chưa ký hợp đồng thuê đất (đủ điều kiện để ký hợp đồng thuê đất nhưng không làm thủ tục).

Thực hiện Chỉ thị số 15/2001/CT-UB ngày 24/4/2001; kế hoạch số 19/KH-UB ngày 08/05/2001 của UBND Thành phố đã kiểm tra 5.983 tổ chức, sử dụng 6.865 ha đất; đã phát hiện 1.412 trường hợp vi phạm với diện tích 472,8 ha; 1.774 hộ gia đình cá nhân lấn, chiếm đất công với diện tích 21,88 ha; để đất hoang hoá hoặc chưa sử dụng là 129,8 ha.

Trong số 1.412 tổ chức đơn vị vi phạm SDD, đa số có hồ sơ kê khai đăng ký khi thực hiện Chỉ Thị 245/CT-TTg của Chính phủ, nhưng phần lớn SDD trước năm 1993. Triển khai thực hiện bước II Chỉ thị 245/TTg, UBND Thành phố mới triển khai ký hợp đồng thuê đất và thu tiền thuê đất đối với các tổ chức SDD vào mục đích sản xuất kinh doanh. Các dạng vi phạm pháp luật trong quản lý SDD như chia đất làm nhà ở, cho thuê đất, tự chuyển mục đích SDD chưa được xử lý – cụ thể:

- Tổ chức được giao đất còn để hoang hoá hoặc chưa sử dụng là 129,8 ha
- Tổ chức được giao đất để làm trụ sở, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ đã tự chia đất làm nhà ở bằng 172,55 ha.
- Tổ chức được giao đất nhưng SDD sai mục đích 152,38 ha

- Tổ chức SDD chưa được giao (đã lấn, chiếm đất công): 5,2 ha.

( Phụ lục số 5: Tổng hợp các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội).

Vào giai đoạn “sốt đất” trên địa bàn cả nước, ngày 09/04/2002, UBND Thành phố đã ban hành Chỉ thị số 17/2002/CT-UB chỉ đạo “xử lý kiên quyết các trường hợp mua bán, chuyển nhượng đất, tự chuyển mục đích SDD, lấn, chiếm đất trái quy định của pháp luật”. Đồng thời Chỉ thị còn nêu rõ không cấp GCN QSDĐ đối với những trường hợp vi phạm pháp luật trong quản lý SDD. Chỉ thị này đã có một phần tác dụng làm giảm nhiệt “con sốt” đất, nhưng nó cũng cản trở các cơ quan quản lý và chính quyền các cấp triển khai thực hiện một số nội dung chuyên môn. Vì thế UBND Thành phố đã ban hành Kế hoạch số 37/KH-UB tổ chức triển khai thực hiện Chỉ thị số 17/2002 vào tháng 11/2002, trong Kế hoạch này Thành phố đã điều chỉnh một số nội dung quan trọng của Chỉ thị số 17/2002/CT-UB khi quy định: những trường hợp mua đất nông nghiệp từ 2 mảnh trở lên với mục đích thu lợi bất chính mới không được xét cấp GCN QSDĐ ở đô thị và phải xử lý thu hồi đất... Kết quả kiểm tra theo Chỉ thị 17/2002/CT-UB không được tổng kết đánh giá. Đến cuối năm 2003 UBND Thành phố đã ban hành 19 Quyết định thu hồi 120.503 m<sup>2</sup> đất và 08 thông báo thu hồi đất với diện tích 87.845 m<sup>2</sup>, xử lý 397 trường hợp hộ gia đình cá nhân vi phạm, thu hồi diện tích 236.036 m<sup>2</sup> đất. Sở TNMT&NĐ đã thông báo huỷ hợp đồng thuê đất tạm thời của 1.927 đơn vị SDD chưa có giấy tờ hợp lệ, truy thu cho ngân sách trên 40 tỉ đồng tiền thuê đất và tiền SDD nợ đọng. Đã xử lý buộc khôi phục tình trạng ban đầu 335/510 trường hợp mua bán đất nông nghiệp trái pháp luật và 2.173 trường hợp tự chuyển mục đích SDD nông nghiệp thành nhà ở, thu hồi đất của 31 trường hợp và khởi tố 9 trường hợp (nguồn báo cáo của Sở TNMT&NĐ năm 2003). Thực tế các trường hợp vi phạm đã được xử lý so với tổng số vi phạm là không đáng kể, các vụ việc vi phạm vẫn có chiều hướng gia tăng.

Sau khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực, UBND Thành phố có Quyết định số 8886/QĐ-UB ngày 07/12/2004 “về việc thành lập đoàn kiểm tra liên ngành kiểm tra việc chấp hành pháp luật đất đai của các tổ chức, cá nhân đã được giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư từ năm 2003 về trước”. Đến tháng 07 năm 2006, theo báo cáo của Sở TNMT&NĐ (báo cáo số 190/BC-ĐKTLN ngày 06/07/2006), đã kiểm tra được 58 đơn vị – trong đó:

+ 15 trường hợp đề nghị thu hồi đất, do đã quá 12 tháng nhưng chủ đầu tư chưa triển khai thực hiện Quyết định giao đất.

+ 15 trường hợp các tổ chức SDD có vốn đầu tư nước ngoài (có giấy phép đầu tư) được thuê đất, nhưng quá 12 tháng chưa đưa đất vào sử dụng - đề nghị thu hồi đất.

Kiểm tra 1.127 tổ chức được giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư, có 341/1.127 tổ chức vi phạm pháp luật chiếm 33,15% số tổ chức được kiểm tra với diện tích 113,19 ha.

Tóm lại: Tình hình vi phạm pháp luật trong quản lý SDD của các tổ chức hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn thành phố Hà Nội là khá trầm trọng và có chiều hướng gia tăng. Thành phố và các quận, huyện đã tích cực kiểm tra, phát hiện các sai phạm để xử lý. Tuy nhiên kết quả xử lý còn hạn chế và chưa triệt để, gây tâm lý nhờn luật và có nhiều tiêu cực trong quản lý. Để tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai, cần tiến hành lập hồ sơ đầy đủ tất cả các trường hợp vi phạm, phân loại để có biện pháp xử lý dứt điểm các vi phạm, đảm bảo đưa toàn bộ quỹ đất vào sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả.

## ***2.2.2. Đánh giá thực trạng vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội***

### ***2.2.2.1. Kết quả đạt được***

Trong những năm vừa qua hoạt động quản lý của Nhà nước về đất đai ở thành phố Hà Nội đã có những chuyển biến cơ bản theo từng giai đoạn. Bước đầu đã tạo ra những cơ sở quan trọng giúp Nhà nước quản lý được nguồn tài nguyên đất đai, đảm bảo phân bổ quỹ đất đai cho sự phát triển toàn diện của tất cả các ngành, các lĩnh vực của đời sống xã hội, góp phần tích cực thúc đẩy sự phát triển của Thành phố theo hướng ổn định, bền vững, văn minh sạch đẹp.

Kể từ năm 1986, thời điểm mở đầu công cuộc đổi mới toàn diện của đất nước, Hà Nội đã đạt được một số thành tựu quan trọng về nhiều mặt, Hà Nội được đánh giá là “đã cùng với cả nước nỗ lực phấn đấu vượt qua khó khăn đạt được nhiều thành tích quan trọng trong các lĩnh vực kinh tế – văn hoá - xã hội, cải thiện đời sống nhân dân, mở rộng quan hệ quốc tế và giữ vững an ninh trật tự xã hội...” (trích: bài phát biểu của Thủ tướng Phan Văn Khải tại kỳ họp lần thứ 2 HĐND Thành phố khoá VIII năm 2004). Một trong những thành tựu rất

quan trọng của Hà Nội trong giai đoạn từ năm 1986 – 2005 là sự phát triển mạnh mẽ của quá trình ĐTH, xây dựng và quản lý đô thị có những bước phát triển theo hướng văn minh hiện đại. Đã cơ bản thiết lập được hệ thống hồ sơ địa chính cơ sở để quản lý đến từng chủ SDD, từng thửa đất như: về nguồn gốc SDD; được giao đất hay cho thuê đất; SDD hợp pháp hay chưa hợp pháp; thời điểm SDD; diện tích đất sử dụng; vị trí hình thể thửa đất; loại đất được giao sử dụng; chế độ nghĩa vụ tài chính với Nhà nước. Đây chính là yếu tố quan trọng hàng đầu, là kết quả của công tác quản lý của cả hệ thống chính quyền các cấp từ Thành phố đến quận, huyện, phường, xã trong hàng chục năm vừa qua.

Công tác quy hoạch, kế hoạch SDD đã đạt được một số thành tựu nhất định, giúp cho công tác QLNN về đất đai của Thành phố dần đi vào ổn định. Là cơ sở để Đảng, Nhà nước và Thành phố xây dựng chính sách, có biện pháp chỉ đạo phù hợp, tăng cường hiệu quả quản lý, SDD trên địa bàn Thủ đô. Giúp cho việc hoạch định những chính sách lớn phát triển kinh tế vùng thủ đô Hà Nội và cả nước. Bộ mặt đô thị Hà Nội đã thay đổi tiến bộ lên rất nhiều, hàng trăm nhà cao tầng được xây dựng, môi trường sống được cải thiện, nhu cầu về nhà ở của dân cư đô thị được quan tâm cải thiện đáng kể.

*Thông qua công tác giao đất, thu hồi đất, nguồn tài nguyên đất đai đã đang được khai thác sử dụng góp phần tích cực vào sự phát triển của Thành phố trên tất cả các lĩnh vực:*

- Đẩy nhanh tốc độ ĐTH, góp phần xây dựng Thủ đô ngày càng văn minh hiện đại theo hướng CNH - HĐH.

- Đẩy nhanh thực hiện các dự án đầu tư, tạo ra sức hấp dẫn về môi trường đầu tư thu hút các nhà đầu tư vào Hà Nội, góp phần vào thành quả tăng GDP của Thành phố ở tỷ lệ cao trong nhiều năm liên tục.

- Hệ thống HTKT của Thành phố được đầu tư xây dựng và cải tạo khẩn trương, đạt tiêu chuẩn hiện đại, đặc biệt là hệ thống điện, đường giao thông và hệ thống cấp thoát nước. Đảm bảo phục vụ kịp thời các yêu cầu phát triển kinh tế và đáp ứng các nhiệm vụ chính trị đặc biệt của Nhà nước như xây dựng các công trình phục vụ SEAGAME 22, APEC 2006.

- Đẩy nhanh tốc độ xây dựng, nhiều khu đô thị mới đã được xây dựng, đầu tư phát triển nhà ở đạt được những kết quả to lớn trong những năm qua

(đã có gần 6 triệu m<sup>2</sup> nhà ở được xây dựng mới từ 2000 - 2005) góp phần cải thiện đáng kể đời sống nhân dân, tăng nguồn thu ngân sách nhà nước.

- Quyền đăng ký tài sản, trong đó có QSDĐ của công dân đã được tập trung triển khai. Đã có trên 80% NSDĐ ở đô thị; trên 60% NSDĐ ở nông thôn; trên 90% NSDĐ nông nghiệp và trên 65% số người sử dụng nhà ở thuộc SHNN nằm trong diện được bán nhà theo Nghị định 61/NĐ-CP, đã được cấp GCN QSDĐ. Hàng ngàn đơn vị, tổ chức SDD đã được ký hợp đồng thuê đất và cấp GCN QSDĐ. Đây là cơ sở để NSDĐ phát huy được nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế – xã hội, đồng thời là cơ sở để Nhà nước quản lý được nguồn tài nguyên đất đai và tạo nguồn thu cho ngân sách.

#### *2.2.2.2 Hạn chế yếu kém và những bức xúc đang đặt ra cần giải quyết*

Tuy đạt được một số thành tựu rất quan trọng thể hiện bước phát triển vững mạnh, liên tục theo thời gian, nhưng QLNN về đất đai của Thành phố trong thời gian qua cũng còn có nhiều mặt yếu kém, ảnh hưởng xấu tới chất lượng và hiệu quả phát triển đô thị theo hướng bền vững. Công tác quản lý đô thị còn nhiều mặt hạn chế; hạ tầng cơ sở ở Thủ đô chưa theo kịp yêu cầu phát triển và tốc độ tăng dân cư, quản lý thị trường BĐS nhất là thị trường QSDĐ còn yếu..., khả năng cạnh tranh của đô thị thấp.

- Nguồn lực đất đai to lớn chưa được quản lý chặt chẽ và khai thác không có hiệu quả ở tất cả các đối tượng có SDD. Việc phân bổ quỹ đất cho các lĩnh vực của đời sống xã hội còn thiếu khoa học, nhiều vấn đề bất hợp lý, tài nguyên đất đai bị lãng phí do công tác quản lý yếu. Công tác ban hành văn bản quản lý chưa khoa học, còn tùy tiện, thiếu kịp thời, chưa đồng bộ và có những chồng chéo thậm chí trái quy định của pháp luật, gây ảnh hưởng lớn tới sự phát triển chung của Thành phố và quyền lợi của NSDĐ, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn.

- Chỉ đạo điều hành còn lúng túng, nặng về giải quyết cụ thể, trước mắt, không chủ động điều chỉnh được quan hệ đất đai theo đúng xu hướng vận hành của quy luật KTTT. Chưa xác định được mô hình, tổ chức bộ máy và cơ chế điều hành công tác QLNN về đất đai trong nền KTTT. Chính bộ máy quản lý còn mang nặng tính hành chính quan liêu và nhiều tiêu cực là sức cản lớn nhất đối với sự phát triển của LLSX hiện nay.



- Hệ thống hồ sơ địa chính đang được lưu trữ để quản lý sử dụng có độ chính xác thấp, thông tin lưu trữ không để bổ sung chỉnh lý thường xuyên kịp thời, không có thông tin đầy đủ, chính xác cho bộ máy quản lý và cho đối tượng quản lý SDD. Vì thế tạo ra sức cản trở, trì trệ trong quản lý và có tác động xấu đến các đối tượng quản lý và hoạt động của đời sống xã hội (tạo ra những phát sinh tranh chấp, khiếu kiện về QSDĐ, về giá đất...). Công nghệ quản lý lạc hậu và chưa được đầu tư trang thiết bị đầy đủ.

- Tồn tại cơ chế xin cho, thậm trí còn hình thành đường dây chạy dự án, có dấu hiệu tiêu cực trong công tác giao đất thu hồi đất là nguyên nhân chính tạo ra tình trạng “sốt đất” giả tạo, ảnh hưởng lớn tới phát triển kinh tế, ổn định xã hội và môi trường đầu tư, gây tình trạng phức tạp trong xã hội. Đặc biệt do thiếu tính đồng bộ, thiếu tính kịp thời trong ban hành các văn bản về giá đất, dẫn tới sự thiếu minh bạch, mất công bằng xã hội, ảnh hưởng lớn tới quyền lợi của Nhà nước và quyền lợi của NSDD bị thu hồi đất (chính sách bồi thường hỗ trợ GPMB). Xếp loại chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2006 thành phố Hà Nội xếp thứ 40/64, năm 2007 xếp thứ 27 và có 2 chỉ số đạt mức đội sổ là tiếp cận và sử dụng đất đạt 4,32 điểm, chi phí không chính thức (bôi trơn) 5,36 điểm.

- Việc phê duyệt giá đất cho các dự án phát triển nhà ở quá thấp so với giá thị trường cùng vào thời điểm là vấn đề xã hội rất phức tạp, có nhiều dự án hành vi nhạy cảm này đã vượt ra khỏi phạm vi hành chính, cần được các cơ quan điều tra, thanh tra làm rõ. Ví dụ: Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long của Công ty phát triển đô thị Nam Thăng Long- Ciputra, được Chính phủ có quyết định cho thuê đất tại văn bản số 1106/TTg ngày 19/12/1997 cho phép Công ty Phát triển Đô thị Nam Thăng Long thuê 323,26 ha đất thuộc quận Tây Hồ và huyện Từ Liêm, thời gian thuê đất là 50 năm kể từ ngày ký. Do quy định của pháp luật Việt Nam, Công ty có vốn đầu tư nước ngoài chỉ được thuê đất chứ không được giao đất, trong khi đối với đất được giao để phát triển các khu đô thị mới có diện tích đất ở, được cấp GCN QSDĐ ở lâu dài. Vì vậy ngày 16/5/2003, Công ty TNHH Phát triển Đô thị Nam Thăng Long đã có văn bản số: CVLD 050/2003 về việc “thư cam kết của liên doanh” -Nội dung:

+ Từ bỏ toàn bộ QSDĐ của các diện tích đất nằm trong khuôn viên ngôi nhà ở bán cho người sử dụng.

+ Sau khi chuyển giao QSDĐ hoặc bán nhà, tỉ lệ góp vốn pháp định... không thay đổi.

+ ... Công ty liên doanh sẽ thay mặt người mua nhà nộp tiền SĐĐ vào ngân sách...

Về nguyên tắc, Thủ tướng Chính phủ ký quyết định cho thuê đất, vì vậy chỉ có Thủ tướng mới có quyền điều chỉnh diện tích đất cho thuê để chuyển sang giao một phần diện tích đất có thu tiền SĐĐ, hoặc UBND Thành phố phải có báo cáo xin Thủ tướng uỷ quyền, hoặc có cơ chế điều chỉnh riêng cho dự án (Dự án khu đô thị Phú Mỹ Hưng tại thành phố Hồ Chí Minh vào cùng thời điểm, UBND thành phố Hồ Chí Minh đã có văn bản và được Thủ tướng đồng ý cho vận dụng cơ chế đặc thù). Ngày 17/7/2003 UBND thành phố Hà Nội có văn bản 2134/UBND-CNN về việc “tiền SĐĐ của Khu đô thị Nam Thăng Long”, trong đó có nội dung:

+ Chấp thuận để Công ty TNHH Nam Thăng Long làm thủ tục nộp tiền SĐĐ (đối với diện tích xây dựng nhà ở thấp tầng để bán)....

+ Các hộ gia đình, cá nhân đã mua nhà (trong giá bán đã có giá trị tiền SĐĐ và cơ sở hạ tầng) được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở.

+ ...

Đặc biệt ngày 14/12/2004 UBND Thành phố có Công văn số 4622/UBND-NNĐC “về việc giá thu tiền SĐĐ của Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long” (giai đoạn 2) có nội dung:

- Chấp thuận mức giá và hệ số thu tiền SĐĐ với diện tích đất xây dựng nhà ở thuộc Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long giai đoạn II (diện tích 92,7 ha) như sau:

“... đối với các vị trí còn lại là 620.000đ/m<sup>2</sup>”.

“Áp dụng hệ số K = 1 để thu tiền SĐĐ đối với diện tích xây dựng nhà chung cư, với diện tích xây nhà ở thấp tầng hệ số K = 1,8 (trên địa bàn quận Tây Hồ) và 1,5 (trên địa bàn huyện Từ Liêm)”.

Vai trò quản lý của Nhà nước về tài chính đất đô thị được thể hiện rõ ở những dự án phát triển đô thị (như Khu đô thị Nam Thăng Long nêu trên), vào những thời điểm nhạy cảm (thời điểm văn bản quy định mới về giá đất

của Nhà nước sắp có hiệu lực) và với những quyết định rất nhạy cảm (giá đất làm căn cứ thu tiền SĐĐ), ảnh hưởng rất lớn tới quyền lợi kinh tế của Nhà nước và gây bất bình trong dư luận nhân dân - cụ thể:

+ Việc UBND thành phố Hà Nội đơn phương chấp thuận để Công ty TNHH Nam Thăng Long từ bỏ QSDĐ đối với phần diện tích đất xây nhà bán là trái thẩm quyền, vi phạm quy định của pháp luật.

+ Nghị định 188/2004/NĐ-CP có hiệu lực từ ngày 09/12/2005, tại điều 17 của Nghị định đã quy định rõ "... thay thế Nghị định số 87/CP ngày 17/08/1994 của Chính phủ quy định khung giá các loại đất, Quyết định số 302/TTg ngày 13/5/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc điều chỉnh hệ số K trong khung giá đất và Nghị định số 17/1998/NĐ-CP ngày 21/03/1998 về việc sửa đổi bổ sung khoản 2 điều 4 của Nghị định số 87/CP.....". Việc căn cứ khung giá đất theo Nghị định 87/CP để phê duyệt giá đất giai đoạn 2 cho Khu đô thị Nam Thăng Long là chưa đúng. Đối chiếu với giá đất theo Quyết định số 199/2004 ngày 26/12/2004 của UBND Thành phố, ngân sách Nhà nước bị thất thoát trên 3000 tỷ đồng.

+ Theo quy định của Luật đất đai có hiệu lực từ ngày 01/7/2004 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP, đối với những trường hợp mua nhà ở tại các dự án xây dựng khu đô thị mới, NSĐĐ có trách nhiệm nộp tiền SĐĐ vào ngân sách nhà nước. Văn bản cho phép Công ty TNHH Nam Thăng Long nộp tiền SĐĐ thay cho người mua nhà ở của Công ty, về thực chất là tạo điều kiện cho Công ty thu tiền chênh lệch giữa giá đất phải nộp và giá đất phê duyệt. Theo Quyết định của UBND Thành phố phê duyệt đơn giá xây dựng nhà ở mới trên địa bàn Thành phố vào ngày 01/01/2005; giá biệt thự loại I trên địa bàn Hà Nội là 2,7 triệu VNĐ/m<sup>2</sup>, biệt thự loại II là 2,5 triệu VNĐ/m<sup>2</sup>; Biệt thự loại III là 2,2 triệu VNĐ/m<sup>2</sup>, trong khi Công ty Nam Thăng Long bán giá 1.250 USD/m<sup>2</sup> (cả nhà và đất) – nếu tính mật độ xây dựng cho phép là 46% và chiều cao xây dựng là 2,5 tầng, với căn hộ từ 180m<sup>2</sup> đất - 220m<sup>2</sup> đất, giá xây dựng nhà chỉ là xấp xỉ 750 triệu VNĐ, tiền SĐĐ phải nộp là 124 triệu VNĐ. Toàn bộ giá thành cho 1 căn hộ chỉ khoảng trên dưới 1 tỷ VNĐ, trong khi người mua phải trả trên dưới 4 tỉ VNĐ/căn hộ. Không thể có dự án kinh doanh nhà ở nào trên thế giới và trong nước lại có thể lãi lớn đến mức như vậy. Thực chất phân chênh lệch đó chính là khoản tiền SĐĐ lẽ ra NSĐĐ phải nộp cho ngân sách nhà nước.

- Do hạn chế của công tác lập và triển khai quy hoạch đô thị, do quy định về giá đền bù thiệt hại khi thu hồi đất chậm được điều chỉnh cho phù hợp với thực tế (Quyết định số 3519/QĐ-UB được áp dụng từ năm 1997 đến hết năm 2004, thời gian là 8 năm, trong khi đó giai đoạn này lại là giai đoạn giá đất trên thị trường biến động rất mạnh). So sánh giá đất cao nhất là vị trí I, đường loại I phải nộp ở mức A theo quy định của Quyết định 3519/QĐ-UB là 9,8 triệu VNĐ (đường Bà Triệu) và thời điểm sốt đất năm 2002 giá đất mặt phố Bà Triệu được bán với giá hơn 50 cây vàng/m<sup>2</sup> (giá vàng tại thời điểm là 650.000 VNĐ/chỉ ≈ 6,5 triệu/cây) tức là khoảng 325 triệu VNĐ/m<sup>2</sup>, chênh lệch gấp trên 33 lần giá quy định. Vì vậy có rất nhiều dự án chậm triển khai do không giải phóng được mặt bằng mà chủ yếu là khiếu kiện về giá đền bù đất.

- Tình trạng vi phạm pháp luật trong công tác quản lý SĐĐ còn quá lớn, nhưng chưa được xử lý triệt để. Tình trạng khiếu kiện về đất đai nhà cửa rất nhiều, nhưng chưa được giải quyết kịp thời và cũng chưa có hy vọng chấm dứt được khiếu kiện. Nạn lãng phí, tham nhũng trong quản lý SĐĐ còn nặng nề, gây mất lòng tin trong nhân dân, ảnh hưởng lớn tới sức cạnh tranh của đô thị Hà Nội.

- Công tác quy hoạch đô thị trong đó đặc biệt là quy hoạch SĐĐ đô thị còn quá nhiều bất cập (hàm lượng khoa học trong quy hoạch thấp) và mang tính hình thức (quy hoạch treo), gây bức xúc cho nhân dân, kìm hãm sức sản xuất của xã hội. Vấn đề đô thị Hà Nội phát triển bền vững như thế nào? là điều rất đáng lo ngại. Bởi vì phát triển bền vững đô thị đòi hỏi đô thị phải có khả năng cạnh tranh cao, quản lý tốt các khu định cư, đảm bảo lành mạnh về môi trường và xã hội, nền tài chính đô thị lành mạnh.... Mặt khác sự bền vững đô thị phải gắn với sự bền vững của các khu vực bên ngoài đô thị, tức là các đô thị vệ tinh xung quanh đô thị hạt nhân cũng phải phát triển bền vững. Muốn vậy công tác quy hoạch đô thị phải đi trước một bước và phải được lập phù hợp với môi trường tự nhiên. Thực tế đô thị Hà Nội hiện nay, do những biến động của ĐTH mạnh và những hậu quả do quy hoạch đô thị gây ra, đô thị ngày càng xấu đi và mất dần bản sắc riêng của một đô thị cổ phương Đông. Tất cả các yếu tố mang tính “Hà Nội” đang dần mất đi do nhiều công trình đô thị được xây dựng thiếu tầm nhìn về tổ chức không gian đô thị, gây tình trạng lộn nhộm, lộn xộn, làm biến dạng vẻ đẹp của đô thị cổ và đẩy nhanh sự

xuống cấp của các công trình xây dựng trước đây còn lại. Đô thị mới được xây dựng nơi nào cũng na ná như nhau, tạo ra sự đơn điệu, sự phản cảm về kết cấu kiến trúc và không gian đô thị. Công tác quản lý quy hoạch xây dựng đô thị còn kém hơn, tình trạng xây dựng lộn xộn gây mất vệ sinh, gây ô nhiễm môi trường trong đô thị diễn ra ở khắp mọi nơi, làm hệ thống HTKT đô thị xuống cấp nhanh chóng. Tình trạng vi phạm pháp luật trong quản lý đô thị, quản lý SDD diễn ra tràn lan và hầu như Nhà nước không kiểm soát được, mà nguyên nhân chính lại do tệ quan liêu và nạn tham nhũng của bộ máy công quyền. Hoạt động của thị trường BĐS luôn tiềm ẩn những nhân tố mất ổn định, thiếu minh bạch. Nạn đầu cơ tham nhũng gây ra những tác động xấu cho nền kinh tế, Nhà nước không kiểm soát được các giao dịch đất đai, làm ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân đối với Nhà nước.

Những bức xúc cần phải giải quyết hiện nay là:

- Thủ tục hành chính còn quá rườm rà, phức tạp gây cản trở các quan hệ đất đai trong xã hội, cản trở người sử dụng đất khai thác sử dụng đất có hiệu quả để phát triển kinh tế.

- Bộ máy quản lý công kênh, chức năng còn chồng chéo trình độ chuyên môn thấp, không đáp ứng yêu cầu phát triển của đô thị.

- Phát sinh nhiều mâu thuẫn về quan hệ đất đai trong xã hội, đặc biệt chính sách tài chính về đất, làm ảnh hưởng tới lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng.

- Tài nguyên đất đai bị sử dụng lãng phí, hàng hóa đất đai chưa trở thành nguồn lực tạo ra vốn đầu tư cho phát triển, tham nhũng tiêu cực trong quản lý sử dụng đất còn phổ biến và chưa được xử lý dứt điểm gây bức xúc trong dư luận nhân dân.

### *2.2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế yếu kém*

**+ Sự đổi mới hoạt động QLNN không theo kịp tốc độ ĐTH mạnh gắn với sự gia tăng dân số đô thị:**

Như phần 1.1.2.1 đã trình bày, dân số biến động nhanh gắn liền với CNH là động lực cơ bản của quá trình ĐTH, từ năm 1995-2005 dân số Hà Nội tăng 714,3 nghìn người đạt tỉ lệ tăng 29,4% trong 10 năm. Từ năm 1995 đến 2005, diện tích đất ở đô thị của Hà Nội đã tăng 1.302ha, đạt tỉ lệ tăng 11,32%,

trong đó riêng giai đoạn 2001-2005 đã tăng 1.057,36 ha. Từ năm 2001- tháng 7/2006 UBND Thành phố đã phê duyệt 159 đồ án quy hoạch, trong đó có 122 đồ án quy hoạch chi tiết, 6 đồ án quy hoạch quận, huyện. Quá trình CNH - HĐH thúc đẩy tốc độ ĐTH gắn với dân số đô thị tăng nhanh làm phát sinh đòi hỏi tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai - cụ thể là:

- Phải đẩy nhanh tiến độ xây dựng các đồ án quy hoạch đô thị, trong đó có nội dung quy hoạch SĐĐ đô thị.

- Khối lượng công việc thực hiện công tác đền bù hỗ trợ GPMB trong công tác thu hồi đất xây dựng đô thị tăng lên.

- Khối lượng công việc của các cơ quan quản lý chuyên ngành bao gồm: công tác lập hồ sơ từ đo đạc lập bản đồ địa chính; chỉnh lý biến động đất đai, kê khai đăng ký và cấp GCN QSDĐ cho từng thửa đất, từng chủ SĐĐ... sẽ tăng lên, đòi hỏi phải có đủ lực lượng; Bộ máy quản lý tại thời điểm đó không đủ sức hoàn thiện.

Do ảnh hưởng của tốc độ ĐTH, trong quá trình CNH HĐH Thủ đô, dẫn đến quy mô sản xuất của tất cả các ngành kinh tế tăng, (từ năm 1995-2005, giá trị sản xuất công nghiệp trên địa bàn Thành phố Hà Nội tăng 32.626,885 tỷ VNĐ (Theo giá thực tế) đạt tỉ lệ tăng 14,7%/năm). Tạo sức ép lên công tác quản lý: xây dựng đồ án quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, tiến hành thu hồi đất, thực hiện chính sách đền bù GPMB để có mặt bằng xây dựng các khu chế xuất, các khu công nghiệp tập trung, phân bổ quỹ đất để xây dựng cơ sở HTKT phục vụ cho công nghiệp phát triển.... Từ năm 1995-2005, diện tích đất các khu công nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội tăng hơn 5.000ha, chỉ riêng giai đoạn 2000-2006 diện tích đất phải GPMB đã lên tới 5.699 ha, liên quan tới 153.725 hộ gia đình (97 – 3).

ĐTH nhanh trong điều kiện phát triển nền KTTT có những mặt tác động tiêu cực đến các quan hệ xã hội. Do cạnh tranh khốc liệt, vì mục tiêu lợi nhuận, số lượng các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình SĐĐ vi phạm pháp luật trong quản lý SĐĐ tăng lên. Công tác thanh, kiểm tra và xử lý không kịp thời sẽ gây thất thu ngân sách, lãng phí nguồn tài nguyên và các hậu quả xã hội khác. Tính đến thời điểm năm 2005, trên địa bàn Thành phố có 10.199 tổ chức đang SĐĐ với diện tích 28.914,29 ha chiếm 31,39% diện tích tự nhiên, trong đó có 4.350 tổ chức SĐĐ chưa hợp pháp nhưng chưa được xử lý.

Như vậy tốc độ ĐTH nhanh và tình trạng dân số đô thị tăng mạnh trong những năm vừa qua là nguyên nhân khách quan làm phát sinh những khó khăn, phức tạp và để lại những hậu quả, những yếu kém về công tác QLNN đối với đất đai ở thành phố Hà Nội.

**+ *Lập và quản lý hồ sơ địa chính yếu kém, hậu quả buông lỏng quản lý SDD do lịch sử để lại:***

Tồn tại của công tác lập và lưu trữ, quản lý hồ sơ địa chính và hậu quả quản lý đất đai do lịch sử để lại, gây rất nhiều khó khăn cho công tác quản lý đất đai hiện nay. Các phần trên (2.2.1) đã trình bày về thực trạng của công tác quản lý đất đai đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội, trong đó đã nêu các thành quả của công tác đo đạc bản đồ, lập hồ sơ địa chính. Các hồ sơ tài liệu địa chính lưu trữ từ năm 1954 đến nay rất đa dạng, độ chính xác rất thấp, tính pháp lý yếu và số lượng không đầy đủ, ảnh hưởng rất lớn tới hiệu quả hoạt động quản lý của Nhà nước:

Thực tế từ năm 1993 đến nay hoạt động quản lý của Nhà nước về đất đai ở thành phố Hà Nội đã có những chuyển biến cơ bản, nhưng do khối lượng công việc lớn, tập trung cao vào một giai đoạn, trong khi cả một thời kỳ dài hàng nửa thế kỷ đất đai bị buông lỏng quản lý: hàng nghìn tổ chức SDD không có đầy đủ hồ sơ quản lý; hàng nghìn tổ chức SDD vi phạm pháp luật trong quản lý SDD; hàng chục nghìn cá nhân, hộ gia đình SDD trái mục đích được giao, lấn, chiếm đất hoặc chuyển QSDĐ trái quy định của pháp luật... Vì vậy, chất lượng và hiệu quả của công tác quản lý giai đoạn vừa qua còn thấp, chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu của thực tế.

Do hồ sơ lưu trữ có độ tin cậy về mặt kỹ thuật và tính pháp lý yếu, vì vậy thành phố Hà Nội có quy định: UBND xã phường thị trấn chịu trách nhiệm trước pháp luật về xác nhận tình trạng sử dụng, thời điểm sử dụng, diện tích SDD của các hộ gia đình. Giải pháp này thực chất là mang tính quá độ và tính xã hội vì cả Chủ tịch UBND phường, xã (đặc biệt cấp phường) và cán bộ địa chính không thể có cơ sở pháp lý và thực tiễn quản lý để nắm được quá trình SDD của địa phương. Vì thế họ buộc phải sử dụng giải pháp “tập thể chịu trách nhiệm” bằng cách “thành lập Hội đồng xét duyệt”, dùng ý trí tập thể thay cho pháp luật. Các vi phạm pháp luật sau thanh tra, kiểm tra không

được xử lý triệt để và trở thành hậu quả quản lý. Những thiếu sót, yếu kém trong quản lý SDD do lịch sử để lại là rất phức tạp, không thể giải quyết dứt điểm trong một thời gian ngắn, đòi hỏi cần phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH mạnh ở Hà Nội hiện nay.

**+ Ảnh hưởng của việc ban hành cơ chế, chính sách chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn**

Ở phần 2.2.1.1 luận án đã trình bày nội dung ban hành hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và của thành phố Hà Nội. Trên thực tế, không chỉ các văn bản do thành phố Hà Nội ban hành mà ngay cả hệ thống văn bản của Nhà nước ban hành, cũng là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn tới tình trạng lộn xộn, phức tạp trong QLNN về đất đai trên địa bàn Thành phố. Nói đến chính sách đất đai là nói đến các văn bản pháp luật (từ luật đến các văn bản pháp quy của tất cả các cấp) điều chỉnh quan hệ xã hội về đất đai giữa Nhà nước với NSDD và giữa những NSDD với nhau. Nói đến cơ chế quản lý là nói đến biện pháp phân công, phân cấp, chỉ đạo điều hành và tổ chức thực hiện giữa những cán bộ trong cơ quan QLNN, giữa các cơ quan QLNN có liên quan đến quan hệ đất đai, mối quan hệ giữa các cấp chính quyền từ phường xã (cấp xã), đến quận, huyện (cấp huyện) tỉnh thành (cấp tỉnh), Bộ ngành và Chính phủ, Nhà nước, Quốc hội. Đó là cơ chế hoạt động cho từng thời điểm, từng giai đoạn, từng địa phương, địa bàn, từng loại công việc thuộc chức năng của công tác quản lý. Nếu việc ban hành chính sách đúng, phù hợp với xu thế phát triển của xã hội, chính sách đó sẽ được người dân tự giác tuân thủ và thúc đẩy xã hội phát triển theo hướng đi lên. Nếu chính sách không phù hợp, cả đối tượng điều chỉnh và đối tượng quản lý đều lúng túng, bị động, người dân không thực hiện, ảnh hưởng đến sự ổn định nói chung của xã hội. Một nguyên nhân cơ bản khác đó là: tác động của cơ chế KTTT vào ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ quản lý, một bộ phận những cán bộ quản lý (ở tất cả các cấp), suy thoái đạo đức do ảnh hưởng của cơ chế KTTT, đặc biệt là mâu thuẫn giữa quyền lợi của Nhà nước, quyền lợi của cá nhân (bao gồm cả đối tượng quản lý và chủ thể quản lý). Do đó có nhiều văn bản ra đời là do tác động của một nhóm người có quyền lợi, không phải vì mục tiêu quản lý chung của Nhà nước hoặc vì quyền lợi của đa số đối tượng quản lý (NSDD).



Thực tế ở thành phố Hà Nội, các văn bản quy định, thể chế hóa pháp luật được ban hành khá nhiều, nhưng không kịp thời, có những văn bản Nhà nước đã quy định thời điểm tổ chức thực hiện, nhưng phải mất nhiều năm sau UBND thành phố mới triển khai thực hiện - ví dụ Nghị định 60/CP, 61/CP; 64/CP ban hành từ năm 1994, nhưng phải tới năm 1997 UBND Thành phố mới triển khai thực hiện và kéo dài đến năm 2006 chưa hoàn thành. Nhiều văn bản ban hành không cụ thể, không có tính sáng tạo, nặng về tính hình thức, rập khuôn theo nội dung văn bản do Trung ương ban hành. Các văn bản ban hành thiếu tính đồng bộ, còn có những quy định trái ngược nhau, thậm chí trái quy định của pháp luật gây nên tâm lý nghi ngờ thiếu tin tưởng trong nhân dân - ví dụ về ban hành chính sách trong lĩnh vực đền bù GPMB, có những dự án như: dự án Khu đô thị Nam Thăng Long kéo dài từ năm 1997 đến nay chưa xong, Thành phố đã ban hành 4 mức giá đền bù về đất đai nông nghiệp (năm 1999 là 37000 đ/m<sup>2</sup>; năm 2002 là 155.000 đ/m<sup>2</sup>; năm 2004 là 168.000 đ/m<sup>2</sup> và năm 2005 là 250.000 đ/m<sup>2</sup>); Dự án Xây dựng HTKT xung quanh Hồ Tây có diện tích đất thu hồi 28,5 ha, Thành phố ban hành tới trên 30 loại mức giá đền bù về đất, có nhiều gói thầu như gói thầu số 3 hoặc số 19 cùng một khu vực có tới 3 loại giá đền bù về đất vào 3 thời điểm khác nhau. Chính sự tùy tiện trong ban hành văn bản về mức giá đền bù đã gây khiếu kiện rất phức tạp - Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long có những lúc người dân biểu tình đông hàng ngàn người trong thời gian liên tục hàng tuần. Chỉ thị số 17/2002/CT-UB và Quyết định số 69/1999/QĐ-UB của UBND Thành phố có những quy định trái ngược nhau về điều kiện căn cứ để cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở tại đô thị; Kế hoạch số 37 hướng dẫn thực hiện Chỉ thị 17/2002/CT-UB, trong nội dung của Kế hoạch khác hẳn với nội dung của Chỉ thị; Để triển khai công tác bán nhà ở và cấp GCN QSDĐ ở theo Nghị định 61/NĐ-CP, chỉ từ năm 2005 đến tháng 01/2007, UBND Thành phố ban hành 4 Quyết định và hàng chục Công văn có nội dung khác nhau cả về thẩm quyền; chế độ chính sách, qui trình thực hiện (Quyết định số 38/2005, Quyết định số 5431/2005, Quyết định số 172/2006, Quyết định 11/2007). Quyết định số 123/QĐ-UB của UBND Thành phố quy định chủ đầu tư phải giao lại 20% quỹ đất hoặc quỹ nhà ở thuộc dự án để Thành phố điều phối vi phạm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất

kinh doanh của doanh nghiệp. Quyết định số 68/QĐ-UB của UBND Thành phố quy định trình tự thủ tục để được giao đất, cho thuê đất trên địa bàn thành phố Hà Nội làm cho thời gian trình duyệt dự án kéo dài hàng năm, với hàng chục con dấu. Đặc biệt là thủ tục trình duyệt quy hoạch tổng mặt bằng thực sự là “nồi kinh hoàng” của các nhà đầu tư, chưa kể thủ tục “bôi trơn”.

Do cơ chế phân công, phân nhiệm, chỉ đạo, điều hành và sự phân cấp trong chức năng, nhiệm vụ quản lý giữa các cấp không được làm rõ. Vì thế có sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan Trung ương với nhau và giữa Trung ương với địa phương, giữa địa phương với địa phương, gây khó khăn cho công dân trong tổ chức thực hiện. Đặc biệt trong việc cấp GCN QSDĐ, người dân ngại làm thủ tục, dẫn tới sự tùy tiện trong hành vi SDD và dẫn đến sai phạm - ví dụ trước thời điểm năm 2005 (khi chưa có Nghị định số 95/ 2005/NĐ-CP ngày 15/7/2005 của Chính phủ về cấp GCN QSHN ở), GCN QSDĐ ở và QSHN ở được cấp chung một mẫu giấy theo quy định của Nghị định 60/CP. Khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành từ 01/07/2004, theo quy định của Nghị định 181/CP, mẫu GCN QSDĐ do Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành có hướng dẫn ghi cả nội dung về nhà ở. Tuy nhiên khi Chính phủ ban hành Nghị định số 95/CP, UBND Thành phố có văn bản hướng dẫn chung chung là không nhất thiết phải ghi, nếu người dân có đơn yêu cầu (đề nghị) thì ghi thêm nội dung về nhà ở. Về mặt quản lý, nguyên tắc cần đơn giản hóa thủ tục hành chính, càng dễ dàng cho công tác quản lý, giảm được cả thời gian làm việc, số lượng hồ sơ quản lý, lưu trữ và biên chế của bộ máy, tạo điều kiện cho NSDD làm thủ tục nhanh, cất giữ hồ sơ dễ dàng đơn giản. Đến nay khi Luật về nhà ở có hiệu lực từ 01/01/2006, Nghị định 95/CP vẫn không được tổ chức thực hiện. Rõ ràng là Luật nhà ở chưa đi được vào cuộc sống, tâm lý của người dân là chưa có GCN QSHN ở cũng không sao, không ảnh hưởng gì tới thực quyền của người sở hữu tài sản là nhà ở. Tương tự như vậy, những quy định tại Quyết định số 3564/QĐ-UB hay Quyết định số 69/1999/QĐ-UB của UBND Thành phố về cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở tại đô thị Hà Nội, quy định Sở Địa chính Nhà đất (sau này là Sở TNMT&NĐ) thụ lý hồ sơ do UBND quận huyện trình để thẩm định trình UBND thành phố cấp GCN. Mặc dù việc cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở đã được Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm

1998, và năm 2001 quy định thuộc thẩm quyền của cấp huyện (và tương đương), nhưng phải đến cuối năm 2002, UBND Thành phố mới “ủy quyền” cho cấp quận, huyện. Như vậy rõ ràng quy định của UBND Thành phố là trái luật. Đó cũng là nguyên nhân gây ra tình trạng chậm trễ của công tác cấp GCN nhằm xác lập quyền về tài sản của công dân. Điều này được thực tế chỉ ra rằng khi công tác kê khai, đăng ký cấp GCN được đẩy mạnh, khi đã có GCN, NSDD buộc phải thực hiện chuyển quyền theo đúng quy định của pháp luật.

Tóm lại: - Các quy định về thủ tục hành chính của Thành phố còn thiếu khoa học, chưa đồng bộ, chưa kịp thời, còn rườm rà, phức tạp, là nguyên nhân gây tệ nạn những nhiễu của bộ máy quản lý các cấp, gây khó khăn cho người dân khi thực hiện quyền và nghĩa vụ.

- Do tính thiếu khoa học, thiếu đồng bộ, thiếu kịp thời và thiếu ổn định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, người dân có tâm lý nghi ngờ, thiếu tin tưởng và không hợp tác với cơ quan quản lý và chính quyền các cấp khi triển khai thực hiện các công tác quản lý.

- Do tính chất thiếu cương quyết, thiếu minh bạch trong xử lý vi phạm, trong phân công, chỉ đạo, người dân coi thường pháp luật, nhờn luật (đặc biệt là các hành vi không chấp hành quy định thu hồi đất hoặc quyết định xử lý vi phạm trong quản lý SDĐ).

**+ *Năng lực quản lý điều hành của chính quyền các cấp và tổ chức bộ máy QLNN về đất đai yếu kém, không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn***

Bộ máy quản lý, đội ngũ công chức và hoạt động công vụ là công cụ rất quan trọng của QLNN về đất đai. Bộ máy quản lý đất đai của các cấp ở thành phố Hà Nội yếu kém về chuyên môn, quá đông về số lượng, cơ chế hoạt động rườm rà và không ổn định về hệ thống tổ chức. Theo quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp; theo quy định của Luật đất đai (Quy định tại điều 7) “... UBND các cấp thực hiện quyền đại diện sở hữu về đất đai và QLNN về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền quy định của luật này”. Do tính đặc thù của công tác quản lý đất đai, đây là một lĩnh vực phức tạp đòi hỏi người quản lý phải có kiến thức về pháp luật và hiểu biết về kỹ thuật. Tuy nhiên gần như đa số cán bộ Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn không có bằng cấp chuyên môn, lại thiếu hiểu biết về pháp luật. Tham mưu giúp việc

chủ tịch cấp xã là cán bộ địa chính phường lại thường không phải là người sở tại, kinh nghiệm quản lý kém lại không nắm vững lịch sử quản lý đất đai của địa phương. Trong khi đó cấp cơ sở lại là cấp chịu trách nhiệm chính về giải quyết các mối quan hệ quản lý giữa NSDD (đối tượng quản lý) với Nhà nước (đại diện sở hữu toàn dân). Vì vậy tạo ra tâm lý của người dân ngại thực hiện các thủ tục hành chính. Một bộ phận cán bộ lãnh đạo các cấp chính quyền của Thành phố hạn chế về năng lực quản lý điều hành và kiến thức pháp luật, vì thế nhiều quyết định hành chính trong QLNN về đất đai được ban hành trái quy định của pháp luật, làm ảnh hưởng lớn tới uy tín của Đảng và chính quyền trong nhân dân (như phần trên đã lấy dẫn chứng về Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long). Việc triển khai công tác kê khai, đăng ký cấp GCN QSDĐ đối với các loại đất trên địa bàn Thành phố chậm, trước hết thuộc trách nhiệm của bộ máy chính quyền Thành phố và UBND các quận, huyện, phường, xã trên địa bàn.

Theo quy định của Luật Đất đai (điều 64, 65 Luật đất đai năm 2003), cơ quan quản lý đất đai được thành lập thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Sau khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực, Sở Địa chính Nhà đất thành phố đổi tên thành Sở TNMT&ND; UBND Thành phố có Quyết định số 203/2004/QĐ-UB về việc thành lập Phòng TN&MT thuộc UBND các quận huyện, cán bộ địa chính các phường xã vẫn đảm nhiệm chức năng quản lý đất đai như trước đây và thêm nhiệm vụ quản lý môi trường. Trước thời điểm năm 2004, UBND Thành phố có Quyết định số 12/1999/QĐ-UB “quy định chức năng nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy của ngành Địa chính Nhà đất Hà Nội”. Sở Địa chính - Nhà đất Hà Nội được thành lập theo Quyết định số 10/1999/QĐ-TTg ngày 21/01/1999 trên cơ sở sáp nhập 2 sở Địa chính và Nhà đất thành phố. Ở các quận, huyện có phòng Địa chính Nhà đất và các xã phường có cán bộ Địa chính. Năm 2001 ở các quận, huyện thành lập Phòng Địa chính Nhà đất, các xã, phường có cán bộ địa chính. Năm 2001 ở các quận huyện thành lập Phòng Địa chính Nhà đất và Đô thị trên cơ sở sáp nhập Phòng Địa chính - Nhà đất và Phòng Xây dựng và quản lý Đô thị. Đến năm 2005 ở cấp quận, huyện lại tách ra thành Phòng TN&MT và Phòng Xây dựng Đô thị. Theo Quyết định số 12/1999/QĐ-UB của UBND Thành phố, ở cấp phường có 2 cán bộ địa chính, quy định này thực tế cũng không được thực hiện. Nhìn

chung bộ máy tổ chức của ngành Địa chính Hà Nội (sau này là ngành Tài nguyên và Môi trường) chưa được kiện toàn, hoàn thiện từ năm 1995 đến nay, vì thế chưa đáp ứng được yêu cầu mục tiêu công tác QLNN về đất đai đô thị. Trình độ chuyên môn của cán bộ ngành Địa chính các cấp đã được nâng cao trong những năm gần đây. Có tới trên 99% số lượng cán bộ của Sở TNMT&NĐ, cán bộ phòng TN&MT các quận huyện có trình độ đại học và trên đại học; trên 60% cán bộ địa chính các phường có trình độ đại học, số còn lại có trình độ trung học chuyên nghiệp. Trong thực tế năng lực QLNN của đội ngũ cán bộ rất yếu, đặc biệt ở khâu tham mưu ban hành văn bản quản lý và kỹ năng xử lý vụ việc. Công tác cán bộ địa chính của các phường xã ổn định hơn, cơ sở vật chất kỹ thuật và trang thiết bị phục vụ công tác của ngành được trang bị hiện đại hơn rất nhiều: các tác nghiệp kỹ thuật như in, vẽ GCN QSDĐ và QSHN, sao lục tài liệu địa chính... đều được thực hiện bằng các phương tiện hiện đại. Nhưng đây lại là khâu yếu nhất và có nhiều tiêu cực phức tạp nhất của hệ thống QLNN về đất đai hiện nay ở thành phố Hà Nội.

Sự phân công, phân cấp giữa các cơ quan quản lý các cấp còn chồng chéo kể cả về thẩm quyền và chức năng: từ năm 1997- 2002 công tác cấp GCN QSDĐ ở và QSHN ở đô thị do Sở Địa chính nhà đất Thành phố trực tiếp thẩm định trình UBND Thành phố cấp GCN. Vì khối lượng công việc nhiều, tất cả các phòng ban nghiệp vụ của Sở đều phải tham gia (kể cả những phòng ban không có nghiệp vụ về công tác đăng ký thống kê), do đó làm chậm tiến độ (khi ủy quyền cho các quận, huyện cấp GCN, Sở đã phải chuyển trả các quận huyện hàng chục ngàn hồ sơ chưa kịp thụ lý), chất lượng thẩm định hồ sơ không cao. Từ năm 2002 khi các quận huyện có thẩm quyền làm thủ tục cấp GCN QSDĐ, UBND Thành phố có quy định những GCN do UBND Thành phố cấp, công tác thụ lý hồ sơ giao dịch dân sự về đất đai do Sở TNMT&NĐ thụ lý giải quyết. Những GCN QSDĐ do UBND cấp huyện cấp, công tác thụ lý hồ sơ giao dịch dân sự về đất đai do Phòng TN&MT các quận huyện thụ lý. Tình trạng này hiện đang diễn ra trong hoạt động của Văn phòng Đăng ký nhà và đất cấp Sở và các Văn phòng Đăng ký nhà và đất cấp quận, huyện. Tuy có tác dụng là giảm tải khối lượng công việc tập trung vào một đầu mối, giúp các giao dịch về QSDĐ của người dân được giải quyết nhanh hơn. Nhưng cũng

gây ra sự khó khăn phức tạp cho công tác QLNN của ngành, không thể kịp thời chỉnh lý biến động cả trên bản đồ và hồ sơ địa chính.

Sự phân công, phân cấp trong quản lý, tổ chức bộ máy quản lý còn chồng chéo, chưa rõ ràng thể hiện ở việc chưa tách ra được giữa chức năng QLNN và chức năng hoạt động sự nghiệp, sản xuất, kinh doanh. Mặc dù trong 2 năm 2004 và 2006, UBND Thành phố đã có quyết định thành lập Văn phòng Đăng ký nhà và đất, để thực hiện các chức năng dịch vụ công về đất đai; đã thành lập Sàn Giao dịch BĐS, để tổ chức các hoạt động kinh doanh BĐS. Tuy nhiên đây mới chỉ là mô hình thử nghiệm ban đầu và chưa thể đáp ứng được yêu cầu của KTTT trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Do đó các hoạt động dịch vụ đất đai hiện còn đang được thả lỏng và chưa được tổ chức thành hệ thống hoạt động theo quy định của pháp luật. Việc phân công, phân cấp trong quản lý như vậy dẫn đến công tác QLNN không hiệu quả, thiếu minh bạch, bị buông lỏng.

\*

\*            \*

Cùng với việc đẩy mạnh sự nghiệp CNH - HĐH đất nước trong điều kiện nền KTTT định hướng XHCN, tốc độ ĐTH trên địa bàn thành phố Hà Nội trong những năm vừa qua là rất nhanh và đã đạt được những thành tựu quan trọng. Đô thị Hà Nội qua mỗi giai đoạn có những tiến bộ mới theo hướng đẹp hơn, hiện đại hơn và ổn định hơn. Có được thành quả như vậy là nhờ ở sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước và sự phấn đấu nỗ lực của toàn thể nhân dân thủ đô Hà Nội; trong lĩnh vực quản lý đất đai đô thị. Chương 2 của Luận án đã tổng hợp chi tiết, toàn diện thực trạng công tác QLNN về đất đai trên địa bàn Thành phố giai đoạn từ năm 1988 đến năm 2006. Đã tập trung đi sâu lý giải phân tích kết quả hoạt động quản lý giai đoạn từ năm 1993-2003 là giai đoạn sôi động nhất của quan hệ đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội. Thông qua những kết quả đạt được, được thể hiện bằng hệ thống số liệu đã thu thập tổng hợp, được trình bày có hệ thống ở tiết 2.2, có thể đánh giá khối lượng công việc QLNN về đất đai ở Hà Nội đã được thực hiện là rất lớn. Tuy

nhiên hiệu quả của công tác quản lý còn thấp, tài nguyên đất đai chưa được khai thác sử dụng có hiệu quả, nhiều diện tích đất còn sử dụng chưa đúng mục đích, đóng góp của nguồn lực đất đai vào sự phát triển kinh tế xã hội của Thành phố còn rất khiêm tốn so với tiềm năng. Trong chương 2, luận án cũng đã phân tích và làm nổi bật các mặt hạn chế, yếu kém cơ bản trong QLNN về đất đai ở Hà Nội, qua đó chỉ rõ những nguyên nhân và những bức xúc của tình trạng đó; xác định vấn đề bức bách nhất nằm ở hai nội dung: cơ chế chính sách và bộ máy quản lí. Đây là cơ sở quan trọng để nghiên cứu đề xuất một số định hướng và giải pháp nhằm tăng cường vai trò QLNN về đất đai trong quá trình ĐTH của thành phố Hà Nội nói riêng và cả nước nói chung. Những thành tựu đạt được là đáng tự hào, nhưng những thiếu sót, yếu kém cũng cần phải có sự quan tâm nghiêm túc để có kế hoạch, biện pháp giải quyết, khắc phục. Những nội dung kiến nghị về một số định hướng và giải pháp cơ bản để tăng cường công tác QLNN về đất đai đô thị trong quá trình đô thị hóa ở thành phố Hà Nội được trình bày ở chương 3 của luận án.

### **CHƯƠNG 3**

## **ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CƠ BẢN TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI Ở THÀNH PHỐ HÀ NỘI TRONG THỜI GIAN TỚI**

Ở phần 1.1.2 Luận án đã lý giải vì sao (hay sự cần thiết) phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước về đất đai trong quá trình ĐTH. Phần 1.2.1 Luận án cũng đã làm rõ vai trò QLNN về đất đai thông qua các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước thể hiện bằng các nội dung QLNN về đất đai. Tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai chính là nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước lên một tầm cao hơn, đặc biệt là hiệu quả về mặt kinh tế.

Để đạt được mục tiêu phát triển thủ đô Hà Nội đến năm 2010 như nội dung Nghị quyết đại hội Đảng bộ Thành phố lần thứ XIV đề ra: “Thành phố phải chủ động sáng tạo phát huy tiềm năng nguồn lực đẩy mạnh quá trình CNH - HĐH, ĐTH và hội nhập kinh tế quốc tế phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội toàn diện bền vững...”, thực hiện vai trò “đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước”. Đến năm 2020 “Xây dựng Hà Nội trở thành một thành phố hiện đại, một trung tâm chính trị, kinh tế văn hóa khoa học kỹ thuật của cả nước, tương ứng với Thủ đô của một nước 100 triệu dân” [71-57]. Quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn lực đất đai trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị ở thủ đô Hà Nội là nhiệm vụ rất quan trọng của cả hệ thống chính trị. Phát huy những thành tựu đã đạt được trong công tác QLNN về đất đai trong những năm vừa qua, nghiêm túc nghiên cứu, đánh giá những nguyên nhân gây ra sự phát triển thiếu cân đối, chưa phát huy được tiềm năng, ưu thế của Thủ đô. Cụ thể là chất lượng phát triển kinh tế còn chưa cao; đầu tư còn dàn trải; vai trò các ngành kinh tế chủ lực chưa rõ nét; công tác quản lý đô thị còn nhiều mặt hạn chế; hạ tầng cơ sở ở Thủ đô chưa theo kịp yêu cầu phát triển và tốc độ tăng dân cư; quản lý thị trường BĐS, nhất là thị trường đất đai còn yếu; quản lý xây dựng, quản lý trật tự giao thông



chuyển biến chậm; công tác GPMB vẫn khó khăn trì trệ... là trách nhiệm của nhiều cấp, ngành ở TW và Hà Nội, trong đó có trách nhiệm của hoạt động QLNN về đất đai đô thị trong quá trình ĐTH. Việc nghiên cứu, đề xuất định hướng SDD, đưa ra những giải pháp tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội trong những năm tới là nội dung rất quan trọng và là yêu cầu được đặt ra rất cần thiết. Trong đó cần có những đổi mới cơ bản về tư duy, về nhận thức của chính những con người trong bộ máy quản lý, cần xác định rõ QLNN về đất đai hiện nay phải trên cơ sở nền KTTT mà đất đai là hàng hoá đặc biệt. Trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, sẽ có nhiều nhà đầu tư nước ngoài tham gia hoạt động sản xuất kinh doanh tại Việt Nam, vì thế QLNN về đất đai phải phù hợp với các quan hệ kinh tế thế giới, không phải và không thể tiến hành quản lý bằng hình thức áp đặt một phía của Nhà nước (mệnh lệnh hành chính).

### **3.1. Dự báo về sự phát triển của thành phố Hà Nội và xu hướng biến động của đất đô thị trong quá trình đô thị hoá ở thành phố Hà Nội**

#### ***3.1.1. Dự báo về sự phát triển của thành phố Hà Nội đến năm 2020***

Về mục tiêu chiến lược phát triển thủ đô Hà Nội đã được xác định rõ trong Nghị quyết số 15/12/2000 của Bộ Chính trị: "Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô phải được xây dựng và thực hiện trong mối quan hệ hữu cơ với xây dựng, triển khai chiến lược phát triển kinh tế - xã hội vùng và cả nước..." (62 - 9). Từ định hướng này, trong chiến lược phát triển đô thị Việt Nam đến năm 2020, đã xác định Hà Nội là đô thị trung tâm, có vị trí quan trọng đặc biệt trong hệ thống đô thị của Việt Nam. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ X đã định hướng phát triển đất nước là thực hiện CNH - HĐH. Phấn đấu đến năm 2020 nước ta về cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, trong đó Hà Nội giữ vai trò tiên phong. Đặc biệt từ trung tuần tháng 11 năm 2006 Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Hà Nội cần phải tiến hành nghiên cứu và đưa ra được chiến lược phát triển phù hợp, đủ sức cạnh tranh với các đô thị tiên tiến của khu vực và thế giới, xứng đáng với vị thế Thủ đô của một đất nước 100 triệu dân vào năm 2020.

Các chỉ tiêu phát triển của Hà Nội cụ thể như sau:

\* **Về không gian:** theo quy hoạch đô thị Hà Nội được Chính phủ phê duyệt vào đầu năm 2006, Hà Nội sẽ là đô thị trung tâm trong vùng thủ đô Hà Nội gồm các tỉnh, thành phố: Hà Tây, Hoà Bình, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương, Hà Nam - tổng diện tích của vùng thủ đô Hà Nội là 17377km<sup>2</sup> (bằng khoảng 4,6% diện tích cả nước). Trong vùng thủ đô Hà Nội sẽ có 87 đô thị và 1321 xã.

Đô thị trung tâm Hà Nội sẽ được phát triển mở rộng ở cả hai phía bờ sông Hồng - phía Nam sông Hồng sẽ được phát triển mở rộng để liên kết với các dự án phát triển đô thị của tỉnh Hà Tây.

Hướng phát triển về phía bắc sông Hồng sẽ mở rộng các khu công nghiệp và khu chế xuất cùng với xây dựng mới một số khu đô thị để đảm bảo liên kết với các tỉnh Bắc Giang, Bắc Ninh, Hải Phòng, Hải Dương, Hưng Yên. Khu đô thị bắc sông Hồng sẽ trở thành trung tâm công nghiệp - thương mại - dịch vụ đồng bộ và hiện đại của Hà Nội.

Hiện nay UBND Thành phố đang giao cho các ngành nghiên cứu để trình Chính phủ, Quốc hội điều chỉnh ranh giới hành chính thủ đô Hà Nội, nhằm đảm bảo quy mô phát triển của đô thị trung tâm tương xứng với thủ đô các nước trong khu vực và cân đối với các đô thị vệ tinh trong vùng.

\* **Về sử dụng đất:** Tốc độ ĐTH được đẩy mạnh và theo đó diện tích đất đô thị sẽ biến động tăng rất nhanh, đất đô thị Hà Nội được phân ra các vùng hạn chế phát triển, vùng phát triển mở rộng và vùng phát triển xây dựng mới. Đảm bảo chỉ tiêu SĐĐ ở đô thị trung tâm Hà Nội đến năm 2020 đạt tiêu chuẩn bình quân 100 m<sup>2</sup>/người.

\* **Về kinh tế:** cơ cấu kinh tế vùng Thủ đô được xác định là thương mại dịch vụ 44%, công nghiệp xây dựng 39,3 %, nông lâm nghiệp 16,7%. Phần đầu tư trọng tổng sản phẩm GDP của vùng thủ đô Hà Nội chiếm 15% cả nước (trong đó đô thị trung tâm Hà Nội chiếm 8,5% - 9%), đảm bảo thu nhập GDP bình quân đầu người 500USD/năm (riêng đô thị trung tâm là 2000USD/năm).

Cơ cấu kinh tế của đô thị trung tâm Hà Nội được xác định chuyển dịch theo hướng:

- Dịch vụ thương mại năm 2010 là 52%, năm 2020 là 50-51%.
- Công nghiệp và xây dựng năm 2010 là 47%, năm 2020 là 48%.
- Nông lâm ngư nghiệp năm 2010 là 1-1,5%, năm 2020 là <1%.

\* **Về dân số:** phát triển dân số Hà Nội được định hướng trên cơ sở quan điểm dân số phát triển ổn định, thể hiện hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế và tiến bộ xã hội, tạo ra tiền đề cho phát triển bền vững. Phát triển dân số đi đôi với chất lượng dân số và chất lượng nguồn nhân lực. Đến năm 2020 tổng tỉ xuất sinh là 1,8; tổng dân số đô thị trung tâm Hà Nội từ 3,3-3,5 triệu (thực tế đến hết năm 2006 ước tính đã đạt 3,3 triệu dân). Số người trong độ tuổi lao động chiếm từ 60-65% dân số; tăng tỉ lệ dân số đô thị trung tâm lên đến 80%, giảm tỉ lệ dân số nông nghiệp nông thôn. Điều chỉnh hợp lý nguồn nhập cư bằng phát triển đồng bộ các đô thị vệ tinh trong vùng thủ đô Hà Nội, gắn với việc phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất ở khu vực đô thị phát triển. Theo định hướng phát triển dân số được xác định trong quy hoạch chung thủ đô Hà Nội đến năm 2020, dân số đô thị Hà Nội phát triển là 4,5-5 triệu người, trong đó đô thị trung tâm Hà Nội có số dân là 2,5 triệu người; riêng khu vực hạn chế phát triển từ vành đai 2 trở vào trung tâm phải giảm xuống chỉ còn khoảng 800.000 người. Tổng dân số của cả vùng thủ đô Hà Nội khoảng từ 11,5-12 triệu người.

### ***3.1.2 Dự báo xu hướng biến động của đất đai ở thành phố Hà Nội trong thời gian tới***

Căn cứ mục tiêu phát triển Thủ đô theo hướng CNH - HĐH, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội thủ đô Hà Nội đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 108/1998/QĐ-TTg ngày 20/6/1998. Trên cơ sở quy hoạch chung được Chính phủ phê duyệt, UBND thành phố Hà Nội cũng đã xây dựng quy hoạch điều chỉnh quy hoạch phát triển kinh tế xã hội thủ đô Hà Nội thời kỳ 2001- 2010 vào tháng 9 năm 2001.

Theo quy hoạch chung được Chính phủ phê duyệt, quy hoạch SĐĐ thành phố Hà Nội chia làm 3 khu vực:

〈1〉 Khu hạn chế phát triển: (hữu ngạn sông Hồng- bao gồm các phường thuộc 4 quận nội thành cũ trước năm 1996- Ba Đình; Hoàn Kiếm; Hai Bà Trưng; Đống Đa)- với quy mô diện tích 3.458,7 ha.

⟨2⟩ Khu vực mở rộng: (hữu ngạn sông Hồng) với diện tích 54,7 ha (vào năm 2005) và diện tích 8.722,7 ha (vào năm 2020).

⟨3⟩ Khu vực phát triển xây dựng mới: (bắc sông Hồng) với diện tích 7.145 ha (vào năm 2005) và diện tích 12.820 ha (vào năm 2020).

Giai đoạn 1998-2005, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt kế hoạch chuyển đổi 6.310 ha đất canh tác sang xây dựng đô thị trên địa bàn Hà Nội.

\* Đối với khu vực hạn chế phát triển (các khu đất nội thành hiện có): phương hướng SDD là triệt để khai thác quỹ đất hiện có, đặc biệt là quỹ đất chưa sử dụng hoặc quỹ đất sử dụng sai mục đích, kém hiệu quả cần thu hồi (của các tổ chức, cá nhân SDD trái quy định của pháp luật, SDD kém hiệu quả) vào mục đích cải tạo, phát triển xây dựng đô thị; nhưng phải đảm bảo nguyên tắc là:

- Hạn chế hoặc cấm xây dựng công trình cao tầng ở một số khu vực nội thị (chú ý đặc biệt đến các khu phố cổ).

- Giảm mật độ cư trú bình quân, chú trọng giảm mật độ tại các khu phố cũ, phố cổ xuống còn 600 ngàn dân.

- Giảm mật độ xây dựng, tăng diện tích cây xanh, không gian công cộng và diện tích giao thông tĩnh.

- Khai thác và sử dụng triệt để, có hiệu quả quỹ đất hiện có (biện pháp có thể là tăng hệ số SDD tại các khu dân cư lên 0,6- 1 lần).

\* Đối với các khu đô thị mới vùng ven đô (khu vực mở rộng) bao gồm phía hữu ngạn và tả ngạn sông Hồng. Thành phố trung tâm được mở rộng ra vùng ven đô.

- Phía hữu ngạn sông Hồng, khu vực mở rộng gồm phía tây bắc thuộc huyện Từ Liêm, quận Tây Hồ, quận Cầu Giấy, quận Thanh Xuân và huyện Thanh Trì và phía nam thuộc huyện Thanh Trì.

- Phía tả ngạn sông Hồng: khu vực phát triển mới gồm phía bắc cầu Thăng Long xung quanh đầm Vân Trì, huyện Đông Anh. Phía đông bắc và đông khu vực Gia Lâm- Sài Đông- Yên Viên (quận Long Biên).

\* Đối với các đô thị đối trọng.

- Khu vực đất xây dựng chuỗi đô thị đối trọng bao gồm chuỗi đô thị Miếu Môn- Xuân Mai- Hoà Lạc- Sơn Tây, các khu đất này tập trung ở phía

tây sân bay Miếu Môn, bám trục đường 21A. Tại Xuân Mai ở phía bắc và nam quốc lộ 6. Tại Hoà Lạc ở 2 phía đường 21A từ Phú Mãn tới bắc ngã ba Hoà Lạc và tại Sơn Tây dọc theo đường 84 đi Ba Vì (tới Xuân Khanh).

- Đất xây dựng cụm Sóc Sơn - Xuân Hòa - Phúc Yên gồm đất xung quanh Hồ Đại Lải, dọc chân núi Thần Lầu, mở rộng thị xã Phúc Yên xuống phía đông nam cạnh quốc lộ 2, mở rộng thị trấn Sóc Sơn xuống phía nam và phía bắc dọc quốc lộ 1.

Theo qui hoạch phát triển kinh tế xã hội thủ đô Hà Nội (quy hoạch điều chỉnh) giai đoạn 2001- 2010, phương án quy hoạch SĐĐ năm 2010 được dự báo như sau:

- Đất nông nghiệp: trên cơ sở mục tiêu phát triển kinh tế nông nghiệp Thủ đô theo hướng nông nghiệp đô thị- sinh thái; gắn ĐTH với xây dựng nông thôn mới theo hướng văn hoá, bền vững đảm bảo môi trường sinh thái, dần xoá bỏ ranh giới giữa đô thị và nông thôn. Theo xu thế ĐTH mạnh mẽ như hiện nay và sẽ còn cao hơn trong những năm tới, diện tích đất nông nghiệp sẽ biến động rất lớn để phát triển đô thị. Đến năm 2010, diện tích đất nông nghiệp sẽ giảm 1.781 ha so với năm 2000, chỉ còn lại 33.446 ha. Cụ thể: đất trồng cây hàng năm còn 25.234 ha; đất vườn tạp còn 13 ha; đất trồng cây lâu năm còn 4.734 ha, đất có đồng cỏ chăn nuôi còn 2.819 ha.

- Đất lâm nghiệp: trên cơ sở mục tiêu phát triển diện tích đất cây xanh thành phố; quy hoạch đất lâm nghiệp cho năm 2010 được xây dựng mở rộng diện tích bằng biện pháp đẩy nhanh trồng rừng phủ xanh đất trống đồi núi trọc (tập trung ở huyện Sóc Sơn)- diện tích đất lâm nghiệp được dự báo là 7.703 ha tăng 1,6 ha so với năm 2000.

- Đất khu dân cư nông thôn: theo dự báo, nếu giữ được tỉ lệ tăng dân số tự nhiên ở mức trên dưới 1% như hiện nay, mức tăng dân số cơ học từ 2,5 đến 2,7%/năm theo tốc độ thị thị hoá. Đến năm 2010 dân số nông thôn, ngoại thành Hà Nội là 1.120.900 người, tăng 145.480 ngàn người, tương đương với 34.625 hộ. Diện tích đất ở nông thôn là 7.909 ha, giảm 908 ha so với năm 2000. Diện tích đất khu dân cư nông thôn đến năm 2010 là 13.826 ha.

- Đất đô thị: theo số liệu dự báo, đến năm 2010 dân số đô thị Hà Nội là 2.079.100 người, tăng 531.600 người so với năm 2000. Để đảm bảo nhu cầu ở cũng như những hoạt động kinh tế chính trị, xã hội của Thủ đô, diện tích đất đô thị của Hà Nội là 22.807 ha, tăng 12.951 ha so với năm 2000.

- Đất xây dựng: đến năm 2010 diện tích đất xây dựng tăng 5.151 ha, so với năm 2000 nâng diện tích đất xây dựng thành 10.586 ha.

- Đất giao thông: đến năm 2010 diện tích đất giao thông là 9.089 ha tăng 3.470ha.

- Đất thủy lợi và mặt nước chuyên dùng: năm 2010 diện tích đất thủy lợi và mặt nước chuyên dùng của Thành phố là 6.203 ha tăng 618ha so với năm 2000.

- Đất di tích lịch sử văn hoá: năm 2010 diện tích là 262 ha (tuy nhiên có khoảng 665 ha được khoanh lại nằm trong khu vực bảo vệ tôn tạo các di tích).

- Đất an ninh quốc phòng: diện tích 2090 ha tăng 29 ha so với năm 2000.

- Đất khai thác khoáng sản và nguyên vật liệu diện tích 375 ha tăng 11 ha so với năm 2000.

- Đất nghĩa trang nghĩa địa: có diện tích 805 ha tăng 53 ha so với năm 2000.

- Đất chuyên dùng khác: có diện tích 369 ha (chủ yếu được sử dụng để xử lý các chất thải rắn, bãi chôn lấp phế thải đô thị- tăng 63 ha so với năm 2000.

- Đất chưa sử dụng: 7.385 ha giảm 2.929 ha so với năm 2000.

Theo quy hoạch tổng thể phát triển thủ đô Hà Nội đến năm 2020 được phê duyệt tại Quyết định 108/1998/QĐ-TTg ngày 20/6/1998, một số chỉ tiêu SĐĐ cơ bản được dự báo theo văn bản này là: diện tích đất đô thị là 25.000 ha, đất đô thị bình quân 100m<sup>2</sup>/người; trong đó đất giao thông là 25m<sup>2</sup>/người; đất công viên cây xanh, thể dục thể thao 18m<sup>2</sup>/người; đất xây dựng các công trình công cộng là 5m<sup>2</sup>/người. Tại các vùng ven đô hình thành vành đai xanh rộng từ 1- 4 km tạo ra điều kiện cân bằng môi trường sinh thái của Thành phố.

Phương án sử dụng, nhu cầu SĐĐ đô thị trên địa bàn thành phố Hà nội được dự báo như sau: (Biểu 3.1).

**Biểu 3.1. Dự báo nhu cầu sử dụng đất đô thị đến năm 2020  
trên địa bàn thành phố Hà Nội**

STT	Dự báo các khu vực đô thị	2005 Quy mô đất (ha)	2020 Quy mô đất (ha)	Ghi chú
1	Đô thị Hà Nội phát triển	24.600,0	56.000,0	
I	Thành phố Hà Nội trung tâm	12.110,0	25.000,0	
1.1	Khu vực hạn chế phát triển	3.458,7	3.458,7	
1.2	Khu vực mở rộng hữu ngạn sông Hồng	5.417,0	8.722,0	
1.3	Khu phát triển mới bắc sông Hồng	3.234,0	12.820,0	
II	Chuỗi và cụm đô thị xung quanh	7.500,0	24.500,00	
2.1	Chuỗi đô thị Miếu Môn- Xuân Mai- Hoà Lạc- Sơn Tây	6.000,0	17.000,0	Thuộc tỉnh Hà Tây và Hoà Bình
2.2	Cụm đô thị Sóc Sơn- Xuân Hoà- Đại Lải- Phúc Yên	1.500,0	7.500,0	Thuộc Hà Nội và Bắc Ninh
III	Các đô thị khác (Bắc Ninh, Từ Sơn, Như Quỳnh, Phố Nối, Thăng Trí, Phú Xuyên...	2.500,0	6.500-12.000,0	Thuộc các tỉnh Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Hà Tây, Hưng Yên.

*Nguồn: Quy hoạch chung định hướng phát triển thủ đô Hà Nội  
đến năm 2020 – năm 1998*

**Tóm lại:** Xu hướng biến động của đất đô thị trong những năm tới ở thành phố Hà Nội sẽ tăng lên, theo hướng đất nông nghiệp bị thu hồi, chuyển sang đất đô thị sẽ tăng lên rất nhanh; trong đó diện tích đất ở đô thị và diện tích đất xây dựng sẽ tăng nhanh hơn, do tính tất yếu khách quan của quá trình ĐTH- dân cư đô thị tăng lên sẽ kéo theo nhu cầu về đất ở đô thị tăng lên.

Giá đất ở đô thị trên địa bàn Thành phố sẽ không có những biến động đột biến vì các lý do sau:

- Quỹ đất ở đô thị (do tư nhân quản lý và đã được cấp GCN) đã ổn định, vì vậy khả năng cung của nguồn BĐS này dù là giới hạn nhưng cũng có thể đáp ứng được nhu cầu trong một thời gian.

- Theo quy định của Luật đất đai, Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá hoặc đấu thầu (điều 58 - Luật đất đai năm 2003). Đây là xu hướng phát triển tất yếu theo quy luật của nền KTTT, do ảnh hưởng của việc Việt Nam đã là thành viên chính thức của WTO; diện tích đất ở đô thị biến động tăng theo kế hoạch phát triển đô thị đã được phê duyệt, sẽ là nguồn cung chủ yếu cho nhu cầu ở của dân cư đô thị. Với những người nhập cư do ĐTH, họ được trực tiếp tham gia thị trường BĐS qua phương thức đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án, hoặc nhận chuyển QSDĐ từ những nhà đầu tư kinh doanh BĐS. Không còn cơ chế xin, cho kiểu quan liêu, bao cấp, giới đầu cơ sẽ ít có cơ hội thao túng thị trường BĐS này. Mặt khác nhu cầu về diện tích đất để đầu tư cho xây dựng các công trình phục vụ phát triển thương mại dịch vụ và văn phòng sẽ tăng lên rất nhanh, do các nhà đầu tư nước ngoài có nhiều cơ hội tham gia đầu tư tại Hà Nội, sẽ là yếu tố quan trọng để thị trường BĐS thoát khỏi tình trạng trầm lắng vừa qua.

Do xu thế ĐTH, hình thức phát triển nhà ở chung cư cao tầng để giải quyết nhu cầu nhà ở đô thị cho dân cư đô thị, sẽ là giải pháp mang tính bất khả kháng, lượng BĐS là QSDĐ để xây nhà ở dạng biệt thự nhà vườn không nhiều. Vì thế tâm lý của đa số những người có nhu cầu về nhà ở sẽ lựa chọn hình thức mua BĐS là các căn hộ chung cư (kể cả một số người có thu nhập cao, lựa chọn căn hộ chung cư cao cấp trong các khu đô thị trung tâm, có HTKT hiện đại- như các khu nhà chung cư trong một số phố lớn của Hà Nội hiện nay, sẽ là giải pháp được ưu tiên).

Trong vài ba năm đầu, do ảnh hưởng của việc Việt Nam gia nhập WTO giá BĐS khu vực đô thị Hà Nội có thể có những biến động nhỏ (ví dụ như giá văn phòng cho thuê hoặc nhà ở chung cư cao cấp). Nguồn cầu sẽ tăng, do một số nhà đầu tư nước ngoài mua BĐS để giải quyết chỗ ở hoặc Văn phòng làm việc, hoặc do Việt Kiều ở nước ngoài đầu tư về nước mua BĐS. Nhưng giá cả BĐS là QSDĐ vẫn không thể có biến động tăng giá đột biến trở lại. Giá các căn hộ tại các khu chung cư hiện đại sẽ có khả năng tăng lên do yếu tố tâm lý và do trượt giá (tỉ lệ lạm phát tăng).

Về phía Nhà nước, với việc nước ta gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), tức là chấp nhận nền kinh tế nước ta vận hành trong một thể chế



kinh tế toàn cầu do thị trường điều tiết. Một trong những cam kết rất quan trọng của Việt Nam khi đăng ký gia nhập WTO là làm lành mạnh hoá nền kinh tế. Các thông tin kinh tế cần được công khai và mục tiêu đấu tranh chống tham nhũng sẽ được thúc đẩy rất mạnh, để thực hiện được các cam kết khi gia nhập WTO. Để đáp ứng yêu cầu của tình hình phát triển kinh tế xã hội Thủ đô, chắc chắn việc xử lý các vi phạm pháp luật trong quản lý SDD sẽ được tiến hành quyết liệt, hiệu quả hơn, do đó quỹ đất để bổ xung cho nguồn cung BĐS cũng sẽ tăng lên đáng kể (hàng ngàn ha đất sẽ được tái đưa vào sử dụng, nếu kiên quyết thu hồi đất của các tổ chức SDD vi phạm pháp luật quản lý SDD). Diện tích đất phải thu hồi (do cả 2 lý do: thu hồi do kế hoạch phát triển đô thị và thu hồi do xử lý vi phạm) rất lớn, sẽ tiếp tục tạo ra những phức tạp, căng thẳng trong quan hệ xã hội. Vì thế chính sách bồi thường hỗ trợ trong GPMB thu hồi đất sẽ có những thay đổi lớn theo hướng rõ ràng và minh bạch hơn, Nhưng để có những thay đổi đó, đòi hỏi phải làm rõ quyền và nghĩa vụ của NSDD cũng như của Nhà nước. NSDD không chỉ tham gia vào việc thực hiện chính sách đất đai với tư cách đối tượng bị quản lý, mà còn là với tư cách tham gia xây dựng chính sách và quản lý thực hiện với tư cách đồng sở hữu đất đai.

### **3.2. Định hướng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá ở thành phố Hà Nội**

#### ***3.2.1. Đối mới cơ chế hoạt động quản lý nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá***

Nước ta đã trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), định hướng chủ đạo trong quản lý của Nhà nước đối với đất đai hoạt động quản lý phải được đặt trong môi trường kinh tế chủ đạo là nền KTTT. Không thể sử dụng phương pháp quản lý hành chính mệnh lệnh quyền uy một phía, như trong điều kiện nền kinh tế chỉ huy tập trung quan liêu bao cấp. Đất đai trong nền KTTT là một loại hàng hoá đặc biệt (theo quy định của pháp luật nước ta hiện nay đó là hàng hoá QSDĐ), thị trường đất đai là một thị trường quan trọng nhất của thị trường BĐS. Vì vậy cơ chế hoạt động QLNN về đất đai phải thể hiện được tính chất Nhà nước vừa là chủ thể quản lý, vừa là một bên trực tiếp tham gia vận hành thị trường, có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

Tiến trình ĐTH trong điều kiện nền KTTT đòi hỏi hoạt động QLNN về đất đai cần được đổi mới cho phù hợp, theo định hướng Nhà nước điều hành, giám sát các quan hệ đất đai trong xã hội bằng pháp luật và là trọng tài giải quyết các quan hệ đất đai trong thị trường - cụ thể:

1- Cần tách các cơ quan hoạt động sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực liên quan đến đất đai, BĐS, ra khỏi hoạt động quản lý của Nhà nước. Hình thành và phát triển rộng rãi hệ thống dịch vụ đất đai, hệ thống kinh doanh dịch vụ BĐS (trong đó đất đai là hàng hoá có giá trị giao dịch lớn nhất) hoạt động theo luật kinh doanh BĐS.

Từ ngày 01/01/2007, Luật kinh doanh BĐS có hiệu lực thi hành. Theo quy định tại điều 4 của Luật, các hoạt động kinh doanh BĐS bao gồm hoạt động kinh doanh BĐS và kinh doanh dịch vụ BĐS. Mục 3 điều 4 quy định các nội dung của hoạt động kinh doanh dịch vụ BĐS; mục 2 điều 4 quy định các nội dung hoạt động kinh doanh BĐS. Các hoạt động này trước đây phải do các tổ chức được Nhà nước thành lập và cho phép hoạt động trong từng lĩnh vực cụ thể theo chức năng nhiệm vụ được giao. Tuy nhiên ngoài những nội dung đã nêu trên, để đảm bảo cho thị trường BĐS hoạt động, còn có nhiều hoạt động hỗ trợ khác của các tổ chức và cá nhân hoạt động trong khuôn khổ được pháp luật cho phép như: đo đạc để xác định diện tích đất đai, nhà cửa công trình tham gia thị trường BĐS; hoạt động công chứng, chứng thực BĐS và giao dịch BĐS (công chứng hợp đồng chuyển QSDĐ, công chứng về tài sản là nhà cửa, công trình trên đất hay gắn liền với QSDĐ; công chứng chứng thực thế chấp BĐS)... Các hoạt động trên tuy không được quy định là hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động dịch vụ kinh doanh BĐS, nhưng lại là những hoạt động không thể thiếu trong giao dịch kinh doanh BĐS. Các ách tắc, trì trệ của thị trường BĐS hiện nay, có một phần rất quan trọng từ những hoạt động này. Vì vậy, toàn bộ những hoạt động kinh doanh BĐS và cả những hoạt động phối hợp, hỗ trợ cho hoạt động kinh doanh BĐS cần phải tách khỏi bộ máy quản lý hành chính của Nhà nước và hoạt động độc lập theo luật, do thị trường điều tiết, chi phối. Cần chấm dứt tình trạng hiện nay Nhà nước hầu như thực hiện toàn bộ các khâu công việc (vừa đá bóng vừa thổi còi)

gây nên tình trạng ách tắc, trì trệ ảnh hưởng tới giao dịch BĐS của người dân (do khối lượng công việc lớn, thủ tục phối hợp giữa các cơ quan rườm rà...), làm phình to bộ máy hành chính hưởng lương ngân sách và phát sinh bệnh quan liêu tiêu cực. Khi các hoạt động đã nêu ở trên được tách hoàn toàn khỏi hệ thống quản lý hành chính, những cá nhân, tổ chức có nguyện vọng tham gia các hoạt động dịch vụ và tư vấn BĐS, tham gia các hoạt động kinh doanh BĐS chỉ cần đăng ký với Nhà nước và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Nhà nước vừa giảm gánh nặng khối lượng công việc, đồng thời có thêm nguồn thu cho ngân sách; công dân tham gia giao dịch BĐS có thêm nhiều điều kiện để lựa chọn và giảm được thời gian tiến hành thực hiện các giao dịch.

2- Thực hiện bình ổn giá đất bằng chính sách một giá. Giá đất cần phải do thị trường điều tiết theo quy luật cung cầu, quy luật giá trị và các quy luật thị trường khác. Nhà nước không nên quy định giá đất và cần bỏ chế độ hai giá như hiện nay.

Ở phần 2.2.1.3, luận án đã trình bày về thực trạng hoạt động của thị trường BĐS ở Hà Nội. Giá đất ở Hà Nội nói riêng và cả nước nói chung đều chứa đựng những yếu tố mất ổn định trầm trọng và có những diễn biến phức tạp. Nguyên nhân chính gây nên sự mất ổn định giá đất có nhiều như: do đầu cơ đất đai (ảnh hưởng lớn đến tính ổn định của giá đất trên thị trường), và vì lợi ích cá nhân, các nhà đầu cơ gây ra những đợt “sốt đất” ảo, đẩy giá đất lên cao, tạo ra mất ổn định của nền kinh tế; do hoạt động kinh doanh BĐS thiếu công khai, thiếu minh bạch, thị trường ngầm là chủ yếu (giai đoạn trước khi Luật đất đai có hiệu lực từ 01/7/2004). Giá đất trên thị trường không ổn định vì các lý do sau:

Do các giao dịch chuyển QSDĐ là sự thoả thuận giữa các cá nhân với nhau, Nhà nước không kiểm soát được; do ảnh hưởng của cơ chế xin cho trong đầu tư kinh doanh BĐS mà nguyên nhân chính là cơ chế chính sách, tạo ra sự thiếu công khai minh bạch trong xác định mức tiền SĐĐ các doanh nghiệp phải nộp khi được Nhà nước giao đất thực hiện dự án đầu tư; do công tác đăng ký tài sản cho cá nhân, tổ chức (trong đó đăng ký để cấp GCN QSDĐ là chủ

yếu) của bộ máy nhà nước được tiến hành quá chậm và kéo dài, gây trở ngại cho các bên tham gia giao dịch (thiếu hồ sơ pháp lý trong khi có nhu cầu giao dịch) và cản trở cho hoạt động quản lý của Nhà nước; do thiếu thông tin về thị trường BĐS cho nên những người tham gia giao dịch chịu ảnh hưởng rất lớn của yếu tố tâm lý từ các tác động kích cầu ảo, gây khan hiếm, đẩy giá lên cao của giới đầu cơ; do hiệu lực của bộ máy QLNN yếu kém, không quản lý được các diễn biến giá cả trên thị trường BĐS... Nguyên nhân quan trọng nhất của sự thiếu ổn định về giá đất chính là từ chính sách quy định giá đất của Nhà nước. Với việc thừa nhận chính thức thị trường đất đai (thị trường QSDĐ) trong thị trường BĐS, tức là Nhà nước đã thừa nhận hàng hoá QSDĐ cũng phải do quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh, quy luật giá trị... của thị trường chi phối, điều tiết. Vì thế giá đất phải được hình thành trên cơ sở giá cả của chính các giao dịch của thị trường, chứ không phải do Nhà nước quy định. Trên thực tế, chính giá đất do Nhà nước quy định cũng đã không ổn định xét cả về mức giá (giá cao, thấp giữa các thời điểm, giữa các loại đất như: chênh lệch mức giá quá lớn giữa khung giá đất năm 2005 với khung giá đất năm 1997 và khung giá đất năm 1994, chênh lệch quá lớn giữa đất ở nội thành với đất ở ngoại thành và đất nông nghiệp), về loại giá (cùng vào một thời điểm luôn tồn tại 2 loại giá đất do Nhà nước quy định - đó là giá đất theo khung giá và giá sàn quy định trong đấu giá hoặc đấu thầu QSDĐ của từng dự án đầu tư xây dựng khu đô thị). Như vậy, trên thực tế ở nước ta luôn tồn tại 3 loại giá đất cùng một lúc - đó là giá đất quy định tại khung giá đất do Nhà nước ban hành hàng năm, giá đất được quy định làm giá sàn trong đấu giá hoặc đấu thầu QSDĐ và giá đất được hình thành do giao dịch thực tế trên thị trường. Để bình ổn giá đất Nhà nước cần có nhiều biện pháp phối hợp trong công tác quản lý đất đai, trong đó cần bỏ chế độ 2 giá theo quy định hiện nay – giá đất phải do thị trường xác định, giá đất đai và giá BĐS thực tế giao dịch trên thị trường là cơ sở để Nhà nước xác định chế độ chính sách tài chính về đất, là căn cứ để thu các loại thuế về đất đai BĐS, truy thu tiền SDD đối với những trường hợp được ghi nợ tiền SDD được ghi trong GCN QSDĐ, hoặc được hợp thức hoá

QSDĐ; thực hiện chính sách điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của NSĐĐ mang lại.

Quản lý chặt chẽ hành vi chuyển mục đích SĐĐ, trong đó định hướng quản lý hiệu quả nhất là nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc nghiên cứu, lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch, kế hoạch SĐĐ, thực hiện công khai quy hoạch đô thị, quy hoạch SĐĐ. Tạo mọi điều kiện đẩy nhanh tiến độ để hoàn thành cơ bản công tác cấp GCN QSDĐ, đảm bảo mọi chủ thể SĐĐ đều phải đăng ký và đều được cấp GCN QSDĐ. Xử lý nghiêm khắc kịp thời, triệt để các hành vi vi phạm pháp luật trong quản lý SĐĐ, đặc biệt là xử lý hành vi tự chuyển mục đích SĐĐ.

Có chính sách chống độc quyền và chống đầu cơ đất đai bằng các biện pháp sử dụng các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô như: công cụ tài chính tiền tệ, chính sách thu hút đầu tư trong lĩnh vực kinh doanh BĐS, chính sách thuế... Trong đó đặc biệt chú ý đến chính sách cho vay tín dụng bằng bảo lãnh thế chấp QSDĐ— coi chính sách này là ưu tiên hàng đầu để tạo điều kiện cho các chủ thể SĐĐ, kể cả là cá nhân, hộ gia đình, tổ chức khai thác sử dụng nguồn lực đất đai như là một loại vốn đầu tư phát triển. Đây đồng thời cũng là một biện pháp nhằm hạn chế chuyển QSDĐ trên thị trường, chống đầu cơ đất đai.

3- Nghiên cứu đổi mới một số quy định của pháp luật trong hoạt động QLNN về đất đai cho phù hợp yêu cầu của KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế:  
\* Phải xây dựng được hệ thống pháp luật đồng bộ thay cho Luật đất đai năm 2003 và một số Luật liên quan, trên nguyên tắc nền KTTT chi phối hoạt động quản lý. Trên cơ sở hệ thống pháp luật đó cần xây dựng mối quan hệ phối hợp điều hành giữa các cơ quan hành pháp và các cơ quan tư pháp. Mọi vi phạm pháp luật phải được xét xử bởi cơ quan tư pháp hoạt động độc lập với bộ máy hành pháp.

Do tác động của việc nước ta chính thức gia nhập WTO, các nhà đầu tư nước ngoài có cơ hội và điều kiện để tham gia đầu tư vào Việt Nam. Trong bối cảnh KTTT, lĩnh vực đầu tư, quy mô đầu tư và quyền lựa chọn vị trí đầu tư hoàn toàn do nhà đầu tư chủ động. Vì thế, kế hoạch SĐĐ sẽ không thể tuân

thủ theo đúng dự báo từ những năm 2001, quy hoạch SDD cũng không thể sao chép đúng như được phê duyệt (về kiểu dáng kiến trúc công trình bố trí sắp xếp mặt bằng công trình và cơ cấu SDD trong dự án... phải hoàn toàn do nhà đầu tư quyết định, sao cho có lợi nhất trong mục tiêu sản xuất kinh doanh của họ). Đây là cơ hội và cũng là thách thức lớn đối với hoạt động QLNN về đất đai ở nước ta nói chung, trong đó có thành phố Hà Nội. Hà Nội sẽ là trọng điểm đầu tư, là địa bàn chịu sức ép lớn nhất về cải cách cơ chế chính sách cho phù hợp với yêu cầu của các nhà đầu tư. Các dự án đầu tư nước ngoài sẽ không tham gia đầu tư theo nếp tư duy cũ: đăng ký đầu tư, Nhà nước ấn định địa điểm đầu tư và tổ chức GPMB. Xu hướng đầu tư mới sẽ là các nhà đầu tư đăng ký tham gia đầu tư khi đã nắm bắt được thông tin về các dự án đấu giá, hoặc đấu thầu QSDD. Các nhà đầu tư tự thỏa thuận để bồi thường, hỗ trợ GPMB với những người đang SDD (hình thức mua lại QSDD), Nhà nước chỉ tham gia giám sát việc tuân thủ pháp luật (việc đấu giá, đấu thầu đất sẽ không chỉ có các nhà đầu tư nước ngoài, mà các nhà đầu tư trong nước cũng tham gia bình đẳng). Các tranh chấp trong công tác bồi thường, hỗ trợ để GPMB sẽ do toà án giải quyết, chứ không phải chính quyền thực hiện trọn gói toàn bộ mọi việc như hiện nay.

\* Để xây dựng được chính sách bồi thường, hỗ trợ GPMB phù hợp với KTTT, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư thực hiện dự án, cần xác định rõ quyền của chủ thể đang quản lý SDD. Không thể hiểu thuần túy thu hồi đất là quyền lực của Nhà nước, phải nhận thức được rằng, Nhà nước đang tham gia hoạt động của thị trường BĐS, bằng cách mua lại QSDD của các chủ thể đang SDD (các nhà đầu tư tiến hành nội dung này theo chỉ đạo điều hành của Nhà nước, thông qua hệ thống văn bản pháp luật, Nhà nước chỉ giám sát, kiểm tra và là trọng tài giải quyết các bất đồng). Do đó quyền lợi của Nhà nước và quyền lợi của chủ thể đang SDD cần được tách bạch rõ ràng. Đối với đất ở, do Nhà nước đã thu tiền SDD (hoặc đã được miễn tiền SDD), Nhà nước với ý nghĩa thay mặt chủ đầu tư phải hoàn trả tiền SDD cho họ (văn bản hiện đang sử dụng là đền bù thiệt hại về đất) theo giá thị trường và theo mục đích SDD mà chủ đầu tư sử dụng (nếu thấp hơn họ không chịu, nếu cao hơn Nhà nước thu được thuế thu nhập). Nếu có tranh chấp và để phán quyết đúng sai sẽ do

toà án giải quyết. Đối với đất nông, lâm nghiệp vấn đề xử lý tài chính đất khi thu hồi đất hoàn toàn khác. Câu hỏi đặt ra là: Nhà nước có công nhận NSĐĐ nông lâm nghiệp cũng có các quyền như NSĐ đất ở hoặc đất được thuê để sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp hay không? Khi chuyển mục đích SĐĐ chênh lệch giá trị giữa đất nông nghiệp và loại đất mới theo mục tiêu đầu tư ai được hưởng? - Vì sao? Giá đất nông nghiệp do thị trường điều tiết hay do Nhà nước quy định? Thực tế hiện nay ở nước ta, NSĐĐ nông lâm nghiệp bao gồm cả cá nhân, hộ gia đình, tổ chức được Nhà nước giao đất, nhưng không phải nộp tiền SĐĐ. Bởi vì nước ta với lực lượng lao động nông nghiệp là chủ yếu, diện tích đất nông nghiệp thực chất đã do những người nông dân sử dụng từ lâu. Vì vậy có ý kiến cho rằng: Tại sao SĐĐ vào mục đích để ở vào một thời điểm nào đó (trước 15/10/1993) thì được Nhà nước hợp thức hoá và không phải nộp tiền SĐĐ, khi Nhà nước thu hồi thì được đền bù theo giá thị trường (thực chất là mua lại). Còn đối với đất nông nghiệp thì Nhà nước lại không thừa nhận như vậy, trong khi QSDĐ đối với các loại đất của chủ thể sử dụng, khi được Nhà nước cấp GCN là như nhau. Quan điểm thứ hai cho rằng đất đai thuộc sở hữu toàn dân, đối với đất nông lâm nghiệp, đất đai chỉ thuần túy là TLSX trong nông lâm nghiệp, Nhà nước giao đất nông lâm nghiệp cho nông dân, không thu tiền SĐĐ dưới dạng "cho mượn", giống như nhà máy, công xưởng thuộc SHNN mà lao động công nghiệp làm việc. Vì vậy, khi cần Nhà nước "đòi lại" diện tích đất mà nhà nước đã cho mượn đó. Bản chất của việc đền bù đất nông nghiệp hiện nay chỉ là sự hỗ trợ, đảm bảo, để người nông dân ổn định cuộc sống trong thời gian tự đào tạo lại nghề. Quan điểm này đang được luật hoá trong thực tế hiện nay và gây ra nhiều phản ứng tiêu cực trong chính sách đền bù. Giá đền bù đất nông nghiệp theo quy định của Nghị định số 22/NĐ-CP ngày 24/4/1998 và thông tư 145/TT-BTC hướng dẫn thực hiện Nghị định 22/NĐ-CP quy định sản lượng quy thóc 20 năm, chỉ là hình thức dập khuôn chính sách đền bù của Trung Quốc, mà không đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn. Bởi vì theo Nghị định 64/NĐ-CP năm 1993 của Chính phủ, Nhà nước giao đất ổn định lâu dài cho nông dân thời hạn là 20 năm kể từ thời điểm Luật Đất đai năm 1993 có hiệu lực (15/10/1993). Đến nay thời hạn giao đất chỉ còn lại 7 năm, nhưng thực chất trước khi được giao đất nông nghiệp, người nông dân đã nhiều đời SĐĐ nông nghiệp như một TLSX duy nhất đảm bảo

cuộc sống cho nhiều thế hệ. Việc Nhà nước quy định giá đất, đặc biệt quy định giá đất nông nghiệp, khi nước ta đã là một thành viên đầy đủ của WTO, khi KTTT giữ vai trò chủ đạo điều tiết hoạt động kinh tế xã hội là không còn phù hợp. Do đó, trong giai đoạn sắp tới Nhà nước cần có những định hướng điều chỉnh cơ bản luật đất đai và các luật khác có liên quan, trong đó cần có chính sách bồi thường, hỗ trợ GPMB phù hợp với quy luật KTTT. Quy định hiện hành giá đất nông nghiệp nội thành Hà Nội theo Quyết định số 99/2003/QĐ-UB ngày 21/08/2003 của UBND Thành phố, mức cao nhất 800.000 VNĐ/m<sup>2+</sup>, trong khi đất nông nghiệp thuộc địa bàn huyện Sóc Sơn - Hà Nội được áp dụng hệ số k là 2,0; chỉ có mức giá 38.000 VNĐ/m<sup>2</sup>, sẽ gây mất công bằng xã hội và cản trở sự nghiệp ĐTH. Theo quan điểm riêng, luận án đề xuất kiến nghị với Nhà nước không nên quy định tất cả các loại đất đều có giá và NSDD đối với các loại đất có “quyền” như nhau. Đối với đất nông nghiệp, Nhà nước không nên quy định giá đất và như thế cũng sẽ không phải quy định giá đất đền bù thiệt hại về đất khi thu hồi đất. Trong chính sách GPMB khi thu hồi đất cần xác định rõ nhiệm vụ của Nhà nước là đảm bảo ổn định đời sống nhân dân cả về nhà ở và công ăn việc làm, tối thiểu phải bằng hoặc cao hơn mức sống trước khi bị thu hồi đất. Cần có quy định cụ thể về mức hỗ trợ về nhà ở, mức hỗ trợ đảm bảo đời sống sinh hoạt trong thời gian đào tạo lại nghề nghiệp và kinh phí đào tạo nghề. Có thể quy định rõ trong thời gian đào tạo lại nghề, NSDD nông nghiệp bị thu hồi được hưởng lợi ích kinh tế từ thu nhập của doanh nghiệp được giao đất để thực hiện các dự án đầu tư, theo thoả thuận giữa nhà đầu tư và người bị thu hồi đất...

### ***3.2.2. Quản lý nhà nước đối với đất đai phải đảm bảo nguyên tắc sử dụng đất đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm***

Trong hoạt động QLNN về đất đai, việc đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, sử dụng hợp lý, tiết kiệm sẽ mang lại hiệu quả cao nhất cả về mặt kinh tế và mặt xã hội. Vì vậy cần xác định rõ trong quan hệ đất đai cả chủ thể quản lý và đối tượng quản lý đều phải hướng đến một mục tiêu chung là sử dụng đất đúng mục đích theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Hiệu ích kinh tế do hoạt động sử dụng đất đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm mang lại là kết quả của hoạt động QLNN về đất đai.



**\* Sử dụng đất đúng mục đích:** là hành vi của NSDD sử dụng đất đúng với mục đích do Nhà nước quy định khi giao đất (dưới dạng thu tiền SDD, tiền thuê đất hoặc giao đất không thu tiền SDD). Luật đất đai năm 2003 quy định quyền và nghĩa vụ của NSDD (bao gồm các chủ thể SDD được quy định tại điều 9 Luật đất đai năm 2003) phải “SDD đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất...” (khoản 1 điều 107). SDD đúng mục đích là mục tiêu rất quan trọng trong vai trò QLNN về đất đai, vừa để đảm bảo thực hiện quyền lợi kinh tế của chủ sở hữu, đồng thời còn là việc đảm bảo thực hiện đúng quy hoạch kế hoạch phân bổ SDD của Nhà nước. Đây là một nội dung quan trọng thuộc quyền định đoạt của chủ sở hữu, đồng thời thể hiện quyền lực của Nhà nước. Nếu NSDD không SDD theo đúng mục đích, đất được giao để sản xuất nông nghiệp lại bị sử dụng vào mục đích làm nhà ở, đất được quy hoạch và giao cho tổ chức để xây dựng công trình công cộng lại bị biến thành nơi hoạt động kinh doanh thương mại... Như vậy quy hoạch SDD bị phá vỡ, kéo theo kế hoạch của Nhà nước quản lý, tổ chức hoạt động kinh tế vĩ mô cũng không được thực hiện. Các hoạt động trong xã hội sẽ không theo đúng trật tự, không tuân thủ theo đúng pháp luật... Vì vậy Luật đất đai năm 2003 và cả các Luật đất đai có trước đây đều quy định: thẩm quyền quyết định chuyển mục đích SDD thuộc về Nhà nước (điều 36). Xác định mục đích SDD còn là cơ sở để phân loại đất, từ đó là cơ sở để quy định mối quan hệ nghĩa vụ giữa Nhà nước: đại diện sở hữu toàn dân về đất đai và NSDD, trong đó có quan hệ kinh tế đất. NSDD được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, để sử dụng vào mục đích công cộng dưới hình thức giao đất không thu tiền SDD, hoặc không thu tiền thuê đất. Nhưng nếu NSDD tự chuyển đổi mục đích SDD sang thành đất ở, hoặc đất sản xuất kinh doanh (loại đất được quy định là một loại BĐS), thì Nhà nước sẽ không thu được tiền SDD, hoặc tiền thuê đất. Đặc biệt những trường hợp tự chuyển mục đích SDD còn gây khó khăn lớn cho công tác QLNN, như việc Nhà nước phải tiến hành thanh kiểm tra để xử lý vi phạm, đồng thời để đảm bảo SDD theo đúng quy hoạch, Nhà nước phải tổ chức buộc khôi phục tình trạng ban đầu của đất, gây ra lãng phí rất lớn về thời gian tiền của của Nhà nước, lãng phí lớn về tiền của của nhân dân (đầu tư xây dựng công trình trên đất trái quy định của pháp luật...). Khi Nhà nước cần SDD để

thực hiện quy hoạch, kế hoạch SDD, công tác đền bù GPMB sẽ rất khó khăn, như thực tiễn đã và đang diễn ra ở nước ta trong đó có trên địa bàn thành phố Hà Nội. Vì vậy, yêu cầu NSDD SDD đúng mục đích là yêu cầu bắt buộc, nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của hoạt động QLNN đối với đất đai trong quá trình đô thị hóa. Đồng thời với việc yêu cầu NSDD phải SDD đúng mục đích, để đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, việc xác định đúng mục đích SDD là mục tiêu quan trọng, nội dung cơ bản của QLNN về đất đai. Để xác định đúng mục đích SDD, quy hoạch, kế hoạch SDD chính là biện pháp và công cụ mà Nhà nước cần tổ chức tiến hành rất thận trọng, chặt chẽ và khoa học. Đảm bảo một diện tích hay một khu vực đất chỉ có thể sử dụng theo đúng quy hoạch, kế hoạch SDD đã được phê duyệt mới mang lại hiệu quả kinh tế và xã hội cao nhất. Tuy nhiên trong thực tế (như đã trình bày ở nội dung 2.2.1.2 của luận án), công tác lập quy hoạch và tổ chức quản lý, triển khai thực hiện kế hoạch SDD ở nước ta nói chung, trong đó có thành phố Hà Nội còn rất nhiều hạn chế. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng làm phát sinh tình hình NSDD SDD không đúng mục đích được giao hoặc không đúng mục đích SDD theo quy hoạch SDD đã được phê duyệt. Vì vậy, một yêu cầu rất quan trọng để đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích là công tác nghiên cứu, lập và quản lý, tổ chức thực hiện quy hoạch SDD phải được đặt lên hàng đầu trong các nội dung QLNN đối với đất đai. Trong điều kiện KTTT, đất đai đô thị là tài sản có giá trị, càng cần phải quan tâm hơn đối với quy hoạch SDD đô thị, đặc biệt là ở thành phố Hà Nội.

\* **Sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm:** là định hướng quan trọng và cơ bản nhất trong quản lý SDD của cả Nhà nước và NSDD. Nhà nước khi tiến hành giao đất cho NSDD, cần căn cứ mục đích SDD theo quy hoạch, căn cứ luận chứng kinh tế, để xác định đúng nhu cầu sử dụng cần thiết. Đất cần bao nhiêu thì giao bấy nhiêu, không giao đất lớn hơn nhu cầu cần thiết. Như thế vừa tránh được lãng phí quỹ đất, vừa tiết kiệm được vốn đầu tư. Đất được giao với diện tích vượt quá nhu cầu bị bỏ hoang hoặc khai thác không hết, do vượt quá nhu cầu nhưng NSDD vẫn phải đưa toàn bộ diện tích vào sử dụng, sẽ vừa lãng phí quỹ đất và làm thiệt hại đến chi phí đầu tư SDD, lãng phí tiền thuê đất hoặc tiền SDD do NSDD phải nộp cho Nhà nước để được giao đất.

Hiệu quả kinh tế SDD là hình thức so sánh giữa sản phẩm thu được và chi phí đầu tư của các yếu tố lao động, tiền vốn, kỹ thuật... mà NSDD đã đầu tư vào đất trong quá trình SDD. Những nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế SDD chủ yếu bao gồm: mức kinh doanh tập trung của đất đai, mức quản lý kinh tế đất đai; giá cả sản phẩm đất đai; giá cả các yếu tố đầu tư vào đất đai, điều kiện bản thân của đất đai, vị trí địa lý của đất. Hiệu quả kinh tế của đất là cốt lõi của mục đích SDD, tức là lượng lao động vật hoá và lao động sống tiêu phí ở mức thấp nhất, mà lại thu được thành quả lao động cao nhất. Xét ở bình diện xã hội, hiệu quả kinh tế SDD phụ thuộc rất lớn vào công tác lập và tổ chức thực hiện quy hoạch SDD, do đó vai trò quản lý của Nhà nước quyết định hiệu quả SDD. Muốn SDD có hiệu quả, cần tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước, để SDD hợp lý, tiết kiệm từ khâu xây dựng quy hoạch, kế hoạch SDD, đến khâu giao đất, thu hồi đất...

Thực tế hiện nay, đất đô thị trên địa bàn Thành phố rất quý, hiếm (hiểu theo cả ý nghĩa giá cả và ý nghĩa số lượng), trong khi tình trạng sử dụng lại rất lãng phí và không có hiệu quả (như phần thực trạng đã trình bày). Hàng ngàn tổ chức sử dụng bỏ đất hoang hoá, không sử dụng hàng trăm ha đất, hàng ngàn tổ chức, cá nhân SDD không đúng mục đích được giao. Mặt khác do công tác lập quy hoạch, kế hoạch SDD thiếu khoa học, thiếu ổn định, nhiều vị trí đất rất đẹp có thể đem lại hiệu quả kinh tế rất cao, lại được sử dụng vào những mục đích rất bình thường, đơn giản. Ví dụ khu đất rất đẹp cho xây dựng các công trình thương mại, kinh doanh, lại được sử dụng để xây dựng trụ sở hành chính của các cơ quan; có những khu đất rất đẹp trong các khu trung tâm thành phố có thể xây dựng thành các trung tâm thương mại hoặc chung cư cho thuê có giá trị kinh tế cao, lại được giao cho một hợp tác xã tiểu thủ công nghiệp sử dụng, dẫn đến cơ sở sản xuất kinh doanh này không khai thác sử dụng được và đã ký hợp đồng, liên kết hoặc cho thuê lại... Tạo ra sự manh mún trong quy hoạch đô thị và lãng phí quỹ đất.

Chúng ta cũng biết rằng, KTTT tự nó có khả năng điều tiết giá cả (thông qua hoạt động của quy luật giá trị, quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh...), ở đó các chủ thể kinh doanh thường xuyên cạnh tranh với nhau để

xác định giá cả và sản lượng. Khai thác SDD hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả là biện pháp thúc đẩy thị trường đất đai hoạt động theo hướng tích cực. Đất đai là một loại hàng hoá đặc biệt, không có khả năng tái sinh, không có khả năng phát triển (hiểu theo nghĩa sinh học), chính vì vậy qua thời gian, xã hội loài người càng phát triển, khả năng cung về diện tích đất càng không đáp ứng được cầu của con người. Tuy nhiên trong một chừng mực nào đó, do hoạt động của thị trường mà lượng cầu về đất vẫn có thể đáp ứng được, thông qua việc thực hiện giá trị. Một chủ thể có khả năng từ chối một cách tự nguyện nhu cầu SDD của họ, hoặc tiết kiệm cái nhu cầu đó, để đổi cái quyền sử dụng một phần, hoặc toàn bộ diện tích đất cho một chủ thể khác, nếu có được lợi nhuận mong muốn. Thị trường đất đai về ý nghĩa chung là thị trường giao dịch đất đai, đối tượng lưu thông trên thị trường là đất đai đã được thương phẩm hoá. Đối với nước ta hiện nay, do chế độ chính trị quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nên đối tượng lưu thông của thị trường đất đai là hàng hoá QSDĐ (đó chính là hoạt động chuyển QSDĐ). Ngoài thị trường đất đai trên ý nghĩa chung, thị trường đất đai thực tại còn phải bao gồm thị trường đất đai được đầu cơ. Trên thị trường này đối tượng lưu thông là hàng hoá đất đai được đầu cơ, vì phần lớn đất đai đô thị Hà Nội đã được giao cho chủ sử dụng (kể cả các đối tượng đang SDD nhưng chưa được giao đất chính thức), cho nên hàng hoá đất đai được đầu cơ và bản thân đất đai thương phẩm hoá cũng đã không thể phân tách. Trên thực tế nó đan xen nhau, chuyển giao hàng hoá đất đai được đầu cơ và chuyển giao QSD đất đai cùng tồn tại và tạo thành nội dung của thị trường đất đai hiện nay. Quản lý của Nhà nước đối với thị trường QSDĐ càng chặt chẽ, càng tạo điều kiện để các chủ thể SDD có ý thức SDD hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả.

### ***3.2.3. Sử dụng quan hệ thị trường trong xử lý các quan hệ đất đai***

Để đạt được mục tiêu phát triển thị trường BĐS bao gồm thị trường quyền sử dụng đất và BĐS gắn liền với đất, đảm bảo quyền sử dụng đất chuyển thành hàng hoá một cách thuận lợi, làm cho đất đai trở thành nguồn vốn cho phát triển... như báo cáo Chính trị Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam

lần thứ X vạch ra. Vấn đề tăng cường vai trò QLNN về đất đai không có nghĩa là tập trung mọi quyền lực, mọi lợi ích vào Nhà nước bằng sự can thiệp trực tiếp, toàn diện của Nhà nước vào quan hệ đất đai. Nhà nước cần tạo mọi điều kiện để thông qua quan hệ KTTT làm cho đất đai được sử dụng có hiệu quả hơn, hợp lý hơn, trên cơ sở các chính sách khuyến khích thu hút các nhà đầu tư quan tâm đến thị trường đất đai. Nhà nước chỉ can thiệp vào hoạt động của thị trường này khi nó bộc lộ những khuyết tật làm ảnh hưởng tới sự cạnh tranh lành mạnh hoặc phát sinh yếu tố độc quyền, lũng đoạn thị trường.

Luật đất đai năm 2003 quy định “giá QSDĐ (sau đây gọi là giá đất) ; là số tiền trên một diện tích đất” và “giá trị QSDĐ là giá trị bằng tiền của QSDĐ đối với 1 diện tích đất xác định trong thời gian SDD xác định” (khoản 23;24 điều 4 Luật đất đai năm 2003). Theo quy định này, đất đai là hàng hoá được phép trao đổi trên thị trường. Tài sản đất hiện thực bao gồm 2 phương diện bản thân đất và vốn đất là 2 yếu tố cấu thành nội dung hoàn chỉnh của thị trường tài sản đất hiện thực. Luật đất đai quy định thẩm quyền giao đất và thu hồi đất thuộc về Nhà nước, thực chất của nội dung này là Nhà nước với tính chất độc quyền của đại diện sở hữu toàn dân, thực hiện thị trường cấp I về hàng hoá đất (tức là quyền giao đất hoặc cho thuê đất một khoảng thời gian nào đó và có thu tiền SDD). Còn việc một đối tượng SDD sử dụng cái quyền được Nhà nước giao đất, không phải nhằm mục đích khai thác đất, mà SDD như một loại vốn, một loại tài sản có thể chuyển cho đối tượng sử dụng khác (giao dịch QSDĐ), tức là thực hiện nội dung giao lại cái quyền đó. Với tư cách là hàng hoá, chủ thể có QSDĐ được lựa chọn để trao cái QSDĐ đó cho ai trả giá cao nhất. Việc làm đó gọi là phát mại hay đấu thầu đất công khai. Luật đấu thầu được Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thông qua ngày 29/11/2005 và có hiệu lực từ ngày 01/04/2006 quy định: “Đấu thầu là quá trình lựa chọn nhà thầu đáp ứng các yêu cầu của bên mời thầu, để thực hiện gói thầu thuộc các dự án quy định tại điều 1 của Luật này, trên cơ sở bảo đảm tính cạnh tranh và hiệu quả kinh tế” (Điều 4 khoản 2 Luật đấu thầu năm 2005). Thực hiện đấu thầu đất giữa Nhà nước với những đối tượng có nhu cầu SDD là thị trường cấp I, còn giữa chủ thể được Nhà nước giao QSDĐ với những đối tượng có nhu cầu SDD là thị trường cấp II. Bản thân Nhà nước khi thu hồi đất, tức là thu hồi lại

cái QSDĐ đã giao, có thực hiện chính sách đền bù đất (tức là Nhà nước đã mua lại cái QSDĐ mà Nhà nước đã giao), cũng là thực hiện thị trường cấp II. Báo cáo chính trị Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã nêu: “Đảng và Nhà nước ta chủ trương thực hiện nhất quán và lâu dài nền KTTT theo định hướng XHCN” (35.10), đã khẳng định quyết tâm củng cố và xây dựng chế độ sở hữu đất đai toàn dân của Đảng và Nhà nước. Đấu thầu đất là hình thức trao đổi QSDĐ của thị trường BĐS, có sự quản lý của Nhà nước nằm trong khuôn khổ pháp luật cho phép NSDD được tiến hành. Đặc tính của nền KTTT là nền kinh tế dựa trên nền sản xuất hàng hoá phát triển cao, tất cả mọi sản phẩm hàng hoá sản xuất ra đều phải được trao đổi trên thị trường. Đó cũng là cơ sở để Luật đất đai năm 2003 quy định: “Đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có SDD” - Điều 58. Theo quy định này, có 5 loại đất buộc phải tiến hành giao đất có thu tiền SDD, cho thuê đất theo hình thức đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án bao gồm:

- Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê (như vậy các trường hợp xây dựng nhà ở khác không nhất thiết phải đấu giá QSDĐ như giao đất xây nhà ở của các hộ chính sách, nhà ở công vụ hoặc nhà ở của các doanh nghiệp tự xây dựng để cho cán bộ công nhân viên ở, mà diện tích đất này Nhà nước đã giao cho doanh nghiệp sử dụng).

- Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê.

- Sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng.

- SDD làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh.

- Cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, môi trường thuỷ sản, làm muối... và các trường hợp khác do Chính phủ quy định.

Thực hiện đấu thầu đất đô thị giải quyết được hiệu ích kinh tế đất và Nhà nước có đủ điều kiện xét duyệt kỹ khả năng của đối tượng nhận thầu, cho phù hợp với yêu cầu phát triển của một khu đô thị. Đây chính là hình thức khai thác đất đai đô thị có chiều sâu và là hình thức giao dịch của thị trường đất đai phát triển. Cho đến thời điểm hiện nay, mặc dù Luật đất đai có hiệu lực thi hành đã hơn 2 năm, Luật đấu thầu và Luật nhà ở đã có hiệu lực pháp luật. Đồng thời kể từ ngày 01/01/2007 Luật kinh doanh BĐS có hiệu lực. Nhưng hình thức giao đất thông qua đấu thầu dự án chưa được triển khai thực hiện tích cực, đại đa số các dự án phát triển các khu đô thị, các khu công nghiệp

còn được thực hiện bằng phương pháp giao đất theo kế hoạch và phân công nhiệm vụ (mang đặc thù riêng có của cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung). Đây cũng là một nội dung thể hiện rõ tính phức tạp và sự trì trệ của hoạt động QLNN về đất đai ở nước ta, trong cả giai đoạn rất dài và cho đến thời điểm này, tính quá độ của cơ chế hành chính quan liêu bao cấp, cha đẻ của tệ nạn tham nhũng, vẫn chưa được chấm dứt.

Đấu giá QSDĐ là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lựa chọn phương pháp giao đất có thu tiền SDD, hay cho thuê đất, cho chủ đầu tư là các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế, để thực hiện dự án đầu tư có SDD, thông qua hình thức đấu giá công khai, nhằm mục đích huy động nguồn vốn để đầu tư xây dựng các công trình (hay là nhằm mục đích thực hiện chính sách tài chính về đất đảm bảo lợi ích kinh tế của chủ sở hữu đất đai).

Từ năm 1997 thành phố Hà Nội đã nghiên cứu, ban hành Quyết định số 4580/QĐ-UB ngày 25/04/1997 về việc Ban hành quy chế đấu thầu QSDĐ trên địa bàn thành phố Hà Nội. Cùng năm đó, UBND Thành phố đã tổ chức đấu thầu QSDĐ khu đất Hồ Bụng Cá thuộc phường Tứ Liên, quận Tây Hồ, đơn vị trúng giá là Công ty TNHH Mefrimex, diện tích đất đấu thầu là trên 2,02 ha, được sử dụng để xây dựng bãi đỗ xe (Bến xe tĩnh) và 1 số công trình công cộng có tính chất kinh doanh, giá trúng thầu là 36 tỉ VNĐ. Đến nay công trình này chưa được thực hiện, chủ yếu là do thủ tục đấu thầu và quy trình giao đất không thống nhất. Ngày 04/08/2003 UBND thành phố Hà Nội ban hành Quyết định số 91/2003/QĐ-UB về việc ban hành quy định tạm thời về đấu giá QSDĐ để tạo vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trên địa bàn thành phố Hà Nội. Kế hoạch số 28/KH-UB ngày 21/05/2003 của UBND Thành phố đã xác định kế hoạch đấu giá QSDĐ của 27 dự án, với quy mô diện tích đất 129,2 ha, diện tích đấu giá 105 ha, trên địa bàn các quận huyện thuộc Thành phố. Thời điểm này, đợt “sốt đất” đã ở đỉnh cao, giá đất Thành phố quy định làm giá sàn đấu giá hoàn toàn dựa vào giá thị trường, dự kiến thu ngân sách 4.265 tỉ VNĐ. Đến hết năm 2006, Kế hoạch số 28 chưa được thực hiện xong, tuy nhiên đến tháng 10 năm 2006 số tiền SDD thu ngân sách Nhà nước do đấu giá đã đạt 5.324 tỉ VNĐ và các đơn vị trúng giá còn nợ 1.878 tỉ – tổng số tiền đấu giá QSDĐ phải thu đến tháng 10/2006 là 7.202 tỉ VNĐ.

Kết quả trên cho thấy đấu giá, đấu thầu QSDĐ phải trở thành hình thức giao đất chủ yếu và duy nhất để tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH ở thành phố Hà Nội. Nếu so sánh lợi ích kinh tế mà Nhà nước thu được khi tiến hành đấu giá QSDĐ, với diện tích đất thực giao từ năm 2003 đến hết năm 2005 (Báo cáo số 86/BC-UB ngày 27/10/2006) là 4.043,6 ha, có thể thấy tính cấp bách của việc cần thiết phải chuyển sang đấu giá QSDĐ, hoặc đấu thầu dự án có SDD toàn bộ các diện tích đất theo quy định của điều 58 Luật đất đai. Sở dĩ có chênh lệch về thu nhập lớn như vậy là do giá đất theo quy định của Quyết định số 3519/QĐ-UB quá thấp so với giá thị trường. Ví dụ theo kết quả đấu giá đất khu vực 1,3 ha trên địa bàn phường Quảng An, quận Tây Hồ, diện tích đất ở trong phạm vi dự án là 7.358 m<sup>2</sup>; giá đất trúng giá là 29 triệu đồng/m<sup>2</sup>, tổng số tiền thu được là 247 tỉ VNĐ, trong khi giá đất theo khung giá quy định tại thời điểm là 1.600.000đ/m<sup>2</sup> (đường Tô Ngọc Vân - vị trí 2), nếu giao đất như bình thường chỉ thu được 11 tỉ 816 triệu đồng, bằng 4,784% so với kết quả đấu giá (giá sàn quy định là 20 triệu /m<sup>2</sup> dự kiến thu khoảng 150 tỉ VNĐ).

Khó khăn lớn nhất trong triển khai quy định giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án giai đoạn từ năm 2003 – 2006, thay cho giao đất theo kế hoạch trình duyệt (kiểu chạy dự án), chủ yếu là do không đủ năng lực hoàn chỉnh HTKT cho các dự án phải triển khai. Về nguyên tắc, bất kỳ diện tích đất nào, trong hoàn cảnh nào, cũng có thể tổ chức đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án, vì giá đất phụ thuộc vào tình trạng cụ thể của đất và giá cả thị trường. Nhưng thực tế nếu không dùng biện pháp Nhà nước thì không thể có chủ đầu tư nào có khả năng tự lo được cả về thủ tục hành chính và vốn đầu tư, để xây dựng hoàn chỉnh HTKT cho 1 dự án khu đô thị mới, sau khi đã trúng giá đất. Tình trạng quan liêu, thủ tục hành chính rắc rối, đang là rào cản lớn nhất trong hoạt động của bộ máy nhà nước và khó có thể khắc phục trong thời gian một vài năm.

Một khó khăn cơ bản khác khi thực hiện đấu thầu dự án, hoặc đấu giá QSDĐ, đó là quy mô của những dự án lớn đến hàng nghìn tỉ đồng, sẽ khó có khả năng có đủ số lượng các chủ đầu tư có đủ năng lực để tham gia. Nếu giao đất thực hiện dự án theo phương pháp truyền thống, chủ đầu tư chỉ phải nộp



tiền SDD sau khi đã huy động được vốn từ những người có nhu cầu (tạm hiểu là khách hàng của thị trường cấp II), hoặc có thể đáo nợ, ghi nợ, xin cơ chế chậm trả... mà không phải tính lãi xuất (có những doanh nghiệp kể cả trong tài khoản còn kết dư vốn cũng cố tình nợ tiền SDD hàng vài năm). Thực hiện giao đất bằng đấu giá, đấu thầu chủ đầu tư nếu trúng giá hoặc trúng thầu, họ phải vay vốn ngân hàng (kể cả chỉ là tiền đặt cọc) và hao phí đầu tư sẽ rất lớn nếu dự án chậm triển khai. Thực tế cho thấy, nếu cứ kinh doanh sòng phẳng theo thị trường tự do, sẽ không có doanh nghiệp nhà nước nào của nước ta có khả năng thích ứng để phát triển, nếu Nhà nước không có cơ chế chính sách phù hợp và tự bản thân doanh nghiệp không tự thay đổi phương pháp tổ chức quản lý và hoạt động kinh doanh.

Trong đấu giá, đấu thầu QSDĐ, cần có những biện pháp chỉ đạo chặt chẽ, kết hợp với việc ban hành các quy chế cụ thể đối với từng dự án đấu giá. Sử dụng hình thức thông tin công khai rộng rãi kế hoạch, quy chế đấu giá của tất cả các dự án đấu giá. Công khai các thông tin là cơ sở quan trọng, giúp các chủ thể có nhu cầu có đầy đủ thông tin, để tăng thêm số lượng những người có nhu cầu tham gia đấu giá, hạn chế bùng bít thông tin nhằm giành vị trí độc quyền chi phối giá trong đấu giá, đấu thầu. Ngăn chặn kịp thời các hành vi thông đồng, móc ngoặc giữa những chủ thể tham gia đấu giá, đấu thầu, (mặc cả với nhau, làm quân xanh cho nhau để đìm giá xuống), hoặc hành vi thông đồng giữa cơ quan tổ chức đấu giá, một bộ phận công chức QLNN nơi có đất đấu giá, đấu thầu và các chủ thể tham gia đấu giá, đấu thầu. Một hiện tượng thông đồng hay xảy ra nhất, đó là lựa chọn những vị trí đất đẹp để lập dự án đấu giá có diện tích đất khá lớn (loại trừ được đa số các nhà đầu tư thiếu vốn), có quy mô xây dựng đòi hỏi mức đầu tư cao (các dự án có chức năng hỗn hợp gồm nhiều khu nhà cao tầng và nhà biệt thự đòi hỏi chi phí đầu tư xây lắp rất lớn). Như vậy chỉ có một nhóm các nhà đầu tư có đủ năng lực tham gia (nhóm các nhà đầu tư này đã quá quen thuộc với nhau và với cơ quan tổ chức đấu giá, cơ quan có dự án đấu giá đấu thầu), từ đó có sự thông đồng đìm giá xuống, làm thiệt hại lớn đến tài sản nhà nước (hiện tượng này cũng là một nguyên nhân gây ra tình hình đầu cơ đất đai).

***3.2.4. Phát huy quyền chủ động của người sử dụng đất để khai thác, sử dụng đất có hiệu quả có vị trí quan trọng trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với đất đai***

Trong nội dung phần 1.2, luận án đã trình bày những nội dung cơ bản của công tác QLNN đối với đất đai và QLNN đối với đất đai đô thị trong quá trình ĐTH. Rõ ràng quá trình ĐTH là một hiện tượng xã hội mang tính khách quan, để đất đai đô thị được sử dụng đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả trong quá trình ĐTH, cả chủ thể quản lý và đối tượng quản lý đều phải là những nhân tố tích cực tham gia vào quá trình quản lý. Về phía Nhà nước, nâng cao năng lực quản lý của chủ thể quản lý đối với đất đai, đô thị trong quá trình ĐTH, không chỉ bằng những biện pháp quyền lực như tổ chức, chỉ đạo, điều hành xử lý. Một vấn đề không kém phần quan trọng trong QLNN đối với đất đai là cần xác định rõ quyền hạn cụ thể của “QSDĐ” đối với NSDĐ. Tạo ra các yếu tố pháp lý minh bạch để NSDĐ chủ động thực hiện các quyền được pháp luật cho phép, chủ động phối hợp tạo điều kiện cho cơ quan quản lý thực hiện nhiệm vụ, chức năng kiểm tra, giám sát và đảm bảo cho công dân thực hiện các quyền của họ. Cần phải xác định rõ ràng, để quản lý đất đai có hiệu quả nhất trong điều kiện nền KTTT là hãy để người sử dụng đất tự quản lý và được tham gia vào quá trình quản lý cùng với Nhà nước. Trong phần 1.1.2.2, và 1.1.2.3 luận án đã trình bày nội dung sự đổi mới QSDĐ và vấn đề QLNN đối với đất đai trong điều kiện nền KTTT và hội nhập kinh tế thế giới. Điều 106 Luật đất đai năm 2003 đã quy định cụ thể các quyền của NSDĐ, nhưng vấn đề lượng hoá giá trị của mỗi quyền và mối quan hệ kinh tế giữa các quyền chưa được xác định. Trong hệ thống các văn bản QLNN về đất đai, thường chỉ nặng về quy định chức năng, thẩm quyền của Nhà nước và các cơ quan nhà nước. Còn các quyền của “NSDĐ” và việc tổ chức thực hiện các quyền này thường ít và quy định thiếu cụ thể. Thực hiện Luật đất đai năm 1993, Chính phủ có ban hành Nghị định số 17/1999/NĐ-CP ngày 29/3/1999 quy định về trình tự thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp (hoặc bảo hành), góp vốn bằng giá trị QSDĐ. UBND thành phố Hà Nội đã ban hành Quyết định số 158/2002/QĐ-UB ngày 25/11/2002 để thực hiện

Nghị định số 17/1999/NĐ-CP. Khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực từ ngày 01/7/2004, các quy định của Nhà nước để thực hiện các quyền của NSDD, chỉ được quy định trong một số điều (chương X) của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai. Qua thực tế này có thể rút ra kết luận, quyền của NSDD chưa được quan tâm đúng mức, trong đó các quyền rất cơ bản còn chưa có văn bản nào quy định. Đó là quyền được tham gia vào hoạch định chính sách đất đai (tham gia lập qui hoạch kế hoạch SDD, tham gia xác định giá đất khi thực hiện các giao dịch về QSDĐ hoặc đền bù khi Nhà nước thu hồi đất...), quyền được thoả thuận với chủ đầu tư khi Nhà nước thu hồi đất...

Trong quan hệ SDD, đất đai không chỉ là TLSX trong sản xuất nông nghiệp và lâm nghiệp, với việc quy định “NSDD” được quyền thế chấp, góp vốn, bảo lãnh bằng QSDĐ tại điều 106 Luật đất đai năm 2003, đất đai thực sự là một loại tài sản và NSDD có “quyền” về tài sản đó. Trong quá trình ĐTH, chẳng những do nhu cầu sử dụng mặt bằng đất để xây dựng các công trình đô thị, làm cho chi phí cơ hội SDD đô thị ngày càng cao, nhưng một khó khăn rất lớn nữa đó là: để đô thị hóa, đặc biệt là với các đô thị hiện đại, đòi hỏi hệ thống cơ sở HTKT đô thị phải ngày càng đồng bộ, tiên tiến..., thì vốn đầu tư cho xây dựng phát triển đô thị là một nhu cầu tất yếu cần phải được đáp ứng. Tuy nhiên khi cân đối thu, chi ngân sách quốc gia, không phải ở đâu và vào thời điểm nào, vốn đầu tư cho xây dựng cơ bản cũng được ưu tiên đầu tư đủ. Điều này càng đặc biệt đúng đối với các nước đang phát triển, nơi mà vốn đầu tư là chìa khoá, là nhân tố quyết định đối với quá trình tăng trưởng kinh tế, đã và đang vô cùng thiếu. Hiện nay xu hướng chung để xây dựng và phát triển đô thị, các nước đang phát triển thường hướng tới đầu tư nước ngoài, trong đó có các vốn vay của các tổ chức tài chính quốc tế (ADB, IMF, IBRD, UNDP...) là chủ yếu. Tuy có ưu điểm là thời hạn hoàn trả vốn rất dài, lãi suất thấp, Nhà nước có toàn quyền kiểm soát, chi phối nguồn vốn vay này, nhưng cũng có khó khăn là: làm cho nợ nước ngoài tăng lên; phải có kế hoạch sử dụng vốn này có hiệu quả mới có khả năng trả nợ... Không phải dễ dàng để có thể muốn vay bao nhiêu cũng được, thường là kèm theo các điều kiện rất phức tạp về thể

chế chính trị, cơ cấu đầu tư, nhân quyền... và phải tuân theo những thủ tục ngặt nghèo như vấn đề thẩm định dự án đầu tư, vấn đề vốn đối ứng, vấn đề giải ngân... Vì thế trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế, đặc biệt khi nước ta đã là thành viên đầy đủ của WTO, đất đai mà đặc biệt là đất đai đô thị cần được sử dụng như là một nguồn nội lực để chuyển thành vốn đầu tư cho phát triển. Bởi vì suy cho đến cùng phải xuất phát từ nội lực của đất nước, có như thế sự phát triển mới đảm bảo bền vững và đảm bảo được quyền độc lập tự chủ về chính trị, giữ vững được chủ quyền quốc gia. Trong những năm vừa qua, Nhà nước đã tổ chức thực hiện được một số dự án liên doanh với nước ngoài, mà nguồn vốn đối ứng trong nước được cân đối bằng đất đai. Trong khi đất đai đô thị về cơ bản đã được giao cho các chủ thể (NSDD) sử dụng, Nhà nước cần có chính sách cụ thể để mọi chủ thể SDD đều có thể phát huy được nguồn lực đất đai dưới dạng vốn (tiền tệ hoá đất đai) để phát triển. Đối với đô thị Hà Nội, đất đô thị có giá trị rất lớn, trong khi nhà đầu tư ở tất cả các thành phần kinh tế đều thiếu vốn. Vì vậy, việc đánh giá đúng, tính đúng giá trị của từng mảnh đất cùng với việc phát triển đồng bộ các loại thị trường như thị trường vốn vay bằng bảo lãnh, thế chấp QSDĐ; thị trường cho thuê QSDĐ..., sẽ tạo điều kiện để NSDD vay vốn đầu tư trong nước, hoặc liên kết với nhà đầu tư nước ngoài phát triển sản xuất. Không thể để tài sản đất đai “nằm ngủ” trong khi hầu hết các thành phần kinh tế trong nước, các ngành kinh tế đều thiếu vốn đầu tư. Có như vậy, các doanh nghiệp vừa và nhỏ mới có điều kiện để hoạt động trong điều kiện KTTT như hiện nay, khi tiềm lực kinh tế của họ còn rất yếu.

### **3.3. Một số giải pháp cơ bản nhằm tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá ở thành phố Hà Nội**

#### ***3.3.1. Nâng cao nhận thức pháp luật trong quan hệ quản lý sử dụng đất***

Có một thực tế là nhận thức pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật nói chung trong đó có pháp luật đất đai của đại đa số dân cư ở nước ta rất thấp kém, trong đó có một bộ phận không nhỏ là cán bộ thuộc bộ máy QLNN. Lý luận sở hữu toàn dân về đất đai; vai trò chủ thể đại diện sở hữu toàn dân về đất đai của nhà nước chưa được nhận thức đúng ở một bộ phận cơ bản các công

chức nhà nước, trong đó có cả công chức lãnh đạo và đại bộ phận nhân dân. Vì vậy, giải pháp về nhận thức là giải pháp vô cùng quan trọng.

*\* Đối với Nhà nước:*

- Cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật đất đai thành một cuộc vận động mang tính toàn xã hội, bằng cách huy động sức mạnh của cả hệ thống chính trị; nâng cao nhận thức về pháp luật nói chung trong đó có pháp luật đất đai nói riêng, biến những quy định của pháp luật thành nhận thức của từng thành viên trong xã hội, từ đó có tác động tới ý thức tự giác chấp hành pháp luật trong toàn thể nhân dân. Có một thực tế là, mỗi khi có một đạo luật mới ra đời, các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tổ chức hướng dẫn thực hiện pháp luật. Nhưng công tác này chỉ triển khai mang tính hình thức và chỉ đến được một bộ phận xã hội, thường là đội ngũ công chức nhà nước, hoặc tới cơ quan quản lý, để tổ chức thực hiện. Nhà nước cần tập trung chỉ đạo và có biện pháp tổ chức để các cơ quan thông tin như truyền hình báo, đài, các tổ chức xã hội như Mặt trận Tổ quốc, Hội Cựu chiến binh, Hội Liên hiệp thanh niên... xây dựng chương trình cụ thể của từng cấp, từng ngành có nội dung tuyên truyền tới từng tầng lớp xã hội mà tổ chức xã hội có chức năng vận động: tuyên truyền về chức năng, nhiệm vụ của bộ máy quản lý đất đai của Nhà nước từ Trung ương đến địa phương; tuyên truyền những quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của NSDD; làm rõ nội dung của sở hữu toàn dân về đất đai; chức năng của Nhà nước vừa với chức năng là đại diện sở hữu toàn dân, và chức năng quyền lực thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước....

- Cần tập trung chỉ đạo và có cơ chế hoạt động cụ thể để tăng cường chức năng giám sát của Mặt trận Tổ quốc; Hội đồng nhân dân các cấp và Thanh tra nhân dân trong việc tổ chức thực hiện công tác QLNN về đất đai.

- Cần có những biện pháp cụ thể để khuyến khích NSDD phát huy tính chủ động, sáng tạo trong quản lý SDD, SDD đúng mục đích, hợp lý và tiết kiệm. Để khai thác có hiệu quả nguồn lực đất đai trong quá trình ĐTH các đối tượng SDD có vai trò quyết định, bởi vì chính các chủ thể SDD mới là những người thực sự khai thác nguồn lực này trong quá trình hoạt động khai thác SDD của họ.

Khả năng sinh lợi của đất chỉ được thực hiện, khi NSDD tận dụng được những lợi thế so sánh của mảnh đất (vị trí đất, môi trường kinh doanh liên quan tới lĩnh vực SDD, diện tích và hình thể của thửa đất...), để đầu tư và thu được lợi nhuận cao nhất. Chính qua hiệu quả SDD, những người hiện đang quản lý SDD đã kích thích tâm lý của các nhà đầu tư khác (làm câu về SDD tăng). Đồng thời việc SDD có hiệu quả thúc đẩy quá trình cạnh tranh giữa những NSDD càng làm tăng thêm giá trị của đất. Trong thực tế, các vấn đề phức tạp nảy sinh trong quan hệ đất đai đô thị chủ yếu do NSDD (kể cả SDD do được Nhà nước giao đất hay SDD chưa hợp pháp, chưa hợp lệ): tự chuyển mục đích SDD; lấn, chiếm đất để sử dụng sai mục đích; mua bán chuyển nhượng đất đai trái quy định của pháp luật xây nhà ở, công trình xây dựng sai phép, trái phép... Việc nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của NSDD có ý nghĩa chính trị- kinh tế rất lớn trong việc đảm bảo ổn định xã hội, phát triển kinh tế. Chính xuất phát từ tính ổn định về chính trị và kinh tế là một nhân tố quan trọng, kích thích tâm lý của các nhà đầu tư, làm cho thị trường đất đai hoạt động sôi động hơn.

Tiềm lực kinh tế của đất đai tức là sức thu, sức chứa hoặc sức chuyển hoá đất đai. Đó là trong một điều kiện kinh tế, kỹ thuật nhất định, khả năng đầu vào và khả năng đầu ra của đất mang lại lợi ích cho NSDD, là một chỉ tiêu hiệu quả đầu tư của nghiên cứu và đánh giá đất đai. Mức độ của nó có thể biểu thị bằng khối lượng lương thực hoặc bằng tiền hàng. Tiềm lực kinh tế của đất đô thị ở những vị trí thuận lợi cho sản xuất kinh doanh thì lớn và ngược lại. Khả năng nhận vào và xuất ra đối với việc đầu tư đất càng lớn thì tiềm lực kinh tế của nó càng lớn, mức tập trung sử dụng của đất càng lớn. Tiềm lực kinh tế của đất đô thị lớn hơn đất nông nghiệp và nông thôn nhiều lần, vì thế nếu NSDD không có ý thức chấp hành pháp luật, lợi ích kinh tế của Nhà nước sẽ bị thiệt hại rất lớn. Đối với đất đô thị Hà Nội, vấn đề này càng rõ ràng vì giá trị sử dụng và giá trị đất đô thị Hà Nội rất đặc biệt, vì thế càng đòi hỏi NSDD phải nhận thức đúng đắn để SDD có hiệu quả cao và tiết kiệm.

Ở các phần trên, luận án đã trình bày cơ sở lý luận về giá đất và làm rõ tại sao giá đất đô thị cao hơn giá đất nông nghiệp nông thôn. Để giáo dục

nhận thức của cả chủ thể quản lý và đối tượng quản lý, cần làm rõ hơn vai trò của NSDD trong cấu thành giá đất đô thị. Giá đất đai là biểu hiện bằng tiền của giá trị đất đai, nó bao gồm các bộ phận: chi phí dùng để khai thác đất đai và giá trị mà đất mang lại trong kinh doanh. Bộ phận giá trị này được cấu thành bởi 2 bộ phận: bộ phận giá trị sản phẩm được hình thành từ lao động quá khứ và lao động sống đầu tư cho đất đai, được chuyển dịch và kết đọng trong sản phẩm của đất đai và giá trị bản thân của đất đai được hình thành từ chuyển dịch và kết đọng lại trong đất đai trong quá trình đầu tư. Ví dụ đầu tư xây dựng, sửa chữa các công trình trên đất; chi phí khai thác đất đai thành thị (tồn tại trong giá cả đất đai đô thị). Như vậy chỉ khi NSDD đưa đất vào khai thác và trong quá trình khai thác sử dụng, thì những đầu tư trực tiếp trên đất của NSDD mới làm tăng giá trị của đất. Trong thực tế còn tồn tại tình trạng đối tượng SDD không phát huy được hiệu quả, SDD còn lãng phí, thậm trí không khai thác được nguồn lực này.

Cần nâng cao nhận thức về quan hệ trách nhiệm giữa chủ thể quản lý, thay mặt Nhà nước thực hiện quyền đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, và đối tượng quản lý là NSDD (theo pháp luật quy định). Thông thường chủ thể QLNN thường có xu hướng hạn chế quyền của người sử dụng, ngược lại, NSDD lại có xu hướng muốn mở rộng hơn nữa các quyền của họ. Do vậy cần có giải pháp điều chỉnh mối quan hệ này, để chủ thể quản lý phải tạo mọi điều kiện giúp đối tượng quản lý thực hiện được các quyền mà pháp luật cho phép. Đồng thời NSDD tự giác thực hiện các nghĩa vụ của mình, đảm bảo phối hợp chặt chẽ để chủ thể quản lý hoàn thành các nội dung của công tác QLNN về đất đai. Làm tốt việc thực hiện cơ chế dân chủ trong quản lý sẽ đảm bảo hài hoà mối quan hệ này, tức là đã đảm bảo việc thực thi pháp luật trong đời sống xã hội. Đặc biệt cần quan tâm là ý thức trách nhiệm của chủ thể quản lý làm công tác lãnh đạo của bộ máy Nhà nước. Mỗi quyết định hành chính được đưa ra phải đảm bảo trước hết ưu tiên cho lợi ích của nhân dân, vì lợi ích của quốc gia. Những thiếu sót, khuyết điểm trầm trọng trong công tác QLNN về đất đai đô thị trong phạm vi cả nước nói chung và Hà Nội nói riêng, phần lớn là do quyết định sai lầm hoặc vô trách nhiệm của chủ thể quản lý làm công tác lãnh

đạo (ví dụ việc thực hiện trách nhiệm khi ký công văn xác định giá tiền SĐĐ cho Khu đô thị Nam Thăng Long của UBND thành phố Hà Nội, với diện tích đất ở đô thị là gần 120 ha chỉ thu được hơn 400 tỷ VNĐ, trong khi đó cùng khu vực đất, vào cùng một thời điểm, diện tích đấu giá QSDĐ 18,6 ha của Dự án Xây dựng HTKT xung quanh Hồ Tây lại thu được hơn 2.500 tỷ VNĐ). Khi chủ thể quản lý không có nhận thức đúng về tầm quan trọng của việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, những sai lầm sẽ mang lại hậu quả rất to lớn. Ví dụ phê duyệt qui hoạch một khu đô thị mới, nếu không có đủ tri thức và bản lĩnh về trách nhiệm, sẽ chỉ tạo ra sản phẩm là một khu đô thị được tổ chức kém, không hiệu quả và không tạo ra những điều kiện sống tốt cho cư dân trong khu đô thị đó, ảnh hưởng tới sức khỏe và đời sống của một tập thể đông người.

*\* Đối với người sử dụng đất:*

Nhà nước cần có biện pháp tuyên truyền sâu rộng Luật đất đai và các bộ luật có liên quan đến điều chỉnh quan hệ đất đai trong xã hội, để NSDD nhận thức đúng đắn quyền và nghĩa vụ của họ. NSDD cần nhận thức đúng đắn đất đai là tài sản vô giá của quốc gia, NSDD có trách nhiệm quản lý khai thác và sử dụng diện tích đất được giao theo đúng diện tích, đúng mục đích sử dụng được giao, đảm bảo đất được sử dụng hợp lý, tiết kiệm, đạt hiệu quả kinh tế cao, bảo vệ tài nguyên đất và bảo vệ môi trường.

NSDD phải sử dụng theo đúng quy hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo đất được sử dụng đúng cơ cấu SĐĐ chung của toàn xã hội. Nội dung này đặc biệt quan trọng đối với đất đô thị, NSDD nếu chỉ đảm bảo sử dụng theo đúng mục đích được giao thôi thì chưa đủ. Do quá trình SĐĐ là quá trình luân chuyển liên tục có ý nghĩa tương đối nằm trong phạm vi chiến lược phát triển ngắn hạn hoặc dài hạn. Vì mục tiêu chung của toàn xã hội, trong quy hoạch phát triển đô thị, có những vùng cần hạn chế các chỉ tiêu SĐĐ, ảnh hưởng đến quyền của NSDD như: hạn chế về mật độ xây dựng, hạn chế về hệ số SĐĐ, hạn chế về chiều cao xây dựng công trình..., để đảm bảo cho đô thị phát triển bền vững, hài hoà giữa lợi ích kinh tế, thẩm mỹ kiến trúc và môi trường sinh thái. Thậm chí do chiến lược SĐĐ dài hạn, có những khu vực NSDD tuy đã được Nhà nước giao đất, nhưng lại nằm trong



vùng quy hoạch phải chuyển mục đích SDD sang một loại khác, trong khoảng thời gian định kỳ quy hoạch 10 đến 20 năm, NSDD phải chấp nhận hạn chế quyền sử dụng của họ (chẳng hạn không được xây dựng, sửa chữa công trình, không được chuyển nhượng, không được chuyển mục đích SDD), đương nhiên quyền lợi về kinh tế của họ bị tổn thất vì lợi ích của xã hội.

NSDD cần xác định rõ quyền lợi của họ nằm trong lợi ích SDD của cộng đồng, mỗi giải pháp quy hoạch SDD của Nhà nước đều vì lợi ích chung của xã hội trong đó có lợi ích của họ. Điều này rất quan trọng trong nhận thức để giải quyết vấn đề thu hồi đất vì các lợi ích công cộng và an ninh quốc gia. NSDD cần tự giác bàn giao đất nhanh chóng, khi có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chủ động phối hợp với các chủ đầu tư được giao đất thực hiện các quyết định thu hồi đất và giao đất của Nhà nước.

NSDD phải tuân thủ đúng nguyên tắc áp dụng pháp luật trong quản lý SDD nói chung - đó là chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép, những gì pháp luật không quy định thì không được làm. Nguyên tắc này khác với quyền của chủ thể tham gia quan hệ pháp luật trong các lĩnh vực kinh tế khác, do tính chất đặc biệt của tài nguyên đất, đồng thời do đặc thù của sở hữu đất đai toàn dân quy định.

NSDD phải có trách nhiệm thực hiện đầy đủ, đúng thời hạn các nghĩa vụ tài chính và các nghĩa vụ khác trong SDD do Nhà nước quy định. Có trách nhiệm phát hiện và tham gia với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các hành vi vi phạm trong quản lý SDD.

### ***3.3.2. Khuyến khích và xử lý các quan hệ quản lý sử dụng đất bằng các biện pháp điều hành và các lợi ích về kinh tế cụ thể***

Bên cạnh giải pháp về nhận thức thông qua hình thức tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, để nâng cao vai trò của QLNN về đất đai đô thị trong quá trình ĐTH, trong cơ chế KTTT, giải pháp kinh tế có vai trò là động lực, là đòn bẩy.

Giải pháp về kinh tế bao gồm những biện pháp cụ thể như sau:

\* *Đối với chủ thể quản lý:*

Nhà nước cần có biện pháp, chính sách khen thưởng, xử phạt nghiêm minh đối với những tập thể hoặc cá nhân có thành tích trong công tác thực thi nhiệm vụ quản lý. Xử phạt cả bằng biện pháp kinh tế và hành chính đối với những chủ thể quản lý không thực hiện tốt các chức năng quản lý, thậm chí yêu cầu đền bù thiệt

hại đúng với giá trị thực tế nếu chủ thể quản lý đưa ra những quyết định hành chính sai, dẫn đến lợi ích kinh tế của Nhà nước và NSDD bị xâm phạm hoặc kém hiệu quả.

*\* Đối với NSDD:*

Cần xử lý nghiêm bằng hình thức phạt tiền đối với những hành vi vi phạm chế độ quản lý tài chính đất của Nhà nước (nợ tiền SDD, nợ tiền thuê đất...), trưng thu tiền có tính cả lãi xuất theo thời điểm và thời gian đối với những khoản nợ, mà NSDD vi phạm khi không thực hiện đúng nghĩa vụ của họ.

- Khuyến khích những NSDD hoàn thành đầy đủ nghĩa vụ tài chính hoặc thực hiện tốt các quy định của pháp luật theo thời gian quy định (khen thưởng khi thực hiện nộp đủ 100% tiền SDD một lần bằng hình thức được giảm 20% tổng số tiền phải nộp... Khen thưởng bằng tiền khi bàn giao diện tích đất phải thu hồi đúng thời hạn cho Nhà nước...)

- Đối với những tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật trong quản lý SDD cần có biện pháp xử lý nghiêm khắc, dứt điểm: xử phạt vi phạm hành chính bằng tiền đối với hành vi vi phạm. Nhà nước cần tiến hành truy thu tiền SDD hoặc tiền thuê đất đối với hành vi tự chuyển mục đích SDD trái thẩm quyền, nhưng phù hợp với qui hoạch. Tiến hành xử phạt hành chính và truy thu tiền thu lợi bất chính từ hành vi tự chuyển mục đích SDD trái thẩm quyền, đồng thời ra quyết định thu hồi diện tích đất được giao sử dụng, nhưng vi phạm pháp luật nếu trái quy hoạch SDD đã phê duyệt.

- Đối với các đơn vị hành chính sự nghiệp đang quản lý tài sản công trong đó có quỹ đất, cần tiến hành định giá tài sản (bao gồm cả giá trị đất) để giao nhiệm vụ quản lý tài sản và khoán định mức thu, chi tài chính có bao gồm cả giá trị tài sản đất, khuyến khích các đơn vị SDD tiết kiệm, tránh SDD lãng phí thậm trí bỏ hoang đất của nhiều đơn vị, tổ chức SDD như hiện nay.

- Đối với diện tích nhà biệt thự cho thuê, nhà công vụ, nhà đất thuộc SHNN khác do các công ty kinh doanh nhà quản lý hoặc các tổ chức có quỹ nhà tự quản bàn giao quản lý về UBND Thành phố: cần tiến hành định giá đúng, đặc biệt định giá đất, để làm cơ sở bán hóa giá theo quy định của Nghị định 61/NĐ-CP của Chính phủ. Tránh tình trạng lợi dụng chức quyền mua nhà, hoặc thuê nhà không đúng giá trị thực của hiện trạng nhà đất, làm thất thoát ngân sách nhà nước, và gây dư luận không tốt trong nhân dân, làm mất lòng tin của nhân dân

vào Đảng và chính quyền (như một số vụ việc đã xảy ra trên địa bàn thành phố Hà Nội, gây xôn xao dư luận xã hội trong dịp cuối năm 2006).

*\* Về phía nhà nước:*(UBND thành phố Hà Nội)

Tích cực đầu tư theo hướng chuyển đổi nhanh cơ cấu kinh tế theo đúng định hướng của Đại hội XIV Đảng bộ Thành phố. Ưu tiên cho phát triển kinh tế thương mại dịch vụ du lịch; khuyến khích đầu tư vào những ngành, lĩnh vực sử dụng diện tích đất ít, không làm ô nhiễm môi trường, nhưng có hiệu quả kinh tế cao. Ví dụ các lĩnh vực công nghệ cao, các trung tâm thương mại, ngân hàng, các trung tâm giao dịch quốc tế...

- Tập trung vốn đầu tư xây dựng HTKT đô thị, đặc biệt đầu tư vào các dự án khu đô thị, khu công nghiệp có SDD, chuẩn bị tốt mặt bằng đất để tổ chức giao đất thực hiện các dự án đầu tư theo phương pháp đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án, đảm bảo toàn bộ diện tích đất được sử dụng vào các mục đích theo quy định tại điều 58 Luật đất đai, đều được giao đất qua hình thức đấu giá hoặc đấu thầu.

- Tập trung vốn đầu tư ứng trước cho tổ chức phát triển quỹ đất, hoặc các nhà đầu tư trong nước để phối hợp với UBND các quận, huyện tiến hành thu hồi đất theo qui hoạch và kế hoạch đúng tiến độ. Chuẩn bị quỹ đất thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước gia tăng đầu tư vào địa bàn thành phố Hà Nội.

- Xây dựng chính sách bảo lãnh thế chấp bằng QSDĐ để huy động vốn phù hợp. Tiến hành khẩn trương công tác cấp GCN QSDĐ, đảm bảo mọi thửa đất đều có chủ và đều được cấp GCN, giúp cho NSDD chủ động SDD làm vốn liên doanh, hoặc thế chấp QSDĐ để góp vốn liên doanh với các nhà đầu tư trong và ngoài nước, giúp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ có cơ hội sử dụng QSDĐ được giao làm vốn sản xuất kinh doanh.

### ***3.3.3. Sửa đổi bổ sung cơ chế chính sách đất đai phù hợp với quá trình đô thị hoá trong điều kiện nền kinh tế thị trường***

Tiếp tục bổ sung hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước về đất đai và cơ chế chính sách về quản lý đất đô thị mang tính đặc thù cho thành phố Hà Nội.

Phần 2.2.2.3 của luật án đã trình bày sơ bộ về cơ chế và chính sách quản lý SDD, ở nội dung này, luận án chỉ nêu kiến nghị cụ thể những giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện tốt chức năng quản lý của Nhà nước đối với đất đô thị trong quá trình ĐTH.

*\* Đối với Nhà nước:*

- Trên cơ sở Nghị quyết 15 của Bộ Chính trị, BCHTW Đảng và Pháp lệnh Thủ đô, cần có quy định cụ thể hơn đối với địa bàn Hà Nội về phân cấp quản lý trong giao đất, thu hồi đất, định giá đất, ban hành các quy định về chính sách tài chính về đất, thẩm quyền điều chỉnh và phê duyệt các dự án, các đồ án quy hoạch.

- Nghiên cứu để ban hành kịp thời, đồng bộ các quy định để thực hiện Luật Kinh doanh BĐS, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng... theo hướng đơn giản cho NSDD (như phân cấp GCN đã đề xuất, các loại GCN về quyền sở hữu tài sản và QSDĐ chỉ nên quy định chung vào một loại giấy, do một cơ quan tiến hành làm thủ tục). Chỉ đạo các cơ quan Trung ương và các tỉnh liên quan phối hợp với UBND thành phố Hà Nội sớm hoàn thiện, trình duyệt quy hoạch vùng thủ đô Hà Nội; Điều chỉnh quy hoạch Thủ đô theo đúng định hướng mà nghị quyết đại hội Đảng bộ Thành phố lần thứ XIV đã nêu: “Xây dựng và hoàn thành trong năm 2006 chiến lược phát triển tổng thể Thủ đô đến năm 2030 và tầm nhìn 2050, làm cơ sở cho xây dựng và điều chỉnh đồng bộ các quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch SDD và các quy hoạch chuyên ngành”.

- Tập trung chỉ đạo các cơ quan Trung ương, các Bộ ngành có SDD trên địa bàn thành phố Hà Nội, phối hợp xây dựng quy hoạch SDD của ngành, tiến hành kiểm tra, rà soát và có biện pháp chỉ đạo xử lý cương quyết các vi phạm pháp luật trong công tác quản lý SDD, quản lý sử dụng nhà cửa, công trình. Kiên quyết thu hồi để đưa vào sử dụng đúng quy hoạch, sử dụng triệt để những diện tích đất do các cơ quan, tổ chức sử dụng kém hiệu quả, bỏ hoang đất hoặc vi phạm pháp luật trong quản lý SDD. Chấn chỉnh hoạt động quản lý SDD, đặc biệt quản lý việc xây dựng và tình trạng SDD vi phạm quy hoạch, đảm bảo phát triển đô thị Hà Nội hiện đại, xanh, sạch, đẹp theo xu hướng bền vững và an toàn.

*\* Đối với Thành phố:*

- Tiếp tục tiến hành khẩn trương công tác rà soát văn bản, kiên quyết xử lý, huỷ bỏ những văn bản không phù hợp với quy định của pháp luật (như Quyết định số 123/QĐ-UB ; Quyết định số 68/1998/QĐ-UB...), những văn bản đã hết thời hạn. Cần có văn bản khẳng định không tiến hành sử dụng hình thức công

văn hành chính để ban hành những quy định về chính sách tài chính, chính sách quản lý, quy định các chức năng nhiệm vụ hoặc các chế tài xử lý các vi phạm trong quản lý SDD.

- Chỉ đạo kiểm tra, rà soát việc thực hiện qui hoạch, kế hoạch SDD, làm cơ sở tổng kết rút kinh nghiệm đánh giá nghiêm túc công tác chỉ đạo và tổ chức thực hiện nội dung này. Đồng thời nghiên cứu để điều chỉnh và trình Chính phủ điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch SDD đến năm 2010 và kế hoạch chiến lược SDD đến năm 2020 của từng quận, huyện và toàn Thành phố.

- Nghiên cứu để ban hành các văn bản qui phạm pháp luật của Thành phố trong lĩnh vực quản lý kinh doanh BĐS, quản lý và triển khai công tác đấu thầu, đấu giá QSDĐ, thực hiện các dự án đầu tư trên địa bàn Thành phố. Nghiên cứu để ban hành văn bản quy định về công tác cấp GCN QSDĐ ở gắn với QSH nhà ở, và các loại BĐS khác, theo hướng đơn giản tiện lợi cho NSDD và sở hữu tài sản, đồng thời giảm bớt gánh nặng cường độ công việc của các cơ quan quản lý như hiện nay. Kiên quyết khắc phục tình trạng quy định chồng chéo chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý của Nhà nước về đất đai và xây dựng, giữa quản lí đất đai và quản lí tài chính đất, giữa quản lí đất đai và quản lý đô thị.

- Nghiên cứu để ban hành văn bản quy định về xử lý các vi phạm trong quản lý SDD, trong đó chú ý vấn đề chính sách kinh tế để xử lý đối với từng dạng vi phạm cụ thể, căn cứ quy hoạch SDD và thời điểm vi phạm. Tiến hành qui định phân cấp rõ ràng để có cơ chế phân công chỉ đạo, điều hành cụ thể đối với từng cấp trong xử lý vi phạm, chấm dứt tình trạng quy định chung chung, dẫn tới việc xử lý vi phạm nửa vời, quanh co, đổ lỗi giữa các cấp.

- Nghiên cứu để ban hành văn bản thành lập và quy định chức năng nhiệm vụ của cơ quan quản lý hoạt động kinh doanh BĐS. Thành lập cơ quan đăng ký và quản lý kinh doanh BĐS, có chức năng quản lý hoạt động đăng ký và kinh doanh BĐS, cơ quan trước bạ đất..., trực thuộc UBND Thành phố, là đơn vị sản xuất kinh doanh, hoạt động độc lập với các cơ quan QLNN, tham mưu UBND Thành phố và có trách nhiệm công khai thông tin về thị trường BĐS, giá đất, giá BĐS, tình hình các hoạt động đăng ký và kinh doanh BĐS.

- Nghiên cứu để hoàn thiện văn bản quy định về chức năng nhiệm vụ của Tổ chức phát triển quỹ đất, tiến hành sáp nhập các cơ quan: Tổ chức phát triển quỹ đất; Ban chỉ đạo GPMB, Quỹ GPMB... thành một đầu mối chuyên

trách hoạt động theo cơ chế sự nghiệp có thu, có chức năng đảm nhận vai trò là thị trường QSDĐ cấp I. Sản phẩm của đơn vị này là các ô đất, các lô đất, các khu đất sẽ được đấu thầu, đấu giá QSDĐ để thực hiện dự án đầu tư. Sàn Giao dịch BĐS Thành phố là nơi diễn ra các phiên đấu giá, đấu thầu, toàn bộ đầu ra (nguồn cung) của tổ chức này sẽ được chuyển ra thị trường qua Sàn.

- Tiến hành nghiên cứu để có quy định rõ ràng về phân cấp quản lý, gắn công tác quản lý đất đai với công tác quản lý đô thị và môi trường, tách các hoạt động kinh doanh, các hoạt động sự nghiệp bao gồm công tác lập hồ sơ địa chính; xác lập hệ thống thông tin đất đai (kể cả công tác xác định giá đất, các hoạt động giao dịch chuyển QSDĐ, các hoạt động kê khai đăng ký, kiểm kê, thống kê...) ra khỏi công tác QLNN.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật, có quy định về chế tài xử lý đối với cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý vi phạm các quy định về quản lý SDĐ, kể cả việc ban hành văn bản không phù hợp quy định của pháp luật có thể bị xử lý cả bằng biện pháp hành chính và biện pháp kinh tế.

#### ***3.3.4. Điều chỉnh những điểm bất hợp lý và quản lý chặt chẽ việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất***

Ở phần nội dung thực trạng công tác QLNN về đất đai đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội, luận án đã làm rõ những điểm bất hợp lý trong công tác qui hoạch, kế hoạch SDĐ đô thị ở Thành phố. Một trong những khó khăn lớn cho công tác qui hoạch SDĐ của Hà Nội là thông tin về nhu cầu SDĐ của các Bộ, Ngành của Trung ương, các thông tin về chiến lược phát triển ngành, để có sự phân bổ SDĐ cho các ngành kinh tế của cả nước, có liên quan tới phát triển kinh tế vùng và kinh tế khu vực. Vì vậy, trong thực tế quy hoạch SDĐ đô thị của Hà Nội chỉ mang tính hình thức, nặng về kế hoạch giao đất, còn chông chéo về chức năng với quy hoạch đô thị, chưa lập được quy hoạch SDĐ cấp huyện và cấp xã. Do quan điểm xin thừa hơn xin thiếu (khi phải xin bổ sung điều chỉnh thủ tục hành chính rất phức tạp), vì thế kế hoạch SDĐ của thành phố Hà Nội nhiều năm liên tục không hoàn thành, lý do khó khăn trong công tác GPMB chỉ là một nguyên nhân khách quan bên ngoài. Trong thời gian tới UBND Thành phố cần phối hợp với các Bộ, Ngành và các địa phương liên quan, khẩn trương tiến hành nghiên cứu chỉnh sửa, bổ sung quy hoạch tổng thể chung vùng thủ đô Hà Nội đến năm 2020 và xa hơn. Làm cơ sở định

hướng để điều chỉnh quy hoạch đô thị trung tâm Hà Nội, kế hoạch, quy hoạch SDD của Hà Nội đến năm 2010 và quy hoạch SDD đến năm 2020, cần khắc phục những bất hợp lý hiện nay về quy hoạch SDD. Đó là tình trạng qui hoạch SDD Hà Nội là một nội dung của quy hoạch xây dựng đô thị, các chỉ tiêu về quy hoạch thiếu hoặc không cụ thể. Đại đa số các khoanh đất, lô đất trong bản đồ quy hoạch SDD đô thị ở tỉ lệ 1/2000 các quận, huyện (quy hoạch chi tiết) về thời gian không có thời điểm phân kỳ thực hiện quy hoạch, không thể hiện đầy đủ các chỉ tiêu quy hoạch như mục đích SDD (chỉ ghi chung chung là thực hiện theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt), không có hệ số SDD, mật độ xây dựng, chiều cao công trình xây dựng.... Một số nội dung đề xuất cụ thể gồm:

⟨1⟩ Cần sớm nghiên cứu để ban hành Luật Quy hoạch, đây là cơ sở rất quan trọng để quản lý nhà nước về vĩ mô.

Quy hoạch là một ngành khoa học mang tính dự báo. Ngày nay tất cả các quốc gia hiện đại đều phải quản lý đất nước theo định hướng chiến lược được dự báo bằng quy hoạch. Quy hoạch SDD là khoa học dự báo cho chiến lược SDD của quốc gia trong từng giai đoạn nhất định theo đường lối của đảng chính trị cầm quyền. Vì vậy, để có chiến lược phát triển đất nước đúng theo lộ trình đã xây dựng, Nhà nước cần ban hành luật quy hoạch, trong đó quy định cụ thể vai trò, vị trí, chức năng, trình tự lập, thẩm định, phê duyệt, quản lý, điều chỉnh, tổ chức thực hiện từng quy hoạch chuyên ngành cho đến quy hoạch tổng thể, từ quy hoạch của từng địa phương theo lãnh thổ hành chính đến quy hoạch vùng và quy hoạch của cả nước, làm rõ mối quan hệ phụ thuộc và độc lập giữa các quy hoạch chuyên ngành với nhau và với quy hoạch tổng thể cả về thời gian, thời điểm lập quy hoạch đến các chỉ tiêu định mức trong quy hoạch.

⟨2⟩ Cần xem xét lại quy trình lập, thẩm định, phê duyệt các đồ án quy hoạch đô thị, trên cơ sở có sự tham gia của cộng đồng và quyền quyết định của nhà đầu tư, hạn chế sự tập trung quyền lực và ngân sách của Nhà nước vào công tác xây dựng quy hoạch đô thị, chấm dứt tình trạng "quy hoạch treo", "dự án treo" như hiện nay.

Nhiều ý kiến cho rằng chất lượng của quy hoạch đô thị Hà Nội còn hạn chế về tầm nhìn, chưa đáp ứng được yêu cầu về chất lượng, vấn đề này là khách

quan vì:

- Quy hoạch đô thị là chuyên ngành khoa học mang tính tổng hợp, đòi hỏi những người hoặc cơ quan xây dựng quy hoạch phải có kiến thức tổng hợp của nhiều ngành khoa học và tư duy sáng tạo của cá nhân. Nếu công tác này chỉ do một nhóm người thực hiện, hoặc một số cơ quan chuyên môn thực hiện, sẽ dẫn tới tầm nhìn bị hạn chế là đương nhiên. Mặt khác quy hoạch đô thị bao gồm nhiều nội dung quy hoạch chuyên ngành, trong đó và đi cùng với nó là một khối lượng công việc phải làm là rất lớn. Do tốc độ ĐTH mạnh, dẫn tới sức ép về tiến độ lập và phê duyệt quy hoạch theo kiểu “hoàn thành kế hoạch trước thời hạn lập thành tích...”, sản phẩm làm ra sẽ mang tính đơn điệu kiểu “hàng chợ”; thiếu đầu thì vẽ thêm sau! Mặt khác do quan điểm chỉ đạo về tư duy: đất đai thuộc sở hữu toàn dân và quyền được nghiên cứu, lập, xét, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch SĐĐ là quyền tối cao “định đoạt” của Nhà nước. Từ đó dẫn đến việc lạm dụng quyền, tư tưởng chỉ đạo trong việc lập và phê duyệt qui hoạch sẽ thiên về mục tiêu quyền lợi của Nhà nước và của cơ quan có thẩm quyền lập và phê chuẩn quy hoạch (chỉ chú ý tới không gian kiến trúc quy hoạch mà không tính tới hiệu quả kinh tế của đồ án quy hoạch khi tổ chức thực hiện, thích vẽ đầu thì vẽ, không chú ý tới hiện trạng SĐĐ và quyền lợi của NSĐĐ nằm trong phạm vi nghiên cứu lập quy hoạch...). Vì thế các đồ án quy hoạch đô thị sau khi được phê duyệt chưa hấp dẫn nhà đầu tư, khi đi vào thực hiện, làm phát sinh mâu thuẫn với quyền lợi của các chủ SĐĐ nằm trong khu vực quy hoạch phải thu hồi đất, dẫn tới quy hoạch SĐĐ không được sự ủng hộ của đa số cư dân đô thị. Khi thực hiện dự án theo quy hoạch gặp phải sự chống đối trong GPMB, kéo dài thời gian, gây mâu thuẫn giữa chủ đầu tư và một bộ phận dân cư, gây mất trật tự, mất ổn định xã hội làm các nhà đầu tư “nản” và quy hoạch không thực hiện được. Chỉ khi quy hoạch SĐĐ đô thị phản ánh được tâm lý, nguyện vọng của đại đa số dân cư đô thị, người dân thấy quyền lợi của họ được đáp ứng và họ được hưởng thành quả chung là các tiện ích khi thực hiện quy hoạch mang lại, họ sẽ tự nguyện chấp hành.

- Một vấn đề nữa cần quan tâm là vai trò của người lãnh đạo cao nhất của địa phương có ảnh hưởng quyết định tới chất lượng đồ án qui hoạch đô thị. Từ những mục tiêu định hướng của qui hoạch, các chỉ tiêu lớn cần quan tâm và một thái độ làm việc nghiêm túc có trách nhiệm cao với tương lai, cùng



với một tư cách đạo đức tốt sẽ ảnh hưởng tới sự đưa ra những quyết định của người lãnh đạo. Nếu ở đâu, đơn vị nào người lãnh đạo có kiến thức sâu rộng, có cái nhìn thông thoáng hướng đến tương lai bằng một ý thức trách nhiệm cao, chắc chắn việc giải quyết những nội dung của công tác quy hoạch đô thị ở địa phương đó được đặt dưới sự chỉ đạo cụ thể và một biện pháp khả thi cao. Tập thể và từng cá nhân xây dựng đồ án quy hoạch trên cơ sở ý đồ sáng suốt của người chỉ đạo sẽ xác lập các mục tiêu, nhiệm vụ quy hoạch đúng hướng, không tụt tụt, vụn vặt và sẽ có khả năng bao quát rộng. Vì thế người lãnh đạo cần đưa ra những quyết định gì? Vào khi nào? và yêu cầu ở đội ngũ chuyên gia quy hoạch những gì, cũng như biết phải làm như thế nào để huy động được sức sáng tạo của đông đảo các tầng lớp, các giới xã hội vào xây dựng phương án quy hoạch, biết làm thế nào để tạo ra sự đồng thuận của các tầng lớp dân cư. Vì vậy thành quả quy hoạch đô thị, trước hết là trí tuệ và đạo đức của người lãnh đạo cao nhất của địa phương đó. Chính việc xây dựng các đồ án quy hoạch đang được thực thi hiện nay là kiểu dựa theo ý kiến chỉ đạo (thường là ý đồ chủ quan của người lãnh đạo “đặt hàng”) và một đội ngũ cán bộ chuyên môn thuần tuý lúc nào cũng bị sức ép phải hoàn thành công việc trước thời hạn. Sản phẩm quy hoạch ấy chính là “quy hoạch treo”, thậm chí dẫn tới “dự án treo”. Do đó cần đa dạng hoá các phương pháp tổ chức và chủ thể lập quy hoạch SDD đô thị, tạo điều kiện để các chủ thể SDD tham gia lập quy hoạch, đặc biệt phần quy hoạch chi tiết từng dự án phải thuộc thẩm quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư. Nhà nước nên khuyến khích các tổ chức, cá nhân, nếu đủ điều kiện, tham gia xây dựng đồ án quy hoạch đô thị và tổ chức đấu thầu lập phương án hoặc thi, duyệt, chấm phương án quy hoạch để chọn đồ án tốt nhất. Mở rộng qui định về quyền và nghĩa vụ của NSDD được tham gia, và có trách nhiệm đề xuất phương án quy hoạch, đối với diện tích đất mà họ đang quản lý sử dụng, cho phù hợp với định hướng SDD, theo những mục tiêu lớn đã đề ra và được sự thống nhất cao của cộng đồng. Nhà nước vừa là chủ thể quyết định phê duyệt đồ án qui hoạch SDD đô thị, vừa là trọng tài để tổ chức lập và tổ chức thực hiện qui hoạch đô thị tại địa phương. Giải quyết được vấn đề này sẽ giảm được rất nhiều chi phí cho xây dựng đồ án quy hoạch, đồng thời đảm bảo quy hoạch đô thị ấy sẽ được thực hiện.

⟨3⟩ Cần nghiên cứu để ban hành các tiêu chuẩn, định mức về môi trường

tự nhiên, môi trường xã hội, các qui phạm cụ thể về đô thị bền vững, để từ đó xây dựng quy trình về chiến lược phát triển đô thị bền vững, làm căn cứ lập các đồ án quy hoạch chi tiết các khu đô thị. Có như vậy các nhà chuyên môn, các cơ quan có chức năng lập quy hoạch đô thị và các đơn vị, cá nhân có thẩm quyền phê duyệt và tổ chức thực hiện quy hoạch có đủ hành lang pháp lý cần thiết để thực hiện. Tránh tình trạng chồng chéo trong các quy định của pháp luật, trong khi cả đối tượng xây dựng quy hoạch đô thị và đối tượng điều chỉnh của quy hoạch đô thị đều không biết được họ cần gì? phải làm gì? do quá nhiều văn bản của nhiều cấp cùng tham gia điều chỉnh công tác này.

Cho đến nay để xác định thế nào là đô thị phát triển bền vững, các chỉ tiêu cụ thể về môi trường, về HTKT đô thị, các tiêu chuẩn đảm bảo sinh hoạt (điều kiện sống) của cộng đồng dân cư đô thị, mức sống của đô thị và tính ổn định về môi trường đầu tư, khả năng cạnh tranh của đô thị... chưa có những chỉ tiêu định mức cụ thể.

〈4〉 Cần nghiên cứu để phát triển thủ đô Hà Nội theo hướng phân tán các công trình đô thị, đặc biệt mối quan hệ giữa các công trình công cộng, công trình phúc lợi xã hội và các công trình phục vụ sản xuất kinh doanh, các khu vui chơi giải trí, các khu vực bảo tồn.

Trên cơ sở giữ gìn bản sắc không gian của Hà Nội cổ, các khu đô thị mới nên nằm ở các khu vực môi trường mới hoàn toàn, vừa tránh được đầu tư sửa chữa manh mún làm mất bản sắc Thăng Long Hà Nội, vừa khai thác được hiệu quả đầu tư, lại hạn chế xu thế tập trung dân cư vào đô thị trung tâm Hà Nội trong xu thế ĐTH. Cần nghiên cứu lập các đồ án quy hoạch đô thị sao cho không tạo ra những công trình đơn điệu, nhưng cũng tránh được việc các khu đô thị bám theo các trục giao thông, vừa ảnh hưởng tới môi trường sống, đồng thời giảm tải lượng phương tiện giao thông lưu thông, tránh được tai nạn giao thông, không tạo ra các siêu đô thị - một vấn nạn của sự phát triển đô thị trên thế giới hiện nay.

〈5〉 Trên cơ sở Báo cáo số 86/BC-UBND ngày 27/10/2006 về "kết quả kiểm tra tình hình SDD của các quy hoạch và dự án đầu tư chậm triển khai) của UBND thành phố Hà Nội. Cần tiến hành ngay một số biện pháp xử lý theo hướng dẫn của Bộ TN&MT tại báo cáo số 233/BC-BTN&MT ngày 29/12/2006. UBND thành phố Hà Nội cần có ngay biện pháp xử lý kịp thời những "dự án treo", "quy hoạch treo" đã phát hiện, để khắc phục hậu quả của

những yếu kém trong lập, phê duyệt, thực hiện và quản lý quy hoạch SDD. Đặc biệt cần giải quyết sớm các "dự án treo" do vướng về chính sách đền bù GPMB theo hướng dẫn của Bộ TN&MT: giá bồi thường về đất được thực hiện tại thời điểm thu hồi đất chứ không phải tại thời điểm ra quyết định thu hồi đất. Biện pháp này sẽ giải quyết được tình trạng khiếu kiện đông người và "tháo gỡ" cho hàng trăm dự án đang vướng GPMB do chênh lệch giá giữa thời điểm có quyết định giao đất và thời điểm thu hồi đất thực tế (có dự án kéo dài hàng chục năm như Dự án Khu đô thị Nam Thăng Long hay Dự án Xây dựng HTKT xung quanh Hồ Tây, do chênh lệch mức giá giữa hai thời điểm lên tới hàng chục triệu VNĐ/m<sup>2</sup> đất ở, hàng trăm ngàn VNĐ/m<sup>2</sup> đất nông nghiệp). Đối với những "dự án treo" không có khả năng thực hiện cần thu hồi quyết định giao đất hoặc quyết định cho thuê đất; huỷ bỏ các "quy hoạch treo" và không hạn chế quyền của NSDD trong vùng có "quy hoạch treo".

### ***3.3.5. Quản lý chặt chẽ công tác kê khai đăng ký đất đai***

Nội dung phần 2.2.1.2 luận án đã trình bày về thực trạng công tác kê khai đăng ký đất đô thị ở thành phố Hà Nội. Do được tiến hành gấp rút, tập trung khẩn trương trong một thời gian, trong điều kiện tài liệu hồ sơ địa chính lạc hậu không đồng bộ, độ chính xác thấp; lực lượng cán bộ các cấp để thực hiện nội dung chuyên môn mỏng, ở tất cả các cấp đều phải sử dụng cán bộ hợp đồng ngắn hạn; nghiệp vụ chuyên môn kém, vì thế tiến độ cấp GCN quyền sử dụng đất rất chậm và tính pháp lý của GCN rất thấp. Đồng thời do khối lượng công việc lớn vì triển khai nhiều nội dung vào cùng một thời điểm; hệ thống hồ sơ lưu trữ không được đầy đủ, không thường xuyên; QLNN về đất đai bị buông lỏng một thời gian dài, công tác đăng ký, kê khai không được quan tâm đúng mức. Vì vậy hồ sơ Địa chính hiện lưu trữ và hiệu quả sản phẩm đăng ký cấp GCN QSDĐ của tất cả các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội không cao. Quá trình kê khai đăng ký SDD phải là quá trình thường xuyên liên tục của công tác QLNN về đất đai. Do trong quá trình sử dụng, đất đai cũng luôn vận động và biến động liên tục (tuy rằng đất đai không mất đi) về mục đích sử dụng chủ sử dụng, về hình thể và diện tích thửa đất (do tác động của hoạt động chuyển QSDĐ hay công tác thu hồi đất) cho nên cập nhật biến động là nội dung rất cần thiết của hoạt động quản lý. Trên cơ sở kết quả của công tác kê khai đăng ký và cấp GCN QSDĐ đối với tất cả các loại đất mà

UBND Thành phố đã tiến hành trong thời gian vừa qua cho các đối tượng sử dụng (là cá nhân đối với đất ở theo Nghị định 60/NĐ-CP, 61/NĐ-CP; đối với đất nông nghiệp theo Nghị định 64/NĐ-CP, là tổ chức SDD theo Chỉ thị 245/CT-TTg). Để nâng cao vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH, cần tiến hành bổ sung, chỉnh sửa thường xuyên, liên tục và có tổng hợp biến động SDD hàng năm như sau:

- *Đối với đối tượng sử dụng là tư nhân* (cá nhân, hộ gia đình SDD để làm nhà ở hoặc SDD vào các mục đích sản xuất kinh doanh): một số trường hợp chưa được xem xét cấp GCN QSDĐ theo Nghị định 60/NĐ-CP, 61/NĐ-CP của Chính phủ đối với đất ở đô thị; Quyết định 65/QĐ-UB của UBND Thành phố (đối với đất ở nông thôn), hoặc đất nông nghiệp theo Nghị định 64/NĐ-CP của Chính phủ. Đây là những trường hợp do có vướng mắc trong quá trình SDD như tranh chấp chưa được giải quyết; có một số hạn chế về yếu tố điều kiện nên chưa được cấp GCN (do yếu tố hộ khẩu; vướng quyết định thu hồi đất nhưng chưa thực hiện; do vi phạm pháp luật trong quản lý SDD nhưng chưa được xử lý...), các trường hợp đó cần vào sổ quản lý đến từng thửa đất, từng chủ SDD và diện tích các loại đất. Cần tiến hành phân loại và xử lý theo trình tự quy định của pháp luật để xét cấp GCN QSDĐ khi đủ điều kiện. Có biện pháp quản lý chặt chẽ để không phát sinh các biến động SDD trái quy định của pháp luật (tự xây dựng chuyển mục đích SDD không phép; trái phép; chuyển QSDĐ trao tay...) trong thời gian xem xét, xử lý.

Đối với những trường hợp đã được cấp GCN QSDĐ, khi thực hiện hoạt động chuyển QSDĐ, cần vào sổ biến động về chủ SDD, trong trường hợp tách thửa phải tiến hành chỉnh lý biến động cả về diện tích đất, hình thể thửa đất và đối tượng SDD trong bản đồ địa chính, trong sổ mục kê và sổ đăng ký đất đai.

Đối với những trường hợp kể cả đã được cấp GCN QSDĐ hay chưa được cấp GCN QSDĐ, khi thực hiện quyết định giao đất, thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cần tiến hành chỉnh lý trên bản đồ địa chính, chỉnh lý biến động về đối tượng SDD, về diện tích đất và về loại đất trong sổ đăng ký đất đai, sổ mục kê.

Cần bổ sung nội dung tài chính về đất gắn với từng thửa đất cùng với các thông tin về thửa đất, chẳng hạn thông tin nghĩa vụ tài chính với Nhà nước, giá đất vào từng thời điểm. Đây là thủ tục pháp lý và biện pháp kỹ thuật đặc biệt quan trọng,

làm cơ sở để xác định phân thu nhập không do đầu tư mà có của NSDD, và thu địa tô chênh lệch II đất đô thị cho ngân sách nhà nước.

Hàng năm, tiến hành tổng hợp biến động đất đai đối với từng loại đất theo diện tích, đồng thời hoàn chỉnh công tác chỉnh lý bản đồ địa chính và lập báo cáo biến động đất đai, làm cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ đạo thực hiện kế hoạch SDD hàng năm, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch SDD được phê duyệt hoặc điều chỉnh cho phù hợp với thực tế.

\* *Đối với tổ chức SDD*: trên cơ sở thành quả công tác kê khai đăng ký SDD theo Chỉ thị 245/CT-TTg ngày 24/4/1996 của Thủ tướng Chính phủ; kết quả thực hiện Quyết định số 20/1999/QĐ-BTC ngày 25/02/1999 và Thông tư số 122/1999/TT-BTC ngày 13/10/1999 của Bộ Tài chính; kết quả thực hiện Quyết định số 196/2005/QĐ-UB ngày 23/11/2005 "về việc tiến hành kê khai, xử lý tài sản công là nhà đất thuộc SHNN do các cơ quan hành chính sự nghiệp, doanh nghiệp đang quản lý, sử dụng trên địa bàn Thành phố" của UBND thành phố Hà Nội. Cần tiến hành phân loại để chỉ đạo, tổ chức thực hiện các biện pháp quản lý theo quy định của pháp luật.

- Đối với những tổ chức đã tiến hành kê khai đăng ký đất đai: hướng dẫn lập hồ sơ thủ tục để ký hợp đồng thuê đất với Nhà nước, nếu đủ điều kiện để ký hợp đồng; đối với những trường hợp tổ chức SDD không đủ điều kiện để ký hợp đồng thuê đất (do vi phạm pháp luật quản lý SDD hoặc do không phù hợp với quy hoạch), tiến hành lập hồ sơ xử lý theo quy định của pháp luật (thu hồi đất nếu SDD không phù hợp quy hoạch hoặc tự chuyển mục đích SDD trái quy định của pháp luật, hoặc bỏ đất hoang gây lãng phí...), đăng ký biến động về chủ SDD, biến động về loại đất và về diện tích đất vào sổ đăng ký, chỉnh lý biến động về hình thể thửa đất trên bản đồ địa chính.

- Đối với những trường hợp biến động SDD của tổ chức, đơn vị do chuyển QSDĐ, do được giao đất, cho thuê đất theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cần lập hồ sơ quản lý riêng cho từng đối tượng là tổ chức SDD và vào sổ đăng ký đất đai, chỉnh lý biến động hình thể thửa đất trên bản đồ địa chính, lập báo cáo biến động đất đai hàng năm về tình trạng SDD của các tổ chức trên địa bàn theo đơn vị hành chính.

Do tình trạng quản lý đất đai thực tế hiện nay của thành phố Hà Nội, công tác kê khai đăng ký đất đai gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt trong công

tác đăng ký, thống kê biến động, do bản đồ đo đạc có độ chính xác thấp, hồ sơ lưu trữ các giai đoạn không đầy đủ, không có hệ thống. Vì vậy trong thời gian tới, cần tiến hành một số biện pháp cụ thể sau:

- Cần tiến hành sớm cải cách hành chính trong tổ chức bộ máy QLNN về đất đai trên địa bàn Thành phố, có cơ chế phân công, phân cấp rõ ràng

- Chuyển toàn bộ hồ sơ kê khai đăng ký cấp GCN QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân (hiện đồng thời do Văn phòng Đăng ký nhà và đất thành phố, Văn phòng Đăng ký nhà và đất cấp quận huyện quản lý), tập trung vào một đầu mối quản lý công tác đăng ký biến động đối với đối tượng SDD này là Văn phòng Đăng ký nhà và đất cấp quận, huyện.

- Chuyển toàn bộ hồ sơ kê khai, đăng ký cấp GCN QSDĐ cho các tổ chức SDD từ Sở Tài chính và Sở TNMT&NĐ cho một đơn vị quản lý đối với đối tượng SDD này là Văn phòng Đăng ký nhà và đất Thành phố.

- Trên cơ sở các quy định của Luật đất đai, Luật nhà ở, Luật kinh doanh BĐS, Luật xây dựng, tiến hành nghiên cứu một mẫu GCN quyền quản lý BĐS chung có thể ghi toàn thể hay từng loại BĐS riêng rẽ, do một cơ quan hoạt động sự nghiệp trực thuộc UBND tỉnh, thành phố quản lý, có các đơn vị cơ sở là Văn phòng ở các quận huyện thay cho chức năng của Văn phòng Đăng ký nhà và đất thuộc Sở TNMT&NĐ hoặc Văn phòng Đăng ký nhà và đất thuộc Phòng TN&MT cấp quận huyện. Vừa thống nhất quản lý một đầu mối, tránh được sự chồng chéo chức năng nhiệm vụ của các ngành như: xây dựng, đất đai, tài chính, tư pháp..., đồng thời đơn giản giấy tờ thủ tục hành chính, tạo điều kiện cho cả công dân và cơ quan quản lý khi giải quyết các thủ tục hành chính, pháp lý trong quan hệ SDD.

- Do hệ thống phân loại đất theo quy định của pháp luật ở nước ta thay đổi thường xuyên và chưa có tính bao quát chung bởi chi phối của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Vì vậy trong quá trình kê khai đăng ký đất đai, có những biến động không nằm trong phạm vi danh mục phân loại đất, cần có những ghi chú bổ sung và đăng ký theo loại đất chính mà chủ SDD được giao quyền sử dụng. Đồng thời Nhà nước cần nghiên cứu để đưa ra được hệ thống phân loại đất có tính bao quát cao hơn, phù hợp với thực tế SDD trong giai đoạn KTTT hiện nay.

### ***3.3.6. Hoàn thiện và tăng cường biện pháp quản lý thị trường bất động sản***

Thị trường BĐS trên địa bàn Thành phố, về mặt pháp lý, đã chính thức được công khai hoạt động kể từ ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành. Đến thời điểm hiện nay, UBND Thành phố đã cho ra đời Sàn Giao dịch BĐS theo Quyết định số 3978/QĐ-UB về việc thành lập “Trung tâm Giao dịch BĐS” thuộc Sở TNMT&NĐ thành phố- tên tiếng Anh là Hanoi Realstate trading center. Thị trường BĐS trên địa bàn Thành phố trong thời gian sau khi có Luật đất đai năm 2003 đến nay khá ổn định và có xu hướng chững lại, do ảnh hưởng của nhiều yếu tố, trong đó yếu tố quan trọng nhất là tâm lý thị trường do đầu cơ BĐS tác động. Tuy nhiên nhân tố ảnh hưởng bởi tác động của các biện pháp quản lý của Nhà nước cũng là nguyên nhân quan trọng. Đó là từ sau “đợt sốt đất năm 2001- 2003”, công tác cấp GCN QSDĐ ở tại đô thị theo Nghị định 60/CP, 61/CP của Chính phủ và Quyết định số 65/QĐ-UB của UBND Thành phố về cấp GCN QSDĐ ở và vườn liền kề khu vực nông thôn được đẩy mạnh, hết năm 2006, về cơ bản đã cấp xong GCN QSDĐ cho nhân dân. Mặt khác do Thành phố đã kịp thời ban hành một số văn bản như: Chỉ thị số 15, 16, 17 chỉ đạo xử lý cương quyết tình trạng vi phạm pháp luật trong quản lý SDĐ trên địa bàn; ban hành văn bản quy định chỉ được phép chuyển nhượng QSDĐ khi NSDĐ đã được cấp GCN QSDĐ; văn bản quy định chỉ cấp GCN QSDĐ cho những người đứng tên ban đầu mua nhà ở tại các khu đô thị mới... Vì vậy thị trường BĐS đã hoạt động trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật, hoạt động của thị trường chuyển nhượng ngầm giảm hẳn. Để quản lý tốt thị trường BĐS trong thời gian tới, cần thực hiện tốt một số nội dung sau:

#### **<1> Hoàn thiện hệ thống pháp luật trong quản lý thị trường BĐS:**

Trên cơ sở quy định của Luật đất đai, Luật nhà ở, Luật đấu thầu, Luật kinh doanh BĐS...và các văn bản hướng dẫn thực hiện luật như Nghị định của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn của các Bộ. UBND Thành phố cần nghiên cứu để ban hành văn bản quy định về tổ chức quản lý hoạt động kinh doanh BĐS trên địa bàn thành phố Hà Nội (thay thế cho Quyết định số 158/2002/QĐ-UB ngày 25/11/2002).

Bên cạnh việc nghiên cứu để có chính sách về giá đất thay cho việc ban hành quy định về khung giá đất hàng năm hiện nay trên địa bàn Thành phố, cần nghiên cứu để ban hành văn bản quy định về quản lý giá đất và thành lập

tổ chức có chức năng giám định giá đất là đơn vị hoạt động theo cơ chế sự nghiệp kinh doanh thuộc UBND Thành phố quản lý.

Nghiên cứu để thành lập cơ quan (tổ chức) có chức năng quản lý toàn bộ các hoạt động kinh doanh BĐS trên địa bàn Thành phố (kể cả những BĐS do UBND Thành phố giao cho đơn vị, tổ chức thực hiện ở thị trường cấp D); cần nghiên cứu ban hành quy định phù hợp phân cấp để quản lý các hoạt động và xử lý quan hệ thủ tục kê khai, đăng ký BĐS giữa Thành phố và các quận, huyện.

⟨2⟩ Tiếp tục thực hiện để hoàn thành (về cơ bản) công tác cấp GCN QSDĐ trên địa bàn Thành phố, quản lý triệt để quỹ đất, đảm bảo không có thửa đất nào không được xác định chính xác về chủ thể sử dụng, diện tích đất, hình thể thửa đất và phải được khai thác sử dụng đúng mục đích theo quy hoạch, kế hoạch được phê duyệt.

⟨3⟩ Cần có quy định cụ thể về chế độ thông tin công khai tình hình hoạt động của thị trường BĐS, công khai nguồn cung và các thông tin liên quan đến BĐS được giao dịch trên thị trường, đặc biệt thông tin về tình trạng BĐS và giá cả BĐS trên thị trường. Đảm bảo công bằng xã hội trong quản lý SDD và hoạt động kinh doanh BĐS, sử dụng các phương tiện công nghệ thông tin kỹ thuật cao để cập nhật các thông tin liên quan tới hoạt động quản lý và kinh doanh BĐS. Cung cấp công khai các thông tin trên thị trường, nhưng vẫn tôn trọng quyền tự do cá nhân, đặc biệt quyền được bảo vệ bí mật các thông tin về tài sản cá nhân, vì đây là thông lệ quốc tế.

⟨4⟩ Cần có chính sách đòn bẩy kinh tế phù hợp với các doanh nghiệp, các nhà đầu tư hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh BĐS, đặc biệt việc phát triển các BĐS phục vụ đối tượng tái định cư GPMB và đối tượng là người nghèo. Cần có những quy định ràng buộc các nhà đầu tư SDD trong các khu công nghiệp, khu chế xuất có sử dụng lao động, có trách nhiệm tham gia đầu tư xây dựng BĐS, giảm bớt khó khăn cho người nghèo và người lao động. Đối với BĐS được giao dịch trên thị trường, cần có quy định cụ thể về các khoản thu đối với các đối tượng kinh doanh BĐS. Bởi vì không phải toàn bộ BĐS được giao dịch trên thị trường đều là hoạt động kinh doanh BĐS. Những trường hợp phải chuyển nhượng BĐS để di chuyển địa bàn cư trú, hoặc tạo dựng, hoặc nhận chuyển nhượng một BĐS khác để ở (tức là chỉ có một BĐS duy nhất), nên miễn thuế chuyển QSDĐ. Nghiên cứu để bỏ sắc thuế này và thay bằng thuế thu nhập trên cơ sở thống nhất quản lý một giá do thị trường



điều tiết theo đúng quy luật. Quy định thuế chuyển QSDĐ hiện nay là 4% vừa không có cơ sở, vừa không có hiệu quả trong việc chống đầu cơ trong kinh doanh BĐS. Thực chất đây chỉ là một loại thuế gián thu, không phải thuế trực thu nên không có giá trị "đánh" vào những đối tượng đầu cơ kinh doanh BĐS. Mặt khác các gian lận thuế hiện nay chủ yếu thông qua nội dung hợp đồng chuyển quyền và có sự móc ngoặc giữa cơ quan định giá đất, cơ quan thuế và các bên tham gia chuyển QSDĐ. (Chủ yếu là các doanh nghiệp, do các doanh nghiệp chỉ nộp thuế thu nhập mà không phải nộp thuế chuyển quyền, trong khi thu nhập doanh nghiệp thường không được báo cáo đúng sự thật và giá đất theo khung giá quy định làm cơ sở tính thuế không phản ánh đúng giá đất trên thị trường). Những trường hợp tặng, cho BĐS giữa những người ruột thịt thuộc hàng thừa kế thứ nhất và thứ hai, nên miễn cả thuế chuyển QSDĐ và lệ phí trước bạ. Những trường hợp hoạt động kinh doanh BĐS, nên tính khoản thu tương đương với thuế thu nhập doanh nghiệp, không nên yêu cầu nộp theo mức thuế chuyển QSDĐ và lệ phí trước bạ như những trường hợp nhận chuyển nhượng BĐS để sử dụng. Tuy nhiên như vậy công tác quản lý BĐS của các cơ quan quản lý sẽ nặng nề thêm rất nhiều, vì rất khó xác định được số lượng BĐS của các chủ thể có sở hữu BĐS ở nhiều địa phương khác nhau. Về lâu dài, Nhà nước cần nghiên cứu để sớm ban hành "Luật Thuế chuyển QSDĐ", là cơ sở quan trọng để chống đầu cơ, lũng đoạn thị trường BĐS.

⟨5⟩ Cần có quy định chi tiết, cụ thể về quy chế, biện pháp tổ chức, chủ thể tham gia để hạn chế các tiêu cực trong đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có SDD. Thực hiện triệt để biện pháp giao đất, cho thuê đất bằng đấu giá hoặc đấu thầu với những loại đất theo quy định của điều 61 Luật đất đai. Đây là giải pháp quan trọng nhằm ngăn chặn tình trạng đầu cơ đất thông qua công tác quản lý của bộ máy nhà nước, đảm bảo nguồn cung của thị trường cấp I là ổn định và có vai trò định hướng cho thị trường cấp II.

### ***3.3.7. Tăng cường chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước đối với đất đai***

Bất kỳ hoạt động nào, môi trường nào trong hoạt động quản lý đều do con người tiến hành, để hoạt động QLNN về đất đai đô thị được thực hiện đúng theo các chức năng nhiệm vụ pháp luật quy định, cần có những quan tâm đầu tư đối với tổ chức của bộ máy quản lý đất đai của Nhà nước trên địa bàn Thành phố. Cần xác định đây là công tác đột phá đầu tiên nhằm tăng cường

vai trò quản lý của nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH, trong điều kiện nền KTTT và hội nhập kinh tế quốc tế.

⟨1⟩ Nghiên cứu để ban hành văn bản quy định rõ chức năng nhiệm vụ và tổ chức lực lượng của ngành Tài nguyên và Môi trường ở các cấp, tuy nhiên không nhất thiết ở Trung ương có Bộ, ngành nào thì địa phương cũng tổ chức một cơ quan quản lý chuyên ngành đó, có thể giao nhiệm vụ thực hiện một số chức năng của một số Bộ, ngành ở Trung ương cho một cơ quan quản lý ở địa phương. Có cơ chế phân công phân nhiệm rõ ràng, phân cấp cụ thể, không để tình trạng chồng chéo chức năng giữa các cơ quan như hiện nay: cả 3 cơ quan cấp sở của Thành phố, 3 cơ quan cấp phòng của quận, huyện cùng tham gia cấp GCN QSDĐ và QSH nhà, công trình (Sở Xây dựng tham mưu cấp GCN QSHN ở và công trình, Sở Tài chính tham mưu cấp GCN quyền sử dụng công sản trong đó có đất đai; Sở TNMT&NĐ tham mưu cấp GCN QSDĐ). Giải pháp cụ thể về công tác này là trong thời gian tới, khi chưa thể ban hành ngay quy định về hệ thống tổ chức quản lý đất đai phù hợp với nền KTTT, nên để một cơ quan chịu trách nhiệm về công tác đăng ký và cấp GCN QSDĐ và quyền sở hữu tài sản trên đất – cơ quan này là ngành TN&MT, vì đất đai là loại BDS quan trọng nhất. Cần quy định cụ thể số lượng cán bộ đủ để đảm nhiệm chức năng nhiệm vụ, tránh tình trạng như vừa qua, cùng là cấp quận, nhưng có đơn vị được biên chế tới 15 cán bộ, có đơn vị chỉ có 6 cán bộ. Đặc biệt trong tình hình phân cấp mạnh như hiện nay, trong khi chưa có được một thiết chế hoàn chỉnh về QLNN trong nền KTTT, cần tăng cường biên chế cho cơ quan QLNN cấp quận huyện từ 9-12 người, để đảm bảo đủ lực lượng thực hiện công tác QLNN về tài nguyên và môi trường trên địa bàn.

⟨2⟩ Tăng cường trang bị các thiết bị quản lý hiện đại( sử dụng công nghệ tin học mới nhất), đảm bảo cung cấp thông tin dữ liệu phục vụ cho công tác quản lý nhanh nhất, đồng thời giảm bớt được sức ép từ khối lượng công việc lên bộ máy quản lý, nếu chỉ sử dụng công nghệ quản lý lạc hậu, khó có thể đáp ứng yêu cầu của công tác QLNN về đất đai trong điều kiện nền KTTT, hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

⟨3⟩ Cần có sự phối hợp giữa Nhà nước với các cơ sở đào tạo, đảm bảo lực lượng cán bộ QLNN về đất đai có đủ trình độ chuyên môn, đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý. Tránh tình trạng như hiện nay ở thành phố Hà Nội, sinh viên sau khi ra trường, muốn tham gia vào cơ quan quản lý của Nhà nước trên địa bàn Thành

phổ phải đào tạo lại nghiệp vụ QLNN ở Trường Hành chính quốc gia (nay là Học viện Chính trị – Hành chính Quốc gia). Biện pháp đào tạo lao động quản lý như vậy vừa làm mất thời gian hoạt động của con người cụ thể, vừa lãng phí ngân sách nhà nước cho bộ máy quản lý và đào tạo lại cán bộ, gây tâm lý ức chế, làm giảm lòng tin của cán bộ và nhân dân đối với hệ thống quản lý của Nhà nước.

\*            \*  
\*  
\*  
\*

Trong quá trình ĐTH, đất đai ở đô thị Hà Nội càng trở nên khan hiếm trước nhu cầu SDD ngày càng nhiều hơn cho xây dựng các công trình đô thị, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của Thành phố và nhu cầu về đời sống của nhân dân. Nhu cầu về đất ngày càng tăng, trong khi khả năng cung ứng nguồn tài nguyên đất có hạn. Vì vậy tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai ở thành phố Hà Nội trong quá trình ĐTH là một nội dung rất quan trọng, nhằm đạt được mục tiêu SDD đúng mục đích, SDD tiết kiệm, hợp lý, khoa học và có hiệu quả. Nội dung của chương 3 là trên cơ sở tổng hợp phân tích thực trạng quản lý đất đai ở Hà Nội thời gian vừa qua, đặc biệt là giai đoạn từ năm 2003, đối chiếu với chức năng, nhiệm vụ mà pháp luật quy định, so sánh với kết quả hoạt động quản lý đất đai trong quá trình ĐTH trong môi trường KTTT của một số nước trên thế giới, để từ đó thông qua dự báo xu hướng SDD đô thị Hà Nội, nghiên cứu và đề xuất 4 định hướng, 7 giải pháp cơ bản. Từ đó có ý kiến tham mưu với Nhà nước và Thành phố ban hành cơ chế chính sách phù hợp, đạt được các mục tiêu của hoạt động QLNN về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội. Những định hướng và giải pháp luận văn nêu ra là kết quả quá trình tổng kết những bài học kinh nghiệm do nghiên cứu sinh thu thập qua các tài liệu quản lý đất đai đô thị trong và ngoài nước, trên cơ sở hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai, đô thị. Với mong muốn đề xuất các một số định hướng và giải pháp tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai, giúp Đảng bộ và chính quyền Thủ đô xây dựng được hệ thống cơ chế chính sách phù hợp, quản lý hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai vô cùng quý giá của quốc gia và của nhân dân Hà Nội, để nguồn tài nguyên này có đóng góp xứng đáng vào quá trình phát triển xây dựng Thủ đô, xứng đáng là Thủ đô anh hùng, đáp ứng sự tin cậy và gửi gắm của nhân dân cả nước và bạn bè quốc tế.

## KẾT LUẬN

Bằng sự nghiên cứu tập trung, nghiêm túc hệ thống lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và quan điểm lãnh đạo của Đảng, chính sách pháp luật đất đai của Nhà nước, từ thực tiễn quản lý đất đai ở nước ta và ở thành phố Hà Nội, bằng phương pháp nghiên cứu từ lý luận đến thực tiễn, luận án đã trình bày những vấn đề cơ bản về đô thị, đất đô thị và quá trình ĐTH; các đặc trưng cơ bản của quá trình đô thị hóa để từ đó rút ra kết luận về tính tất yếu của quá trình đô thị hóa trong quá trình phát triển đất nước. Quá trình đô thị hóa đặt ra yêu cầu cần thiết khách quan của việc tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai là do vai trò, vị trí quan trọng của tài nguyên đất với tính chất là nguồn lực quan trọng của quốc gia, là tài sản vô giá và thực tế là tài sản có giá trị lớn nhất của nước ta hiện nay. Vì thế luận án đã phân tích một số cơ sở lý luận và thực tiễn đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai như: quá trình ĐTH; vấn đề gia tăng dân số đô thị, gắn liền với quá trình CNH; vấn đề thực hiện quyền sở hữu đất đai và cơ sở kinh tế của việc tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai trong quá trình ĐTH. Bởi vì nói cho đến cùng quyền lợi về kinh tế là mục tiêu cuối cùng của sở hữu. Trong luận án cũng đã trình bày những nội dung cơ bản về quản lý của Nhà nước về đất đai, đó là cơ sở để khẳng định trong quá trình ĐTH, những nội dung về quản lý đất đai của Nhà nước về đất đai cần được đặt trong bối cảnh nền KTTT đang và sẽ có vai trò chủ đạo định hướng phát triển ở nước ta. Vì thế hệ thống pháp luật về quản lý đất đai càng cần thiết được bổ sung hoàn chỉnh và tổ chức thực hiện một cách nghiêm túc, chặt chẽ và đầy đủ hơn. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai ở một số quốc gia và một số tỉnh thành trong nước, luận án đã đối chiếu để so sánh giữa những nội dung quy định của pháp luật Việt Nam với tình hình quản lý đất đai ở một số quốc gia trên thế giới và một số tỉnh thành trong nước, từ đó có cơ sở xem xét, đánh giá thực trạng tình hình quản lý đất đai ở thành phố Hà Nội trong quá trình ĐTH.

Nghiên cứu, phân tích những tài liệu thống kê được cập nhật đầy đủ, chi tiết về thực trạng quản lý đất đai ở thành phố Hà Nội trong nhiều năm, luận án đã trình bày có hệ thống những thành tựu và hạn chế của công tác QLNN về đất đai ở thành phố Hà Nội trong những năm qua. Trên cơ sở phân tích rõ các đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội, nghiên cứu định hướng mục tiêu xây dựng Thủ đô của Đảng, Nhà nước và Đảng bộ Thành phố, luận án đã làm rõ từng nội dung QLNN

về đất đai đã được triển khai trên địa bàn Thành phố như thế nào? những khó khăn phức tạp đã và đang xảy ra trong công tác QLNN về đất đai của Thành phố do tác động của những yếu tố nào? Từ việc phân tích những kết quả đã đạt được, đối chiếu với mục tiêu, nhiệm vụ của quản lý của Nhà nước về đất đai được pháp luật quy định, nhu cầu thực tế của sự nghiệp đô thị hóa mạnh mẽ, luận án làm rõ những mặt hạn chế, yếu kém trong hoạt động quản lý SDD ở Hà Nội. Từ đó luận án đã đưa ra những kết luận về những nguyên nhân dẫn đến những khó khăn, phức tạp và kém hiệu quả trong hoạt động QLNN về đất đai ở Hà Nội trong một thời gian rất dài. Phải trên cơ sở tìm ra đúng những nguyên nhân của tình hình khó khăn hiện nay mới có thể đưa ra được những phương hướng và giải pháp đúng. Chính vì vậy luận án đã chỉ ra 4 nguyên nhân cơ bản và xác định nguyên nhân quan trọng nhất - đó là cơ chế, chính sách và năng lực quản lý, điều hành của bộ máy quản lý của Thành phố trong thời gian vừa qua, thể hiện sự lúng túng, thiếu khoa học, thiếu định hướng của Nhà nước, đội ngũ quản lý thiếu kiến thức chuyên môn và năng lực tổ chức điều hành yếu. Những yếu kém, thiếu sót đó đã gây ra hậu quả là sau mấy chục năm triển khai các nội dung QLNN về đất đai, đến thời điểm hiện nay, hồ sơ lưu trữ để lại phục vụ công tác quản lý không có nhiều, độ chính xác thấp, tính pháp lý yếu lại không đồng bộ, không được cập nhật, chỉnh lý thường xuyên liên tục. Hiệu quả của hoạt động quản lý thấp, đã có 2 đợt "sốt đất" và Nhà nước đều bất lực không điều chỉnh được, gây ảnh hưởng xấu tới nền kinh tế và tâm lý, lòng tin của người dân. Trên địa bàn thành phố Hà Nội có hàng chục nghìn cá nhân, hàng nghìn tổ chức sử dụng hàng triệu m<sup>2</sup> đất vi phạm pháp luật đất đai, nhưng chưa được xử lý dứt điểm, nguồn lực đất đai đô thị quý hiếm đã và đang bị sử dụng rất lãng phí và kém hiệu quả. Quyền đăng ký tài sản của công dân, một quyền cơ bản của con người, đồng thời cũng là trách nhiệm và quyền lợi của Nhà nước chưa được quan tâm đúng mức, kịp thời. Vì vậy công tác kê khai đăng ký cấp GCN QSDĐ kéo dài hàng chục năm cũng chưa xong bước đăng ký ban đầu; gây ra những khó khăn phức tạp cho công tác quản lý và người dân không có điều kiện sử dụng tài sản của họ để phát triển kinh tế, tạo ra những mâu thuẫn phức tạp trong xã hội. Đó là những vấn đề bức xúc đang được đặt ra đòi hỏi phải nghiên cứu để tìm ra giải pháp khắc phục.

Từ những nghiên cứu trên, luận án đã mạnh dạn đề xuất 4 định hướng và 7 giải pháp cụ thể với Nhà nước và với Thành phố, với mong muốn đất đai đô thị Hà Nội phải được quản lý, sử dụng khoa học, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, góp phần thúc đẩy sự nghiệp CNH- HĐH Thủ đô.

**CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ**

1. Trần Tú Cường (2002): “Đất đô thị và ảnh hưởng giá cả của nó trong quá trình đô thị hoá” – Tạp chí Giáo dục lý luận (3) trang 35,36,37,38.
2. Trần Tú Cường (2002): “Cần có quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn về chế độ chính sách thu tiền sử dụng đất” – Tạp chí Địa chính (2), trang 19,20,21.
3. Trần Tú Cường (2006): “Cơ sở kinh tế của việc tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hoá” – Tạp chí Kinh tế phát triển (10), trang 70,71,72,73,76.
4. GS TSKH Lê Đình Thắng- Trần Tú Cường (2007) “ Qui hoạch sử dụng đất một nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai trong điều kiện nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế thế giới ở nước ta hiện nay” -Tạp chí kinh tế phát triển(10), trang 9,10,11,12.

**Phu lục 5: Tổng hợp các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai trên địa bàn Thành phố Hà Nội**  
(theo Chỉ thị 15/2001/CT-UB)

Đơn vị | Diện tích: m<sup>2</sup>  
Số tổ chức

TT	Tên quận, huyện	Đã kê khai theo Chỉ thị 245/TTg									Được cấp có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất từ (1996-2002)				Tổng số tổ chức sử dụng đất vi phạm	Cá nhân lấn chiếm đất công
		Tổ chức hành chính sự nghiệp				Tổ chức kinh tế					Chưa sử dụng	Tự chia đất ở	Sử dụng vào mục đích khác	Nợ nghĩa vụ tài chính		
		chưa sử dụng	Tự chia đất ở	Sử dụng vào mục đích khác	Lấn chiếm	Chưa sử dụng	Tự chia đất ở	Sử dụng mục đích khác	Lấn chiếm	Nợ nghĩa vụ tài chính						
1	Gia Lâm	23.650	109.193	53.190		154.771	255.295	182.852			20.197	500			799.648	14.589
		2	16	10		35	73	57		26	6	1			226	117
2	Đông Anh	115.998	62.429	27.300											205.727	
		11	15	5											31	
3	Hai Bà Trưng	900	14.272	6.621	252	52.935	68.508	117.668	5.640				822		267.618	13.489
		1	17	11	1	38	55	90	20	140			2		370	57
4	Cầu Giấy		102.420	4.489		21.772	9.038	23.069			16.619				177.407	20.934
			16	4		6	7	11		17	1				62	65
5	Tây Hồ	129	3.132		244.745	43.712	40.657						1.785		334.605	70.144
		1	2		22	19	25		23				1		95	627
6	Thanh Xuân	625	3.203	10.300		10.529	48.480	78.368							151.505	32.825
		1	5	2		6	25	36		77				2	154	321

TT	Tên quận, huyện	Đã kê khai theo Chỉ thị 245/TTg									Được cấp có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất từ (1996-2002)				Tổng số tổ chức sử dụng đất vi phạm	Cá nhân lấn chiếm đất công
		Tổ chức hành chính sự nghiệp				Tổ chức kinh tế					Chưa sử dụng	Tự chia đất ở	Sử dụng vào mục đích khác	Nợ nghĩa vụ tài chính		
		chưa sử dụng	Tự chia đất ở	Sử dụng vào mục đích khác	Lấn chiếm	Chưa sử dụng	Tự chia đất ở	Sử dụng mục đích khác	Lấn chiếm	Nợ nghĩa vụ tài chính						
7	Thanh trì	5.453	167.778	32.215		122.228	182.870	222.340			26.640	813	58.988		819.325	22.128
		7	30	8		31	61	52		13	4	3	4		213	8
8	Từ Liêm	6.027	154.761	172.812		154.378	184.115	175.340		98.561	33.596		406	34.097	1.014.093	10.399
		2	26	34		19	44	45		26	1		2	2	201	180
9	Sóc Sơn	5.417	67.023	119.575		98.720	68.781	54.735			24.962	28.750	4.936		472.899	
		2	4	4		18	18	14			2	1	1		64	
10	Hoàn Kiếm	1.126	3.476	3.529		1.815	1.385	16.241		2.152	6.221		8.157	17.278	61.389	100
		2	6	25		10	16	76		32	4		33	10	214	3
11	Đống Đa	9.134	75.819	4.338		16.748	27.316	51.137		68.730				439	253.661	699
		4	14	9		13	18	46		26				3	133	4
12	Ba Đình	4.695	10.467	8.838		19.767	8.351	31.398		36.006	85.367	28.721	9.001	55.155	297.766	33.503
		4	6	14		14	21	41		29	5	5	11	12	162	392
Tổng	12	173.154	773.973	443.652	252	898.408	897.851	993.823	5.640	205.449	213.602	58.784	84.095	106.978	4.855.603	218.810
		37	152	128	1	212	357	493	20	409	23	10	54	29	1.925	1.774





4	Xã Trâu Quỳ	Ban QLDA huyện Gia Lâm	Đấu giá từng lô đất	18,5	14,2	x	x	30/4	5/5	15/5	30/6	30/7	30/8	15/9	15/10/03	10	555	
5	Xã Việt Hưng	Ban QLDA huyện Gia Lâm	Đấu giá từng lô đất	10	7,7	x	x	15/5	20/5	30/5	30/6	30/7	15/8	30/8	15/9/03	12	360	
<b>IV</b>	<b>Huyện Từ Liêm</b>	<b>Tổng cộng</b>	<b>Đấu giá từng lô đất</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>												255	
6	Xã Xuân Đình	Ban QLDA huyện Từ Liêm	Đấu giá từng lô đất	5,9	5,9	x	x	15/5	16/5	17/5	30/6	30/7	30/8	15/9	30/9/03	12	210	
7	Xã Mỹ Đình	Ban QLDA huyện Từ Liêm	Đấu giá từng lô đất	1	1	x	x	10/5	16/5	30/5	30/5	30/5	30/6	15/7	30/7/03	12	60	
<b>V</b>	<b>Huyện Thanh Trì</b>	<b>Tổng cộng</b>	<b>Đấu giá từng lô đất</b>	<b>8</b>	<b>8</b>												186	
8	Xã Ngũ Hiệp (hai bên đường vào chợ Ngũ Hiệp)	Ban QLDA huyện Thanh Trì	Đấu giá từng lô đất	6	6	x	x	15/5	30/5	15/6	30/7	30/8	30/9	15/10	30/11/03	7	126	
9	Bắc khu Công nghiệp Vĩnh Tuy	Ban QLDA huyện Thanh Trì	Đấu giá từng lô đất	2	2	15/4		1/5	15/5	1/6	15/7	15/7	15/9	1/10	15/11/03	10	60	
<b>VI</b>	<b>Quận Tây Hồ</b>	<b>Tổng cộng</b>		<b>19,5</b>	<b>15,2</b>												907	
10	Phường Xuân La, Phú Thượng	Ban QLDA HTXQ Tây Hồ	Đấu giá từng khu theo dự án và từng lô đất	18,5	14,2	x	x	15/5	15/4	x	15/4	15/5	30/6	15/7	15/7	1/9/03	15	832

