

Chuyển dịch đất đai trong pháp luật một số quốc gia và kinh nghiệm cho dự thảo sửa đổi luật đất đai Việt Nam

Đoàn Thị Phương Diệp^{1,*}, Dương Kim Thế Nguyễn²

TÓM TẮT

Đất đai vốn dĩ là một loại tài sản đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế-xã hội của bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Bên cạnh vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế, vấn đề sở hữu đất đai còn được quan tâm nhiều ở khía cạnh chính trị, vì thế các quy định của pháp luật về đất đai nói chung và chuyển dịch đất đai nói riêng luôn bị tác động nhiều bởi các chính sách của Nhà nước tùy từng thời kỳ và chế độ chính trị khác nhau. Chuyển dịch đất đai vốn dĩ có sự tác động khá quan trọng, nếu như không muốn nói rằng đó là sự tác động mang tính quyết định, đến sự phát triển kinh tế-xã hội. Mặt khác, chuyển dịch đất đai lại mang màu sắc chính trị riêng của từng quốc gia. Do vậy, việc tham khảo kinh nghiệm các nước, đặc biệt là các nước có cùng hệ thống chính trị với Việt Nam sẽ giúp ích nhiều cho việc hoàn thiện các quy định của pháp luật Việt Nam về vấn đề này. Bài viết tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia liên quan đến cơ chế và sự cho phép chuyển dịch đất đai, từ đó đề xuất một vài kinh nghiệm chính sách, pháp luật cho Việt Nam trong lĩnh vực này trong bối cảnh sửa đổi Luật Đất đai 2013. Chuyển dịch đất đai luôn được nhìn nhận và đánh giá ở góc độ mang tính bao quát, do vậy các phân tích trong bài viết cũng được thực hiện ở góc độ tổng thể này.

Từ khóa: chuyển dịch đất đai, chuyển mục đích sử dụng đất, luật đất đai

GIỚI THIỆU CHUNG VỀ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI VÀ XU HƯỚNG CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI

Chuyển dịch đất đai vốn là một nhu cầu không thể không thừa nhận ở tất cả các quốc gia, từ quốc gia phát triển đến cả quốc gia đang phát triển. Nguyên nhân của sự chuyển dịch này xuất phát từ sự thay đổi nhu cầu của xã hội đối với công năng của đất vốn dĩ đã được ấn định trước bởi quy hoạch sử dụng đất của mỗi quốc gia, vùng, miền, địa phương. Như vậy, chuyển dịch đất đai đặt ra trong một bối cảnh có hai nhu cầu và giữ gìn quy hoạch sử dụng đất phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội lâu dài và bền vững, mặt khác phải cho phép dịch chuyển đất đai để đáp ứng với các nhu cầu của thực tiễn xã hội cấp thiết đặt ra. Việc chuyển dịch đất đai có thể là vì nguyên nhân là quy hoạch đất đai đã lạc hậu với sự phát triển kinh tế- xã hội, nhưng cũng có thể việc chuyển dịch đất đai nhằm mục vụ lợi ích kinh tế- xã hội lớn hơn là việc giữ gìn quy hoạch và không cho phép chuyển dịch đất.

Khái niệm: Chuyển dịch đất đai (land conversion) được định nghĩa tương đối giống nhau trong pháp luật của các quốc gia. Cụ thể, tại Philippines, chuyển dịch đất đai được định nghĩa là “quá trình thay đổi loại

đất này sang loại đất khác” (¹; tr.35-54). Ở Ấn Độ, “Chuyển đổi đất đai là một thủ tục pháp lý được thực hiện ở Ấn Độ khi chủ sở hữu muốn chuyển đổi đất nông nghiệp cho các mục đích khác ngoài trồng trọt và nông nghiệp”. Cùng cách hiểu tương tự, Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển (OECD) cho cách hiểu tương tự về chuyển dịch đất đai, cụ thể, chuyển dịch đất đai là sự chuyển dịch đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp². Cách định nghĩa này của OECD được đưa ra trên tinh thần “bảo tồn đất nông nghiệp” (farmland preservation) như một mục đích sống còn của các quốc gia thành viên tổ chức này. Các cách định nghĩa này xuất phát từ sự nhìn nhận khá chung rằng ở góc độ tổng thể, có 2 loại đất là đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp, trong đó chuyển dịch đất đai gần như chỉ thực hiện theo một chiều duy nhất, đó là đất nông nghiệp chuyển thành đất phi nông nghiệp và gần như không có chiều chuyển dịch ngược lại.

Tại Việt Nam, cho đến thời điểm hiện tại khái niệm chuyển dịch đất đai có vẻ như chưa được quan tâm nhiều ở góc độ lý luận và pháp luật, tuy nhiên cũng có quan điểm cho rằng “chuyển dịch đất đai là quá trình đất đai từ hiện trạng sử dụng có mục đích sử dụng không phù hợp hoặc có hiệu suất sử dụng thấp được chuyển sang sử dụng theo mục đích phù hợp hơn hoặc sử dụng với hiệu suất cao hơn” (³; tr. 22). Người viết

¹Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

²Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

Liên hệ

Đoàn Thị Phương Diệp, Trường Đại học Kinh tế-Luật, ĐHQG-HCM

Email: diepntp@uel.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 24-5-2023
- Ngày chấp nhận: 20-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1238>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Diệp D T P, Nguyễn D K T. **Chuyển dịch đất đai trong pháp luật một số quốc gia và kinh nghiệm cho dự thảo sửa đổi luật đất đai Việt Nam.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S1-S11.

cho rằng khái niệm này có thể không đúng trong mọi trường hợp vì tính hiệu quả của chuyển dịch đất đai không phải lúc nào cũng có thể kiểm chứng được.

Từ các khái niệm và quan điểm nêu trên có thể thấy chuyển dịch đất đai và chuyển mục đích sử dụng đất có xu hướng trộn lẫn vào nhau và khó tách rời. Tuy nhiên nếu quan sát kỹ thì chuyển dịch đất đai và chuyển mục đích sử dụng đất có vài khác biệt nhỏ, (1) chuyển mục đích sử dụng đất là thuật ngữ pháp lý dù không được định nghĩa nhưng được pháp luật quy định, trong khi đó chuyển dịch đất đai là một quá trình dịch chuyển đất đai tổng hợp từ các quy định tổng thể của pháp luật về đất đai, (2) chuyển dịch đất đai có thể trên cơ sở sự tự nguyện (chuyển mục đích sử dụng đất) hoặc bắt buộc (ví dụ các trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh...). Từ những sự khác biệt này, có thể thấy chuyển mục đích sử dụng đất là một trường hợp cụ thể của chuyển dịch đất đai. Như vậy, chuyển dịch đất đai có phạm vi rộng hơn so với chuyển mục đích sử dụng đất.

Từ các phân tích nêu trên có thể rút ra khái niệm có tính tổng quát như sau: “Chuyển dịch đất đai là một thủ tục pháp lý nhằm làm thay đổi hiện trạng sử dụng đất từ loại đất này sang loại đất khác trên cơ sở yêu cầu của chủ sử dụng đất hoặc trên cơ sở quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”. Từ khái niệm này, có thể thấy, tồn tại hai loại hình chuyển dịch đất đai (1) Một là chuyển dịch đất đai bắt buộc dựa trên quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền. Dạng này có nhược điểm là người dân có cảm giác mình chịu thiệt khi nhìn thấy lợi ích quá lớn của chủ đầu tư dự án, khiếu kiện cũng từ cảm giác này mà thành, (2) Hai là chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên các giao dịch đất đai trên thị trường giữa chủ đầu tư dự án với những người đang sử dụng đất.

Chuyển dịch đất đai của mỗi quốc gia có cơ chế tương đối khác biệt, tuy nhiên điểm chung của hầu hết các quốc gia đối với vấn đề này chính là:

1. Vai trò của đất nông nghiệp quyết định chủ trương về chuyển dịch đất đai.
2. Sự chuyển dịch đất đai luôn là hoạt động có kiểm soát và can thiệp từ nhà nước.
3. Chuyển dịch đất đai có thể thực hiện một cách bắt buộc (compulsory land conversion) hoặc chuyển dịch tự nguyện (voluntary land conversion).

Tóm lại, chuyển dịch đất đai là một chủ đề khá được quan tâm ở tầm vĩ mô trong chính sách kinh tế, xã hội của tất cả các quốc gia. Tùy thuộc vào sự ưu tiên lựa chọn mức độ và tốc độ phát triển kinh tế mà chính sách chuyển dịch đất đai sẽ được quyết định có sự khác biệt ở

các quốc gia khác nhau. Chính sách chuyển dịch đất đai là cơ sở nền tảng cho các quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai, tất cả các điều này thể hiện rõ trong quy định của Luật đất đai mỗi quốc gia. Dù sự lựa chọn là như thế nào đi chăng nữa thì có thể thấy mô hình tổng thể của chuyển dịch đất đai ở gần như tất cả các quốc gia trên thế giới đều trao quyền kiểm soát (bằng việc cho phép hay không cho phép) việc chuyển dịch cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Điều này có nghĩa là chuyển dịch đất đai là quá trình bị kiểm soát, dù chuyển dịch theo cách thức bắt buộc (compulsory) hay tự nguyện (voluntary).

CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI TRONG PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA

Nhu cầu về chuyển dịch đất đai là một nhu cầu không thể thiếu ở mỗi quốc gia, nhu cầu này hình thành trên cơ sở thực tiễn là đòi hỏi của xã hội về việc cần điều chỉnh quy hoạch tổng thể sử dụng đất để đáp ứng tốt hơn với nhu cầu về sự phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia.

Chuyển dịch đất đai trong pháp luật Nhật Bản

Nhật Bản là một quốc gia bao gồm 6852 hòn đảo và thường được gọi chung là quần đảo Nhật Bản. Hơn 66% là đồi núi, chỉ có 33% tổng diện tích đất là diện tích bằng phẳng. Diện tích đất bằng của Nhật Bản nhỏ hơn nhiều so với các quốc gia phát triển khác như Hoa Kỳ với 70% tổng diện tích đất là đất bằng, Vương quốc Anh với 90% diện tích đất bằng, Ý là 77%, Pháp là 73%, và Đức với 69% (4; tr.22-54). Cảnh quan chủ yếu là đồi núi của Nhật Bản đặt ra một vấn đề khá khó khăn đối với nhà nước liên quan đến việc sử dụng đất như thế nào cho hợp lý. Điều này đã gây ra xung đột giữa việc sử dụng đất nông nghiệp và phi nông nghiệp trong khuôn khổ hạn hẹp của tổng số diện tích đất chất lượng cao tương đối hạn chế như nêu trên. Thông thường, các điều kiện đất đai thuận lợi cho canh tác là:

- (1) Bằng phẳng,
- (2) Lô đất lớn có hình dáng đẹp,
- (3) giao thông thuận tiện,
- (4) nhiều ánh sáng mặt trời và
- (5) hệ thống thoát nước tốt.

Năm điều kiện này cũng là các điều kiện thuận lợi cho các mục đích sử dụng đất đô thị như xây dựng trung tâm mua sắm, chung cư và các công trình công cộng. Điều này làm cho lựa chọn của nhà nước trong chính sách chuyển dịch đất đai càng trở nên khó khăn hơn. Bên cạnh đó lợi nhuận thu được từ việc khai thác đất nông nghiệp luôn thấp hơn rất nhiều so với đất phi

nông nghiệp^a, thậm chí chênh lệch về giá trị mang lại của đất dùng cho mục đích thương mại và đất dùng cho nông nghiệp là 200 lần^(5, tr.1541-1558), điều này đẩy lên sự lo lắng về tình trạng đầu cơ đất.

Nhật Bản có lịch sử chính sách và pháp luật đất đai với nhiều nét khá tương đồng với Việt Nam. Cụ thể là cải cách ruộng đất đầu tiên năm 1946 với mục đích là “chia lại” đất đai từ địa chủ cho nông dân. Kết quả là sau cải cách này chính phủ đã thu được 900.000 ha thuộc sở hữu của địa chủ để chia lại cho nông dân⁶. Việc thu hồi đất được thực hiện trong một cách bắt buộc (compulsory) trong ba trường hợp (1) đất thuộc sở hữu của những địa chủ vắng mặt; (2) đất được thuê vượt quá một ha; và (3) đất do chủ sở hữu sử dụng vượt quá ba ha (ngoại trừ Hokkaido). Cho đến năm 1952 Luật đất nông nghiệp (Agricultural Land Law) được ban hành để ngăn chặn và chấm dứt hẳn sự quay trở lại của chế độ địa chủ. Theo đó, đất nông nghiệp chỉ có thể được bán giữa các nông dân với nhau trong cùng một địa giới hành chính. Các doanh nghiệp, tập đoàn hoàn toàn không có cơ hội tiếp cận với đất nông nghiệp. Sự tồn tại chính sách “cứng rắn” này trong một khoảng thời gian nhất định đưa đến kết quả là sản lượng nông nghiệp đạt đỉnh vào năm 1984 ở mức 11,7 nghìn tỷ Yên và vào năm 2008 là 9,1 nghìn tỷ Yên. Đồng thời, diện tích đất canh tác đạt đỉnh vào năm 1961 với khoảng 6,1 triệu ha. Các dấu hiệu này là một sự cổ vũ mạnh mẽ cho Chính phủ Nhật Bản vốn dĩ luôn trong tình trạng lo lắng về an ninh lương thực đối với một quốc gia nhập khẩu lương thực truyền thống. Tuy nhiên, tín hiệu tốt đẹp này nhanh chóng bị tiêu tan khi từ năm 2009, diện tích đất nông nghiệp giảm 24% xuống còn 4,62 triệu ha cùng với quan sát cho thấy tỷ lệ bị bỏ hoang đất nông nghiệp ngày càng tăng trong hai thập kỷ qua: năm 1985, đất nông nghiệp bị bỏ hoang chiếm 2,9% tổng diện tích đất canh tác. Đến năm 2005, con số này đã tăng lên 9,7%^b. Tất cả những điều này cho thấy chính sách cứng rắn về việc không cho chuyển dịch đất đai từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp (phục vụ cho thương mại) dù nhằm mục đích rất tốt đẹp là đảm bảo an ninh lương thực đã không mang lại kết quả như kỳ vọng. Do vậy, những thay đổi mang tính “cách mạng” liên quan đến vấn đề dịch chuyển đất đai được đưa vào Luật Đất nông nghiệp (Agricultural Land Law 1961), luật này cho phép dịch chuyển đất nông nghiệp sang thực hiện các mục đích thương mại khác với những

^a Thống kê cho thấy nếu tổng giá trị sản lượng nông nghiệp ở Nhật Bản giai đoạn từ 2005-2008 là 5,288 tỷ Yên Nhật thì doanh thu từ chuyển đổi đất nông nghiệp mang lại là 3,806 tỷ Yên Nhật. Như vậy lợi nhuận thu được từ chuyển dịch đất nông nghiệp chiếm 72% tổng lợi nhuận thu được từ đất nông nghiệp, Trích Yoshihisa GODO, Regulation of Farmland Conversion in Japan, FFTC, tddd.

^b Mark Stevenson Curry, tddd

điều kiện cụ thể, ví dụ các doanh nghiệp nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp phải đảm bảo cả nhân viên của doanh nghiệp cũng phải tham gia vào hoạt động nông nghiệp ít nhất 60 ngày mỗi năm, mặt khác doanh nghiệp cũng phải kiếm được không ít hơn 50% thu nhập hàng năm từ nông nghiệp. Ngoài ra quy trình chuyển dịch đất đai cũng khá nghiêm ngặt, quy trình này đòi hỏi sự phê duyệt của Thống đốc của Tỉnh, đối với việc chuyển dịch đất nông nghiệp có diện tích lớn hơn 4ha còn cần có thêm sự phê duyệt của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp (minister of agriculture). Hầu hết các trường hợp chuyển dịch này đều được tiến hành trên cơ sở yêu cầu của các công ty xây dựng và người ta thống kê rằng hàng năm có trung bình 33.000ha đất nông nghiệp bị chuyển dịch sang các loại hình đất khác.

Chuyển dịch đất đai ở Nhật được thực hiện theo một trong hai thủ tục, chuyển dịch bắt buộc hoặc chuyển dịch tự nguyện.

Chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Nhật Bản

Việc chuyển dịch đất đai ở Nhật Bản được quyết định bởi quy hoạch sử dụng đất, điều này có nghĩa là chỉ đất đai ở khu vực được quy hoạch là có thể chuyển dịch thì mới tiến hành được thủ tục dịch chuyển đất đai, biến đất nông nghiệp thành đất dùng cho các mục đích khác (mà phổ biến là đất xây dựng). Quy hoạch sử dụng đất ở Nhật chia đất ra thành 13 khu vực cho những mục đích và cấp độ sử dụng khác nhau, 13 khu vực này được sắp xếp vào 3 nhóm đất, đất khu dân cư (residential use), đất thương mại (commercial use) và đất công nghiệp (industrial use). Trong đó riêng đất khu dân cư lại được tiếp tục phân chia thành 8 khu vực với các mức độ cấp phép xây dựng khác nhau, đặc biệt có Khu dân cư nông thôn, khu vực này được chỉ định để thúc đẩy việc sử dụng nông nghiệp và bảo vệ môi trường liên quan đến nhà ở hài hòa với việc sử dụng nông nghiệp. Nói cách khác, khu dân cư nông thôn được sử dụng như vùng đệm để bảo vệ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường, hạn chế tốc độ đô thị hoá. Về nguyên tắc, có 3 loại đất nông nghiệp không được phép chuyển dịch sang các loại đất khác. Một là đất nông nghiệp trong khu vực sử dụng đất nông nghiệp, hai là “Đất nông nghiệp loại A và ba là Đất nông nghiệp loại 1. Đây là những loại đất nông nghiệp cho năng suất sản xuất cao và thuộc sở hữu của nông dân. Về nguyên tắc, việc chuyển đổi sang đất nông nghiệp là không được phép ở những khu vực này. Như vậy chỉ có thể chuyển dịch đất đai tự nguyện, hoặc bán, hoặc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp ở những khu vực được phép. Việc chuyển dịch đất đai nếu được thực hiện bởi chủ đất (landowner) gọi là chuyển mục đích sử dụng đất^(7; tr.349-366).

Theo quy định tại Điều 4.1 Luật Đất trồng trọt (Crop-land Act sửa đổi bổ sung năm 2015) Người chuyển đổi đất trồng trọt thành đất không trồng trọt phải được sự cho phép của tỉnh trưởng (hoặc khi đất đó nằm trong khu vực của thành phố đã được Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản chỉ định để thực hiện việc đô thị hoá để đảm bảo sử dụng có hiệu quả về mặt nông nghiệp đất trồng. Tuy nhiên, việc xin phép không áp dụng cho các trường hợp cụ thể được liệt kê (chẳng hạn như trường hợp Bang hoặc tỉnh, v.v. thực hiện chuyển đổi đất trồng trọt thành đất phi trồng trọt để làm đường, công trình tưới tiêu nông nghiệp và các công trình khác được coi là rất cần thiết trong các điều khoản về phát triển vùng hoặc khuyến nông nhằm phục vụ bất kỳ mục đích nào được chỉ định theo Lệnh của Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản).

Để cấp phép cho sự dịch chuyển Tỉnh trưởng cần lắng nghe ý kiến của Ủy ban đất nông nghiệp và trong trường hợp cần thiết cần phải có ý kiến của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (prefecture agency) (khoản 4, 5 Điều 4 Luật đất trồng trọt Nhật Bản). Luật đất trồng trọt không có quy định về điều kiện để chuyển dịch mà chỉ quy định về những trường hợp không được phép (cấm) chuyển dịch đất trồng trọt sang mục đích kinh doanh, bao gồm (Điều 4.6 Luật đất trồng trọt):

(i) Trường hợp người nộp đơn dự định chuyển đổi đất trồng trọt sau đây thành đất không trồng trọt:

- Đất canh tác trên diện tích đất nông nghiệp theo quy định của Đạo luật thành lập các vùng khuyến nông;
- Đất trồng trọt dù không phải là đất trồng trọt được quy định tại điểm (a) nêu trên nhưng được chỉ định bởi Sắc lệnh của Nội các là đất trồng trọt tồn tại chung hoặc đất trồng trọt có điều kiện quản lý nông nghiệp thuận lợi.

(ii) Trường hợp người nộp đơn không chắc chắn sẽ sử dụng tất cả đất trồng trọt liên quan đến đơn đăng ký làm nhà ở, cơ sở vật chất để sử dụng cho doanh nghiệp hoặc các mục đích khác liên quan đến đơn đăng ký vì người nộp đơn không có nguồn tài chính và tín dụng cần thiết để chuyển đổi đất trồng trọt trong đơn đăng ký sang đất không trồng trọt...

Tóm lại, việc dịch chuyển đất đai theo xu hướng biến đất trồng trọt thành đất dùng cho các mục đích khác có thể được thực hiện với sự cho phép của Tỉnh trưởng trên cơ sở phê duyệt hồ sơ xin phép. Luật cũng quy định một cách khá nghiêm ngặt về những trường hợp cấm chuyển dịch đất đai vì mục tiêu bảo vệ sản xuất nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực và bảo vệ môi trường. Thẩm quyền cho phép chuyển dịch đất đai được phân cấp về cho địa phương trên cơ sở các quy định của pháp luật.

Chuyển dịch đất đai bắt buộc (land compulsory conversion)

Việc chuyển dịch đất đai bắt buộc được tiến hành ở Nhật Bản bởi Tổ chức Thu hồi đất và đền bù (The Japan Organization for Land Acquisition and Compensation) được thành lập lần đầu tiên vào năm 1989 với tư cách là một công ty công ích và đã chuyển thành một Quỹ hợp nhất (foundation) năm 2012.

Quy trình chuyển dịch đất đai bắt buộc (thu hồi đất) được thực hiện theo sơ đồ (Hình 1), cụ thể như sau.

Nhìn vào sơ đồ có thể thấy việc chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Nhật Bản được thực hiện để đáp ứng mục tiêu sử dụng đất công cho những công trình công cộng (public use). Điều này cũng có nghĩa là ngoài các mục tiêu công việc chuyển dịch đất đai ở Nhật phải được thực hiện trên cơ sở thương lượng, thỏa thuận và mua lại trực tiếp từ chủ đầu tư và chủ đất (private use).

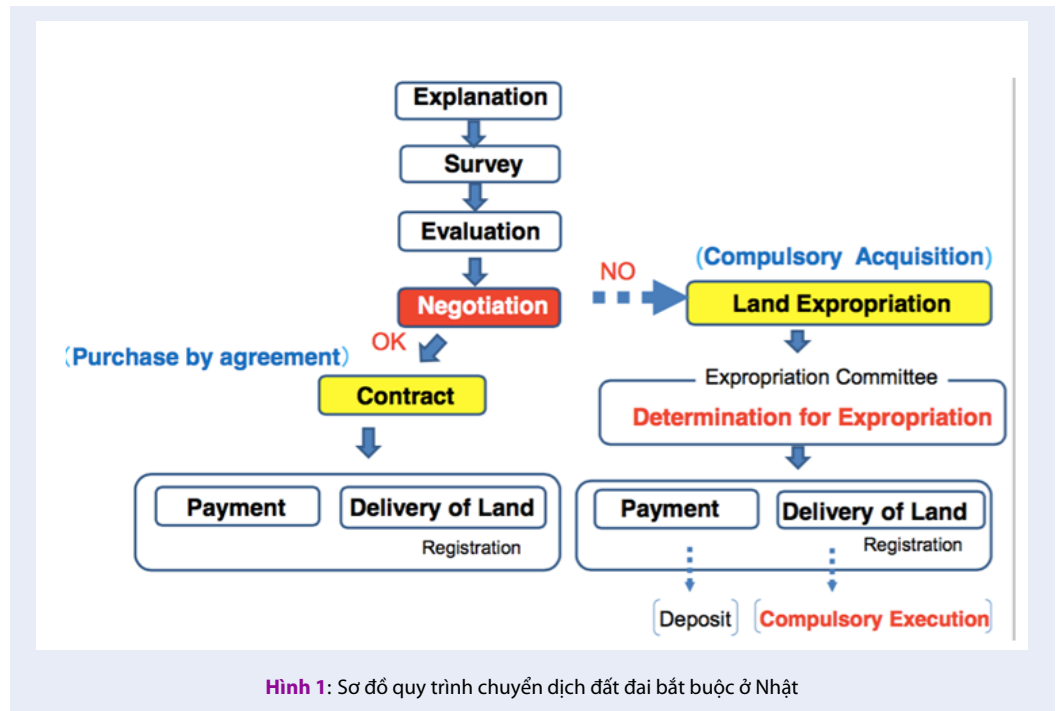
Điều 29 Hiến pháp Nhật Bản quy định “Quyền sở hữu hoặc nắm giữ tài sản là bất khả xâm phạm. Quyền tài sản sẽ được xác định bởi pháp luật, phù hợp với phúc lợi công cộng. Tài sản tư nhân có thể được sử dụng cho mục đích công cộng khi chỉ cần bồi thường cho việc đó”. Trên tinh thần này của Hiến pháp, quy trình thông thường của việc chuyển dịch đất đai cho mục đích công (public interest)^c được thực hiện theo một trong hai cách thức:

(1). Thương lượng để ký hợp đồng mua đất. Việc thương lượng và mua lại được tiến hành trên cơ sở các quy định của BLDS về mua bán.

(2). Trong trường hợp việc thương lượng và ký hợp đồng mua bán không thành công nhưng nhu cầu sử dụng đất công đã được xác định thì hoạt động sung công đất (land expropriation) được tiến hành trên cơ sở quy định của Luật sung công đất^d. Điều đặc biệt của quy trình sung công này là tiền bồi thường cho đất bị sung công sẽ được xác định trên cơ sở giá cả thị

^c Theo quy định tại Điều 3 Luật về sung công đất đai Nhật Bản (Expropriation Land Act 1951 được sửa đổi bổ sung gần nhất năm 2014) có 25 trường hợp được xác định là vì lợi ích công cộng (public interest) bao gồm làm đường đi, bờ kè, công trình thủy lợi, cơ sở kiểm soát xói mòn, cơ sở vật chất được sử dụng cho nhu cầu chung của các công ty đường sắt hoặc công ty cáp treo trong quá trình kinh doanh của họ theo Đạo luật Kinh doanh Đường sắt, cơ sở vật chất được sử dụng cho các doanh nghiệp kinh doanh đường ống dẫn dầu theo Đạo luật Đường ống dẫn dầu, cơ sở bảo tồn ven biển theo Đạo luật Bờ biển (Đạo luật số 101 năm 1956); cơ sở phòng chống sóng thần theo Đạo luật Phát triển Khu vực Phòng chống Thiên tai Sóng thần... Nhìn ở góc độ tổng thể, lợi ích công được giải thích theo nghĩa khá rộng theo luật Nhật bản, nó bao gồm cả việc sử dụng đất cho công trình công cộng (đường sá, cầu cống...) và các công trình phục vụ cho việc kinh doanh để đảm bảo các nhu cầu công cộng.

^dTên của đạo luật là Expropriation Land Act (bản dịch tiếng Anh chính thức của Nhật Bản có thể truy cập tại website này <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3255/en>, ngày truy cập 07/1/2023), người viết bản khoản về từ dùng là “sung công đất đai” hay “trung mua đất”. Nghĩa của từ dùng là “sung công” nhưng bản chất của các quy định bên trong của đạo luật lại là “trung mua” theo giá thị trường.



trường (fair market value) và án lệ của Tòa án tối cao năm 1973 đã có sự giải thích cụ thể về vấn đề định giá, theo đó việc sung công sẽ được thực hiện trên cơ sở bồi thường của nhà nước và “bồi thường thiệt hại phải là bồi thường toàn bộ, nghĩa là giá trị tài sản của người bị thiệt hại không thay đổi trước và sau khi bị kết án, và số tiền phải đủ để mua đất thay thế gần đó tương đương với đất bị sung công” (8, tr.27).

Việc chuyển dịch bắt buộc với thủ tục thứ hai nêu trên được tiến hành bởi Ủy ban sung công đất (Expropriation Committee). Ủy ban sung công là một hội đồng hành chính được thành lập ở mỗi quận bao gồm bảy chuyên gia (bao gồm ba nhóm lĩnh vực luật, hành chính và kinh tế) và nhiệm vụ của Ủy ban này là đánh giá tổng số tiền bồi thường do thực hiện dự án đã được phê duyệt, chẳng hạn như giá trị, chi phí di chuyển, thu nhập thiệt hại và tài sản đất đai, nhà cửa, cây cối trên cơ sở đảm bảo nguyên tắc “mục đích công cộng được tạo ra từ dự án cần sung công đất phải lớn hơn lợi ích tự nhiên bị mất đi”⁹.

Để bảo đảm công bằng trong tiến trình chuyển dịch đất đai tự nguyện nêu trên, trên cơ sở quy định tại Điều 16, 17 Hiến pháp Nhật Bản “Mọi người đều có quyền kiến nghị ôn hòa về việc khắc phục thiệt hại, cách chức công chức, ban hành, bãi bỏ hoặc sửa đổi luật, pháp lệnh hoặc quy định và các vấn đề khác; bất kỳ người nào cũng sẽ không bị phân biệt đối xử dưới bất kỳ hình thức nào khi thực hiện một bản kiến nghị như vậy”. “Mọi người có quyền kiện Nhà nước hoặc

cơ quan nhà nước để được Nhà nước hoặc cơ quan nhà nước bồi thường theo quy định của pháp luật trong trường hợp mình bị thiệt hại do hành vi trái pháp luật của nhà nước” (Điều 17 Hiến pháp Nhật Bản). Các quy định nêu trên cho phép tiến hành một vụ kiện chống lại Ủy ban sung công đất trong trường hợp có Ủy ban này có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại cho chủ thể bị sung công đất.

Tóm lại, cơ chế chuyển dịch đất đai ở Nhật Bản nhìn chung không quá khác biệt với luật Việt Nam, điểm ưu việt duy nhất có thể cân nhắc làm kinh nghiệm chính là cơ chế đảm bảo bồi thường của Nhà nước đối với đất bị sung công và đảm bảo giá trị mang lại của việc sung công là phải vì mục đích sử dụng công (public use), các cơ chế đảm bảo này có tác dụng hạn chế tranh chấp, kiện tụng và sự kéo dài của quy trình sung công đất.

Chuyển dịch đất đai trong pháp luật Trung Quốc

Việc lựa chọn nghiên cứu mô hình chuyển dịch đất đai ở Trung Quốc xuất phát từ nguyên nhân là sự khá tương đồng về chế độ chính trị (đều là quốc gia XHCN), chính sách đất đai và sự chuyển dịch kinh tế sang kinh tế thị trường cũng như sự ưu tiên tích cực theo đuổi tăng trưởng kinh tế và ưu tiên công nghiệp hóa, hiện đại hóa, dẫn đến chiến lược phát triển lấy đô thị làm trung tâm ở cả hai nước (10; tr.51).

Chế độ sở hữu đất đai theo pháp luật TQ

Trung Quốc duy trì một hệ thống sở hữu đất đai kép - cụ thể là sở hữu đất đai tập thể (collective land ownership)^e đối với đất nông thôn (rural land) và đất thuộc sở hữu nhà nước (state owned land) ở khu vực đô thị (urban land). Trong khi đó đất ở đô thị thuộc quyền sở hữu tư, và như vậy Trung Quốc đang duy trì “Hệ thống đô thị-nông thôn kép”^f và luật đất đai liên quan đã tạo ra sự phân chia nhân tạo giữa thị trường đất đai thành thị và nông thôn ở Trung Quốc đương đại. Theo quy định tại Điều 4 Luật quản lý đất đai Trung Quốc “Nhà nước lập quy hoạch tổng thể sử dụng đất trong đó xác định mục đích sử dụng đất và phân loại đất thành đất nông nghiệp, đất xây dựng và đất chưa sử dụng. Hạn chế triệt để việc chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất xây dựng, kiểm soát tổng diện tích đất xây dựng và bảo vệ đặc biệt đất canh tác.

Mọi đơn vị, cá nhân phải sử dụng đất theo đúng mục đích sử dụng đã được xác định trong phương án tổng thể sử dụng đất”^g.

Trên đất thuộc sở hữu nhà nước, quyền sử dụng đất có thể được bán, chuyển nhượng và cho thuê trên thị trường đất đai đô thị và nhiều hoạt động phát triển được cho phép, điều này có nghĩa là các chủ thể tư chỉ có quyền sử dụng đất để thực hiện các giao dịch. Tuy nhiên, đối với đất nông thôn, theo Luật Quản lý đất đai, các quy định ưu tiên sử dụng cho mục đích nông nghiệp và việc phát triển bị hạn chế nghiêm ngặt đối với ba loại chính, đó là đất thổ cư cho nông dân, đất sử dụng cho các công trình công cộng và đất sử dụng cho các doanh nghiệp ở thị trấn hoặc làng. Phát triển quy mô lớn, chẳng hạn như phát triển bất động sản và xây dựng nhà máy, là bất hợp pháp trên đất nông thôn, trừ trường hợp nhà nước đã nắm quyền sở hữu một thửa đất từ một tập thể làng, do đó biến nó thành đất thuộc sở hữu nhà nước, điều này cũng có nghĩa là chỉ có nhà nước mới có quyền chủ động thực hiện chuyển dịch đất đai, biến đất từ sở hữu tập thể của nông dân thành sở hữu nhà nước, từ đó đất nông thôn chuyển

thành đất đô thị và tham gia vào các giao dịch trên thị trường bất động sản.

Để cải thiện hiệu quả sử dụng đất đô thị và thúc đẩy xây dựng đô thị và phát triển kinh tế, một thị trường quyền sử dụng đất đô thị đã được giới thiệu. Trong thị trường này, quyền sử dụng đất đô thị có thể được chuyển nhượng và người sử dụng đất đô thị được phép nhận quyền sử dụng đất bằng cách đấu thầu, đấu giá và niêm yết (“zhaopaigua”). Mặt khác, ở khu vực nông thôn, đất đai được đánh giá cao vì sự đóng góp của nó vào an ninh lương thực và tính bền vững của môi trường, hơn là vì năng suất kinh tế của nó. Theo đó, quyền sử dụng đất nông thôn do tập thể nông thôn nắm giữ và được chia cho các hộ gia đình nông thôn trong quá trình sản xuất nông nghiệp. Chuyển dịch đất nông thôn bị giới hạn nghiêm ngặt đối với nhà ở của nông dân, địa điểm doanh nghiệp của thị trấn hoặc làng và các cơ sở công cộng. Việc bán, chuyển nhượng hoặc cho thuê đất tập thể để sử dụng vào các mục đích phi nông nghiệp khác đều bị cấm. Luật quản lý đất đai cũng quy định “Đất thuộc sở hữu nhà nước do các đơn vị, cá nhân sử dụng hợp pháp phải được chính quyền nhân dân từ cấp huyện trở lên đăng ký và lập hồ sơ, sau khi xác minh sẽ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” (Điều 11).

Như vậy, ở góc độ tổng thể, đất đô thị với quyền sở hữu thuộc về nhà nước thì quyền sử dụng đất sẽ được trao cho cá nhân, tổ chức, tình trạng khá giống với Việt Nam ở chỗ chủ sử dụng đất chỉ có quyền sử dụng đất chứ không có quyền sở hữu đất đô thị.

Trong khi đó với đất nông thôn, theo quy định tại Điều 14 Luật quản lý đất đai “Đất đai của tập thể nông dân do các thành viên của tổ chức kinh tế của tập thể nông dân sử dụng để trồng trọt, lâm nghiệp, chăn nuôi hoặc ngư nghiệp theo hợp đồng. Thời hạn của hợp đồng đó là 30 năm. Bên giao kết hợp đồng và bên giao kết hợp đồng ký kết hợp đồng, trong đó quy định quyền và nghĩa vụ của hai bên. Nông dân nhận khoán ruộng đất có nghĩa vụ bảo vệ và sử dụng hợp lý, đúng mục đích sử dụng đã ghi trong khoán. Quyền của nông dân sử dụng đất theo hợp đồng sẽ được pháp luật bảo vệ.

Trong thời hạn của hợp đồng vận hành đất đai, bất kỳ sự điều chỉnh thích hợp nào về đất đai của các cá nhân được giao khoán đất sẽ được thực hiện với sự đồng ý của ít nhất hai phần ba số thành viên của hội đồng dân làng hoặc đại diện của dân làng, kết luận của Hội đồng dân làng sẽ được đệ trình lên chính quyền nhân dân thị trấn (thị trấn) và cơ quan quản lý nông nghiệp của chính quyền nhân dân cấp huyện để phê duyệt”.

Luật cũng cho phép đất nông thôn được giao khoán cho người ngoài tổ chức kinh tế của làng xã, việc giao khoán này cũng được thực hiện trên cơ sở hợp đồng,

^eCó tác giả dùng thuật ngữ “farmer collective-owned rural land” nghĩa là “đất nông thôn thuộc sở hữu tập thể của nông dân”, Daquan Huang^{1,*}, Yuncheng Huang¹, Xingshuo Zhao² and Zhen Liu, How Do Differences in Land Ownership Types in China Affect Land Development? A Case from Beijing, Sustainability, MDPI, 2017, https://click.endnote.com/viewer?doi=10.3390%2Fsu9010123&token=WzlyMzE5MDMsljEwLjMzOTAv3U5MDEwMTIzIl0.jBBQHhuQmUJN7Ma_lzEUMmP1TnA

^fĐiều 8 Luật quản lý đất đai quy định “Đất đai trong đô thị thuộc sở hữu Nhà nước. Ruộng đất ở nông thôn, ngoại thành thuộc sở hữu của tập thể nông dân, trừ những phần đất thuộc Nhà nước theo quy định của pháp luật; các khu nhà ở và các mảnh đất trồng trọt và đất đối tư nhân thuộc sở hữu của các tập thể nông dân”.

^gTham khảo bản tiếng Anh của Luật quản lý đất đai Trung Quốc ban hành năm 1986, sửa đổi các năm 1988, 1998, 2004 và 2019 tại http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383939.htm

tuy nhiên mục đích giao khoán cũng chỉ có thể gói gọn trong việc khai thác và sử dụng đất với tư cách là đất phục vụ cho hoạt động sản xuất nông nghiệp (bao gồm trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp, ngư nghiệp). Như vậy, mục đích cho xây dựng và kinh doanh bất động sản là không được phép thực hiện.

Chính sách chuyển dịch đất đai ở TQ

Chuyển dịch đất đai ở Trung Quốc (TQ) có nhiều sự khác biệt về chi tiết so với mô hình chuyển dịch đất đai ở Nhật. Chẳng hạn như Chương trình chuyển dịch đất đồi dốc của Trung Quốc (China's Sloping Land Conversion Program- SLCP) là chương trình thu hồi đất lớn nhất ở đất nước đang phát triển này, với mục tiêu chuyển đổi 14,67 triệu ha đất trồng trọt thành rừng vào năm 2010 mà theo quan điểm của nhiều nhà nghiên cứu thì chính sách chuyển dịch bắt buộc và cứng rắn này không mang lại hiệu quả như kỳ vọng nếu như không muốn nói là không có tác dụng tốt cho những người nông dân có đất bị bắt buộc chuyển dịch¹¹. Điểm đặc biệt thứ hai của chính sách chuyển dịch đất đai ở TQ chính là việc Chính phủ Trung Quốc đã sử dụng hạn ngạch hàng năm (quotas) để kiểm soát lượng đất nông nghiệp có thể được chuyển đổi thành mục đích sử dụng đô thị ở các thành phố¹². Hạn ngạch chuyển dịch đất đai được xác định theo vùng, thành phố trên cơ sở tính toán các yếu tố địa lý, kinh tế, xã hội của khu vực. Trên cơ sở hệ thống hạn ngạch này, chính quyền thành phố thu hồi đất từ nông dân với chi phí thấp và chuyển đổi nó để sử dụng trong đô thị. Trong khi một số diện tích đất này được giao để xây dựng cơ sở hạ tầng và công trình công cộng, phần còn lại được cho các nhà phát triển và doanh nghiệp thuê với thời hạn rất dài (40, 50 hoặc 70 năm tùy thuộc vào loại hình sử dụng). Trong những năm qua, chính quyền địa phương ngày càng dựa vào nguồn thu từ cho thuê đất để tài trợ cho chi tiêu công (13; tr.87).

Việc nhà nước trưng thu của chính quyền địa phương là kênh hợp pháp duy nhất để thực hiện chuyển đổi đất từ đất nông nghiệp (sở hữu tập thể) sang đất đô thị (sở hữu nhà nước)¹⁴ để từ đó thực hiện các dự án kinh doanh bất động sản.

Việc chuyển dịch đất đai được triển khai ở góc độ tổng thể theo ba bước:

xem xét và phê duyệt việc thay đổi mục đích sử dụng đất từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp bởi cơ quan hành chính quản lý đất đai của Tỉnh, thành phố trực thuộc, hoặc khu tự trị^h, tùy thuộc vào diện tích của

^hVề cấu trúc hành chính, Trung Quốc có 22 tỉnh, 4 thành phố trực thuộc Trung ương và 5 khu tự trị. Trung Quốc còn có 2 Khu hành chính đặc biệt là Hồng Kông và Ma Cao.

đất, cho dù đó là 'đất nông nghiệp cơ bản' và các thuộc tính của dự án;

việc thu hồi đất đai và chuyển giao quyền sở hữu từ tập thể nông thôn sang nhà nước diễn ra với việc bồi thường cho nông dân;

chuyển giao quyền sử dụng đất từ chính quyền địa phương cho các nhà phát triển thông qua đấu thầu, cho thuê hoặc niêm yết trên thị trường đất đai đô thị. Trên cơ sở tổng thể ba bước được quy định chung theo Luật Quản lý đất đai, việc chuyển dịch đất đai được thực hiện tùy thuộc vào tình trạng đất cần chuyển dịch là thuộc sở hữu nhà nước hay đất thuộc quyền sở hữu của tập thể dân làng. Cụ thể:

- Thủ tục trưng thu đất nông thôn. Chính quyền Trung Quốc được trao quyền theo Hiến pháp và các đạo luật khác nhau¹ để thu hồi quyền sử dụng đất được giao cho các cá nhân cũng như quyền sở hữu từ các tập thể. Vì tất cả đất đai đều thuộc sở hữu tập thể (đất nông thôn) hoặc sở hữu nhà nước (đất đô thị), việc trưng thu đất ở nông thôn chỉ đòi hỏi thu hồi quyền sử dụng đất vì lý do "lợi ích công" bao gồm Chúng bao gồm các lợi ích như quốc phòng, cơ sở hạ tầng giao thông, giáo dục và y tế. Việc thu hồi quyền sử dụng đất được tiến hành trên cơ sở bồi thường thiệt hại cho người có quyền sử dụng đất được thu hồi. Sau khi nông dân và chủ sở hữu đất tập thể được thông báo, việc sung công có thể bắt đầu. Các tranh chấp liên quan đến bồi thường và tái định cư sẽ không ảnh hưởng đến việc thực hiện việc trưng thu.

- Thủ tục trưng thu đất đô thị. Luật quản lý đất đai quy định 5 trường hợp có thể bị thu hồi quyền sử dụng đất:

- + Lợi ích công cộng
 - + Cải tạo các khu phố cổ
 - + Hết hạn sử dụng đất mà không gia hạn
 - + Giải thể người có quyền sử dụng đất được giao
 - + Chấm dứt sử dụng cơ sở hạ tầng công cộng
- Người có quyền được hưởng "sự bồi thường thích đáng" trong hai trường hợp đầu tiên. Vì nhà nước sở hữu đất đai nên không bồi thường cho việc người

¹Điều 42 Luật tài sản TQ quy định "For the purpose of public interest, the collectively-owned land, houses and other real property owned by institutes or individuals may be expropriated in line with the procedure and within the authority provided by laws. For expropriation of collectively-owned land, such fees shall be paid as compensations for the land expropriated, subsidies for resettlement, compensations for the fixtures and the young crops on land, and the premiums for social security of the farmers whose land is expropriated shall be allocated in full, in order to guarantee their normal lives and safeguard their lawful rights and interests", tạm dịch là "Vì lợi ích công cộng, đất đai thuộc sở hữu tập thể, nhà ở và bất động sản khác thuộc sở hữu của các viện hoặc cá nhân có thể bị tịch thu theo thủ tục và trong thẩm quyền do pháp luật quy định. Đối với việc trưng thu đất thuộc sở hữu tập thể, các khoản phí đó sẽ được trả tiền đến bù cho đất bị thu hồi, trợ cấp tái định cư, đền bù cho đồ đạc và hoa màu trên đất, và phí bảo hiểm xã hội của nông dân bị thu hồi đất sẽ được phân bổ đầy đủ, để đảm bảo cuộc sống bình thường của họ, tính mạng và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ..

có quyền bị mất quyền sử dụng đất mà bồi thường cho tài sản tư nhân mà người đó bị mất. Theo các quy định này có thể thấy việc chuyển dịch đất đai ở TQ chỉ có thể tiến hành bởi nhà nước như trong tình trạng chuyển dịch bắt buộc thông qua hoạt động thu hồi đất.

Theo thời gian, pháp luật cũng cho phép nhà đầu tư (private developer) được hưởng lợi từ việc chuyển dịch đất đai được uỷ quyền đứng ra thu hồi, phá dỡ và thương lượng bồi thường cho người có đất bị thu hồi¹⁵.

Về quy trình chuyển dịch đất đai, tính chất bắt buộc là khá rõ, quy trình gồm ba bước:

+ Đầu tiên, nếu thương lượng về bồi thường giữa các nhà đầu tư và chủ sở hữu tài sản trên đất không đạt được thỏa thuận, bất kỳ bên nào cũng có thể yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước xem xét lại quyết định về việc thu hồi.

+ Thứ hai, Nếu không hài lòng với quyết định xem xét lại, người kháng cáo có thể nộp đơn kiện lên tòa án địa phương trong vòng 3 tháng khi nhận được quyết định. Thứ ba, nếu chủ sở hữu tài sản bị trưng thu từ chối di chuyển ra khỏi tài sản trước khi ngày phá hủy, nhà đầu tư có thể đưa vụ việc đến Hội đồng trọng tài hoặc Tòa án cấp có thẩm quyền. tuy nhiên, trong mọi trường hợp vụ kiện đang chờ xử lý không cấm nhà phát triển bất động sản tiến hành thủ tục trưng thu quyền sử dụng đất.

Tóm lại, việc chuyển dịch đất đai ở Trung Quốc gần như chỉ có thể thực hiện theo con đường bắt buộc, nghĩa là nhà nước thu hồi đất và giao lại cho các chủ thể sử dụng vào các mục đích khác với mục đích sử dụng ban đầu (thường là đất nông nghiệp). Điều 43 Luật quản lý đất đai ghi nhận khá rõ ràng “Tất cả các đơn vị và cá nhân cần đất cho mục đích xây dựng, theo quy định của pháp luật, phải nộp đơn xin sử dụng đất thuộc sở hữu Nhà nước”. Việc trưng thu đất được thực hiện với sự phê duyệt hoặc của Hội đồng nhà nước (Điều 45) hoặc của chính quyền nhân dân Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương, hoặc của chính quyền nhân dân cấp Quận (Điều 44).

Chuyển dịch đất đai trong pháp luật bang Victoria- Úc

Là một quốc gia liên bang, các Bang ở Úc có quy định tương đối độc lập liên quan đến quy trình thực hiện chuyển dịch đất đai, tuy nhiên ở góc độ tổng thể, chế độ sở hữu và chuyển dịch đất đai ở các bang không quá khác biệt. Ở bang Victoria đất đai thuộc sở hữu hoặc của các chủ thể tư (cá nhân, pháp nhân...) theo hệ thống Torrens hoặc được sở hữu bởi chính phủ theo hệ thống Crown (đối với những vùng, thửa đất dùng cho các mục đích công như công viên, đường bộ...).

Bang Victoria duy trì chế độ sở hữu tư nhân đối với đất đai, tuy nhiên việc đền bù vẫn áp dụng cho cả hai chủ thể, chủ sở hữu đất và chủ sử dụng đất đối với trường hợp nhà nước mua lại đất (land acquisition).

Theo quy định tại Điều 1 Luật Trưng mua đất và bồi thường 1986 bang Victoria sửa đổi bổ sung năm 2020, việc trưng mua được thực hiện theo một trong hai quy trình:

- Trưng mua bắt buộc theo thủ tục hành chính
- Trưng mua theo thỏa thuận (nếu bên thụ hưởng việc trưng mua được trao quyền để có được nó theo quy trình bắt buộc)¹.

Quyền trưng mua đất được trao về cho một số các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất cho lợi ích công cộng^k.

Quy trình trưng mua đất theo Luật Trưng mua đất và bồi thường:

- Bước 1. Thông tin về dự án

Bước đầu tiên, cơ quan có thẩm quyền thu hồi sẽ nói chuyện với chủ đất về dự án, tác động của nó đối với tài sản của chủ đất và thể thức hỗ trợ trong quá trình mua lại và bồi thường.

- Bước 2. Xác định kế hoạch và Quy hoạch trưng mua đất¹

Trừ khi đất đai là đối tượng được miễn trừ của Bộ trưởng, đất đai sẽ được xác định và dành riêng cho mục đích công cộng bằng cách áp dụng Quy hoạch trưng mua đất (Public Acquisition Overlay) để xác định đất đai trong được trưng mua theo quy hoạch này. Như vậy, ở Bước 2, chủ thể trưng mua sẽ phải căn cứ vào Quy hoạch trưng mua để xác định đất cần tiến hành trưng mua.

- Bước 3. Thông báo ý định trưng mua.

Trừ khi đất đai là đối tượng được miễn trừ trưng mua của Bộ trưởng, ít nhất hai tháng trước ngày đề xuất trưng mua, chủ thể có thẩm quyền sẽ đưa ra Thông báo về Ý định trưng mua đất. Thông báo này đưa ra thông tin chính thức về việc trưng mua đất một cách bắt buộc. Thông báo này cũng sẽ được cung cấp cho bất kỳ bên nào khác có quyền lợi đối với mảnh đất bao gồm bất kỳ bên thế chấp, bên thuê hoặc những người thụ hưởng khác. Thông qua thông báo trưng mua, chủ thể có thẩm quyền cũng sẽ cung cấp cho bên bị trưng mua các thông tin về các quyền của bên này.

Ở bước này, theo quy định chủ đất có quyền yêu cầu Bộ trưởng của Khối thịnh vượng chung ở Liên bang

¹Giải thích của tác giả, đây là trường hợp nhà nước trao quyền trưng mua cho chủ đầu tư các dự án bất động sản.

^kVicRoad, Victorian Health Building Authority, local Council, water corporation...

¹Luật Trưng mua và bồi thường về đất dùng từ Public Acquisition Overlay và được định nghĩa là “A Public Acquisition Overlay is a planning control that reserves land for a public purpose and indicates that this land could be compulsorily acquired in the future”, người viết cho rằng từ dịch sát nghĩa nhất là “quy hoạch trưng mua đất” dù từ Overlay ở đây có nghĩa là “lớp màng che phủ”.

xem xét lại quyết định trưng mua đất theo thủ tục khiếu nại trước khi cơ quan có thẩm quyền thông báo về việc trưng mua. Bộ trưởng có trách nhiệm xem xét khiếu nại và quyết định bằng cách thực hiện một trong những việc sau:

- Xác nhận tuyên bố ban đầu về việc trưng mua là có cơ sở;
 - Thu hồi tuyên bố về ý định trưng mua; hoặc
 - Thay đổi tuyên bố trưng mua đất (nhưng không phải để thu hồi nhiều đất hơn so với quy định ban đầu).
- Bộ trưởng ra quyết định và giải thích rõ lý do cho bất kỳ quyết định nào trong vòng hai mươi tám (28) ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại của bên bị trưng mua. Bên bị trưng mua đất có quyền khởi kiện lên Tòa phúc thẩm hành chính đối với quyết định của Bộ trưởng về việc không thu hồi hoặc thay đổi tuyên bố về ý định trưng mua. Phán quyết của Tòa án không có tác đặt câu hỏi về giá trị của quyết định chính sách Liên bang về việc thu hồi đất, tuy nhiên Tòa án có thể xem xét tất cả các vấn đề liên quan khác.

- Bước 4. Thông báo trưng mua.

Thông báo trưng mua sẽ được cấp cho các bên có liên quan và đăng trên Công báo Chính phủ Victoria. Thông báo này chính thức hóa việc mua lại và có nghĩa là chủ đất không còn là chủ sở hữu hợp pháp của mảnh đất. Bước này chỉ có thể diễn ra từ hai tháng trở lên sau khi Thông báo Ý định Thu mua được tổng đạt.

- Bước 5. Thông báo về việc giao đất. Sau thông báo về trưng mua, chủ thể có thẩm quyền sẽ yêu cầu chủ đất tiến hành bàn giao đất.

- Bước 6. Bồi thường

Bên bị trưng mua sẽ được bồi thường tài chính cho việc thu hồi đất bắt buộc. Định giá viên toàn bang Victoria (Valuer General Victoria) sẽ xác định mức bồi thường theo giá trị thị trường của đất dựa trên các trường hợp cá nhân và theo Đạo luật về Trưng mua đất và bồi thường.

Thủ tục trưng mua đất (land acquisition) được trình bày trên đây cũng chính là thủ tục mà chính quyền Liên bang có thể áp dụng đối với đất “ở bất cứ nơi nào trên toàn lãnh thổ nước Úc”¹⁶.

KẾT LUẬN VÀ CÁC KINH NGHIỆM, KIẾN NGHỊ CHO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI VỀ CƠ CHẾ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI

Từ các kinh nghiệm pháp lý ở các quốc gia với chế độ chính trị khá đa dạng như trên, có thể thấy dù có sự khác biệt nhưng mô hình chuyển dịch đất đai nhìn chung có thể diễn ra theo một trong hai hướng (hoặc cả hai), đó là chuyển dịch tự nguyện và chuyển dịch bắt buộc. Với cả hai mô hình này, ở cả ba quốc gia tham khảo thì nhà nước luôn đóng vai trò trung tâm của cơ chế chuyển dịch. Từ các kinh nghiệm pháp lý

này người viết có vài đề xuất cho mô hình chuyển dịch đất đai của luật Việt Nam trong lần sửa đổi lần này:

Một là, Nhà nước chỉ đóng vai trò quyết định và thực hiện việc chuyển dịch bắt buộc thông qua cơ chế thu hồi đất (land acquisition) (mà thực tế là thu hồi quyền sử dụng đất) (user land acquisition) đối với các dự án vì an ninh quốc gia, lợi ích công cộng định nghĩa theo nghĩa hẹp (bao gồm các công trình giao thông công cộng, y tế công...) tức các dự án được thực hiện bởi nhà nước. Việc thu hồi đất cho các dự án này được thực hiện vì sự tiến bộ và đời sống xã hội tốt, đây vốn dĩ là một mục đích mà việc thu hồi đất có thể được thực hiện mà không gây tranh cãi.

Hai là, đối với các dự án kinh tế, dù gián tiếp phục vụ cho lợi ích công cộng (trường học tư, bệnh viện tư, dự án nhà ở...) không nên thực hiện việc chuyển dịch bắt buộc mà phải trên cơ chế tự nguyện. Với cơ chế chuyển dịch tự nguyện, nhà nước cần trao quyền cho chủ đầu tư Dự án được thực thi quyền thương lượng trực tiếp để nhận chuyển nhượng từ chủ sử dụng đất trên cơ sở mua lại quyền sử dụng đất. Cơ chế chuyển dịch tự nguyện này cần có sự giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để đảm bảo tuân thủ quy hoạch tổng thể chung về sử dụng đất cũng như đảm bảo quyền của chủ sử dụng đất có liên quan đến Dự án.

Ba là, trong cơ chế chuyển dịch tự nguyện và cả cơ chế chuyển dịch bắt buộc, cần ghi nhận thủ tục yêu cầu Tòa án xem xét quyết định thu hồi (về tính hợp lý) cũng như giá cả bồi thường. Việc ghi nhận quyền khiếu kiện này là cơ sở để hạn chế những tiêu cực xảy ra trên thực tế liên quan đến các Dự án đất đai.

Bốn là, quy hoạch tổng thể sử dụng đất cần bổ sung thêm phần quy hoạch đất có khả năng chuyển dịch, từ đó xác định rõ giới hạn của chuyển dịch đất đai trong từng giai đoạn và đối với từng khu vực. Việc xác định giới hạn này góp phần làm rõ ràng chính sách đất đai và hạn chế các tiêu cực có thể xảy ra liên quan đến chuyển dịch đất đai./

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Nhóm tác giả xin cam đoan rằng không có bất kỳ xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Đoàn Thị Phương Diệp chịu trách nhiệm viết phần Giới thiệu chung về chuyển dịch đất đai và xu hướng chuyển dịch đất đai; phân kết luận và các kinh nghiệm, kiến nghị cho dự thảo luật đất đai về cơ chế chuyển dịch đất đai.

Dương Kim Thế Nguyễn chịu trách nhiệm viết phần Chuyển dịch đất đai trong pháp luật một số quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kelly PF. The politics of urban rural relations: land use conversion in the Philippines. *Environ Urb.* 1998;10(1, April):35-54; Available from: <https://doi.org/10.1630/095624798101284455>.
2. Indian States Land Conversion Breakthrough Index, CSIS, truy cập ngày 28/12/2022; Available from: <https://www.csis.org/new-perspectives-asia/indian-states-land-conversion-breakthrough-index>.
3. GS.TSKH Đặng Hùng Võ. Chuyển dịch đất đai: vướng mắc và giải pháp. *Tạp Chí Cộng Sản.* 12/1/2022;.
4. Professor YG, Meiji Gakuin University. Japan, regulation of farmland conversion in Japan. *FFTC Agric Policy Platform (FFTC-AP).* 2013;.
5. Mori H. Land conversion at the urban fringe: A comparative study of Japan, Britain and the Netherlands. *Urban Stud.* 1998;35(9):1541-58; Available from: <https://doi.org/10.1080/0042098984277>.
6. Mark Stevenson C. Reconsidering land reform and agricultural policy in Japan; 29/12/2022. truy cập ngày; Available from: <https://www.openasia.asia/land-reform-agricultural-policy-japan/>.
7. Tsutsumi J. The land conversion process due to landowners' land-use decisions in the rural-urban fringe of Maebashi city. *Geogr Rev Jpn.* 2003;76(5):349-66; Available from: <https://doi.org/10.4157/gri.76.349>.
8. Yasuhiro Y. Land acquisition and compensation for public use in Japan. *JOLAC (Japan Organization for Land Acquisition and Compensation);* 2015;.
9. Boro V. The regulation system of land expropriation and its compensation in Japan, ACITYA WISESA. *J Multidiscip Res;*1(3):2022, truy cập ngày 07/1/2023;.
10. Nguyen HL, Duan J, Zhang GQ. Land politics under market socialism: the state, land policies, and rural-urban land conversion in China and Vietnam, *MDPI open access journals;* 2018; Available from: <https://doi.org/10.3390/land7020051>.
11. Bennetta MT, Xub J. China's Sloping Land Conversion Program: Institutional Innovation or Business as Usual?, Workshop on "Payments for Environmental Services (PES) - Methods and Design in Developing and Developed Countries. ngày truy cập 09/1/2023;.
12. Fu, Shihe and Xu, Xiaocong and Zhang, Junfu. Land conversion across cities in China (February 26, 2019); Available from: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3342551>.
13. Fu S, Xu X, Zhang J. Land conversion across cities in China. *Reg Sci Urban Econ.* 2021;87(C). doi: 10.1016/j.regsciurbeco.2021.103643; Available from: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103643>.
14. Huang D, Huang Y, Zhao Xingshuo. 2nd Zhen Liu, How Do Differences in Land Ownership Types in China Affect Land Development? A Case from Beijing, sustainability *MDPI,* 2017; Available from: https://click.endnote.com/viewer?doi=10.3390/su9010123&token=WzIyMzE5MDMsJjEwLjMzOTAv3U5MDEwMTIzIl0.jBBQHhuQmUJN7Ma_lzEUMmP1TnA.
15. Asian Development Bank (ADB). Compensation and valuation in resettlement: Cambodia, People's Republic of China, and India, November 2007, tr 16; Available from: https://www.landesia.org/wp-content/uploads/2011/01/ADB-RDI_Report_on_Land_Taking_Law_and_Practice_in_China_India_Cambodia.pdf.
16. Bộ Tài chính Úc. The commonwealth and you: compulsory acquisition of land; Available from: <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/2019-12/compulsory-acquisition-of-land-brochure.pdf?fbclid=IwAR1FcBiYz5Z3THEDTMqRQ7ZbPqOiw0q2N0UXEoCXxEk9upi7600-4TmZig>.

 Open Access Full Text Article

Land conversion in law of some country and experience for draft amending Vietnam land law

Doan Thi Phuong Diep^{1,*}, Duong Kim The Nguyen²

ABSTRACT

Land is inherently an asset class that plays an important role in the socio-economic development of any country in the world. In addition to the important role in economic life, the issue of land ownership is also interested in political aspects, so the provisions of the law on land in general and land conversion in particular are always affected by the State's policies in different periods and political regimes. Land conversion inherently has an important impact, if not a decisive one, on socio-economic development. On the other hand, land conversion has its own political color of each country. Therefore, consulting the experiences of other countries, especially those with the same political system as Vietnam, will be of great help in completing the provisions of Vietnamese law on this issue. The article consults the experiences of countries related to the mechanism and permission for land conversion, thereby proposing some policy and legal experiences for Vietnam in this field in the context of amending the Land Law 2013. Land conversion is always seen and evaluated from a comprehensive perspective, so the analysis in this article is also carried out in this overall perspective.

Key words: Land conversion, Changing land use purpose, land law

¹University of Economics and Law,
VNU-HCM

²University of Economics Ho Chi Minh
City

Correspondence

Doan Thi Phuong Diep, University of
Economics and Law, VNU-HCM

Email: diepntp@uel.edu.vn

History

- Received: 24-5-2023
- Accepted: 20-7-2023
- Published Online: 31-12-2023

DOI :

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1238>



Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Diep D T P, Nguyen D K T. **Land conversion in law of some country and experience for draft amending Vietnam land law.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S1-S11.