

# Vấn đề tách dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng ra khỏi dự án đầu tư công: Một số góp ý đối với dự thảo luật đất đai sửa đổi liên quan đến cơ chế đặc thù tại Thành phố Hồ Chí Minh

Phan Thị Hương Giang\*

## TÓM TẮT

Một trong số các đề xuất trong dự thảo Luật đất đai sửa đổi nhằm giảm thiểu các quy hoạch treo là quy định về việc tách hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra khỏi dự án đầu tư có sử dụng đất. Tuy nhiên, cần phải nhìn nhận một cách sâu xa và khách quan các nguyên nhân dẫn đến tình trạng quy hoạch treo để đưa ra một hướng đi toàn diện và cụ thể. Có thể thấy, đây vẫn đang là một hướng đi mới, đặt ra nhiều thách thức đối với các nhà soạn thảo và ban hành pháp luật để làm sao xây dựng được một cơ chế hiệu quả hơn so với cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước đây. Đặc biệt, đối với Thành phố Hồ Chí Minh thì cần có cơ chế thí điểm và đi đầu trong công tác này nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực từ quy hoạch treo đối với sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội, đồng thời làm động lực để các địa phương khác học hỏi và áp dụng quy định này một cách hiệu quả. Thông qua bài viết, tác giả tập trung phân tích những thuận lợi cũng như bất cập trong việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành dự án độc lập để thực hiện các dự án đầu tư công. Đồng thời, bài viết đề cập đến điều kiện áp dụng tại thành phố Hồ Chí Minh, thông qua đó góp ý dự thảo Luật Đất đai sửa đổi về tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và đề xuất một số kiến nghị cụ thể về vấn đề này đối với thành phố Hồ Chí Minh.

**Từ khóa:** Luật đất đai, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, quy hoạch treo

## PHẦN MỞ ĐẦU

Được nhà nước trao quyền sử dụng đất đã giải phóng mặt bằng là một sự khởi đầu vô cùng thuận lợi và cũng là sự mong mỏi của rất nhiều nhà đầu tư hiện nay, đặc biệt là đối với các chủ đầu tư những dự án có sử dụng đất quy mô lớn. Tương tự, đối với các dự án đầu tư công, khi việc bồi thường theo giá đất của nhà nước như quy định hiện nay khiến công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư gặp nhiều hạn chế hơn so với các dự án tư. Thực tiễn cho thấy việc chậm trễ trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng chính là rào cản lớn nhất trong việc thực hiện dự án đầu tư, từ đó gián tiếp ảnh hưởng đến tiến độ của việc thực hiện kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất của nhà nước. Điều này gây nhiều tác động tiêu cực đến tất cả các chủ thể có liên quan, bao gồm người dân đang sử dụng đất, chủ đầu tư dự án và cả nhà nước.

Để tháo gỡ vướng mắc này, trong Nghị quyết về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 số 29/2021/QH15 ban hành ngày 28/7/2021 (sau đây gọi là Nghị quyết số 29/2021/QH15), Quốc hội đã quyết định giao Chính phủ nghiên cứu, xây dựng đề án thí điểm về việc tách giải phóng mặt bằng, tái định cư

ra khỏi dự án đầu tư, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội để trình Quốc hội xem xét, quyết định. Đây chính là tiền đề để Chính phủ ban hành Nghị quyết số 141/NQ-CP ngày 14/11/2021, quyết định giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và môi trường, Bộ Tư pháp tiếp thu ý kiến các thành viên Chính phủ, rà soát kỹ, hoàn thiện hồ sơ để án thí điểm tách bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư ra khỏi dự án đầu tư. Có thể thấy, những chính sách trên đã tạo điều kiện cho việc hình thành một loại dự án mới - dự án bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư.

Hiện nay, tại Điều 110 dự thảo Luật đất đai sửa đổi đã bổ sung thêm quy định về việc tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành tiểu dự án riêng và trách nhiệm tổ chức thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với dự án đầu tư. Tuy nội dung này đã được đưa ra ở Nghị định 47/2014 nhưng việc đưa vào trong Luật đất đai sửa đổi là một quy định mang tính nền tảng và chính thức khởi đầu cho việc triển khai hoạt động này trên thực tế. Đây là một hướng đi mới mang tính đột phá và chắc chắn trên thực tế sẽ tạo ra không ít thách thức cho nhà làm luật cũng như các chủ thể khác trong việc áp dụng pháp luật.

**Trích dẫn bài báo này:** Giang P T H. **Vấn đề tách dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng ra khỏi dự án đầu tư công: Một số góp ý đối với dự thảo luật đất đai sửa đổi liên quan đến cơ chế đặc thù tại Thành phố Hồ Chí Minh.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S23-S29.

Trường Đại học Kinh Tế- Luật,  
ĐHQG-HCM, Việt Nam

### Liên hệ

**Phan Thị Hương Giang**, Trường Đại học  
Kinh Tế- Luật, ĐHQG-HCM, Việt Nam

Email: giangpth@uel.edu.vn

### Lịch sử

- Ngày nhận: 24-5-2023
- Ngày chấp nhận: 23-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

### DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1240>



### 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.



Đặc biệt, đối với thành phố Hồ Chí Minh, dự thảo Nghị quyết về cơ chế, chính sách thí điểm tạo động lực phát triển Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã đưa ra đề xuất về việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành dự án độc lập. Đề xuất này là hoàn toàn phù hợp với Nghị quyết số 29/2021/QH15 của Quốc hội. Thực chất, việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành dự án độc lập đã được đề cập trong Luật Đầu tư công 2019. Tuy nhiên, đây vẫn đang là một hướng đi mới, đặt ra nhiều thách thức đối với các nhà soạn thảo và ban hành pháp luật để làm sao xây dựng được một cơ chế hiệu quả hơn so với cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước đây. Do đó, trước hết cần đánh giá được những thuận lợi và khó khăn trong việc thực hiện dự án này. Theo đó, cần xét đến điều kiện của các nhà đầu tư tham gia đầu tư các dự án này, cách thức thực hiện dự án đầu tư, chi phí liên quan đến thực hiện dự án đầu tư và việc rà soát để đảm bảo tính thống nhất của các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động này.

## NHỮNG THUẬN LỢI KHI TÁCH BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ RA THÀNH DỰ ÁN ĐỘC LẬP

Nghị quyết 29/2021/QH15 và Nghị quyết 141/NQ-CP là những văn bản đặt nền móng cho việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành một dự án riêng. Đây được coi là điểm sáng và cũng là động lực thúc đẩy sự đầu tư mạnh mẽ từ các chủ đầu tư dự án có sử dụng đất. Đồng thời các văn bản trên cũng mang lại lợi ích cho nhiều chủ thể khác nhau:

Trước hết, đối với nhà nước và các chủ đầu tư. Tiến độ thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất góp phần vào việc đánh giá hiệu quả thực hiện quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của địa phương. Bên cạnh đó, một điều không thể phủ nhận là trao quyền sử dụng đất đã hoàn thành thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng cho chủ đầu tư dự án giúp rút ngắn thời gian thực hiện dự án. Tuy việc thực hiện dự án đầu tư có hiệu quả hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhưng một sự khởi đầu suôn sẻ là một động lực rất lớn cho nhà đầu tư yên tâm đầu tư và thực hiện dự án được giao. Đặc biệt, đối với các dự án thuộc lĩnh vực công và do các đơn vị công lập thực hiện thì việc giao “đất sạch” là một động lực rất lớn để các đơn vị này hoàn thành chức năng, nhiệm vụ do Nhà nước giao phó.

Cụ thể, tại Thành phố Hồ Chí Minh, có rất nhiều những trường hợp vì vướng ở khâu bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư đã ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án đầu tư công gắn với sử dụng đất. Có những dự án kéo dài hàng chục năm

gây lãng phí nguồn tài nguyên của Nhà nước. Đơn cử như trường hợp Khu đô thị ĐH Quốc gia TP.HCM thực hiện kéo dài từ năm 1998 đến nay nhưng đến tháng 6-2022, khu đô thị ĐH Quốc gia TP.HCM vẫn chưa thể thu hồi toàn bộ diện tích đất đã được giao<sup>1</sup>. Bên cạnh đó, ĐH Quốc gia TP.HCM không có quỹ nhà tái định cư và chưa phê duyệt điều chỉnh phương án bồi thường hỗ trợ nên khó tổ chức vận động người dân chấp hành chủ trương của dự án.

Đồng thời, các dự án bị kéo dài do vướng mắc khâu bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng ảnh hưởng không nhỏ đến nhóm chủ thể vô cùng quan trọng chính là người có đất bị thu hồi thuộc diện được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Đây là chủ thể chịu nhiều ảnh hưởng từ việc thu hồi đất, tuy nhiên thực tiễn cho thấy còn nhiều trường hợp chưa có sự đồng thuận về việc thu hồi đất và/hoặc công tác bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Điều này thể hiện dựa trên số lượng lớn các khiếu nại về đất đai, trong đó có khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong những năm gần đây.<sup>2</sup>

Đối với nhóm chủ thể này, khi thực hiện kế hoạch sử dụng đất, họ sẽ bị hạn chế một số quyền nhất định đối với việc sử dụng đất của mình. Nếu một dự án sử dụng đất cứ “treo” thì càng kéo dài thì quyền lợi của họ càng bị ảnh hưởng sâu sắc. Do đó việc đẩy nhanh công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng cũng góp phần giúp các chủ thể này ít bị ảnh hưởng tiêu cực hơn so với quy định trước đây.

Có thể thấy, việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng ra khỏi dự án đầu tư có ý nghĩa quan trọng đối với nhiều chủ thể có liên quan bao gồm nhà nước, chủ đầu tư dự án sử dụng đất và kể cả người dân có đất nằm trong khu vực cần bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng. Tuy nhiên, để đạt được hiệu quả trong công tác này cần có quy định chặt chẽ nhìn từ nhiều góc độ khác nhau. Trong đó đặt ra yêu cầu đối với chủ thể thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng. Đồng thời quyền và trách nhiệm của chủ thể này cũng cần được quy định cụ thể rõ ràng để đảm bảo những quy định mới về tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng ra khỏi dự án đầu tư thực sự có hiệu quả trên thực tế.

<sup>1</sup>Năm 2020, số đơn khiếu nại về lĩnh vực đất đai tiếp tục chiếm đa số trong tổng số đơn khiếu nại (65.5%), trong đó số lượng khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là cao nhất (chiếm hơn 50% trong tổng khiếu nại về đất đai), Biểu số:0901/BTNMT, ban hành kèm theo Thông tư số 20/2018/TT-BTNMT, ngày 08/11/2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường

## NHỮNG BẤT CẬP TRONG QUY ĐỊNH VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ VÀ GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG ĐỂ THỰC HIỆN CÁC DỰ ÁN CÔNG VÀ THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Trước hết cần đánh giá các quy định hiện nay để thấy được những khó khăn liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng đối với các dự án đầu tư công.

Thứ nhất, về chủ thể thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng: Đối với các quy định hiện nay thì tùy vào chủ thể có dự án đầu tư phải thu hồi đất thì thẩm quyền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sẽ thuộc về các chủ thể khác nhau. Theo đó, nếu Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Trung ương quản lý có dự án đầu tư phải thu hồi đất (Dự án của Trung ương) thì các cơ quan, đơn vị này có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng trong quá trình tổ chức thực hiện; bảo đảm kinh phí cho việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Đối với các trường hợp còn lại thì trách nhiệm tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sẽ thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh. Theo khoản 2 Điều 5 Nghị định 43/2014, đơn vị phụ trách là các tổ chức phát triển quỹ đất. Cụ thể, các tổ chức phát triển quỹ đất được tổ chức ở cấp tỉnh, có chi nhánh ở cấp huyện và có chức năng tạo lập, phát triển, quản lý, khai thác quỹ đất; tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; tổ chức thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất và thực hiện các dịch vụ khác. Hay nói cách khác, tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị giúp UBND cấp tỉnh thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất để phục vụ các dự án đầu tư công.

Như vậy, việc thực hiện thu hồi- bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với đất được sử dụng để thực hiện dự án công liên quan đến nhiều chủ thể, đặc biệt là dự án của Trung ương thực hiện tại các địa phương. Hiện nay, theo quy định tại Điều 66 và Điều 69 Luật đất đai 2013, cơ quan ra quyết định thu hồi, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chính là UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Điều này cho thấy, tuy các cơ quan, đơn vị có dự án của Trung ương là chủ thể chịu trách nhiệm tổ chức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhưng vẫn phải phụ thuộc vào quyết định của UBND các cấp có thẩm quyền.

Tuy hiện nay Nghị định 47/2014 đã quy định về thẩm quyền chỉ đạo và đề ra cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị có dự án đầu tư của Trung ương với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng trong quá trình tổ chức thực hiện nhưng sự thể hiện cơ chế phối hợp này còn chưa cụ thể và rõ ràng. Từ đó, tính chủ động trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của các cơ quan, đơn vị này cũng không được thể hiện rõ trong thực tế. Thậm chí, quy định trên còn khiến các cơ quan, đơn vị phụ trách công phải phụ thuộc rất nhiều vào UBND các cấp và các tổ chức phát triển quỹ đất từ khâu ban hành quyết định thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho đến khâu triển khai trên thực tế.

Thực tiễn tại TPHCM cho thấy, liên quan đến việc bồi thường khi thu hồi đất để phục vụ cho dự án đầu tư công phụ thuộc rất nhiều vào UBND thành phố và cấp quận, huyện. Ví dụ như đối với thẩm quyền “chỉ đạo, tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư” của ĐHQG TPHCM đối với dự án khu đô thị ĐH quốc gia TPHCM thông qua các “tờ trình” là chưa thể hiện thẩm quyền chỉ đạo của ĐH quốc gia TPHCM. Chủ thể có thực quyền và là chủ thể trực tiếp quyết định là UBND có thẩm quyền chứ không phải cơ quan hoặc đơn vị phụ trách dự án, dẫn đến sự bị động cho các cơ quan, đơn vị này. Bên cạnh đó, hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại khu vực này gặp phải nhiều khó khăn xuất phát từ những thực trạng chung trong pháp luật về giá đất bồi thường và cơ chế hỗ trợ, tái định cư dẫn đến sự không đồng thuận từ phía người dân. Chính vì vậy, hơn 20 năm kể từ thời điểm bắt đầu thực hiện, khu đô thị ĐH Quốc gia TPHCM vẫn chưa thể hoàn thành do vướng mắc về việc thu hồi diện tích đất được giao<sup>1</sup>.

Thứ hai, về trình tự, thủ tục thu hồi- bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng còn một số bất cập dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện các hoạt động trên.

Có thể thấy ngay từ khâu lấy ý kiến đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (là một trong những nguyên nhân dẫn đến thu hồi đất) đến việc lấy ý kiến của người dân về việc thu hồi đất và về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã có nhiều vấn đề. Hiện nay, việc lấy ý kiến của người dân thể hiện điểm tích cực của pháp luật khi Nhà nước chịu lắng nghe ý kiến của người dân. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có bất kỳ quy định nào liên quan đến việc kết quả lấy ý kiến của người dân sẽ được sử dụng như thế nào và có sức tác động gì đến việc thu hồi, bồi thường, tái định cư hay không. Mặc dù, điểm b khoản 2 điều 69 Luật đất đai 2013 đã quy định về hoạt động tổ chức đối thoại đối với trường hợp người dân có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhưng nếu UBND cấp tỉnh và cấp huyện không thể hiện sự

câu thị đối với kết quả lấy ý kiến thì hoạt động này chỉ mang tính hình thức và không có ý nghĩa gì. Trường hợp người dân không đồng tình với một trong các hoạt động thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì đương nhiên việc có được “đất sạch” để thực hiện dự án công nói riêng và các dự án đầu tư nói chung sẽ gặp rất nhiều khó khăn.

Bên cạnh đó, vấn đề tái định cư và ổn định sinh kế cho người dân phải di chuyển chỗ ở cũng mang nhiều bất cập. Điều này xuất phát từ vấn đề giá đất bồi thường quá thấp và sự hỗ trợ sau di chuyển chỗ ở chưa thật sâu sát. Đồng thời, đối với những nơi hỗ trợ suất tái định cư bằng nhà chung cư thì chất lượng công trình lại rất mau xuống cấp<sup>2</sup>. Những yếu tố này dẫn đến việc người dân khó có thể ổn định cuộc sống sau khi đất bị thu hồi.

## **GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI VỀ TÁCH NỘI DUNG BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỐI VỚI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Thứ nhất, theo quy định tại Điều 110 dự thảo Luật đất đai sửa đổi thì trong trường hợp cần thiết, việc tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành dự án riêng đối với dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội xem xét, quyết định; đối với dự án nhóm A do Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định. Việc quyết định tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thành dự án riêng đồng thời với phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Đây là một quy định hoàn toàn trùng khớp với quy định trong Luật Đầu tư công 2019. Như vậy, cần phải xác định như thế nào là những trường hợp thật sự cần thiết, hay nên chăng ở giai đoạn ban đầu, có thể áp dụng thí điểm mô hình này cho tất cả các loại dự án trên ở một số địa phương. Điều này là vì vướng mắc trong việc thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ảnh hưởng đến rất nhiều loại dự án có sử dụng đất khác nhau và ở các cấp độ từ vi mô đến vĩ mô.

Cần nhìn nhận rằng, nếu theo quy định trên của dự thảo Luật đất đai sửa đổi thì việc tách riêng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập nên được áp dụng thí điểm đối với các dự án có quy mô lớn mà thôi. Tuy nhiên, trong giai đoạn thí điểm đối với một số địa phương, mô hình này cần được áp dụng đối với các loại dự án có quy mô khác nhau để đánh giá được hiệu quả áp dụng. Cụ thể, đối với thành phố Hồ Chí Minh, việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập có thể được áp dụng đối với một dự án công bất kỳ trong các lĩnh vực giáo dục, y tế và

bảo vệ môi trường, không phân biệt quy mô về vốn cũng như diện tích đất bị thu hồi. Việc thành phố Hồ Chí Minh là một thành phố lớn đi đầu trong công tác thí điểm sẽ góp phần đánh giá kết quả của hoạt động này một cách rõ ràng nhất. Do đó, đề xuất bổ sung quy định Điều 110 Dự thảo Luật đất đai sửa đổi như sau: “Việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các loại dự án khác tại có thể được thí điểm tại một số địa phương do Quốc hội thông qua”. Tiếp đó, thành phố Hồ Chí Minh có thể đề xuất bổ sung nội dung này trong Nghị quyết của Quốc hội thông qua cơ chế đặc thù cho địa phương mình.

Thứ hai, cần quy định rõ thời gian thực hiện các dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Nguyên nhân của quy định về tách nội dung bồi thường- hỗ trợ- tái định cư ra khỏi dự án đầu tư là do sự kéo dài của hoạt động này. Do đó, tương ứng với quy mô của các dự án cần phải thu hồi đất thì Luật đất đai sửa đổi cần bổ sung thời hạn thực hiện bồi thường- hỗ trợ- tái định cư là bao lâu. Đồng thời, xác định trách nhiệm của các chủ thể quản lý, thực hiện hoạt động bồi thường- hỗ trợ- tái định cư nếu không đảm bảo thực hiện đúng thời hạn đã quy định trên thực tế. Điều này cũng giúp tránh thất thoát, lãng phí khi thực hiện nội dung này. Lúc này, cần dựa vào quy mô của dự án để xác định thời hạn thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là bao lâu. Theo đó, bổ sung điều 110 Dự thảo Luật đất đai sửa đổi: “Thời hạn thực hiện dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như sau:

1. Đối với dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội thì thời hạn bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là 10 năm.
2. Đối với dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ thì thời hạn bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là 07 năm.
3. Đối với các dự án còn lại thì thời hạn bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là 05 năm.
4. Trường hợp các chủ đầu tư không thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo đúng thời hạn thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật”

Quy định về thời hạn bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng có thể được đưa vào nội dung thí điểm về cơ chế đặc thù đối với thành phố Hồ Chí Minh để áp dụng và đánh giá hiệu quả trong việc triển khai, đặc biệt là trong lĩnh vực giáo dục, y tế và bảo vệ môi trường.

Thứ ba, tuy quy định trong dự thảo Luật đất đai sửa đổi đã tạo thuận lợi cho việc thí điểm tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành một dự án đầu tư độc lập nhưng một vấn đề quan trọng đặt ra là cần phải xác định rõ điều kiện để trở thành chủ đầu tư của những dự án này. Hiện nay, nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái

định cư đối với trường hợp nhà nước thu hồi đất đang thuộc về Tổ chức dịch vụ công về đất đai và Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, cần phải đánh giá khách quan là việc trao nhiệm vụ cho các tổ chức trên hiện nay không dựa vào khả năng và năng lực thực hiện của họ. Hay nói cách khác, năng lực của các tổ chức này hiện nay chưa đủ để thực hiện các dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Do đó, hiệu quả hoạt động của các chủ thể trên là chưa đạt do nhiều nguyên nhân khác nhau, dẫn đến việc giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn<sup>3</sup>. Điều này cũng có nghĩa, nếu thí điểm tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành một dự án đầu tư độc lập thì có thể nâng cao năng lực của chủ thể thực hiện thông qua hai lựa chọn: Một là củng cố, nâng cao vai trò của Tổ chức dịch vụ công về đất đai và Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hoặc hai là có thể thừa nhận quyền tham gia của những chủ thể khác có đủ năng lực thực hiện các hoạt động này.

Với hướng đi thứ hai, các chủ thể thuộc khối tư nhân nếu đủ khả năng thì vẫn có thể tham gia thực hiện các dự án này và để làm được điều đó, cần có sự lựa chọn một cách công khai và minh bạch. Có thể thấy, dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được hiểu là nhà đầu tư thay mặt cho nhà nước thực hiện hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị nhà nước thu hồi. Hay nói cách khác, điều này tương tự như việc một chủ thể cung cấp dịch vụ cho nhà nước, và để lựa chọn nhà đầu tư phù hợp thì phương thức phù hợp nhất chính là thông qua đấu thầu. Tuy nhiên, đây là một loại dự án mới và hiện nay chưa có cơ chế áp dụng đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp này. Đồng thời, để xác định được năng lực để một chủ thể được tham gia dự thầu và có khả năng trúng thầu đối với loại dự án này cũng không phải là một điều dễ dàng. Do đó, khi ban hành quy định về thí điểm tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành một dự án độc lập thì cũng đồng thời phải có cơ chế đấu thầu và quy định về tiêu chuẩn lựa chọn nhà thầu đối với loại dự án này.

Thứ tư, bên cạnh chọn được nhà đầu tư phù hợp, một bài toán kinh tế được đặt ra cho cả nhà nước và chủ đầu tư dự án có sử dụng đất. Cụ thể, quy định pháp luật hiện nay cho thấy kinh phí tổ chức thực hiện và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được tính vào vốn đầu tư của dự án. Do đó, cần tính đến sự chênh lệch về kinh phí khi các tổ chức dịch vụ công tiến hành bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và khi tách thành một dự án đầu tư để đảm bảo quyền lợi cho nhà nước và chủ đầu tư dự án có sử dụng đất. Đặc biệt, đối với trường hợp giá trúng thầu quá cao thì có thể sẽ ảnh hưởng đến khả năng thu hút đầu tư đối với dự án đầu tư sử dụng đất về sau này.

Đồng thời, theo cơ chế đấu thầu, nhà nước phải thanh toán kinh phí tổ chức thực hiện và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho chủ đầu tư dự án tạo đất sạch. Do đó, một vấn đề quan trọng cần đặt ra ở đây là việc xác định mức chi ngân sách và phương thức thanh toán cho chủ đầu tư một cách phù hợp, tránh làm thất thoát, lãng phí ngân sách của nhà nước. Quan trọng nhất là phải tính đến trường hợp việc thực hiện dự án không đem lại hiệu quả như mong đợi thì hậu quả sẽ được giải quyết như thế nào để đảm bảo quyền lợi cho các bên liên quan.

Thứ năm, cơ chế thực hiện và triển khai dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có hiệu quả hay không cũng cần bàn đến quyền của các nhà đầu tư. Một câu hỏi đặt ra là họ có quyền được quyết định các vấn đề về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư một cách độc lập hay vẫn phải phụ thuộc vào quyết định của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền? Ví dụ như khi họ đã xây dựng được phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì họ vẫn phải phụ thuộc vào việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền có phê duyệt phương án đó hay không? Hay tất cả đều do chủ đầu tư có quyền quyết định và chỉ xét đến hiệu quả của việc thực hiện dự án mà thôi? Đặc biệt, cần phải nhìn vào thực tế là việc người dân không đồng tình với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì nguyên nhân chính là do mức bồi thường, hỗ trợ quá thấp so với những thiệt hại mà họ phải gánh chịu từ hoạt động thu hồi đất chứ không phải vì ai là chủ thể thực hiện hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư<sup>4</sup>. Theo quy định hiện nay thì giá đất cụ thể được áp dụng khi tính tiền bồi thường về đất. Dù đây là loại giá đất được tính theo nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường, nhưng cơ bản vẫn phụ thuộc vào giá đất trong bảng giá của địa phương và vì cách tính giá đất phổ biến trên thị trường hiện nay vẫn chưa hợp lý<sup>5</sup> nên số tiền bồi thường về đất cho người dân vẫn không tương xứng với giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi<sup>6</sup>.

Như vậy, khi áp dụng thí điểm dự án trên, liệu giá đất bồi thường cho người dân vẫn được tính như cũ-nghĩa là áp dụng giá đất cụ thể, hay có thể được tính theo sự thương lượng, thỏa thuận giữa chủ đầu tư dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư với người có đất bị thu hồi? Như đã nhấn mạnh ở trên, nguyên nhân dẫn đến vướng mắc trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chính là ở giá đất bồi thường. Do đó, phương án bồi thường theo thỏa thuận có thể và nên được cân nhắc đưa vào quy định về thí điểm trong trường hợp này.

## **KẾT LUẬN**

Dự án đầu tư tạo quỹ đất sạch là một hướng đi mới, có thể gỡ được nút thắt trong hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, cần phải nhìn nhận

một cách khách quan hai vấn đề: Một là, nguyên nhân sâu xa khiến việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện nay gặp nhiều trở ngại và kém hiệu quả là vì giá đất áp dụng trong bồi thường quá thấp chứ không phải vì ai là chủ thể tiến hành hoạt động bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Hai là, để có được đất sạch thì không chỉ dừng lại ở việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà còn phải giải quyết xong câu chuyện về giải phóng mặt bằng. Trong thực tế có những trường hợp đã hoàn thành bồi thường nhưng người dân không tự nguyện giao lại đất hoặc tái chiếm mặt bằng thì phải cần đến biện pháp mạnh hơn là sử dụng quyền lực nhà nước để cưỡng chế thu hồi đất. Lúc này, chủ đầu tư dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không thể đại diện cho nhà nước để thực hiện quyền cưỡng chế bởi chủ đầu tư không phải là cơ quan nhà nước nên không mang quyền lực nhà nước trong trường hợp này. Điều này dẫn đến mục tiêu của việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành một dự án độc lập không đạt được như kỳ vọng. Hay nói cách khác là vẫn chưa thể tạo được quỹ đất sạch nếu không chủ đầu tư không thể đại diện và sử dụng quyền lực của nhà nước.

Các vấn đề trên cho thấy, bản chất việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra thành một dự án độc lập giúp nâng cao sự chuyên môn hóa trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chứ chưa thực sự giải quyết triệt để nguyên nhân dẫn đến các vướng mắc trong các hoạt động này. Do đó, việc thí điểm cần tính toán và cân nhắc một cách toàn diện để đảm bảo quyền lợi cho tất cả các chủ thể có liên quan, đặc biệt là người dân có đất bị thu hồi./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

TPHCM : Thành phố Hồ Chí Minh

UBND : Ủy ban Nhân dân

ĐHQG TPHCM : Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh

## XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo

## ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Bài viết góp phần đưa ra kiến nghị hoàn thiện Luật đất đai sửa đổi và đề xuất cho thành phố Hồ Chí Minh trong việc tách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng ra khỏi dự án đầu tư công có sử dụng đất.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vinh Hà. Khẩn trương gỡ 'nút thắt' các dự án Đại học Quốc gia TP.HCM. Tuổi trẻ Online Hà Nội, truy cập ngày 28/02/2020; Available from: <https://tuoitre.vn/khan-truong-go-nut-that-cac-du-an-dai-hoc-quoc-gia-tp-hcm-ha-noi-20221115225051557.htm>.
2. Nguyễn Khánh. Bắt cập nhà tái định cư: Chưa ở đã xuống cấp, Đại đoàn kết. truy cập ngày 10/3/2023. 2020; Available from: <http://daidoanket.vn/bat-cap-nha-tai-dinh-cu-chua-o-da-xuong-cap-545923.html>.
3. Sơn CT. Thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng: Thực trạng và kiến nghị sửa đổi, Tạp chí Công thương, truy cập ngày 13/12/2021. 2018; Available from: <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/thu-hoi-dat-de-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vi-loi-ich-quoc-gia-cong-cong-thuc-trang-va-kiem-nghi-sua-doi-57383.htm>.
4. Ngử NH, et al. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc tạo quỹ đất phục vụ phát triển kinh tế-xã hội ở thành phố Đồng Hới, tỉnh Quảng Bình. Hue University Journal of Science: Agriculture and Rural Development, 129(3B), trang 11. 2020;.
5. Thân CH. Bắt cập liên quan đến giá đất tính tiền bồi thường khi nhà nước thu hồi đất, Tạp chí Khoa học Trường đại học Cần Thơ, số 26, trang 52. 2013;.
6. Hiến PT. Pháp luật về đền bù và giải phóng mặt bằng ở Việt Nam-Cân bằng giữa lợi ích nhà nước và lợi ích người dân. Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ, trang 115. 2008;.

 Open Access Full Text Article

# On separating the content of compensation, support, resettlement and site clearance from public investment projects: Some comments to the law on land law relating to special mechanism of Ho Chi Minh City

Phan Thi Huong Giang\*

## ABSTRACT

One of the proposals in the draft of the revised Law on Land to reduce the number of suspended plans is a provision on separating compensation, support, and resettlement activities from investment projects. However, it is necessary to look deeply and objectively at the causes leading to the state of suspended planning to give a comprehensive and specific direction. It is obviously a new direction, posing many challenges to the drafters and the promulgation of laws to build a more effective mechanism than the former mechanisms of compensation, support, and resettlement. In particular, for Ho Chi Minh City, it is necessary to have a pilot mechanism and take the lead in this work to minimize the negative impacts of suspended planning on economic development and social stability and, at the same time, as a motivation for other localities to learn and apply this regulation effectively. In this article, I focused on analyzing the advantages and disadvantages of separating compensation, support, and resettlement from public investment projects. At the same time, the article mentioned the applicable conditions in Ho Chi Minh City, proposing some recommendations on the draft amended Land Law relating to separating the contents of compensation, support, and resettlement as well as for Ho Chi Minh City.

**Key words:** Land Law, compensation, support and resettlement, suspended plans

---

University of Economics and Law,  
VNUHCM, Vietnam

## Correspondence

**Phan Thi Huong Giang**, University of  
Economics and Law, VNUHCM, Vietnam

Email: giangpth@uel.edu.vn

## History

- Received: 24-5-2023
- Accepted: 23-7-2023
- Published Online: 31-12-2023

## DOI :

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1240>



## 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 :** Giang P T H. **On separating the content of compensation, support, resettlement and site clearance from public investment projects: Some comments to the law on land law relating to special mechanism of Ho Chi Minh City** . *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S23-S29.