

**PHÁP LUẬT QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CỦA TRUNG QUỐC
VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ HƯỚNG HOÀN THIỆN CHO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI
VIỆT NAM**

LÊ THỊ PHÚC*

Ngày nhận bài: 30/04/2023

Ngày phản biện: 15/05/2023

Ngày đăng bài: 30/06/2023

Tóm tắt:

Đất đai có vai trò to lớn trong đời sống kinh tế, xã hội nhưng pháp luật quy hoạch, kế hoạch đất đai ở Việt Nam chưa phát huy được hết vai trò ấy. Trong bối cảnh sửa đổi Luật Đất đai toàn diện, chúng ta có thể tham khảo pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của một số quốc gia tương đồng về chính trị, kinh tế, xã hội mà hiệu quả sử dụng đất cao, một trong số quốc gia mà chúng ta cần học hỏi đó chính là pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Trung Quốc.

Từ khóa:

quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, pháp luật đất đai Trung Quốc, dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Abstract:

Land plays a significant role in economic and social life, but the law on land planning in Vietnam has not fully promoted that role. In the context of a comprehensive revision of the land law, we can refer to the high-efficiency policies and laws of several countries that are similar in politics, economy, and society. One of the countries that we need to learn from is China's law on land use and planning.

Keywords:

land use planning, land use plan, law of the Land of China, draft Land Law (amended)

1. Đặt vấn đề

Đất đai là một loại tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá của tất cả các quốc gia, là thành phần quan trọng của môi trường sống¹. Có vai trò to lớn về mọi mặt trong đời sống kinh tế, chính trị, xã hội, nhưng đất đai ở Việt Nam hiện nay chưa phát huy hết vai trò to lớn đó. Trong số các nguyên nhân gây lãng phí đất đai ở Việt Nam đó là nhà nước sử dụng

* TS., GV Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: phuclt@hul.edu.vn

¹ Lê Thị Phúc (2013) “*Phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất-nhìn từ góc độ pháp lý*”, Dân chủ pháp luật, (10), tr24-31.

công cụ quy hoạch và pháp luật để quản lý đất đai chưa hiệu quả. Pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn nhiều bất cập - vừa thiếu vừa yếu. Trong bối cảnh cả nước đang quan tâm đến việc đóng góp cho dự thảo sửa đổi Luật Đất đai - một đạo luật có tầm ảnh hưởng lớn đến mọi mặt đời sống của nhân dân, để góp phần hoàn thiện chế định pháp luật về quy hoạch kế hoạch sử dụng đất, chúng ta nên tìm hiểu học hỏi các kinh nghiệm xây dựng pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở một số quốc gia trên thế giới, trong đó đầu tiên phải kể đến Trung Quốc.

2. Thực trạng pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Việt Nam

Pháp luật quy hoạch kế hoạch sử dụng đất là hệ thống các quy tắc xử sự bắt buộc do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng, quản lý và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng mạnh mẽ đến quá trình quản lý, sử dụng đất, góp phần định hướng và điều tiết thị trường bất động sản. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có đặc điểm mang tính đa chiều (vừa mang yếu tố kinh tế, vừa mang yếu tố hành chính, vừa mang yếu tố môi trường, xã hội), thể hiện đậm nét tính giai cấp. Quy hoạch kế hoạch sử dụng đất vừa mang yếu tố pháp lý vừa mang yếu tố kỹ thuật, nhưng dưới góc nhìn pháp lý thì chế định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mãi đến năm 1993 (Luật Đất đai năm 1993) mới trở thành một chế định độc lập, và dần được hoàn thiện qua sự phát triển của hệ thống pháp luật đất đai. Trong bối cảnh Quốc hội đang lấy ý kiến tổng thể về dự thảo sửa đổi Luật Đất đai trên phạm vi cả nước, tác giả bài báo muốn đóng góp một góc nhìn nhỏ từ việc học hỏi kinh nghiệm lập pháp của các quốc gia khác, và đầu tiên chúng ta sẽ đánh giá tổng thể thực trạng pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Việt Nam.

2.1. Nội dung chủ yếu của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện hành

Pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng không thể điều chỉnh hết tất cả các quan hệ ấy mà chỉ điều chỉnh những quan hệ cơ bản. Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trải qua nhiều giai đoạn phát triển, hiện nay chế định này được quy định tại Chương IV Luật Đất đai năm 2013 bao gồm những nội dung chủ yếu sau :

Thứ nhất, pháp luật quy định 8 nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất².

Thứ hai, hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ cấp xã, cấp huyện, cấp tỉnh đến quy hoạch , kế hoạch tổng thể của cả nước³ .

² Điều 35 Luật Đất đai năm 2013.

Thứ ba, nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất⁴.

Thứ tư, trình tự, trách nhiệm, thẩm quyền xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, gồm có: Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Xét duyệt và quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất⁵.

Thứ năm, công bố và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất⁶.

Thứ sáu, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất⁷.

2.2. Một số hạn chế bất cập của pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất Việt Nam

Trước năm 2003, quy hoạch sử dụng đất đã được pháp luật điều chỉnh từ Luật Đất đai 1987 đến Luật Đất đai 1993, nhưng các quy định thời kỳ đó còn mang tính hình thức, chưa phát huy được vai trò của pháp luật, công tác quy hoạch đất còn rất nhiều bất cập. Từ Luật Đất đai năm 2003 ra đời đến Luật Đất đai năm 2013 hiện hành thì công tác quản lý đất đai có nhiều thay đổi tích cực, pháp luật quy hoạch sử dụng đất cũng khẳng định được vai trò trong việc thúc đẩy kinh tế-xã hội phát triển.

Tuy nhiên bên cạnh những điểm tích cực đáng ghi nhận, xét tổng thể khách quan thì pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của xã hội, cụ thể bao gồm một số hạn chế bất cập nổi cộm như:

- Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa có tính đồng bộ, thống nhất với một số quy định trong Luật Nhà ở, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường.

- Pháp luật về quy hoạch kế hoạch sử dụng đất còn thiếu tính khả thi ví dụ như chưa luật hóa được phương pháp quy hoạch, phương pháp triển khai thực tế còn nhiều công đoạn thủ công, lạc hậu.

- Pháp luật quy hoạch kế hoạch sử dụng đất chưa thể hiện được tính dự báo và ổn định.

- Pháp luật quy hoạch kế hoạch sử dụng đất hiện nay chưa bảo đảm được tính công khai, minh bạch, dân chủ, chưa thực sự bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

³ Điều 36 Luật Đất đai năm 2013.

⁴ Điều Khoản 2.Điều 38; Khoản 2.Điều 39; Khoản 2.Điều 40; Khoản 2.Điều 41 Luật Đất đai năm 2013.

⁵ Điều 42 Luật Đất đai năm 2013.

⁶ Điều 46 Luật Đất đai năm 2013.

⁷ Điều 49, Điều 50, Điều 46 Luật Đất đai năm 2013.

Hiện nay, Nhà nước đang tổ chức nhiều hoạt động, nhiều hình thức lấy ý kiến rộng rãi trong các tầng lớp nhân dân về Dự thảo sửa đổi Luật Đất đai 2023, việc đầu tư nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm của một số quốc gia khác để hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng là một nhu cầu mang tính cấp thiết.

3. Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Trung Quốc và hướng gợi mở cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam

Như đã trao đổi việc học hỏi kinh nghiệm xây dựng pháp luật quy hoạch cũng như hiệu quả của công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của một số các quốc gia phát triển là việc làm cấp thiết trong bối cảnh hiện nay để nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai. Trong phạm vi bài viết này, tác giả xin luận bàn, trao đổi về pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc là một trong những quốc gia có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam về kinh tế, chính trị, xã hội và nguồn tài nguyên thiên nhiên.

3.1 Giới thiệu một số nội dung cơ bản về pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Trung Quốc

Trung Quốc là một nước nằm trong khu vực Đông Á có 31 tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc Trung Ương, với số dân là 1,37 tỷ (kết quả điều tra dân số lần 6)⁸ Điều 2 Luật Quản lý đất đai cụ thể hóa Hiến pháp “chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa về đất đai tức là chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và chế độ tập thể của quần chúng lao động. Mọi cá nhân không được xâm chiếm, mua bán hoặc chuyển nhượng phi pháp về đất đai dưới mọi hình thức khác. Quyền sử dụng đất có thể được chuyển nhượng theo quy định của pháp luật.

Như vậy, nhìn về tổng thể pháp luật đất đai Việt Nam và pháp luật đất đai Trung Quốc có nhiều điểm tương đồng và đặc biệt là chế độ sở hữu về đất đai, điều này không tìm thấy ở pháp luật đất đai của đa số các quốc gia khác trên thế giới. Trong phạm vi bài báo này tác giả sẽ không đi phân tích chi tiết được hết tất các các điều luật của pháp luật đất đai Trung Quốc mà chỉ giới thiệu những nội dung cơ bản và liên hệ đối chiếu với pháp luật quy hoạch, kế hoạch đất tại Việt Nam nhằm tìm kiếm những giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật đất đai Việt Nam

Công tác quy hoạch sử dụng đất ở Trung Quốc chú trọng vào ba mục tiêu là cho nông nghiệp, cho xây dựng và đất chưa sử dụng. Ở pháp luật đất đai Việt Nam quy định

⁸ Đặng Hồng Đế (2011), *Giới thiệu về quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc*, Viện Điều tra quy hoạch đất đai Trung Quốc, tháng 6/2011, Biên dịch: Tôn Gia Huyền, tr.3

tương đồng về các loại đất (đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng). Về cơ bản chỉ khác nhau về tên gọi đất phi nông nghiệp (Việt Nam) và đất cho Xây dựng (Trung Quốc).

Nguyên tắc cơ bản trong quy hoạch đất đai là nhà nước bảo hộ đất canh tác, nghiêm cấm nghiêm ngặt việc chuyển đất canh tác sang đất phi canh tác. Nhà nước thực hiện chế độ đền bù đất canh tác khi chuyển sang đất khác và phải được phê duyệt theo pháp luật và phải “lấy bao nhiêu khai hoang bấy nhiêu”, đơn vị lấy đất canh tác phải có trách nhiệm khai khẩn đất hoang theo quy định của tỉnh⁹. Ngoài ra chính sách đất đai Trung Quốc còn quy định mỗi hộ nông dân chỉ được dùng một nơi làm đất ở và không vượt quá tiêu chuẩn theo quy định của Tỉnh. Ở Việt Nam được xác định 5 nguyên tắc của pháp luật đất đai, trong đó có nguyên tắc: Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo pháp luật và quy hoạch; Ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp. Pháp luật đất đai của Việt Nam và Trung Quốc đều đưa mục tiêu giữ gìn và bảo vệ đất nông nghiệp vào trong quy định của pháp luật do đều nhìn thấy tốc độ suy giảm đất nông nghiệp cả về số lượng, chất lượng và nhu cầu bảo đảm an toàn lương thực quốc gia, tuy nhiên ở pháp luật Trung Quốc nguyên tắc này được xác quyết và chi tiết hóa trong mọi chế định và đặc biệt là chế định pháp luật quy hoạch, kế hoạch đất.

Trong lịch sử phát triển quy hoạch sử dụng đất, Trung Quốc đã tiến hành 3 lần quy hoạch đất đai trong phạm vi toàn quốc đó là năm 1987, 1998 và năm 2003. Ở lần quy hoạch năm 2003, mục tiêu, nhiệm vụ quy hoạch sử dụng đất được xác định rõ là: Thúc đẩy sử dụng đất đai hợp lý, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, tăng cường chất lượng môi trường, thúc đẩy sự phát triển bền vững; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; thúc đẩy quản lý nhà nước; Giảm thiểu xung đột các lợi ích kinh tế; Bảo tồn các di sản văn hóa và tự nhiên¹⁰. Ở nội dung này pháp luật đất đai không quy định rõ nét, không chú trọng đến sự phát triển bền vững trong quá trình quản lý và sử dụng đất. Điều này khiến Luật Đất đai không thống nhất được với một số ngành luật khác và không đáp ứng được yêu cầu về phát triển bền vững đã được ghi nhận tại Chương trình Nghị Sự 2030 về phát triển bền vững (xóa đói giảm nghèo; Chống biến đổi khí hậu,,).

Pháp luật Trung quốc quy định 5 cấp quy hoạch rất rõ ràng và trách nhiệm quy hoạch mỗi cấp rất chặt chẽ theo đơn vị hành chính-lãnh thổ bao gồm: Cấp quốc gia là cấp

⁹ Viện Nghiên cứu địa chính-Tổng cục địa chính (1999), *Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất của một số nước trong khu vực và thế giới*, Đề tài nghiên cứu khoa học, Hà Nội, 12/19, tr28.

¹⁰ Đặng Hồng Đề (2011), sdd, tr.13,14,20

quy hoạch tổng thể chính sách; Cấp tỉnh cũng là cấp quy hoạch tổng thể, nhưng chính sách cụ thể hơn tùy theo đặc điểm kinh tế, chính trị-xã hội của tỉnh. Cấp thành phố, hạt, khu tự trị là cấp quy hoạch trung gian thể hiện cả tính tổng thể chính sách lẫn sự tính toán cụ thể về khoanh định các loại hình sử dụng đất. Cấp huyện, thị xã, thành phố là cấp quy hoạch chính sách cụ thể bao gồm cả nội dung tổng thể và nội dung chi tiết, cuối cùng ở cấp Hương, Trấn thì quy hoạch được lập chi tiết đến từng lô, nhằm vào việc quảng bá sử dụng đất, phục vụ cho hoạt động giao dịch bất động sản. Ngoài việc quy hoạch theo cấp lãnh thổ, Trung Quốc còn quy hoạch theo đất chuyên ngành¹¹. Ở Pháp luật Việt Nam hiện hành ghi nhận 4 cấp quy hoạch và có sự chồng chéo giữa quy hoạch phát triển đô thị cấp tỉnh và quy hoạch sử dụng đất cấp Tỉnh.

Luật Đất đai Trung Quốc cũng quy định rõ nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như: Sử dụng đất tiết kiệm và đạt hiệu quả sử dụng đất cao nhất; Bảo đảm sự cân bằng giữa nhu cầu và lợi ích sử dụng đất của các ngành kinh tế, xã hội và giữa các địa phương; Tăng cường bảo vệ môi trường, phát triển sinh thái tự nhiên nhằm duy trì và nâng cao chất lượng sống cho người dân trong phạm vi cả nước; Nguyên tắc nghiêm ngặt nhất là bảo vệ đất canh tác¹² quy định “ Bảo vệ nghiêm ngặt ruộng đất nông nghiệp, không chế việc chiếm dụng đất nông nghiệp để xây dựng phi nông nghiệp¹³. Điều này được thể hiện rõ và xuyên suốt trong toàn bộ hệ thống pháp luật đất đai Trung Quốc. Theo đó quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải xác định được rõ ràng diện tích đất canh tác cần được nghiêm ngặt bảo vệ, trong đó ghi rõ diện tích đất canh tác cơ bản (chiếm 80% tổng diện tích đất canh tác) có chất lượng tốt cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất dưới bất kỳ lý do gì. Hàng năm căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất đã được duyệt, Chính phủ định mức cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang các loại đất khác cho từng Tỉnh. Khác với pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất Trung Quốc, pháp luật Việt Nam quy định căn cứ lập quy hoạch, và nguyên tắc lập quy hoạch ở văn bản hướng dẫn thi hành mà không quy định rõ ràng, chi tiết trong Luật Đất đai.

¹¹ Đặng Hồng Đề (2011), sdd, tr.6-8

¹² Điều 19 Luật quản lý đất đai nước cộng hòa nhân dân Trung Hoa

¹³ Bộ Tài nguyên môi trường (2009), *Biên tập tổng hợp các văn bản về quản lý sử dụng đất*, NXB Đại Chât, Bắc Kinh, Bản dịch của Tôn Gia Huyền, tr.2

Luật Đất đai Trung Quốc quy định về thẩm quyền xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó thẩm quyền chung thuộc về Bộ Đất đai và tài nguyên quốc gia¹⁴. Bộ Đất đai và tài nguyên quốc gia và ủy ban nhân dân cấp tỉnh đều có trách nhiệm chung là lập và thực hiện quy hoạch đất quốc gia, quy hoạch tổng thể và quy hoạch chuyên ngành khác. Quốc vụ viện phê chuẩn việc thẩm tra quy hoạch tổng thể đô thị. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt, chỉ đạo và thẩm định quy hoạch tổng thể sử dụng đất của thành phố (thuộc tỉnh), của huyện. Cơ quan quản lý đất đai thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện căn cứ vào quy hoạch tổng thể của cấp trên, tổ chức lập và quy hoạch tổng thể sử dụng đất và quy hoạch chuyên ngành có liên quan đến cấp huyện. Phòng tài nguyên đất đai lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp xã, hợp tác và hỗ trợ công tác lấy ý kiến quần chúng đối với quy hoạch. Nội dung này khá tương đồng với pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam.

Luật Đất đai Trung Quốc quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm, trình tự xây dựng quy hoạch đất đai bao gồm 8 bước (Công tác chuẩn bị; Đánh giá thực hiện; Nghiên cứu cơ bản; Lập đề cương quy hoạch; Lập phương án quy hoạch; Trưng cầu ý kiến công chúng; Báo cáo phê chuẩn thành quả quy hoạch; Công bố quy hoạch)¹⁵. Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam được phân định và chia ra thành các loại khác nhau như kỳ quy hoạch đất quốc gia là 10 năm, tầm nhìn quy hoạch sử dụng đất quốc gia là 30 năm đến 50 năm. Ngoài ra còn phân kỳ quy hoạch khác với kỳ kế hoạch sử dụng đất.

Luật Đất đai Trung Quốc quy định về nội dung chủ yếu của quy hoạch bao gồm 12 nội dung đó là: Đánh giá thực hiện; phân tích hiện trạng đất đai; đánh giá thích nghi và tiềm năng của đất; phân tích cung cầu đất đai; xác định mục tiêu quy hoạch; điều chỉnh cơ cấu và bố cục sử dụng đất; hoạch định phân khu sử dụng đất; chế độ quản lý không gian đất xây dựng; chỉnh lý đất đai; không chế sử dụng đất của xã; sắp xếp quy hoạch cận kỳ; biện pháp thực hiện quy hoạch¹⁶

Ngoài các quy định trên, Luật đất đai Trung Quốc còn quy định quá trình xây dựng quy hoạch bao giờ cũng phải có yêu cầu về thành quả quy hoạch và kiểm nghiệm thành quả, luôn chú ý đến việc xây dựng tin học hóa trong quản lý quy hoạch¹⁷. Đây là điểm hoàn toàn mới không có trong các quy định của pháp luật đất đai Việt Nam.

¹⁴ Đặng Hồng Đức (2011), sdd, tr.3-4

¹⁵ Đặng Hồng Đức (2011), sdd, tr.31

¹⁶ Đặng Hồng Đức (2011), sdd, tr.31-37

¹⁷ Đặng Hồng Đức (2011), sdd, tr.22

3.2. Hoàn thiện pháp luật đất đai (Dự thảo Luật Đất đai 2023) dựa trên việc học hỏi tham khảo pháp luật quy hoạch đất đai Trung Quốc.

Ngày 31 tháng 12 năm 2022 của Chính phủ Ban hành ban hành Kèm theo Nghị quyết số 170/NQ-CP Về Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã thể chế các định hướng trong Văn kiện Đại hội Đảng khóa XIII, các Nghị quyết, kết luận của Đảng, của Quốc hội. Đặc biệt đã thể chế hóa chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 và giải quyết các vấn đề đặt ra từ thực tiễn, phù hợp với xu thế phát triển. Dự thảo Luật đã được Quốc hội thảo luận, cho ý kiến tại kỳ họp thứ 4 (tháng 10/2022) và đã được Chính phủ hoàn thiện. Trên cơ sở Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15 ngày 23 tháng 12 năm 2022 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ tổ chức lấy ý kiến Nhân dân về toàn bộ dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), trong đó tập trung vào một số nội dung trọng tâm và một trong những nội dung trọng tâm đầu tiên cần lấy ý kiến là các quy định về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất¹⁸.

Chương V dự thảo Luật đã có những quy định đổi mới để nâng cao chất lượng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ; nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã quy định khoanh định, bố trí không gian sử dụng đất theo 3 khu vực gồm khu vực quản lý nghiêm ngặt, khu vực hạn chế và khu vực được chuyển mục đích sử dụng đất; quy định kết hợp giữa chỉ tiêu sử dụng đất với không gian sử dụng đất và xác định vị trí, ranh giới, diện tích thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất đến từng thửa đất trong quy hoạch sử dụng đất cấp huyện. Quy định rõ các trường hợp điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất... Để tăng cường công khai, minh bạch, đảm bảo hiệu quả và tính khả thi của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đề nghị cho ý kiến một số nội dung sau:

Thứ nhất, lấy ý kiến và công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: tại Điều 68 dự thảo Luật quy định về nội dung lấy ý kiến (gồm: báo cáo thuyết minh; hệ thống bản đồ về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất), hình thức lấy ý kiến (các cơ quan có liên quan, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, trang thông tin điện tử của Cơ quan lập quy hoạch sử dụng đất; đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thì niêm yết công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, điểm dân cư, tổ chức hội nghị, hội thảo, phát phiếu lấy ý kiến các

¹⁸ Nghị quyết số 170/NQ-CP Về Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), tr.1

hộ gia đình, cá nhân đại diện cho các xã, phường, thị trấn), quy định trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy định trách nhiệm, hình thức công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi được phê duyệt¹⁹.

Từ kinh nghiệm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Trung Quốc, đối chiếu so sánh với pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam, và nhìn nhận khách quan về sự phát triển kinh tế, xã hội qua hiệu quả sử dụng đất của 2 quốc gia Luật Đất đai sửa đổi lần này của nước ta nên: Quy định chi tiết cụ thể hơn về nguyên tắc tham vấn cộng đồng trong quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất, cụ thể hóa quy trình lấy ý kiến cộng đồng theo từng cấp quy hoạch và từng loại quy hoạch chuyên ngành. Sau khi lấy ý kiến về quy hoạch, tỷ lệ đồng thuận của cộng đồng bao nhiêu phần trăm trở lên thì quy hoạch mới được xét duyệt thông qua, đặc biệt là quy hoạch làm thay đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang các loại đất khác, hoặc các loại đất khác sang diện tích đất để phát triển kinh tế-xã hội. Đảm bảo được sự cân bằng các lợi ích kinh tế với các mục tiêu an ninh quốc phòng và yêu cầu phát triển bền vững; Ngoài ra việc xây dựng rõ quy trình, tỷ lệ đồng thuận của cộng đồng dân cư đối với quy hoạch sử dụng đất chi tiết còn nâng cao tính khả thi của quy hoạch, giảm tỷ lệ quy hoạch treo và ở pháp luật Trung Quốc còn được nhìn nhận dưới góc độ hiệu quả về sử dụng ngân sách tài chính cho hoạt động lập quy hoạch. Chủ thể có trách nhiệm lập và xét duyệt quy hoạch phải chịu trách nhiệm pháp lý trước những quy hoạch treo nếu không chứng minh được yếu tố bất khả thi của quy hoạch là những yếu tố khách quan.

Thứ hai, về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất: tại Điều 71 dự thảo Luật quy định về căn cứ để điều chỉnh quy hoạch như: Có sự điều chỉnh chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội làm thay đổi chỉ tiêu sử dụng đất; có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất; có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương.... Đồng thời, dự thảo cũng quy định điều chỉnh về quy mô, địa điểm và số lượng dự án, công trình mà không làm thay đổi về chỉ tiêu sử dụng đất theo loại đất và khu vực sử dụng đất theo chức năng trong quy hoạch sử dụng đất. Nội dung điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một phần của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được quyết định, phê duyệt. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, phê duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp đó. Trường hợp điều chỉnh kế hoạch sử

¹⁹ Điều 73 Dự thảo Luật Đất đai (Sửa đổi)- Lấy ý kiến lần 2

dụng đất quốc gia kỳ đầu nhưng không làm thay đổi chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất quốc gia thì Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. ...

Ở nội dung này tham khảo kinh nghiệm của Trung Quốc chúng ta nên quy định rõ định lượng (tỷ lệ) diện tích đất được phép điều chỉnh trong một kỳ quy hoạch, để hạn chế việc điều chỉnh quy hoạch tùy tiện, gây xáo trộn đến kế hoạch sử dụng đất quốc gia, vì bản chất của quy hoạch là mang tính dài hạn, để linh hoạt trong hiệu quả sử dụng đất trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch có thể được điều chỉnh nhưng chỉ trong hạn mức nhất định, điều này cũng nhằm giảm bớt những chi phí xây dựng và điều chỉnh quy hoạch không cần thiết và tăng mức độ kỳ vọng về tính dự báo của các cơ quan chuyên môn trong xây dựng quy hoạch, tăng trách nhiệm cá nhân và tổ chức trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai.

Việc điều chỉnh quy hoạch cũng cần quy định rõ là trình tự xây dựng, lấy ý kiến, xét duyệt, phê chuẩn quy hoạch điều chỉnh áp dụng các quy định chung của pháp luật về xây dựng quy hoạch để hạn chế sự tùy tiện, tiêu cực trong quá trình quản lý đất đai.

Thứ 3, về tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Điều 74 dự thảo Luật quy định hàng năm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức rà soát, xử lý và công bố công khai việc hủy bỏ thu hồi đất, chuyển mục đích đối với đất đã được ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện mà sau 3 năm không thực hiện. Việc công bố hủy bỏ quy hoạch treo cần được quy định chặt chẽ và gắn liền với trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền xây dựng, xét duyệt, phê chuẩn quy hoạch. Quy hoạch treo sau khi được hủy bỏ nghiêm cấm việc ‘điều chỉnh lại’ như quy hoạch lần đầu (hạn chế việc hủy bỏ quy hoạch treo sau 1 thời gian ngắn lại điều chỉnh như lại như quy hoạch hủy bỏ và lại tiếp tục treo). Xác định rõ tiêu chí đo lường về tính khả thi (hiệu quả) của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Xác định trách nhiệm rõ ràng cụ thể cho các chủ thể tham gia quá trình xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ 4, ngoài ra Luật Đất đai cũng nên quy định rõ một chế định về bảo vệ đất nông nghiệp, mọi hoạt động xây dựng quy hoạch nghiêm cấm tuyệt đối làm ảnh hưởng đến diện tích đất nông nghiệp đặc biệt đất trồng lúa, vì mục tiêu an toàn lương thực quốc gia.

4. Kết luận

Pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay còn nhiều hạn chế. Trong bối cảnh cả nước đang quan tâm đến việc đóng góp cho dự thảo sửa đổi Luật Đất đai năm 2023, việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân cho dự thảo Luật lần này được tiến hành

thông qua đa phương tiện, đa hình thức, sát sao, nghiêm túc. Để góp phần hoàn thiện chế định Pháp luật về quy hoạch kế hoạch sử dụng đất, một chế định quan trọng và cốt lõi trong quản lý nhà nước về đất đai, tác giả có một số luận bàn, dựa trên việc tìm hiểu học hỏi các kinh nghiệm xây dựng pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở một số quốc gia trên thế giới trong đó cụ thể là pháp luật quy hoạch đất đai của Trung Quốc.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013
2. Luật Quản lý đất đai nước cộng hòa nhân dân Trung Hoa
3. Dự thảo Luật Đất đai (Sửa đổi)
4. Nghị Quyết số 18-NQ/TW về Quản lý sử dụng đất.
5. Nghị quyết số 170/NQ-CP Về Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)
6. Võ Tử Can (2008), *Phương pháp luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất, Dự án 3-Chương trình hợp tác Việt Nam-Thủy Điển về đổi mới hệ thống tài chính*, Hà Nội
7. Đặng Hồng Đé (2011), *Giới thiệu về quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc*, Viện Điều tra quy hoạch đất đai Trung Quốc, tháng 6/2011, Biên dịch: Tôn Gia Huyền
8. Nguyễn Lan (2006), *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, NXB Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh
9. Lê Thị Phúc (2013) “*Phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất-nhìn từ góc độ pháp lý*”, Dân chủ pháp luật, (10)
10. Lê Quang Trí (2005), *Giáo trình Quy hoạch kế hoạch sử dụng đất (tài liệu soạn thảo theo FAO)*
11. Viện Nghiên cứu địa chính-Tổng cục địa chính (1999), *Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất của một số nước trong khu vực và thế giới*, Đề tài nghiên cứu khoa học, Hà Nội, 12/19
12. Bộ Tài nguyên môi trường (2009), *Biên tập tổng hợp các văn bản về quản lý sử dụng đất*, NXB Đại Ch�t, Bắc Kinh, Bản dịch của Tôn Gia Huyền