

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐOÀN THỊ MINH HUYỀN

**BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT
NÔNG NGHIỆP THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI TỪ THỰC
TIỄN THÀNH PHỐ LAI CHÂU, TỈNH LAI CHÂU**

HÀ NỘI, 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan:

Luận văn thạc sĩ đề tài ***“Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp theo pháp luật đất đai từ thực tiễn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu”*** là do tôi thực hiện dưới sự hướng dẫn trực tiếp của cô PGS.TS. Nguyễn Thị Nga. Các số liệu và tài liệu tham khảo dùng trong luận văn đều được trích dẫn rõ ràng, và trung thực, tên tác giả, tên công trình, thời gian, địa điểm công bố tôi đều đã trích dẫn đầy đủ ở danh mục tài liệu tham khảo theo đúng yêu cầu của Quy chế đào tạo.

Tác giả luận văn

Đoàn Thị Minh Huyền

LỜI CẢM ƠN

Học viên xin trân trọng gửi lời cảm ơn vô cùng sâu sắc tới cô PGS.TS. Nguyễn Thị Nga đã tận tình chỉ bảo, hướng dẫn khoa học, giúp đỡ học viên trong suốt quá trình nghiên cứu và hoàn thành đề tài Luận văn này.

Đồng thời, học viên cũng xin gửi lời chân thành cảm ơn đến Ban Giám hiệu, các Giáo sư, Phó giáo sư, Tiến sĩ và các giảng viên Học viện khoa học xã hội đã nhiệt tình giảng dạy, truyền đạt kiến thức trong quá trình học viên theo học tại Học viện. Cảm ơn toàn thể cán bộ, nhân viên Học viện khoa học xã hội đã tạo điều kiện thuận lợi nhất cho học viên trong thời gian học tập và nghiên cứu nhằm hoàn thành chương trình Cao học.

Xin trân trọng cảm ơn!

Tác giả

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

LỜI MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP	7
1.1. Lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	7
1.2. Lý luận pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	18
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP TẠI THÀNH PHỐ LAI CHÂU, TỈNH LAI CHÂU	29
2.1. Thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	29
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu	51
CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP TẠI THÀNH PHỐ LAI CHÂU, TỈNH LAI CHÂU	66
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn thi hành trên địa bàn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu	66
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp qua thực tiễn thi hành trên địa bàn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu	68
3.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trên địa bàn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu	71
KẾT LUẬN	75

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

STT	Viết tắt	Nguyên nghĩa
1	CNH - HĐH	: Công nghiệp hóa - Hiện đại hóa
2	CP	: Chính phủ
3	GPMB	: Giải phóng mặt bằng
4	NĐ-CP	: Nghị định - Chính phủ
5	QĐ-UBND	: Quyết định - Ủy ban nhân dân
6	QSDĐ	: Quyền sử dụng đất
7	TĐC	: Tái định cư
8	TT-BTNMT	: Thông tư - Bộ Tài nguyên và Môi trường
9	SDĐ	: Sử dụng đất
10	UBND	: Ủy ban nhân dân
11	VT	: Vị trí

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước, đồng thời là nơi sinh sống và tư liệu sản xuất chính của con người. Tuy nhiên, một điều mang tính tất yếu hiện nay là việc sử dụng đất đai vào các mục đích an ninh quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng để thực hiện quá trình phát triển CNH - HĐH và mục tiêu phát triển đất nước, đặc biệt là các dự án phát triển cơ sở hạ tầng đô thị, dự án sản xuất, kinh doanh phát triển kinh tế được thực hiện đều làm giảm diện tích đất nông nghiệp.

Thu hồi đất nông nghiệp luôn là một vấn đề khó khăn, phức tạp vì khi thu hồi đất nói chung và đất nông nghiệp nói riêng của người đang sử dụng đất dẫn đến người sử dụng đất bị chấm dứt quyền khai thác hoa lợi, lợi tức từ đất mà họ đang được hưởng nhưng nguyên nhân không do họ gây ra; chúng có thể tác động và ảnh hưởng lớn tới đời sống, việc làm và cả tâm lý, tình cảm của người dân. Do vậy, là chủ sở hữu đại diện toàn bộ đất đai, lại là chủ thể thống nhất quản lý toàn bộ đất đai, Nhà nước phải có trách nhiệm bù đắp những tổn thất về lợi ích vật chất và tinh thần, giúp người dân ổn định đời sống của mình. Một trong những trách nhiệm của Nhà nước là thực hiện bồi thường thiệt hại, hỗ trợ cho người dân có đất bị thu hồi.

Nhận thức được những vấn đề trên đây, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm giải quyết hài hòa giữa lợi ích của người có đất bị thu hồi, Nhà nước và nhà đầu tư. Với sự thay đổi của pháp luật đất đai trong thời gian qua, vấn đề bồi thường và hỗ trợ đã được thay đổi mang chiều hướng tích cực hơn nhiều so với trước đây; theo đó, quyền lợi của người có đất bị thu hồi cũng đã được quan tâm cải thiện.

Tuy nhiên, trên thực tế việc thực hiện các quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cũng vẫn còn thể hiện nhiều bất cập, vướng mắc trong thời gian qua. Trong đó, Lai Châu với tỉnh được chia tách và hình thành muộn hơn so với các tỉnh thành khác trong cả nước nên công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ để phục vụ cho công tác xây dựng và phát triển diễn ra sôi động nhưng nhiều phức tạp, còn bộc lộ nhiều hạn chế. Nhiều khiếu kiện diễn ra, nhiều dự án bị chậm tiến độ do không giải phóng được mặt bằng, thu hồi đất không đúng thẩm quyền, xác định trường hợp thu hồi đất không đúng,... Nhà nước giải quyết còn nhiều lúng túng trong việc áp dụng các quy định về giá đất bồi thường; quy định về cơ chế thu hồi đất sử dụng vào mục đích kinh tế; quy định về thời điểm xác định giá bồi thường, hỗ trợ v.v... Thực trạng nêu trên nên tác giả lựa chọn đề tài: ***“Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp theo pháp luật đất đai từ thực tiễn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu”*** làm Luận văn Thạc sĩ luật học.

2. Tình hình nghiên cứu

Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng là những vấn đề vô cùng phức tạp khi triển khai trong thực tiễn, nhiều khiếu nại, tố cáo và sự bất bình của người dân phát sinh từ chính vấn đề này trong nhiều năm qua. Vì vậy, đây là vấn đề dành được nhiều sự quan tâm nghiên cứu của các nhà khoa học, là các đề tài được nhiều học viên tại các cơ sở đào tạo ở cấp bậc đại học, sau đại học lựa chọn để thực hiện việc nghiên cứu. Trong thời gian vừa qua đã có một số công trình, sách báo pháp lý nghiên cứu về lĩnh vực này dưới góc độ lý luận và thực tiễn; nhất là các công trình nghiên cứu khi trước thêm Luật Đất đai 2013 và sau khi Luật Đất đai 2013 ra đời. Tiêu biểu là các công trình nghiên cứu của các tác giả: Ngô Thị Hoa, *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn tại thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh”*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Hà Nội, 2017; Ts. Doãn Hồng

Nhung (Chủ biên), *“Pháp luật về định giá đất trong bồi thường, giải phóng mặt bằng ở Việt Nam”*, sách chuyên khảo, NXB Tư pháp năm 2013; *“Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất - Thực trạng và hướng hoàn thiện”* của tác giả Nguyễn Thị Nga, trường Đại học Luật Hà Nội, 2013; TS. Nguyễn Thị Nga, *“Một số ý kiến trao đổi về vấn đề thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi”*, Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi, Hà Nội, ngày 12/4/2013; PGS.TS Nguyễn Quang Tuyền, *“Bình luận và góp ý đối với các quy định bồi thường về đất, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi”*, Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi, Hà Nội, ngày 12/4/2013; PGS.TS. Nguyễn Thị Nga: *“Thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai”*; Tạp chí Luật học (Số đặc san 2014); PGS.TS. Nguyễn Thị Nga: *“Bàn về vấn đề giá đất theo Luật Đất đai 2013”*; Tạp chí Nhà nước và Pháp luật; tháng 5/2015; Phạm Thu Thủy, *“Pháp luật về Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”*, Luận án Tiến sĩ Luật học (2014); Nguyễn Thị Tâm, *“Pháp luật về thu hồi đất trong việc giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước – nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi”*, Luận văn Thạc sĩ Luật học (2013);

Các công trình nghiên cứu nêu trên đã đi sâu phân tích những vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và đất nông nghiệp nói riêng như: khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa, sự ảnh hưởng và tính tất yếu của bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất; đồng thời, nghiên cứu khái niệm, đặc điểm, cơ cấu pháp luật điều chỉnh về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất; đánh giá thực trạng và kiến nghị giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và đất nông nghiệp nói riêng; nâng cao hiệu quả thực thi v.v.

Đây là những tài liệu vô cùng quý giá để người thực hiện đề tài lĩnh

hội, tiếp thu và làm giàu thêm những tiền đề lý luận, làm sâu sắc thêm những khía cạnh pháp luật và các góc nhìn rộng hơn về thực tiễn thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện trên địa bàn của một tỉnh miền núi phía Bắc là tỉnh Lai Châu.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn có mục đích làm rõ một số vấn đề lý luận chung và pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Đồng thời đánh giá thực trạng pháp luật và thông qua thực tiễn thi hành để đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; nâng cao hiệu quả thi hành tại thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Trong đó phân tích khái niệm, đặc điểm; cơ cấu pháp luật điều chỉnh cũng như các yếu tố chi phối tới pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; từ thực tiễn thi hành trên địa bàn thành phố Lai Châu chỉ ra những thành tựu, những vấn đề còn tồn tại, vướng mắc trên cơ sở tìm hiểu rõ nguyên nhân khách quan và chủ quan.

- Đề xuất ý kiến góp phần hoàn thiện công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng

Là các quy định của pháp luật đất đai hiện hành, bao gồm các văn bản Luật, các Nghị định, các Thông tư và đặc biệt là các văn bản của địa phương – tỉnh Lai Châu quy định trực tiếp về vấn đề bồi thường khi Nhà nước

thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và việc vận dụng các quy định này trong thực tiễn tại địa phương.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Với đề tài “*Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp theo pháp luật đất đai từ thực tiễn thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu*”, trong phạm vi quy định của một luận văn thạc sĩ luật học, tác giả chỉ tập trung nghiên cứu các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đồng thời, Luận văn cũng nghiên cứu tìm hiểu các quy định pháp luật của UBND tỉnh cũng các văn bản có liên quan đến việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Lai Châu.

5. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích, đánh giá: Phân tích, tổng hợp số liệu, dữ liệu thu thập được từ thực tiễn thi hành trên phạm vi thành phố Lai Châu... để phân tích, đánh giá thực trạng công tác bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Phương pháp so sánh: sử dụng phương pháp này để đối chiếu, tìm ra những điểm chưa thống nhất, chưa phù hợp trong pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; những điểm bất cập còn tồn tại giữa thực tiễn khi thi hành với các quy định của pháp luật.

- Phương pháp phân tích, diễn dịch, tổng hợp, quy nạp: sử dụng khi nghiên cứu một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp từ thực tiễn thành phố Lai Châu.

6. Những kết quả nghiên cứu đạt được

Qua đề tài nghiên cứu, những khía cạnh chủ yếu của luận văn có ý nghĩa lý luận và thực tiễn như sau:

Thứ nhất, luận giải những cơ sở lý luận tiền đề về bồi thường, hỗ trợ và

pháp luật điều chỉnh bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm đảm bảo nghiên cứu, đánh giá hệ thống pháp luật thực định về vấn đề này một cách có cơ sở.

Thứ hai, đi sâu phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và thực trạng áp dụng mảng pháp luật này trên địa thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu; đồng thời, Luận văn cũng chỉ ra được những đặc điểm riêng có của thành phố Lai Châu khác so với các địa phương khác, nhằm tìm ra được những đòi hỏi cần có trong vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Từ đó, chỉ ra những bất cập, tồn tại và chỉ ra được nguyên nhân của những tồn tại đó trong các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ ba, đề xuất những định hướng và các giải pháp cụ thể góp phần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói chung và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trên địa thành phố Lai Châu nói riêng.

7. Kết cấu luận văn

Ngoài phần mở đầu, phần kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, thì luận văn có bố cục gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và pháp luật về bồi thường đất, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu.

Chương 3: Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp tại thành phố Lai Châu, tỉnh Lai Châu.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP

1.1. Lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của đất nông nghiệp

** Khái niệm đất nông nghiệp:*

Theo FAO (tổ chức Nông lương của Liên Hiệp Quốc) thì phân chia đất nông nghiệp thành các phần sau đây: Đất canh tác như đất trồng cây hàng năm, chẳng hạn như ngũ cốc, bông, khoai tây, rau, dưa hấu, loại hình này cũng bao gồm cả đất sử dụng được trong nông nghiệp nhưng tạm thời bỏ hoang (đất hoang hóa, đất thoái hóa); đất vườn cây ăn trái và những vườn nho hay cánh đồng nho (thông dụng ở châu Âu); Đất trồng cây lâu năm; Cánh đồng, thửa ruộng và đồng cỏ tự nhiên cho chăn thả gia súc. Đất nông nghiệp cấu thành chỉ là một phần của lãnh thổ của bất kỳ quốc gia, trong đó ngoài cũng bao gồm các khu vực không thích hợp cho nông nghiệp, chẳng hạn như rừng, núi, và các vùng nước nội địa. Đất nông nghiệp bao gồm 38% diện tích đất của thế giới, với diện tích đất trồng đại diện cho ít hơn một phần ba đất nông nghiệp (11% diện tích đất của thế giới).[1]

Khi nói đất nông nghiệp người ta nghĩ đến đất được sử dụng chủ yếu vào sản xuất của ngành nông nghiệp, bởi vì trên thực tế có trường hợp đất đai được sử dụng vào những mục đích khác nhau của các ngành. Trong trường hợp đó, đất đai được sử dụng chủ yếu cho mục đích hoạt động sản xuất nông nghiệp mới được coi là đất nông nghiệp nếu không là các loại đất khác (tùy theo việc sử dụng vào mục đích nào là chính). Tuy nhiên, để sử dụng đầy đủ hợp lý ruộng đất, trên thực tế người ta coi đất đai có thể tham gia vào hoạt

động sản xuất nông nghiệp mà không cần có sự đầu tư nào lớn cả là đất nông nghiệp cho dù đất đó đã đưa vào sản xuất nông nghiệp hay chưa.

Theo Luật Đất đai năm 2003 tiêu chí sử dụng để phân loại đất, đất đai được chia thành các nhóm: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng. Căn cứ vào mục đích sử dụng đất, thì Luật Đất đai năm 2003 đưa ra khái niệm đất nông nghiệp rộng hơn là “nhóm đất nông nghiệp”

Luật Đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giải thích đất nông nghiệp dưới dạng nhóm đất nhưng cụ thể hơn bao gồm: đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và đất nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Hiểu rõ về khái niệm đất nông nghiệp là yêu cầu thực tế trong đời sống sản xuất của người dân cũng như trong quản lý hoạch định chính sách của Nhà nước. Nhất là trong việc quản lý đất đai, để có những quyết định đúng đắn và hợp lý trong quản lý, đầu tư, giải quyết chế độ, chính sách phù hợp cho người dân thì việc xác định đất nông nghiệp là rất quan trọng. Vì vậy, để tìm hiểu đầy đủ pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thì ta cần xác định rõ khái niệm đất nông nghiệp.

** Đặc điểm cơ bản của đất nông nghiệp:*

Ở mỗi quốc gia, đất đai đều được sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau, riêng đất nông nghiệp có những đặc điểm cơ bản giống nhau, được biểu hiện cụ thể:

Một là, đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất đặc biệt và chủ yếu.

Tài nguyên đất đai của quốc gia là đặc biệt quan trọng, là nguồn vốn to lớn của đất nước. Đối với hoạt động sản xuất nông nghiệp thì đất đai là tư liệu sản xuất chủ yếu không thể thay thế được. Vì đất nông nghiệp vừa là tư liệu lao động vừa là đối tượng lao động.

Hai là, đất nông nghiệp thường tập trung diện tích lớn ở các vùng nông thôn ở các tỉnh đồng bằng (đối với đất nông nghiệp lúa nước, đất trồng cây hàng năm và lâu năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản); ở trung du và miền núi lại chủ yếu tập trung đất trồng cây lâu năm và đất trồng rừng, đất nương rẫy, đất thăm dò và khai thác khoáng sản. Điều này khác hoàn toàn với đất nông nghiệp ở đô thị, thường xen kẽ ở với các loại đất phi nông nghiệp là đất ở, đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, đất xây dựng trụ sở cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp. Đất nông nghiệp ở đô thị thường tập trung ở một số loại đất như đất rau màu, đất trồng hoa, cây cảnh, đất khuôn viên cây xanh để phục vụ chức năng của các đô thị như nhu cầu du lịch và hệ thống cây xanh phòng hộ môi trường.

Ba là, cùng một chủ thể có thể sử dụng kết hợp nhiều loại đất nông nghiệp khác nhau trong tổng thể các loại đất trong nhóm đất nông nghiệp.

Ví dụ như đất trồng cây lâu năm có kết hợp với nuôi trồng thủy sản; hay việc chuyển đổi từ đất chuyên lúa sang nuôi trồng thủy sản kết hợp với trồng cây ăn quả. Do đặc điểm này mà xu hướng được Nhà nước khuyến khích để các hộ gia đình, cá nhân tăng gia sản xuất, làm giàu trên đất nông nghiệp đó là phát triển sản xuất theo mô hình của kinh tế trang trại để tập trung đất đai, tập trung sức lao động, tập trung nguồn vốn để phát triển sản xuất, thâm canh tăng vụ, nâng cao năng suất sản xuất và xóa bỏ phương thức sản xuất nhỏ lẻ, tiểu nông, gắn chặt với kiểu sản xuất tự cung, tự cấp.

Bốn là, đất nông nghiệp trong thời điểm hiện tại về cơ bản vẫn gắn với sản xuất của kinh tế hộ mà chưa thực sự thúc đẩy và thu hút được nhiều đối với các doanh nghiệp tập trung sản xuất vào lĩnh vực nông nghiệp.

Đất nông nghiệp được sử dụng trong kinh tế hộ nhỏ lẻ vẫn chiếm tỷ trọng cao và bộc lộ những hạn chế, yếu kém như năng suất, chất lượng một số nông sản thấp, chi phí cao, khả năng cạnh tranh thấp. Để tạo những bước tiến

mới cho nông nghiệp, thì Nhà nước có sự khuyến khích nông dân tập trung đất nông nghiệp phá thế manh mún, phục vụ sản xuất nông nghiệp quy mô lớn cùng với đó có nhiều cơ chế, chính sách khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp.

Năm là, đất nông nghiệp có xu hướng ngày càng giảm sút mạnh do tốc độ đô thị hóa nhanh chóng khiến tất yếu phải chuyển dịch một lượng lớn đất nông nghiệp sang thực hiện sự nghiệp này.

Nền nông nghiệp ở nước ta còn nghèo nàn và lạc hậu. Để khắc phục nguy cơ tụt hậu thì phải thực hiện CNH - HĐH, xây dựng hệ thống hạ tầng xã hội và hạ tầng kỹ thuật, muốn vậy điều tất yếu là phải thu hồi đất nông nghiệp. Bởi vậy đã khiến cho đất nông nghiệp bị thu hẹp, gây ảnh hưởng vừa tích cực vừa tiêu cực đến việc làm và sinh kế của người nông dân. Đó cũng là lý do của nhiều nghiên cứu chuyên sâu về thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ cho người mất đất nông nghiệp để họ ổn định lại cuộc sống.

Sáu là, đất nông nghiệp có chất lượng không đồng đều.

Đất nông nghiệp không đồng nhất về chất lượng do sự khác nhau giữa các yếu tố dinh dưỡng vốn có của nó. Đó là kết quả một mặt là của quá trình hình thành đất, mặt khác quan trọng hơn là quá trình canh tác của con người. Độ màu mỡ của đất nông nghiệp nói lên khả năng cung cấp dinh dưỡng cho cây trồng. Con người không những chỉ sử dụng độ màu mỡ tự nhiên của đất, mà còn có khả năng làm tăng thêm độ màu mỡ của đất. Ngược lại, nếu sử dụng không hợp lý thì làm giảm độ màu mỡ của tự nhiên. Thực tế này đã diễn ra ở một số vùng miền núi và trung du nước ta. Ở những vùng này, trước đây con người chỉ lợi dụng độ màu mỡ tự nhiên vốn có của đất đai để canh tác, không chú ý bồi dưỡng, cải tạo nên đất bị bạc màu, một số diện tích trước đây có độ màu mỡ cao nay đã kiệt quệ. Vì vậy trong quá trình sử dụng, khai thác đất nông nghiệp cần thiết phải thường xuyên cải tạo và bồi dưỡng cho đất.

1.1.2. Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Với mục đích phục vụ quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế, xã hội vì lợi quốc gia, công cộng thì Nhà nước phải thu hồi đất nông nghiệp. Và việc thu hồi đất này là vì mục đích chung của cả đất nước mà không do lỗi của người sử dụng đất; đồng thời, người sử dụng đất phải chịu những thiệt thòi, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp khi bị thu hồi đất. Do vậy, Nhà nước phải thực hiện trách nhiệm bồi thường theo các quy định của pháp luật đất đai.

“Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất”[16, Khoản 12 Điều 3]. Khái niệm nêu trên chỉ xác định bồi thường về đất, trong khi việc thu hồi đất còn gây những thiệt hại liên quan đến các tài sản khác gắn liền trên đất như nhà cửa, công trình sinh hoạt, cây cối, hoa màu...

Căn cứ để xác định việc bồi thường: xác định những thiệt hại chủ yếu từ việc thu hồi đất có thể thấy được như thiệt hại về đất, thiệt hại về cây trồng và hoa màu trên đất... Song trên thực tế, chưa tính toán được các thiệt hại khác do phải thu hoạch sớm, bán với giá rẻ hơn các loại vật nuôi trên mặt đất, dưới nước mà chưa đến kỳ được thu hoạch.

Từ những phân tích trên, có thể đưa ra khái niệm về bồi thường như sau: *“Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trả cho người có đất bị thu hồi và các chủ thể bị thiệt hại trong quá trình thu hồi đất những thiệt hại về quyền sử dụng đất hoặc quyền sở hữu, sử dụng đối với công trình, vật kiến trúc, cây trồng, vật nuôi và những thiệt hại khác do việc thu hồi đất gây ra”*[10]

* Đặc điểm của bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thứ nhất, phản ánh chế độ sở hữu đất đai của quốc gia và bản chất, vai trò của Nhà nước

Từ việc bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp có thể đánh giá được nhà nước có làm tròn vai trò là “đại diện chủ sở hữu” về đất đai, có thực sự vì lợi ích của nhân dân lao động hay không?

Thứ hai, bồi thường là trách nhiệm của Nhà nước

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý. Nhà nước thể hiện vai trò quản lý ở nhiều khía cạnh trong đó có trách nhiệm bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ ba, bồi thường xuất phát từ việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh, lợi ích quốc gia, công cộng và mục đích phát triển kinh tế - xã hội

Ngoài mục đích trên, người có đất nông nghiệp được sử dụng ổn định và lâu dài. Trừ trường hợp chuyển giao quyền sử dụng đất nông nghiệp (không qua thu hồi đất nông nghiệp) thì thực hiện qua các giao dịch mua bán, tặng cho và chuyển nhượng thông thường.

Thứ tư, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không chỉ liên quan đến lợi ích của Nhà nước mà còn liên quan trực tiếp đến lợi ích của người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi và những đối tượng hưởng lợi khác.

Bồi thường luôn là vấn đề quan trọng trong quá trình thực hiện của mỗi dự án. Vì nếu việc bồi thường diễn ra nhanh chóng, đúng pháp luật, đúng tiến độ thì dự án sẽ được triển khai kịp thời, hiệu quả và ngược lại.

1.1.3. Khái niệm về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là việc Nhà nước trợ giúp một phần nào đó cho người có đất bị thu hồi để ổn định đời sống, phát triển sản xuất. Hỗ trợ là việc Nhà nước trợ giúp thêm để giải quyết những vấn đề còn tồn tại sau khi đã thực hiện bồi thường về mặt tài sản. Vì khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, ngoài việc mất đất, thiệt hại đối với người dân còn hiện hữu là về giá trị quyền sử dụng đất, vật nuôi, cây trồng và các thiệt hại

vô hình khác như thiệt hại về mặt tinh thần, mất ổn định cuộc sống, phải học nghề mới, mất đi tư liệu sản xuất gắn bó từ bao đời,...

Như vậy, có thể hiểu hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là việc giúp đỡ người dân thông qua đào tạo nghề mới, bố trí việc làm mới,... giúp đỡ một phần nào rủi ro mà họ phải gánh chịu; đồng thời giúp cho người bị thu hồi đất nhanh chóng ổn định đời sống, sản xuất và kinh doanh.

*** Đặc điểm của hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

Thứ nhất, bản chất của hỗ trợ là việc Nhà nước giải quyết các hệ quả còn tồn tại xảy ra sau bồi thường trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp

Hỗ trợ nhằm lấp đầy những khoảng trống chưa giải quyết được còn tồn tại sau khi đã thực hiện bồi thường. Do, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thì người dân bị thu hồi đất mất kế sinh nhai, đảo lộn cuộc sống bình yên, thất nghiệp.

Thứ hai, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mang tính chất xã hội, nhân văn. Những chính sách mà Nhà nước đã xây dựng để thực hiện công tác hỗ trợ hiện nay như: hỗ trợ khi di chuyển hay đào tạo, để ổn định cuộc sống, để chuyển đổi nghề nghiệp,...

Thứ ba, với bản chất là nhà nước của dân, do dân và vì dân thì hỗ trợ là chủ trương đúng đắn và phù hợp. Đây là một chính sách làm cho việc thực thi bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được hoàn chỉnh và có hiệu quả hơn.

1.1.4. Phân biệt bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Từ đặc điểm của bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nêu trên và qua nghiên cứu tìm hiểu, có thể thấy sự khác biệt như sau:

Một là, đối tượng của bồi thường là các thiệt hại thấy được từ việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra đối với những người bị thu hồi đất nông nghiệp. Còn đối tượng của hỗ trợ là giải quyết các hệ quả mang tính xã hội, phát sinh trực tiếp khi thực hiện thu hồi đất nông nghiệp.

Hai là, bồi thường là trách nhiệm của Nhà nước đối với những thiệt hại từ việc thu hồi đất của mình gây nên. Nhưng hỗ trợ lại thể hiện trách nhiệm xã hội, tính nhân văn của nhà nước mong muốn giúp người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi nhanh chóng ổn định cuộc sống.

Ba là, việc thực hiện bồi thường là xem xét toàn bộ thiệt hại từ vấn đề thu hồi đất nông nghiệp của Nhà nước gây ra. Đối với việc thực hiện hỗ trợ thì xem xét hoàn cảnh, mức độ khó khăn, sự thiếu thốn trong thực tế của người dân từ đó đưa ra điều kiện hỗ trợ một phần hoặc toàn bộ.

1.1.5. Tính tất yếu khách quan của thu hồi đất nông nghiệp và những tác động và ảnh hưởng của việc thu hồi đất nông nghiệp đối với đời sống của người nông dân

1.1.5.1. Tính tất yếu khách quan của thu hồi đất nông nghiệp

Nhà nước đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng bằng cách giao đất cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình sử dụng ổn định lâu dài. Nhằm mục đích chung như quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia, công cộng, thì Nhà nước phải thu hồi đất của người sử dụng đất. Do đó, thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là việc mang tính tất yếu, xuất phát từ những lý do:

Thứ nhất, với mục tiêu phấn đấu nước ta trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Để đạt được mục tiêu này, chúng ta cần đẩy mạnh CNH - HĐH đất nước, xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật đồng bộ, hiện đại, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đi đôi với cải cách thể chế chính trị v.v. Do vậy, việc chuyển một phần đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác là điều không tránh khỏi. Nhà nước cần thiết phải thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp của người sử dụng đất để đưa một phần đất nông nghiệp thích hợp sang sử dụng cho các yêu cầu CNH - HĐH đất nước.

Thứ hai, yêu cầu đặt ra với Nhà nước là phải xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hệ thống hạ tầng xã hội nhằm cải thiện, giúp nâng cao đời sống của người dân; cùng với đó là sự tăng trưởng kinh tế, quá trình đô thị hóa được thúc đẩy ngày càng cao. Điều này dẫn đến việc Nhà nước phải thu hồi đất đang sử dụng (trong đó có khá nhiều diện tích đất nông nghiệp) để chuyển sang mục đích khác. Tuy nhiên, vấn đề cần phải giải quyết đó là việc thu hồi đất nông nghiệp phải được lập kế hoạch cụ thể chi tiết nhằm đảm bảo hài hòa giữa phát triển công nghiệp, dịch vụ với bảo đảm an ninh lương thực quốc gia; giữa tăng trưởng kinh tế với ổn định xã hội. Chính vì vậy, không thể phát triển công nghiệp bằng mọi giá mà phải cân trọng, biết trân trọng đối với đất nông nghiệp.

Thứ ba, do nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp vì vậy việc thu hồi đất nông nghiệp còn nhằm mục đích sử dụng đất một cách hệ thống và hiệu quả hơn. Thực tế cho thấy, nhiều trường hợp người dân sử dụng đất nông nghiệp bị hoang hóa, không khai thác hết được giá trị sử dụng của đất nông nghiệp, cho thuê nhưng sử dụng không đúng mục đích hoặc do đất nông nghiệp đó không còn đáp ứng được yêu cầu cho mục đích trồng trọt, ví dụ đất có độ dốc cao, xói mòn, bạc màu, cằn cỗi,... Do đó, việc quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp cần phải được đặt ra để đảm bảo cho việc sử dụng đất hiệu quả, cũng như quyền lợi của người sử dụng đất.

Việc thu hồi đất nông nghiệp cũng sẽ nhận được sự đồng tình, nhất trí của người có đất nông nghiệp bị thu hồi nếu đúng thực sự đất đó được sử dụng cho mục đích đô thị hóa đất nước và cùng với đó Nhà nước thực hiện các chính sách bồi thường, hỗ trợ cách thỏa đáng, hơn thế nữa là bố trí việc làm cho người dân gắn với việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế một cách hợp lý.

1.1.5.2. Ảnh hưởng của việc thu hồi đất đối với đời sống của người nông dân

Về mặt pháp lý thu hồi đất nông nghiệp cũng giống như việc thu hồi