

ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM

NGUYỄN VIỆT ANH

**ĐÁNH GIÁ ẢNH HƯỞNG CỦA CHÍNH SÁCH
BỒI THƯỜNG GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG ĐẾN
ĐỜI SỐNG VÀ VIỆC LÀM CỦA NGƯỜI DÂN
KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT TRÊN ĐỊA BÀN
HUYỆN PHÚ BÌNH, TỈNH THÁI NGUYÊN**

Chuyên ngành : Quản lý đất đai

Mã số : 60.85.01.03

LUẬN VĂN THẠC SỸ KHOA HỌC NÔNG NGHIỆP

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS LƯƠNG VĂN HINH

Thái Nguyên - 2012

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa (CNH, HĐH) đất nước, trong những năm qua các địa phương trong cả nước đã thu hồi hàng ngàn ha đất bao gồm cả đất ở và đất nông nghiệp để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới, hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội được xây dựng, nâng cấp ngày càng đồng bộ và hiện đại. Từ đó, đã ảnh hưởng lớn đến đời sống việc làm của người bị thu hồi đất.

Công tác thường, giải phóng mặt bằng (GPMB), tái định cư được đề cập và cụ thể hóa tại một số văn bản quy phạm pháp luật như: Luật đất đai, các Nghị định số: 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004; 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007; 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ; Thông tư số 116/2004/TT-BTC ngày 07/12/2004 của Bộ Tài chính; Thông tư số 14/2009/TT-BTNMT ngày 01/10/2009 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT)... Mặc dù các địa phương luôn thực hiện đầy đủ chính sách thường, tái định cư, bảo đảm việc làm, thu nhập và đời sống của người dân có đất bị thu hồi. Song tình trạng thiếu việc làm, thất nghiệp, không chuyển đổi được nghề nghiệp, khó khăn trong cuộc sống tại nơi ở mới, đặc biệt đối với người nông dân bị thu hồi đất gặp nhiều khó khăn trở ngại hơn trong cuộc sống. Nguyên nhân này một phần do nhiều nơi thực hiện thường, tái định cư, đào tạo và giải quyết việc làm cho người dân bị thu hồi đất còn chưa hợp lý. Bên cạnh đó, bản thân người dân bị thu hồi đất còn thụ động trông chờ vào Nhà nước, chưa tích cực tự đào tạo để đáp ứng nhu cầu chuyển đổi nghề...

Phú Bình là huyện thuần nông, đang từng bước chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng Công nghiệp, xây dựng – dịch vụ - nông lâm nghiệp. Để xây dựng các khu công nghiệp, cụm công nghiệp phải gắn liền với việc thu hồi đất, bao gồm cả đất nông nghiệp để thực hiện các dự án có tác động rất lớn đến mọi mặt đời sống

kinh tế, văn hoá xã hội của người bị thu hồi đất. Giải quyết việc làm, ổn định và từng bước nâng cao đời sống cho người bị thu hồi đất là nhiệm vụ của các cấp uỷ Đảng, chính quyền và toàn xã hội.

Để đánh giá đúng thực trạng đời sống và việc làm của người dân bị thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, đề xuất những giải pháp tích cực trong việc quản lý, sử dụng đất đai có hiệu quả và giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc hiện nay nhằm cải thiện, nâng cao đời sống của người dân bị thu hồi đất trên địa bàn huyện Phú Bình, chúng tôi chọn đề tài:

"Đánh giá ảnh hưởng của chính sách thường giải phóng mặt bằng đến đời sống và việc làm của người dân khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn huyện Phú Bình, tỉnh Thái Nguyên".

2. Mục đích nghiên cứu

2.1. Mục đích chung

Đánh giá ảnh hưởng của việc thực hiện chính sách bồi thường, GPMB đến đời sống và việc làm của người dân có đất bị thu hồi khi thực hiện dự án Nhà máy May TNG, xã Kha Sơn, thị trấn Hương Sơn và dự án xây dựng và kinh doanh cơ sở hạ tầng khu công nghiệp Diềm Thụy, xã Diềm Thụy huyện Phú Bình.

2.2. Mục đích cụ thể

- Đánh giá tổng thể thực trạng đời sống, việc làm, thu nhập và các tiêu chí khác của đời sống xã hội cộng đồng dân cư sau khi Nhà nước thu hồi đất.
- Đề xuất các giải pháp cần thực hiện trong thời gian tới nhằm ổn định và nâng cao đời sống của người dân bị thu hồi đất hiện tại và tương lai.

2.3. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài

2.3.1. Ý nghĩa khoa học

Là căn cứ nhằm giúp các nhà quản lý, hoạch định chính sách tham khảo, cân nhắc để hoàn thiện chủ trương, chính sách khi nhà nước thu hồi đất.

2.3.2. Ý nghĩa thực tiễn

Kết quả của đề tài ngoài việc đóng góp để giải quyết vấn đề đời sống, việc làm cho người có đất bị thu hồi hiện nay ở huyện Phú Bình, tỉnh Thái Nguyên, kết quả nghiên cứu còn là tài liệu tham khảo cho các địa phương có cùng hoàn cảnh.

2.4. Yêu cầu của đề tài:

- Nắm vững chính sách, pháp luật đất đai; chính sách, pháp luật về bồi thường, GPMB và các văn bản có liên quan.

- Các số liệu điều tra phải đầy đủ, chính xác, trung thực và khách quan.

- Phân tích, đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất trong hai dự án trên địa bàn nghiên cứu và phân tích, đánh giá tình hình đời sống việc làm của người dân trước và sau khi bị Nhà nước thu hồi đất.

- Quá trình điều tra, nghiên cứu không được để những mâu thuẫn về lợi ích đối với các trường hợp Nhà nước đã thực hiện xong việc thu hồi đất, bồi thường, tái định cư...

Chương 1

TỔNG QUAN CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1. Cơ sở lý luận về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

1.1.1. Khái quát về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

1.1.1.1. Bồi thường

Bồi thường là đền bù những tổn hại đã gây ra, là trả lại tương xứng với giá trị hoặc công lao cho một chủ thể nào đó bị thiệt hại vì một hành vi của chủ thể khác [31].

Với khái niệm này cần được hiểu:

- + Không phải mọi khoản bồi thường đều chi trả được bằng tiền.
- + Sự mất mát của người bị thu hồi đất không chỉ là về mặt vật chất mà nhiều trường hợp còn mất mát cả về tinh thần.
- + Về mặt hành chính thì đây là một quá trình không tự nguyện, có tính cưỡng chế và vẫn là đòi hỏi sự "hi sinh", không thể là một sự bồi thường ngang giá tuyệt đối.

Việc bồi thường có thể vô hình hoặc hữu hình, có thể do các quy định của pháp luật điều tiết, hoặc do thỏa thuận giữa các chủ thể.

1.1.1.2. Hỗ trợ

Hỗ trợ là giúp đỡ nhau, giúp thêm [31]. Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước giúp đỡ người bị thu hồi đất thông qua đào tạo nghề mới, bố trí việc làm mới, cấp kinh phí để di dời đến địa điểm mới...

1.1.1.3. Tái định cư

Tái định cư là việc di chuyển đến một nơi khác để sinh sống và làm ăn [31]. Tái định cư bắt buộc đó là sự di chuyển không thể tránh khỏi khi Nhà nước thu hồi hoặc trưng thu đất đai để thực hiện các dự án đầu tư phát triển.

Tái định cư là hoạt động nhằm giảm nhẹ các tác động xấu về kinh tế - xã hội đối với một bộ phận dân cư đã gánh chịu vì sự phát triển chung.

Hiện nay ở nước ta, khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở thì người sử dụng đất được bố trí tái định cư bằng một trong các hình thức sau: Bồi thường bằng nhà ở; bằng giao đất ở mới; bằng tiền để người dân tự lo chỗ ở.

Tái định cư là một bộ phận không thể tách rời và giữ vị trí rất quan trọng trong chính sách GPMB.

1.1.2. Đặc điểm của quá trình giải phóng mặt bằng

Giải phóng mặt bằng là công việc đa dạng, phức tạp vừa mang tính kỹ thuật, pháp luật và mang tính xã hội cao. Nó liên quan trực tiếp đến lợi ích của các bên tham gia và lợi ích của toàn xã hội

- Tính đa dạng thể hiện: mỗi dự án được thực hiện trên mỗi vùng đất khác nhau có điều kiện tự nhiên kinh tế, xã hội và trình độ dân trí khác nhau. Các khu vực nội thị, khu vực ven đô, khu vực nông thôn... mật độ dân cư khác nhau, ngành nghề đa dạng và hoạt động sản xuất theo một đặc trưng riêng của vùng đó. Do đó, GPMB đối với từng vùng cũng có những điểm riêng biệt.

- Tính phức tạp thể hiện: Công tác GPMB có tác động lớn đến mọi mặt đời sống kinh tế xã hội của người dân có đất bị thu hồi thực hiện dự án.

1.1.3. Một số vấn đề ảnh hưởng đến công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

1.1.3.1. Công tác đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Các nước trên thế giới đều coi đất đai là một loại tài sản đặc biệt phải đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng.

Luật đất đai quy định người sử dụng đất phải đăng ký quyền sử dụng đất tại cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để được xét duyệt lập hồ sơ địa chính (HSĐC), cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSD đất). Hệ thống HSĐC và GCNQSD đất có liên quan mật thiết với công tác Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là một trong những căn cứ khi xác định nguồn gốc sử dụng

đất, đối tượng và mức Bồi thường, hỗ trợ.

Lập và quản lý chặt chẽ HSĐC có vai trò quan trọng để “quản lý chặt chẽ đất đai trong thị trường bất động sản”, là cơ sở xác định tính pháp lý của đất đai. Trước tháng 12 năm 2004, còn nhiều địa phương chưa lập đầy đủ HSĐC theo quy định; đặc biệt có nhiều xã, phường, thị trấn chưa lập sổ địa chính (khoảng trên 30% số xã đã cấp GCNQSD đất) để phục vụ yêu cầu quản lý việc sử dụng đất đai, một số địa phương chưa lập đủ sổ mục kê đất đai, sổ cấp GCNQSD đất như Hà Nội, các tỉnh Hà Tây, Hòa Bình, Vĩnh Phúc, Kiên Giang, Trà Vinh...

Từ năm 2004 đến nay, việc lập HSĐC được thực hiện theo quy định tại Thông tư 29/2004/TT-Bồi thườngNMT của Bồi thườngN&MT, nhưng nhiều địa phương chưa thực hiện, hoặc thực hiện chưa đầy đủ, chưa đồng bộ ở cả 3 cấp. Vì các tài liệu đo đạc bản đồ trước đây có độ chính xác thấp nên đang làm nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp trong quản lý đất đai như không đủ cơ sở giải quyết tranh chấp đất đai, khó khăn trong giải quyết bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất... Vì vậy, việc đo bản đồ địa chính chính quy để thay thế cho các loại bản đồ cũ và lập lại HSĐC là rất cần thiết. Tính đến tháng 5/2010, cả nước đã cấp được 30.378.713 GCNQSD đất cho hộ gia đình, cá nhân và tổ chức với diện tích 17.685.613ha (trong đó diện tích sản xuất nông nghiệp đạt 86,0% diện tích, diện tích đất lâm nghiệp đạt 72%, diện tích đất ở nông thôn đạt 81%, diện tích đất ở đô thị đạt 71,8%, diện tích đất chuyên dùng đạt 40,1% [22]).

Trong công tác Bồi thường, GPMB, GCNQSD đất là căn cứ để xác định đối tượng, loại đất và diện tích đất được bồi thường. Hiện nay, công tác đăng ký đất đai ở nước ta chưa hoàn thành, đặc biệt công tác đăng ký biến động về sử dụng đất; việc cấp GCNQSD đất chưa hoàn thành. Vì vậy, khó khăn trong việc xác định loại đất và diện tích đất được bồi thường. Làm tốt công tác đăng ký đất đai, cấp GCNQSD đất thì công tác bồi thường, GPMB sẽ thuận lợi hơn.

1.1.3.2. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là biện pháp quản lý của nhà nước trong công tác quản lý đất đai là căn cứ để thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Do vậy công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng có tác động đến công tác bồi thường, GPMB thực hiện các dự án đầu tư.

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những nhân tố ảnh hưởng tới giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất; từ đó tác động tới giá đất tính bồi thường.

Công tác bồi thường, GPMB liên quan mật thiết với công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thông qua Quyết định thu hồi đất vì:

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là căn cứ để thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

- Trên cơ sở Quyết định thu hồi đất để lập, trình duyệt và thực hiện phương án bồi thường, GPMB.

Tuy nhiên, chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nước ta nói chung có nhiều tiến bộ nhưng chưa đạt yêu cầu đề ra. Tiến độ lập quy hoạch còn thấp, nội dung quy hoạch còn bất cập...[22].

1.1.3.3. Công tác giao đất, cho thuê đất

Công tác giao đất, cho thuê đất có tác động rất lớn đến công tác bồi thường, GPMB và tái định cư. Nguyên tắc giao đất, cho thuê đất, phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch, nhưng nhiều địa phương chưa thực hiện tốt nguyên tắc này; xuất đầu tư làm căn cứ giao đất, cho thuê đất và nghĩa vụ đóng thuế đất quy định không rõ ràng, tình trạng quản lý đất đai thiếu chặt chẽ dẫn đến khó khăn cho công tác đền bù.

Theo báo cáo của Bộ TN&MT tính từ ngày 01/7/ 2004 đến ngày 28/2/2007 thì tổng diện tích đã giao, đã cho thuê là 1.081.011 ha, trong đó diện tích đất đã giao là 925.631 ha (giao đất có thu tiền sử dụng đất là 581.620 ha, giao đất không thu tiền là 344.011 ha); diện tích đất đã cho thuê là 155.380 ha

(trong đó diện tích đất cho các nhà đầu tư nước ngoài thuê là 1.386 ha) [15].

1.1.3.4 . Việc ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật đất đai

Đất đai là đối tượng quản lý phức tạp, luôn biến động theo sự phát triển của nền kinh tế - xã hội. Để thực hiện tốt chức năng quản lý Nhà nước về đất đai đòi hỏi các văn bản pháp luật liên quan đến lĩnh vực này phải mang tính ổn định cao và phù hợp với tình hình thực tế.

Do các đặc điểm lịch sử, kinh tế xã hội của nước ta nên chính sách về đất đai thường xuyên sửa đổi, bổ sung ngày càng hoàn thiện. Từ năm 1993 đến năm 2003, Nhà nước đã ban hành hơn 200 văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất. Sau khi Luật Đất đai năm 2003 được Quốc hội thông qua cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành khá đầy đủ, chi tiết, cụ thể, rõ ràng, đề cập mọi quan hệ đất đai. Đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng trong việc tổ chức thực hiện các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai, giải quyết tốt mối quan hệ đất đai ở khu vực nông thôn, bước đầu đã đáp ứng được nhu cầu sử dụng đất trong sự nghiệp CNH, HĐH; hệ thống pháp luật đất đai luôn đổi mới, ngày càng phù hợp hơn với yêu cầu phát triển kinh tế, bảo đảm quốc phòng, an ninh và ổn định xã hội.

Theo đó, chính sách bồi thường, GPMB luôn được Chính phủ không ngừng hoàn thiện, sửa đổi nhằm giải quyết các vướng mắc trong công tác bồi thường, GPMB, phù hợp với yêu cầu thực tế. Với những thay đổi về pháp luật đất đai, thời gian qua công tác GPMB đã đạt những kết quả tích cực, đã cơ bản đáp ứng được nhu cầu về mặt bằng cho việc phát triển các dự án đầu tư. Tuy nhiên bên cạnh đó, do tính chưa ổn định, chưa thống nhất của pháp luật đất đai qua các thời kỳ mà công tác bồi thường, GPMB đã gặp khá nhiều khó khăn và cản trở. Thực tiễn, cho thấy việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai có ảnh hưởng rất lớn đến công tác bồi thường, GPMB. Hệ thống văn bản pháp luật đất đai hiện nay còn nhược điểm

như: số lượng nhiều, mức độ phức tạp cao, không thuận lợi trong sử dụng, nội bộ hệ thống chưa đồng bộ, chặt chẽ...

Bên cạnh việc ban hành các văn bản quy phạm về quản lý, sử dụng đất đai, việc tổ chức thực hiện các văn bản đó cũng có vai trò rất quan trọng. Kết quả kiểm tra thi hành Luật Đất đai của Bộ TN&MT năm 2007 cho thấy UBND các cấp đều có ý thức quán triệt việc thực thi pháp luật về đất đai nhưng nhận thức về các quy định của pháp luật nói chung còn yếu, ở cấp cơ sở còn rất yếu. Từ đó dẫn tới tình trạng có nhầm lẫn việc áp dụng pháp luật trong giải quyết giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp GCNQSD đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo. Trong khi đó việc tuyên truyền, phổ biến của các cơ quan có trách nhiệm hiệu quả chưa cao. Tại nhiều địa phương, còn tồn tại tình trạng nể nang trong giải quyết các mối quan hệ về đất đai. Cán bộ địa chính, chủ tịch UBND xã nói chung chưa làm tốt nhiệm vụ phát hiện, ngăn chặn, xử lý kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật về đất đai trên địa bàn. Đó là nguyên nhân làm giảm hiệu lực thi hành pháp luật, gây mất lòng tin trong nhân dân cũng như các nhà đầu tư và đã ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ GPMB [15].

1.1.3.5. Yếu tố giá đất và định giá đất

Giá cả đất đai dựa trên giá trị chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Nếu như trước đây Nhà nước chỉ quy định một loại giá đất áp dụng cho mọi quan hệ đất đai khác nhau thì Luật Đất đai năm 2003 đề cập nhiều loại giá đất để xử lý từng nhóm quan hệ đất đai khác nhau.

- Trước khi có Luật Đất đai năm 2003:

Việc xác định giá đất, bồi thường, GPMB, tái định cư đều được quy định tại các văn bản dưới luật như Nghị định số 87/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ quy định khung giá các loại đất; Nghị định số 90/CP ngày 17/9/1994 của Chính phủ quy định về việc bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi