

# KINH NGHIỆM CỦA TRUNG QUỐC VÀ HÀN QUỐC VỀ KHAI THÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ ĐẤT ĐAI VÀ BÀI HỌC RÚT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM

TS. Bạch Thị Thanh Hà - PGS. TS. Nguyễn Thị Hà\*

*Để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính từ đất đai, mỗi quốc gia trên thế giới đều có những quy định quản lý cụ thể đối với tài nguyên này. Việt Nam là một quốc gia đang phát triển với tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước như Trung Quốc, Hàn Quốc từ đó đề xuất những gợi ý cho Việt Nam trong việc khai thác các nguồn lực tài chính từ đất đai là việc làm có ý nghĩa trong quá trình đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp vào năm 2020 và đô thị hóa theo hướng bền vững.*

• Từ khóa: nguồn lực tài chính, đất đai, kinh nghiệm, quy hoạch đất đai.

*In order to effectively manage and use financial resources from land, every country in the world has specific management regulations for this resource. Vietnam is a developing country with rapid urbanization, studying the land management experience of some countries such as China and South Korea, thus suggesting suggestions for Vietnam in exploiting financial resources from land are significant in the process of bringing our country to become an industrialized country by 2020 and sustainable urbanization.*

• Keywords: financial resources, land, experience, land planning.

Ngày nhận bài: 2/5/2019

Ngày chuyển phân biên: 10/5/2019

Ngày nhận phân biên: 15/5/2019

Ngày chấp nhận đăng: 20/5/2019

## 1. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Đề khai thác các nguồn lực tài chính từ đất đai, Hàn Quốc đã có những quy định rất chặt chẽ từ việc quy hoạch sử dụng đất đai. Cụ thể như sau:

Để quản lý tài nguyên đất, Hàn Quốc quy định việc lập quy hoạch sử dụng đất ở theo các cấp sau: cấp quốc gia, cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất vùng thủ đô; Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, quy hoạch sử dụng đất vùng đô thị cơ bản. Kỳ quy hoạch đối với cấp quốc gia, cấp tỉnh là 20 năm, quy hoạch sử dụng đất vùng đô

thị cơ bản và kế hoạch sử dụng đất là 10 năm. Sau 5 năm sẽ tiến hành rà soát để điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu phát triển và thị trường. Quy hoạch sử dụng đất là nền tảng, căn cứ cho các quy hoạch khác như quy hoạch giao thông, xây dựng đô thị,... Quy hoạch sử dụng đất được thực hiện từ tổng thể tới chi tiết. Quy hoạch cấp tỉnh, vùng thủ đô phải căn cứ trên cơ sở quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch cấp huyện, vùng đô thị phải căn cứ vào quy hoạch cấp tỉnh. Quy hoạch cấp quốc gia do Bộ trưởng Bộ Đất đai, Giao thông và Hàng hải phê duyệt, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh do tỉnh phê duyệt, quy hoạch huyện hoặc quy hoạch đô thị cơ bản do tỉnh trưởng phê duyệt. Quá trình lập quy hoạch sẽ lấy ý kiến của nhân dân theo hình thức nghị viện nhân dân. Khi quy hoạch được phê duyệt sẽ được công khai và phổ biến đến nhân dân. Chính quyền cấp nào chịu trách nhiệm lập quy hoạch cấp đó và chỉ rõ trách nhiệm cá nhân trước pháp luật về quy hoạch. Nhà nước đảm bảo tính khả thi của quy hoạch, như: hỗ trợ đối với các khu vực bảo tồn, các khu vực cần bảo vệ được miễn thuế, hỗ trợ đời sống...

## 2. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Tổng diện tích đất đai Trung Quốc là 9.682.796 km<sup>2</sup>, trong đó diện tích đất canh tác là hơn 100 triệu ha, chiếm 7% diện tích đất canh tác toàn thế giới. Trung Quốc tiến hành công cuộc công nghiệp hóa từ năm 1978, cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế và cách mạng công nghiệp, tốc độ

\* Học viện Tài chính

đô thị hóa ở Trung Quốc cũng diễn ra rất mạnh mẽ. Vì vậy, việc giải quyết về đất đai ở Trung Quốc là rất đáng quan tâm. Trung Quốc quy định 3 loại quyền sử dụng đất:

- *Quyền sử dụng đất được cấp*: là hình thức phổ biến và ban đầu thường có được trực tiếp từ các chính quyền địa phương thông qua việc nộp lại một khoản phí cố định. Thời hạn sử dụng tối đa phụ thuộc vào mục đích sử dụng đất: 40 năm đối với đất thương mại, du lịch và công trình công cộng giải trí; 59 năm đối với đất sử dụng cho mục đích công nghiệp, giáo dục, khoa học, công nghệ, văn hóa, y tế hoặc thể thao; 70 năm cho đất ở. Quyền sử dụng đất được cấp có thể chuyển nhượng, thế chấp và cần được đăng ký tại cơ quan quản lý đất đai. Đơn xin gia hạn cấp quyền sử dụng đất phải được nộp ít nhất trước 1 năm trước khi hết thời hạn được cấp.

- *Quyền sử dụng đất được giao*: là hình thức quyền sử dụng đất được nhà nước giao không thu tiền cho một giai đoạn nhất định, thông thường là giới hạn mục đích sử dụng ví dụ như sử dụng cho mục đích quân sự, chính phủ, các dự án hạ tầng và công trình công cộng. Luật pháp không cấm các công ty và cá nhân nước ngoài xin giao quyền sử dụng đất. Tuy nhiên do bị các hạn chế về sử dụng và chuyển nhượng, các cá nhân và tổ chức nước ngoài thường không sử dụng các quyền này (ngoại trừ các dự án hạ tầng hoặc công trình công cộng).

- *Thuê công trình và quyền sử dụng đất*: Các công ty nước ngoài thông thường hay thuê trụ sở (văn phòng hoặc trụ sở cùng với các quyền sử dụng đất tương ứng) hơn là mua quyền thanh toán một lần. Thời hạn thuê tối đa là 20 năm và có thể được gia hạn khi hết hạn.

Quản lý đất đai ở Trung Quốc có một số đặc điểm nổi bật:

**Một là**, về quan hệ sở hữu đất đai

Luật quản lý đất quy định: đất đai ở Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước, gồm sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể, trong đó toàn bộ đất đai thành thị thuộc về sở hữu nhà nước. Đất nông thôn và ngoại ô thành phố, ngoài đất do pháp luật quy định thuộc về sở hữu nhà nước, còn lại là sở hữu tập thể. Hiến pháp năm 1988 (Điều 2) quy định việc Nhà nước giao đất cho tổ chức, cá nhân sử dụng dưới dạng giao quyền sử dụng đất có thời hạn từ

40 - 70 năm. “Đạo luật tạm thời về bán và chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhà nước tại các thành phố và thị trấn”, ban hành năm 1990 quy định cụ thể điều kiện để chủ sử dụng đất được phép chuyển nhượng sau khi được giao đất là: nộp đủ tiền sử dụng đất cho Nhà nước; đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; đã đầu tư vào sử dụng đất theo đúng mục đích được giao.

**Hai là**, về quy hoạch sử dụng đất

Đối với đất đai thành thị, Nhà nước tiến hành quản lý bằng quy hoạch. Quy hoạch tổng thể thành phố là kế hoạch có tính tổng thể, lâu dài, chiến lược về phát triển kinh tế và xã hội với các công trình xây dựng của thành phố. Luật cũng quy định cụ thể quy hoạch của cấp dưới phải tuân thủ quy hoạch của cấp trên và phải được cấp có thẩm quyền phê chuẩn mới được thi hành.

Nội dung quy hoạch sử dụng đất: phải xác định được chỉ tiêu thuộc 2 nhóm sau: (i) Nhóm các chỉ tiêu phải thực hiện nghiêm ngặt: gồm 06 chỉ tiêu (đất canh tác, đất lúa nước phải bảo vệ vĩnh cửu, đất phát triển đô thị, đất xây dựng, đất bổ sung cho đất canh tác bị chuyển mục đích sang đất xây dựng, đất khai thác mỏ). Các chỉ tiêu nêu trên được xác định trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và được phân bổ cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phân bổ tiếp đến từng huyện, quận và quy hoạch của cấp huyện phân bổ tiếp đến từng xã.

(ii) Nhóm các chỉ tiêu được thực hiện linh hoạt (có thể thay đổi giữa các loại chỉ tiêu cùng nhóm trong quá trình thực hiện): gồm 9 chỉ tiêu (đất trồng cây ăn quả, đất rừng, đất trồng cỏ, đất xây dựng, đất hầm mỏ, đất công nghiệp, đất xây dựng công trình kết cấu hạ tầng, diện tích đất tăng thêm cho xây dựng, đất thương mại - dịch vụ).

**Ba là**, kỳ quy hoạch sử dụng đất và việc thống kê đất đai hàng năm

Theo quy định của Luật Đất đai năm 1999 thì kỳ quy hoạch sử dụng đất của các cấp là 10 năm. Trung Quốc quy định tổng kiểm kê đất đai 5 năm 1 lần và có thông kê đất đai hàng năm, việc thống kê đất đai hàng năm được tiến hành ở các cấp quản lý theo đơn vị hành chính từ trung ương đến địa phương; Hồ sơ đất đai được thiết lập đến từng

chủ sử dụng đất và cập nhật biến động liên quan đến từng chủ sử dụng đất.

**Bốn là,** Trung Quốc không có hình thức giao đất ổn định lâu dài không thời hạn, do đó, Luật quy định Nhà nước thu tiền khi giao đất, người sử dụng đất phải nộp đủ tiền sử dụng đất cho Nhà nước mới được thực hiện các quyền. Do đất nông thôn, ngoại thành là thuộc sở hữu tập thể, vì vậy để phát triển đô thị, Trung Quốc phải tiến hành trưng dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp thành đất đô thị. Ngoài việc luôn đảm bảo diện tích đất canh tác để ổn định an ninh lương thực bằng biện pháp yêu cầu bên được giao đất phải tiến hành khai thác đất chưa sử dụng, bù vào đúng với diện tích canh tác bị mất đi. Trung Quốc còn ban hành quy định về phí trưng dụng đất. Đó là các loại chi phí mà đơn vị sử dụng đất phải trả gồm: Chi phí đền bù đất, do đơn vị phải trả cho nông dân bị trưng dụng đất, trưng dụng đất không có thu lợi thì không phải đền bù; chi phí đền bù đầu tư đất: là phí đền bù cho đầu tư bị tiêu hao trên đất, tương tự phí đền bù tài sản trên đất ở Việt Nam; chi phí đền bù sắp xếp lao động, và phí đền bù sinh hoạt phải trả cho đơn vị bị thu hồi đất; chi phí quản lý đất. Theo Hiến pháp năm 2002, Trung Quốc đã công nhận quyền sở hữu tư nhân về bất động sản, công nhận và có chính sách để thị trường giao dịch bất động sản hoạt động hợp pháp. Với những quy định mang tính cải cách lớn như vậy, Trung Quốc đã tạo ra được một thị trường bất động sản khổng lồ phát triển nhanh chóng. Bảng bên thống kê một số điểm khác biệt trong thu hồi, bồi thường đất đai của Trung Quốc và Hàn Quốc và đây cũng là cơ sở giúp việc quản lý đất đai hiệu quả.

### 3. Một số gợi ý cho Việt Nam trong quản lý đất đai hiện nay

Có thể thấy các quốc gia trên thế giới dù quy định chế độ sở hữu đối với đất đai khác nhau, đều có xu hướng ngày càng tăng

cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai. Xu thế này phù hợp với sự phát triển ngày càng đa dạng của các quan hệ kinh tế, chính trị theo xu thế toàn cầu hoá hiện nay. Mục tiêu của mỗi quốc gia là nhằm quản lý chặt chẽ tài nguyên trong nước, tăng cường khả năng cạnh tranh để phục vụ cao nhất cho quyền lợi của quốc gia, đồng thời có những quy định phù hợp với xu thế mở cửa, tạo điều kiện để phát triển hợp tác đầu tư giữa các quốc gia.

Về hệ thống các văn bản pháp luật phải được ban hành đồng bộ, kịp thời, mang tính chất ổn định, đồng thời các quy định pháp luật dù có điều chỉnh nhưng vẫn phải đảm bảo tính kế thừa.

Về hồ sơ đất đai: Phải xây dựng được hệ thống dữ liệu thông tin đất đai thống nhất, đồng bộ trên cơ sở công nghệ tin học điện tử hiện đại từ trung ương đến địa phương. Muốn đạt được điều đó cần phải đầu tư đồng bộ để có được hệ thống hồ sơ địa chính cơ sở (hồ sơ gốc) có độ tin cậy cao ở tất cả các địa phương trong cả nước. Thống nhất phương pháp phân loại, quản lý hồ sơ đất đai và

**Bảng: Một số điểm khác biệt trong thu hồi, bồi thường đất đai, tái định cư của Trung Quốc, Hàn Quốc**

Chỉ tiêu	Trung Quốc	Hàn Quốc
Căn cứ	Luật quản lý đất đai Trung Quốc (2004); Quy định về trưng mua nhà trên đất thuộc sở hữu nhà nước và bồi thường (2011).	Đạo luật về thu hồi đất cho các công trình công cộng (2009).
Bồi thường đối với người thuê đất	Không bồi thường cho cá nhân thuê đất; Không có điều khoản dành cho người thuê đất.	Người thuê nhà được bồi thường chi phí di chuyển và ổn định nơi ở mới. Có thể được thu xếp thuê nhà ở xã hội. Nếu người thuê nhà là chủ hộ và trong diện phải di dời, sẽ được ưu tiên trong việc thuê nhà ở xã hội.
Bồi thường ảnh hưởng cho hoạt động kinh doanh	Bồi thường cho các thiệt hại về ngừng sản xuất và kinh doanh sẽ được quyết định dựa trên mức lợi nhuận, thời gian ngừng sản xuất hoặc kinh doanh và các yếu tố khác.	- Bồi thường cho thiệt hại về kinh doanh được tính dựa trên thiệt hại về thu nhập hoặc lợi nhuận, chứ không dựa trên các tài sản hiện có. Để được nhận bồi thường, cơ sở kinh doanh cần có những trang thiết bị cần thiết và có mặt bằng sản xuất hợp pháp trước ngày công bố dự án. - Bồi thường cho việc sa thải tạm thời hoặc thất nghiệp được áp dụng với những nhân công làm việc ít nhất 3 tháng, mức bồi thường tương đương 70% lương trung bình cho thời gian tạm ngừng việc (tối đa là 90 ngày). Không bồi thường cho các cơ sở kinh doanh không phép. Tuy nhiên nếu như không thể tiếp tục kinh doanh trên mặt bằng hợp pháp sau ngày công bố dự án, mức bồi thường sẽ là 3 tháng thu nhập của hộ kinh doanh đó.
Bồi thường đất nông nghiệp	Mức bồi thường từ 6 đến 10 lần giá trị sản lượng hàng năm trung bình của 3 năm trước khi bị thu hồi; Trợ cấp tái định cư bằng 4 đến 6 lần giá trị sản lượng hàng năm trung bình; Bồi thường cho các công trình và hoa màu hiện có sẽ do chính quyền địa phương quyết định; Tổng mức bồi thường và hỗ trợ tái định cư không vượt quá 30 lần giá trị sản lượng hàng năm trung bình của 3 năm trước nếu như các quy định trong luật không đủ duy trì mức sống hiện tại của người nông dân.	Nếu như đất bị thu hồi trước khi thu hoạch hoa màu, giá trị hoa màu đó sẽ được bồi thường. Khoản bồi thường được tính dựa trên số hoa màu thực tế được trồng tại thời điểm dự án được công bố. Khoản bồi thường cũng tính để đủ hỗ trợ người nông dân phục hồi lại việc sản xuất của mình. Khoản bồi thường được tính trên cơ sở 2 lần tổng thu nhập hàng năm từ sản xuất nông nghiệp.

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai.

công khai thông tin từ trung ương đến địa phương. Thực tế cho thấy, hệ thống hồ sơ địa chính được lưu trữ ở nước ta rất kém, chấp vá. Việc triển khai lập hồ sơ địa chính ở các địa phương khác nhau đã không được tiến hành vào cùng một thời điểm như chỉ đạo của trung ương, số liệu tổng hợp của tất cả các cấp có độ chính xác thấp. Các thông tin về đất (như thay đổi về loại đất, diện tích, chủ sử dụng, giá cả của đất trong cùng thời điểm...), không được cập nhật thường xuyên, vì vậy Nhà nước không thể quản lý chặt chẽ đất đai.

Xã hội càng phát triển tính cạnh tranh càng gay gắt đòi hỏi công tác quản lý của Nhà nước phải mạnh và có hiệu lực cao. Tuy nhiên, tăng cường quyền lực của Nhà nước không có nghĩa là hạn chế quyền của các chủ thể sử dụng đất. Quyền lực Nhà nước phải mạnh để đảm bảo cho mọi chủ thể được hoạt động đúng khuôn khổ pháp luật quy định và mọi chủ thể đều được tự do phát triển. Với các nước có công tác quản lý đất đai tốt, có hiệu quả sử dụng đất cao, hầu như các vi phạm pháp luật trong quản lý sử dụng đất đều bị xử lý rất nặng và rất triệt để.

- Trong quy hoạch sử dụng đất cấp Quốc gia phải xác định được diện tích đất canh tác cần phải bảo vệ nghiêm ngặt theo quy định của Nhà nước, trong đó phải chỉ rõ diện tích đất canh tác cơ bản (chiếm 80% tổng diện tích canh tác) có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng dưới bất cứ lý do gì. Hàng năm Chính phủ công bố kế hoạch sử dụng đất của từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó chỉ cho phép từng địa phương được sử dụng một số diện tích đất canh tác nhất định cho mục đích xây dựng theo đúng quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

- Việc chuyển mục đích sử dụng đất canh tác sang sử dụng vào các mục đích khác phi nông nghiệp phải được phê duyệt tại cấp tỉnh và Chính phủ. Trong kế hoạch sử dụng đất tại mỗi địa phương phải xác định cụ thể diện tích đất canh tác được khai thác mới để bù đắp cho diện tích đất canh tác phải chuyển mục đích sang đất xây dựng; các biện pháp để kế hoạch khả thi.

- Chỉ cho phép sử dụng đất vào mục đích sản xuất trong các khu công nghiệp theo quy hoạch được duyệt mà không giao đất cho các cơ sở sản xuất riêng lẻ nhằm khai thác tối đa các công trình

kết cấu hạ tầng. Trường hợp đặc biệt (không thể bố trí trong khu công nghiệp) thì mới giao đất cho dự án có vị trí ngoài khu công nghiệp.

- Hàng năm ngành tài nguyên và môi trường tổ chức các đoàn kiểm tra, giám sát việc bảo vệ quỹ đất canh tác tại từng địa phương. Trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bị vi phạm thì tùy từng mức độ vi phạm mà người đứng đầu địa phương sẽ bị xử lý hành chính hoặc sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự, đất bị vi phạm sẽ bị thu hồi (kể cả trường hợp đã đầu tư), người vi phạm phải nộp khoản tiền đầu tư để tạo ra diện tích đất nông nghiệp mới bù đắp vào phần diện tích bị mất.

- Quy định suất đầu tư tối thiểu làm cơ sở khi xét duyệt các dự án đầu tư và kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư trong quá trình triển khai thực hiện dự án (ví dụ tỉnh Quảng Tây - Trung Quốc không giao đất để làm sân golf hoặc xây nhà biệt thự). Không giao đất ở trực tiếp cho người dân để xây dựng nhà ở, các dự án phát triển nhà ở chỉ được phép xây dựng nhà ở cao tầng với mật độ theo quy định.

**Kết luận:** Theo nhiều chuyên gia đánh giá thì nguồn lực tài chính ở Việt Nam là rất lớn, tuy nhiên vẫn còn một số địa tô chưa được thu về ngân sách nhà nước. Điều này có thể do một số địa phương khi thực hiện việc định giá đất theo giá thị trường còn gặp nhiều khó khăn, có thể giá đất định thấp hơn giá thị trường nên thu ngân sách chưa tốt. Hệ thống công cụ tài chính của Việt Nam chưa hoàn thiện. Trong thời gian tới, việc đẩy mạnh hơn những công cụ tài chính trên thị trường để huy động khai thác các nguồn lực tài chính về đất đai là rất cần thiết. Cần phải đổi mới cơ chế quản lý tài chính như huy động tài chính từ tài sản công như đất đai, hạ tầng, đảm bảo việc quản lý tài sản công là minh bạch, hiệu quả và bền vững.

#### Tài liệu tham khảo:

*Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai.*

*TS. Nguyễn Trọng Tuấn (2010), Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới, Tạp chí Châu Mỹ ngày nay, số 03-2010.*

*Hiếu Minh (2015), Những kinh nghiệm của Hàn Quốc trong quản lý tài chính công có thể là bài học quý với Việt Nam, Tạp chí Đầu tư chứng khoán ngày 21/11/15.*