

# PHẦN MỞ ĐẦU

## 1. Lý do chọn đề tài, lĩnh vực nghiên cứu

Có vai trò to lớn về mọi mặt trong đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của con người, nhưng đất đai ở nước ta ngày càng suy giảm về chất lượng, việc sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay chưa phát huy được hết vai trò to lớn của đất đai, sử dụng đất chưa hợp lý, ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình phát triển kinh tế của toàn xã hội.

Quy hoạch sử dụng đất là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất, là phương thức để Nhà nước tiếp tục khẳng định và thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai, giúp Nhà nước lựa chọn được phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về kinh tế - xã hội, môi trường - sinh thái, an ninh - quốc phòng... Song quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam lại bộc lộ quá nhiều vấn đề, quy hoạch mang tính hình thức, chất lượng quy hoạch thấp, không có tính khả thi, không minh bạch, quy hoạch treo, phương pháp quy hoạch lạc hậu, chậm đổi mới ....

Một trong những giải pháp để phát huy vai trò của quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo sử dụng đất có hiệu quả và tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất là phải tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật. Nhận thức được vai trò của công tác quy hoạch sử dụng đất, nhìn nhận rõ thực trạng quy hoạch, Đảng và Nhà nước ta đã xác định nhiệm vụ cấp bách là: khẩn trương nghiên cứu, hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách đất đai, bảo đảm hài hoà các lợi ích của Nhà nước, của người giao lại quyền sử dụng đất và của nhà đầu tư; tạo điều kiện thuận lợi để sử dụng đất đai có hiệu quả; khắc phục tình trạng sử dụng lãng phí và tham nhũng đất đai... Khuyến khích các tổ chức, cá nhân bị thu hồi đất tham gia góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất vào các dự án đầu tư, kinh doanh. Nhà nước tạo lập, quản lý thị trường bất động sản và chủ động tham gia thị trường với tư cách là chủ sở hữu đất đai và nhiều tài sản trên đất để phát triển và điều tiết thị trường. Chủ trương, chính sách của Đảng đã được cụ thể hoá bằng các văn bản pháp luật để nâng cao hiệu quả của công tác quy hoạch sử dụng đất, để quy hoạch sử dụng đất trở thành cơ sở pháp lý cho việc thu hồi đất, giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Một trong những nguyên nhân gây nên bất cập của hoạt động quy hoạch sử dụng đất là thiếu sự điều chỉnh thích đáng của pháp luật. Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay vừa thiếu vừa yếu, tính hình thức, thiếu tính khả thi, thiếu sự

giám sát của nhân dân chưa thực sự là công cụ trong quản lý và sử dụng đất... Thừa Thiên Huế là tỉnh có một vị trí chiến lược trong phát triển kinh tế, xã hội của cả nước, là tỉnh có nhiều di tích lịch sử văn hóa, danh lam thắng cảnh để phát triển kinh tế du lịch - dịch vụ mang tầm quốc gia và quốc tế, nguồn lao động dồi dào, thông minh, cần cù chịu khó, tài năng. Bên cạnh những thuận lợi đó thì Thừa Thiên Huế không tránh khỏi những khó khăn như: Khí hậu khắc nghiệt; Địa hình phức tạp, manh mún; Rừng chưa được bảo vệ nghiêm, môi trường chưa được chú trọng... Việc nghiên cứu thực tiễn thực hiện của pháp luật quy hoạch sử dụng đất được tác giả luận án lựa chọn tỉnh Thừa Thiên Huế với mục tiêu từ những nghiên cứu, khảo sát thực tiễn của địa phương (nơi tác giả luận án sinh sống và công tác) sẽ khái quát lên những yếu tố chi phối đến việc xây dựng và thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

Khi nghiên cứu về thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế chúng tôi tập trung nhấn mạnh đến các vấn đề mang tính đặc trưng vùng miền về kinh tế, chính trị văn hóa, để nêu bật lên những thuận lợi khó khăn trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế như vấn đề đất nghĩa trang, nghĩa địa, vấn đề bảo vệ các di tích lịch sử, phát triển kinh tế du lịch... , nêu bật vấn đề gây bức xúc trong dư luận xã hội như tình trạng quy hoạch treo, quy hoạch không lấy ý kiến cộng đồng dân cư, quy hoạch phá vỡ yếu tố cảnh quan, di tích lịch sử, ảnh hưởng tiêu cực tới mục tiêu bảo vệ môi trường để phát triển bền vững như quy hoạch xây dựng khách sạn trên đồi Vọng Cảnh, quy hoạch sân golf... Từ những vấn đề chung về pháp luật quy hoạch sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Thừa Thiên Huế, chúng ta có thể đối chiếu, so sánh để tìm ra nguyên nhân từ đó đề xuất các giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, thúc đẩy kinh tế - xã hội địa phương phát triển, đồng thời vẫn giữ gìn được những nét văn hoá truyền thống với những giá trị nhân văn vô giá.

Từ những vấn đề nêu trên chính là lí do tôi lựa chọn ***“Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất qua thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế”*** làm đề tài cho luận án tiến sĩ luật học

## **2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu**

*Mục đích* của đề tài là nhằm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất và thông qua việc tìm hiểu thực trạng điều chỉnh của pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất, thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, từ đó đề xuất một số định hướng và giải pháp góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy

hoạch sử dụng đất và đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

*Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài là:*

Nghiên cứu lí luận về quy hoạch sử dụng đất, lí luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất;

- Đánh giá thực trạng điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất nêu bật được những ưu điểm và hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất;

- Tìm hiểu một số vấn đề mang tính đặc thù của vùng miền ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; tìm ra nguyên nhân của những hạn chế bất cập trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Đề xuất giải pháp nhằm đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội mà không làm mất đi những giá trị văn hóa truyền thống, bảo vệ môi trường.

### **3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng: luận án tập trung nghiên cứu lí luận về quy hoạch sử dụng đất, hệ thống pháp luật quy hoạch sử dụng đất, thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, tìm ra những yếu tố đặc thù của quy hoạch vùng ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất nói chung.

- Phạm vi: nghiên cứu vấn đề lý luận về quy hoạch, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam, tập trung vào các quy định của Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003, so sánh đối chiếu với các quy định của Luật Đất đai 2013 về quy hoạch sử dụng đất. Nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế từ năm 2003 đến năm 2013, đi sâu một số nét đặc trưng vùng để đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thi hành pháp luật quy hoạch sử dụng đất

### **4. Tính mới về khoa học luận án**

Là công trình khoa học chuyên khảo nghiên cứu một cách tương đối toàn diện và có hệ thống pháp luật về pháp luật quy hoạch sử dụng đất qua thực tiễn tại địa phương, luận án có những tính mới sau:

- Luận án tiếp cận, luận giải khái niệm, đặc điểm và các vấn đề lí luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất dưới góc độ là đối tượng điều chỉnh của pháp luật

- Luận án đã xây dựng những lí luận cơ bản về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: Khái niệm pháp luật quy hoạch sử dụng đất, nêu bật đặc điểm

của pháp luật quy hoạch sử dụng đất so với các loại quy phạm pháp luật khác đó là mang tính đa chiều, trong đó mạng đậm yếu tố kỹ thuật.

- Đã lý giải sự cần thiết phải điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất là góp phần nâng cao vai trò của quy hoạch, bảo đảm lợi ích của các bên trong quy hoạch sử dụng đất.

- Bước đầu xây dựng lí luận về nội dung của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, nhưng yêu cầu cơ bản của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như yêu cầu minh bạch, công khai, ổn định, thống nhất và khả thi.

- Đã chứng minh pháp luật quy hoạch sử dụng đất Việt Nam chịu sự chi phối của các yếu tố như chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và hội nhập quốc tế.

- Đã tìm hiểu, so sánh pháp luật quy hoạch sử dụng đất Việt Nam với một số quốc gia khác như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Hà Lan... từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho việc điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch đất ở Việt Nam.

- Đã phân tích, đối chiếu với các yêu cầu của pháp luật quy hoạch, chỉ ra những bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành như mang tính hình thức, tư duy nhiệm kỳ, phương pháp quy hoạch lạc hậu, thiếu tính khả thi, minh bạch, thống nhất.

- Đã làm phiếu điều tra xã hội học, khảo sát thực tiễn tình hình thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất Thừa Thiên Huế chỉ ra những hạn chế, bất cập như: quy hoạch treo, quy hoạch chưa bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, chưa phát huy được lợi thế về du lịch văn hóa của Thừa Thiên Huế.

- Từ cơ sở nghiên cứu lí luận, luận án đã đưa ra những định hướng cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất nổi bật là phải đảm bảo các yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như công khai, minh bạch, khả thi...

Luận án cũng đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và đảm bảo thực hiện tại Thừa Thiên Huế như: ban hành một Luật quy hoạch chung, hoàn thiện các quy định cụ thể về phương pháp, thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất, tuyên truyền giáo dục pháp luật, kêu gọi các nguồn tài trợ đảm bảo tài chính cho hoạt động quy hoạch sử dụng đất, sử dụng công nghệ trong quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện và quản lý quy hoạch sử dụng đất.

## **5. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

Với mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu như trên, tác giả hy vọng Luận án sẽ góp phần tạo ra một cách nhìn toàn diện, sâu sắc, khoa học và thực tiễn

hơn về quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Việt Nam. Bên cạnh đó, bằng việc phân tích, đánh giá một cách có hệ thống các quy định của pháp luật hiện hành về quy hoạch sử dụng đất, đề tài Luận án có khả năng đóng góp những giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo cho việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước và tại tỉnh Thừa Thiên Huế. Ngoài ra Luận án còn là tài liệu tham khảo cho các nhà nghiên cứu lập pháp, các nhà khoa học liên ngành, nghiên cứu sinh, học viên, sinh viên chuyên ngành Luật, người sử dụng đất....

## **6. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận án có kết cấu bốn chương:

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án gồm 4 chương:

*Chương 1:* Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.

*Chương 2:* Cơ sở lí luận của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

*Chương 3:* Thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2003-2013.

*Chương 4:* Hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và bảo đảm thực hiện tại Thừa Thiên Huế.

## **Chương 1**

### **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

#### **1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài**

***1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu mang tính lí luận về quản lý, sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất***

Các công trình nghiên cứu ngày đã đưa ra được góc nhìn khác nhau trả lời cho câu hỏi quy hoạch sử dụng đất là gì? Quy hoạch sử dụng đất có những đặc điểm như thế nào so với các loại quy hoạch khác? Và cũng đã đề cập các yêu cầu đặt ra đối với quy hoạch sử dụng đất như thế nào? Một số bài viết của các tác giả đã đi sâu nghiên cứu về quy hoạch đô thị với những phân tích về quy hoạch thủ đô Hà Nội, nghiên cứu về quy hoạch xây dựng như quy hoạch, quy hoạch giao thông và nhấn mạnh yếu tố làng nghề, phát triển bền vững, dịch vụ công cộng, sự tham gia của cộng đồng trong xây dựng quy hoạch đô thị.

### ***1.1.2. Nhóm đề tài nghiên cứu lí luận về pháp luật quản lý sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất***

Các công trình này đã khái quát những vấn đề lí luận về pháp luật đất đai như vấn đề lí luận về thị trường bất động sản như khái niệm thị trường bất động sản, đặc điểm của thị trường bất động sản, phân tích các vấn đề lí luận về quản lý và sử dụng đất như các nội dung quản lý nhà nước về đất đai, thẩm quyền, các trình tự, thủ tục quản lý nhà nước về đất đai, phân tích các quy định của Luật Đất đai về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các vấn đề pháp lý cần quan tâm khi xây dựng pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Đề cập cụ thể đến quản lý đất đai ở Việt Nam thời phong kiến và Pháp thuộc, giai đoạn kháng chống Pháp, chống Mỹ và giai đoạn đổi mới từ 1986 đến 2010, hoàn thiện quản lý đất đai Việt Nam trong giai đoạn tới. Một số công trình nêu hiện trạng sử dụng đất các vùng, kinh nghiệm quản lý đất đai một số nước trên thế giới và khả năng áp dụng ở Việt Nam...

### ***1.1.3. Nhóm tài liệu liên quan đến tình hình sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất của cả nước, tình hình thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế***

Các bài viết tập trung nêu các tồn tại, hiện trạng quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước, những vấn đề về tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất, vấn đề quy hoạch treo, quy hoạch sân golf, quy hoạch đất trồng lúa nước... Tuy nhiên các nghiên cứu này vẫn chưa có những đánh giá, khảo sát về tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, chưa tìm ra những yếu tố đặc thù của quy hoạch vùng chi phối đến yêu cầu của quy hoạch tổng thể của cả nước, chưa tìm ra được giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong cả nước và tại Thừa Thiên Huế.

## **1.2. Những vấn cần kế thừa, nghiên cứu sâu hơn và nghiên cứu mới trong Luận án**

### ***1.2.1. Những vấn đề chưa được nghiên cứu hoặc đã được nghiên cứu nhưng chưa sâu, chưa hệ thống, chưa toàn diện***

- Lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như khái, đặc điểm, các nhân tố tác động tới pháp luật quy hoạch sử dụng đất; nguyên tắc, sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với các hoạt động xây dựng quy hoạch sử dụng đất, cũng như nội dung, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất; mối quan hệ giữa pháp luật quy hoạch sử dụng đất với các quy định của pháp luật về quy hoạch khác; nguyên nhân tồn tại của những hạn chế, bất cập trong thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất

- Luận giải về sự cần thiết và các giải pháp tổng thể nhằm hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất; phân tích về những kết quả, hạn chế, và nguyên nhân của thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

### **1.2.2. Những vấn đề còn đang tranh luận về quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam**

- Các phương pháp quy hoạch sử dụng đất và việc luật hóa các phương pháp quy hoạch sử dụng đất? cần quy định một đạo luật chung về quy hoạch? phương án sử dụng đất, mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch khác?

### **1.2.3. Những vấn đề Luận án cần kế thừa và nghiên cứu mới**

Luận án có thể kế thừa các nội dung sau: lý luận về quy hoạch sử dụng đất; các học thuyết về sở hữu đất đai, các quan điểm phát triển bền vững ..Một số vấn đề nổi cộm trong thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế. Sự cần thiết phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân khi xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Quy trình, thẩm quyền xây dựng các quy hoạch sử dụng đất.

- **Những vấn đề cần nghiên cứu mới trong Luận án:** khái quát vị trí, vai trò của quy hoạch sử dụng đất; lý luận cơ bản về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: khái niệm, đặc điểm, các yếu tố chi phối, ảnh hưởng đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất (yếu tố khách quan, yếu tố chủ quan); phân tích, đánh giá các quy định hiện hành so với các yêu cầu đặt ra đối với pháp luật quy hoạch từ đó tìm ra những giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.; những yếu tố mang tính đặc thù của quy hoạch sử dụng đất mang tính vùng miền, quy hoạch sử dụng đất của Thừa Thiên Huế ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất; đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và đảm bảo cho việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

## **1.3. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu**

### **1.3.1. Cơ sở lý thuyết và các giả thuyết để nghiên cứu đề tài**

Trong quá trình nghiên cứu đề tài, tôi sử dụng phép biện chứng duy vật của triết học Mác-Lênin làm cơ sở phương pháp luận cho việc nghiên cứu, dựa trên quan điểm đất đai thuộc sở hữu toàn dân và quan điểm về phát triển bền vững. Phương pháp tiếp cận và giải quyết vấn đề của luận án là luôn luôn có sự kết hợp giữa lý luận và thực tiễn.

### **1.3.2. Phương pháp nghiên cứu**

Từ cơ sở lý thuyết đó tác giả Luận án đã tìm hiểu những quy định của pháp luật trên cơ sở xem xét thực tế áp dụng chúng., các phương pháp cụ thể mà tôi sử

dụng trong quá trình nghiên cứu đề tài này đó là: phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, điều tra xã hội học

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Xuất phát từ vai trò quan trọng của quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất, các hoạt động nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất thu hút sự quan tâm đặc biệt của cả các cơ quan, tổ chức, các nhà hoạch định chính sách lẫn người hoạt động thực tiễn và các nhà khoa học. Chương 1- “Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án” đã rút ra được một số kết luận như sau: các nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án tập trung vào 3 nhóm chính: nghiên cứu tổng quát mang tính chất lí luận về quản lý, sử dụng đất, về quy hoạch sử dụng đất; nghiên cứu lí luận về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng; tài liệu liên quan đến tình hình sử dụng đất, tình hình thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; luận án nghiên cứu trên cơ sở phép biện chứng duy vật của Mác-Lênin, các quan điểm về sở hữu đất đai, về phát triển bền vững với những giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu cụ thể và các phương pháp nghiên cứu cụ thể như phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, điều tra xã hội học... để giải quyết các vấn đề đặt ra.

## Chương 2

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

#### 2.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất

##### 2.1.1. Khái niệm, đặc điểm quy hoạch sử dụng đất

Khái niệm pháp lý về quy hoạch sử dụng đất lần đầu tiên được đề cập trong Luật Đất đai 2013: Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh định nguồn tài nguyên đất đai cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và bảo vệ môi trường theo vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong thời gian xác định trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực.

Quy hoạch sử dụng đất mang các đặc điểm sau: *tính lịch sử - xã hội; tính tổng thể; tính ổn định - dài hạn; tính chiến lược; tính khả biến; chính trị, xã hội*

##### 2.1.2. Vị trí, vai trò của quy hoạch sử dụng đất

*Thứ nhất, quy hoạch sử dụng đất là một trong những công cụ để quản lý đất đai được thống nhất.*

*Thứ hai, quy hoạch sử dụng đất là cơ sở để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm.*

*Thứ ba, thông qua quy hoạch sử dụng đất Nhà nước sử dụng quyền định đoạt đối với đất đai.*



*Thứ tư, xét về góc độ kinh tế: quy hoạch sử dụng đất giúp chuyển đổi mục đích sử dụng đất phù hợp với nhu cầu thị trường, nâng cao giá trị của bất động sản, thúc đẩy nền kinh tế quốc dân phát triển.*

*Thứ năm, quy hoạch sử dụng đất góp phần nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng.*

*Thứ sáu, quy hoạch sử dụng đất là một công cụ hữu hiệu thực hiện mục tiêu phát triển bền vững.*

+ *Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội*

+ *Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch khác như quy hoạch phát triển nông nghiệp, quy hoạch môi trường, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch đô thị và các quy hoạch khác*

### **2.1.3. Yêu cầu đặt ra đối với quy hoạch sử dụng đất**

+ *Thứ nhất, công tác quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững.*

+ *Thứ hai, công tác quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ.*

+ *Thứ ba, công tác quy hoạch sử dụng đất phải căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, kinh tế, văn hóa-xã hội, phong tục tập quán của từng vùng lãnh thổ*

+ *Thứ tư, phải xây dựng được quy hoạch sử dụng đất mang tính ổn định, lâu dài*

+ *Thứ năm, công tác quy hoạch sử dụng đất phải công khai, minh bạch, dân chủ*

+ *Thứ sáu, sử dụng phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất*

+ *Thứ bảy, xây dựng được quy hoạch sử dụng đất mang tính khả thi*

## **2.2. Sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất**

Quy hoạch sử dụng đất ở nước ta hiện nay chưa phát huy được vai trò, đang gây bức xúc cho cộng đồng như hiện tượng quy hoạch treo, quy hoạch không có tính khả thi, quy hoạch chủ quan theo ý chí của một nhóm người có quyền lực vì lợi ích nhóm..., để nâng cao hiệu quả của quy hoạch cần thiết phải có sự điều chỉnh của pháp luật.

## **2.3. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

### **2.3.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

*Pháp luật quy 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.*

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất ngoài các đặc điểm của quy phạm pháp luật thì so với các quy phạm pháp luật khác nó có những đặc điểm cơ bản như sau:

- + 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 (thể hiện ý chí của giai cấp thống trị)
- + Vừa mang yếu tố pháp lý vừa mang yếu tố kỹ thuật

### **2.3.2. Nguyên tắc điều chỉnh pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

- + Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu.
- + Đảm bảo tính thống nhất trong xây dựng và thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất.
- + Ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp.
- + Sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững.
- + Tổ chức phân bổ nhu cầu sử dụng đất hợp lý, công bằng cho các ngành, các vùng lãnh thổ có tính đến các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của vùng lãnh thổ.

## **2.4. Nội dung và hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

### **2.4.1. Nội dung điều chỉnh của pháp luật quy đối với quy hoạch sử dụng đất**

- + Giải thích pháp luật một cách chính thức các thuật ngữ, khái niệm trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất.
- + Trình tự, thẩm quyền xây dựng các quy hoạch sử dụng đất.
- + Nguyên tắc, căn cứ, thời hạn, chi phí lập quy hoạch sử dụng đất.
- + Nội dung, phương pháp, kỳ quy hoạch sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất
- + Công bố, thực hiện quy hoạch sử dụng đất.
- + Quản lý, giám sát, trách nhiệm của các chủ thể tham gia xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

### **2.4.2. Hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

- (1) Hiến pháp sẽ ghi nhận hình thức sở hữu đất đai và ghi nhận vai trò của quy hoạch sử dụng đất là công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất.

- (2) Pháp luật quy hoạch quy định các nguyên tắc, phương pháp, yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất ...

+ Chính phủ ban hành Nghị định riêng để hướng dẫn về các nội dung quy hoạch sử dụng đất đã được quy định trong văn bản luật, ở đây tiếp tục cụ thể hóa các nội dung của Luật Đất đai hoặc Luật Quy hoạch

+ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính ban hành những Thông tư, công văn hướng dẫn cụ thể về các nội dung đã quy định trong văn bản Luật, trong Nghị định mà xét thấy cần quy định chi tiết hơn.

+ Bộ Công an, bộ Quốc phòng ban hành những văn bản hướng dẫn cụ thể hoạt động quy hoạch của bộ, ngành mình.

+ Ban hành một văn bản về xử phạt hành chính đối với các vi phạm phạm pháp luật trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất.

- (3) Pháp luật hình sự quy định đối với các hành vi vi phạm nghiêm trọng của các cá nhân trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

## **2.5. Các yêu cầu cơ bản đối với pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

+ Pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải công khai, minh bạch.

+ Pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải mang tính ổn định và dự báo.

+ Pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải mang tính thống nhất.

+ Pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải mang tính khả thi

## **2.6. Các yếu tố chi phối đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

- Yếu tố chính trị

- Yếu tố kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế

- Yếu tố văn hóa-xã hội (tính đặc thù của quy hoạch vùng, miền)

## **2.7. Kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất của một số quốc gia**

- Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc

- Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Hàn Quốc

- Pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất của Nhật Bản

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất chịu sự chi phối mạnh mẽ bởi yếu tố như chính trị, kinh tế, xã hội, yếu tố hội nhập cũng như yếu tố văn hóa vùng miền. Khó có thể áp dụng cách làm quy hoạch, cách điều chỉnh của pháp luật đối với quy hoạch của quốc gia này cho quốc gia khác một cách tuyệt đối, tuy nhiên trong xu thế sử dụng đất mang tính quốc tế, khu vực, chúng ta có thể học hỏi kinh nghiệm, vận dụng những thành công của các quốc gia khác cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch ở Việt Nam trên cơ sở phù hợp với thể chế chính trị, sự phát triển kinh tế - văn hóa, xã hội.

## **KẾT LUẬN CHƯƠNG 2**

Chương 2, tác giả đưa ra được nhiều quan điểm khác nhau của các nhà khoa học về khái niệm quy hoạch sử dụng đất, nhấn mạnh vai trò của quy hoạch

sử dụng đất đối với sự phát triển mọi mặt của đời sống kinh tế - xã , đề cập đến các yêu cầu cơ bản của công tác quy hoạch sử dụng đất như đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống quy hoạch đất quốc gia, đảm bảo sự công khai, minh bạch, dân chủ, đảm bảo sự tham gia của nhân dân trong xây dựng quy hoạch, đảm bảo tính khả thi của quy hoạch. Luận án xây dựng một số vấn đề lí luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất; tìm hiểu pháp luật quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới để rút ra bài học cho Việt Nam. Ngoài ra Luận án còn phân tích các yếu tố khách quan, chủ quan chi phối đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất là: Yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế, yếu tố văn hóa - xã hội làm cơ sở để đối chiếu, phân tích đánh giá pháp luật quy hoạch hiện hành của Việt Nam và tìm ra giải pháp hoàn thiện.

### **Chương 3**

## **THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ GIAI ĐOẠN 2003-2013**

### **3.1. Thực trạng điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất**

Cụ thể hóa Hiến pháp 1992, đồng thời kế thừa Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 hiện hành đã xây dựng một hành lang pháp lý về quy hoạch sử dụng. Chế định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất kế thừa những quy định của pháp luật trước đó và bổ sung những quy định mới để ngày càng hoàn thiện hơn, hợp lý hơn, khoa học hơn. Các quy định trong Luật Đất đai 2003 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được hướng dẫn tại Chương 3 của Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 29/10/2004 và những văn bản của Bộ chuyên ngành. Hiến pháp 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 và Luật Đất đai 2003 sửa đổi bổ sung năm 2013 được Quốc Hội thông qua vào ngày 29 tháng 11 năm 2013 có hiệu lực ngày 1/7/2014 tiếp tục khẳng định, bảo vệ tài nguyên đất và nhấn mạnh vai trò của sự điều chỉnh pháp luật đối với quan hệ đất đai nói chung và hoạt động quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Tuy nhiên, tác giả Luận án tập trung đánh giá sự điều chỉnh của pháp luật đối với hoạt động quy hoạch sử dụng đất ở một số nội dung cơ bản được ghi nhận trong Luật Đất đai hiện hành theo các yêu cầu và nội dung điều chỉnh của pháp luật quy hoạch đã phân tích ở chương 2 luận án.

### ***3.1.1. Quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ, thời hạn, chi phí lập quy hoạch sử dụng đất***

+ *Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất* tại Điều 21 Luật đất đai 2003 lần đầu tiên đã quy định rõ về các nguyên tắc trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất. Các nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất tiếp tục được cụ thể hóa tại Nghị định 181/2004/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2003 và các Quyết định, Thông tư của Bộ Tài nguyên và môi trường.

+ *Về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất* được quy tại Điều 22- Luật Đất đai năm 2003, Điều 38, 39, 40 Luật Đất đai sửa đổi năm 2013. Những hạn chế bắt cập Luật Đất đai 2003 đã được khắc phục trong Luật Đất đai 2013. Luật Đất đai 2013 quy định căn cứ lập quy hoạch quốc gia, quy hoạch cấp tỉnh và quy hoạch cấp huyện là khác nhau, điều này góp phần nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất các cấp.

+ *Về thời hạn lập quy hoạch*

Lần đầu tiên Luật đất đai 2003 quy định về thời gian cho một quy hoạch sử dụng đất với tên gọi kỳ quy hoạch sử dụng đất.

+ *Về chi phí lập quy hoạch.*

Ở nước ta, Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 đều chưa quy định, chưa điều chỉnh về chi phí cho việc lập quy hoạch sử dụng đất, điều đó dẫn đến việc lập quy hoạch lãng phí chi phí xã hội, không đánh giá được hiệu quả của hoạt động quy hoạch trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội. Luật Đất đai sửa đổi thông qua ngày 29/11/2013 có hiệu lực 1/7/2014 đã bắt đầu điều chỉnh về nội dung này: “Kinh phí tổ chức thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được xác định thành một mục riêng trong kinh phí lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”. Đây là một điểm tiến bộ trong quá trình xây dựng pháp luật quy hoạch sử dụng đất, tuy nhiên để đảm bảo thực hiện cần có văn bản hướng dẫn cụ thể và những giải pháp thực tiễn trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật. Chúng ta có thể học tập kinh nghiệm điều chỉnh của Trung Quốc về nội dung này, Pháp luật Trung Quốc quan tâm đến việc tính toán chi phí thực hiện quy hoạch sử dụng đất với hiệu quả của quy hoạch bằng cách quy định bắt buộc những yêu cầu về hiệu quả phải thể hiện bằng văn bản và có sự kiểm nghiệm.

+ *Nội dung của quy hoạch sử dụng đất* được quy định tại Điều 23 Luật đất đai 2003, và được hướng dẫn cụ thể tại Điều 12, 13, 14 Nghị định 181/2004/NĐ - CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về Thi hành Luật đất đai 2003.

+ *Quy định của pháp luật về phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất.*

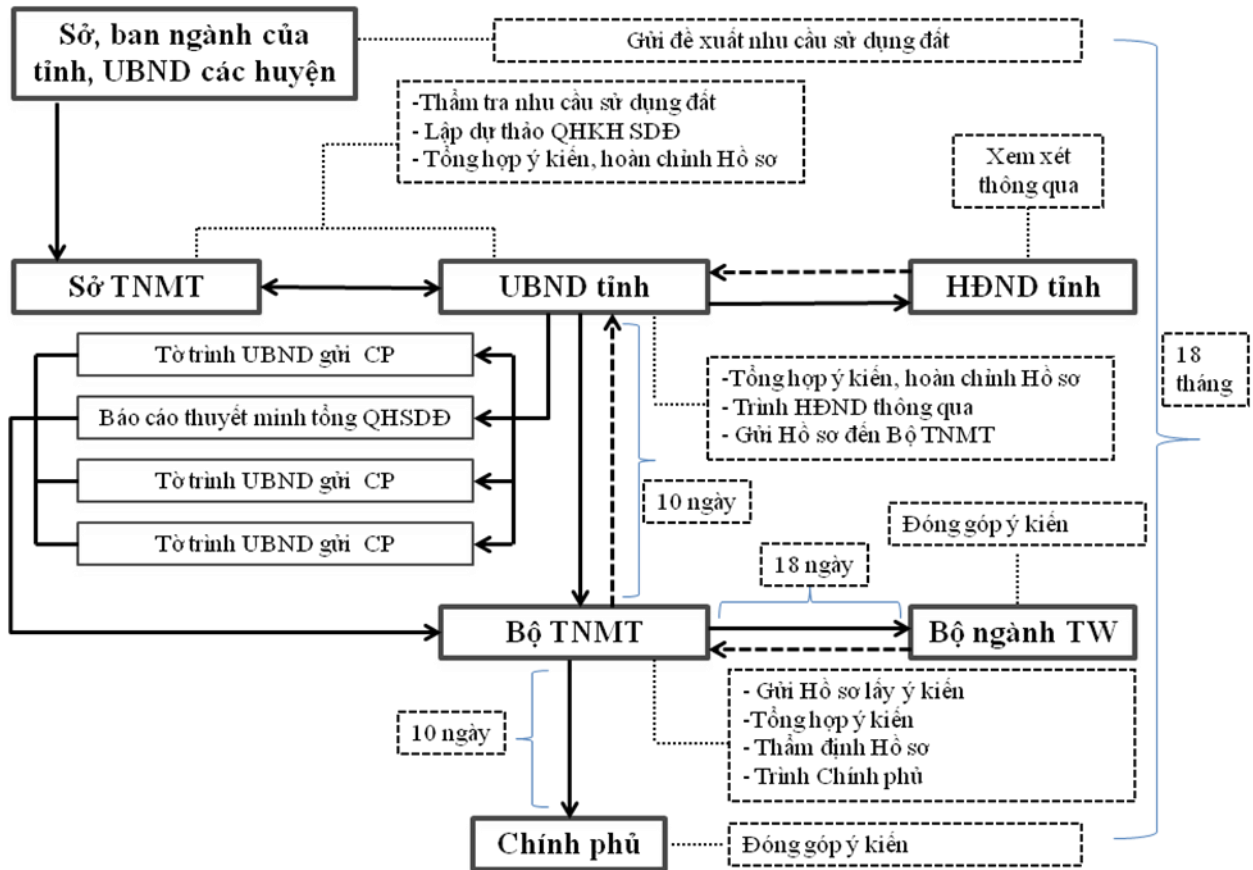
Phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất được xem là cách thức để các chủ thể lập quy hoạch tính toán, lựa chọn được một phương án sử dụng đất có hiệu quả về mặt kinh tế, xã hội và môi trường sẽ diễn ra trong tương lai. Việc lựa chọn được phương pháp đúng sẽ quyết định đến kết quả tốt. Tuy nhiên trong suốt thời gian qua, từ Luật Đất đai năm 1987 đến Luật Đất đai 2013 vẫn chưa điều chỉnh cụ thể về phương pháp lập quy hoạch.

Luật Đất đai 2013 đã ghi nhận về phương pháp tham vấn cộng đồng trong quá trình lập quy hoạch Đây là điểm tiến bộ trong quá trình phát triển của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, bởi sự thực hiện quy hoạch theo đạo lí kéo theo sự lựa chọn chính trị có cân nhắc kĩ đòi hỏi sự cố gắng lớn, sự cương quyết và sự ủng hộ dựa rộng rãi vào cộng đồng. Lấy ý kiến đóng góp của cộng đồng trong quá trình làm quy hoạch sử dụng đất sẽ giúp QHSĐĐ mang tính khả thi, đảm bảo được quyền bình đẳng của công dân trong quan hệ pháp luật đất đai, đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân. Phương pháp tham vấn cộng đồng hiện nay được xem là một xu thế, một giải pháp cho rất nhiều vấn đề xã hội, đặc biệt trong các lĩnh vực bảo vệ các nguồn tài nguyên rừng, tài nguyên nước, tài nguyên đất..., trong lĩnh vực quy hoạch đất việc lấy ý kiến cộng đồng đã được nhiều nước trên thế giới áp dụng và có hiệu quả, trong quy hoạch sử dụng đất các nước phát triển coi trọng vị trí của “cộng đồng”. Phương pháp tham vấn cộng đồng thực sự có hiệu quả trong công tác xây dựng và thực hiện quy hoạch Chính phủ cũng như các cơ quan chuyên trách cần sớm ban hành những hướng dẫn chi tiết và chú ý đến việc bảo đảm thực thi pháp luật, trách hiện tượng quy định mang tính hình thức.

### ***3.1.2. Quy định của pháp luật về trình tự, thẩm quyền xây dựng, tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất***

Quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất về cơ bản được thực hiện thông qua 6 bước cơ bản: Lập, thông qua, xét duyệt (quyết định), công bố, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất. Các bước đó đều được Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 quy định cụ thể chi tiết về trình tự, thủ tục, thẩm quyền, nhằm bảo đảm tính công khai minh bạch và trên hết là đảm bảo tính hiệu quả về kinh tế, xã hội, môi trường của một đề án quy hoạch sử dụng đất.

## Sơ đồ quy trình lập quy hoạch cấp tỉnh



Nguồn: Luật Đất đai 2003

Tại Luật Đất đai 2013 nội dung này được sửa đổi theo hướng quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý chuyên ngành về đất đai trong việc chịu trách nhiệm về mặt chuyên môn, giúp Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc lập quy hoạch và quy định thêm trách nhiệm lấy ý kiến nhân dân trong quá trình xây dựng quy hoạch. Trong quá trình tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện cơ quan có trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân theo quy định của Chính phủ.

+ Về thông qua, xét duyệt, quyết định quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất được lập xong vẫn chưa có giá trị pháp lý nếu nó chưa được thông qua, xét duyệt, quyết định bởi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Theo quy định của Luật Đất đai 2003 quy hoạch sử dụng đất của cả nước sau khi được lập sẽ được Quốc hội trực tiếp xem xét tính khoa học, tính hiệu quả, khả thi của quy hoạch để thông qua và quyết định. Quy hoạch sử dụng đất của cả nước sau khi được Quốc hội quyết định nó có giá trị pháp lý

+ Về công bố quy hoạch sử dụng đất: Công bố quy hoạch sử dụng đất là một trong những nội dung tiên bộ, khoa học của pháp luật đất đai nhằm đảm bảo tính công khai, dân chủ, minh bạch. Điều 28 Luật Đất đai năm 2003 quy định về công bố quy hoạch sử dụng đất là trong thời hạn không quá ba mươi

ngày làm việc, kể từ ngày được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc xét duyệt, quy hoạch sử dụng đất phải được công bố công khai. Luật Đất đai sửa đổi 2013 cũng tiếp tục quy định về công bố quy hoạch, điểm tiến bộ là lần này luật quy định việc công bố quy hoạch phải được diễn ra trong suốt quá trình diễn ra quy hoạch.

+ Các quy định về thực hiện quy hoạch sử dụng đất và quản lý quy hoạch sử dụng đất được thể hiện tại Điều 29 Luật Đất đai năm 2003 và được hướng dẫn cụ thể trong Điều 28, Điều 29 Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai. Luật Đất đai 2013 đã bổ sung quy định về báo cáo việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất nhằm bảo đảm cho quy hoạch sau khi có hiệu lực được thi hành có hiệu quả đó là.

Trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất các cấp được biểu hiện thông qua sơ đồ sau:

Thứ tự Tên QHSDĐ	Bước 1	Bước 2	Bước 3	Bước 4	Bước 5	Bước 6	
	Lập	Thông qua	Xét duyệt	Công bố	Thực hiện	Điều chỉnh	
						Lập HS xét duyệt	Thẩm quyền xét duyệt
QHSDĐ cả nước	Chính phủ	Quốc hội	Quốc hội	Bộ TNMT	Chính phủ	Bộ TNMT	Quốc hội
QHSDĐ cấp tỉnh	UBND tỉnh	UBND tỉnh	Chính phủ	Sở TNMT	UBND tỉnh	UBND tỉnh	Chính phủ
QHSDĐ cấp huyện	UBND huyện	UBND huyện	UBND tỉnh	Phòng TNMT	UBND huyện	UBND huyện	UBND tỉnh
QHSDĐ cấp xã thuộc KVĐT	UBND huyện	UBND huyện	UBND tỉnh	UBND xã	UBND xã	UBND huyện	UBND tỉnh
QHSDĐ cấp xã không thuộc KVĐT	UBND xã	UBND xã	UBND huyện	UBND xã	UBND xã	UBND xã	UBND huyện
QHSDĐ ANQP	Bộ CA, QP	Bộ TNMT	Chính phủ	Bí mật quốc gia	Bộ CA, QP	Bộ TNMT	Chính phủ

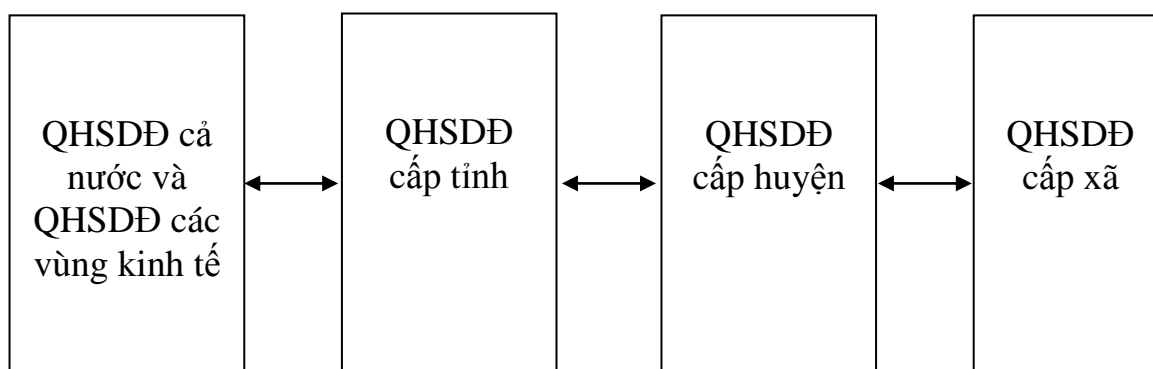
*Nguồn: Luật Đất đai 2013*

### **3.1.3. Quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa các cấp quy hoạch sử dụng đất**

Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn, quy định hệ thống quy hoạch sử dụng đất của nước ta hiện nay bao gồm 4 cấp: Cấp quốc gia (cả nước); Cấp tỉnh; Cấp huyện; Cấp xã (gọi là quy hoạch sử dụng đất chi tiết)



## Sơ đồ mối quan hệ giữa các cấp quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam



*Nguồn: Luật Đất đai 2003*

Luật Đất đai năm 2013, được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013 đã thay đổi cơ bản hệ thống quy hoạch sử dụng đất, bỏ đi cấp quy hoạch xã, phường, thị trấn, chính thức hóa toàn bộ hệ thống quy hoạch bao gồm cả quy hoạch sử dụng đất quốc phòng và quy hoạch sử dụng đất an ninh .

### ***3.1.4. Đánh giá chung về thực trạng điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất dựa trên các nguyên tắc, yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất***

Trước năm 2003, quy hoạch sử dụng đất đã được pháp luật điều chỉnh từ Luật Đất đai 1987 đến Luật Đất đai 1993, tuy nhiên các quy định thời kỳ đó việc điều chỉnh của pháp luật mang tính hình thức, chưa phát huy vai trò của pháp luật, công tác quy hoạch sử dụng đất còn nhiều bất cập. Từ sau khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành, công tác quản lý đất đai đã có nhiều tiến bộ, việc tổ chức thi hành pháp luật đất đai đã được các cấp, các ngành quan tâm hơn, ý thức chấp hành pháp luật trong nhân dân đã có chuyển biến tích cực. Bên cạnh những nỗ lực xây dựng và hoàn thiện chế định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, khẳng định được vai trò của pháp luật quy hoạch đất trong việc thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, từ thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất như vừa phân tích, đối chiếu với những nội dung lí luận về pháp luật quy hoạch, chúng tôi thấy pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện nay về cơ bản chưa đáp ứng được yêu cầu điều chỉnh đối với hoạt động quy hoạch, không đảm bảo được các nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đặt ra cho pháp luật quy hoạch sử dụng đất một số vấn

*Thứ nhất, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất chưa có tính đồng bộ thống nhất*

*Thứ hai, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất hiện hành thiếu tính khả thi.*

*Thứ ba, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất chưa thể hiện tính dự báo và ổn định.*

*Thứ tư, pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện nay không đảm bảo được tính công khai, minh bạch và dân chủ.*

### **3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên - Huế giai đoạn 2003 đến nay**

#### ***3.2.1. Khái quát đặc điểm tự nhiên, kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội của tỉnh Thừa Thiên - Huế ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất***

Nhìn chung, về mặt thuận lợi thì đó là vị trí địa lý đã tạo cho Huế có một vị trí chiến lược trong phát triển kinh tế, xã hội của cả nước, kinh tế phát triển tương đối toàn diện và có sự tăng trưởng; Có nhiều di tích lịch sử văn hóa, danh lam thắng cảnh để phát triển kinh tế du lịch - dịch vụ mang tầm quốc gia và quốc tế; Nguồn lao động dồi dào, thông minh, cần cù chịu khó, tài năng. Bên cạnh những thuận lợi kể trên, để làm tốt công tác quy hoạch đất thì Thừa Thiên Huế không tránh khỏi những khó khăn như: Khí hậu khắc nghiệt; Địa hình phức tạp, manh mún; Rừng chưa được bảo vệ nghiêm, môi trường chưa được chú trọng; Tài nguyên đất tuy đa dạng phong phú nhưng không nhiều diện tích đất tốt, địa hình phức tạp; Tăng trưởng kinh tế chưa ổn định; Cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển.

Đứng trước những khó khăn, thuận lợi đó, công tác quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển, chống biến đổi khí hậu và nước biển dâng của toàn cầu, cung cấp các giải pháp sử dụng hiệu quả đất và bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững và vẫn giữ gìn phát huy được nét độc đáo về văn hóa, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh.

#### ***3.2.2. Yêu cầu đặt ra với việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế***

+ *Thứ nhất*, quy hoạch sử dụng đất của tỉnh Thừa Thiên Huế phải xác định được một trung tâm hành chính

+ *Thứ hai*, xác định được vị trí và diện tích đất phù hợp để quy hoạch xây dựng, phát triển trung tâm thương mại-kinh tế

+ *Thứ ba*, quy hoạch sử dụng đất của tỉnh phải đảm bảo phát triển bền vững môi trường sinh thái, gắn phát triển kinh tế - xã hội với bảo tồn, phát huy và phát triển nền văn hóa truyền thống, các giá trị văn hóa lịch sử của Cố đô Huế

#### ***3.2.3. Thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật đất đai về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế (giai đoạn 2003-2013)***

Để đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn Thừa Thiên Huế, UBND Tỉnh đã ban hành nhiều văn bản để hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003 để nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất tại địa phương,

thúc đẩy kinh tế - xã hội Thừa Thiên Huế phát triển nhanh, bền vững mà không làm mất đi những nét đặc trưng về văn hóa - xã hội như yếu tố tâm linh, phong tục tập quán, di sản văn hóa thế giới, lợi thế du lịch... Luật Đất đai năm 2013 được thông qua ngày 29/11/2013, có hiệu lực ngày 1/7/2014 trên cơ sở kế thừa những ưu điểm của Luật Đất đai 2003 và luật hóa các nội dung được quy định ở văn bản dưới luật, từ tình hình thực tiễn quản lý, sử dụng đất nói chung, quy hoạch sử dụng đất nói riêng trong thời gian qua, UBND Tỉnh cần nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn và tổ chức các hoạt động thực tiễn nhằm đảm bảo cho Luật Đất đai 2013 sớm đi vào cuộc sống

*3.2.3.1. Thực tiễn thực hiện quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ, thời hạn và chi phí lập quy hoạch sử dụng đất*

*3.2.3.2. Thực tiễn thực hiện quy định của pháp luật về trình tự, thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế*

+ Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào quy hoạch sử dụng đất chi tiết cấp xã

+ Thực hiện quy định của pháp luật về công bố quy hoạch sử dụng đất

+ Thực hiện quy định của pháp luật về thực hiện QHSDD tại Thừa Thiên Huế

*3.2.3.3. Thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất để bảo tồn di tích lịch sử tại Thừa Thiên Huế*

Thừa Thiên Huế là một tỉnh có rất nhiều di tích lịch sử, có quần thể di tích được công nhận là di sản thế giới, việc phát triển kinh tế - xã hội theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa mà vẫn bảo tồn phát triển được các quần thể di tích lịch sử là một thách thức đối với công tác quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung và quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Nếu như chúng ta có một phương án quy hoạch sử dụng đất hợp lý thì các khu di tích sẽ có cảnh quan đẹp duy trì được những giá trị vốn có của di tích, làm hấp dẫn khách du lịch trong nước và quốc tế, từ đó thúc đẩy ngành kinh tế du lịch của tỉnh nhà phát triển. Nếu kết hợp chặt chẽ việc quy hoạch sử dụng đất nói chung và bảo tồn di tích lịch sử thì cũng làm cho đất đai ở gần khu di tích có giá trị hơn. Như vậy, nếu chúng ta thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất và bảo tồn di tích lịch sử với sự nỗ lực của cộng đồng thì chúng ta có thể đạt được mục tiêu phát triển kinh tế đồng thời vẫn giữ gìn được những giá trị văn hóa truyền thống của dân tộc.

*3.2.3.4. Tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa tại Thừa Thiên Huế*

Quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang nghĩa địa là một nội dung rất quan trọng trong quy hoạch sử dụng đất. Nó không chỉ thể hiện trên phương diện sử

dụng, quản lý đất có hiệu quả mà còn chứa đựng vấn đề phong tục, tập quán, là vấn đề tâm linh. Ở Thừa Thiên Huế với quan niệm “sống gửi thác vĩnh hằng”, người dân ở đây vì thế rất chú trọng đến việc giữ gìn, bảo quản nơi an nghỉ của tổ tiên, dòng họ. Phong trào xây dựng lăng mộ hình thành các nghĩa trang gia đình, dòng họ...phát triển rộng khắp, khó kiểm soát trên phạm vi toàn tỉnh, gây nhiều trở ngại cho công tác quản lý, thực hiện quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa là một khâu trong quy hoạch đất đai, thuộc nội dung của quy hoạch đất phi nông nghiệp.

Luật đất đai 2003 ra đời tạo hành lang pháp lý cho việc lập quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa nói chung, cũng như tại Thừa Thiên Huế nói riêng, (Điều 101 Luật Đất đai 2003)

*3.2.3.5. Đánh giá chung về tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế*

Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, Thừa Thiên Huế đã dần đưa công tác quy hoạch đi vào nề nếp, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội địa phương phát triển mà vẫn đảm bảo được nguyên tắc phát triển bền vững, Thừa Thiên Huế lại có nhiều yếu tố mang tính đặc trưng về kinh tế - chính trị, văn hóa xã hội, chính sách pháp luật về đất đai nói chung, về quy hoạch sử dụng đất nói riêng chưa hoàn thiện, nhận thức của người dân về vai trò của quy hoạch sử dụng đất còn hạn chế dẫn đến việc thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế còn nhiều hạn chế, bất cập như tiến độ quy hoạch chậm, chất lượng quy hoạch thấp..công bố quy hoạch mang tính hình thức, mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế với bảo tồn những giá trị văn hóa chưa được giải quyết. ..

### **KẾT LUẬN CHƯƠNG 3**

Chương 3 luận án đã phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo từng nội dung cụ thể được quy định trong Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn hiện để chỉ ra những ưu điểm, những bất cập. Đánh giá chung về thực trạng điều chỉnh của pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế về kết quả, hạn chế. Tác giả chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế bao gồm những nguyên nhân khách quan như điều kiện tự nhiên, hạn chế của pháp luật..., nguyên nhân chủ quan như nhân sự, tài chính, nhận thức, sự phối kết hợp của các cơ quan, tiêu cực, sự giám sát của nhân dân trong thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế...

## Chương 4

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN TẠI THỪA THIÊN HUẾ

### 4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất

4.1.1. *Đảm bảo những quan điểm cơ bản về xây dựng pháp luật đất đai của Đảng và Nhà nước*

4.1.2. *Tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của Luật Đất đai, đặc biệt là nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân sử dụng đất đai hợp lý tiết kiệm, nâng cao hiệu quả quản lý về đất đai của nhà nước*

4.1.3. *Hoàn thiện pháp luật về đất đai phải góp phần ổn định chính trị - xã hội, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, hội nhập quốc tế; huy động tốt nhất nguồn lực từ đất để phát triển đất nước*

4.1.4. *Đảm bảo cho thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất, phát triển lành mạnh*

4.1.5. *Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất phải bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, bảo vệ di sản văn hóa, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc*

4.1.6. *Hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo các yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất*

### 4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

4.2.1. *Giải pháp tạo sự thống nhất đồng bộ trong pháp luật về quy hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch khác, ban hành một Luật quy hoạch*

4.2.2. *Hoàn thiện quy định về nguyên tắc lập quy hoạch*

4.2.3. *Hoàn thiện quy định về phân cấp quy hoạch sử dụng đất*

4.2.4. *Hoàn thiện quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất*

4.2.5. *Hoàn thiện quy định về nội dung, phương pháp quy hoạch sử dụng đất*

4.2.6. *Hoàn thiện quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất, chi phí thực hiện quy hoạch sử dụng đất*

4.2.7. *Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất*

4.3. **Đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế**

4.3.1. *Định hướng thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế*

+ Thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng phải dựa trên phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội Thừa Thiên Huế

+ Quan điểm sử dụng đất đến năm 2020 của Thừa Thiên Huế đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất

#### ***4.3.2. Một số giải pháp bảo đảm thực hiện Pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế***

+ Giải pháp kinh tế - tài chính

+ Các giải pháp mang tính xã hội

+ Các giải pháp đảm bảo thực hiện quy định về bảo vệ môi trường trong quy hoạch sử dụng đất

+ Tăng cường sự giám sát của nhân dân

+ Giải pháp khoa học - công nghệ

+ Giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất Nghĩa trang, nghĩa địa

+ Giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử

+ Nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất

### **KẾT LUẬN CHƯƠNG 4**

Chương 4 Luận án đã đạt được một số kết quả như sau: định hướng trong việc hoàn thiện pháp luật, ra giải pháp định hướng lâu dài là ban hành một Luật quy hoạch để điều chỉnh về các loại quy hoạch khác nhau như quy hoạch đô thị, quy hoạch môi trường, quy hoạch xây dựng, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng quy, quy hoạch sử dụng đất; đề xuất giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành như nguyên tắc lập, căn cứ, nội dung lập quy hoạch sử dụng đất, kỳ quy hoạch sử dụng đất, trình tự, thẩm quyền lập, thông qua, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, công bố quy hoạch sử dụng đất, thực hiện, điều chỉnh, quản lý quy hoạch sử dụng đất. Kiến nghị bổ sung một số nội dung cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất mà chưa được pháp luật điều chỉnh như vai trò của quy hoạch, phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch, chi phí tài chính cho hoạt động quy hoạch, quyền hạn và trách nhiệm của tổ chức chuyên môn về quy hoạch; phân tích định hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Thừa Thiên Huế, quan điểm sử dụng đất của Thừa Thiên Huế đến năm 2020, từ đó đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại địa phương; đưa ra giải pháp để giải quyết những vấn đề mang tính đặc thù của Thừa Thiên Huế trong quy hoạch sử dụng đất như giải pháp cụ thể nhằm bảo tồn các di tích lịch sử trong quy hoạch sử dụng đất, giải pháp khắc phục bất cập trong quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa.

## KẾT LUẬN

Có vai trò quan trọng nhưng quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam lại bộc lộ quá nhiều vấn đề, quy hoạch mang tính hình thức, chất lượng quy hoạch thấp, không có tính khả thi, không minh bạch trong quá trình xây dựng và thực hiện, quy hoạch treo diễn ra khá phổ biến.... Giải pháp để phát huy vai trò của quy hoạch sử dụng đất là hoàn thiện hệ thống pháp luật quy hoạch sử dụng đất, tạo hành lang pháp lý an toàn, minh bạch cho mọi chủ thể tham gia hoạt động xây dựng và thực hiện quy hoạch. Trong phạm vi luận án tiến sĩ, tác giả đã nỗ lực nghiên cứu, xây dựng lý luận về quy hoạch đất, lý luận về pháp luật về quy hoạch đất, đánh giá thực trạng điều chỉnh của pháp luật và tình hình thực hiện tại Thừa Thiên Huế từ đó đưa ra những giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, từ những nghiên cứu đó chúng tôi đưa ra một số kết luận chung sau đây:

*Thứ nhất*, tác giả luận giải một số vấn đề lý luận về quy hoạch sử dụng đất như khái niệm, đặc điểm, vai trò, mối quan hệ; xây dựng, luận giải những vấn đề lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: khái niệm, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như mang tính đa chiều, mang đậm yếu tố kỹ thuật trong quy phạm pháp luật, đặt ra những yêu cầu, nguyên tắc đối với pháp luật quy hoạch sử dụng đất (công khai, minh bạch, mang tính dự báo, tính khả thi, tính thống nhất); nhu cầu điều chỉnh, nội dung, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất; tìm hiểu pháp luật quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới để rút ra bài học cho Việt Nam (Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc..), như việc áp dụng các phương pháp quy hoạch hiện đại (tham vấn cộng đồng, sử dụng công nghệ. Phân tích các yếu tố khách quan, chủ quan chi phối đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất (chính trị, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế, yếu tố văn hóa - xã hội) làm cơ sở để đối chiếu, phân tích đánh giá pháp luật quy hoạch hiện hành của Việt Nam và tìm ra giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất .

*Thứ hai*, đánh giá thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo từng nội dung cụ thể được quy định trong Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn hiện để chỉ ra những ưu điểm (bắt đầu đưa hoạt động quy hoạch sử dụng đất vào trật tự, bước đầu quan tâm đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất, đặt ra các nguyên tắc ...), những bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất (tính khả thi thấp, nội dung còn chồng chéo, vừa thiếu, vừa yếu, chưa ổn định, chưa đảm bảo tính công khai, minh bạch, dân chủ), tìm hiểu việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế (lợi thế và những khó khăn của tỉnh về địa hình, điều kiện văn hóa, nguồn

nhân lực, thực trạng điều chỉnh của pháp luật với những kết quả và những hạn chế) thông qua việc phân tích một số vụ việc điển hình như vụ việc đòi Vọng Cảnh, tính hình các di sản bị lấn chiếm, nghĩa trang, nghĩa địa hình thành tự phát... sự giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật quy hoạch còn yếu kém, chưa được chú trọng, tìm ra nguyên nhân của những tồn tại, bất cập của việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế như: nhân sự, tài chính, nhận thức, sự phối kết hợp của các cơ quan, tiêu cực, sự giám sát của nhân dân trong thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế...

*Thứ ba*, định hướng trong việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất (quan điểm về sở hữu đất đai, về phát triển bền vững, về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa..., đảm bảo yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất); đưa ra giải pháp định hướng lâu dài là ban hành một Luật quy hoạch để điều chỉnh về các loại quy hoạch khác nhau, giải pháp trước mắt hoàn thiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành như nguyên tắc lập, căn cứ, nội dung lập quy hoạch sử dụng đất, kỳ quy hoạch sử dụng đất, trình tự, thẩm quyền lập, thông qua, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, công bố quy hoạch sử dụng đất, thực hiện, điều chỉnh, quản lý quy hoạch sử dụng đất. Kiến nghị bổ sung một số nội dung cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất mà chưa được pháp luật điều chỉnh như vai trò của quy hoạch, phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch, chi phí tài chính cho hoạt động quy hoạch, quyền hạn và trách nhiệm của tổ chức chuyên môn về quy hoạch.

*Thứ tư*, phân tích định hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quan điểm sử dụng đất của Thừa Thiên Huế đến năm 2020, bằng phương pháp điều tra xã hội học để nhận định các vấn đề còn tồn tại, luận án đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại địa phương

Từ việc nghiên cứu những vấn đề lí luận và thực tiễn, tác giả luận án tin rằng các kết luận rút ra từ luận án sẽ đóng góp một phần vào việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam, tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, thúc đẩy quan hệ kinh tế - xã hội Thừa Thiên Huế nói riêng, cả nước nói chung phát triển trên nguyên tắc phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, góp phần bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất và các chủ thể tham gia quy hoạch sử dụng đất.