

TIẾP TỤC CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ SỞ HỮU VỀ ĐẤT ĐAI NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI

Nguyễn Quốc Sửu*

*PGS. TS. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tài sản, sở hữu đất đai, quyền sử dụng đất đai, nguồn lực đất đai.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/6/2021

Biên tập : 19/8/2021

Duyệt bài : 20/8/2021

Tóm tắt:

Ở Việt Nam, quá trình cải cách kinh tế thị trường hơn 30 năm qua đã đạt được nhiều thành tựu trong việc xác lập và bảo vệ quyền tài sản, trước hết đối với các tài sản thuộc sở hữu tư nhân. Tuy nhiên, hiện vẫn còn nhiều loại tài sản chưa có quyền tài sản rõ ràng, đặc biệt là các nhóm tài sản liên quan đến đất đai, tài nguyên, các công trình công cộng ở địa phương do chính quyền địa phương khai thác, quản lý, sử dụng. Đây là những tài sản công có nguồn gốc “sở hữu toàn dân”, giá trị lớn và ảnh hưởng nhiều mặt đến đời sống kinh tế và xã hội. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích lịch sử xác lập quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai tại Việt Nam và đưa ra một số khuyến nghị cải cách.

Article Information:

Keywords: Assets, land ownership, land use rights, land resources.

Article History:

Received : 23 Jun 2021

Edited : 19 Aug. 2021

Approved : 20 Aug. 2021

Abstract:

In Vietnam, the process of the market economy reform has been over for 30 years, which has made several achievements in the establishment and protection of property rights, first of all for private- owned properties. However, there are still types of assets not clearly subject to the property rights, especially category of assets related to land, national resources, local public works managed by local authorities. These are public assets that originate from "the whole people's ownership", with great value and with affects to several aspects of economic and social life. Within the scope of this article, the author focuses on analyzing the history of establishing ownership and land use rights in Vietnam and provides a number of recommendations for further improvements.

1. Quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai ở Việt Nam

Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa thừa nhận sự tồn tại của nhiều hình thức sở hữu khác nhau về đất đai (sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân). Theo đó, Luật Cải cách ruộng đất năm 1953 quy định: “Người được chia ruộng đất có quyền sở hữu ruộng đất đó... Chính quyền cấp giấy chứng

nhận quyền sở hữu cho người được chia. Mọi kế ước cũ đều hủy bỏ. Người được chia có quyền chia gia tài, cầm, bán, cho... ruộng đất được chia”¹.

Tuy nhiên, kể từ khi Hiến pháp năm 1980 có hiệu lực thì “đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa... đều thuộc sở hữu toàn dân”² và “những tập thể và cá

¹ Điều 31 Luật Cải cách ruộng đất năm 1953.

² Điều 19 Hiến pháp năm 1980.

nhân đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình theo quy định của pháp luật”³. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai tiếp tục được khẳng định tại Hiến pháp năm 1992 (Điều 17) và Hiến pháp năm 2013 (Điều 53). Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 1998 và năm 2001, Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 đã cụ thể hóa chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, trong đó đặc biệt là quy định về quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, như: “Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai”⁴ hoặc “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này”⁵. Nhìn chung, pháp luật hiện hành đã tạo điều kiện để các chủ thể được tự do thực hiện các giao dịch liên quan đến đất đai, trừ một số trường hợp (theo quy định của pháp luật). Tuy nhiên, thực tế để thực hiện thành công các giao dịch liên quan đến đất đai thì các rào cản về thủ tục luôn là lý do khiến cho các chủ thể “nản lòng” vì: phí, lệ phí⁶, việc “bôi trơn” cho chủ thể có thẩm quyền⁷, bên cạnh các chính sách đất đai thiếu ổn định⁸.

Đánh giá tổng quát sự khác biệt về quyền năng của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và người sử dụng đất với tư cách là người trực tiếp khai thác,

sử dụng đất cho thấy⁹: Quyền sở hữu đất đai là quyền ban đầu (có trước), còn quyền sử dụng đất là quyền phái sinh (có sau); quyền sở hữu đất đai là một loại quyền trọn vẹn, đầy đủ, còn quyền sử dụng đất là một loại quyền không trọn vẹn, không đầy đủ¹⁰. Nhìn ở góc độ quyền sử dụng đất của Nhà nước và quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân cũng thấy sự khác biệt rất rõ, cụ thể: Một là, quyền sử dụng đất đai của Nhà nước phát sinh dựa trên cơ sở Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai nên quyền sử dụng đất này là vĩnh viễn, trọn vẹn và không bị ai hạn chế, còn quyền sử dụng đất của người sử dụng xuất hiện khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất... và phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước. Vì vậy, quyền sử dụng đất của họ bị Nhà nước hạn chế bởi diện tích, thời hạn và mục đích sử dụng... Hai là, nếu như quyền sử dụng đất của Nhà nước mang tính gián tiếp và trừu tượng thì ngược lại, quyền sử dụng đất của người sử dụng lại mang tính chất trực tiếp và cụ thể¹¹.

Tuy không đồng nhất nội hàm của khái niệm quyền sở hữu đất và quyền sử dụng đất, nhưng trong số năm (05) quyền của người sử dụng đất tại Luật Đất đai năm 1993, sau đó mở rộng đến chín (09) quyền tại Luật Đất đai năm 2003 và tám (08) quyền tại Luật Đất đai năm 2013, có nhiều quyền mang tính chất định đoạt tài sản (giống như chủ sở hữu),

³ Điều 20 Hiến pháp năm 1980.

⁴ Điều 1 Luật Đất đai năm 2003.

⁵ Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

⁶ Xem thêm: <https://cafeland.vn/tin-tuc/nguoi-mua-nha-gong-minh-ganh-cac-loai-phi-78897.html>, truy cập lần cuối ngày 15/4/2020.

⁷ Xem thêm: <https://baotainguyenmoitruong.vn/vu-phi-boi-tron-khi-lam-so-do-o-ha-noi-them-phan-anh-cua-nguoi-dan-233908.html>, truy cập lần cuối ngày 15/4/2020.

⁸ Xem thêm: <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-kinh-te/phat-trien-cac-the-che-chinh-sach-thuc-day-thi-truong-dat-nong-nghiep-450434/>, truy cập lần cuối ngày 22/5/2020.

⁹ Hồ Quang Huy, *Suy nghĩ về khái niệm quyền sử dụng đất của Việt Nam*, Link tham khảo: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2168>, truy cập lần cuối ngày 10/6/2020.

¹⁰ Trường Đại học luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.92.

¹¹ Trường Đại học luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.95-96.

ngĩa là việc thực hiện quyền dẫn đến thay đổi người sử dụng đất với tư cách là chủ thể trực tiếp quản lý, khai thác thửa đất. Đó là quyền trao đổi, tặng cho, chuyển nhượng, góp vốn, thừa kế quyền sử dụng đất. Mặc dù thủ tục thực hiện các quyền nêu trên của người sử dụng đất phức tạp hơn so với việc định đoạt các loại tài sản thông thường khác, nhưng nếu nhìn từ góc độ khoa học pháp lý thì sẽ nhận thấy quyền của người sử dụng đất thực chất là một tập hợp nhiều quyền năng về tài sản, trong đó bao gồm cả quyền định đoạt¹². Chính vì vậy, “*sáng tạo ra khái niệm quyền sử dụng đất, người Việt Nam dường như đã tạo ra một khái niệm sở hữu kép, một khái niệm sở hữu đa tầng: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song quyền sử dụng đất lại thuộc về cá nhân hoặc tổ chức*”¹³. Đây chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến quá trình thực hiện quyền dân sự của người sử dụng đất, sự vận hành của thị trường quyền sử dụng đất ở nước ta thời gian qua đã không phản ánh đúng bản chất khách quan và bị bóp méo bởi các quyết định mang tính hành chính của các chủ thể có thẩm quyền tại nhiều thời điểm, trong khi “*yêu cầu số một đối với dự án cải cách pháp luật dân sự, về phần liên quan đến quyền sở hữu là phải minh định vị trí trung tâm của quyền sử dụng đất trong chế độ pháp lý về sở hữu tư nhân, đặc biệt là trong chế độ pháp lý về sở hữu tư nhân đối với bất động sản*”¹⁴. Mặt khác, cơ chế thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn lỏng lẻo. Hiến pháp và các phiên bản Luật Đất đai đều nhất quán khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Tuy nhiên, trong thực tế quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn nhiều hạn chế, thiếu nội dung cụ thể. Quy định Nhà nước thống nhất quản lý

đất đai, với tư cách là người chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa thực sự rõ ràng; trong khi quyền của người sử dụng đất dường như là quyền của người chủ sở hữu. Quy định người sử dụng đất có nhiều quyền, trong đó có những quyền có tính chất định đoạt như quyền chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp; còn chủ sở hữu toàn dân lại không được quy định rõ ràng các quyền này.

Thế chế thực hiện quyền sở hữu về đất đai còn nhiều khoảng trống, nhất là đất giao cho doanh nghiệp nhà nước (DNNN) quản lý, sử dụng. Về nguyên tắc, đất đai giao cho DNNN là tài sản công do Nhà nước đầu tư vào DNNN, phải được vốn hóa, hạch toán chi phí và nằm trong cơ cấu định giá của doanh nghiệp. Tuy nhiên, cơ chế này chưa được thực hiện trên thực tế. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất từ các hộ nông dân sang các nhà đầu tư kinh doanh được thực hiện theo cơ chế xin-cho thông qua các công cụ quản lý nhà nước, nguyên tắc và cơ chế thị trường hầu như không xuất hiện trong các giao dịch nêu trên. Can thiệp đất đai trong trường hợp này hoàn toàn mang tính hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền. Hệ quả là tạo ra sự bất công trong phân bổ, chiếm hữu và sử dụng đất đai, trong hưởng lợi từ đất đai, làm cho sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả và gây ra hàng loạt các vấn đề xã hội khác. Trên thực tế, những DNNN, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp có mối quan hệ tốt với chính quyền thường tiếp cận được với đất đai, trở thành chủ sở hữu “quyền sử dụng đất” một cách dễ dàng hơn so với các chủ thể khác. Trong quá trình thu hồi đất cho hoạt

¹² Hồ Quang Huy, *Suy nghĩ về khái niệm quyền sử dụng đất của Việt Nam*, Link tham khảo: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2168>, truy cập lần cuối ngày 10/6/2020.

¹³ Phạm Duy Nghĩa, *Chuyên khảo Luật Kinh tế*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2004, tr.169.

¹⁴ Nguyễn Ngọc Điện (2010), “*Hoàn thiện chế độ pháp lý về sở hữu bất động sản trong khung cảnh hội nhập*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 08(169)/Kỳ 02, tháng 04, tr.29-39.

động sản xuất, kinh doanh, người nông dân thường là những người chịu thiệt trực tiếp khi không được đền bù một cách tương xứng theo nguyên tắc thị trường.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng trên thực tế đã thành “công cụ” chính sách của Nhà nước. Chẳng hạn, Nhà nước sử dụng “đất” làm công cụ ưu đãi đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài; Nhà nước chuyển đổi mục đích sử dụng, bán quyền sử dụng đất để tăng thu ngân sách. “Giá đất” có sự phân biệt rất lớn đối với người sử dụng khác nhau. Giá đất đối với nhà đầu tư nước ngoài, đầu tư nhà nước và các nhà đầu tư thuộc loại ưu tiên của Chính phủ có thể quá thấp (được trợ cấp hay bao cấp lớn, có khi bao cấp toàn phần); còn giá đất cho đa số người còn lại quá cao. Thực tế cho thấy, chi phí sử dụng đất quá cao là một trong những cản trở đối với sự phát triển doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ngược lại, giá đất quá thấp cho một số đối tượng đang làm cho việc sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả. Thực tế nêu trên cũng góp phần tạo ra môi trường kinh doanh chưa công bằng, kém bình đẳng, làm méo mó các giao dịch thị trường.

Tóm lại, can thiệp hành chính của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương đang chi phối phân bổ và sử dụng đất đai, khoáng sản và các tài nguyên khác của quốc gia. Các giao dịch “sơ cấp” hoàn toàn theo mệnh lệnh và can thiệp hành chính; các giao dịch “thứ cấp” thì bị giới hạn; các nguyên tắc thị trường như cạnh tranh để có được quyền sử dụng đất (và các tài nguyên khác), giá cả xác định theo quan hệ cung cầu và sự khan hiếm của nguồn lực,... hầu như chưa được thực hiện thỏa đáng trong phân bổ đất đai, tài nguyên; quyền sở hữu đất đai trên thực tế là chưa rõ ràng và chưa được bảo vệ một cách chắc chắn. Như vậy, thể chế kinh tế thị trường về cơ bản chưa tồn tại và phát huy tác dụng trong phân bổ, sử dụng đất đai và các tài nguyên khác của quốc gia.

2. Một số khuyến nghị cải cách

2.1. Tăng bảo hộ quyền sử dụng đất

Sau nhiều lần sửa đổi luật đất đai, có thể nhận thấy Nhà nước tuy vẫn giữ nhiều quyền định đoạt, song các quyền tài sản về đất đai đã được phi tập trung hóa tới các nông hộ, cá nhân và tổ chức. Ấn sau sở hữu toàn dân, một trật tự quyền tài sản đa tầng đã xuất hiện. Bắt đầu với một quyết định hành chính phân phối đất đai, ngay lập tức hình thành quyền tài sản mang tính loại trừ của một cá nhân hay tổ chức. Quyền tài sản đang hình thành ấy - sau khi ra đời sẽ được giao dịch trong những thị trường trung gian, rất sớm trước khi giấy tờ được cấp cho người có quyền sử dụng đất ở thị trường công khai. Từ Luật Đất đai năm 1987, trong hơn ba thập kỷ qua, hệ thống này hoàn chỉnh các văn bản luật và dưới luật về đất đai đã góp phần làm cho 70 triệu mảnh ruộng của 14 triệu nông hộ, hàng trăm triệu ô thửa đất ở, đất kinh doanh và căn hộ của cá nhân, doanh nghiệp đã dần dần rõ chủ¹⁵. Xét về quyền năng khai thác, hưởng dụng và định đoạt, trên thực tế hàng triệu mảnh đất ở Việt Nam đã được sở hữu không khác các tài sản tư, dấu hiệu đa sở hữu về quyền tài sản liên quan đến đất đai là một thực tế khách quan. Vì vậy, bằng các kỹ thuật pháp lý, cần cụ thể hóa khái niệm sở hữu toàn dân bằng các công cụ thực tế, mạch lạc hơn, cụ thể như sau:

- Tiếp theo việc xác định quyền sử dụng đất là quyền tài sản của chủ đất như đã được quy định tại Điều 115 Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015, về định hướng, cần sửa đổi Luật Đất đai theo hướng bảo hộ tốt hơn các quyền tài sản có tính loại trừ của chủ sử dụng đất;

- Nhất quán với nguyên tắc chung đã được xác định tại Điều 115 của BLDS năm 2015, Luật Đất đai nên phân tách quyền sử dụng đất thành hai loại: *thứ nhất*, quyền sử dụng đất thuộc khối công sản theo Điều 197 BLDS năm 2015, gọi là đất công; *thứ hai*, quyền sử dụng đất thuộc quyền tài sản của các cá nhân, tổ chức, gọi là đất tư (khái niệm đất công đã

¹⁵ Phạm Duy Nghĩa, *Xác lập quyền tài sản của nông dân với đất nông nghiệp*, Tạp chí Tia sáng.

được sử dụng ở một số văn bản pháp luật, song chưa hề sử dụng khái niệm đất tư);

- Sau khi phân tách quyền sử dụng đất công và đất tư, Luật Đất đai nên tiếp tục phát triển các quyền tài sản cụ thể phái sinh từ hai loại đất này dựa trên các quyền tài sản đã được quy định tại BLDS năm 2015;

- Quyền sử dụng đất công lại có thể tiếp tục được phân tách mạch lạc thành đất công thuộc công sản của chính quyền trung ương và đất công thuộc công sản của chính quyền các địa phương. Ví dụ, công sản của các tỉnh, của các chính quyền đô thị, các xã; các pháp nhân công đó được tự do định đoạt khỏi công sản thuộc sở hữu của mình tuân theo các nguyên tắc của tự chủ ngân sách, tự quản địa phương;

- Công nhận và bảo hộ một cách chắc chắn hơn quyền tài sản của chủ sử dụng đất tư, xem đó là vật quyền vĩnh viễn, được Nhà nước cam kết bảo hộ lâu dài. Nhà nước chỉ có thể trưng mua, trưng dụng quyền sử dụng đất tư tuân thủ theo các quy trình pháp lý chặt chẽ. Như vậy, quy định Nhà nước có quyền thu hồi đất phải được thu hẹp rất đáng kể, Nhà nước chỉ có quyền thu hồi đất công đã cấp, cho thuê hoặc xung công quyền sử dụng đất tư trong những tình huống rất hạn chế. Về đại thể, nếu đã công nhận quyền sử dụng đất tư là quyền tài sản vĩnh viễn của các chủ sử dụng đất, thì Nhà nước không có quyền thu hồi các quyền tài sản này. Như vậy, phải sửa Luật Đất đai theo hướng, Nhà nước không còn quyền thu hồi đất đối với đất tư, nếu muốn sử dụng đất tư của các tổ chức và cá nhân thì Nhà nước phải tuân thủ các quy định về trưng mua, trưng dụng...

2.2. Minh định tư cách chủ thể của đất công của chính quyền trung ương, địa phương

Tùy theo pháp luật các nước, bờ biển, thềm lục địa, vùng trời, rừng tự nhiên, sông suối, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, các dải đất ven sông... có thể được tuyên bố là tài sản quốc gia, bị cấm hoặc giám sát cực kỳ chặt

chẽ việc chuyển nhượng chúng¹⁶. Bờ biển, các nguồn nước của Việt Nam hiện đã bị chia cắt bởi vô số các tổ chức và doanh nghiệp, được khai thác vì lợi ích các tổ chức đó, có nghĩa là vì lợi ích tư. Hiến pháp năm 2013 và sau đó là BLDS năm 2015 chỉ quy định về sở hữu toàn dân, mà không phân tách sở hữu quốc gia và sở hữu của chính quyền địa phương. Đồng thời, với xu thế ghi nhận tự chủ ngân sách, tự quản địa phương, đã đến lúc cần thảo luận và ghi nhận quyền sở hữu công sản một cách tách biệt của chính quyền các địa phương.

Đất công có thể thuộc sở hữu của chính quyền trung ương hoặc địa phương. Nên xem một cấp chính quyền là một pháp nhân công tách biệt, các cơ quan có tính giúp việc của một cấp chính quyền không phải là pháp nhân công. Ví dụ, một bộ là cơ quan của Chính phủ, toàn bộ chính quyền trung ương là một pháp nhân công, song từng bộ không phải là pháp nhân công độc lập. Vì thế, cần dừng việc cấp sổ đỏ cho từng cơ quan nhà nước, ví dụ cho một bộ, một cơ quan. Đất công thuộc sở hữu của chính quyền từng cấp phải được quản lý tập trung, thuộc sở hữu của quốc gia (chính quyền trung ương) hoặc địa phương (của một tỉnh, một đô thị, một xã cụ thể). Về nguyên tắc, toàn bộ quỹ đất công của chính quyền trung ương hoặc quỹ đất của các chính quyền địa phương phải được giao cho những cơ quan quản lý công sản quản lý tập trung của từng cấp chính quyền. Cơ quan ấy được ủy nhiệm thực thi các quyền của chủ sở hữu công. Làm được như vậy sẽ hạn chế được nguy cơ khai thác phân tán, ví dụ, các cơ quan nhà nước đôi đất lấy công trình một cách tương đối tràn lan trong thời gian vừa qua (tư nhân tiếp nhận và khai thác thương mại các lô đất ở trung tâm để đôi lấy việc phát triển, xây dựng, bàn giao các trụ sở mới cho cơ quan nhà nước) ■

¹⁶ J. Gordley, A.T. von Mehren, *An Introduction to the Comparative Study of Private Law*, Cambridge University Press, 2009, pp.157-167.