

HOÀN THIÊN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI BẢO ĐẢM QUYỀN LÀM CHỦ CỦA NÔNG DÂN ĐỐI VỚI RUỘNG ĐẤT HIỆN NAY

ĐÀO ĐĂNG MĂNG*

Ruộng đất là tài nguyên quý của quốc gia, nguồn lực to lớn của đất nước, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trong sản xuất nông nghiệp, ruộng đất là tư liệu sản xuất rất quan trọng, là nguồn sống chủ yếu của nông dân. Thời gian qua, quy định của pháp luật về chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước đối với đất đai đã từng bước được hoàn thiện, góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực đất đai, giữ ổn định xã hội và phát triển bền vững đất nước.

Từ khóa: Sở hữu, ruộng đất; hoàn thiện chính sách, pháp luật; nông dân.

Land is a precious resource of the nation, a great resource of the country, owned by the entire people with the State as the representative, and consistently managed by the State. In agricultural production, land is a very important means of production, the main source of farmers' livelihood. Provisions for the State as the representative of the entire people's land ownership have been gradually completed during the past time, which helps improve the effectiveness of management and use of land resources, maintain social stability, and sustainably develop the country.

Keywords: Ownership, land; complete legislation and policies; farmers.

NGÀY NHẬN: 10/10/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 17/10/2022

NGÀY DUYỆT: 16/11/2022

1. Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn quan tâm đến vấn đề nông nghiệp, nông thôn và nông dân. Ngày 07/12/1945, Người viết thư “Gửi nông gia Việt Nam”, trong đó nhấn mạnh: “Loài người ai cũng “dĩ thực vi tiên” (nghĩa là trước cần phải ăn); nước ta thì “dĩ nông vi bản” (nghĩa là nghề nông làm gốc)¹. Theo Người, cách mạng thực hiện được nhiệm vụ mang lại ruộng đất cho nông dân sẽ giải phóng sức sản xuất ở nông thôn, khuyến khích tính tích cực, năng động của Nhân dân trong sản xuất, đóng góp vào sự

nghiệp cách mạng. Sở hữu ruộng đất toàn dân, người cày có ruộng, sẽ xóa bỏ được chế độ chiếm hữu phong kiến về ruộng đất, giúp nông dân thoát khỏi tình trạng bị tha hóa trên mảnh đất của mình, trở thành người làm chủ thực sự của ruộng đất.

Ngày 30/01/1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh thay mặt Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ký Sắc lệnh số 15-SL về “bãi bỏ thuế thổ trạch” ở thôn quê. Ngày

* ThS, Trường Đại học Kiến trúc Hà Nội

04/12/1953, Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa thông qua: *Luật Cải cách ruộng đất*. Đến tháng 3/1954, Người chỉ đạo Chính phủ ban hành: Mười chính sách khuyến khích sản xuất nông nghiệp ở những xã chưa cải cách ruộng đất, trong đó quy định rõ quyền lợi của nông dân đang sản xuất - kinh doanh trên ruộng đất và chủ trương xây dựng hợp tác xã một cách vững chắc, dần dần từ thấp lên cao và tuân thủ nguyên tắc tự nguyện, để nông dân được quyết định gia nhập hợp tác xã khi thấy được lợi ích tăng hơn.

Trong Báo cáo về dự thảo *Hiến pháp* sửa đổi tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khóa I (tháng 12/1959), Người nhấn mạnh: “Mục đích của chế độ ta là xóa bỏ các hình thức sở hữu không xã hội chủ nghĩa, làm cho nền kinh tế gồm nhiều thành phần phức tạp trở nên một nền kinh tế thuần nhất, dựa trên chế độ sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể”². Tiếp đó, tại Điều 12 *Hiến pháp* năm 1959 quy định: “Các hầm mỏ, sông ngòi và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu của toàn dân”. Quy định này đúng với mục tiêu cách mạng và thực trạng ruộng đất nước ta, phù hợp với lợi ích toàn xã hội và lợi ích của chính nông dân, thể hiện việc coi trọng bảo đảm về mặt pháp lý quyền làm chủ ruộng đất của toàn dân. Cho đến nay, chế độ sở hữu toàn dân (SHTD) về đất đai tiếp tục được kế thừa và phát triển tại Điều 53 *Hiến pháp* năm 2013 và Điều 4 *Luật Đất đai* năm 2013.

Quyền sở hữu đối với ruộng đất ở nước ta được thực hiện thông qua cơ chế đại diện với nhiều cơ quan, tầng cấp. Đất đai không phải là đối tượng của quan hệ dịch chuyển quyền sở hữu. Quyền sử dụng đất của người sử dụng đất mang tính phụ thuộc vào SHTD về đất đai mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Các đặc trưng của hình thức SHTD về đất đai gồm:

(1) Sở hữu của toàn thể nhân dân Việt Nam (mang tính chính trị, pháp lý);

(2) Quyền sở hữu được trao cho người đại diện, chính là Nhà nước;

(3) Có sự thống nhất giữa chế độ sở hữu và hình thức sở hữu;

(4) Sự thống nhất giữa thẩm quyền của Nhà nước với các quyền năng cụ thể của người sử dụng đất.

Như vậy, chế độ SHTD về đất đai nhưng vẫn bảo đảm cho người sử dụng đất đai có các quyền cần thiết, như: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn, được bồi thường, được lựa chọn hình thức sử dụng đất, quyền sử dụng đất lâu dài, quyền cải tạo, bồi bổ đất đai để khai thác có hiệu quả cho cuộc sống.

Quyền SHTD về đất đai là điều kiện bảo đảm quyền làm chủ của nông dân đối với ruộng đất vừa thể hiện tư duy cách mạng sắc bén, vừa mang tính nhân văn sâu sắc, có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc của Chủ tịch Hồ Chí Minh và của Đảng, Nhà nước ta. Chế độ SHTD về đất đai ở nước ta đã, đang được bảo đảm và phát huy tính ưu việt:

Thứ nhất, đất đai thuộc SHTD là tất yếu và được sử dụng phục vụ cho mục đích chung, lợi ích của toàn dân.

Thứ hai, đất đai thuộc SHTD do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, điều tiết.

Thứ ba, đất đai thuộc SHTD phù hợp với định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường Việt Nam, tạo điều kiện cho người sử dụng đất nâng cao giá trị sử dụng đất, phát huy nguồn lực đất đai phục vụ phát triển kinh tế, thỏa mãn nhu cầu và lợi ích chính đáng của mình.

Thứ tư, đất đai thuộc SHTD giúp cho đất nước phát huy được nguồn lực đất đai phục vụ cho nhiệm vụ bảo đảm quốc phòng - an ninh.

2. Chủ trương, chính sách, pháp luật về đất đai là đặc biệt quan trọng đối với sự ổn định và phát triển bền vững đất nước. Thời gian qua, quy định của pháp luật về chức năng đại diện chủ SHTD của Nhà nước đối với đất đai đã từng bước được hoàn thiện, góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực đất đai.

Thực tiễn, việc hoàn thiện chính sách pháp luật về đất đai đều được xây dựng trên cơ sở định hướng chính trị của Đảng. Bước vào thời kỳ đổi mới, *Luật Đất đai* đầu tiên được thông qua ngày 29/12/1987 được xây dựng trên cơ sở *Hiến pháp* năm 1980 và Nghị quyết Đại hội lần thứ VI của Đảng; *Luật Đất đai* năm 1993 thể chế hóa *Hiến pháp* năm 1992 và các nghị quyết: Hội nghị Trung ương 2 (khóa VII), Hội nghị Trung ương 5 (khóa VII); *Luật Đất đai* năm 2003 được ban hành trên cơ sở Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 (khóa IX); *Luật Đất đai* năm 2013 được ban hành trên cơ sở Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 (khóa XI). Đến Đại hội Đảng lần thứ XIII và các nghị quyết như: Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa XII); Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị đều đặt ra các yêu cầu: hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng, huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính.

Tuy nhiên, nội dung pháp lý về phương diện này vẫn tồn tại những bất cập, hạn chế, khó khăn trong quá trình thực hiện, đặt ra yêu cầu cần thiết phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện bảo đảm sự tách bạch và rõ ràng về trách nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước với chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Nếu không tách bạch rõ ràng sẽ là

một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lạm quyền, tiêu cực, chuyên quyền, độc đoán trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai, tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, đồng thời “làm mờ nhạt” vai trò chủ sở hữu đất đai của toàn dân.

Ngoài ra, nội dung về trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai chưa được quy định một cách đầy đủ. Mặt khác, trên thực tế, nhà ở của dân chúng là thuộc sở hữu tư nhân. Nhà ở được xây dựng và kiến thiết trên đất. Đất đai lại thuộc sở hữu công. Chúng ta thấy tồn tại hình thức sở hữu kép trên cùng một diện tích đất đai. Nếu người dân cương quyết bảo vệ quyền sở hữu tư nhân về nhà ở của mình thì dễ có dấu hiệu xung đột với sở hữu công. Trong khi đó, sở hữu tư nhân về tài sản là yếu tố tạo nên sự năng động, phát triển.

Cùng với sở hữu nhà nước, sở hữu cộng đồng, sở hữu tư nhân có thể tồn tại và phát triển để bảo đảm sự bình đẳng xã hội. Nhà nước ta sẽ không tư nhân hóa đất đai, nhưng các quyền của Nhà nước trao cho người sở hữu đất sẽ ngày càng mở rộng, tuy các quyền đó chỉ tiệm cận đến quyền sở hữu.

Trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng nêu rõ: “Đổi mới chính sách quản lý đất đai để khuyến khích và tạo điều kiện tích tụ đất nông nghiệp, phát triển mạnh thị trường quyền sử dụng đất. Đổi mới và thực hiện chế độ quản lý mục đích sử dụng đất nông nghiệp một cách linh hoạt hơn; bãi bỏ các giới hạn đối tượng được nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp, tăng thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp. Công khai, minh bạch quản lý, sử dụng đất công”³. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030 của Đảng cũng xác định: “Đẩy mạnh cơ cấu lại nông nghiệp, khai thác và phát huy lợi thế nền nông nghiệp nhiệt

đổi, phát triển nông nghiệp hàng hóa tập trung quy mô lớn theo hướng hiện đại, vùng chuyên canh hàng hóa chất lượng cao”⁴.

3. Nhằm tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, kịp thời cho đúng, sát hợp với thực tế và đáp ứng được yêu cầu phát triển trong thời kỳ mới, bảo đảm hài hòa các lợi ích của Nhà nước, người dân và nhà đầu tư, tạo nguồn lực và động lực mới để phấn đấu đến năm 2030 nước ta trở thành nước công nghiệp hiện đại, có thu nhập trung bình cao và đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao. Tại Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 tiếp tục khẳng định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”⁵.

Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu thông qua quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng và quy định thời hạn sử dụng đất; quyết định giá đất; quyết định chính sách điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất không phải do người sử dụng đất tạo ra. Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định của pháp luật, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình.

Quản lý và sử dụng đất phải bảo đảm lợi ích chung của toàn dân; Nhân dân được tạo điều kiện tiếp cận, sử dụng đất công bằng, công khai, hiệu quả và bền vững. Nội dung này của Nghị quyết làm rõ hơn so với Nghị quyết 19 về vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu và nội hàm, ý nghĩa của chế độ SHTD về đất đai; đồng thời, đặt ra yêu cầu mới phải công khai, minh bạch

và trách nhiệm phải giải trình trong thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, công cộng. Đây là cơ sở và yêu cầu đối với việc thể chế hóa trong pháp luật về đất đai khi sửa đổi *Luật Đất đai* năm 2013 sắp tới.

4. Để tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật bảo đảm quyền làm chủ đất đai của nông dân hiện nay, thiết nghĩ cần thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện pháp luật bảo đảm đồng bộ về thể chế, có sự liên thông giữa các luật với *Luật Đất đai* năm 2013 sau khi được sửa đổi theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW, coi đây là luật cơ bản để từ đó rà soát lại các luật khác, như: *Luật Quy hoạch, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Lâm nghiệp...* nhằm bảo đảm không có sự loại trừ hiệu quả áp dụng giữa các bộ luật với *Luật Đất đai*. Đây nên được coi là khâu đột phá cho việc bảo đảm sự nhất quán và giảm khoảng trống, kẽ hở, rườm rà quản lý trong sử dụng đất đai thời gian tới.

Luật hóa và quy định rõ hơn các quyền và nghĩa vụ của chủ thể thu hồi đất, chủ thể bị thu hồi đất, nhấn mạnh nghĩa vụ của chủ thể sử dụng đất do thu hồi mà có gắn liền với trách nhiệm trước, trong và sau khi thu hồi đất; quy định công khai thông tin sử dụng đất đưa vào luật, người dân tham gia vào quá trình thực hiện quyền quản lý, sử dụng đất của Nhà nước.

Luật hóa quy định về vấn đề tiếp cận của người dân đối với dữ liệu không gian địa lý và đất đai của Chính phủ, luật hóa việc cập nhật và vận hành cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia và các giao dịch về đất đai, liên thông cơ sở dữ liệu về đất đai với thông tin quản lý nhà nước về các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác, như: dân cư, nhà ở, môi trường, xây dựng.

Hai là, thực hiện luật hóa cụ thể hơn các quyền của các cơ quan hành pháp, tư pháp

và Hội đồng nhân dân các cấp trong việc thực hiện quyền đại diện SHTD về đất đai. Các quyền cần bảo đảm đầy đủ, cụ thể để các cơ quan thuộc các bộ phận nêu trên có thể ban hành các quy định hướng dẫn thực hiện khả thi, tránh quy định chung chung mang tính danh nghĩa, không khả thi.

Luật hóa các quy định về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lợi ích nhóm trong lĩnh vực thu hồi, giao, cho thuê, đấu giá đất. Xem xét kỹ hơn vấn đề chính quyền địa phương xác định giá đất vì thực tế giá đất do chính quyền địa phương chỉ có ý nghĩa đối với việc áp giá thu hồi, mà việc áp giá này không phù hợp với thực tế, gây nhiều bức xúc với người dân. Vì vậy, cần xác định lại, chính quyền địa phương chỉ xem xét giá cho thuê đất khi thực hiện cho thuê đất, còn việc xác định giá đất khi thu hồi để làm nhà ở, khu đô thị cần sử dụng cơ chế đấu giá công khai.

Luật hóa các quy định về chống đầu cơ đất, cần có chế tài cụ thể việc đầu cơ đất, gom đất để chuyển nhượng hưởng chênh lệch, được giao đất mà không sử dụng đúng mục đích, quy hoạch, kế hoạch thì phải chịu thuế lũy tiến cao hoặc bị buộc thu hồi không đền bù tài sản đã đầu tư trên đất nếu vì lý do chủ quan.

Ba là, cần tạo điều kiện cho hộ gia đình nông dân sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả, phù hợp với điều kiện, khả năng sản xuất của mình, theo đó những hộ có điều kiện, khả năng, kinh nghiệm sản xuất nông nghiệp hàng hóa có thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhằm tích tụ ruộng đất, phát triển trở thành trang trại, doanh nghiệp sản xuất hàng hóa, hoặc tham gia tổ hợp tác, hợp tác xã liên kết với các doanh nghiệp sản xuất nông nghiệp, liên doanh, liên kết sản xuất - kinh doanh, áp dụng khoa học - công nghệ mở rộng quy

mô sản xuất, nâng cao hiệu quả sử dụng đất; những hộ không có khả năng sản xuất (thiếu vốn sản xuất, hết tuổi lao động, chuyển sang lĩnh vực phi nông nghiệp), chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất với các doanh nghiệp nông nghiệp.

Khuyến khích người sử dụng đất đầu tư, bồi bổ, cải tạo để nâng cao hiệu quả sử dụng đất; đồng thời tăng cường trách nhiệm, nghĩa vụ của người sử dụng đất trong việc bảo vệ đất đai □

Chú thích:

1. Hồ Chí Minh. *Toàn tập. Tập 4*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2011, tr. 134.
2. Hồ Chí Minh. *Toàn tập. Tập 12*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2011, tr. 413.
- 3, 4. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 238, 241.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2022, tr. 65.

Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp* năm 1959, 1980, 1992 (sửa đổi năm 2001), 2013.
2. *Luật Đất đai* năm 1993, 2003, 2013.
3. *Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*.
4. *Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế*.
5. *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao*.
6. *Sắc lệnh số 15-SL ngày 30/01/1946 về bãi bỏ thuế thổ trạch ở thôn quê*.