

# THỂ CHẾ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI TẠI VIỆT NAM - MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

BÙI VĂN HUYỀN\*  
PHẠM THỊ BẢO THOA\*\*

*Quản lý đất đai của Việt Nam đang được điều chỉnh theo hướng tích cực, hội nhập quốc tế, đáp ứng những yêu cầu đặt ra trong bối cảnh xây dựng và phát triển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Đây là thời điểm Việt Nam đặt mục tiêu trở thành mắt xích quan trọng của nền kinh tế toàn cầu, phấn đấu trở thành nước phát triển, có thu nhập cao, thuộc nhóm các nước công nghiệp phát triển hàng đầu khu vực châu Á<sup>1</sup>. Tuy nhiên, trong thời gian tới, Việt Nam cần tiếp tục có sự điều chỉnh các quy định pháp luật đất đai khác để hạn chế những bất cập của quản lý đất đai hiện nay cũng như phát huy tối đa tính tích cực của sở hữu đất đai toàn dân.*

*Từ khóa: Thể chế; sở hữu đất đai toàn dân; quản lý đất đai; Việt Nam.*

*Vietnam's land management is being positively adjusted to align with international integration and meet the requirements for building and developing the country by 2030, with a vision for 2045. This is when Vietnam aims to become a crucial link in the global economy, striving to become a developed, high-income nation among the leading industrial countries in Asia. However, in the future, Vietnam needs to continue adjusting land legal regulations to address current land management inadequacies and maximize the positive aspects of national land ownership.*

*Keywords: Regime; national land ownership; land management; Vietnam.*

NGÀY NHẬN: 10/5/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/6/2024

NGÀY DUYỆT: 19/8/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.343.2024.920>

## 1. Đặt vấn đề

Mặc dù đất đai tại mỗi quốc gia, vùng lãnh thổ trên toàn cầu đều có những đặc điểm chung, như: tính khan hiếm, là môi trường sống và là nguồn lực đặc biệt quan trọng, song mỗi quốc gia lại thiết lập thể chế đất đai riêng biệt nhằm bảo đảm những mục tiêu kinh tế, chính trị - xã hội. Đối với thể chế về sở hữu đất đai, Việt Nam duy trì chế độ sở hữu đất đai toàn dân. Do đó, chế độ sở hữu toàn dân về

đất đai là nền tảng quan trọng để Việt Nam có thể đạt được những mục tiêu trên.

## 2. Cơ sở lý luận của sở hữu toàn dân về đất đai tại Việt Nam

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta được xác định dựa trên tính đúng đắn,

\* PGS.TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

\*\* ThS, Trường Chính trị Tô Hiệu

khoa học từ những luận cứ của chủ nghĩa Mác - Lênin về công hữu ruộng đất. Lênin đã phát triển lý luận của Mác về địa tô và đóng góp cho nhân loại một lý luận tuyệt vời về công hữu ruộng đất. Từ lý luận địa tô của Mác, theo Lênin: “quốc hữu hóa thay đổi người làm chủ địa tô chệnh lệch và tiêu diệt ngay cả sự tồn tại của địa tô tuyệt đối”<sup>2</sup>. Khi quốc hữu hóa ruộng đất, địa tô chệnh lệch sẽ không rơi vào tay người sở hữu ruộng đất như trong chế độ tư hữu. Lênin cũng chỉ ra sự mâu thuẫn không thể dung hòa trước chế độ tư hữu ruộng đất trong chế độ phong kiến tại Nga.

Để hướng tới sự phát triển bền vững, công bằng, không có chủ thể nào thích hợp để nắm giữ địa tô hơn là nhà nước. Do đó, quốc hữu hóa ruộng đất không chỉ là yếu tố quyết định thành công của cách mạng xã hội chủ nghĩa mà còn là điều kiện để các nhà nước có thể sử dụng địa tô như một nguồn lực tài chính quan trọng để thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của mình. Lênin khẳng định, đất đai có trước sự xuất hiện của con người, con người cải tạo đất đai, biến những vùng đất hoang thành màu mỡ, thành lãnh thổ để phân biệt quốc gia này với các quốc gia khác. Do đó, sẽ thật không công bằng nếu mang địa tô thu được từ đất đai trao vào trong tay một số ít kẻ tư hữu ruộng đất.

Ở Việt Nam, đất đai không chỉ là yếu tố đầu vào của quá trình sản xuất, đất đai còn mang những giá trị lịch sử, truyền thống của dân tộc. Sở hữu toàn dân về đất đai không chỉ là chế độ sở hữu với nhiều ưu việt, là điều kiện để xây dựng một xã hội nhân văn, thực sự giải phóng con người mà còn thể hiện tinh thần, truyền thống đoàn kết, yêu nước của dân tộc Việt Nam. Từ *Hiến pháp* năm 1980 và quá trình điều chỉnh *Luật Đất đai* từ năm 1987 (đến nay là *Luật Đất đai* năm 2024), Việt Nam luôn nhất quán quan điểm đối với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Chính sở hữu toàn về đất đai là điều kiện quan trọng để

Nhà nước điều tiết hài hòa lợi ích từ đất, đặc biệt sử dụng, phân phối hợp lý địa tô, góp phần vào những thành tựu to lớn trong suốt hơn gần 40 năm đổi mới của nước ta.

### 3. Những kết quả đạt được trong quản lý đất đai ở Việt Nam dưới chế độ sở hữu toàn dân về đất đai

*Thứ nhất, quản lý đất đai góp phần bảo vệ quỹ đất.*

Với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, quá trình quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được thực hiện khá đồng bộ, không có sự bất đồng giữa chính sách sử dụng đất quốc gia và địa phương như một số quốc gia trên thế giới<sup>3</sup>. Hoạt động quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện ở mỗi địa phương theo hướng tiếp cận tổng hợp, liên ngành, thống nhất và trở thành công cụ quan trọng để Nhà nước thống nhất quản lý, phân bổ và sử dụng đất đai, đặc biệt trong công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Quy hoạch đất đai của cả nước đều hướng tới bảo đảm các yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa (năm 2020, diện tích đất hạ tầng là 1,561 triệu ha, đất khu công nghiệp là 0,191 triệu ha, đất lâm nghiệp là 16,245 triệu ha, trong đó đất rừng phòng hộ là 4,618 triệu ha; đất rừng đặc dụng là 2,359 triệu ha, đất rừng sản xuất là 9,268 triệu ha)<sup>4</sup>.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng là quốc gia chịu ảnh hưởng lớn và phải đối mặt với nhiều thách thức từ biến đổi khí hậu toàn cầu<sup>5</sup>. Biến đổi khí hậu toàn cầu không chỉ khiến hiệu suất sử dụng đất tại một số vùng giảm mạnh mà còn có nguy cơ làm giảm diện tích đất sử dụng, thậm chí giảm diện tích đất tự nhiên do bị xói mòn, nước biển nhấn chìm. Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai đã tích cực triển khai các chương trình, biện pháp để giảm thiểu thiệt hại do biến đổi khí hậu toàn cầu gây ra như chuyển đổi mục đích sử dụng đất, quy hoạch lại các vùng sản xuất...

*Thứ hai, quản lý đất đai góp phần khuyến khích sử dụng đất hiệu quả.*

Hiện nay, đa số các thửa đất, diện tích đất được giao, cho thuê đều được Nhà nước quy định thời hạn sử dụng. Điều này là cơ sở quan trọng để Nhà nước có thể quản lý, khuyến khích người sử dụng đất hiệu quả. Pháp luật đất đai quy định việc giao đất, cho thuê đất có nhiều thay đổi tích cực, giao đất, cho thuê đất chủ yếu theo hình thức đấu giá, đấu thầu, hạn chế các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá đấu thầu. Đối với đất nông nghiệp, thời gian sử dụng đất tăng lên đến 50 năm, đã tạo điều kiện để phát triển nông nghiệp công nghệ cao (với yêu cầu vốn đầu tư lớn nên cần thời gian sử dụng dài để cá nhân, tổ chức có kế hoạch đầu tư, sử dụng đất hiệu quả).

Dưới chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, mặc dù người dân không có quyền tư hữu đất đai song pháp luật đất đai của Việt Nam đã trao cho người sử dụng đất nhiều quyền, bảo đảm lợi ích từ đất cho người sử dụng đất, như: quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất; quyền thừa kế; góp vốn bằng quyền sử dụng đất... Khác với nhiều hàng hóa khác, đất đai là một loại hàng hóa đặc biệt mà người sử dụng đất không thể di chuyển, mang theo. Nên dù ở chế độ sở hữu nào thì đất đai vẫn là phần diện tích của bề mặt trái đất và việc khai thác lợi ích từ đất khi sử dụng đất là điều mà cả người sở hữu đất đai hay người chỉ có quyền sử dụng đất đai quan tâm nhất.

Vì vậy, thể chế đất đai tại các quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới đều tập trung vào việc ban hành các quy định về sử dụng đất đai để bảo đảm hiệu quả, năng suất sử dụng đất. Mặt khác, qua quá trình phát triển, đa số các nền kinh tế thị trường hiện nay đều theo mô hình kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Nên dù có sở hữu tư nhân về đất đai, khi Nhà nước cần thu hồi đất để bảo đảm các mục tiêu chung của quốc gia, dân tộc thì người sử dụng đất vẫn phải chấp hành.

*Thứ ba, quản lý đất đai góp phần thúc đẩy phát triển nền kinh tế quốc dân.*

Với tính khan hiếm của đất đai, cùng quá trình phát triển kinh tế - xã hội đã khiến nguồn lợi từ đất ngày càng gia tăng, ở đâu kinh tế - xã hội có tốc độ tăng trưởng và phát triển cao, đồng nghĩa với việc thị trường bất động sản sôi động, giá đất trên thị trường tăng nhanh. Đây cũng là quy luật chung tại tất cả các quốc gia, các vùng lãnh thổ trên thế giới và Việt Nam cũng không ngoại lệ.

Thời gian qua, nguồn thu từ đất của các địa phương cũng như cả nước chiếm một phần không nhỏ trong nguồn thu ngân sách quốc gia. Nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai có xu hướng gia tăng liên tục trong giai đoạn từ năm 2013 đến nay. Nếu năm 2013, nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai chiếm tỷ lệ 7,8% trong tổng thu ngân sách thì năm 2020 tăng lên tới 16,85% (theo Báo cáo số 5382/BTC-QLCS ngày 24/5/2021 của Bộ Tài chính). Thông qua giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thông qua các hình thức đấu giá, đấu thầu, nguồn thu từ đất đai đã thực sự trở thành một nguồn lực tài chính quan trọng của ngân sách quốc gia. Quá trình giao đất, cho thuê đất, các doanh nghiệp, tổ chức được tiếp cận đất đai ngày càng dễ dàng, minh bạch hơn. Đây cũng chính là một trong những tiêu chí đo lường năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (tiêu chí tiếp cận đất đai) để các địa phương có căn cứ điều chỉnh quá trình quản lý đất đai, tạo môi trường thuận lợi để thu hút đầu tư, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

#### **4. Một số vấn đề đặt ra và hàm ý chính sách khi thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam hiện nay**

Đất đai vẫn là một trong những vấn đề “nóng” tại Việt Nam hiện nay khi phần nhiều các khiếu nại, tố cáo về hành chính đều có liên quan đến đất đai. Các tỉnh, thành phố có tốc độ phát triển kinh tế cao thường xuất hiện các khiếu nại, tố cáo liên quan đến việc

triển khai các dự án đầu tư có sử dụng đất trong giải phóng mặt bằng, thu hồi đất, đền bù...<sup>6</sup>. Thực tế này chủ yếu xuất phát từ những nguyên nhân như pháp luật đất đai còn có chồng chéo, mâu thuẫn với quy định thuộc các ngành, các lĩnh vực khác; nhận thức, ý thức của một bộ phận người sử dụng đất về thực hiện pháp luật đất đai chưa cao; xuất hiện tình trạng cố tình sai phạm, thậm chí tham nhũng đất đai từ cán bộ trong bộ máy quản lý nhà nước về đất đai... Vì vậy, để tiếp tục xây dựng niềm tin của người dân về hoạt động quản lý đất đai và chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, cần kiên định với chế độ sở hữu đất đai này và phát huy những thành tựu, tính ưu việt của nó, theo đó, quản lý nhà nước đối với đất đai ở Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 cần chú trọng một số điểm sau:

*Một là*, tiếp tục phát huy hiệu quả của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai góp phần bảo vệ quỹ đất, sử dụng đất hiệu quả và thúc đẩy phát triển nền kinh tế quốc dân.

Dưới tác động của công nghiệp hóa, hiện đại hóa và toàn cầu hóa, nhu cầu sử dụng đất ở nước ta, đặc biệt tại các địa phương có tốc độ phát triển kinh tế - xã hội cao có xu hướng tăng nhanh, từ đó khiến lợi ích từ đất là vấn đề được cả người dân, nhà đầu tư, Nhà nước quan tâm. Với quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai, bên cạnh việc thực hiện quy hoạch, ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu để bảo vệ quỹ đất, việc phân bổ đất đai cần được thực hiện dựa trên nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân (tức là Nhà nước cần phân bổ nguồn lực đất đai hợp lý, hiệu quả, bảo đảm hài hòa lợi ích từ đất và các mục tiêu chung, mục tiêu quan trọng của quốc gia, dân tộc). Đối với các hoạt động như thu hồi đất, thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất cần được thực hiện đúng quy định pháp luật, căn cứ vào quy hoạch đất đai, quy hoạch tổng thể quốc gia.

Bên cạnh những quy định về quyền hạn của chính quyền địa phương cấp tỉnh, trong quản lý đất đai, Chính phủ cần xem xét việc phối hợp quản lý đất đai theo vùng, có tính liên kết vùng, tránh sự cục bộ và giảm thiểu những hạn chế do tính cát cứ địa phương mang lại. Quốc hội cần có những quy định cụ thể để Chính phủ cần có vừa với tư cách là cơ quan quản lý cấp trung ương, vừa trực tiếp chịu trách nhiệm quản lý đất đai theo vùng, tận dụng lợi thế của tích tụ đất đai, sản xuất trên quy mô lớn (vượt ngoài địa giới hành chính cấp tỉnh). Đây chính là điểm ưu việt của sở hữu toàn dân về đất đai, đất đai được quản lý thống nhất, bảo đảm những mục tiêu chung, theo đó, cũng cần có các quy định về quản lý, sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả.

*Hai là*, tiếp tục hoàn thiện pháp luật quản lý và sử dụng đất đai.

Để khẳng định tính đúng đắn trong sở hữu toàn dân về đất đai thì nhiệm vụ quan trọng hàng đầu là cần hoàn thiện các quy chế về quản lý, sử dụng đất đai. Việt Nam đã rất nỗ lực điều chỉnh, sửa đổi *Luật Đất đai* nhằm nâng cao hiệu quả quản lý đất đai cũng như khắc phục những khó khăn, vướng mắc từ thể chế đất đai. Trong thời gian tới, cần tập trung vào một số nội dung sau:

(1) Xóa bỏ “cơ chế hai giá đất”, phát triển thị trường bất động sản đồng bộ với các thị trường khác. Tình trạng hai giá đất (giá đất trên thị trường và giá do Nhà nước quy định) là một hiện tượng khá phổ biến ở tất cả các địa phương trên cả nước. Ở địa phương nào càng có tốc độ phát triển kinh tế - xã hội cao thì khoảng chênh lệch giữa giá thị trường và giá do Nhà nước quy định lại càng lớn. Việc bỏ khung giá đất, xác định giá đất theo thị trường là một bước đột phá lớn trong quản lý đất đai, bởi xác định giá đất theo giá thị trường không chỉ giảm thiểu tình trạng thất thu ngân sách (do các giao dịch liên quan đến đất đai kê khai không đúng giá trị thị



trường) mà còn giúp phát triển, hoàn thiện thị trường bất động sản.

Trước thị trường bất động sản còn chưa thực sự hoàn thiện như hiện nay, giá đất thị trường sẽ chịu tác động của nhiều yếu tố như đầu cơ; “sốt” đất tạm thời do có sự điều chỉnh quy hoạch hoặc sự xuất hiện của các dự án đầu tư có sử dụng đất... Vì vậy, về phía trung ương, cần có các công cụ chính sách để hạn chế đầu cơ, hạn chế tình trạng “sốt” đất tạm thời như: xem xét áp dụng công cụ thuế với cá nhân, tổ chức được trao quyền sử dụng đất từ thửa đất thứ hai. Công cụ thuế càng hiệu quả thì tình trạng đầu cơ, “cò đất” sẽ được kiểm soát, và dân đưa giá đất về đúng với quan hệ cung - cầu trên thị trường. Về phía địa phương, cần thực hiện đúng quy hoạch đất đai, công khai, minh bạch các thông tin liên quan đến đất đai. Chính quyền cấp tỉnh cũng phải đổi diện với thách thức trong cân đối nguồn thu - chi ngân sách địa phương khi thực hiện thu hồi đất phải được tính các mức giá bồi thường, hỗ trợ theo giá thị trường.

(2) Nâng cao hiệu quả trong phân cấp quản lý đất đai. Theo quy định của pháp luật hiện hành, đất đai tại nước ta đang được phân cấp quản lý, gồm: Trung ương và 3 cấp chính quyền địa phương (cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Tuy nhiên, dù có 4 cấp quản lý với những chức năng, nhiệm vụ khác nhau thì đối tượng quản lý vẫn chỉ là một diện tích hoặc 1 thửa đất đó. Do vậy, cần có sự phân cấp quản lý rõ ràng và hiệu quả hơn nữa để tránh sự chồng chéo.

Hiện nay, tại một số địa phương, Quốc hội đã trao cơ chế đặc thù trong quản lý đất đai (như Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 35/2021/QH15 ngày 13/11/2021 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hải Phòng). Quốc hội cần sớm có sơ kết, đánh giá bước đầu về những chính sách đặc thù liên quan đến đất đai để

có thể dựa trên hiệu quả chính sách để quyết định nhân rộng hay điều chỉnh chính sách.

Việc trao quyền chủ động cho các chính quyền địa phương (trong giới hạn quyền và nhiệm vụ được phân cấp) quản lý nhà nước đối với đất đai là cần thiết song cần dùng các công cụ, cơ chế kiểm soát hiệu quả hoạt động, tránh tình trạng chồng chéo quản lý trên một diện tích đất. Bên cạnh đó, việc thống nhất giữa quản lý đất đai với các lĩnh vực khác, như: nông nghiệp, xây dựng, quy hoạch tổng thể... cũng cần có sự phối kết hợp giữa các cơ quan liên quan. Trong những năm tới, Việt Nam cần chú trọng đến quy hoạch không gian phía trên mặt đất và trong lòng đất (hệ thống hạ tầng như đường điện, đường nước, đường hầm ngầm...); đồng thời, cần được quy hoạch và xây dựng theo hướng hiện đại) □

### **Chú thích:**

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022). *Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 17/11/2022 về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
2. V.I. Lênin toàn tập (1977). *Tập 16*. NXB Tiến bộ, Mátxcova, tr. 349.
3. James JWalcott (2019). *Multiple and sequential land use: A national policy for Australia?*, Land Use Policy, Volume 88, November 2019, 10416.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022). *Báo cáo số 115/BC-BTNMT ngày 26/9/2022 về đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*.
5. Chính phủ (2023). *Báo cáo tổng hợp quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (được hoàn thiện theo Nghị quyết số 81/2023/QH15 ngày 09/01/2023 của Quốc hội)*.
6. Chính phủ (2023). *Báo cáo số 562/BC-CP ngày 17/10/2023 về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo về hành chính năm 2023*.