

XÁC LẬP SỞ HỮU QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

PGS.TS Kiều Thế Việt *

1. Giải quyết đúng đắn vấn đề sở hữu đất đai có ý nghĩa quan trọng đối với ổn định và phát triển đất nước.

Đất đai là báu vật do thiên nhiên ban tặng cho loài người. Trong cuộc sống, trong sự phát triển xã hội, không chỉ với xã hội nói chung mà với từng con người đất đai cũng là tài sản quý giá nhất cả trên ý nghĩa là môi trường sống, cả trên ý nghĩa là yếu tố, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội.

Ở nước ta, Hiến pháp quy định đất đai thuộc “sở hữu toàn dân”, Nhà nước là “đại diện chủ sở hữu” và Nhà nước “thống nhất quản lý đất đai”. Trên thực tế, quyền sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta được thực hiện thông qua một cơ chế đại diện nhiều tầng, nhiều cấp từ Trung ương xuống phường, xã. *Cơ chế đó luôn tiềm ẩn nguy cơ làm suy giảm bản chất toàn dân của sở hữu đất đai và đẩy tới tệ mắt dân chủ, ức hiếp dân và tham nhũng trong bộ máy công quyền.* Những vụ án liên quan đến đất đai trong những năm qua cũng chỉ mới phản ánh được một phần nguy cơ này. Từ khi chuyển sang kinh tế thị trường, đất đai ngày một có giá, tác đất thực sự là tác vàng. Đất đai trở thành miếng mồi béo bở và chỉ dành cho những ai có điều kiện tiếp cận với đất đai trong một chuỗi các hoạt động như quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cấp đất, giao đất, cho thuê đất, xác định hiệu quả sử dụng đất, định giá đất, cấp giấy

chứng nhận quyền sử dụng đất, đầu tư kinh doanh đất đai, bất động sản, ... Chuỗi hoạt động này trở thành chuỗi giá trị cho những người có liên quan. Chỉ cần trúng một quả trong chuỗi giá trị này là có thể trở thành triệu phú, tỷ phú. Ai có cơ hội được hưởng lợi trong chuỗi giá trị này? *Thứ nhất*, là một số rất nhỏ quan chức, công chức trong bộ máy công quyền – những người có quyền đưa ra các quyết sách về đất đai và những người thực hiện các nghiệp vụ chuyên môn có liên quan, mà không công tâm; *Thứ hai*, là các nhà đầu tư kinh doanh đất đai, bất động sản; *Thứ ba*, là các loại “cò đất”, “cò bất động sản”. Ai có nguy cơ bị thiệt hại tài sản, thậm chí mất cả nghề nghiệp, sinh kế? Đó là những người bị thu hồi đất, trước hết, là nông dân. Mâu thuẫn về lợi ích trong việc thực hiện chuỗi giá trị này làm cho đất đai trở thành vấn đề nóng của xã hội, khiếu kiện về đất đai diễn ra khắp nơi, có nơi dẫn tới xung đột, thậm chí có cả đổ máu.

2. Những bất cập lớn về luật pháp trong lĩnh vực sở hữu đất đai ở nước ta hiện nay

Ở nước ta, theo Hiến pháp, đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Mọi cá nhân, tổ chức chỉ có quyền sử dụng đất, chứ không một tổ chức, cá nhân nào có quyền sở hữu đất. Việc người dân bán đất cho nhau là bán “quyền sử dụng đất”. Việc chính quyền các địa phương phân lô bán đấu giá đất nền cũng là bán “quyền sử

* Giảng viên Khoa Quản lý kinh doanh, Trường ĐH KD&CN Hà Nội

dụng đất” theo những thời hạn nhất định, tùy thuộc từng dự án.. Thị trường đất đai thực chất là “*thị trường quyền sử dụng đất*”. Như vậy, “***quyền sử dụng đất***” là ***một loại tài sản, một loại hàng hóa***. Hơn nữa, đây còn là loại tài sản, loại hàng hóa rất quan trọng, không chỉ vì có những thửa đất quyền sử dụng mỗi mét vuông được bán với giá nhiều trăm triệu đồng, mà quan trọng hơn, là vì loại tài sản này liên quan đến đời sống, sự phát triển của hầu hết mọi người dân, mọi tổ chức trong xã hội. Theo sự hiểu biết của chúng tôi, ở nước nào cũng vậy, ở thời nào cũng vậy (trừ thời Nguyên thủy), ***đã là tài sản tất phải có chủ sở hữu***. Trong nền kinh tế thị trường, trong một xã hội thượng tôn pháp luật, điều đó càng quan trọng. Thế nhưng, ở nước ta, hiện nay luật pháp chưa chỉ ra ***ai là chủ sở hữu “tài sản quyền sử dụng đất”***.

Nhà nước ta cấp cho người dân “*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*” (Sổ đỏ). Điều đó chứng tỏ người được cấp “*Sổ đỏ*” không được luật pháp thừa nhận là chủ sở hữu của “*tài sản quyền sử dụng đất*”. Thế nhưng, trong thực tế, người dân vẫn mua bán “*quyền sử dụng đất*” với nhau, và Nhà nước thu thuế và làm các thủ tục pháp lý cho việc mua bán này. Chúng tôi không rõ ***có phải ở nước ta luật pháp cho phép người dân được quyền bán tài sản không thuộc sở hữu của mình hay không?*** Nếu luật pháp nước ta cũng như các nước khác, không cho phép người dân được quyền bán tài sản không thuộc sở hữu của mình, thì ***có thể coi việc người dân bán “quyền***

sử dụng đất” cho nhau, Nhà nước thu thuế và làm các thủ tục pháp lý cho việc mua bán này đều là những việc làm vi phạm luật pháp.

3. Xác lập “Sở hữu quyền sử dụng đất” là vấn đề cần thiết và cấp bách trong việc sửa đổi luật đất đai hiện nay của nước ta

Trong thực tế có hai cách mua bán loại tài sản đất đai. *Một là*, bán đứt quyền sở hữu như Nga hoàng ở nước Nga trước đây đã bán đứt phần đất bên kia eo biển Bering của Nga cho Hoa Kỳ (bang Alaska của nước Mỹ ngày nay). *Hai là*, không bán đứt quyền sở hữu, mà chỉ bán có thời hạn một phần quyền sở hữu - quyền sử dụng đất như Triều đình Nhà Thanh bán Hồng Kông cho nước Anh, bán Ma Cao cho Bồ Đào Nha. Hết hạn, Hồng Kông, Ma Cao lại trở về với Trung Quốc. Ở nước ta người dân và chính quyền các địa phương vẫn bán “*quyền sử dụng đất*” cho nhau. Như vậy, không chỉ đất đai là tài sản, là hàng hóa, mà như phần trên đã trình bày, ***quyền sử dụng đất cũng là một loại tài sản, một loại hàng hóa***. Đã là tài sản, là hàng hóa tất phải có chủ sở hữu. ***Ai là chủ sở hữu của “tài sản quyền sử dụng đất”? Ai có quyền sử dụng đất hợp pháp, người đó là chủ sở hữu hợp pháp của loại tài sản này***. Xác lập chủ sở hữu của “*tài sản quyền sử dụng đất*” trước hết là điều tất yếu để xóa bỏ những bất cập về luật pháp trong lĩnh vực sở hữu đất đai như đã nêu ở trên.

Quyền sở hữu với loại “*tài sản quyền sử dụng đất*” so với quyền sở hữu đất đai hay quyền sở hữu các loại tài sản khác nói chung, có hai điểm khác biệt. Về mặt

thời gian bị giới hạn theo thời gian được Nhà nước giao đất. *Về mặt thẩm quyền của chủ sở hữu* – người được giao đất không có quyền chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Mặc dù vậy, quyền sở hữu với loại *“tài sản quyền sử dụng đất”* cũng có đủ ba quyền như với mọi loại tài sản khác là quyền định đoạt, quyền chiếm hữu và quyền sử dụng. Trong đó *“quyền định đoạt”* lúc này là quyền được chuyển nhượng, quyền cho thừa kế, quyền thế chấp, quyền góp vốn,... **“Xác lập sở hữu quyền sử dụng đất”** không phải là chuyển giao quyền sở hữu toàn dân về đất đai cho người được giao đất để tư nhân hóa đất đai. *Thực chất đây là việc phân định quyền sở hữu đất đai giữa Nhà nước (người đại diện cho sở hữu toàn dân) và người được giao đất để làm rõ tư cách, địa vị pháp lý của cả Nhà nước và người được giao đất, tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết những va chạm, xung đột về đất đai.* Do vậy, việc xác lập **“Sở hữu quyền sử dụng đất”** là hướng giải quyết quan trọng để làm minh bạch các quan hệ xã hội liên quan đến sở hữu đất đai, qua đó củng cố vững chắc *“sở hữu toàn dân về đất đai”*, giảm bớt những sơ hở về luật pháp, mà bộ phận thoái hóa biến chất trong hệ thống công quyền vẫn lợi dụng để những nhiều dân và tham nhũng.

Mâu thuẫn có thể xảy ra khi Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất. Có các tình huống thu hồi đất sau đây: *Một là, thu hồi khi hết thời hạn giao đất hoặc thu hồi khi còn thời hạn giao đất, nhưng do người được giao đất không sử dụng đất đúng mục đích khi được Nhà nước giao.*

Với hai trường hợp này, Nhà nước, với tư cách là người đại diện cho chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thực hiện quyền thu hồi đất của mình và người sử dụng đất buộc phải chấp nhận. Mọi thiệt hại của người sử dụng đất có thể được Nhà nước đền bù. *Hai là, thu hồi khi đang còn thời hạn giao đất và người sử dụng đất không vi phạm quy định của Nhà nước về việc sử dụng phần đất được giao, nhưng vì Nhà nước có nhu cầu mà phải thu hồi.* Lúc này, vì lợi ích chung của cả xã hội, Nhà nước có quyền thu hồi đất, nhưng phải tôn trọng ***tư cách, địa vị pháp lý là chủ sở hữu tài sản quyền sử dụng đất của người được giao đất.*** Việc thu hồi phải được giải quyết theo nguyên tắc thỏa thuận.

Trong thực tế, ở nước ta đang diễn ra hai cách chuyển đổi quyền sử dụng đất. *Một là, Nhà nước thông qua các quy hoạch ngành, lãnh thổ, vừa thực hiện việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, vừa thực hiện việc chuyển quyền sử dụng đất từ các hộ đang sử dụng đất sang các chủ thể mới.* *Hai là, người dân tự chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho nhau.* Cách chuyển đổi thứ nhất diễn ra theo nguyên tắc Nhà nước dùng quyền đại diện chủ sở hữu của mình thu hồi đất từ tay các chủ hộ đang sử dụng đất để giao cho các chủ công trình, dự án. Mọi thiệt hại của người bị thu hồi đất được thanh toán theo *“giá đền bù”*. Cách chuyển đổi thứ hai diễn ra giữa các chủ thể độc lập, bình đẳng, thỏa thuận mua bán với nhau theo giá thị trường. Chênh lệch giữa giá đền bù của Nhà nước với giá thị trường về đất đai là rất lớn. Phải chăng chênh

lệch giá này là một sự bao cấp?. Thời bao cấp chúng ta đã từng có chính sách hai giá – giá bao cấp của Nhà nước và giá thị trường tự do. Giá bao cấp của Nhà nước lúc bấy giờ là để bảo vệ, che chắn cho đời sống quá khó khăn của giai cấp công nhân, những người làm công ăn lương Nhà nước và các lực lượng vũ trang. Dù mang tính nhân văn, tính tích cực chính trị rất cao, nhưng “bao cấp” vẫn là sự kìm hãm và đã bị lịch sử loại bỏ. Nay chuyển sang kinh tế thị trường, mọi hàng hóa đều theo một giá – giá thị trường, duy chỉ có “hàng hóa quyền sử dụng đất” vẫn còn hai giá như xưa. Có điều khác trước, người được hưởng lợi chủ yếu trong giá bao cấp bây giờ lại là các chủ dự án, các loại cò đất đai, cò bất động sản và một bộ phận rất nhỏ cán bộ, công chức trong hệ thống công quyền. Đó là sự “bao cấp ngược”, là điều rất bất hợp lý cần được xóa bỏ.

Xác lập “Sở hữu quyền sử dụng đất” có lợi và bất lợi gì?. Theo chúng tôi, việc xác lập “Sở hữu quyền sử dụng đất” có thể mang lại những bất lợi sau đây:

Một là, giá thu hồi đất sẽ cao lên. Với những dự án đầu tư bằng ngân sách nhà nước, ngân sách sách sẽ phải tốn thêm tiền. Tuy nhiên, nhờ xóa bỏ bao cấp, mọi việc trở nên minh bạch, rõ ràng hơn, mà khoản tiền tù mù lậu nay bị số cán bộ thoái hóa biến chất tham nhũng trong lĩnh vực đất đai và các bên B ăn chia với nhau, bị loại bỏ, thì phần phải chi thêm của ngân sách, nếu có, cũng đã được giảm đi rất nhiều. Và lại, những năm qua Nhà nước chúng ta đã có chủ trương “giả đền bù khi thu hồi đất tiếp cận

theo giá thị trường”. Điều đó có nghĩa là phần ngân sách phải chi thêm khi thu hồi đất theo giá thỏa thuận là không lớn. Còn với những nhà đầu tư kinh doanh đất đai, bất động sản phải trả theo giá thị trường là đúng quy luật của kinh tế thị trường, bình đẳng như kinh doanh trong các lĩnh vực khác. Tuy nhiên, họ cũng sẽ giảm bớt được khoản chi “làm luật” cho những cán bộ công chức tham nhũng trong hệ thống công quyền. Phần chi phí mà ngân sách nhà nước và các chủ đầu tư kinh doanh đất đai, bất động sản phải bỏ thêm này là để thanh toán cho người bị thu hồi đất theo giá thỏa thuận, sẽ giúp cho người dân giảm bớt khó khăn khi bị mất đất, mất nhà, thậm chí mất cả nghề nghiệp sinh kế, giúp họ có cơ hội phát triển kinh tế, làm giàu. Đó là sự làm giàu chính đáng, theo đúng nghĩa “dân giàu nước mạnh”. Điều này khác hẳn với sự giàu lên nhanh chóng của một thiểu số rất ít người bằng con đường tham nhũng, lách luật, làm ăn phi pháp trong lĩnh vực đất đai như hiện nay, dẫn tới chỗ dân mất lòng tin, khiếu kiện khắp nơi, Nhà nước mất cán bộ, người lĩnh án đi tù, người bị xử lý kỷ luật.

Hai là, khi người dân được xác lập tư cách là “chủ sở hữu tài sản - hàng hóa quyền sử dụng đất”, họ sẽ có quyền đòi hỏi giá cao hơn trong quá trình thỏa thuận giữa các bên có liên quan. Dân nước nào cũng làm như vậy. Điều đó có thể làm phức tạp, kéo dài thời gian thu hồi đất, giải phóng mặt bằng cho các công trình, dự án. Tuy nhiên, theo chúng tôi, nếu điều đó xảy ra, cũng sẽ là rất hạn hữu. Vì rằng, việc người dân khiếu kiện khắp

nơi, chống đối trong quá trình thu hồi đất, giải phóng mặt bằng hiện nay chủ yếu là do họ nhận thấy chênh lệch giữa giá đền bù của Nhà nước với giá thị trường là quá lớn và họ bị mất mát quá nhiều. Nay, nếu không còn hai giá để so sánh, họ sẽ thấy rằng “*giá trao đổi*” như vậy là thỏa đáng. Và với truyền thống yêu nước được hun đúc hơn 4.000 năm, truyền thống tin và theo Đảng được bồi đắp gần một thế kỷ qua, tuyệt đại bộ phận người dân Việt Nam sẽ ủng hộ chủ trương thu hồi đất của Đảng và Nhà nước. Chúng tôi tin chắc rằng, nếu xác lập được “*sở hữu quyền sử dụng đất*”, việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng cho các công trình, dự án về cơ bản sẽ thuận lợi hơn rất nhiều; các công trình, dự án cũng sẽ được đưa vào sử dụng sớm hơn rất nhiều so với tình trạng dây dưa, kéo dài vì kiện cáo, vì sự chống đối của người dân như hiện nay. Điều đó sẽ mang lại rất nhiều lợi ích cho Nhà nước và cả xã hội. Phần lợi ích này, nếu đem so sánh với phần ngân sách phải chi nhiều hơn theo giá thỏa thuận khi thu hồi đất, chắc gì Nhà nước đã bị thiệt hại? Mặt khác, khi thu hồi đất theo giá thỏa thuận, Nhà nước có thể đánh thuế cao hơn để tăng thêm nguồn thu cho ngân sách.

Bên cạnh những điều bất lợi có thể xảy ra trên đây, việc xác lập “*sở hữu quyền sử dụng đất*” sẽ mang lại rất nhiều lợi ích cho đất nước. Trước hết và cơ bản nhất, là được lòng dân, củng cố, làm tăng thêm lòng tin, sự đồng tình và ủng hộ của nhân dân với Đảng và Nhà nước. Tình trạng khiếu kiện về đất đai diễn ra khắp nơi hiện nay chắc chắn sẽ được

giảm thiểu rất đáng kể. Thứ hai, là giảm thiểu cơ hội để một bộ phận cán bộ công chức Nhà nước liên quan đến đất đai có thể tham nhũng, nhờ vậy, góp phần đáng kể vào công cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực của Đảng hiện nay, giúp Đảng và Nhà nước giữ được cán bộ. Thứ ba, tạo được một bước tiến của luật pháp trong lĩnh vực đất đai, làm cho luật pháp trở nên minh bạch, rõ ràng hơn hiện nay và nhờ vậy tạo thuận lợi cho sự phát triển lành mạnh của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mà trực tiếp là thị trường đất đai, bất động sản.

Lịch sử giải quyết vấn đề sở hữu đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay được thể hiện tập trung ở hai bản Hiến pháp: Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980.

Hiến pháp 1959 quy định: “*Ở nước Việt nam dân chủ cộng hòa trong thời kỳ quá độ các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất (trong đó có đất đai) là sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể của hợp tác xã, sở hữu của người lao động riêng lẻ và sở hữu của tư sản dân tộc*” (điều 11), và “*Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân*” (điều 14). Hiến pháp 1980 quy định: “*Đất đai, rừng núi, ... đều thuộc sở hữu toàn dân*” (điều 19), và “*Nhà nước thống nhất quản lý đất đai*” (điều 20). Vậy là đến Hiến pháp 1980 đất đai, ruộng vườn của mọi thành phần dân cư ở nước ta đều được quốc hữu hóa. Hiến pháp 1980 cũng không quy định về sở hữu tư nhân, Nhà nước chỉ bảo hộ tài sản thuộc sở hữu cá nhân với mục đích để đáp ứng những nhu cầu sinh hoạt. “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ*

nghĩa Việt Nam những cơ sở kinh tế của địa chủ, phong kiến và tư sản mại bản đều bị quốc hữu hóa không bồi thường” (điều 25): “Nhà nước tiến hành cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với thành phần kinh tế tư bản chủ nghĩa ở thành thị và nông thôn bằng những hình thức thích hợp” (điều 26).

Đến nay, sau hơn 30 năm đổi mới, nền kinh tế nước ta đã có những bước phát triển hết sức to lớn. Nguyên nhân cơ bản mang lại những thành tựu rực rỡ hôm nay, theo chúng tôi, là nhờ Đảng ta đã thay đổi căn bản quan niệm về sở hữu tư nhân, về kinh tế tư nhân so với Hiến pháp 1980. Kinh tế tư nhân nước ta phát triển hết sức phong phú, đa dạng, nhanh chóng và được coi là một động lực phát triển kinh tế của đất nước. Ở Việt Nam hôm nay đã có những nhà tư bản được xếp hạng trong danh sách “tỷ phú đô

la” của thế giới. Đầu tư của tư bản nước ngoài đang không ngừng được thu hút, mở rộng và đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của đất nước. Chúng tôi nghĩ rằng trong xu thế phát triển tất yếu ấy, việc “**xác lập sở hữu quyền sử dụng đất**”, trao cho người dân một phần trong quyền sở hữu đất đai toàn dân là điều cần thiết và phù hợp. Điều đó không chỉ tạo thêm sức mạnh cho sự phát triển của đất nước, mà còn góp phần làm rõ thêm bản chất Nhà nước của dân, do dân, vì dân của chế độ ta.

Với những lý do trên đây, chúng tôi kiến nghị sửa đổi Luật Đất đai lần này, Nhà nước nên **chính thức xác lập “sở hữu quyền sử dụng đất”**. Tuy nhiên, đây là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, cần có lộ trình phù hợp. Chúng tôi nghĩ, trước hết, nên thực hiện với các loại đất ở, đất nhà thờ, đất mồ mả, nghĩa trang./.