

SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI TẠO ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

GS.TS. Hoàng Ngọc Hòa *

I. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam và những điều kiện cơ bản trọng yếu bảo đảm phát triển bền vững nền kinh tế này

1. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là nền kinh tế thị trường phát triển ngày càng hiện đại trên nền tảng khoa học - công nghệ của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 (CMCN 4.0), làm cho Việt Nam hùng cường, “Dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh”, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tổ chức thực hiện; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội tuyên truyền, cổ vũ, động viên mọi tầng lớp nhân dân, doanh nghiệp tích cực, chủ động tham gia hoạt động trên tất cả các lĩnh vực, nhằm đem lại lợi ích và hạnh phúc cho nhân dân. Nền kinh tế này có những đặc trưng cơ bản sau:

- Dựa trên nền tảng, chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa đối với tư liệu sản xuất chủ yếu, gồm sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện làm chủ sở hữu và sở hữu tập thể, dựa trên các giá trị tiên bộ, nhân văn, bảo đảm hài hòa lợi ích chung của xã hội với lợi ích của Nhà nước và lợi ích chính đáng của người dân, doanh nghiệp, khác biệt về bản chất so với chế độ kinh tế xã hội tư bản tự do cạnh tranh để chiếm đoạt lợi ích riêng giữa các cá nhân, phe nhóm;

- Quản lý, tổ chức phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là do Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam lấy người dân làm chủ thể với phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”;

- Thực hiện mô hình tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững bao trùm, không để ai bị bỏ lại phía sau; thành quả tăng trưởng và phát triển kinh tế của đất nước, mọi người dân đều được thụ hưởng một cách công bằng, hợp lý, hài hòa;

- Tăng trưởng và phát triển kinh tế đi đôi với tiến bộ, công bằng xã hội ngay trong từng chính sách, từng bước thực hiện và trong suốt quá trình phát triển.

2. Để bảo đảm cho nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam với những đặc trưng cơ bản nêu trên phát triển bền vững, cần phải xây dựng, phát triển hoàn thiện thể chế, chính sách về đất đai đồng bộ, phù hợp, nhất là những cơ sở pháp lý nền tảng, bảo đảm cho nguồn lực đất đai phải luôn được quản lý, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và nguồn lực con người phải luôn được phát triển, nâng cao chất lượng toàn diện, sử dụng hợp lý, phát huy tốt vai trò tự chủ và tính năng động, sáng tạo của con người. Vì như các nhà kinh tế cổ điển đã xác định “Lao động là Cha, Đất đai là Mẹ, là nguồn gốc của mọi của

* Trường ĐH KD&CN Hà Nội

cải”. Do đó, Việt Nam muốn phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đạt tới mục tiêu thu nhập thì phải khai thác, phát huy tốt những tiềm năng, lợi thế của hai nguồn lực cơ bản, trọng yếu này.

Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả chỉ tập trung bàn về vai trò của Luật Đất đai bảo đảm lợi ích của Nhà nước và nhân dân là cơ sở pháp lý nền tảng tạo động lực thúc đẩy phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam phát triển bền vững dựa trên hai nguồn lực cơ bản, trọng yếu nêu trên và tuân thủ ba nguyên tắc trụ cột là Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Vì thế, Luật Đất đai có vai trò trọng yếu bảo đảm lợi ích của Nhà nước và nhân dân, phải quán triệt sâu sắc Hiến pháp năm 2013 và thể chế hóa đúng đắn, hợp lý, đồng bộ những định hướng trong Nghị quyết Đại hội XIII, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội nghị lần thứ 5 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” vào trong các Chương, Điều của Luật Đất đai, tạo thành cơ sở pháp lý nền tảng thúc đẩy phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhờ đó, trong quá trình thực thi Luật Đất đai không gây ra những vướng mắc, bất cập khó giải quyết trong phát huy vai trò, hiệu lực, hiệu quả quản

lý của Nhà nước và tính tích cực, năng động, sáng tạo của người sử dụng đất, tạo động lực mạnh mẽ cho chính quyền nhà nước các cấp, người dân, doanh nghiệp và các tổ chức có sử dụng đất khai thác, phát huy mọi tiềm năng, lợi thế, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, đạt hiệu quả cao các nguồn lực, nhất là nguồn lực đất đai và lao động để phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đồng thời, Luật Đất đai bảo đảm lợi ích của Nhà nước và nhân dân cũng là cơ sở pháp lý nền tảng bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp, người dân và các tổ chức có sử dụng đất, tạo động lực thúc đẩy mạnh mẽ sự hợp tác, kết nối chặt chẽ, hiệu quả giữa các địa phương, vùng, miền; các cấp chính quyền, các chủ thể kinh tế và các ngành liên quan, tạo thuận lợi cho việc khai thác, phát huy và gia tăng sức mạnh truyền thống đại đoàn kết của dân tộc Việt Nam trong công cuộc xây dựng, phát triển bền vững các ngành sản xuất, kinh doanh công - nông nghiệp - dịch vụ và hệ thống kết cấu hạ tầng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Luật Đất đai tạo hành lang pháp lý nền tảng cho việc quản lý và sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả nguồn lực đất đai. Đặc biệt là Luật Đất đai cần chú trọng nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tiếp cận theo hướng tổng hợp, liên ngành, tạo thành công cụ hữu hiệu để Nhà nước thống nhất quản lý, phân bổ và sử dụng hợp lý, hiệu quả đất đai, bảo đảm lợi ích chính đáng của Nhà nước và nhân dân. Từ đó, tạo thêm nhiều động lực thúc đẩy các tổ chức,

doanh nghiệp, người dân khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, đạt hiệu quả cao trong quá trình sử dụng nguồn lực đất đai cho phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nâng cao năng lực quốc phòng, an ninh của Tổ quốc Việt Nam, bảo vệ môi trường sinh thái, góp phần to lớn bảo đảm cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc của Nhân dân. Luật Đất đai tạo cơ sở pháp lý nền tảng cho việc khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất tùy tiện diễn ra khá phổ biến ở nhiều địa phương, bảo vệ lợi ích công cộng, tạo nên sự hài lòng, phấn khởi, phát huy sức mạnh đại đoàn kết của nhân dân trong khai thác, sử dụng đất được giao để đẩy mạnh sản xuất kinh doanh, góp phần phát triển bền vững nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tăng cường sức mạnh quốc phòng, an ninh của Việt Nam.

Luật Đất đai tạo cơ sở pháp lý nền tảng cần thiết để thực hiện tốt việc giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho đồng bào các dân tộc thiểu số bảo vệ quyền sử dụng đất được Nhà nước giao, làm gia tăng niềm tin, tinh thần phấn khởi, nhiệt huyết trong khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả diện tích đất ở và đất sản xuất được giao. Nhờ đó, tăng thêm động lực mạnh mẽ cho đồng bào các dân tộc thiểu số vùng cao, vùng sâu, vùng xa tích cực, chủ động khai thác tiềm năng, lợi thế đất đai, thời tiết, khí hậu của mỗi vùng để

.....

¹ Trong bài viết, tác giả căn cứ vào nội dung Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) lấy ý kiến lần đầu. – Chú thích của Ban Biên tập.

đẩy mạnh phát triển sản xuất, kinh doanh nhằm vượt qua đói, nghèo, vươn lên làm giàu, góp phần vào phát triển bền vững nền kinh tế thị trường hiện đại, định hướng xã hội chủ nghĩa và bảo vệ vững chắc quốc phòng, an ninh của Việt Nam.

Để bảo đảm lợi ích chính đáng của Nhà nước và nhân dân, Luật Đất đai còn phải quy định rõ những điều, khoản tạo cơ sở pháp lý vững chắc bảo đảm lợi ích của các bên liên quan trong bồi thường, hỗ trợ tái định cư, thu hồi đất hay quyền và nghĩa vụ của tổ chức, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất đều phải được đáp ứng và không gây tổn hại hoặc làm ảnh hưởng đến lĩnh vực quốc phòng, an ninh của Việt Nam.

II. Bổ sung, hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) với dung lượng hơn 155 trang, gồm 16 chương 237 điều¹, đã thể chế hóa thành những căn cứ pháp lý cụ thể Hiến pháp năm 2013 và nhiều nội dung định hướng trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII, các Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, nhất là Nghị quyết số 18/NQ/TW khóa XIII và các Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai. Do đó, khi Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) được bổ sung, sửa đổi hoàn thiện và ban hành sẽ giải quyết một cách cơ bản những vướng mắc, bất cập đang gặp phải trong

quản lý, sử dụng đất đai; bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp và quyền lợi chính đáng cùng với nghĩa vụ của mọi người dân sử dụng đất. Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn là luật khung tạo cơ sở pháp lý nền tảng, trong đó còn giao cho Chính phủ và chính quyền địa phương quy định chi tiết nhiều điều luật và những nội dung cụ thể (giao Chính phủ quy định chi tiết hơn 50 điều/237 điều. Do đó, cần bổ sung, chỉnh sửa, hoàn thiện, cụ thể hóa những điều luật có thể quy định ngay trong Luật, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, đáp ứng yêu cầu tiết kiệm, đạt hiệu quả cao. Nhằm đáp ứng những yêu cầu này, cần bổ sung, chỉnh sửa, hoàn thiện một số nội dung sau:

- Nội dung cơ bản, trọng yếu nhất của Luật Đất đai là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nên Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần phải đặc biệt quan tâm, bổ sung, hoàn thiện nội dung này, bảo đảm tính chuẩn mực và khả thi trong thực tiễn. Thực tế thời gian qua, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nước ta còn nhiều hạn chế, nhất là còn chậm trễ, phiến diện, tùy tiện, gây tác động bất lợi cho khai thác, sử dụng đất trong phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội. Để khắc phục những hạn chế này, Chương IV: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần sửa chữa, bổ sung, hoàn thiện nội dung của Chương này. Ví dụ: Quy định liên quan đến nguyên tắc lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, cần phải xác định rõ: Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải dựa trên những căn cứ khoa học,

thực tiễn và dữ liệu chuẩn xác; theo đúng quy trình, tiến độ; khi đã được phê duyệt thì phải triển khai thực hiện nghiêm túc theo đúng quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt; không được điều chỉnh tổng thể và điều chỉnh cục bộ (trừ trường hợp do yêu cầu bảo đảm quốc phòng, an ninh hoặc do tác động nặng nề của thiên tai và biến đổi khí hậu).

- Quy định về áp dụng Luật Đất đai tại Điều 4 của Dự thảo là: “Trường hợp có sự khác nhau thì thực hiện theo quy định của Luật Đất đai”. Nhưng tại Khoản 3 Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật lại quy định: “Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật được ban hành sau”. Như vậy, quy định tại Điều 4 của Dự thảo là không phù hợp với nguyên tắc áp dụng khi có quy định khác nhau về cùng một vấn đề quy định tại Khoản 3 Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015.

- Quy định thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), tại Điều 67, đã quy định trên một phạm vi rộng hơn, cụ thể hơn so với Luật Đất đai 2013. Nhưng để tránh những bất cập, vướng mắc nảy sinh trong thực tiễn khi Luật Đất đai (sửa đổi) có hiệu lực, cần làm rõ hơn mục đích, tiêu chí những trường hợp thật cần thiết phải thu hồi. Vì thu hồi đất là vấn đề liên quan đến nhiều tổ chức, cá nhân và rất nhạy cảm. Do đó, cần có những quy định thích hợp với từng

nhóm trường hợp cụ thể để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước, chủ đầu tư và người sử dụng đất. Đồng thời, giúp các địa phương có sự chủ động hơn trong việc thu hồi đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội sát với tình hình và đặc điểm cụ thể của mỗi địa phương.

- Về căn cứ, thời điểm tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (Điều 126), Khoản 3 Điều 126 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là thời điểm Nhà nước quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận kết quả trong đấu giá quyền sử dụng đất, kết quả trúng đấu thầu dự án có sử dụng đất, quyết định công nhận quyền sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, điều chỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất”. Tuy vậy, xét trên thực tế thì quy định này còn có điểm chưa phù hợp, vì đối với trường hợp khi có kết quả trúng đấu thầu, nhưng nhà đầu tư trúng thầu còn phải đợi rất lâu để giải phóng mặt bằng và được giao đất sạch để thực hiện dự án. Do đó, nên điều chỉnh quy định theo hướng: “Thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là thời điểm Nhà nước quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất”.

- Về tập trung đất nông nghiệp (Điều 160) và thủ tục nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp (Điều 211). Tập trung đất nông nghiệp là yêu cầu cấp bách để đẩy nhanh phát triển kinh tế nông nghiệp nước ta trên nền tảng cách mạng công nghiệp lần thứ 4, nhằm đạt mục tiêu tạo

ra một nền nông nghiệp sinh thái, nông thôn hiện đại, nông dân văn minh. Tại Khoản 4 Điều 160 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thực hiện việc tập trung đất nông nghiệp phải lập phương án sử dụng đất trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển nhượng mục đích sử dụng đất quyết định. Tại Khoản 4 Điều 211 của Dự thảo quy định: Tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp phải có phương án sử dụng đất nông nghiệp được UBND cấp tỉnh chấp thuận. Tuy vậy, Dự thảo này không quy định rõ về trình tự, thủ tục để tổ chức kinh tế có thể có sự chấp thuận của UBND cấp tỉnh.

- Về thời điểm được thực hiện các quyền của người sử dụng đất (Điều 191), tại Khoản 1 Điều 191 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất khi có Giấy chứng nhận”. Quy định này có điểm mâu thuẫn với quy định trong Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh bất động sản. Cụ thể, Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh bất động sản quy định chỉ trường hợp chủ đầu tư kinh doanh bất động sản theo hình thức bán có sẵn thì mới cần phải có Giấy chứng nhận, còn các giao dịch mua bán nhà ở hình thành trong tương lai, chuyển nhượng mua bán nhà ở hình thành trong tương lai,... là những trường hợp không yêu cầu phải có Giấy chứng nhận. Như vậy, cần điều chỉnh lại Khoản 1 Điều 191 trong Dự thảo Luật Đất đai

(sửa đổi) cho phù hợp với quy định tại Điều 55 Luật Kinh doanh bất động sản và Khoản 2 Điều 118 Luật Nhà ở.

- Trong quy định về nghĩa vụ chung của người sử dụng đất, tại Khoản 1, Điều 193 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có nêu: “1. Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định của pháp luật có liên quan” có những điểm cần được làm rõ, như “độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không” là bao nhiêu, được quy định tại văn bản pháp luật nào, để người được giao quyền sử dụng đất xây dựng công trình và cơ quan quản lý sử dụng đất cùng người dân biết để thực hiện quyền sử dụng và quyền kiểm tra, giám sát.

- Quy định về vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Nội dung nêu trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã quy định nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất, phải bảo đảm người có đất bị thu hồi có chỗ ở, bảo đảm thu nhập và điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Quy định này về cơ bản khá hợp lý, đáp ứng ước vọng của nhân dân, nhưng thiếu những tiêu chí cụ thể, khó triển khai thực hiện trong đền bù thu hồi đất.

- Điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu vực đô thị, khu nhà ở, dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê đất (Điều 216). Trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) tại Khoản 2 Điều 216 quy định

các điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với chuyển nhượng toàn bộ dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê phải đáp ứng các điều kiện: “Có đủ các điều kiện quy định tại Khoản 1 Điều 211 của Luật này và pháp luật về kinh doanh bất động sản”, “dự án phải xây dựng xong các công trình hạ tầng kỹ thuật tương ứng theo tiến độ ghi trong dự án đã được phê duyệt”. Tuy vậy, Điều 49 Luật Kinh doanh bất động sản 2014 quy định các điều kiện chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản đối với dự án bất động sản hình thành trong tương lai là chỉ cần dự án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, có quy hoạch chi tiết 1/500, hoàn thành phần bồi thường giải phóng mặt bằng. Như thế là giữa Khoản 2 Điều 216 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và Điều 49 Luật Kinh doanh bất động sản 2014 đang có điểm không giống nhau, gây khó khăn cho quá trình thực hiện. Vì thế, cần sửa đổi cho phù hợp.

- Về hòa giải tranh chấp đất đai, tại Điều 226 của Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) quy định hòa giải tranh chấp đất đai là một trong những phương thức giải quyết tranh chấp được Nhà nước khuyến khích. Tuy vậy, trong Dự thảo này mới chỉ quy định việc giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải ở cơ sở tại UBND cấp xã, nơi có tranh chấp xảy ra. Tranh chấp đất đai xảy ra do nhiều nguyên nhân, nhưng phổ biến nhất là nguyên nhân kinh tế. Do vậy, cần bổ sung thêm phương thức hòa giải thương mại trong hòa giải tranh chấp đất đai./.