

Vấn đề đất đai trong quá trình thực hiện Hiến pháp năm 1992

VŨ TUẤN ANH

1. Điểm lại lịch sử và tình hình đất đai

Vấn đề đất đai là một trong những vấn đề hàng đầu của mọi nước, cho dù có phát triển và có ít hay nhiều đất đến đâu đi chăng nữa. Chính sách đất đai, vì vậy, là chính sách then chốt nhất của mỗi đảng và nhà nước cầm quyền đối với nhân dân. Nó thể hiện đường lối của những người cầm quyền có liên minh hay không và có vì quyền lợi của nông dân hay không trong mỗi một giai đoạn lịch sử, cũng như có bảo hộ quyền sở hữu tài sản tư nhân và quyền định cư ổn định của công dân hay không.

Cương lĩnh đầu tiên của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1930 đã nêu lên đường lối: “Thâu hết ruộng đất của đế quốc chủ nghĩa làm của công chia cho dân cày nghèo”, “làm tư sản dân quyền cách mạng và thổ địa cách mạng” Với đường lối trên, Đảng đã lôi cuốn nông dân Việt Nam ủng hộ và trở thành cơ sở của Đảng trong cuộc cách mạng giải phóng dân tộc, bởi vì ruộng đất là ước mơ ngàn đời của họ.

Sau Cách mạng tháng Tám, năm 1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh giảm tô và ra Chỉ thị chia ruộng đất các đồn điền, trại ấp vắng chủ cho nông dân. Hiến pháp năm 1946 không có điều nào quy định về đất đai, nhưng khẳng định “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm” (Điều 12).

Năm 1953, Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ban hành Luật Cải cách ruộng

đất. Với khẩu hiệu “người cày có ruộng”, Nhà nước tịch thu ruộng đất của địa chủ, cường hào trao cho dân cày, xác định quyền sở hữu của họ trên những diện tích đất đó. Cuộc cách mạng ruộng đất, dù có những sai lầm tá khuynh nghiêm trọng, nhưng kết quả hơn 810 nghìn ha ruộng đất của thực dân và địa chủ, ruộng đất công và nửa công nửa tư đã được chia cho 2,22 triệu hộ nông dân lao động (chiếm 72,8% số hộ ở nông thôn). Cải cách ruộng đất đã tạo ra chuyển biến to lớn về kinh tế, chính trị và xã hội; giải phóng sức sản xuất của đất nước lúc bấy giờ chủ yếu là dân cư nông thôn, tạo điều kiện bước sang một giai đoạn mới trong phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội ở nông thôn và góp phần quan trọng vào thắng lợi của cuộc kháng chiến chống Pháp và vào việc củng cố miền Bắc sau khi giải phóng. Quá trình hợp tác hóa trong những năm 1960 đã chuyển phần lớn đất đai tư nhân thành sở hữu tập thể.

Theo Hiến pháp năm 1960, điều 14 quy định “Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân” Còn theo điều 12, chỉ có đất hoang và rừng thì mới thuộc sở hữu toàn dân: Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang và các tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân. Như vậy, Hiến pháp năm 1960 công nhận ba hình thức sở hữu đất đai là sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở

Vũ Tuấn Anh, TS., Viện Kinh tế Việt Nam.

hữu tư nhân. Cũng ở đây, sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân được sử dụng như những khái niệm đồng nhất, trong đó Nhà nước là chủ sở hữu một số của cải quốc gia đã xác định.

Trong vùng tạm chiếm ở miền Nam, với sự tư vấn và tài trợ của Mỹ, chính quyền Ngô Đình Diệm đề ra "Quốc sách về cải cách điền địa" (1955-1957) chủ trương phân chia các khế ước cho tá điền thuê mướn ruộng đất, tái phân điền sản, bồi thường cho địa chủ, cấp sở hữu cho nông dân¹

Tuy nhiên, chính sách cải cách điền địa ấy thực chất là nhằm mục tiêu xóa bỏ thành quả ruộng đất mà chính quyền cách mạng đã mang lại cho nông dân nghèo, khôi phục giai cấp địa chủ và tạo ra một tầng lớp địa chủ mới, làm cơ sở cho chính quyền phong kiến, tư sản mại bản quan liêu và thực dân mới ở nông thôn. Với chương trình cải cách điền địa này, chính quyền Ngô Đình Diệm đã thu lại và trả cho chủ cũ tất cả đất của địa chủ mà Việt Minh đã tịch thu chia cho tá điền, mua lại tất cả tài sản từng thuộc về người Pháp (tổng cộng khoảng 650.000 ha). Rất nhiều đất sau đó được bán hoặc cấp cho những người di cư đến từ miền Bắc. Những nông dân bị đòi lại đất trả cho chủ cũ trở thành người không có đất. Đến năm 1958, khoảng một nửa số người cày ở vùng Nam Bộ không có ruộng. Chương trình cải cách điền địa đã tước đoạt đất đai của nông dân, phục hồi giai cấp địa chủ ăn bám, bóc lột nông dân. Đây là thất bại chính trị to lớn của chính quyền Ngô Đình Diệm, là nguyên nhân sâu xa làm cho đông đảo nông dân miền Nam ủng hộ cách mạng, thúc đẩy phong trào chống Mỹ Diệm càng quyết liệt hơn.

Cuộc tổng tấn công và nổi dậy Tết Mậu Thân năm 1968 buộc Mỹ phải xuống thang và chuyển sang chiến lược "Việt Nam hóa

chiến tranh" Vì một vùng nông thôn rộng lớn đã ở dưới quyền kiểm soát của Mặt trận giải phóng miền Nam, nên Mỹ và chính quyền Nguyễn Văn Thiệu càng chú ý đến việc giành lại đất đai và chiếm lấy lòng dân. Năm 1970 chính quyền Thiệu ban hành Luật "Người cày có ruộng" chủ trương mua lại ruộng đất của địa chủ và cấp không cho nông dân (mỗi địa chủ được giữ lại không quá 15 ha)². Ruộng đất do chính quyền cách mạng cấp cho nông dân cũng được công nhận và cấp giấy bằng khoán để nông dân chính thức sở hữu số ruộng đó và được miễn thuế một số năm. Tính đến ngày 15-7-1974, 1.290.949 ha ruộng đã được chuyển sang quyền sở hữu của hơn 75 vạn hộ gia đình, gồm khoảng 5 triệu người. Luật "Người cày có ruộng" không đụng chạm đến ruộng đất của tôn giáo nên sau năm 1975, các cơ sở tôn giáo còn sở hữu rất nhiều ruộng đất.

Về thực chất, chương trình "cải cách điền địa" của chính quyền Nguyễn Văn Thiệu nhằm tư sản hóa địa chủ để phát triển công nghiệp và đô thị, tạo tiền đề cho sự phát triển chủ nghĩa tư bản, "hữu sản hóa" nông dân để lôi kéo nông dân, đồng thời tránh cuộc đấu tranh cách mạng ở các vùng nông thôn.

¹ Chủ điền chỉ được giữ tối đa là 100 ha, trong đó 30 ha phải trực canh và 70 ha còn lại có thể cho tá điền thuê theo quy chế tá canh. Diện tích quá 100 ha luật pháp quy định phải bán lại cho người không có đất. Chính quyền Ngô Đình Diệm đã bồi thường số đất bị tước hữu (tước quyền sở hữu) cho chủ điền bằng 10% tiền mặt và 90% công trái phiếu hạn 12 năm. Tá điền có quyền mua trả góp đất của Chính phủ với giá tiền chính phủ bồi thường chủ điền, vốn và lãi trả trong vòng 12 năm với lãi suất 3%/năm. Diện tích đất tối đa một người nông dân được mua là 5 ha.

² Luật quy định ruộng đất không do địa chủ trực tiếp canh tác thì sẽ bị tước hữu và chủ đất được bồi thường 20% bằng tiền và 80% bằng công khố phiếu trả 10% lãi trong tám năm. Giá trị của đất ruộng quy định là 2,5 lần giá năng suất thóc từ đất đó. Ruộng đất tước hữu được ưu tiên cấp phát miễn phí cho tá điền (3 ha ở miền Nam và 1 ha ở Tây Nguyên và duyên hải miền Trung). Người nhận đất không được sang nhượng hay bán lại thửa đất đó trong vòng 15 năm. Điền chủ trực canh chỉ được giữ tối đa 15 ha ở miền Nam hay 5 ha ở miền Trung.

Xét từ góc độ phát triển sản xuất và nâng cao đời sống phần đông nông dân, thì chương trình này khi kết hợp với các chương trình phát triển nông thôn (đưa giống lúa mới IR-3 “Thần nông” và máy móc nông nghiệp vào sản xuất) đã có tác động tích cực về nhiều mặt. Một tầng lớp tiểu nông đông đảo đã được hình thành, không còn thành phần đại địa chủ, kinh tế hàng hóa trong nông nghiệp đã được thúc đẩy phát triển.

Sau khi thống nhất đất nước, có sự thay đổi lớn về phân bố dân cư và đất đai. Hàng triệu người ly tán trong chiến tranh đã trở về định cư ở quê cũ. Hàng triệu người cũng di chuyển theo chính sách di dân có kế hoạch của Nhà nước đến những vùng đất còn ít được khai phá. Riêng vùng Tây Nguyên, đã có gần 1,8 triệu người di cư theo kế hoạch và hàng chục vạn dân di cư tự do. Lúc này, đất đai được quy định là thuộc sở hữu tập thể (các HTX) và sở hữu nhà nước (các nông lâm trường), chỉ có một tỷ lệ nhỏ ruộng đất của các hộ cá thể và đất ở là thuộc sở hữu tư nhân.

Hiến pháp, năm 1980 của nước Việt Nam thống nhất (ban hành tháng 12-1980) bắt đầu một thời kỳ mới với quy định trong Điều 19: “Đất đai, rừng núi, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa,... đều thuộc sở hữu toàn dân”; Điều 20: “Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch chung, nhằm bảo đảm đất đai được sử dụng hợp lý và tiết kiệm. Những tập thể và cá 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” và “Đất dành cho nông nghiệp và lâm nghiệp không được dùng vào việc khác, nếu không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép” Với quy định này của Hiến pháp, tuy không tuyên bố về một cuộc quốc hữu hóa ở quy mô cả nước, nhưng trên thực tế quyền sở hữu tư nhân và tập thể đối với đất

đai đã bị tước đoạt mà không có đền bù. Chế độ sở hữu tư nhân và tập thể đối với đất đai tồn tại hàng nghìn đời cùng những thể chế chính thống và những luật tục phi chính thống của cộng đồng nhằm quản lý, xử lý và điều chỉnh quan hệ về đất đai giữa các công dân, các cộng đồng và các chủ thể khác trong xã hội không còn là hợp pháp.

Có thể thấy rằng, bắt đầu từ thời gian này diễn ra hai xu hướng ngược chiều giữa quan điểm lý luận về sở hữu toàn dân và thực tiễn quản lý và sử dụng đất đai. Trong khi hệ thống pháp luật được thiết lập theo hướng hiện thực hóa quan điểm lý luận về chế độ sở hữu toàn dân bằng cách trao quyền định đoạt cho các cấp chính quyền, thì thực tiễn hình thành và phát triển nền kinh tế thị trường lại đòi hỏi phải giao ngày càng nhiều hơn các quyền cho người sử dụng đất.

Tháng 1-1981 Ban Bí thư ban hành Chỉ thị 100 về khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động (khoán 100), mở đường cho việc giao ruộng đất của tập thể về cho hộ gia đình quản lý và sử dụng.

Tháng 12-1987, Quốc hội thông qua Luật Đất đai nhằm thể chế hóa cơ chế Nhà nước giao đất không thu tiền và chính thức hóa một số công cụ quản lý đất đai trên nguyên tắc Nhà nước bao cấp hoàn toàn về đất đai, người sử dụng đất chỉ được quyền sử dụng và hưởng lợi, đất không có giá trị và giá cả, Nhà nước thu hồi đất để giao cho dự án đầu tư và nhà đầu tư thực hiện bồi thường. Luật này thể hiện rõ quan điểm lý luận đất đai không phải là hàng hóa và không công nhận thị trường đất đai.

Chỉ ít lâu sau đó, tháng 4-1988 Bộ Chính trị thông qua Nghị quyết 10 về giao đất đai có thời hạn tương đối lâu dài cho hộ gia đình. Trong thời kỳ này, Nhà nước chưa sử dụng quyền chủ sở hữu để thu hồi ruộng đất ở quy mô lớn cho các mục tiêu sử dụng khác. Quyền này cũng chưa được phân cấp và nó vẫn được

tập trung tuyệt đối ở chính phủ trung ương.

Hiến pháp năm 1992, tiếp tục khẳng định chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai và bổ sung thêm trong Điều 18: “Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài” Tháng 7-1993 Luật Đất đai được sửa đổi với cơ chế Nhà nước giao 5 quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp đất đai cho hộ gia đình, cá nhân đối với đất nông nghiệp được giao, đất ở và đất chuyên dùng phi nông nghiệp nhằm phát triển kinh tế hàng hóa nông nghiệp. Trong luật này quyền của Nhà nước thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai thể hiện ở việc Nhà nước cho doanh nghiệp thuê đất có thời hạn; đất đai có giá và giá đất do Nhà nước quy định; Nhà nước thu hồi đất để giao cho dự án đầu tư và nhà đầu tư thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Trước đòi hỏi của sự phát triển kinh tế thị trường, nhất là của thị trường đất đai và bất động sản, tháng 12-1998, Luật Đất đai lại được sửa đổi, bổ sung một số điều nhằm mở rộng thêm quyền của doanh nghiệp sử dụng đất: được trả tiền thuê đất một lần và có các quyền giao dịch về đất đai (chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại trong khu công nghiệp, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn), được nhận chuyển quyền sử dụng đất từ hộ gia đình, cá nhân và được Nhà nước giao đất để thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở, hạ tầng khu công nghiệp, đổi đất lấy hạ tầng.

Tháng 6-2001, Luật Đất đai lại một lần nữa được sửa đổi, bổ sung nhằm phân cấp quản lý nhiều hơn cho cấp tỉnh và huyện về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Chính phủ quyết định giao đất trong các trường hợp, dự án có quy mô lớn, liên quan đến an ninh quốc phòng. UBND cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất cũng như chuyển đổi mục đích sử dụng đối với các tổ chức kinh tế sử dụng đất, các hộ gia đình, cá nhân tại nội thành, nội thị. Chính quyền cấp

quận, huyện được giao đất, cho thuê đất đối với các trường hợp còn lại.

Luật Đất đai năm 2003 là văn bản tích hợp các đổi mới trong thời gian 10 năm kể từ Hiến pháp năm 1992; luật này chủ yếu bao gồm:

(1) Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được cụ thể hóa dưới dạng các quy định chi tiết về quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất đai.

(2) Giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường.

(3) Người sử dụng đất phải trả tiền cho chủ sở hữu là Nhà nước.

(4) Các tổ chức kinh tế có tài sản là quyền sử dụng đất được phép thực hiện các giao dịch về đất đai trên thị trường.

(5) Cơ chế Nhà nước thu hồi đất được hạn chế lại, chỉ áp dụng cho các trường hợp sử dụng đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh và một số dự án đầu tư phát triển kinh tế quan trọng như đầu tư xây dựng hạ tầng khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu dân cư đô thị và nông thôn, các dự án có vốn đầu tư thuộc nhóm A, các dự án sử dụng 100% vốn đầu tư nước ngoài.

(6) Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đã được giao phó cho chính quyền cấp tỉnh, huyện, xã.

(7) Thiết lập một hệ thống trình tự, thủ tục hành chính đầy đủ đối với các quan hệ đất đai.

(8) Tạo bình đẳng hơn về quyền và nghĩa vụ đối với đất đai giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài.

Trong thời gian sau Hiến pháp năm 1992, tình hình đất đai có những biến đổi lớn. Hệ thống các văn bản pháp luật được hoàn chỉnh

để đáp ứng yêu cầu về quản lý đất. Bộ máy quản lý nhà nước đối với đất đai được tăng cường cả về số lượng, chất lượng cán bộ và phương tiện kỹ thuật.

Quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, thu hút vốn đầu tư nước ngoài, phát triển kinh doanh bất động sản và quá trình đô thị hóa đã dẫn tới sự chuyển đổi mục đích sử dụng đất ở quy mô lớn³. Đặc biệt từ sau khi có sự phân cấp của Luật Đất đai năm 2003, quy mô thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất tăng lên đột biến. Theo thống kê của Bộ Tài nguyên và môi trường, trong vòng 5 năm từ 2001 – 2005, tổng diện tích đất nông nghiệp đã bị thu hồi chuyển sang đất phi nông nghiệp tới trên 366 nghìn ha, chiếm 3,9% đất nông nghiệp đang sử dụng. Bình quân mỗi năm thu trên 73.000 ha. Sang thời kỳ 2006 – 2010, số diện tích đất nông nghiệp được chuyển sang mục đích phi nông nghiệp là 645.200 ha, bình quân mỗi năm khoảng 130.000 ha, gấp gần 2 lần so với thời kỳ trước. Như vậy, tổng cộng số đất thu hồi của nông dân trong 10 năm lên tới 1 triệu héc ta (lớn hơn nhiều số đất 810 nghìn ha mà nông dân đã từng được chia trong cải cách ruộng đất những năm 1950).

Tình hình đất đai đã trở thành nóng bỏng trong đời sống kinh tế, xã hội và chính trị của đất nước. Số nông dân bị mất đất quá lớn, khó chuyển đổi sinh kế và tìm việc làm (tính theo số liệu của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, cứ một hecta bị thu hồi ảnh hưởng tới 10 người, thì số người đã bị ảnh hưởng là 10 triệu người). Dòng di chuyển lao động từ nông thôn ra thành thị tăng vọt, là nguyên nhân chính gây tình trạng quá tải về hạ tầng kỹ thuật và xã hội ở các đô thị, đồng thời tạo ra những khu dân cư nghèo (“ổ chuột”) ngày càng rộng lớn ở các đô thị lớn. Số vụ khiếu kiện liên quan đến đất đai chiếm trên 70% tổng số vụ khiếu kiện trong cả nước⁴. Đời sống xã hội ở các vùng có đất bị

chuyển đổi mục đích sử dụng bị xáo trộn. Đã có không ít cuộc đấu tranh của nông dân giữ đất một cách chính đáng và bị chính quyền xử lý bằng công cụ pháp luật. Cũng có nhiều hiện tượng lạm dụng quyền lực của chính quyền để lấy đất của dân trao cho các doanh nghiệp với mục đích kinh doanh, không như quy định của Luật. Tham nhũng trong lĩnh vực đất đai là phổ biến ở các địa phương. Trong khi đó, đất đai mà Nhà nước thu hồi đã không được sử dụng đúng và có hiệu quả. Niềm tin của nhân dân đối với chính quyền, đối với chính sách của Đảng và Nhà nước giảm sút.

Công tác quy hoạch sử dụng đất chưa có đủ căn cứ khoa học, chưa tính tới phân vùng sử dụng đất, mà chỉ quan tâm tới tổng diện tích đất; việc điều chỉnh quy hoạch mang tính chủ quan diễn ra ở tất cả các cấp, kể cả cấp cao nhất là Quốc hội và Chính phủ. Việc mở rộng quyền cho các nhà đầu tư gắn với cơ chế Nhà nước giao đất, cho thuê đất để tạo thuận lợi cho phát triển thị trường bất động sản, nhưng cũng gây bất cập trong ngân

³ Diện tích đất xây dựng đô thị của cả nước tăng nhanh, năm 2010 tăng gấp gần 2 lần so với năm 2000. Năm 2000, có 629 đô thị với diện tích 990.276 ha đất với cư dân chiếm 24% dân số cả nước; năm 2010, số lượng đô thị tăng lên 752 với 1.372.038 ha đất và 30% dân số cả nước; quy hoạch đến năm 2020 sẽ có 1.000 đô thị với khoảng 2.000.000 ha đất và 50% dân số cả nước.

Từ khi bắt đầu thực hiện chính sách khuyến khích đầu tư (năm 1991) cho tới cuối tháng 12/2010, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thành lập 267 khu công nghiệp, chiếm 72 nghìn ha đất, trong đó 46 nghìn ha làm mặt bằng sản xuất đã lấp đầy được 46%. Hệ thống các cụm công nghiệp do ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập gồm khoảng 650 cụm đã có quyết định thành lập với 28 nghìn ha đất, tỷ lệ lấp đầy đạt 44%. Theo quy hoạch đến năm 2020, cả nước sẽ có 558 khu công nghiệp với diện tích 200 nghìn ha, tăng 128 nghìn ha so với năm 2010. Theo quy hoạch của các tỉnh, đến năm 2020 cả nước sẽ có 1.872 cụm công nghiệp, sử dụng 76.520 ha đất.

⁴ Theo thống kê số liệu khá đầy đủ trong năm 2005 của Thanh tra Chính phủ và Bộ Tài nguyên và môi trường, trong tổng số đơn khiếu kiện của dân có 70% là khiếu kiện về đất đai; trong tổng số khiếu kiện về đất đai có 70% khiếu kiện về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trong tổng số khiếu kiện về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có 70% khiếu kiện về giá đất..

ngừa đầu cơ nhà đất vượt giới hạn. Cũng có nhiều hiện tượng lạm dụng quyền lực của chính quyền để lấy đất của dân trao cho các doanh nghiệp với mục đích kinh doanh, không như quy định của Luật. Việc phân cấp ngân sách, trong đó số tiền thu được từ cho thuê đất được để lại cho ngân sách địa phương, đã là một động lực đối với cấp chính quyền địa phương trong việc thu hồi đất của nông dân để đem cho thuê, tăng nguồn thu ngân sách địa phương. Tham nhũng trong lĩnh vực đất đai là phổ biến ở các địa phương. Trong khi đó, đất đai mà Nhà nước thu hồi đã không được sử dụng đúng và có hiệu quả. Niềm tin của nhân dân đối với chính quyền giảm sút.

Liên tục trong những năm qua, câu chuyện đất đai luôn là vấn đề thời sự nóng bỏng của người dân cũng như các nhà hoạch định chính sách. Cho đến nay, chưa có lĩnh vực nào xảy ra nhiều tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, kiện tụng, xung đột như lĩnh vực đất đai. Cũng chưa có đạo luật nào lại tốn nhiều giấy mực và thời gian tranh cãi khi chuẩn bị ban hành, khi bổ sung, sửa đổi như Luật Đất đai. Từ khi ban hành cho đến nay, Luật Đất đai đã trải qua rất nhiều lần sửa đổi, bổ sung như: năm 1993, 2001, 2003. Thực hiện Luật Đất đai năm 2003, Chính phủ đã ban hành 20 nghị định, thủ tướng Chính phủ đã ban hành 12 chỉ thị và 17 quyết định, Bộ Tài nguyên và môi trường và các bộ, ngành khác đã ban hành hơn 230 văn bản hướng dẫn. Các văn bản pháp luật về đất đai thường xuyên được điều chỉnh, nhưng không theo kịp đòi hỏi của tình hình quản lý thị trường đất đai trên thực tế⁵. Mặt khác, tính thống nhất trong chỉ đạo thực thi pháp luật giữa các bộ cũng không được bảo đảm. Riêng việc thống nhất một hệ thống đăng ký, một loại giấy chứng nhận cho cả đất đai và tài sản gắn liền cũng mất tới 15 năm thảo luận để đi đến quyết định.

Có thể nói, vấn đề đất đai hiện đang là

khâu yếu trong tiến trình phát triển của đất nước và là vấn đề nhạy cảm nhất trong quan hệ liên minh chính trị giữa Đảng, nhà nước với giai cấp nông dân.

2. Một số nhận xét

Sau gần 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

1. Việt Nam là nước duy nhất quy định và thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với toàn bộ đất đai. Trên thế giới, ngoài một số nước có tồn tại song song sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể với sở hữu tư nhân, thì phần lớn đất đai ở các nước được quy định thuộc sở hữu tư nhân. Có thể nói rằng, sở hữu tư nhân chiếm ưu thế tuyệt đối trong quan hệ sở hữu và vì vậy mà các quan hệ đất đai được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật dân sự.

Việc đất đai, cũng như các của cải chung khác của quốc gia như tài nguyên thiên nhiên (nước, rừng, biển, khoáng sản, không khí, cảnh quan môi trường) và tài sản xã hội (các công trình kết cấu hạ tầng, tài sản trí tuệ và văn hóa, thương hiệu,...) thuộc về quyền sở hữu chung của cả quốc gia là điều đương nhiên. Điều này hầu hết các nước không ghi vào Hiến pháp. Hiến pháp năm 1946 của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cũng không có điều khoản nói về sở hữu của những tài sản đương nhiên của chung quốc gia này. Việc Nhà nước thực thi chức năng quản lý chung đối với các của cải quốc gia cũng đương nhiên được công nhận mà không cần phải quy định trong Hiến pháp⁵.

2. Điều quy định chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai trong Hiến pháp năm 1980 chỉ là quan điểm mang tính lý thuyết chung, việc quy định cụ thể cách thức thực hiện quan điểm này trong Luật Đất đai và hệ thống các

⁵ Trước năm 2003, trung bình khoảng 2,5 năm lại sửa luật và pháp lệnh 1 lần. Trong giai đoạn sau năm 2003, trung bình khoảng 2 năm lại sửa nghị định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư một lần.

văn bản dưới luật mới làm cho quan điểm này thực hiện trong cuộc sống.

Điều dễ thấy là tuy chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai tuyên bố năm 1980, nhưng một số năm sau đó quan hệ liên quan tới đất đai vẫn chưa có chuyển biến đáng kể so với thời gian trước năm 1980. Chỉ từ khi Luật Đất đai sửa đổi năm 2001 và Luật Đất đai năm 2003 được ban hành trong đó quy định cụ thể quyền của chủ sở hữu là Nhà nước, quyền và trách nhiệm của người sử dụng, đặc biệt là với việc phân cấp quản lý đất rộng hơn cho chính quyền địa phương và các cấp chính quyền sử dụng quyền lực đó trong việc thu hồi đất với quy mô lớn, thì vấn đề đất đai mới trở nên bức xúc. Việc trao cho chính quyền cấp tỉnh và huyện quyền lực định đoạt quá lớn đối với đất đai và coi nhẹ quyền của người dân vốn là chủ sở hữu thực tế từ lâu đời đối với ruộng đất đã tạo nên xung đột về lợi ích và về chính trị.

3. *Khái niệm “sở hữu toàn dân” chỉ có thể tồn tại trên phương diện lý luận, chứ không thể cụ thể hóa bằng pháp lý.* Vấn đề là ở chỗ “toàn dân” không phải là một chủ thể pháp lý và “toàn dân” không thể thống nhất để thực hiện được các quyền cơ bản của chủ sở hữu là quyền chiếm hữu, định đoạt và hưởng lợi. Chính vì vậy mà tuy quy định toàn dân là chủ sở hữu, nhưng trong Hiến pháp và pháp luật trao các quyền này cho Nhà nước, với tư cách là người đại diện cho toàn dân, nhưng không có cơ chế nào để người đại diện phải tuân thủ ý chí và quyết định của chủ sở hữu. Trái lại, người đại diện này lại đứng trên chủ sở hữu, khi có quyền tước đoạt và định đoạt việc sử dụng đất đai của những bộ phận chủ sở hữu. Như vậy, trên thực tế chính Nhà nước thực hiện các chức năng chủ sở hữu, chứ không phải toàn dân, nhưng Nhà nước không có “chính danh” để làm điều đó vì “toàn dân” đã không được trưng cầu ý kiến để quyết định trao quyền này.

Hiện nay, việc Nhà nước quản lý các tài sản quốc gia và công cộng chưa hiệu quả, gây thất thoát, lãng phí cũng còn là vấn đề phải giải quyết. Vì vậy trao cho Nhà nước quyền sở hữu toàn bộ đất đai, nhất là phân cấp cho các chính quyền địa phương quyền định đoạt quá lớn đối với đất đai, là vượt quá khả năng thực tế của bộ máy nhà nước.

Các hình thức sở hữu thực tế đối với đất đai như sở hữu nhà nước, sở hữu công (của cộng đồng, tập thể) và sở hữu tư nhân được quy định trong các bộ luật cụ thể. Chính những hình thức sở hữu này mới thực hiện trên thực tế vì có chủ sở hữu thực và các quan hệ liên quan tới sở hữu có thể điều chỉnh và quản lý một cách hữu hiệu bằng hệ thống luật pháp và hệ thống quản lý nhà nước.

4. *Với quy định mang tính lý thuyết, phi thực tiễn về sở hữu toàn dân đối với đất đai, chúng ta đã “thiết kế ra” và đưa vào vận hành một loạt các phạm trù “không thực” làm cho hệ thống pháp lý và quản lý của Việt Nam khác biệt với thông lệ quốc tế.* Đó là “quyền sử dụng đất” (mà trên thực tế đã tương đồng với quyền sở hữu ở các nước khác, chỉ thiếu quyền định đoạt), “giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” (lẽ ra là giấy chứng nhận sở hữu đất), “thị trường quyền sử dụng đất” (lẽ ra là thị trường đất đai), “phí sử dụng đất” (lẽ ra là thuế đánh vào sở hữu đất),... Những phạm trù khác biệt này đã không được giải thích và hiểu một cách thống nhất và đồng thuận giữa các cấp quản lý nhà nước và người dân nên đã gây ra nhiều xung đột trên thực tế. Những phạm trù này cũng làm cho thị trường đất đai và bất động sản trở nên rắc rối (chẳng hạn khi mua bán đất, người ta phải trả hai lần tiền – một lần cho chủ đất và một lần nữa trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước, ngoài thuế chuyển nhượng; hay là tài sản trên đất thì có quyền sở hữu tư nhân lâu dài, nhưng bản thân đất đai lại chỉ được sử dụng có thời hạn).

Theo quy định của Luật Đất đai, thì đất nông nghiệp chỉ được giao quyền sử dụng 20 năm tính từ khi Luật Đất đai năm 1993 có hiệu lực. Như vậy vào năm 2013 sắp tới đất nông nghiệp của cả nước sẽ phải trải qua một cuộc tổng rà soát, điều chỉnh và phân phối lại. Điều này là không khả thi và cũng sẽ không mang lại lợi ích quốc gia nào, nếu không nói là nó sẽ tạo ra sự mất ổn định lớn về kinh tế, chính trị và xã hội.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, những phạm trù riêng có của Việt Nam cũng làm cho hệ thống pháp luật, các thủ tục hành chính và quá trình kinh doanh liên quan tới đất đai trở nên khó hiểu, khó thực hiện đối với các đối tác nước ngoài.

5. Hệ thống quản lý đất đai tuy được hình thành và hoàn thiện, nhưng còn nhiều lỗ hổng về pháp lý, kỷ cương thực thi và giám sát. Trong khi đó, quyền của người trực tiếp chiếm hữu và sử dụng đất lại bị coi nhẹ. Vì vậy những xung đột xung quanh đất đai giữa người dân có đất với doanh nghiệp muốn chiếm đất và chính quyền (thường hậu thuẫn cho doanh nghiệp) ngày càng mang nhiều hơn tính xã hội và chính trị (đòi hỏi về sinh kế, định cư, minh bạch và công khai, chống tham nhũng,...), tuy nguyên cơ vẫn là những nguyên nhân mang tính kinh tế (như giá đền bù). Đã có nhiều quy định về việc đền bù, đảm bảo sinh kế cho người dân mất đất, nhưng trên thực tế những quy định đó không được thực hiện đầy đủ, và bản thân các quy định đó chưa đảm bảo lợi ích xứng đáng và lâu dài cho những người mất đất. Theo quy định của Hiến pháp thì “Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả”, nhưng những tiêu chí quy định “đúng mục đích và có hiệu quả” chưa phải ở nơi nào cũng rõ ràng và minh bạch, còn quy hoạch chưa được xây dựng đủ căn cứ và chưa được thực hiện nghiêm túc.

Những hệ lụy của các quyết sách sai lầm về đất đai tác động với quy mô ngày càng tăng, tỷ lệ thuận với quy mô “thu hồi” để chuyển đổi mục đích sử dụng và một số tác động tiêu cực không chỉ nằm ở phạm vi sinh kế của những người mất đất.

3. Một số điều cần suy nghĩ lại

1. Đất đai cũng như các tài nguyên thiên nhiên, của cải hữu hình và vô hình khác của đất nước (như tài nguyên nước, rừng, khoáng sản, không khí, tài sản trí tuệ, văn hóa,...) là sở hữu chung của toàn dân và của nhiều thế hệ. Đó là điều đương nhiên mà toàn thể loài người đều công nhận. Quyền sở hữu toàn dân đó có ý nghĩa trong quan hệ giữa các quốc gia, tương đồng với khái niệm chủ quyền quốc gia, đồng thời cũng khẳng định quyền của mỗi công dân đối với việc định đoạt, phát triển và bảo vệ các tài sản quốc gia đó theo cơ chế dân chủ. Các quan hệ trong xã hội vận hành trên nền tảng quyền sở hữu chung, song dưới những hình thức sở hữu cụ thể tương ứng với những hoạt động cụ thể ở nhiều tầng nấc. Trong tiến trình phát triển của xã hội, đã và đang tồn tại nhiều tầng sở hữu:

Ở tầng trên cùng là sở hữu toàn dân đối với toàn bộ của cải tự nhiên và nhân tạo chung của quốc gia mà nhiều thế hệ đã, đang và sẽ tạo nên. Quyền sở hữu toàn dân này thực hiện bằng những quy định trong Hiến pháp về chủ quyền quốc gia và các quyền và nghĩa vụ chung của công dân đối với đất nước.

Ở quy mô toàn quốc, có sở hữu nhà nước đối với những của cải chung của quốc gia mà Nhà nước làm đại diện quản lý, sở hữu tập thể (hoặc cộng đồng) và sở hữu tư nhân đối với những tài sản hữu hình và vô hình.

Trong sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể (cộng đồng) lại có các hình thức sở hữu tập thể và tư nhân cùng tồn tại và hoạt động đan

xen theo luật pháp chung, nhưng cũng đồng thời tuân thủ các quy ước riêng của mỗi chủ thể sở hữu. Có thể thấy rõ điều này ở các công ty cổ phần và các hợp tác xã, mà ở đó sở hữu tư nhân góp phần làm nên sở hữu tập thể, nhưng vẫn giữ một số quyền của nó. Cũng có thể thấy điều này ở các cộng đồng nông thôn, cả đồng bằng và miền núi, ở đó vai trò định đoạt của các quy ước cộng đồng đối với các tài nguyên chung như rừng, nguồn nước, ruộng công, đất hoang là rất quan trọng và đảm bảo được sự sử dụng hiệu quả và công bằng đối với tài sản chung.

Chế độ sở hữu đa hình thức và nhiều tầng nấc đã vận hành ở nước ta, mà Hiến pháp năm 1960 đã ghi nhận. Chế độ sở hữu này phù hợp với thực tiễn hoạt động kinh tế, thích hợp với sự vận hành nền kinh tế thị trường. Nó đảm bảo sự phù hợp của quan hệ sản xuất với lực lượng sản xuất. Nó cũng dựa trên kết quả của tiến trình hình thành và phát triển xã hội, nên tạo điều kiện để các cộng đồng dân cư tham gia vào việc định đoạt, sử dụng, hưởng lợi từ những của cải chung, đồng thời giám sát việc quản lý các của cải chung của toàn dân và của cộng đồng. Chế độ sở hữu này có cơ sở vật chất và nền tảng quan hệ xã hội để tồn tại lâu dài. Thiết nghĩ, việc đổi mới chính sách phát triển kinh tế xã hội hiện nay trước hết phải bao hàm đổi mới quan điểm về chế độ sở hữu đối với đất đai, chuyển từ quan điểm và hệ thống quản lý dựa trên hình thức sở hữu toàn dân duy nhất và một tầng sang hệ thống sở hữu nhiều hình thức, nhiều tầng.

2. Một luận điểm thường được coi là cơ sở cho việc xác định chế độ sở hữu đối với đất đai là xem xét đất đai như một loại tư liệu sản xuất đặc biệt và có hạn, vì vậy mà phải thuộc sở hữu toàn dân. Một số ý kiến cũng thuộc luồng tư duy này cho rằng, cần phân biệt đất đai là tư liệu sản xuất và đất đai là tư liệu sinh hoạt (đất ở); theo đó tư liệu sản

xuất thì thuộc công hữu, còn tư liệu sinh hoạt thì có thể là tư hữu.

Việc xem xét đất đai từ chức năng sử dụng của nó chỉ đúng khi tư duy lý luận khái quát, trừu tượng và ở trạng thái tĩnh. Trong thực tế cuộc sống, chức năng sử dụng đất đai có thể thay đổi. Hiện nay, một phần đáng kể ruộng đất vốn là tư liệu sản xuất của nông dân đang được các dự án phát triển bất động sản chuyển thành nhà ở, nơi nghỉ dưỡng, nơi giải trí của tư nhân. Cũng trong lúc đó, nhiều nhà ở và vườn tược của tư nhân phải hy sinh để xây dựng các công trình hạ tầng công cộng. Sự chuyển đổi chức năng sử dụng của đất như tư liệu sản xuất và tư liệu sinh hoạt đang diễn ra mạnh theo cả hai chiều.

Trong kinh tế thị trường, đất đai là hàng hóa và bị thay đổi chủ sở hữu giống như các loại bất động sản, tiền, vàng, ngoại tệ. Vì vậy, khó có thể gán hình thức sở hữu với mục đích sử dụng của hàng hóa. Càng không thể lấy mục đích sử dụng để quy định giá cả của đất đai một cách hành chính như điều đang diễn ra hiện nay: cùng một mét vuông đất khi được quy hoạch trở thành đất ở thì có giá gấp hàng chục lần khi là đất nông nghiệp. Cách thức định giá đền bù và quản lý thị trường đất hiện nay theo chức năng sử dụng đất chưa vận dụng được lý thuyết về địa tô chênh lệch nên cả chủ sở hữu đất về hình thức là Nhà nước và chủ sở hữu thực tế là nông dân đã không được hưởng lợi ích từ địa tô chênh lệch, khi chuyển đổi mục đích sử dụng.

Đất đai quả thực là hàng hóa đặc biệt không phải ở chỗ nó là tư liệu sản xuất hay tư liệu tiêu dùng, mà ở chỗ nó là hàng hóa có hạn và có những yếu tố đặc biệt quy định nên giá cả (như vị trí địa lý, loại đất,...), ngoài những yếu tố thông thường khác trên thị trường như quan hệ cung - cầu.

Để điều tiết việc sử dụng đất, cũng giống

như những nguồn của cải chung khác của quốc gia như tài nguyên khoáng sản, biển, không gian,... Nhà nước không cần phải nắm quyền sở hữu, mà sử dụng công cụ quy hoạch, kế hoạch và các công cụ quản lý hành chính, pháp lý và kinh tế khác.

3. Đất đai là một hàng hóa đặc biệt còn ở chỗ việc xử lý vấn đề liên quan đến nó thể hiện quan hệ chính trị giữa Đảng và Nhà nước với các công dân. Sự tôn trọng quyền sở hữu đất đai của người dân là điều kiện tiên quyết đảm bảo cho quyền cư trú, quyền có nhà ở và việc làm mà Hiến pháp quy định.

Đặc biệt đối với nông dân, tầng lớp đông đảo nhất ở nước ta và sinh sống dựa vào nguồn lực đất đai, quan hệ về đất đai là biểu hiện cam kết liên minh chính trị xuyên suốt lịch sử phát triển của Đảng từ khi thành lập cho đến nay. Nông dân là chủ thực tế của ruộng đất ở nông thôn; là những người đã, đang và tiếp tục làm giàu nguồn tài nguyên đất quý hiếm. Xét về mặt pháp lý, các hộ nông dân cũng là những chủ đơn vị kinh doanh ngang hàng với các doanh nghiệp. Họ phải có quyền bình đẳng với bất kỳ doanh nghiệp nào muốn sử dụng đất của họ với mục đích kinh doanh trong khi thương thảo để quyết định về việc chuyển nhượng. Nhà nước chỉ đóng vai trò là trọng tài trong quá trình này, chứ không thể là một bên của quá trình mua bán trên thị trường. Vì vậy, tiến trình chuyển mục đích sử dụng đất, “hàng hóa hóa” và “vốn hóa” đất đai trong phát triển kinh tế thị trường và công nghiệp hóa đất nước phải luôn đi liền với việc đảm bảo lợi ích thích đáng của nông dân. Quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất đòi hỏi thực hiện nguyên lý “hãy để cho người nông dân suy nghĩ trên luống cày của mình” đồng thời với việc thực hiện những biện pháp đồng bộ đảm bảo quá trình thay đổi sinh kế của họ diễn ra thuận lợi, đời sống của họ ít nhất không kém hơn so với trước khi chuyển đổi sinh kế.

Lối suy nghĩ “thu hồi” và “cưỡng chế” phải được thay thế bằng tư duy “trao đổi bình đẳng” và “đồng thuận”. Đó là một đảm bảo cho tiến trình phát triển bền vững cả về kinh tế và xã hội ở mỗi địa phương và trên quy mô cả nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2003. *Nxb Tư pháp, H, năm 2005.*
2. Quy hoạch sử dụng đất cả nước đến năm 2010. *Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XI, năm 2004.*
3. Kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2001-2005 của cả nước. *Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XI, năm 2004.*
4. Kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010 của cả nước. *Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 9, H, Quốc hội khóa XI, ngày 9/5/2006.*
5. Chính sách thu hút đầu tư vào thị trường bất động sản Việt Nam. *Nxb Chính trị quốc gia, H, năm 2006.*
6. Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam, kết quả điều tra hệ gia đình nông thôn năm 2008 tại 12 tỉnh. *Nxb Thống kê, H, năm 2009.*
7. Lưu Đức Khải, Hà Huy Ngọc (2010). Ảnh hưởng xã hội của việc thực hiện Luật đất đai 2003 đối với hộ gia đình. Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương. 2010.
8. Phan Sĩ Mẫn, Hà Huy Ngọc (2010). Tác động của chính sách và quản lý đất đai đối với phát triển nông thôn. *Tạp chí Khoa học xã hội.* 2010.
9. Sally P Marsh, T Gordon MacAulay, Phạm Văn Hùng (2007). Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam. Đại học Nông nghiệp I Hà Nội và Đại học Sydney (Australia).
10. Mai Xuân Nghiênn, Vũ Minh Việt, Văn Trường, Ngọc Hoàng, Thúy Hạnh, Trường Giang, Văn Hùng (2008). Nông dân mất đất: chuyện đến hồi gay cấn. Loạt bài trên báo Nông nghiệp Việt Nam, tháng 3/2008.
11. Phạm Duy Nghĩa, Đặng Văn Thanh, Trần Hữu Huỳnh, Nguyễn Tiến Lập (2010). Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường theo yêu cầu của Nghị quyết 48/NQ-TƯ. Báo cáo nghiên cứu chính sách do UNDP tài trợ.
12. Ravallion, M. and Van de Walle, D. (2003). Phân bổ đất đai trong quá trình chuyển đổi nông nghiệp ở Việt Nam. Ngân hàng Thế giới.
13. Hernando De Soto (2006). Sự bí ẩn của vốn. *Nxb Chính trị quốc gia, H,.*
14. Hoàng Văn (2011). Có nên cho sở hữu tư nhân về đất đai? Báo Pháp luật TP Hồ Chí Minh ngày 28/2/2011.
15. Đặng Hùng Võ (2009). Cần sửa đổi, bổ sung gì cho Luật Đất đai 2003? *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 146 (6/2009).
16. Đặng Hùng Võ (2011). Loạt bài viết về đất đai trên Vietnamnet năm 2011.