

SỞ HỮU ĐẤT ĐAI TRONG QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI Ở VIỆT NAM: LỊCH SỬ, HIỆN TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

NGUYỄN VĂN KHÁNH*
NGUYỄN VĂN SỬ**

Ở Việt Nam và nhiều quốc gia trên thế giới, đất đai từ lâu đã là một vấn đề có ý nghĩa kinh tế, chính trị và xã hội đặc biệt sâu sắc. Việc giải quyết bài toán sở hữu, quản lý và sử dụng đất như thế nào sẽ có tác động quan trọng đến phát triển kinh tế, đảm bảo công bằng xã hội. Bài viết này của chúng tôi phân tích một số vấn đề mấu chốt liên quan đến lịch sử, hiện trạng sở hữu đất đai, qua đó nêu lên một số vấn đề đặt ra và quan điểm giải quyết trong bối cảnh đất nước đang diễn ra quá trình đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, đô thị hóa và hội nhập quốc tế.

1. Lịch sử và hiện trạng vấn đề sở hữu đất đai ở Việt Nam

Vấn đề sở hữu, quan hệ sở hữu và hệ thống chính sách, luật pháp về đất đai ở Việt Nam đã có nhiều biến đổi quan trọng trong mấy thập kỷ qua. Sau 30 năm xây dựng mô hình kinh tế tập trung bao cấp, sản xuất nông nghiệp vào những năm 80 thế kỷ XX trở nên trì trệ, nền kinh tế quốc dân lâm vào tình trạng khủng hoảng, buộc Đảng và Nhà nước phải tiến hành công cuộc đổi mới, bắt đầu đổi mới trong lĩnh vực nông nghiệp.

Chỉ thị số 100 của Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành năm 1981 là một dấu mốc quan trọng, quyết định 'khoán' việc đến các hộ gia đình xã viên, tạo nên một bước đột phá trong chính sách nông nghiệp, đánh dấu bước chuyển đổi mạnh mẽ trong đời sống nông dân và xã hội nông thôn Việt Nam. Sau gần 10 năm thực hiện, tác dụng kích thích của chính sách khoán hộ không còn nhiều hiệu quả, làm cho sản xuất nông nghiệp lại bị suy giảm. Song sự suy thoái của sản xuất nông nghiệp ở thời điểm này lại chính là tiền đề cho một quyết định cải cách mạnh mẽ và táo bạo hơn, đó là sự ra đời của Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, quyết định 'giao' đất nông nghiệp, hay chính xác hơn là quyền sử dụng đất nông nghiệp (1), cho các hộ gia đình xã viên, đánh dấu dấu mốc quan trọng thứ hai trong quá trình đổi mới chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ hiện đại.

Cũng vào năm 1988, *Luật Đất đai* đầu tiên được ban hành (2), tạo nên hình hài của một chế độ sở hữu đất đai mới ở Việt Nam, với ba loại quyền cơ bản về đất đai: quyền sở hữu, quyền quản lý, quyền sử

*GS.TS, **TS. Trường Đại học KHXH&NV - ĐHQGHN

dụng. Tuy nhiên, *Luật Đất đai* năm 1988 còn chưa hoàn chỉnh, nên trong những năm tiếp sau đó đã thường xuyên được sửa đổi và ban hành mới (3). Nói cụ thể hơn, từ cuối những năm 80 thế kỷ XX đến nay, Việt Nam đã ba lần ban hành mới *Luật Đất đai* (năm 1988, 1993 và 2003) và hai lần sửa đổi *Luật Đất đai* (1998, 2001) (4). Dù ban hành mới hay sửa đổi, sợi chỉ đỏ xuyên suốt quá trình này là sự tiếp tục hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai đã được trình bày trong *Hiến pháp* năm 1980 và *Luật Đất đai* năm 1988, đó là chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với một cấu trúc gồm ba loại quyền cơ bản.

Quá trình hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai nói riêng và đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai nói chung đã có những tác động tích cực nhiều mặt đến phát triển nền kinh tế đất nước. Sản xuất nông nghiệp từng bước đạt mức tăng trưởng cao về năng suất, sản lượng, đưa Việt Nam từ một quốc gia phải nhập khẩu lương thực trong nhiều năm lên vị trí những quốc gia hàng đầu thế giới về xuất khẩu gạo và các sản phẩm từ nông nghiệp. Bước tăng trưởng ngoạn mục này góp phần quan trọng vào việc xóa đói giảm nghèo, phát triển nông thôn Việt Nam (5).

Tuy nhiên, cũng chính trong quá trình này, mâu thuẫn liên quan đến đất đai đã nảy sinh ở nhiều nơi, nhất là ở khu vực nông thôn và ven đô, với những hình thức và mức độ khác nhau (6). Các tranh luận học thuật và chính sách giữa các nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách cũng đã diễn ra xung quanh một vấn đề mấu chốt là đất đai ở Việt Nam được tiếp cận và giải quyết như thế nào trên ba khía cạnh quyền sở hữu, quyền quản lý và quyền sử dụng (7). Nhìn chung, dù có những quan điểm khác nhau, sau những lần sửa đổi và ban hành mới, hệ thống luật pháp của nhà nước về đất đai ở Việt Nam vẫn nhất quán

khẳng định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, với ba loại quyền cơ bản, được cấu trúc thành hai lớp sở hữu (xem *Bảng 1*).

Bảng 1: Lớp sở hữu, quyền và thực thể nắm quyền đất đai từ năm 1988

Lớp sở hữu	Quyền	Thực thể nắm quyền
Lớp sở hữu tối cao	Quyền sở hữu	Toàn dân
Lớp sở hữu thực	Quyền quản lý	Nhà nước
	Quyền sử dụng	Cá nhân, hộ gia đình, các tổ chức

Ở lớp sở hữu tối cao, hệ thống pháp luật về đất đai nhất quán khẳng định chủ thể sở hữu duy nhất là 'toàn dân', do nhà nước làm đại diện (8). Trong lớp sở hữu thực, quyền sử dụng và quyền quản lý đã trải qua khá nhiều sửa đổi quan trọng.

Vậy ba loại quyền cơ bản về đất đai ở Việt Nam có ý nghĩa gì đối với nhà nước và xã hội? Về quyền sở hữu, hệ thống pháp luật của nhà nước trong nhiều năm qua luôn nhất quán khẳng định chủ thể sở hữu duy nhất đối với toàn bộ đất đai ở Việt Nam là "toàn dân" như đã thấy trong *Hiến pháp* các năm 1980, 1992 và trong *Luật Đất đai* các năm 1988, 1993 và 2003. Điều này khẳng định là ít nhất cho đến thời điểm hiện tại, chính sách và luật pháp của nhà nước về đất đai ở Việt Nam từ khi đổi mới không thừa nhận "sở hữu tư nhân" hay "tư hữu" về đất đai nếu xem xét dưới góc độ lớp sở hữu tối cao (*tức quyền sở hữu đất*).

Quyền quản lý đất đai là thuộc về nhà nước. Nói cách khác, nhà nước có trách nhiệm quản lý về mặt nhà nước việc sử dụng, giao dịch, chuyển đổi và thu hồi quyền sử dụng đất. Trong khi khía cạnh sở hữu và sử dụng đất đai đã được phân tích và thảo luận nhiều thì vấn đề quản lý lại

chưa được chú ý một cách đúng mức, dù trong quá trình đổi mới chính sách đất đai, cùng với các quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá, chúng ta đã chứng kiến nhiều sai phạm trong quản lý đất (nhất là đất nông nghiệp) ở nhiều nơi, dẫn đến các phản ứng của nhân dân và xã hội.

Quyền sử dụng được giao cho các thực thể khác nhau nắm giữ, bao gồm cá nhân, các hộ gia đình và các tổ chức chính trị-xã hội. Quyền sử dụng đất cũng được xác lập trên nhiều loại đất khác nhau. Cụ thể, theo *Luật Đất đai* năm 1988, đất ở Việt Nam được phân thành năm loại: (1) đất nông nghiệp; (2) đất lâm nghiệp; (3) đất khu dân cư; (4) đất chuyên dùng; và (5) đất chưa sử dụng.

Luật Đất đai năm 1993 phân thành sáu loại: (1) đất nông nghiệp; (2) đất lâm nghiệp; (3) đất khu dân cư nông thôn; (4) đất đô thị; (5) đất chuyên dùng; và (6) đất chưa sử dụng.

Luật Đất đai năm 2003 chia đất thành ba nhóm gồm đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, đất chưa sử dụng. Trong đó, đất nông nghiệp được phân nhỏ thành tám loại khác nhau, bao gồm: (1) đất trồng cây hàng năm; (2) đất trồng cây lâu năm; (3) đất rừng sản xuất; (4) đất rừng phòng hộ; (5) đất rừng đặc dụng; (6) đất nuôi trồng thủy sản; (7) đất làm muối; và (8) các loại đất khác theo qui định của Chính phủ (9).

Như vậy, theo *Luật Đất đai* năm 2003 thì 'đất nông nghiệp' là một khái niệm có nội hàm rất rộng, bao gồm tám loại đất trong đó có một số loại trước đó không được gọi là đất nông nghiệp. Quyền sử dụng đất bao gồm nhiều quyền kèm theo, cho phép các chủ thể nắm quyền sử dụng đất không chỉ sử dụng, thụ hưởng hoa lợi từ quyền sử dụng mà còn được trao đổi và dùng quyền sử dụng như một thứ hàng hóa, "một loại hàng hóa đặc biệt", như đã được xác định

trong chính sách và luật pháp của nhà nước về đất đai. Quyền sử dụng đất đai được pháp luật của nhà nước công nhận và đảm bảo bằng "*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*".

Dù quá trình đổi mới nông nghiệp bắt đầu từ những năm 80 thế kỷ XX, quyền sử dụng đất nông nghiệp chỉ được xác định rõ và giao cho các cá nhân và hộ gia đình sử dụng từ năm 1988 theo tinh thần của *Luật Đất đai* năm 1988 và Nghị quyết 10 của Ban Bí thư Trung ương Đảng (Khóa VI). Đến năm 1993, quyền sử dụng đất nông nghiệp được 'chia lại' theo tinh thần của *Luật Đất đai* năm 1993 (10). Nếu các văn bản hướng dẫn việc triển khai *Luật Đất đai* năm 1988 giới hạn thời hạn giao đất trồng cây hàng năm là từ 5 đến 15 năm, thì đến *Luật Đất đai* năm 1993 mới qui định thời hạn 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm và 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm và theo Luật này thì quyền sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm sẽ được chia lại vào năm 2013. Như vậy, sau hơn hai thập kỷ đổi mới, nội hàm của khái niệm quyền sử dụng đất nói chung, đất nông nghiệp nói riêng đã có những thay đổi đáng kể.

4. Một số vấn đề đang đặt ra và quan điểm giải quyết

Bên cạnh thành tựu mở rộng quyền sử dụng và chuyển nhượng đất, chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay còn chứa đựng một số tồn tại trong hệ thống pháp luật về sở hữu đất, đặc biệt là trong quá trình thực hiện chính sách đất đai.

Thứ nhất, là vấn đề thực hiện chính sách *quản lý đất đai*. Có thể nói công tác thực hiện chính sách đất đai và quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều yếu kém, thậm chí sai sót, nhất là ở cấp cơ sở. Nhiều nguồn tài liệu khẳng định vấn đề khiêu kiện đất đai luôn là một trong những vấn

đề nóng ở khu vực nông thôn và ven các đô thị. Các hành vi khiếu kiện của người dân về đất đai trong nhiều năm chiếm tới 70% tổng số các vụ khiếu kiện ở nông thôn, trong đó có nhiều vụ trở thành các 'điểm nóng' kéo dài. Ở nhiều địa phương, những bức xúc về đất đai không được giải quyết thỏa đáng dẫn tới những phản ứng của người dân. Trong nhiều trường hợp, những hành động phản ứng này mang tính tập thể, kéo dài, với nhiều người tham gia, thậm chí đôi khi còn sử dụng đến bạo lực và công khai thách thức chính quyền địa phương, ảnh hưởng không nhỏ tới an ninh nông thôn.

Thứ hai, hiện nay hệ thống pháp luật của nhà nước hiện vẫn (a) chưa có một sự phân biệt rạch ròi giữa *quyền sử dụng* và *quyền sở hữu* trong hệ thống pháp luật của nhà nước về đất đai; và (b) quan trọng hơn là luật pháp của nhà nước chưa công nhận một cách đúng mức quyền tài sản cá nhân của các chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Trên cơ sở đó, chúng tôi đề xuất một số quan điểm cần được xem xét trong quá trình sửa đổi luật pháp về đất đai và thực hiện chính sách đất đai: *Thứ nhất* là để triển khai chính sách đất đai có hiệu quả, cần tiếp tục và nhanh chóng *xây dựng một đội ngũ cán bộ địa phương có năng lực cao và phẩm chất chính trị tốt hơn*. Thực tế cho thấy sai phạm trong quản lý đất đai trên phạm vi cả nước có mối liên hệ mật thiết với đội ngũ cán bộ địa phương. Hàng loạt các sai phạm trong quản lý đất đai dưới các hình thức như tham nhũng đất; bán, cấp và cho thuê quyền sử dụng đất sai thẩm quyền; lấn chiếm đất đai; và các sai phạm trong chuyển đổi và thu hồi quyền sử dụng đất đã dẫn tới phản ứng của xã hội trong những năm qua một phần có nguyên nhân quan trọng từ các sai phạm của đội ngũ cán bộ địa phương (11). Vì thế,

việc xây dựng một đội ngũ cán bộ cấp cơ sở có năng lực cao và phẩm chất chính trị tốt sẽ có tác động đặc biệt quan trọng đến việc triển khai một cách hiệu quả chính sách đất đai của nhà nước (12). *Thứ hai*, quan trọng hơn, là cần phân định rạch ròi *ranh giới* giữa ba loại quyền về đất đai hiện nay trong hệ thống luật pháp, đặc biệt là trong *Luật Đất đai*, và trên cơ sở đó, xem xét công nhận *quyền tài sản cá nhân* của các thực thể xã hội cho phù hợp với thực tiễn xã hội đang vận động trong bối cảnh Việt Nam xây dựng một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Về điểm này, một số nhà khoa học cũng đưa ra những nhận định tương tự, chẳng hạn chính sách đất đai đương đại chưa phân biệt được "*quyền sở hữu*" và "*quyền sử dụng*" trong thực tế (13) hay chưa giải quyết được mối quan hệ giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng cả về lý luận lẫn thực tiễn (14).

Chúng tôi muốn đặc biệt nhấn mạnh đến vấn đề thứ hai, vì nhìn chung, *Luật Đất đai* của Việt Nam từ khi *Đổi mới* đã coi hay ít nhất quan niệm rằng quyền sử dụng đất là một loại tài sản được nhà nước giao cho các cá nhân, hộ gia đình hoặc tổ chức chính trị - xã hội với những điều kiện nhất định. Nhưng mức độ công nhận quyền sử dụng đất như một dạng tài sản cá nhân, hay coi việc nắm quyền sử dụng đất như một hình thức sở hữu quyền sử dụng đất, còn chưa được xác định rõ ở một mức độ cần thiết, để chính sách đất đai có thể vận hành trong thực tiễn theo mô hình một nhà nước pháp quyền và theo cơ chế và các quy luật của nền kinh tế thị trường mà Việt Nam đang xây dựng và phát triển. Chính vì thế, *chính sách và luật pháp của nhà nước về đất đai nên công nhận quyền sử dụng như là một thứ hàng hóa và quan trọng hơn là một loại tài sản cá nhân ở một*

mức độ mạnh mẽ hơn. Để làm được việc này, hệ thống pháp luật về đất đai phải làm rõ được *ranh giới giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng*, phải xác định ranh giới của quyền sở hữu chấm dứt ở đâu và quyền sử dụng bắt đầu từ chỗ nào. Thực tế thì cấu trúc đất đai đang có những hình thức sở hữu đa dạng về quyền sử dụng đất và đây chính là sự tiếp nối của yếu tố truyền thống trong chính sách đất đai đương đại. Cho nên, nếu tiếp tục đổi mới chính sách đất đai thì vấn đề quan trọng có lẽ không phải là việc làm thế nào để đa dạng hóa các hình thức sở hữu về quyền sử dụng đất, mà là việc làm thế nào để công nhận một cách chính thức việc nắm giữ quyền sử dụng đất giống như việc sở hữu một loại tài sản, nhằm đảm bảo quyền tài sản của các chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất, đặc biệt là đất nông nghiệp (15).

Theo chúng tôi, nếu xét về cấu trúc và quan hệ đất đai trong xã hội Việt Nam truyền thống và hiện đại thì vấn đề tài sản cá nhân trong đất nông nghiệp là *rất quan trọng*, vì đất nông nghiệp từ lâu đã là một loại tư liệu sản xuất và một thứ hàng hóa đặc biệt. Kể từ khi giải thể mô hình sản xuất nông nghiệp tập thể, quyền sử dụng đất nông nghiệp trở nên có nhiều ý nghĩa và giá trị hơn một thứ tư liệu sản xuất, đem lại nguồn sinh kế cho người dân. Đất đai đã biến thành một thứ tài sản được nhiều thực thể khác nhau nắm giữ, bao gồm cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng và các thực thể khác. Trong bối cảnh của một nền kinh tế thị trường gồm nhiều thành phần kinh tế khác nhau, nhiều yếu tố như sức ép dân số, sự khan hiếm của nguồn lực đất đai và các chuyển đổi kinh tế - xã hội, đặc biệt là các giá trị và tác động mới của quy luật kinh tế thị trường thì tài sản cá nhân đối với đất nông nghiệp là vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Việc không công nhận đúng mức tài sản cá nhân trong sử dụng đất đai dẫn đến nhiều khó khăn và mâu thuẫn trong việc thực hiện chính sách đất đai. Nói một cách cụ thể, quyền sử dụng đất dù đã được mở rộng hơn song người dân vẫn chưa trở thành người sở hữu thực sự đối với tài nguyên đất đai (16). Hậu quả là ở nhiều địa phương, những người dân có quyền sử dụng đất hợp pháp bị thu hồi đã bất đồng với chính sách đến bù không hợp lý, làm gia tăng khiếu kiện, thậm chí một số trường hợp đã dẫn đến những hành động chống đối trái pháp luật.

Còn đối với các tổ chức, ví như các công ty, thì quyền sử dụng đất vẫn còn hạn chế (17), khiến cho việc cổ phần hóa doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước hiện đang gặp nhiều vướng mắc, nhất là trong vấn đề quyết định giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp (18). Đây là chưa kể đến việc vì chưa có sự phân định rõ ràng giữa quyền sở hữu, quyền quản lý và quyền sử dụng, đặc biệt do chưa có sự công nhận đúng mức tài sản cá nhân trong quyền sử dụng đất, nên cán bộ nhà nước ở nhiều nơi đã lợi dụng chức quyền để tham nhũng đất đai. Thêm vào đó, giá đến bù quyền sử dụng đất, nhất là quyền sử dụng đất nông nghiệp, trong nhiều trường hợp chưa được xác định trên cơ sở các quy luật của thị trường, hay ít nhất là chưa sát với giá trị trường. Rõ ràng, quyền sử dụng đất bị giới hạn ở một phạm vi chật hẹp đã biến thành rào cản trong việc sử dụng và trao đổi quyền sử dụng đất (19).

Ở cấp độ vĩ mô, Việt Nam đã công nhận nhiều thành phần kinh tế khác nhau tạo nên một *nền kinh tế nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa*. Dĩ nhiên, các thành phần kinh tế này cần phải tồn tại trên cơ sở hay nền tảng của các hình thức sở hữu tương ứng về tư liệu sản xuất. Nhưng dường như pháp luật hiện hành mới

dừng lại ở sự công nhận mạnh mẽ hơn đối với các hình thức sở hữu khác nhau về tư liệu sản xuất nằm ngoài nguồn lực đất đai.

Trong khi đó, ở Trung Quốc, quyền sử dụng đất đã được giao trong thời hạn 30 năm. Đến năm 2004, Đại hội toàn quốc Đảng Cộng Sản Trung Quốc lần thứ 16 đã bỏ phiếu quyết định cải tổ hệ thống luật pháp Trung Quốc để công nhận mạnh mẽ hơn nữa quyền tài sản cá nhân, tạo nên một bước ngoặt quan trọng trong đường lối chỉ đạo của Đảng này về vấn đề đất đai, vốn thiên về sở hữu nhà nước và tập thể. Sau nhiều phản ứng mạnh mẽ từ phía các thực thể xã hội trước thực trạng thu hồi đất của nông dân Trung Quốc, gần đây, Thủ tướng Chính phủ Trung Quốc Ôn Gia Bảo đã khẳng định rằng không ai được vi phạm quyền đất đai của nông dân ở nước này (20).

Thứ ba, riêng đối với đất nông nghiệp, có lẽ đã đến lúc Đảng và Nhà nước ta cần bỏ hạn diễn về mặt thời gian và mở rộng hạn diễn về mặt không gian (21). Bên cạnh việc quyết định không thu hồi và chia lại đất nông nghiệp vào năm 2013 khi hết thời hạn quyền sử dụng đất nông nghiệp theo quy định của *Luật Đất đai* năm 2003, nếu người dân vẫn có nhu cầu sử dụng (22), Nhà nước nên quyết định giao lâu dài quyền sử dụng đất cho người sản xuất nông nghiệp (23) và không nên hạn chế quy mô nắm giữ quyền sử dụng đất trong khuôn khổ như đã và đang thực hiện theo qui định. Việc giao lâu dài quyền sử dụng đất nông nghiệp giống như đã thực hiện đối với đất thổ cư sẽ không chỉ góp phần làm cho người làm nông nghiệp yên tâm sản xuất, đầu tư vào nông nghiệp, mà còn đảm bảo quyền tài sản cá nhân của chủ thể nắm giữ quyền sử dụng. Trong khi đó, việc mở rộng hạn diễn tạo điều kiện cho việc áp dụng khoa học kỹ thuật, mở rộng quy mô sản

xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại hóa và sản xuất hàng hóa (24).

Thứ tư, trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi quyền sử dụng đất, nhất là quyền sử dụng đất nông nghiệp, Nhà nước phải đảm bảo quyền tài sản cá nhân trong quyền sử dụng đất bằng cách *hạn chế hình thức thu hồi bắt buộc* (25) và *gia tăng hình thức thu hồi tự nguyện* (26). Chỉ nên áp dụng *hình thức thu hồi bắt buộc* đối với các trường hợp thu hồi quyền sử dụng đất để phục vụ các mục đích an ninh quốc phòng hay các dự án có ý nghĩa kinh tế - chính trị, hoặc an ninh-quốc phòng đặc biệt quan trọng. Còn với các mục đích kinh tế và thương mại thì cần phải áp dụng hình thức thu hồi tự nguyện một cách minh bạch và công bằng.

Thực tế cho thấy trước *Luật Đất đai* năm 2003, Việt Nam chỉ áp dụng một hình thức thu hồi duy nhất (thu hồi bắt buộc) đối với tất cả các trường hợp thu hồi đất, sau khi đã được chính quyền Nhà nước phê duyệt. Tuy nhiên, do quá nhiều mâu thuẫn nảy sinh, cộng với đối tượng sử dụng đất thu hồi ngày càng đa dạng, bao gồm các thành phần trong khu vực Nhà nước, tư nhân, liên doanh, nước ngoài..., nên *Luật Đất đai* năm 2003 quy định hai hình thức thu hồi (bắt buộc và tự nguyện). Hình thức thu hồi bắt buộc chỉ áp dụng đối với những dự án thu hồi đất phục vụ cho các mục đích của Nhà nước, tập thể và an ninh quốc phòng. Hình thức thu hồi tự nguyện áp dụng đối với các dự án thu hồi vì các mục đích kinh tế và thương mại. Trên cơ sở đó, nếu mục đích của các dự án thu hồi đất là vì phát triển kinh tế và thương mại thì bên muốn sử dụng đất và bên nắm quyền sử dụng đất phải thương lượng với nhau để thống nhất về mức đền bù. Chính quyền Nhà nước chỉ hỗ trợ quá trình này và ra quyết định thu hồi sau khi hai bên đã đạt được sự thống nhất về thu hồi (27).

Theo chúng tôi, nên hạn chế thực hiện thu hồi bắt buộc, mà tăng cường áp dụng hình thức thu hồi tự nguyện và kiểm soát chặt chẽ việc lựa chọn và áp dụng phương thức thu hồi bắt buộc hay tự nguyện cho mỗi trường hợp thu hồi quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo tính công bằng, minh bạch, trên cơ sở đó đảm bảo quyền tài sản cá nhân của người nắm giữ quyền sử dụng đất, ngăn chặn tham nhũng, đặc biệt là sự cấu kết tham nhũng tập thể giữa một số cán bộ có quyền thu hồi và những cá nhân hay tổ chức có nguyện vọng sử dụng quyền sử dụng đất được thu hồi.

Thứ năm, công tác quy hoạch, quản lý và sử dụng đất của Nhà nước và của các tổ chức chính trị - xã hội ở cả cấp vĩ mô và vi mô cần phải được chấn chỉnh một cách nghiêm túc để đạt hiệu quả kinh tế và tính bền vững cao hơn. Cho đến nay, hàng loạt các khu kinh tế, khu công nghiệp, khu đô thị, sân golf, khu du lịch..., được quy hoạch và thu hồi, trong đó có một diện tích rất lớn là đất nông nghiệp có giá trị sản xuất nông nghiệp rất cao ở khu vực đồng bằng có đông dân cư tham gia sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, hiệu quả sử dụng của nhiều khu công nghiệp, khu kinh tế, khu du lịch, khu đô thị và sân golf còn hạn chế, thậm chí nhiều dự án còn bị bỏ hoang sau thu hồi hoặc chuyển đổi mục đích đầu tư. Vừa qua, trên cơ sở tổng kết 20 năm xây dựng và phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế, Thủ tướng Chính phủ đã phải quyết định tạm dừng việc thành lập mới các khu công nghiệp và khu kinh tế. Chúng tôi kiến nghị Nhà nước cần có hành động kiên quyết và mạnh mẽ hơn, cụ thể là cần tiến hành rà soát, đánh giá và phân loại các dự án đã thu hồi, đặc biệt là các dự án thu hồi với quy mô lớn, nếu thấy không sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả thì

phải 'thu hồi lại' quyền sử dụng đất để 'giao cho' hoặc 'giao lại' cho những người sản xuất nông nghiệp có nguyện vọng và khả năng sử dụng đất nông nghiệp. Đồng thời trong tất cả các trường hợp thu hồi đất mới, phải xem xét tính hiệu quả và tính bền vững của từng dự án thu hồi đất, hạn chế đến mức cao nhất các dự án thu hồi đất nông nghiệp ở khu vực đồng bằng là khu vực có tiềm năng lớn nhất và có đông dân cư nhất tham gia sản xuất nông nghiệp.

Tóm lại, quá trình xây dựng và hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai nói riêng và đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai nói chung ở Việt Nam đã được khởi xướng từ những năm 80 thế kỷ XX, kéo dài cho đến hôm nay và chắc là chưa thể kết thúc. Quá trình đổi mới chính sách, pháp luật của nhà nước về đất đai trong những năm tiếp theo diễn ra theo hướng nào để cấu trúc và quan hệ đất đai phù hợp với thực tiễn của một nền kinh tế thị trường và một xã hội đang chuyển đổi rất năng động ở Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế? Những vấn đề này sẽ được trả lời một cách thỏa đáng hơn nếu việc đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong những năm tiếp theo xóa bỏ được khoảng cách hiện có giữa lý thuyết và thực tiễn, giữa chính sách và thực hành chính sách, đồng thời xây dựng được một bộ máy chính quyền và đội ngũ cán bộ cấp cơ sở có năng lực quản lý điều hành và có phẩm chất chính trị cao hơn để triển khai chính sách đất đai một cách hiệu quả hơn. Hy vọng rằng, giống như các kinh nghiệm lịch sử trước đây, những hạn chế và bất cập luôn trở thành các tiền đề quan trọng thúc đẩy đổi mới để chính sách và pháp luật của nhà nước về đất đai ngày càng phù hợp với thực tiễn xã hội.

CHÚ THÍCH

(1). Việc giao quyền sử dụng đất nông nghiệp ở thời điểm đó nhấn mạnh đến tính công bằng, nhất là ở khu vực phía Bắc và Bắc Trung bộ. Vào đầu những năm 90 thế kỷ XX, nhiều nhà khoa học và các nhà hoạch định chính sách rất lo ngại về tình trạng một bộ phận ngày càng đông các hộ gia đình nông dân không có đất nông nghiệp. Tuy nhiên, đến cuối những năm 90 thế kỷ XX, khi quy mô và tốc độ thu hồi quyền sử dụng đất phục vụ các mục đích công nghiệp hóa và đô thị hóa gia tăng nhanh, số hộ gia đình nông dân không có đất ngày càng tăng, thì ngược lại, các cuộc thảo luận về chính sách đất đai lại không còn sôi nổi như trước.

(2). Không tính Luật cải cách ruộng đất của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ban hành năm 1953 làm cơ sở pháp lý cho cuộc cải cách ruộng đất những năm 1953-1955 và sửa sai năm 1956.

(3). Năm 2008, Bộ Tài nguyên và Môi trường thành lập Ban sửa đổi Luật Đất đai năm 2003, nhưng sau đó Quốc hội quyết định chưa đưa vấn đề sửa đổi Luật Đất đai vào chương trình xây dựng luật pháp và pháp lệnh năm 2008 và 2009. Như vậy, kể từ Luật Đất đai được thông qua năm 1988, cứ sau 4-5 năm, vấn đề sửa đổi Luật Đất đai lại được đặt ra.

(4). Xem: Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam 1988. *Luật Đất đai 1988*. Nxb Pháp lý, 1993. *Luật Đất đai 1993*. Nxb. Chính trị Quốc gia; 2003. *Luật Đất đai 2003*. Nxb. Chính trị Quốc gia.

(5). Tài liệu nghiên cứu về tác động của quá trình đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam trong hơn hai thập kỷ qua khá phong phú, trong đó có thể kể đến một số nghiên cứu đáng chú ý như: Nguyễn Văn Khánh. *Biến đổi cơ cấu ruộng đất và hình thức nông nghiệp ở vùng châu thổ sông Hồng trong thời kỳ đổi mới*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001; Trương Thị Tiến. "Đổi mới chính sách ruộng đất ở Việt Nam và vấn đề ruộng đất của kinh tế hộ nông dân". *Tạp chí Nghiên cứu Lịch sử*, số 6-2004, tr. 5-18; Trần Thị Minh Châu. *Về chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay*. Nxb. Chính trị Quốc gia, 2007.

(6). Xem Nguyễn Văn Sửu. *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: Từ lý thuyết đến thực tiễn*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010.

(7). Những tranh luận này được thể hiện trong một loạt nghiên cứu, chẳng hạn như: Nhiều tác giả. *Một số vấn đề về đổi mới quan hệ sở hữu đất đai*. *Tạp chí Thông tin Lý luận*, 1993; Hoàng Việt (chủ biên). *Vấn đề sở hữu ruộng đất trong nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần ở Việt Nam*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999; Trần Toàn Thắng. *Tiếp tục hoàn thiện chính sách quản lý đất nông nghiệp nhằm thúc đẩy quá trình tích tụ và nâng cao hiệu quả sử dụng*. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, 2003; Nguyễn Văn Thúc. *Sở hữu: Lý luận và vận dụng ở Việt Nam*. Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2004; Martin Ravallion, Dominique van de Walle. *Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi: Cải cách và nghèo đói ở nông thôn Việt Nam*. Nxb. Văn hóa Thông tin, 2008, tr. 24-33; Nguyễn Văn Sửu. *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: Từ lý thuyết đến thực tiễn*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010.

(8). Có một số lập luận cho rằng khái niệm "sở hữu toàn dân" về đất quá chung chung, trên thực tế đây là chế độ "sở hữu nhà nước" về đất đai.

(9). Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. *Luật Đất đai năm 2003*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 20-21.

(10). Các tài liệu thực địa cho thấy có nhiều địa phương tiến hành chia lại quyền sử dụng đất nông nghiệp theo đúng tinh thần của Luật Đất đai năm 1993, nhưng cũng có những địa phương không chia lại, mà giữ nguyên hiện trạng giao quyền sử dụng đất từ trước đó (theo Nghị quyết 10 và Luật Đất đai năm 1988) song thời gian nắm giữ quyền sử dụng được tính là 20 năm kể từ năm 1993.

(11). Xem Nguyễn Văn Sửu. *Một số sai phạm trong quản lý đất đai*, trong *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: Từ lý thuyết đến thực tiễn*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010, tr. 108-140.

(12). Từ giữa những năm 1990 vấn đề này đã được chúng tôi đã nhấn mạnh, xem Thương Văn Phúc và Nguyễn Văn Khánh. *Vấn đề đội ngũ cán*

bộ nông thôn. Trong: *Quản lý xã hội nông thôn nước ta hiện nay - Một số vấn đề và giải pháp*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 190-214; và sau đó tiếp tục được nhấn mạnh trong những năm gần đây, xem Nguyễn Văn Sửu. "Đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam". Trong *Một chặng đường nghiên cứu Lịch sử, 2001-2006*. Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2006, tr. 759-780.

(13). Nguyễn Văn Thọ, Nguyễn Hữu Đạt. *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004, tr. 202-203.

(14). Trần Thị Minh Châu (chủ biên). *Về chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2007, tr. 221.

(15). Chúng tôi nhấn mạnh đến đất nông nghiệp vì trong thực tế nhà nước giao quyền sử dụng đất ở (thổ cư) cho các cá nhân và hộ gia đình nhưng không giới hạn về thời gian. Vì thế, trong các trường hợp bình thường thì chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất ở sở hữu quyền sử dụng này suốt đời và được trao đổi hay cho người khác thừa kế. Ngược lại, việc nhà nước giới hạn thời gian nắm giữ quyền sử dụng đất nông nghiệp (từ 5-15 năm theo *Luật Đất đai* 1988 và 20 năm theo *Luật Đất đai* năm 1993) và dễ dàng thu hồi quyền sử dụng đất nông nghiệp với mức đền bù một cách chưa thỏa đáng để giao cho các thực thể khác sẽ gây bất lợi cho một nhóm xã hội này trong khi mang lại lợi ích đáng kể cho một nhóm xã hội khác.

(16), (17), (19). Nguyễn Văn Thúc. "Sở hữu nhà nước về đất đai ở Việt Nam", trong: *Vấn đề sở hữu và phát triển bền vững ở Việt Nam và Trung Quốc trong những năm đầu thế kỷ XXI*. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2008, tr. 80-81.

(18). Vũ Trọng Khải, Nguyễn Thống 2006. *Da dạng hóa chủ thể sở hữu doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước*. Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 11.

(20). Chẳng hạn, xem <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/62902/thu-tuong-tq-benh-vuc-quyen-so-huu-dat-dai-cua-nong-dan.html>

(21). Nhà nước nên giao quyền sử dụng đất nông nghiệp trong thời hạn bao nhiêu năm, 20 hay 50 năm và nên hạn chế quy mô nắm giữ đất nông

ng nghiệp ở mức nào luôn là những vấn đề được quan tâm và thảo luận nhiều trong các lần sửa đổi *Luật Đất đai*. Các câu hỏi này hiện nay lại tiếp tục được bàn luận trong các diễn đàn khác nhau, kể cả trên các phương tiện truyền thông đại chúng. Ví dụ xem bài "Vấn đề bạn quan tâm: Hạn diện, thời hạn sử dụng đất nông nghiệp - Bao nhiêu và bao lâu?" trên *Báo Pháp luật Việt Nam*, số 66 ngày 5-3-2012.

(22). Theo thông báo mới nhất của Văn Phòng Chính phủ, xem <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/63068/khong-thu-hoi-xao-tron-ve-dat-dai-khi-het-han.html>

(23). Một số nhà khoa học cũng có quan điểm giống chúng tôi, ví dụ xem bài "Nền giao đất vĩnh viễn cho nông dân" trên *Báo Tiền phong*, số 65 ngày 5-3-2012.

(24). Một số nhà khoa học và hoạch định chính sách đã nhấn mạnh đến những lợi ích tâm lý và hiệu quả kinh tế của việc giao lâu dài quyền sử dụng đất nông nghiệp cho người làm nông nghiệp. Trong báo cáo này chúng tôi nhấn mạnh đến một khía cạnh cốt lõi khác, đó là quyền tài sản cá nhân của người nắm giữ quyền sử dụng đất, nhất là đất nông nghiệp, cũng cần phải được đảm bảo và không thể xâm phạm.

(25). Đây là hình thức thu hồi do Nhà nước toàn quyền quyết định việc thu hồi và giá đền bù quyền sử dụng đất.

(26). Hình thức này cho phép bên có nhu cầu sử dụng đất và bên nắm giữ quyền sử dụng đất thương lượng theo cơ chế thị trường để đạt được mục đích chuyển quyền sử dụng đất từ thực thể này sang thực thể khác. Trong trường hợp này, Nhà nước chỉ đóng vai trò hỗ trợ và công nhận tính hợp pháp của sự chuyển đổi, chứ không ép buộc một thực thể này phải chuyển quyền sử dụng đất cho một thực thể khác vì các mục đích kinh tế và thương mại.

(27). Xem thêm: Nguyễn Văn Sửu. "Agricultural Land Conversion and Its Effects on Vietnamese Farmers". *Focaal-European Journal of Anthropology*, No.54: 2, 2009, tr. 106-113; và Ngân hàng Thế giới. "Báo cáo đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện ở Việt Nam". Hà Nội, tháng 6-2009.