

SỞ HỮU ĐẤT ĐAI VÀ VẤN ĐỀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

LƯU QUỐC THÁI*

1. Hình thức sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam

Trong lịch sử tồn tại và phát triển của nhân loại, sở hữu là một vấn đề luôn được quan tâm và hướng đến. Theo quan điểm của C. Mác, tất cả mọi cuộc cách mạng đều hướng đến mục đích bảo hộ một loại (hình thức) sở hữu nhất định nào đó⁽¹⁾. Trong mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung, sở hữu được coi là quan hệ kinh tế quyết định đặc điểm, bản chất đối với quan hệ sản xuất và chế độ sở hữu thậm chí được xem như là tiêu chuẩn đánh giá trình độ phát triển kinh tế, trình độ xã hội hóa⁽²⁾. Xét về bản chất, sở hữu là quan hệ giữa người với người trong việc chiếm dụng, quản lý và định đoạt các vật phẩm tự nhiên cũng như các vật phẩm nhân tạo hữu hình và vô hình với mục đích là phục vụ cho lợi ích của con người và các tầng lớp trong xã hội. Sở hữu thể hiện bản chất của một chế độ xã hội nhất định⁽³⁾. Dưới góc độ pháp lý, sở hữu là một tập hợp các quyền năng: chiếm hữu, sử dụng và định đoạt của chủ sở hữu đối với một tài sản nhất định⁽⁴⁾. Chính điều này đã đưa chủ sở hữu vào vị trí của người có quyền lực cao nhất trong việc phân bổ các nguồn lực, tư liệu sản xuất, và lợi ích được tạo ra trong quá trình sản xuất của xã hội.

Đất đai là một loại tài sản, tài nguyên thiên nhiên quý giá nhất đối với con người.⁽⁵⁾ Không những thế, cùng với sức lao động, tiền vốn, đất đai còn là một trong những tư liệu đầu vào không thể thiếu được của mọi hoạt động sản xuất kinh doanh. Điều này đã làm cho việc phân bổ đất đai luôn là vấn đề hết sức quan trọng của mọi xã hội, bởi qua đó, nó quyết định lợi ích, sự công bằng đối với từng người dân và sự thành công hay thất bại của một chế độ chính trị. Do đó, vấn đề đất đai thuộc về ai, bao nhiêu luôn là vấn đề hết sức quan trọng và có nhiều quan điểm tranh luận nhất⁽⁶⁾.

Sở hữu đất đai luôn là vấn đề hết sức phức tạp. Đặc tính này xuất phát từ những đặc điểm khác biệt của đất đai so với các tài sản, tài nguyên thiên nhiên

* Ths. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

khác. Đất đai là yếu tố do thiên nhiên ban tặng và luôn có giới hạn. Con người không thể làm ra đất đai nhưng nhu cầu về đất đai lại vô hạn. Hơn nữa, đây là loại tài nguyên không gì có thể thay thế và không thể tái tạo qua quá trình sử dụng. Chính những đặc tính này đã tạo ra nhiều quan điểm khác nhau về sở hữu đất đai, đặc biệt là trong điều kiện xây dựng và phát triển kinh tế thị trường mà trong đó thị trường bất động sản (BDS) là một yếu tố không thể thiếu. Hai chế độ sở hữu đất đai được coi là đối lập nhau và hiện còn tạo ra nhiều tranh luận về sự ảnh hưởng của chúng đối với việc phát triển kinh tế thị trường là công hữu (public ownership) mà đại diện chính là Nhà nước (còn gọi là sở hữu nhà nước) và tư hữu (private ownership). Các nước đi theo con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH) trước đây đều thực hiện chế độ công hữu đất đai, trong đó sở hữu nhà nước đối với đất đai luôn chiếm tỷ trọng lớn hoặc tuyệt đối⁽⁷⁾.

Việt Nam là một trong những nước lựa chọn con đường đi lên CNXH nên cũng đã xác lập và thực hiện chế độ công hữu đối với toàn bộ đất đai. Quá trình này được chính thức bắt đầu từ ngày 18/12/1980, ngày Hiến pháp năm 1980 được thông qua, trong đó quy định toàn bộ đất đai đều thuộc sở hữu của *toàn dân*⁽⁸⁾. Hình thức sở hữu duy nhất này đối với đất đai trên toàn lãnh thổ Việt Nam được tiếp tục khẳng định tại Điều 17 Hiến pháp 1992 - Hiến pháp hiện hành của Việt Nam. Trên cơ sở này, các Luật về đất đai qua các thời kỳ như Luật Đất đai (LĐĐ) 1987, LĐĐ 1993 và LĐĐ hiện hành năm 2003 đều thể hiện và cố gắng đưa vào những quy định cụ thể để thực hiện *quyền sở hữu toàn dân* đối với đất đai⁽⁹⁾.

Làm rõ thế nào là sở hữu toàn dân đối với đất đai là một yêu cầu hết sức quan trọng, bởi nó quyết định ai, phương thức nào thực hiện quyền sở hữu đất đai, để từ đó nguồn lực này được phân bổ một cách công bằng, hợp lý và được sử dụng hiệu quả nhất. Do nhận thức không đúng đắn về việc xây dựng, phát triển kinh tế đất nước khi lựa chọn mô hình kinh tế kế hoạch - tập trung nói chung và việc thiếu quan tâm làm rõ vấn đề sở hữu toàn dân, cộng với quan niệm sai lầm về vai trò, giá trị của đất đai, tài nguyên này đã bị quản lý, sử dụng một cách lãng phí, kém hiệu quả. Hậu quả là kinh tế đất nước bị trì trệ. Việt Nam ở giai đoạn đầu thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai dù là nước thuần nông, nhưng những gì được tạo ra từ đất đai lại không đủ cho nhu cầu tiêu thụ nội địa và có những lúc, hàng năm nước ta phải nhập khẩu hàng triệu tấn lương thực⁽¹⁰⁾. Thực trạng này đã dẫn đến nhiều khó khăn về đời sống kinh tế-xã hội. Các nguyên nhân dẫn đến tình trạng yếu kém nói trên đã được phân tích, mổ xẻ, trong đó có lúc sở hữu toàn dân đối với đất đai bị coi như là một trong nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng này.

Việc quy kết “trách nhiệm” cho chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai cho những yếu kém nói trên cũng không phải không có cơ sở, bởi cho đến trước khi LĐĐ 2003 được ban hành, thế nào là sở hữu toàn dân vẫn chưa được xác định một cách rõ ràng ở mức độ cần thiết. Sự mơ hồ, trừu tượng của hình thức sở hữu toàn dân biểu hiện ở tư cách chủ sở hữu. Trong pháp luật Việt Nam, không có quy định nào có thể giúp định tính, định lượng cái gọi là “toàn dân” với tư cách là chủ sở hữu cả. Pháp luật đất đai trong một thời gian dài chỉ quy định là “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý”⁽¹¹⁾ chứ không khẳng định Nhà nước là chủ sở hữu. Quy định như thế chẳng nói lên được điều gì, bởi bất cứ một Nhà nước nào, không phụ thuộc vào chế độ sở hữu, cũng đều (phải) thống

nhất quản lý đất đai. Chính điều này đã dẫn đến sự vô chủ trong quan hệ đất đai. Thực tế, mỗi ngành, cơ quan, cán bộ nhà nước đã nhầm lẫn (hoặc cố tình nhầm lẫn) mình chính là chủ sở hữu đất đai để thực hành quyền năng của chủ sở hữu một cách tùy tiện, vì động cơ tư lợi hoặc vô trách nhiệm.

Để khắc phục điều này, LĐĐ 2003 được thông qua ngày 26/11/2003 đã xác định cụ thể người đại diện thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai, đó là chính là Nhà nước⁽¹²⁾. Như vậy, đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng *người thực sự có đủ các quyền năng của chủ sở hữu đối với đất đai lại là Nhà nước*. Khác với các quy định trước đây thường có sự lẫn lộn, nhập nhằng giữa hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động thực hiện quyền sở hữu, LĐĐ 2003 đã có sự phân biệt rõ vai trò, quyền hạn của Nhà nước đối với từng khía cạnh. Theo đó tư cách chủ sở hữu đất đai của Nhà nước được quy định tại Điều 5 và nội dung quản lý nhà nước về đất đai được thể hiện tại Điều 6 LĐĐ 2003. Như vậy, vấn đề ai là người thực hiện quyền sở hữu đất đai ở nước ta và thực hiện như thế nào đã được làm rõ.

Tuy nhiên, thế nào là sở hữu toàn dân đối với đất đai hiện nay vẫn đang là một vấn đề chưa có sự thống nhất về quan điểm khoa học pháp lý, mà cụ thể là vấn đề ai là chủ sở hữu: Nhà nước hay toàn dân? Việc xác định này ngoài ý nghĩa học thuật, nó còn giúp xác định rõ phương thức thực hiện quyền sở hữu đất đai của Nhà nước. Nếu là chủ sở hữu, Nhà nước có thể “tự do” thực hiện các quyền năng chủ sở hữu của mình đối với đất đai. Nếu chỉ là đại diện chủ sở hữu toàn dân, những vấn đề quan trọng đối với đất đai phải được thông qua chủ sở hữu đích thực bằng một cơ chế pháp lý cụ thể.

Có quan điểm cho rằng, sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước có sự khác biệt.⁽¹³⁾ Theo quan điểm này, chủ thể toàn dân gắn liền với quốc gia của tất cả mọi người, còn chủ thể Nhà nước chỉ là thực thể một bộ máy được lập nên để thực hiện các chức năng của Nhà nước. Quan điểm này còn cho rằng, việc phân biệt sở hữu toàn dân với sở hữu nhà nước có thể giúp hạn chế được sự lẫn lộn trong việc thực hiện quyền quản lý và sử dụng của Nhà nước đối với các tài sản thuộc sở hữu toàn dân.

Cũng có quan điểm cho rằng, sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước dù là hai khái niệm có tên gọi khác nhau nhưng lại thống nhất và đồng quy với nhau.⁽¹⁴⁾ Nói cách khác, đây chỉ là những tên gọi khác nhau của cùng một hiện tượng. Quan điểm này có thể nói giúp đơn giản hóa vấn đề sở hữu đất đai vốn quá phức tạp ở nước ta trong một thời gian dài, từ đó giúp xác định một cách cụ thể người chủ sở hữu đích thực đối với đất đai về mặt pháp lý.

Thật ra, khái niệm *sở hữu toàn dân đối với đất đai* không phải là sản phẩm độc quyền của các nhà lập pháp Việt Nam, mà thực tế nước láng giềng Trung Quốc đã và đang sử dụng. Điểm khác biệt trong cách dùng thuật ngữ này trước đây là, pháp luật Trung Quốc đã đồng nhất sở hữu nhà nước với sở hữu toàn dân và xác định rõ người thực hiện các quyền của chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai chính là Nhà nước, thông qua cơ quan đại diện là Hội đồng Nhà nước.⁽¹⁵⁾ Có lẽ đây là cách thức mà Việt Nam đã và đang áp dụng, có thể là từ sự tham khảo kinh nghiệm của Trung Quốc hoặc cũng có thể là do sự “điều khiển” mang tính khách quan của quy luật về quyền sở hữu, đó là chủ sở hữu tài sản phải là một thực thể được xác định cụ thể.

Khởi đầu cho các quy định nhằm làm rõ vấn đề sở hữu đất đai ở nước ta có lẽ là LĐĐ 2003, đó là: “Luật này quy định về quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai” (Điều 1) và “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu” (khoản 1 Điều 5). Những quy định này đã khẳng định, quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai của Nhà nước mang tính tất nhiên và bắt buộc. Tính tất nhiên này thể hiện qua vị trí, khả năng của Nhà nước so với các chủ thể còn lại trong xã hội về việc thực hiện có hiệu quả nhất quyền sở hữu chung của “toàn dân” đối với đất đai. Tính bắt buộc này thể hiện qua quy định của pháp luật, mọi chủ thể còn lại trong xã hội đều phải tuân theo.

Tuy nhiên, quy định về sở hữu đất đai trong Bộ luật Dân sự (BLDS) 2005 mới thật sự là một bước “đột phá” trong việc xác định quyền sở hữu đất đai. Theo khoản 1 Điều 688 của Bộ luật này thì: “đất đai thuộc hình thức sở hữu nhà nước do Chính phủ thống nhất quản lý”. Như vậy, có thể khẳng định rằng, sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước đối với đất đai ở nước ta thực chất chỉ là một. Sự đồng nhất này *trước hết* xuất phát từ quy định của pháp luật. Rõ ràng, pháp luật hiện hành không hề có sự phân biệt giữa sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân nên đã dùng những thuật ngữ này thay thế nhau một cách tự nhiên. Trong khi Hiến pháp 1992 và LĐĐ 2003 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân thì BLDS 2005 lại quy định đất đai thuộc sở hữu nhà nước. *Thứ hai*, sự đồng nhất này còn xuất phát từ ý nghĩa chính trị của vấn đề sở hữu đất đai. Đó là các lợi ích có được từ đất đai ở Việt Nam là tài sản chung của toàn dân và phân phối như thế nào là do đại diện chủ sở hữu là Nhà nước quyết định. Đây cũng đồng thời là điểm góp phần thể hiện bản chất *của dân, do dân và vì dân* của Nhà nước được quy định tại Điều 2 Hiến pháp 1992. *Thứ ba*, đồng nhất sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước thực sự là một sự “giải cứu” một chế độ sở hữu với mục tiêu tốt đẹp thoát khỏi sự “tha hóa” của quyền lực, của trách nhiệm tập thể không rõ ràng. Điều này giúp khẳng định, đề cao vai trò chủ sở hữu của Nhà nước trong quan hệ đất đai. Đây là điều rất cần thiết để làm rạch ròi tư cách chủ thể quyền lực công của Nhà nước với tư cách chủ sở hữu, từ đó có thể nâng hiệu quả hoạt động, vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

2. Sở hữu đất đai và vấn đề xây dựng, phát triển kinh tế thị trường

Kể từ đầu thập niên 90 của thế kỷ XX trở lại đây, rất nhiều nước trên thế giới mà đặc biệt là những nước đang chuyển đổi mô hình kinh tế, các nước đang phát triển đã và đang tập trung xây dựng và phát triển thị trường đất đai. Đây là thành tố trung tâm và yếu tố không thể thiếu được để một nền kinh tế thị trường phát triển. Một thị trường bất động sản (BDS), mà phần cốt lõi là thị trường đất đai, kém phát triển sẽ gây nhiều trở ngại đối với những cải cách hướng về kinh tế thị trường⁽¹⁶⁾. Dưới sự tài trợ của Ngân hàng Thế giới (World Bank), nhiều dự án nghiên cứu về cải cách hệ thống quản lý đất đai để xây dựng kinh tế thị trường đã được thực hiện, nhưng cho đến nay những biến đổi cơ bản trong thị trường đất đai của nhiều nước vẫn chưa đạt được⁽¹⁷⁾. Cản trở lớn nhất hiện nay cho việc xây dựng một thị trường đất đai lành mạnh chính là sự không thống nhất trong quan điểm về vấn đề sở hữu đất đai trong nội bộ các quốc gia, đó là sở hữu tư nhân hay công hữu (mà phổ biến là sở hữu nhà nước) về đất đai, cái nào là thích hợp cho kinh tế thị trường hơn⁽¹⁸⁾.

Theo quan điểm của những nhà tân kinh tế tự do, tư nhân hóa là điều kiện tất yếu (*sine qua non*) cho một nền kinh tế thị trường lành mạnh. Quan điểm này vốn được coi là thiêng liêng trong “sự nhất trí Washington” (Washington Consensus) đã trở thành nguyên tắc dẫn đường cho nhiều chương trình cải cách được tài trợ bởi Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế (International Monetary Fund) đối với các nước xã hội chủ nghĩa cũ thuộc Trung, Đông Âu và các nước thuộc Liên bang Xô Viết (Soviet Union) trước đây⁽¹⁹⁾.

Trên thực tế, ở các nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) nói trên, xuất phát từ quan điểm cho rằng, xung đột giai cấp và bóc lột tư bản có thể tránh khỏi bởi xã hội hóa các phương tiện sản xuất bằng cách đặt chúng dưới quyền sở hữu chung, ở đó các tài sản này được định đoạt bởi toàn dân tổ chức dưới dạng một tập thể hay Nhà nước,⁽²⁰⁾ việc công hữu hóa tư liệu sản xuất, trong đó có đất đai đã diễn ra rất nhanh chóng. Mức độ công hữu hóa này khác nhau tùy thuộc vào các nền kinh tế XHCN. Ví dụ, Đông Đức và Hungary thực hiện chế độ sở hữu tập thể đối với phần lớn đất canh tác, trong khi Ba Lan và Nam Tư (cũ) trên thực tế vẫn duy trì sở hữu tư nhân đối với đại bộ phận đất nông nghiệp. Cho đến trước thời điểm bức tường Berlin sụp đổ năm 1989, có khoảng 70% đất canh tác ở Hungary và 86% loại đất này ở Đông Đức thuộc sở hữu tập thể. Ngược lại, Nam Tư (cũ) và Ba Lan cho thấy một bức tranh hoàn toàn khác, theo thứ tự, có 68% và 76% diện tích đất nông nghiệp vẫn thuộc sở hữu tư nhân⁽²¹⁾. Khi hệ thống các nước XHCN Trung, Đông Âu và Liên bang Xô-Viết tan rã, một vấn đề hết sức quan trọng mà các chính trị gia phải đối diện là bằng cách nào để cân bằng giữa áp lực của thị trường và sự can thiệp của Nhà nước; và có phải tư hữu hóa đất đai là tiền đề cho phát triển kinh tế và phát huy tối đa chức năng của thị trường như đã được xác định bởi các nhà kinh tế thuộc trường phái “tự do mới”. Tuy nhiên, vấn đề lựa chọn chế độ sở hữu trong điều kiện chuyển đổi kinh tế từ tập trung bao cấp sang thị trường trên thực tế lại có sự khác nhau tùy thuộc vào từng quốc gia.

Một số nước thuộc Liên bang Xô-Viết trước đây như Albania, Armenia và Kyrgyzstan đã lựa chọn tư hữu hóa toàn bộ đất đai (vào khoảng từ đầu đến giữa những năm 1990) để thúc đẩy thị trường đất đai. Sau đó khá lâu, sau nhiều năm trì hoãn việc cải cách, Moldova cuối cùng cũng vượt qua quá trình cải cách đất đai của mình. Ngược lại, Trung Quốc, Việt Nam và Uzbekistan là những điển hình của các nền kinh tế chuyển đổi không lựa chọn tư hữu hóa đất đai mà vẫn duy trì quyền kiểm soát tối cao đối với tài sản này cho Nhà nước⁽²²⁾. Đối với Nga dù không phải là nước chậm thực hiện việc cải cách và tư nhân hóa đất đai, nhưng nước này khá thận trọng trong việc “tự do hóa” thị trường đất đai trong các giai đoạn của quá trình cải cách suốt thập niên 1990. Viện Duma quốc gia Nga đã thông qua luật cho phép mua bán đất nông nghiệp vào tháng 5 năm 2002. Tuy nhiên, nhằm giải tỏa những lo ngại về việc đầu cơ đất đai của những nhà đầu tư nước ngoài, Tổng thống Putin đã siết chặt lại vấn đề này thông qua đạo luật sửa đổi không lâu sau đó. Theo quy định sửa đổi này, người nước ngoài không còn được phép mua bán đất nông nghiệp nữa, mà họ chỉ được quyền thuê đất này với thời hạn tối đa là 49 năm⁽²³⁾.

Như vậy, việc lựa chọn chế độ sở hữu đất đai nào cho phù hợp với điều kiện xây dựng kinh tế thị trường ngoài việc tham khảo các học thuyết, bài học kinh

nghiệm thông qua kết quả thực hiện ở các nền kinh tế chuyển đổi, các quốc gia cũng cần phải xem xét điều kiện thực tế của nước mình.

Trước hết, phải thừa nhận rằng, chế độ sở hữu tư nhân về đất đai có những ưu điểm đáng kể. *Thứ nhất*, sở hữu tư nhân về đất đai giúp xác định một cách rõ ràng quyền sở hữu đất đai. Đây chính là điều kiện tốt để hình thành, phát triển thị trường đất đai nói riêng và thị trường BĐS nói chung các yếu tố rất quan trọng để phát triển thị trường vốn; hỗ trợ đầu tư, tăng cường mở rộng sản xuất kinh doanh. *Thứ hai*, tư hữu đất đai giúp đảm bảo những quyền dân sự cơ bản liên quan đến đất đai, thông qua đó khuyến khích các khoản đầu tư lớn, dài hạn vào đất đai, tạo được sự phát triển bền vững.

Tuy nhiên, chế độ sở hữu tư nhân về đất đai cũng có khả năng gây ra nhiều hạn chế, khó khăn cho việc thực hiện các chính sách kinh tế xã hội. *Thứ nhất*, tư hữu đất đai có thể sẽ dẫn đến tích tụ và tập trung đất đai thái quá. Yếu tố này dù là cần thiết cho nền sản xuất hàng hóa nhưng lại có tác động xấu về xã hội, đặc biệt, việc nông dân bị mất đất là điều tất yếu và khoảng cách “giàu - nghèo” trong xã hội càng ngày càng khó thu hẹp. *Thứ hai*, tư hữu hóa đất đai một cách tuyệt đối sẽ gây khó khăn cho Nhà nước trong việc thu hồi đất để thực hiện quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là để xây dựng các công trình công cộng. Những hạn chế này có thể được giải quyết bởi chế độ sở hữu nhà nước về đất đai, trong đó bằng quyền lực của mình, kết hợp với quyền của chủ sở hữu, Nhà nước chắc chắn sẽ có thể can thiệp, loại bỏ những hạn chế nêu trên.

Dù vậy, chế độ công hữu đất đai mà Nhà nước là (đại diện) chủ sở hữu cũng có nhiều hạn chế nhất định. *Thứ nhất*, nó tạo ra sự không rõ ràng về chủ sở hữu, từ đó dẫn đến nhiều tranh chấp về đất đai rất khó giải quyết. *Thứ hai*, chế độ sở hữu đất đai này khó tạo ra một thị trường đất đai chính quy và có hiệu quả, mà nguyên nhân là quyền sử dụng đất (QSDĐ) khó có được sự đảm bảo an toàn tuyệt đối và nguy cơ can thiệp vào thị trường từ phía công quyền là rất lớn.

Từ những phân tích trên cho thấy, bất kỳ chế độ sở hữu đất đai nào cũng có những ưu, nhược điểm nhất định. Cho nên, vấn đề cốt lõi cần phải giải quyết là, làm thế nào để có thể xây dựng một thị trường lành mạnh nhưng không làm xáo trộn các quan hệ đất đai, vì như vậy sẽ rất nguy hại cho việc ổn định xã hội, phát triển kinh tế. Nguy cơ này là rất lớn nếu như nhanh chóng thay đổi chế độ sở hữu đất đai một cách nôn nóng, thiếu suy xét. Để tránh tình trạng này, trước hết chúng ta cần phải có sự tổng kết, đánh giá kinh nghiệm cải cách đất đai của những nền kinh tế chuyển đổi với điều kiện, hoàn cảnh tương tự Việt Nam cũng như chính những gì mà Việt Nam đã và đang thực hiện.

Quá trình chuyển đổi cơ chế kinh tế từ kế hoạch - tập trung sang thị trường diễn ra khá mạnh mẽ ở các nước XHCN thuộc Trung, Đông Âu khi khối này tan rã. Đi kèm với quá trình này đồng thời cũng là quá trình tư nhân hóa đất đai như đã nói ở trên. Tuy nhiên, không phải bất kỳ sự thay đổi chế độ sở hữu đất đai nào theo xu hướng này cũng đều dẫn đến sự thành công. Belarus là trường hợp điển hình⁽²⁴⁾. Để thực hiện quá trình cải cách, quốc gia này đã chấp nhận chế độ tư hữu đất đai và quyền sở hữu tư nhân này được ghi nhận và bảo vệ thông qua hệ thống đăng ký đất đai. Mặc dù vậy, trong một nghiên cứu gần đây đã cho thấy, sản lượng nông nghiệp của Belarus giảm đến 50% và

năng suất lao động giảm 30% trong 9 năm đầu của quá trình tư nhân hóa. Bên cạnh đó, mức tăng trưởng GDP trung bình giai đoạn 1999-2001 chỉ khoảng 0,8%⁽²⁵⁾.

Trái ngược với hình ảnh của Belarus là Uzbekistan và Trung Quốc. Hai quốc gia này đã loại trừ hoặc hạn chế đến mức thấp nhất sở hữu tư nhân đối với đất đai (trừ những thửa đất nhỏ theo tập quán đã thuộc sở hữu tư nhân). Ngoài nguyên nhân ý thức hệ và thực tiễn, nỗi lo sợ đầu cơ đất đai và xung đột xã hội đã xem sở hữu nhà nước và tập thể về đất đai là nguyên tắc quan trọng được ghi nhận trong Hiến pháp và được đảm bảo thực thi một cách triệt để trong các văn bản luật và văn bản quy phạm pháp luật khác. Vào cùng thời điểm này, có thể nói Uzbekistan và Trung Quốc được xếp vào những quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi thành công nhất về phương diện tăng trưởng kinh tế của thời kỳ hậu XHCN. Năm 1997, sản lượng nông nghiệp của Uzbekistan cao hơn bất kỳ quốc gia Xô-Việt cũ nào và chỉ thấp hơn một chút mức trung bình của các nước Trung và Đông Âu⁽²⁶⁾. Đối với trường hợp Trung Quốc, theo Viện Tài nguyên Thế giới (World Resources Institute), nền kinh tế nước này đã thể hiện tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao nhất trong lịch sử thế giới gần đây, với mức GDP trung bình hàng năm từ năm 1991 - 2000 là khoảng 10,1%⁽²⁷⁾.

Như vậy, qua những kinh nghiệm, thất bại, thành công của một số nền kinh tế chuyển đổi trên chúng ta thấy rằng, không thể có một “công thức” bất biến cho mọi trường hợp cải cách. Bài học rút ra từ những thực tế nêu trên cho thấy, quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai đã không chứng minh được hiệu quả tất nhiên của mình đối tất cả các nền kinh tế và sự phát triển thị trường đất đai.

Đối với trường hợp Việt Nam chúng ta, việc duy trì chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai cùng với quá trình cải cách kinh tế cho thấy không có sự mâu thuẫn hay xung đột nào đáng kể. Quá trình cải cách đất đai được đánh dấu bằng Chỉ thị 100-CT/TW ngày 13/01/1981 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về *khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp*. Tiếp theo đó là Nghị Quyết 10-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 5/4/1988 về *đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp* đã tạo sự tự chủ trong sản xuất cho các hộ gia đình, cá nhân. Bước cải cách có thể coi là đột phá trong lĩnh vực đất đai là việc thừa nhận một thị trường về loại hàng hóa đặc biệt này trong Hiến pháp 1992. Từ đó đến nay, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai tiếp tục được duy trì nhưng kinh tế nông nghiệp không ngừng tăng trưởng một cách khả quan. Việt Nam từ nước thiếu ăn đã trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo, cùng một số nông sản khác, đứng hàng đầu thế giới, với tỷ lệ tăng trưởng kinh tế luôn đạt ở mức trung bình trên 8%.⁽²⁸⁾ Bên cạnh đó, thị trường giao dịch BĐS mà đặc biệt là nhà ở, đất ở gia tăng không ngừng cho thấy thị trường BĐS vẫn phát triển tốt trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân⁽²⁹⁾.

3. Xác định rõ vị trí, vai trò của Nhà nước trong quan hệ đất đai nhằm củng cố, hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai phục vụ cho việc xây dựng và phát triển kinh tế thị trường ở nước ta

Kể từ khi chính thức xác lập chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai trong Hiến pháp 1980, quan hệ về đất đai ở nước ta đã trải qua những thăng trầm nhất định. Trong giai đoạn khó khăn nhất, khi mà hiệu quả kinh tế trong việc khai thác, sử dụng đất đai (SDD) yếu kém, đời sống kinh tế xã hội khó khăn thì *sở hữu toàn dân* bị quy kết là thủ phạm chính. Tuy nhiên, bắt đầu từ thời điểm QSDĐ chính

thức được xem là hàng hóa vào ngày 15/10/1993, giá trị kinh tế thu được từ đất đai gia tăng không ngừng, đóng góp một phần rất lớn mang tính quyết định cho sự nghiệp phát triển kinh tế đất nước cho dù đất đai vẫn thuộc “sở hữu toàn dân”. Điều này có nghĩa là, dưới chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, kinh tế vẫn có thể phát triển một cách bình thường, đất đai có thể sử dụng một cách hiệu quả. Bàn về vấn đề này, tác giả Phạm Duy Nghĩa cho rằng: “sở hữu toàn dân không hề mâu thuẫn và cản trở quyền tài sản tư; người làm luật có thể hoàn toàn tăng quyền cho người SDD và giảm thiểu hoặc loại trừ sự can thiệp của Nhà nước vào tài sản đó”⁽³⁰⁾. Cho nên, việc đặt vấn đề thay đổi chế độ sở hữu đất đai hiện nay là hoàn toàn không cần thiết, mà ngược lại nó có thể gây ra những bất ổn trong quan hệ đất đai, từ đó gây mất ổn định về đời sống chính trị - xã hội.

Nói như vậy không có nghĩa là “sở hữu toàn dân” đối với đất đai hoàn toàn “vô can” trước những khó khăn, yếu kém, tiêu cực trong quan hệ đất đai ở nước ta. Sự chung chung mơ hồ, trừu tượng của quyền sở hữu đất đai trong thời gian dài đã có lúc biến chủ sở hữu đất đai từ chỗ rất nhiều người trở thành vô chủ. Trong điều kiện như vậy, đất đai bị lãng phí, cấu xé như một thứ phúc lợi chung. Khái niệm sở hữu toàn dân bị “chính trị hóa” khiến giá trị kinh tế của đất đai bị lãng quên, nguồn thu ngân sách quan trọng cho đất nước bị từ chối và loại tư liệu đầu vào quan trọng cho mọi hoạt động sản xuất kinh doanh này không thể được tích tụ theo cơ chế thị trường để thực hiện sản xuất hàng hóa.

Việc chính thức xác định Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu đất đai theo Điều 1 và Điều 5 LDD 2003 là một bước đi quyết đoán thể hiện rõ ràng quan điểm về sở hữu đất đai của Nhà nước. Từ đây, Nhà nước được chính thức khẳng định đóng vai trò chủ sở hữu đất đai chứ không chỉ “thống nhất quản lý” một cách chung chung như trước đây. Có thể nói, đây là bước đi cụ thể để củng cố chế độ sở hữu đất đai ở nước ta, góp phần tạo nên sự ổn định cho quan hệ đất đai để phục vụ cho việc xây dựng, phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Tuy vậy, một vấn đề tồn tại rất lâu trong quan hệ đất đai ở nước ta cho đến hiện nay vẫn chưa được giải quyết tốt: đó là vị trí, vai trò của Nhà nước trong từng mối quan hệ. Với tư cách là chủ sở hữu (đại diện), Nhà nước có các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với đất đai, có quyền quyết định ai là người được SDD của mình. Nói cách khác, trong trường hợp này Nhà nước là người cung cấp hàng hóa trong thị trường sơ cấp. Với tư cách là chủ thể mang quyền lực công, Nhà nước có quyền ban hành pháp luật và sử dụng bộ máy cưỡng chế của mình để đảm bảo trật tự trong quan hệ đất đai, định hướng việc khai thác SDD cho phù hợp với yêu cầu chung của đời sống kinh tế xã hội.

Hai tư cách trên của Nhà nước bổ trợ cho nhau và tạo điều kiện khá thuận lợi cho Nhà nước hoàn thành “vai diễn” của mình. Vì đồng thời là người nắm giữ quyền lực công và quyền của chủ sở hữu đất đai, Nhà nước có “quyền lực” rất lớn trong việc tham gia cũng như can thiệp vào các quan hệ về đất đai. Đây là điểm thuận lợi cho Nhà nước trong việc thực hiện các chức năng của mình nhưng lại là sự “bất lợi” cho xã hội, nếu tình trạng lạm dụng hoặc lẫn lộn trong việc sử dụng quyền lực hoặc thể hiện vai trò của Nhà nước xảy ra. Thực tế điều này đã xảy ra, mà biểu hiện cụ thể là cách hành xử thiếu công bằng của Nhà nước đối

với người SDD. Cho nên, vấn đề hết sức quan trọng là làm sao để Nhà nước thể hiện đúng vai trò của mình trong từng loại quan hệ. Cụ thể là, Nhà nước không được dùng quyền lực nhà nước trong những quan hệ đất đai đơn thuần mang tính tài sản và Nhà nước cũng không được bỏ quên quyền lực của mình trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai.

Đối với những quan hệ tài sản, Nhà nước là một bên bình đẳng với người SDD trong việc xác lập, thay đổi, chấm dứt các quyền và nghĩa vụ. Nhà nước chỉ nên coi mình là chủ sở hữu đất đai - một loại hàng hóa đặc biệt, và người SDD là khách hàng của mình, trong đó cả hai phía đều cần nhau chứ không chỉ dừng lại ở suy nghĩ là chỉ có người SDD cần Nhà nước. Để đảm bảo cho các yếu tố của thị trường phát huy khả năng tự điều tiết, Nhà nước hãy tạm thời “quên đi” quyền lực công trong các mối quan hệ tài sản với người SDD. Có như vậy, Nhà nước mới có thể cư xử đúng mực, công bằng hơn; yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai mới được tôn trọng và đó chính là điều kiện tiên quyết để có được thị trường QSDĐ nói riêng và thị trường BĐS nói chung lành mạnh.

Đối với các quan hệ quản lý, Nhà nước dùng các quyết định hành chính buộc người SDD phải tuân theo vì lợi ích chung của xã hội. Chỉ có sự rạch ròi này mới có thể đảm bảo cho quan hệ đất đai vận động một cách bình thường, lành mạnh phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường.

Tóm lại, việc xác lập và thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta hoàn toàn không phải là rào cản cho việc xây dựng kinh tế thị trường nói chung, trong đó có thị trường QSDĐ. Qua những thông số nêu trên chúng ta có thể khẳng định rằng, thị trường về đất đai chính quy vẫn có thể tồn tại và hoạt động tốt trong điều kiện chế độ sở hữu đất đai hiện nay. Những “bước chùn” của thị trường BĐS Việt Nam trong thời gian qua không phải xuất phát từ vấn đề sở hữu đất đai, mà chính là xuất phát từ cơ chế, chính sách đảm bảo cho sự vận hành lành mạnh của nó. Vấn đề quan trọng không phải ai là chủ sở hữu đất đai, mà ai là người được chiếm hữu, sử dụng và các quyền năng này được đảm bảo như thế nào mới là vấn đề quan trọng cho sự phát triển bền vững của một nền kinh tế(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2008.

1. Mác-Ăngghen (*Tuyển tập*), Tập VI, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1993, tr 179.
2. Nguyễn Cúc, *20 năm đổi mới và sự hình thành thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Nxb, Lý luận chính trị - 2005, tr 146.
3. Nguyễn Cúc, *sđd*, tr.147.
4. Điều 182 - Điều 195 Bộ luật Dân sự 2005 (Việt Nam). Có quan điểm cho rằng, quyền sở hữu bao gồm 04 (bốn) loại quyền: chiếm hữu, sử dụng, hưởng lợi ích và quyền quản lý. Xem Wang Chenguang and Zhang Xianchu, *Introduction to Chinese law*, Sweet & Maxwell Asia 1997, tr. 544.
5. Wang Chenguang and Zhang Xianchu, *Introduction to Chinese law*, Sweet & Maxwell Asia 1997, tr. 541.
6. Peter Ho & Max Spoor, *Whose land? The political economy of land titling in transition economies*, Land use policy Journal, Vol. 23, 2006, tr. 580-587.

7. Xem Renee Giovarelli & David Bledsoe, *Land Reform in Eastern Europe (Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries)* - Research Paper within FAO's programs, <http://ftp.fao.org/docrep/fao/007/AD878E/AD878E00.pdf/>.
8. Điều 19 Hiến pháp năm 1980.
9. Các Luật này đều quy định vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ngay tại Điều 1.
10. Xem Nguyễn Tấn Phát, *Chính sách đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Tạp chí *Nghiên cứu Kinh tế* số 332, tháng 01/2006, tr. 42 - 57.
11. Điều 1 LĐĐ 1987, LĐĐ 1993.
12. Điều 1 và khoản 1 Điều 5 LĐĐ 2003.
13. Nguyễn Cúc, *sdd*, tr.153.
14. Nguyễn Cúc, *sdd*, tr.153.
15. Xem Điều 2 *Luật Quản lý nhà nước về đất đai* của Trung Quốc. Tại đây có đoạn quy định: "Ownership by the whole people namely the ownership of state-owned land shall be exercised by the State Council on behalf of the state".
16. Đinh Trọng Thắng, *Sở hữu tư nhân về đất đai hay về quyền sử dụng đất đai: kinh nghiệm quốc tế và một vài liên hệ với Việt Nam*, Tạp chí *Tài chính* số 7/2002, tr. 47 - 50.
17. Ví dụ những nghiên cứu về cải cách đất đai ở những nước Đông Âu. Xem Renee Giovarelli & David Bledsoe, *Land Reform in Eastern Europe (Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries)* - Research Paper within FAO's programs, <http://ftp.fao.org/docrep/fao/007/AD878E/AD878E00.pdf/>.
18. Ví dụ như trường hợp của Nga, việc cải cách đất đai có thời điểm là một "cuộc chiến" thực sự giữa Tổng thống (lúc bấy giờ là Yeltsin) và Quốc hội (Duma quốc gia). Xem Wegren, Stephen K, Belen'Kiy & Vladimir, *The political economy of the Russian Land market*, Problem of Post - Communism Magazine, 1998.
19. Peter Ho & Max Spoor, *tlđđ*, tr. 580.
20. Về các đặc điểm về quyền sở hữu và hệ thống pháp lý xã hội chủ nghĩa, xem Zweigert and Kotz, *An Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
21. FAO (Ed.), *Reorienting the Cooperative Structure in Selected Eastern European Countries: Summary of Case Studies. Central and Eastern Europe Agriculture in Transition Series*, FAO, Rome, 1994, tr. 9, 17, 29, 41.
22. Trên thực tế, Bắc Triều Tiên gần đây cũng có quy định tương tự. Xem Reuters, A.P, 2002a, *North Korea restricts the old Planning Economy*, NRC Handelsblad.
23. Peter Ho & Max Spoor, *tlđđ*, tr. 584.
24. Xem thêm UNECE, *A Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation*, United Nations Economic Commission for Europe, London 2000.
25. Xem phân chỉ số kinh tế của World Resources Institute năm 2003 tại <http://earthtrends.wri.org>
26. Jerome, Z., *The Uzbek growth puzzle*, Washington, DC., IMF Staff Paper 46 (3), 1999, tr. 274 - 292.
27. World Resources Institute, *Earthtrends*, 2003 .
28. Quy-Toan Do - Lakshmi Iyer, *Land Rights And Economic Development: Evidence From Vietnam*, <http://www.williams.edu/Economics/neudc/papers/doiyerjuly02.pdf>.
29. Ví dụ lượng giao dịch về nhà ở, đất ở tại TP. HCM tăng từ 5.114 vụ vào năm 1994 lên 32.856 vụ vào năm 2001. xem TS. Trần Du Lịch (chủ nhiệm), *Cơ chế để vận hành và phát triển thị trường bất động sản tại Thành phố Hồ Chí Minh*, Đề tài nghiên cứu khoa học, Viện Kinh tế TP. HCM - 2005, tr. 18.
30. Phạm Duy Nghĩa, *Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật*, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 6/2004, tr.26-29.