

TRAO ĐỔI Ý KIẾN

SỞ HỮU NHÀ NƯỚC VỀ TÀI NGUYÊN ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

NGUYỄN VĂN THỨC (*)

Tóm tắt: Đất đai là một nguồn tài nguyên đặc biệt. Vì vậy, vấn đề sở hữu tài nguyên đất đai cũng có những nét riêng: mang tính hai cấp – sở hữu danh nghĩa và sở hữu thực tế. Cả hai loại hình này thống nhất với nhau. Lịch sử đã chứng minh rằng, sở hữu nhà nước về tài nguyên đất đai không phải là hiện tượng cá biệt, đặc thù hay chỉ riêng của Việt Nam. Hiện nay, một vấn đề đặt ra đối với Việt Nam là làm sao nâng cao hiệu quả của sở hữu nhà nước đối với tài nguyên đất đai nhằm phát triển lực lượng sản xuất và nâng cao hiệu quả kinh tế. Đây là nội dung mà chúng tôi muốn trao đổi.

Có thể nói rằng, sở hữu nói chung và sở hữu về đất đai nói riêng không phải là một vấn đề mới, song cũng không vì thế mà việc trở lại nghiên cứu nó kém hấp dẫn hoặc không cần thiết. Sự đổi mới quan niệm về sở hữu trong quá trình đổi mới của nước ta đã mang lại những thành tựu quan trọng, trước hết là trong lĩnh vực kinh tế - xã hội. Để góp thêm vào việc nhận thức và giải quyết vấn đề sở hữu, trong bài viết này, chúng tôi đưa ra một số ý kiến trao đổi xung quanh vấn đề *sở hữu nhà nước đối với tài nguyên đất đai*.

Trước hết, cần khẳng định rằng, tài nguyên đất đai là đối tượng sở hữu đặc biệt và mang tính sở hữu hai cấp.

Lịch sử tồn tại, phát triển của xã hội loài người từ trước đến nay cũng như từ nay về sau đã và sẽ tiếp tục chứng minh rằng, đất đai là nguồn tài nguyên đặc biệt quan trọng. Thực vậy, xét về mặt kinh tế, tài nguyên đất đai là một loại tư liệu sản xuất, một phương tiện cơ bản đối với sự tồn tại của cả một cộng đồng, xã hội. Nếu tài nguyên đất đai bị suy giảm chất lượng hoặc bị khai thác, sử dụng kém hiệu quả hay bị huỷ hoại do tác động thái quá của con người, do sự “trả thù” của tự nhiên... thì sự sống còn của toàn bộ cộng đồng, dù sớm hay muộn, cũng sẽ bị đe dọa.

Xét về mặt xã hội, tài nguyên đất đai là lãnh thổ, là nơi cư trú của cả cộng đồng.

Nó luôn được con người bảo vệ, gìn giữ bằng sức lao động và nhiều khi bằng cả xương máu của nhiều thế hệ. Vì vậy, tài nguyên đất đai là một yếu tố có vai trò và vị trí đặc biệt quan trọng đối với sự tồn tại, ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, dân tộc.

Với những giá trị có ý nghĩa vô cùng to lớn và không thể thay thế đó, có thể nói, tài nguyên đất đai không thể là đối tượng sở hữu của riêng ai. Song, dù là dạng tài nguyên đặc biệt đi chăng nữa thì trong nền kinh tế hàng hoá, đất đai với tính cách tư liệu sản xuất vẫn phải vận động theo những quy luật của nền kinh tế thị trường. Đương nhiên, ngoài việc chịu tác động của những quy luật kinh tế tất yếu, sự vận động của nó còn bị quy định bởi những đặc điểm như đã nêu trên.

Nền kinh tế hàng hoá đòi hỏi phải có những chủ thể sản xuất và trao đổi thực sự, cụ thể, chứ không phải là những chủ thể chung chung, trừu tượng. Và, để có những chủ thể như vậy thì phải có những chủ thể sở hữu thực sự. Nếu không có những chủ thể thực sự thì quan hệ sở hữu, trao đổi sẽ bị biến dạng, lực lượng sản xuất không phát triển lên được và do vậy, làm cho nền kinh tế rơi vào tình trạng trì trệ, giảm sút. Đây là một mâu thuẫn đòi hỏi phải được giải quyết một cách hợp lý để

(*) Tiến sĩ, Viện Triết học.

giải phóng lực lượng sản xuất, đặc biệt là trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp. Để giải quyết mâu thuẫn này, Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ: phải trao quyền sử dụng lâu dài, quyền chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp về đất đai cho nông dân. Đây là cách giải quyết tương đối hợp lý về việc sử dụng đất đai hiện nay. Thế nhưng, về mặt nhận thức, xung quanh vấn đề này hiện vẫn còn có những ý kiến chưa thống nhất. Những người không đồng ý với quan điểm coi tài nguyên đất đai là hàng hoá, mặc dù nền kinh tế hàng hoá ở nước ta đã được khẳng định, đưa ra lập luận cho rằng, một khi đất đai được thừa nhận thuộc sở hữu toàn dân thì nó không thể là một loại hàng hoá như bao loại hàng hoá khác được. Đây là cách lập luận mang tính chất tuyệt đối hoá và đơn trị. Những người tán thành và ủng hộ ý kiến này đã quên rằng, trong quá trình vận động, đất đai đã từng mang tính sở hữu hai cấp - sở hữu danh nghĩa và sở hữu thực tế - do chính những đặc điểm nói trên của nó quy định.

Như chúng ta đã biết, khi phân tích sự vận động của xã hội tư bản chủ nghĩa, trong bộ *Tư bản*, C.Mác đã đưa ra một nhận định khái quát rằng, “đại biểu của thị tộc, tù trưởng hay “ông lớn” của thị tộc, chỉ là kẻ sở hữu đất đai thị tộc về danh nghĩa, cũng hoàn toàn như nữ hoàng Anh chỉ là kẻ sở hữu toàn bộ đất đai cả nước về mặt danh nghĩa mà thôi”(1). Tương tự như vậy, trong thời kỳ phong kiến ở phương Đông, đặc biệt là ở Trung Quốc và Việt Nam, nhà vua cũng đã từng tuyên bố: “Thiên hạ là của Trẫm”. Trên thực tế, trong xã hội phong kiến, không chỉ đất đai mà cả con người sống trên đất đai đó đều thuộc quyền sở hữu của nhà vua. Khi nhà vua cất đất cấp cho một viên quan nào đó thì những người nông dân vốn xưa nay vẫn sống trên phần đất đai đó vẫn phải nộp đủ mọi thuế má như trước. Có khác chăng chỉ là sự thay đổi chủ nhân của những khoản cống nộp đó và nếu ai may mắn gặp được viên quan nhân hậu thì các loại thuế má

phải đồng góp có thể được giảm nhẹ đi phần nào. Từ các thực tế đó, có thể rút ra một kết luận là, những “tộc trưởng”, “Nữ hoàng Anh”, “nhà vua” hoặc “viên quan” có “diên trang, thái ấp”... chỉ là người “chủ sở hữu danh nghĩa” mà không trực tiếp tham gia vào các quá trình kinh tế. Và như vậy, giả định rằng, không có những người trực tiếp sản xuất trên đất đai đó thì cũng không có quá trình sản xuất; bởi đất đai tự nó không làm cho quá trình sản xuất diễn ra một cách bình thường, mặc dù nó là tư liệu sản xuất không thể thiếu, đặc biệt là đối với sản xuất nông nghiệp. Để quá trình sản xuất có thể diễn ra, hay nói chính xác hơn là để cho đất đai tham gia vào quá trình sản xuất với tính cách tư liệu sản xuất, lôgic tất yếu là tài nguyên đất đai đó phải có người “chủ sở hữu thực tế” - những người dùng lao động của mình để liên kết các yếu tố khác của quá trình sản xuất, làm cho quá trình đó được vận hành một cách bình thường, tự nhiên. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, những người chủ sở hữu thực tế không chỉ được sử dụng, mà còn có quyền mua bán, chuyển nhượng, thừa kế và thế chấp ruộng đất. Những quyền đó không làm ảnh hưởng đến quyền “sở hữu danh nghĩa”.

Trong thực tế, cả hai loại chủ thể đó đã từng tồn tại song song và đất đai cũng đã từng mang tính chất sở hữu hai cấp. Ở nước ta hiện nay, việc tài nguyên đất đai được khẳng định thuộc quyền sở hữu toàn dân, mà Nhà nước là người đại diện sở hữu và quản lý không hề mâu thuẫn với việc trao 5 quyền sử dụng cho các hộ nông dân. Nhà nước thống nhất quản lý tài nguyên đất đai và có quyền định đoạt tối cao; chẳng hạn, có quyền thu hồi đất đai để sử dụng vào các mục đích có lợi ích căn bản, lâu dài và toàn diện hơn, như xây dựng các công trình công cộng, v. v.. trên cơ sở thực hiện sự đền bù thỏa đáng cho chủ thể đang sử dụng đất. Đây là việc làm xuất phát từ

(1) C.Mác và Ph.Ăngghen. *Toàn tập*, t.23. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1993, tr.1015.

lợi ích chung của cả cộng đồng nên được xã hội đồng tình, chấp nhận.

Cũng cần chú ý là, sở hữu nhà nước về tài nguyên đất đai không phải là hiện tượng cá biệt, đặc thù hay chỉ riêng của Việt Nam. Tại nhiều nước tư bản chủ nghĩa, trong lĩnh vực kinh tế, Nhà nước cũng là đại diện sở hữu và cho thuê phần lớn đất đai. Những hạn chế về động cơ khuyến khích việc sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai không chỉ tồn tại trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, mà tồn tại cả trong nền kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa. Và đặc biệt là ở những công ty lớn, nơi mà lợi ích của các cổ đông và nhà quản lý không thống nhất được với nhau, dẫn tới việc gây ra những trở ngại đối với yêu cầu nâng cao hiệu quả kinh tế. Vì vậy, sở hữu nhà nước về tài nguyên đất đai và việc sử dụng nó một cách có hiệu quả trở thành một vấn đề thực tiễn, chứ không còn là một vấn đề thuần túy lý luận.

Vấn đề then chốt đối với Việt Nam hiện nay là sở hữu nhà nước về tài nguyên đất đai đã thực sự phù hợp với sự phát triển của lực lượng sản xuất chưa? Việc giải quyết vấn đề này còn có những hạn chế gì và chúng đang cản trở như thế nào đối với yêu cầu phát triển lực lượng sản xuất và nâng cao hiệu quả kinh tế?

Cần khẳng định rằng, căn cứ theo luật pháp của nước ta, đất đai là tài sản chung của quốc gia. Hiện nay, nhu cầu sử dụng đất đai của cá nhân và tập thể nhằm phục vụ các mục đích sinh hoạt và đầu tư phát triển sản xuất là rất lớn, rất bức thiết, đặc biệt là trong bối cảnh nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bởi vì đất đai, bất động sản luôn là một trong những đối tượng hàng đầu của sự tích lũy. Việc mua bán đất đai, bất động sản có giá trị lớn là kết quả tất yếu do sự tác động giữa mức tăng trưởng của nền kinh tế với cán cân cung cầu và với mức độ hợp lý của luật pháp. Không có gì ngạc nhiên khi trong thời gian vừa qua,

thị trường nhà đất đã có những biến động phức tạp; thậm chí, xuất hiện khả năng có thể vượt khỏi tầm kiểm soát, quản lý của nhà nước. Điều đó đã gây cản trở, khó khăn cho việc tổ chức khai thác, sử dụng và bảo vệ đất đai có hiệu quả.

Trên lý thuyết và về nguyên tắc, một thị trường đất đai thuộc sở hữu tư nhân và một thị trường cung cấp quyền sử dụng đất đai thuộc sở hữu công cộng vẫn có thể vận hành giống nhau. Nếu quyền sở hữu đất công được đảm bảo và tự do như quyền tư hữu đất thì cả hai hệ thống này đều hoạt động hiệu quả tương tự như nhau. Sở dĩ có hiện tượng đất đai thuộc sở hữu công hữu được khai thác, sử dụng kém hiệu quả hơn so với đất đai thuộc sở hữu tư hữu là vì những hạn chế và giới hạn của các quyền sử dụng, chuyển nhượng và thế chấp đất đai mà Nhà nước đã quy định. Vì vậy, đây là vấn đề thuộc chính sách về sở hữu.

Năm 1988 và năm 1993, Nhà nước ta đã thông qua và ban hành một hệ thống quyền sử dụng đất. Nông dân được giao quyền sử dụng đất trực tiếp để phát triển sản xuất nông nghiệp, tùy theo đối tượng sản xuất và thời hạn được sử dụng đất là 20 năm (trồng lúa và các cây ngắn hạn) hoặc 50 năm (đối với các loại cây lâu năm). Điều này đã tạo ra được động lực mới cho sự phát triển của nông nghiệp, nông thôn nước ta trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, theo đánh giá của nhiều chuyên gia, cho đến nay, sự phát triển của nông nghiệp nước ta đã đạt tới giới hạn tự nhiên. Do đó, nếu chúng ta không có những chính sách mới về nông nghiệp, đặc biệt là chính sách về đất đai thì việc phát triển nông nghiệp nói riêng và sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, trước hết là trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, sẽ gặp rất nhiều trở ngại.

So với trước kia, những quyền sử dụng đất của người nông dân (5 quyền) hiện nay đã được mở rộng đáng kể, nhưng về căn bản, họ vẫn chưa trở thành người chủ sở hữu thực sự đối với tài nguyên đất đai đã

được giao. Những quy định của Nhà nước về thời gian sử dụng, về mức hạn điền tối đa cũng như các giới hạn khác trong việc sử dụng đất đã ràng buộc, hạn chế việc ra quyết định đầu tư phát triển của các hộ gia đình. Đất đai được sử dụng vào mục đích gì và việc chuyển nhượng đất đai vẫn phụ thuộc vào những quy định cụ thể của Nhà nước. Thuế đất không được xác định theo giá trị hiện hành trên thị trường đất đai mà theo vị trí tự nhiên và mục đích sử dụng. Hơn nữa, việc chuyển nhượng đất bị đánh thuế rất cao. Chính việc giới hạn mức độ tập trung, chia cắt đất nông nghiệp thành những khoảnh nhỏ đã hạn chế, ngăn cản quá trình tích tụ và hợp nhất đất đai. Điều đó đã gây ra nhiều khó khăn cho việc tổ chức, cơ cấu lại sản xuất và phát triển sản xuất nông nghiệp thành một ngành sản xuất hàng hoá.

Tương tự, ở các đô thị, quyền sử dụng đất đai cũng còn nhiều vấn đề bất cập. Cá nhân sử dụng đất với mục đích để ở thì được sử dụng trong thời gian vô hạn và được tự do chuyển nhượng hay thừa kế. Trong khi đó, các công ty cần đất làm mặt bằng phát triển sản xuất, kinh doanh lại chỉ được thuê đất và đương nhiên, đã là đất thuê thì không được phép chuyển nhượng nếu không có sự phê duyệt chính thức của Nhà nước; không được thế chấp và khi thời hạn hợp đồng thuê đất kết thúc, phải trả lại cho Nhà nước. Trong thực tế, đa số các công ty tư nhân không có giấy tờ chính thức về quyền sử dụng đất dưới hình thức "sổ đỏ", vốn là một điều kiện, một yêu cầu bắt buộc phải có để đảm bảo nợ vay hay bán cổ phần. Một khó khăn khác đặt ra cho các nhà sản xuất, kinh doanh, đặc biệt là các công ty có vốn đầu tư nước ngoài, không thể thế chấp đất đai cho những người cho vay ở nước ngoài hay các chi nhánh ngân hàng nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam. Điều này đã làm hạn chế việc tài trợ, đầu tư từ phía nước ngoài cho các dự án phát triển sản xuất, kinh doanh ở Việt Nam. Như vậy, cũng có

nghĩa là quan hệ sở hữu, mà cụ thể là sở hữu đất đai đang cản trở việc huy động nguồn vốn đầu tư nước ngoài với tính cách một yếu tố của lực lượng sản xuất. Ngoài ra, việc định giá đất đai thường không dựa trên giá trị thị trường, mà thay vào đó là do sự quy định của Bộ Tài chính và Ủy ban nhân dân các địa phương. Vì vậy, giá trị của vốn góp dưới hình thức đất đai của các đối tác Việt Nam cho các liên doanh với nước ngoài không phản ánh đúng giá trị của nó trong quan hệ so sánh với giá trị thị trường. Trong nhiều trường hợp, vốn góp dưới hình thức đất đai được tính giá trị thấp hơn so với trên thị trường tự do. Trong điều kiện chúng ta còn nghèo, vốn góp vào các liên doanh chủ yếu dưới hình thức đất đai mặt bằng, nhưng do bất cập trên, tỷ lệ quy đổi giá trị góp vốn được tính thấp. Do vậy, sự thiệt thòi không chỉ là vị thế trong Hội đồng quản trị hoặc Ban điều hành của các liên doanh, mà còn là sự thua thiệt trong phân chia lợi nhuận, lợi tức...

Hiện nay, thị trường đất đai, chính xác hơn là thị trường quyền sử dụng đất ở nước ta chưa hiệu quả. Nguồn gốc của tính không hiệu quả này không phải ở bản thân vấn đề sở hữu, mà chính là ở giới hạn chặt chẽ của quyền sử dụng đất hiện hành, cụ thể là các quyền sử dụng, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp. Đây là một vấn đề thuộc về chính sách rất cần được quan tâm nghiên cứu, đổi mới cho phù hợp với điều kiện và nhu cầu phát triển của đất nước. Theo chúng tôi, việc mở rộng một cách hợp lý quyền sử dụng đất đai, từ đó nâng cao hiệu quả của nguồn tài nguyên quan trọng này không nằm ngoài mục tiêu "*Đẩy mạnh công cuộc đổi mới, tạo động lực giải phóng và phát huy các nguồn lực*"⁽²⁾ mà Đảng ta đã xác định nhằm thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. □

(2) Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 165.