

VẤN ĐỀ SỞ HỮU TÀI SẢN TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN VĂN CỬ*

Ngày nhận bài: 22/11/2017

Ngày phản biện: 02/12/2017

Ngày đăng bài: 25/12/2017

Tóm tắt:

Theo Hiến pháp Việt Nam năm 2013, vấn đề sở hữu tài sản được ghi nhận thống nhất với nhiều hình thức sở hữu và thành phần kinh tế. Hiến pháp vẫn ghi nhận sở hữu toàn dân về tư liệu sản xuất chủ yếu, quan trọng đối với nền kinh tế quốc dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu - có các quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đối với tài sản này. Các quy định của Hiến pháp là nguyên tắc chủ đạo, quyết định đối với hệ thống pháp luật điều chỉnh quan hệ sở hữu ở Việt Nam. Quy định về vấn đề sở hữu tài sản trong Luật Đất đai năm 2013, Bộ luật Dân sự năm 2015 vừa bảo đảm sự thống nhất, vừa thể hiện tính đặc thù ở Việt Nam.

Từ khóa:

Sở hữu; tài sản trong Hiến pháp.

Abstract:

According to the Vietnamese Constitution in 2013, the ownership of property has been consistently recognized with many forms of ownership and economic sectors. The Constitution still recognizes the ownership of the entire people as for the principal means of production, which is important to the national economy; and the State is the owner representative of the property - possesses the right to possess, use and dispose of this property. The provisions of the Constitution are the guiding principle of the legal system governing the ownership relationship in Vietnam. The provisions on property ownership in the Land Law 2013 and the Civil Code 2015 ensure not only the unification but also the uniqueness of Vietnam.

Keywords:

Ownership; property in the Constitution.

1. Tính chủ đạo về vấn đề sở hữu tài sản trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013

Tài sản và sở hữu tài sản luôn là một trong những vấn đề cốt lõi, chủ yếu mang tính “sống còn” của nền kinh tế ở các quốc gia trên thế giới. Bởi lẽ, trong xã hội có giai cấp, giai cấp cầm quyền, thông qua nhà nước luôn xác định cho mình được quyền nắm giữ, sở hữu những tư liệu sản xuất, những tài sản chính yếu quyết định, chi phối mọi hoạt động về kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội. Tùy thuộc vào các điều kiện tự nhiên, xã hội và thể chế để nhà nước bằng pháp luật (hiến pháp, các đạo luật của hệ thống pháp luật) điều chỉnh, chi phối vấn đề về tài sản và sở hữu tài sản phù hợp và bảo đảm sự phát triển của đất nước...

* PGS.TS., Khoa Pháp luật Dân sự, Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: nguyenvancu1958@gmail.com

Ở nước ta, trải qua hàng nghìn năm lịch sử, nhân dân lao động cần cù, sáng tạo, đấu tranh anh dũng để dựng nước và giữ nước, đã hun đúc nên truyền thống yêu nước, đoàn kết, nhân nghĩa, kiên cường, bất khuất và xây dựng nên nền văn hiến Việt Nam.

Từ năm 1930, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam do Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập và rèn luyện, nhân dân Việt Nam đã tiến hành cuộc đấu tranh lâu dài, đầy gian khổ, hy sinh vì độc lập, tự do của dân tộc, vì hạnh phúc của nhân dân. Cách mạng tháng Tám thành công, ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Bản Tuyên ngôn độc lập, khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (nay là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam). Bằng ý chí và sức mạnh của toàn dân tộc, được sự giúp đỡ của bạn bè trên thế giới, nhân dân Việt Nam đã giành chiến thắng vĩ đại trong các cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước, bảo vệ Tổ quốc và làm nghĩa vụ quốc tế, đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử trong công cuộc đổi mới, đưa đất nước đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội. Thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, kế thừa Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, nhân dân Việt Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp năm 2013 vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh¹.

Hiến pháp năm 2013 ra đời đã đánh dấu một mốc quan trọng, vẫn tiếp tục khẳng định nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời². Tiếp tục thể hiện xuyên suốt quan điểm Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam *do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân* mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, *kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*³. So với các bản Hiến pháp trước đây, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Nhà nước Việt Nam, nguyên tắc “kiểm soát quyền lực” đã được ghi nhận.

Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện⁴. Hiến pháp năm 2013 vẫn khẳng định Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Đảng Cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân

¹ Lời nói đầu Hiến pháp năm 2013.

² Điều 1 Hiến pháp năm 2013.

³ Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

⁴ Điều 4 Hiến pháp năm 2013.

dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình. Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật⁵.

Ghi nhận của Hiến pháp năm 2013 về chủ quyền, về sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam, về quyền lực và kiểm soát quyền lực Nhà nước... của nhân dân đã là những cơ sở pháp lý quan trọng trong định hướng phát triển nền kinh tế của đất nước.

Đặc biệt, đối với các quy định mang tính nguyên tắc và nhất quán điều chỉnh nền kinh tế xã hội của Việt nam trong thời kỳ đổi mới, hội nhập và phát triển đã được Hiến pháp quy định rõ ràng hơn về tính chất, mô hình nền kinh tế. Theo đó, khẳng định nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước⁶. Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu và nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo quy định của pháp luật. Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước. Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa⁷.

Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân⁸. Trên cơ sở kế thừa các quy định của Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 về các loại tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục ghi nhận: Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý⁹. Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ. Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi

⁵ Điều 5 Hiến pháp năm 2013.

⁶ Điều 50 Hiến pháp năm 2013.

⁷ Điều 51 Hiến pháp năm 2013.

⁸ Điều 52 Hiến pháp năm 2013.

⁹ Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật. Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai¹⁰.

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 đã quy định nội dung mới về quản lý, sử dụng ngân sách Nhà nước, dự trữ quốc gia và các nguồn tài chính công khác: ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do Nhà nước thống nhất quản lý và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật. Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm nhiệm vụ chi của quốc gia. Các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do luật định¹¹.

Các quy định trên đây của Hiến pháp năm 2013 đã chi phối, định hướng và quyết định nền kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay và trong những năm tiếp theo, thể hiện ở những nội dung sau:

- *Một là*, về tính chất, mô hình nền kinh tế: trên cơ sở kế thừa các quy định của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã quy định nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Quy định này đã thể hiện được bản chất, động lực và mục tiêu phát triển lâu dài, bền vững của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam; bảo đảm được sự gắn kết chặt chẽ, hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hóa và thực hiện được các vấn đề xã hội.

- *Hai là*, về thành phần kinh tế: Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu và nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc định hướng, điều tiết sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hiến pháp năm 2013 ghi nhận các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế đều bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo quy định của pháp luật. So với các bản Hiến pháp trước đây, lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận về vai trò quan trọng của doanh nghiệp, doanh nhân đối với nền kinh tế quốc dân; *“Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước. Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa”*¹².

¹⁰ Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

¹¹ Điều 55 Hiến pháp năm 2013.

¹² Khoản 3 Điều 51 Hiến pháp năm 2013.

Hiến pháp năm 2013 với tính chất là đạo luật cơ bản đã không nêu cụ thể các thành phần kinh tế như Hiến pháp năm 1992; tên gọi và vai trò của từng thành phần kinh tế sẽ do luật định cùng với các chính sách tương ứng của Nhà nước. Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế phải hoạt động theo cơ chế thị trường, xóa bỏ độc quyền doanh nghiệp, các cơ chế chính sách đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, các doanh nghiệp.

- *Ba là*, về hình thức sở hữu: Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận và tôn trọng sự đa dạng đối với các hình thức sở hữu, bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất, các quyền tài sản và sở hữu trí tuệ. Hiến pháp năm 2013 trên cơ sở kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, đã tiếp tục ghi nhận và khẳng định: Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý¹³.

- *Bốn là*, về quản lý và sử dụng đất đai: Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quy định “quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ” đã thể hiện thái độ tôn trọng, bảo vệ của Nhà nước đối với quyền sử dụng đất của công dân; vừa tạo cơ sở pháp lý vững chắc nhằm tiếp tục phòng, chống và xử lý nghiêm minh các trường hợp sai phạm trong thực thi pháp luật về đất đai. Bởi lẽ, đất đai là lãnh thổ thiêng liêng của quốc gia, dân tộc, là tư liệu sản xuất chủ yếu, là nguồn lực quan trọng phát triển đất nước. Chính vì vậy, quan điểm nhất quán của Đảng, Nhà nước và nhân dân Việt Nam đã được xác định từ Hiến pháp năm 1980 đến nay là “đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”.

- *Năm là*, về tài chính công: Theo quy định tại Điều 55 Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định vai trò quan trọng của tài chính công, trách nhiệm của các cơ quan tổ chức sử dụng tài chính công và tạo cơ sở hiến định cho việc thiết lập kỷ luật tài chính. Đây là quy định mới của Hiến pháp. Nhà nước thống nhất quản lý tài chính công và sử dụng nguồn tài chính này hiệu quả, công khai, công bằng, minh bạch, đúng pháp luật. Các khoản thu chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do pháp luật quy định¹⁴.

Như vậy, từ các quy định trong Hiến pháp năm 2013 - đạo luật cơ bản của Nhà nước Việt Nam về thể chế, về nền kinh tế quốc dân đã chi phối hệ thống pháp luật về tài sản và sở hữu tài sản ở Việt Nam hiện nay. Biểu hiện tập trung và sâu đậm nhất các quy định mang tính chất hiến định qua hệ thống pháp luật dân sự ở Việt Nam (Luật Đất đai năm 2013, Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015).

Ở Việt Nam, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Nhà nước là một bộ máy cơ quan quyền lực.

¹³ Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

¹⁴ Tài liệu tuyên truyền Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia – Sự thật, 2014.

2. Vấn đề sở hữu tài sản nhìn từ Luật Đất đai năm 2013

Đề có một đất nước, một lãnh thổ như ngày nay, nhân dân Việt Nam đã phải dùng cảm và quật cường chiến đấu chống bao kẻ thù ngoại xâm, đấu tranh với thiên nhiên để khai phá, giữ gìn. Tách khỏi những điều kiện của Nhà nước, của cộng đồng thì không một cá nhân nào có thể khai phá, giữ gìn bất kỳ một vùng đất, một vùng lãnh thổ nào.

Việt Nam là một nước nông nghiệp, nông dân chiếm đại bộ phận trong dân cư thì đất đai có vị trí hết sức quan trọng trong đời sống xã hội. Là một quốc gia với đặc thù là sự tồn tại của nền nông nghiệp lúa nước, phải có thủy lợi và trị thủy là một công việc đòi hỏi sự điều hành, tổ chức trên quy mô rộng lớn. Ngoài Nhà nước thì không một cá nhân hay một tổ chức nào có thể tổ chức và điều hành trong phạm vi cả nước. Đất đai cũng là điều kiện quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu vực dân cư, xây dựng cơ sở kinh tế, văn hóa, an ninh quốc phòng...

Ở Việt Nam, trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, chế độ sở hữu phong kiến về đất đai mà hình thức sở hữu đặc trưng là sở hữu tư nhân về đất đai đã kìm hãm sự phát triển nông nghiệp và dẫn đến tình cảnh đại đa số nông dân không có ruộng đất, phải thuê lại của địa chủ, phong kiến nên bị bóc lột địa tô rất nặng nề.

Với những lý do trên, việc quy định đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân là điều kiện cực kỳ quan trọng để đảm bảo chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu, đảm bảo định hướng chủ nghĩa xã hội tại Việt Nam

Kế thừa những quy định của các Hiến pháp trước đây, trên cơ sở Hiến pháp, ngày 29/11/2013, Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai. Luật này quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của luật này”¹⁵. Việc thể chế hóa chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong Hiến pháp của Luật Đất đai năm 2013, một lần nữa khẳng định tính đúng đắn về tư duy pháp lý của các nhà soạn luật Việt Nam.

Sở hữu toàn dân về đất đai không đồng nhất với sở hữu nhà nước về đất đai. Sở hữu toàn dân về đất đai phải được hiểu là đất đai không thuộc sở hữu của bất kỳ tổ chức hay cá nhân nào mà toàn thể nhân dân là chủ sở hữu đối với đất đai, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và được giao nhiệm vụ thống nhất quản lý. Việc quy định Nhà nước Việt Nam là đại diện chủ sở hữu đất đai và thống nhất quản lý xuất phát từ bản chất của Nhà nước Việt Nam là nhà nước xã hội chủ nghĩa, nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, mọi tài sản, tư liệu sản xuất do Nhà nước đại diện cho nhân dân là chủ sở hữu đều được *sử dụng vào mục đích phục vụ lợi ích chung của toàn thể nhân dân. Đồng thời, thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai không làm hạn chế đến quyền của tổ chức, cá nhân sử dụng đất.* Với tư cách là chủ sở hữu đất đai, Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với đất đai với ba quyền năng của sở hữu chủ đó là quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt nhưng trên

¹⁵ Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

thực tế, Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà giao đất cho các tổ chức, cá nhân sử dụng đồng thời quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng đất trong quá trình sử dụng đất của Nhà nước. Các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân chỉ được sử dụng đất trong phạm vi Nhà nước cho phép. Tinh thần này được thể hiện rất rõ: “Người sử dụng đất có các quyền chung và các quyền chuyên đổi, chuyên nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất”¹⁶. Việc thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam tránh được những hậu quả do chế độ sở hữu tư nhân đất đai gây ra. Nghiên cứu sản xuất nông nghiệp, trực tiếp là địa tô trong nền kinh tế tư bản chủ nghĩa, Các Mác và sau đó là V.I. Lênin đã chỉ ra tính chất nguy hiểm của chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất, nguồn gốc đẻ ra địa tô, làm cho giá cả nông phẩm tăng, kìm hãm sự phát triển của nông nghiệp. Để khắc phục tình trạng này, V.I. Lênin đã chủ trương phải quốc hữu hóa đất đai, xóa bỏ chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, thay vào đó là chế độ công hữu về đất đai.¹⁷

Từ những vấn đề trên cho thấy, việc quy định đất đai là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý theo quy định của pháp luật trong Luật Đất đai năm 2013 trên cơ sở Hiến pháp là cần thiết và đúng đắn, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam hiện nay, bảo đảm sự thống nhất lợi ích của người dân và lợi ích quốc gia.

3. Vấn đề sở hữu tài sản theo Bộ luật Dân sự năm 2015

Cụ thể hóa Hiến Pháp năm 1992, trước đây, BLDS năm 2005 quy định năm hình thức sở hữu, bao gồm: Sở hữu nhà nước; sở hữu tập thể; sở hữu tư nhân; sở hữu chung; sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, sở hữu của tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. BLDS năm 2015 đã lược bỏ một số hình thức sở hữu và có tên gọi của mỗi hình thức khác với tên gọi được quy định tại BLDS năm 2005 trước đây. Cụ thể, BLDS năm 2015 chỉ quy định ba hình thức sở hữu, đó là: sở hữu toàn dân, sở hữu riêng, sở hữu chung.

Lý giải cho thay đổi này, Ban soạn thảo BLDS (sửa đổi) phân tích: “*Theo quan điểm này thì khi một người (cá nhân, pháp nhân) có toàn quyền chi phối đối với một tài sản nhất định thì xuất hiện hình thức sở hữu là sở hữu riêng; khi có từ hai người (cá nhân, pháp nhân) trở lên cùng có quyền nhất định trong việc thực hiện các hành vi chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đối với một tài sản nhất định thì xuất hiện sở hữu chung; khi toàn thể nhân dân thông qua Nhà nước của mình thực hiện các quyền của chủ sở hữu thì có sở hữu toàn dân, mà các nước gọi là sở hữu nhà nước*”¹⁸.

Việc sửa đổi căn bản này đã khắc phục được hạn chế về các hình thức sở hữu theo quy định của pháp luật hiện hành. “Bởi việc xác định các hình thức sở hữu phải được dựa trên một

¹⁶Điều 167, 168 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁷ <http://www.tuyengiao.vn/Home/Bao-ve-nen-tang-tu-tuong-cua-Dang/59902/So-huu-toan-dan-ve-dat-dai-la-can-thiet-dung-dan-va-phu-hop>

¹⁸Chuyên đề 3. “Những nội dung cơ bản của Phần thứ hai “Quyền sở hữu và các vật quyền khác”- Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi), nguồn: <http://moj.gov.vn/dtbls/Pages/tai-lieu-lien-quan.aspx?ItemID=275>

tiêu chí thống nhất, trong khi đó BLDS năm 2005 vừa dựa vào tiêu chí chủ thể, vừa dựa vào tiêu chí tính chất của việc sở hữu mà phân chia thành năm hình thức sở hữu khiến cho các hình thức sở hữu này vừa bị trùng lặp, vừa thừa và vừa thiếu”¹⁹. Trong quá trình sửa đổi, bổ sung các quy định về sở hữu toàn dân, đã có nhiều quan điểm cho rằng, sở hữu toàn dân không phải là một hình thức sở hữu độc lập mà chỉ là một dạng cụ thể của hình thức sở hữu chung không phân chia (sở hữu chung hợp nhất). Không đồng tình với quan điểm này, Ban soạn thảo đã đưa ra rất nhiều lập luận để chứng minh hình thức sở hữu toàn dân là một hình thức sở hữu độc lập, với lý do:

- *Một là*, sở hữu toàn dân phải là một hình thức sở hữu độc lập, sự "định vị" này đã được ghi nhận trong Điều 53 Hiến pháp năm 2013, theo đó, "Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý". Tại Điều 197 BLDS năm 2015 đã quy định giữ nguyên nội dung của Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

- *Hai là*, ở Việt Nam, tuyệt đại đa số các tài sản thuộc sở hữu toàn dân có giá trị kinh tế lớn, có tầm quan trọng và ảnh hưởng đặc biệt đến sự phát triển của kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng. "Phạm vi khách thể của quyền sở hữu toàn dân so với các hình thức sở hữu khác đã làm cho hình thức sở hữu này có một vị trí độc lập, không thể lẫn lộn với các hình thức sở hữu khác"²⁰.

- *Ba là*, cơ chế thực hiện quyền sở hữu toàn dân hoàn toàn khác với các cơ chế thực hiện các hình thức sở hữu khác. Cụ thể là, trong sở hữu chung, chủ thể của quyền này luôn luôn được xác định về tên gọi cũng như về số lượng; mặt khác, những người được gọi là đồng sở hữu đều là những người trực tiếp thực hiện các quyền năng của mình trên tài sản và trực tiếp thụ hưởng các lợi ích từ việc thực hiện các quyền năng này. Trong khi đó, đối với sở hữu toàn dân, căn cứ xác lập quyền sở hữu mang tính đặc thù rất cao: sức lực và sự đóng góp của toàn dân cùng với sự dịch quyền pháp lý qua các thời kỳ phát triển. Khi thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu, người thực hiện các quyền này lại là các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương theo sự phân công, phân cấp, phân quyền một cách cụ thể theo quy định của pháp luật.

- *Bốn là*, không chỉ ở Việt Nam mà ở một số quốc gia khác, pháp luật cũng quy định hình thức sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, trong Hiến pháp cũng như trong BLDS của các nước này đều ghi nhận đó là một hình thức sở hữu độc lập²¹.

Hình thức sở hữu toàn dân theo quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015 là hình thức sở hữu Nhà nước theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005. Xét về nội dung, hình thức sở hữu

¹⁹ *Tạp chí kinh tế đối ngoại* số 90 năm 2017 Tr 76.

²⁰ *Tạp chí kinh tế đối ngoại* số 90 năm 2017 Tr 77.

²¹ Điều 214 BLDS Cộng hòa LB Nga quy định về "Quyền sở hữu nhà nước"; Điều 45 Luật quyền tài sản của Trung Quốc viết: "Pháp luật quy định những tài sản nào là tài sản thuộc sở hữu nhà nước thì tài sản đó là tài sản thuộc quyền sở hữu nhà nước... Quốc vụ viện là người đại diện cho toàn dân thực hiện quyền sở hữu này".

toàn dân và sở hữu Nhà nước mang nội dung giống nhau, song việc thay đổi tên gọi đã góp phần làm rõ bản chất của hình thức sở hữu này²². Đồng thời, thể hiện rõ mục đích của Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Mặt khác, đảm bảo tính phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”²³. Quy định này cũng nhằm bảo đảm sự thống nhất với quy định của Luật Đất đai năm 2013: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này”²⁴.

Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định rõ: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”²⁵. Từ quy định này có thể nhóm các loại tài sản thuộc sở hữu toàn dân bao gồm:

- Thứ nhất, những tài sản đó có tính đặc biệt bởi chúng là các yếu tố cấu thành nên lãnh thổ quốc gia, đó là: các nguồn tài nguyên thiên nhiên như đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi vùng biển, vùng trời...

- Thứ hai, tài sản được hình thành từ nguồn ngân sách nhà nước hoặc có được từ ngân sách nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân: tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, các cơ quan nhà nước, các phương tiện giao thông vận tải, trang thiết bị làm việc... tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ cho lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia như hệ thống công trình thủy lợi, hệ thống cấp thoát nước...

- Thứ ba, tài sản mà pháp luật quy định là thuộc sở hữu toàn dân; tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; những di sản thừa kế mà không có người thừa kế, tài sản do tổ chức, cá nhân trong nước hiến tặng và nước ngoài viện trợ.

Nội dung Điều luật trên được hiểu rằng, Nhà nước không phải là chủ sở hữu các tài sản trên mà chỉ là đại diện cho toàn thể nhân dân quản lý tài sản để phục vụ cho lợi ích của toàn dân.

Thực hiện quyền trên, Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân, đảm bảo sự phát triển cân bằng lợi ích giữa các thành phần kinh tế trong xã hội. Trong hệ thống cơ quan nhà nước, Chính phủ được Quốc hội giao cho trọng trách quản lý tài sản thuộc sở hữu toàn dân bằng cách ban hành một hệ thống các văn bản pháp luật để giao tài sản cho các cơ quan của nhà nước chiếm hữu tài sản, quy định về mục đích sử dụng tài sản phải tiết kiệm, hiệu quả và vì lợi ích của toàn dân. Các quy định về báo cáo kiểm kê tài sản toàn dân một cách định kỳ hay đột xuất cũng như việc ban hành

²² Tạp chí Kinh tế đối ngoại số 90 năm 2017 Tr 77.

²³ Điều 53 Hiến Pháp năm 2013.

²⁴ Điều 4 Luật Đất Đai năm 2013.

²⁵ Điều 197 Bộ luật Dân sự năm 2015.

chế độ thu thuế cùng với các chế tài hành chính, hình sự, dân sự là những biện pháp và cách thức cơ bản để Nhà nước thực hiện vai trò đại diện của chủ sở hữu đối với tài sản toàn dân của mình²⁶.

Những tài sản thuộc sở hữu toàn dân có tầm quan trọng đặc biệt đối với lợi ích của toàn dân cũng như lợi ích quốc gia nên việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt những tài sản này phải tuân thủ theo đúng trình tự, thủ tục luật định và trong phạm vi nhất định. Nguồn vốn được Nhà nước đầu tư vào các công trình trọng yếu của đất nước trong các lĩnh vực an ninh, quốc phòng, kinh tế, văn hóa, xã hội... phải được các cấp có thẩm quyền phê duyệt, cơ quan kiểm toán kiểm tra... Nếu chất lượng của các văn bản pháp luật không tốt, tạo ra các kẽ hở trong quản lý tài sản toàn dân thì rất dễ dẫn đến hiện tượng lạm quyền của một số cá nhân được giao nhiệm vụ quản lý tài sản, gây thất thoát tài sản thuộc sở hữu toàn dân.

Thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với tài sản được đầu tư vào doanh nghiệp, theo đó, nếu Nhà nước đầu tư 100% vốn vào doanh nghiệp thì đó là doanh nghiệp nhà nước, còn nhà nước đầu tư vốn với các chủ thể khác thì đó là các công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn. Không chỉ có nguồn vốn mà các tài sản khác như đất đai, tài nguyên, rừng... cũng là những tài sản được Nhà nước đầu tư cho các doanh nghiệp theo đúng những trình tự, thủ tục luật định. Các pháp nhân này cũng phải tuân thủ các hoạt động kiểm tra, giám sát thường xuyên, định kỳ của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để bảo đảm các doanh nghiệp này thực hiện đúng và đầy đủ nghĩa vụ của mình trên cơ sở lợi nhuận thu được.

Thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với tài sản được giao cho cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, lúc này cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân là những pháp nhân nhà nước và cũng là các chủ thể được nhận tài sản toàn dân để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Các nguồn vốn được Nhà nước giao thông qua quản lý và đầu tư vốn nhà nước phải bảo đảm được sử dụng đúng mục đích và theo đúng trình tự, thủ tục luật định. Các cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước luôn có kế hoạch kiểm tra và giám sát việc sử dụng tài sản của những chủ thể này để phát hiện sớm nhất các hành vi vi phạm và áp dụng các biện pháp xử lý kịp thời.

Thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với tài sản được giao cho tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Các tổ chức này là những pháp nhân phi thương mại, cũng là những chủ thể được Nhà nước giao cho tài sản toàn dân để thực hiện các nhiệm vụ của mình. Việc quản lý, sử dụng những tài sản này của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ trong điều lệ hoạt động của các tổ chức đó và phải tuân thủ đúng trình tự, thủ tục luật định. Các hoạt động thanh tra, kiểm tra và giám sát các chủ thể trên trong việc sử dụng tài sản toàn dân phải được thực hiện một cách nghiêm túc, theo định kỳ hoặc đột xuất do Nhà nước quy định²⁷.

²⁶ Điều 198 Bộ luật Dân sự năm 2015.

²⁷ Điều 202 Bộ luật Dân sự năm 2015.

Quyền của cá nhân, pháp nhân đối với việc sử dụng, khai thác tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Cá nhân, pháp nhân được sử dụng đất, khai thác nguồn lợi thủy sản, tài nguyên thiên nhiên và các tài sản khác thuộc sở hữu toàn dân đúng mục đích, có hiệu quả, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật.

Về nguyên tắc, mọi chủ thể đều bình đẳng và đều có quyền được sử dụng, khai thác tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Các tài sản như đất đai, nguồn lợi thủy sản, tài nguyên thiên nhiên và các tài sản khác... đều được các cơ quan nhà nước giao cho các cá nhân và pháp nhân khai thác sử dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản. Tuy nhiên, song song với việc hưởng quyền thì các chủ thể này phải hoàn thành nghĩa vụ đối với Nhà nước bằng việc tuân thủ các quy định của pháp luật về đóng thuế hay tham gia vào các hoạt động công ích, thiện nguyện vì lợi ích chung của cộng đồng²⁸.

Nếu tài sản thuộc sở hữu toàn dân chưa được giao cho cá nhân, pháp nhân quản lý thì Chính phủ tổ chức thực hiện việc bảo vệ, điều tra, khảo sát và lập quy hoạch đưa vào khai thác.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn Cừ, Trần Thị Huệ (2017), *Bình luận khoa học Bộ luật Dân sự 2015*, NXB Công an Nhân dân.
2. *Bộ luật Dân sự Cộng hòa Liên bang Nga (2014)*, bản dịch.
3. *Tạp chí kinh tế đối ngoại*, số 90 (2017).
4. Tài liệu tuyên truyền Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), NXB Chính trị Quốc gia – Sự thật.

²⁸ Bình luận khoa học Bộ luật Dân sự năm 2015, tr 336, NXB Công an nhân dân năm 2017.