

# VẬN DỤNG LÝ LUẬN VỀ ĐỊA TÔ TRONG QUẢN LÝ VÀ KINH DOANH TÀI NGUYÊN ĐẤT Ở VIỆT NAM

PGS.TS. VŨ TRỌNG LÂM\*  
PGS.TS. PHẠM VĂN KHÔI\*\*

**Tóm tắt:** Sự tham gia của tài nguyên đất với tư cách bất động sản (BDS) đã góp phần quan trọng trong việc gia tăng giá trị tài nguyên đất, quản lý và sử dụng tài nguyên đất trong phát triển kinh tế - xã hội ngày càng đầy đủ, hợp lý và hiệu quả. Tuy nhiên, do những nguyên nhân khác nhau, quản lý và kinh doanh tài nguyên đất trong thị trường BDS ở Việt Nam đã bộc lộ nhiều vấn đề tiêu cực, tác động xấu đến nền kinh tế. Trong đó, nguyên nhân chủ yếu là do việc vận dụng các nguyên lý của kinh tế thị trường vào quản lý và kinh doanh tài nguyên đất trong thị trường BDS. Bài viết phân tích lý luận về địa tô trong quản lý và kinh doanh tài nguyên đất trong thị trường BDS cũng như phương hướng vận dụng hiệu quả trong thời gian tới.

**Từ khóa:** địa tô; tài nguyên đất; thị trường bất động sản

Ngày nhận: 10/3/2025

Ngày phản biện: 17/3/2025

Ngày duyệt đăng: 29/3/2025

## 1. Khái quát lý luận về địa tô trong kinh tế thị trường

### • Lý luận về địa tô của các nhà kinh tế học cổ điển

Theo các nhà kinh tế chính trị học cổ điển, địa tô là một phạm trù kinh tế gắn liền với tài nguyên đất và tồn tại trong chế độ sở hữu, ở đó có sự tách rời giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất. Hiểu theo nghĩa chung

nhất, địa tô là các chi phí phải thanh toán để sử dụng đất vào các hoạt động kinh tế, xã hội, là một dạng hình đặc trưng của thu nhập mà chủ sở hữu đất nhận được khi cho thuê đất (ngày nay thường gọi là phí sử dụng đất).

Về mặt kinh tế, người sử dụng đất (thuê đất) phải trả địa tô cho chủ đất, trước hết là vì quyền sở hữu về pháp lý cho phép chủ đất có quyền sử dụng và khai thác mảnh đất, cũng như cho phép người khác sử dụng phần đất của mình trên cơ sở phân chia lợi ích. Thứ hai, lợi nhuận siêu ngạch là kết quả chênh lệch được tạo ra do sử dụng đất so với các tài sản khác và giữa các loại đất khác nhau.

\* Giám đốc - Tổng Biên tập Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

\*\* Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

Về mặt bản chất, giá trị của địa tô gắn liền với việc sử dụng đất vào các hoạt động kinh tế, xã hội. Do các đặc điểm về chất lượng của đất, việc sử dụng đất vào các hoạt động kinh tế, xã hội khác nhau thì sẽ tạo ra giá trị gia tăng khác nhau. Tuy nhiên, giá trị gia tăng do sử dụng đất trong các hoạt động kinh tế, xã hội rất khó nhận diện, thường được tiếp cận thông qua phạm trù lợi nhuận. Người ta chỉ có thể nhìn thấy chúng khi có sự so sánh giữa lợi nhuận sử dụng đất với lợi nhuận không sử dụng đất.

Căn cứ vào nguồn gốc hình thành, có thể phân địa tô thành các loại sau:

(i) *Địa tô tuyệt đối*: Đây là loại địa tô mà người sử dụng đất, trước hết là các nhà tư bản kinh doanh nông nghiệp, nhất thiết phải nộp cho chủ sở hữu đất, chủ yếu là địa chủ khi thuê quyền sử dụng đất để kinh doanh nông nghiệp.

Nguồn gốc của địa tô tuyệt đối là do cấu tạo hữu cơ của tư bản trong nông nghiệp thường thấp hơn trong công nghiệp. Vì vậy, với một lượng tư bản ứng ra như nhau, có tỷ suất giá trị thặng dư như nhau, nhưng giá trị thặng dư được tạo ra trong nông nghiệp bao giờ cũng cao hơn giá trị thặng dư được tạo ra trong công nghiệp. Sự chênh lệch của giá trị thặng dư là do trong đất có độ phì tự nhiên, những yếu tố dinh dưỡng từ tự nhiên được sử dụng trong quá trình tạo ra các sản phẩm nông nghiệp, nếu không có chúng, người kinh doanh nông nghiệp phải bỏ ra chi phí để đầu tư như công nghiệp. Như vậy, khoản chi phí kinh doanh nông nghiệp trên đất luôn thấp hơn chi phí cần đầu tư khi kinh doanh không

phải trên đất. Sự chênh lệch đó chuyển thành lợi nhuận siêu ngạch giữa kinh doanh nông nghiệp so với kinh doanh phi nông nghiệp, đó chính là địa tô tuyệt đối.

Điều kiện để có địa tô tuyệt đối là sự tách rời giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng đất, tạo nên sự cần thiết phải phân chia và trả lại lợi ích được tạo ra từ địa tô tuyệt đối cho chủ đất. Nếu chủ đất là người sử dụng đất, tất yếu phần này sẽ thuộc về họ, do đó địa tô tuyệt đối xuất hiện.

(ii) *Địa tô chênh lệch*: Là phần địa tô phát sinh do sự khác biệt về điều kiện sản xuất trên các thửa ruộng khác nhau. Sự chênh lệch này có thể do yếu tố tự nhiên (độ màu mỡ của đất, vị trí địa lý thuận lợi) hoặc do yếu tố con người (mức độ đầu tư, cải tạo đất đai) tạo ra. Trên cơ sở đó, địa tô chênh lệch được phân thành hai loại: địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II.

- *Địa tô chênh lệch I*: Là khoản địa tô phát sinh do việc kinh doanh trên những mảnh đất có điều kiện tự nhiên thuận lợi hơn (như độ màu mỡ của đất, vị trí địa lý tốt, nguồn nước dồi dào...) so với các mảnh đất khác, trong cùng một lĩnh vực sản xuất (nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp). Nhờ những ưu thế tự nhiên này, người sản xuất có thể thu được lợi nhuận cao hơn so với những người sản xuất trên đất có điều kiện kém thuận lợi hơn.

Điều kiện ra đời và tồn tại của địa tô chênh lệch I là: (1) Có sự chênh lệch về các điều kiện tự nhiên của đất đai, mà các chênh lệch đó phải dẫn đến sự chênh lệch về năng suất ruộng đất, giá trị các sản phẩm

phi nông nghiệp, trước hết là các công trình BĐS trên đất khác nhau. (2) Có sự tách rời giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất (giống như điều kiện của địa tô tuyệt đối). (3) Giá cả sản phẩm tạo ra từ đất, trước hết là giá nông sản sản xuất ra cần được tính trên loại đất có chất lượng xấu. Điều này một mặt tạo sự chênh lệch lợi nhuận giữa đất xấu với đất tốt; mặt khác, đây cũng là điều kiện để đưa đất xấu vào các hoạt động kinh tế, xã hội, khi nguồn tài nguyên đất có hạn về số lượng.

- *Địa tô chênh lệch II*: Là phần lợi nhuận chênh lệch thu được từ việc đầu tư thêm của người sử dụng đất. Về bản chất, địa tô chênh lệch II là phần lợi nhuận tăng thêm nhờ việc tự thâm canh, khai thác thế mạnh phù hợp và đầu tư nhiều hơn để tạo ra nguồn thu trên cùng một đơn vị đất đai.

Trên thực tế, rất khó để phân biệt giữa địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II, bởi chúng có nguồn gốc và người được thụ hưởng khác nhau, nhưng biểu hiện đều là phần lợi nhuận tăng thêm nếu xét trên cùng một mảnh đất. Địa tô chênh lệch I là tiền đề, điều kiện để thu địa tô chênh lệch II. Ở những vùng có lợi thế, có địa tô chênh lệch I, người sử dụng đất cần đầu tư sản xuất, kinh doanh để tạo ra địa tô chênh lệch II. Như vậy, có thể khẳng định, nếu không có địa tô chênh lệch I thì sẽ không có điều kiện để phát triển địa tô chênh lệch II. Và ngược lại, khi đầu tư tạo ra địa tô chênh lệch II, sẽ làm cho điều kiện của đất đai thay đổi, do đó sẽ làm gia tăng địa tô chênh lệch I. Như vậy, địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II có mối quan hệ tác động

lẫn nhau, hỗ trợ nhau trong việc làm tăng địa tô chênh lệch, từ đó tạo nên giá trị gia tăng trong quá trình sử dụng đất. Tuy nhiên, sự chuyển hóa giữa địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II lại làm nảy sinh mâu thuẫn giữa người sở hữu và người sử dụng đất. Nếu mâu thuẫn đó không được giải quyết thì cả địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II đều bị triệt tiêu trong quá trình nảy sinh lợi ích nhóm và các nhóm lợi ích.

### ***Sự phát triển của lý luận địa tô trong điều kiện kinh tế thị trường***

Lý luận địa tô của các nhà kinh tế học cổ điển được phát triển bởi các nhà kinh tế học tân cổ điển phương Tây. Họ đã mở rộng lý thuyết địa tô từ sử dụng đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, trước hết là đất đô thị và đất xây dựng các công trình hạ tầng theo hình thức đổi đất lấy cơ sở hạ tầng... Theo đó, các nhà lý luận về địa tô đã đưa thêm các khái niệm, phạm trù để giải quyết 2 vấn đề: (i) Giá đất đô thị; (ii) Các lợi ích và biểu hiện khác nhau về lợi ích của địa tô. Cụ thể:

- *Đối với giá đất đô thị*: Alonso - Nhà kinh tế học tân cổ điển là người đã phát triển lý luận địa tô với việc đưa ra công thức tính địa tô đất đô thị, thông qua công thức tính thu nhập như sau: Thu nhập = Đầu tư vào đất + Chi phí giao thông + Chi cho các hàng hóa khác.

Trong đó, đầu tư vào đất đai là hàm số của giá đất  $P(t)$  và số lượng đất  $q$ ; chi phí giao thông là hàm số của cự ly đến trung tâm thành phố  $t$ , tiền chi cho các hàng hóa khác được định bằng số lượng hàng hóa  $Z$  và đơn giá của nó  $P_z$ . Từ đó, có thể lập

thành công thức sau:  $Y = (Pz \times Z) + (P(t) \times q) + K(t)$ .

Qua phân tích mối quan hệ giữa số lượng đất  $q$ , số lượng hàng hóa khác  $Z$  và cự ly đến trung tâm  $t$  với nhau, Alonso đã tìm ra điểm cân bằng vị trí khu đất được quyết định bởi tỷ lệ giữa 3 điều kiện là “ $q, z, t$ ” để thỏa mãn ở mức cao nhất ý muốn của người muốn có đất, nhưng bị ràng buộc bởi thu nhập; và từ thu nhập quan hệ giữa “ $q, z, t$ ” sẽ chọn vị trí có độ mong muốn cao nhất mà Alonso gọi là sự cân bằng về vị trí. Alonso đã lấy không gian làm trung tâm của vấn đề địa tô để tiến hành xem xét, và lần đầu tiên đưa ra khái niệm của chủ nghĩa tân cổ điển về cân bằng phân vùng (Location Leguilibrium). Đây là khái niệm mới, đồng thời đã giải quyết một cách đúng đắn vấn đề phương pháp luận tính toán địa tô đô thị.

Đặc biệt, trong “Lý thuyết vị thế - chất lượng”, các nhà kinh tế học đô thị đã đưa yếu tố địa tô đô thị (địa tô chênh lệch I và địa tô chênh lệch II) vào giá BĐS, cho rằng giá BĐS là sự kết hợp của hai yếu tố “vị thế” và “chất lượng” BĐS. Trong đó, chất lượng là thành phần vật lý của BĐS, chủ yếu do giá trị đầu tư của chủ sở hữu BĐS tạo ra, như diện tích, thiết bị và giá trị công trình trên đất...; còn vị thế BĐS được hiểu là sự mong muốn về mặt xã hội của BĐS, phần lớn do đầu tư công của nhà nước và xã hội mang lại, như khoảng cách đến trung tâm thành phố, an ninh khu phố, loại đường, độ rộng đường...

- Về biểu hiện của địa tô đất đô thị: Các nhà kinh tế học tân cổ điển đã khái quát hóa

lý thuyết địa tô, cho rằng chủ sở hữu của bất kỳ yếu tố đầu vào nào cũng có thể nhận được tô kinh tế (lợi ích từ đầu tư). Theo quan điểm này, địa tô chỉ là một trường hợp đặc biệt của tô kinh tế. Tô kinh tế phát sinh từ những ưu thế đặc biệt của các loại yếu tố đầu vào và khoản thu này không nhất thiết phải biểu hiện bằng tiền, mà có thể tồn tại dưới dạng các đặc quyền hoặc lợi thế khác.

Quan trọng hơn, các nhà kinh tế học đã mở rộng các yếu tố tạo nên địa tô chênh lệch II, trong đó bao gồm:

*Thứ nhất, tác động của quy hoạch sử dụng đất (SDD):* Các nhà kinh tế học cho rằng, quy hoạch SDD là bản “tổng phổ” của phát triển và tái cơ cấu nền kinh tế, là quá trình phân phối tài nguyên đất với mục tiêu chung là phát huy hiệu quả cao nhất về kinh tế và môi trường gắn với nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội của từng thời kỳ và từng vùng. Quy hoạch SDD không chỉ để quản lý (giao đất, thu hồi đất, đền bù giải phóng mặt bằng...), mà đó còn là công cụ quan trọng để điều tiết thị trường BĐS, gắn với việc nâng cao giá trị tài nguyên đất và có giới hạn về thời gian và không gian.

Về mặt kinh tế, quy hoạch SDD là quá trình tối đa hóa giá trị của đất. Về mặt xã hội, quy hoạch SDD bảo đảm cân bằng nhu cầu đất cho các nhóm lợi ích, cân bằng giữa nhu cầu sản xuất với đời sống vật chất và tinh thần của các cộng đồng dân cư, thỏa mãn nhu cầu đa dạng đối với tài nguyên đất của toàn xã hội. Đặc biệt, quy hoạch SDD có tác động tất yếu đến giá trị đất đai tăng thêm, thậm chí không chỉ làm cho giá đất

tăng lên về mặt tổng lượng, mà còn ảnh hưởng đến phương án quy hoạch, giá cả từng mảnh đất cá biệt.

Mục đích sử dụng đất (SDĐ) thường được phân thành hai nhóm chính là: mục đích nông nghiệp và mục đích phi nông nghiệp. Mục đích sử dụng khác nhau sẽ mang lại kết quả và hiệu quả kinh tế khác nhau, trong đó, sử dụng đất cho mục đích nông nghiệp thường mang lại hiệu quả kinh tế thấp hơn so với sử dụng đất cho mục đích phi nông nghiệp. Nguyên nhân là do đất phi nông nghiệp thường có giá trị trao đổi cao hơn đất nông nghiệp. Bên cạnh đó, đất sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp bị giới hạn bởi quy hoạch và các chính sách kiểm soát chặt chẽ việc chuyển đổi đất nông nghiệp, đất có rừng sang đất phi nông nghiệp, làm cho quỹ đất phi nông nghiệp trở nên khan hiếm. Đồng thời, nhu cầu phát triển kinh tế gắn với việc sử dụng đất phi nông nghiệp đã trở thành xu hướng tất yếu ở hầu hết các quốc gia. Nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất tạo nên áp lực lớn, không chỉ ở các nước đang phát triển mà cả ở các nước phát triển. Hệ quả của tình trạng này là sự mất cân bằng cung - cầu đối với đất phi nông nghiệp, kéo theo mức chênh lệch lớn về giá giữa đất phi nông nghiệp và đất nông nghiệp.

*Thứ hai, tác động bởi đầu tư vào đất:* Theo các nhà kinh tế học, trên thực tế, có rất ít đất thô (đất nguyên trạng ban đầu, đất nguyên thủy) được đưa trực tiếp vào thị trường mà chủ yếu là đất đã qua khai khẩn, đầu tư, có các công trình hạ tầng nhất định. Giá trị các công trình hạ tầng chiếm tỷ trọng từ 35% đến

80% tổng giá trị đất... Nhà kinh tế học Larry R.G Martin cho rằng: cấp hạng của hạ tầng, phương thức đầu tư và chất lượng hạ tầng là ba yếu tố quan trọng quyết định đến hiệu quả đầu tư đất. Nếu các yếu tố này không phù hợp với nhu cầu thực tế, thì tất yếu sẽ dẫn đến đầu tư đất không hiệu quả và làm cho thị trường BĐS đất bị thu hẹp. Mặt khác, việc lựa chọn thời điểm xây dựng hạ tầng cũng tác động đến nguồn cung đất cho thị trường: thiếu đất thì giá đất tăng lên; ngược lại, xây dựng hạ tầng sớm có thể dẫn đến lãng phí trong đầu tư; nếu kéo dài chu kỳ xây dựng hạ tầng thì thời cơ trở thành vấn đề đặc biệt cần được quan tâm.

Như vậy, giá trị đất với tư cách là BĐS không chỉ phụ thuộc vào mức độ đầu tư mà còn phụ thuộc vào thời điểm đầu tư các công trình hạ tầng trên đất. Tức là, đầu tư, nhất là đầu tư vào các công trình hạ tầng trên đất tác động tới giá đất chủ yếu là cấp hạng, hệ số bảo đảm, mức độ đồng bộ và mật độ hạ tầng, dịch vụ phục vụ.

*Thứ ba, tác động bởi các chính sách kinh tế - xã hội:* Theo các nhà kinh tế, các yếu tố kinh tế - xã hội, nhất là các chính sách có tác động thường xuyên và chiếm vị trí quan trọng đối với giá trị gia tăng của BĐS đất. Cụ thể:

Chính sách đối với tài nguyên đất và giá đất: Về nguyên tắc, chính sách tài nguyên đất tạo lập môi trường kinh tế, pháp lý cho đất và BĐS gắn liền với đất vận động theo đúng quy luật của nó. Trên thực tế, chính sách giao đất theo phương thức kết hợp giữa kinh tế với xã hội, trong đó ưu tiên các đối tượng xã hội,

đã dẫn đến việc đất bị chia nhỏ, manh mún, làm chậm quá trình chuyển nông nghiệp sang sản xuất hàng hóa. Chính sách đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa với việc hình thành ô at các khu, cụm công nghiệp, khu đô thị tập trung dẫn đến việc chuyển đổi đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp, đồng thời gây ra tình trạng “quy hoạch treo” tại một số địa phương, làm lãng phí nguồn tài nguyên đất. Đặc biệt, các chính sách tài chính, tín dụng và các nhà đầu tư kinh doanh bất động sản đã tác động hai chiều đến sự phát triển của thị trường BĐS về đất, dẫn đến giá BĐS tăng lên quá cao hoặc giảm xuống quá thấp.

Về sự gia tăng dân số và tăng trưởng kinh tế: Điều này đã làm cho nhu cầu về đất tăng mạnh với mục đích làm nhà ở, xây dựng các công trình phúc lợi công cộng, cơ sở hạ tầng giao thông, xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, các cơ sở kinh tế khác và bao hàm cả yếu tố do đầu cơ đất đai. Trong khi đó, nguồn cung về đất có giới hạn, nhu cầu về đất tăng dẫn đến giá đất trên thị trường cũng tăng.

## 2. Vận dụng lý thuyết địa tô vào quản lý và kinh doanh tài nguyên đất ở Việt Nam

Ở Việt Nam, chế độ sở hữu đất đai có sự biến đổi qua từng giai đoạn. Từ chế độ đa sở hữu, nhiều thành phần (Hiến pháp năm 1959) chuyển sang chế độ sở hữu toàn dân (SHTD) về đất đai (Hiến pháp năm 1980, năm 1992). Điều 19 Hiến pháp năm 1980 ghi rõ: “Đất đai, rừng núi,... thuộc sở hữu toàn dân”, Điều 20 quy định: “Những tập thể và cá nhân

đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình”. Hiến pháp năm 1992 tiếp tục quy định: “Đất đai... đều thuộc SHTD” (Điều 17) và “Nhà nước giao đất cho tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Tổ chức và cá nhân... được chuyển quyền SDD được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật” (Điều 18). Đến Hiến pháp năm 2013, các quy định về đất đai được sửa đổi, bổ sung chặt chẽ hơn, khẳng định quan điểm đất đai thuộc SHTD do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Như vậy, chế độ SHTD về đất đai quy định Nhà nước là người đại diện; quyền SDD trở thành một loại quyền có tính độc lập tương đối và chuyển dịch đất là nhu cầu tất yếu, khách quan, tạo ra trên phạm vi toàn xã hội sẽ điều chỉnh lớn về cơ cấu kinh tế, phân công lại lao động và phân phối lại các nguồn lực đầu tư cho phát triển (đất, vốn, vật tư sản xuất, lao động). Điều này đặt ra yêu cầu về việc vận dụng hiệu quả các nguyên lý về địa tô để xử lý các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các tổ chức và cá nhân trong quản lý và sử dụng đất. Nhà nước và các tổ chức kinh doanh BĐS, trong đó có đất đai, cần gia tăng các nội dung kinh tế trong quản lý, kinh doanh đất đai gắn với vận dụng các lý thuyết về địa tô, cụ thể như sau:

*Một là*, Nhà nước cần mở rộng thêm các nội dung về quản lý, nhất là các nội dung về quản lý lợi ích và phân chia lợi ích kinh tế phát sinh trong quá trình đầu tư, khai thác, sử dụng đất đai. Đây là nội dung quan trọng của

quản lý nhà nước đối với đất đai, trong bối cảnh Nhà nước là chủ thể nắm quyền quản lý của chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Bởi trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, giá trị được tạo ra từ địa tô tuyệt đối, địa tô chênh lệch I thuộc về toàn dân. Nhà nước có trách nhiệm thu, quản lý và sử dụng các giá trị đó phục vụ các mục đích chung của xã hội, thông qua thuế quyền sử dụng đất và chuyển quyền sử dụng đất, nhất là đất phi nông nghiệp.

Thu ngân sách nhà nước và bản chất của phân phối giá trị gia tăng dưới chế độ SHTD về đất đai trong nền kinh tế thị trường cần tiếp tục thực hiện theo hướng: Dưới chế độ SHTD về đất đai, Nhà nước đóng hai vai trò khi phân phối giá trị gia tăng qua thu tài chính đất đai: (1) Vai trò đại diện chủ SHTD về đất đai, Nhà nước thu tiền sử dụng đất khi giao quyền SDD đất hoặc cho phép chuyển mục đích SDD; (2) Vai trò phân phối giá trị gia tăng thông qua thu các sắc thuế có liên quan đến đất trong quá trình sử dụng hoặc chuyển dịch. V.I. Lênin chỉ ra: “Địa tô chênh lệch không tránh khỏi hình thành trong chế độ nông nghiệp tư bản chủ nghĩa,... Nếu chế độ tư hữu về ruộng đất bị xóa bỏ, thì Nhà nước sẽ nhận được địa tô ấy”<sup>1</sup>. Quốc hữu hóa đất đai là chuyển tất cả đất đai vào sở hữu nhà nước. Quyền sở hữu đất đai của Nhà nước được thể hiện bằng quyền thu địa tô, quyền quy định các luật về việc chiếm hữu, phân phối, quản lý và SDD.

*Hai là*, làm tốt vấn đề quy hoạch đất đai theo hướng khai thác tiềm năng, lợi thế của từng địa phương gắn với đất đai, gia tăng

khai thác địa tô tuyệt đối, địa tô chênh lệch I trong bố trí, khai thác đất vào phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương. Đối với nông nghiệp, việc bố trí đất đai để phát triển các loại đặc sản là khai thác tiềm năng, lợi thế. Trong bối cảnh ngành nông nghiệp đang triển khai chương trình mỗi địa phương 1 sản phẩm thì địa tô tuyệt đối là hướng đi đúng. Sự kết hợp giữa nông nghiệp và du lịch, gắn du lịch với khai thác thời tiết, khí hậu đặc thù, gắn kết giữa sản xuất nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp với du lịch ở các địa phương là mở rộng khai thác địa tô chênh lệch I ra các ngành phi nông nghiệp, trong đó có việc mở rộng du lịch nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái, du lịch mạo hiểm.

*Ba là*, quản lý tốt quá trình triển khai quy hoạch, khai thác giá trị gia tăng của đất từ quy hoạch và triển khai quy hoạch. Trên thực tế, giá đất và BĐS tăng nhanh đối với các địa phương triển khai quy hoạch, nhất là quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu đô thị, các công trình hạ tầng giao thông... Tuy nhiên, việc khai thác các giá trị gia tăng của Nhà nước chưa thực sự hiệu quả. Ở một số nơi, ngân sách nhà nước còn bị thất thoát, nhất là các công trình cho Nhà nước đầu tư. Ví dụ: trước đây, tuyến nhà ven sông chạy qua các trường Đại học Bách khoa, Đại học Xây dựng và Đại học Kinh tế quốc dân có giá rất thấp, khoảng 10 triệu/m<sup>2</sup>, do chưa có mương kín. Sau khi Nhà nước đầu tư xây dựng mương kín, hình thành nên tuyến đường Trần Đại Nghĩa, giá đất tại khu vực này đã tăng lên trên 200 triệu/m<sup>2</sup>. Phần gia tăng giá trị này chính là địa tô chênh lệch II.

Theo nguyên lý của địa tô, đầu tư tạo ra địa tô chênh lệch II, chủ thể sẽ được hưởng giá trị gia tăng này. Tuy nhiên, các tổ chức thu hồi đất, tổ chức xây dựng, mở rộng các tuyến đường này đã không thể tận dụng khai thác. Nguồn lực tài chính do Nhà nước dùng vốn ngân sách, vốn vay ODA để đầu tư, nhưng Nhà nước để người dân được hưởng.

Quá trình mở rộng tuyến đường Trường Chinh qua nhiều giai đoạn đã biến địa tô chênh lệch I thành địa tô chênh lệch II. Khi mặt đường được cải thiện, mỗi lần thu hồi đất sẽ kéo theo mức bồi thường tăng lên. Tuy nhiên, việc triển khai quy hoạch không tập trung và thiếu tính dứt điểm không chỉ khiến địa tô chênh lệch II bị thất thoát mà còn dẫn đến việc gia tăng địa tô chênh lệch II. Điều này đồng nghĩa với việc Nhà nước phải bồi thường theo mức địa tô mới được tạo ra từ các khoản đầu tư của mình.

Quá trình này tạo ra sự thất thoát kép do việc triển khai các dự án phát triển hạ tầng giao thông. Một mặt, vốn đầu tư cho các tuyến đường, ga tàu tăng lên. Mặt khác, dù Nhà nước đã tạo ra một lượng nguồn lực tài chính rất lớn, nhưng lại không thu được giá trị gia tăng từ những khoản đầu tư này.

*Bốn là*, đẩy mạnh thực thi các quyền sử dụng đất. Pháp luật về đất đai ở Việt Nam đã xác lập các quyền sử dụng đất đối với các tổ chức và cá nhân khi được Nhà nước giao đất. Tuy nhiên, trên thực tế các quyền sử dụng đất được thực thi rất hạn chế, nhất là chuyển nhượng quyền sử dụng đất, đặc biệt là đất nông nghiệp. Nguyên nhân chủ yếu là Luật Đất đai tạo lập môi trường pháp lý, nhưng quyền pháp lý

có được thực thi hay không còn phụ thuộc vào môi trường kinh tế có thực sự hấp dẫn hay không.

Trên thực tế, đất nông nghiệp ở Việt Nam rất manh mún, theo từng mảnh ruộng quy mô nhỏ và phân tán trong từng hộ nông dân sản xuất nhỏ; các quyền về sử dụng đất đã được quy định rất thông thoáng theo Luật Đất đai. Tuy nhiên, tích tụ và tập trung đất diễn ra rất chậm chạp. Nguyên nhân là do môi trường kinh tế chưa tạo lập được các yếu tố cho chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai, chưa xuất hiện người chuyển và người nhượng, nhất là đối với đất nông nghiệp. Vì vậy, tích tụ và tập trung đất đai qua chuyển nhượng quyền SDD rất hạn chế. Trên thực tế, thị trường đất phi nông nghiệp khá sôi động, trong khi thị trường quyền SDD nông nghiệp rất trầm lắng, cho thấy thị trường đất có sự phát triển chênh lệch.

Để thúc đẩy thị trường quyền SDD nông nghiệp, cần giải quyết các vấn đề sau: (1) Phát triển các ngành, nghề nông thôn, thu hút lao động, tạo việc làm, thu nhập ổn định, từ đó thúc đẩy gia tăng nhu cầu chuyển quyền SDD của hộ nông dân. (2) Nghiên cứu mức gia tăng thực tế theo hướng nâng cao giá trị địa tô tuyệt đối, địa tô chênh lệch I, từ đó gia tăng giá đất nông nghiệp, hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp và nhu cầu nhượng quyền SDD nông nghiệp; đồng thời, tính toán đầy đủ các sản phẩm được tạo ra từ nông nghiệp (ôxi, cảnh quan, môi trường...) và khuyến khích đầu tư phát triển nông nghiệp công nghệ cao, gia tăng sức hấp dẫn đầu tư vào nông nghiệp và khai thác đất đai.

*Năm là*, hoàn thiện chính sách phân phối giá trị gia tăng từ đất và giải quyết mối quan hệ hài hòa lợi ích đất thông qua chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện chính sách về giá đất để bồi thường theo nguyên tắc phải bảo đảm tính đủ giá trị quyền SDD cho người dân có đất bị thu hồi. Đối với đất nông nghiệp, bổ sung các tiêu thức định giá phải theo hạng đất kết hợp với vị trí theo khu vực và theo vùng, để người dân có điều kiện kiểm tra, giám sát việc định giá. Đối với đất phi nông nghiệp, đưa thêm các yếu tố về môi trường nhân văn, phong thủy,... vào giá đất. Mở rộng hình thức dành một phần đất sau khi chuyển đổi mục đích SDD và đầu tư kết cấu hạ tầng để giao lại cho người bị thu hồi đất, tổ chức các hoạt động dịch vụ như xây nhà cho thuê, bán hàng tạp hóa, quán ăn, sửa chữa xe máy,... hoặc dành tầng trệt trong các khu chung cư cao tầng, khu tái định cư (đối với địa phương không còn hoặc hạn chế về quỹ đất) cho người dân kinh doanh, phục vụ sinh hoạt cho các khu dân cư, khu đô thị, khu công nghiệp, khu du lịch...

Nghiên cứu xây dựng chính sách giá đất trước và sau khi thu hồi đất và thực hiện dự án để khấu trừ phần giá trị gia tăng do thu hồi chỉ một phần diện tích đất đang sử dụng, chủ yếu là các trường hợp thu hồi đất cho các dự án công trình giao thông. Ban hành các chính sách hỗ trợ đặc biệt về đời sống, việc làm cho những hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi hết đất nông nghiệp hoặc diện tích đất nông nghiệp còn lại quá ít; nghiên cứu ban hành chính sách

bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm hưu trí đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp; phí bảo hiểm có thể trích từ tiền bồi thường, hỗ trợ theo phương thức Nhà nước giữ lại lập quỹ bảo hiểm hưu trí; nghiên cứu ban hành chính sách coi người bị thu hồi đất là đối tượng có đóng góp cho sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

*Sáu là*, các tổ chức kinh tế đầu tư kinh doanh BĐS cần đánh giá sức lan tỏa của các dự án để xác định giá trị mang lại cho xã hội. Trên thực tế, người dân, nhất là những người bị thu hồi đất cho các dự án đầu tư kinh doanh BĐS thường đánh giá chưa chính xác vấn đề xử lý lợi ích giữa họ và doanh nghiệp khi so sánh giữa giá bồi thường khi thu hồi đất với mức giá bán sau khi đầu tư hạ tầng ở các khu đô thị, hay giá cho thuê ở các khu công nghiệp. Đó là sự so sánh không đầy đủ về khía cạnh hiệu quả tài chính, do tính chuẩn xác và thông tin về đầu tư, do chưa tính tới sự gia tăng giá trị của phần đất liền kề, về sự lan tỏa do đầu tư của các doanh nghiệp đầu tư kinh doanh BĐS, về tạo việc làm, tăng thu nhập của các doanh nghiệp hoạt động trên đất đầu tư của dự án. Việc tính toán đầy đủ và công khai các vấn đề trên sẽ giúp cho người thu hồi đất hiểu rõ hơn các mối quan hệ lợi ích, nhờ đó công tác thu hồi đất, giải phóng mặt bằng sẽ thuận lợi. ♦

---

1. V.I. Lênin: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, t. 16, tr. 346.