

BREAKTHROUGHS IN THE POLICIES OF THE COMMUNIST PARTY OF VIETNAM ON COMPLETING LAND MANAGEMENT INSTITUTIONS FROM 1986 TO 2013

Nguyen Thi Quy

Hanoi University of Natural Resources and Environment

ARTICLE INFO	ABSTRACT
Received: 23/9/2024 Revised: 17/12/2024 Published: 17/12/2024	The Communist Party of Vietnam's policies on perfecting land management institutions in the reform period, especially in the period of promoting industrialization and modernization of the country, not only contributes to the protection, management and use sustainable, effective and economical national resources, but also demonstrates our Party's interest in land management - one of the important issues promoting socio-economic development, bringing our country to sustainable development towards socialism and international integration. The article uses historical methods, logical methods, analysis, comparison and synthesis methods to research and clarify breakthroughs in the Party's policies on perfecting land management institutions through stages (1986 - 2000), (2001 - 2013). From there, we can see that the development of the Party's thinking on perfecting land management institutions is correct, creative, and consistent with reality. Research results show that the Party's policies on perfecting land management institutions during the reform period are still valid in the current country's context.
KEYWORDS	
Policy	
Land Management	
Land management	
Breakthrough	

NHỮNG ĐỘT PHÁ TRONG CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM VỀ HOÀN THIỆN THỂ CHẾ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI TỪ 1986 ĐẾN 2013

Nguyễn Thị Quý

Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

THÔNG TIN BÀI BÁO	TÓM TẮT
Ngày nhận bài: 23/9/2024 Ngày hoàn thiện: 17/12/2024 Ngày đăng: 17/12/2024	Chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai thời kỳ đổi mới, nhất là trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước không chỉ góp phần bảo vệ, quản lý, sử dụng tài nguyên quốc gia bền vững, hiệu quả, tiết kiệm, mà còn thể hiện sự quan tâm của Đảng ta đối với việc quản lý đất đai – một trong những vấn đề có ý nghĩa quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đưa nước ta phát triển bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Bài viết sử dụng phương pháp lịch sử, phương pháp lôgic, phương pháp phân tích, so sánh, tổng hợp để nghiên cứu làm rõ những đột phá trong chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai qua các giai đoạn (1986 - 2000), (2001 - 2013). Từ đó chúng ta thấy được sự phát triển trong tư duy của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai là đúng đắn, sáng tạo, phù hợp với thực tiễn. Kết quả nghiên cứu cho thấy những chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai thời kỳ đổi mới vẫn còn nguyên giá trị trong bối cảnh đất nước hiện nay.
TỪ KHÓA	
Chủ trương	
Đất đai	
Quản lý	
Quản lý đất đai	
Đột phá	

DOI: <https://doi.org/10.34238/tnu-jst.11161>

* Corresponding author. Email: Ntquy@hunre.edu.vn

1. Đặt vấn đề

Đất đai không chỉ là lãnh thổ quốc gia, là không gian sinh tồn của mỗi dân tộc, mà còn là nguồn tài nguyên vô cùng quan trọng để phát triển đất nước. Do đó, việc bảo vệ, quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả, tiết kiệm đúng mục đích luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm đặc biệt. Trong suốt quá trình xây dựng đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã có những chủ trương mang tính đột phá trong việc bảo vệ quản lý và sử dụng đất đai bền vững, đúng mục đích. Nghiên cứu về vấn đề này, tác giả Phạm Hữu Nghị [1] khẳng định để quản lý và sử dụng đất đai có hiệu quả, bền vững, đúng mục đích thì vai trò quản lý đất đai của Nhà nước là đặc biệt quan trọng. Vì vậy, quản lý đất đai phải được thể chế hóa bằng luật. Tác giả Nguyễn Tấn Phát [2] đã khái quát chủ trương, đường lối của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai thời kỳ đổi mới, qua đó thấy được sự phát triển trong nhận thức của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai. Bài viết “*Pháp luật đất đai Việt Nam hiện hành - Nhìn từ góc độ bảo đảm quyền của người sử dụng đất*” của Trần Quang Huy [3] đã nêu lên những quy định trong quản lý đất đai, từ đó khẳng định những quyền lợi mà người sử dụng được hưởng theo quy định của pháp luật. Tác giả Nguyễn Thị Nga [4] cho rằng việc đổi mới cơ chế quản lý đất đai đã mở cửa để hình thành và phát triển một thị trường mới ở Việt Nam - *thị trường bất động sản*. Tác giả Phan Trung Hiền [5] đã phân tích, bàn luận về các vấn đề liên quan đến việc thu hồi, trưng dụng đất đai để thực hiện quy hoạch theo quy định của pháp luật. Tác giả nêu lên một số kiến nghị liên quan đến nội dung này. Tác giả Vũ Văn Phúc, Trần Thị Minh Châu [6] đã khái quát đường lối, quan điểm chỉ đạo của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về sử dụng đất đai trong thời kỳ đổi mới, đề xuất một số kiến nghị nhằm sử dụng tốt nhất nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu trên chưa phân tích sâu chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai, chưa thấy sự đột phá trong tư duy của Đảng. Bài viết này muốn đi sâu phân tích chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai, qua đó thấy được sự phát triển có tính đột phá trong nhận thức của Đảng về quản lý đất đai và khẳng định những chủ trương đó là đúng đắn, sáng tạo, phù hợp với thực tiễn, còn nguyên giá trị trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu vấn đề này, tác giả chủ yếu sử dụng các phương pháp phân tích, thống kê, so sánh, tổng hợp. Đầu tiên, bài viết tổng hợp chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai giai đoạn 1986-2000. Tiếp đến, bài viết sử dụng phương pháp phân tích làm rõ chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai từ năm 2001 đến năm 2013, so sánh để thấy được sự phát triển có tính đột phá trong nhận thức của Đảng về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai. Cuối cùng, bằng phương pháp tổng hợp, bài viết đã cho thấy quá trình thực hiện chủ trương, những kết quả đạt được và những hạn chế cần khắc phục.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Những đột phá trong chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai ở nước ta giai đoạn 1986-2000

Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng (12-1986), đã tiến hành đổi mới đất nước toàn diện, trên tinh thần đổi mới, Đại hội nhận định *phát triển nông nghiệp* phải lấy thâm canh tăng vụ là chính, mở rộng diện tích một cách vững chắc và hiệu quả. *Phát triển lâm nghiệp* theo hướng bảo vệ và sử dụng có hiệu quả tài nguyên rừng. *Về phát triển hải sản và thủy sản nước ngọt và nước lợ* phải tận dụng mọi diện tích mặt nước để nuôi trồng thủy sản, những diện tích mặt nước mà doanh nghiệp quốc doanh và tập thể quản lý không sử dụng hết thì cho nhân dân mượn hoặc nhận khoán để mở rộng sản xuất. Cụ thể hóa chủ trương của Đảng, năm 1987, Quốc hội thông qua Luật Đất đai, trong đó quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý” [7, tr.5]. Nhà nước chỉ giao đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định, lâu dài hoặc sử dụng có thời hạn, tạm thời theo mục đích sử dụng đất do Nhà nước quy định. Nhà nước bảo đảm cho người sử dụng đất được

hưởng những quyền lợi hợp pháp trên đất được giao, kể cả quyền chuyển nhượng, bán thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao khi không còn sử dụng đất. Sau khi Luật đất đai được ban hành, Bộ Chính trị có Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 05-4-1988 về *đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp*, trong đó nhấn mạnh chủ trương hoàn thiện cơ chế khoán sản phẩm tùy theo điều kiện của ngành nghề cụ thể ở từng nơi, gắn kế hoạch sản xuất với kế hoạch phân phối từ đầu.

Luật Đất đai năm 1987 và Nghị quyết số 10 NQ/TW đã có những chuyển biến nhất định, nguồn lực đất đai được giải phóng, tạo thuận lợi cho phát triển sản xuất nông nghiệp, cơ chế quản lý theo hướng *khoán hộ* tạo điều kiện cho các hộ sử dụng đất lâu dài và hiệu quả hơn, mặt khác, Nhà nước cho phép hộ được giao quyền thừa kế sử dụng cho con cái. Chính quyền cho phép chuyển nhượng quyền tiếp tục sử dụng cho chủ khác trong trường hợp chuyển sang làm nghề khác.

Tuy nhiên, *đất ở vẫn bị cấm mua bán*, đất phi nông nghiệp vẫn do doanh nghiệp nhà nước quản lý và sử dụng lãng phí, giá trị của đất không được hạch toán vào chi phí kinh doanh, dẫn đến những bất cập nhất định.

Năm 1991, Đại hội VII của Đảng, lần đầu tiên đã thừa nhận sự điều tiết của cơ chế thị trường. Việc định hướng nâng cao vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất sẽ giúp cho thị trường quyền sử dụng đất trở nên linh hoạt hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tập trung đất đai và ứng dụng công nghệ mới, tiến tiến trong sản xuất nông nghiệp, qua đó làm tăng hiệu quả sử dụng đất; khắc phục tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp và tâm lý “*sợ mất đất*” của người nông dân; tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp trong tiếp cận đất đai và chủ động hơn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh; làm tăng tính công khai, minh bạch và hạn chế được tình trạng lạm dụng, tham nhũng, tiêu cực trong quản lý và sử dụng đất.

Quan điểm mới này nhanh chóng được quy định trong Hiến pháp năm 1992 (các điều từ 15 đến 23) và được cụ thể hóa trong Luật Đất đai năm 1993. Điểm mới của Luật Đất đai năm 1993 khẳng định và cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ thống nhất quản lý đất đai của Nhà nước; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 1993 *chưa cho phép giao đất cho người nước ngoài, chỉ cho phép họ thuê đất*. Nhà nước khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn và áp dụng các thành tựu khoa học - kỹ thuật làm tăng giá trị sử dụng đất, sử dụng tiết kiệm đất. Nhà nước nghiêm cấm việc lấn chiếm đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép, sử dụng đất không đúng mục đích được giao, hủy hoại đất... Thời gian giao đất cho người sử dụng dài hơn, mức độ bảo hộ cao hơn, (coi quyền sử dụng đất là tài sản được Nhà nước bảo hộ dưới hình thái cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Đây là căn cứ pháp lý cho tập trung đất nông nghiệp thông qua chủ trương dồn điền, đổi thửa nhằm giảm tính chất manh mún của quá trình giao đất trước đó. Luật Đất đai năm 1993 đã đặt những điều kiện đầu tiên cho *hình thành thị trường bất động sản hợp pháp*, đó là thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa những người có quyền sử dụng đất trong giới hạn thời gian giao đất và loại đất theo quy định của Nhà nước. Ngoài ra, khi Nhà nước thu hồi quyền sử dụng đất, người bị thu hồi được đền bù và hỗ trợ sản xuất, sinh hoạt ở nơi ở mới.

Chủ trương mới của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai và sự cụ thể hóa trong Luật Đất đai năm 1993 đã có ý nghĩa định hướng, chỉ dẫn và tạo hành lang pháp lý cho quá trình quản lý đất đai một cách hiệu quả, tác động đến quá trình chuyển một phần đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp cho quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Quyền giao và thu hồi đất được quy định trong Luật Đất đai năm 1993 cho phép cơ quan nhà nước (chủ yếu là chính quyền cấp tỉnh) thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất, hồ thủy lợi, thủy điện. Tuy vậy, Luật đất đai năm 1993 vẫn còn một số vấn đề cần sớm được giải quyết như chưa quy định các cơ quan hành chính, sự nghiệp nhà nước phải sử dụng đất hiệu quả. Vì thế, một phần diện tích khá lớn do các đơn vị này sử dụng còn lãng phí, thậm chí có đơn vị còn sử dụng không đúng mục đích gây tranh chấp. Bên cạnh đó, Luật đất đai năm 1993 chưa cho phép người nước ngoài mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở nên ít nhiều hạn chế phát triển thị trường nhà ở, không tạo điều kiện cho nhà đầu tư nước ngoài sinh sống lâu dài ở Việt Nam. Điều này lý giải vì sao Đảng Cộng sản Việt Nam đã tiếp tục nghiên cứu, khái quát và tổng

kết thực tiễn để phát hiện những vấn đề mới cần được bổ sung, hoàn thiện bằng những quan điểm có ý nghĩa đột phá, sáng tạo để thích ứng với sự thay đổi của thực tiễn quản lý, sử dụng đất đai trong bối cảnh mới.

3.2. Những đột phá trong chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai giai đoạn 2001-2013

Để quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn to lớn của quốc gia, tháng 3-2003, Ban Chấp hành Trung ương khóa IX ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW về tiếp tục đổi mới chính sách pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trong đó khẳng định: “đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn nội lực và là nguồn vốn to lớn của đất nước; quyền sử dụng đất là hàng hóa đặc biệt” [8, tr. 71-72]. Như vậy, Nghị quyết này đã chính thức thừa nhận đất đai là tài nguyên quý giá; quyền sử dụng đất là hàng hóa đặc biệt, phát triển vững chắc thị trường bất động sản (trọng tâm là tại các đô thị) có sự quản lý và điều tiết của Nhà nước. Quan điểm này của Đảng được Nhà nước cụ thể hóa trong Luật Đất đai sửa đổi năm 2003.

Điểm mới của Luật Đất đai năm 2003 là đã cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, kể cả tổ chức, cá nhân người nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo tinh thần đối xử bình đẳng với các chủ thể kinh tế trong tiếp cận nguồn lực đất đai. Luật Đất đai năm 2003 đã bắt đầu mở cửa cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở. Quy định rõ và cụ thể hơn quyền của cơ quan nhà nước quản lý đất đai; mở rộng hơn quyền của người sử dụng đất. Năm 2009, Quốc hội đã sửa đổi một số điều của Luật Đất đai năm 2003 nhằm tăng thêm quyền cho thuê, ủy quyền quản lý đối với nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Để tăng cường và hoàn thiện hơn nữa thể chế quản lý đất đai, tháng 10-2012, Hội nghị Trung ương 6 khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 19-NQ/TW, “về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới” khẳng định: “quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt” [9, tr.3], nhưng không phải là quyền sở hữu, được xác định cụ thể phù hợp với từng loại đất, từng đối tượng và hình thức giao đất, cho thuê đất. Điều này giúp cho quyền sử dụng đất có thể vận hành được trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đòi hỏi các chủ thể trong nền kinh tế thị trường phải xem xét quyền sử dụng đất là một hàng hóa đặc biệt, khác với nhiều loại hàng hóa khác. Đây là bước đột phá rất sáng tạo và đúng đắn trong tư duy của Đảng về quản lý đất đai. Từ bước đột phá này, Quốc hội đã ban hành Luật Đất đai năm 2013. Luật này đã thể hiện nhiều điểm mới, đột phá, làm định hướng quan trọng để các cấp, các ngành chung tay tiếp tục xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách, phát huy nguồn lực đất đai, tạo động lực phát triển đất nước trong giai đoạn mới như: “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” [10, tr.5]. Luật Đất đai năm 2013 có nhiều điểm mới đó là: Quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ của Nhà nước đối với người sử dụng đất; quy định điều kiện được giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng, dự án đầu tư tại khu vực biên giới, ven biển và hải đảo; quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; quy định về các trường hợp đăng ký lần đầu; quy định trường hợp quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất là tài sản chung của nhiều người; quy định cụ thể và đầy đủ việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư bảo đảm công khai, minh bạch; quy định chế tài xử lý trường hợp không đưa đất đã được giao, cho thuê vào sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng; quy định đầy đủ, rõ ràng về những trường hợp thật cần thiết mà Nhà nước phải thu hồi.

4. Kết luận

Những điểm mới đột phá trong chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai được thể hiện, xuyên suốt trong các Nghị quyết, văn kiện của Đảng từ năm 1986 -

2013, bước đột phá được thể hiện đồng thời ở quan điểm, mục tiêu đến nhiệm vụ, giải pháp và tổ chức thực hiện, nhưng tựu trung lại ở ba điểm lớn, cơ bản, đó là: Nâng cao vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất; Nâng cao vai trò đại diện chủ sở hữu và năng lực quản lý của Nhà nước về đất đai; kiên quyết phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai; Bảo đảm hài hòa lợi ích giữa người dân, nhà đầu tư và Nhà nước. Đây cũng chính là những yêu cầu lớn đang tiếp tục đặt ra đối với việc hoàn thiện thể chế, chính sách về đất đai trong những giai đoạn mới của đất nước từ sau năm 2013.

Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng lãng phí đất trong các khu công nghiệp, khu đô thị; tình trạng đất nông nghiệp bị bỏ hoang do sản xuất không hiệu quả, nhưng lại không thu hút được nhà đầu tư do quỹ đất quá nhỏ, nguy cơ sa mạc hóa đất ở vùng Nam Trung Bộ và ngập mặn ở vùng đồng bằng sông Cửu Long... Tình trạng khai thác cạn kiệt tài nguyên vẫn còn tiếp diễn.

Những hạn chế nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, nguyên nhân trực tiếp và gián tiếp. Để đổi mới và nâng cao hiệu quả quản lý đất đai cần thiết phải tiếp tục nghiên cứu, tìm tòi, khảo nghiệm, vận dụng sáng tạo những quan điểm đúng đắn, đột phá của Đảng Cộng sản Việt Nam trong việc hoàn thiện thể chế quản lý đất đai. Cùng với đó, việc bổ sung, hoàn thiện pháp luật về đất đai và sự đồng thuận của các cấp, các ngành trong thực hiện chủ trương, chính sách quản lý đất đai là điều kiện có ý nghĩa quan trọng để nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai theo hướng phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội và hiện thực hóa quyền làm chủ tư liệu sản xuất của người dân dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO/ REFERENCES

- [1] H. N. Pham, "The role of the State in implementing people's ownership of land," *Journal of State Law*, no. 1, pp. 51-56, 2005.
- [2] T. P. Nguyen, "Land policy in Vietnam during the reform period," *Journal of Economic Research*, no. 1, pp. 42-57, 2006.
- [3] Q. H. Tran, "Current Vietnamese land law - Viewed from the perspective of ensuring the rights of land users," *Journal of Law*, no. 8, pp. 37-45, 2009.
- [4] T. N. Nguyen, "Formation and development of the real estate market," *Journal of Law*, no. 5, pp. 25-33, 2007.
- [5] T. H. Phan, "Law on land recovery when implementing planning and land requisition regulations in Vietnamese law," *Journal of Law*, no. 3, pp. 18-26, 2011.
- [6] V. P. Vu and T. M. C. Tran, "Vietnam's land policy over 35 years of innovation," *Journal of Political Theory*, no. 531, pp. 107-113, 2022.
- [7] Hanoi Law University, *Land Law*. Truth Publishing House, Hanoi, 1987.
- [8] Communist Party of Vietnam, *Complete Party Documents*, vol. 62, Truth National Political Publishing House, Hanoi, 2016.
- [9] Communist Party of Vietnam, *Communist Party of Vietnam*, Documents of the Sixth Conference of the 11th Party Central Committee, Party Central Committee Office, Hanoi, 2012.
- [10] Hanoi Law University, *Land Law*, Labor Publishing House, Hanoi, 2013.