



Kinh nghiệm quốc tế trong quản lý, sử dụng đất đai và một số góp ý cho Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

TS. PHÍ VĨNH TUỜNG, TS. ĐỒNG VĂN CHUNG

Viện Kinh tế và Chính trị thế giới, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Kể từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực, công tác quản lý đất đai đã có nhiều chuyển biến tích cực, đóng góp quan trọng trong việc tạo hành lang pháp lý vận hành thị trường đất đai. Đây là căn cứ pháp lý đồng bộ, thống nhất, góp phần quản lý, sử dụng đất hợp lý, tạo nguồn lực cho phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia và tạo động lực cho việc khai thác nguồn lực đất hiệu quả, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, trong quá trình thi hành, Luật Đất đai năm 2013 cũng bộc lộ một số hạn chế, gây cản trở đáng kể cho công tác quản lý, sử dụng, vận hành thị trường đất đai ở Việt Nam. Do đó, Đảng và Nhà nước xác định, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai là cần thiết và cấp bách, nhằm đáp ứng yêu cầu mới, khách quan trong việc quản lý, sử dụng đất. Đặc biệt là thể chế hóa thực hiện chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

Đất đai là một phạm trù phức tạp, quản lý, sử dụng đất đai xem nhiều vấn đề phức hợp, mỗi quốc gia trên thế giới đều có cách thức quản lý, sử dụng đất cụ thể, có cái chung nhưng cũng có điểm riêng biệt. Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong quản lý, sử dụng đất đai, chúng tôi kiến nghị bổ sung và luận giải một số vấn đề trong Luật Đất đai (sửa đổi) như sau:

Thứ nhất, đa số quốc gia trên thế giới vận hành cơ chế thị trường đều áp dụng quy định sở hữu tư nhân hạn chế về đất đai. Trong khi đó, một số nền kinh tế chuyển đổi áp dụng quy định chế độ sở hữu công về đất đai và đang tìm kiếm giải pháp khác nhau để vận hành chế độ này trong nền kinh tế thị trường. Những quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi như Trung Quốc, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Kazakhstan áp dụng phương thức sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể đối với đất đai, người được Nhà nước giao đất chỉ được sử dụng có thời hạn và được Nhà nước trao quyền sở hữu hạn chế trong thời gian sử dụng đất, tức là Nhà nước trao quyền công hữu về đất đai cho tư nhân trong thời gian sử dụng đất. Như vậy, đất đai được sử dụng có thời hạn, không chấp nhận hình thức sử dụng lâu dài. Hầu hết tại các quốc gia ở châu Âu và châu Mỹ, pháp luật thừa nhận quyền sở hữu đất đai tư nhân có hạn định, trong đó Nhà nước có quyền

định đoạt hạn chế về quyền sở hữu đất đai và tư nhân (cộng đồng) có quyền sở hữu về đất đai (hay quyền địa dịch) được quy định theo pháp luật. Ở các quốc gia này, quyền sở hữu tư nhân về đất đai được pháp luật bảo vệ và được xem như một quyền cơ bản của công dân. Một số quốc gia, vùng lãnh thổ ở châu Á như Đài Loan, Hàn Quốc, đất đai được quy định trong Hiệp pháp là tài sản của quốc gia, trong đó Nhà nước thừa nhận quyền sở hữu tư nhân hạn chế về đất đai, tức là công nhận quyền sở hữu đất đai có thời hạn.

Tại Việt Nam, pháp luật quy định, đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước thay mặt dân quản lý. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và thực thi quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai sẽ chi phối đến toàn bộ quá trình quản lý, sử dụng đất. Từ thực tế trên thế giới cho thấy, Việt Nam có lẽ là quốc gia duy nhất quy định Nhà nước có vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Như vậy, vấn đề kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong quản lý đất đai là rất quan trọng, bởi vì Nhà nước vừa là chủ thể đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, vừa là cơ quan quyền lực được trao quyền quản lý xã hội. Do đó, Luật Đất đai (sửa đổi) cần bổ sung điều khoản quy định cơ chế giám sát nhà nước (Chính phủ và UBND các cấp) trong việc thực thi quyền đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, đồng thời có cơ chế giám sát quá trình quản lý, thực thi pháp luật về đất đai. Bên cạnh đó, Luật Đất đai (sửa đổi) cần xem xét hình thức Nhà nước trao quyền “sở hữu toàn dân” cho các cá nhân, tổ chức có quyền sử dụng đất trong thời gian sử dụng đất có hạn định. Tính ưu việt của sở hữu tư nhân về đất đai đã được chứng minh tính hiệu quả trên thế giới. Việt Nam hiện nay chưa thể trao quyền sở hữu tư nhân về đất đai do các yếu tố đặc thù về quản lý nhà nước và hệ thống chính trị của Việt Nam. Việc cho phép Nhà nước trao quyền “sở hữu toàn dân” cho cá nhân và tổ chức có quyền sở hữu đất được xem là bước chuyển cũng là bước thử nghiệm đối với hình thức sở hữu mới ở Việt Nam.

Thứ hai, liên quan đến vấn đề định giá đất, ở Hàn Quốc, Chính phủ giao cho Bộ Đất đai và hạ tầng giao thông (MOLIT), mà cụ thể là Cơ quan quản lý nhà đất và thị trường bất động sản xây dựng, công bố bảng giá đất. Theo đó, MOLIT phân chia toàn bộ địa lý quốc gia thành 37 khu vực theo giá trị, hay được gọi là “vùng giá trị đất” và xác lập “giá thừa đất chuẩn” được cập nhật theo giá trị trường với thời gian thực. Trong đó, “giá thừa đất chuẩn” là giá trung bình của từng khu vực, tất cả mọi vấn đề liên



quan đến thuế, phí hay các hoạt động giao dịch khác liên quan đến đất đai đều sử dụng giá thửa đất chuẩn làm căn cứ. Việc thiết lập hệ thống giá đất theo thời gian thực này giúp Chính phủ Hàn Quốc nắm bắt được diễn biến giá cả đất đai theo biến động thị trường ở từng thời điểm, từng khu vực trên phạm vi cả nước, qua đó dễ dàng điều chỉnh kịp thời.

Tại Đài Loan, theo Chương 3, Đạo luật Thu hồi đất đai, giá đất được xác định dựa trên giá thị trường. Chính quyền thành phố (quận) sẽ khảo sát giá thị trường trong quyền hạn, phạm vi được giao rồi gửi bảng giá lên Ủy ban Đánh giá giá trị đất để xác định giá đất và được cập nhật 6 tháng/lần. Quy trình khảo sát và phương pháp xác định giá đất thị trường thông qua 3 giai đoạn, do Cơ quan có thẩm quyền Trung ương quy định.

Tại Trung Quốc, Chính phủ và UBND cấp tỉnh được giao quyền quyết định các biện pháp mạnh trong những trường hợp có biến động lớn về thị trường đất đai như đánh thuế cao chống đầu cơ, đánh thuế cao đối với các cá nhân sở hữu nhiều nhà và bất động sản không được sử dụng...

Việt Nam chưa có quy định về thuế suất/phí để điều tiết thị trường đất đai, trong khi thị trường bất động sản ở nước ta lại thường có nhiều biến động lớn trong chu kỳ thời gian ngắn và ở những địa bàn khác nhau. Do đó, kiến nghị Điều 154 quy định về bảng giá đất trong Luật Đất đai (sửa đổi) cần điều chỉnh, bổ sung theo phương án:

(1) Nếu giữ nguyên bảng giá đất được xây dựng và công bố định kỳ hàng năm, cần quy định UBND cấp tỉnh có quyền điều chỉnh Bảng giá đất theo giá thực tế trong các trường hợp có biến động lớn về thị trường bất động sản.

(2) Điều chỉnh xây dựng và công bố bảng giá đất định kỳ hàng năm thành định kỳ nửa năm. Đối với một số tỉnh/thành có điều kiện cơ sở hạ tầng chính quyền điện tử tốt, bảng giá đất có thể được xây dựng và công bố định kỳ hàng quý.

Bên cạnh đó, khoản 2, Điều 154, thuật ngữ “vị trí” cần được làm rõ nội hàm là vị trí theo thửa đất hay vị trí theo khu vực. Có thể thấy, các quốc gia trên thế giới như Hàn Quốc hay Đài Loan xác định bảng giá đất để làm cơ sở đánh thuế. Do vậy, giá đất mang tính chất bình quân cho từng khu vực có tính chất tương đồng và sát với giá thị trường. Việc định giá đất theo vị trí là không khả thi đối với cơ quan chức năng do việc định giá đất cụ thể từng vị trí phải qua định giá của doanh nghiệp. Hơn nữa, việc xác định vị trí như thế nào cũng khó khăn và không rõ ràng.

Thứ ba, liên quan đến vấn đề thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai, tại Điều 1, Luật Đăng ký bất động sản của Nhật Bản quy định “Bộ luật này hướng tới mục đích bảo vệ quyền lợi của nhân dân, đảm bảo giao dịch an toàn, thuận lợi dựa trên những quy định về cơ chế đăng ký, công khai thông tin bất động sản và quyền lợi liên quan đến bất động sản”. Điều này có nghĩa, thông tin đăng ký đất đai ở Nhật Bản được công khai và người dân được phép tiếp cận thông

tin thông qua hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia. Tại Hàn Quốc và Đài Loan, người dân cũng được phép truy cập, tra cứu các thông tin đất đai cơ bản. Kinh nghiệm của Nhật Bản và một số quốc gia khác trên thế giới cho thấy, để xác định quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất căn cứ vào Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chưa đủ vì hành vi gian lận rất dễ xảy ra, đặc biệt khi công nghệ ngày càng hiện đại và thủ đoạn làm giả giấy tờ ngày càng tinh vi. Do đó, việc chia sẻ thông tin giao dịch bất động sản, thông tin về quyền sử dụng đất đai sẽ tránh được rủi ro cho doanh nghiệp và người dân. Trên cơ sở đó, kiến nghị sửa đổi điểm c, khoản 6, Điều 161 thành: (c) Tổ chức, cá nhân không thuộc quy định tại điểm a và điểm b khoản này được khai thác thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai theo quy định; nhu cầu khai thác thông tin khác trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai phải được sự đồng ý của cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai theo quy định của pháp luật.

Thứ tư, liên quan đến ranh giới sử dụng đất đai, tại Malaixia, theo hướng dẫn xử lý các vấn đề không gian ngầm của Đạo luật Đất đai quốc gia năm 1965 và Đạo luật Cơ bản chiều sâu không gian ngầm năm 2006, độ sâu chủ sở hữu đất đai được phép sở hữu là 6 m đối với đất nông nghiệp, 10 m đối với đất xây dựng và 15 m đối với đất công nghiệp. Ở Phần Lan, người sở hữu có quyền sở hữu với các tài sản gắn với đất, tuy nhiên, các nguồn lực khoáng sản và nguồn lực tự nhiên gắn với đất đai thuộc về sở hữu nhà nước. Còn tại Nhật Bản, theo Điều 207, Bộ luật Dân sự, cá nhân, tổ chức sở hữu đất đai được phép sở hữu tối đa không quá 40 m chiều cao và 40 m chiều sâu, phần không gian vượt quá giới hạn đó thuộc sở hữu của nhà nước. Đối với Hồng Kông, Kế hoạch phát triển phác thảo (ODP) quy định, chủ sở hữu đất đai được phép sở hữu không gian chiều sâu không quá 25 m, các nguồn khoáng sản, nguồn lực tự nhiên trong lòng đất thuộc về Nhà nước. Như vậy, việc quy định rõ ràng chiều cao, chiều sâu trong sở hữu đất giúp cho chính quyền dễ dàng quản lý cũng như xử lý các vấn đề liên quan đến không gian ngầm và không gian trên mặt đất.

Đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về nghĩa vụ chung của người sử dụng đất, tại khoản 1, Điều 193 có nêu: “1. Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo quy định khác của pháp luật có liên quan”. Tuy nhiên, Luật không quy định rõ “độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không”, không quy định quyền sở hữu, định đoạt tài sản, tài nguyên (nếu có) trong lòng đất. Như kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới được đề cập ở trên, Luật Đất đai (sửa đổi) cần làm rõ vấn đề sử dụng độ sâu trong lòng đất và độ cao trên mặt đất, đồng thời chỉ rõ “theo quy định tại văn bản nào, ở đâu?” bởi đây là vấn đề liên quan đến các quyền sử dụng đất để xây dựng công trình ngầm trong đất và công trình cao trên mặt đất. Đồng



▲ Không khí lao động trên một cánh đồng ở Trung Quốc. Ảnh: thepatriot.co.zw.

thời, cần quy định rõ các tài sản, tài nguyên trong lòng đất (nếu có) thuộc sở hữu của người giữ quyền sử dụng đất như tài sản hay thuộc về sở hữu nhà nước (sở hữu toàn dân) vì thực tế ở Việt Nam đã có nhiều trường hợp phát hiện tài sản, tài nguyên nằm sâu trong lòng đất, nhưng không có cách thức và quy định rõ ràng để xử lý đối với các loại tài sản, tài nguyên này.

Có thể nói, Luật Đất đai là một trong số các luật có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế, ổn định xã hội, an ninh

và quốc phòng, vì vậy, việc góp ý cho Dự thảo Luật (sửa đổi) không chỉ giúp hoàn thiện Luật mà còn thể hiện sự dân chủ trong việc xây dựng, ban hành Luật, thể hiện trách nhiệm, quyền lợi, nghĩa vụ của Nhà nước, người dân đối với công tác quản lý, sử dụng đất. Với ý nghĩa đó, một số góp ý nêu trên dựa trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới về quản lý, sử dụng đất đai, nhằm góp phần hoàn thiện, thể chế hóa và sớm đưa Luật Đất đai đi vào cuộc sống■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Zaini, F., Hussin, K., and Raid, M.M. (2017). *Legal considerations for urban underground space development in Malaysia. Underground Space*, 2, 234 - 245.
2. Zhou, Y-X., and Zhao, J. (2016). *Assessment and planning of underground space use in Singapore. Tunnelling and Underground Space Technology*, 55, 249 - 256.
3. Volchko, Y., Norrman, J., Ericsson, L. O., Nilsson, K. L., Markstedt, A., Öberg, M.,... and Tengborg, P. (2020). *Subsurface planning: Towards a common understanding of the subsurface as a multifunctional resource. Land Use Policy*, 90, 104316.
4. Rönkä, K., Ritola, J., & Rauhala, K. (1998). *Underground space in land-use planning. Tunnelling and Underground Space Technology*, 13(1), 39 - 49.
5. Pasqual, J., & Riera, P. (2005). *Underground land values. Land Use Policy*, 22(4), 322 - 330.
6. Kaliampakos, D., Benardos, A., & Mavrikos, A. (2016). *A review on the economics of underground space utilization. Tunnelling and Underground Space Technology*, 55, 236 - 244.
7. Ding, C. (2003). *Land policy reform in China: assessment and prospects. Land use policy*, 20(2), 109-120.
8. Nissim, R. (2021). *Land administration and practice in Hong Kong. Hong Kong University Press*.
9. Dore, R. (2013). *Land reform in Japan. A&C Black*.
10. Choi, J., & Sulistiawati, L. Y. (2014). *A Comparative Study on Land Rights Laws in Indonesia and Korea*.
11. Lee, J. S. (2019). *Korean land ownership and use. In Korea's Political Economy (pp. 361-404). Routledge*.
12. Gallent, N., & Kim, K. S. (2001). *Land zoning and local discretion in the Korean planning system. Land Use Policy*, 18(3), 233 - 243.
13. İscan, T. B. (2018). *Redistributive land reform and structural change in Japan, South Korea, and Taiwan. American Journal of Agricultural Economics*, 100(3), 732 - 761.
14. Cai, M., Murtazashvili, I., & Murtazashvili, J. (2020). *The politics of land property rights. Journal of Institutional Economics*, 16(2), 151 - 167.
15. Koo, H. W. (2011). *Property rights, land prices, and investment: A study of the Taiwanese land registration system. Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 167(3), 515 - 535.
16. Qiao, Y-K., Peng, F-L., Luan, Y-P., and Wu, X-L. (2022). *Rethinking underground land value and pricing: A sustainability perspective. Technology*, 127, 104573.