

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta

PGS.TS. TRẦN THỊ MINH CHÂU

Học viện Chính trị - Hành chính
quốc gia Hồ Chí Minh

Cơ chế quản lý đất đai ở nước ta hiện nay

Cơ chế quản lý đất đai của mỗi quốc gia là kế thừa của các quan hệ đất đai đã được biến đổi qua các giai đoạn lịch sử. Ở đây sẽ chỉ giới hạn phân tích cơ chế quản lý đất đai ở nước ta từ khi đất đai trở thành đối tượng sở hữu toàn dân (từ khi có Hiến pháp 1980 đến nay), nhất là trong khuôn khổ Luật Đất đai 2003 và các văn bản pháp lý liên quan.

Luật Đất đai năm 2003 đã quy định **quyền hạn của Nhà nước** trong định đoạt đối với đất đai ở nước ta như sau:

- *Quyết định mục đích sử dụng đất* thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Như vậy, Nhà nước là người quyết định quan trọng nhất và là người phân bổ lần đầu nguồn lực đất đai vào các ngành và lĩnh vực khác nhau thông qua công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong thực tế, quá trình chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng CNH, HĐH đòi hỏi chuyển một diện tích đất nông nghiệp khá lớn sang đất phi nông nghiệp, nhất là đất sử dụng cho khu công nghiệp, đô thị và làm đường giao thông. Theo quy định của pháp luật, chỉ có cơ quan nhà nước mới được quyền chuyển mục đích sử dụng đất, tư nhân không được phép tự động chuyển mục đích sử dụng đất ngay cả khi tuân thủ quy hoạch. Hơn nữa, sự chênh lệch giá giữa

Đất đai là nguồn lực của phát triển kinh tế, là không gian sống của con người, là tài sản của quốc gia và là tài nguyên khan hiếm. Chính vì thế, sử dụng hiệu quả đất đai là yêu cầu vừa cấp bách, vừa có tính chiến lược. Tuy nhiên, thiết kế cơ chế điều tiết thực tế để hướng việc sử dụng đất đai đến mục đích hiệu quả lại là vấn đề không đơn giản.



Nông dân vẫn là những người thiệt thòi nhất trong cơ chế phân phối lợi ích từ đất hiện nay

các loại đất khác nhau về mục đích sử dụng lại quá lớn. Đây là điểm mấu chốt khiến quá trình phân phối lợi ích từ đất đai trở nên khó kiểm soát, người được giao đất, chủ yếu là nông dân, không được hưởng lợi từ chuyển mục đích sử dụng đất, người được giao đất đã chuyển đổi mục đích được hưởng lợi lớn nên có động lực hối lộ cơ quan nhà nước để được giao đất. Hơn nữa, chính sách giao đất không thu tiền hoặc có thu nhưng không đáng kể phục vụ mục tiêu khuyến khích đầu tư đã ít nhiều chuyển lợi ích từ việc sử dụng đất phi nông nghiệp sang cho các nhà

đầu tư tư nhân đất và giới kinh doanh bất động sản. Đây là tâm điểm của phân phối lợi ích từ đất không công bằng giữa các tầng lớp dân cư ở nước ta hiện nay mà cho đến thời điểm hiện tại, Nhà nước vẫn chưa có hướng tháo gỡ.

Nếu cứ giữ nguyên cơ chế quản lý, thu tiền và phân bổ đất đai như hiện nay thì các vấn đề bức xúc về đất đai gây khiếu kiện không giảm, thậm chí có xu hướng tăng lên vì nông dân vẫn là những người thiệt thòi nhất trong cơ chế phân phối lợi ích từ đất hiện nay. Bởi vì, quy luật trên

“Quy hoạch phải có tầm nhìn dài hạn, phải đáp ứng yêu cầu tổ chức không gian hợp lý cho cả thời kỳ phát triển hàng trăm năm, chứ không phải là các kế hoạch sử dụng đất tạm thời 5 năm, 10 năm”

thị trường đất đai là: giá đất phụ thuộc vào thu nhập của người sử dụng đất. Hiện nay kinh doanh nông nghiệp có thu nhập trên đơn vị diện tích đất thấp hơn so với kinh doanh các ngành khác nên giá thuê đất nông nghiệp (cơ sở để tính giá quyền sử dụng đất) thấp hơn, giá bán quyền sử dụng đất nông nghiệp cũng thấp hơn. Do người nông dân không được tự chuyển mục đích sử dụng đất nên họ không có cách gì để được hưởng địa tô đặc biệt khi chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Với cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất, Nhà nước đã thu được một phần địa tô đặc biệt này vào NSNN để sử dụng chung. Không có cơ sở để đánh giá xem phần đã thu được là đủ hay chưa, bởi thị trường quyền sử dụng đất phi nông nghiệp ở nước ta hiện nay chịu ảnh hưởng của yếu tố đầu cơ rất lớn khiến giá quyền sử dụng đất, nhất là đất ở, đã ít nhiều cản trở việc đưa đất vào sử dụng hợp lý và hiệu quả.

- *Quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất:* trên thực tế quyền này đã trở nên không còn cần thiết và chông chéo với quyền quyết định mục đích sử dụng đất cũng như mâu thuẫn với quyền của người sử dụng đất. Bởi vì, đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp đều được quy hoạch dài hạn. Bất kể sự xáo trộn nào về mục đích sử dụng trong quá trình phát triển cũng gây tổn thất, nhất là đất nông nghiệp và đất xây dựng các công trình sử dụng lâu dài. Chính vì thế, quy hoạch phải có tầm nhìn dài hạn, đáp ứng yêu cầu tổ chức không gian hợp lý cho cả thời kỳ phát triển hàng trăm năm, chứ không phải là các kế hoạch sử dụng đất tạm thời 5 năm, 10 năm. Bởi vì, đất thường chuyển từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp chứ không bao giờ có hướng ngược lại. Tất nhiên, quy hoạch dài hạn phải đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, đô thị hoá từng thời kỳ thông qua phương án sử dụng tạm thời các diện tích đất khi chưa đủ điều kiện đô thị hoá,

công nghiệp hoá. Những diện tích được sử dụng tạm thời như vậy nếu được công bố công khai và Nhà nước có phương án tổ chức cuộc sống cho những người liên quan một cách chủ động thì việc giao đất sử dụng lâu dài có lợi hơn. Do vậy, các loại đất đã sử dụng ổn định chỉ nên giao một lần cho người sử dụng lâu dài, khuyến khích họ đầu tư hợp lý và phù hợp với quyền thừa kế của họ. Những biến động phát sinh sau này như tách hộ, người nghèo không có đất... phải được giải quyết bằng các chính sách tài chính và thị trường, không nên lồng ghép vào chính sách đất đai. Tuy nhiên, hiện nay Nhà nước ta mới chỉ giao đất ở sử dụng dài hạn, vì thế quyền thu lại, giao lại của Nhà nước khá lớn, người sử dụng đất phụ thuộc vào thời hạn giao đất.

- *Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất.* Quyền quyết định giao đất thực chất chỉ liên quan đất công, đất chưa có chủ sử dụng. Khi đất đã được giao hết cho các chủ sử dụng tư nhân như hiện nay thì quyền thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất mới quan trọng. Nếu quy hoạch có chất lượng và kiểm soát được sự điều chỉnh quy hoạch, việc chuyển mục đích sử dụng đất nên chú ý khía cạnh phân bổ lợi ích thu được từ sử dụng đất theo mục đích mới giữa xã hội (đại diện là Nhà nước), người có đất chuyển đổi và người sử dụng đất theo mục đích mới. Cơ chế phân bổ hiện nay nảy sinh vấn đề: nông dân không có cảm giác thoả mãn do so bì giá đất trước và sau chuyển đổi khiến nhiều người nêu ý kiến đền bù cho nông dân theo giá thị trường. Nhưng giá thị trường của đất luôn chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố như vị trí, quan hệ cung - cầu, đầu cơ... Hơn nữa, do các thửa đất có tính riêng có và duy nhất nên khó có thể có giá thị trường tham chiếu. Thị trường bất động sản không thể có hệ thống thông tin giá công khai như thị trường chứng khoán. Vậy đề nghị giá đền bù

Giá đất ở Hà Nội đã tương đương giá đất ở tại Tokyo, trong khi đó thu nhập của người dân Hà Nội thấp hơn thu nhập của người dân Tokyo gần 50 lần. Đây là nguyên nhân chính khiến dân có thu nhập thấp không có nhà ở, trong khi đó nhiều khu nhà ở cao cấp lại bỏ hoang. Hơn nữa, đây cũng là nguyên nhân khiến các doanh nghiệp đổ xô đầu tư vào bất động sản.

theo giá thị trường là phương án khó khả thi. Phải chăng, đất thuộc sở hữu toàn dân, người sử dụng đất không có quyền đòi địa tô phát sinh do chuyển mục đích sử dụng đất về cho họ. Vấn đề ở đây là nên phân biệt giữa giá đền bù khi thu hồi đất để làm các công trình công cộng với thu hồi đất để chuyển cho các chủ thể khác kinh doanh. Về nguyên tắc, khi thu hồi đất phục vụ các công trình công cộng và an ninh, tức những công trình không có thu nhập từ đất theo cơ chế thị trường, giá đền bù cần dựa trên yêu cầu để có cuộc sống mới ổn định theo mức trung bình của xã hội và sự thiệt thòi do đầu tư của người sử dụng đất bị thu hồi để có phương án cân bằng. Không nên lấy tiêu chuẩn giá thị trường chung chung. Đối với đất chuyển mục đích kinh doanh, về cơ bản địa tô độc quyền có được do chuyển mục đích sử dụng đất phải thuộc về chủ sở hữu toàn dân, không được để lại cho cá người sử dụng đất mới cũng như cho người bị thu hồi đất. Hình thức thu địa tô này là đấu giá quyền sử dụng đất đã chuyển mục đích sử dụng đất, trong đó cả người bị thu hồi đất cũng được quyền tham gia nếu có đủ năng lực. Không nên lồng ghép vấn đề phân phối công bằng trong thu hồi và đấu giá đất. Nên thiết kế hỗ trợ thu nhập cho nông dân

Với các quy định hiện nay, người sử dụng đất đã có nhiều quyền, thậm chí còn vượt quá quyền sử dụng đất. Thực tế là người sử dụng đất đã có các quyền: sử dụng, định đoạt và hưởng lợi, thậm chí cả một phần quyền chiếm hữu trong quyền được bồi thường khi thu hồi đất. Nhưng các quyền đó chỉ bị giới hạn trong mục đích sử dụng đất và thời hạn giao đất. Nói cách khác, trong giới hạn mục đích và thời hạn sử dụng đất đã được giao người sử dụng đất có hầu hết quyền của chủ sở hữu đất và chế độ sở hữu toàn dân ở đây không khác mấy với chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, đặc biệt là đối với đất ở và đất thuê lâu năm trả tiền một lần.

trong một chương trình riêng. Cũng nên thiết kế ưu đãi khuyến khích đầu tư tách khỏi việc giao và đấu giá đất.

- *Định giá đất*: đây là một quyền không mấy rõ ràng. Nhà nước chỉ có thể quy định hai loại giá: Giá khi giao đất công lần đầu cho các tổ chức tư và kinh doanh sử dụng; giá đền bù khi thu hồi đất của những người không sử dụng đúng quy hoạch để chuyển mục đích sử dụng. Hai loại giá này không tồn tại thường xuyên, chúng chỉ xuất hiện khi Nhà nước xử lý đất công và khi thu hồi đất (nói chung là hãn hữu trong một đất nước đã được quy hoạch tốt). Thuế sử dụng đất tính theo diện tích và mục đích sử dụng trong cân đối của chính sách tài chính, không nên dựa trên giá đất. Thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải căn cứ trên giá giao dịch. Như vậy, việc Nhà nước giữ cho mình quyền định giá không mấy có giá trị trong quản lý đất đai cũng như trong vai trò đại diện sở hữu toàn dân.

- *Quyền thực thi các chính sách tài chính đối với đất* như thu các loại thuế là một quyền có tính hai mặt: một là, quyền của Nhà nước với tư cách cơ quan công quyền thu thuế từ đất nhằm huy động nguồn tài chính phục vụ hoạt động của Nhà nước. Đây là nội dung của chính sách tài chính, ít liên quan đến quản lý đất đai với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân; hai là, Nhà nước

thực hiện quyền thu địa tô về cho chủ sở hữu. Nên xác định mức địa tô tuyệt đối và địa tô chênh lệch một cách hợp lý để không cản trở phát triển kinh tế, cũng như cần điều chỉnh thu nhập không do hoạt động hiệu quả của người sử dụng đất về NSNN là cần thiết, nhất là thu nhập từ đầu cơ quyền sử dụng đất.

Nhiệm vụ của Nhà nước: Thống nhất quản lý đất đai trên các mặt: ban hành và duy trì một khung khổ pháp lý về quản lý và sử dụng đất đai thống nhất làm cơ sở cho hoạt động của các chủ thể sử dụng đất; Xác định địa giới hành chính, lập bản đồ về đất; lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Quản lý các hồ sơ về đất, về giao dịch đất và cung cấp thông tin, dịch vụ cho người có nhu cầu (kể cả cấp chứng thư về đất); xử lý tranh chấp về đất. Ở đây, trách nhiệm, năng lực và sự công tâm của bộ máy và công chức có vai trò quyết định việc Nhà nước có hoàn thành nhiệm vụ hay không. Thực tế những năm qua cho thấy, bộ máy và công chức nước ta chưa hoàn thành tốt nhiệm vụ này thể hiện qua chất lượng, kỷ luật tuân thủ quy hoạch thấp, dịch vụ công về đất đai vừa thiếu, vừa khó tiếp cận, xử lý tranh chấp đất đai chậm.

Quyền của người sử dụng đất:

- *Quyền trong quan hệ với Nhà nước*: Nhà nước bảo hộ quyền sử dụng đất được giao hợp

pháp cho người sử dụng đất bằng cách: công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp thông qua cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; người sử dụng đất được hưởng thành quả từ lao động, đầu tư vào đất; hưởng các phúc lợi chung liên quan đến đất; hưởng chính sách hỗ trợ cải tạo, bảo vệ đất của Nhà nước.

- *Quyền trong giao dịch dân sự về đất*: người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; có quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; có quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Với các quy định nêu trên, người sử dụng đất đã có nhiều quyền, thậm chí còn vượt quá quyền sử dụng đất. Thực tế là người sử dụng đất đã có các quyền: sử dụng, định đoạt và hưởng lợi, thậm chí cả một phần quyền chiếm hữu trong quyền được bồi thường khi thu hồi đất. Nhưng các quyền đó chỉ bị giới hạn trong mục đích sử dụng đất và thời hạn giao đất. Nói cách khác, trong giới hạn mục đích và thời hạn sử dụng đất đã được giao người sử dụng đất có hầu hết quyền của chủ sở hữu đất và chế độ sở hữu toàn dân ở đây không khác mấy với chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, đặc biệt là đối với đất ở và đất thuê lâu năm trả tiền một lần. Nhưng người sử dụng đất không có quyền chuyển mục đích sử dụng đất. Quyền này của Nhà nước. Vì thế, trên thực tế, ở nước ta, quyền của người sử dụng đất lâu dài lớn hơn quyền của người sử dụng đất ngắn hạn, quyền của người sử dụng đất ở lớn hơn quyền của người sử dụng đất kinh doanh, trong đó quyền của đa số nông dân sử dụng đất nông nghiệp hàng năm với thời hạn giao đất 20 năm là ít nhất.

Để góp phần giải quyết tình trạng phức tạp và lúng túng của các chủ thể trong hành xử hiện nay, thiết nghĩ nên xem xét lại về tổng thể bản chất và phân chia quyền hạn, lợi ích của thể chế sở hữu toàn dân đối với đất đai hiện nay.

Một số kiến nghị hoàn thiện thể chế hóa sở hữu toàn dân về đất đai

Việc phân chia quyền và thực hiện lợi ích phải đảm bảo đất đai được sử dụng hiệu quả và lợi ích từ sử dụng đất đai được phân phối theo nguyên tắc xã hội chủ nghĩa. Muốn vậy, cần phân định rõ sự tác động của 3 yếu tố (Nhà nước, người sử dụng đất, thị trường) đến việc sử dụng và phân chia lợi ích từ đất.

Nhà nước có hai tư cách trong quan hệ với đất đai: tư cách của cơ quan quyền lực chính trị trong tổ chức chung xã hội, thực thi chính sách tài chính đối với đất và cơ quan đại diện cho sở hữu toàn dân. *Công cụ để Nhà nước tác động vào tổ chức không gian là quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Nên đầu tư thích đáng nhằm nâng cao chất lượng và tầm dài hạn của quy hoạch sao cho bản thân quy hoạch đã có ý nghĩa quản lý thông qua tính chất khoa học, hợp lý, cung cấp thông tin định hướng công khai của nó.* Các kế hoạch sử dụng đất trung và ngắn hạn nên tuân thủ quy hoạch để tạo khung khổ trật tự ổn định cho việc sử dụng đất. Thông tin quy hoạch sẽ có giá trị hơn nếu nó được truyền tải đến từng người dân và được hướng dẫn thực hiện chu đáo. Muốn vậy, Nhà nước cũng cần đầu tư cho công tác hậu cần của quy hoạch là thống kê, lập bản đồ và lưu giữ thông tin biến động về đất.

Chính sách tài chính đối với đất nên được coi như một chính sách thu đánh vào tài sản và đánh vào thu nhập do kinh doanh đất. Do đó chính sách tài chính đối với đất, nhất là thuế đất và thuế tài sản hình thành từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất cần hoạch định tách rời với chính sách đất đai.

Với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân, Nhà nước nên giữ lại cho mình quyền gì? *Trước hết là, quyền quyết định dùng đất làm gì.* Quyền này chỉ nên giữ lại trong khuôn khổ của quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quy hoạch, kế hoạch cũng chỉ nên quy định mục đích sử dụng đất theo ý nghĩa tổ chức không gian trên cơ sở những tính toán khoa học và cân đối giữa các nhu cầu cơ bản tối cần thiết của con người như không gian sống, không gian đảm bảo an ninh, không gian thích hợp với cơ cấu kinh tế hiện đại, bảo tồn tài nguyên đất... Không nên quá đi vào chi tiết các mô hình sử dụng đất của chủ thể được giao quyền sử dụng. *Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất có thể có vai trò trung gian là cơ quan nhà nước đứng ra thu hồi và giao đất, có thể để các chủ thể tự thỏa thuận, nhưng giá trị phần thu nhập có được từ đất đã chuyển đổi không do hai bên chủ sử dụng tạo ra thuộc về địa tô của đất đã được chuyển đổi, về nguyên tắc phải thu về NSNN để phục vụ cho mục tiêu chung toàn dân. Có thể thiết kế một loại thuế giá trị gia tăng của đất do chuyển mục đích sử dụng đất. Nếu xử lý được vấn đề thu nhập vượt trội không do lao động và đầu tư mà có này thì những bức xúc trong đền bù, bồi thường đất sẽ lắng dịu đi.* Khi đó, các chủ thể được giao sử dụng đất phi nông nghiệp mới hướng sự nỗ lực của họ vào sử dụng đất có hiệu quả nhằm tăng thu nhập chính đáng, giảm thiểu tham nhũng và đầu cơ quyền sử dụng đất phi nông nghiệp gây lãng phí. Hơn nữa, khi đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp đều được giao sử dụng ổn định, lâu dài theo quy hoạch thì mức chênh lệch giữa giá quyền sử dụng đất nông nghiệp và quyền sử dụng đất phi nông nghiệp sẽ phản ánh đúng đắn hơn hiệu quả sử dụng đất và có thể coi đó như tín hiệu để điều chỉnh cơ cấu giữa hai loại đất. Nói cách khác, không nên quy định Nhà nước có quyền định giá đất, vì giá đó giờ đây không mấy tác dụng, mà nên có chính sách thu hồi địa tô về NSNN, chỉ cho phép chủ sử dụng đất hưởng thành quả

Công cụ để Nhà nước tác động vào tổ chức không gian là quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Nên đầu tư thích đáng nhằm nâng cao chất lượng và tầm dài hạn của quy hoạch sao cho bản thân quy hoạch đã có ý nghĩa quản lý thông qua tính chất khoa học, hợp lý, cung cấp thông tin định hướng công khai của nó.

lao động, đầu tư và sử dụng đất hiệu quả tạo ra. Khi đó quyền thu hồi và bồi thường sẽ không còn là đặc quyền và gánh nặng của Nhà nước, mà chỉ là phương thức thực hiện quy hoạch, trong đó Nhà nước khuyến khích các giao dịch thỏa thuận giữa các chủ sử dụng đất với điều kiện tuân thủ quy hoạch và đóng thuế (địa tô) đầy đủ.

Người sử dụng đất, trong cơ chế tuân thủ quy hoạch, được quyền chuyển mục đích sử dụng đất và nộp địa tô phát sinh do chuyển mục đích sử dụng đất cùng với các quyền quy định theo Luật Đất đai năm 2003 sẽ là chủ thể có nhiều quyền nhất đối với việc sử dụng hiệu quả đất và hưởng thu nhập từ đó. Nói cách khác, đa phần quyền của chủ sở hữu đất với tư cách một tài sản trong kinh tế thị trường đã chuyển giao cho người sử dụng đất. Họ phải chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình và có quyền chuyển đổi hình thức tài sản đó thành tiền cũng như chuyển giao cho người khác theo quy định giao dịch tài sản của Luật dân sự. Tuy nhiên, để hưởng các điều kiện giao dịch thị trường thuận lợi, người có quyền sử dụng đất phải trả một phần hoặc toàn bộ các chi phí dịch vụ thị trường như phí cấp chứng thư, phí đăng ký bất động sản, phí thông tin về hàng hoá bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất. ■