

QUYỀN TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CỦA DOANH NGHIỆP CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Phạm Xuân Thắng*

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích, đánh giá những điểm tích cực cũng như những hạn chế, bất cập trong nội dung của các quy định pháp luật hiện hành về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về vấn đề này đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế của Việt Nam.

Abstract: The article analyzes and assesses the positive outcomes as well as the shortcomings and flaws in Viet Nam's existing legislation on foreign-invested enterprises' right to access land. On this basis, the study makes proposals for legal improvement on this issue in order to meet the demands of Viet Nam's current socialist market economy and international integration.

Đất đai là không gian để thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh và cũng là nguồn vốn quan trọng đối với quá trình hoạt động của doanh nghiệp. Vì vậy, quyền tiếp cận đất đai là một trong những vấn đề rất quan trọng đối với các doanh nghiệp, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN) tại Việt Nam.

1. Sự phát triển của pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN được ghi nhận từ rất sớm trong pháp luật Việt Nam thời kỳ đổi mới. Ngay trong Luật Đất đai năm 1987, đạo luật đầu tiên của thời kỳ đổi mới, quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã chính thức được xác lập. Tuy nhiên, với nội dung chỉ giới hạn trong một điều luật, quy định về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN trong đạo luật này mới chỉ mang tính khái quát và

chưa được rõ ràng¹. Theo quy định này, doanh nghiệp có vốn ĐTNN² được nhận quyền sử dụng đất (QSDD) thông qua hình thức Nhà nước giao đất và do Hội đồng Bộ trưởng nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (nay là Chính phủ) quyết định. Trong khi đó, được ban hành cùng ngày với Luật Đất đai năm 1987, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1987 lại quy định doanh nghiệp có vốn ĐTNN được nhận QSDD thông qua hình thức Nhà nước cho thuê đất³. Nhiều năm sau đó, hình thức nhận QSDD của doanh nghiệp có vốn ĐTNN cũng không được quy định một cách rõ ràng, đầy đủ và cụ thể trong các văn bản dưới luật. Như vậy, có thể thấy rằng, pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN ở giai đoạn đầu thời kỳ đổi mới còn rất sơ sài, chưa được quy

¹ Điều 50 Luật Đất đai năm 1987.

² Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993 (sửa đổi các năm 1998, 2001) và Luật Đất đai năm 2003 chưa sử dụng thuật ngữ "Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài" mà thay vào đó là thuật ngữ "tổ chức, cá nhân nước ngoài".

³ Điều 29 Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1987.

* ThS., Khoa Luật, Học viện An ninh nhân dân.

định một cách rõ ràng, cụ thể và thống nhất. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến hiệu quả thu hút đầu tư nước ngoài ở Việt Nam trong giai đoạn này rất hạn chế. Những điểm bất cập, hạn chế này chỉ được khắc phục khi Luật Đất đai năm 1987 được thay thế bởi Luật Đất đai năm 1993 với những quy định về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN một cách đầy đủ, rõ ràng và cụ thể hơn.

Luật Đất đai năm 1993 đã khắc phục cơ bản những hạn chế của tư duy cơ chế bao cấp trong Luật Đất đai năm 1987 và thể chế hóa một cách khá rõ nét tư duy kinh tế thị trường cũng như bước đầu tiếp cận quan hệ đất đai gắn với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Đạo luật này đã dành riêng một chương quy định về tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế thuê đất của Việt Nam⁴. Trong các quy định này, quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN tiếp tục được ghi nhận bằng hình thức thuê đất từ Nhà nước và bổ sung mới những nội dung cơ bản như: Thẩm quyền quyết định cho thuê đất thuộc về Chính phủ; thủ tục và căn cứ được thuê đất; thời hạn thuê đất⁵. Những nội dung cơ bản này sau đó đã được cụ thể hóa một cách tương đối toàn diện trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 1993⁶. Có thể thấy rằng, trong giai đoạn Luật Đất đai năm 1993 được ban

hành và có hiệu lực, quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN được pháp luật quy định một cách rõ ràng hơn với những nội dung đầy đủ và cụ thể hơn trước. Trong giai đoạn này, thuê đất từ Nhà nước là phương thức tiếp cận đất đai duy nhất của doanh nghiệp có vốn ĐTNN và pháp luật đã có những quy định cụ thể về nội dung này như: Thẩm quyền ra quyết định cho thuê đất; trình tự, thủ tục cho thuê đất; thời hạn cho thuê đất; quyền và nghĩa vụ của chủ thể thuê đất.

Luật Đất đai năm 1993 với nhiều nội dung đổi mới, tiến bộ hơn so với Luật Đất đai năm 1987 trong quy định về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã đóng góp vai trò quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả thu hút đầu tư nước ngoài, thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2003. Tuy nhiên, trước sự phát triển nhanh chóng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế mạnh mẽ của Việt Nam trong giai đoạn này, nhiều nội dung của Luật Đất đai năm 1993 (sửa đổi, bổ sung các năm 1998, 2001) nói chung cũng như những quy định về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã bộc lộ những bất cập, hạn chế nhất định. Chính vì vậy, đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi bức thiết của thực tiễn đời sống kinh tế xã hội, Luật Đất đai năm 2003 được ban hành thay thế cho Luật Đất đai năm 1993 và các văn bản luật sửa đổi của Luật này. Trong Luật Đất đai năm 2003, quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã được quy định một cách tập trung, đầy đủ và toàn diện hơn so với các đạo luật đất đai trước đó. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, bên cạnh phương thức tiếp cận đất đai trực tiếp từ Nhà nước thông qua hình thức thuê đất như trước kia,

⁴ Điều 80 đến Điều 84 (Chương 5) Luật Đất đai năm 1993.

⁵ Điều 80, Điều 81 và Điều 83 Luật Đất đai năm 1993.

⁶ Pháp lệnh ngày 14/10/1994 về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam, Nghị định số 11/CP ngày 24/1/1995 hướng dẫn thi hành Pháp lệnh trên, Thông tư số 679 TT/ĐC ngày 12/5/1997 hướng dẫn việc thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Quyết định số 189/2000/QĐ-BTC ngày 24/11/2000 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về tiền thuê mặt đất, mặt nước, mặt biển áp dụng đối với các hình thức đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

doanh nghiệp có vốn ĐTNN còn có thể tiếp cận đất đai từ thị trường thông qua các giao dịch chuyển QSDĐ. Đối với phương thức tiếp cận đất đai từ Nhà nước, doanh nghiệp có vốn ĐTNN được lựa chọn thuê đất ở hai hình thức, đó là: Hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền một lần cho cả thời gian thuê⁷. Đối với phương thức tiếp cận đất đai từ thị trường, doanh nghiệp có vốn ĐTNN có thể nhận QSDĐ thông qua các hình thức: Thuê hoặc thuê lại đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế⁸; nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ tổ chức kinh tế⁹; thuê quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân¹⁰. Những nội dung này được đánh giá là sự đổi mới mang tính đột phá trong pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN. Quy định trong Luật Đất đai năm 2003 về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã được mở rộng hơn rất nhiều so với các thời kỳ trước với sự đầy đủ hơn về phương thức tiếp cận đất đai (từ Nhà nước và từ thị trường) và đa dạng hơn về các hình thức nhận QSDĐ cụ thể. Những quy định này đã thể hiện sự bình đẳng hơn trong việc tiếp cận nguồn lực đất đai giữa doanh nghiệp có vốn ĐTNN và doanh nghiệp trong nước, phản ánh rõ nét tính chất thị trường trong quan hệ pháp luật đất đai, góp phần nâng cao hiệu quả thu hút đầu tư nước ngoài và thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

Những nội dung khoa học tiên bộ, hợp lý trong quy định của Luật Đất đai năm

2003 về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã góp phần tác động tích cực cho quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2013. Mặc dù vậy, trong bối cảnh phát triển không ngừng của đời sống kinh tế, xã hội và quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam, một số nội dung của Luật Đất đai năm 2003 đã không còn phù hợp với tình hình mới, trong đó quy định về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN chưa tương đồng với những nội dung cam kết của Việt Nam ở một số điều ước quốc tế. Do vậy, sau đúng 10 năm ban hành, Luật Đất đai năm 2003 đã được thay thế bởi Luật Đất đai năm 2013 – đạo luật đất đai hiện hành của Việt Nam. Trên cơ sở kế thừa và phát triển những quy định của các đạo luật đất đai trước kia, Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục quy định theo hướng cho phép doanh nghiệp có vốn ĐTNN có quyền lựa chọn phương thức tiếp cận đất đai từ Nhà nước hoặc từ thị trường. Đồng thời, với mỗi phương thức tiếp cận đất đai, Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định theo hướng mở rộng hơn những hình thức nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN. Trường hợp doanh nghiệp có vốn ĐTNN lựa chọn phương thức tiếp cận đất đai từ Nhà nước, Luật Đất đai năm 2013 quy định hai hình thức sử dụng đất: 1) Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư kinh doanh nhà ở nhằm mục đích để bán hoặc kết hợp bán và cho thuê¹¹; 2) Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ thời gian thuê¹². Trường hợp doanh nghiệp có vốn ĐTNN lựa chọn phương thức tiếp

⁷ Điểm e khoản 1 và điểm a khoản 2 Điều 35 Luật Đất đai năm 2003.

⁸ Khoản 4 Điều 90, khoản 2 Điều 91 và khoản 2 Điều 92 Luật Đất đai năm 2003.

⁹ Điểm g khoản 2 Điều 110 Luật Đất đai năm 2003.

¹⁰ Điểm g khoản 2 Điều 110 và điểm d khoản 1 Điều 111 Luật Đất đai năm 2003; Điều 108 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về thi hành Luật Đất đai.

¹¹ Khoản 3 Điều 55 Luật Đất đai năm 2013.

¹² Điểm d, điểm e khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai năm 2013.

cận đất đai từ thị trường thì có thể lựa chọn một trong các hình thức sau: Nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị QSDĐ¹³; nhận góp vốn bằng QSDĐ¹⁴; thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế¹⁵. Có thể nhận thấy, Luật Đất đai hiện hành đã mở rộng rất nhiều về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN so với các Luật Đất đai trước đây. Bên cạnh hình thức thuê đất từ Nhà nước, lần đầu tiên pháp luật Việt Nam ghi nhận hình thức nhận QSDĐ từ Nhà nước của doanh nghiệp có vốn ĐTNN bằng hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư kinh doanh nhà ở nhằm mục đích để bán hoặc kết hợp bán và cho thuê. Đây là quy định nhằm tiến tới quyền tiếp cận đất đai bình đẳng của các doanh nghiệp nước ngoài với các doanh nghiệp trong nước¹⁶. Những hình thức nhận QSDĐ từ thị trường của doanh nghiệp có vốn ĐTNN cũng được Luật Đất đai năm 2013 quy định mở rộng và thông thoáng hơn so với các Luật Đất đai trước đó. Những quy định này về cơ bản đã thiết lập sự bình đẳng về quyền tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp có vốn ĐTNN với các doanh nghiệp trong nước, góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp có vốn ĐTNN trong việc tiếp cận đất đai và sử dụng đất ổn định, lâu dài để thực hiện các dự án đầu tư.

Nhìn lại quá trình phát triển của pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN ở Việt Nam có thể thấy rằng, nội dung này thường xuyên được

sửa đổi, bổ sung và từng bước được hoàn thiện qua mỗi thời kỳ. Pháp luật hiện hành về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN về cơ bản đã quán triệt đầy đủ những quan điểm, chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về thu hút đầu tư nước ngoài và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế. Điều này đã góp phần nâng cao hiệu quả thu hút vốn đầu tư nước ngoài và thúc đẩy phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh hội nhập quốc tế của Việt Nam.

2. Những bất cập, hạn chế trong các quy định pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam hiện nay

Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được thì những quy định về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN trong Luật Đất đai năm 2013 vẫn bộc lộ một số bất cập, hạn chế. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, khái niệm về “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” trong Luật Đất đai năm 2013 có nội hàm không thống nhất và lạc hậu so với pháp luật đầu tư hiện hành.

Khái niệm về “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” trong Luật Đất đai năm 2013 được quy định trên cơ sở kế thừa và tương đồng với quy định về doanh nghiệp có vốn ĐTNN tại Luật Đầu tư năm 2005¹⁷. Theo đó, Luật Đất đai năm 2013 đưa ra quy định về khái niệm “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” bằng phương pháp liệt kê và xác định doanh nghiệp có vốn ĐTNN là chủ thể sử dụng đất gồm ba nhóm sau: i) Doanh nghiệp 100% vốn ĐTNN; ii) Doanh nghiệp liên doanh; iii) Doanh nghiệp Việt Nam mà nhà ĐTNN mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy

¹³ Điểm b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁴ Điểm e khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁵ Khoản 2 Điều 149 và khoản 2 Điều 185 Luật Đất đai năm 2013.

¹⁶ Nguyễn Thị Nga, *Pháp luật kinh doanh bất động sản đối với nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam*, Luật học Việt Nam - Những vấn đề đương đại, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019, tr.805-837 (816).

¹⁷ Khoản 6 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2005.

định của pháp luật về đầu tư. Với quy định bằng phương pháp liệt kê này, Luật Đất đai năm 2013 đã không thể khái quát hết được những tổ chức kinh tế có thành viên là chủ thể nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam, ví dụ như những hợp tác xã có thành viên là người nước ngoài¹⁸. Bên cạnh đó, Luật Đầu tư hiện hành¹⁹ không sử dụng khái niệm “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN”, mà sử dụng khái niệm “Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN” với nội dung thể hiện tính khái quát cao và phù hợp hơn với thực tiễn. Theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020, “Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN là thành viên hoặc cổ đông, được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và các tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh”²⁰. Ngoài ra, trong các văn bản pháp luật về đầu tư và doanh nghiệp của Việt Nam hiện nay không còn điều chỉnh về “Doanh nghiệp liên doanh”.

Trong khi đó, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn sử dụng thuật ngữ “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” với nội hàm có liệt kê loại hình “Doanh nghiệp liên doanh”. Điều này không chỉ tạo ra sự thiếu thống nhất giữa pháp luật đất đai và pháp luật đầu tư, mà còn gây ra khó khăn đối với quá trình thực hiện quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN, cũng như tác động tiêu cực đến hiệu quả của công tác quản lý, sử dụng đất đai và thu hút đầu tư nước ngoài ở Việt Nam.

¹⁸ Khoản 4 Điều 13 Luật Hợp tác xã năm 2012 và Điều 4 Nghị định số 193/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 Quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã.

¹⁹ Luật Đầu tư năm 2020 thay thế cho Luật Đầu tư năm 2014 và trước đó là Luật Đầu tư năm 2005.

²⁰ Khoản 21 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020.

Thứ hai, chưa bảo đảm bình đẳng về quyền tiếp cận đất đai giữa doanh nghiệp có vốn ĐTNN với tổ chức kinh tế trong nước.

- Đối với phương thức tiếp cận đất đai từ Nhà nước trong hình thức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, doanh nghiệp có vốn ĐTNN chỉ có thể được thực hiện trong trường hợp duy nhất đó là sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê. Trong khi đó, ngoài trường hợp này, tổ chức kinh tế trong nước còn được Nhà nước giao đất có thu tiền để thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng QSDĐ gắn với hạ tầng²¹. Quy định này thể hiện sự phân biệt đối xử giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn ĐTNN, chưa thể chế hóa một cách triệt để chủ trương “Thực hiện bình đẳng trong tiếp cận các yếu tố đầu vào của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế”²².

- Trường hợp doanh nghiệp có vốn ĐTNN tiếp cận đất đai từ thị trường bị giới hạn hơn so với tổ chức kinh tế trong nước. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, doanh nghiệp có vốn ĐTNN chỉ có thể nhận QSDĐ từ thị trường thông qua ba hình thức, đó là: Nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị QSDĐ²³; nhận góp vốn bằng QSDĐ²⁴; thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế²⁵. Trong khi đó, ngoài ba hình thức đã nêu, tổ chức kinh tế trong nước còn có thể nhận

²¹ Khoản 2, khoản 3 và khoản 4 Điều 55 Luật Đất đai năm 2013.

²² Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 3/6/2017, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

²³ Điểm b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

²⁴ Điểm e khoản 1 Điều 169, điểm đ khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai năm 2013.

²⁵ Khoản 2 Điều 185 Luật Đất đai năm 2013.

QSDĐ thông qua nhiều hình thức khác như: Nhận chuyển nhượng QSDĐ, nhận tặng cho QSDĐ, nhận thừa kế QSDĐ²⁶. Điều này dẫn đến trên thực tế, phương thức tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN chủ yếu thông qua thị trường sơ cấp. Doanh nghiệp có vốn ĐTNN dường như chưa được tiếp cận đất đai cho mục đích đầu tư, sản xuất, kinh doanh tại thị trường sử dụng đất thứ cấp²⁷. Những rào cản này đã đi ngược lại các cam kết của Việt Nam trong hội nhập quốc tế, tác động tiêu cực đến tính hấp dẫn của môi trường đầu tư, kinh doanh và hạn chế năng lực cạnh tranh của nền kinh tế²⁸.

Thứ ba, quy định cụ thể về các trường hợp nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN chưa bảo đảm tính hợp lý.

- Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, doanh nghiệp có vốn ĐTNN được nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị QSDĐ²⁹; khi đó, doanh nghiệp có vốn ĐTNN có quyền và nghĩa vụ tương tự như trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước cho thuê đất có thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê³⁰. Quy định này, một mặt chưa phù hợp với quy định của pháp luật dân sự, pháp luật doanh nghiệp³¹; mặt khác,

chưa rõ ràng trong việc xác định đó là trường hợp doanh nghiệp có vốn ĐTNN nhận QSDĐ thông qua nhận chuyển nhượng dự án hay thông qua nhận chuyển nhượng cổ phần trong doanh nghiệp khác.

- Luật Đất đai năm 2013 đã quy định cụ thể hơn so với Luật Đất đai năm 2003 về trường hợp nhận góp vốn bằng QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN³². Tuy nhiên, những quy định này còn thiếu thống nhất trong việc xác định loại doanh nghiệp có vốn ĐTNN (chỉ doanh nghiệp liên doanh hay tất cả các loại doanh nghiệp có vốn ĐTNN) được nhận góp vốn bằng QSDĐ. Ngoài ra, những quy định này cũng chưa xác định rõ về thời điểm doanh nghiệp có vốn ĐTNN được nhận góp vốn bằng QSDĐ, khi thành lập mới doanh nghiệp hay trong quá trình doanh nghiệp đã thành lập và đi vào hoạt động. Bên cạnh đó, quy định về diện chủ thể được góp vốn bằng QSDĐ với doanh nghiệp có vốn ĐTNN còn chưa hợp lý khi chỉ cho phép chủ thể là tổ chức kinh tế trong nước mà không ghi nhận quyền đó với các loại chủ thể khác. Nội dung này phần nào thể hiện sự thiếu bình đẳng giữa doanh nghiệp có vốn ĐTNN và doanh nghiệp trong nước khi thực hiện hình thức nhận QSDĐ thông qua giao dịch góp vốn.

- Quy định của Luật Đất đai năm 2013 về các trường hợp nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN chưa bao quát được hết các trường hợp nhận QSDĐ của loại doanh nghiệp này trên thực tế.

Trên thực tế, ngoài những trường hợp nhận QSDĐ được liệt kê tại Điều 169 Luật Đất đai năm 2013³³, doanh nghiệp có vốn ĐTNN có thể nhận QSDĐ trong những

²⁶ Điều 73 và điểm a, c, d khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

²⁷ Nguyễn Quang Tuyền và Trần Tuấn Sơn, *Thực trạng pháp luật đất đai tại Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tham chiếu với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/2018, tr. 54-62.

²⁸ Nguyễn Ngọc Minh, *Pháp luật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế trong sử dụng đất*, Luận án Tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, 2016, tr. 116.

²⁹ Điểm b khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

³⁰ Khoản 3 Điều 39 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 01/2017/NĐ-CP).

³¹ Xem thêm: Lưu Quốc Thái, *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Tp. Hồ Chí Minh, 2016, tr.181-188.

³² Điểm e khoản 1 Điều 169, điểm đ khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai năm 2013.

³³ Điểm b, c và k khoản 1 Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

trường hợp sau: Thuê, thuê lại QSDĐ của tổ chức kinh tế trong nước³⁴; nhận QSDĐ thông qua việc mua nhà, công trình xây dựng để sử dụng làm văn phòng làm việc, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ³⁵; nhận QSDĐ trong trường hợp tổ chức lại doanh nghiệp (doanh nghiệp có vốn ĐTNN thực hiện chia, tách, hợp nhất hoặc sáp nhập doanh nghiệp). Như vậy, có thể thấy rằng, quy định về các trường hợp nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN trong Luật Đất đai năm 2013 chưa đảm bảo tính toàn diện và thiếu thống nhất với các văn bản pháp luật khác.

3. Kết luận và kiến nghị

Pháp luật về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN ở Việt Nam đã nhiều lần được sửa đổi, bổ sung và không ngừng hoàn thiện. Nội dung pháp luật hiện hành về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã thể chế hóa kịp thời các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế. Quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã được mở rộng và tiệm cận sự bình đẳng so với doanh nghiệp trong nước. Qua đó, góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thúc đẩy hội nhập quốc tế của Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả quan trọng đã đạt được, pháp luật hiện hành về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN còn tồn tại một số hạn chế, bất cập cần tiếp tục được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện.

Trên cơ sở phân tích, đánh giá một cách toàn diện những bất cập, hạn chế trong quy

định pháp luật hiện hành về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN, tác giả cho rằng, để bảo đảm thể chế hóa đầy đủ chính sách của Đảng về thu hút đầu tư nước ngoài trong bối cảnh đẩy mạnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam, cần sửa đổi các quy định trong Luật Đất đai năm 2013 về quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN theo hướng sau:

- Thay thế thuật ngữ “Doanh nghiệp có vốn ĐTNN” bằng thuật ngữ “Tổ chức kinh tế có vốn ĐTNN” như quy định của Luật Đầu tư năm 2020 để bảo đảm tính khoa học và sự thống nhất trong hệ thống pháp luật, tạo tiền đề cho việc thực hiện quyền tiếp cận đất đai của doanh nghiệp có vốn ĐTNN trên thực tế được chính xác và hiệu quả.

- Sửa đổi các quy định về những trường hợp nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN nhằm bảo đảm sự bình đẳng với doanh nghiệp trong nước ở cả phương thức tiếp cận đất đai trực tiếp từ Nhà nước và phương thức tiếp cận đất đai từ thị trường trên cơ sở thể chế hóa triệt để chủ trương: “Thực hiện nhất quán một chế độ pháp lý kinh doanh cho các doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu, thành phần kinh tế”³⁶.

- Quy định chi tiết, cụ thể hơn về các trường hợp nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN, bảo đảm sự phù hợp với pháp luật đầu tư và pháp luật doanh nghiệp. Bổ sung quy định về một số trường hợp nhận QSDĐ của doanh nghiệp có vốn ĐTNN để bảo đảm sự toàn diện trong điều chỉnh pháp luật đối với quyền tiếp cận đất đai của loại chủ thể này.

³⁴ Điểm b khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai năm 2013.

³⁵ Khoản 2 Điều 14 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014; Điều 159 và Điều 161 Luật Nhà ở năm 2014.

³⁶ Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 3/6/2017, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.