

Đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai Những vấn đề cần bàn luận

TS. NGUYỄN NGỌC VINH

Đại học Kinh tế TP.HCM

Chính sách đất đai tác động rất mạnh đến kinh tế - chính trị - xã hội của mọi quốc gia, vì tài nguyên đất là tài nguyên hữu hạn; là hầu hết các yếu tố đầu vào của đời sống, sinh hoạt con người; tài nguyên đất trường tồn theo thời gian và gắn với chủ quyền lãnh thổ quốc gia. Do vậy việc quản lý tốt tài nguyên quan trọng này không những góp phần bảo vệ vững chắc chủ quyền lãnh thổ mà còn là động lực phát triển kinh tế, ổn định chính trị và tạo điều kiện hoàn thiện chính sách an sinh xã hội. Nghiên cứu của tác giả phân tích những bất cập trong việc quy định quyền sở hữu đất đai ở VN và đề xuất một số hướng tiếp cận cho vấn đề này.

Từ khóa: Chính sách đất đai, phát triển kinh tế, an sinh xã hội, quyền sở hữu đất đai.

1. Đặt vấn đề

Từ khi Luật Đất đai ở nước ta ban hành lần đầu vào năm 1988 đến nay đã qua 2 lần ban hành Luật Đất đai mới vào các năm 1993, 2003 và đã 3 lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 1988, 2001, 2009. Dự kiến đầu năm 2013 dự thảo Luật Đất đai mới sẽ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội và lấy ý kiến nhân dân từ 15/1/2012. Việc điều chỉnh, sửa đổi Luật trong các năm qua đã có những tác động tích cực đối với sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Tuy nhiên quá trình thực hiện Luật Đất đai đã phát sinh nhiều vấn đề cần sớm giải quyết như số lượt khiếu kiện, khiếu nại về đất đai rất lớn, tình trạng lãng phí trong việc sử dụng đất vẫn còn tiếp diễn, vẫn nạn tham nhũng trong quản lý đất đai ngày càng tăng... Theo nhận định của nhiều chuyên gia các vấn đề trên đều có liên quan đến quyền sở hữu đất đai. Do vậy việc thảo luận các vấn đề liên quan đến quyền sở hữu đất đai sẽ là cơ sở để

giải quyết các bất cập hiện đang tồn tại trong thực tiễn, tạo động lực mới cho sự phát triển thị trường bất động sản nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nói chung.

2 Nội hàm và các hình thức sở hữu đất đai

2.1. Nội hàm của quyền sở hữu đất đai

Cũng giống như những tài sản khác quyền sở hữu đất đai bao gồm 3 quyền chính: quyền sử dụng; quyền chiếm hữu và quyền định đoạt.

Quyền sử dụng: Quyền của chủ sở hữu khai thác công dụng, hưởng hoa lợi lợi tức từ tài sản, người không phải là chủ sở hữu cũng có quyền sử dụng tài sản trong các trường hợp được chủ sở hữu chuyển giao quyền sử dụng hoặc do pháp luật quy định.

Quyền chiếm hữu: Quyền của chủ sở hữu tự mình nắm giữ, quản lý tài sản thuộc sở hữu của mình. Người không phải là chủ sở hữu cũng có quyền chiếm hữu tài sản

trong trường hợp chuyển giao do pháp luật quy định.

Quyền định đoạt: Quyền của chủ sở hữu chuyển giao quyền sở hữu của mình cho người khác hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó. Chủ sở hữu có quyền tự mình bán, trao đổi, tặng cho, cho vay, thừa kế, từ bỏ hoặc thực hiện các hình thức định đoạt khác đối với tài sản.

2.2. Hình thức sở hữu đất đai

Ngày nay trên thế giới có 2 hình thức sở hữu đất đai là đa hình thức sở hữu và chỉ một hình thức sở hữu (sở hữu đơn).

Dạng đa hình thức sở hữu đất đai bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu cộng đồng (sở hữu chung) và sở hữu tư nhân. Trong đó tài sản thuộc sở hữu cộng đồng có thể là các công trình văn hóa, tín ngưỡng; chung cư, bệnh viện... Hầu hết các quốc gia trên thế giới như Mỹ, Đức, Pháp, Nga, Nhật, Ý... chọn hình thức đa hình thức sở hữu trong quản lý đất đai. Dạng hình thức đơn sở hữu có nghĩa rằng theo pháp định chỉ tồn tại duy nhất

một hình thức sở hữu về đất đai, sở hữu đó có thể là sở hữu nhà nước hoặc sở hữu toàn dân được hiểu là sở hữu chung. Có rất ít quốc gia trên thế giới có hình thức sở hữu nhà nước như Trung Quốc, Mông Cổ, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên.

Tại một số quốc gia đôi khi hình thức sở hữu đơn chỉ tồn tại dưới dạng danh nghĩa, như Vương quốc Anh và các nước thuộc liên hiệp Anh thì đất đai thuộc Nữ hoàng, tuy nhiên Luật pháp cho phép các chủ thể được mua bán đất đai trong thời hạn 999 năm, 99 năm hay 75 năm.

Việc pháp luật công nhận hình thức sở hữu nào phụ thuộc vào mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia đó. Ví dụ như tại Liên Xô cũ đất đai thuộc sở hữu nhà nước, cấm mọi hành vi mua bán đất đai, cho đến 20/9/2001 sau 7 năm thảo luận Duma quốc gia Nga đã thông qua Luật Đất đai thừa nhận hình thức đa sở hữu, cho phép người dân được sở hữu có điều kiện loại đất ở. Tương tự như Liên bang Nga các nước Đông Âu như Ba Lan, Rumani, Séc, Hungary, Slovakia, Ukraina, Moldova... cũng hoàn thiện quản lý bằng hình thức đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai.

3. Những bất cập trong việc quy định quyền sở hữu đất đai ở nước ta

Hơn hai thập niên đổi mới, chính sách đất đai năm 1988 đã góp phần đáng kể cho sự phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội đất nước, nông nghiệp nước ta phát triển lên tầm cao mới từ nước nhập khẩu lương thực thành nước xuất khẩu nông sản lớn, hạ tầng kỹ thuật ngày càng tốt hơn và đặc biệt diện mạo đô thị đã và đang phát triển nhanh chóng, không những mang lại tiện ích trực

tiếp cho cộng đồng mà còn tạo nền tảng cho sự phát triển kinh tế - xã hội trong tương lai. Tuy nhiên song hành với thành tựu thì chính sách đất đai trong quá trình thực thi đã phát sinh nhiều vấn đề bất cập như chưa hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất, dẫn đến khiếu kiện, khiếu nại ngày càng tăng; tình trạng sử dụng đất lãng phí và đặc biệt là quốc nạn tham nhũng liên quan đến đất đai ngày càng phổ biến và có xu hướng gia tăng gây bức xúc trong dư luận.

Theo nhận định của các chuyên gia nguồn căn của những vấn đề nêu trên có cùng mẫu số là quyền sở hữu đất đai được quy định trong pháp luật nước ta

Điều 17 và 18 Hiến pháp 1992 của nước ta quy định “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước đại diện thống nhất quản lý theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả; Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định và lâu dài”.

Nhằm cụ thể hóa Hiến pháp, Điều 5 Sở hữu đất đai trong Luật Đất đai 2003 quy định như sau:

(1) Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu

(2) Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai như sau:

- Quyết định mục đích sử dụng đất... quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

- Quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất

- Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất

- Định giá đất

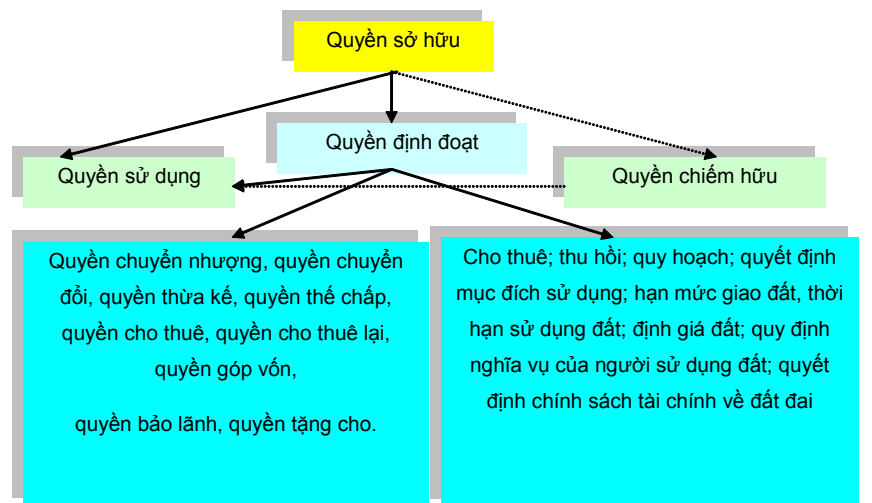
- Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;

- Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất;

- Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại...

Qua sơ đồ mô tả các quyền liên quan đến đất đai có thể thấy, quyền định đoạt được xem là quyền “tối thượng” trong nhóm 3 quyền có được từ quyền sở hữu, bởi vì ngoài “định đoạt” trong việc trao quyền sử dụng đất cho cá nhân, tập thể và các cá nhân, tập thể đó có thể thực hiện các hành vi sau: chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp,

Hình 1. Mô tả về các quyền liên quan đến đất đai ở nước ta



cho thuê, cho thuê lại, bảo lãnh, góp vốn, tặng cho theo quy định của pháp luật. Đồng thời Nhà nước cũng có quyền định đoạt trong việc thu hồi, quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, quyết định chính sách tài chính về đất đai...

Trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi năm 2012, Điều 14 Sở hữu đất đai, tiểu mục 2 thay vì Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai... được thay bằng Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai... như vậy cho đến thời điểm này ở nước ta chỉ có sở hữu toàn dân về đất đai, nhưng bản chất thì Nhà nước có nhiều quyền như người chủ sở hữu.

Quyền chiếm hữu không được đề cập trong hệ thống văn bản của nước ta, nhưng về lý thuyết khi đã trao quyền sử dụng thì mặc nhiên kèm theo quyền chiếm hữu, bởi vì khi chiếm hữu (nắm giữ) thì mới khai thác, sử dụng được.

Và những bất cập

Theo quan điểm của tác giả chính vì không minh định về quyền sở hữu đất đai trong pháp luật dẫn đến các bất cập sau:

- Khái niệm về quyền sở hữu toàn dân rất chung chung, trong khi Nhà nước định đoạt trao quyền sử dụng đất, có quyền thu hồi đất, quy hoạch sử dụng đất... do vậy người chỉ có quyền sử dụng đất không thể “tòng tâm” khai thác sử dụng đất tốt nhất như là người chủ sở hữu, vì có thể bị thiệt khi cơ quan quản lý ban hành quyết định thu hồi đất. Mặt khác, khi có quá nhiều quyền và được phân cấp cho địa phương như trao quyền sử dụng; lập bảng giá đất; thu thuế; ra quyết định chuyển đổi mục đích, ra quyết định thu hồi đất; xử án; giải quyết khiếu kiện, khiếu nại; ra quyết định cưỡng chế; thực hiện quyết định

cưỡng chế... nếu các cán bộ xử lý không công tâm, chí công vô tư thì tình trạng tham nhũng là không tránh khỏi, người có đất bị thu hồi sẽ dựa vào ai?

- Giá trị của đất đai hình thành từ sản phẩm tự nhiên và do sức lao động của người khai khẩn canh tác qua nhiều thế hệ, do vậy khi cá nhân dùng tiền để mua có nghĩa là cá nhân đó đã là “chủ” của lô đất. Họ có quyền mua bán; thừa kế; cho thuê; góp vốn... Do vậy cần luật hóa cho đầy đủ các quyền thể hiện đúng bản chất của hiện trạng trên chứ không chỉ là quyền sử dụng.

- Tình hình kinh tế - văn hóa - xã hội của đất nước đã chuyển sang thời kỳ phát triển cao hơn, từ chính sách “người cày có ruộng” dần chuyển sang “công nghiệp hóa – hiện đại hóa” bao gồm cả nông nghiệp - nông thôn, do vậy cần có sự tích lũy ruộng đất nhằm phát triển khoa học công nghệ trong sản xuất nông nghiệp và nhà đầu tư cần có đảm bảo chính đáng về quyền sở hữu hợp pháp trên lô đất canh tác nhằm triển khai chiến lược đầu tư dài hạn.

- Thực tế nhiều nước trên thế giới công nhận quyền sở hữu tư nhân về đất ở, đất sản xuất đây chính là cơ sở để chúng ta nghiên cứu điều chỉnh mô hình quản lý đất đai phù hợp hơn trong tương lai, thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế thế giới.

4. Hướng tiếp cận nào cho vấn đề quyền sở hữu đất đai?

Nhằm giải quyết các vấn đề có liên quan đến quyền sở hữu đất đai có 3 cách tiếp cận. Một là giữ nguyên quy định hiện hành, hai là mở rộng các quyền của người dân sao cho các quyền của họ tiệm cận với quyền sở hữu đất đai và thứ ba là công nhận quyền sở hữu đất đai

cho người dân hay nói khác đi là đa dạng hóa các quyền sở hữu.

Theo quan điểm của tác giả, chúng ta nên tiếp cận theo hướng thứ 3 bởi vì cơ chế quản lý đất đai cũ của ta đã phát sinh nhiều vấn đề bất cập, do vậy chúng ta cần điều chỉnh nhằm tạo động lực thúc đẩy sự phát triển mới cho tiến trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước, nâng cao năng lực cạnh tranh của quốc gia. Điều này sẽ phù hợp với cương lĩnh của Đảng trong giai đoạn hiện nay (Đại hội XI) là thay vì “có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu” trước đây đã được điều chỉnh thành “có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại với quan hệ sản xuất tiến bộ, phù hợp” Việc cương lĩnh điều chỉnh từ việc dựa trên chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu sang dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại với quan hệ sản xuất tiến bộ, phù hợp đây chính là cơ sở để các nhà quản lý mở rộng việc thảo luận về khả năng đa dạng hóa sở hữu đất đai ở nước ta.

Hầu hết các ý kiến trong hội thảo có liên quan đến chính sách quản lý đất đai gần đây đều cho rằng: việc công nhận đa sở hữu đất đai sẽ tạo động lực mới cho việc đầu tư phát triển quỹ đất tốt hơn vì lợi ích của việc khai thác, sử dụng đã được phân định tốt hơn, rõ hơn; giảm nạn tham nhũng trong quản lý đất đai, tăng hiệu quả sử dụng đất và tạo điều kiện tốt cho việc hội nhập kinh tế quốc tế.

5. Những vấn đề cần bàn luận

Việc đa dạng hóa sở hữu đất đai là vấn đề quan trọng của quốc gia cần có sự thống nhất ý chí của đại đa số cộng đồng, do vậy thiết nghĩ

cơ quan quản lý sẽ lấy ý kiến rộng rãi các tầng lớp nhân dân và có đề án thực hiện theo lộ trình thích hợp. Tuy nhiên có những vấn đề cần thảo luận là:

- Quyền sở hữu tư nhân đất đai tại nhiều nước trên thế giới là quyền sở hữu có điều kiện hay còn gọi là quyền sở hữu hạn chế. Các điều kiện mà người chủ sở hữu đất đai phải tuân thủ có thể là: thực hiện theo đúng quy hoạch do Nhà nước quy định; sở hữu đất đai có thời hạn; quyền sở hữu không bao gồm bầu trời, khoáng sản trong lòng đất...

- Quyền sở hữu đất đai chỉ dành cho 2 loại đất là đất ở và đất sản xuất nông nghiệp, không bao gồm rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và các loại đất khác theo quy định pháp luật.

- Các lô đất có vị trí trọng yếu, ảnh hưởng đến an ninh quốc phòng như biên giới, hải đảo không được phép sở hữu tư nhân.

- Vì lợi ích quốc gia, Nhà nước có thể đề xuất trưng mua hay nếu khẩn cấp thì trưng thu lại lô đất đã có quyền sở hữu cá nhân theo quy định của pháp luật

- Về bản chất quyền sở hữu đất đai có điều kiện và quyền sử dụng đất “mở rộng” có nhiều điểm tiệm cận nhau nhưng quyền sở hữu tư nhân sẽ phù hợp hơn về mặt lý luận vì bao gồm cả quyền chiếm hữu và tương đồng hơn với thông lệ quốc tế. Mặt khác, quyền sở hữu tư nhân kết hợp với sự hoàn thiện các quy định có liên quan thì người chủ sở hữu sẽ đảm bảo lợi ích hơn trong quá trình khai thác, sử dụng lẫn cả trường hợp Nhà nước trưng mua lại đất cho các lợi ích quốc gia.

- Nhằm hạn chế việc tích tụ ruộng đất nhiều nhưng sử dụng lãng phí tài nguyên đất, nhiều nước

đã vận dụng công cụ thuế và thậm chí có thể trưng thu bắt buộc. Điều này cần được quy định rất rõ trong Luật Đất đai.

6. Kết luận

Chính sách về đất đai là vấn đề trọng đại, lịch sử cho thấy nhờ sự đổi mới chính sách đất đai từ khoản 10 cho đến Luật Đất đai đầu tiên sau thống nhất đất nước vào năm 1988 đã tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển kinh tế, an sinh - xã hội của đất nước ta trong suốt 25 năm qua, do vậy rất cần sự điều chỉnh phù hợp về chính sách đất đai đặc biệt là đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai, nhằm đáp ứng xu hướng phát triển mới, thực hiện thành công chiến lược công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước vào năm 2020 và sớm đưa nước ta thành nước công nghiệp hiện đại ●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Dự thảo Luật Đất đai (phiên bản 2012)
 Lê Xuân Bá (2003), *Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong công cuộc đổi mới ở VN*, NXB Khoa học và kỹ thuật.
 Hiến pháp nước CHXHCN VN năm 1992
 Luật Đất đai 2003
 Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, NXB Lao động
 Tài liệu từ tọa đàm: Đổi mới chính sách pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh CNH – HĐH đất nước, do Văn phòng TW Đảng vụ Kinh tế phối hợp cùng với trường ĐH Mở TP.HCM tổ chức, TP HCM 3/2012
 Thái Bá Cán và cộng sự (2003), *Thị trường bất động sản những vấn đề lý luận và thực tiễn ở VN*, NXB Tài chính.
 V. Thành và L. Hoài, “Cần sớm sửa Luật Đất đai”, Báo Tuổi trẻ trang 3 ngày 16/1/2012



1. Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.

1.1. Các khái niệm

Trách nhiệm xã hội (TNXH) của doanh nghiệp – Corporate Social Responsibility (CSR), là một khái niệm đã có từ lâu ở các nước phát triển. Đại ý của khái niệm này là nhắc nhở những người làm kinh tế nhớ rằng các quyết định chiến lược và hành vi kinh doanh của họ có ảnh hưởng đến lợi ích xã hội. Vì vậy, họ phải cân nhắc kỹ lưỡng quyết định của mình. Trong tác phẩm *Global Business Today* (2006), GS. Charles của Đại học Washington (Hoa Kỳ) đã nhận định về TNXH của doanh nghiệp là “the idea that business people should consider the social consequences of economic actions when making business decisions.”

Hoặc, trong ấn phẩm *Management: A Pacific Rim Focus* (2003) của NXB McGraw-Hill (Úc), tập thể tác giả đã nhận định TNXH của doanh nghiệp một cách rõ ràng hơn: “Organizational social responsibility refers to an organization’s obligation to act