

# Chính sách đất đai từ khi “đổi mới” - tư duy và hiện thực

LÊ VĂN HÙNG  
PHẠM VĂN MINH

Sau *đổi mới* năm 1986, Việt Nam đã có nhiều thay đổi trong chính sách kinh tế và thực tế đã giành được nhiều thành công lớn trong tăng trưởng và phát triển kinh tế. Chính sách đất đai là một trong những thay đổi lớn đó nhằm phù hợp với sự chuyển dịch của nền kinh tế, đáp ứng kịp quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Trong thời gian đầu của quá trình *đổi mới*, trước những khó khăn và yêu cầu về lương thực nên chính sách đất đai chủ yếu tập trung vào sản xuất nông nghiệp. Sau khi vượt qua khó khăn này và trở thành nước xuất khẩu lương thực có tầm cỡ trên thế giới, với mục tiêu đã chọn là phát triển công nghiệp và dịch vụ, giảm dần tỷ trọng nông nghiệp, chính sách đất đai có xu hướng tạo điều kiện thuận lợi mở đường cho phát triển công nghiệp và dịch vụ. Trước quá trình đô thị hóa và phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế, các luật và chính sách liên quan tới đất đai đã liên tục được bổ sung, sửa đổi nhưng vẫn nhanh chóng trở lên lạc hậu và có nhiều điểm không phù hợp với thời cuộc. Điều này đã gây ra nhiều vấn đề như tham nhũng, lãng phí, tranh chấp, kiện cáo làm giảm hiệu quả sử dụng đất. Là quốc gia đang phát triển, đất đai là một nhân tố đầu vào quan trọng đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế, những tranh chấp và bất ổn trong chính sách đất đai sẽ có tác động xấu tới môi trường kinh doanh và gây ra những cản trở mạnh tới phát triển tổng thể kinh tế - xã hội. Bài viết phân tích những thay đổi về chính sách đất đai từ khi *đổi mới* liên quan tới tư duy phát triển kinh tế, cũng như

những bất cập tồn tại và hệ quả của các chính sách này.

## 1. Những thay đổi chính trong chính sách đất đai

### 1.1. Giai đoạn trước *đổi mới*

Trước *đổi mới*, chính sách đất đai của Việt Nam đã có nhiều biến động và thay đổi lớn. Theo Điều 14 Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1960 (năm 1980 đổi thành nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam) thì Nhà nước cho phép sở hữu tư nhân về đất đai và Nhà nước đảm bảo quyền sở hữu đất đai của nông dân và các nhà tư bản trong nước. Tuy nhiên, sau khi ban hành Hiến pháp sửa đổi năm 1980, toàn bộ đất đai hoàn toàn bị quốc hữu hóa và thuộc sở hữu của toàn dân. Sự thay đổi này nhằm phù hợp với thời kỳ xây dựng và phát triển nền kinh tế xã hội chủ nghĩa theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Tuy nhiên, mô hình hợp tác xã được hình thành cơ bản vẫn dựa trên sở hữu tập thể, tập trung quản lý và phân phối sản phẩm đồng nhất dựa trên số ngày làm việc, nên hiệu quả sản xuất thấp và không khuyến khích được nông dân sản xuất.

Đến năm 1981, Chỉ thị 100 của Ban bí thư Trung ương Đảng đã cho phép nông dân trông trọt trên phần đất được Nhà nước giao với điều kiện nộp lại một phần sản phẩm cho Nhà nước. Chỉ thị 100 cũng có thể coi như là manh nha đầu tiên trong chính sách giao đất cho nông dân sử dụng ổn định lâu dài.

---

Lê Văn Hùng, Viện Kinh tế Việt Nam;  
Phạm Văn Minh, PGS.TS. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội.

### 1.2. Giai đoạn 1986 - 1992

Luật Đất đai lần đầu tiên được Quốc hội khóa VIII thông qua ngày 29-12-1987 nhằm đưa ra khung khổ pháp lý qui định về việc sử dụng và quản lý đất đai. Theo Luật này thì đất đai vẫn thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý. Cấm mọi hình thức mua, bán đất đai, phát canh thu tô dưới mọi hình thức, nhận đất được giao mà không sử dụng nhưng có quyền chuyển, nhượng, bán thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao khi không còn sử dụng và đất đó sẽ được giao cho người khác sử dụng theo trình tự, thủ tục pháp luật đã qui định. Theo Điều 8, căn cứ vào mục đích sử dụng đất đai được chia thành 5 loại chính: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng. Đối với đất ở, người sử dụng ngoài quyền được xây dựng nhà để ở trên đất được giao, họ còn được quyền bán, chuyển nhượng ngôi nhà đó và những tài sản gắn liền với đất.

Do những đặc điểm phát triển cũng như tình hình hiện tại của Việt Nam trong thời kỳ này, Đại hội VI đã thực hiện điều chỉnh lại cơ cấu kinh tế: “không bố trí xây dựng công nghiệp nặng vượt quá khả năng và điều kiện thực tế” mà tập trung thực hiện ba chương trình mục tiêu, đó là: sản xuất lương thực thực phẩm, sản xuất hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu. Chính vì vậy, Luật Đất đai năm 1987 tập trung chủ yếu vào lĩnh vực sản xuất nông, lâm nghiệp với mục tiêu từng bước đưa nông nghiệp, lâm nghiệp lên sản xuất lớn, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Trước những khó khăn thiếu đói về lương thực và sự kém hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp, tình thế đặt ra trong giai đoạn này đã khiến Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam ban hành Nghị quyết 10 (Khoản 10) tháng 4-1988 về việc đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp. Nội dung chính của Nghị quyết này là trao lại tư liệu sản xuất cho người nông dân - tức khoán gọn đất nông nghiệp cho hộ nông dân, công nhận nông dân là đơn vị kinh tế tự chủ trong sản xuất và chỉ phải nộp thuế cho

Nhà nước theo luật định. So với Chỉ thị 100, Khoản 10 đã có những thay đổi lớn là thời gian sử dụng đất cho nông dân canh tác ổn định và lâu dài hơn với thời hạn là 15 năm. Cùng với việc áp dụng “chính sách mở cửa” trong quan hệ kinh tế đối ngoại và những cải cách về giá, Khoản 10 đã thực sự mang lại những kết quả tích cực đối với đời sống của nông dân. Từ chỗ là nước nhập khẩu trên dưới 1 triệu tấn gạo/năm, Việt Nam đã trở thành nước xuất khẩu gạo tầm cỡ trên thế giới. Điều đáng nói về sự đổi mới này ở chỗ, đây không phải là một cuộc cách mạng về kỹ thuật thông thường của mỗi quá trình phát triển cần phải làm, mà nó chính là vấn đề thay đổi về cơ chế, sự thay đổi trong tư duy và cách nhìn nhận của các nhà lãnh đạo đối với vận mệnh của đất nước, của nhân dân mà đặc biệt là nông dân, bộ phận chiếm phần lớn dân số cả nước.

Cũng trong giai đoạn này Luật Đầu tư nước ngoài đã chính thức được ban hành năm 1987. Theo Luật này, Chính phủ Việt Nam lần đầu tiên cho phép các chủ thể kinh doanh “ngoài quốc doanh” nước ngoài thuê đất dưới hình thức 100% vốn nước ngoài hoặc công ty liên doanh với các đối tác Việt Nam. Nhưng do các điều kiện khác như môi trường kinh doanh, cơ chế chính sách, những hạn chế về cơ sở hạ tầng, cũng như những qui định ràng buộc khác liên quan tới đất đai và ưu đãi đầu tư chưa thực sự khuyến khích, nên thời gian này những quan niệm phát triển theo hướng công nghiệp hóa chỉ mới là hình thức và chưa phát huy tác dụng.

Có thể nói, Luật Đất đai năm 1987 và Nghị quyết 10 đã có những quyết định cơ bản dựa trên chính sách đất đai hướng vào người nông dân. Những thay đổi trong quản lý đất đai đã có những tác động lớn tới sản xuất nông nghiệp và xã hội nông thôn Việt Nam. Những kiểm soát chuyển nhượng theo hình thức hợp tác xã nông nghiệp được thay thế bằng hộ gia đình cá thể, đất được phân chia cho các hộ gia đình và sản phẩm làm ra được tư nhân hóa cũng như những quyết định đầu tư được phi tập trung hóa và tài sản tư nhân được xác nhận (Toàn và Iyer, 2006). Những thay đổi

này có ý nghĩa quan trọng đối với nông dân và tạo động lực cho họ chuyển tâm sản xuất.

Mặc dù đã có sự thay đổi nhận thức về đất đai và bất động sản, tuy nhiên, những đổi mới trong giai đoạn này chủ yếu mới chỉ dừng lại ở chế độ sử dụng đất sản xuất nông nghiệp dựa trên chính sách giao đất cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nhằm sử dụng ổn định lâu dài. Nó chỉ đánh dấu một bước quan trọng đó là đáp ứng đủ lương thực cho người dân khỏi thiếu đói và tích lũy xuất khẩu tính về số lượng, nhưng giá trị kim ngạch xuất khẩu thực tế vẫn rất khiêm tốn. Hơn nữa, những thay đổi trong chính sách đất đai trong thời kỳ này vẫn không đáp ứng được những yêu cầu phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa. Hộ gia đình đã được trao quyền sử dụng đất tuy nhiên họ vẫn chưa có quyền trao đổi, thương mại, chính vì vậy thị trường đất đai vẫn kém phát triển và đó là nguyên nhân dẫn tới những giao dịch phi chính thức (Toàn và Iyer, 2006).

Đối với người dân Việt Nam, Khoản 10 được coi là sự đổi mới lớn nhất trong chính sách đất đai kể từ năm 1975, những thành tựu trong tăng trưởng sản phẩm nông nghiệp là không thể phủ nhận nhờ những thay đổi trong quản lý đất đai nhưng sự đổi mới này không hẳn đã triệt để. Nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất và phù hợp với tình hình phát triển trong nước cũng như quốc tế, Luật Đất đai đã được Quốc hội bổ sung và thay thế bằng Luật Đất đai năm 1993.

### 1.3. Luật Đất đai năm 1993

Luật Đất đai năm 1993 được Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa IX, kỳ họp thứ ba thông qua ngày 14-7-1993 thay thế Luật Đất đai được Quốc hội khóa VIII thông qua ngày 29-12-1987.

Về căn bản, Luật Đất đai năm 1993 vẫn chủ yếu dựa trên nền tảng của Luật Đất đai năm 1987 với nguyên tắc cốt yếu là: "Quyền sở hữu đất đai thuộc sở hữu và kiểm soát của toàn dân, Nhà nước là người đại diện duy nhất của toàn dân có toàn quyền quản lý và định đoạt về đất".

Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 1993 quan trọng trong Luật Đất đai năm 1987 được thực qui định rõ ràng cụ thể hơn. Luật Đất đai năm 1987, đó là:

- Người sử dụng đất nông nghiệp, đất ở được Nhà nước trao cho 5 quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê đối với quyền sử dụng đất.

- Lần đầu tiên đất đai có giá và các mức giá do Nhà nước qui định nhằm tạo sự thuận lợi trong mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

- Người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và họ có thể góp đất này để hợp tác sản xuất, kinh doanh theo qui định của pháp luật phù hợp với mục đích khi giao đất.

- Đất được phân chia thành 6 loại so với Luật Đất đai năm 1987 chỉ có 5 loại. Đó là đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng, và đất chưa sử dụng.

- Thời hạn giao đất sử dụng ổn định lâu dài cũng tăng. Nếu như trước đây, thời hạn giao đất chỉ là 15 năm thì nay đối với đất trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản tăng lên 20 năm, còn đối với đất trồng cây lâu năm là 50 năm. Quan trọng hơn, khi hết thời hạn giao đất, nếu người sử dụng đất tiếp tục có nhu cầu sử dụng đất và trong quá trình sử dụng chấp hành đúng luật pháp về đất đai thì được Nhà nước giao đất đó để tiếp tục sử dụng. Sự thay đổi này là rất có ý nghĩa đối với người dân, bởi nó tạo cho họ tâm lý yên tâm đầu tư sản xuất ổn định lâu dài.

- Đối với những hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản, nếu có hoàn cảnh gia đình khó khăn hoặc thiếu sức lao động thì được phép cho người khác thuê đất với thời hạn không quá 3 năm. Trong trường hợp đặc biệt khó khăn thì thời gian cho thuê đất có thể dài hơn theo qui định của Chính phủ và tất nhiên với điều kiện người thuê đất phải sử dụng đúng mục đích, đây là điều mà Luật Đất đai năm 1987 vẫn chưa cho phép.

- Các tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài cũng được phép thuê đất và quyết định cho thuê đất và thời hạn thuê đất dựa trên luận chứng kinh tế - kỹ thuật đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt theo Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Riêng đối với thời hạn thuê đất để xây dựng trụ sở cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của nước ngoài tại Việt Nam để sử dụng không quá 99 năm.

Nhà nước thực hiện giao quyền sử dụng đất theo 3 cách: (1), cấp đất, không phải trả tiền sử dụng đất; (2), cấp đất, phải trả tiền sử dụng đất cho Chính phủ; (3), thuê đất của Chính phủ.

Với sự thay đổi này, diện người sử dụng đất đã được mở rộng bởi không chỉ những tổ chức, cá nhân được giao đất mà còn được phép thuê đất. Những người được giao đất chủ yếu là hộ nông dân, còn những người thuê đất hầu hết là những tổ chức và cá nhân ở đô thị (Bá, 2003). Việc cho phép cá nhân và tổ chức thuê đất tạo điều kiện cho những người có khả năng phát triển kinh doanh dịch vụ và sản xuất công nghiệp. Các tổ chức và cá nhân được phép thuê đất cũng là tất yếu xuất phát từ nhu cầu giao dịch về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất ngày càng tăng. Những thay đổi này đã thực sự phát huy hiệu quả với việc một loạt các khu, cụm công nghiệp được xây dựng trên cả nước, đặc biệt tại các tỉnh phía Nam đã thu hút một lượng lớn các nhà đầu tư nước ngoài tạo bước ngoặt trong chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa.

Sự bổ sung qui định quan trọng trong Luật Đất đai năm 1993 về việc người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng, đã cho thấy những thay đổi trong cách làm của Nhà nước là công nhận về mặt pháp lý đối với thị trường của những giao dịch giữa những người có nhu cầu và cung về quyền sử dụng đất. Điều này là cần thiết nhằm giảm những giao dịch ngầm về đất đai và hạn chế bớt những khuyết tật của thị trường này. Tuy nhiên, những qui định ban đầu về việc chuyển quyền sử dụng

đất trong Luật Đất đai 1993 chỉ mới sơ khai và chưa đầy đủ, những giao dịch chủ yếu mới chỉ dừng lại trong phạm vi đất được Nhà nước giao là đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp và đất ở (Bá, 2003). Chính vì vậy, nhiều giao dịch vẫn chưa được công khai, hợp pháp.

### **1.4. Luật Đất đai sửa đổi bổ sung năm 1998**

Từ sự thiếu hoàn thiện của Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai đã được bổ sung, sửa đổi và được Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 02- 12- 1998. Luật này có những bổ sung sửa đổi chính so với Luật Đất đai năm 1993 như sau:

Mặc dù Luật Đất đai năm 1993 đã có những qui định ban đầu về việc chuyển quyền sử dụng đất nhưng chỉ áp dụng đối với đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất ở và phải đến Luật Đất đai năm 1998 nội dung về chuyển quyền sử dụng đất mới được xác định đầy đủ bao gồm: chuyển đổi quyền sử dụng đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thừa kế quyền sử dụng đất, thế chấp quyền sử dụng đất, góp vốn bằng giá trị chuyển quyền sử dụng đất, cho thuê lại quyền sử dụng đất. Đây là những cơ sở quan trọng để hình thành những giao dịch công khai và dần tạo ra một thị trường chính thức về quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, hoạt động giao dịch của thị trường này cũng có những giới hạn và phải đáp ứng được những điều kiện nhất định như: chuyển đổi quyền sử dụng áp dụng chủ yếu đối với hộ gia đình, cá nhân nhận giao đất và chỉ áp dụng chuyển đổi đối với đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để trồng rừng, đất ở với điều kiện không được thay đổi mục đích sử dụng đất. Những người đổi, nhận đổi quyền sử dụng đất nếu hộ khẩu, hộ tịch không cùng một xã, phường thì rất khó có thể thực hiện chuyển đổi. Bên cạnh những giới hạn đó, khi thực hiện chuyển đổi đòi hỏi người chuyển nhượng phải chuyển đi nơi khác, hoặc chuyển sang làm nghề khác, hoặc không còn khả năng trực tiếp lao động và phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép (Bá, 2003).

Sự thay đổi quan trọng trong lần bổ sung, sửa đổi của Luật Đất đai lần này là: các tổ

chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có quyền thế chấp giá trị quyền sử dụng đất theo qui định của Luật Đất đai thì được thế chấp hoặc bảo lãnh bằng giá trị quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất đó. Sự cho phép này là một bước tiến quan trọng và trao quyền lớn hơn trong sử dụng đất đai, nó cũng mở ra một bước ngoặt đối với thị trường vốn và khuyến khích đầu tư phát triển. Nhưng vẫn có sự hạn chế trong qui định này, đó là: các hộ gia đình cũng chỉ được phép thế chấp để vay vốn sản xuất tại các ngân hàng của Nhà nước hoặc các tổ chức tín dụng Việt Nam do Nhà nước cho phép thành lập và họ cũng không được góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Những giới hạn trên cho thấy thị trường chuyển quyền sử dụng đất phụ thuộc nhiều vào mục đích sử dụng đất và việc chuyển mục đích sử dụng phải có quyết định của Nhà nước mới được phép thực hiện.

Theo như qui định thì các dự án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì thời hạn thuê đất được kéo dài 50 năm; đối với dự án cần thời hạn thuê đất dài hơn thì căn cứ vào quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ quyết định thời hạn cho thuê đối với từng dự án và thời hạn là không quá 70 năm. Sự qui định cụ thể thời gian cho thuê sẽ tạo điều kiện cho các nhà đầu tư có kế hoạch sản xuất và đầu tư ổn định lâu dài. Để khuyến khích và thu hút các nhà đầu tư vào các khu vực có điều kiện hạ tầng và kinh tế khó khăn, Luật Đất đai sửa đổi bổ sung năm 1998 cũng đã áp dụng đối với các tổ chức, hộ gia đình và cá thể được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất sẽ được miễn giảm tiền sử dụng đất, thuê đất nếu họ thực hiện các dự án thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư, thực hiện dự án đầu tư tại các địa bàn có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn; các dự án thực hiện chính sách nhà ở, đất ở. Những ưu đãi này có ý nghĩa quan trọng trong việc định hướng chiến lược phát triển những lĩnh vực ưu tiên của Nhà nước và giảm bất bình đẳng giữa các vùng.

### 1.5. Luật Đất đai sửa đổi năm 2001

Ngoài những qui định của Chính phủ về khung giá các loại đất cho từng vùng, theo thời gian như trước đây, Luật Đất đai năm 2001 đã bổ sung thêm việc Chính phủ có các qui định nguyên tắc, phương pháp xác định giá các loại đất. Từ các khung giá và nguyên tắc, phương pháp xác định giá các loại đất, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ qui định giá các loại đất phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương để tính thuế chuyển quyền sử dụng đất; thu tiền khi giao đất, chuyển mục đích sử dụng, tiền thuê đất, lệ phí trước bạ; tính giá trị tài sản khi giao đất và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Như vậy, Luật này đã qui định rõ hơn về việc xác định giá đất, từ đó làm cơ sở cho những giao dịch và những hoạt động liên quan tới đất đai được thuận tiện và chính xác hơn.

Nhằm phù hợp với việc thực hiện kế hoạch 5 năm của Nhà nước do Chính phủ trình, Quốc hội quyết định qui hoạch sử dụng đất dài hạn và kế hoạch sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước 5 năm một lần.

Theo Luật Đất đai năm 1993 thì Chính phủ sẽ trực tiếp xét duyệt kế hoạch hàng năm của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về việc giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp có rừng để sử dụng vào mục đích khác đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua; nhưng theo Luật Đất đai bổ sung, sửa đổi năm 2001 thì Chính phủ chỉ quyết định giao đất trong các trường hợp: giao đất có thu tiền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo dự án và đất sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đối với các tổ chức sử dụng đất mà không qui định diện tích giao đất<sup>1</sup>, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất tại nội thành, nội thị

1. Theo Luật Đất đai năm 1993 thì các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ có quyền quyết định giao từ 1 ha trở xuống đối với đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp có rừng, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị và từ 2 ha trở xuống đối với đất trống, đất đồi núi trọc cho mỗi công trình (trừ công trình xây dựng hồ chứa nước).

xã. Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không thuộc nội thành, nội thị xã. Bên cạnh đó, họ cũng có quyền quyết định cho người đang sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất làm muối, đất ở, đất chuyên dùng sang mục đích khác đối với các đối tượng mà các cấp này được quyền giao và cho thuê đất theo đúng qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Đối với đất nông nghiệp, lâm nghiệp và làm muối thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ngoài quyền giao đất như trước đây, thì theo Luật Đất đai năm 2001 có thêm quyền cho thuê sử dụng đất đối với các tổ chức kinh tế; còn Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố trực thuộc cấp tỉnh cho thuê sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân.

Lần đầu tiên, người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư lâu dài có nhu cầu về nhà ở trong thời gian đầu tư tại Việt Nam; những người có công đóng góp với đất nước; những nhà văn hóa, nhà khoa học có nhu cầu về hoạt động thường xuyên tại Việt Nam nhằm phục vụ sự nghiệp xây dựng đất nước; những người có nhu cầu về sống ổn định tại Việt Nam thì được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở theo quy định của Chính phủ. Sự thay đổi này giúp thu hút Việt kiều và những người có trình độ có điều kiện về nước đầu tư phát triển kinh tế ổn định lâu dài, bổ sung nguồn vốn phát triển đất nước.

### 1.6. Luật Đất đai năm 2003

So với các Luật Đất đai trước đây, Luật Đất đai năm 2003 chính thức có hiệu lực từ ngày 1-7-2004 đã có những bổ sung cụ thể liên quan tới đất đai, đặc biệt là quyền và nghĩa vụ của Nhà nước, các đối tượng sử dụng đất (doanh nghiệp, hộ gia đình,..), và các đối tượng khác có liên quan đến việc quản lý, sử dụng đất.

Theo Luật thì đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, chính vì vậy Nhà nước có quyền định đoạt đối với đất đai: quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định, xét duyệt qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất; qui định về hạn mức giao và thời hạn sử dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê, thu hồi và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất cũng như định giá đất.

Quốc hội ban hành pháp luật về đất đai, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cả nước, quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi toàn quốc. Chính phủ có quyền quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và qui hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh, trong đó Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc quản lý nhà nước về đất đai. Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai và quản lý về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền dưới sự giám sát của Hội đồng nhân dân cấp đó.

Những thay đổi trong Luật lần này đặc biệt có nhiều điểm liên quan tới các tổ chức kinh doanh. Các tổ chức kinh doanh được quyền sử dụng đất thông qua thuê đất hoặc được Nhà nước giao đất; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ các chủ thể khác, từ bán đấu giá quyền sử dụng đất của Nhà nước. Các tổ chức kinh doanh cũng có quyền mua trực tiếp quyền sử dụng đất nếu họ sử dụng đất đó xây dựng nhà ở để cho thuê hoặc bán; đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng để cho thuê hoặc chuyển nhượng cho một bên thứ ba; xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, hoặc các tiện ích công cộng có mục đích kinh doanh; sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản.

Mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng với những qui định sửa đổi thì quyền sử dụng đất đã mang lại những quyền lợi mà trên thực tế tương tự như những lợi ích của quyền sở hữu (Tiến và Hà, 2004). Theo như qui định mới thì các tổ chức kinh doanh có

quyền: thế chấp quyền sử dụng cho các chủ thể hợp pháp khác, có thể trao đổi quyền sử dụng đất với một bên thứ ba; bán hoặc cho thuê lại quyền sử dụng đất cho bên thứ ba; góp vốn bằng quyền sử dụng đất; và có thể tặng quyền sử dụng đất cho bên thứ ba. Bên cạnh đó, các công ty cũng được quyền sử dụng đất thông qua các giao dịch dân sự thông thường với một bên thứ ba như: nhận được chuyển giao từ các chủ thể khác, đất là vốn góp dưới dạng hiện vật, và đất được các chủ thể khác cho thuê.

Quy trình bán đấu giá cũng đã được công khai trong Luật Đất đai năm 2003<sup>2</sup>, nhưng qui trình này vẫn chưa phổ biến để giúp các doanh nghiệp có thể có được đất cho các dự án đầu tư. Bởi vì việc bán đấu giá quyền sử dụng đất mới chỉ được áp dụng thử nghiệm trong một số các trường hợp có liên quan tới các khu đất có tiềm năng kinh doanh lớn, ở các trung tâm thành phố hoặc đất xây nhà ở khu vực đô thị (Tiến và Hà, 2004).

Theo qui định mới trong Luật Đất đai thì Ủy ban nhân dân các tỉnh sẽ có thẩm quyền quyết định khung giá đất hàng năm đối với địa phương mình. Điều này sẽ giúp các tỉnh linh hoạt hơn trong việc xác định giá đất nhằm khuyến khích đầu tư và tăng cạnh tranh trong thu hút đầu tư với các tỉnh, thành khác.

### **1.7. Những nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai**

Sau khi ban hành Luật Đất đai năm 2003, một loạt các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai như Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 về xử lý sai phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, Nghị định số 179/2004/NĐ-CP ngày 3-12-2004 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3-12-2004 về thu tiền sử dụng đất, Nghị định số 142/2005/NĐ-CP về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước đã được Chính phủ công bố. Như vậy, sau gần một năm khi Luật Đất đai năm 2003 được đưa vào thi hành thì các nghị định hướng dẫn mới được thực thi. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai và thực

hiện vẫn phát sinh những vướng mắc, sự chồng chéo giữa các nghị định: nhiều điểm mới ban hành nhưng đã xung đột với những văn bản pháp luật và Luật khác như Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Dân sự. Chính vì vậy, việc thực thi ở các cấp địa phương đối với các qui định liên quan tới đất đai vẫn còn chậm chạp và lúng túng. Tính đến năm 2006, chỉ mới lập qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên toàn quốc và cấp tỉnh là đủ nội dung, đúng định kỳ; ở cấp huyện và cấp xã qui hoạch và kế hoạch sử dụng đất vẫn rất chậm (ở cấp huyện mới chỉ có 60% số địa phương có qui hoạch, kế hoạch được xét duyệt và con số này ở cấp xã chỉ là 40% (Võ, 2006a)). Sự chậm trễ trong lập qui hoạch và kế hoạch sử dụng ở cấp huyện và xã một mặt do sự chồng chéo và rắc rối của các văn bản pháp luật liên quan tới đất đai, mặt khác cũng do sự yếu kém của cán bộ địa chính, đặc biệt là ở cấp huyện và cấp xã.

Do những khó khăn và vướng mắc gặp phải trong quá trình thực thi Luật Đất đai, ngày 27-1-2006, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 17/2006/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003. Những bổ sung, sửa đổi cơ bản là:

Nhà nước sẽ mở rộng diện các dự án được thu hồi đất. Cụ thể, các trường hợp được bổ sung thêm vào Khoản 2, Điều 36 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP mà Nhà nước được thu hồi đất, đó là: các dự án đầu tư thăm dò, khai thác khoáng sản; các dự án làm mặt bằng di dời các cơ sở sản xuất, dịch vụ theo yêu cầu bảo vệ môi trường hoặc theo qui hoạch mà không thể bố trí vào khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao; các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng phục vụ công cộng.

Trong qui chế đấu giá quyền sử dụng đất đã được qui định khá chặt chẽ tại Khoản 2, Điều 61 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP, trong thực tế áp dụng bán đấu giá quyền sử

---

2. Qui trình bán đấu giá quyền sử dụng đất đã được Chính phủ ban hành từ năm 2000.

dụng đất đã không mang lại hiệu quả kinh tế mà còn gây ra những phiền toái và thủ tục phức tạp trong việc xét duyệt các dự án đầu tư, gây ảnh hưởng tới môi trường đầu tư tại các tỉnh, địa phương. Để giảm sự phiền hà và thuận tiện cho các dự án đầu tư, những trường hợp dưới đây sẽ không phải đưa ra đấu giá, đó là: đất đưa ra đấu giá mà không có người tham gia hoặc đấu giá ít nhất một lần mà không thành; chỉ có một nhà đầu tư lập dự án xin giao đất hoặc thuê một diện tích cụ thể để thực hiện dự án đầu tư phù hợp với qui hoạch; sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng nhà ở tái định cư, xây dựng nhà ở cho người nghèo và người có thu nhập thấp thuê hoặc mua, xây dựng nhà công vụ; giao đất ở cho cán bộ, công chức chuyển nơi công tác theo quyết định điều động của cơ quan có thẩm quyền; đất chưa được bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Cũng trong Nghị định 181/2004/NĐ-CP, việc cấm chia lô bán nền chỉ thích hợp và nên áp dụng ở khu vực đô thị và khu vực qui hoạch là đô thị, điều này không phù hợp với khu vực nông thôn. Sự thay đổi trong Nghị định 17/2006/NĐ-CP là: chỉ không cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho cá nhân, hộ gia đình dưới hình thức bán nền (mà chưa xây dựng nhà) đối với các thành phố, thị xã và các khu đô thị mới của các thành phố, thị xã và khi đã đầu tư xây dựng đồng bộ hạ tầng khu dân cư đúng với dự án đã được xét duyệt thì chủ đầu tư được chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế, cá nhân, và hộ gia đình.

Mặc dù Luật Đất đai đã qui định hệ thống tài chính đất đai vận hành theo hệ thống một giá nhưng thực tế lại không phải như vậy; giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh qui định thường thấp hơn giá thị trường nên giá trị bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thường thấp hơn giá trị mà người sử dụng đất chuyển nhượng trên thị trường. Trong sửa đổi Nghị định lần này cho phép: nếu giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh qui định (đã công bố) tại thời điểm thu hồi đất hoặc thời điểm giao đất chưa sát với giá

chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường, thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể cho phù hợp với giá thị trường. Đây có thể là một hướng giải quyết tốt và tích cực nếu sự thi hành là công khai và minh bạch; sự trao quyền trong quyết định giá đất có thể giúp cấp tỉnh linh hoạt hơn trong việc định giá và đền bù. Nhưng nó cũng sẽ tạo ra sự “cửa quyền” lớn hơn nếu như sự thi hành là thiếu rõ ràng và cũng tạo ra mầm mống tham nhũng lớn hơn, cũng có thể tạo ra sự thông đồng móc ngoặc giữa người định giá và người có sử dụng đất.

Trước sự chuyển dịch mạnh của cơ cấu kinh tế từ hướng sản xuất nông nghiệp sang công nghiệp, đất đai của người nông dân cũng dần bị thu hẹp, nhưng việc thu hồi và hướng giải quyết công ăn việc làm mới cho những người “mất đất” vẫn rất chậm và có nhiều lúng túng, đặc biệt đối với người nghèo. Vì vậy, trong Nghị định bổ sung sửa đổi lần này, những hộ nghèo bị thu hồi đất sẽ được hỗ trợ để vượt nghèo từ 3 đến 10 năm theo mức và thời gian do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định; những hộ sản xuất nông nghiệp bị thu hồi trên 30% đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp để bồi thường, thì được giao đất làm mặt bằng sản xuất hoặc kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp, với tiền sử dụng đất tính theo giá đất nông nghiệp cộng với chi phí cơ sở hạ tầng với mức giao tùy theo qui định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; trường hợp không có đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, thì các thành viên trong hộ còn trong độ tuổi lao động được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp; đối với hộ sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất ở và cả đất sản xuất nông nghiệp mà không được bồi thường bằng đất nông nghiệp, thì đất ở tái định cư được gắn với đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đối với hộ sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp bị thu hồi đất ở gắn với đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, thì việc tái định cư phải gắn với tạo việc làm từ sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, nếu không có



đất để tạo việc làm từ sản xuất kinh doanh thì được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp.

Đặc biệt, mới đây Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Nghị quyết qui định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp và có hiệu lực thi hành từ ngày 1-01-2007. Theo như qui định của Nghị quyết này thì hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối không quá 6 ha đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long, không quá 4 ha đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác. Đất trồng cây lâu năm không quá 20 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 50 ha đối với các xã phường, thị trấn ở trung du, miền núi. Đất rừng sản xuất là rừng trồng không quá 50 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 100 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi. Những qui định này là rất cần thiết trong tình hình hiện tại bởi vì Việt Nam mặc dù nền kinh tế đã có nhiều chuyển biến, tuy nhiên, số người sản xuất nông nghiệp vẫn lớn, vì vậy, những hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất một mặt sẽ khuyến khích phát triển sản xuất nông nghiệp thông qua sự hợp pháp hóa về việc chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp, mặt khác, Nghị quyết này cũng hạn chế sự tích tụ ruộng đất quá lớn vào tay một số người và giảm tình trạng nông dân mất đất và thiếu việc làm.

### 2. Những bất cập trong chính sách đất đai và hệ quả

Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, những yêu cầu phát triển kinh tế và xã hội đã làm mục đích sử dụng đất phải thay đổi. Nhu cầu sử dụng diện tích đất dành cho sản xuất công nghiệp, hạ tầng, xây dựng đô thị ngày càng tăng và diện tích đất nông nghiệp ngày càng thu hẹp. Sự thay đổi và phát triển nhanh chóng của nền kinh tế

đã làm nảy sinh nhiều vấn đề mới trong quản lý và sử dụng đất đai. Chính vì vậy, hệ thống pháp luật Đất đai đã liên tục được bổ sung và sửa đổi<sup>3</sup> nhằm giải quyết những mâu thuẫn đó. Tuy nhiên, những bổ sung và sửa đổi này chỉ đáp ứng phần nào những mâu thuẫn nảy sinh đó và thực tế việc sử dụng và quản lý thị trường đất đai vẫn còn nhiều bất cập<sup>4</sup>.

Mặc dù Luật Đất đai đã bổ sung việc xây dựng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đưa ra là thống nhất hệ thống tài chính đất đai dựa trên nguyên tắc một giá đất. Tuy nhiên, sự tồn tại hai hệ thống giá-là giá do Nhà nước qui định và giá trên thị trường đất đai, vẫn đang là một vấn đề phức tạp trong quản lý đất đai. Tất nhiên, ở mọi quốc gia đều tồn tại song song 2 hệ thống giá này, nhưng điều quan trọng là khoảng cách giữa 2 hệ thống giá là không quá xa và nó phản ánh đúng quan hệ cung cầu trên thị trường. Thông thường, trong một nền kinh tế hoạt động tốt và ổn định thì giá đất của 2 hệ thống này thường là tương đồng nhau (Đặng Hùng Võ, 2004). Điều này thể hiện sự thiết lập chính xác khung giá đất của cơ quan quản lý đất đai và phản ánh chân thực khả năng sinh lợi từ đất<sup>5</sup>. Hiện tại, sự chênh lệch giữa 2 hệ thống giá đất ở Việt Nam là khá lớn, giá đất thực tế ở nhiều khu vực đô thị và vùng ven đô quá cao so với khả năng sinh lời từ việc sử dụng đất. Theo Đặng Hùng Võ (2006a) thì trong giai đoạn 1993-2003, tồn tại cơ chế tài chính 2 giá đất với mức giá do Nhà nước qui định chỉ bằng khoảng 20% đến 40%

3. Chỉ trong vòng 10 năm (từ năm 1993 đến năm 2003), các văn bản pháp quy phạm pháp luật liên quan trực tiếp có một số lượng khá đồ sộ, lên tới 200 văn bản và hơn 500 văn bản liên quan gián tiếp tới đất đai (Đặng Hùng Võ, 2004)

4. Theo đánh giá của Tập đoàn quốc tế về quản lý tiền tệ và dịch vụ bất động sản Jones Lang LaSalle, trong năm 2006, Việt Nam tiếp tục đứng ở vị trí cuối cùng về chỉ số minh bạch thị trường bất động sản trong tổng số 56 quốc gia và vùng lãnh thổ được xếp hạng (Thông tấn xã Việt Nam, 2006).

5. Theo Mác, giá đất chính là giá trị của địa tô trên tỷ suất lợi nhuận của hoạt động sản xuất kinh doanh trên trên mảnh đất đó.

giá đất trên thị trường và giá đất phi nông nghiệp đã tăng từ 50 lần đến 100 lần trong giai đoạn này. Sự chênh lệch xuất phát từ sự yếu kém của hệ thống tài chính đất đai và hệ thống quản lý đất đai, ít sử dụng các công cụ kinh tế điều tiết để quản lý đất đai. Cũng theo nghiên cứu của VNCI (2006) thì việc định giá đất hiện nay vẫn chưa dựa trên các tiêu chí hoặc các cơ sở cụ thể và chưa có một Hội đồng định giá đất độc lập sẽ khó có thể bảo vệ quyền lợi của các doanh nghiệp. Hiện tại, việc đánh giá đất dựa trên khả năng sinh lời và điều kiện cơ sở hạ tầng sẽ có những kết quả rất khác nhau trên cùng một mảnh đất, bởi những quyết định hoàn toàn dựa trên cảm tính của các cán bộ định giá. Tất nhiên, các doanh nghiệp có thể khiếu nại nếu giá trị đất bị định giá không đúng nhưng rất hiếm khi họ là người được thừa nhận là bên đúng.

Điểm bất cập nữa trong việc xác định khung giá đất dựa trên giá thị trường là không nêu được cơ sở để xác định giá thị trường. Tại sao khung giá do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố qui định chỉ được điều chỉnh vào tháng 1 hàng năm trong khi giá đất có thể thay đổi hàng tháng? Mặc dù Luật Đất đai năm 2003 trên cơ sở xác lập hệ thống một giá đất, nhưng trên thực tế giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh qui định mới chỉ đạt từ 50% tới 70% giá thị trường (Võ, 2006a). Dù Nghị định số 17/2006/NĐ-CP bổ sung sửa đổi đã cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể linh hoạt điều chỉnh mức giá để phù hợp với giá thực tế trên thị trường, nhưng nó vẫn thực sự không phát huy được hiệu quả như mong muốn. Những khiếm khuyết đó đã gây ra sự khó khăn trong giải phóng mặt bằng và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Hiện tượng đầu cơ và cơ chế "xin-cho" diễn ra phổ biến đã tạo cơ hội tham nhũng trong quản lý đất đai có cơ hội phát triển mạnh. Thị trường đất đai bị méo mó và thể hiện nhiều khuyết tật, việc thực hiện thế chấp, góp vốn bằng bất động sản vẫn gặp

nhiều khó khăn nên nguồn vốn tiềm ẩn từ đất đai không được khai thác triệt để. Luật Đất đai đã được sửa đổi và bổ sung nhiều lần nhưng những nội dung quản lý nhà nước về đất đai vẫn chưa được rõ ràng (như trong Chương II Luật Đất đai sửa đổi năm 2003 chỉ mới qui định "quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý nhà nước về đất đai" chứ không nói tới nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước trong lĩnh vực này). Hơn nữa, nhiều qui định vẫn rất chung chung, không qui định rõ đất đai cần quản lý như thế nào? do ai quản lý? và phải làm như thế nào? Ví dụ, trong Luật Đất đai sửa đổi bổ sung năm 2003, trong phần "Tổ chức cơ quan quản lý đất đai" đã nêu rằng "Cơ quan quản lý đất đai được thành lập thống nhất từ Trung ương đến cơ sở", "Cơ quan quản lý đất đai ở cấp nào thì trực thuộc cơ quan hành chính Nhà nước cấp đó", và "Cán bộ địa chính cấp xã, phường, thị trấn là do ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã tương ứng bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm". Những qui định như vậy sẽ rất mơ hồ và quyền hành sẽ tập trung hết vào tay một số người ở các cấp hành chính trong nhiệm kỳ làm việc. Tuy nhiên, vì họ chỉ chịu trách nhiệm đối với những quyết định liên quan tới đất đai trong nhiệm kỳ mình làm việc và những hậu quả từ những sai phạm về sau không bị xử lý dẫn tới tình trạng "biết sai nhưng vẫn làm".

Sự thiếu phù hợp và nhất quán giữa qui hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội và thời hạn giao đất cho người sử dụng dẫn tới những mâu thuẫn phát sinh và gây ra những khó khăn cho các doanh nghiệp. Theo như qui định tại Điều 25 Luật Đất đai thì qui hoạch tổng thể là 10 năm và có thể được xem xét sửa đổi 5 năm 1 lần - trong khi thời hạn giao đất cho các dự án đầu tư của doanh nghiệp là 50 năm. Với thời gian thay đổi qui hoạch như vậy thì đã có rất nhiều doanh nghiệp phải di dời do thay đổi qui hoạch. Điều này thường gây ra các thiệt hại và rủi ro cho các doanh nghiệp - do đền bù thường không đủ bù đắp chi phí mà

doanh nghiệp phải gánh chịu. Quan trọng hơn, nó làm mất cơ hội kinh doanh - vì doanh nghiệp sẽ phải mất một thời gian dài để xây dựng cũng như ổn định sản xuất kinh doanh. Những thay đổi như vậy sẽ làm cho các doanh nghiệp có tâm lý lo ngại và sẽ phải lựa chọn phương án đầu tư ngắn hạn, dẫn tới tình trạng sử dụng đất thiếu hiệu quả.

Sự mâu thuẫn giữa các qui định trong Luật Đất đai với các luật khác gây ra nhiều khó khăn và phiền toái cho các nhà đầu tư và người sử dụng đất. Ví dụ, mâu thuẫn giữa Luật Đất đai với Luật Xây dựng đó là: theo Điều 122 Luật Đất đai năm 2003, yêu cầu hồ sơ xin cấp đất của nhà đầu tư phải có đơn xin cấp đất, giấy phép đầu tư (quyết định đầu tư), và hồ sơ dự án mới được giao đất. Nhưng theo Điều 37 Luật Xây dựng thì nhà đầu tư lại phải có các văn bản: thông tin giải trình về dự án (tác động về kinh tế, xã hội, môi trường,...), thiết kế cơ bản cho các công trình (thiết kế công trình, giải pháp xây dựng và sử dụng đất), nên nhà đầu tư không thể xin phê duyệt và cấp phép đầu tư nếu không có đất cho dự án. Mâu thuẫn giữa Luật Đất đai với Luật Dân sự như: trước khi Luật Đất đai 2003 được ban hành thì mọi hợp đồng, giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất không có công chứng hoặc chứng nhận của chính quyền cơ sở thì có hiệu lực thi hành, nhưng theo qui định của pháp luật dân sự lại không có hiệu lực thi hành.

Mâu thuẫn giữa Luật Đất đai với những luật, chính sách phát triển kinh tế khác cộng với những điểm còn chưa rõ ràng của Luật này đã tạo nên bất ổn trong phát triển kinh tế tổng thể và gây ra những lãng phí và tranh chấp không đáng có. Mặc dù chính sách đất đai được thay đổi liên tục nhưng những kẽ hở và sự thiếu rõ ràng của nó không những làm cho số vụ tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của người dân, doanh nghiệp liên quan tới đất đai giảm xuống mà ngược lại ngày càng tăng. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, số đơn có nội dung

tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai năm 2003 là 5.211 lượt, nhưng sau khi Luật Đất đai được ban hành thì đến năm 2005, số đơn khiếu kiện đã tăng lên gần gấp đôi là 10.500 lượt và chỉ trong 8 tháng đầu năm 2006 đã là 7.130 lượt, trong đó có tới 70% số đơn có nội dung khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và nội dung đơn thể hiện một cách nhìn tiêu cực đối với các quyết định hành chính và hành vi hành chính của chính quyền các cấp ở địa phương. Nhiều vụ khiếu kiện số người tham gia lên tới hàng nghìn gây ra những bất ổn xã hội và khó giải quyết (Võ, 2006b). Như vậy, hầu hết các khiếu kiện về đất đai đều có liên quan tới Nhà nước hoặc các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai và nó gây ra tâm lý thiếu tin vào bộ máy hành chính các cấp ở địa phương.

Do sự thiếu minh bạch trong đền bù, bồi thường thu hồi đất và giao đất, những rào cản và những điều khoản mập mờ trong việc tiếp cận với quyền sử dụng đất của các doanh nghiệp và cá nhân đã tạo ra một khoảng cách lớn giữa cung và cầu. Sự chênh lệch lớn giữa giá thị trường và giá đền bù của Nhà nước đã tạo cơ hội cho những ai nắm quyền chi phối đất đai tham nhũng. Hình thức tham nhũng thường là lợi dụng quyền hạn, chức vụ của mình để chiếm ruộng đất, thông đồng chia chác đất đai của nhiều cán bộ (từ các chương trình trọng điểm có sử dụng đất như: chương trình phát triển rừng, xây dựng nhà phát triển khu dân cư nông thôn, dự án nhà ở tái định cư cho người bị thu hồi đất), giao đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng, không đúng với qui hoạch phát triển. Điển hình là quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội về giá thu tiền sử dụng đất giai đoạn 2 khu đô thị Nam Thăng Long không phù hợp với quy định của pháp luật đã gây thiệt hại cho ngân sách khoảng 4000 tỷ đồng. Vụ tham nhũng đất đai của nguyên Bí thư và Chủ tịch ủy ban nhân dân thị xã Đô Sơn - Hải Phòng và nhiều quan chức khác thông qua giao đất tái định

cư không đúng đối tượng, không đủ tiêu chuẩn cho nhiều người thân của mình.

Do đất đai ngày càng khan hiếm và cơ hội nhận được những khoản lợi lớn trong tay những người có quyền cấp phát cũng đã tạo ra sự “thừa thiếu” đáng tiếc. Có thể những chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ hướng nông nghiệp sang phục vụ sản xuất công nghiệp phù hợp với tiến trình công nghiệp hóa đất nước là rất tốt, nhưng do những mâu thuẫn giữa các luật và do sai phạm của một số cán bộ quản lý đất đai đã gây ra những tranh chấp và khó khăn cho doanh nghiệp nhận quyền sử dụng đất. Mặc dù đất cho doanh nghiệp vẫn thiếu nhưng đất không đưa vào sử dụng, đất nông nghiệp chuyển sang công nghiệp còn bỏ trống lại khá lớn. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, cả nước hiện có 1.649 khu vực quy hoạch “treo” với tổng diện tích 344.665 ha, 1.288 dự án “treo” với tổng diện tích 31.650 ha do chậm giải tỏa mặt bằng. Nhiều doanh nghiệp (đặc biệt kể từ khi Luật Doanh nghiệp năm 2000 ra đời) có nhu cầu sử dụng đất lại phải đi thuê của các cá nhân, hộ gia đình với giá cao vẫn không thể tiếp cận với những quỹ đất bị “bỏ hoang”, những người nông dân thì thất nghiệp do mất đất và ít cơ hội chuyển nghề khác bởi hạn chế về khả năng và trình độ.

### 3. Kết luận

Có thể nói, hệ thống chính sách pháp luật về đất đai đã có nhiều thay đổi tích cực và thu được những thành công lớn kể từ khi *đổi mới*. Đặc biệt, những đổi mới về quyền sử dụng đất của Luật Đất đai năm 1993 đã giúp nền kinh tế Việt Nam chuyển biến mạnh theo hướng phát triển công nghiệp và dịch vụ, giúp tăng trưởng kinh tế luôn ở mức cao và ổn định, tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ ngày càng tăng trong GDP, thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài mạnh... Tuy nhiên, do những kẽ hở và sự thực thi Luật yếu của các cán bộ địa chính và các cán bộ có liên quan nên mặc dù đã

liên tục có những bổ sung sửa đổi nhưng vẫn tồn tại và phát sinh nhiều vấn đề (như: sự thiếu thống nhất giữa Luật Đất đai với các luật khác cũng như thiếu phù hợp với qui hoạch kinh tế tổng thể, có sự khác biệt lớn giữa giá đất của Nhà nước và thị trường,...). Hơn nữa, sự thiếu trách nhiệm và yếu kém của cán bộ trong ngành địa chính đã dẫn tới sự thiếu minh bạch và khó khăn trong đền bù, giải phóng mặt bằng và tạo điều kiện tham nhũng, chiếm dụng đất đai, cấp đất sai phép,.. dẫn tới số vụ kiện tụng, khiếu nại dài ngày với số người ngày càng tăng, gây lãng phí và thiệt hại lớn cho Nhà nước cả trong ngắn hạn và dài hạn./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Hùng Võ (2004): *Đổi mới hệ thống tài chính đất đai là trọng tâm của đổi mới trong Luật Đất đai 2003*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.
2. Đặng Hùng Võ (2006a): *Thực hiện chính sách, pháp Luật Đất đai đối với công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí nguồn tài nguyên đất đai*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.
3. Đặng Hùng Võ (2006b): *Cần đổi mới hơn nữa việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.
4. Hàn Mạnh Tiến và Lê Văn Hà (2004): *Sửa đổi Luật Đất đai 2004 qua cách nhìn của doanh nghiệp*, VNCI (Vietnam Competitiveness Initiative) và USAID.
5. Lê Xuân Bá (2003): *Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam*, Nxb Khoa học kỹ thuật, Hà Nội.
6. Thông tấn xã Việt Nam (2006): *Tin kinh tế tham khảo*, 175-TTX.
7. Toàn và Iyer (2006): *Land Titling and Rural Transition in Vietnam*, Development Research Group, The World Bank and Harvard Business School.