**Hoàn thiện vai trò của Nhà nước trong quan hệ sở hữu đất đai ở nước ta**

**Hội nghị Trung ương 5 khóa XIII vừa qua đã thống nhất cao ban hành Nghị quyết mới về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất; tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao".**

Bế mạc Hội nghị, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã có bài phát biểu quan trọng, nêu rõ thể chế, chính sách về đất đai phải được hoàn thiện đồng bộ và phù hợp với thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó có chính sách phù hợp với đối tượng, loại hình sử dụng đất để khơi dậy tiềm năng, phát huy cao nhất nguồn lực tài nguyên đất đai; kiên quyết khắc phục tình trạng đầu cơ đất, sử dụng đất không đúng mục đích, lãng phí, tham nhũng, tiêu cực, gây khiếu kiện, bức xúc trong nhân dân.

Cùng với đó, nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước về đất đai. Hiện đại hoá công tác quản lý đất đai và dịch vụ công về đất đai. Củng cố, hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy quản lý đất đai một cách tập trung, đồng bộ, thống nhất. Nâng cao vai trò và năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan tư pháp trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai…

Cổng Thông tin điện tử Chính phủ giới thiệu loạt bài viết của PGS.TS Trần Quốc Toản, chuyên gia cao cấp, nguyên Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ, như một ý kiến góp ý  về các giải pháp, chủ trương, định hướng tiếp tục đổi mới, hoàn thiện và tổ chức thực hiện tốt hơn nữa luật pháp, chính sách về đất đai, trước hết là sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 và các luật pháp có liên quan để khắc phục những hạn chế, yếu kém tồn tại kéo dài lâu nay.

**Bài 1:  "Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai" cần được hiểu như nào?**

Trong quá trình đổi mới, pháp luật và các chế định pháp lí về vai trò của Nhà nước về đất đai ngày càng được hoàn thiện hơn, đóng vai trò to lớn vào sự phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, trong quá trình phát triển cũng như trước yêu cầu cao của giai đoạn mới, chính sách về đất đai đang bộc lộ hạn chế, bất cập, tạo nên những "điểm nghẽn" cần phải được tháo gỡ. Trong đó, có vấn đề tập trung làm rõ hơn định hướng cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí về đất đai trên cơ sở nhận thức rõ hơn bản chất và cấu trúc chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta trong giai đoạn mới.

Hiến pháp của nước ta hiến định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Từ Hiến pháp năm 1980 đến Hiến pháp năm 2013, các văn kiện của Đảng, các luật đất đai trước đây và Luật Đất đai 2013 đều xác định "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí".

Nhưng cho đến nay, bản chất, nội dung và cấu trúc của khái niệm "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai" chưa được nhận thức và luận giải thật đầy đủ, rõ ràng; vẫn đang có những ý kiến khác nhau.

**Từng bước khắc phục tình trạng "vô chủ", "cha chung không ai khóc"**

Hiến pháp 1959 của nước ta chế định chế độ đa sở hữu về đất đai, gồm sở hữu Nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân. Tuy nhiên, trên thực tế, từ năm 1958 đến năm 1980, với việc thực hiện chế độ hợp tác xã - tập thể hóa, đưa tất cả ruộng đất và tư liệu sản xuất của các hộ nông dân thành của tập thể (sở hữu chung), xóa bỏ địa vị là đơn vị kinh tế tự chủ của hộ nông dân, đồng thời cũng "xóa bỏ" trên thực tế sở hữu ruộng đất của các hộ nông dân.

Chính thể chế này đã tạo nên trạng thái "vô chủ", "cha chung không ai khóc" kéo dài trong nhiều thập kỷ, dẫn đến sự "ghẻ lạnh", "thờ ơ" của hàng triệu hộ nông dân với ruộng đất, mà hệ quả là cuộc khủng hoảng nghiêm trọng trong nông nghiệp kéo dài từ cuối những năm 70 đến cuối những năm 80 của thế kỷ trước.

Đến Hiến pháp 1980, nước ta mới chế định "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai". Nhưng chính thực tiễn cuộc khủng hoảng trong nông nghiệp đòi hỏi phải tìm con đường phù hợp với quy luật khách quan.

Dù Hiến pháp chế định "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai", nhưng ngay sau đó, từ các hình thức "khoán chui" của những năm trước đó, năm 1981, Đảng ta đã ban hành Chỉ thị 100 (gọi là Khoán 100), trong đó có nội dung cốt lõi là từng bước "khoán" cho các hộ nông dân làm chủ (tự chủ) một số khâu sản xuất trên ruộng đồng mà thực chất là gắn trở lại hộ nông dân với đất đai dù mới ở những khâu đó; từng bước khắc phục tình trạng "vô chủ", "cha chung không ai khóc" trong quan hệ với đất đai. Những bước điều chỉnh đúng đắn về quan hệ đất đai đó đã đưa lại những kết quả quan trọng, làm cho nền nông nghiệp từng bước hồi phục.

Điều đó cho thấy, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với một cấp độ chủ thể sở hữu - quản lý - sử dụng là Nhà nước là không phù hợp với bản chất phức hợp của quan hệ đất đai. Đất đai phải có chủ thể quản lý - sử dụng cụ thể.

Thực tiễn đó đưa đến những nhận thức mới của Đảng về vai trò của kinh tế hộ gia đình - được khẳng định là một đơn vị kinh tế tự chủ với Khoán 10 - khoán đầy đủ tới hộ (năm 1988); gắn với đó phải tiếp tục đổi mới quan hệ sở hữu đất đai phù hợp với vai trò của đơn vị kinh tế hộ gia đình.

Dù vẫn trong khuôn khổ chế định "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai" theo Hiến pháp 1980, nhưng Đảng ta thấy rõ phải có nhận thức mới về bản chất và cấu trúc của "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai".

Luật Đất đai 1993 là bước mở đường quan trọng, trong khi vẫn chế định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý, nhưng các loại đất đai đã được giao cho các chủ thể sử dụng khác nhau với tập hợp các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và lợi ích được luật pháp quy định (như quyền sử dụng, chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp); đồng thời lần đầu tiên xác định đất đai "có giá", tạo tiền đề cho quan hệ đất đai vận động trong cơ chế thị trường.

Luật Đất đai 1993 thực chất đặt cơ sở nền tảng bước đầu những nhận thức mới về bản chất và cấu trúc của "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai", không phải là chế độ sở hữu một cấp độ chủ thể sở hữu - quản lý sử dụng là Nhà nước như trước; mà với sự quản lý thống nhất của Nhà nước, các loại đất đai được trao cho đa dạng các chủ thể sử dụng cụ thể với tập hợp các quyền phù hợp theo quy định của luật pháp*. Đó phải là chế độ sở hữu đất đai toàn dân với đa cấp độ và hình thức, chủ thể sử dụng.* Với quan niệm về chế độ sở hữu đất đai này, đất đai được "chủ thể hóa" có các chủ sử dụng cụ thể với các quyền và nghĩa vụ được luật pháp quy định.

Các lần sửa Luật Đất đai sau này vẫn chế định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với nội hàm và cấu trúc cơ bản như nêu trong Luật Đất đai 1993 nhưng ngày càng được bổ sung, hoàn thiện hơn.

Xét về bản chất và cấu trúc tổng thể của quan hệ sở hữu đất đai nước ta hiện nay, với việc thực hiện đa dạng hóa và đa cấp độ hóa chủ thể sử dụng và các quyền sử dụng đất đối với các loại đất (mà thế giới cho là "đa sở hữu" kiểu Việt Nam), có nhiều nét tương đồng với chế độ đa sở hữu về đất đai của nhiều nước, về cơ bản phù hợp với xu hướng chung của thế giới.

Tuy nhiên, do chưa nhận thức được đầy đủ, sâu sắc, phù hợp về chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với những đặc điểm cụ thể của nước ta, cho nên các chế định pháp lý về quyền của chủ thể sở hữu "toàn dân", quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý nhà nước về đất đai, quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và lợi ích của các chủ thể sử dụng đất… vẫn còn những bất cập, chưa phù hợp và hiệu quả. Đây là những vấn đề cần được làm rõ hơn cả về nhận thức và hoàn thiện các chế định pháp lý, cơ chế, chính sách.

**Cần nhận thức đúng bản chất, cấu trúc chế độ sở hữu toàn dân về đất đai**

Quyền sở hữu (quan hệ sở hữu) là một cấu thành cơ bản của quan hệ sản xuất xã hội (gồm quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ phân phối). Quyền sở hữu bao gồm 4 quyền cơ bản: Chiếm hữu, định đoạt, sử dụng và hưởng lợi.

Tuy nhiên, đất đai là một loại sản vật đặc biệt, nó không chỉ là tài sản (đặc biệt), tư liệu sản xuất (đặc biệt) được xem xét trong phạm trù của "kinh tế - chính trị", mà đất đai còn thuộc phạm trù "chính trị - xã hội" với tư cách là tài nguyên, lãnh thổ quốc gia - dân tộc, tư cách là sản vật tự nhiên của cả các cộng đồng dân cư và chung của quốc gia - dân tộc.

Vì vậy, khái niệm sở hữu đất đai không hoàn toàn giống với khái niệm sở hữu các tài sản và tư liệu sản xuất khác được xét thuần theo phạm trù kinh tế - chính trị. Cần thấy rằng quan niệm "sở hữu toàn dân" được Liên Xô (trước đây) sử dụng cũng không giống với quan niệm của Marx-Engels về "sở hữu xã hội", khi các ông cho rằng đó phải là kết quả của sự phát triển ở trình độ rất cao và xã hội hóa rất cao của lực lượng sản xuất, của quan hệ sản xuất, trong đó cốt lõi là xã hội hóa cao quan hệ sở hữu, dẫn đến các tài sản - tư liệu sản xuất xã hội "tất yếu" trở thành "sở hữu xã hội".

Do đặc điểm của quan hệ đất đai nói chung và đặc điểm lịch sử hình thành quan hệ đất đai ở nước ta nói riêng, của chế độ chính trị - xã hội ở nước ta phát triển theo định hướng xã hội nghĩa, phát triển nền kinh tế thị trường đa thành phần - đa sở hữu, hội nhập quốc tế, quan niệm về "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai" ở nước ta cần được hiểu với nội hàm như sau:

i) - Đất đai là sản vật tự nhiên, là lãnh thổ, tài nguyên đặc biệt của quốc gia, của cả dân tộc, của toàn dân; đất đai là thành quả khai phá và bảo vệ của cả dân tộc từ đời này sang đời khác, là thành quả cách mạng mang lại cho đa số người lao động. Đất đai không chỉ được nhìn nhận, xem xét theo giác độ tài sản - tư liệu sản xuất của riêng từng chủ thể;

ii) - Quan hệ sở hữu đất đai phải được xét tổng hợp cả về phương diện chính trị - xã hội, phương diện kinh tế - chính trị;

iii) - Trong quan hệ sở hữu đất đai chứa đựng mối quan hệ hữu cơ, công bằng, bình đẳng và tương hỗ về các quyền - nghĩa vụ - trách nhiệm - lợi ích của tất cả các chủ thể liên quan : Quốc gia - Dân tộc, Nhà nước, các cộng đồng dân cư, các chủ thể sử dụng đất, các hộ gia đình và mỗi cá nhân. Lợi ích của quốc gia - dân tộc là tối thượng, tất cả Nhà nước và các chủ thể sử dụng đất phải có trách nhiệm gìn giữ, bảo vệ và sử dụng có hiệu quả; đồng thời, pháp luật tôn trọng và bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể sử dụng đất; chế định rõ đây là quyền tài sản;

iv) - Quan hệ đất đai, chế độ sở hữu đất đai không thể là một công cụ để hình thành chế độ bóc lột người lao động. Những lợi ích chủ yếu thu từ đất đai phải được sử dụng phục vụ cho sự phát triển chung của đất nước, của cả xã hội, trong đó có lợi ích của mỗi cộng đồng người, của mỗi gia đình và mỗi con người.

Như vậy, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta cần được chế định đồng bộ như sau: *Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhân dân là chủ thể sở hữu tối cao; Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; đất đai với tư cách là tài sản và tư liệu sản xuất được giao cho các chủ thể sử dụng hợp pháp với tập hợp các quyền, nghĩa vụ, trách nhiêm và lợi ích được luật pháp quy định và bảo hộ. Các chủ thể được gắn bó với nhau bởi các quyền, nghĩa vụ và lợi ích chính đáng, tạo cơ sở ổn định chính trị - xã hội, thúc đẩy nâng cao hiệu quả sử dụng đất, đưa quan hệ đất đai vận động có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.*

Từ bản chất của quan niệm "sở hữu toàn dân về đất đai" như vậy, cần phải "chủ thể hóa" chế độ sở hữu toàn dân thông qua cấu trúc Nhà nước - các chủ thể sử dụng đất - các loại đất đai bằng các chế định pháp lý phù hợp.

Với quan niệm về bản chất và cấu trúc "chế độ sở hữu toàn dân về đất đai" như trên, cho thấy chế độ sở hữu toàn dân về đất đai không phải (không thể) xác định là cấu trúc chỉ một cấp độ chủ thể sở hữu - sử dụng tuyệt đối, toàn quyền là Nhà nước (như trước khi ban hành Luật Đất đai 1993); mà phải là chế độ sở hữu đất đai toàn dân với đa cấp độ và hình thức, chủ thể quản lý - sử dụng đất; quan hệ đất đai được "chủ thể hóa" cho các chủ thể khác nhau với các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ và lợi ích được luật pháp quy định và bảo hộ.

**PGS.TS Trần Quốc Toản**

*Chuyên gia cao cấp  
nguyên Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương  
nguyên Phó Chủ nhiệm VPCP*