

Chính sách đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới

NGUYỄN TẤN PHÁT

Vấn đề ruộng đất thuộc loại vấn đề chính trị và tác động đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nước trên thế giới, đặc biệt là những quốc gia đang phát triển. "Chính sách đất đai có tầm quan trọng thiết yếu đối với tăng trưởng bền vững, quản trị quốc gia hiệu quả, phúc lợi và các cơ hội kinh tế mở ra cho người dân nông thôn và thành thị, đặc biệt là cho người nghèo"¹.

I. TỔNG QUAN CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM TRONG 25 NĂM (1981-2005)

Đại hội Đảng VI, tháng 12 năm 1986 đã đánh dấu bước ngoặt phát triển trong đời sống kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Sự đổi mới trong tư duy kinh tế góp phần chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tạo nên diện mạo mới của đất nước, con người Việt Nam hôm nay.

Quá trình chuyển đổi từ cơ chế tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường là tất yếu khách quan phù hợp với tình hình thực tiễn trong và ngoài nước. Nó đáp ứng kịp thời tính thúc bách của hoàn cảnh lúc bấy giờ: siêu lạm phát, thất nghiệp tăng cao, sản xuất đình đốn, lưu thông ngưng trệ, cán cân thương mại thâm hụt... hầu hết các chỉ số vĩ mô đều dưới mức an toàn, đời sống kinh tế - xã hội khủng hoảng nghiêm trọng.

Khởi đầu cho công cuộc chuyển đổi ở Việt Nam là các chính sách, pháp luật đất đai trong nông nghiệp nông thôn được đánh dấu từ Chỉ thị 100, năm 1981 của Ban Bí thư hay còn gọi là "Khoán 100" với mục đích là *khoán sản phẩm đến người lao động* đã tạo ra sự chuyển biến tốt trong sản xuất nông

nghiệp. Sau kết quả khả quan của "Khoán 100" năm 1988, Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị đã có bước đột phá quan trọng khi lần đầu tiên thừa nhận các hộ gia đình là đơn vị kinh tế tự chủ. Luật Đất đai ra đời năm 1993 nhằm thể chế hóa các chính sách đất đai đã ban hành, đồng thời, qui định và điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội theo hướng dài hạn.

Nhờ những đột phá quan trọng trong các chính sách đất đai đã mang lại những thành tựu to lớn trong nông nghiệp, nông thôn và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam gần 20 năm qua góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội.

Tuy nhiên, chính sách đất đai mới chủ yếu điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội và ruộng đất trong nông nghiệp nông thôn. Trong khi nền kinh tế thị trường hiện đại đòi hỏi chính sách đất đai bao quát rộng và toàn diện trên các lĩnh vực sản xuất kinh doanh, đầu tư, du lịch, qui hoạch, giao thông, kinh doanh bất động sản... chứ không bó hẹp trong nông nghiệp, nông thôn. Vì vậy, trong những năm gần đây, nền kinh tế thị trường phát triển mạnh, nhu cầu sử dụng, chuyển nhượng, kinh doanh đất đai ở các lĩnh vực, các vùng ngày càng lớn đã phát sinh nhiều vấn đề mà chính sách đất đai khó giải quyết. Đặc biệt, thị trường bất động sản trong thời gian qua biến động khó lường gây lúng túng nhiều phía từ các tầng lớp dân cư, nhà đầu tư và cả những người làm

Nguyễn Tấn Phát, Ths, Khoa Kinh tế ĐHQG TP. HCM.

1. *Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*, 2004, Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới, Nxb Văn hóa - Thông tin.

chính sách. Vì sao vậy? Có phải chăng là do cơ chế thị trường biến động hay là kết quả tất yếu của nền kinh tế đang trở mình phát triển nhưng bị ràng buộc bởi cơ chế đất đai không phù hợp?

Tình hình trên đã được các cấp chính quyền địa phương (tùy theo tình hình cụ thể) đưa ra cách giải quyết khác nhau, thậm chí tùy tiện gây bất bình trong dư luận. Nhìn chung, các giải pháp đó chỉ mang tính tình thế. Trước tình hình đó, Đảng và Nhà nước đã chỉ đạo, ban hành và chỉnh sửa các điều khoản của Luật Đất đai (Luật Đất đai sửa đổi năm 1998, 2001); và các văn bản dưới luật khác cho phù hợp.

Vấn đề đặt ra là đã đến lúc cần đánh giá nghiêm túc và toàn diện vai trò, ý nghĩa của chính sách đất đai trong thời kỳ chuyển đổi kinh tế, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn, làm cơ sở cho việc xây dựng chính sách đất đai phù hợp với thời kỳ chuyển đổi kinh tế sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.

II. THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI THỜI KỲ ĐỔI MỚI KINH TẾ 1981 - 2005

2.1. Các quan điểm, chính sách đất đai của Đảng và Nhà Nước

• *Giai đoạn (1981 - 1992): triển khai về chính sách đất đai*

Đây là thời kỳ mô hình kinh tế tập trung bao cấp bộc lộ một cách toàn diện mặt tiêu cực của nó, mà hậu quả là cuộc khủng hoảng kinh tế-xã hội sâu sắc vào cuối những năm 70 đầu những năm 80. Đầu thập niên 1980, sản xuất lương thực không đáp ứng được nhu cầu đời sống của nhân dân, hàng năm vẫn phải nhập trên 1 triệu tấn lương thực.

Trong khó khăn, một số địa phương đã mạnh dạn tìm cách tháo gỡ và làm thử cách quản lý mới. Ngày 27-06-1980, Thành ủy Hải Phòng ra Nghị quyết 24-NQ/TU làm thử hình thức khoán việc và khoán sản phẩm cho xã viên và nhóm xã viên. Các thí điểm khác ở Vinh Phú, Nghệ Tĩnh cũng chứng minh hình thức đó chính là giải pháp

tốt thúc đẩy tăng năng suất, sản phẩm, phát huy tính tích cực lao động, nâng cao ý thức tiết kiệm chi phí sản xuất, khai thác thêm một phần vật tư của gia đình xã viên. Căn cứ vào thực tế đó, Ban Bí thư Trung ương Đảng cho phép các địa phương mở rộng thí điểm khoán sản phẩm và khoán việc.

Trên cơ sở đánh giá thực tiễn và rút kinh nghiệm qua các thí điểm, ngày 13 tháng 01 năm 1981 Ban Bí thư Trung ương đảng khóa V đã ra Chỉ thị số 100/CT-TU về công tác khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp (gọi tắt là Chỉ thị 100). Chỉ thị 100 đã hướng dẫn các hợp tác xã thực hiện việc khoán sản phẩm đến hộ gia đình và người lao động; xã viên được đầu tư vốn, sức lao động trên khoán ruộng và hưởng trọn phần vượt khoán. Chỉ thị 100 là khâu đột phá mở đầu sự đổi mới đã có tác dụng ngăn chặn sự xa sút và tụt lùi đi lên trong sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam. Từ đó nền nông nghiệp bước đầu có khởi sắc, sản xuất nông nghiệp tăng trưởng từ 14,4 triệu tấn năm 1980 tăng lên 18,4 triệu tấn năm 1986, bình quân mỗi năm tăng gần 70 vạn tấn, gấp 3 lần mức tăng trước đó. Năng suất 5 tấn lúa/ha của Thái Bình đã có nhiều địa phương vượt qua vươn tới mô hình 10 tấn/ha. Mặc dù vậy, cơ chế “Khoán 100” cũng không thể tháo gỡ hết những khó khăn trong sản xuất nông nghiệp. Ngày 05-04-1988, Nghị quyết 10/NQ-TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp được ban hành (hay còn gọi “Khoán 10”): Nghị quyết 10 đề ra cơ chế khoán mới, xác định hợp tác xã nông nghiệp là đơn vị chủ quản, hộ gia đình xã viên là đơn vị kinh tế tự chủ nhận khoán với hợp tác xã. Như vậy, lần đầu tiên kinh tế hộ gia đình được thừa nhận là đơn vị kinh tế tự chủ. Nghị quyết 10 đã được giai cấp nông dân tiếp nhận với tinh thần phấn khởi thực hiện, đưa lại nhiều chuyển biến rõ rệt: sản xuất lương thực đã có sự khởi sắc đáng kể, từ 19,5 triệu tấn năm 1988 lên 21,5 triệu tấn năm 1989, tức là tăng thêm 2 triệu tấn trong 1 năm, tốc độ tăng trưởng trong nông nghiệp gần 10% là

một kỷ lục chưa từng có. Sản lượng lương thực tăng nhanh không những cung cấp đủ nhu cầu cho nhân dân; tháng 6 năm 1989, với 1,2 triệu tấn gạo đầu tiên của Việt Nam đã rời cảng Sài Gòn xuất khẩu ra quốc tế, mở đầu cho trang sử xuất khẩu lương thực của Việt Nam. Tuy nhiên, "Khoản 10" chưa đề cập quyền sử dụng ruộng đất cho hộ nông dân và việc xây dựng hợp tác xã mới.

Văn bản đầu tiên do Nhà nước ban hành về đất đai và ruộng đất thể hiện tinh thần đổi mới của Đại hội VI là Luật Đất đai năm 1987.

Sau Luật Đất đai năm 1987, Thông tư liên bộ số 05-TT/LB ngày 18-12-1991 của Bộ Thủy sản và Tổng cục Quản lý ruộng đất hướng dẫn giao những ao nhỏ, mương rạch trong vườn nằm gọn trong đất thổ cư cho hộ gia đình; ao lớn, hồ lớn thì giao cho một nhóm hộ gia đình. Với những mặt nước chưa sử dụng có thể giao cho tổ chức, cá nhân không hạn chế.

Ngày 15-07-1992, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ra Quyết định số 327/CT chính sách sử dụng ruộng đất đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước với nội dung: lấy hộ gia đình làm đơn vị sản xuất để giao đất rừng, giao đất bãi bồi với những điều kiện rộng rãi: mỗi hộ được giao đất rừng tùy khả năng trong đó có 5000 m² kinh tế vườn (nếu là đất rừng), 300 m² (nếu là đất trồng cây công nghiệp), 700 m² (nếu là đất bãi bồi). Nhà nước dành 60% vốn dự án để xây dựng kết cấu hạ tầng, 40% còn lại cho hộ gia đình vay không lấy lãi. Những hộ chuyển vùng đến khu kinh tế mới được phép chuyển quyền sử dụng đất canh tác, đất thổ cư để lấy tiền làm vốn. Trong Quyết định này, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng cũng khuyến khích các doanh nghiệp, các công ty tư nhân trong nước và nước ngoài bỏ vốn đầu tư dưới hình thức đồn điền, trang trại². Như vậy chính sách đất đai giai đoạn 1981-1992 chủ yếu: (1) Thể hiện tinh thần đổi mới nhưng rất thận trọng, thực hiện từng bước chậm, chủ yếu là mang tính thăm dò, thí điểm; (2) Chủ

yếu là điều chỉnh trong nông nghiệp và các đơn vị tập thể như nông, lâm trường, hợp tác xã và (3) Quyền sử dụng đất ổn định lâu dài của cá nhân vẫn chưa được thừa nhận.

• Giai đoạn đẩy mạnh thực hiện chính sách đất đai (1993 đến nay)

Trước những kết quả khả quan của "Khoản 100" và "Khoản 10", Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa VII ra Nghị quyết về *Tiếp tục đổi mới và phát triển kinh tế-xã hội nông thôn*. Nghị quyết là cơ sở cho việc thông qua Luật Đất đai, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa IX ngày 14-07-năm 1993. Luật Đất đai 1993 thực chất là thể chế hóa chính sách đất đai cho phù hợp với yêu cầu kinh tế-xã hội đặt ra.

Sau khi Luật Đất đai năm 1993 ra đời, Chính phủ và các bộ, ngành đã có văn bản triển khai Luật này. Nghị định 64/CP ngày 27-9-1993 về đất nông nghiệp. Nghị định 88/CP ngày 17-8-1994 về đất đô thị. Nghị định 02/CP ngày 15-1-1994 về đất lâm nghiệp.

Như vậy, Luật Đất đai năm 1993 khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và nguyên tắc giao đất sử dụng ổn định lâu dài cho tổ chức, hộ gia đình cá nhân. Đồng thời giao quyền sử dụng đất và kèm theo các quyền khác như: quyền chuyển đổi, quyền thừa kế, quyền thế chấp, quyền cho thuê, quyền chuyển nhượng nhằm tăng cường tính tự chủ và lợi ích kinh tế được đảm bảo về mặt pháp lý cho những người sử dụng đất.

Tuy nhiên, kinh tế thị trường phát triển kéo theo các quan hệ xã hội trở nên phức tạp hơn, nhu cầu sử dụng và mua bán quyền sử dụng đất (thực chất là mua bán đất đai) trở nên thường xuyên đã làm phát sinh rất nhiều vấn đề mà Luật Đất đai năm 1993 khó giải quyết. Vì thế, ngày 02-12-1998 Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật

2. Một số vấn đề sở hữu ở nước ta hiện nay, PGS.TS. Nguyễn Văn Thảo, TS. Nguyễn Hữu Đạt (đồng chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia, H., 2004.

Đất đai được ban hành và Ngày 01-10-2001 tiếp tục sửa đổi một số điều của Luật Đất đai. Luật sửa đổi lần này là chú trọng đến khía cạnh *kinh tế của đất đai và vai trò quản lý nhà nước đối với đất đai*. Điều đó được thể hiện bởi những qui định về khung giá các loại đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, tính giá trị tài sản khi giao đất hoặc khi nhà nước bồi thường, qui hoạch và kế hoạch sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...

Ngày 10-12-2003 Luật Đất đai năm 2003 lại tiếp tục sửa đổi cho phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được ban hành và có hiệu lực ngày 01-07-2004, thể hiện trong Điều 61, 62, 63 của Luật Đất đai *đã thừa nhận quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản*. Như vậy, *chính sách đất đai giai đoạn 1993 đến nay: (1) Về ưu điểm*: quyền sử dụng đất lâu dài của cá nhân đã được thừa nhận và đảm bảo thực hiện; đồng thời, có sự điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tiễn; *(2) Về khuyết điểm*: chính sách thiếu tầm chiến lược, không có khả năng dự báo dài hạn, thay đổi thường xuyên thể hiện tính đối phó và xử lý tình huống.

2. Tác động của chính sách đất đai đến phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ đổi mới kinh tế

2.1. Tác động của chính sách đất đai đối với sự chuyển biến quan hệ ruộng đất trong nông nghiệp và phát triển nông thôn

a. Tác động tích cực

Một trong những thành tựu nổi bật, khởi sắc của nông nghiệp Việt Nam trong thập kỷ vừa qua là sức sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn đã thực sự được giải phóng.

Nông nghiệp và kinh tế nông thôn có nhịp độ tăng trưởng khá: giai đoạn 1986-2004, nông nghiệp tăng trưởng 3,905%, đặc biệt giai đoạn 1996-2000 tăng trưởng cao 4,47% là mức tăng trưởng lý tưởng để đảm bảo kinh tế phát triển và bảo đảm an ninh

lương thực của đất nước. Nhiều vùng nông thôn bước đầu đã được đổi mới, đời sống nhân dân được cải thiện. Mức sống về vật chất tăng lên và các điều kiện sinh hoạt như nhà ở của hộ gia đình gần như xấp xỉ 99,95%. Đồ dùng gia đình, kết cấu hạ tầng khu vực nông thôn như giao thông: năm 1998 có 91,6% số xã có đường giao thông tới trung tâm xã, đến năm 2000 có 94,6%; năm 1998: 82,9% số xã có điện, đến năm 2000 là 89,1%; năm 2000: 98,7% số xã thuộc khu vực nông thôn có trạm xá, 98,9% số xã có trường tiểu học; thủy lợi, bưu điện... ở một số vùng được phát triển mạnh. Tỷ lệ hộ nghèo ở nông thôn giảm từ 29% năm 1990 đến năm 2004 còn 11% (theo tiêu chí của Việt Nam). Tăng tỷ lệ thời gian lao động ở khu vực nông thôn từ 72,46% giai đoạn 1996 - 2000 lên 76,58% giai đoạn 2001- 2004. Hiện có 1,35 triệu cơ sở ngành nghề nông thôn, thu hút trên 10 triệu lao động, góp phần cải thiện đời sống nông dân và bộ mặt nông thôn.

Sự biến đổi về quan hệ ruộng đất cũng đã tạo ra cơ sở và động lực cho sự tự chủ của người nông dân và trên cơ sở đó góp phần dân chủ hóa đời sống kinh tế-xã hội ở nông thôn, xây dựng nông thôn mới.

b. Tác động tiêu cực

Bên cạnh những mặt tích cực nói trên, chính sách đất đai cũng làm nảy sinh những tiêu cực mới:

Thứ nhất, diện tích đất canh tác ngày càng thu hẹp và manh mún, quản lý sử dụng kém hiệu quả.

Với tốc độ tăng dân số bình quân từ năm 1990 đến năm 2004 là 1,6%/năm làm đất canh tác ở các vùng nông thôn Việt Nam ngày càng bị thu hẹp lại. Theo Niên giám thống kê năm 2003, tổng diện tích đất đai Việt Nam năm 2002 là 32929,7 nghìn ha, nhưng đất đã giao và cho thuê là 24519,9 nghìn ha, chiếm tỷ trọng 74,46%. Trong đó, đất nông nghiệp đã giao và cho thuê (nghĩa là được sử dụng) là 9406,8 nghìn ha, chiếm 28,57% diện tích đất cả nước. Trong khi đó

năm 2002 có 25,5725 triệu lao động làm việc trong ngành nông nghiệp. Như vậy, bình quân mỗi một nông dân có 0,3678 ha đất canh tác, thuộc loại thấp nhất thế giới. Nếu chia bình quân đầu người cho mỗi đơn vị đất đai được sử dụng để sinh sống thì khoảng 0,3 ha/người. Các khu vực trong cả

nước đất cũng phân bố rất manh mún: ở đồng bằng sông Hồng bình quân đất nông nghiệp/người là 0,0585ha, thấp nhất cả nước, kể đến là Bắc Trung Bộ 0,71 ha, Duyên hải Nam Trung Bộ: 0,0796 ha. Cao nhất là Tây Nguyên 0,282 ha, đồng bằng sông Cửu Long 0,175 ha.

BẢNG 2.2.1: Hiện trạng sử dụng đất bình quân mỗi người theo địa phương

Phân theo vùng	Dân số năm 2003 (nghìn người)	Tổng diện tích đất đai (nghìn ha)	Đất nông nghiệp (nghìn ha)	Bình quân đất /người	Bình quân đất nông nghiệp/người
Cả nước	80902,4	32929,7	9406,8	0,407	0,116
Đồng bằng sông Hồng	17648,7	1480,6	855,2	0,0839	0,0485
Đông Bắc	9220,1	6532,8	916,3	0,709	0,099
Tây Bắc	2390,2	3563,7	413,6	1,491	0,173
Bắc Trung Bộ	10410	5151,3	736,3	0,495	0,071
Duyên hải Nam Trung Bộ	6899,8	3306,6	549,4	0,479	0,0796
Tây Nguyên	4570,5	5447,5	1287,9	1,192	0,282
Đông Nam Bộ	12881,5	3473,8	1686,6	0,0269	0,131
Đồng bằng sông Cửu Long	16881,6	3973,4	2961,5	0,235	0,175

Nguồn: Tính toán của tác giả từ Niên giám thống kê Việt Nam năm 2003

Thứ hai, việc giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã và đang được triển khai trong cả nước nhưng một số nơi tiến hành còn chậm. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến lãng phí nguồn lực đất đai. Có đến 9404,7 nghìn ha đất chưa sử dụng (năm 2002) chiếm 28,56% diện tích đất đai cả nước, tương đương với đất nông nghiệp đã giao và cho thuê 9406,8 nghìn ha. Trong đó, đất bằng chưa sử dụng là 535,7 nghìn ha, chiếm 1,627% diện tích đất cả nước; đặc biệt đất đồi núi chưa sử dụng 7136,5 nghìn ha, chiếm 21,67% diện tích cả nước; đất có mặt nước chưa sử dụng 150,3 nghìn ha, chiếm 0,46%; sông suối 748,9 nghìn ha, chiếm 2,27%; núi đá không có rừng cây 618,3 nghìn ha, chiếm 1,88%; đất chưa sử dụng khác 215 nghìn ha, chiếm 0,65%.

Thứ ba, các hợp tác xã kiểu cũ đến nay không còn thích hợp với nền kinh tế thị trường cần phải có những thay đổi. Theo số liệu của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã có 17,4% số hợp tác xã tự giải thể. Trong số còn lại, 10% đã thay đổi phương thức và nội dung hoạt động: dịch vụ hỗ trợ sản xuất cho hộ xã viên có kết quả, 90% đang lúng túng, hoạt động cầm chừng, khoảng một nửa chỉ tồn tại trên hình thức. Một số hợp tác xã đang là lực cản đối với sự phát triển kinh tế hộ và xây dựng nông thôn, cụ thể trên một số mặt: thu quỹ theo đầu sào, nhập nhằng về tài chính và công nợ, vi phạm về quản lý đất đai...

Thứ tư, việc cụ thể hóa 5 quyền sử dụng đất: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và thừa kế cho đến nay chưa thông suốt. Do đó, làm hạn chế xu hướng vận động

của yếu tố đất đai trong môi trường sản xuất hàng hóa.

Thứ năm, tiêu cực của cán bộ nhà nước trong quản lý và thực hiện chính sách đất đai

Một số cán bộ trong bộ máy quản lý và thực hiện chính sách đất đai bị thoái hóa, lợi dụng thông tin và quyền hạn đã đầu cơ đất gây ra nhiều hậu quả nghiêm trọng và ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả chính sách.

2.2. Tác động của chính sách đất đối với sự hình thành thị trường bất động sản ở Việt Nam

• Tính tất yếu của việc hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam

Trong nền kinh tế thị trường, vốn, sức lao động, bất động sản là những yếu tố đầu vào của quá trình sản xuất. Thậm chí, bất động sản chiếm tỷ trọng rất lớn trong cơ cấu vốn của doanh nghiệp. Thị trường bất động sản có mối quan hệ chặt chẽ với các loại thị trường khác, đặc biệt là thị trường vốn. Khi sản xuất phát triển, qui mô, số lượng và các loại hình giao dịch về bất động sản ngày càng phong phú và đa dạng: mua bán, cho thuê, thế chấp, góp vốn liên doanh... đòi hỏi phải có thị trường bất động sản phát triển, linh hoạt để đáp ứng nhu cầu giao dịch của nền kinh tế.

Sự gia tăng dân số, mức sống ngày càng tăng của dân cư, quá trình đô thị hóa nhanh chóng trong thời gian qua dẫn đến nhu cầu giao dịch bất động sản tăng nhanh là tất yếu.

Ngoài ra, quá trình hội nhập kinh tế ngày càng mở rộng cả chiều rộng lẫn chiều sâu đòi hỏi thị trường bất động sản phát triển nhằm phục vụ các hoạt động hợp tác kinh tế quốc tế. Đặc biệt đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, đất đai là một nguồn vốn quan trọng để liên doanh với các đối tác nước ngoài.

Có thể khái quát quá trình hình thành thị trường bất động sản ở Việt Nam như sau:

• Thị trường bất động sản Việt Nam trước năm 1993

Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến năm 1980, đất đai và bất động sản ở Việt Nam thuộc sở hữu tư nhân, sở hữu công cộng... do đó, hoạt động giao dịch mua bán, thuê mướn, cầm cố đất đai, nhà cửa diễn ra bình thường. Sau cải cách ruộng đất và cải tạo công thương nghiệp tư bản tư doanh ở miền Bắc, đất đai và bất động sản được phân phối lại, các giao dịch về bất động sản trên thực tế vẫn được thực hiện nhưng không phổ biến. Các bên tham gia giao dịch theo cách thức tự tìm đến nhau và tự thỏa thuận giá cả. Trong giai đoạn này, mặc dù Nhà nước chưa có văn bản pháp luật về giao dịch bất động sản, nhưng Nhà nước vẫn thừa nhận hợp thức hóa các thủ tục giao dịch mua bán, thuê mướn... và thu lệ phí trước bạ (thuế trước bạ) khi đăng ký quyền sở hữu nhà, đất.

Đặc điểm chủ yếu của thị trường bất động sản trong giai đoạn này là một thị trường tự phát; Nhà nước chưa có khung pháp lý cho thị trường bất động sản; chưa xuất hiện các tổ chức kinh doanh, môi giới, dịch vụ bất động sản.

Hiến pháp năm 1980 qui định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và nghiêm cấm việc mua bán đất đai. Vì vậy, Nhà nước không ban hành các văn bản pháp luật cho thị trường bất động sản. Việc đăng ký quyền sở hữu tài sản, đăng ký quyền sử dụng đất cũng không được thực hiện, vì theo logic đất đai thuộc sở hữu toàn dân và được giao cho khu vực kinh tế nhà nước và kinh tế hợp tác xã. Quan hệ chuyển dịch mua bán đất đai, thuê mướn, cầm cố không được thừa nhận.

Nhìn chung, trong giai đoạn từ năm 1980 đến đầu thập kỷ 90, thị trường bất động sản ở Việt Nam là thị trường ngầm và hình thành một cách tự phát.

• Thị trường bất động sản ở Việt Nam từ năm 1993 đến nay

Hiến pháp năm 1992 qui định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo qui hoạch và theo pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục

đích và có hiệu quả. Trên cơ sở hiến pháp, Điều 1 Luật Đất đai năm 1993 lại khẳng định: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý", đồng thời, Nhà nước bảo vệ lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Điều 3, Luật Đất đai năm 1993: "Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất cho thuê đất, nhận quyền sử dụng đất từ người khác có các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo qui định của Luật này và các qui định khác của pháp luật. Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất; các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất chỉ được thực hiện trong thời hạn giao đất, thuê đất và đúng mục đích sử dụng của đất được giao, được thuê theo qui định của Luật này và các quy định khác của pháp luật". Tiếp đó, Bộ luật Dân sự năm 1995 đã có qui định về các điều kiện, nội dung hợp đồng mua bán tài sản, về chuyển đổi, cho thuê, thế chấp quyền sử dụng đất. Đây là sự thay đổi mang tính đột phá, tạo cơ sở pháp lý cho sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản.

Tuy mới hình thành, nhưng thị trường bất động sản đã từng bước góp phần cải thiện điều kiện sống của nhân dân, tăng cường hiệu quả sử dụng và kinh doanh đất đai, nhà xưởng, bước đầu biến bất động sản trở thành nguồn lực quan trọng trong việc đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, đến nay thị trường bất động sản ở Việt Nam vẫn còn trong giai đoạn manh nha, còn nhiều hạn chế, khiếm khuyết cả về công tác quản lý nhà nước và hoạt động của thị trường. Thực tế hiện nay, bên cạnh thị trường bất động sản chính thức vẫn tồn tại song song thị trường bất động sản không chính thức. Thị trường bất động sản đang nổi lên như là một thách thức đối với xã hội và công tác quản lý nhà nước về bất động sản. Theo ước tính, mới có 30% các

giao dịch về bất động sản là được đăng ký, chủ yếu thực hiện thông qua các tổ chức, như: Nhà nước giao đất, cho thuê đất; bán nhà thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê; thế chấp; góp vốn liên doanh bằng giá trị quyền sử dụng đất. 70% giao dịch bất động sản được thực hiện trao tay và nhiều trường hợp do các cơ quan có thẩm quyền xác nhận. Do hầu hết các bất động sản chưa có đủ điều kiện pháp lý tham gia vào các giao dịch trên thị trường chính thức, lại thêm các qui định về điều kiện được giao dịch quá chặt chẽ, vì thế chưa phát huy được vai trò tích cực của thị trường bất động sản đối với quá trình phát triển kinh tế-xã hội.

Có thể đánh giá thị trường bất động sản ở Việt Nam là thị trường không chính thức. Khối lượng lớn các bất động sản không có đầy đủ điều kiện pháp lý khi tham gia vào các giao dịch dân sự (như bán quyền sử dụng đất, nhà, thế chấp, cho thuê...) trên thị trường bất động sản chính thức. Do thuế và phí đối với các giao dịch đất đai, bất động sản còn khá cao, thủ tục hợp thức hoá rườm rà, thường gây khó khăn cho thị trường giao dịch bất động sản chính thức. Chính vì vậy, giao dịch mua bán trao tay trên thị trường phi chính thức là phổ biến, chiếm tới hơn 70% số lượng giao dịch về bất động sản.

3. Những thành tựu và hạn chế của chính sách đất đai trong thời kỳ đổi mới kinh tế từ năm 1981 đến nay

3.1. Những thành tựu:

- Các quyền sở hữu tài sản đối với đất đai của nhân dân được Nhà nước thiết lập và đảm bảo thực hiện

Nhà nước xác định và thiết lập hệ thống pháp lý để thực thi các quyền sở hữu tài sản về đất đai cũng như đối với các tài sản khác là tiền đề hết sức quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội. Khả năng tiếp cận tốt hơn tới các thị trường cũng như sự gia tăng dân số dẫn đến xu hướng làm tăng giá trị của đất đai. Vì thế có thể dẫn đến những xung đột liên quan đến sự tranh chấp về các

quyền sở hữu tài sản đối với đất đai. Từ đó, Nhà nước phải điều chỉnh chính sách đất đai tạo thuận lợi cho việc xác định các quyền sở hữu tài sản đất đai.

Lịch sử chứng minh rằng phương thức giao các quyền về đất đai tác động tới phát triển kinh tế và con người trong dài hạn. Hơn nữa, các thỏa thuận về quyền sở hữu tài sản có thể không có lợi theo cả quan điểm kinh tế lẫn quan điểm xã hội nhưng vẫn tồn tại trong một thời gian dài. Có 3 lý do giải thích cho sự tham gia của Nhà nước vào việc thiết lập và bảo đảm các quyền sở hữu tài sản đối với đất đai là: (a) không cần cá nhân phải lãng phí nguồn lực để cố gắng thiết lập các quyền sở hữu tài sản, (b) mang lại công bằng và giảm chi phí cho mọi người nhờ sự qui định của Chính phủ mang tính cưỡng chế, (c) hiệu quả mang lại cao nhờ những thông tin nhất quán giữa các đơn vị hành chính.

Các quyền về đất đai là những quy ước xã hội được hỗ trợ bằng quyền lực của Nhà nước hoặc của cộng đồng cho phép các cá nhân hoặc nhóm người đòi hỏi được hưởng lợi ích hoặc dòng thu nhập mà Nhà nước đồng ý bảo vệ thông qua việc giao nhiệm vụ cho những người khác, những người có thể đáp ứng hoặc can thiệp bằng một cách nào đó tới dòng lợi ích này. Nhà nước đóng vai trò quan trọng thông qua việc xác định các quyền về sở hữu tài sản, cách thức để các quyền đó được thực thi và điều chỉnh khi các điều kiện kinh tế thay đổi. Hơn nữa, các quyền sở hữu tài sản đối với đất đai không ở trạng thái tĩnh, mà phát triển để đáp ứng những thay đổi của môi trường kinh tế - xã hội.

Ở Việt Nam, thực chất các quyền: sử dụng, thừa kế, chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp và cho thuê là những biểu hiện của quyền sở hữu ruộng đất về mặt kinh tế. Hay nói cách khác, việc xác lập 5 quyền về đất đai như vậy thực chất là trao cho người dân quyền sở hữu có hạn chế về đất đai. Xác lập quyền sở hữu ruộng đất bao gồm xác lập quyền sở hữu pháp lý của Nhà nước và

quyền sở hữu kinh tế cho những người sử dụng.

Hiến pháp của hầu hết các nước có qui định về chức năng xã hội của đất, hàm ý rằng chính phủ có quyền thu hồi đất có đền bù và theo một quy trình pháp lý được xác định đúng đắn vì mục tiêu chung. Mặc dù các quyền về đất đai đã được giao cho cá nhân nhưng chúng luôn có giới hạn nhất định³. Mặc khác, tuy sự bảo đảm hưởng dụng ảnh hưởng đến hành vi đầu tư của người nông dân, song điều này không nhất thiết đi cùng với yêu cầu các quyền hoặc giấy tờ đất phải được cá nhân hóa hoàn toàn. Điều này chứng minh rằng, ở Việt Nam không tư nhân hóa đất đai, nhưng trao 5 quyền về đất đai cho người dân vừa phù hợp với quan điểm chính trị của Đảng Cộng sản, vừa đảm bảo phát triển bình thường.

Như vậy, cho dù quyền sở hữu ruộng đất có hoàn toàn thuộc tư nhân thì tính pháp lý vẫn thuộc về Nhà nước bởi vì, chủ ruộng đất vẫn phải chuyển quyền sở hữu ruộng đất cho Nhà nước để sử dụng vào mục đích chung dưới hình thức mua bán hoặc cho thuê. Vì vậy, suy cho cùng đối với những chủ ruộng đất, những người sử dụng ruộng đất, quyền sở hữu kinh tế (hay còn gọi là quyền hưởng dụng) là quyền lợi của họ trong sử dụng ruộng đất. Quyền hưởng dụng được xác lập ở hầu hết các nước, mặc dù nó thể hiện ở những hình thức khác nhau, ví dụ quyền tư hữu về ruộng đất nhưng lưu ý rằng quyền tư hữu về đất cũng bị Nhà nước ràng buộc bởi các điều kiện khác, như là ràng buộc về mục đích sử dụng, quy hoạch chung... Đối với nước ta, trong tiến trình đổi mới, ruộng đất đã được trả lại quyền hưởng dụng cho hộ nông dân và các tổ chức sản xuất kinh doanh. Các lợi ích mang lại khi Nhà nước thiết lập và bảo đảm quyền hưởng dụng như sau:

3. Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, (2004), tr 39, Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới, Nxb Văn hóa - Thông tin

• Thành tựu trong đổi mới quản lý và sử dụng đất đai:

Giáo sư Lan Williamson, Đại học Melbourne, Úc, người chỉ đạo cuộc điều tra về thị trường đất đai khu vực nông thôn Việt Nam, nhận xét: "...trong quãng thời gian 10 năm, Việt Nam đã tạo ra một thị trường đất đai chính thức khá năng động ở khu vực nông thôn. Đây là một thành tựu rất lớn so với các nước khác trên thế giới và Việt Nam có thể tự hào về điều này".

Theo đánh giá của Ngân hàng Phát triển châu Á (tại hội thảo công bố kết quả điều tra về thị trường đất đai khu vực nông thôn Việt Nam, ngày 4-11-2004): Việt Nam đã đạt được tiến bộ lớn trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp khi triển khai Luật Đất đai năm 1993. Các cơ chế thị trường chính thức có hiệu quả đã được thiết lập cho việc chuyển nhượng và thế chấp đất nông nghiệp.

Không chỉ thành công trong thị trường đất đai khu vực nông thôn, chính sự sôi động thị trường đất đai khu vực thành thị mới thể hiện rõ nét sự tiến bộ trong chính sách đất đai Việt Nam. Chính sách đất đai đã từng bước thể hiện được sự phân định các quyền năng đối với đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất; đã thể hiện những nội dung cơ bản của quản lý nhà nước đối với đất đai, bao gồm những hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện quyền đại diện sở hữu toàn dân và bảo vệ quyền đó về đất đai. Từ những qui định về giao đất sử dụng ổn định lâu dài đến việc mở rộng các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp và góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất để sản xuất kinh doanh đã giúp cho người sử dụng đất yên tâm đầu tư, bảo vệ và khai thác sử dụng đất có hiệu quả. Đất đai đã được chuyển dịch và tập trung vào những người làm ăn giỏi. Quyền sử dụng đất đai đã trở thành một nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển sản xuất. Việc thừa nhận về mặt pháp lý các

giao dịch về đất đai góp phần hình thành và phát triển thị trường bất động sản - là một loại thị trường không thể thiếu trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng cho thấy một số vấn đề cản trở sự tham gia bình đẳng của người dân vào thị trường đất đai khu vực nông thôn. Ví dụ, việc phải đóng phí sử dụng đất khá cao để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở đã làm cho nhiều hộ nghèo chưa nhận được giấy chứng nhận. Mức phí phải đóng để đăng ký một số thay đổi mục đích sử dụng đất cũng là cao đối với người nghèo. Vì vậy, theo Bradford Philips, Giám đốc Cơ quan đại diện thường trú tại Việt Nam của Ngân hàng Phát triển châu Á, thách thức giờ đây không chỉ là thiết lập một thị trường đất đai có hiệu quả, mà còn là đảm bảo cho người nghèo có thể tham gia vào thị trường này. Minh bạch hơn trong hoạt động của thị trường đất đai và chi phí tham gia thị trường thấp hơn sẽ giúp người nghèo tối đa hóa lợi nhuận từ tài sản đất đai.

• Bước tiến của quyền bình đẳng về giới được xác lập trong chính sách đất đai:

Một trong những nội dung quan trọng của Luật Đất đai năm 2003 qui định tại Điều 48, khoản 3 như sau: "*Trường hợp quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ, chồng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng*".

Đây được coi là một bước tiến mới trong vấn đề bình đẳng giới nói chung và quyền của người phụ nữ trong việc sử dụng đất đai nói riêng. Theo số liệu thống kê mới đây, hiện nay 97% phụ nữ Việt Nam không đứng tên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thực tế này đã dẫn đến những hậu quả bất lợi cho chính người phụ nữ như: họ có thể bị tước mất quyền sử dụng đất bất cứ lúc nào, vì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đều đứng tên chồng hoặc nhà chồng. Do vậy, khi có những trường hợp bất trắc xảy ra như ly thân, ly hôn hay trường hợp chồng chết, đa phần họ chỉ được chia một phần rất nhỏ để mẹ con ở, còn lại rơi vào hoàn cảnh bị gia đình nhà chồng đuổi ra khỏi nhà...

Về quan hệ kinh tế, người phụ nữ không đứng tên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khó có thể tiếp cận các nguồn tín dụng vì họ không thể đứng ra thế chấp các tổ chức tín dụng này để vay tiền đầu tư mở rộng sản xuất, xóa đói giảm nghèo. Muốn vay được vốn họ phải có giấy ủy quyền hoặc có sự đồng ý của người chồng đứng tên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và xác nhận của chính quyền địa phương. Sự bất lợi đó đã tạo điều kiện cho các ông chồng tự quyết định các vấn đề cho, bán, thừa kế tài sản trong gia đình mà không có sự tham gia bàn bạc của người vợ.

Vì thế, việc đổi và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai có ghi cả tên vợ và chồng là cần thiết, đã khẳng định được quyền bình đẳng nam nữ trong việc thực hiện các quyền do pháp luật đã qui định.

3.2. Những hạn chế của chính sách đất đai hiện nay và nguyên nhân

• Hạn chế trong xây dựng và thực thi chính sách

Thứ nhất, do công tác tuyên truyền chưa tốt nên sự phân định của Nhà nước giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất đai thiếu rõ ràng, không chặt chẽ dẫn đến những cách hiểu khác nhau và thực hiện khác nhau từ những cơ quan quản lý nhà nước đến người dân. Người sử dụng đất không nắm chắc quyền và nghĩa vụ của mình, trong khi pháp luật quy định không thật rõ ràng, chặt chẽ đã xảy ra tình trạng vi phạm, tranh chấp, khiếu kiện gây mất ổn định trị an trong xã hội; chính quyền các cấp, nhất là các cấp xã, phường, thị trấn quản lý đất đai không nghiêm, ảnh hưởng đến sự phát triển xã hội. Thực tế đã chứng minh rằng một khi lý luận mờ mờ thì thực tế tùy tiện.

Thứ hai, về mặt pháp lý cũng như thực tiễn thừa nhận đất đai là một hàng hóa đặc biệt, quyền sử dụng đất là có giá trị và được đem ra trao đổi, mua bán, chuyển nhượng trên thị trường. Tuy nhiên, các chính sách về đất đai, nhà ở lại chưa phù hợp với các

yêu cầu và các quy luật hoạt động của nền kinh tế thị trường. Thị trường bất động sản đã hình thành và phát triển nhưng lại chưa có hệ thống luật pháp để quản lý, điều tiết hoạt động nhịp nhàng, vì thế còn mang tính tự phát, nạn đầu cơ nhà đất ngày càng trầm trọng nổi lên như một thách thức đối với xã hội. Nhiều công ty môi giới chỉ là loại "cò" cao cấp; các công ty này chẳng phải bỏ vốn đầu tư đền bù, san lấp, làm hạ tầng... mà vẫn hưởng lợi khá nhiều từ việc mua bán lòng vòng hoặc môi giới cho các dự án qui hoạch khu dân cư.

Thứ ba, các chính sách về đất đai, cụ thể là chính sách thuế, phí, lệ phí sử dụng đất, bồi thường giải phóng mặt bằng... chưa thể hiện được nguyên tắc phân phối địa tô giữa người sử dụng đất và chủ sở hữu đất làm thất thoát các nguồn lợi do đất mang lại từ Nhà nước chuyển sang người sử dụng và chiếm giữ đất đai.

Thứ tư, công tác qui hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai của Chính phủ bộc lộ nhiều yếu kém và mang nặng tính hình thức, chưa phù hợp với yêu cầu thực tế và định hướng phát triển kinh tế xã hội. Chẳng hạn cho đến ngày 27-04-2004, tờ trình Qui hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 mới chính thức gửi lên Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc quyết định kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2001-2005 vào thời điểm đã qua 3, 5 năm thể hiện sự chậm trễ và thất trách. Ngay cả số liệu về diện tích đất cả nước trước đây là 33,3 triệu ha, nhưng số liệu thống kê gần đây chỉ còn 32,9 triệu ha. Vậy gần nửa triệu ha đi đâu?. Một vấn đề nữa về công tác qui hoạch sử dụng đất thể hiện sự bất hợp lý như sau: đất nghĩa trang nhiều hơn đất ở đô thị (năm 2000 quỹ đất này chiếm 93.700 ha, trong khi đất đô thị chỉ là 72.200 ha; năm 2003 số liệu tương ứng là 94.876 ha so với 80.307 ha). Sở dĩ đất nghĩa trang, nghĩa địa lớn là do tập quán mai táng của nhân dân các vùng, miền rất đa dạng, nhưng cũng không thể không đề cập đến sự yếu kém trong công