

CHẾ ĐỘ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI TRÊN THẾ GIỚI VÀ Ở VIỆT NAM*

VŨ CÔNG GIAO**

Ngày nhận bài: 20/02/2025

Ngày phản biện: 02/03/2025

Ngày đăng bài: 31/03/2025

Tóm tắt:

Bài viết phân tích thực trạng các chế độ sở hữu đất đai trên thế giới, chỉ ra những thách thức lớn đang đặt ra với các quốc gia trong vấn đề này. Bên cạnh đó, bài viết cũng khái quát hoá sự phát triển của chế độ sở hữu đất đai trong lịch sử Việt Nam, đi sâu tìm hiểu chế độ sở hữu toàn dân về đất đai hiện áp dụng ở nước ta. Tác giả chứng minh rằng, giống như nhiều quốc gia khác, Việt Nam đã từng áp dụng nhiều chế độ sở hữu đất đai trong lịch sử. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai hiện hành hiện nay được xác định để phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh đặc thù của Việt Nam, và mang một sắc thái mới, không cứng nhắc như trong hệ thống các nước XHCN trước đây, mà tiệm cận với xu thế chung trên thế giới đó là mở rộng và bảo đảm các quyền của người sử dụng đất để thúc đẩy sự phát triển của đất nước.

Từ khoá:

Đất đai, sở hữu đất đai, chế độ sở hữu đất đai, Việt Nam

Abstract:

The paper analyzes the current status of land tenure regimes in the world, pointing out the significant challenges facing countries in this issue. In addition, the article also generalizes the development of the land tenure regimes in Vietnam's history, delving into the current public/state tenure regime applied in the country. The author proves that, like many other countries, Vietnam has applied many land tenure regimes in history. The current public/state tenure regime is determined to suit Vietnam's specific conditions and circumstances. It has a new nuance, not as rigid as in the public/state tenure regime of former socialist countries, but approaching the general trend in the world, which is to expand and ensure the rights of land users to promote the country's development.

Keywords:

Land, land tenure, land tenure regime, Vietnam

* Bài nghiên cứu này được thực hiện với sự hỗ trợ của osa-Luxemburg-Stiftung Hanoi

** GS.TS., Trường Đại học Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: giaovnu@gmail.com

1. Đặt vấn đề

Chế độ sở hữu đất đai là vấn đề đặc biệt quan trọng với nhiều người dân, cộng đồng và quốc gia trên thế giới, vì nó liên quan đến đời sống, sinh kế, an ninh lương thực và mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt của xã hội. Chính bởi vậy, đây là một chủ đề được rất nhiều học giả trên thế giới quan tâm nghiên cứu. Theo một công trình khảo sát, trong khoảng từ 1950 đến 2020, chỉ riêng các tạp chí thuộc hệ thống Scopus, đã có tổng cộng 5800 bài báo có nội dung về chế độ sở hữu đất đai được xuất bản, với mật độ càng về sau càng nhiều hơn (giai đoạn trước 1999, chỉ có khoảng 100 bài báo được xuất bản hàng năm, tuy nhiên, trong giai đoạn từ 1999-2010, con số này đã tăng lên 180 bài/năm và sang giai đoạn 2010–2020 là 350 bài báo/năm¹. Điều đó không chỉ cho thấy sự quan tâm của giới học thuật mà trước hết là tính chất quan trọng và phức tạp đặc biệt của vấn đề sở hữu đất đai trên thế giới.

Ở nước ta trong thời gian qua cũng đã có một số công trình nghiên cứu về chế độ sở hữu đất đai của Việt Nam dưới các góc độ sử học, chính trị học, xã hội học và luật học. Mặc dù vậy, những nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện về vấn đề này, đặc biệt là trong mối liên hệ, so sánh với chế độ sở hữu đất đai của các nước khác trên thế giới, còn ít. Vì vậy, vẫn có những câu hỏi chưa được giải đáp thỏa đáng liên quan đến sự phát triển của chế độ sở hữu đất đai trong lịch sử nước ta và mức độ tương thích với chế độ sở hữu đất đai của các nước khác trên thế giới. Bài viết này góp phần giải đáp những câu hỏi đó thông qua việc khảo sát, phân tích một số tư liệu trong và ngoài nước. Bài viết bắt đầu bằng việc làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản liên quan đến chế độ sở hữu đất đai (ở mục 2), xác định, đánh giá những ưu điểm, hạn chế và vấn đề nảy sinh với các chế độ sở hữu đất đai ở các nước trên thế giới (ở mục 3), phân tích lịch sử phát triển của các chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam từ trước tới nay (ở mục 4) rồi nêu ra một số nhận xét so sánh chế độ sở hữu đất đai hiện hành ở Việt Nam và ở các nước khác (ở mục 5).

2. Khái quát về chế độ sở hữu đất đai

Để tìm hiểu về chế độ sở hữu đất đai, đầu tiên cần làm rõ khái niệm “sở hữu đất đai” (tiếng Anh: *land tenure/ownership*). Theo nghĩa khái quát, có thể hiểu sở hữu đất đai là quyền của một cá nhân, tổ chức, cộng đồng hoặc của Nhà nước đối

¹ Esther Salmerón-Manzano and Francisco Manzano-Agugliaro, Worldwide research trends on land tenure, *Land Use Policy*, Volume 131, August 2023, 106727, truy cập tại <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483772300193X>, truy cập ngày 10/12/2024.

với đất đai, trong đó bao gồm các quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đất đai theo quy định của pháp luật. Nói cách khác, sở hữu đất đai là hệ thống các quy tắc pháp lý và xã hội mà theo đó các cá nhân, nhóm, tổ chức hoặc Nhà nước có thể tiếp cận, sử dụng, kiểm soát và chuyển nhượng đất đai². Nó xác định các quyền và trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong xã hội đối với đất đai và các điều kiện mà họ có thể nắm giữ, sử dụng và chuyển nhượng đất đai. Với tính chất như vậy, sở hữu đất đai có ý nghĩa rất quan trọng với mỗi cá nhân và với các xã hội. Đối với mỗi cá nhân, quyền sở hữu đất đai gắn liền với đời sống, sinh kế và hoạt động sản xuất nông nghiệp. Nó giúp đảm bảo cho người dân có thể sinh sống an toàn và khai thác, sử dụng đất đai của mình mà không sợ bị thu hồi, tước đoạt hoặc bị buộc di dời một cách tùy tiện³. Đối với các xã hội, quyền sở hữu đất đai là cơ sở để thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh, khuyến khích đầu tư vào thị trường đất đai và các dự án phát triển. Một khi quyền sở hữu đất đai được ghi nhận và bảo vệ một cách hợp lý sẽ giúp giảm xung đột, tranh chấp về đất đai, thúc đẩy sự hòa hợp và ổn định xã hội. Không chỉ vậy, nhìn từ khía cạnh môi trường, việc ghi nhận, bảo vệ quyền sở hữu đất đai một cách hợp lý sẽ giúp bảo đảm việc sử dụng đất bền vững và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên⁴.

Chính bởi ý nghĩa quan trọng nêu trên, ở hầu hết quốc gia trên thế giới hiện nay đều có các quy định pháp luật về sở hữu đất đai, mà gọi chung là chế độ (pháp lý) sở hữu đất đai (tiếng Anh: *land tenure/ownership system/regime*).

Theo nghĩa khái quát, khái niệm chế độ sở hữu đất đai chỉ một tập hợp các quy định pháp luật mà một quốc gia ban hành và thực hiện để điều chỉnh những vấn đề liên quan đến chiếm hữu, sử dụng và quản lý đất đai. Nó phản ánh mối quan hệ đa diện, cả về kinh tế, chính trị và pháp lý, giữa Nhà nước với các tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân công dân đối với đất đai. Theo một số nghiên cứu, các chế độ sở hữu đất đai phổ biến trên thế giới hiện nay bao gồm⁵:

² FAO (2002), Land tenure security in selected countries, Fao Land Tenure Studies 3, What is Land Tenure? Truy cập tại <https://www.fao.org/4/y4307e/y4307e05.htm#bm05>, truy cập ngày 10/12/2024.

³ UNCCD (2017), Land Tenure And Rights, Global Land Outlook Working Paper, p.14-15, truy cập tại https://www.unccd.int/sites/default/files/2018-06/5.%20Land%2BTenure%2Band%2BRights__E_Kasimbazi.pdf, truy cập ngày 10/12/2024.

⁴ Mika-Petteri Torhonen (2024), Securing Land Tenure to Secure a Sustainable Future World Bank Blogs, May 17, 2024, truy cập tại <https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/securing-land-tenure-to-secure-a-sustainable-future>, truy cập ngày 10/12/2024.

⁵ Xem UNCCD (2017), Land Tenure And Rights, Tlđđ, p.8-11; FAO (2002), Land tenure and rural development, Fao Land Tenure Studies 3, What is Land Tenure? Tlđđ.

Chế độ sở hữu toàn dân (Public/ State Tenure): Đất đai thuộc sở hữu của toàn dân, do Nhà nước đại diện quản lý, phân bổ để sử dụng cho các mục đích công cộng hoặc cho cá nhân và tổ chức thuê. Cá nhân, tổ chức chỉ có quyền sử dụng đất theo quy định của Nhà nước. Việt Nam, Trung Quốc và một số nước XHCN khác là những ví dụ về quốc gia đang áp dụng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.

Chế độ sở hữu tư nhân (Freehold Tenure/Private Ownership): Cá nhân hoặc tổ chức có quyền sở hữu đất một cách toàn diện (mua bán, thừa kế, thế chấp, chuyển nhượng...). Nhà nước tuy vẫn có quyền quản lý nhưng không trực tiếp can thiệp vào quyền sở hữu của người dân. Một số quốc gia đang áp dụng chế độ sở hữu tư nhân về đất đai như Mỹ, Canada, Pháp...

Chế độ sở hữu tập thể (Collective Tenure): Đất đai thuộc sở hữu chung của một cộng đồng hoặc một tổ chức tập thể. Các thành viên trong tập thể có quyền sử dụng chung hoặc theo quy định của tổ chức đó. Một ví dụ về chế độ sở hữu tập thể là mô hình công xã, hợp tác xã nông nghiệp ở Trung Quốc, Việt Nam và một số nước XHCN trước đây.

Chế độ sở hữu cộng đồng (Communal Tenure): Đất đai do một cộng đồng hoặc bộ tộc sở hữu và sử dụng chung. Các thành viên trong cộng đồng chia sẻ quyền đối với đất đai dựa trên truyền thống hoặc phong tục. Chế độ sở hữu này khá phổ biến ở các vùng bản địa và nông thôn của một số nước Châu Phi, Châu Mỹ Latinh và Châu Á. Nó khá giống như chế độ sở hữu tập thể, nhưng khác ở chỗ mang đậm tính chất truyền thống và có nền tảng dựa trên các cộng đồng dân cư, chứ không phải là các đơn vị sản xuất được nhà nước thành lập như hợp tác xã.

Chế độ sở hữu theo phong tục (Customary Tenure): Quyền sở hữu đất đai dựa trên các tập quán truyền thống và văn hóa hơn là các quyền sở hữu hợp pháp chính thức. Chế độ sở hữu này thường thấy trong các cộng đồng dân tộc bản địa ở Châu Phi và một số vùng Châu Á cùng các đảo ở Thái Bình Dương. Nó có những nét vừa giống với chế độ sở hữu tư nhân, vừa giống sở hữu cộng đồng nhưng lỏng lẻo và thiếu cụ thể hơn.

Chế độ sở hữu theo hợp đồng thuê (Leasehold Tenure): Đất đai do Nhà nước hoặc tổ chức tư nhân sở hữu và được cho cá nhân hoặc doanh nghiệp thuê trong một thời hạn cố định (ví dụ: 50 hoặc 99 năm). Người thuê có quyền sử dụng nhưng phải tuân thủ các thỏa thuận cho thuê. Có nhiều quốc gia đang áp dụng chế độ sở hữu này, thông thường là theo cách kết hợp với một số chế độ sở hữu khác.

Chế độ sở hữu hỗn hợp: Kết hợp nhiều hình thức sở hữu khác nhau như sở hữu nhà nước, sở hữu tư nhân, sở hữu tập thể, sở hữu cộng đồng... Trên thực tế, nhiều quốc gia đang áp dụng linh hoạt các chế độ sở hữu để phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị và xã hội của nước mình.

Bất luận tính chất và nội dung có sự khác nhau nhất định, các chế độ sở hữu đất đai đều có chung một mục đích là xác định những chủ thể có thể sử dụng đất và sử dụng như thế nào (ví dụ: canh tác, xây dựng, bảo tồn...), đồng thời với đó là nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể có liên quan. Chính vì vậy, như đã đề cập, các chế độ sở hữu đất đai, xét từ góc độ tính lịch sử của vấn đề, đều có ý nghĩa với sự phát triển về kinh tế và đều tác động đến các lĩnh vực chính trị, văn hoá, xã hội của các cộng đồng, dân tộc, quốc gia. Nhìn từ góc độ cụ thể hơn, chế độ sở hữu đất đai là cơ sở để định hình các chính sách và quy định pháp luật của các nhà nước về quy hoạch, sử dụng đất đai, về cải cách ruộng đất, bảo tồn, bảo vệ tài nguyên, môi trường và giải quyết các tranh chấp, xung đột về đất đai.

3. Thực trạng và những vấn đề nảy sinh với các chế độ sở hữu đất đai ở các nước trên thế giới

Như đã nêu ở mục trên, các quốc gia trên thế giới đang áp dụng nhiều chế độ sở hữu đất đai. Sự đa dạng đó chủ yếu là do có sự khác nhau về mặt lịch sử, văn hoá, chính trị, kinh tế và xã hội giữa các quốc gia. Xét từ phương diện trình độ phát triển, những khác biệt về chế độ sở hữu đất đai có thể tóm tắt như sau:

Ở các nước phát triển (ví dụ: Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Canada, Úc...), chế độ sở hữu tư nhân về đất đai chiếm ưu thế (bên cạnh các chế độ sở hữu khác) và có tính ổn định cao⁶. Về nguyên tắc, cá nhân có thể sở hữu đất vô thời hạn, có toàn quyền sử dụng, bán hoặc cho thuê. Đất đai được nhà nước thừa nhận là một loại hàng hóa trên thị trường (hàng hoá/thị trường bất động sản). Khuôn khổ pháp lý về sở hữu đất đai của những nước này rất chặt chẽ. Quyền sở hữu đất đai phải được ghi nhận trong sổ đăng ký chính thức về đất đai (sổ địa bạ) mới có thể được pháp luật bảo vệ. Nói cách khác, quyền sở hữu đất đai phải có cơ sở pháp lý rõ ràng. Bên cạnh chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, ở những nước này, chế độ sở hữu đất đai theo hợp đồng thuê cũng rất phổ biến ở các khu vực đô thị hoặc khu vực mà đất đai do nhà

⁶ Xem thêm UN-Habitat (2014), Land tenure security in selected countries: Synthesis Report, truy cập tại https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Land%20Tenure%20Security%20in%20Selected%20Countries_English_2014.pdf, truy cập ngày 10/12/2024.

nước sở hữu (ví dụ: hợp đồng cho thuê 99 năm tại Vương quốc Anh đối với căn hộ⁷).

Mặc dù vậy, những nước phát triển cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức về chế độ sở hữu đất đai. Thách thức phổ biến nhất có lẽ là xung đột giữa nhà nước và các dân tộc bản địa (indigenous peoples) về giới hạn của quyền tự trị với đất đai của họ. Những xung đột này có thể thấy ở nhiều quốc gia như Mỹ, Anh, Pháp, Canada, Thụy Điển⁸... Những thách thức khác có thể kể ra như khả năng chi trả cho việc sở hữu đất đai và nhà ở của người dân khi giá cả ngày càng cao đi liền với nạn đầu cơ và việc người nước ngoài mua bất động sản ngày phổ biến; tình trạng tích tụ đất đai, đặc biệt là đất nông nghiệp, với diện tích rất lớn diễn ra ở một số nước, và xung đột giữa các quy định về bảo vệ môi trường và bảo tồn tự nhiên trong sử dụng đất... Phản ứng với những thách thức này, một số nước phát triển đang triển khai thực hiện các chương trình phát triển và trợ cấp nhà ở, đồng thời với việc siết chặt sự kiểm soát tiền thuê nhà, các dự án nhà ở xã hội và việc buôn bán bất động sản. Một số nước áp dụng chính sách đánh thuế cao với việc chuyển nhượng và sử dụng đất nhằm làm giảm tình trạng đầu cơ đất đai và khuyến khích sử dụng đất sản xuất. Để quản lý đất bền vững, một số nước đã thực hiện những chính sách như vành đai xanh và quyền bảo tồn giúp bảo vệ đất nông thôn và đất nhạy cảm với môi trường⁹. Vấn đề xung đột với các dân tộc bản địa cũng được các nước liên quan tâm giải quyết thông qua việc sửa đổi khuôn khổ pháp lý nhằm giúp các dân tộc bản địa bảo vệ tốt hơn những vùng đất của tổ tiên họ để lại.

Ở các nước đang phát triển (ví dụ: Ấn Độ, Kenya, Nigeria, Indonesia...), chế độ sở hữu hỗn hợp chiếm ưu thế¹⁰. Ở một số nước, có sự tồn tại đồng thời của các chế độ sở hữu đất đai chính thức (theo luật định) và chế độ sở hữu đất đai không

⁷ Xem Robert Home (2009), Land ownership in the United Kingdom: Trends, preferences and future challenges, Land Use Policy · December 2009, truy cập tại https://www.researchgate.net/publication/222408718_Land_ownership_in_the_United_Kingdom_Trends_preferences_and_future_challenges, , truy cập ngày 10/12/2024.

⁸ Xem Marcus Colchester, Tom Griffiths, Fergus MacKay and John Nelson, Indigenous land tenure: challenges and possibilities, in FAO (2004), Land Reform Land Settlement and Cooperatives, truy cập tại <https://www.fao.org/4/y5407t/y5407t04.htm>, truy cập ngày 10/12/2024.

⁹ Xem UN-Habitat (2014), Land tenure security in selected countries: Synthesis Report, Tlđđ.

¹⁰ Xem French Development Cooperation (2009), *Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries, White Paper*, truy cập tại <https://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/land-governance-and-security-of-tenure-in-developing-countries.pdf>, truy cập ngày 10/12/2024.

chính thức (theo phong tục) mà đặc biệt phổ biến ở các vùng nông thôn, miền núi¹¹. Đối với đất đai thuộc chế độ sở hữu không chính thức, người sở hữu (chủ yếu là nông dân), thường gặp nhiều rủi ro hơn. Đất đai thuộc chế độ sở hữu không chính thức thường dễ bị chiếm đoạt hay bị thu hồi hơn do tính chất pháp lý của nó yếu hơn so với đất đai thuộc chế độ sở hữu chính thức. Xét tổng quát, chế độ sở hữu đất đai ở những nước đang phát triển kém ổn định hơn ở các nước phát triển. Điều này thể hiện qua thực tế là chính sách đất đai của nhiều nước phát triển thường thay đổi. Thậm chí ở nhiều nước có nhiều lần cải cách ruộng đất mà theo diễn giải thông thường là để phân phối đất đai công bằng hơn giữa các tầng lớp hoặc cá nhân trong xã hội¹². Đặc biệt, ở những nước hậu thuộc địa Châu Phi, Đông Nam Á, Châu Mỹ Latinh, chế độ sở hữu đất đai thường tạo điều kiện cho các thế lực thực dân chiếm đoạt đất đai của người dân bản địa để xây dựng các đồn điền, vì vậy, càng làm cho việc cải cách ruộng đất trở thành bức thiết¹³.

Giống như những nước phát triển, những nước đang phát triển cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức về chế độ sở hữu đất đai, trong đó phổ biến có thể kể là¹⁴: (i) Thiếu giấy tờ và quản lý đất đai lỏng lẻo: Ở nhiều nước đang phát triển, nhiều người không có giấy tờ chính thức chứng minh quyền sở hữu đất đai của mình, dẫn đến rủi ro trong việc sử dụng đất, bao gồm việc bị buộc phải di dời nơi ở mà không được đền bù thỏa đáng. Một trong những nguyên nhân chính của tình trạng này là các chế độ sở hữu đất đai theo cộng đồng hoặc theo phong tục thường chiếm ưu thế ở nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là ở các vùng nông thôn, nhưng không phải lúc nào chúng cũng được nhà nước công nhận. Hệ quả là tình trạng chiếm đoạt đất đai xảy ra khá phổ biến, trong đó các cá nhân có thế lực, các doanh nghiệp và cả các cơ quan chính quyền tìm cách chiếm đoạt đất đai của người dân và các cộng đồng theo nhiều cách khác nhau, nhưng đều không tham vấn hoặc bồi thường thỏa đáng cho người sở hữu đất. Tình trạng thiếu giấy tờ và quản lý đất đai lỏng lẻo cũng là nguyên nhân dẫn đến xung đột và tranh chấp đất đai xảy ra phổ biến

¹¹ Xem French Development Cooperation (2009), *Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries*, Tlđđ.

¹² Xem Michael Lipton (2009), *Land Reform in Developing Countries Property Rights and Property Wrongs*, Routledge, London, truy cập tại <https://doi.org/10.4324/9780203876251>, truy cập ngày 10/12/2024.

¹³ Xem Michael Lipton (2009), *Land Reform in Developing Countries...*, Tlđđ.

¹⁴ Xem 'Land Tenure and Development' Technical Committee (2015), *Formalising Land rights in developing countries: Moving from past controversies to future strategies*, Paris, truy cập tại <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Formalising-land-rights.pdf>, truy cập ngày 10/12/2024.

ở nhiều nước, thể hiện qua những khiếu nại chồng chéo với nhau, trong đó nhiều cá nhân hoặc cộng đồng có thể yêu cầu quyền sở hữu đối với cùng một mảnh đất do ranh giới không rõ ràng và giấy tờ không đầy đủ. Trong thực tế, cạnh tranh giành tài nguyên đất đai có thể gây ra tranh chấp, xung đột bạo lực giữa các cộng đồng ở một số nước. Đối với những quốc gia vừa thoát khỏi nội chiến (ví dụ: Nam Sudan, Rwanda..), còn xảy ra tình trạng xung đột giữa những người dân phải di dời nơi ở do chiến tranh nhưng khi trở về thì đất đai của họ đã bị người khác chiếm giữ. Quản lý kém còn dẫn đến việc sử dụng đất không bền vững, thể hiện qua nạn phá rừng, suy thoái đất và cạn kiệt tài nguyên diễn ra nghiêm trọng ở một số nước đang phát triển. Cuối cùng, quản lý kém còn dẫn đến nạn quan liêu, tham nhũng phổ biến trong việc giải quyết các thủ tục hành chính về đất đai ở nhiều nước đang phát triển. (ii) Hạn chế của chế độ sở hữu đất đai theo phong tục hoặc cộng đồng: Những hạn chế đó thể hiện ở chỗ những chế độ sở hữu này thường bất bình đẳng (không công nhận quyền sở hữu đất đai) với phụ nữ. Thêm vào đó, chế độ sở hữu đất đai theo phong tục, dựa trên các thông lệ truyền thống, đôi khi xung đột với pháp luật của nhà nước, trong khi việc giải quyết những xung đột đó rất phức tạp. (iii) Tình trạng tích tụ đất đai quy mô lớn: Như đã đề cập, ở nhiều nước đang phát triển, các nhà đầu tư, cả trong nước và nước ngoài, các doanh nghiệp, cơ quan nhà nước và những cá nhân có thể lực tìm cách chiếm đoạt hoặc mua lại đất đai trên quy mô lớn để phục vụ cho các dự án nông nghiệp, khai thác mỏ hoặc cơ sở hạ tầng đã khiến nhiều người nông dân bị mất đất và phải di dời chỗ ở. Hậu quả là phân phối đất đai ngày càng thiếu công bằng ở nhiều nước đang phát triển, thể hiện ở việc một nhóm nhỏ các cá nhân hoặc tập đoàn giàu có sở hữu phần lớn đất đai, bao gồm đất canh tác nông nghiệp, trong khi những người nông dân nghèo phải vật lộn kiếm sống trên những mảnh đất nhỏ, xấu, ở vùng cận biên, khó canh tác và giá trị thấp. (iv) Tình trạng đô thị hoá ào ạt dẫn đến sự phát triển của các khu định cư phi chính thức (khu ổ chuột) nơi cư dân phải ở trong những căn nhà tồi tệ, không có quyền sở hữu hợp pháp, luôn thấp thỏm bị chính quyền buộc di dời. Đô thị hoá nhanh chóng cũng khiến ở nhiều nước đang phát triển giá nhà ở đô thị trở lên quá cao, vượt quá nhiều lần khả năng chi trả của những người lao động bình thường.

Để giải quyết những thách thức nêu trên, một số quốc gia đã áp dụng những biện pháp như¹⁵: (i) Xây dựng và thực hiện các chương trình cấp sổ chứng nhận quyền sở hữu đất cho người dân, đặc biệt là những người nông dân ở những vùng nông thôn, miền núi, để đảm bảo các quyền lợi của họ với đất đai. (ii) Hợp pháp hoá các quyền đất đai theo phong tục và cộng đồng, lồng ghép chế độ sở hữu đất đai theo phong tục và cộng đồng vào pháp luật đất đai quốc gia để bảo vệ người sử dụng đất truyền thống. (iii) Tăng cường bảo đảm quyền đất đai của phụ nữ và các nhóm yếu thế thông qua cải cách khung pháp lý đảm bảo phụ nữ và các nhóm yếu thế có thể thừa kế, sở hữu và kiểm soát đất đai. (iv) Hiện đại hoá quy chế pháp lý về quản lý đất đai để bảo đảm tính minh bạch, giảm tình trạng tham nhũng và đơn giản hóa quy trình đăng ký sử dụng đất.

4. Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam từ trước tới nay

Lịch sử chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam đã trải qua nhiều giai đoạn, phản ánh sự biến đổi về kinh tế, chính trị, và xã hội qua từng thời kỳ.

Trong thời kỳ phong kiến, pháp luật đất đai ở Việt Nam vừa phản ánh nhu cầu quản lý xã hội, vừa mang đậm dấu ấn của ý thức hệ phong kiến và nền kinh tế nông nghiệp¹⁶. Đất đai được xem là tài sản quốc gia, thuộc quyền sở hữu tối cao của nhà Vua nhưng trong thực tế thường được chia thành hai loại chính: Công điền (hay công thổ) – là loại đất được giao cho làng xã hoặc do triều đình trực tiếp quản lý để phục vụ cho các nhu cầu công cộng. Tư điền (hay tư thổ) – là loại đất thuộc quyền sở hữu của cá nhân hoặc gia đình, chủ yếu là của địa chủ và tầng lớp giàu có¹⁷. Làng xã đóng vai trò là đơn vị cơ bản trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Nông dân gắn bó với ruộng đất qua làng xã, và làng xã chịu trách nhiệm chính trong việc phân phối đất công, thu thuế và thực hiện nghĩa vụ lao dịch với triều đình¹⁸. Quy định về sử dụng đất của làng xã thường dựa trên các hương ước và phong tục địa phương. Nhà nước áp dụng hệ thống thuế đất để thu nguồn lợi từ nông nghiệp, là nguồn thu chính cho triều đình. Các loại thuế phổ biến gồm thuế điền thổ (thuế ruộng đất) và

¹⁵ Xem Mika-Petteri Töhrönen (2004), *Sustainable land tenure and land registration in developing countries, including a historical comparison with an industrialised country*, in Computers, Environment and Urban Systems, Volume 28, Issue 5, 2004.

¹⁶ Xem Vũ Minh Giang (1988), *Sự phát triển của các hình thức sở hữu ruộng đất trong lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam*, Tạp chí Khoa học, Đại học Tổng hợp Hà Nội, số 3.

¹⁷ Xem Đặng Thị Phương (2014), *Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong lịch sử và hiện nay*, Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam, số 12 (2014);

¹⁸ Xem Nguyễn Văn Khánh (2023), *Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa học Xã hội và Nhân văn, Tập 29, Số 1 (2013) tr.1-16.

thuế hoa màu (thuế sản phẩm thu hoạch). Ngoài các loại thuế đó, người sử dụng đất còn phải thực hiện nghĩa vụ lao dịch, cống nạp, và tham gia quân đội khi cần thiết.

Trong thời kỳ thuộc Pháp (1884-1945), pháp luật về đất đai có những thay đổi lớn về chế độ quản lý, nhằm khai thác tối đa tài nguyên đất đai cho chế độ thực dân. Đất đai được chia thành ba loại chính: (i) Đất công (đất của nhà nước thực dân) - được sử dụng để giao cho các công ty Pháp xây dựng đồn điền hoặc làm các công trình công cộng. (ii) Đất của tư sản Pháp và địa chủ bản xứ - là nhóm sở hữu phần lớn đất đai có giá trị, bao gồm các đồn điền trồng lúa, cà phê, cao su... (iii) Đất của nông dân - phần đất còn lại của (i) và (ii), hầu hết là diện tích nhỏ¹⁹. Thực dân Pháp cũng xây dựng hệ thống văn bản pháp luật quy định cụ thể các quyền sở hữu, chuyển nhượng và khai thác đất đai, thực hiện việc đo đạc, lập bản đồ đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất để thuận tiện cho việc quản lý và để bảo vệ các quyền lợi về đất đai của người Pháp và địa chủ Việt Nam. Chính quyền thực dân cũng xóa bỏ quyền tự trị của làng xã với đất đai vốn có từ thời phong kiến, thay thế bằng sự quản lý trực tiếp của chính quyền thuộc địa, đồng thời áp dụng hệ thống thuế đất nặng nề để khai thác tối đa lợi ích từ người dân Việt Nam, bao gồm các loại thuế như²⁰: Thuế điền thổ - là loại thuế đánh trên quyền sở hữu đất, áp dụng với cả đất nông nghiệp và đất ở. Thuế hoa lợi - là loại thuế đánh trên sản lượng thu hoạch, khiến nông dân phải gánh thêm áp lực tài chính. Thuế đất trở thành nguồn thu quan trọng của chính quyền thuộc địa, đồng thời góp phần đẩy người nông dân vào tình cảnh bần cùng.

Trong giai đoạn 1945-1956: Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa tuyên bố quyền sở hữu đất đai thuộc về nhân dân và do chính quyền cách mạng quản lý. Nhà nước thực hiện chính sách giảm tô, giảm tức trong giai đoạn 1945-1953 ở các vùng giải phóng nhằm giảm địa tô và giảm mức bóc lột từ tầng lớp địa chủ đối với nông dân. Tiếp đó, Nhà nước ban hành Luật Cải cách ruộng đất (1953), chính thức thực hiện chủ trương của Đảng về cải cách ruộng đất, kéo dài đến hết năm 1956 nhằm tịch thu ruộng đất của địa chủ phong kiến để chia cho nông dân không có hoặc thiếu đất. Đi liền với cải cách ruộng đất, Nhà nước dần thiết lập cơ chế quản lý đất đai, bao gồm các quy định liên quan đến quyền sử dụng đất, phân chia đất đai, và thu thuế đất ... để đảm bảo quản lý hiệu quả nguồn

¹⁹ Xem Vũ Minh Giang, Đặng Thị Phụng và Nguyễn Văn Khánh, các Tlđd.

²⁰ Xem Vũ Minh Giang, Đặng Thị Phụng và Nguyễn Văn Khánh, các Tlđd.

lực đất đai²¹. Những chính sách đó đã làm thay đổi cấu trúc sở hữu đất đai, giảm bớt bất bình đẳng xã hội, tạo nền tảng cho việc phát triển kinh tế nông nghiệp²².

Trong giai đoạn 1955-1975: Đây là thời kỳ đất nước bị chia cắt thành hai miền với hai chế độ chính trị và hệ thống pháp luật khác nhau, dẫn đến sự khác biệt trong chế độ sở hữu đất đai ở miền Bắc và miền Nam. Ở miền Bắc, sau khi hoàn thành cải cách ruộng đất (1953-1956), Nhà nước chủ trương xây dựng chủ nghĩa xã hội, vì vậy chế độ sở hữu tư nhân về đất đai đã dần được chuyển đổi sang chế độ sở hữu toàn dân về đất đai²³. Mặc dù Hiến pháp 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa vẫn quy định “bảo hộ quyền sở hữu ruộng đất của nông dân” (Điều 13) song đồng thời quy định “hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác ... thuộc sở hữu của toàn dân” (Điều 12). Trong thực tế, Đảng chủ trương thực hiện chính sách hợp tác hóa nông nghiệp, chuyển đất đai từ quyền sử dụng cá nhân của hộ gia đình sang quản lý tập thể trong các hợp tác xã nông nghiệp²⁴. Đất đai trong hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể, nông dân được quyền sử dụng nhưng không còn quyền sở hữu cá nhân. Nhà nước cũng ban hành các chính sách nhằm quy hoạch, quản lý và khai thác đất đai phục vụ mục tiêu phát triển nông nghiệp theo mô hình tập thể hóa. Các hợp tác xã đóng vai trò quản lý đất đai, tổ chức sản xuất, phân phối sản phẩm và đảm bảo đời sống cho xã viên²⁵. Ở miền Nam, Hiến pháp và pháp luật của Việt Nam Cộng hòa vẫn tiếp tục duy trì chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, song chính quyền đồng thời thực hiện chương trình "Người cày có ruộng" vào năm 1970 nhằm tịch thu hoặc mua lại đất đai từ các địa chủ lớn để phân phối cho nông dân không có hoặc thiếu đất, theo hạn mức sở hữu đất đai tối đa là 15

²¹ Xem Vũ Minh Giang, Đặng Thị Phụng và Nguyễn Văn Khánh, các Tlđd.

²² Đảng Cộng sản Việt Nam (1958), *Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 14 về tổng kết cải cách ruộng đất*, truy cập tại <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-ii/nghi-quyet-hoi-nghi-trung-uong-lan-thu-14-ve-tong-ket-cai-cach-ruong-dat>, truy cập ngày 10/9/2024.

²³ Xem Vũ Minh Giang, Đặng Thị Phụng và Nguyễn Văn Khánh, các Tlđd.

²⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam (1959), *Nghị quyết của Hội nghị Trung ương lần thứ 16 (mở rộng), về vấn đề hợp tác hóa nông nghiệp*, truy cập tại <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-ii/nghi-quyet-cua-hoi-nghi-trung-uong-lan-thu-16-mo-rong-thang-4-nam-1959-ve-van-de-hop-tac-hoa-nong-nghiep-804>, truy cập ngày 20/9/2024.

²⁵ Xem Đinh Thu Cúc (1985), *Những bước chuyển biến đầu tiên của giai cấp nông dân trên con đường đi lên chủ nghĩa xã hội*, Tạp chí Nghiên cứu lịch sử, Số 4. 1985; Đỗ Văn Quân (2024), *Ý nghĩa của phong trào hợp tác hóa nông nghiệp với sự nghiệp xây dựng hậu phương miền Bắc giai đoạn 1954 – 1975*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, 30/01/2024.

ha ở miền Nam và 5 ha ở vùng cao nguyên Trung bộ²⁶. Pháp luật đất đai ở miền Nam thời kỳ này cũng cho phép việc mua bán, chuyển nhượng, thế chấp và thừa kế đất đai, tạo điều kiện cho thị trường đất đai phát triển. Tuy nhiên, nhìn chung phần lớn đất đai có giá trị ở Miền Nam thời kỳ này vẫn tập trung trong tay địa chủ, tư sản hoặc các tổ chức tư nhân lớn.

Giai đoạn 1975 –1986: Đây là giai đoạn thống nhất đất nước, xây dựng chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước, vì vậy, Hiến pháp năm 1980 chính thức quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý (Điều 19,20). Điều đó có nghĩa là Nhà nước xóa bỏ hoàn toàn chế độ sở hữu tư nhân về đất đai; người dân chỉ có quyền sử dụng đất được Nhà nước giao, không có quyền mua bán, chuyển nhượng. Đất đai không được xem là có giá trị như tài sản. Nhà nước đồng thời thực hiện chính sách hợp tác hóa nông nghiệp trên phạm vi cả nước, vận động nông dân đưa đất vào hợp tác xã để sản xuất tập thể. Tuy nhiên, trước tình trạng sử dụng đất nông nghiệp thiếu hiệu quả, vào năm 1981, Ban Bí thư Trung ương Đảng ra Chỉ thị 100 về chính sách giao ruộng khoán sản phẩm đến nhóm hộ gia đình (Khoán 10)²⁷. Tiếp đó, đến năm 1988, Bộ Chính trị ra Nghị quyết 10 về chính sách giao đất và tư liệu sản xuất lâu dài cho hộ nông dân, hộ gia đình được toàn quyền chủ động canh tác (Khoán 100)²⁸. Chính sách này đã tạo ra bước ngoặt lớn trong nông nghiệp, tạo động lực cho người nông dân mạnh mẽ, từ đó giải quyết được tình trạng thiếu lương thực²⁹. Mặc dù vậy, theo chính sách này, đất sản xuất nông nghiệp vẫn thuộc hợp tác xã quản lý, các hộ gia đình làm ruộng trên phần đất được hợp tác xã giao, hưởng sản phẩm theo công điểm, về cơ bản người dân vẫn chưa được quyền tự chủ trong canh tác. Nhà nước vẫn giữ quyền quyết định giao đất, thu hồi đất, phân phối đất theo kế hoạch hóa tập trung, người dân không được tự quyết định việc sử dụng hay chuyển nhượng đất đai.

²⁶ Xem Duy Tu Ha, *Nhìn lại hai cuộc cải cách ruộng đất ở miền Nam ít người biết*, Tri thức VN, 19/07/2022, truy cập tại <https://trithucvn.co/van-hoa/nhin-lai-hai-cuoc-cai-cach-ruong-dat-o-mien-nam-ma-nguoi-biet-den.html>, truy cập ngày 15/9/2024.

²⁷ Ban Bí thư TW Đảng Cộng sản Việt Nam, Chỉ thị Số 100-CT/TW về "Cải tiến công tác khoán, mở rộng "khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động" trong hợp tác xã nông nghiệp", ngày 13 tháng 1 năm 1981, truy cập tại <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Chi-thi-100-CT-TW-1981-Cai-tien-cong-tac-khoan-mo-rong-san-pham-den-nhom-lao-dong-hop-tac-xa-nong-nghiep-247358.aspx>, truy cập ngày 20/9/2024.

²⁸ Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 5 tháng 4 năm 1988 "Về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp", truy cập tại <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thuong-mai/Nghi-quyet-10-NQ-TW-1988-doi-moi-quan-ly-kinh-te-nong-nghiep-202545.aspx>, truy cập ngày 20/9/2024.

²⁹ Xem Đào Văn Tập (chủ biên) (1990). *45 năm kinh tế Việt Nam (1945 – 1990)*. H. NXB Khoa học xã hội.

Giai đoạn từ Đổi mới (1986) đến nay: Từ Đổi mới (1986) đến nay, Nhà nước Việt Nam vẫn nhất quán duy trì chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Các bản Hiến pháp 1992, 2013 đều tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện quản lý. Tuy nhiên, Nhà nước đã nhiều lần sửa đổi, bổ sung pháp luật về đất đai để trao quyền sử dụng đất ngày càng rộng rãi hơn cho tổ chức, cá nhân. Nếu như Luật Đất đai năm 1987 đã luật hóa chủ trương khoán đất cho nông dân sản xuất (theo tinh thần Khoán 10) nhưng chưa thừa nhận đất đai có giá trị thị trường, quyền sử dụng đất chưa được xem là hàng hóa thì đến Luật Đất đai 1993 đã thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa có thể giao dịch, đồng thời ghi nhận người sử dụng đất có các quyền cơ bản như: Chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Luật Đất đai 1993 cũng quy định về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp là 20 năm (trồng cây hàng năm) và 50 năm (trồng cây lâu năm). Theo hướng đó, Luật Đất đai 2003 mở rộng quyền của người sử dụng đất để có thể chủ động hơn trong giao dịch đất đai, đồng thời bổ sung các quy định cụ thể về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và cải cách hành chính trong lĩnh vực đất đai. Luật Đất đai 2013 tiếp tục khẳng định quyền sử dụng đất là một loại tài sản có giá trị, được pháp luật bảo hộ, đồng thời có các quy định cụ thể hóa các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, nhất là thu hồi vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội, đề cao hơn vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đề cao trách nhiệm của chính quyền trong việc giải quyết tranh chấp đất đai và tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý đất đai thông qua các quy định chặt chẽ hơn về định giá đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư...

Dù vậy, qua quá trình thực hiện, Luật Đất đai 2013 đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, trong đó có nhiều hạn chế tương tự như ở các nước đang phát triển đã nêu ở mục trên, cụ thể như³⁰: Cơ chế thu hồi đất và bồi thường, giải phóng mặt bằng vì “mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” có phạm vi quá rộng, dễ bị lạm dụng. Giá đền bù đất đai thường thấp hơn giá thị trường rất nhiều, gây thiệt thòi cho người dân bị thu hồi đất, dẫn đến khiếu kiện kéo dài. Quy trình giải phóng mặt bằng phức tạp, chậm trễ, gây ách tắc nhiều dự án đầu tư. Tranh chấp

³⁰ Xem Đặng Văn Cường-Hà Thị Khuyên, *Thực tiễn thi hành Luật Đất đai 2013 và những bất cập cần sửa đổi, bổ sung*, Tạp chí Luật sư Việt Nam, 27/11/2021, truy cập tại <https://lsvn.vn/thuc-tien-thi-hanh-luat-dat-dai-2013-va-nhung-bat-cap-can-sua-doi-bo-sung1638006998-a112287.html>, truy cập ngày 1/10/2024.

về giá đất, thẩm định giá đất thiếu cơ quan độc lập, chủ yếu phụ thuộc vào chính quyền địa phương. Ngoài ra, quyền sử dụng đất vẫn chưa thực sự được thừa nhận đầy đủ như một loại tài sản dân sự hoàn chỉnh. Người sử dụng đất có quyền hạn chế hơn so với quyền sở hữu tài sản. Đất nông nghiệp còn bị hạn chế về thời hạn sử dụng (thông thường 50 năm), làm giảm động lực đầu tư lâu dài. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất vẫn qua nhiều thủ tục hành chính rườm rà, dễ xảy ra tiêu cực. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thiếu thực tiễn, thiếu tầm nhìn dài hạn, thường xuyên điều chỉnh. Tình trạng quy hoạch treo, dự án treo diễn ra phổ biến, gây lãng phí tài nguyên đất, ảnh hưởng đến quyền lợi người dân. Chưa có cơ chế giám sát chặt chẽ việc giao đất, cho thuê đất, dẫn đến tình trạng nhiều doanh nghiệp nhận đất nhưng không triển khai dự án. Trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai còn phức tạp, kéo dài, gây tốn kém thời gian, chi phí. Hòa giải bắt buộc tại cấp xã chưa thực sự hiệu quả, do chính quyền cơ sở thường có mối quan hệ lợi ích với các bên tranh chấp. Thiếu cơ chế bảo vệ người dân yếu thế trong các tranh chấp với doanh nghiệp, cơ quan nhà nước. Các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ), chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho... còn phức tạp, tốn thời gian. Tình trạng những nhiễu, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai vẫn diễn ra tại một số địa phương.

Trong bối cảnh đó, Quốc Hội đã thông qua Luật đất đai 2024 nhằm khắc phục những hạn chế của Luật Đất đai 1993, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai, đảm bảo quyền lợi cho người dân và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Những điểm mới nổi bật của Luật đất đai 2024 đó là³¹: Thứ nhất, bỏ khung giá đất, xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường: Trước đây, khung giá đất được ban hành định kỳ 5 năm/lần, làm cơ sở cho các địa phương xây dựng bảng giá đất. Luật Đất đai 2024 đã bãi bỏ khung giá đất, thay vào đó, giá đất được xác định theo nguyên tắc thị trường, phản ánh đúng giá trị thực tế. Thứ hai, bảng giá đất được xây dựng hàng năm thay vì mỗi 5 năm như trước. Điều này giúp giá đất cập nhật sát với biến động thị trường. Thứ ba, mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp, cụ thể là cá nhân được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp với hạn mức tối đa gấp 15 lần hạn mức giao đất nông nghiệp, tăng so với mức 10 lần trước đây. Thứ tư, cho phép cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhận chuyển nhượng đất trồng lúa. Điều này mở rộng cơ hội đầu tư và sử dụng hiệu quả

³¹ Xem Trần Xuân Tiền-Đỗ Hoàng Trung, *Những điểm mới và lưu ý của Luật Đất đai 2024*, Tạp chí Luật sư Việt Nam, 06/07/2024, truy cập tại <https://lsvn.vn/nhung-van-de-can-quan-tam-den-luat-dat-dai-2024-1720197687-a145121.html>, truy cập ngày 20/9/2024.

đất nông nghiệp. Thứ năm, đa dạng hình thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và bổ sung các khoản hỗ trợ cho người dân khi thu hồi đất. Ngoài bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng hoặc bằng tiền, Luật mới bổ sung hình thức bồi thường bằng đất khác mục đích hoặc bằng nhà ở, ưu tiên người dân lựa chọn hình thức phù hợp với nhu cầu. Đối với việc hỗ trợ, ngoài các khoản hỗ trợ hiện hành, Luật bổ sung các khoản hỗ trợ di dời vật nuôi, hỗ trợ tháo dỡ, di dời tài sản gắn liền với đất, bao gồm cả công trình xây dựng theo giấy phép xây dựng có thời hạn đã hết hạn. Những quy định mới này giúp bảo đảm tốt hơn các quyền của người dân có đất bị thu hồi. Thứ sáu, bổ sung yêu cầu hoàn thành tái định cư trước khi thu hồi đất. Luật quy định việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và bố trí tái định cư phải hoàn thành trước khi có quyết định thu hồi đất, qua đó đảm bảo quyền lợi và ổn định cuộc sống cho người dân bị ảnh hưởng. Thứ bảy, quy định tiền thuê đất hàng năm được áp dụng ổn định cho chu kỳ 5 năm kể từ thời điểm Nhà nước quyết định cho thuê đất. Tiền thuê đất cho chu kỳ tiếp theo được tính dựa trên bảng giá đất của năm xác định tiền thuê đất tiếp theo. Quy định này giúp ổn định tài chính cho doanh nghiệp và người dân, tăng tính minh bạch, giảm khiếu nại, tranh chấp và tăng thu cho ngân sách nhà nước. Thứ tám, sửa đổi, bổ sung quy định về người sử dụng đất để thống nhất với các luật liên quan như Bộ luật Dân sự, Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo, Luật Quốc tịch, Luật Đầu tư; không phân biệt công dân Việt Nam định cư trong nước hay ở nước ngoài trong tiếp cận đất đai. Những điểm mới này nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong việc tiếp cận, sử dụng đất đai, đồng thời tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai. Với những cải cách nêu trên, Luật đất đai 2024 không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý đất đai mà còn đóng góp tích cực vào việc đưa Việt Nam trở thành nước phát triển có thu nhập cao, bảo đảm công bằng xã hội và phát triển bền vững trong thời gian tới.

5. Kết luận

Đất đai là một dạng tư liệu sản xuất đặc biệt, có vai trò hết sức quan trọng với cuộc sống của con người và sự phát triển của các quốc gia. Đất đai là nền tảng vật lý phục vụ cho các hoạt động của con người, kể từ sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, cho đến giao thông, xây dựng, nơi ở... Chính vì vậy, ở mọi quốc gia, đất đai được quản lý và điều chỉnh bởi pháp luật, hình thành chế độ sở hữu đất đai chính thức, bên cạnh các chế độ sở hữu không chính thức của cộng đồng hay theo phong tục. Chế độ sở hữu đất đai của các quốc gia bao gồm nhiều nội dung, song cốt lõi xoay

quanh các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan đến việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt và quản lý đất đai.

Ở Việt Nam, đất đai đã là đối tượng điều chỉnh của pháp luật từ rất lâu. Pháp luật về đất đai là một phần của hệ thống pháp luật của Việt Nam ngay từ thời phong kiến. Đây là một bộ phận pháp luật có nhiều biến đổi qua các thời kỳ lịch sử, do những yếu tố khách quan, chủ quan, đặc biệt là do nhận thức, quan điểm và nhu cầu quản lý đất đai của nhà nước. Sự biến đổi đó phản ánh những thay đổi trong quan hệ sở hữu, quản lý và sử dụng đất gắn với bối cảnh chính trị, kinh tế và xã hội của từng giai đoạn lịch sử ở đất nước.

Giống như phần lớn quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam đã trải qua nhiều chế độ sở hữu đất đai. Hiện tại, cùng với một số quốc gia khác, Việt Nam đang duy trì chế độ sở hữu toàn dân về đất đai³², mặc dù có một số ý kiến cho rằng Việt Nam nên công nhận cả sở hữu tư nhân về đất đai, nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn tài nguyên đặc biệt quan trọng này.³³

Tuy nhiên, quan điểm chính thống cho rằng, việc duy trì chế độ sở hữu toàn dân về đất đai hiện vẫn là cần thiết, bởi lẽ³⁴: Thứ nhất, đất đai là thành quả của sự nghiệp giữ nước và dựng nước lâu dài của cả dân tộc, không thể để cho một số người nào đó “may mắn” trên thị trường có quyền độc chiếm sở hữu; đất đai của quốc gia, dân tộc phải thuộc sở hữu chung của toàn dân và được sử dụng phục vụ cho mục đích chung của toàn dân tộc, của nhân dân; Thứ hai, việc thừa nhận sở hữu tư nhân đất đai trong điều kiện Việt Nam hiện nay sẽ dẫn tới nguy cơ dẫn đến một số hệ lụy khó lường, cụ thể: (i) Trong điều kiện Việt Nam đang thực hiện quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đô thị hóa, việc thiết lập chế độ sở hữu tư nhân về đất đai là một yếu tố cản trở đầu tư cho phát triển kinh tế-xã hội. Quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đô thị hóa đòi hỏi chuyển một diện tích đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp; trong khi đó, thừa nhận sở hữu tư nhân đất đai sẽ đặt nhà đầu tư vào chỗ phải thỏa thuận với quá nhiều người dân, chỉ một người

³² Ngoài Việt Nam, các nước xã hội chủ nghĩa còn lại như Trung Quốc, Lào, Cuba, Triều Tiên, một số nước trong khối xã hội chủ nghĩa Liên Xô-Đông Âu trước đây, và một số nước châu Phi... cũng quy định chế độ sở hữu tư nhân về đất đai (độc nhất hoặc kết hợp với các chế độ sở hữu đất đai khác).

³³ Duyên Anh, *Nên có sở hữu tư nhân về đất đai*, bài phỏng vấn Tiến sĩ Thang Văn Phúc, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, hiện là thành viên Ban Biên tập sửa đổi Hiến pháp 1992, Báo Người lao động, ngày 10/02/2012, truy cập tại <https://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/nen-co-so-huu-tu-nhan-ve-dat-dai-2012021009503980.htm>, truy cập ngày 1/10/2024

³⁴ Vũ Văn Phúc, *Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu ở Việt Nam*, Tạp chí Tuyên giáo, 3/5/2022, truy cập tại <https://tuyengiao.vn/che-do-so-huu-toan-dan-ve-dat-dai-do-nha-nuoc-dai-dien-chu-so-huu-o-viet-nam-tiep-theo-va-het-143020>, truy cập ngày 1/10/2024.

không đồng ý với phương án chung là kế hoạch đầu tư khó triển khai thực hiện, mặt khác, những người tư hữu riêng lẻ cũng khó có điều kiện thỏa thuận với nhà đầu tư theo giá có lợi cho họ, kết quả là sở hữu tư nhân đất đai vừa cản trở quá trình phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, vừa không có cơ chế bảo vệ được lợi ích của nhà đầu tư và của chính người dân; (ii) Thừa nhận sở hữu tư nhân đất đai sẽ dẫn đến kết quả không mong muốn là làm tăng thêm tình trạng phân hóa giàu nghèo, bất công trong xã hội, bởi một bộ phận người giàu sẽ lợi dụng khó khăn hoặc kém hiểu biết của nông dân thu gom đất đai để trở thành địa chủ nhưng chỉ sử dụng đất vì mục đích cá nhân như làm trang trại để nghỉ ngơi, giải trí, cho thuê nhằm kiếm lời. Hậu quả là dẫn đến một bộ phận nông dân đói nghèo vì không có đất, không còn kế sinh nhai, khi đa phần đất nông nghiệp được chuyển giao theo con đường sở hữu tư nhân cho một số người sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp, không hiệu quả, không vì mục đích sinh tồn của đa số dân cư; (iii) Thừa nhận sở hữu tư nhân đất đai sẽ dẫn đến hậu quả là khó đảm bảo an ninh lương thực cho đất nước, do quỹ đất nông nghiệp có thể bị chủ sở hữu chuyển đổi mục đích sử dụng sang lĩnh vực khác. Thứ ba, quan trọng nhất, thừa nhận sở hữu tư nhân đất đai là trái với nguyên lý và mục tiêu cơ bản của chủ nghĩa Mác, đó là xóa bỏ tình trạng dùng quyền sở hữu tư liệu sản xuất (trong đó có đất đai) để nô dịch người khác. Về vấn đề này, C.Mác đã từng chỉ ra, quyền tư hữu có tính độc quyền về đất đai là vật cản của tiến bộ kinh tế, kỹ thuật trong nông nghiệp.

Nhìn từ góc độ khác, việc liên tục mở rộng quyền sử dụng đất để phù hợp với sự phát triển kinh tế thị trường kể từ Luật Đất đai 1993 đến nay đã khiến cho chế độ sở hữu toàn dân về đất đai của Việt Nam mang sắc thái đặc biệt: Đó không phải là một chế độ sở hữu toàn dân về đất đai cứng nhắc như trong hệ thống các nước XHCN trước đây, mà đã mang gần như đầy đủ các yếu tố cơ bản của chế độ sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước khác, bao gồm: Người sử dụng đất có thể chuyển nhượng quyền một cách tự do (đất đai được xem là hàng hoá); Giá cả chuyển nhượng do người có quyền sử dụng đất quyết định theo giá thị trường (chỉ trừ một số trường hợp do Nhà nước quy định kết hợp với thị trường); Quyền sử dụng đất lâu dài tùy loại đất, trong đó những loại đất có thời hạn sử dụng (như đất nông nghiệp) đương nhiên được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn mà không phải làm thủ tục gia hạn; Đất đai có thể bị nhà nước thu hồi để sử dụng cho mục đích công nhưng có đền bù thỏa đáng.

Nói tóm lại, qua các đạo luật về đất đai từ 2013 đến nay, Nhà nước Việt Nam đã cải cách chế độ sở hữu đất đai, làm cho nó tiệm cận với xu hướng chung trên thế giới nhưng vẫn phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh đặc thù của đất nước mình. Đây có thể xem là chế độ sở hữu toàn dân về đất đai kiểu mới, hay chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong nền kinh tế thị trường XHCN ở Việt Nam./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ‘Land Tenure and Development’ Technical Committee (2015), *Formalising Land rights in developing countries: Moving from past controversies to future strategies*, Paris, truy cập tại <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Formalising-land-rights.pdf>, truy cập ngày 10/12/2024.
2. Ban Bí thư TW Đảng Cộng sản Việt Nam, Chỉ thị Số 100-CT/TW về "*Cải tiến công tác khoán, mở rộng “khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động” trong hợp tác xã nông nghiệp*", ngày 13 tháng 1 năm 1981, truy cập tại <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Chi-thi-100-CT-TW-1981-Cai-tien-cong-tac-khoan-mo-rong-san-pham-den-nhom-lao-dong-hop-tac-xa-nong-nghiep-247358.aspx>, truy cập ngày 20/9/2024.
3. Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 5 tháng 4 năm 1988 "*Về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp*", truy cập tại <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thuong-mai/Nghi-quyet-10-NQ-TW-1988-doi-moi-quan-ly-kinh-te-nong-nghiep-202545.aspx>, truy cập ngày 20/9/2024.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (1958), Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 14 về tổng kết cải cách ruộng đất, truy cập tại <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-ii/nghi-quyet-hoi-nghi-trung-uong-lan-thu-14-ve-tong-ket-cai-cach-ruong-dat>, truy cập ngày 10/9/2024.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (1959), Nghị quyết của Hội nghị Trung ương lần thứ 16 (mở rộng), về vấn đề hợp tác hóa nông nghiệp, truy cập tại <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-ii/nghi-quyet-cua-hoi-nghi-trung-uong-lan-thu-16-mo-rong-thang-4-nam-1959-ve-van-de-hop-tac-hoa-nong-nghiep-804>, truy cập ngày 20/9/2024.
6. Đặng Thị Phượng (2014), *Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong lịch sử và hiện nay*, Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam, số 12 (2014);

7. Đặng Văn Cường-Hà Thị Khuyên, *Thực tiễn thi hành Luật Đất đai 2013 và những bất cập cần sửa đổi, bổ sung*, Tạp chí Luật sư Việt Nam, 27/11/2021, truy cập tại <https://lsvn.vn/thuc-tien-thi-hanh-luat-dat-dai-2013-va-nhung-bat-cap-can-sua-doi-bo-sung1638006998-a112287.html>, truy cập ngày 1/10/2024.

8. Đào Văn Tập (chủ biên) (1990), *45 năm kinh tế Việt Nam (1945 – 1990)*, Nxb. Khoa học xã hội.

9. Đinh Thu Cúc (1985), *Những bước chuyển biến đầu tiên của giai cấp nông dân trên con đường đi lên chủ nghĩa xã hội*, Tạp chí Nghiên cứu lịch sử, Số 4. 1985. Đỗ Văn Quân (2024), *Ý nghĩa của phong trào hợp tác hóa nông nghiệp với sự nghiệp xây dựng hậu phương miền Bắc giai đoạn 1954 – 1975*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, 30/01/2024.

10. Duy Tu Ha, *Nhìn lại hai cuộc cải cách ruộng đất ở miền Nam ít người biết*, Tri thức VN, 19/07/2022, truy cập tại <https://trithucvn.co/van-hoa/nhin-lai-hai-cuoc-cai-cach-ruong-dat-o-mien-nam-ma-nguoi-biet-den.html>, truy cập ngày 15/9/2024.

11. Duyên Anh, *Nên có sở hữu tư nhân về đất đai*, bài phỏng vấn Tiến sĩ Thang Văn Phúc, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, hiện là thành viên Ban Biên tập sửa đổi Hiến pháp 1992, Báo Người lao động, ngày 10/02/2012, truy cập tại <https://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/nen-co-so-huu-tu-nhan-ve-dat-dai-2012021009503980.htm>, truy cập ngày 1/10/2024

12. Esther Salmerón-Manzano and Francisco Manzano-Agugliaro, *Worldwide research trends on land tenure, Land Use Policy*, Volume 131, August 2023, 106727, truy cập tại <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026483772300193X>, truy cập ngày 10/12/2024.

13. FAO (2002), *Land tenure and rural development*, Fao Land tenure Studies 3, What is Land Tenure? Truy cập tại <https://www.fao.org/4/y4307e/y4307e05.htm#bm05>, truy cập ngày 10/12/2024.

14. French Development Cooperation (2009), *Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries*, White Paper, truy cập tại <https://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/land-governance-and-security-of-tenure-in-developing-countries.pdf>, truy cập ngày 10/12/2024.

15. Marcus Colchester, Tom Griffiths, Fergus MacKay and John Nelson, *Indigenous land tenure: challenges and possibilities*, in FAO (2004), *Land Reform*

Land Settlement and Cooperatives, truy cập tại <https://www.fao.org/4/y5407t/y5407t04.htm>, truy cập ngày 10/12/2024.

16. Michael Lipton (2009), *Land Reform in Developing Countries Property Rights and Property Wrongs*, Routledge, London, truy cập tại <https://doi.org/10.4324/9780203876251>, truy cập ngày 10/12/2024.

17. Mika-Petteri Töhrönen (2004), *Sustainable land tenure and land registration in developing countries, including a historical comparison with an industrialised country*, in *Computers, Environment and Urban Systems*, Volume 28, Issue 5, 2004.

18. Mika-Petteri Torhonen (2024), *Securing Land Tenure to Secure a Sustainable Future* World Bank Blogs, May 17, 2024, truy cập tại <https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/securing-land-tenure-to-secure-a-sustainable-future>, truy cập ngày 10/12/2024.

19. Nguyễn Văn Khánh (2023), *Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Việt Nam, Khoa học Xã hội và Nhân văn, Tập 29, Số 1 (2013).

20. Robert Home (2009), *Land ownership in the United Kingdom: Trends, preferences and future challenges*, *Land Use Policy*, December 2009, truy cập tại https://www.researchgate.net/publication/222408718_Land_ownership_in_the_United_Kingdom_Trends_preferences_and_future_challenges, , truy cập ngày 10/12/2024.

21. Trần Xuân Tiên-Đỗ Hoàng Trung, *Những điểm mới và lưu ý của Luật Đất đai 2024*, Tạp chí Luật sư Việt Nam, 06/07/2024, truy cập tại <https://lsvn.vn/nhung-van-de-can-quan-tam-den-luat-dat-dai-2024-1720197687-a145121.html>, truy cập ngày 20/9/2024.

22. UN-Habitat (2014), *Land tenure security in selected countries: Synthesis Report*, truy cập tại https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Land%20Tenure%20Security%20in%20Selected%20Countries_English_2014.pdf, truy cập 10/12/2024.

23. UNCCD (2017), *Land tenure and rights*, Global Land Outlook Working Paper, truy cập tại https://www.unccd.int/sites/default/files/2018-06/5.%20Land%2BTenure%2Band%2BRights__E_Kasimbazi.pdf, truy cập 10/12/2024.

24. Vũ Minh Giang (1988), Sự phát triển của các hình thức sở hữu ruộng đất trong lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam, Tạp chí Khoa học, Đại học Tổng hợp Hà Nội, số 3;

25. Vũ Văn Phúc, *Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu ở Việt Nam*, Tạp chí Tuyên giáo, 3/5/2022, truy cập tại <https://tuyengiao.vn/che-do-so-huu-toan-dan-ve-dat-dai-do-nha-nuoc-dai-dien-chu-so-huu-o-viet-nam-tiep-theo-va-het-143020>, truy cập ngày 1/10/2024.