

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM TRONG 20 NĂM ĐỔI MỚI (1986-2006)

TS. NGUYỄN QUANG TUYỀN*

1. Những ưu điểm, thành công của hệ thống pháp luật đất đai trong 20 năm đổi mới

Thứ nhất. Nhà nước đã không ngừng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã lần lượt ra đời điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực đất đai từ vấn đề quản lý nhà nước đối với đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, chế độ sử dụng các loại đất đến việc định giá đất; đến bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất; thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế đất; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai; xử lý vi phạm pháp luật về đất đai v.v..

Các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai đã tạo ra một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ, giải quyết khá tốt mối quan hệ đất đai ở khu vực nông thôn, bước đầu đã đáp ứng được các mối quan hệ đất đai mới hình thành trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Hệ thống pháp luật đất đai luôn đổi mới, ngày càng phù hợp hơn với yêu cầu phát triển kinh tế, bảo đảm quốc phòng, an ninh và ổn định xã hội. Bên cạnh nội dung hành chính, hệ thống pháp luật đất đai đã có nội dung kinh tế, xã hội phù hợp với đường lối quản lý kinh tế theo cơ chế thị

trường của Đảng và Nhà nước;

Thứ hai, hệ thống pháp luật đất đai liên quan đến nhiều đạo luật thuộc các lĩnh vực khác nhau như Luật hôn nhân và gia đình, Luật bảo vệ môi trường, Luật khoáng sản, Luật bảo vệ tài nguyên nước, Bộ luật dân sự, Luật xây dựng, Luật về nhà ở, Luật thủy sản, Luật giao thông đường bộ, Luật đường sắt, Luật giao thông đường thuỷ nội địa, Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp v.v.. Vì vậy, một trong những yêu cầu đặt ra khi ban hành quy phạm pháp luật đất đai là phải đảm bảo sự thống nhất, tương thích với những quy định của các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan. Để thực hiện yêu cầu này, từ năm 1986 đến nay, hệ thống pháp luật đất đai luôn được sửa đổi, bổ sung nhằm phù hợp với thực tiễn và thống nhất với các đạo luật có liên quan. *Ví dụ:* các quy định của pháp luật đất đai về quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ, chồng thống nhất và tương thích với nội dung của Luật hôn nhân và gia đình năm 2000. Pháp luật đất đai và BLDS có các quy định thống nhất về căn cứ xác lập quyền sử dụng đất;

* Giảng viên chính Khoa pháp luật kinh tế
Trường Đại học Luật Hà Nội

hình thức chuyển quyền sử dụng đất; về giá chuyển quyền sử dụng đất, nguyên tắc chuyển quyền sử dụng đất...;

Thứ ba. một trong những điểm đổi mới cơ bản của hệ thống pháp luật đất đai hiện hành là đã cập nhật nội dung hành chính, kinh tế - xã hội trong lĩnh vực đất đai.

Pháp luật đất đai trước đó (Luật đất đai năm 1987 và các văn bản hướng dẫn thi hành) mới giải quyết mối quan hệ hành chính về đất đai giữa Nhà nước với người sử dụng đất.

Tuy nhiên, kể từ năm 1993 đến nay, hệ thống pháp luật đất đai đã có bước chuyển biến rất tích cực là không chỉ giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất theo "chiều dọc" mà còn xác lập mối quan hệ giữa những người sử dụng đất với nhau theo chiều "ngang". Pháp luật đất đai xác lập và mở rộng các mối quan hệ mang tính chất dân sự - thương mại giữa những người sử dụng đất với nhau; cụ thể: Người sử dụng đất có quyền sử dụng ổn định, lâu dài và được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất; được quyền lựa chọn hình thức sử dụng đất phù hợp với năng lực và điều kiện cụ thể của mình;

- Về đối tượng sử dụng đất: Hộ gia đình, cá nhân là đối tượng giao đất sản xuất nông, lâm nghiệp thay vì giao đất cho tập đoàn sản xuất, hợp tác xã nông, lâm nghiệp; Hơn nữa, pháp luật đất đai hiện hành còn bổ sung thêm một số đối tượng sử dụng đất mới cho phù hợp với thực tiễn sử dụng đất hiện nay

như cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo;

- Về hình thức phân phối đất đai: Ngoài hình thức giao đất, Nhà nước còn áp dụng hình thức phổ biến là cho thuê đất (là hình thức tiền bộ phù hợp với cơ chế mới) và cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; cùng với sự ra đời của Luật đất đai năm 2003 xuất hiện các hình thức đấu giá quyền sử dụng đất; đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm khắc phục cơ chế "xin - cho" trong việc tiếp cận đất đai và tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển của thị trường bất động sản ở nước ta;

- Về cơ chế quản lý đất đai: Một đổi mới cơ bản của chính sách đất đai hiện hành là người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất phải trả tiền sử dụng đất (trừ trường hợp sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng);

- Về vai trò của quyền sử dụng đất: Với việc pháp luật cho phép quyền sử dụng đất được tham gia vào các giao dịch trên thị trường; quyền sử dụng đất đã mang một vai trò mới, nó không chỉ là quyền của chủ sử dụng nhằm khai thác các thuộc tính có ích của đất mà còn trở thành một loại quyền tài sản được sử dụng trong quan hệ góp vốn sản xuất, kinh doanh, trong quan hệ thế chấp, bảo lãnh vay vốn với các tổ chức tín dụng. Điều này góp phần vào việc hình thành thị trường bất động sản ở nước ta; mở rộng thị trường vốn và giúp nâng cao hiệu quả sử dụng đất trong điều kiện kinh tế thị trường;

Thứ tư, pháp luật đất đai hiện hành đã quy định cụ thể hơn quyền của Nhà nước trong vấn đề sở hữu đất đai.

Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 và năm 2001 đều dừng lại ở quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà không xác định rõ vai trò của Nhà nước trong vấn đề sở hữu đất đai: Nhà nước là chủ sở hữu đất đai hay là người đại diện chủ sở hữu; Và Nhà nước có những quyền gì trong vấn đề sở hữu đất đai. Điều này làm giảm hiệu lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Khắc phục tồn tại này, Luật đất đai năm 2003 đã quy định rõ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước được thể hiện thông qua việc: 1) Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua các chính sách tài chính về đất đai; 2) Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người sử dụng đất ổn định; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất v.v; Hơn nữa, pháp luật đất đai hiện hành còn phân biệt rõ ràng, rành mạch giữa chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước với chức năng quản lý đất đai của Nhà nước nhằm xác định cụ thể hơn nội hàm của vấn đề sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta;

Thứ năm, bên cạnh việc quản lý đất đai bằng biện pháp hành chính, pháp luật đất

đai ngày càng chú trọng đến việc quản lý đất đai bằng các biện pháp kinh tế nhằm khai thác có hiệu quả tiềm năng đất đai thông qua việc quy định giá đất và các vấn đề tài chính về đất đai; thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất... Giá đất do Nhà nước xác định là căn cứ để tính tiền sử dụng đất, tiền cho thuê đất; tính tiền bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế; tính thuế sử dụng đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất; tính giá trị tài sản của doanh nghiệp nhà nước khi doanh nghiệp nhà nước tiến hành cổ phần hóa... Việc xác định giá đất được thực hiện dựa trên nguyên tắc thị trường và thường xuyên có sự điều chỉnh cho phù hợp;

Bên cạnh đó, pháp luật đất đai còn chú ý đến việc cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai thể hiện ở các khía cạnh: 1) Lần đầu tiên, Luật đất đai năm 2003 có một chương riêng quy định về thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai; trong đó quy định rõ trình tự, thủ tục và thời gian thực hiện các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai. Cơ chế “một cửa” trong thực hiện thủ tục hành chính về đất đai được xác lập; theo đó, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan dịch vụ công chịu trách nhiệm giúp cơ quan tài nguyên và môi trường trong việc thực hiện thủ tục hành chính về quản lý và sử

dụng đất đai; 2) Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất được pháp luật đất đai phân cấp mạnh mẽ cho ủy ban nhân dân các địa phương thực hiện;

Thứ sáu, pháp luật đất đai không chỉ xác lập quyền làm chủ thực sự của hộ gia đình, cá nhân đối với đất đai mà còn mở rộng các quyền cho người sử dụng đất; đi đôi với việc xoá bỏ sự phân biệt, đối xử về quyền và nghĩa vụ giữa các đối tượng sử dụng đất;

Thứ bảy, các quy định về xử lý vi phạm pháp luật đất đai luôn được sửa đổi, bổ sung nhằm bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật và đấu tranh có hiệu quả với các hành vi vi phạm pháp luật đất đai. Theo đó, mọi hành vi vi phạm pháp luật đất đai do người quản lý hoặc người sử dụng đất gây ra đều bị xử lý. Để xác định chính xác mức độ, hậu quả của hành vi vi phạm hành chính, pháp luật đất đai đã đề ra nguyên tắc quy đổi giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị vi phạm thành tiền để đưa ra mức xử phạt; quy định cụ thể việc xử lý đối với trường hợp cán bộ, công chức nhà nước có hành vi vi phạm pháp luật đất đai hoặc vi phạm quy định về thực hiện trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất...;

Thứ tám, thực tế thời gian qua cho thấy Nhà nước không quản lý được các giao dịch về bất động sản, trong đó có giao dịch về quyền sử dụng đất có nguyên nhân từ việc thiếu các quy định để cung cấp vấn đề này. Khắc phục hạn chế này, Luật đất đai năm 2003 bổ

sung các quy định về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản nhằm xác lập cơ sở pháp lý ban đầu cho thị trường bất động sản hoạt động một cách lành mạnh và góp phần tạo lập các yếu tố đồng bộ mang tính “đầu vào” của nền kinh tế thị trường;

Thứ chín, pháp luật đất đai hiện hành đã ngày càng chú ý lồng ghép vấn đề đất đai và vấn đề môi trường trong các quy định của mình. Điều này thể hiện:

- Hệ thống cơ quan quản lý tài nguyên và môi trường được thành lập lần đầu tiên ở nước ta theo quy định của Luật đất đai năm 2003. Việc ra đời hệ thống cơ quan này đã tách chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường với chức năng khai thác, sử dụng tài nguyên đồng thời, nó thể hiện quan điểm tiếp cận quản lý tổng hợp, sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên vì sự phát triển bền vững nhằm nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường;

- Vấn đề môi trường được lồng ghép trong quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cụ thể: 1) Một trong những nguyên tắc của việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; 2) Một trong những nội dung của quy hoạch sử dụng đất là xác định các biện pháp sử dụng, bảo vệ, cải tạo đất và bảo vệ môi trường;

- Một trong những trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất là người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất đai được quy định tại Điều 38

Luật đất đai năm 2003. Hơn nữa, hành vi huỷ hoại đất còn bị coi là hành vi vi phạm pháp luật về đất đai và tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm sẽ bị xử lí hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự;

- Tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường trong sử dụng đất là một trong những nghĩa vụ chung của người sử dụng đất được quy định tại Điều 107 Luật đất đai năm 2003.

2. Những tồn tại của hệ thống pháp luật đất đai hiện hành

Thứ nhất, mặc dù, đã được sửa đổi, bổ sung bằng việc ban hành Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành song pháp luật đất đai hiện hành vẫn bộc lộ một số tồn tại chủ yếu sau đây:

- Pháp luật đất đai vẫn còn thiếu các quy định nhằm xác lập khung pháp lý hoàn chỉnh điều chỉnh hoạt động của thị trường bất động sản có tổ chức (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất); các quy định liên quan đến các giao dịch về đất đai nằm rải rác ở các văn bản pháp luật khác nhau như Luật đất đai, Bộ luật dân sự, Luật về nhà ở, Luật xây dựng... Hơn nữa, vẫn còn thiếu các quy định cần thiết cho việc phát triển thị trường bất động sản; cụ thể: 1) Chưa ban hành Luật về đăng ký giao dịch bất động sản, Luật về môi giới bất động sản... để điều chỉnh trực tiếp các hoạt động của thị trường bất động sản; 2) Thiếu quy định để xây dựng và điều chỉnh các tổ chức trung gian có chức năng hỗ trợ, thúc đẩy hoạt động của thị trường bất động sản như tổ chức môi giới bất động

sản; tổ chức định giá bất động sản; tổ chức tư vấn, cung cấp thông tin về bất động sản; tổ chức tư vấn dịch vụ pháp lý về bất động sản; tổ chức bảo hiểm hoạt động kinh doanh bất động sản...;

- Pháp luật đất đai chưa tạo lập "một sân chơi pháp lý" bình đẳng hay nói cách khác chưa tạo điều kiện, cơ hội bình đẳng cho mọi nhà đầu tư tham gia vào hoạt động đầu tư kinh doanh bất động sản. Điều đó thể hiện, các quy định hiện hành chỉ cho phép các nhà đầu tư nước ngoài (tổ chức, cá nhân nước ngoài) được thuê đất sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh và thuê nhà ở trong thời gian đầu tư tại Việt Nam mà không được quyền mua nhà ở;

- Pháp luật đất đai dường như chưa có đủ các quy định cần thiết nhằm giải quyết tình trạng sử dụng đất nông, lâm nghiệp manh mún hiện nay ở khu vực nông thôn Bắc bộ, Trung bộ đồng thời, chưa xác lập được cơ chế pháp lý phù hợp nhằm thúc đẩy người nông dân tự nguyện chuyển đổi ruộng đất cho nhau thông qua "đòn điền đòi thừa" nhằm tích tụ, tập trung đất đai thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn;

- Các quy định hiện hành về chính sách tài chính về đất đai còn bất cập chưa góp phần hỗ trợ thị trường quyền sử dụng đất phát triển. Điều này được thể hiện ở các nội dung cơ bản sau:

1) Chưa ban hành thuế về bất động sản nhằm ngăn chặn tình trạng đầu cơ đất đai;

2) Thuế chuyển quyền sử dụng đất vẫn dựa vào hành vi chuyển quyền sử dụng đất để xác định mức thuế suất nên trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất để giải quyết nhu cầu về nhà ở và trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất, "mua bán" nhà đất lòng vòng nhằm mục đích kiếm lợi đều chịu mức thuế suất như nhau. Điều này đã hạn chế hiệu quả của việc ngăn chặn, xử lý các hành vi chuyển nhượng quyền sử dụng đất kiếm lời;

3) Theo quy định hiện hành mức nộp lệ phí trước bạ nhà, đất là 1%. Trên thực tế, đa số các trường hợp người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là người phải nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất với mức thuế suất là 2% (đối với việc chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp); 4% (đối với việc chuyển quyền sử dụng đất phi nông nghiệp). Họ còn phải nộp thêm 1% lệ phí trước bạ; đồng thời với các quy định đó thì giá đất được Nhà nước điều chỉnh cao hơn cho sát với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường, vì thế tuy thuế suất của thuế chuyển quyền sử dụng đất vẫn là 2% và 4%. Nhưng số tiền mà người sử dụng đất phải nộp sẽ lớn hơn rất nhiều so với trước đây. Như vậy, số tiền mà người nhận chuyển quyền sử dụng đất phải nộp là rất lớn (đặc biệt là ở khu vực đô thị nơi có giá đất cao) so với thu nhập của người lao động làm công ăn lương. Vì vậy đã không khuyến khích người sử dụng đất tự giác thực hiện các thủ tục đăng ký, xin cấp giấy

chứng nhận quyền sử dụng đất khi chuyển quyền sử dụng đất;

4) Hiện vẫn chưa có quy định cụ thể về thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai năm 2003 nhằm đảm bảo thực hiện nguyên tắc bình đẳng, công bằng trong sử dụng đất đai. Hơn nữa, quy định của Luật đất đai năm 2003 về việc Nhà nước thực hiện quyền điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất đai mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại chưa được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cụ thể hóa bằng các chế độ thu cụ thể nên các lợi ích kinh tế được tạo ra từ đất đai do sự đầu tư của Nhà nước, của xã hội không được điều tiết vào ngân sách nhà nước mà lại rơi vào tay một bộ phận dân cư gây ra sự bức xúc, bất bình trong dư luận xã hội;

5) Quy định hiện hành của thuế nhà, đất được xác định theo mức thuế sử dụng đất nông nghiệp cùng hạng đất là bất hợp lý; vì trong điều kiện hiện nay, giá đất ở khu vực đô thị cao gấp hàng chục lần khu vực nông thôn. Mặt khác, việc xác định mức thuế sử dụng đất nông nghiệp theo hiện vật (tính bằng kg thóc/một đơn vị diện tích) đã không còn phù hợp trong điều kiện nền kinh tế chuyển đổi sang cơ chế thị trường;

Thứ hai, việc lồng ghép giữa vấn đề đất đai và vấn đề môi trường trong pháp luật đất đai chưa toàn diện và đầy đủ. Thiếu các quy định về quy hoạch đất đai để xây dựng các cơ sở hạ tầng môi trường; vấn đề bảo vệ môi trường trong quy hoạch đất xây dựng các

làng nghề truyền thống dường như chưa quy định cụ thể và đầy đủ; việc lồng ghép công tác thanh tra đất đai với thanh tra môi trường chưa được Luật đất đai năm 2003 đề cập...;

3. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai

Trên cơ sở đánh giá, phân tích những ưu điểm và tồn tại của hệ thống pháp luật đất đai hiện hành cho thấy rằng việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai là một việc làm cần thiết. Theo đó, một số giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai được đưa ra là:

- Khẩn trương xây dựng và ban hành các đạo Luật về đăng ký giao dịch bất động sản, Luật về môi giới bất động sản... nhằm hoàn thiện khung pháp lý cho việc xác lập và vận hành thị trường bất động sản có tổ chức ở nước ta;

- Đổi mới hệ thống pháp luật thuế về đất đai theo hướng: 1) Ban hành thuế về bất động sản; ban hành một sắc thuế sử dụng đất chung; 2) Ban hành sắc thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất thay thế thuế chuyển quyền sử dụng đất hiện nay; 3) Sửa đổi các quy định về thuế nhà đất cho phù hợp hơn; 4) Sửa đổi mức thu thuế về chuyển quyền sử dụng đất, lệ phí trước bạ phù hợp với thu nhập của đa số người lao động nhằm khuyến khích họ tự giác kê khai, đăng ký khi thực hiện chuyển quyền sử dụng đất;

- Ban hành quy định cụ thể hóa việc Nhà nước thực hiện quyền điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư

của người sử dụng đất mang lại được đề cập trong Luật đất đai năm 2003;

- Xây dựng quy chế pháp lý về thành lập và quản lý các tổ chức trung gian dịch vụ, hỗ trợ hoạt động của thị trường bất động sản như tổ chức định giá đất, tổ chức môi giới bất động sản, tổ chức tư vấn cung cấp thông tin về bất động sản, tổ chức cung cấp dịch vụ pháp lý về bất động sản, tổ chức kinh doanh bảo hiểm bất động sản...;

- Bổ sung các quy định nhằm khuyến khích người nông dân tự nguyện chuyển đổi ruộng đất thông qua “đòn điền đổi thửa” khắc phục tình trạng manh mún về đất đai góp phần thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn;

- Bổ sung các quy định chi tiết nhằm hướng dẫn quy định về hoà giải tranh chấp đất đai của Luật đất đai năm 2003;

- Tiếp tục đẩy mạnh việc lồng ghép giữa vấn đề đất đai với vấn đề môi trường trong các quy định của pháp luật đất đai đi đôi với việc ban hành các nội dung cụ thể về việc phân cấp cho phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện trong quản lý đất đai và quản lý môi trường;

- Ban hành quy định năm kiện toàn và nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ cho cấp cơ sở để đủ sức hoàn thành nhiệm vụ quản lý tài nguyên và môi trường nói chung và quản lý đất đai nói riêng trong thời kì đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế./.