

# Xây dựng thể chế thị trường quyền sử dụng đất

BÙI THỊ TUYẾT MAI

**V**iệt Nam đã tiến hành sự nghiệp đổi mới được hơn 17 năm. Văn kiện Đại hội IX của Đảng Cộng sản Việt Nam xác định mô hình kinh tế tổng quát của nước ta trong thời kỳ quá độ đi lên CNXH là “nền kinh tế thị trường (KTTT) định hướng XHCN”<sup>1</sup>. Chủ trương xây dựng và phát triển nền KTTT định hướng XHCN thể hiện tư duy, quan niệm của Đảng ta về sự phù hợp giữa quan hệ sản xuất (QHSX) với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất (LLSX). Một trong những giải pháp nhằm tạo điều kiện để phát triển KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam là phát triển thị trường quyền sử dụng đất (TTQSDD). Vì vậy, việc xây dựng thể chế cho TTQSDD định hướng XHCN là việc làm cần thiết.

## 1. Thị trường và thị trường quyền sử dụng đất

### • Thị trường:

Thị trường là thuật ngữ thường xuyên được sử dụng trên nhiều diễn đàn khác nhau. Để phục vụ mục đích xây dựng thể chế cho TTQSDD định hướng XHCN, chúng tôi xin nêu một số cách diễn giải khái niệm thị trường. Các diễn giải khác nhau về thuật ngữ này không loại trừ lẫn nhau mà là các khía cạnh khác nhau của cùng một thuật ngữ.

Trong tác phẩm “*Bàn về cái gọi là vấn đề thị trường*”, Lênin đã kết luận: “1. Khái niệm “thị trường” hoàn toàn không thể tách rời khái niệm phân công xã hội được, - sự phân công này, như Mác đã nói, là “cơ sở chung của mọi nền sản xuất hàng hóa”. Hễ ở đâu và khi nào có phân công xã hội và sản xuất hàng hóa thì ở đó và khi ấy, có “thị trường”. Quy mô của thị trường gắn chặt với trình độ chuyên môn hóa của lao động xã hội”<sup>2</sup>. Theo khái niệm này, thị trường được hiểu như một cơ sở chung của mọi nền sản xuất hàng hóa. Trình độ chuyên môn hóa của lao động xã hội càng cao thì thị trường càng được mở rộng. Lý luận và thực

tiễn vận động của thị trường cho thấy, khái niệm của Lênin về thị trường cho đến nay vẫn còn nguyên giá trị và tính thời sự.

“*Thị trường*: lĩnh vực lưu thông hàng hóa, tổng thể nói chung những hoạt động mua bán. Nơi thường xuyên tiêu thụ hàng hóa”<sup>3</sup>. Theo nghĩa này sẽ phải có một cái “chợ”. Người có hàng mang ra chợ bán, người mua hàng đến chợ để mua. Chợ họp trong một thời gian nhất định, theo một chu kỳ nhất định. Chợ có thể chuyên bán một loại hàng hóa nào đó, có thể chỉ họp vào một dịp nào đó (chợ phiên). Chợ có thể là nơi người bán, người mua gặp nhau để giới thiệu, tìm hiểu hàng hóa, đàm phán mua bán những mặt hàng hiện tại chưa có ở chợ (hội chợ). Hiện nay cách hiểu TTQSDD như một chợ mua bán quyền sử dụng đất (QSDD) là khá phổ biến ở Việt Nam. Hiểu theo cách này thì hình thành và phát triển TTQSDD tức là lập chợ, đưa ra nội quy họp chợ cũng như những biện pháp cần thiết khác để chợ hoạt động được.

“*Thị trường (market)*: thông thường, đó là bất kỳ khung cảnh nào đó diễn ra việc mua và bán các loại hàng hóa và dịch vụ. Không cần thiết phải có một thực thể vật chất tương ứng với một thị trường - thí dụ, một thị trường có thể bao gồm một mạng lưới viễn thông toàn cầu thông qua đó việc mua bán các cổ phiếu sẽ diễn ra”<sup>4</sup>. QSDD là một loại hàng hóa. Theo cách tiếp cận này, TTQSDD có thể hiểu là một khung cảnh nào đó diễn ra việc mua bán QSDD và dịch vụ gắn với QSDD.

*Thị trường là một thể chế kinh tế để thực hiện các giao dịch kinh tế.* Đây là cách tiếp cận của kinh tế học về chi phí giao dịch, hay đôi khi còn gọi là kinh tế học thể chế mới, theo đó, thị trường và doanh nghiệp (DN) được coi là các thể chế thay thế nhau để thực hiện các

Bùi Thị Tuyết Mai, Học viện CTQG Hồ Chí Minh.

giao dịch. Một giao dịch kinh tế có thể được tổ chức thực hiện trong nội bộ DN (tự làm), hoặc có thể thực hiện thông qua thị trường (thuê/mua ngoài). Chi phí để thực hiện giao dịch thông qua thị trường (chi phí giao dịch) càng lớn thì giao dịch càng có xu hướng được thực hiện trong nội bộ DN.

**“Nền kinh tế thị trường (market economy):** là một hệ thống kinh tế, trong đó các quyết định về việc phân bổ nguồn lực và sản xuất được đưa ra trên cơ sở các mức giá được xác định qua những giao dịch tự nguyện giữa các nhà sản xuất, người tiêu dùng, công nhân và chủ sở hữu các yếu tố sản xuất. Việc ra quyết định trong một nền kinh tế như vậy là mang tính phi tập trung – nghĩa là các quyết định được đưa ra một cách độc lập bởi các nhóm và cá nhân trong nền kinh tế chứ không do các nhà lập kế hoạch ở trung ương đưa ra. Các nền KTTT cũng thường có một hệ thống sở hữu tư nhân đối với các phương tiện sản xuất - có nghĩa đó là những nền kinh tế của “các nhà tư bản” hay “của các DN tự do”. Tuy nhiên, về một phương diện nào đó, các nền KTTT cũng có thể hoạt động được trên nguyên tắc sở hữu toàn xã hội”<sup>5</sup>. Đây là cách hiểu nền kinh tế thị trường mà các nhà kinh tế tân cổ điển thường nói tới và theo nghĩa này, thị trường được coi là cơ chế đối ngược lại với cơ chế điều tiết bằng mệnh lệnh, hay kế hoạch hóa tập trung. Theo lý thuyết này, khái niệm nền kinh tế thị trường định hướng XHCN có thể được coi là phù hợp với cơ chế thị trường.

### • Thị trường quyền sử dụng đất:

Khi nghiên cứu về nguồn gốc gia đình của chế độ tư hữu và của Nhà nước, Ăngghen đã chỉ ra rằng: “Bên cạnh của cải bằng hàng hóa, bằng nô lệ, bên cạnh của cải bằng tiền, bây giờ còn xuất hiện của cải bằng ruộng đất nữa. Ngày nay quyền sở hữu của những tư nhân về những mảnh ruộng đất do thị tộc hoặc bộ lạc đã chia cho họ lúc ban đầu đã được củng cố đến mức những ruộng đất đó đã trở thành tài sản dựa trên quyền cha truyền con nối của họ... Quyền sở hữu tự do và hoàn toàn về ruộng đất không những chỉ

có nghĩa là khả năng sở hữu ruộng đất một cách không bị trở ngại hay không bị hạn chế, mà còn có nghĩa là khả năng đem nhượng nó đi. Chừng nào mà ruộng đất còn là tài sản của thị tộc thì khả năng đó còn tồn tại... Từ nay ruộng đất trở thành một hàng hóa mà người ta đem bán hay đem cầm cố được”<sup>6</sup>.

Từ QSDĐ đến TTQSDĐ là một bước phát triển về chất của quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền KTTT định hướng XHCN trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam.

Theo tác giả Lê Xuân Bá, “TTQSDĐ là thị trường trong đó Nhà nước là người đại diện quyền sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện việc cung đất cho các nhu cầu của các tổ chức và cá nhân trong xã hội sử dụng; các tổ chức và cá nhân sử dụng đất tiến hành các giao dịch dân sự với các tổ chức và cá nhân khác để thực hiện việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn, cho và nhận thừa kế QSDĐ của mình”<sup>7</sup>. Hiểu theo cách này, thì Nhà nước là một thực thể tham gia vào hoạt động của thị trường với vai trò bên cung QSDĐ lần đầu, còn sau đó các thực thể khác tiếp tục tiến hành các giao dịch QSDĐ với nhau.

Một quan niệm nữa, “TTQSDĐ là thị trường của hoạt động mua bán, trao đổi, cho thuê, thế chấp, chuyển dịch QSDĐ theo quy luật của thị trường có sự quản lý của nhà nước”<sup>8</sup>. Quan niệm này nghiêng về khía cạnh quản lý kinh tế nhiều hơn là kinh tế chính trị.

Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng nêu rõ: “*Phát triển thị trường bất động sản*, trong đó có TTQSDĐ,”<sup>9</sup> theo đó, TTQSDĐ mà chúng ta nghiên cứu là một trong những thị trường bộ phận của thị trường bất động sản.

Từ việc phân tích khái niệm QSDĐ, hàng hóa QSDĐ và thị trường trong phần trên, có thể đưa ra một khái niệm về TTQSDĐ mang tính tác nghiệp, theo đó *TTQSDĐ được hiểu là những thể chế đảm bảo cho việc mua bán QSDĐ hợp pháp đối với diện tích đất xác định*

được thực hiện thuận lợi trên cơ sở lợi ích của các bên tham gia.

Theo cách hiểu trên đây, các nghĩa khác nhau của thị trường đã bao hàm trong đó. Thể chế là các quy tắc, cơ chế thi hành và các tổ chức<sup>10</sup>, do vậy, TTQSDD sẽ bao hàm cả các quy tắc, cơ chế thi hành và các tổ chức hỗ trợ giao dịch thị trường. Mặc dù các thể chế này rất khác nhau giữa các cộng đồng, giữa các quốc gia, nhưng chúng đều giúp cho việc truyền tải thông tin, bảo đảm thi hành các quyền đối với tài sản QSDD và các hợp đồng, cũng như quản lý cạnh tranh trên thị trường. Tất cả các thể chế hỗ trợ thị trường đều thực hiện một hoặc một số chức năng như vậy.

### 2. TTQSDD tại Việt Nam hiện nay

TTQSDD tại Việt Nam hiện đã được hình thành, tuy nhiên còn đang ở mức độ sơ khai. Các thể chế cho TTQSDD phát triển chưa hoàn thiện, trong khi đó đòi hỏi phát triển của thị trường này rất cao. Từ đó nảy sinh nhiều diễn biến phức tạp. Còn nhiều yếu tố cản trở sự phát triển của TTQSDD như: thủ tục đăng ký QSDD hợp pháp còn phức tạp và chiếm nhiều thời gian, chi phí mua bán QSDD cao, việc sử dụng QSDD làm thế chấp còn gặp nhiều hạn chế, hệ thống thông tin hàng hóa cho TTQSDD còn chưa đầy đủ... Một bộ phận cán bộ trong lĩnh vực quản lý đất đai còn yếu về năng lực thực hiện, thiếu trách nhiệm và tiêu cực đã cản trở sự phát triển của TTQSDD, gây bất bình trong nhân dân.

Nhà nước đã có những nỗ lực đổi mới, hoàn thiện chính sách để thúc đẩy sự hình thành và phát triển TTQSDD, nhưng kết quả chưa đạt được như mong đợi. Trong thời gian tới, ở Việt Nam cần phải tiến hành đồng bộ các giải pháp nhằm tạo điều kiện thuận lợi, đồng thời xoá bỏ những rào cản để TTQSDD tồn tại và phát triển đúng định hướng, đúng quy luật. Đó cũng chính là công việc xây dựng thể chế TTQSDD.

### 3. Xây dựng thể chế cho TTQSDD theo định hướng XHCN

Nghị quyết Hội nghị lần thứ IX Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX nhấn

mạnh: “Thúc đẩy việc xây dựng đồng bộ thể chế KTTT định hướng XHCN; kiên quyết tháo gỡ các vướng mắc về cơ chế, chính sách để tiếp tục giải phóng sức sản xuất. Đẩy mạnh sắp xếp, đổi mới, nhất là cổ phần hóa mạnh hơn nữa DNNN, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế nhà nước, đồng thời phát triển mạnh, không hạn chế quy mô các DN thuộc các thành phần kinh tế khác. Hình thành đồng bộ các loại thị trường, nhất là các thị trường vốn, bất động sản, lao động, khoa học và công nghệ”<sup>11</sup>.

Nghị quyết số 6/2004/NQ-CP ngày 19-5-2004 của Chính phủ về một số giải pháp phát triển lành mạnh thị trường bất động sản nêu rõ, nhằm thực hiện mục tiêu phát triển thị trường bất động sản lành mạnh, trước hết là đối với bất động sản nhà đất trong khu vực đô thị và khu vực đô thị hóa, mục tiêu phát triển thị trường bất động sản trong thời gian tới là:

1. Khai thác, sử dụng có hiệu quả các loại bất động sản, đặc biệt là bất động sản nhà đất, phát huy tối đa nguồn lực từ đất đai, nhà và công trình trên đất để phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

2. Thu hút các nguồn lực của xã hội, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển hàng hóa bất động sản, đặc biệt là đầu tư xây dựng các công trình sản xuất kinh doanh (SXKD), các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội.

3. Góp phần hình thành đồng bộ các loại thị trường cùng các thể chế phù hợp với KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Nhà nước chủ động định hướng, điều tiết và kiểm soát để ổn định thị trường bất động sản, khắc phục tình trạng tự phát, đầu cơ bất động sản<sup>12</sup>.

#### 3.1. Xây dựng các thể chế có hiệu quả cho TTQSDD

Các thể chế TTQSDD chính thức, bao gồm cơ quan đăng ký đất đai, các dịch vụ trao QSDD và địa chính. Khi xây dựng các thể chế này, cần phải chú ý ba nội dung: xác

định rõ ràng và quản lý tốt các QSDĐ; có các cơ chế đơn giản trong việc xác định và chuyển nhượng QSDĐ; và lưu trữ kỹ lưỡng các sổ sách về QSDĐ đất đai và cho phép tiếp cận tự do thông tin này.

- *Xác định rõ ràng và quản lý tốt việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ.* Thành lập một cơ quan đăng ký QSDĐ, nơi lưu trữ thông tin về QSDĐ, có thể giúp cho việc giải quyết vấn đề trọng tâm về thông tin QSDĐ. Nhiều chức năng của cơ quan đăng ký đất đai có thể do dịch vụ hành chính công thực hiện. Tuy vậy, Chính phủ có vai trò đảm bảo rằng, cơ quan đăng ký cung cấp cho nhân dân đầy đủ bằng chứng khẳng định QSDĐ ở mức chi phí thấp. Để làm được điều này, Chính phủ cần ban hành các đạo luật về đăng ký đất đai, trong đó xác định việc các quyền tạm thời có thể được đăng ký không, và chúng được đăng ký như thế nào. Các đạo luật này cũng phải nêu rõ, khi nào các quyền tạm thời có thể trở thành quyền chính thức. Chính phủ cũng cần thiết lập một cơ quan quản lý nhằm đảm bảo quản lý những người đăng ký đất đai một cách vô tư, xác định nội dung đăng ký đất đai và vạch ra phương pháp tiến hành đăng ký, và ghi nhận các giao dịch đất đai sau khi đã được đăng ký.

Để có các mảnh đất được xác định rõ ràng, cần phải dựa trên các cuộc điều tra đất đai đáng tin cậy. Nếu không, sự gia tăng các tranh chấp đất đai, mà việc giải quyết thường tốn rất nhiều thời gian do hệ thống tư pháp quá tải có thể làm xói mòn mục tiêu cơ bản của đăng ký đất đai. Ví dụ, ở Indônêxia, các tranh chấp đất đai chiếm tới 65% các vụ việc ở toà án, còn Việt Nam con số đó còn lớn hơn nhiều (80%).

Những người phụ trách đo đạc địa hình phải đáp ứng được hai yêu cầu. *Thứ nhất*, các tiêu chuẩn đo đạc địa hình phải tương xứng với trình độ phát triển kinh tế của quốc gia (hay khu vực) được đo đạc. *Thứ hai*, phải có một số lượng các chuyên gia đo đạc địa hình, nhờ đó quá trình đăng ký đất đai sẽ không kéo dài quá mức cần thiết.

Từ việc xác định rõ ràng hiện trạng của từng mảnh đất, Chính phủ quy định khung giá đất cho từng địa bàn, trong từng thời gian (có điều chỉnh tình hình thực tế) và nguyên tắc, phương pháp xác định giá đất. Tiếp đó, quy định giá cụ thể, công bố công khai để làm căn cứ thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, thu thuế về đất, bồi thường khi thu hồi đất. Đồng thời, xây dựng cơ chế quản lý giá đất, xây dựng hệ thống định giá và thẩm định giá đất phù hợp với sự phát triển của TTQSDĐ.

Đất Nhà nước giao có thu tiền, giao không thu tiền hoặc cho thuê đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN), cơ quan nhà nước và các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội đều cần xác định rõ giá trị quyền sử dụng đất (GTQSDĐ) được giao. Các thất thoát về đất đai phải quy thành giá trị để xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật.

Các DNNN được giao đất có thu tiền thì tính số tiền đã trả đó vào giá trị tài sản của DN. Đối với các DNNN cổ phần hóa, thí điểm đưa một phần GTQSDĐ vào giá trị tài sản của DN, coi đó là vốn của Nhà nước góp vào công ty cổ phần (không được chuyển nhượng).

- *Đơn giản hóa việc xác định và chuyển giao QSDĐ.* Trên thực tế việc thiết lập các QSDĐ là một quá trình dài và phiền phức. Có một số cách đơn giản để tránh điều này. Do có quá nhiều tranh chấp đất đai được đưa đến toà án, nên cần thiết lập toà án riêng chuyên về ruộng đất. Máy tính hóa cũng giúp cho việc làm đơn giản quá trình xác định và chuyển nhượng. Mặc dù đầu tư ban đầu vào công nghệ có thể cao, nhưng những khoản đầu tư này sẽ đem lại lợi ích lớn, nhờ đẩy nhanh được các giao dịch đất đai ở các vùng đông dân. Các khoản trả thuế cũng có thể được sử dụng như bằng chứng thể hiện QSDĐ chính thức sau này. Cơ chế này cũng tạo ra động lực để các chủ đất nộp thuế. Cuối cùng, khả năng chuyển nhượng QSDĐ có thể trở nên dễ dàng hơn nhờ việc giảm các quy định, và do đó, giảm các chi phí giao dịch.

- *Lưu trữ kỹ lưỡng và cho phép tiếp cận tự do đối với các thông tin về QSDĐ.* Các đăng ký QSDĐ không đầy đủ, từ đó, một số khu đất

nhất định không có mặt trong cơ sở dữ liệu, là đặc điểm quen thuộc ở các nước đang phát triển. Sự kết hợp của các trở ngại về công nghệ, hành chính và luật pháp có thể gây nên vấn đề này. Việc thiếu phối hợp giữa các cơ quan phụ trách đất đai về mặt pháp luật với các cơ quan phụ trách về tài khóa, hay với cơ quan đăng ký chính thức sở hữu đất đai, dẫn tới việc Chính phủ không nắm rõ được mọi loại đất. (Chẳng hạn, khu vực đất sử dụng của các cơ quan hành chính sự nghiệp của Việt Nam hiện nay Nhà nước vẫn chưa nắm rõ được cả về mặt hiện vật lẫn giá trị). Do đó, việc cấp các văn bản ban đầu về đất đai phải mang tính hệ thống và cần có các cơ chế bền vững cho quá trình đăng ký tiếp theo.

Thông tin về đăng ký đất đai nếu không được công bố rộng rãi, sẽ làm tăng chi phí giao dịch. Việc này làm giảm tốc độ tiếp cận thông tin về QSDĐ và tính chính thể của hệ thống. Để giải quyết vấn đề này, cần phải sử dụng phương pháp xác định và chứng thực một cách có hệ thống các QSDĐ cụ thể. Thành lập nhóm chuyên nghiệp đo bản đồ và cung cấp tài liệu về QSDĐ. Bất kỳ tranh chấp phát sinh nào cũng đều được tất cả những người liên quan giải quyết ngay tại chỗ. Khi việc đo đạc bản đồ và cung cấp tài liệu về QSDĐ đã hoàn thành, thông tin sẽ được công bố rộng rãi, nhờ đó những người liên quan có thể thông báo những bất đồng của họ nếu có. Cho đến khi không còn thông báo tranh chấp nào được ghi nhận ở mảnh đất này, thì QSDĐ sẽ được công nhận.

Trong thời gian tới, tập trung đẩy mạnh công tác quy hoạch chi tiết để có cơ sở quản lý và thúc đẩy hoạt động của thị trường bất động sản<sup>13</sup>.

### *3.2. Xây dựng các thể chế tài chính về TTQSDĐ có hiệu quả và dễ tiếp cận*

Các thể chế tài chính có vai trò quyết định cho hoạt động của thị trường nói chung, TTQSDĐ nói riêng. Trong bài viết này, chính sách và thể chế tài chính được giới hạn ở nội dung đảm bảo tài chính (cho vay, thế chấp) và các chính sách thuế có tác động tới các giao dịch về QSDĐ. Cho dù QSDĐ được trao đổi,

mua bán là thuộc loại nào thì cũng đều gặp phải các vấn đề về tài chính.

Kinh tế càng phát triển, càng cần đến vốn. Nhu cầu tích tụ vốn có thể được đáp ứng dựa trên việc huy động vốn từ thị trường tài chính (vốn vay, vốn cổ phần) gồm: ngân hàng thương mại, các tổ chức tín dụng, từ các quỹ đầu tư hoặc là vốn tự có. Bảo đảm các quyền cho nhà đầu tư và hiệu lực chung của các cơ chế thi hành hợp đồng thế chấp, cho vay. Mở cửa đối với thương mại, với sự tham gia của nước ngoài và cạnh tranh có xu hướng đóng góp cho sự phát triển của các thể chế tài chính có hiệu quả và dễ tiếp cận trong điều kiện TTQSDĐ ở Việt Nam mới hình thành và còn sơ khai. Kinh nghiệm phát triển thị trường sử dụng đất ở một số nước, khu vực cho thấy, dù có cơ sở thông tin và nhân lực yếu kém, phải đối mặt với nhiều khó khăn trong việc giám sát và thi hành các quy định như tiêu chuẩn về vốn, vẫn có thể có lợi từ các công cụ bổ sung dễ theo dõi và thi hành như các quy tắc hành động khắc phục kịp thời. Trên thực tế, sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài đã mang lại cạnh tranh, giúp cải thiện hiệu quả và cũng làm tăng nhu cầu cần có các thể chế tốt hơn để hỗ trợ khu vực ngân hàng thế chấp QSDĐ.

Cải tiến luật về thế chấp tài sản và thiết lập các tổ chức đăng ký thế chấp là những biện pháp hữu hiệu để mở rộng khả năng tiếp cận này. Các tổ chức đăng ký tín dụng thu thập thông tin về quá khứ vay mượn của người đi vay cũng giúp cải thiện các dòng thông tin về những người đi vay quy mô nhỏ, và cho phép những người đi vay tiềm năng sử dụng sự tín nhiệm của họ để vay vốn.

Do bản thân QSDĐ có thể coi là một loại tài sản, nên ngoài ý nghĩa đảm bảo nguồn vốn, các thể chế tài chính phát huy đầy đủ còn giúp cho việc định giá QSDĐ có thể tiến hành dễ dàng, minh bạch, đảm bảo nguyên tắc ngang giá, giúp phát triển TTQSDĐ.

Một thể chế tài chính cho TTQSDĐ hiệu quả, dễ tiếp cận là thể chế tài chính đáp ứng nhu cầu trao đổi, mua bán thông suốt trên TTQSDĐ. Đối với sản xuất nông nghiệp có thể

liên tục quay vòng theo các chu kỳ sản xuất nông nghiệp mà không bị ngắt quãng và luôn có khả năng thanh toán được, đồng thời đảm bảo độ an toàn cao, kể cả trong trường hợp rủi ro bất thường xảy ra. Đối với hoạt động sản xuất phi nông nghiệp, có thể sử dụng tốt nhất các dịch vụ gắn với QSDĐ và bất động sản gắn trên đất đó.

*Giải pháp xây dựng một thể chế tài chính TTQSDĐ lành mạnh* gồm: (1) Cho vay vốn ưu đãi để phát triển, tạo ra nhu cầu sử dụng đất (kích cung), cũng như để mua QSDĐ (kích cầu) là cần thiết cho sự phát triển của TTQSDĐ. Tuy nhiên, mục đích tốt đẹp của việc cho vay này dễ bị lu mờ trước những can thiệp và hành vi tiêu cực. Do vậy cần hạn chế việc cho vay ưu đãi tràn lan. (2) Thể chế tài chính thực sự cần thiết về lâu dài hỗ trợ cho các giao dịch mua bán QSDĐ, là một thị trường tài chính phát triển, có khả năng “hấp thụ” rủi ro tốt, chứ không phải là sự ưu đãi. Được như vậy, các dự án gắn với QSDĐ sẽ được đánh giá không phải trên cơ sở ưu đãi, mà trên cơ sở triển vọng thương mại, tính hấp dẫn của việc sử dụng mảnh đất đó. Có như vậy, “bàn tay vô hình” của thị trường mới phát huy tác dụng trong TTQSDĐ. (3) Một mặt, Nhà nước nên hạn chế việc can thiệp vào hoạt động của các ngân hàng thương mại để các tổ chức này có thể chấn chỉnh và đổi mới cơ chế hoạt động cho phù hợp với cơ chế thị trường ở tất cả các khâu: huy động, tín dụng, thanh toán, bảo lãnh, bảo hiểm, chứng khoán, cho thuê, tư vấn đầu tư. Mặt khác, Nhà nước cần phải tiếp tục hoàn thiện chính sách về tín dụng phục vụ yêu cầu phát triển thị trường bất động sản; nghiên cứu hoàn thiện cơ chế chính sách thế chấp - giải chấp, bảo lãnh cũng như việc xử lý bất động sản thế chấp để thu hồi nợ vay, tạo thuận lợi cho các DN, người dân có thể thế chấp bất động sản nhà đất để vay vốn phát triển kinh tế; đề xuất các giải pháp cho vay dài hạn với lãi suất phù hợp trong xây dựng nhà ở cho thuê, bán trả dần và các loại nhà khác để hỗ trợ phát triển hàng hóa cho thị trường bất động sản.

*Giải pháp về thuế.* Nghiên cứu điều chỉnh, bổ sung một số loại thuế và lệ phí về nhà đất theo hướng khuyến khích sử dụng có hiệu quả bất động sản, đồng thời phát triển mạnh các giao dịch chính thức trên thị trường. Thông qua thuế, phí và lệ phí, Nhà nước điều tiết thị trường bất động sản, đặc biệt là địa tô chênh lệch đối với các trường hợp do Nhà nước đầu tư kết cấu hạ tầng tạo ra, khuyến khích sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai, hạn chế đầu cơ, đồng thời giảm thuế và phí trong giao dịch trên thị trường bất động sản ở mức hợp lý nhằm khuyến khích giao dịch chính thức, khắc phục tình trạng giao dịch “ngầm”, các hành vi trốn tránh nghĩa vụ tài chính gây thất thu cho ngân sách nhà nước<sup>14</sup>. Theo đó, (1) Hệ thống thuế mua bán QSDĐ phải được cải cách theo hướng đơn giản, đồng nhất, tránh tối đa nguy cơ gian lận thuế. Việc để nhiều mức thuế suất và thường xuyên thay đổi như hiện nay, cộng thêm việc thực thi khó kiểm soát sẽ khiến “lợi bất cập hại”. (2) Áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân có thuế suất lũy tiến từng phần đối với thu nhập từ việc chuyển quyền sử dụng đất, thuế sử dụng đất ở theo thuế suất lũy tiến từng phần về diện tích. (3) Ưu đãi thuế chuyển QSDĐ, mua bán, cho thuê QSDĐ... không nên tràn lan vì dễ bị lợi dụng. Nhưng khi đã quy định ưu đãi, nên có các quy định, thủ tục đơn giản để thực hiện ưu đãi đó. Ngành thuế cần đào tạo lại cán bộ ngành để thay đổi thái độ đối với việc thu thuế, coi việc thực hiện ưu đãi thuế, không thu thuế có chủ đích là một nhiệm vụ không kém phần quan trọng so với nhiệm vụ thu thuế.

#### 4. Các đề xuất và kiến nghị

Phát triển TTQSDĐ là một trong những nội dung trọng tâm của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam đến năm 2010. Tuy nhiên, các mối quan hệ thị trường QSDĐ nêu trong Luật Đất đai 2003 mới chỉ được đề cập rất ít. TTQSDĐ là một bộ phận của hệ thống thị trường trong nền kinh tế nói chung, vì vậy, TTQSDĐ cần phải được xây dựng đồng bộ.

Do TTQSDĐ Việt Nam vẫn còn sơ khai và chưa phát triển, Việt Nam nên thực hiện

cách tiếp cận từ từ nhằm cải thiện thực trạng đó. Cần phải phát triển TTQSDĐ theo hướng tập trung ruộng đất, đầu tư thâm canh, ứng dụng mạnh mẽ các thành tựu khoa học công nghệ vào quá trình phát triển kinh tế nông nghiệp. Tuy nhiên, một chiến lược mới cũng không nên thu hẹp trọng tâm vào thị trường QSDĐ nông nghiệp, mà nên mở rộng xem xét phát triển TTQSDĐ phi nông nghiệp. Sau đây là một số kiến nghị:

- Thống kê mức độ giao dịch trên TTQSDĐ.
- Xác định các giao dịch cụ thể đã thành công cũng như thất bại trong TTQSDĐ.
- Phân tích và xác định các nhân tố tạo ra thành công hay thất bại trong TTQSDĐ.
- Phân tích các ví dụ và cơ chế cho TTQSDĐ đã được chứng minh là thành công ở các nước công nghiệp và rút ra bài học để có thể áp dụng cho Việt Nam.
- Xác định các cách tiếp cận thành công trong phát triển TTQSDĐ ở các nước và lãnh thổ đang phát triển như Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc và Thái Lan.
- Sửa đổi và thay thế các công cụ pháp lý, điều này cần thiết cho bảo đảm các điều kiện đã được xác định trong chiến lược đã đề cập ở trên.
- Xác định cơ chế để tạo ra một cách tiếp cận tổng hợp trong phát triển TTQSDĐ.

Một chiến lược thành công cần thiết phải thỏa mãn các điều kiện sau đây:

1. Xây dựng chiến lược phát triển TTQSDĐ trong đó tập trung vào các mục tiêu đã được xác định rõ cho 5 năm hoặc hơn nữa.
2. Thực hiện chiến lược phát triển TTQSDĐ trong một số vùng và địa phương có điều kiện thuận lợi có thể đạt được mục tiêu của chiến lược đề ra.
3. Xác định các đối tác chủ yếu mà họ có thể hỗ trợ thực hiện mục tiêu đề ra.
4. Đảm bảo nguồn tài trợ và phát triển các công cụ và kích thích có thể hỗ trợ sự phát triển QSDĐ trong dài hạn.
5. Nâng cao khung khổ pháp lý sao cho có thể áp dụng hình thức xử phạt trong trường hợp cần thiết.

*Tóm lại:* 1. Nhận thức và vận dụng đúng đắn quan hệ sở hữu đất đai, vận động của sở hữu đất đai, chế độ sở hữu, loại hình và hình thức sở hữu đất đai để xây dựng TTQSDĐ định hướng XHCN ở Việt Nam hiện nay là những vấn đề còn rất mới cả về mặt lý luận và thực tiễn ở nước ta.

Trên cơ sở hệ thống hóa, lựa chọn những luận điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về sử dụng đất đai và những nhận thức tiến bộ của thế giới đương đại, cần phải làm rõ những quan niệm chung về sở hữu đất đai, chế độ vận động của sở hữu đất đai, loại hình và hình thức sở hữu đất đai... Đó là cơ sở để chủ động phát triển TTQSDĐ định hướng XHCN ở Việt Nam.

2. Nghiên cứu lý luận địa tô nói chung để có phương pháp luận đúng đắn khi đánh giá thực trạng TTQSDĐ nông nghiệp, TTQSDĐ phi nông nghiệp. Đặc biệt là việc định giá đất và trao đổi QSDĐ. Những luận cứ từ nghiên cứu này củng cố quan điểm đất đai thuộc sở hữu toàn dân ở Việt Nam là hoàn toàn có cơ sở khoa học đúng đắn.

Trên cơ sở lý luận địa tô của C.Mác, hàng loạt vấn đề thời sự về TTQSDĐ ở nước ta như: chính sách thuế sử dụng đất nông nghiệp, xác định mức giá đền bù khi Nhà nước thu hồi đất xây dựng các công trình kinh tế - xã hội, định giá cho thuê đất đối với các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, định giá để thực hiện chuyển nhượng QSDĐ, định mức thời gian giao QSDĐ cho các cá nhân v.v.. được giải quyết đúng đắn bảo đảm quyền sở hữu nhà nước XHCN về đất đai - tài nguyên vô cùng quý giá của nước ta.

3. Thị trường QSDĐ ở Việt Nam hiện nay về thực chất là một quan hệ đất đai trong thời kỳ quá độ lên CNXH. Cho nên, nghiên cứu TTQSDĐ phải đặt trong mối quan hệ nhiều mặt của sự phát triển kinh tế - xã hội của nước ta. Phương pháp tiếp cận và các giải pháp cho thị trường này phải xuất phát từ thực tiễn vận động của LLSX đòi hỏi QHSX phải phù hợp với tính

chất và trình độ phát triển của LLSX. Đây là một thị trường quan trọng ở Việt Nam nhưng còn sơ khai, đòi hỏi phải tiếp tục xây dựng khung pháp lý và thể chế, tăng cường sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước để thị trường hoạt động năng động, có hiệu quả, có trật tự trong môi trường cạnh tranh lành mạnh, nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn lực đất đai. Áp dụng những biện pháp mạnh mẽ để hạn chế và kiểm soát độc quyền kinh doanh đất đai, chống tham nhũng, chiếm dụng trái phép đất đai, chống lãng phí và đầu cơ đất đai.

4. Một mảng vấn đề quan trọng cần được phân tích, là những cản trở đối với hoạt động của TTQSDĐ ở Việt Nam hiện nay. Các phân tích cần chỉ ra những cản trở hoạt động của thị trường này. Chẳng hạn, chưa hoàn thiện khung pháp lý, chưa xây dựng thể chế đầy đủ, chưa có chiến lược cho TTQSDĐ hoạt động. Thêm vào đó, những ưu đãi về thuế, về tín dụng là rất cần thiết, tuy nhiên việc thực hiện các chính sách ưu đãi này gặp phải nhiều trở ngại khiến chúng không phát huy được tác dụng. Với những cản trở như vậy, việc tồn tại thị trường "ngầm" về QSDĐ là điều dễ hiểu.

5. Việt Nam đang nỗ lực chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) và hiện đang có quan hệ kinh tế với rất nhiều quốc gia trên thế giới. Để nền KTTT định hướng XHCN vận hành thông suốt, cần tiếp tục tạo lập đồng bộ các yếu tố thị trường, đổi mới và nâng cao hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước. Mặc dù có những hạn chế kể trên, thị trường QSDĐ vẫn cần phải được phát triển. Trong nghiên cứu này chúng tôi chỉ đề xuất một số giải pháp chủ yếu và kiến nghị xét thấy có thể sớm thực

hiện được. Vấn đề xây dựng thể chế TTQSDĐ trong nghiên cứu này có thể được tiếp tục đi sâu trong những nghiên cứu tiếp theo. Chúng tôi coi bài viết này mới chỉ là những bước đi đầu tiên trong nỗ lực đóng góp cho việc xây dựng các thể chế hình thành và tiếp tục phát triển TTQSDĐ. Nhiều vấn đề nghiên cứu còn ở phía trước./

### CHÚ THÍCH

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb CTQG, H, tr.86.
2. Lênin V.I. (1974), *Toàn tập, T1, tiếng Việt*, Nxb Tiến bộ, Mát-xcơ-va, tr.114.
3. Viện khoa học xã hội Việt Nam – Viện châu Á Thái Bình Dương. *Trung Quốc trên đường cải cách* (1991), Nxb Khoa học xã hội, tr.906.
4. David W.Pearce Trường Đại học Kinh tế quốc dân dịch (1999), *Từ điển Kinh tế học hiện đại*, Nxb CTQG, H, tr.632.
5. Sdd, tr.634.
6. C.Mác- Ph.Ăngghen (1994), *Toàn tập, tiếng Việt, T 21*, Nxb CTQG, H, tr.248.
7. Lê Xuân Bá - Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (2003), *Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, tr.91.
8. Thái Bá Cẩn, Trần Nguyên Nam (2003), *Thị trường bất động sản – những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb Tài chính, H, tr.12.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), sdd, H, tr. 324.
10. Ngân hàng Thế giới (2002), Nxb CTQG, H, tr.7.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), *Văn kiện Hội nghị lần thứ IX Ban Chấp hành Trung ương khoá IX*, Nxb CTQG, H, tr.189.
12. Công báo số 22, ngày 19-5-2004, tr.12.
13. Báo Nhân Dân, số 17786, ngày 10-4-2004, tr.1.3.
14. Công báo số 22, sdd, tr.12-13.