

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

# LUẬT ĐẤT ĐAI

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN

GIÁO TRÌNH  
LUẬT ĐẤT ĐAI

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

*Giáo trình*  
**LUẬT ĐẤT ĐAI**  
*(Tái bản lần thứ năm)*

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN  
HÀ NỘI • 2008

**Chủ biên**  
**ThS. TRẦN QUANG HUY**

**Biên soạn**

- |                           |                                  |
|---------------------------|----------------------------------|
| 1. ThS. TRẦN QUANG HUY    | Chương I, III                    |
| 2. TS. NGUYỄN QUANG TUYẾN | Chương II, VIII, IV<br>(phần A)  |
| 3. ThS. NGUYỄN THỊ DUNG   | Chương VI, IV (mục II<br>phần B) |
| 4. ThS. PHẠM THU THỦY     | Chương VII                       |
| 5. ThS. NGUYỄN THỊ NGÀ    | Chương V                         |
| 6. ThS. NGUYỄN HỒNG NHUNG | Chương IV (mục I<br>phần B)      |
| 7. ThS. HUỖNH MINH PHƯƠNG | Chương IV (mục III<br>phần B)    |

## LỜI NÓI ĐẦU

*Trong những năm qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy pháp luật quan trọng về đất đai nhằm thể chế hoá đường lối chủ trương của Đảng về đất đai trong thời kỳ công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Luật đất đai năm 2003 ra đời nhằm giải quyết căn bản những vấn đề từ trước đến nay chúng ta chưa thực hiện đầy đủ như: Quan niệm mới về sở hữu đất đai, vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vấn đề minh bạch hoá các thủ tục hành chính về đất đai, quyền của người sử dụng đất, đặc biệt là các tổ chức kinh tế trong nước và nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Bên cạnh đó, việc phân định thẩm quyền hành chính và thẩm quyền tư pháp trong giải quyết tranh chấp về đất đai, chính sách tài chính về đất đai, việc bồi thường giải toả khi thực hiện việc thu hồi đất luôn là vấn đề hệ trọng liên quan nhiều đến lợi ích của Nhà nước và nhân dân rất cần có sự điều chỉnh phù hợp trong điều kiện mới.*

*Nhằm đáp ứng nhu cầu nghiên cứu, học tập môn luật đất đai của cán bộ giảng dạy, học viên, sinh viên các trường đại học, Trường Đại học Luật Hà Nội tổ chức biên soạn giáo trình luật đất đai mới trên cơ sở những tri thức mới và những văn bản quy phạm pháp luật đất đai do Nhà nước ta mới ban hành.*

*Hy vọng rằng, Giáo trình này sẽ là tài liệu học tập quan trọng của học viên, sinh viên, là tài liệu nghiên cứu, tìm hiểu bổ ích của cán bộ, công chức, của các doanh nhân trong quá trình làm việc, kinh doanh trong lĩnh vực đất đai.*

*Mặc dù các tác giả đã có nhiều cố gắng trong quá trình biên soạn nhưng Giáo trình vẫn khó tránh khỏi các hạn chế, khiếm khuyết nhất định. Chúng tôi ghi nhận sự góp ý, phê bình của bạn đọc nhằm làm cho Giáo trình luật đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội được hoàn thiện hơn trong những lần tái bản.*

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

## CHƯƠNG I

# CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

### I. KHÁI NIỆM LUẬT ĐẤT ĐAI

Nhiều ngành luật của Việt Nam có tên như văn bản luật quan trọng tạo thành nguồn của ngành luật đó, ví dụ như luật hình sự có Bộ luật hình sự là nguồn cơ bản của ngành luật này hoặc luật dân sự có Bộ luật dân sự. Có thể viện dẫn nhiều ngành luật khác như: Luật hôn nhân và gia đình, luật hiến pháp, luật lao động. Ngành luật đất đai thuộc trường hợp trên, vừa là ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam, vừa có nguồn luật cơ bản là luật đất đai.

Như vậy, khái niệm luật đất đai được hiểu theo hai nghĩa, thứ nhất là một ngành luật, nghĩa thứ hai là văn bản luật được Quốc hội thông qua và đang có hiệu lực thi hành.

#### 1. Ngành luật đất đai

Dưới góc độ là một ngành luật, luật đất đai trước đây còn có tên gọi “luật ruộng đất”. Cách hiểu như vậy là thiếu chính xác, vì rằng khái niệm “đất đai” hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tất cả các loại đất như: nhóm đất nông nghiệp, nhóm

đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng, trong mỗi nhóm đất lại được chia thành từng phân nhóm đất cụ thể theo quy định tại Điều 13 Luật đất đai năm 2003. Khái niệm “ruộng đất” theo cách hiểu của nhiều người thường chỉ loại đất nông nghiệp - đất tạo lập nguồn lương thực thực phẩm nuôi sống con người. Vì vậy, nói “luật ruộng đất” tức là chỉ một chế định của ngành luật đất đai, cụ thể là chế độ pháp lý nhóm đất nông nghiệp. Cho nên, không thể có sự đánh đồng giữa khái niệm một ngành luật với khái niệm một chế định cụ thể của ngành luật đó.

Theo cách phân chia ngành luật truyền thống, các ngành luật có đối tượng điều chỉnh riêng và phương pháp điều chỉnh riêng. Ngành luật đất đai điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội chuyên biệt, được các quy phạm pháp luật đất đai điều chỉnh và các chủ thể tham gia vào quan hệ đất đai được Nhà nước dùng pháp luật tác động vào cách xử sự của họ với các phương pháp và cách thức khác nhau. Nói tóm lại, ngành luật đất đai có đối tượng và phương pháp điều chỉnh riêng.

Môn học luật đất đai có thể chia thành 2 phần, phần chung và phần riêng, mặc dù trong thiết kế về tổng thể các chế định nên xuyên suốt từ phần chung sang phần riêng mà không nên chia thành 2 phần có sự độc lập tương đối với nhau. Phần chung gồm các chương cơ bản tạo thành phần lý luận chung của ngành luật, như: các vấn đề lý luận cơ bản về ngành luật đất đai; quan hệ pháp luật đất đai; chế độ sở hữu toàn dân về đất đai; chế độ quản lý nhà nước về đất đai. Phần riêng gồm địa vị pháp lý của người sử dụng đất; thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai; giải quyết tranh chấp khiếu nại về đất đai; các chế độ pháp lý về nhóm đất nông

ng nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp.

Ngành luật đất đai gắn liền với quá trình xây dựng và phát triển của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Qua mỗi giai đoạn lịch sử, Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và Hiến pháp năm 1992 đã có những quy định khác nhau về vấn đề sở hữu đất đai từ đó để xác lập chế độ quản lý và sử dụng đất. Nếu như Hiến pháp năm 1946 xác lập nhiều hình thức sở hữu về đất đai, sau đó đến Luật cải cách ruộng đất năm 1953 còn lại hai hình thức sở hữu chủ yếu là sở hữu Nhà nước và sở hữu của người nông dân thì Hiến pháp năm 1959 tuyên ngôn cho ba hình thức sở hữu về đất đai là: sở hữu Nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân về đất đai. Đến Hiến pháp năm 1980 và đặc biệt là Hiến pháp năm 1992, chế độ sở hữu đất đai được quy định là: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý (Điều 17 và Điều 18 Hiến pháp năm 1992).

Như vậy, nếu như trước năm 1980 còn nhiều hình thức sở hữu về đất đai tạo nên sự đặc trưng trong quản lý và sử dụng đất đai trong thời kỳ quan liêu bao cấp thì sau Hiến pháp năm 1980 ở Việt Nam chỉ còn một hình thức sở hữu duy nhất đối với đất đai là sở hữu toàn dân, một chế độ sở hữu chuyển từ giai đoạn nền kinh tế tập trung hoá cao độ sang nền kinh tế thị trường có điều tiết, tạo thành sự đặc trưng trong quan hệ đất đai dưới tác động của các quy luật kinh tế thị trường.

Quan hệ đất đai hiện nay không thể hiện mối quan hệ truyền thống giữa các chủ sở hữu đất đai với nhau mà được xác lập trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Nói một cách khác, các quan hệ này xác định trách nhiệm và

quyền hạn của Nhà nước trong vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai. Từ vai trò và trách nhiệm đó, Nhà nước không ngừng quan tâm đến việc bảo vệ, giữ gìn, phát triển một cách bền vững nguồn tài nguyên đất đai cho hiện tại và tương lai. Với đặc trưng cơ bản là xác lập các quyền cho người chủ sử dụng đất cụ thể nhằm tránh tình trạng vô chủ trong quan hệ đất đai như trước đây, việc chuyển giao quyền sử dụng cho tổ chức trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, hộ gia đình và cá nhân là thiên chức cơ bản trong hoạt động của Nhà nước phù hợp với vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người quản lý. Quan hệ đất đai ở Việt Nam dựa trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu. Quy định như trên có sự tách bạch giữa chủ thể thực hiện quyền sở hữu đất đai và người thực hiện quyền sử dụng đất. Vì vậy, quan hệ đất đai do đó xuất phát từ quan hệ mang tính quyền lực, thể hiện quyền lực đó thông qua vai trò hệ thống các cơ quan nhà nước trong việc tổ chức, quản lý đất đai đồng thời không chỉ là quan hệ quản lý mà thông qua đó địa vị của người sử dụng đất được đánh giá đúng vị trí góp phần làm đa dạng quan hệ sử dụng, làm thay đổi căn bản nếp nghĩ và cách làm của người sử dụng khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất sử dụng ổn định và lâu dài. Quá trình hợp tác giữa người sử dụng đất với nhau trên cơ sở sự bảo hộ của Nhà nước khi thực hiện đầy đủ các quyền của người sử dụng là yếu tố linh hoạt nhất và đa dạng nhất trong quan hệ đất đai.

*Cho nên, tổng hợp các quy phạm pháp luật mà Nhà nước ban hành nhằm thiết lập quan hệ đất đai trên cơ sở chế độ*

*sở hữu toàn dân về đất đai và sự bảo hộ đầy đủ của Nhà nước đối với các quyền của người sử dụng đất tạo thành một ngành luật quan trọng trong hệ thống pháp luật của Nhà nước ta, đó là luật đất đai.*

## **2. Các văn bản luật đất đai**

Cần có sự phân biệt giữa văn bản luật đất đai với hệ thống văn bản pháp luật về đất đai. Luật đất đai với tính cách là một văn bản luật do Quốc hội ban hành cũng là một trong các văn bản pháp luật về đất đai nhưng là văn bản quan trọng bậc nhất trong số các văn bản pháp luật về đất đai.

Quá trình lịch sử xây dựng các văn bản luật đất đai không dễ dàng. Thực tế từ năm 1972, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã có nghị quyết giao cho Chính phủ chỉ đạo việc xây dựng các dự thảo luật đất đai. Đã rất nhiều dự thảo hoàn thành suốt từ năm 1972 đến năm 1980. Song, đối chiếu với các yêu cầu của thực tiễn, các dự thảo dự án luật chưa đáp ứng được trước tình hình mới khi cả nước đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, đầu thập kỷ thứ 8 của thế kỷ XX chúng ta chuyển sang xây dựng các dự thảo Pháp lệnh về đất đai thay thế cho các ý tưởng ban đầu. Tuy nhiên, nhiều dự thảo Pháp lệnh được xây dựng nhưng cũng không được thông qua.

Vì vậy, trước yêu cầu quản lý đất đai một cách toàn diện bằng pháp luật, Nhà nước ta có chủ trương xây dựng các dự thảo luật đất đai từ năm 1987. Qua nhiều lần chỉnh lý, sửa đổi, tiếp thu ý kiến từ cuộc trưng cầu dân ý cho dự thảo luật quan trọng này, ngày 29/12/1987 văn bản luật đất đai đầu tiên của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được Quốc hội thông qua và được Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ký

lệnh công bố ngày 08/01/1988. Vì vậy, luật đất đai đầu tiên gọi là Luật đất đai năm 1987.

Văn bản luật này ra đời đánh dấu một thời kỳ mới của Nhà nước ta trong việc quản lý đất đai bằng quy hoạch và pháp luật. Tuy nhiên là văn bản luật được thông qua ở thời kỳ chuyển tiếp từ chế độ tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường, Luật đất đai năm 1987 vẫn còn mang nặng các dấu ấn của cơ chế cũ và chưa xác định đầy đủ các quan hệ đất đai theo cơ chế mới. Vì vậy, sau khi đánh giá, tổng kết việc thực thi luật đất đai sau năm năm thực hiện, Nhà nước ta đã xây dựng văn bản mới thay thế cho Luật đất đai năm 1987.

Luật đất đai thứ hai được Quốc hội thông qua ngày 14/7/1993 và có hiệu lực chính thức từ ngày 15/10/1993 là đạo luật quan trọng góp phần điều chỉnh các quan hệ đất đai phù hợp với cơ chế mới. Luật đất đai năm 1993 điều chỉnh các quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường, xoá bỏ tình trạng vô chủ trong quan hệ sử dụng đất, xác lập các quyền năng cụ thể cho người sử dụng đất.

Tuy nhiên, với sự phát triển nhanh chóng của tình hình kinh tế - xã hội, các quan hệ đất đai không ngừng vận động trong nền kinh tế thị trường đã khiến các quy định được dự liệu trong Luật đất đai năm 1993 có những vấn đề không còn phù hợp. Vì vậy, từ tháng 11/1996 Nhà nước ta đã có chủ trương sửa đổi một số quy định không phù hợp nhằm thực thi Luật được tốt hơn (xem Tờ trình của Chính phủ về Dự thảo dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1993 trình Quốc hội khoá X kỳ họp thứ 4). Cho nên, ngày 02/12/1998 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật

đất đai năm 1993 đã được Quốc hội khoá X kỳ họp thứ 4 thông qua. Luật này được gọi tắt là Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998 và nội dung chủ yếu nhằm luật hoá các quyền năng của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất đồng thời xác định rõ các hình thức giao đất và cho thuê đất để làm căn cứ quy định các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Các bổ sung đó đã góp phần làm rõ trách nhiệm pháp lý của người sử dụng đất trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước và thể hiện sự đa dạng trong áp dụng các hình thức sử dụng đất. Điều đó cho phép người sử dụng đất có nhiều khả năng lựa chọn hơn khi tham gia vào quan hệ sử dụng đất.

Phải nói rằng, Luật đất đai năm 1993 về cơ bản đã phù hợp với thực tiễn cuộc sống song việc sửa đổi chưa thể giải quyết hết được những bất cập hiện tại trong quản lý và sử dụng đất, đặc biệt là các nội dung quản lý nhà nước về đất đai hầu như không thay đổi, chưa được chú ý đúng mức để sửa đổi trong thời gian qua. Vì vậy, nhu cầu tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật đất đai năm 1993 là cần thiết, nhằm xác định lại các nội dung thiết thực trong quản lý nhà nước về đất đai. Đáp ứng đòi hỏi này, kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá X đã thông qua việc sửa đổi lần thứ hai đối với Luật đất đai năm 1993 và tập trung chủ yếu vào việc hoàn thiện chế độ quản lý nhà nước về đất đai, góp phần cải cách thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất, phân công, phân cấp trong quản lý đất đai. Văn bản luật này được gọi tắt là Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001 và có hiệu lực chính thức từ ngày 01/10/2001.

Các đạo luật đất đai nêu trên đã góp phần to lớn trong việc khai thác quỹ đất, quản lý đất đai đã đi vào nề nếp tạo

sự tăng trưởng ổn định cho nền kinh tế và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Tuy nhiên, việc xây dựng hệ thống pháp luật đất đai trong thời gian qua cũng như việc sửa bổ sung nhiều lần như vậy cho thấy hệ thống pháp luật của chúng ta có tính chắp vá, không đồng bộ, nhiều quy định còn lạc hậu so với thời cuộc và gây khó khăn cho quá trình áp dụng. Vì vậy, việc xây dựng một luật đất đai mới để thay thế Luật đất đai năm 1993 và các luật đất đai sửa đổi bổ sung là rất cần thiết.

Trên tinh thần đó, quá trình xây dựng các dự thảo của Luật đất đai năm 2003 rất công phu, qua nhiều lần chỉnh sửa và lấy ý kiến nhân dân trong cả nước từ ngày 01/8 đến 20/9/2003 và ngày 26/11/2003 Quốc hội khoá XI kỳ họp thứ 4 của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua toàn văn Luật đất đai năm 2003 với 7 chương và 146 điều. Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2004, nhằm đáp ứng một giai đoạn phát triển mới của đất nước, đó là thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Vậy, các quan điểm để chỉ đạo xây dựng Luật đất đai năm 2003 là gì, chúng ta cần nghiên cứu 3 vấn đề sau:

*Thứ nhất*, Luật đất đai năm 2003 là sự thể chế hoá những quan điểm cơ bản về chính sách và pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước được đề cập tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khoá IX. Đây là một văn kiện của Đảng đề cập một cách toàn diện những quan điểm cơ bản về xây dựng chính sách và pháp luật đất đai trong giai đoạn mới. Luật đất đai năm 2003 là sự thể chế hoá

đường lối chính sách của Đảng về vấn đề đất đai.

*Thứ hai*, việc xây dựng Luật đất đai năm 2003 dựa trên nền tảng đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước trong vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước.

*Thứ ba*, trên cơ sở kế thừa và phát triển Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 góp phần pháp điển hoá hệ thống pháp luật đất đai với tinh thần giảm thiểu tối đa những văn bản hướng dẫn dưới luật khiến cho hệ thống pháp luật đất đai trước đây vô cùng phức tạp, nhiều tầng nấc và kém hiệu quả. Trong văn bản luật này, nhiều quy định của Chính phủ và các bộ ngành qua thực tế đã phù hợp với cuộc sống được chính thức luật hoá, vừa nâng cao tính pháp lý của quy định vừa giảm thiểu các quy định không cần thiết để một Luật đất đai hoàn chỉnh, có hiệu lực và hiệu quả cao.

Như vậy, khái niệm luật đất đai hiểu theo phương diện thứ hai xuất phát từ các văn bản luật đất đai được ban hành trong thời gian vừa qua và là nguồn cơ bản của ngành luật đất đai.

## **II. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP ĐIỀU CHỈNH CỦA NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI**

### **1. Đối tượng điều chỉnh của ngành luật đất đai**

Theo quan niệm chung, mỗi ngành luật điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội thì luật đất đai điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực đất đai. Đó là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu nhưng tạo

điều kiện tối đa để các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thụ hưởng các quyền của người sử dụng đất và gánh vác trách nhiệm pháp lý của họ.

Tuy vậy, trong nhận thức về đối tượng điều chỉnh của ngành luật đất đai cần thấy rằng, các yếu tố cơ bản nhằm xác định phạm vi các quan hệ xã hội do các ngành luật điều chỉnh mang tính tương đối. Do đó, trong sự phân định quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của ngành luật đất đai có mối quan hệ qua lại, giao thoa với một số ngành luật khác như luật hành chính, luật dân sự v.v..

Trong xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai, việc nhận dạng các quan hệ xã hội do luật đất đai điều chỉnh có ý nghĩa quan trọng. Phương pháp nhận dạng được sử dụng chủ yếu là phân nhóm các quan hệ xã hội. Tùy thuộc vào tiêu chí mà các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của ngành luật đất đai được phân nhóm khác nhau. Nếu theo tiêu chí là chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai thì việc phân nhóm các quan hệ xã hội ở đây sẽ bao gồm Nhà nước với tính cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý toàn bộ đất đai với các chủ thể còn lại nhưng rất đa dạng là người sử dụng đất. Sự đa dạng đó khiến cho việc phân nhóm quan hệ xã hội đối với người sử dụng đất trở nên cần thiết và được phân biệt như sau:

*Nhóm 1: Các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sở hữu, quản lý nhà nước đối với đất đai*

Là người đại diện chủ sở hữu đồng thời là người thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, Nhà nước xây dựng bộ máy các cơ quan có thẩm quyền hành chính và

chuyên ngành nhằm thực thi các nội dung cụ thể của quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, trong Luật đất đai năm 2003, Nhà nước đã được cụ thể hoá với vai trò thực hiện quyền định đoạt của người đại diện chủ sở hữu và phân công, phân cấp giữa từng hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan có thẩm quyền về chuyên môn để thực hiện vai trò người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

*Nhóm II: Các quan hệ xã hội phát sinh đối với các chủ thể sử dụng đất và các loại đất được phép sử dụng*

Theo quy định tại Điều 9 Luật đất đai năm 2003, chủ thể sử dụng đất bao gồm nhiều đối tượng khác nhau và hình thức sử dụng đất cũng rất đa dạng. Bởi vậy, việc phân nhóm sẽ căn cứ vào từng đối tượng cụ thể.

*Thứ nhất, các quan hệ phát sinh đối với tổ chức trong nước khi được Nhà nước cho phép sử dụng đất*

Các tổ chức trong nước là một trong các chủ thể sử dụng đất được Nhà nước cho phép sử dụng đất dưới các hình thức pháp lý chủ yếu là giao đất và cho thuê đất. Các tổ chức này được Nhà nước bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp nhưng trong quá trình khai thác, sử dụng phải trên cơ sở quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, căn cứ vào dự án đầu tư và trình tự thủ tục về giao đất, cho thuê đất. Bên cạnh đó, Nhà nước cho phép tổ chức trong nước được nhận quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, để từ đó tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai có các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất.

*Thứ hai, các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam*

### định cư ở nước ngoài

Hình thức pháp lý mà tổ chức, cá nhân nước ngoài được sử dụng đất tại Việt Nam là thuê đất, riêng đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể lựa chọn hình thức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất khi thực hiện các dự án đầu tư. Việc sử dụng đó được phân định thành các mục đích khác nhau như xây dựng các công trình ngoại giao, văn phòng đại diện của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam và đầu tư vào Việt Nam theo quy định của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Như vậy, việc thuê đất nhằm các mục đích khác nhau, thời hạn thuê khác nhau, nhu cầu sử dụng cũng khác nhau, cho nên Nhà nước cần quy định một cách chặt chẽ các trình tự, thủ tục cho thuê đất, các nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam đồng thời bảo hộ các quyền lợi cần thiết cho họ, đặc biệt khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư trực tiếp vào Việt Nam.

*Thứ ba*, các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và cơ sở tôn giáo khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất

Với hơn 12 triệu hộ nông dân có thể khẳng định rằng đây là nhóm chủ thể đông đảo nhất tham gia vào quan hệ sử dụng đất. Việc xác lập các quyền cụ thể của hộ gia đình, cá nhân trong Luật đất đai năm 1993 và hiện nay trong Luật đất đai năm 2003 là nền tảng pháp lý cho việc thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai. Thực tế chỉ ra rằng, nhu cầu sử dụng đất không chỉ nhằm mục đích khai thác tối đa các lợi ích vốn

có của đất, mà trong khai thác và sử dụng, việc xác lập các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn liên doanh là mong đợi tất yếu của hàng triệu hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất. Vì vậy, pháp luật đất đai xây dựng hành lang pháp lý cho việc mở rộng tối đa các quyền năng của hộ gia đình, cá nhân đồng thời cho phép họ được thực hiện đầy đủ các giao dịch dân sự về đất đai theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ phù hợp với nhu cầu chuyển dịch và tích tụ đất đai trong nền kinh tế hàng hoá có điều tiết từ phía Nhà nước. Ngoài ra, lần đầu tiên Luật đất đai năm 2003 chính thức luật hoá các đối tượng sử dụng đất mới như: cộng đồng dân cư và cơ sở tôn giáo. Bởi vậy, địa vị pháp lý của họ trong quan hệ sử dụng đất cũng cần được xác định rõ ràng nhằm bảo hộ các quyền và nghĩa vụ pháp lý khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai.

*Thứ tư*, các quan hệ đất đai phát sinh trong quá trình khai thác sử dụng các nhóm đất nông nghiệp, phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng.

Quá trình khai thác sử dụng các loại đất nói trên do nhiều chủ thể khác nhau thực hiện. Mỗi một loại đất khác nhau trong quá trình sử dụng đều có đặc điểm riêng. Vì vậy, khi cho phép tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất, Nhà nước phân loại, quy định cụ thể từng chế độ pháp lý để thực hiện các biện pháp quản lý, công nhận các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sử dụng, nhằm đảm bảo một cách thống nhất hài hoà lợi ích Nhà nước và từng chủ sử dụng cụ thể.

## **2. Phương pháp điều chỉnh của ngành luật đất đai**

Phương pháp điều chỉnh của ngành luật đất đai phụ thuộc

vào tính chất và đặc điểm của các quan hệ xã hội do luật đất đai điều chỉnh.

Về nguyên tắc, phương pháp điều chỉnh của luật đất đai là cách thức mà Nhà nước dùng pháp luật tác động vào các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai. Các chủ thể đó rất đông đảo, bao gồm các cơ quan quản lý, những người sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

Luật đất đai sử dụng hai phương pháp điều chỉnh, đó là phương pháp hành chính mệnh lệnh và phương pháp bình đẳng, thoả thuận.

#### *a. Phương pháp hành chính - mệnh lệnh*

Phương pháp này rất đặc trưng cho ngành luật hành chính bởi nguyên tắc quyền lực phục tùng. Đặc điểm của phương pháp này thể hiện ở chỗ, các chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật không có sự bình đẳng về địa vị pháp lý. Một bên trong quan hệ này là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhân danh Nhà nước thực thi quyền lực nhà nước. Vì vậy, các chủ thể có quyền và nghĩa vụ phải thực hiện các chỉ thị, mệnh lệnh và nhiệm vụ được giao của các cơ quan nhân danh Nhà nước, họ không có quyền thoả thuận với cơ quan nhà nước và phải thực hiện các phán quyết đơn phương từ phía Nhà nước.

Ngành luật đất đai sử dụng trong nhiều trường hợp phương pháp hành chính mệnh lệnh song điểm khác biệt căn bản so với việc áp dụng trong ngành luật hành chính là tính linh hoạt và mềm dẻo khi áp dụng các mệnh lệnh từ phía cơ quan nhà nước. Ví dụ: khi giải quyết các tranh chấp, khiếu nại về đất đai, các tổ chức chính quyền và đoàn thể tại các địa phương nơi xảy ra tranh chấp có trách nhiệm hoà giải,

tìm biện pháp giáo dục, thuyết phục và tuyên truyền trong nội bộ nhân dân, làm tiền đề cho việc giải quyết mọi tranh chấp và khiếu nại. Khi các tranh chấp và khiếu nại không thể giải quyết bằng con đường thương lượng, hoà giải thì các cơ quan nhà nước theo luật định mới trực tiếp giải quyết và ban hành các quyết định hành chính.

Quan hệ đất đai được vận dụng phương pháp hành chính mệnh lệnh luôn có một bên chủ thể là cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thể hiện quyền lực nhà nước và một bên là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải thực thi các biện pháp hành chính xuất phát từ nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Các quyết định hành chính đó là:

- Quyết định hành chính về giao đất, cho thuê đất;
- Quyết định hành chính về thu hồi đất;
- Quyết định hành chính về việc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất này sang loại đất khác;
- Quyết định hành chính về việc công nhận quyền sử dụng đất;
- Quyết định về việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai;
- Quyết định xử lý vi phạm hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai.

Các quyết định hành chính trong những trường hợp nêu trên đều do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm xác lập, thay đổi hay chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai đối với người sử dụng đất. Họ có nghĩa vụ phải thi hành các quyết định của cơ quan nhà nước, nếu không thực

hiện được coi là hành vi vi phạm pháp luật đất đai và bị cưỡng chế theo luật định.

### *b. Phương pháp bình đẳng, thoả thuận*

Đây là phương pháp rất đặc trưng của ngành luật dân sự, luật đất đai cũng sử dụng phương pháp này. Tuy nhiên, nếu trong quan hệ dân sự, chủ sở hữu tài sản có quyền thoả thuận để phát sinh, thay đổi hay chấm dứt một quan hệ tài sản thì trong luật đất đai, người sử dụng không đồng thời là chủ sở hữu. Vì vậy, với các quyền được Nhà nước mở rộng và bảo hộ, các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân có quyền thoả thuận trên tinh thần hợp tác để thực hiện các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn liên doanh. Đặc điểm cơ bản của phương pháp bình đẳng thoả thuận trong luật đất đai là các chủ thể có quyền tự do giao kết, thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai phù hợp với các quy định của pháp luật, góp phần đáp ứng các nhu cầu sử dụng đất vì lợi ích các chủ thể đồng thời tạo xu hướng tập trung tích tụ đất đai ở quy mô hợp lý nhằm phân công lại lao động, đất đai thúc đẩy sản xuất phát triển.

## III. CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

Khi đề cập các nguyên tắc tức là nói đến phương hướng chỉ đạo, là nền tảng pháp lý xuyên suốt trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật. Hệ thống pháp luật và hệ thống các ngành luật được chỉ đạo bởi các nguyên tắc có tính định hướng chung cơ bản, mỗi ngành luật đến lượt mình lại có các nguyên tắc chỉ đạo và thậm chí trong từng vấn đề cụ thể thì

phương hướng, đường lối được khái quát hoá bằng các nguyên tắc áp dụng rất quan trọng. Luật đất đai áp dụng các nguyên tắc cơ bản sau:

### **1. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu**

Từ Hiến pháp năm 1980 cho đến nay, chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam có sự thay đổi căn bản, từ chỗ còn tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau, chúng ta đã tiến hành quốc hữu hoá đất đai và xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Như vậy, ở Việt Nam có sự tách bạch giữa chủ sở hữu và chủ sử dụng đất trong quan hệ đất đai. Thực ra, ở đây có mối quan hệ khăng khít giữa Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu đất đai với người sử dụng vốn đất của Nhà nước. Có những nước như Thụy Điển cũng có sự tách bạch giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng đất đai song sự tách bạch này không thuần khiết, vì một bộ phận đất đai vẫn thuộc sở hữu tư nhân. Cơ chế thực hiện quyền sử dụng đất của họ xác lập trên cơ sở các hợp đồng thuê. Ở Việt Nam, tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu, vì vậy Nhà nước có quyền xác lập hình thức pháp lý cụ thể đối với người sử dụng đất. Điều đặc trưng ở đây là, tuy là cơ chế thị trường, đất đai là tài nguyên quốc gia có giá trị lớn song Nhà nước vẫn có thể xác lập hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền hoặc cho thuê đất đối với người sử dụng. Trong khi đó, ở các nước thiết lập chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, quan hệ sử dụng đất là người có nhu cầu đi thuê đất của chủ sở hữu, không có hình thức giao đất như ở Việt Nam. Đất đai

ở Việt Nam trước hết là tài nguyên quốc gia song không vì thế mà Nhà nước không chủ trương xác định giá đất làm cơ sở cho việc lưu chuyển quyền sử dụng đất trong đời sống xã hội. Quyền sử dụng đất hiện nay được quan niệm là loại hàng hoá đặc biệt, được lưu chuyển đặc biệt trong khuôn khổ các quy định của pháp luật. Quy định giá đất trước hết để thực hiện chính sách tài chính về đất đai thông qua các khoản thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế, các khoản phí và lệ phí từ đất đai. Đây chính là nguồn thu chủ yếu cho ngân sách nhà nước để thực sự coi đất đai là nguồn tài chính có tiềm năng lớn để thực hiện công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Bên cạnh đó, quyền sử dụng đất là một hàng hoá đặc biệt trong thị trường bất động sản. Bởi vậy, thừa nhận thị trường bất động sản đồng thời xây dựng một thị trường chính quy nằm trong tầm kiểm soát của Nhà nước chính là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai. Việc xác định như vậy hoàn toàn phù hợp với vai trò của Nhà nước vừa là chủ sở hữu đại diện đồng thời là người thống nhất quản lý toàn bộ đất đai vì lợi ích trước mắt và lâu dài.

## **2. Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật**

Nguyên tắc này được ghi nhận tại Điều 18 Hiến pháp năm 1992 và tại Điều 6 Luật đất đai năm 2003 thể hiện chức năng của Nhà nước xã hội chủ nghĩa là người quản lý mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội, trong đó có quản lý đất đai. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai, là người xây dựng các chiến lược phát triển, các quy hoạch sử dụng đất và phê duyệt các chương trình quốc gia về sử dụng, khai thác các

nguồn tài nguyên thiên nhiên. Một điều rất hiển nhiên: đất đai dù là nguồn tài nguyên có phong phú, đa dạng đến đâu thì nó vẫn không phải là vô tận, mà là đại lượng hữu hạn. Trong khi đó, nhu cầu của xã hội trong việc sử dụng đất đai không có xu hướng giảm mà ngày càng tăng lên. Nhà nước không thể cho phép các nhu cầu đó phát triển một cách tự phát mà có kế hoạch, điều tiết nó phù hợp với quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất là cơ sở khoa học của quá trình xây dựng các chiến lược về khai thác, sử dụng đất, là tiền đề cho việc thực hiện đúng đắn các nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Mặt khác, quy hoạch không thể đi sau như thực tế ở nước ta, mà phải đi trước một bước. Có như vậy, từ chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến quá trình khai thác sử dụng hợp lý tài nguyên đất đai mới hài hoà, thống nhất giữa quan hệ cung cầu và vai trò điều tiết của Nhà nước.

Luật đất đai năm 2003 với 10 điều luật cụ thể về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai đã chính thức luật hoá các quy định trước đây mới chỉ dừng lại ở tầm nghị định của Chính phủ, là cơ sở để thực hiện chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của đất nước từ nay đến năm 2020. Đồng thời với các quy định mới sẽ có sự phân công, phân nhiệm một cách rõ ràng cụ thể thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan chuyên môn trong quản lý nhà nước về đất đai từ trung ương đến địa phương, góp phần cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.

### **3. Ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp**

Việt Nam là nước có bình quân đầu người về đất nông

ng nghiệp thuộc loại thấp trên thế giới. Trong khi bình quân chung của thế giới là 4000 m<sup>2</sup>/người thì ở Việt Nam khoảng 1000 m<sup>2</sup>/người. Là một nước còn chậm phát triển, hơn 70% dân số còn tập trung ở khu vực nông thôn, đất đai là điều kiện sống còn của một bộ phận lớn dân cư, vì vậy để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, đáp ứng nhu cầu về lương thực, thực phẩm cho xã hội thì vấn đề bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp có vai trò vô cùng quan trọng trong sự nghiệp phát triển đất nước.

Từ trước tới nay, các quy định của pháp luật đất đai và các chính sách về nông nghiệp luôn dành sự ưu tiên đối với việc phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân. Để bảo vệ và mở rộng vốn đất nông nghiệp cần phải xuất phát từ hai phương diện: *Thứ nhất* cần coi trọng việc thâm canh, tăng vụ, chuyển đổi cơ cấu mùa vụ trên diện tích hiện có; *thứ hai* tích cực khai hoang mở rộng ruộng đồng từ vốn đất chưa sử dụng có khả năng nông nghiệp. Pháp luật đất đai thể hiện nguyên tắc này như sau:

- Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho người làm nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối có đất để sản xuất;
- Đối với tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp trong hạn mức sử dụng đất thì không phải trả tiền sử dụng đất, nếu sử dụng vào mục đích khác phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất và trả tiền sử dụng đất;
- Việc chuyển mục đích từ đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác hoặc từ loại đất không thu tiền sang loại đất có thu tiền phải đúng quy hoạch và kế hoạch được cơ

quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Luật đất đai năm 2003 quy định tại Điều 36 phân loại thành trường hợp chuyển mục đích phải xin phép và trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép, nhằm xác định trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và người sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất. Khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác, người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất;

- Nhà nước có quy định cụ thể về đất chuyển trồng lúa nước, điều kiện nhận chuyển nhượng đất trồng lúa nước và nghiêm cấm mọi hành vi chuyển mục đích từ loại đất này sang sử dụng vào mục đích khác khi chưa được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

- Nhà nước khuyến khích mọi tổ chức và cá nhân khai hoang, phục hoá lấn biển, phủ xanh đất trống, đồi núi trọc sử dụng vào mục đích nông nghiệp;

- Nghiêm cấm việc mở rộng một cách tùy tiện các khu dân cư từ đất nông nghiệp, hạn chế việc lập vườn từ đất trồng lúa.

Với các quy định nêu trên, bên cạnh việc hạn chế tới mức tối đa mọi hành vi chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang mục đích khác thì việc khuyến khích mở rộng thêm từ vốn đất chưa sử dụng vào mục đích nông nghiệp là rất quan trọng.

#### **4. Sử dụng đất đai hợp lý và tiết kiệm**

Việt Nam tuy vốn đất không lớn song nhìn vào cơ cấu sử dụng đất hiện nay, khi mà đất chưa sử dụng còn chiếm khoảng 40% diện tích tự nhiên thì có thể nhận xét rằng, chúng ta còn rất lãng phí trong việc khai thác, sử dụng tiềm năng đất

đai. Vì vậy, với quá trình phát triển của đất nước, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần đi trước một bước tạo cơ sở khoa học cho việc sử dụng đất một cách hợp lý và tiết kiệm.

Hiện nay, ở nhiều tỉnh phía Nam có diện tích trồng lúa nước không mang lại hiệu quả kinh tế cao, trong khi đó nếu sử dụng để nuôi trồng thủy sản mang lại lợi nhuận lớn cho người sản xuất nông nghiệp và cho nhu cầu xuất khẩu thì vấn đề đặt ra là phải chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện tự nhiên, khí hậu và thổ nhưỡng của từng vùng mà khai thác đất đai có hiệu quả. Từ thực tế đó, cần hiểu việc sử dụng đất đai hợp lý và tiết kiệm trên tinh thần tận dụng mọi diện tích sản có dùng đúng vào mục đích quy định theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt.

### **5. Thường xuyên cải tạo và bồi bổ đất đai**

Đất đai tự nhiên dưới bàn tay lao động và sáng tạo của con người sẽ tạo ra những sản phẩm quan trọng trong đời sống và mảnh đất đó thực sự có giá trị. Nếu một mảnh đất không có lao động kết tinh của con người thì mảnh đất đó là hoang hoá không có giá trị. Tuy nhiên, đất đai có đời sống sinh học riêng của nó. Nếu con người tác động với thái độ làm chủ, vừa biết khai thác, vừa cải tạo nó thì đất đai luôn mang lại hiệu quả kết tinh trong sản phẩm lao động của con người. Ngược lại, nếu con người bạc đãi thiên nhiên, tác động vào nó với một thái độ vô ơn, thiếu ý thức thì kết quả mang lại cho chúng ta nhiều tiêu cực. Vì vậy, việc giữ gìn bảo vệ nguồn tài nguyên đất nhắc nhở con người biết khai thác nhưng cũng thường xuyên cải tạo và bồi bổ đất đai vì mục tiêu trước mắt và lợi ích lâu dài.

#### IV. QUAN HỆ PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

Trong cộng đồng xã hội, con người luôn có nhiều mối quan hệ khác nhau. Các quan hệ đó có thể là quan hệ kinh tế, quan hệ chính trị - tư tưởng. Quan hệ đất đai là một trong nhiều mối quan hệ đó và quan hệ này thuộc lĩnh vực kinh tế. Quan hệ đất đai ở Việt Nam trước hết là quan hệ giữa người và người với nhau trong việc quản lý, khai thác hưởng dụng đất đai, trong đó Nhà nước giữ vị thế người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Tuy nhiên, người đại diện chủ sở hữu không đồng thời là người sử dụng đất, bởi vậy người sử dụng đất đóng vai trò trung tâm trong việc khai thác nguồn tài nguyên đất đai phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất nước. Pháp luật đất đai có vai trò quan trọng trong việc điều tiết mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất để phát huy tối đa hiệu quả kinh tế - xã hội của đất đai đối với đời sống con người. Tác động của pháp luật ảnh hưởng đến các chủ thể, đến nhu cầu sử dụng từng loại đất và đến quyền, nghĩa vụ pháp lý của họ. Bởi vậy, khi đề cập quan hệ pháp luật đất đai phải nói đến các yếu tố cấu thành của nó thể hiện ở chủ thể, khách thể và nội dung của quan hệ pháp luật.

##### 1. Chủ thể quan hệ pháp luật đất đai

Chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai bao gồm Nhà nước và người sử dụng đất. Nhà nước tham gia quan hệ pháp luật đất đai với tư cách là chủ sở hữu đại diện và thống nhất quản lý toàn bộ đất đai. Sự có mặt của Nhà nước thông qua cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan chuyên môn bằng chính các quyết định

mang tính chất quyền lực của mình nhằm xác lập, thay đổi hay chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai. Vì vậy, tư cách chủ thể của Nhà nước là chủ thể thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu và chủ thể quản lý đất đai. Trong khi đó, với tư cách chủ thể sử dụng đất, các tổ chức trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, hộ gia đình, cá nhân cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo được Nhà nước xác lập quyền sử dụng đất thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất và công nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, hình thức sử dụng đất của người sử dụng không giống nhau, vì vậy cần phân biệt họ dưới các dạng sau đây:

- Chủ thể có giấy tờ hợp pháp về quyền sử dụng đất

Đây là đối tượng sử dụng đất thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc đang sử dụng đất ổn định được Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đương nhiên được hưởng đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp theo quy định của pháp luật đất đai. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 và theo các mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do các cơ quan quản lý đất đai trung ương ở mỗi giai đoạn lịch sử phát hành. Người được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở theo quy định tại Nghị định số 60/CP của Chính phủ ngày 05/7/1994 cũng là người sử dụng đất hợp pháp. Các loại giấy tờ này có giá trị pháp lý như nhau, không có sự phân biệt về mặt quyền lợi.

- Chủ thể có giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất.

Tính hợp lệ của các giấy tờ đó thể hiện tư cách chủ thể của người sử dụng đất. Đó là những giấy tờ do Nhà nước cấp cho người sử dụng thể hiện thông qua các quyết định hành chính về giao đất, cho thuê đất của cơ quan quản lý đất đai, bản án của toà án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã có hiệu lực pháp luật hoặc thông qua nguồn gốc hợp pháp của quyền sử dụng đất được chính quyền cơ sở xác nhận. Các trường hợp này được quy định tại khoản 1, khoản 2 và khoản 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 và trong thời gian chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì vẫn thực hiện các quyền của mình (Điều 146 Luật đất đai năm 2003).

- Chủ thể được xem xét công nhận quyền sử dụng đất

Thực tế đối tượng này không đủ giấy tờ theo quy định nhưng việc sử dụng đất được uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận về thời điểm sử dụng đất, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, không có tranh chấp, khiếu nại về đất đai và làm thủ tục để được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất.

Như vậy, chủ thể sử dụng đất là người thực tế đang chiếm hữu đất đai do Nhà nước giao, cho thuê, cho phép nhận quyền sử dụng đất hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất.

## **2. Khách thể quan hệ pháp luật đất đai**

Đất đai trước hết là tư liệu sản xuất không thể thiếu trong hoạt động sản xuất kinh doanh, là mặt bằng để thực hiện quá trình đó. Nhu cầu sử dụng đất luôn tăng lên nhưng phạm vi không gian của nó lại có hạn. Bởi vậy, điều tiết mâu thuẫn này như thế nào chính là vai trò của Nhà nước. Cho nên, bằng chính sách và pháp luật, Nhà nước thực hiện việc phân

phối quỹ đất đai quốc gia trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do mình xây dựng và phê duyệt. Từ đó, người sử dụng đất tiếp cận các cơ sở pháp lý để xác lập quyền sử dụng đất đai của mình. Tùy điều kiện, hoàn cảnh và nhu cầu cụ thể, mỗi người sử dụng đất có mục đích khác nhau, có thể là nhu cầu ở, nhu cầu sản xuất kinh doanh, là cơ sở để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích xã hội. Mỗi một mục đích cụ thể gắn liền với loại đất khác nhau, do vậy Nhà nước phải phân loại đất và xác lập các chế độ pháp lý đất đai khác nhau nhằm đáp ứng nhu cầu quản lý và sử dụng đất. Cho nên, toàn bộ vốn đất quốc gia được xác lập bởi các chế độ pháp lý nhất định khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất và công nhận quyền sử dụng đất đối với người sử dụng tạo thành khách thể của quan hệ pháp luật đất đai.

### **3. Nội dung quan hệ pháp luật đất đai**

Nội dung quan hệ pháp luật đất đai chính là các quyền và nghĩa vụ pháp lý của chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai. Chủ thể ở đây nhìn nhận một cách khái quát gồm Nhà nước và người sử dụng đất.

Đối với Nhà nước trong tư cách là người đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai, các quyền và nghĩa vụ của Nhà nước rất đặc trưng. Trước hết là các quyền của người đại diện chủ sở hữu, đặc biệt là quyền định đoạt đất đai, quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua chính sách tài chính về đất đai và phân giá trị tăng thêm từ đất mà không phải do người sử dụng đất đầu tư. Các nghĩa vụ của Nhà nước gắn với các nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai được quy định tại Điều 6 Luật đất đai năm 2003.

Đối với người sử dụng đất, pháp luật đất đai thiết kế quyền và nghĩa vụ của họ cũng có nhiều nét khác biệt so với trước đây, đặc biệt là so với Luật đất đai năm 1993. Hiện nay, kết cấu quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất gồm 3 phần:

- *Phần thứ nhất* là những quyền và nghĩa vụ chung nhất của mọi đối tượng sử dụng đất không phân biệt hình thức sử dụng đất do Nhà nước xác lập.

- *Phần thứ hai* là quyền lựa chọn hình thức sử dụng đất và gắn liền đó là những nghĩa vụ phù hợp với hình thức sử dụng đất mà họ lựa chọn.

- *Phần thứ ba* là những quyền và nghĩa vụ cụ thể của người sử dụng đất khi thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai.

Trên cơ sở Luật đất đai năm 2003, quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất sẽ phân chia theo từng loại chủ thể, cụ thể đó là tổ chức trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo sử dụng đất.

## V. NGUỒN CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI

Trong việc thực hiện các quy phạm pháp luật về đất đai cũng như nghiên cứu khoa học pháp lý, vấn đề quan trọng đặt ra là cần xác định được những văn bản pháp luật chứa đựng các quy phạm pháp luật đó, tức là cần xác định nguồn của luật đất đai. Dưới góc độ pháp lý, nguồn của luật đất đai là những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phê chuẩn, theo những thủ tục, trình tự và dưới những hình thức nhất định, có nội dung

chứa đựng các quy phạm pháp luật đất đai. Trên thực tế khi nghiên cứu nguồn của luật đất đai cũng như nguồn của bất cứ ngành luật nào trong những thời điểm nhất định, chúng ta chỉ xem xét những văn bản có hiệu lực ở thời điểm đó.

Nguồn của luật đất đai bao gồm một hệ thống những văn bản pháp luật do nhiều cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ban hành ở nhiều thời kỳ khác nhau. Nguồn chủ yếu vẫn là các văn bản luật và văn bản dưới luật có chứa đựng các quy phạm pháp luật đất đai.

### **1. Văn bản luật**

Văn bản luật quan trọng nhất và là nền tảng của hệ thống pháp luật Việt Nam đó là Hiến pháp. Tại Điều 17 Hiến pháp năm 1992 đã khẳng định đất đai và các tài nguyên quan trọng khác thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là chủ sở hữu đại diện và thống nhất quản lý. Việc Nhà nước thống nhất quản lý đất đai trên cơ sở quy hoạch và pháp luật, là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng các văn bản pháp luật đất đai trên nền tảng hiến định này.

Bên cạnh Hiến pháp với tư cách là đạo luật gốc có ý nghĩa nền tảng chung, các bộ luật, các luật đơn hành chứa đựng nhiều quy định về đất đai hoặc trực tiếp liên quan tới đất đai. Trong số các văn bản luật chủ yếu có thể đề cập gồm:

- Bộ luật dân sự năm 2005 vừa được Quốc hội khoá XI kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2005 và có hiệu lực pháp lý từ ngày 01/01/2006. Đối với các giao dịch dân sự về đất đai thì Bộ luật dân sự chính là một trong những nguồn luật rất quan trọng.

- Luật đất đai năm 2003 được Quốc hội khoá XI kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 26/11/2003, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2004. Đây là văn bản luật căn bản nhất trong việc hình thành các quy định của hệ thống pháp luật về đất đai.

- Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp ngày 10/7/1993.

- Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất ngày 22/6/1994

- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất ngày 21/12/1999.

## **2. Các văn bản dưới luật**

- Các pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

+ Pháp lệnh thuế bổ sung đối với hộ gia đình và cá nhân vượt quá hạn mức đất ngày 29/3/1994;

+ Pháp lệnh thuế nhà đất ngày 31/7/1992;

+ Pháp lệnh thuế nhà đất sửa đổi, bổ sung ngày 19/5/1994.

- Các văn bản của Chính phủ:

Luật đất đai năm 2003 đã có hiệu lực thi hành hơn một năm qua song để luật này có hiệu lực và hiệu quả cao trong quá trình thực hiện thì việc Chính phủ ban hành các nghị định cụ thể hoá là rất cần thiết. Để đồng bộ trong việc thực thi luật đất đai, Chính phủ đã ban hành năm nghị định quan trọng sau đây:

+ Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai năm 2003;

+ Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai;

+ Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của

Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất;

+ Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, mục đích an ninh, quốc phòng;

+ Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất.

Như vậy, cho đến trước ngày 01/01/2005 các nghị định trên đồng loạt có hiệu lực pháp lý sẽ là cơ sở quan trọng để Bộ tài nguyên và môi trường, các bộ, ngành khác cùng phối hợp xây dựng các văn bản thuộc lĩnh vực mình quản lý để thực thi Luật đất đai năm 2003.

## CHƯƠNG II

# CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN VỀ ĐẤT ĐAI

Các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác - Lênin đã chỉ rõ vấn đề sở hữu đóng vai trò vô cùng quan trọng trong bất cứ cuộc cách mạng xã hội nào. C. Mác khẳng định: *“Và thật vậy, tất cả những cuộc cách mạng gọi là những cuộc cách mạng chính trị, từ cuộc cách mạng đầu tiên đến cuộc cách mạng cuối cùng, đều được tiến hành để bảo hộ sở hữu thuộc một loại nào đó...”*<sup>(1)</sup> Trong lĩnh vực đất đai, vấn đề sở hữu cũng đóng vai trò trung tâm, giữ vị trí hạt nhân chi phối toàn bộ quá trình quản lý và sử dụng đất đai ở nước ta. Chế định sở hữu đất đai là một chế định cơ bản không thể thiếu được trong hệ thống pháp luật đất đai. Chính vì vậy việc nghiên cứu, tìm hiểu về chế định sở hữu đất đai là hết sức cần thiết.

Tất cả các quốc gia trên thế giới dù xác lập đất đai theo hình thức sở hữu tư nhân, hình thức sở hữu tập thể hay hình thức sở hữu nhà nước hoặc hình thức sở hữu toàn dân... cũng đều dựa trên những cơ sở lý luận và thực tiễn nhất định phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội mang tính đặc thù của mỗi nước. Việc hình thành chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam

---

(1). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội 1995, t. 21, tr. 173.

cũng không nằm ngoài quy luật này.

## 1. CƠ SỞ CỦA VIỆC XÂY DỰNG CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN VỀ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

Trước đây, Việt Nam cũng giống với các nước khác trên thế giới đều thừa nhận sự tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau về đất đai. Sau khi Hiến pháp năm 1980 ra đời với quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý (Điều 19), Nhà nước chỉ thừa nhận một hình thức sở hữu đất đai duy nhất: Sở hữu toàn dân về đất đai. Hình thức sở hữu đất đai này tiếp tục được Hiến pháp năm 1992 khẳng định tại Điều 17. Như vậy ở Việt Nam, quan hệ đất đai mang những nét đặc thù nhất định. Vậy dựa vào những cơ sở lý luận và thực tiễn nào mà Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 lại quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý? Việc nghiên cứu một số luận điểm khoa học của các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin và thực tiễn xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai thời gian qua; cũng như tìm hiểu một số đặc trưng của chế độ chiếm hữu ruộng đất ở Việt Nam thời phong kiến sẽ đưa ra lời giải cho câu hỏi trên đây.

### 1. Một số luận điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về tính tất yếu khách quan của việc quốc hữu hoá đất đai

Học thuyết Mác - Lênin cho rằng nhân loại cần phải thay thế hình thức sở hữu tư nhân về đất đai bằng cách “xã hội hoá” đất đai thông qua việc thực hiện quốc hữu hoá đất đai. Quốc hữu hoá đất đai là một việc làm mang tính tất yếu khách quan và phù hợp với tiến trình phát triển của xã hội

loài người. Bởi lẽ:

*Thứ nhất*, xét trên phương diện kinh tế, việc tích tụ, tập trung đất đai đem lại năng suất lao động và hiệu quả kinh tế cao hơn so với việc sản xuất nông nghiệp trong điều kiện duy trì hình thức sở hữu tư nhân về đất đai.

Khi nghiên cứu vị trí và tầm quan trọng của đất đai trong sản xuất nông nghiệp, các học giả tư sản chia sẻ quan điểm với C. Mác rằng hình thức sở hữu tư nhân về đất đai dẫn đến việc chia nhỏ, manh mún đất đai. Điều này không phù hợp với sự phát triển không ngừng của lực lượng sản xuất với phương thức sản xuất "đại cơ khí" trong nông nghiệp; cản trở việc áp dụng máy móc và các thành tựu khoa học - kỹ thuật, công nghệ hiện đại vào sản xuất nông nghiệp, kìm hãm sự phát triển của sản xuất nông nghiệp. Để khắc phục những nhược điểm này, cần phải tích tụ, tập trung đất đai thông qua việc "quốc hữu hoá" đất đai: *"Tất cả các phương tiện hiện đại như tưới nước, tiêu nước, cấy cây bằng hơi nước, bón phân hoá học, thuốc trừ sâu bằng máy bay... phải được áp dụng rộng rãi trong nông nghiệp. Nhưng những tri thức khoa học mà chúng ta nắm được và những phương tiện kỹ thuật để canh tác mà chúng ta có được chỉ có thể đem lại kết quả nếu được dùng trong việc canh tác đại quy mô"*.

Nếu như việc canh tác đại quy mô (ngay cả bằng cái phương thức tư bản chủ nghĩa ngày nay đang làm cho bản thân người sản xuất trở thành trâu ngựa) xét theo quan điểm kinh tế vẫn có lợi hơn nhiều so với một nền "sản xuất tiểu nông" (C. Mác - Ph. Ăngghen - Quốc hữu hoá đất đai).

Mặc dù các học giả tư sản đồng tình với quan điểm trên đây của C. Mác cần phải quốc hữu hoá đất đai song một câu

hỏi đặt ra là tại sao ở các nước tư bản, giai cấp tư sản không tiến hành quốc hữu hoá đất đai hoặc tiến hành quốc hữu hoá đất đai một cách "nửa vời". Điều này được lý giải như sau: nếu giai cấp tư sản tiến hành quốc hữu hoá đất đai triệt để sẽ dẫn đến việc thủ tiêu quyền tư hữu về tư liệu sản xuất mà đây lại là cơ sở kinh tế, điều kiện vật chất để hình thành chế độ tư bản chủ nghĩa. Trong khi đó, quyền tư hữu về tư liệu sản xuất lại được giai cấp tư sản ra sức bảo vệ. Hiến pháp của các nước tư bản đã tuyên bố: *"Quyền sở hữu tư nhân đối với tư liệu sản xuất là thiêng liêng và bất khả xâm phạm"*. Như vậy, khó có thể tin rằng vì lợi ích phát triển chung của xã hội, giai cấp tư sản sẽ tiến hành việc quốc hữu hoá đất đai. Ngược lại, họ tìm mọi biện pháp và thủ đoạn để bảo vệ lợi ích của chính họ gắn liền với quyền tư hữu về đất đai. Chính vì vậy, C. Mác đã chỉ ra rằng nhà nước tư sản xét cho cùng cũng chỉ là đại diện cho quyền lợi của giai cấp tư sản mà thôi: *"ngay cả nhà nước, lấy có là chỉ quan tâm đến của cải quốc gia và tài nguyên của nhà nước, trên thực tế họ tuyên bố rằng quyền lợi của giai cấp các nhà tư bản và việc làm giàu nói chung là mục đích cuối cùng của nhà nước"*.<sup>(1)</sup>

Thứ hai, tìm hiểu về nguồn gốc phát sinh, các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác - Lênin nhận thấy: đất đai không do bất cứ ai tạo ra, có trước con người và là "tặng vật" của thiên nhiên ban tặng cho con người, mọi người đều có quyền sử dụng. Không ai có quyền biến đất đai - tài sản chung của con người - thành của riêng mình. C. Mác đã khẳng định: *"Quyền tư hữu ruộng đất là hoàn toàn vô lý. Nói đến quyền*

---

(1). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1994, tr. 244 - 245.

tư hữu về ruộng đất chẳng khác gì nói đến quyền sở hữu cá nhân đối với người đồng loại của mình. Trong chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất thì chế độ tư hữu về ruộng đất là vô lý nhất"; và C. Mác cho rằng: "toàn thể một xã hội, một nước và thậm chí tất cả các xã hội cùng sống trong mọi thời đại hợp lại, cũng đều không phải là kẻ sở hữu đất đai. Họ chỉ là những người có đất đai ấy, họ chỉ được phép sử dụng đất đai ấy và phải truyền lại cho các thế hệ tương lai sau khi đã làm cho đất ấy tốt hơn lên như những người cha hiền vậy".<sup>(1)</sup>

Thứ ba, nghiên cứu phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa trong nông nghiệp, C. Mác đưa ra kết luận: "mỗi một bước tiến của nền sản xuất tư bản chủ nghĩa là một bước nhảy nhanh quá trình kiệt quệ hoá đất đai". Bởi lẽ, phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa trong nông nghiệp được xác lập và vận hành dựa trên ba chủ thể cơ bản là: Chủ đất (người sở hữu đất đai nhưng không trực tiếp thực hiện việc kinh doanh trong nông nghiệp); Nhà tư bản (người tiến hành việc kinh doanh trong nông nghiệp, có vốn nhưng không có tư liệu sản xuất là đất đai); Người lao động (là những người có sức lao động nhưng không có vốn để kinh doanh, không có đất đai để canh tác). Trong phương thức sản xuất nông nghiệp tư bản chủ nghĩa, nhà tư bản kinh doanh nông nghiệp muốn tiến hành hoạt động sản xuất - kinh doanh, họ phải thuê lại đất của chủ đất và thuê người lao động (người công nhân) để thực hiện việc sản xuất. Phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa trong nông nghiệp hàm chứa trong nó mâu thuẫn về lợi ích giữa nhà tư bản; chủ đất và người công nhân làm thuê.

---

(1). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1994, tr. 244 - 245.

Nhằm đạt được mục đích thu lợi nhuận tối đa, nhà tư bản có xu hướng muốn giảm tiền thuê đất đồng thời, kéo dài thời gian thuê và tìm mọi cách khai thác tối đa các thuộc tính có ích của đất đai; giảm chi phí bồi bổ cải tạo đất, đi đôi với việc bóc lột thậm tệ sức lao động của người công nhân làm thuê và tìm cách cắt giảm tiền lương trả cho họ. Ngược lại, chủ đất lại muốn rút ngắn thời hạn cho thuê đất để quay vòng thuê và tăng giá đất cho thuê nhằm thoả mãn các nhu cầu của bản thân và gia đình mình. Để đạt được các mục đích này, nhà tư bản và chủ đất cấu kết với nhau tìm mọi cách bóc lột tối đa sức lao động của người công nhân làm thuê và làm giàu bằng mồ hôi, công sức của người lao động. Như vậy xét dưới góc độ kinh tế, hiệu quả kinh tế mà phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa trong nông nghiệp mang lại dựa trên sự khai thác tối đa có xu hướng dẫn đến “kiệt quệ hoá” đất đai. Mặt khác xét về phương diện xã hội, sở hữu tư nhân về đất đai vô hình trung trở thành phương tiện để giai cấp tư sản (giai cấp chiếm hữu đất đai) thực hiện việc khai thác, bóc lột sức lao động của người lao động để làm giàu cho chính bản thân mình. Muốn giải phóng người lao động thoát khỏi ách áp bức, bóc lột, xây dựng một xã hội bình đẳng, tiến bộ và công bằng thì cần phải thủ tiêu hình thức sở hữu tư nhân về đất đai của giai cấp tư sản chiếm thiểu số trong xã hội. Ph. Ăngghen đã chỉ rõ: “Đặc trưng của chủ nghĩa cộng sản không phải là xoá bỏ chế độ sở hữu nói chung, mà là xoá bỏ chế độ sở hữu tư sản”.<sup>(1)</sup> “Chủ nghĩa cộng sản không tước bỏ của ai cái khả năng chiếm hữu những sản phẩm xã hội cả. Chủ nghĩa cộng sản chỉ tước bỏ

(1). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, Sđd, 1995, t. 4, tr. 615.

*quyền dùng sự chiếm hữu ấy để nô dịch lao động của người khác”.*<sup>(1)</sup> Đồng thời, các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác cũng chỉ ra rằng sứ mạng thủ tiêu chế độ tư hữu về ruộng đất của giai cấp tư sản được lịch sử giao phó cho những người lao động tập hợp xung quanh bộ tham mưu lãnh đạo là giai cấp công nhân thực hiện: “*Sở hữu ruộng đất, nguồn gốc đầu tiên của mọi của cải, đã trở thành một vấn đề lớn, mà việc giải quyết sẽ quyết định tương lai của giai cấp công nhân*”.<sup>(2)</sup>

Thứ tư, quốc hữu hoá đất đai do giai cấp vô sản thực hiện phải gắn với vấn đề giành chính quyền và thiết lập chuyên chính vô sản.

Kế thừa các luận điểm cách mạng, khoa học của C. Mác và Ph. Ăngghen về quốc hữu hoá đất đai, V.I. Lênin đã phát triển học thuyết này trong điều kiện chủ nghĩa tư bản chuyển sang giai đoạn đế quốc chủ nghĩa. Người cho rằng một trong những nhiệm vụ chủ yếu của chính quyền công - nông là phải xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong phạm vi toàn quốc nhằm đem lại ruộng đất cho người nông dân: “*Ruộng đất phải là sở hữu của toàn dân và một chính quyền có tính chất toàn quốc phải quy định điều đó*”.<sup>(3)</sup> Nhưng V.I. Lênin cũng chỉ ra rằng: “*Người nông dân muốn sử dụng có hiệu quả đất đai thuộc sở hữu toàn dân thì phải có điều kiện, như phải có vốn và tư liệu sản xuất khác, phải có chuyên gia kỹ thuật và cuối cùng phải có tổ chức*”.<sup>(4)</sup>

Bên cạnh đó, V.I. Lênin cũng nhấn mạnh rằng muốn thực

(1). C. Mác - Ph. Ăngghen, Sđd, 1995, t.4, tr. 618.

(2). C. Mác - Ph. Ăngghen tuyển tập, tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội 1983, tr. 202.

(3). V.I. Lênin toàn tập, Nxb. Tiến bộ, Mátxcơva 1981, t. 32, tr. 220 (tiếng Việt).

(4). V.I. Lênin toàn tập, Sđd, Mátxcơva 1981, t. 31, tr. 227 -230.

hiện thành công việc quốc hữu hoá đất đai thì giai cấp vô sản phải thiết lập cho được chính quyền của mình. Hay nói cách khác, việc thiết lập chuyên chính vô sản là điều kiện tiền đề vô cùng quan trọng để giai cấp vô sản tiến hành quốc hữu hoá đất đai; Bởi lẽ, không bao giờ giai cấp tư sản lại dễ dàng “tự nguyện” từ bỏ các quyền lợi của mình gắn liền với chế độ tư hữu đất đai. Vì vậy, việc tiến hành quốc hữu hoá đất đai tất yếu sẽ gặp phải sự chống trả quyết liệt và dữ dội của giai cấp tư sản thống trị. Việc thiết lập chuyên chính vô sản giúp cho giai cấp vô sản có đủ sức mạnh cần thiết để đập tan mọi sự chống trả, phản kháng đó: *"Quốc hữu hoá đất đai do giai cấp vô sản thực hiện sau khi cách mạng thành công luôn gắn liền với vấn đề chính quyền, với việc thiết lập chuyên chính vô sản. Nếu không giải quyết được vấn đề chính quyền; không thiết lập được chuyên chính vô sản thì quốc hữu hoá đất đai cũng chỉ là một hình thức tư sản mà thôi..."* (V.I. Lênin).

Thứ năm, việc xoá bỏ chế độ tư hữu về ruộng đất của giai cấp tư sản phải là một quá trình tiến hành lâu dài, gian khổ.

Mặc dù các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin khẳng định rằng việc tiến hành quốc hữu hoá đất đai là một tất yếu khách quan. Song các ông cũng chỉ ra rằng không thể xoá bỏ ngay lập tức chế độ tư hữu về ruộng đất; việc xoá bỏ chế độ này phải là một quá trình lâu dài. Theo Ph. Ăngghen: *"Liệu có thể thủ tiêu chế độ tư hữu ngay lập tức được không? Trả lời: Không, không thể được, cũng y như không thể làm cho lực lượng sản xuất hiện có tăng lên ngay lập tức đến mức cần thiết để xây dựng một nền kinh tế công hữu. Cho nên, cuộc cách mạng của giai cấp vô sản đang có tất cả những*

*triệu chứng là sắp nổ ra, sẽ chỉ có thể cải tạo xã hội hiện nay một cách dần dần và chỉ khi nào đã tạo nên được một khối lượng tư liệu sản xuất cần thiết cho việc cải tạo đó thì khi ấy mới thủ tiêu được chế độ tư hữu”.*<sup>(1)</sup>

Tư tưởng này của Ph. Ăngghen cũng trùng hợp với quan điểm của V.I. Lênin. Người chỉ rõ: “Quốc hữu hoá đất đai là một quy luật tất yếu khách quan đối với bất kỳ nước nào làm cách mạng vô sản nhưng không nhất thiết phải tiến hành ngay lập tức sau khi giai cấp vô sản giành chính quyền mà có thể dần dần từng bước từ thấp đến cao, từ tập thể hoá đến xã hội hoá”. (V.I. Lênin)

Thực tiễn cách mạng vô sản nổ ra ở một số nước trên thế giới trong thế kỷ XX đã chứng minh tính đúng đắn của những dự báo thiên tài và sáng suốt trên đây của C. Mác, Ph. Ăngghen và V.I. Lênin - Những nhà sáng lập chủ nghĩa Mác - Lênin. Tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh riêng của mỗi nước mà giai cấp vô sản sau khi giành được chính quyền có thể thực hiện ngay hoặc thực hiện từng bước một tiến trình quốc hữu hoá đất đai.

## **2. Cơ sở thực tiễn của việc xây dựng chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai**

Vận dụng sáng tạo những nguyên lý khoa học của học thuyết Mác- Lênin về quốc hữu hoá đất đai vào thực tiễn cách mạng Việt Nam; quá trình quốc hữu hoá đất đai ở nước ta được thực hiện qua các giai đoạn lịch sử đánh dấu bằng các sự kiện chủ yếu sau đây:

---

(1). C. Mác - Ph. Ăngghen toàn tập, Sđd, Hà Nội 1995, t. 4, tr. 469.

- Ngay từ khi mới thành lập (ngày 03/02/1930), Đảng ta luôn luôn quan tâm đến vấn đề ruộng đất, coi việc giải quyết vấn đề ruộng đất là một nội dung quan trọng của cách mạng dân tộc, dân chủ. Trong Luận cương chính trị năm 1930, Đảng ta đã xác định rõ chính sách đối với ruộng đất: “*Quyền sở hữu ruộng đất thuộc về chính phủ công nông*”.<sup>(1)</sup>

Chính cương vắn tắt của Đảng cũng khẳng định: “*Thâu hết ruộng đất của đế quốc chủ nghĩa làm của công chia cho dân cày nghèo*”.<sup>(2)</sup> Quan điểm thu hồi hết ruộng đất của đế quốc, phong kiến làm của công, thực hiện quyền ruộng đất về Nhà nước (cấm không được mua, bán ruộng đất) là tiền đề quan trọng và là nền tảng của chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta trong giai đoạn này;

- Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công; chính quyền nhân dân tuyên bố bãi bỏ các luật lệ về ruộng đất của chế độ cũ;

- Năm 1946, Hồ Chủ Tịch ký Sắc lệnh về giảm tô; bãi bỏ thuế thổ trạch ở thôn quê;

- Năm 1953, Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà thông qua Luật cải cách ruộng đất, tịch thu ruộng đất của địa chủ, phong kiến, cường hào... chia cho nông dân thực hiện khẩu hiệu “Người cày có ruộng”;

- Tiếp đó, Hiến pháp năm 1959 quy định: “*Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tự liệu sản xuất khác của nông dân...*” (Điều 14);

(1). Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đảng toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1998, t. 2, tr. 95.

(2). *Văn kiện Đảng toàn tập*, Sdd, tr. 3.

- Trong những năm 1960, miền Bắc thực hiện phong trào "hợp tác hoá" vận động nông dân đóng góp ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác vào làm ăn tập thể trong các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất. Ở giai đoạn này, "Mặc dù Hiến pháp 1959 quy định rõ Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về ruộng đất của người nông dân nhưng trong quá trình vận động nông dân đi vào làm ăn tập thể, tiến hành hợp tác hoá nông nghiệp và thực hiện việc "cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội", về cơ bản đất đai ở nước ta từng bước đã được xã hội hoá toàn bộ";<sup>(1)</sup>

- Sau khi đất nước thống nhất (ngày 30/4/1975); ngày 18/12/1980, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua bản hiến pháp mới (Hiến pháp năm 1980) quy định rõ: "Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa... đều thuộc sở hữu toàn dân" (Điều 19). Và "Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch chung, nhằm bảo đảm đất đai được sử dụng hợp lý và tiết kiệm" (Điều 20). Đây là cơ sở pháp lý cao nhất xác định rõ toàn dân là chủ sở hữu đối với toàn bộ vốn đất quốc gia;

- Sau đó, Hiến pháp năm 1992 ra đời thay thế Hiến pháp năm 1980 cũng tiếp tục khẳng định: "Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời... là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân" (Điều 17).

---

(1). PGS.TS. Nguyễn Văn Thao - TS. Nguyễn Hữu Đạt (đồng chủ biên), *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay* (sách tham khảo). Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2004, tr. 176.

Sự khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân của Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 dựa trên những cơ sở thực tiễn chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất, về mặt chính trị, ở nước ta, vốn đất đai quý báu do công sức, mồ hôi, xương máu của các thế hệ người Việt Nam tạo lập nên, vì vậy nó phải thuộc về toàn thể nhân dân. Điều này đã được khẳng định trong Báo cáo thẩm tra Dự án Luật đất đai năm 1993 của Ủy ban pháp luật của Quốc hội khoá IX được trình bày tại kỳ họp thứ ba ngày 13/6/1993: "Vì đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là thành quả của quá trình đấu tranh dựng nước và giữ nước của dân tộc ta, trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao công sức và xương máu mới khai thác, bồi đắp, cải tạo và bảo vệ được vốn đất như ngày nay. Hơn nữa, nước ta là một nước có mật độ dân số cao, bình quân đất canh tác theo đầu người thấp, người làm nghề nông chiếm hơn 85% dân số, vì lẽ đó việc xác định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý là hết sức quan trọng nhằm bảo đảm sử dụng đất đai đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, vì lợi ích hiện tại và cho cả thế hệ mai sau của dân tộc cũng như lợi ích của mỗi người dân".<sup>(1)</sup> Hơn nữa, hiện nay trong điều kiện nước ta "mở cửa" và chủ động hội nhập từng bước vững chắc vào nền kinh tế khu vực và trên thế giới thì việc xác lập hình thức sở hữu toàn dân về đất đai là một trong những phương thức nhằm góp phần củng cố và bảo vệ vững chắc nền độc lập dân tộc.*

---

(1). Báo cáo thẩm tra của Ủy ban pháp luật của Quốc hội về Dự án Luật đất đai (sửa đổi) tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá IX, ngày 13/6/1993, tr. 1 - 2.

Thứ hai, về phương diện lịch sử, ở nước ta hình thức sở hữu nhà nước về đất đai (đại diện là nhà vua ở các nhà nước phong kiến) đã xuất hiện từ rất sớm và tồn tại trong suốt chiều dài lịch sử phát triển của dân tộc. Sự ra đời hình thức sở hữu đất đai này xuất phát từ yêu cầu của công cuộc đấu tranh chống ngoại xâm giành và giữ nền độc lập dân tộc. Đạo lý của việc bảo vệ, giữ gìn từng tấc đất thiêng liêng của Tổ quốc chính là bảo vệ chủ quyền, sự toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia chống lại mọi hình thức xâm lược của ngoại bang. Mặt khác, việc xác định và tuyên bố đất đai thuộc về Nhà nước mà đại diện là nhà vua còn mang ý nghĩa khẳng định chủ quyền quốc gia của dân tộc Việt đối với các nước láng giềng và với các nước khác trên thế giới. Ở khía cạnh khác, nghề trồng lúa nước ra đời và tồn tại hàng nghìn năm ở nước ta và trở thành một ngành sản xuất chủ yếu của nền kinh tế quốc dân. Trong đó thủy lợi là một trong những yếu tố quan trọng hàng đầu quyết định sự thành công của nền sản xuất nông nghiệp trồng lúa nước đã được ông cha ta tổng kết thành câu tục ngữ “*nhất nước, nhì phân, tam cần, tứ giống*”. Chính vì vậy, việc xác lập hình thức đất đai thuộc sở hữu nhà nước sẽ tạo điều kiện để các nhà nước phong kiến huy động sức mạnh của toàn dân vào công tác đắp đê, làm thủy lợi trên quy mô lớn. Bên cạnh đó, đối với một nước có đại đa số người dân sống chủ yếu bằng nghề nông như nước ta thì vấn đề đất đai có ý nghĩa vô cùng quan trọng không chỉ trên phương diện kinh tế, xã hội mà còn cả trên khía cạnh chính trị. Vì vậy, giai cấp phong kiến thống trị muốn củng cố và bảo vệ được quyền lực của mình thì tất yếu phải xác lập quyền sở hữu đối với đất đai. Với ý nghĩa đó, việc ra đời

hình thức sở hữu nhà nước về đất đai mà đại diện là nhà vua còn là một phương thức để các nhà nước phong kiến trong lịch sử thực hiện việc củng cố chính quyền nhà nước nói chung và xây dựng nhà nước trung ương tập quyền nói riêng;

*Thứ ba, về mặt thực tế, hiện nay nước ta còn gần một nửa diện tích đất tự nhiên chưa sử dụng (khoảng 10.027.265 ha),<sup>(1)</sup> chủ yếu là đất trống, đồi núi trọc (trong đó có khoảng 1 triệu ha đất trơ sỏi đá). Việc xác lập đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý sẽ giúp Nhà nước có điều kiện thuận lợi trong việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất đai theo kế hoạch phát triển chung nhằm quản lý chặt chẽ và từng bước đưa diện tích đất này vào khai thác, sử dụng hợp lý đi đôi với việc cải tạo, bồi bổ vốn đất đai quý giá của quốc gia "với tư cách không chỉ là người quản lý nhà nước mà đồng thời là người chủ sở hữu đất đai trong cả nước, Nhà nước mới có thể quy hoạch và có chính sách khai thác hợp lý, đầu tư thích đáng bảo vệ và bồi bổ đất đai trong cả nước cũng như ở từng vùng kinh tế, làm sao để toàn bộ đất đai được sử dụng hợp lý bảo đảm nuôi sống nói chung, bảo đảm thoả mãn các nhu cầu đa dạng của xã hội nói riêng đối với đất đai".<sup>(2)</sup> Bên cạnh đó, trong giai đoạn đẩy mạnh "công nghiệp hoá, hiện đại hoá" đất nước trong những năm đầu của thế kỷ XXI thì việc xác lập hình thức sở hữu toàn dân về đất đai sẽ tạo ưu thế và thuận lợi cho Nhà nước trong việc sử dụng đất cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội*

(1). Theo số liệu của cuộc tổng kiểm kê đất đai toàn quốc năm 2000 theo Chỉ thị số 24/1999/CT-TTg ngày 18/8/1999 của Thủ tướng Chính phủ.

(2). Nguyễn Đình Lộc, *Một số ý kiến về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai và quyền của người sử dụng đất*, Tạp chí quản lý ruộng đất, tháng 2/1991, tr. 4.

vì lợi ích chung của toàn xã hội: "Phải dứt khoát khẳng định rằng, quyền sở hữu nhà nước đối với đất đai trước đây và chính trong điều kiện đổi mới hiện nay đang đưa lại cho Nhà nước và xã hội ta một ưu thế và là một điều kiện thuận lợi để phục vụ các nhu cầu khác nhau của phát triển xã hội. Đây cũng chính là khả năng, điều kiện, phương tiện có sẵn trong tay Nhà nước đảm bảo cho phát triển xã hội dù trong môi trường xã hội phát triển nhiều thành phần kinh tế".<sup>(1)</sup>

Thứ tư, việc duy trì và củng cố hình thức sở hữu toàn dân về đất đai trong giai đoạn hiện nay còn căn cứ vào lý do thực tiễn sau: Các quan hệ về quản lý và sử dụng đất đai ở nước ta được xác lập dựa trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý đã mang tính ổn định trong một thời gian khá dài (từ năm 1980 đến nay). Nay nếu thay đổi hình thức sở hữu đất đai này sẽ dẫn đến những sự xáo trộn trong lĩnh vực đất đai, làm tăng tính phức tạp của các quan hệ đất đai; thậm chí dẫn đến sự mất ổn định về chính trị - xã hội của đất nước.

### **3. Một số đặc điểm về việc chiếm hữu ruộng đất trong lịch sử Việt Nam**

Khác với các nước Đông Nam Á, Việt Nam là nước duy nhất cho đến đầu thế kỷ XX quá trình tư hữu hoá đất đai vẫn chưa hoàn thành. Mặc dù vậy, sẽ là sai lầm khi ai đó cho rằng ở Việt Nam không tồn tại sở hữu tư nhân về ruộng đất. Do những điều kiện lịch sử - xã hội đặc thù, ruộng đất trong các triều đại phong kiến ở Việt Nam vừa thuộc sở hữu nhà

---

(1). Nguyễn Đình Lộc, Sdd, tr. 4-5.

nước, vừa thuộc sở hữu tư nhân: “Trong các triều đại phong kiến ở nước ta vừa có sở hữu đất đai của nhà nước như quân điền, quan điền mà vua là người đại diện (nhưng vua không phải là chúa đất lớn nhất như ở phương Tây), vừa có sở hữu công xã về đất đai, vừa có sở hữu ruộng đất tư nhân”.<sup>(1)</sup> Sự song hành tồn tại hai hình thức sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân về ruộng đất trong suốt chiều dài lịch sử chế độ phong kiến đã tạo nên những nét đặc trưng của chế độ sở hữu ruộng đất ở Việt Nam.

#### *a. Quyền sở hữu tối cao về ruộng đất của nhà nước*

Theo các nhà nghiên cứu lịch sử, việc xác lập quyền sở hữu tối cao của nhà nước đối với đất đai xuất hiện từ rất sớm ở nước ta. Điều này được lý giải bởi các nguyên nhân chủ yếu sau: (i) *về khía cạnh chính trị*, việc xác lập quyền sở hữu tối cao của nhà nước (mà đại diện là nhà vua) đối với đất đai nhằm khẳng định chủ quyền, sự độc lập, toàn vẹn lãnh thổ của các triều đại phong kiến Việt Nam với các nước láng giềng. Mặt khác, việc nhà nước nắm giữ đất đai - tư liệu sản xuất chủ yếu của xã hội - trong tay sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng và củng cố bộ máy chính quyền phong kiến từ trung ương đến địa phương; (ii) *về khía cạnh kinh tế*, nghề trồng lúa nước xuất hiện từ rất sớm ở nước ta và đóng vai trò là một ngành sản xuất chủ yếu. Tuy nhiên, năng suất lao động, hiệu quả kinh tế của phương thức canh tác trồng lúa nước lại phụ thuộc rất lớn vào tự nhiên. Để khắc phục sự tàn phá của thiên nhiên đối với sản xuất nông nghiệp (như hạn hán, lũ lụt...) thì việc xây dựng, tu bổ hệ thống thủy lợi,

(1). Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay (sách tham khảo), Sdd, tr.75.

đề điều đóng vai trò vô cùng quan trọng. Với chức năng quản lý xã hội, các nhà nước phong kiến đã tổ chức, tập hợp người dân trong công cuộc khai phá các vùng đất mới, đắp đê, xây dựng các hệ thống thủy lợi. Với ý nghĩa đó, mỗi mảnh đất mà người nông dân canh tác đều hàm chứa công sức đầu tư của nhà nước.

Mặc dù quyền sở hữu tối cao của nhà nước về đất đai bắt đầu manh nha hình thành vào triều Lý (thế kỷ thứ XI) song nó chỉ thực sự được xác lập một cách tương đối vững chắc từ thời Lê sơ (thế kỷ thứ XV) và được tiếp tục duy trì trong các thế kỷ sau. Quá trình xác lập quyền sở hữu tối cao của nhà nước đối với đất đai được đánh dấu bằng các sự kiện chủ yếu sau đây:

- Nhà Lý sau khi giành được ngôi báu và củng cố vững chắc quyền lực thống trị của mình đã cho tiến hành đo đạc lại ruộng đất trong cả nước nhằm xác lập chủ quyền của Nhà nước đối với toàn bộ đất đai trong cả nước; quá trình xác lập quyền sở hữu này được tiếp tục thực hiện dưới thời nhà Trần bằng việc vua Trần lập ra một chức quan chuyên lo về việc điền địa, trông coi đề điều;

- Thời nhà Lê, sau cuộc kháng chiến 10 năm chống quân Minh giành được thắng lợi năm 1428, vua Lê cho tiến hành thống kê ruộng đất trong cả nước: *“Ruộng đất của các quan ty ngạch cũ, của các thế gia triều trước, của những người dân tuyệt tự, cũng là ruộng đất và sản vật từng mùa của nguy quan, của lính trốn hạn đến tháng tư năm sau thì phải nộp lên”*.<sup>(1)</sup> Cùng với việc thống kê nắm bắt tình hình ruộng đất, năm 1429 nhà Lê đã tiến hành thu hồi ruộng đất của bọn

---

(1). *Dại Việt sử ký toàn thư*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội 1993, tập 2, tr. 296.

quan lại nhà Minh, của nguy quan chiếm đoạt, số ruộng đất của nhân dân bị bỏ hoang, của lính trốn để sung làm ruộng đất của công. Đồng thời, nhà nước cũng quản lý chặt chẽ ruộng đất công thông qua việc nhà vua ra lệnh cho các phủ làm sổ ruộng đất, sổ hộ.

Trên cơ sở thống kê và tịch thu các nguồn đất đai, nhà nước phong kiến trung ương đã xác lập quyền sở hữu bằng các chính sách và biện pháp cụ thể như thi hành chính sách lộc điền, quân điền. Chính sách lộc điền thực chất là việc nhà vua, với tư cách là người đại diện tối cao của nhà nước phong kiến trung ương, thực hiện quyền sở hữu tối cao ban cấp ruộng đất cho tầng lớp quan lại cấp cao và những người thân thuộc trong hoàng tộc. Lộc điền là một trong những bổng lộc của quan lại trong thời kỳ này (các bổng lộc của quan lại bao gồm: tuế bổng - tiền cấp hàng năm; thực hộ - số hộ để sai phái, nộp thuế hoặc cung cấp mắm muối; lộc điền - ruộng đất được ban cấp để hưởng dụng). Người được cấp lộc điền là những quan lại cao cấp từ thân vương đến tông tử phẩm và những người thân thuộc của nhà vua, các nữ quan thân cận trong triều - có nghĩa là tầng lớp cao cấp nhất trong giai cấp thống trị. Ruộng đất cấp theo chế độ lộc điền trong thời kỳ này được chia làm hai loại: Loại ruộng đất thế nghiệp và loại cấp tạm thời cho hưởng dụng với nghĩa là 3 năm sau khi người được cấp lộc điền chết thì con cháu của người đó phải trả lại ruộng đất lộc điền cho nhà nước, không được ẩn lậu. Đối với ruộng đất thế nghiệp thì người được cấp sau khi chết được truyền lại cho con cháu đời sau hưởng lộc. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp nhà nước phong kiến trung ương mà đại diện là nhà vua vẫn bảo lưu quyền sở hữu tối cao đối với số ruộng đất được cấp theo chế độ lộc điền theo đó, nhà

nước có thể thu hồi lại số ruộng đất đã cấp theo chế độ lộc điền trong một số trường hợp.

Hơn nữa, để thực hiện quyền sở hữu của mình đối với ruộng đất, nhà nước còn đặt ra chế độ tô thuế cho từng loại ruộng đất, quy định cụ thể quyền sở hữu của mình trên ruộng đất công. Quốc triều hình luật (hay còn gọi là Bộ luật Hồng Đức) có những quy định cấm dân không được bán ruộng đất của công cấp cho hay ruộng đất khẩu phần (Điều 342); trừng phạt những người chiếm ruộng đất công quá số hạn định (Điều 343)... Do củng cố vững chắc sự thống nhất, tập trung quyền lực nên nhà Lê đã can thiệp mạnh mẽ vào quyền sở hữu ruộng đất của làng, xã thông qua phép quân điền (điều mà các triều đại phong kiến Lý, Trần trước đây dường như chưa hoặc ít thực hiện được). Phép quân điền được ban hành chính thức thành quy chế vào đời Hồng Đức (1470 - 1497), theo đó nhà Lê phân chia các ruộng đất công cho dân các làng, xã với thời hạn chia lại ruộng đất là 6 năm một lần. Như vậy với những chính sách chặt chẽ và tương đối triệt để của nhà Lê về ruộng đất dẫn đến kết quả là: "... quyền sở hữu về ruộng đất của làng, xã bị can thiệp khá mạnh. Trước đây, công xã vừa là người quản lý, vừa là người tổ chức phân phối cho các thành viên (nông dân) thì nay, công xã chỉ còn là người quản lý ruộng cho nhà nước, giúp nhà nước phân chia ruộng, thu thuế theo quy định chung. Quyền tự trị của làng, xã trong lĩnh vực này bị huỷ bỏ dân".<sup>(1)</sup> Tuy nhiên, đến cuối triều Lê (thế kỷ thứ XVIII) do sự suy yếu của chính quyền phong kiến trung ương đã dẫn đến việc làm suy yếu

(1). Viện nghiên cứu khoa học pháp lý (nay là Viện khoa học pháp lý) - Bộ tư pháp, *Một số vấn đề về pháp luật dân sự Việt Nam từ thế kỷ XV đến thời Pháp thuộc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1998, tr. 26.

quyền sở hữu nhà nước đối với ruộng đất. Tình trạng mua bán, chiếm đoạt ruộng công diễn biến ra khá phổ biến.

*Tóm lại:* Quyền sở hữu của nhà nước đối với đất đai được hình thành từ rất sớm ở nước ta xuất phát từ yêu cầu của công cuộc đấu tranh giành và giữ nền độc lập tự chủ cũng như đòi hỏi của việc phát triển nền nông nghiệp trồng lúa nước. Hình thức sở hữu này bắt đầu manh nha từ thế kỷ thứ XI, được củng cố vững chắc ở thế kỷ thứ XV và tiếp tục được duy trì ở các triều đại phong kiến tiếp theo với quy mô và mức độ khác nhau.

#### *b. Quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai*

Mặc dù chế độ ruộng đất công được nhà nước phong kiến bảo hộ và phát triển mạnh mẽ nhất trong thời kỳ Lê sơ song bên cạnh đó còn tồn tại quyền sở hữu tư nhân đối với ruộng đất. Hình thức sở hữu này bắt đầu xuất hiện ở nước ta từ thời Lý - Trần: “Ở Việt Nam đã có sự tồn tại và phát triển của chế độ sở hữu tư nhân về đất đai không những vào thế kỷ XV mà còn từ nhiều thế kỷ trước đó”.<sup>(1)</sup> Đến thời Lê sơ, với những chính sách ban cấp ruộng đất cho công thân, quan lại, quý tộc có quy mô lớn, số lượng ban cấp nhiều, nhà nước lại cho phép họ có quyền định đoạt (có quyền mua bán, chuyển nhượng, dùng làm tài sản thừa kế) trừ khi phạm tội, nên sở hữu tư nhân trở thành một hình thức sở hữu phổ biến. Sở hữu tư nhân về ruộng đất bao gồm: (i) sở hữu lớn của những quan lại, quý tộc được nhà nước ban cấp ruộng đất; (ii) sở hữu nhỏ

---

(1). Viện nhà nước và pháp luật - Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, *Nghiên cứu về hệ thống pháp luật Việt Nam thế kỷ XV - thế kỷ XVIII*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội 1994, tr. 200.

của những người nông dân do có sức lao động, có quyền mua ruộng đất và tích tụ đất đai. Do sự phát triển của sở hữu tư nhân ngày càng mạnh, nhà nước không chỉ thừa nhận mà còn có chính sách bảo vệ hình thức sở hữu này. Pháp luật nhà Lê trước hết bảo vệ quyền sở hữu đất đai của giai cấp địa chủ, phong kiến rất chặt chẽ. Các hành vi xâm chiếm hoặc bán trộm đất đai bị trừng phạt rất nặng. *Ví dụ:* Nếu xâm chiếm bờ cõi ruộng đất, nhổ bỏ mốc giới của người khác hay tự mình lập ra mốc giới thì xử biếm 2 tư (Điều 357 Quốc triều hình luật); nếu chặt tre, gỗ trong vườn mộ địa của người khác thì xử biếm 1 tư và nộp tiền tạ lỗi 10 quan, lấn chiếm mộ của người khác cũng phải tội như thế và phải bồi thường cho chỗ lấn chiếm; nếu là mộ nhà quyền quý thì phải tăng thêm tội (Điều 358 Quốc triều hình luật); nô tỳ mà bán trộm ruộng đất của chủ thì phải phạt 90 trượng, thích vào mặt 6 chữ, lưu đi châu gần, ruộng đất phải trả cho chủ và trả tiền cho người mua (Điều 386 Quốc triều hình luật). Bên cạnh đó, pháp luật cũng bảo vệ quyền sở hữu đất đai hợp pháp của tư nhân và trừng phạt các hành vi xâm phạm. *Ví dụ:* Bán trộm ruộng đất của người khác thì xử tội biếm, bán từ 10 mẫu trở lên thì xử tội đồ, trả tiền cho người mua và trả thêm một lần tiền mua nữa để trả cho người có ruộng đất và người mua mỗi người một phần, ruộng đất phải trả cho người chủ có” (Điều 382 Quốc triều hình luật). Người nào tranh giành nhà đất thì phải biếm 2 tư, nếu có chúc thư mà còn tranh giành thì cũng xử biếm như thế và phải tước mất cả phần của mình nữa (Điều 354 Quốc triều hình luật). Nếu khai man ruộng đất của người khác là của mình thì phải biếm 3 tư và phải trả tiền đất cho

chủ cũ (Điều 353 Quốc triều hình luật) v.v..

Bước sang thế kỷ XVI, ruộng đất tư hữu phát triển mạnh mẽ hơn so với thời kỳ trước đó. Chế độ chiếm hữu lớn tư nhân về ruộng đất là một trong những tiền đề dẫn đến việc chấm dứt thời kỳ thống trị của nhà Lê sơ và sự thống nhất của cả nước dưới một chính quyền chung. Các cuộc chiến tranh liên miên nổ ra ở các thế kỷ XVI - thế kỷ XVIII không những tàn phá nghiêm trọng nền sản xuất nông nghiệp mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho giai cấp địa chủ, phong kiến xâm chiếm ruộng đất công và ruộng đất của nông dân. Thế kỷ XVIII được ghi dấu ấn đậm nét trong lịch sử dân tộc bởi sự phân chia đất đai và tranh giành quyền lực thống trị của hai tập đoàn phong kiến đảng Ngoài (vua Lê - chúa Trịnh) và đảng Trong (nhà Nguyễn). Sự tranh giành quyền lực của 2 tập đoàn phong kiến này đã tác động mạnh mẽ lên chính sách đất đai nói chung và chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất nói riêng ở nước ta trong thế kỷ XVIII. Cụ thể:

- Về ruộng đất tư ở đảng Ngoài, do sự phát triển của chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất ở những thập kỷ đầu của thế kỷ thứ XVIII đã ảnh hưởng lớn đến thu nhập của nhà nước, làm sút giảm đáng kể cho nguồn thu của nhà nước. Dẫn đến việc buộc nhà nước phải huỷ bỏ lệ miễn thuế cho ruộng tư vốn được thực hiện suốt từ thế kỷ XV cho đến lúc đó. Kết quả là nhà nước quyết định đánh thuế đối với cả ruộng đất công và ruộng đất tư nhưng với mức độ khác nhau. Tuy nhiên, để bảo vệ quyền lợi cho tầng lớp quan lại đóng vai trò chủ chốt trong giai cấp phong kiến, năm 1724, chúa Trịnh cùng với việc ban cấp ruộng đất huệ dưỡng, ruộng sứ thân và các chế độ bổng lộc khác cho quan lại đã ban lệ miễn thuế ruộng tư cho quan

lại. Chính sách này đã có tác dụng khuyến khích các quan lại mua, tậu ruộng tư và do vậy đã góp phần thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất.

- Về ruộng đất tư ở đảng Trong, để mở mang lãnh thổ bờ cõi và tăng cường nguồn nhân lực, của cải nhằm củng cố tiềm lực chính trị, quân sự và kinh tế phục vụ trực tiếp cho cuộc tranh giành quyền lực với nhà Trịnh ở đảng Ngoài, chúa Nguyễn đã ban hành một loạt chính sách khuyến khích phát triển sản xuất nông nghiệp. Một trong những chính sách đó là chính sách khuyến khích, động viên mọi người tích cực khai phá đất hoang bằng cách miễn thuế sử dụng đất trong 3 năm đầu và coi ruộng đất khai phá thuộc quyền sở hữu của người bỏ công sức và vốn liếng ra khai phá. Kết quả là ở vùng cực nam của đất nước xuất hiện một loạt các trang trại tư nhân lớn. Chính sách khản khoang này của chúa Nguyễn đã tạo điều kiện cho sở hữu tư nhân về ruộng đất phát triển và tồn tại dai dẳng, vững chắc ở miền Nam.

Từ sự phân tích khái quát đặc điểm hình thành quyền sở hữu ruộng đất ở nước ta có thể đưa ra nhận xét như sau: *“Ở Việt Nam, nhà nước giữ quyền sở hữu tối cao đối với toàn bộ đất đai của quốc gia. Vì vậy quyền tư hữu đối với ruộng đất là một thứ quyền tư hữu bị hạn chế và không hoàn chỉnh, luôn luôn bị sự chi phối lớn quyền sở hữu tối cao của nhà nước. Đây chính là một đặc điểm lớn trong chế độ sở hữu ruộng đất ở Việt Nam”*.<sup>(1)</sup>

Tóm lại: Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta hiện

---

(1). Vũ Minh Giang, *Tập quán quản lý và phân phối ruộng đất của làng, xã và các chính sách ruộng đất trong lịch sử Việt Nam*, Tạp chí nhà nước và pháp luật, số 1/1993, tr. 12 - 17.

nay được xây dựng không chỉ dựa trên những luận cứ khoa học của học thuyết Mác - Lênin về quốc hữu hoá đất đai mà còn căn cứ vào những điều kiện thực tiễn đặc thù của nước ta, cũng như kế thừa và phát triển tập quán chiếm hữu đất đai của cha ông trong lịch sử.

## II. VẤN ĐỀ Củng cố và Hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong nền kinh tế thị trường

Hiến pháp năm 1980 ra đời đã tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý (Điều 19). Kể từ đó đến nay, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai luôn luôn được khẳng định trong các văn bản pháp luật của Nhà nước ta. Tuy nhiên, trong điều kiện kinh tế thị trường, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai cần phải được củng cố và hoàn thiện cho phù hợp với những đòi hỏi của thực tiễn.

### 1. Sự cần thiết phải tiếp tục xây dựng, củng cố và hoàn thiện sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta

Xét về mặt lý luận, trong tất cả các cuộc cách mạng thì vấn đề chính quyền và vấn đề sở hữu luôn luôn chiếm vị trí trung tâm: *"Từ trước tới nay, tất cả mọi cuộc cách mạng đều là những cuộc cách mạng nhằm bảo hộ một loại sở hữu"*.<sup>(1)</sup> Nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề sở hữu, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách và pháp luật đề cập vấn đề sở hữu nói chung và sở hữu đất đai

(1). C. Mác - Ph. Ăng ghen tuyển tập, tập VI, tr. 179.

nói riêng. Những chủ trương, chính sách này được thể hiện trong các nghị quyết đại hội Đảng, nghị quyết của Ban chấp hành trung ương Đảng, Hiến pháp và các đạo luật v.v..

Ở nước ta, khái niệm quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1980 và tiếp tục được khẳng định tại Hiến pháp năm 1992, Cương lĩnh của Đảng về xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội năm 1991, 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... nhằm đáp ứng yêu cầu xã hội hoá đất đai. Tuy nhiên, các văn bản này đều dừng lại ở quy định: *"Đất đai... là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân"* mà chưa làm rõ những nội dung cụ thể của khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai, chưa "giải mã" mối quan hệ giữa Nhà nước với đất đai *"... về mặt lý luận, chúng ta chưa làm rõ được khái niệm "sở hữu toàn dân về đất đai" là gì? Ai là chủ sở hữu đích thực của đất đai? Và nhất là việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với các loại tài nguyên vô cùng quý giá này như thế nào? Liệu việc khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân đã phản ánh đúng hiện trạng quan hệ đất đai hiện nay hay chưa?"*<sup>(1)</sup> Mặt khác, vấn đề quyền của người sở hữu, của người sử dụng và quyền quản lý của Nhà nước cũng chưa được xác định rõ ràng và tách bạch rạch ròi. Bên cạnh đó, đứng trước đòi hỏi bức xúc của việc giải phóng mọi năng lực sản xuất của người lao động (đặc biệt là giải phóng năng lực sản xuất của người nông dân) nhằm giải

---

(1). Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay, Sđd, tr. 74.

quyết những nhu cầu cấp bách của xã hội về lương thực, thực phẩm, pháp luật đất đai đã mở rộng các quyền cho người sử dụng đất, cho phép họ được chuyển quyền sử dụng trong thời hạn giao đất. Vậy cần phải hiểu khái niệm về chủ sở hữu đất đai trong điều kiện này như thế nào: Toàn dân, Nhà nước hay người sử dụng đất mới là chủ sở hữu đích thực đối với đất đai? Hơn nữa, trong thời kỳ "công nghiệp hoá, hiện đại hoá" đất nước hiện nay, khi chúng ta nhận thức ngày càng sâu sắc hơn về vai trò của đất đai là một trong những nguồn lực chủ yếu, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước, cùng với những đòi hỏi của việc quản lý đất đai trong nền kinh tế thị trường đang đặt ra sự cần thiết phải phân tích, đánh giá một cách sâu sắc và toàn diện vấn đề sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta. Bên cạnh những thành tựu không thể phủ nhận của hình thức sở hữu đất đai này mang lại, pháp luật về sở hữu toàn dân đối với đất đai còn bộc lộ một số hạn chế cơ bản chưa phúc đáp được những đòi hỏi của công cuộc phát triển kinh tế. Những hạn chế này thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, pháp luật đất đai chưa xác định rõ ràng những nội dung cụ thể của khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai và cũng chưa xác định rõ mức độ và vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai. Trong Hiến pháp năm 1992, khi xác định đất đai thuộc sở hữu toàn dân thì lại không quy định nhân dân thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai có thông qua Nhà nước hay không, bởi Điều 18 chỉ quy định Nhà nước thống nhất quản lý đất đai. Do vậy, cũng chưa xác định rõ vị trí và vai trò của Nhà nước ta trong quan hệ đất đai: *"Vai trò và trách nhiệm đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai chưa được xác*

*định rõ*".<sup>(1)</sup> Có thể nhận thấy rõ rằng vai trò quản lý đất đai của Nhà nước bao gồm hai nội dung cơ bản sau đây: Nhà nước thực hiện vai trò quản lý đất đai xuất phát từ chức năng của một tổ chức quyền lực và quan hệ đất đai là một lĩnh vực quan hệ xã hội mà Nhà nước phải điều tiết; Nhà nước quản lý đất đai với tư cách là người đại diện của chủ sở hữu đất đai. Về cả hai khía cạnh này thì pháp luật đất đai chưa đề cập đầy đủ, thống nhất. Chính điều này dẫn đến tình trạng Nhà nước ở góc độ này thì buông lỏng quản lý đất đai để cho các hành vi sử dụng đất đai bất hợp pháp như chuyển nhượng, mua bán đất đai trái phép, lấn chiếm đất công, đầu cơ đất đai, sử dụng đất sai mục đích v.v. tồn tại; ngược lại ở góc độ khác lại can thiệp quá sâu vào các hành vi sử dụng đất đai của người sử dụng đất. Ví dụ: có những can thiệp mang tính chất hành chính không cần thiết vào các giao dịch đất đai... Điều này làm giảm hiệu lực quản lý đất đai của Nhà nước;

*Thứ hai*, pháp luật đất đai mới tiếp cận vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai chủ yếu theo khía cạnh kinh tế, tức là xem xét đất đai với tư cách là tư liệu sản xuất đặc biệt trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp. Cũng đều xuất phát từ nhận thức đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt song pháp luật ở mỗi giai đoạn lịch sử phát triển đất nước khác nhau lại xử lý quan hệ đất đai theo những cách thức khác nhau. Trong nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, đất đai được quản lý rất chặt chẽ và pháp luật ở thời kỳ đó

---

(1). Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX - Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội 2003, tr. 60.

nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai, phát canh thu tô dưới mọi hình thức. Còn trong nền kinh tế thị trường hiện nay, việc quản lý đất đai có sự thay đổi bằng quy định giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (người sử dụng đất) sử dụng ổn định, lâu dài và được chuyển quyền sử dụng trong thời hạn giao đất. Xét về mặt kinh tế, những quy định này đã gắn bó người lao động, sức lao động với tư liệu sản xuất và đất đai được sử dụng ngày càng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả: *"Những đổi mới trong chính sách, pháp luật về đất đai hơn 15 năm qua đã đưa đến những kết quả tích cực, thúc đẩy kinh tế phát triển, đặc biệt là sản xuất nông nghiệp, góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội. Người sử dụng đất gắn bó nhiều hơn với đất đai. Đất đai được sử dụng có hiệu quả hơn".*<sup>(1)</sup> Như vậy, pháp luật đất đai đã góp phần trực tiếp, đặc lực tạo ra của cải vật chất cho xã hội bằng cách gắn sức lao động với tư liệu sản xuất mà trước hết là đối với người nông dân. Tuy nhiên, những quy định này cũng gây ra sự mâu thuẫn về mặt pháp lý của vấn đề sở hữu đất đai ở nước ta. Pháp luật đất đai đã quy định cho người sử dụng đất có các quyền thực hiện các giao dịch đất đai, trong đó có những quyền mang tính chất định đoạt của chủ sở hữu đất đai: chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, thừa kế quyền sử dụng đất... Còn chủ sở hữu là toàn dân với tính cách là một cộng đồng thì không chính thức được quy định hưởng các quyền này. Nhà nước lại chỉ là người thống nhất quản lý và có các quyền thu hồi, giao và cho thuê đất. Vậy ở đây cần

---

(1). Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng khóa IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Sdd, tr. 57.

phải hiểu quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai theo phương diện nào: sở hữu "danh nghĩa" hay sở hữu "kép" hoặc sở hữu "ảo" và với các quyền của người sử dụng đất như vậy thì thực chất họ có phải là người chủ sở hữu đất đai trên thực tế không?.

Mặt khác, mối quan hệ giữa Nhà nước với đất đai được biểu hiện trên 3 phương diện cơ bản: Nhà nước với tư cách là một tổ chức chính trị - quyền lực đại diện cho cộng đồng toàn xã hội thực hiện quyền quản lý đất đai - tài sản quý giá nhất của cộng đồng; ở nước ta, Nhà nước - người đại diện chân chính của nhân dân, của cộng đồng, có đầy đủ tư cách để trở thành người đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai; đất đai còn là yếu tố cơ bản của môi trường sống tự nhiên của con người, nên việc quản lý đất đai cũng mang những nét riêng biệt không giống với việc quản lý các tài sản khác. Pháp luật đất đai dường như chưa làm rõ những nội dung cụ thể về quyền của Nhà nước trên ba phương diện này. Điều này thể hiện: Điều 13 Luật đất đai năm 1993 quy định quản lý nhà nước đối với đất đai bao gồm 7 nội dung, chưa có sự phân biệt quyền năng giữa Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu với Chính phủ là người thống nhất quản lý đất đai. Nên chưa xác định rõ vai trò và trách nhiệm của từng chủ thể này trong quản lý đất đai;

*Thứ ba*, kinh nghiệm của những nước có nền kinh tế thị trường phát triển cho thấy, họ đều xây dựng và quản lý tốt thị trường bất động sản - một bộ phận cơ bản của nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, ở nước ta lý luận về sở hữu đất đai hiện nay dường như chưa quan tâm xây dựng những luận cứ khoa học để hình thành và quản lý thị trường bất động sản (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất). Điều này thể

hiện ở việc chưa đưa ra được mô hình, những định hướng phát triển và các nguyên tắc hoạt động của thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng. Đây cũng chính là nguyên nhân làm cho thị trường bất động sản (bao gồm cả thị trường quyền sử dụng đất) ở nước ta hiện nay phát triển tự phát và thiếu định hướng: *"Hoạt động của thị trường bất động sản không lành mạnh, tình trạng đầu cơ về đất đai và bất động sản gắn liền với đất rất nghiêm trọng, đẩy giá đất lên cao, đặc biệt là ở đô thị, gây khó khăn, cản trở lớn cho cả đầu tư phát triển và giải quyết nhà ở, tạo ra những đặc quyền, đặc lợi, dẫn đến tiêu cực và tham nhũng của một số cá nhân và tổ chức"*.<sup>(1)</sup>

Tóm lại: Hiến pháp năm 1980, năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001), Cương lĩnh của Đảng năm 1991, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII, VIII và IX cũng như Luật đất đai năm 1987, năm 1993 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998, năm 2001 đều khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Tuy nhiên, trong thực tế quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn chưa được xác định rõ, thiếu nội dung cụ thể; cơ chế thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai trong chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đất đai còn lỏng lẻo. Mặt khác việc phân định Nhà nước với tư cách là cơ quan quyền lực thống nhất quản lý đất đai và với tư cách là người chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa được xác lập cụ

---

(1). Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng khóa IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Sđd, tr. 59.

thể, rõ ràng; trong khi người sử dụng đất có những quyền mang tính chất định đoạt của người chủ sở hữu đất đai. Những hạn chế này đã dẫn đến tình trạng người sử dụng đất tự ý chuyển nhượng, mua bán đất đai mà không tuân theo các quy định của pháp luật và Nhà nước buông lỏng công tác quản lý đất đai: "*Quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế, yếu kém, quản lý thị trường bất động sản bị buông lỏng. Người sử dụng đất chưa thực hiện tốt các nghĩa vụ đối với Nhà nước*".<sup>(1)</sup> Những hạn chế được phân tích trên đây đặt ra yêu cầu cấp thiết phải đổi mới nội dung về sở hữu toàn dân đối với đất đai nhằm đáp ứng các yêu cầu của việc sử dụng đất trong thời kỳ tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước hiện nay.

## **2. Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường**

### *a. Định hướng của việc đổi mới quan hệ sở hữu đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường*

Trên cơ sở phân tích những hạn chế của việc xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong thời gian qua và căn cứ vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực đất đai cũng như xuất phát từ những đòi hỏi của thực tiễn quản lý và sử dụng đất đai ở nước ta hiện nay, việc đổi mới quan hệ sở hữu đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta được dựa trên những định hướng cơ bản sau đây:

(1). Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng khóa IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Sđd, tr. 59.

*Thứ nhất*, cần xác định rõ ràng hơn, cụ thể hơn người chủ sở hữu đất đai thông qua việc làm rõ vai trò của Nhà nước. Theo đó, Nhà nước là chủ sở hữu đất đai hay là người đại diện chủ sở hữu đất đai;

*Thứ hai*, việc củng cố hoàn thiện quan hệ sở hữu đất đai phải bảo đảm quyền quản lý tập trung, thống nhất của Nhà nước đối với toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi cả nước;

*Thứ ba*, mở rộng các quyền của người sử dụng đất nhằm khuyến khích tạo điều kiện để họ gắn bó chặt chẽ, lâu dài với đất đai; trên cơ sở đó khuyến khích người sử dụng đất đầu tư bồi bổ, cải tạo để nâng cao hiệu quả sử dụng đất; đồng thời, tăng cường trách nhiệm, nghĩa vụ của họ trong việc bảo vệ đất đai;

*Thứ tư*, xác lập khung pháp lý đồng bộ nhằm đưa quan hệ đất đai vận động theo các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường. Hay nói cách khác, việc đổi mới quan hệ sở hữu đất đai phải hướng tới việc xây dựng và quản lý tốt thị trường bất động sản (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất) có tổ chức ở nước ta.

*b. Sự lựa chọn phương thức đổi mới quan hệ sở hữu đất đai của Nhà nước Việt Nam*

Khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, ở nước ta xuất hiện nhiều quan điểm khác nhau về đổi mới quan hệ sở hữu đất đai. Việc đổi mới quan hệ sở hữu đất đai ở nước ta dựa trên đòi hỏi khách quan của công tác quản lý, sử dụng đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường đồng thời, để khắc phục tình trạng không xác định cụ thể, rõ ràng người chủ sở hữu đất đai.

Trên cơ sở xem xét, cân nhắc, đánh giá các quan điểm khác nhau về đổi mới quan hệ sở hữu đất đai dựa trên thực tế sử dụng đất và căn cứ vào chủ trương, đường lối đổi mới của Đảng trong lĩnh vực đất đai, Nhà nước ta lựa chọn phương thức đổi mới quan hệ sở hữu đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường với những nội dung cụ thể sau:

- Khẳng định nhất quán đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng xác định rõ hơn vị trí và vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu đất đai và thực hiện việc thống nhất quản lý toàn bộ đất đai;

- Phân biệt rõ giữa chức năng quản lý nhà nước về đất đai với chức năng quản lý các hoạt động kinh doanh về đất đai;

- Đổi mới các chính sách tài chính về đất đai, Nhà nước thực hiện việc định giá đất và thực hiện việc điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất đai không do sự đầu tư của người sử dụng đất mang lại...;

- Mở rộng các quyền của người sử dụng đất, từng bước tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia vào thị trường bất động sản;

- Xác lập cơ sở pháp lý cho việc ra đời thị trường quyền sử dụng đất có tổ chức, thực hiện việc đấu thầu dự án có sử dụng đất và đấu giá quyền sử dụng đất đi đôi với cải cách mạnh mẽ các thủ tục hành chính về đất đai theo hướng dân chủ, bình đẳng, công khai và minh bạch v.v..

*c. Thể chế hoá việc đổi mới quan hệ sở hữu đất đai trong Luật đất đai năm 2003*

Như đã đề cập ở phần trên, một trong những nội dung cơ bản của việc đổi mới quan hệ sở hữu đất đai trong điều kiện

kinh tế thị trường ở nước ta là việc xác định cụ thể vị trí, vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu đất đai và phương thức thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước. Vấn đề này được thể chế hoá trong Luật đất đai năm 2003 cụ thể như sau:

*Vai trò của Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai*

Như đã phân tích ở phần trên, kể từ khi chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ra đời trong tất cả các văn bản pháp luật của Nhà nước cũng như các văn kiện của Đảng đều không xác định rõ Nhà nước có phải là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai hay không. Các văn bản này đều dừng lại ở việc quy định đất đai là của toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Chính việc không xác định rõ vai trò của Nhà nước trong quan hệ sở hữu đất đai đã dẫn đến việc buông lỏng công tác quản lý đất đai, dẫn đến việc đất đai bị sử dụng không đúng mục đích, lãng phí, gây nên tình trạng đầu cơ, buôn bán đất đai kiếm lời hoặc gây thiệt hại, thất thoát tài sản quốc gia và không đảm bảo nguyên tắc công bằng xã hội trong sử dụng đất... Những yếu kém này đã tạo ra sự bất bình trong xã hội và phát sinh những tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai kéo dài... Hậu quả là gây mất ổn định về chính trị, phá vỡ sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân; ảnh hưởng xấu đến môi trường đầu tư và làm giảm sức cạnh tranh của nền kinh tế. Để khắc phục những hạn chế này, góp phần duy trì sự ổn định chính trị và làm lành mạnh hoá các quan hệ đất đai... Luật đất đai năm 2003 được ban hành thay thế Luật đất đai năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 và năm 2001 đã có các quy định cụ

thể về vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực sở hữu đất đai. Những quy định này góp phần hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong nền kinh tế thị trường ở nước ta. Cụ thể:

*Thứ nhất*, bên cạnh việc tiếp tục khẳng định quan điểm đất đai thuộc sở hữu toàn dân được ghi nhận tại Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung), 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, Luật đất đai năm 2003 còn xác định rõ, cụ thể nội hàm của sở hữu toàn dân về đất đai. Đó là: *"Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu"* (khoản 1 Điều 5). Như vậy, lần đầu tiên vai trò của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai đã được pháp luật quy định rõ. Điều này có nghĩa là đất đai ở nước ta thuộc về sở hữu của toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nhà nước thay mặt toàn dân đứng ra thực hiện các quyền năng cụ thể của chủ sở hữu nhằm bảo vệ quyền lợi cho chủ sở hữu - toàn dân. Mặt khác, quy định này ra đời đã khắc phục tình trạng xác định người chủ sở hữu mang tính chung chung, trừu tượng không cụ thể trong các văn bản pháp luật trước đây;

*Thứ hai*, không chỉ xác định rõ vai trò là người đại diện chủ sở hữu, Luật đất đai năm 2003 còn quy định cụ thể cho Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai thông qua các biện pháp như sau:

- Quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất (sau đây gọi chung là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất);

- Quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất;
- Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất;
- Định giá đất.

*Thứ ba*, với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua các chính sách tài chính về đất đai như:

- Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;
- Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất.

Thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất là một loại thuế trực thu đánh vào thu nhập của một bộ phận dân cư có được thông qua việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất để hạn chế tình trạng đầu cơ đất đai và thực hiện sự công bằng xã hội trong sử dụng đất. Kinh nghiệm của một số nước có nền kinh tế thị trường phát triển (như Đài Loan, Pháp, Thụy Điển...) trong việc áp dụng thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất đã hạn chế được tình trạng đầu tư đất đai và góp phần bình ổn, quản lý chặt chẽ thị trường bất động sản. Học tập kinh nghiệm của các nước này lần đầu tiên, Luật đất đai năm 2003 quy định về thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Việc ra đời sắc thuế này sẽ giúp Nhà nước quản lý chặt chẽ, hiệu quả đất đai, góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước và hạn chế tình trạng đầu cơ đất đai, thực hiện công bằng xã hội trong lĩnh vực đất đai;

- Điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

Đây cũng là một chính sách tài chính mới về đất đai, lần đầu tiên được Luật đất đai năm 2003 đề cập. Chính sách này ra đời dựa trên những đòi hỏi bức xúc về việc thực hiện công bằng xã hội trong sử dụng đất đai và tham khảo kinh nghiệm về quản lý đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường của một số nước khác như: Đài Loan, Trung Quốc, Pháp... Bởi lẽ, mặc dù pháp luật quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý song trên thực tế toàn dân với tư cách là cộng đồng chủ sở hữu lại không được hưởng các lợi ích do hình thức sở hữu đất đai hoặc sự đầu tư của xã hội vào đất đai mang lại; những lợi ích này lại rơi vào túi của một nhóm người. Điều này đang gây ra sự phản ứng, bất bình trong xã hội.

*Thứ tư*, Luật đất đai năm 2003 đã phân biệt rõ ràng, rành mạch quyền đại diện chủ sở hữu đất đai với quyền thống nhất quản lý về đất đai của Nhà nước. Nhà nước thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai thông qua các biện pháp như:

- 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 đang sử dụng đất ổn định;
- Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Việc phân biệt rõ quyền đại diện chủ sở hữu đất đai với quyền thống nhất quản lý đất đai của Nhà nước có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn nhằm tăng cường trách nhiệm, vai trò của Nhà nước cũng như nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về đất đai trong giai đoạn hiện nay.

*Thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý nhà nước về đất đai*

Một trong những hạn chế của các đạo Luật đất đai được

ban hành trước đây là không phân định rõ quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai và quyền quản lý đất đai của Nhà nước. Hạn chế này đã góp phần làm giảm hiệu lực quản lý đất đai của Nhà nước. Khắc phục nhược điểm này, Luật đất đai năm 2003 đã quy định rõ việc Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Hơn nữa, Luật đất đai năm 2003 còn đề cập cụ thể phương thức Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý nhà nước về đất đai.

- Quy định về việc Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, ở nước ta tất cả mọi quyền lực thuộc về nhân dân. Một trong những hình thức để nhân dân thực hiện quyền lực của mình là thông qua hệ thống cơ quan dân cử (hệ thống cơ quan quyền lực): Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Hơn nữa, đất đai ở nước ta lại thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Chính vì vậy, Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai thông qua hệ thống cơ quan quyền lực là Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp. Cụ thể:

+ Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền ban hành pháp luật về đất đai, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước;

+ Hội đồng nhân dân các cấp với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thực hiện quyền giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương.

Như vậy, việc quy định rõ Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thông qua hoạt động ban hành pháp luật; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giám sát việc quản lý, sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước và tại địa phương của Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp nhằm tăng cường và nâng cao vai trò, trách nhiệm của hệ thống cơ quan đại diện cho nhân dân trong lĩnh vực đất đai; đảm bảo cho đất đai được quản lý chặt chẽ, sử dụng đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả.

- Quy định về việc Nhà nước thống nhất quản lý đất đai

Không chỉ đề cập việc Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Luật đất đai năm 2003 còn quy định rõ phương thức Nhà nước thực hiện thống nhất quản lý đất đai. Theo đó, Nhà nước thành lập hệ thống cơ quan quản lý đất đai thống nhất từ trung ương xuống địa phương và giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai cho các cơ quan này thực hiện. Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đất đai bao gồm: Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp (hệ thống cơ quan hành chính nhà nước); Hệ thống cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành (Bộ tài nguyên và môi trường; cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường ở địa phương). Trong đó, hệ thống cơ quan hành chính nhà nước thực hiện việc quản lý nhà nước về đất đai; còn hệ thống cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành có nhiệm vụ giúp hệ thống cơ quan hành chính nhà nước trong việc quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước và ở từng địa phương. Cụ thể:

+ Chính phủ quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh; thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước;

+ Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai và quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền do pháp luật quy định;

+ Bộ tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước;

+ Cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường giúp ủy ban nhân dân cùng cấp trong việc quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi mỗi địa phương.

### III. KHÁI NIỆM CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN VỀ ĐẤT ĐAI

#### 1. Khái niệm về quyền sở hữu và chế độ sở hữu

Thuật ngữ “quyền sở hữu” và “chế độ sở hữu” được sử dụng rất phổ biến trong các sách, báo pháp lý ở nước ta song về mặt học thuật dường như ít có sự phân biệt một cách đầy đủ và toàn diện về hai thuật ngữ này. Việc tìm hiểu sự khác nhau giữa hai khái niệm này là rất cần thiết để đi sâu nghiên cứu nội hàm của chúng và trên cơ sở đó nhằm xác lập một cơ chế quản lý đất đai thích hợp khác phục các “khuyết tật” của chế độ sở hữu toàn dân.

Về mặt lịch sử, quan hệ sở hữu với tư cách là những quan hệ kinh tế xuất hiện trước khi pháp luật ra đời. Hay nói cách

khác, quan hệ sở hữu xuất hiện khi tồn tại các hoạt động kinh tế của con người mà hoạt động kinh tế ra đời rất sớm trước khi xuất hiện nhà nước và pháp luật. Quan hệ sở hữu là một loại quan hệ xã hội giữa người với người trong quá trình chiếm hữu những của cải vật chất trong xã hội. Sẽ là thiếu sót lớn khi nói đến quan hệ sở hữu mà không đề cập quyền sở hữu. Khái niệm quyền sở hữu ra đời gắn liền với sự xuất hiện của pháp luật nhằm phân biệt quyền của chủ sở hữu này (người này) với chủ sở hữu khác (người khác) đối với một đối tượng sở hữu cụ thể (tài sản). Theo Từ điển tiếng Việt, quyền sở hữu được hiểu là “*Quyền chiếm giữ, sử dụng và định đoạt đối với tài sản của mình*”.<sup>(1)</sup> Dưới góc độ pháp lý, quyền sở hữu là “*phạm trù pháp lý phản ánh các quan hệ sở hữu trong chế độ sở hữu nhất định*”.<sup>(2)</sup> Pháp luật không chỉ dừng lại ở việc xác lập khái niệm quyền sở hữu mà còn quy định giới hạn, thừa nhận tính hợp pháp và bảo vệ quyền của chủ sở hữu đối với vật (quyền sở hữu). Như vậy, khoa học pháp lý quan niệm quyền sở hữu là tập hợp các quyền sử dụng, quyền hưởng thụ, quyền chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp; quyền tặng cho, phá huỷ, thủ tiêu đối tượng sở hữu theo luật định v.v.. Tựu trung lại, quyền của chủ sở hữu bao gồm ba nhóm quyền: quyền chiếm hữu; quyền sử dụng; quyền định đoạt đối với đối tượng sở hữu. Song hành với sự phát triển của lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất, các quyền này cũng vận động, phát triển theo xu hướng tập

---

(1). *Từ điển tiếng Việt* 1994, Nxb. Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, Hà Nội 1994, tr. 787.

(2). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học* (Luật dân sự, Luật hôn nhân và gia đình, Luật tố tụng dân sự), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 1999, tr. 105-106.

trung hoặc phân tách ra. Theo đó, các quyền trên cũng có thể tập trung vào chủ sở hữu hoặc chủ sở hữu chuyển giao một hoặc một nhóm quyền cho chủ sở hữu khác thực hiện trong khuôn khổ quyền sở hữu của mình được pháp luật quy định. Ví dụ: Chủ sở hữu ruộng đất có thể chuyển quyền sử dụng đất của mình cho nhà tư bản kinh doanh nông nghiệp thực hiện thông qua hình thức cho thuê mà không ảnh hưởng đến quyền sở hữu của mình sau thời hạn thuê đất. Sự phân giải, chuyển giao các quyền của chủ sở hữu làm cho vai trò của chủ sở hữu năng động hơn, đặc biệt là trong nền kinh tế thị trường. Khi các quan hệ sở hữu được thể chế thành luật pháp và cơ chế vận hành nhất định thì toàn bộ hệ thống pháp luật ấy cùng với toàn bộ cơ chế tổ chức vận hành hợp thành chế độ sở hữu: *“Toàn bộ quan hệ sở hữu trong xã hội hợp thành chế độ sở hữu- nền tảng của xã hội tương ứng với mỗi phương thức sản xuất”*.<sup>(1)</sup> Chế độ sở hữu không chỉ là một yếu tố cơ bản xác lập nền tảng của một chế độ xã hội mà còn luôn luôn thể hiện bản chất của chế độ xã hội đó. Nếu chế độ sở hữu được thiết lập phù hợp với các quy luật khách quan thì nó sẽ tạo môi trường tốt, thúc đẩy cho nền kinh tế phát triển; ngược lại nó sẽ kìm hãm nền kinh tế. Vì vậy, không thể thiết lập chế độ sở hữu một cách chủ quan, nóng vội mà phải tùy thuộc vào tính chất, trình độ phát triển của lực lượng sản xuất của xã hội.

## 2. Quan niệm về sở hữu toàn dân về đất đai

Ở phần trên đã đề cập, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai

(1). Từ điển giải thích thuật ngữ luật học (Luật dân sự, Luật hôn nhân và gia đình, Luật tố tụng dân sự), Sdd, tr. 102.

ở nước ta ra đời khi Hiến pháp năm 1980 được ban hành dựa trên cơ sở lý luận về tính tất yếu khách quan của việc xã hội hoá đất đai. Hiến pháp năm 1980 quy định đất đai là của Nhà nước thuộc sở hữu toàn dân nhưng không làm rõ khái niệm và nội dung cụ thể của hình thức sở hữu này. Vì vậy, trên thực tế dường như có sự đồng nhất giữa sở hữu toàn dân về đất đai và sở hữu nhà nước về đất đai. Về mặt lý luận, muốn đổi mới quan hệ sở hữu đất đai không thể không có sự đi sâu, tìm hiểu và lý giải về hai khái niệm này. Ở Việt Nam hiện nay tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về việc có hay không sự đồng nhất giữa khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai và khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai.

*Quan điểm thứ nhất: không thừa nhận sự đồng nhất giữa khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai và khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai. Những người theo quan điểm này cho rằng khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai có những điểm khác biệt với khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai: “Không nên đồng nhất sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước vì Nhà nước đại diện cho toàn dân chứ không phải Nhà nước với nhân dân là một. Sự thống nhất giữa Nhà nước với nhân dân đến đâu còn tùy thuộc vào chủ trương, chính sách của Nhà nước có phù hợp với lợi ích, có đáp ứng được nguyện vọng của nhân dân hay không. Hơn nữa, đối với tài sản thuộc sở hữu toàn dân, bên cạnh quyền làm chủ của Nhà nước với tư cách là đại diện cho dân còn có quyền tham gia làm chủ của tập thể những người lao động sử dụng những tài sản ấy”.<sup>(1)</sup> Sở*

(1). PGS.TS. Nguyễn Văn Thao - TS. Nguyễn Hữu Đạt (đồng chủ biên), *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay* (sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2004, tr. 50.

hữu toàn dân về đất đai là một khái niệm được sử dụng để phản ánh đất đai thuộc về sở hữu chung của một cộng đồng xã hội, bao gồm toàn dân. Khái niệm này không chỉ ra được hay nói cách khác không định danh được một người cụ thể nào là chủ sở hữu đất đai. Sở hữu toàn dân về đất đai được hiểu là toàn thể nhân dân đều có quyền sở hữu đất đai và quyền này không thuộc về riêng một cá nhân nào trong xã hội. Còn khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai mang tính cụ thể hơn, nó chỉ ra được Nhà nước là chủ sở hữu đối với đất đai.

*Quan điểm thứ hai*, đồng nhất giữa khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai với khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai.

Ngược lại với quan điểm thứ nhất, có một số người lại cho rằng ở nước ta, khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai có thể hiểu đồng nhất với khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai. Sự đồng nhất này được lý giải bởi lý do xuất phát từ bản chất của Nhà nước Việt Nam là Nhà nước "của dân, do dân và vì dân", Nhà nước do nhân dân lao động thiết lập nên, đại diện trung thành cho ý chí và nguyện vọng của toàn dân. Nền lợi ích của Nhà nước cũng chính là lợi ích của toàn thể nhân dân lao động. Sự đồng nhất khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai với khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai đã tồn tại trong một số sách, báo pháp lý ở nước ta thời gian vừa qua.

Tuy nhiên, không nên đồng nhất giữa khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai và khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai, bởi những lý do sau đây:

*Thứ nhất*, trong Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung), Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 và các văn

bản pháp luật khác có liên quan chưa hề đề cập khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai mà chỉ đưa ra khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai thông qua việc quy định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu (Điều 5 Luật đất đai năm 2003). Như vậy, về mặt pháp lý chỉ tồn tại khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai chứ chưa có sự ghi nhận khái niệm sở hữu nhà nước về đất đai;

*Thứ hai*, khi nói về chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là đề cập một hệ thống quy chế chung trong quan hệ đất đai mà toàn dân là chủ thể nhưng "toàn dân" không thể tự đứng ra để thực hiện những "quyền" sở hữu cụ thể (chiếm hữu - sử dụng - định đoạt) mà phải cử người thay mặt mình; nhân danh mình để làm việc đó, trong trường hợp này, Nhà nước là người đủ tư cách nhất, vì Nhà nước ta được xây dựng và hoạt động theo nguyên tắc Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Quyền định đoạt của Nhà nước đối với đất đai được thực hiện trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là hai mặt của một vấn đề và hai mức của quá trình khai thác và sử dụng tài nguyên - nếu xét về mặt pháp luật và chính trị. Sở hữu toàn dân về đất đai là sự biểu hiện của các quyền năng cụ thể của chủ sở hữu để thực hiện chế độ nói trên.

### **3. Sơ lược quá trình phát triển, củng cố và hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai**

Khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai ra đời lần đầu tiên với quy định của Hiến pháp năm 1980: "*Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa... đều thuộc sở hữu toàn dân*" (Điều 19). Bằng quy định này, Nhà nước chỉ thừa nhận sự

tồn tại một hình thức sở hữu duy nhất: Sở hữu toàn dân về đất đai. Trong thời kỳ này, pháp luật nghiêm cấm mọi hành vi mua, bán, lấn chiếm đất đai, phát canh thu tô dưới mọi hình thức. Hay nói cách khác, sau khi Hiến pháp năm 1980 ra đời thì vấn đề xã hội hoá đất đai được thực hiện một cách tuyệt đối. Việc sử dụng đất đai bị “đóng khung” trong quan hệ giao đất - thu hồi đất giữa người sử dụng đất với Nhà nước. Người sử dụng đất không được quyền chuyển nhượng đất đai cho người khác (các giao dịch đất đai bị pháp luật hạn chế) khi không còn nhu cầu sử dụng. Do vậy đã không kích thích và giải phóng được năng lực sản xuất cho người lao động. Hậu quả là người nông dân không thiết tha, gắn bó với mảnh đất họ đang sử dụng. Cơ chế giao khoán ruộng đất cho hộ gia đình xã viên sử dụng trong sản xuất nông nghiệp theo Nghị quyết 10 của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng ngày 05/4/1988 (được gọi tắt là khoán 10) đã từng bước “cởi trói” và giải phóng năng lực sản xuất cho người nông dân. Cơ chế khoán này đã đem lại hiệu quả kinh tế vô cùng to lớn, làm thay đổi sâu sắc bộ mặt nông thôn và nông nghiệp ở Việt Nam. Người nông dân phấn khởi, yên tâm gắn bó lâu dài với đất đai. Tiếp đó, để phát huy mạnh mẽ thành quả mà cơ chế khoán 10 mang lại, Luật đất đai năm 1993 đã chính thức ghi nhận quyền sử dụng đất ổn định, lâu dài của hộ gia đình, cá nhân và cho phép họ được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng. Với những quy định này của Luật đất đai năm 1993, khái niệm sở hữu đất đai ở nước ta được mang một ý nghĩa mới: đất đai thuộc sở hữu toàn dân; quyền sử dụng đất thuộc về người sử dụng đất. Hay nói cách khác, kể từ đây quyền sử dụng đất đã tách khỏi

quyền sở hữu đất đai được chủ sở hữu đất đai chuyển giao cho người sử dụng đất thực hiện và trở thành một loại quyền về tài sản thuộc sở hữu của người sử dụng đất. Về điểm này, pháp luật về sở hữu đất đai của nước ta có nhiều điểm tương đồng với Trung Quốc. Đối với những phần đất thuộc sở hữu nhà nước, Trung Quốc cũng thực hiện việc giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài trong một thời hạn nhất định thông qua hình thức “xuất nhượng” đất; người sử dụng đất được phép thực hiện việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai trong thời hạn giao đất. Chính vì vậy, có quan điểm cho rằng khái niệm sở hữu đất đai ở nước ta và Trung Quốc mang ý nghĩa sở hữu “kép” hay sở hữu “ảo” hoặc sở hữu “danh nghĩa”: Quyền sở hữu đất đai thuộc về toàn dân do Nhà nước đại diện; còn quyền sử dụng đất thuộc sở hữu của người sử dụng đất: “*Sáng tạo ra khái niệm “quyền sử dụng đất” cả người Việt Nam và người Trung Quốc dường như đã tạo ra một khái niệm sở hữu kép, một khái niệm sở hữu đa tầng: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song quyền sử dụng đất lại thuộc về cá nhân hoặc tổ chức*”.<sup>(1)</sup> Việc tách quyền sử dụng đất ra khỏi quyền sở hữu đất đai đã góp phần làm phong phú thêm lý luận về quyền sở hữu. Trong điều kiện nền sản xuất hàng hoá phát triển, chủ sở hữu có thể tự mình thực hiện các quyền năng sở hữu hoặc chuyển giao một số các quyền này cho người khác thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật và làm tăng tính năng động cho chủ sở hữu đất đai. Tuy nhiên, để quyền sử dụng đất thật

(1). PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa, *Chuyên khảo luật kinh tế* (Chương trình sau đại học), Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội 2004, tr. 169.

sự trở thành quyền tài sản thuộc sở hữu tư của người sử dụng đất thì Nhà nước cần xác lập và thực hiện cơ chế bảo đảm đồng bộ thông qua một số giải pháp cơ bản sau: nhanh chóng thực hiện và giải quyết dứt điểm việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng nhằm xác lập về mặt pháp lý quyền sử dụng đất hợp pháp; cải cách mạnh mẽ các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai góp phần thúc đẩy các giao dịch về sử dụng đất phát triển; xác lập và quản lý tốt thị trường bất động sản có tổ chức; đổi mới căn bản các chính sách tài chính về đất đai và chế độ quản lý nhà nước về đất đai, trong đó tách bạch rạch ròi giữa quyền quản lý hành chính về đất đai với quyền quản lý các hoạt động kinh doanh về đất đai v.v..

Mặc dù, quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân song Luật đất đai năm 1993 vẫn chưa xác định rõ vai trò của Nhà nước trong quan hệ sở hữu đất đai mà chỉ quy định toàn dân là chủ sở hữu đất đai. Hơn nữa, Nhà nước với tư cách là người đại diện cho toàn dân cũng không được pháp luật xác định rõ có phải là người có quyền sở hữu đất đai hay không. Điều này dẫn đến việc không xác lập được một cơ chế quản lý đất đai cụ thể, thích hợp nhằm đáp ứng các đòi hỏi của công tác quản lý đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường. Hậu quả là đất đai không được quản lý chặt chẽ, sử dụng không đúng mục đích, lãng phí, kém hiệu quả; thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng vận hành nằm ngoài sự kiểm soát của Nhà nước... gây tác động xấu đến sự tăng trưởng của nền kinh tế. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cấp thiết cần phải tiếp tục củng cố và hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nhằm khắc phục các khuyết tật

vốn có của cơ chế thị trường trong lĩnh vực đất đai.

Việc củng cố và hoàn thiện quan hệ sở hữu đất đai ở nước ta hiện nay cần phải đạt được các tiêu chí sau:

- Phải luật pháp hoá trong việc quy định vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu tối cao và là người thống nhất quản lý toàn bộ đất đai, trong đó cần chú trọng đến việc quản lý đất đai thông qua các công cụ kinh tế như thuế, chính sách tài chính về đất đai v.v..;

- Xác định và đề cao vai trò của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân là người chủ sử dụng đất cụ thể tham gia vào quan hệ sở hữu có nhiều quyền lợi và lợi ích hợp pháp được Nhà nước bảo hộ;

- Xác định rõ mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường hiện nay, trong một chính thể thống nhất.

*Tóm lại:* Từ những phân tích, lập luận trên đây, chúng ta có thể đưa ra khái niệm về chế độ sở hữu toàn dân về đất đai như sau:

*Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là một khái niệm pháp lý gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ sở hữu đất đai trong đó xác nhận quy định và bảo vệ quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước trong việc chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai.*

#### IV. CHỦ THỂ, KHÁCH THỂ VÀ NỘI DUNG CỦA QUYỀN SỞ HỮU ĐẤT ĐAI

##### 1. Chủ thể quyền sở hữu đất đai

Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai,

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện quyền định đoạt đất đai. Hay nói cách khác, Nhà nước là chủ thể đại diện của quyền sở hữu đất đai. Quyền sở hữu đại diện của Nhà nước mang tính chất duy nhất và tuyệt đối.

- Tính duy nhất thể hiện, pháp luật không cho phép tồn tại bất cứ hình thức sở hữu nào khác ngoài hình thức sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước là người đại diện. Điều này có nghĩa là đất đai luôn thuộc về chủ thể nhất định là Nhà nước và pháp luật không cho phép có bất kỳ một hành vi nào xâm phạm quyền định đoạt đất đai của Nhà nước. Ở Việt Nam, ngoài Nhà nước ra không có bất kỳ một tổ chức, cá nhân nào khác là người đại diện chủ sở hữu đất đai.

- Tính tuyệt đối thể hiện, toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi cả nước dù đã được giao hay chưa được giao cho bất kỳ tổ chức, cá nhân nào sử dụng đều thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Hơn nữa, dù đất đai do bất cứ ai sử dụng và sử dụng vào bất kỳ mục đích gì thì cũng đều phải tuân thủ các quy định của Nhà nước.

Bên cạnh đó, về mặt lý luận cũng cần có sự phân biệt giữa quyền của Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu đất đai với quyền của Nhà nước với vai trò là người quản lý đất đai. Điều này có nghĩa là không nên đồng nhất khái niệm chủ thể quyền sở hữu đất đai với các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quản lý đất đai, như: Chính phủ; uỷ ban nhân dân các cấp; cơ quan tài nguyên và môi trường ở trung ương và địa phương. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai song các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai không phải là người đại diện chủ sở hữu. Các cơ quan này chỉ có trách

nhệm thực hiện các chức năng cụ thể, riêng biệt trong quản lý đất đai, nhằm thay mặt Nhà nước thống nhất quản lý và thực hiện các nội dung cụ thể của quyền sở hữu về đất đai do pháp luật quy định. Việc phân biệt này có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, một mặt vừa tăng cường công tác quản lý nhà nước về đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường; mặt khác, vừa xác định rõ ràng, cụ thể vai trò đại diện của chủ sở hữu đất đai, tránh tình trạng quy định chế độ sở hữu đất đai mang tính chung chung, trừu tượng dẫn đến việc không xác lập được cơ chế quản lý đất đai cụ thể, chặt chẽ.

Hiện nay, trong một số tài liệu, sách, báo pháp lý khi tiếp cận nội dung của quyền sở hữu thường dựa trên quan niệm của luật dân sự về ba quyền năng cụ thể của chủ sở hữu (chiếm hữu, sử dụng và định đoạt). Theo đó, một người được xác định là chủ sở hữu tài sản sẽ có ba quyền năng là quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt vật thuộc sở hữu của mình. Trong lĩnh vực đất đai, Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu cũng có những quyền năng nói trên đối với đất đai. Tuy nhiên, khác với người chủ sở hữu tài sản trong lĩnh vực dân sự, Nhà nước thực hiện quyền sở hữu đất đai một cách tuyệt đối và không bị hạn chế. Điều này có nghĩa là Nhà nước có toàn quyền trong việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt và quyết định mọi vấn đề quan trọng về đất đai, bởi lẽ khác với các chủ thể của quyền sở hữu khác, Nhà nước là một chủ thể đặc biệt của quyền sở hữu đất đai: vừa là chủ thể của quyền sử dụng đất đai, vừa là một tổ chức chính trị - quyền lực tự mình quy định cho mình các quyền năng và cách thức thực hiện các quyền đại diện chủ sở hữu đất đai. Sự khác biệt này

được tạo nên bởi tính đặc biệt của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu đất đai và tính đặc biệt của đất đai với tư cách là một loại tài sản “đặc biệt”.

## **2. Khách thể của quyền sở hữu đất đai**

Khách thể của quyền sở hữu Nhà nước đối với đất đai là toàn bộ vốn đất đai nằm trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, bao gồm đất liền, hải đảo và lãnh hải.

Khoa học pháp lý nước ta quan niệm đất đai là khách thể đặc biệt của quyền sở hữu nhà nước. Quan niệm này ra đời dựa trên những lập luận cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, về nguồn gốc phát sinh: Đất đai là "tài sản" đặc biệt do thiên nhiên tạo ra, có trước khi con người xuất hiện trên trái đất. Hơn nữa, trong quá trình sử dụng, sự tác động của con người đối với đất đai chỉ làm tăng hoặc giảm độ màu mỡ của đất mà thôi, chứ không làm cho đất đai bị biến mất;

*Thứ hai*, đất đai thuộc nhóm tài nguyên hạn chế của quốc gia và có vai trò vô cùng quan trọng không chỉ liên quan trực tiếp đến lợi ích của mỗi cá nhân, cộng đồng xã hội mà còn ảnh hưởng lớn đến lợi ích của Nhà nước. Chính vì vậy, nó chỉ là khách thể duy nhất của quyền sở hữu nhà nước.

Theo số liệu tổng kiểm kê đất đai toàn quốc năm 2000, tổng diện tích đất tự nhiên của nước ta là 329.240 km<sup>2</sup> (tương đương 32.924.061 ha). Căn cứ vào mục đích sử dụng, đất đai được phân loại như sau:

### *a. Nhóm đất nông nghiệp*

Nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất: đất trồng

cây hàng năm gồm đất trồng lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác; đất trồng cây lâu năm; đất rừng sản xuất; đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất nuôi trồng thủy sản; đất làm muối; đất nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Nhóm đất này chiếm diện tích là 20.920.775 ha.<sup>(1)</sup>

*b. Nhóm đất phi nông nghiệp*

Nhóm đất phi nông nghiệp bao gồm các loại đất: đất ở gồm đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị; đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp gồm đất xây dựng khu công nghiệp; đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; đất sử dụng vào mục đích công cộng gồm đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng; đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh; đất xây dựng các công trình công cộng khác theo quy định của Chính phủ; đất do các cơ sở tôn giáo sử dụng; đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ; (đất làm nghĩa trang, nghĩa địa; đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng; đất phi nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Hiện nay, nhóm đất phi nông nghiệp chiếm diện tích là

---

(1). Theo số liệu của cuộc tổng kiểm kê đất đai toàn quốc năm 2000 theo Chỉ thị số 24/1999/CT-TTg ngày 18/8/1999 của Thủ tướng Chính phủ.

1.976.021 ha.<sup>(1)</sup>

*c. Nhóm đất chưa sử dụng*

Nhóm đất chưa sử dụng bao gồm các loại đất chưa xác định mục đích sử dụng. Ở Việt Nam nhóm đất chưa sử dụng hiện chiếm diện tích là 10.027.265 ha<sup>(2)</sup> (chiếm khoảng gần 1/3 tổng diện tích đất tự nhiên).

### **3. Nội dung của quyền sở hữu đất đai**

*a. Quyền chiếm hữu đất đai*

Quyền chiếm hữu đất đai là quyền của Nhà nước nắm giữ toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi cả nước.

Dưới góc độ pháp lý, quyền chiếm hữu đất đai có ý nghĩa rất quan trọng, bởi lẽ nó là cơ sở đầu tiên để xác lập quyền sử dụng và quyền định đoạt đất đai.

Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, thực hiện quản lý thống nhất toàn bộ vốn đất đai nhưng Nhà nước lại không trực tiếp chiếm hữu, sử dụng đất mà lại trao quyền chiếm hữu, sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận, chuyển nhượng quyền sử dụng đất và công nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, Nhà nước không mất đi quyền chiếm hữu đất đai của mình, bởi vì, Nhà nước thực hiện quyền chiếm hữu đất đai một cách gián tiếp thông qua các hoạt động vừa mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ, vừa mang tính pháp lý như đo đạc, khảo sát, đánh giá và phân hạng đất để nắm

(1). Theo số liệu của cuộc tổng kiểm kê đất đai toàn quốc năm 2000. Sdd.

(2). Theo số liệu của cuộc tổng kiểm kê đất đai toàn quốc năm 2000. Sdd.

được hiện trạng, sử dụng đất đai trên phạm vi cả nước và từng địa phương; hệ thống hồ sơ địa chính, bản đồ địa chính, sổ sách địa chính và các tài liệu về địa chính khác để nắm được sự phân bố đất đai, kết cấu sử dụng đất ở các địa phương; hoạt động đăng ký quyền sử dụng đất, thống kê, kiểm kê đất đai... để nắm được biến động đất đai qua các thời kỳ.

Việc phân biệt giữa quyền chiếm hữu đất đai của Nhà nước với quyền chiếm hữu đất đai của người sử dụng đất dưới đây sẽ làm rõ hơn nhận định trên đây về việc Nhà nước không mất đi quyền chiếm hữu đất đai cho dù Nhà nước có thực hiện việc giao đất, cho thuê đất... cho người sử dụng đất sử dụng ổn định, lâu dài. Cụ thể:

*Thứ nhất*, Nhà nước thực hiện quyền chiếm hữu đất đai trên cơ sở là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai. Còn người sử dụng đất thực hiện quyền chiếm hữu đất đai trên cơ sở quyền sử dụng đất của mình. Điều đó có nghĩa là họ chiếm hữu đất đai khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng. Hơn nữa, sự chiếm hữu đất đai này đi liền với yêu cầu bắt buộc phải sử dụng đất, nếu người sử dụng đất chiếm hữu đất đai mà không sử dụng đất, không được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất cho phép thì họ sẽ bị thu hồi đất (quyền chiếm hữu đất đai của họ bị chấm dứt). Mặt khác, quyền sử dụng đất của người sử dụng là quyền phái sinh (có sau). Tính phái sinh của quyền sử dụng đất thể hiện quyền này chỉ có thể phát sinh trên cơ sở được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất.

*Thứ hai*, quyền chiếm hữu đất đai của Nhà nước là vĩnh

viên, trọn vẹn. Tính vĩnh viễn thể hiện ở chỗ: Nhà nước không bao giờ mất đi quyền chiếm hữu đất đai của mình mặc dù đã giao hoặc chưa giao đất cho bất cứ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nào sử dụng ổn định, lâu dài. Tính trọn vẹn thể hiện ở chỗ: Nhà nước chiếm hữu toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, bao gồm đất liền, hải đảo và vùng đất ngập nước thuộc khu vực lãnh hải. Còn người sử dụng đất chỉ được quyền chiếm hữu từng diện tích đất nhất định mà Nhà nước giao, cho thuê trong một khoảng thời gian nhất định và không được làm thay đổi mục đích sử dụng đất mà Nhà nước đã xác định rõ trong quyết định giao đất, cho thuê đất.

*Thứ ba*, nếu như quyền chiếm hữu đất đai của Nhà nước là gián tiếp, mang tính khái quát thì quyền chiếm hữu đất đai của người sử dụng đất lại mang tính trực tiếp, cụ thể đối với từng mảnh đất nhất định được xác định rõ diện tích, thời hạn và mục đích sử dụng.

#### *b. Quyền sử dụng đất đai*

Quyền sử dụng đất là quyền khai thác các thuộc tính có ích của đất đai để phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Xét về khía cạnh kinh tế, quyền sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng vì nó làm thoả mãn các nhu cầu và mang lại lợi ích vật chất cho các chủ sử dụng trong quá trình sử dụng đất.

Với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà giao cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài nhưng Nhà nước không mất đi quyền sử dụng đất đai của mình. Bởi vì, Nhà nước thực hiện quyền sử dụng đất bằng các hình thức chủ yếu sau: Thông

qua việc xây dựng, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để phân định mục đích sử dụng cho từng loại đất cụ thể; Thông qua việc xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất buộc các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải thực hiện trong quá trình sử dụng đất. Điều này có nghĩa là thông qua quá trình sử dụng đất của người sử dụng mà các ý tưởng sử dụng đất của Nhà nước sẽ trở thành hiện thực đồng thời, người sử dụng đất trong quá trình sử dụng phải đóng góp một phần lợi ích mà họ thu được từ việc sử dụng đất đai dưới dạng những nghĩa vụ vật chất cho Nhà nước thông qua hình thức như nộp thuế sử dụng đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, nộp lệ phí địa chính, lệ phí trước bạ, nộp tiền sử dụng đất v.v..

Mặc dù, quyền sử dụng đất của người sử dụng kể từ khi Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 được ban hành đã bao hàm cả quyền chuyển đổi; tặng cho; chuyển nhượng; cho thuê, cho thuê lại; thế chấp; thừa kế, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì chúng ta cũng không nên đồng nhất giữa quyền sở hữu đất đai và quyền sử dụng đất, bởi lẽ, giữa chúng có sự khác nhau cả về nội dung và ý nghĩa, cụ thể:

- Quyền sở hữu đất đai là quyền ban đầu (có trước), còn quyền sử dụng đất là quyền phái sinh (có sau) xuất hiện khi được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hay công nhận quyền sử dụng đất.

- Quyền sở hữu đất đai là một loại quyền trọn vẹn, đầy đủ, còn quyền sử dụng đất lại là một loại quyền không trọn vẹn, không đầy đủ. Tính không đầy đủ của quyền sử dụng

đất được thể hiện ở các khía cạnh cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, người sử dụng đất không có đủ tất cả các quyền năng như Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu;

*Thứ hai*, không phải bất cứ người nào có quyền sử dụng đất hợp pháp cũng có quyền chuyển đổi; tặng cho; chuyển nhượng; cho thuê, cho thuê lại; thế chấp, bảo lãnh; thừa kế; góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà pháp luật quy định (bao gồm 9 quyền năng của chuyển quyền sử dụng đất). *Ví dụ:* Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 thì chỉ hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê mới có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác. Còn các chủ thể sử dụng đất khác không được pháp luật cho hưởng quyền năng này (Điều 113). Hoặc tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm chỉ có quyền bán, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê mà không được thực hiện các quyền chuyển nhượng, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất thuê (Điều 111)... Như vậy, phạm vi chủ thể có đầy đủ các quyền năng này bị hạn chế.

*Thứ ba*, không phải đối với bất cứ đất nào người sử dụng cũng có đầy đủ chín quyền năng trên đây. Về cơ bản, chỉ những người sử dụng đất theo hình thức giao đất trả tiền sử dụng đất và thuê đất theo hình thức trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là 5 năm mới được pháp luật cho hưởng đầy đủ chín quyền năng về chuyển quyền sử dụng đất đai.

Quyền sở hữu đất đai là một loại quyền tồn tại độc lập, còn quyền sử dụng đất lại là một loại quyền phụ thuộc.

Tính phụ thuộc của quyền sử dụng đất thể hiện ở chỗ người sử dụng đất không được tự mình quyết định mọi vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện các quyền năng của mình mà chỉ được quyết định một số vấn đề, còn cơ bản, vẫn phải hành động theo ý chí của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu chủ đối với đất được giao. Ví dụ, sau khi làm xong các thủ tục pháp lý để chuyển đổi hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất... thì người được chuyển quyền sử dụng đất phải sử dụng đất theo đúng mục đích ban đầu trước khi chuyển giao, không được tùy tiện thay đổi mục đích sử dụng. Làm trái quy định này được coi như là một hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật về đất đai và hậu quả của nó là Nhà nước sẽ thu hồi đất.

Hơn nữa, về mặt lý luận thì giữa quyền sử dụng đất của Nhà nước với quyền sử dụng đất của người sử dụng cũng có sự khác nhau. Sự khác nhau này được biểu hiện trên những khía cạnh cơ bản sau đây:

- Quyền sử dụng đất đai của Nhà nước phát sinh dựa trên cơ sở Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai. Nên quyền sử dụng đất này là vĩnh viễn, trọn vẹn và không bị ai hạn chế. Còn quyền sử dụng đất của người sử dụng xuất hiện khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất... và phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước. Vì vậy, quyền sử dụng đất của họ bị Nhà nước hạn chế bởi diện tích, thời hạn và mục đích sử dụng v.v..

- Nếu như quyền sử dụng đất của Nhà nước mang tính gián tiếp và trừu tượng thì ngược lại, quyền sử dụng đất của người sử dụng lại mang tính chất trực tiếp và cụ thể.

### *c. Quyền định đoạt đất đai*

Quyền định đoạt đất đai là quyền quyết định số phận pháp lý của đất đai. Đây là quyền rất quan trọng và chỉ có Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai mới được thực hiện quyền định đoạt đất đai.

Đất đai là tài sản đặc biệt khác với tài sản thông thường nên Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai thực hiện quyền định đoạt đất đai không giống với việc định đoạt tài sản của các chủ sở hữu khác. Trong luật dân sự, các chủ sở hữu thường chấm dứt quyền sở hữu chủ của mình đối với vật bằng việc quyết định số phận pháp lý và số phận thực tế thông qua các giao dịch dân sự mà hình thức pháp lý là những hợp đồng dân sự như hợp đồng mua bán; tặng cho tài sản v.v.. Còn Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai chỉ được thực hiện việc quyết định số phận pháp lý của đất thông qua các hình thức pháp lý là quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất v.v. chứ không có quyền định đoạt số phận thực tế của đất đai. Dù đất đai đã được giao cho bất kỳ tổ chức, cá nhân nào sử dụng thì trên thực tế vẫn thuộc sở hữu của toàn dân và chịu sự quản lý của Nhà nước.

Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai bằng các phương thức chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, thông qua các hành vi giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, đấu giá quyền sử dụng đất..., Nhà

nước thực hiện việc phân chia một cách hợp lý vốn đất đai đáp ứng các nhu cầu sử dụng đất của xã hội;

*Thứ hai*, Nhà nước quyết định mục đích sử dụng của từng loại đất thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất và chỉ có cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được phép thay đổi mục đích sử dụng đất. Người sử dụng đất không được tự ý thay đổi mục đích sử dụng đất trong quá trình sử dụng đất. Nếu họ có nhu cầu thay đổi mục đích sử dụng đất thì phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất hoặc cho thuê đất;

*Thứ ba*, Nhà nước quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất nhằm đảm bảo cho việc sử dụng đất đai của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân vừa có tính hợp lý và vừa mang tính ổn định, lâu dài;

*Thứ tư*, thông qua việc định giá đất để Nhà nước thực hiện việc quản lý đất đai về mặt kinh tế. Điều này có nghĩa là giá đất là một công cụ để Nhà nước quản lý đất đai, điều chỉnh các quan hệ đất đai thông qua việc tác động, điều tiết, xử lý lợi ích kinh tế của các bên. Theo đó, giá đất do Nhà nước xác định được sử dụng làm căn cứ để xác định các vấn đề tài chính về đất đai như: tiền sử dụng đất; tiền thuê đất; thuế sử dụng đất; thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; tiền bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất; phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai. Hơn nữa, với vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước còn thực hiện việc điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất đai không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại nhằm đảm bảo sự công bằng, bình đẳng trong sử dụng đất;

*Thứ năm*, Nhà nước quy định các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và có cơ chế để bảo đảm cho các quyền và nghĩa vụ này được thực hiện trên thực tế.

*Tóm lại*, chỉ có Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai mới có quyền định đoạt đất đai. Các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân là người sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp nhưng không có quyền định đoạt đất đai. Mọi hành vi xâm phạm đến quyền định đoạt đất đai của Nhà nước thì sẽ căn cứ vào tính chất và mức độ vi phạm của hành vi mà Nhà nước quyết định các biện pháp xử lý thích đáng, phù hợp với quy định của Luật đất đai năm 2003.

### CHƯƠNG III

## CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

Từ nhiều năm qua Đảng và Nhà nước ta trên cơ sở xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã luôn quan tâm tới việc quản lý thống nhất vốn đất quốc gia từ trung ương cho tới từng địa phương. Vấn đề quản lý không đơn thuần chỉ là xây dựng, kiện toàn các hệ thống cơ quan quản lý đất đai mà quan trọng là nêu được các nội dung quản lý, quy định chặt chẽ về mặt pháp lý các nội dung của nó. Cho nên, nói đến quản lý đất đai một cách tổng quát nhất tức là nêu hai mặt của một vấn đề: hệ thống các cơ quan quản lý đất đai và các nội dung của chế độ quản lý nhà nước về đất đai.

### A. HỆ THỐNG CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

#### I. VAI TRÒ CỦA HỆ THỐNG CƠ QUAN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước từ trung ương đến địa phương có vai trò vô cùng to lớn trong việc quản lý mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Trong quản lý đất đai, vai trò to lớn này trước đây chưa được đánh giá một cách đầy đủ và đúng mức. Kế thừa Luật đất đai năm 1993 trong

việc quyết định các chính sách của cơ quan quyền lực nhà nước, Luật đất đai năm 2003 xác định rõ các thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

## **1. Vai trò của Quốc hội và cơ quan thường trực của Quốc hội**

Trước hết Quốc hội là người quyết định nhiều chính sách quan trọng trong sự phát triển của đất nước, là cơ quan thông qua các văn bản luật, quyết định các vấn đề chiến lược để phát triển đất nước, trong quản lý đất đai Quốc hội có thẩm quyền:

- Phê chuẩn các quy hoạch, các chiến lược trong quản lý và sử dụng đất đai. Quốc hội thông qua các quy hoạch sử dụng đất đai đến năm 2010, 2020 của Chính phủ, hoạch định các chính sách phát triển lâu dài trong quản lý và sử dụng đất đai;
- Thực hiện quyền quyết định và giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước.

Riêng Ủy ban thường vụ Quốc hội với tính cách là cơ quan thường trực của Quốc hội cũng có các thẩm quyền như: Ra các nghị quyết quan trọng, ban hành pháp lệnh và các quy định khác để Chính phủ quyết định một cách cụ thể. *Ví dụ:* quy định về thời hạn để Chính phủ cho thuê đất đối với các dự án có thời hạn thuê từ 50 năm đến dưới 70 năm, quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân.

## **2. Vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương**

Hội đồng nhân dân các cấp ở địa phương không chỉ thông qua các nghị quyết, quyết nghị các vấn đề cụ thể mà còn thực hiện chức năng giám sát đối với cơ quan hành chính

nhà nước trong quản lý đất đai. Bên cạnh đó, hội đồng nhân dân các cấp còn phê chuẩn các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của ủy ban nhân dân cùng cấp trước khi trình lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Như vậy, với các thẩm quyền được nêu trên Luật đất đai năm 2003 đã thống nhất được vai trò quan trọng của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước trong việc quyết định và giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất ở trung ương và ở từng địa phương.

## II. HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Với chức năng quản lý nhà nước về đất đai, Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp có vai trò quan trọng trong việc thực hiện các nội dung của chế độ quản lý nhà nước về đất đai. Luật đất đai năm 2003 dành một chương để quy định cụ thể về từng nội dung, vai trò tổ chức, chỉ đạo và quyết định của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Trên thực tế, thẩm quyền cụ thể của Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp được quy định trong từng nội dung của chế độ quản lý.

Các nội dung cơ bản này sẽ được trình bày ở các phần sau. Vì vậy, có thể khái quát chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của hệ thống cơ quan có thẩm quyền chung như sau:

- Thống nhất việc quản lý đất đai ở trung ương và ở từng địa phương.
- Tổ chức chỉ đạo và thực hiện các nội dung cụ thể của chế độ quản lý nhà nước về đất đai.

## III. HỆ THỐNG CƠ QUAN CHUYÊN NGÀNH QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai đã trải qua ba thời

kỳ, Tổng cục quản lý ruộng đất năm 1979 đến năm 1994, Tổng cục địa chính từ năm 1994 đến 2002 và hiện nay là Bộ tài nguyên và môi trường từ năm 2002.

Để tăng cường quản lý các nguồn tài nguyên và lĩnh vực môi trường, căn cứ vào Nghị quyết số 02/2002/QH11 ngày 05/8/2002 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kỳ họp thứ nhất quy định về danh sách các bộ và cơ quan ngang bộ của Chính phủ, Nghị định số 91/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ ra đời quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ tài nguyên và môi trường cũng như các loại hình tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất. Theo đó, hệ thống này bao gồm các loại cơ quan sau:

## **1. Cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai**

### *a. Bộ tài nguyên và môi trường*

Là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc bản đồ trong phạm vi cả nước và quản lý các dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất.

### *b. Sở tài nguyên và môi trường*

Là cơ quan thuộc ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương có chức năng quản lý tài nguyên đất và đo đạc bản đồ, đồng thời chịu sự lãnh đạo về mặt chuyên môn của Bộ tài nguyên và môi trường.

### *c. Phòng tài nguyên và môi trường*

Là cơ quan chuyên môn trực thuộc ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có chức năng quản lý nhà nước về đất đai và lĩnh vực môi trường.

*d. Cán bộ địa chính cấp xã*

Cán bộ địa chính cấp xã là người giúp uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn trong công tác quản lý đất đai. Tuy nhiên, vấn đề nổi cộm hiện nay là các địa phương rất thiếu cán bộ địa chính và các cán bộ địa chính rất yếu về chuyên môn. Họ thường được chuyển chuyển từ các công tác khác sang làm quản lý đất đai, vì vậy trình độ chuyên môn thường không đảm bảo.

Với 10.380 xã, phường, thị trấn trong cả nước thì vấn đề đào tạo cán bộ địa chính cho cấp xã trong thời gian tới là rất cấp bách. Bởi vì, quản lý đất đai trước hết phải đi từ cơ sở. Nếu cấp cơ sở hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình thì việc quản lý đất đai sẽ đi vào nền nếp và không còn tình trạng đẩy việc lên cơ quan hành chính cấp trên gây ách tắc ở nhiều khâu quản lý.

**2. Các tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất**

Từ trước đến nay, trong quản lý nhà nước về đất đai những thủ tục hành chính liên quan đến giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thủ tục để xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thủ tục hành chính thực hiện các quyền của người sử dụng đất thường gây nhiều khó khăn cho người sử dụng đất. Vì vậy, một trong những mục tiêu của pháp luật đất đai là cải cách căn bản các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, đẩy nhanh tiến độ giao đất, cho thuê đất, bàn giao mặt bằng trong sản xuất kinh doanh cho các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài, hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong phạm vi cả nước. Cho nên, bên cạnh việc tổ chức, kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý chuyên ngành về đất đai, các tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất đã được quy định trong

Luật đất đai năm 2003. Các tổ chức đó bao gồm: văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, tổ chức phát triển quỹ đất và tổ chức hoạt động tư vấn trong quản lý và sử dụng đất.

*a. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất*

Cơ quan này là tổ chức sự nghiệp thuộc sở tài nguyên và môi trường, thuộc phòng tài nguyên và môi trường của ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Văn phòng có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, quản lý hồ sơ địa chính và thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai theo cơ chế “*một cửa*”. Luật đất đai năm 2003 đã dành toàn bộ Chương V từ Điều 122 đến Điều 131 để quy định những thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai và thủ tục thực hiện quyền của người sử dụng đất, trong đó thể hiện vai trò quan trọng của văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trong mọi công việc.

- Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc sở tài nguyên và môi trường có các nhiệm vụ sau:

+ Thực hiện việc đăng ký quyền sử dụng đất đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

+ Lập, chỉnh lý và quản lý hồ sơ địa chính gốc, cung cấp bản sao hồ sơ địa chính gốc, bản sao hồ sơ biến động đất đai cho sở tài nguyên và môi trường, tiếp nhận kết quả biến động đất đai từ cơ quan quản lý đất đai để chỉnh lý thống nhất về hệ thống hồ sơ địa chính gốc;

+ Xây dựng, cập nhật hệ thống thông tin về đất đai;

+ Cung cấp số liệu địa chính cho cơ quan thuế để xác định mức thu đối với các loại thuế, phí và lệ phí liên quan đến đất đai;

- + Thực hiện dịch vụ trích lục bản đồ địa chính, trích sao hồ sơ địa chính, dịch vụ thông tin về đất đai;

- + Thu phí, lệ phí từ đất đai liên quan đến việc đăng ký quyền sử dụng đất.

- Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc phòng tài nguyên và môi trường có nhiệm vụ:

- + Đăng ký quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân;

- + Thực hiện các dịch vụ về trích lục bản đồ địa chính, trích sao hồ sơ địa chính, dịch vụ thông tin đất đai;

- + Thu các phí dịch vụ từ việc đăng ký quyền sử dụng đất.

Như vậy, cùng với Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ đã quy định thời hạn chậm nhất là ngày 01/7/2005 các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất phải được thành lập ở các địa phương. Từ đó, các thủ tục hành chính sẽ được đơn giản hoá, mang lại nhiều tiện ích cho người sử dụng đất trong việc thực hiện các quyền và thủ tục hành chính tại các cơ quan công quyền. Người sử dụng đất không còn mất nhiều thời gian, công sức vào các thủ tục hành chính để được quyền sử dụng đất hoặc thủ tục để thực hiện quyền, họ sẽ nộp hồ sơ tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất đồng thời nhận những giấy tờ pháp lý cần thiết tại nơi này. Đây là bước phát triển mới trong việc minh bạch hoá các thủ tục hành chính tại cơ quan công quyền và tạo ra các tiện ích để phục vụ nhân dân của các cơ quan nhà nước.

#### *b. Tổ chức phát triển quỹ đất*

Theo quy định tại khoản 1 Điều 41 Luật đất đai năm 2003 về việc giao cho tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện

việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư. Quy định trên xác định việc thu hồi đất thực hiện theo hai cơ chế.

*Thứ nhất*, trong trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố và đã có dự án đầu tư thì ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ra quyết định thu hồi đất và thực hiện việc bồi thường giải phóng mặt bằng và bàn giao quỹ đất cho các nhà đầu tư.

*Thứ hai*, trong trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố nhưng chưa có dự án đầu tư thì ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định thu hồi đất và giao cho tổ chức phát triển quỹ đất tổ chức thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và quản lý quỹ đất này.

Như vậy, tổ chức phát triển quỹ đất theo quy định của Luật đất đai năm 2003 là tổ chức do ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định thành lập theo loại hình hoạt động sự nghiệp có thu hoặc doanh nghiệp công ích có chức năng phát triển quỹ đất, vận động và xúc tiến đầu tư vào khu vực quy hoạch nhưng chưa có các dự án đầu tư.

Tổ chức phát triển quỹ đất có các nhiệm vụ chủ yếu sau:

- Thực hiện việc quản lý quỹ đất sau thu hồi theo quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 41 Luật đất đai năm 2003.

- Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu vực có quy hoạch phải thu hồi đất mà người sử dụng đất có nhu cầu chuyển đi nơi khác trước khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất.

- Thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng theo quyết định thu hồi đất của ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Giới thiệu địa điểm đầu tư, vận động đầu tư theo quy hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định.

- Tổ chức việc đấu giá quyền sử dụng đất đối với đất được Nhà nước giao quản lý.

Như vậy, với các nhiệm vụ nêu trên, tổ chức phát triển quỹ đất sẽ bóc tách dần chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng kinh doanh trong lĩnh vực lĩnh vực đất đai và đó chính là xu hướng mới trong quan niệm hiện nay.

*c. Tổ chức hoạt động tư vấn trong quản lý và sử dụng đất*

Theo quy định tại khoản 1 Điều 57 Luật đất đai năm 2003 thì tổ chức có đủ điều kiện, năng lực và được hoạt động dịch vụ về giá đất thì được tư vấn giá đất. Tuy nhiên, tư vấn giá đất mới chỉ là một phần trong khả năng tư vấn của các doanh nghiệp đối với nhiều hoạt động dịch vụ khác nhau. Vì vậy, tổ chức hoạt động tư vấn trong quản lý và sử dụng đất đai được hiểu là tổ chức sự nghiệp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập hoặc doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được thành lập theo các luật về doanh nghiệp và được cấp phép hoạt động tư vấn trong lĩnh vực đất đai.

Hoạt động tư vấn bao gồm những lĩnh vực sau:

- Thực hiện dịch vụ tư vấn giá đất trong việc xây dựng giá đất tại các địa phương, tư vấn giá đất khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất theo yêu cầu của hội đồng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc của tòa án nhân dân, tư vấn giá đất cho người sử dụng đất, cho các tổ chức tài chính, tín dụng trong việc thực hiện các giao dịch bảo đảm về quyền sử dụng đất;

- Hoạt động dịch vụ tư vấn về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho sở tài nguyên và môi trường, phòng tài nguyên

và môi trường, uỷ ban nhân dân xã trong việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất chi tiết;

- Hoạt động dịch vụ tư vấn về đo đạc, lập bản đồ địa chính cho sở tài nguyên và môi trường, phòng tài nguyên và môi trường.

Như vậy, với việc thành lập các loại hình tổ chức dịch vụ công trong quản lý và sử dụng đất đai, các thủ tục hành chính được quy về các đầu mối giúp cho người sử dụng đất nhanh chóng tiếp cận các quyền của mình và góp phần làm cho các cơ quan nhà nước quản lý đất đai với hiệu quả cao hơn.

## **B. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI**

### **I. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ ĐỊA GIỚI VÀ XÁC LẬP CÁC LOẠI BẢN ĐỒ**

#### **1. Các quy định về quản lý địa giới**

Đất đai là bề mặt bao trùm toàn bộ chủ quyền quốc gia trên đất liền và các hải đảo. Vì vậy, quản lý địa giới hành chính nhà nước cũng là một nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai. Trên cơ sở Nghị định số 119/CP ngày 16/9/1994 của Chính phủ ban hành quy định về việc quản lý, sử dụng hồ sơ địa giới, bản đồ địa giới và mốc địa giới hành chính các cấp, Luật đất đai năm 2003 đã luật hoá trách nhiệm của Chính phủ, Bộ nội vụ, Bộ tài nguyên và môi trường, uỷ ban nhân dân các cấp trong việc xác định địa giới hành chính các cấp, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính. Cụ thể, Điều 16 Luật đất đai năm 2003 quy định:

*“1. Chính phủ chỉ đạo việc xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp trong phạm vi cả nước.*

*Bộ nội vụ quy định về trình tự, thủ tục xác định địa giới hành chính, quản lý mốc giới và hồ sơ địa giới hành chính.*

*Bộ tài nguyên và môi trường quy định về kỹ thuật và định mức kinh tế trong việc cắm mốc giới hành chính, lập hồ sơ địa giới hành chính các cấp.*

*2. Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện việc xác định địa giới hành chính trên thực địa, lập hồ sơ địa giới hành chính trong phạm vi địa phương”.*

Như vậy, để bảo vệ chủ quyền quốc gia, bảo vệ nguồn tài nguyên đất, việc xác định trách nhiệm nói trên của các cơ quan nhà nước là rất quan trọng, không những thực hiện đầy đủ chức năng đối ngoại trong việc xác định biên giới với các nước trong khu vực mà đồng thời giảm thiểu những tranh chấp về quyền sử dụng đất liên quan đến địa giới hành chính nhà nước. Điều đó giải thích tại sao Nhà nước rất nỗ lực trong việc xác định biên giới trên bộ với nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, với Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào và với vương quốc Campuchia thông qua nhiều hiệp định quan trọng về phân định và cắm mốc địa giới giữa Việt Nam và các nước liên quan.

Bên cạnh đó, một số tỉnh có những vướng mắc về địa giới cần quan tâm giải quyết, ví dụ như các tồn tại về ranh giới đất đai giữa tỉnh Bình Thuận với tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu chồng lấn về phía Bình Thuận hơn 2500 ha nhiều năm qua chưa được giải quyết triệt để. Mặt khác, hiện nay có những xã quá

rộng cần chia tách như xã Tân Minh diện tích khoảng 23.242 ha, xã Tân Thắng huyện Hàm Tân tỉnh Bình Thuận với diện tích khoảng 22.289 ha rộng gần bằng 1/3 tỉnh Bắc Ninh.<sup>(1)</sup>

Qua những thực tế nêu trên, để quản lý đất đai có hiệu quả thì việc xác lập các hồ sơ địa giới hành chính và bản đồ hành chính là rất cần thiết. Các công việc đó có sự phân công, phân cấp rõ về trách nhiệm của từng bộ, ngành và các cấp chính quyền để các địa phương chủ động quản lý địa giới, phòng ngừa các vi phạm trong quản lý địa giới.

## **2. Các quy định về xác lập bản đồ quản lý đất đai**

Để đánh giá đúng số lượng, chất lượng đất phải thông qua việc điều tra các yếu tố tự nhiên, kinh tế, xã hội liên quan đến đất đai như: điều tra, khảo sát và phân hạng đất đai. Trong đó, công tác điều tra, khảo sát, lấy mẫu phân tích hàm lượng thành phần các chất hữu cơ, vô cơ, vi lượng có trong đất, xác định những yếu tố thuận lợi cho việc khai thác tiềm năng đất đai là biện pháp chủ yếu để nắm chất lượng đất, từ đó, phân hạng đất cho từng mục đích sử dụng (trồng trọt, xây dựng) của từng lô, khoảnh, khu đất nhất định.

Đây là việc làm rất quan trọng, vì tạo cơ sở ban đầu (công tác điều tra cơ bản về đất) phục vụ việc quản lý đất đai trên hai phương diện: lập các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xác định giá đất.

Số liệu diện tích, chất lượng đất chính xác thì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mới bảo đảm tính khả thi.

---

(1). Báo cáo kết quả khảo sát tình hình thực hiện chính sách và pháp luật đất đai ở các tỉnh miền Trung và Tây nguyên - Đoàn khảo sát 3 của Ban kinh tế trung ương ngày 3/7/2002, tr. 71.

Số lượng diện tích đất và việc xác định những yếu tố thuận lợi cho trồng trọt, xây dựng chính xác là một trong những điều kiện quyết định hình thành giá đất sát với thực tế.

Khác với các tư liệu sản xuất khác, đất đai có vị trí cố định, cho nên các số liệu của nó xuất xứ từ một vị trí không gian cố định, vị trí không gian này được thể hiện trên bản đồ (trước hết là bản đồ địa chính và để thuyết minh cho bản đồ địa chính phải có sổ địa chính kèm theo). Vì vậy, một tài liệu địa chính hoàn chỉnh bao giờ cũng bao gồm ba phần: sổ liệu, bản đồ và thuyết minh kèm theo.

Điều 19 Luật đất đai năm 2003 quy định giao cho Bộ tài nguyên và môi trường chỉ đạo và tổ chức việc lập bản đồ địa chính thống nhất trong phạm vi cả nước, uỷ ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương chỉ đạo và tổ chức việc lập bản đồ địa chính ở địa phương mình. Cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành có trách nhiệm ban hành các quy trình, quy phạm kỹ thuật xây dựng bản đồ địa chính. Bản đồ địa chính được lập theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn và bản gốc được lưu giữ tại cơ quan quản lý đất đai tỉnh, huyện, quận, thị xã và thành phố thuộc tỉnh, uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Bản sao hoàn toàn có giá trị như bản gốc.

Cùng với bản đồ địa chính là thành phần cơ bản trong hồ sơ địa chính phục vụ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai thì các loại bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc nắm chắc tình hình đất đai thông qua những cuộc tổng kiểm kê đất đai của Nhà nước. Điều 20 của Luật đất đai năm 2003 quy định:

*“1. Bản đồ hiện trạng sử dụng đất được lập năm năm một lần gắn với việc kiểm kê đất đai quy định tại Điều 53 của*

*Luật này để phục vụ cho việc quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*

*2. Bản đồ quy hoạch sử dụng đất được lập 10 năm 1 lần gắn với kỳ quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 24 của Luật này”.*

Như vậy, bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất hợp thành hệ thống các bản đồ chuyên ngành giúp cho Nhà nước nắm được tình hình hiện trạng sử dụng đất trong từng thời kỳ nhất định, vừa phục vụ cho các cuộc tổng kiểm kê đất đai năm năm một lần để điều chỉnh những biến động về đất đai theo hướng có lợi cho việc phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Nhà nước giao cho Bộ tài nguyên và môi trường cũng như ủy ban nhân dân các cấp tổ chức, chỉ đạo và thực hiện việc lập các loại bản đồ, việc kiểm kê đất đai và kiểm tra việc thực hiện nội dung quản lý nhà nước về quản lý địa giới và xây dựng hệ thống bản đồ.

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUY HOẠCH VÀ KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

Quy hoạch đất đai là sự tính toán, phân bổ đất đai cụ thể về số lượng chất lượng, vị trí, không gian cho các mục tiêu kinh tế - xã hội, bảo đảm cơ sở khoa học và thực tế của các mục tiêu kinh tế - xã hội để việc sử dụng đất phù hợp với các điều kiện về đất đai, khí hậu, thổ nhưỡng và từng ngành sản xuất.

Quy hoạch đất đai bao giờ cũng gắn liền với kế hoạch hoá đất đai. Bởi vì kế hoạch hoá đất đai chính là việc xác định các biện pháp, thời gian để sử dụng đất theo quy hoạch, do vậy, trong một số trường hợp, quy hoạch hoá đất đai đã

bao hàm cả kế hoạch hoá đất đai.

Quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai có ý nghĩa to lớn trong công tác quản lý và sử dụng đất.

Đối với Nhà nước, đó là sự đảm bảo cho việc sử dụng đất đai hợp lý và tiết kiệm, đạt các mục tiêu nhất định phù hợp với các quy định của Nhà nước. Đồng thời, tạo điều kiện cho Nhà nước theo dõi giám sát được quá trình sử dụng đất.

Quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai là công việc của tất cả các cơ quan quản lý đất đai và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất của Nhà nước.

Pháp luật điều chỉnh hoạt động quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai ở chỗ, quy định trách nhiệm của mỗi cơ quan nhà nước, mỗi ngành, mỗi đơn vị trong xây dựng quy hoạch và kế hoạch hoá sử dụng đất đồng thời đảm bảo cho các quy hoạch và kế hoạch đó có hiệu lực pháp luật trong thực tế.

### **1. Các nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất**

#### *a. Các nguyên tắc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai*

Nguyên tắc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai là những phương hướng chỉ đạo, cơ sở chủ yếu để dựa vào đó mà pháp luật điều chỉnh những quy định về lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Các nguyên tắc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải quán triệt được các quan điểm chỉ đạo theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khoá IX về đổi mới chính sách và pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá.

hiện đại hoá đất nước và thể hiện đầy đủ tinh thần của Điều 18 Hiến pháp năm 1992: “*Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả*”.

Trong quá trình xây dựng quy hoạch, các nhà hoạch định chính sách phải có tầm nhìn sâu rộng cho sự phát triển đất nước, vừa thể hiện sự tôn vinh quá khứ vừa có định hướng lâu dài để mọi sự phát triển có tính bền vững. Vì vậy, tại Điều 21 Luật đất đai năm 2003 đã nêu một cách toàn diện tám nguyên tắc cơ bản trong việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai. Trong đó, đòi hỏi mỗi quy hoạch phải phù hợp với chiến lược tổng thể phát triển kinh tế xã hội của đất nước, các quy hoạch phải được lập từ tổng thể đến chi tiết có sự thống nhất cao giữa quy hoạch của cấp trên và cấp dưới thể hiện được đầy đủ nhu cầu sử dụng đất của từng chủ sử dụng đất. Các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải hướng quá trình sử dụng đất theo tiêu chí tiết kiệm và có hiệu quả, đảm bảo việc khai thác nguồn tài nguyên đất một cách hợp lý, góp phần bảo vệ các di tích lịch sử, văn hoá danh lam thắng cảnh và cảnh quan môi trường phù hợp với quan điểm phát triển bền vững trong bảo vệ môi trường (Điều 21 Luật đất đai năm 2003).

#### *b. Căn cứ lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất*

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là cơ sở khoa học của cả quá trình quản lý và sử dụng đất. Vì vậy, khi xây dựng nó phải thể hiện được đầy đủ các căn cứ có tính định hướng cho việc thực thi quy hoạch và kế hoạch. Cụ thể, căn cứ xây dựng quy hoạch phải xuất phát từ:

- Chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã

hội, quốc phòng, an ninh của cả nước; quy hoạch phát triển của các ngành và từng địa phương;

- Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước;
- Điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu thị trường;
- Hiện trạng sử dụng đất và nhu cầu sử dụng đất;
- Định mức sử dụng đất;
- Tiến bộ của khoa học và công nghệ liên quan đến sử dụng đất;
- Kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất của kỳ trước.

Từ căn cứ lập quy hoạch nêu trên, các căn cứ kế hoạch sử dụng đất cũng được chi tiết hoá và cụ thể hoá góp phần hiện thực hoá mục tiêu quy hoạch trong từng giai đoạn phát triển. Các căn cứ này cũng xuất phát từ các quy hoạch mang tính tổng thể đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, nhu cầu sử dụng đất của người sử dụng cũng như khả năng thu hút đầu tư vào các dự án của Nhà nước trong việc thực thi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

## **2. Nội dung quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai**

Nếu như trước đây Luật đất đai năm 1993 chỉ đề cập nội dung của quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là việc khoanh định các loại đất khác nhau để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thì hiện nay, Điều 23 Luật đất đai năm 2003 tiến một bước mới trong việc xác lập nội dung của quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Theo đó, khoản 1 Điều 23 đề cập về nội dung quy hoạch sử dụng đất trước tiên gắn với việc điều tra xây dựng cơ bản, các điều kiện về tự nhiên, kinh tế - xã hội, tình hình hiện trạng sử dụng đất ở từng địa phương và của cả nước để xác định tiềm năng đất

đại phục vụ cho quá trình phát triển. Nội dung quy hoạch sử dụng đất bao quát các biện pháp để xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong từng kỳ quy hoạch, xác định diện tích các loại đất phân bổ cho các nhu cầu khác nhau về quốc phòng, an ninh, nhu cầu phát triển kinh tế, nhu cầu sử dụng đất phục vụ đầu tư trong nước và nước ngoài. Qua việc xác định các mục tiêu nêu trên, từ đó đưa ra các giải pháp để hiện thực hoá quy hoạch, đưa quy hoạch vào cuộc sống tránh tình trạng không xem xét đầy đủ mọi yếu tố về kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường làm cho nhiều quy hoạch không mang tính khả thi gây cản trở đời sống và sự phát triển.

Từ những nội dung quy hoạch được ghi nhận trên, việc chi tiết hoá bằng các nội dung cụ thể trong kế hoạch sử dụng đất thông qua phân tích đánh giá các kết quả đạt được trong kỳ kế hoạch sử dụng đất, các nhu cầu cụ thể về phân bổ đất đai cho từng kế hoạch giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế và xây dựng hạ tầng xã hội.

### **3. Kỳ quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất**

Đây là những khái niệm mới, lần đầu tiên được quy định tại Điều 24 Luật đất đai năm 2003. Kỳ quy hoạch, kỳ kế hoạch sử dụng đất là lượng thời gian vật chất mà mỗi cấp chính quyền, từ trung ương cho đến từng địa phương xây dựng chiến lược từ tổng thể đến chi tiết để thực hiện các nội dung quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai. Lượng thời gian vật chất đó không thể quá ngắn cũng không quá dài, vì xét về mặt tổng thể, thời gian quá ngắn chưa thể hiện đầy đủ ý tưởng xây dựng quy hoạch của người xây dựng chính sách, nếu dài quá, sẽ dẫn tới quy hoạch không mang tính khả thi

và xa rời cuộc sống. Vì vậy, kỳ quy hoạch sử dụng đất là mười năm và kỳ kế hoạch sử dụng đất là năm năm ứng với chiến lược phát triển kinh tế xã hội trong một chu kỳ mười năm và năm năm để thực hiện kế hoạch đó đối với cả nước và tất cả các địa phương từ tỉnh, huyện đến xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên dưới một góc độ khác, nhiều người sử dụng đất, đặc biệt là các doanh nghiệp tỏ ra băn khoăn trước việc các quy hoạch được xác định với thời gian không dài trong khi đó việc giao đất hoặc thuê đất có thể đến 50 năm.

Cho nên, kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không những làm hoá thời gian cho một tổng thể phát triển kinh tế xã hội mà còn thể hiện tính liên tục và tính kế tiếp trong việc xây dựng chiến lược khai thác sử dụng đất đai. Qua đó, người sử dụng đất hoàn toàn an tâm trước các quy hoạch sử dụng đất của Nhà nước.

#### **4. Lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất**

Bảo đảm cho quy hoạch, kế hoạch hoá đất đai được thống nhất trong cả nước, Luật đất đai năm 2003 quy định một cơ chế mới về lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng xác định rõ nhiệm vụ của từng cấp lập quy hoạch, không giao việc lập quy hoạch cho chính quyền phường, thị trấn cũng như đối với những xã thuộc khu vực phát triển đô thị. Nhằm gắn việc quản lý, sử dụng với việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai đồng thời có tính đến tính đặc thù của đất quốc phòng và an ninh, Điều 25 Luật đất đai năm 2003 xác định cụ thể là:

- Chính phủ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong cả nước trình Quốc hội quyết định;

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong địa phương mình trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;

- Ủy ban nhân dân huyện thuộc tỉnh lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương và các thị trấn thuộc huyện, ủy ban nhân dân huyện, quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất của địa phương và đơn vị hành chính cấp dưới trừ trường hợp các xã không thuộc khu vực phát triển đô thị;

Như vậy, khác với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 không cho phép ủy ban nhân dân các phường, thị trấn được phép lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai mà tập trung thẩm quyền này cho cơ quan hành chính cấp trên để quy về một mối trong việc lập quy hoạch và nâng cao tính khả thi của các quy hoạch trừ trường hợp đối với các xã thuộc khu vực không phát triển đô thị;

- Cơ quan quản lý đất đai ở trung ương và địa phương giúp Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp trong việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

### **5. Thẩm quyền xét duyệt và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai**

Xét duyệt vừa là thực hiện quyền quản lý đối với đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đồng thời làm cho các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của cấp dưới hợp lý, phù hợp với nhau và phù hợp với quy hoạch, kế hoạch chung.

Khác với lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai thì xét duyệt và điều chỉnh là đảm bảo hiệu lực pháp lý

cho việc thực hiện các quy hoạch, kế hoạch đó. Cho nên, xét duyệt bao giờ cũng thuộc thẩm quyền của cơ quan cấp trên cấp lập quy hoạch. Cụ thể Điều 26 Luật đất đai quy định:

- Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước do Chính phủ trình;

- Chính phủ xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của ủy ban nhân dân cấp tỉnh, kế hoạch sử dụng đất đai 5 năm, kế hoạch điều chỉnh, bổ sung hàng năm của từng tỉnh đồng thời xét duyệt kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh của Bộ quốc phòng và Bộ công an;

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của đơn vị hành chính cấp dưới trực tiếp;

- Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã không thuộc khu vực phát triển đô thị;

- Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai thì có thẩm quyền cho phép bổ sung, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch đó.

Với cơ chế như trên quá trình xây dựng, lập, quyết định, xét duyệt quy hoạch vừa tập trung thống nhất từ trung ương đến địa phương, vừa phân công, phân nhiệm rõ ràng giữa cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước và thẩm quyền chuyên môn của cơ quan tài nguyên và môi trường.

## **6. Các quy định về công bố quy hoạch**

Từ trước đến nay, người dân thường khó tiếp cận với các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai, phần lớn việc làm quy hoạch cho đến trình tự pháp lý để được phê duyệt và có

hiệu lực của quy hoạch là do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện, người dân không có được đầy đủ thông tin hoặc thông tin không chính xác về quy hoạch. Những trở ngại không đáng có đó dẫn đến sự cửa quyền từ phía cơ quan nhà nước, sự lạm dụng thông tin quy hoạch của một số người để trục lợi và người dân do không được thông tin về quy hoạch nên vi phạm quy hoạch đã được phê duyệt và gây cản trở cho việc thực hiện quy hoạch.

Bởi vậy, Luật đất đai năm 2003 yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong vòng 30 ngày, kể từ khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt phải công bố công khai tại ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có quy hoạch chi tiết, cơ quan quản lý đất đai chuyên ngành công bố công khai quy hoạch tại trụ sở cơ quan và thông qua các phương tiện thông tin đại chúng để nhân dân được biết. Từ đó, người dân có thể tiếp cận đầy đủ thông tin về quy hoạch để biết và thực hiện, các cơ quan nhà nước thể hiện sự công khai và minh bạch trong quá trình xây dựng, lập, phê duyệt và đưa quy hoạch vào đời sống đồng thời thể hiện sự dân chủ, công khai trong công tác quy hoạch.

## **7. Thực hiện quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất**

Các quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ, quy trình về lập, xét duyệt quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai là cơ sở quan trọng để hiện thực hoá quy hoạch và kế hoạch. Tuy nhiên, thực hiện quy hoạch là vấn đề hiện đang được cả xã hội rất quan tâm. Từ diễn đàn Quốc hội đến nhiều người dân, chúng ta nghe được những ý kiến xung quanh “*quy hoạch treo*” ở nhiều dự án và ở nhiều địa phương. Điều đó có thể hiểu là, các quy hoạch được xây dựng đã nhiều năm

nhưng đi vào thực hiện thì không có tính khả thi. Nguyên nhân của tình trạng trên có thể lý giải ở các khía cạnh khác nhau song dưới góc độ quy hoạch thì đó là, khi xây dựng quy hoạch chúng ta chưa tính toán đầy đủ các điều kiện tự nhiên, kinh tế- xã hội, hiện trạng sử dụng đất và khả năng thực tế nguồn vốn trong nước và vốn vay để thực thi quy hoạch, các ý tưởng quy hoạch nhiều khi thể hiện quan điểm chủ quan của người làm quy hoạch mà chưa thể hiện được chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quan điểm của người dân góp ý cho các chiến lược đó chưa được lưu tâm một cách đầy đủ. Vì vậy, nhiều dự án bị đổ bể do thiếu vốn, thiếu lòng tin ở người dân, không thuyết phục được người bị thu hồi đất để bàn giao mặt bằng cho Nhà nước thực hiện các dự án đầu tư.

Để không lặp lại những khiếm khuyết đã qua trong việc thực hiện quy hoạch, Luật đất đai năm 2003 đã thể hiện sự chỉ đạo sát sao của các cơ quan công quyền trong việc thực thi quy hoạch. Điều 29 Luật đất đai năm 2003 giao cho Chính phủ chỉ đạo và kiểm tra quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch của ủy ban nhân dân cấp dưới. Với cơ chế này đã ràng buộc các cấp chính quyền vào cuộc trong chỉ đạo và thực hiện quy hoạch, nhanh chóng phát hiện các biểu hiện vi phạm về quy hoạch để xử lý, ngăn chặn kịp thời các hành vi sử dụng đất trái với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đã được công bố.

Đối với người sử dụng đất có diện tích đất nằm trong quy hoạch nhưng chưa thực hiện việc thu hồi đất thì họ vẫn tiếp tục sử dụng đất theo mục đích đã được xác định như trước khi công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quyền lợi của người sử dụng đất trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất được Nhà nước bảo hộ thông qua việc bồi thường và hỗ trợ. Nhà nước nghiêm cấm mọi hành vi tự ý xây dựng, đầu tư kinh doanh bất động sản trong khu vực bị thu hồi đất để thực hiện quy hoạch, nếu có nhu cầu cải tạo sửa chữa nhà ở, công trình thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của những dự án, công trình mà sau nhiều năm không thực hiện hoặc không thể thực hiện được thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về xét duyệt quy hoạch phải có quan điểm, ý kiến rõ ràng về tương lai của những quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đó, tránh tình trạng “*quy hoạch treo*” mà người chịu tác động lớn nhất chính là người dân nằm trong vùng quy hoạch. Cho nên, khoản 3 Điều 29 Luật đất đai xác định rõ, đối với diện tích ghi trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố phải thu hồi đất thực hiện dự án, công trình hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau ba năm không được thực hiện theo kế hoạch thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải thực hiện quyền điều chỉnh hoặc huỷ bỏ quy hoạch đồng thời công bố cho người sử dụng đất biết.

Những quy định trên góp phần khắc phục tình trạng quy hoạch không mang tính khả thi ở nhiều địa phương, trả lại cho người sử dụng đất niềm tin vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Nhà nước.

### III. CÁC QUY ĐỊNH VỀ GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT

Vốn đất đai của Nhà nước là hơn 33 triệu ha. Khả năng cung ứng nhu cầu về đất đai là hữu hạn, để đáp ứng những nhu cầu đó Nhà nước phải thực hiện việc phân chia lại đất đai hợp lý và công bằng. Vì vậy, các quyết định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là tổng hợp các hành vi pháp lý có liên quan chặt chẽ với nhau của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc phân chia và phân chia lại một cách hợp lý quỹ đất đai thống nhất vì lợi ích của Nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân sử dụng đất.

#### 1. Các quy định về giao đất, cho thuê đất

Giao đất với ý nghĩa là một nội dung của quản lý nhà nước đối với đất đai, là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để chuyển giao trên thực tế đất và quyền sử dụng đất cho các tổ chức và hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư sử dụng đất.

Những quy định của pháp luật trong lĩnh vực giao đất là rất chặt chẽ và cụ thể, bao gồm những quy định chung áp dụng và những quy định về thẩm quyền cụ thể cho từng cơ quan. Những quy định chung là các quy định mà mỗi cơ quan nhà nước khi giao đất phải triệt để tuân theo, các căn cứ, các trình tự, thủ tục... về giao đất. Những quy định về thẩm quyền cụ thể nhằm giới hạn phạm vi, các quyền hạn về giao đất, với mục đích làm cho các thẩm quyền này thống nhất và hợp lý vừa không phân tán, thả nổi cho cấp dưới, vừa không tập trung quan liêu ở bên trên, làm cho các cơ quan thấy được trách nhiệm của mình trong lĩnh vực giao đất.

*a. Các căn cứ giao đất, cho thuê đất*

Các Luật đất đai trước đây đều nhiều lần sửa đổi bổ sung cho phù hợp với tiêu chí về căn cứ giao đất, cho thuê đất. Bởi lẽ, các nhu cầu của người sử dụng đất trên thực tế là rất đa dạng, họ thể hiện qua việc trình dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất cho phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Vì vậy, Điều 31 Luật đất đai nêu hai căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất một cách tổng quát là:

- Căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt;

- Căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Với căn cứ thứ hai cần phải xác định hai vấn đề, *thứ nhất* là nhu cầu đó thể hiện ở những loại dự án nào? và *thứ hai*, nhu cầu sử dụng đất ghi nhận trong đơn xin giao đất, thuê đất của những chủ thể sử dụng đất thì cần thiết phải có cơ quan nhà nước xác nhận nhu cầu đó không?

Vì vậy, các loại dự án cần phải phân biệt thành:

- Dự án đầu tư của tổ chức có sử dụng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc dự án có vốn đầu tư nước ngoài đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép đầu tư. Đối với dự án này, cơ quan thực hiện việc cấp giấy phép đầu tư trực tiếp thẩm định nhu cầu sử dụng đất;

- Dự án đầu tư của tổ chức không sử dụng nguồn vốn

ngân sách nhà nước hoặc không phải dự án có vốn đầu tư nước ngoài thì phải có văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất của sở tài nguyên và môi trường nơi thực hiện dự án;

- Dự án xây dựng cơ sở tôn giáo đã được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt.

Đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất thì trong đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nhất thiết phải có xác nhận của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về nhu cầu sử dụng đất.

Như vậy, để đáp ứng các nguyện vọng khác nhau của các chủ sử dụng đất, việc xác nhận nhu cầu sử dụng đất là yêu cầu bắt buộc. Qua đó, căn cứ để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trở nên minh bạch, thể hiện nhu cầu thực trong sử dụng đất và tránh được tình trạng giao đất, cho thuê đất, cho chuyển mục đích sử dụng đất còn tùy tiện ở một số địa phương hiện nay.

#### *b. Hình thức giao đất, cho thuê đất*

Kế thừa và phát triển Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi bổ sung, Luật đất đai năm 2003 vẫn giữ nguyên các hình thức về giao đất và cho thuê đất. Cho nên, từ Điều 33 đến Điều 35 vẫn thể hiện các hình thức giao đất không thu tiền, giao đất có thu tiền sử dụng đất và hình thức thuê đất. Tuy nhiên, cần lưu ý ở đây 4 vấn đề mới:

*Thứ nhất*, lần đầu tiên Luật đất đai chính thức quy định quyền của người sử dụng đất trong việc lựa chọn hình thức sử dụng đất phù hợp với năng lực tài chính và nhu cầu sử dụng đất (Điều 108 Luật đất đai năm 2003).

*Thứ hai*, phạm vi các đối tượng trong từng hình thức giao

đất, cho thuê đất có sự thay đổi rất lớn, cả về quan niệm cũng như chủ thể. *Ví dụ:* trường hợp là doanh nghiệp Nhà nước được giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối từ trước 01/01/1999 với hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất, nay để đảm bảo công bằng với các chủ thể kinh doanh khác thì phải chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất.

*Thứ ba,* đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước chỉ còn hình thức thuê đất trả tiền hàng năm, những tôn tại mang tính lịch sử của việc thuê đất trả tiền một lần hoặc trả tiền nhiều năm cho Nhà nước theo quy định của các Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 1998 và năm 2001 thì nay được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất nếu có nhu cầu hoặc tiếp tục thuê đất trong thời hạn thuê đất còn lại.

*Thứ tư,* đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam hoặc xây dựng trụ sở cơ quan đại diện ngoại giao thì áp dụng hình thức thuê đất trả tiền hàng năm hoặc trả tiền một lần. Riêng đối với người Việt Nam đầu tư vào Việt Nam thì có quyền lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất.

#### *b.1. Hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất*

Theo Điều 33 Luật đất đai năm 2003 thì các đối tượng sau đây được Nhà nước giao đất không phải nộp tiền sử dụng đất:

- Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối mà nguồn sống và thu nhập chủ yếu từ các hoạt động đó, được ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận diện tích đang sử dụng phù hợp với hạn mức quy định tại Điều 70 Luật đất đai;

- Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối;

- Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối hoặc sản xuất kết hợp với nhiệm vụ quốc phòng, an ninh;

- Tổ chức sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư theo các dự án của Nhà nước;

- Hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở hợp tác xã, sân phơi, nhà kho, xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối;

- Người sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp quy định tại Điều 88 của Luật đất đai năm 2003, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, đất giao thông thủy lợi, đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh, đất làm nghĩa trang, nghĩa địa;

- Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp, cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp quy định tại Điều 99 Luật đất đai năm 2003.

So với các quy định trước đây thì hiện nay sự phân biệt các hình thức giao đất và xác định nghĩa vụ tài chính của người sử dụng rõ ràng và cụ thể hơn. Luật đất đai năm 1993 nêu khá chung chung: mọi tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối thì không phải trả tiền, còn sử dụng vào mục đích

khác thì phải trả tiền. Như vậy, trong các trường hợp sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, vào mục đích an ninh quốc phòng thì chưa có quy định cụ thể. Vì vậy, quy định như Điều 33 Luật đất đai năm 2003 vừa mở rộng thêm những đối tượng mà trước đây chưa ghi nhận trong luật nhưng cũng đảm bảo được tính cụ thể và chuẩn xác.

### *b.2. Hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất*

Từ sau khi có Luật đất đai năm 1993, Nhà nước chính thức bỏ chính sách bao cấp về đất khi giao đất để đáp ứng nhu cầu ở, xây dựng công trình hoặc kinh doanh thu lợi nhuận từ việc kinh doanh nhà đất của các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân. Như vậy, trừ các đối tượng được miễn, giảm tiền sử dụng đất theo quy định tại Điều 60 Luật đất đai, các đối tượng sau đây khi được Nhà nước giao đất phải nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước:

- Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở;
- Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê;
- Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê;
- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được giao đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh;
- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh;
- Tổ chức kinh tế được giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.

### *b.3. Hình thức cho thuê đất*

Trước đây, theo quy định tại Luật đất đai năm 1993 và

các Luật đất đai sửa đổi, bổ sung hình thức thuê đất được chia thành ba nhóm, trong đó, người sử dụng có thể trả tiền thuê hàng năm, trả tiền thuê nhiều năm, trả tiền thuê một lần và từ đó thiết kế quyền thụ hưởng khác nhau giữa các đối tượng được Nhà nước cho thuê đất. Luật đất đai năm 2003 không quy định việc cho thuê trả tiền thuê nhiều năm và trả tiền một lần đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước. Việc cho thuê trả tiền một lần chỉ áp dụng đối với tổ chức cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào Việt Nam.

Hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm áp dụng đối với những đối tượng sau đây:

- Hộ gia đình, cá nhân thuê đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.
- Hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức được giao trước ngày 01/01/1999 mà thời hạn sử dụng đất đã hết theo quy định tại khoản 2 Điều 67 của Luật đất đai.
- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất từ ngày 01/01/1999 cho đến trước ngày 01/7/2004, trừ trường hợp nhận chuyển quyền sử dụng đất.
- Hộ gia đình, cá nhân thuê đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.
- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh.
- Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu

tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối; làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Đối với việc cho thuê đất trả tiền một lần được áp dụng cho các đối tác nước ngoài như sau:

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối; làm mặt bằng để sản xuất kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; xây nhà để bán hoặc cho thuê.

- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Như vậy, hình thức cho thuê đất có những tiêu chí mới khi phân định giữa đối tượng cho thuê trả tiền hàng năm và trả tiền một lần cho toàn bộ quá trình thuê cũng như giữa đối tác trong nước và nước ngoài sử dụng đất. Đây là quy định mới trong Luật đất đai năm 2003 nhằm bước đầu chuyển mạnh hướng thuê đất cho người sử dụng để phù hợp với cơ chế thị trường.

## **2. Các quy định về chuyển mục đích sử dụng đất**

Trong quá trình sử dụng đất, những biến động thường xuyên về mục đích sử dụng đất phù hợp với những dự liệu

của Nhà nước là điều bình thường. Đất nước ta đang trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nên nhu cầu sử dụng đất cho các mục tiêu kinh tế là một tất yếu, mặt khác ngay trong sản xuất nông nghiệp việc chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi cũng khiến người sử dụng đất phải suy nghĩ về khả năng khai thác công năng từ đất đai. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là Nhà nước không thực hiện việc quản lý chặt chẽ trong quá trình chuyển mục đích sử dụng đất mà trái lại, trong Luật đất đai năm 2003, Nhà nước thiết kế các trường hợp khác nhau khi chuyển mục đích sử dụng đất vừa không gây phiền hà cho người sử dụng đồng thời động viên sự đóng góp của họ khi chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện các nghĩa vụ tài chính. Theo quy định tại Điều 36 Luật đất đai năm 2003, việc chuyển mục đích sử dụng đất được chia thành hai loại: chuyển mục đích phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền và chuyển mục đích không phải xin phép.

*a. Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép*

Chuyển mục đích phải xin phép có nghĩa là, người sử dụng đất phải thực hiện những thủ tục hành chính thông qua văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất để được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đồng ý cho phép chuyển sang sử dụng vào mục đích khác và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước. Như vậy, thủ tục xin phép là một trình tự pháp luật. Cơ quan cho phép phải căn cứ vào tình hình hiện trạng sử dụng đất, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai đã được phê duyệt để chấp thuận việc chuyển mục đích sử dụng đất. Các trường hợp phải xin phép là:

- Chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản;

- Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ sang sử dụng vào mục đích khác;
- Chuyển đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp;
- Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền hoặc thuê đất;
- Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở thành đất ở;

Đối với các trường hợp chuyển mục đích mà phải xin phép nêu trên, người sử dụng đất cần lưu ý một số điểm sau đây:

*Thứ nhất*, khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác thì các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được áp dụng cho loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất, thời hạn cũng sẽ được áp dụng tương tự, *ví dụ*: chuyển từ loại đất có thời hạn 20 năm, kể từ ngày được giao đất sang loại đất có thời hạn 50 năm thì thời hạn sử dụng là 50 năm trừ đi số năm đã sử dụng đối với loại đất trước khi chuyển mục đích, hoặc đối với loại đất phi nông nghiệp có thời hạn nay chuyển sang loại đất phi nông nghiệp là đất ở thì thời hạn là ổn định lâu dài.

*Thứ hai*, trong trường hợp chuyển mục đích mà phải thực hiện nghĩa vụ tài chính thì nộp tiền sử dụng đất theo loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất, *ví dụ*: trường hợp chuyển từ loại đất không thu tiền sang loại đất có thu tiền sử dụng đất thì thu theo loại đất có thu tiền, nếu là đất nông nghiệp không thu tiền sang loại phi nông nghiệp có thu tiền thì lấy giá trị quyền sử dụng của loại đất có thu tiền trừ đi giá trị quyền sử dụng của loại không thu tiền trên cơ sở bảng giá đất do địa phương công bố, nếu là đất phi nông nghiệp không phải là đất ở, nay chuyển sang phi nông nghiệp là đất

ở thì tiền sử dụng đất phải nộp là tiền sử dụng đất ở trừ đi tiền sử dụng đất của đất phi nông nghiệp.

*Thứ ba*, trong trường hợp người sử dụng lựa chọn hình thức thuê đất thì trả tiền thuê đất đối với loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất.

*b. Các trường hợp không phải xin phép khi chuyển mục đích sử dụng đất*

Luật đất đai không quy định một cách cụ thể là trường hợp nào không phải xin phép, chỉ xác định tại khoản 2 Điều 36 các trường hợp có xin phép. Có thể áp dụng một cách tương tự và ngược lại là, khi người sử dụng chuyển từ đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản sang đất trồng chuyên trồng lúa nước, chuyển từ đất phi nông nghiệp thành đất nông nghiệp v.v. thì tuy không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất nhưng phải đăng ký với văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất để chỉnh lý trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nắm được tình hình hiện trạng sử dụng đất của người sử dụng. Sở dĩ có sự phân biệt nêu trên vì, trong phạm vi nhóm đất nông nghiệp có nhiều phân nhóm đất và với quy định nêu trên thì việc chuyển mục đích trong cùng một nhóm đất sẽ trở nên tiện lợi hơn cho người sử dụng.

### **3. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất**

Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất được pháp luật quy định chặt chẽ, bảo đảm quyền tự chủ, năng động của cấp dưới đồng thời bảo đảm tập trung chủ động ở cấp trên, tạo cơ sở cho cấp trên nắm được các

hoạt động của cấp dưới và quyết định những vấn đề quan trọng. Tuy nhiên một thực tế cần phải nhìn nhận rằng, Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993 và các Luật đất đai sửa đổi, bổ sung rất ít thay đổi những nội dung về quản lý nhà nước. Quyền quản lý nhà nước đối với đất đai, nhất là thẩm quyền giao đất còn mang tính tập trung cao, chủ yếu tập trung ở Chính phủ. Ví dụ: tại Điều 23 Luật đất đai năm 1993 quy định, trong trường hợp giao đất từ 1 ha trở lên đối với đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị để sử dụng vào mục đích khác (không phải là công trình giao thông, thuỷ lợi, đường điện, đường ống dẫn dầu, đường ống dẫn khí) đều do Chính phủ quyết định, dưới mức này mới do ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Từ đó dẫn tới nhiều dự án quy mô sử dụng đất không lớn nhưng nằm ngoài phạm vi thẩm quyền của cấp tỉnh, do vậy, Chính phủ lại phải giải quyết. Bên cạnh đó, Chính phủ đang chỉ đạo các ngành, các cấp cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính trong đó có lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế đã xảy ra trường hợp Chính phủ đã phê duyệt kế hoạch hàng năm của cấp tỉnh, sau đó lại quyết định giao đất, thuê đất. Trình tự nói trên khiến Chính phủ phải ký hai lần cho cùng một diện tích đất. Vì vậy, phương hướng sửa đổi thẩm quyền trong giao đất, cho thuê đất được bắt đầu từ Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 2001 là phân quyền một cách cụ thể cho chính quyền địa phương, giảm thiểu các công việc sự vụ của Chính phủ, góp phần cải cách thủ tục hành chính trong giao đất và cho thuê đất. Tuy nhiên, phải đến Luật đất đai năm 2003 thì việc phân công, phân cấp và phân nhiệm trong việc xác định thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất mới triệt để và thể hiện quan điểm cải cách thủ tục

hành chính trong lĩnh vực đất đai.

*a. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương*

Quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất cho người sử dụng là thể hiện quyền định đoạt đất đai của người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Với tư cách là cơ quan có thẩm quyền chung cao nhất tại địa phương và người thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trên địa bàn tỉnh, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có vai trò quan trọng trong việc thực hiện thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Trong khi Luật đất đai năm 1993 còn thể hiện thẩm quyền tập trung lớn cho Chính phủ, đến Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 2001 chỉ còn giữ lại phần nào thẩm quyền của Chính phủ thì đến Luật đất đai năm 2003, thẩm quyền giao đất và cho thuê đất không thuộc về Chính phủ nữa. Chính phủ chỉ điều hành ở tầm vĩ mô trong việc xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương mà không quyết định việc giao đất, cho thuê đất. Vì vậy, kể từ ngày 01/7/2004, với hiệu lực pháp lý của Luật đất đai năm 2003, thẩm quyền của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được xác định ở mức cao nhất và cụ thể nhất.

Theo quy định tại Điều 37 Luật đất đai năm 2003, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có các thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất sau đây:

*Thứ nhất, có quyền quyết định giao đất, cho thuê đất, cho*

phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức trong nước, giao đất đối với cơ sở tôn giáo trên cơ sở công nhận diện tích mà hiện nay họ đang sử dụng hoặc vào mục đích phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất.

Khái niệm “tổ chức” cần được hiểu theo nghĩa rộng, nghĩa là mọi tổ chức trong nước sử dụng đất bao gồm từ cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân v.v. đều gọi chung là tổ chức (khoản 1 Điều 9 Luật đất đai). Như vậy, không phân biệt là cơ quan trung ương hay địa phương đóng trên địa bàn, khi có nhu cầu xin giao đất, xin thuê đất hay xin phép chuyển mục đích sử dụng đất thì người có thẩm quyền quyết định là ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất. Đối với cơ sở tôn giáo, căn cứ vào chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước ta, các cơ sở tôn giáo đang hoạt động hợp pháp được Nhà nước thừa nhận thì được giao đất phi nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất. Các cơ sở tôn giáo không phải là đối tượng được thuê đất, hình thức pháp lý sử dụng đất chỉ là giao đất không thu tiền. Theo quy định tại Điều 99 Luật đất đai năm 2003, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện việc giao đất cho cơ sở tôn giáo.

*Thứ hai*, quyết định giao đất, cho thuê đất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam.

Luật đất đai năm 2003 dành cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam được quyền lựa chọn giữa hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất, trong trường hợp thuê đất thì được lựa chọn giữa việc trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền một lần. Có thể thấy rằng, đây là

lần đầu tiên trong Luật đất đai của Việt Nam cho phép Việt kiều sử dụng đất với hình thức giao đất có thu tiền, từ trước tới nay đều chỉ được thuê đất. Đó chính là điểm mới trong việc áp dụng hình thức sử dụng đất. Tuy nhiên, dù nhà đầu tư Việt kiều chọn hình thức nào đi chăng nữa thì người có quyền quyết định việc giao đất hoặc cho thuê đất là ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

*Thứ ba, cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài.*

Tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam có thể là: Các cơ quan đại diện ngoại giao, các văn phòng đại diện của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam, các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo quy định của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Các đối tượng này trước đây đều do Chính phủ quyết định cho thuê đất, nay thực hiện theo Luật đất đai năm 2003 do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Đây thể hiện sự phân quyền cho các địa phương trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất.

*b. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*

Cấp huyện là địa bàn rất quan trọng để tổ chức và phân công lại lao động, bố trí lại sản xuất, thẩm quyền của cấp huyện chủ yếu tập trung vào việc giao đất, cho thuê đất đối với các hộ gia đình và cá nhân sử dụng vào mục đích nông nghiệp và phi nông nghiệp. Luật đất đai căn cứ vào chủ thể để phân biệt thẩm quyền giữa ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với thẩm quyền của ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Trong khi ủy ban nhân dân cấp tỉnh tập trung thẩm quyền về giao đất, cho

thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với các loại tổ chức, thì ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất. .

Khác với Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 không có sự phân biệt giữa thẩm quyền của ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh với thẩm quyền của ủy ban nhân dân quận của thành phố trực thuộc trung ương. Các cấp chính quyền tương đương này đều có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất như nhau. Luật đất đai năm 2003 cũng không phân biệt giữa việc giao đất, cho thuê đất nông nghiệp với các loại đất phi nông nghiệp. Các quy định như trên là rất rõ ràng và phù hợp với quan điểm phân định thẩm quyền của từng cấp chính quyền trong việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

*c. Thẩm quyền cho thuê đất của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn*

Với khoản 3 Điều 37 Luật đất đai năm 2003 thẩm quyền cho thuê đất của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn được xác lập. Theo các quy định trước đây tại Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998 và Nghị định số 85/1999/NĐ-CP ngày 28/8/1999 của Chính phủ về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân thì ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có quyền cho thuê, đấu thầu quỹ đất công ích cho hộ gia đình, cá nhân nào có nhu cầu. Luật đất đai năm 2003 giao cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thực hiện việc cho thuê và quản lý quỹ đất này phục vụ cho mục tiêu xây dựng các công trình công cộng nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân. Mặt khác, Luật đất đai cũng không hề đề cập hình thức pháp lý áp dụng khi cho thuê

đối với hộ gia đình, cá nhân, đó là hợp đồng thuê đất hay quyết định cho thuê đất. Theo quan điểm của chúng tôi, việc cho thuê nên thiết kế bởi các hợp đồng thuê thể hiện quan hệ dân sự nhiều hơn là thông qua các quyết định hành chính.

#### IV. CÁC QUY ĐỊNH VỀ THU HỒI ĐẤT

Đồng thời với việc giao đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ tiến hành những biện pháp thu hồi đất. Thu hồi đất là biện pháp pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu. Luật đất đai quy định các trường hợp bị thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi và nguyên tắc chung khi thu hồi đất, trưng dụng đất trong những trường hợp cần thiết. Tuy nhiên, với ý nghĩa là một nội dung của quản lý nhà nước về đất đai, vai trò và sự can thiệp của Nhà nước đối với việc thu hồi đất cần phải trên cơ sở các chính sách nhất định. Bởi vì, hậu quả pháp lý của việc thu hồi đất là rất nghiêm trọng liên quan đến quyền lợi của Nhà nước, các chủ đầu tư và người bị Nhà nước thu hồi đất. Vì vậy, Nhà nước cần quan tâm đến lợi ích của xã hội, cũng như quyền lợi của người sử dụng đất. Cho đến nay hàng loạt dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, các dự án đầu tư trong nước và nước ngoài nhiều khi bị đình trệ không thực hiện được đúng tiến độ là do chính sách đền bù không được đảm bảo. Vì vậy, đối với chính sách bồi thường cần phải xác định các tiêu chí sau:

*Thứ nhất*, xác định giá đất bồi thường phải phù hợp với thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong điều kiện bình thường.

*Thứ hai*, việc thu hồi đất phải đúng quy định của pháp

luật nhằm đảm bảo tiến độ của các dự án đầu tư đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của Nhà nước và xã hội cũng như thể hiện thái độ rõ ràng của Nhà nước trong trường hợp không chấp hành quyết định thu hồi đúng pháp luật của của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

*Thứ ba*, giải quyết có hiệu quả hơn một nửa số đơn thư khiếu kiện về đất đai liên quan đến bồi thường giải toả trong tổng số gần 500.000 đơn thư khiếu tố, khiếu nại về đất đai gây căng thẳng cho việc thực hiện nhiều công trình của Nhà nước.

Trên tinh thần như vậy, các quy định về thu hồi đất đã được quy định chi tiết từ Điều 38 đến Điều 45 của Luật đất đai năm 2003.

## **1. Khái niệm thu hồi đất**

Ngược lại với giao đất, cho thuê đất là những hình thức pháp lý làm hình thành một quan hệ pháp luật đất đai thì thu hồi đất lại là một biện pháp pháp lý làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai. Hình thức pháp lý này là một quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất. Biện pháp này thể hiện quyền lực nhà nước trong tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Thu hồi đất cũng là nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, để thực thi nội dung này, quyền lực nhà nước được thể hiện nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà nước, của xã hội đồng thời lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý nhà nước về đất đai.

Thu hồi đất cần phải hiểu dưới các khía cạnh sau đây:

- Là một quyết định hành chính của người có thẩm quyền nhằm chấm dứt quan hệ sử dụng đất của người sử dụng;

- Quyết định hành chính thể hiện quyền lực nhà nước nhằm thực thi một trong những nội dung của quản lý nhà nước về đất đai;

- Việc thu hồi đất xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước và xã hội hoặc là biện pháp chế tài được áp dụng nhằm xử lý các hành vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng.

Từ đó có thể định nghĩa thu hồi đất như sau: *Là văn bản hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai để phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội hoặc xử lý hành chính hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất.*

## **2. Các trường hợp bị thu hồi đất**

Để thể hiện sự minh bạch trong thu hồi đất, Điều 38 Luật đất đai năm 2003 xác định rõ từng trường hợp bị thu hồi đất. So với Luật đất đai năm 1993 phạm vi việc thu hồi đất được xác định hẹp hơn và chủ yếu phục vụ các nhu cầu quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, mục đích công cộng và mục tiêu phát triển kinh tế đồng thời mở rộng các khả năng cho phép tổ chức kinh tế tìm kiếm mặt bằng tổ chức sản xuất kinh doanh thông qua việc nhận chuyển nhượng hoặc thuê đất của người sử dụng đất khác mà không nhất thiết phải dùng biện pháp hành chính là thu hồi đất. Việc thu hồi đất cần chia thành ba loại: thu hồi do nhu cầu của Nhà nước, thu hồi vì các lý do đương nhiên và thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai.

### *a. Thu hồi do nhu cầu Nhà nước*

Trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Nhà nước với tư cách là chủ đầu tư lớn nhất có nhiệm vụ xây dựng các cơ sở kinh tế, hạ tầng xã hội, sử dụng đất vào mục

đích cộng đồng, lợi ích của cộng đồng, bảo vệ chủ quyền quốc gia cùng với các chủ đầu tư khác có nhu cầu sử dụng đất rất lớn. Trong khi đó, những diện tích Nhà nước có nhu cầu sử dụng lại do những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang có quyền sử dụng do được giao đất, thuê đất, do nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất. Do vậy, vì lợi ích của xã hội những người đang sử dụng đất phải chấp hành quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Các trường hợp đó là:

- Nhà nước sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh;
- Nhà nước sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia;
- Nhà nước sử dụng đất vào mục tiêu phát triển kinh tế để xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao.

#### *b. Nhà nước thu hồi vì lý do đương nhiên*

Các trường hợp này không xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước cũng không do việc người sử dụng đất bị mắc lỗi trong quá trình sử dụng mà đơn thuần là các lý do đương nhiên dẫn tới việc Nhà nước thu hồi đất. Đó là các trường hợp:

- Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hoặc cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất;
- Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế;
- Người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất;
- Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn sử dụng đất.

*c. Thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai*

Trong quá trình sử dụng đất, người sử dụng do vô ý hoặc cố ý vi phạm pháp luật đất đai. Các vi phạm này là nghiêm trọng và dẫn tới hậu quả pháp lý là Nhà nước thu hồi đất với tính cách là một biện pháp chế tài nhằm tước đi quyền sử dụng đất của người vi phạm. Các trường hợp này gồm:

- Người sử dụng đất sử dụng không đúng mục đích, không có hiệu quả;
- Người sử dụng đất cố ý huỷ hoại đất đai;
- Đất được giao không đúng đối tượng và không đúng thẩm quyền;
- Đất bị lấn, chiếm;
- Người sử dụng đất cố ý không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước;
- Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong 12 tháng liên, đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong 18 tháng, đất trồng rừng không được sử dụng trong vòng 24 tháng;
- Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong 12 tháng liên hoặc chậm tiến độ 24 tháng liên so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư.

Các trường hợp nêu trên khi Nhà nước thu hồi đất sẽ không được bồi thường mà còn bị xử lý theo quy định của Chính phủ tại Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

**3. Quy định về thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng**

Xuất phát từ lợi ích Nhà nước, mọi người sử dụng đất

phải chấp hành quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cơ chế thực hiện thủ tục hành chính trong các trường hợp này là:

- Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất;
- Nhà nước thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Quy định nêu trên được phân biệt với trường hợp đã có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư và như vậy, việc tổ chức thực hiện thu hồi đất và giải phóng mặt bằng giao cho tổ chức phát triển quỹ đất.

Cùng với cơ chế trên, trình tự thu hồi phải đảm bảo từng bước như sau:

- Trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi;
- Thông báo thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư.

Với quy trình đã được xác định theo các bước đã nêu, người sử dụng đất có trách nhiệm chấp hành quyết định đó và bàn giao mặt bằng cho Nhà nước theo đúng tiến độ thực hiện. Trong trường hợp người sử dụng đất không chấp hành quyết định thu hồi thì sẽ bị cơ quan ra quyết định thu hồi đất cưỡng chế, người bị thu hồi đất phải chấp hành quyết định cưỡng chế và có quyền khiếu nại.

#### **4. Thu hồi đất vào mục đích phát triển kinh tế**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 40 Luật đất đai, Nhà nước thu hồi đất cho mục đích đầu tư xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao. Quy trình thực hiện việc thu hồi đất tương tự như việc thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng trong trường hợp vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vì mục đích an ninh, quốc phòng. Tuy nhiên, điểm mới quan trọng cần phải lưu ý là đối với dự án sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt thì nhà đầu tư không nhất thiết phải thực hiện quy trình thu hồi đất mà được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất với tổ chức kinh tế và cá nhân khác. Điều đó có nghĩa là nhà đầu tư có thể chủ động lựa chọn hình thức phù hợp để có quyền sử dụng đất mà không nhất thiết cứ chờ đợi từ Nhà nước. Hơn nữa, trong quan hệ sử dụng đất có thể thiết kế với nhau các quan hệ dân sự về đất đai thay vì thực hiện bằng các quyết định hành chính. Mặt khác có thể thấy rằng các nhà đầu tư có thể đi bằng con đường nhanh nhất và ngắn nhất để có quyền sử dụng đất như mong muốn. Đó chính là lý do Nhà nước cho phép nhà đầu tư tự tìm kiếm mặt bằng trong kinh doanh mà không phải thực hiện quy trình thu hồi đất.

#### **5. Các quy định về bồi thường, tái định cư cho người bị thu hồi đất**

Để được bồi thường, tái định cư, người bị Nhà nước thu hồi đất phải đáp ứng các điều kiện. Các điều kiện đó chính là phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc các giấy tờ

về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai. Nếu người sử dụng không hội đủ điều kiện này thì không được bồi thường. Người sử dụng đất vì các lý do đương nhiên hoặc bị thu hồi do vi phạm pháp luật đất đai cũng không được bồi thường. Việc không được bồi thường còn liên quan đến những trường hợp đất sử dụng vào mục đích công cộng, đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng, đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà các khoản tiền đó có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hoặc đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Về nguyên tắc, người bị thu hồi loại đất nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất thì bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi.

Đối với người được bồi thường bằng nhà ở, đất ở tại các khu tái định cư, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập và thực hiện các dự án tái định cư trước khi thu hồi đất. Điều kiện sống ở nơi tái định cư cho người bị thu hồi đất tối thiểu có khả năng phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

Nếu không có đất thực hiện tái định cư thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền và được ưu tiên mua hoặc thuê nhà thuộc sở hữu nhà nước đối với khu vực đô thị, bồi thường bằng đất ở đối với khu vực nông thôn, trường hợp giá trị quyền sử dụng bị thu hồi lớn hơn đất ở được bồi thường thì được bồi thường phần chênh lệch.

Đối với người bị thu hồi đất mà không còn đất trực tiếp sản xuất thì ngoài việc bồi thường bằng tiền, người bị thu hồi

còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định đời sống, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp, bố trí việc làm mới.

## **6. Quy định về thẩm quyền thu hồi đất**

Nếu dân chiếu từ thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thì có thể thấy rằng thẩm quyền thu hồi đất được quy định tại Điều 44 Luật đất đai năm 2003 cũng được thiết kế với logic tương tự. Điều đó có nghĩa là:

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thu hồi đất của tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam;

- Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất và người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với đất ở tại Việt Nam.

Cũng như giao đất, cho thuê đất, các thẩm quyền về thu hồi đất không được phép uỷ quyền cho uỷ ban nhân dân cấp dưới. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất phải thực hiện đúng thẩm quyền của mình. Như vậy, các thẩm quyền nói trên gắn với trách nhiệm trực tiếp của từng cấp chính quyền và nhất quán giữa thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất với thẩm quyền thu hồi đất.

Với các quy định trên, việc thu hồi đất đã thể hiện rõ một nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước đối với đất đai đồng thời thể hiện chính sách nhất quán của Nhà nước Việt Nam trong việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất.

## V. CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

### 1. Các quy định về đăng ký quyền sử dụng đất

Việc sử dụng đất trên thực tế do các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thực hiện. Trong quá trình sử dụng, sự biến đổi có thể xảy ra đối với chủ sử dụng đất, diện tích, loại hạng đất. Do vậy, đăng ký quyền sử dụng đất là một biện pháp của Nhà nước nhằm theo dõi tình hình sử dụng và biến động thường xuyên của nó.

Đăng ký quyền sử dụng đất là nghĩa vụ, trách nhiệm của từng chủ sử dụng và cơ quan nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai.

Đăng ký quyền sử dụng đất được chia thành hai loại: đăng ký ban đầu khi chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đăng ký biến động khi người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cần cập nhật các thông tin mới.

Đăng ký ban đầu được thực hiện khi người sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc người được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của toà án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

Đăng ký biến động khi người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng có những thay đổi trong quá trình thực hiện quyền hoặc biến động khác ở các trường hợp sau đây:

- Người sử dụng đất thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật;

- Người nhận chuyển quyền sử dụng đất;

- Người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép đổi tên, chuyển mục đích sử dụng đất, thay đổi thời hạn sử dụng đất hoặc có thay đổi đường ranh giới thửa đất.

Nếu như trước đây, mọi sự đăng ký của người sử dụng đất là đến uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn thì nay tập trung một đầu mối là văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Cơ quan này có trách nhiệm đăng ký cho người sử dụng và lưu giữ toàn bộ thông tin về đất đai để quản lý chặt hồ sơ địa chính và cung cấp các thông tin này khi có yêu cầu của người sử dụng đất hoặc phục vụ cho việc tính toán nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất theo yêu cầu của cơ quan thuế có thẩm quyền.

## **2. Các quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất**

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Trên thực tế, người sử dụng đất sở hữu nhiều loại giấy tờ khác nhau, người có giấy tờ do Nhà nước cấp song có nhiều người chỉ có giấy tờ trao tay trong quá trình giao dịch về bất động sản, giấy tờ đất đai từ chế độ cũ. Vì vậy, để đảm bảo các giao dịch có đủ căn cứ pháp lý, Nhà nước Việt Nam rất quan tâm trong việc triển khai cấp giấy chứng nhận

quyền sử dụng đất cho người sử dụng và công việc đó đã thực hiện từ năm 1989. Cho đến nay, chúng ta cơ bản hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, với đất phi nông nghiệp thì các địa phương vẫn còn gặp nhiều khó khăn trong quá trình triển khai nội dung quản lý nhà nước này.

#### *a. Khái niệm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Tất cả mọi người sử dụng đất đều muốn có giấy tờ hợp pháp để thực hiện các giao dịch một cách đúng pháp luật. Tuy nhiên, trước thực tế bức xúc của cuộc sống và thói quen mang tính tập quán của người dân khi thực hiện các giao dịch, người sử dụng đất đã không tuân thủ các quy định của Nhà nước khi thực hiện quyền của mình. Quá trình đó làm cho việc quản lý của Nhà nước thêm phần khó khăn và bản thân các an toàn về pháp lý của người sử dụng đất cũng thiếu những đảm bảo quan trọng. Vì vậy, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư Nhà nước cấp cho người sử dụng đất để họ được hưởng mọi quyền lợi hợp pháp về đất đai và được Nhà nước bảo hộ khi quyền của họ bị xâm hại.

Giá trị của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thể hiện ở các phương diện sau:

*Thứ nhất*, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một bảo đảm quan trọng của Nhà nước cho người sử dụng đất (khoản 1 Điều 10 Luật đất đai năm 2003);

*Thứ hai*, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một quyền chung của người sử dụng đất (khoản 1 Điều 105 Luật đất đai năm 2003);

*Thứ ba*, loại giấy tờ này là điều kiện để người sử dụng đất được thực hiện các quyền và lợi ích của mình theo quy định

của pháp luật (khoản 2 Điều 106 Luật đất đai năm 2003);

*Thứ tư*, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là điều kiện để người sử dụng đất được Nhà nước bồi thường thiệt hại về đất và tài sản khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại khoản 1 Điều 42 Luật đất đai năm 2003;

*Thứ năm*, là cơ sở pháp lý để khi có tranh chấp về quyền sử dụng đất sẽ được toà án nhân dân giải quyết theo quy định tại khoản 1 Điều 136 Luật đất đai năm 2003.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp ở nhiều giai đoạn khác nhau và mẫu giấy chứng nhận cũng được các cơ quan quản lý đất đai ở từng thời kỳ khác nhau phát hành. Vì vậy, theo quy định tại Điều 48 Luật đất đai năm 2003, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo một mẫu thống nhất đối với mọi loại đất và do Bộ tài nguyên và môi trường phát hành và được thực hiện thống nhất trong cả nước từ 01/10/2004. Quy định vừa nêu trên giải quyết hai thực tế quan trọng:

+ *Thứ nhất*, không cần thiết phải cấp hai loại giấy tờ khác nhau cho hai loại tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản có trên đất. Tài sản có trên đất được ghi nhận trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và người chủ sở hữu tài sản phải đăng ký quyền sở hữu tài sản theo quy định về đăng ký bất động sản. Điều đó là hoàn toàn phù hợp. Bởi lẽ, xét về thủ tục hành chính, không cần thiết phải làm nhiều thủ tục cho một khối tài sản chung thống nhất và trong khi triển khai để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã mất nhiều thời gian và thủ tục hành chính thì việc có thêm những thủ tục khác là không cần thiết.

*Thứ hai*, mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp

theo Luật đất đai năm 2003 do Bộ tài nguyên và môi trường phát hành có giá trị pháp lý như mẫu giấy do Tổng cục quản lý ruộng đất triển khai cấp theo Luật đất đai năm 1987 hay mẫu giấy do Tổng cục địa chính phát hành triển khai theo Luật đất đai năm 1993. Các giấy tờ pháp lý này cũng có giá trị như giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở cấp theo Nghị định số 60/CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở tại đô thị. Người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật đất đai năm 1993 hoặc theo các mẫu giấy cũ không nhất thiết phải đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo mẫu giấy do Bộ tài nguyên và môi trường hiện nay phát hành theo Luật đất đai năm 2003. Khi nào người sử dụng đất có nhu cầu chuyển quyền sử dụng đất cho người khác thì người nhận quyền sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003 và theo mẫu giấy do Bộ tài nguyên và môi trường phát hành.

Về nguyên tắc, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp đến từng thửa đất, trong trường hợp thửa đất có nhiều tổ chức, cá nhân sử dụng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp đến từng tổ chức, cá nhân đồng sử dụng thửa đất đó. Trong trường hợp thửa đất là tài sản chung của vợ chồng trong thời kỳ hôn nhân thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi họ, tên vợ, chồng. Trong trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của cộng đồng dân cư thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho cộng đồng dân cư và người được trao giấy là người đại diện hợp pháp của cộng đồng dân cư. Nếu thửa đất thuộc quyền sử dụng của cơ sở tôn giáo thì cơ sở tôn giáo được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và

người được trao giấy là đại diện cao nhất của cơ sở tôn giáo.

*b. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Để có thể hoàn thành mục tiêu mà Chính phủ đề ra là hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong năm 2006 ở tất cả các địa phương của cả nước đồng thời minh bạch hoá những trường hợp đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Điều 49 Luật đất đai năm 2003 xác định chín trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đối với các trường hợp được quy định ở điều luật này, các cơ quan công quyền không được phép đặt thêm thủ tục hành chính gây chậm trễ cũng như từ chối việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng. Các trường hợp này là:

- Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất (trừ đất công ích sử dụng vào mục đích nông nghiệp);
- Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ ngày 15/10/1993 cho đến trước ngày 01/7/2004 mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng đất, cơ sở tôn giáo có các giấy tờ được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai;
- Người nhận quyền sử dụng đất do chuyển quyền phù hợp với các quy định của pháp luật;
- Người được sử dụng đất theo bản án của toà án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của ủy ban nhân dân có thẩm quyền;

- Người trúng đấu giá quyền sử dụng đất, trúng thầu dự án có sử dụng đất;
- Người sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao;
- Người mua nhà ở gắn liền với đất ở;
- Người được Nhà nước thanh lý, hoá giá nhà ở gắn liền với đất ở.

Như vậy, nếu người sử dụng đất chứng minh được quyền sử dụng đất của mình thông qua các loại giấy tờ nêu trên thì xác lập hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để được cấp giấy theo thủ tục được quy định tại Điều 123 Luật đất đai năm 2003.

*c. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất*

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước hết là một bảo đảm từ phía Nhà nước cho người sử dụng đất và là một quyền chung quan trọng của người sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ. Vì vậy, với quy định về thời hạn cho các địa phương phải hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã thể hiện được quyết tâm của Nhà nước Việt Nam trong việc hiện thực hoá chủ trương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*c.1. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất*

Thứ nhất, khi hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ổn định lâu dài được ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp và có các giấy tờ hợp lệ được quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003 thì được

cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không thu tiền sử dụng đất.

*Thứ hai*, trong trường hợp người sử dụng đất có các giấy tờ hợp lệ được quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 nhưng giấy tờ đó không chính chủ mà mang tên người khác, giữa các bên mới có giấy tờ thể hiện việc giao dịch mà cho đến trước ngày 01/7/2004 chưa thực hiện các thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định, nay được ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp. Đây là trường hợp xảy ra khá phổ biến trong các giao dịch dân sự về đất đai. Người sử dụng đất vì nhiều lý do khác nhau mà chưa làm thủ tục chuyển quyền sử dụng đất tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Luật đất đai năm 2003 tạo điều kiện tốt để người sử dụng đất nhanh chóng thực hiện thủ tục để có giấy tờ hợp pháp trong các giao dịch về quyền sử dụng đất.

*Thứ ba*, trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối tại vùng có điều kiện tự nhiên xã hội khó khăn, nay được ủy ban nhân dân xã nơi có đất xác nhận là người sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp.

*Thứ tư*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ được coi là hợp lệ quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 15/10/1993 nay được ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất thì cũng được cấp giấy chứng

nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

Riêng đối với cộng đồng dân cư sử dụng đất vào mục đích xây dựng các công trình đền đình, miếu am, từ đường, nhà thờ họ sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi đáp ứng các điều kiện như:

- Có đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Được uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng và không có tranh chấp.

Các quy định nói trên của Luật đất đai năm 2003 thể hiện tư duy mới trong quan niệm về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhà nước quan tâm khía cạnh quản lý nhiều hơn là cố gắng tận thu cho ngân sách nhà nước trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Cùng với những thủ tục được minh bạch hoá, người sử dụng đất ý thức đầy đủ hơn trách nhiệm của mình trong việc hoàn thành thủ tục để hưởng quyền và làm nghĩa vụ trong quan hệ pháp luật đất đai.

### *c.2. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất*

Về nguyên tắc, người sử dụng đất sử dụng từ ngày 15/10/1993 cho đến trước ngày 01/7/2004 mà không đủ giấy tờ được coi là hợp lệ nay được uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, việc phải nộp tiền sử dụng đất còn bao quát cả trường hợp mặc dù có giấy tờ về giao đất, cho thuê đất từ sau 15/10/1993 đến trước ngày 01/7/2004 chưa thực hiện nghĩa

vụ tài chính đối với Nhà nước mà nay được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với người sử dụng đất được quyền sử dụng đất thông qua bản án hoặc quyết định của toà án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

*d. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất*

Để lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý và sử dụng đất của tổ chức trong nước, trong năm 2005, Chính phủ chỉ đạo Bộ tài nguyên và môi trường cũng như các địa phương tổ chức việc tổng kiểm kê quỹ đất và tổng rà soát đất của tổ chức trong nước nhằm khắc phục tình trạng để đất hoang, sử dụng không đúng mục đích và có dấu hiệu vi phạm pháp luật đất đai. Qua việc rà soát đó để phân loại một cách cụ thể, tổ chức nào đang sử dụng đất đúng mục đích và có hiệu quả thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tổ chức nào sử dụng đất không đúng mục đích và không có hiệu quả sẽ được phân loại cụ thể để xem xét.

Phần diện tích sử dụng không đúng mục đích và không có hiệu quả sẽ bị xử lý bởi một trong hai hình thức sau:

- Bị thu hồi đất.

- Tổ chức phải bàn giao phần diện tích đất đã sử dụng làm đất ở cho uỷ ban nhân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để quản lý. Đối với các khu dân cư hình thành từ quỹ đất của các doanh nghiệp nhà nước được giao để sử

dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối thì tổ chức có nhiệm vụ bố trí lại diện tích đất ở thành khu dân cư trình ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định.

Trong trường hợp tổ chức trong nước lựa chọn hình thức thuê đất thì sở tài nguyên và môi trường làm thủ tục ký hợp đồng thuê đất trước khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất cũng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nếu họ đáp ứng được ba điều kiện sau đây:

- Cơ sở tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động;
- Đề nghị bằng văn bản của cơ sở tôn giáo đó;
- Xác nhận của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo đó.

#### *d. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thực chất không phải là vấn đề lớn trong khi xây dựng Luật, nhưng lại có nhiều ý kiến rất khác nhau về vấn đề này. Có ý kiến cho rằng thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải thuộc về cơ quan hành chính nhà nước, vì sau khi giao đất, cho thuê đất thì cơ quan nhà nước thực hiện tiếp thủ tục hành chính để giao quyền sử dụng đất. Đây chính là nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai mà không thể giao cho cơ quan chuyên môn được. Song cũng có ý kiến ngược lại là giao cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền chuyên môn ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận thị xã, thành phố thuộc tỉnh tùy từng đối tượng cụ thể để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Lý do nêu ra là những

người đứng đầu cơ quan hành chính các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phải mất nhiều thời gian cho việc ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thực tế đây chỉ là khâu hoàn thành trong các thủ tục giao quyền sử dụng đất mà thôi. Có như vậy chúng ta mới nhanh chóng hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên phạm vi cả nước được. Tuy nhiên, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước, không phải là việc của cơ quan chuyên môn trong quản lý đất đai. Những lý do cho rằng mất nhiều thời gian ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của người đứng đầu các cơ quan hành chính từ tỉnh xuống huyện là không có cơ sở. Điều 52 Luật đất đai năm 2003 quy định thẩm quyền của cơ quan hành chính song vẫn để ngỏ một khả năng uỷ quyền cho cơ quan quản lý đất đai theo quy định của Chính phủ. Cụ thể cách phân quyền được thể hiện như sau:

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam;

- Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Khoản 3 Điều 52 Luật đất đai cho phép cơ quan hành chính có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nói trên được uỷ quyền cho cơ quan chuyên môn theo điều kiện do Chính phủ quy định.

Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thiết kế trên cơ sở Điều 37 Luật đất đai năm 2003 về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Như vậy, cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thì đồng thời có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đây là một lộ trình logic. Hơn nữa, với quy định nêu trên, việc xác định thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoàn toàn căn cứ vào chủ thể một cách rành mạch, ví dụ: ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức thì cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, còn ủy ban nhân dân cấp huyện thì cấp cho hộ gia đình, cá nhân đối tượng mà họ có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất.

Đồng thời, với những quy định trên, chúng ta xóa bỏ thông lệ đối với những thành phố trực thuộc trung ương là ủy quyền cho ủy ban nhân dân cấp quận thực hiện thí điểm việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình và cá nhân. Hiện nay, mỗi cấp đều có thẩm quyền và trách nhiệm cụ thể, không phải là cơ chế ủy quyền từ thành phố trực thuộc trung ương như đã thấy ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

## VI. CÁC QUY ĐỊNH VỀ TÀI CHÍNH ĐẤT ĐAI VÀ GIÁ ĐẤT

Các quy định tại Mục 6 Chương II Luật đất đai năm 2003 về tài chính đất đai và giá đất là các vấn đề hoàn toàn mới, lần đầu tiên được đề cập một cách có hệ thống so với Luật đất đai năm 1993. Tại Điều 12 Luật đất đai năm 1993 và sau đó được sửa đổi, bổ sung năm 2001 mới xác định vai trò của Chính phủ trong việc quy định nguyên tắc, phương pháp và

khung giá cho từng vùng và từng thời gian để áp dụng thu các khoản nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Các quy định đó mới chỉ thể hiện được các biện pháp hành chính trong quản lý giá đất mà chưa thể hiện nội dung kinh tế trong quản lý đất đai nói chung và quản lý giá đất nói riêng.

### **1. Cơ chế tài chính đối với nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai**

Theo quy định tại Điều 54 Luật đất đai năm 2003 và các quy định cụ thể hoá về tài chính đất đai thì khoản thu từ đất đai cho ngân sách nhà nước gồm chín khoản sắp xếp theo ba nhóm lớn với trình tự các khâu là: giao đất, sử dụng đất và thuế từ đất đai.

#### *a. Các khoản thu từ việc được cấp quyền sử dụng đất*

Như vậy, khi được Nhà nước giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính sau:

- Nộp tiền sử dụng đất đối với trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền theo quy định tại Điều 34 Luật đất đai năm 2003 và khi được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thuộc đối tượng phải nộp tiền theo quy định tại Điều 36 Luật đất đai năm 2003;

- Nộp lệ phí địa chính (khi làm thủ tục đo đạc, cắm mốc, chứng nhận biến động quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất);

- Nộp lệ phí trước bạ nhà đất;

- Tiền bồi thường thiệt hại (khi Nhà nước thu hồi đất để giao cho người khác thì thu tiền của người được giao đất, bồi thường cho người có đất bị thu hồi).

### *b. Các khoản thu tài chính khi sử dụng đất*

Trong quá trình sử dụng đất, người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước, các khoản thu đó gồm:

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với đất dùng vào sản xuất nông nghiệp;
- Thuế nhà, đất đối với đất ở, đất xây dựng công trình;
- Tiền thuê đất đối với các trường hợp thuê đất của Nhà nước;
- Thuế tài nguyên khi khai thác đất làm nguyên vật liệu cho sản xuất gạch ngói, đồ gốm, sứ, đất đắp đường, san lấp;
- Tiền từ việc xử lý vi phạm pháp luật đất đai;
- + Tiền bồi thường thiệt hại cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai.

### *c. Các khoản thu từ thuế chuyển quyền sử dụng đất*

Theo quy định tại Điều 54 Luật đất đai năm 2003, Nhà nước thu thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Đây là quy định hoàn toàn mới gắn liền với lộ trình cải cách chính sách tài chính - thuế của Nhà nước trong những năm tiếp theo khi chúng ta xây dựng Luật thuế thu nhập cá nhân thay thế cho Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao nhằm điều tiết thu nhập từ người chuyển quyền sử dụng đất. Với những quy định như vậy, một mặt Nhà nước điều tiết được các khoản thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất vào ngân sách nhà nước, mặt khác thực hiện cơ chế tài chính lành mạnh trong quản lý và sử dụng đất đai.

Như vậy, các chính sách thu tài chính từ đất đai từ sau khi có Luật đất đai năm 1993 đã ngày càng hoàn thiện và đóng góp cho ngân sách nhà nước mỗi năm trung bình

khoảng 4500 tỷ đồng, riêng năm 2002 là 7280 tỷ đồng và đây là nguồn thu cân đối quan trọng cho ngân sách các địa phương để đáp ứng nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng, chi đầu tư trở lại cho nông nghiệp, nông thôn<sup>(1)</sup>. Tuy nhiên, trong các khoản thu từ đất thì tiền thuê đất trong nước và nước ngoài cộng với tiền thuế chuyển quyền sử dụng đất chỉ bằng 3/5 khoản thu từ lệ phí từ đất đai. Điều đó cũng chứng tỏ rằng, Nhà nước ta thất thu rất lớn từ các khoản thu tài chính từ đất đai đặc biệt là các khoản thuế.

Đối với việc điều tiết thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 54 của Luật đất đai năm 2003 cần chú ý hai vấn đề sau:

*Thứ nhất*, cần xác định lộ trình cụ thể trong việc chính thức luật hoá thuế thu nhập đối với người có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân cho phù hợp với thuế suất điều tiết thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế. Theo quy định tại Luật thuế thu nhập doanh nghiệp đã có hiệu lực pháp lý từ 01/01/2004 thì thuế suất đối với tổ chức kinh tế có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất là 28%, trong khi hộ gia đình, cá nhân nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất đối với đất ở, đất xây dựng công trình chỉ 4%. Việc điều tiết như hiện nay là chưa công bằng giữa các đối tượng khác nhau có thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Vì vậy, từ nay đến năm 2006 trong chương trình cải cách chính sách tài chính - thuế thì việc xây dựng các văn bản luật thuế trong việc điều tiết các nguồn thu từ đất đai

---

(1). Báo cáo của Bộ tài chính về tổng kết chính sách đất đai, kiến nghị về sửa đổi Luật đất đai, ngày 13/5/2002 (Phần báo cáo này nằm trong khuôn khổ tham luận của đồng chí Nguyễn Thị Kim Ngân, Ủy viên trung ương Đảng, thứ trưởng Bộ tài chính tại hội thảo của Ban kinh tế trung ương tổ chức tại Hà Nội ngày 14 và 15/5/2002).

là rất cần thiết, trong đó có điều tiết thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất của mọi đối tượng sử dụng đất bất kể đó là tổ chức hay cá nhân.

+ *Thứ hai*, việc tính thuế chuyển quyền sử dụng đất như hiện nay theo tỷ lệ % trên toàn giá trị đất chuyển quyền sử dụng là chưa tính đến thu nhập phát sinh cao hay thấp qua mỗi lần chuyển quyền nên chưa công bằng, chưa đáp ứng được nhu cầu điều tiết thu nhập phát sinh do chuyển quyền sử dụng đất. Do vậy, mục tiêu tối đa của việc xây dựng Luật thuế thu nhập cá nhân là phải kiểm soát chặt chẽ được các thu nhập phát sinh qua từng lần chuyển quyền sử dụng đất, tính đúng, tính đủ các thu nhập phát sinh để tạo nguồn thu cho ngân sách và tạo công bằng xã hội.

## 2. Các quy định về giá đất

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, nó vừa là tư liệu lao động, vừa là đối tượng lao động, đất là sản phẩm của tự nhiên. Về bản chất, đất không phải là hàng hóa song trong quá trình phát triển của xã hội, con người đã xác lập quyền sở hữu đất đai và đất trở thành hàng hoá - một thứ hàng hoá đặc biệt, thể hiện qua việc mua bán, chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế... Điều này đã diễn ra ở nhiều nước trên thế giới.

Thực tế ở Việt Nam, trong những năm trước khi có Luật đất đai năm 1993, mặc dù Luật đất đai năm 1987 đã nghiêm cấm việc mua bán đất đai nhưng thị trường vẫn hoạt động bình thường (cho dù đó là thị trường ngầm). Thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng ở nước ta đặc biệt sôi động kể từ khi Nhà nước ta có chủ trương xoá bỏ cơ chế quan liêu bao cấp, chuyển sang cơ chế thị trường, cơ chế của nền sản xuất hàng hoá. Hơn thế

nữa, chúng ta không thể để mãi một hình thức giao đất không thu tiền, tạo nên sự bất bình đẳng giữa những người được Nhà nước giao đất và tất yếu dẫn đến sử dụng đất đai lãng phí, kém hiệu quả. Trong khi đó đất đai liên quan đến hàng triệu người sử dụng đất. Khi chuyển sang nền kinh tế sản xuất hàng hoá, sự vận động của các quan hệ đất đai tuân theo quy luật của nền kinh tế sản xuất hàng hoá, quy luật giá trị, quy luật cung cầu (quy luật của nền kinh tế thị trường), khả năng sinh lời của đất. Cho nên, Luật đất đai năm 1993 đã ghi nhận đất có giá và Luật đất đai năm 2003 thừa nhận giá đất được hình thành do Nhà nước quy định, do thực tế chuyển dịch quyền sử dụng đất trên thị trường là một nhận thức rất quan trọng thể hiện sự có mặt của hàng hoá quyền sử dụng đất trong cơ chế thị trường. Hay nói cách khác, Nhà nước đã tạo điều kiện thuận lợi để quyền sử dụng đất tham gia vào nền sản xuất hàng hoá và từng bước xác lập cũng như tham gia vào thị trường bất động sản.

Có thể nói, xác định giá đất là một nội dung rất khó trong quản lý nhà nước về đất đai. Khẳng định đất có giá tức là thừa nhận quyền sử dụng đất là một loại hàng hoá - loại hàng hoá đặc biệt. Xác định loại hàng hoá này không thuần túy căn cứ vào số vốn đã bỏ ra, không thể căn cứ vào số lao động đã đầu tư, vào thời hạn sử dụng đất. Giá đất phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố (kinh tế, xã hội, điều kiện tự nhiên, pháp luật v.v.). Do vậy, việc định giá đất ở Việt Nam vẫn phải tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện với mục đích là phải đảm bảo quyền lợi Nhà nước, đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất. Giá đất ban hành phải được quy định chi tiết cho từng vị trí, từng thời gian, đảm bảo được chức năng quản lý và sự điều tiết của Nhà nước phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường.

*a. Nguồn hình thành giá đất*

Điều 55 Luật đất đai năm 2003 quy định trước hết về nguồn hình thành giá đất với sự đa dạng vốn có trong đời sống thực tế, bởi vì, có giá đất được hình thành không xuất phát chỉ những nguồn cố định mà luôn có sự vận động. Nhưng đầu sao sự can thiệp của Nhà nước là rất quan trọng dù rằng yếu tố kinh tế đã nổi trội hơn nhiều so với yếu tố hành chính mệnh lệnh trong quản lý nhà nước về giá đất. Vì vậy, nguồn hình thành giá đất về cơ bản xuất phát từ việc công bố bảng giá đất của ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương được thực hiện vào ngày 01/01 hàng năm. Tuy nhiên, với việc nhiều địa phương thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất thì giá đất Nhà nước ban hành chỉ khống chế về giá sàn và giá trần khi thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Điều đó có nghĩa là giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc trúng thầu dự án có sử dụng đất không được thấp hơn giá đất do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định. Lẽ thông thường trong việc đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất là tìm kiếm chủ đầu tư có năng lực tài chính mạnh, có khả năng sử dụng đất đai một cách có hiệu quả và quá trình đó thể hiện công khai, minh bạch đối với người tham gia. Vì vậy, sự hấp dẫn của nó trong cơ chế thực hiện kéo theo giá đất ít nhất phải bằng giá đất do ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố. Nếu không, việc đấu giá quyền sử dụng đất đang thực hiện khá thành công ở nhiều địa phương, đặc biệt là ở Hà Nội trong thời gian qua là một ví dụ, sẽ trở nên không còn ý nghĩa.

Mặt khác, trong cơ chế thị trường, giá quyền sử dụng đất trong quá trình thực hiện các giao dịch là rất quan trọng.

Người sử dụng đất có quyền thoả thuận với nhau về giá trị quyền sử dụng đất trên tinh thần tự do, tự nguyện và không trái pháp luật. Nhà nước không nên can thiệp quá sâu vào các giao dịch quyền sử dụng đất mà trái lại cần có những tác động cần thiết để các giao dịch đó xảy ra phù hợp với nhu cầu tất yếu của thị trường. Vì vậy, khoản 3 Điều 55 Luật đất đai năm 2003 quy định giá đất có thể hình thành: “do người sử dụng đất thoả thuận về giá đất đối với những người có liên quan khi thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất”.

#### *b. Giá đất do Nhà nước quy định*

Trước đây, giá đất do Nhà nước quy định cho nhiều mục đích khác nhau, vừa áp dụng để thu vào ngân sách các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất, vừa là cơ sở để người sử dụng đất thoả thuận khi thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai, vừa là căn cứ để xác định bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất. Với các quy định trước đây thì giá đất Nhà nước thể hiện sự bao cấp trong các trường hợp giao đất, cho thuê đất, do vậy vẫn chưa phải là điểm gặp nhau giữa lợi ích Nhà nước và nhân dân trong các trường hợp thu hồi đất, lại càng không phải là giá các bên thoả thuận khi chuyển quyền sử dụng đất. Một thực tế là giá đất do Nhà nước quy định thấp hơn nhiều lần so với giá đất thị trường.<sup>(1)</sup> Cho nên, bản

---

(1). Qua khảo sát giá đất tại tỉnh Nam Định, giá đất thị trường cao gấp 5,28 lần so với giá đất do ủy ban nhân dân tỉnh quy định, ở tỉnh Hưng Yên là 4,23 lần, tỉnh Bến Tre khi bồi thường thiệt hại về đất ở một số dự án gấp 15 lần so với giá đất nông nghiệp hạng 1, tỉnh An Giang thì theo giá đất thị trường (Báo cáo của Ban kinh tế trung ương về tổng kết chính sách pháp luật đất đai, kiến nghị sửa đổi Luật đất đai ngày 19/8/2002).

thân giá đất đó không thể là nguồn hình thành giá đất một cách tự nhiên được.

Vì vậy, các quy định về giá đất thể hiện tại Điều 56 Luật đất đai năm 2003 được người sử dụng đất rất quan tâm. Có người cho rằng, giá đất do thị trường điều chỉnh vì nền kinh tế của chúng ta là nền kinh tế thị trường. Theo chúng tôi, quan niệm như vậy là chưa đúng, vì kinh tế thị trường không đồng nghĩa với việc phó mặc cho thị trường tự do điều chỉnh mà cần lưu ý rằng, nền kinh tế của chúng ta có định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, Nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai có toàn quyền quyết định về nguyên tắc, phương pháp và khung giá các loại đất theo từng vùng, từng thời gian.

Điểm a khoản 1 Điều 56 Luật đất đai năm 2003 quy định giá đất của Nhà nước phải: *“Sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường...”* Điều đó có nghĩa là không còn bao cấp về giá đất khi thu các nghĩa vụ tài chính vào ngân sách nhà nước và được người sử dụng đất chấp nhận khi bồi thường và giải phóng mặt bằng trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất. Chúng ta cần phải lưu ý rằng hàng nghìn dự án xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội trong quá trình đô thị hoá và hiện đại hoá đất nước kéo theo hàng vạn hộ dân bị thu hồi đất. Các dự án lớn nhỏ đều liên quan đến giải phóng mặt bằng và phát sinh khiếu kiện. Mỗi dự án có độ phức tạp khác nhau và gắn liền với các dạng khiếu kiện khác nhau nhưng phổ biến nhất vẫn là giá bồi thường thiệt hại về đất và tài sản. Cho nên, việc định giá đất đảm bảo sát với giá thị trường trong điều kiện bình thường và khi có chênh lệch lớn về giá đất thì phải điều chỉnh cho phù hợp. Tuy nhiên, câu hỏi được đặt ra: thế nào

là sát với giá ngoài thị trường? khi giá đất cao nhất theo quy định tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất đối với đô thị loại đặc biệt như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là 67,5 triệu đồng thì còn xa với giá thị trường khi có những thời điểm giá đất lên đến 45 cây vàng/m<sup>2</sup> ở phố Hàng Gai và 60 cây vàng như ở phố Hàng Khoai Hà Nội.<sup>(1)</sup> Trong trường hợp biến động lớn về giá đất thì khi nào các cơ quan nhà nước thực hiện việc điều chỉnh về giá đất? Giá đất có thể tăng ở khu vực này song lại không tăng ở khu vực khác, việc điều chỉnh trên phạm vi cả nước hay chỉ ở từng khu vực cụ thể hay trong phạm vi cả nước. Các vấn đề đó cần sự chi tiết hoá trong các quy định của Chính phủ trong thực tế thực hiện.<sup>(2)</sup> (Một số quan niệm hiện nay cho rằng nếu giá đất tăng cao trong khoảng 20% tại một số địa phương thì địa phương đó điều chỉnh theo biên độ tăng giá, nếu cao hơn 30% thì Bộ tài chính trình Chính phủ xem xét quyết định điều chỉnh).

Các quy định về thửa đất ở khu vực giáp ranh và các thửa đất liền kề khi có điều kiện tự nhiên - xã hội giống nhau, cơ sở hạ tầng như nhau, mục đích sử dụng hiện tại và mục đích sử dụng theo quy hoạch hoàn toàn giống nhau thì mức giá như nhau. Đây là một nguyên tắc quan trọng trong việc quy định giá đất. Quy định này trước hết được người bị thu hồi đất đặc biệt quan tâm trong từng dự án đầu tư cụ thể, trong từng quyền lợi cụ thể liên quan đến công bằng về mặt xã hội. Không nên tiếp tục có sự bồi thường khác nhau đối với từng dự án khác nhau trong khi cơ sở hạ tầng nơi thực hiện dự án

---

(1). Xem: vietnam.net ngày 30/6/2003 và Vnexpress.net ngày 14/8/2003.

(2). Các vấn đề tài chính về đất đai và giá đất, Tạp chí luật học, Đặc san về Luật đất đai năm 2003, ra tháng 5/2004.

về cơ bản là giống nhau. Đối với khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, vấn đề xác định giá đất như nhau là rất quan trọng nếu như mọi tiêu chí về thửa đất là như nhau.

Giá các loại đất do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương công bố vào ngày 01/01 hàng năm là cơ sở để giải quyết hợp lý về mối quan hệ kinh tế - tài chính giữa người sử dụng đất với nhau, giữa người sử dụng đất với Nhà nước (tính thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, lệ phí trước bạ, bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất, tính tiền bồi thường khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai).

*c. Giá trị quyền sử dụng đất trong tài sản của tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất và trong tài sản của doanh nghiệp nhà nước*

Luật đất đai năm 2003 có những thay đổi lớn trong quan niệm về hình thức sử dụng đất của doanh nghiệp nhà nước. Trước đây, doanh nghiệp nhà nước được Nhà nước giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối từ trước ngày 01/01/1999 đều không phải trả tiền sử dụng đất, trong khi đó các doanh nghiệp ngoài quốc doanh phải chuyển sang thuê đất. Sự phân biệt như vậy dẫn tới không công bằng trong việc đối xử giữa các thành phần kinh tế với nhau trong việc sử dụng đất. Vì vậy, tại khoản 6 Điều 34 Luật đất đai năm 2003 quy định các tổ chức kinh tế sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối được giao đất bằng hình thức có thu tiền sử dụng đất bất kể đó là doanh nghiệp nhà nước hay tổ chức kinh tế thuộc thành phần kinh tế ngoài quốc doanh.

Tuy vậy, những đối tượng nếu sử dụng đất vào các mục đích công cộng, lợi ích quốc gia thuộc mọi thành phần kinh tế mà được giao đất với hình thức không thu tiền sử dụng đất thì giá trị quyền sử dụng đất cần phải được xác định như thế nào để tổ chức vừa sử dụng đúng mục đích mà vẫn hiệu quả. Đây là quy định rất cần thiết, bởi lẽ, qua công tác thanh tra, kiểm tra ở nhiều địa phương khác nhau hiện tượng sử dụng đất trái mục đích được giao, biến đất công thành đất tư, chuyển đổi công năng trái pháp luật đối với đất giao cho tổ chức xảy ra tràn lan. Vì vậy, trong năm 2005 Chính phủ chỉ đạo việc tổng rà soát đất của tổ chức trong nước và tiến hành tổng kiểm kê đất đai năm năm một lần theo định kỳ. Từ đó xử lý một cách kiên quyết tình trạng để đất hoang hoá, lãng phí. Theo tinh thần trên, khoản 1 Điều 59 Luật đất đai năm 2003 quy định đối với trường hợp tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất thì giá trị quyền sử dụng đất được tính vào giá trị tài sản giao cho tổ chức đó và tổ chức có trách nhiệm bảo toàn quỹ đất.

Như vậy, giá trị quyền sử dụng đất không còn là thứ tài sản nằm ngoài giá trị tài sản doanh nghiệp. Các doanh nghiệp được giao vốn và tài sản phải phục vụ lợi ích Nhà nước và xã hội, phải có trách nhiệm bảo vệ tài sản của Nhà nước và nhân dân. Nếu các doanh nghiệp không thực hiện đúng quy định về bảo vệ vốn, tài sản của Nhà nước trong đó có quyền sử dụng đất, họ sẽ phải chịu những hậu quả pháp lý bất lợi do hành vi vi phạm pháp luật đất đai của mình.

Đối với doanh nghiệp nhà nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ tổ chức, cá nhân khác mà các khoản trả cho họ

lại có gốc từ ngân sách nhà nước thì số tiền đó được ghi vào giá trị vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp và doanh nghiệp có trách nhiệm bảo toàn quỹ đất. Như vậy, thực chất doanh nghiệp vẫn không trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước và xét về nguyên tắc họ không được hưởng các quyền như là đối tượng được giao đất có thu tiền sử dụng đất. Khoản tiền nợ Nhà nước sẽ được ghi vào giá trị vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp, các tổ chức này chỉ được hưởng các quyền của tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất theo quy định tại khoản 2, 3 Điều 109 Luật đất đai năm 2003.

Đối với doanh nghiệp nhà nước thực hiện việc cổ phần hoá mà lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền thì giá trị quyền sử dụng đất được xác định bằng tiền sử dụng đất đã trả cho Nhà nước mà không có gốc từ ngân sách nhà nước, tiền đó đã ghi vào giá trị vốn của doanh nghiệp. Khi cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước, tất cả giá trị tài sản doanh nghiệp phải được xác định lại tại thời điểm cổ phần hoá thì đương nhiên giá trị quyền sử dụng đất cũng xác định lại sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường. Điều đó hoàn toàn phù hợp với các quy luật của nền kinh tế thị trường.

*d. Các quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất*

Điều 34 và Điều 35 Luật đất đai năm 2003 đã xác định đối tượng được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất và nộp tiền thuê đất. Tuy nhiên, căn cứ vào địa bàn đầu tư của người sử dụng đất, mục đích sử dụng đất và các chính sách đối với người có công với cách mạng, Chính phủ quy định chi tiết về các trường hợp được miễn và giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với từng đối tượng cụ thể.

Theo quy định tại Điều 60 Luật đất đai năm 2003, những đối tượng sau đây được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất:

- Nhà đầu tư sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư;

- Nhà đầu tư sử dụng đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh;

- Người sử dụng đất thuộc đối tượng theo quy định của Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng được Nhà nước giúp đỡ cải thiện nhà ở, miễn, giảm tiền sử dụng đất ở; hộ gia đình nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng có điều kiện tự nhiên - xã hội đặc biệt khó khăn;

- Các nhà máy, xí nghiệp phải di dời theo quy hoạch hoặc do gây ô nhiễm phải chuyển đến vùng ngoại thành được vận dụng giá trị quyền sử dụng đất nơi chuyển đi và nơi chuyển đến để tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp hoặc được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;

- Các nhà đầu tư sử dụng đất để xây dựng nhà chung cư cho công nhân bên ngoài các khu công nghiệp, ký túc xá sinh viên, nhà ở cho người phải di dời do thiên tai.

Các trường hợp được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nói trên thể hiện những ưu tiên, đãi ngộ đối với từng đối tượng cụ thể nhằm giảm bớt khó khăn cho những gia đình có công với cách mạng, gia đình nghèo ở nơi vùng sâu, vùng xa, thể hiện hấp dẫn đầu tư dành cho người sử dụng đất đầu tư vào ngành và lĩnh vực ưu đãi đầu tư. Vì vậy, chính sách đất đai không chỉ thuần túy thể hiện khía cạnh kinh tế mà luôn gắn liền chặt chẽ với các chính sách về mặt xã hội.

## VII. CÁC QUY ĐỊNH TỔNG QUÁT VỀ THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

Luật đất đai năm 1993 đã chính thức coi đất đai là một loại hàng hoá đặc biệt và người sử dụng đất có các quyền chuyển quyền theo quy định của pháp luật. Đây là bước tiến lớn trong quan niệm của chúng ta trong việc xác lập các giao dịch dân sự về đất đai trong đời sống xã hội. Bước tiếp theo, Luật đất đai năm 2003 đã đặt những nền móng đầu tiên cho việc chủ động xây dựng và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản ở Việt Nam. Cùng với thị trường vốn, thị trường lao động, thị trường quyền sử dụng đất sẽ hợp thành những bộ phận quan trọng trong cơ cấu của nền kinh tế thị trường ở nước ta. Do vậy, để quản lý đất đai có hiệu quả, người sử dụng khai thác triệt để công năng đất đai cho nhiều mục đích khác nhau vì lợi ích của chính họ và của Nhà nước, đã đến lúc chúng ta phải vận hành thị trường quyền sử dụng đất cho phù hợp với các quy luật kinh tế vốn có của nền kinh tế thị trường. Cho nên, các quy định mang tính nguyên tắc trong Luật đất đai năm 2003 sẽ mở ra những định hướng mới trong việc xác lập đồng bộ các thị trường, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, để quản lý và vận hành thật tốt thị trường này, các quy định tới đây của Nhà nước trong việc xây dựng những văn bản riêng biệt về quản lý kinh doanh bất động sản là rất cần thiết để cùng với Luật đất đai tạo thành nền tảng chung cho việc xây dựng thị trường bất động sản chính thức ở Việt Nam.

Với khuôn khổ của Luật đất đai, Điều 61 quy định các loại đất là hàng hoá mà người sử dụng đất được Nhà nước

cho phép tham gia thị trường bất động sản, trong đó điều tiên quyết là các loại đất được giao, cho thuê có được Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp hay không? Dẫn chiếu các quy định về quyền của người sử dụng đất được quy định từ Điều 109 đến Điều 121 Luật đất đai năm 2003 thì mọi đối tượng sử dụng đất dù đó là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước đến tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam đều có khả năng được bảo hộ để tham gia thị trường bất động sản. Tất nhiên, đối với đất giao cho cộng đồng dân cư sử dụng vào mục đích nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất hoặc đất giao cho cơ sở tôn giáo vào mục đích phi nông nghiệp mà người sử dụng đất không có các quyền theo quy định thì không được tham gia thị trường bất động sản. Cùng với những tài sản mà người sử dụng đất tạo lập được một cách hợp pháp trên đất thuê thì loại đất đó cũng được phép tham gia thị trường bất động sản.

Từ quy định nêu trên, việc quản lý đất đai trong thị trường bất động sản là nội dung quan trọng nhất trong việc chủ động xây dựng và thiết lập các quan hệ thị trường. Quản lý đất đai yếu kém dẫn tới hệ quả là không nắm được thị trường quyền sử dụng đất và các giao dịch của người sử dụng, từ đó thất thu lớn cho ngân sách nhà nước và tạo ra tiền lệ xấu trong phương thức thực hiện quyền của người sử dụng đất. Vì vậy, sau khi Chính phủ quy định về thời hạn cho các địa phương hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và những cải cách lớn trong thủ tục hành chính để thực hiện quyền cho người sử dụng đất thì người dân sẽ chuyển qua giao dịch tại thị trường công khai, minh bạch. Chính ở đó, các quyền và lợi ích của người sử dụng đất

mới được bảo hộ một cách đầy đủ. Nhà nước sẽ không đứng ngoài trong các giao dịch về bất động sản mà trái lại chủ động điều tiết nó bằng những cơ chế, chính sách và các biện pháp quản lý của mình. Các biện pháp đó là:

- Tổ chức đăng ký hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất;
- Tổ chức đăng ký hoạt động phát triển quỹ đất, đầu tư xây dựng kinh doanh bất động sản;
- Tổ chức đăng ký hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho thị trường bất động sản;
- Bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia giao dịch về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản;
- Thực hiện các biện pháp bình ổn giá đất, chống đầu cơ đất đai.

Như vậy, lần đầu tiên các quy định về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản được quy định trong các văn bản pháp luật của Nhà nước. Tới đây, cùng với Luật kinh doanh bất động sản được ban hành, các quy định về kinh doanh quyền sử dụng đất sẽ được quy định chi tiết là cơ sở pháp lý quan trọng để Nhà nước từng bước quản lý triệt để thị trường bất động sản trong đó có thị trường quyền sử dụng đất.

## CHƯƠNG IV

# ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

## A. CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

### I. KHÁI NIỆM ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Khái niệm địa vị pháp lý của người sử dụng đất được sử dụng khá phổ biến trong khoa học pháp lý về đất đai nhưng ít có công trình nghiên cứu một cách toàn diện, đầy đủ về khái niệm này. Trong các giáo trình luật đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội, của Khoa luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, của Viện đại học mở Hà Nội, Trung tâm đào tạo từ xa của Đại học Huế và “Từ điển giải thích thuật ngữ luật học” (phần giải thích thuật ngữ luật đất đai) của Trường Đại học Luật Hà Nội xuất bản năm 2000 cũng chưa đưa ra được một khái niệm cụ thể và đầy đủ về “địa vị pháp lý của người sử dụng đất”. Trong các công trình này, khái niệm địa vị pháp lý của người sử dụng đất được đề cập gián tiếp và tản mạn ở các khía cạnh khác nhau và được nghiên cứu, xem xét dưới các góc độ sau:

- Khái niệm người sử dụng đất (chủ thể sử dụng đất);

- Năng lực pháp lý đất đai của người sử dụng đất;
- Năng lực hành vi đất đai của người sử dụng đất;
- Các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Dựa trên quan niệm của lý luận chung về nhà nước và pháp luật về địa vị pháp lý của một chủ thể pháp luật, tham khảo các tài liệu, sách, báo pháp lý về đất đai, chúng ta có thể tiếp cận khái niệm địa vị pháp lý của người sử dụng đất theo hai phương diện có liên quan mật thiết với nhau:

- *Phương diện thứ nhất*: toàn bộ những quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm trong hoạt động sử dụng đất được Nhà nước quy định cho người sử dụng đất. Hay nói cách khác, đây là những quyền và nghĩa vụ mà người sử dụng đất có được do pháp luật quy định, phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước;

- *Phương diện thứ hai*: bao gồm những quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người sử dụng đất phát sinh trong quá trình sử dụng đất trên cơ sở các quy định của pháp luật hoặc từ những hành vi do họ thực hiện mà pháp luật không cấm nhằm bảo đảm lợi ích của Nhà nước, của xã hội và của người sử dụng đất. Điều này có nghĩa là các quyền và nghĩa vụ này được hình thành do người sử dụng đất tự tạo ra trong quá trình sử dụng mà không trái với quy định của pháp luật hoặc không bị pháp luật cấm.

Địa vị pháp lý của người sử dụng đất xem xét theo phương diện thứ hai sẽ giải phóng mọi năng lực của người sử dụng đất và tạo điều kiện cho họ phát huy được sự năng động, tự chủ, sáng tạo... trong quá trình sử dụng đất.

Như vậy, địa vị pháp lý của người sử dụng đất được hiểu theo hai phương diện trên đây sẽ phản ánh đầy đủ những đặc

trung pháp lý của người sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay. Từ những phân tích nói trên, chúng ta có thể đưa ra khái niệm về địa vị pháp lý của người sử dụng đất như sau:

*Địa vị pháp lý của người sử dụng đất được hiểu là tổng hợp các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm trong hoạt động sử dụng đất được Nhà nước quy định cho người sử dụng đất và những quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm mà họ tự tạo ra trong quá trình sử dụng đất dựa trên sự cho phép của pháp luật.*

Để xác lập và hoàn thiện địa vị pháp lý của người sử dụng đất, cần lưu ý một số vấn đề cơ bản sau đây:

- Những cơ sở pháp lý ban đầu nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Ví dụ: trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; trình tự, thủ tục kê khai, đăng ký sử dụng đất, thống kê đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...;

- Quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người sử dụng đất trong các giao dịch đất đai, như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất;

- Thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước và xã hội;

- Cơ chế pháp lý cho việc bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất do pháp luật quy định;

- Cơ chế pháp lý bảo đảm cho người sử dụng đất thực hiện các quyền về giao dịch đất đai (bao gồm chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất)...

## II. KHÁI NIỆM NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

### 1. Một số vấn đề lý luận về khái niệm người sử dụng đất

Nghiên cứu về địa vị pháp lý của người sử dụng đất, chúng ta không thể không tìm hiểu khái niệm người sử dụng đất, vì đây là hai khái niệm có quan hệ chặt chẽ, mật thiết với nhau. Có hai tiêu chí cơ bản để xác định về người sử dụng đất:

*Tiêu chí thứ nhất:* căn cứ vào cơ sở pháp lý làm phát sinh quyền sử dụng đất (tiêu chí pháp lý). Điều đó có nghĩa là một tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được xác định là người sử dụng đất khi được Nhà nước cho phép sử dụng đất thông qua một trong các hình thức sau đây:

- Được Nhà nước giao đất (giao đất không thu tiền sử dụng đất; giao đất có thu tiền sử dụng đất);
- Được Nhà nước cho thuê đất (cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm; cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê);
- Được Nhà nước cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất (thông qua các giao dịch chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất...);
- Được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp (cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các trường hợp đang sử dụng đất ổn định, lâu dài và không có tranh chấp).

*Tiêu chí thứ hai:* căn cứ vào thực tế sử dụng đất (tiêu chí thực tế). Người sử dụng đất là những người đang sử dụng đất trên thực tế.

Tuy nhiên, nếu dựa vào một trong hai tiêu chí này để xác

định thế nào là người sử dụng đất thì sẽ nảy sinh một số vấn đề cần phải giải quyết. Cụ thể: Nếu căn cứ vào việc được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất để xác định người sử dụng đất sẽ dẫn đến việc có một số đối tượng thuê lại đất của người sử dụng thì có coi họ là người sử dụng đất không? Và họ có được hưởng quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định cho người sử dụng đất trong thời hạn thuê lại quyền sử dụng đất không. Ví dụ: Các hộ gia đình thành viên đang sử dụng đất nhận khoán của các nông trường, lâm trường. Họ không được pháp luật thừa nhận là người sử dụng đất vì không được Nhà nước giao hoặc cho thuê đất nên không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Các hộ gia đình này không được quyền vay vốn và thế chấp giá trị quyền sử dụng đất tại các tổ chức tín dụng để đầu tư mở rộng sản xuất. Ngược lại, nếu dựa vào tiêu chí sử dụng đất thực tế sẽ dẫn đến việc vô hình trung coi những người sử dụng đất hợp pháp (được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất hay nhận chuyển quyền sử dụng đất) và người sử dụng đất bất hợp pháp (lấn, chiếm đất đai; mua bán, chuyển nhượng đất đai trái phép; sử dụng đất sai mục đích...) đều được hưởng quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Điều này sẽ tạo ra sự không phù hợp trên thực tế.

Hơn nữa, pháp luật của các nước lại có quan niệm hết sức khác nhau về người sử dụng đất. Ví dụ: Pháp luật đất đai của Trung Quốc quan niệm người sử dụng đất phải là người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hay công nhận quyền sử dụng đất, thậm chí ngay cả khi họ cho người khác thuê lại đất thì tư cách sử dụng đất của họ cũng không bị thay đổi: “Người đem

*đất thuê của Nhà nước cho người khác thuê lại thì quyền sử dụng đất thuê vẫn do người thuê ban đầu nắm. Người mới thuê đất chỉ có các quyền hưởng lợi từ đất đai”.*<sup>(1)</sup> Trong khi đó, pháp luật của Cộng hoà liên bang Nga lại có quan niệm ngược lại. Theo đó, trong trường hợp cho thuê đất thì tư cách của người sử dụng đất sẽ được chuyển giao cùng với diện tích đất thuê từ bên cho thuê sang người thuê trong thời hạn thuê đất: *“Việc cho thuê đất được xuất hiện từ những thoả thuận, hợp đồng giữa người thuê đất và người cho thuê đất. Trong hợp đồng ký giữa hai bên, người thuê đất có trách nhiệm trả tiền thuê đất cho người cho thuê trong thời hạn sử dụng của mình và có tất cả quyền lợi và nghĩa vụ được quy định trong pháp luật dành cho người thuê và người cho thuê”.*<sup>(2)</sup>

Ở Việt Nam, khái niệm người sử dụng đất (hay chủ thể sử dụng đất) được đề cập trong các sách báo pháp lý và trong các giáo trình luật đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội; Khoa luật - Đại học quốc gia Hà Nội; Viện đại học mở Hà Nội v.v.. Nhìn chung, khoa học pháp lý Việt Nam quan niệm về người sử dụng đất dưới một số quan điểm cơ bản sau đây:

Quan điểm thứ nhất cho rằng: *“Chủ thể sử dụng đất là những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất) được Nhà nước thông qua các cơ quan có thẩm*

(1). Đảng cộng sản Việt Nam, Ban chỉ đạo trung ương chuẩn bị đề án chính sách đất đai – Ban kinh tế trung ương, *Báo cáo của Đoàn nghiên cứu khảo sát về chính sách, pháp luật đất đai của Trung Quốc*, Hà Nội tháng 8/2002, tr. 13.

(2). Thái Thị Quỳnh Như, *Chính sách và tình hình sử dụng đất đai của Liên bang Nga - Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất đai của một số nước trong khu vực và trên thế giới*, Tổng cục địa chính - Viện nghiên cứu địa chính, Hà Nội 2000, tr. 10 - 11.

*quyền cho phép sử dụng đất*".<sup>(1)</sup> Thống nhất với quan điểm này, có ý kiến nhìn nhận người sử dụng đất ở mức độ cụ thể hơn: "Người sử dụng đất là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để sử dụng. Người sử dụng đất bao gồm: các tổ chức trong nước, các tổ chức nước ngoài, hộ gia đình và cá nhân".<sup>(2)</sup>

Quan điểm trên đây cũng nhận được sự ủng hộ của một số nhà nghiên cứu luật học của Việt Nam. Cụ thể: "Người sử dụng đất là tổ chức (tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, xã hội), hộ gia đình và cá nhân được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để sử dụng".<sup>(3)</sup>

Quan điểm thứ hai cho rằng: "Người sử dụng đất là người được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất, là người trực tiếp thực hiện ý đồ sử dụng đất của Nhà nước nhằm khai thác các thuộc tính có ích của đất phục vụ cho việc phát triển kinh tế. Người sử dụng đất có thể là tổ chức, hộ gia đình hoặc cá nhân".<sup>(4)</sup>

Như vậy, trong khoa học pháp lý nước ta mặc dù có một số quan niệm về người sử dụng đất nhưng nhìn chung các quan niệm này đều thống nhất với nhau ở căn cứ xác định một tổ chức, hộ gia đình, cá nhân là người sử dụng đất. Đó

(1). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình luật đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 2001, tr. 118.

(2). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học* (Phần Luật đất đai, Luật lao động, Tư pháp quốc tế), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 1999, tr.50 - 51.

(3). Nguyễn Duy Lâm (Chủ biên), *Sổ tay thuật ngữ pháp lý thông dụng*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội 1996, tr. 253.

(4). Nguyễn Ngọc Điệp, *1.200 thuật ngữ pháp lý Việt Nam*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh 1999, tr.135.

là, họ phải được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất hay cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất; công nhận quyền sử dụng đất là hợp pháp. Những quan điểm này đều dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn: Đất đai ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Tuy nhiên, cần phải hiểu khái niệm người sử dụng đất được đề cập ở đây không chỉ là người được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để trực tiếp sử dụng (trực tiếp khai thác các thuộc tính có ích của đất) mà còn bao gồm cả những người được giao đất, cho thuê đất... song không trực tiếp khai thác, sử dụng đất mà đóng vai trò là người tổ chức quá trình sử dụng đất, như: bỏ vốn, công nghệ đầu tư vào đất đai, thuê người lao động v.v. trực tiếp sử dụng đất. Có hiểu như vậy về người sử dụng đất thì mới phù hợp thực tiễn sử dụng đất trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay.

Từ những phân tích trên đây, có thể đưa ra một khái niệm về người sử dụng đất như sau:

*Người sử dụng đất là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho phép sử dụng đất bằng một trong các hình thức giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất; có quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định trong thời hạn sử dụng đất.*

## **2. Khái niệm người sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003**

### *a. Quan niệm người sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003*

Luật đất đai năm 2003 ra đời thay thế Luật đất đai năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 và năm 2001. Một trong những sửa đổi, bổ sung

của Luật đất đai năm 2003 là quy định cụ thể, chi tiết hơn về đối tượng sử dụng đất. Theo đó, người sử dụng đất bao gồm:

- Các tổ chức trong nước bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế - xã hội, tổ chức sự nghiệp công, đơn vị vũ trang nhân dân và các tổ chức khác theo quy định của Chính phủ (sau đây gọi chung là tổ chức) được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất; tổ chức kinh tế nhận chuyển quyền sử dụng đất;

- Hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi chung là hộ gia đình, cá nhân) được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất;

- Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất;

- Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, thánh thất, thánh đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất hoặc giao đất;

- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư, hoạt động văn hoá, hoạt động khoa học thường xuyên hoặc về sống ổn định tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam giao đất, cho thuê đất, được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở;

- Tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo pháp luật về đầu tư được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất.

Như vậy, dựa trên quy định của Luật đất đai năm 2003 về người sử dụng đất có thể đưa ra khái niệm về người sử dụng đất như sau:

*Người sử dụng đất là các tổ chức; hộ gia đình, cá nhân; cộng đồng dân cư; cơ sở tôn giáo; tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam; người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hay cho phép được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.*

*b. Những điểm mới trong quy định của Luật đất đai năm 2003 về người sử dụng đất*

Bên cạnh việc kế thừa quy định về người sử dụng của Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 bổ sung thêm một số chủ thể sử dụng đất mới nhằm phù hợp với tình hình mới và thực tế sử dụng đất. Những bổ sung này bao gồm:

*Thứ nhất*, bổ sung một số đối tượng sử dụng đất là tổ chức, bao gồm: tổ chức chính trị - xã hội; tổ chức chính trị, xã hội - nghề nghiệp; tổ chức xã hội - nghề nghiệp; tổ chức kinh tế - xã hội; tổ chức sự nghiệp công; tổ chức khác do Chính phủ quy định;

*Thứ hai*, bổ sung chủ thể sử dụng đất là cộng đồng dân

cư, cơ sở tôn giáo. Bởi lẽ, trên thực tế, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư vẫn sử dụng đất như một chủ thể: cộng đồng người sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc... sử dụng đất phục vụ mục đích sinh hoạt cộng đồng hoặc các cơ sở tôn giáo như: chùa, nhà thờ, thánh thất, tu viện, trụ sở của tổ chức tôn giáo;

*Thứ ba*, bổ sung chủ thể sử dụng đất là người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được phép mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam cho phù hợp với chính sách đại đoàn kết toàn dân và chính sách khuyến khích, thu hút đầu tư nước ngoài, hội nhập quốc tế... của Đảng và Nhà nước ta.

### **3. Những bảo đảm cho người sử dụng đất**

Chính sách của Đảng và Nhà nước ta giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân... (gọi chung là người sử dụng đất) sử dụng ổn định, lâu dài nhằm làm cho người sử dụng đất yên tâm, gắn bó lâu dài với đất đai và tạo điều kiện khuyến khích họ đầu tư, bồi bổ, cải tạo và nâng cao hiệu quả sử dụng đất đã được thể chế hoá trong Luật đất đai năm 1993 và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Thực tiễn sử dụng đất trong hơn 10 năm qua ở nước ta đã chứng minh tính đúng đắn và hiệu quả của chính sách này. Kế thừa và phát huy quy định của Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 đã khẳng định sự nhất quán trong chính sách giao đất, cho thuê đất sử dụng ổn định, lâu dài của Nhà nước ta thông qua việc đề cập những bảo đảm cho người sử dụng đất, bao gồm:

- Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho

người sử dụng đất;

- Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

- Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối có đất để sản xuất đồng thời có chính sách ưu đãi đầu tư, đào tạo nghề, phát triển ngành nghề, tạo việc làm cho lao động ở nông thôn phù hợp với quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Những bảo đảm này là rất quan trọng, không những hạn chế được các tranh chấp, khiếu kiện về đất đai do tồn tại lịch sử để lại mà còn đảm bảo sự ổn định trong sử dụng đất đai; hạn chế đến mức thấp nhất những mất mát do cơ chế thị trường gây ra trong lĩnh vực đất đai.

#### **4. Nguyên tắc sử dụng đất**

Không chỉ quy định những đảm bảo cho người sử dụng đất, Luật đất đai năm 2003 còn xác định các nguyên tắc sử dụng đất nhằm định hướng cho việc sử dụng đất, tránh tình trạng sử dụng đất bừa bãi, lãng phí, sai mục đích... gây thiệt hại đến tài nguyên đất đai - nguồn nội lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước. Theo đó, việc sử dụng đất phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

- Đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đúng mục

đích sử dụng đất;

Không phải ngẫu nhiên nguyên tắc này được đặt lên hàng đầu trong sử dụng đất, bởi lẽ, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chính là sự định hướng, thể hiện quan điểm, chiến lược quản lý và sử dụng đất trong tương lai của Nhà nước. Việc sử dụng đất theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ đảm bảo đất đai được sử dụng có hiệu quả và bền vững. Không chỉ sử dụng đất đai đúng quy hoạch, kế hoạch mà người sử dụng đất còn phải sử dụng đất đúng mục đích. Việc sử dụng đất đúng mục đích sẽ góp phần duy trì và củng cố trật tự quản lý đất đai đã được Nhà nước xác lập.

- Tiết kiệm, có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh;

Đất đai là nguồn tài nguyên thiên nhiên có hạn và vô cùng quý giá nên việc sử dụng đất đai tiết kiệm, có hiệu quả có ý nghĩa rất quan trọng không chỉ vì lợi ích trước mắt của chính người sử dụng đất mà còn vì lợi ích lâu dài của các thế hệ tương lai. Hơn nữa, thực hiện tốt nguyên tắc này còn góp phần thiết thực vào việc bảo vệ môi trường sống của con người.

- Người sử dụng đất thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình trong thời hạn sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

## **5. Quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất**

### *a. Khái niệm quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*

Sẽ là thiếu sót lớn khi nghiên cứu về địa vị pháp lý của người sử dụng đất mà lại không đề cập vấn đề quyền và nghĩa vụ của các chủ thể này. Bởi lẽ, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là một bộ phận cấu thành khái niệm địa vị

pháp lý của người sử dụng đất. Hơn nữa, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là một trong những chế định cơ bản của pháp luật đất đai. Đề cập vấn đề quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất tức là xem xét việc người sử dụng đất được thực hiện những quyền và phải tuân thủ những nghĩa vụ gì. Trước khi nghiên cứu khái niệm quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, chúng ta cần tìm hiểu khái niệm quyền và nghĩa vụ của một chủ thể pháp luật nói chung.

Theo lý luận nhà nước và pháp luật thì quyền chủ thể được hiểu: *“là cách xử sự mà pháp luật cho phép chủ thể được tiến hành. Nói cách khác, quyền chủ thể là khả năng của chủ thể xử sự theo cách thức nhất định được pháp luật cho phép. Nói là khả năng có nghĩa là chủ thể có thể lựa chọn giữa việc xử sự theo cách thức mà nó được phép tiến hành hoặc không xử sự như vậy”*.<sup>(1)</sup> Còn nghĩa vụ chủ thể được quan niệm: *“là cách xử sự mà Nhà nước bắt buộc chủ thể phải tiến hành nhằm đáp ứng việc thực hiện quyền của chủ thể khác*.

*Nghĩa vụ pháp lý tự nó không phải là hành vi mà chỉ là sự cần thiết phải xử sự như vậy. Nếu sự cần thiết ấy được thể hiện trong hoạt động thực tiễn thì nghĩa vụ pháp lý đó đã được thực hiện”*.<sup>(2)</sup> Như vậy, quyền và nghĩa vụ là hai mặt thống nhất không thể tách rời của chủ thể khi tham gia vào một quan hệ pháp luật. Chủ thể luôn luôn được pháp luật cho hưởng quyền và các quyền này được Nhà nước bảo hộ đồng thời, họ cũng bị bắt buộc phải thực hiện những trách nhiệm

(1). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 2000, tr. 448.

(2). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 2000, tr. 449.

nhằm đáp ứng quyền của các chủ thể khác. Không thể có việc một chủ thể chỉ được hưởng quyền mà không phải thực hiện bất kỳ một nghĩa vụ pháp lý nào khi tham gia một quan hệ pháp luật. Điều tương tự cũng được thực hiện trong lĩnh vực đất đai. Khi một chủ thể tham gia quan hệ sử dụng đất, họ được pháp luật cho hưởng các quyền đồng thời, pháp luật cũng bắt buộc chủ thể đó phải thực hiện những nghĩa vụ nhất định nhằm không làm tổn hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và các chủ thể sử dụng đất khác.

Từ những phân tích trên đây, chúng ta có thể đưa ra khái niệm về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất như sau:

- Quyền của người sử dụng đất là khả năng mà pháp luật cho phép người sử dụng đất được thực hiện những hành vi nhất định trong quá trình sử dụng đất nhằm sử dụng đất đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm và đạt hiệu quả kinh tế cao.

- Nghĩa vụ của người sử dụng đất là cách xử sự mà pháp luật bắt buộc người sử dụng đất phải tiến hành trong quá trình sử dụng đất nhằm không làm tổn hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và của các chủ thể sử dụng đất khác.

#### *b. Quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất*

##### *Quyền chung của người sử dụng đất*

Người sử dụng đất có các quyền chung sau đây:

- Được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất;

Thành quả lao động, kết quả đầu tư được xác định bao gồm: nhà, cửa, vật kiến trúc khác trên đất; khả năng sinh lợi, lợi thế của đất được tạo ra trong quá trình sử dụng đất. Ví

*du*: cải tạo đất xấu thành đất tốt, san lấp đất trũng thành đất bằng v.v.; sản phẩm thu hoạch từ cây trồng, vật nuôi... trong quá trình sử dụng đất vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.

- Hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước về bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp;

- Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp;

- Được Nhà nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến quyền sử dụng đất hợp pháp của mình.

Quyền sử dụng đất hợp pháp là quyền mà người sử dụng đất có được do pháp luật quy định; do người sử dụng đất tự tạo ra trong quá trình sử dụng hoặc do nhận chuyển giao, nhận thừa kế từ người khác... mà không thuộc các trường hợp bị pháp luật cấm;

- Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai

*Quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*

Người sử dụng đất không chỉ có các quyền chung được đề cập trên đây mà còn được quyền thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Quyền này lần đầu tiên xuất hiện khi Luật đất đai năm 1993 được ban hành và tiếp tục được kế thừa, phát huy trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 và năm 2001, Luật đất đai năm 2003.

Theo Luật đất đai năm 2003, người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 2 Điều 110; khoản 2 và khoản 3 Điều 123; các khoản 2, 3, 4, 5, 6, 7 và 8 Điều 113; khoản 2 Điều 115; điểm b khoản 1, các điểm b, c, d, đ và e khoản 3 Điều 119; điểm b khoản 1, điểm b và điểm c khoản 2 Điều 120 của Luật đất đai năm 2003 khi có các điều kiện sau:

- Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Đất không có tranh chấp;
- Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án;
- Trong thời hạn sử dụng đất.

Hơn nữa, người sử dụng đất còn được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại Mục 4 Chương II của Luật đất đai năm 2003.

#### *Quyền lựa chọn hình thức giao đất, thuê đất*

Quyền lựa chọn hình thức giao đất, thuê đất là một quyền mới được bổ sung trong Luật đất đai năm 2003, thể hiện sự tôn trọng của Nhà nước đối với quyền tự do lựa chọn hình thức sử dụng đất cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh thực tế của người sử dụng. Đây là một minh chứng cho việc pháp luật đất đai luôn luôn quan tâm và bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình sử dụng đất của người sử dụng đất. Hơn nữa, quy định này ra đời còn phúc đáp các đòi hỏi của việc sử dụng đất trong điều kiện kinh tế thị trường. Theo đó, quyền lựa

chọn hình thức giao đất, thuê đất được quy định như sau:

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh, sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh, tổ chức kinh tế sử dụng đất vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê, sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê;

- Tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đã thuê đất của Nhà nước để làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh, xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh, xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê thì được chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất nếu có nhu cầu và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.

*Nghĩa vụ chung của người sử dụng đất*

Người sử dụng đất có các nghĩa vụ chung sau đây:

- Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao

trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật;

- Đăng ký quyền sử dụng đất, làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật;

- Thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật;

- Thực hiện các biện pháp bảo vệ đất;

- Tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan;

- Tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất;

- Giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất hoặc khi hết thời hạn sử dụng đất.

## **6. Thời hạn sử dụng đất**

Thời hạn sử dụng đất là một trong những chế định cơ bản của pháp luật đất đai và có tác động trực tiếp đến người sử dụng đất. Việc quy định thời hạn sử dụng đất một mặt tạo tâm lý ổn định cho người sử dụng, giúp họ có thể chủ động bố trí, lựa chọn phương án sử dụng đất thích hợp nhằm mang lại hiệu quả kinh tế cao nhất. Mặt khác, việc quy định thời hạn sử dụng đất còn góp phần củng cố chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường. Bởi lẽ, đi đôi với việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài, pháp luật còn quy định cụ thể thời hạn sử dụng đất. Điều này có nghĩa là việc sử dụng đất của người sử dụng không phải là vĩnh viễn,

vô thời hạn mà là có thời hạn. Hết thời hạn sử dụng, người sử dụng đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng và trong quá trình sử dụng đất chấp hành tốt pháp luật về đất đai thì sẽ được Nhà nước xét cho tiếp tục sử dụng hoặc Nhà nước thu hồi lại đất. Như vậy, việc quy định thời hạn sử dụng đất đảm bảo cho Nhà nước (đại diện chủ sở hữu đất đai) thực hiện được quyền định đoạt đất đai thông qua việc thu hồi lại đất đã giao sử dụng hoặc tiếp tục cho phép người sử dụng tiếp tục kéo dài thời gian chiếm hữu, sử dụng đất. Hơn nữa, việc quy định thời hạn sử dụng đất là không giống nhau đối với các loại đất. Việc xác định thời hạn sử dụng đất ổn định, lâu dài hay có thời hạn phụ thuộc vào mục đích sử dụng đất, nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải thực hiện khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Luật đất đai năm 2003 phân biệt thời hạn sử dụng đất thành: loại đất sử dụng ổn định, lâu dài; loại đất sử dụng có thời hạn.

*a. Loại đất sử dụng ổn định, lâu dài*

Người sử dụng đất được sử dụng ổn định, lâu dài trong các trường hợp sau đây:

- Đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng;
- Đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng quy định tại khoản 4 Điều 71 của Luật đất đai năm 2003;
- Đất ở;
- Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh của hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng ổn định được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất;
- Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp quy định tại Điều 88 của Luật đất đai năm 2003;

- Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh;
- Đất do cơ sở tôn giáo sử dụng quy định tại Điều 99 của Luật đất đai năm 2003;
- Đất có các công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ;
- Đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh; đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh;
- Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

Như vậy, theo Luật đất đai năm 2003 thì đất được giao sử dụng ổn định, lâu dài bao gồm các loại đất phi nông nghiệp không sử dụng vào mục đích kinh doanh, đất do hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định vào mục đích sản xuất - kinh doanh và đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng để bảo tồn bản sắc dân tộc.

*b. Loại đất sử dụng có thời hạn*

Người sử dụng đất được sử dụng đất có thời hạn trong các trường hợp sau đây:

- Thời hạn giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng quy định tại khoản 1 và khoản 4 Điều 70 của Luật đất đai năm 2003 là 20 năm; thời hạn giao đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng quy định tại các khoản 2, 3 và 4 Điều 70 của Luật đất đai năm 2003 là 50 năm;
- Thời hạn cho thuê đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử

dụng là không quá 20 năm; thời hạn cho thuê đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là không quá 50 năm.

Thời hạn giao đất, cho thuê đất được tính từ ngày có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; trường hợp đất được Nhà nước giao, cho thuê trước ngày 15/10/1993 (ngày Luật đất đai năm 1993 có hiệu lực thi hành) thì thời hạn giao đất, cho thuê đất được tính từ ngày 15/10/1993.

Khi hết thời hạn, người sử dụng đất được Nhà nước tiếp tục giao đất, cho thuê đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

- Thời hạn sử dụng đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức do được giao trước ngày 01/01/1999 (ngày Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 có hiệu lực thi hành) bằng một phần hai thời hạn giao đất theo quy định chung, sau đó phải chuyển sang thuê đất;

- Thời hạn giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; tổ chức kinh tế để thực hiện các dự án đầu tư; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được xem xét, quyết định trên cơ sở dự án đầu tư hoặc đơn xin giao đất, thuê đất nhưng không quá 50 năm; đối với dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm, dự án đầu tư vào địa

bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn mà cần thời hạn dài hơn thì thời hạn giao đất, cho thuê đất là không quá 70 năm.

Khi hết thời hạn, người sử dụng đất được Nhà nước xem xét gia hạn sử dụng đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt;

- Thời hạn cho thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao là không quá 99 năm.

Khi hết thời hạn, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được Nhà nước Việt Nam xem xét gia hạn hoặc cho thuê đất khác nếu có nhu cầu sử dụng đất.

- Thời hạn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn là không quá 5 năm; trường hợp cho thuê đất trước ngày 01/01/1999 thì thời hạn thuê đất được xác định theo hợp đồng thuê đất.

- Thời hạn sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất

Thời hạn sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích sử dụng đất được quy định như sau:

+ Trường hợp chuyển đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang sử dụng vào mục đích khác thì thời hạn được xác định theo thời hạn của loại đất sau khi được chuyển mục đích sử dụng. Thời hạn sử dụng đất được tính từ thời điểm được chuyển mục đích sử dụng đất;

+ Trường hợp chuyển đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối sang trồng rừng phòng hộ, trồng rừng đặc dụng thì

hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất ổn định, lâu dài.

## B. CÁC QUY ĐỊNH CỤ THỂ VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

### I. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA CÁC TỔ CHỨC TRONG NƯỚC SỬ DỤNG ĐẤT

#### 1. Khái niệm và phân loại tổ chức trong nước sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003

##### a. Khái niệm

Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 quy định: “... Nhà nước giao đất cho các tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, xã hội (gọi chung là tổ chức)... dưới hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất và giao đất có thu tiền sử dụng đất. Nhà nước còn cho tổ chức... thuê đất”. Luật đất đai năm 2003 quy định cụ thể và mở rộng khái niệm các tổ chức trong nước sử dụng đất. Theo Điều 9 Luật đất đai, các tổ chức trong nước sử dụng đất bao gồm: “cơ quan nhà nước; tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế - xã hội, tổ chức sự nghiệp công, đơn vị vũ trang nhân dân và các tổ chức khác theo quy định của Chính phủ (sau đây gọi chung là tổ chức) được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất; tổ chức kinh tế nhận chuyển quyền sử dụng đất”. Quy định mới đầy đủ, chi tiết và bao quát được hết các tổ chức trong nước sử dụng đất. Như vậy, cũng có thể hiểu tổ

chức sử dụng đất là tổ chức được thành lập theo quy định của pháp luật, có quyền sử dụng đất theo các hình thức được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất.

Các tổ chức có đặc điểm là: thường sử dụng đất với những diện tích và quy mô lớn và sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau như sử dụng đất để xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp; sử dụng đất vào mục đích quốc phòng an ninh; đất làm mặt bằng xây dựng các cơ sở sản xuất kinh doanh...; về thời hạn sử dụng đất của tổ chức thì có tổ chức sử dụng đất ổn định lâu dài có tổ chức sử dụng đất có thời hạn, căn cứ vào mục đích sử dụng. Tổ chức sử dụng đất mục đích quốc phòng an ninh, đất xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng... thì thời hạn sử dụng đất ổn định lâu dài. Nhưng các tổ chức sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh thì chủ yếu sử dụng đất có thời hạn.

Việc sử dụng đất của các tổ chức trong thời gian qua cũng có nhiều vi phạm pháp luật, rất phức tạp và đa dạng, những dạng vi phạm chủ yếu như:

- Tổ chức sử dụng đất không đúng mục đích được giao, được thuê (xảy ra đối với các loại tổ chức, kể cả các tổ chức của Nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân); các hành vi cho thuê lại đất để kinh doanh; tự chia đất cho cán bộ, nhân viên mượn để làm nhà ở.

- Đất được giao được thuê nhưng không đưa vào sử dụng, sử dụng thiếu hiệu quả, đầu tư không đúng tiến độ. Một số dự án lớn do các doanh nghiệp làm chủ đầu tư khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng không triển khai theo dự

án hoặc giữ đất lại chờ tăng giá, gây nên sốt đất, ảnh hưởng đến phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Nhiều tổ chức kinh tế còn nợ tiền, trốn tránh việc nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của Nhà nước.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX xác định: *Phát triển thị trường đất động sản trong đó có thị trường quyền sử dụng đất; mở rộng cơ hội cho doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế được dễ dàng có đất và sử dụng đất lâu dài cho sản xuất, kinh doanh, đồng thời phải công khai hoá và thực hiện đúng trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong quan hệ với doanh nghiệp; kiên quyết xoá bỏ những quy định và thủ tục mang nặng tính hành chính quan liêu, bao cấp, kìm hãm sự phát triển của lực lượng sản xuất, gây phiền hà, sách nhiễu cho doanh nghiệp.* Thể chế hoá chủ trương của Đảng, Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có nhiều quy định mới về tổ chức sử dụng đất như: phân loại tổ chức sử dụng đất; quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước sử dụng đất, mở rộng quyền năng cho tổ chức sử dụng đất, tạo sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể sử dụng đất; có nhiều quy định mang tính kinh tế trong việc giải quyết hậu quả thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất; giải quyết một số vấn đề phát sinh từ sự phát triển thị trường bất động sản liên quan đến tổ chức sử dụng đất...

#### *b. Phân loại*

Căn cứ vào mục đích sử dụng và nghĩa vụ tài chính, các tổ chức sử dụng đất trong nước được phân thành nhiều loại. Theo các quy định của Luật đất đai năm 1993; Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước

giao đất, cho thuê đất năm 1994, sửa đổi bổ sung năm 1996 và được quy định đầy đủ, cụ thể hơn trong Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998, năm 2001 thì các tổ chức sử dụng đất được phân thành: tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất; tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; tổ chức được Nhà nước cho thuê đất. Trong các tổ chức thuê đất lại được chia thành tổ chức thuê đất trả tiền thuê hàng năm, tổ chức thuê đất trả tiền thuê một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê cho nhiều năm. Tuy vậy, các quy định trong các văn bản trên đã bộc lộ nhiều hạn chế, Luật đất đai năm 2003 có nhiều điểm mới về phân loại tổ chức trong nước sử dụng đất.

Theo quy định từ Điều 33 đến Điều 36; từ Điều 110 đến Điều 112 Luật đất đai năm 2003 thì các tổ chức sử dụng đất được chia thành các loại sau:

- Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, bao gồm:

- + Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;

- + Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối hoặc sản xuất kết hợp nhiệm vụ quốc phòng, an ninh;

- + Tổ chức sử dụng đất để xây nhà ở phục vụ tái định cư theo các dự án của Nhà nước;

- + Hợp tác xã sản xuất nông nghiệp sử dụng đất trong một số trường hợp theo luật định;

- + Tổ chức sử dụng đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; đất

xây dựng trụ sở cơ quan; xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh.

Nghị định số 66/2001/NĐ-CP ngày 28/9/2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 04/2000/NĐ-CP quy định các doanh nghiệp nhà nước đang sử dụng đất do Nhà nước giao trước 01/01/1999 vào mục đích sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thì không phải nộp tiền sử dụng đất. Theo Luật đất đai năm 2003 thì các tổ chức này phải chuyển sang thuê đất hoặc giao đất có thu tiền sử dụng. Luật cũng quy định cụ thể tổ chức xây dựng nhà ở tái định cư và các hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất trong một số trường hợp nhất định không phải nộp tiền sử dụng đất.

Như vậy, các tổ chức trên chủ yếu sử dụng đất vào các mục đích xây dựng, duy trì và phát triển cơ sở hạ tầng của những lĩnh vực, những ngành then chốt của đất nước (lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh) và không có mục đích sản xuất, kinh doanh. Một số tổ chức được giao đất sử dụng vào mục đích nông, lâm nghiệp được hưởng chính sách ưu tiên của Nhà nước về việc khuyến khích sản xuất nông nghiệp để bảo đảm an toàn lương thực quốc gia và bảo vệ môi trường, do vậy, thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất.

- Tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, bao gồm:

Tổ chức kinh tế xây nhà ở để bán hoặc cho thuê; tổ chức kinh tế đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng

hoặc cho thuê; tổ chức kinh tế xây dựng các công trình công cộng có mục đích kinh doanh; tổ chức kinh tế được giao đất làm bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; tổ chức kinh tế sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Pháp luật hiện hành quy định mở rộng đối tượng được giao đất có thu tiền, vì không chỉ các tổ chức xây dựng kinh doanh nhà đất được giao đất có thu tiền như quy định trước đây mà các tổ chức sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh; tổ chức nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối cũng có thể thuê đất hoặc lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng.

Về các tổ chức, kinh doanh xây dựng nhà ở, kết cấu hạ tầng. Luật đất đai năm 2003 mở rộng hơn cho người nước ngoài vào Việt Nam để kinh doanh nhà đất (quy định từ Điều 90 đến Điều 96, Điều 119, 120). Mục đích là nhằm đẩy nhanh việc hình thành các khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, xây dựng kết cấu hạ tầng phát triển sản xuất kinh doanh, tạo quỹ nhà ở đô thị với những kinh nghiệm, kiến trúc phong phú của nước ngoài và phù hợp với thực tiễn của Việt Nam. Nhưng những quy định đó cũng tác động lớn đến các tổ chức kinh tế trong nước. Do vốn đất đai có hạn, việc kinh doanh xây dựng nhà đất thường cần một số vốn rất lớn, với những yêu cầu cao về trình độ quản lý, khoa học kỹ thuật. Vì vậy, bước đầu sẽ là khó khăn hơn cho các tổ chức trong nước đầu tư xây dựng kinh doanh nhà đất, đòi hỏi các tổ chức đó phải không ngừng phát triển, đổi mới để cạnh tranh trên thị trường bất động sản.

- Tổ chức kinh tế sử dụng đất thuê.

Theo Điều 35 Luật đất đai năm 2003 thì các tổ chức thuê

đất và Nhà nước thu tiền thuê đất hàng năm bao gồm: thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; làm mặt bằng xây dựng các cơ sở sản xuất, kinh doanh; hoạt động khoáng sản; sản xuất vật liệu xây dựng làm đồ gốm; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê.

Trước đây, pháp luật quy định mang tính bắt buộc những đối tượng thuộc diện giao đất có thu tiền sử dụng đất và đối tượng thuộc diện thuê đất. Các tổ chức sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước mà không được quyền lựa chọn. Khi lấy ý kiến nhân dân cho dự thảo Luật đất đai năm 2003, vấn đề hình thức sử dụng đất đã có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng nên chuyển toàn bộ sang hình thức thuê đất để tạo sự bình đẳng trong sử dụng đất, thúc đẩy sự phát triển của thị trường. Nhưng thực tế các trường hợp xây dựng kinh doanh nhà ở, cơ sở hạ tầng thường là sử dụng đất lâu dài. Các tổ chức không thể bỏ ra nhiều vốn xây dựng nhà ở, cơ sở hạ tầng trên các diện tích đất thuê và việc chuyển quyền sử dụng đất đối với các đối tượng này sẽ khó khăn, phức tạp. Hơn nữa, trong thời gian qua, rất nhiều tổ chức kinh tế thuê đất muốn chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng để được sử dụng ổn định, yên tâm và Nhà nước cũng nhanh chóng có được nguồn thu cho ngân sách từ đất. Luật đất đai năm 2003 quy định linh hoạt để các tổ chức có quyền lựa chọn hình thức sử dụng đất. Theo đó, nếu tổ chức có nhiều vốn và muốn yên tâm đối với mảnh đất của mình thì lựa chọn hình thức giao đất có trả tiền sử dụng một lần để được sử dụng ổn định và có quyền

chuyển quyền sử dụng đất. Nếu do những điều kiện nào đó như ít vốn, chưa có nhu cầu chuyển quyền sử dụng đất thì tổ chức có thể thuê đất sử dụng. Như vậy, việc phân loại này là không tuyệt đối, mà có tính linh hoạt cao.

- Tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Khác với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998, Luật đất đai năm 2003 phân các tổ chức này thành hai loại là: tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất mà tiền đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước và tiền đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, trên cơ sở đó quy định quyền và nghĩa vụ của hai loại tổ chức này là khác nhau.

+ Tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Tổ chức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của các đối tượng như: tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, theo pháp luật đất đai, việc phát sinh quyền sử dụng đất cho chủ thể mới có thể thông qua nhiều hình thức nhận quyền sử dụng đất như: thừa kế quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà hình thành pháp nhân mới; tổ chức nhận quyền sử dụng đất theo kết quả hoà giải thành về tranh chấp đất đai; thoả thuận trong hợp đồng thế chấp, bảo lãnh để xử lý nợ; quyết định hành chính của cấp có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai; quyết định hoặc bản án của toà án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án; văn bản công nhận kết quả đấu giá quyền sử dụng đất; văn bản về chia tách

quyền sử dụng đất đối với nhóm người có quyền sử dụng đất chung; tổ chức là pháp nhân mới được hình thành thông qua việc chia tách hoặc sáp nhập theo quyết định của cấp có thẩm quyền hoặc văn bản về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức kinh tế phù hợp với pháp luật được nhận quyền sử dụng đất từ các tổ chức là pháp nhân bị chia tách hoặc sáp nhập...

**+ Tổ chức kinh tế chuyển mục đích sử dụng đất**

Điều 36 Luật đất đai năm 2003 quy định cụ thể các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép và không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Theo đó, trong nhiều trường hợp các tổ chức khi chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép như: chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao không thu tiền sang giao có thu tiền hoặc thuê đất... và các tổ chức này phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính khi chuyển mục đích sử dụng. Quy định cụ thể về việc chuyển mục đích sử dụng đất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức có thể linh hoạt, chủ động chuyển đổi mục đích sử dụng đất để sử dụng có hiệu quả kinh tế cao nhất phát triển sản xuất, kinh doanh. Luật đất đai năm 2003 cũng quy định cụ thể địa vị pháp lý của tổ chức sau khi được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

**2. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước sử dụng đất**

*a. Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng*

Theo Nghị định số 66/2001/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 04/2000 thì các tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng chỉ được sử dụng đúng mục đích, không có các quyền chuyển quyền sử dụng đất. Các tổ chức

sử dụng đất vào mục đích công cộng được thế chấp, bảo lãnh giá trị tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với quyền sử dụng đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để vay vốn. Luật đất đai năm 2003 quy định tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng có các quyền và nghĩa vụ sau:

- Có quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 105 và 107 Luật đất đai năm 2003;

- Không có các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất;

- Riêng tổ chức kinh tế được giao đất không thu tiền để xây dựng các công trình không bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước thì có quyền: bán tài sản; thế chấp; bảo lãnh; góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình trên đất. Người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục giao đất không thu tiền sử dụng;

- Tổ chức kinh tế được giao đất không thu tiền sử dụng để đầu tư xây dựng kinh doanh nhà chung cư theo dự án đã được xét duyệt, có quyền: bán, tặng cho, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh bằng các căn hộ của nhà chung cư, giá trị quyền sử dụng đất xây dựng nhà chung cư không được tính vào giá căn hộ của nhà chung cư khi chuyển quyền sở hữu căn hộ của nhà chung cư.

Luật đất đai năm 2003 cho phép tổ chức xây dựng các công trình không bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước có quyền chuyển quyền sở hữu tài sản, nhằm tạo điều kiện cho một số tổ chức được sử dụng nguồn vốn của mình một cách chủ động, linh hoạt, bảo đảm hiệu quả cao cho các hoạt động của tổ chức.

Như vậy, căn cứ vào mục đích sử dụng đất và nghĩa vụ tài chính thì nhóm tổ chức này chủ yếu sử dụng vào các mục

đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh, được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất. Do vậy, các tổ chức sử dụng đất này không có các quyền chuyển quyền sử dụng đất, Nhà nước hạn chế tối đa các tổ chức chuyển quyền sử dụng đất, thay đổi mục đích sử dụng, vi phạm quy hoạch, ảnh hưởng không tốt đến việc thực hiện các chủ trương, chính sách của Nhà nước về kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội.

*b. Tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng*

Luật đất đai năm 2003 mở rộng phạm vi áp dụng, hình thức giao đất có thu tiền sử dụng, bằng việc quy định các tổ chức kinh tế lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng mà tiền đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì có các quyền chuyển quyền sử dụng đất (Luật đất đai năm 2003 cũng quy định cụ thể nếu tiền sử dụng đất đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì có quyền, nghĩa vụ như nhóm tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng).

Chuyển quyền sử dụng đất là nhóm quyền đặc biệt quan trọng của người sử dụng. Để xây dựng thị trường quyền sử dụng đất, thị trường bất động sản, Luật đất đai năm 2003 có nhiều quy định mới về chuyển quyền sử dụng đất. Các quyền chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức gồm: Quyền chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất, cụ thể:

- Quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất của tổ chức.

Điều 110 Luật đất đai năm 2003 quy định các tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền thì được chuyển nhượng quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã xây dựng trên đất. Tổ chức có nhu cầu sử dụng đất để sản

xuất kinh doanh thì được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại nơi đăng ký kinh doanh và tại địa phương khác. Về chuyển nhượng quyền sử dụng đất của tổ chức, Luật đất đai năm 2003 có một số điểm mới sau:

+ Quy định tại Điều 40 Luật đất đai năm 2003 và Điều 36 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về thi hành Luật đất đai năm 2003, cho phép một số những dự án sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được duyệt thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế (và của hộ gia đình, cá nhân) mà không thực hiện thủ tục thu hồi đất. Mục đích là nhằm góp phần cải cách thủ tục hành chính, khắc phục những yếu kém, tiêu cực trong việc giao cấp đất, thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng cho các dự án đầu tư trong thời gian qua;

+ Tổ chức kinh tế sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở để bán hoặc cho thuê, chỉ được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với diện tích đã hoàn thành việc đầu tư xây dựng nhà ở theo dự án được xét duyệt;

+ Thuế chuyển quyền sử dụng đất trước đây có nhiều nhược điểm là thu thuế mang tính cào bằng, chưa quy định mức chuyển quyền sử dụng đất theo thuế suất lũy tiến, chưa có mức thuế hợp lý đối với các trường hợp buôn bán, đầu cơ đất, chưa điều tiết được phân giá trị đất gia tăng không do người sử dụng đất tạo ra. Để khắc phục nhược điểm trên, Luật mới thay thuế chuyển quyền sử dụng đất bằng thuế thu nhập khi chuyển quyền sử dụng đất (điều này cũng giống với pháp luật một số nước như Trung Quốc, Hàn Quốc quy định thu thuế thu nhập đối với các trường hợp mua bán, chuyển nhượng đất đai).

Về cách xác định thu nhập chịu thuế và thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, chuyển quyền thuê đất của tổ chức được áp dụng theo Thông tư số 28/2003/TT-BTC ngày 22/12/2003 hướng dẫn thi hành Nghị định số 164/2003/NĐ-CP về thuế thu nhập doanh nghiệp. Theo đó, các tổ chức kinh doanh phải chịu thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, chuyển quyền thuê đất. Thông tư xác định rõ một số đối tượng không thuộc diện chịu thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, không áp dụng mức thuế suất ưu đãi, miễn thuế, giảm thuế (theo hướng dẫn về miễn thuế, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp) đối với các thu nhập từ hoạt động chuyển quyền sử dụng đất, chuyển quyền thuê đất.

- Quyền tặng cho quyền sử dụng đất của tổ chức.

Tổ chức kinh tế theo luật định có quyền tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất.

Tặng cho quyền sử dụng đất là một quyền mới được ghi nhận trong Luật đất đai năm 2003. Quyền này xuất phát từ nhu cầu thực tiễn là việc tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với quyền sử dụng đất, tặng cho cộng đồng dân cư xây dựng các công trình phục vụ lợi ích cộng đồng... Tặng cho quyền sử dụng đất thực chất cũng chỉ là một dạng đặc biệt của chuyển nhượng quyền sử dụng. Tuy vậy, việc tặng cho không thể mở rộng về đối tượng được tặng cho và đối tượng nhận tặng cho quyền sử dụng như các quyền chuyển quyền sử dụng đất khác. Bởi vì, việc tặng cho chỉ có ý nghĩa trong một số trường hợp nhất định, với nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước chỉ cho những đối tượng có nhu cầu sử dụng

mới được phép sử dụng đất, hoặc có nhu cầu huy động vốn, phát triển sản xuất kinh doanh... thì được chuyển quyền sử dụng đất, còn nếu không có các nhu cầu trên thì Nhà nước sẽ thu hồi đất để phân phối cho người khác nhằm sử dụng quỹ đất đai có hiệu quả nhất, bảo vệ lợi ích toàn dân.

- Quyền cho thuê quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền.

Trong điều kiện của nền sản xuất hàng hoá thì đất đai phải được khai thác tối đa, tránh bỏ hoang bỏ hoá đất đai, tạo thêm nhiều hàng hoá quyền sử dụng đất cho thị trường. Tổ chức sử dụng đất vì những lý do nào đó chưa thể khai thác sử dụng đất thì có thể cho thuê sử dụng. Tổ chức có nhu cầu sử dụng đất không nhất thiết phải là chủ sử dụng đất mà họ có thể thuê đất sử dụng. Luật đất đai năm 2003 quy định mở rộng quyền, tạo thêm nhiều hàng hoá quyền sử dụng đất cho thị trường, cụ thể:

+ Cho phép tổ chức được giao đất có thu tiền có quyền cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài ngoài đầu tư vào Việt Nam thuê quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã xây dựng gắn liền với đất. Các tổ chức trong nước cũng được thuê lại quyền sử dụng đất của các chủ sử dụng đất khác: người sử dụng đất trong nước và Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài theo quy định của pháp luật.

Luật đất đai năm 2003 đã tạo một môi trường pháp lý bình đẳng hơn về quyền và nghĩa vụ cho người sử dụng đất, giữa người sử dụng đất trong nước và người nước ngoài, đáp ứng nhu cầu thực tiễn trong việc thuê và cho thuê quyền sử dụng

đất. Việc quy định mở rộng các chủ thể được cho thuê và chủ thể được thuê quyền sử dụng đất gắn liền với công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng, đã tạo điều kiện rất lớn cho các tổ chức, (hộ gia đình, cá nhân và người nước ngoài) nhanh chóng dễ dàng có đất sử dụng để phát triển sản xuất kinh doanh;

+ Đối với khu công nghệ cao, khu kinh tế, Nhà nước giao đất một lần cho ban quản lý khu. Các ban này được cho thuê đất đối với các tổ chức, cá nhân và người nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Thời gian qua, Nhà nước có nhiều ưu đãi về giá thuê đất, miễn giảm tiền sử dụng đất cho các dự án đầu tư xây dựng nhà ở, kết cấu hạ tầng nhưng thực tế các tổ chức, cá nhân thuê lại đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng (là đối tượng Nhà nước muốn ưu đãi) lại không được hưởng. Luật mới quy định cụ thể hơn việc quản lý, sử dụng đất trong khu công nghệ cao, khu kinh tế; có nhiều ưu đãi tiền thuê đất, tiền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân là những người trực tiếp sử dụng đất, hạn chế thông qua trung gian đã gây ra nhiều tiêu cực, đầu cơ, tham nhũng trong việc sử dụng đất.

+ Cho phép một số dự án sản xuất kinh doanh, nhà đầu tư được thuê quyền sử dụng đất của tổ chức (và của hộ gia đình, cá nhân) mà không thực hiện thủ tục thu hồi đất. Đây là một sự cải cách trong việc lấy đất cho các dự án sản xuất, kinh doanh.

- Quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền.

Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 quy định khá chi tiết quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất của người sử dụng nhằm tạo điều kiện cho các chủ thể sử dụng đất có cơ hội thực hiện đầu tư, mở mang sản xuất, hợp tác liên doanh liên kết giữa các tổ chức với hộ gia

đình, cá nhân và người nước ngoài, khuyến khích việc sử dụng đất linh hoạt và hiệu quả hơn. Tuy vậy, các quy định này vẫn còn mâu thuẫn, bất cập ở một số vấn đề như: chấm dứt việc góp vốn, xử lý quyền sử dụng đất góp vốn liên doanh, đối tượng được góp vốn bằng quyền sử dụng đất, xác định giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn liên doanh... do vậy, chưa thực sự tạo ra sự thông thoáng cho các tổ chức sản xuất kinh doanh. Pháp luật đất đai mới đã tạo cơ chế cởi mở hơn, tháo gỡ những vướng mắc khi thực hiện quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức, cụ thể:

+ Điều 110 Luật đất đai năm 2003 quy định, tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền có quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình trên đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài;

+ Doanh nghiệp được hình thành do liên doanh giữa tổ chức kinh tế trong nước được giao đất có thu tiền, mà tiền đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước góp vốn bằng quyền sử dụng đất với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thì doanh nghiệp liên doanh không phải chuyển sang thuê đất, có các quyền và nghĩa vụ như các tổ chức kinh tế trong nước được giao đất có thu tiền (khoản 2 Điều 107 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP).

+ Cho phép một số những dự án sản xuất kinh doanh, nhà đầu tư được nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế (và hộ gia đình, cá nhân). Theo đó, các tổ chức trong diện quy hoạch sẽ có cơ hội thỏa thuận góp vốn liên doanh, phát triển sản xuất, tổ chức đầu tư dễ dàng, nhanh chóng có đất và có thêm vốn đưa vào kinh doanh.

+ Các trường hợp chấm dứt việc góp vốn và xử lý quyền sử dụng đất khi chấm dứt việc góp vốn quy định tại Nghị định số 17/1999/NĐ-CP đã được quy định cụ thể và có sửa đổi bổ sung cho phù hợp hơn tại Điều 131 Luật đất đai năm 2003. Theo đó, nếu thời hạn sử dụng đất hết hoặc bên góp vốn không còn nhu cầu tiếp tục sử dụng đất thì Nhà nước cho doanh nghiệp liên doanh tiếp tục thuê đất, nếu doanh nghiệp chấp dứt hoạt động thì Nhà nước mới thu hồi đất (mà không quy định khi thời hạn sử dụng đất hết thì Nhà nước thu hồi như Điều 40 Nghị định số 17/1999/NĐ-CP). Trường hợp doanh nghiệp liên doanh giải thể hoặc bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất là tổ chức giải thể thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được xử lý theo thoả thuận giữa các bên phù hợp với pháp luật. Trường hợp doanh nghiệp liên doanh hoặc bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất bị phá sản thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được xử lý theo quyết định tuyên bố phá sản của toà án nhân dân.

- Quyền thế chấp bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền.

Khoản 2 Điều 110 Luật đất đai năm 2003 quy định tổ chức kinh tế được giao đất có thu tiền có quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để vay vốn.

Khi thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất thì việc có thế chấp, bảo lãnh tài sản trên đất hay không do các bên thoả thuận. Không có quyền thế chấp quyền sử dụng đất ở ngân hàng nước ngoài (điều này giống với Luật quản lý bất động sản đô thị của Cộng hoà nhân dân Trung Hoa quy định

không được thế chấp đất ở ngân hàng nước ngoài, tuy vậy, khác với Việt Nam, theo quy định của luật pháp Trung Quốc khi chuyển nhượng, thế chấp bất động sản thì đồng thời chuyển nhượng, thế chấp quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất thuộc phạm vi nhà ở đó).

Luật quy định cụ thể trường hợp bên thế chấp, bên được bảo lãnh không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ trả nợ theo hợp đồng thì phải làm thủ tục xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, bảo lãnh để thu hồi nợ. Khi cho vay, các tổ chức tín dụng luôn mong muốn khách hàng hoàn trả vốn vay đúng hạn, còn việc xử lý quyền sử dụng đất là điều các bên không mong muốn. Tuy vậy, vấn đề xử lý quyền sử dụng đất là một điều khoản quan trọng trong hợp đồng thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất. Khi ký kết hợp đồng, các bên cần quy định cụ thể, rõ ràng biện pháp xử lý quyền sử dụng đất. Theo Luật đất đai năm 2003 thì các biện pháp xử lý quyền sử dụng đất được quy định thống nhất và mở rộng hơn, để thuận tiện cho bên nhận thế chấp, nhận bảo lãnh dễ dàng, nhanh chóng thu hồi được vốn cho vay và lãi suất, đây cũng là một biện pháp bảo đảm cho quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất được thực hiện dễ dàng, hiệu quả trên thực tế. Các biện pháp xử lý quyền sử dụng đất thế chấp, bảo lãnh là: theo thỏa thuận trong hợp đồng; chuyển nhượng quyền sử dụng đất; yêu cầu Nhà nước bán đấu giá quyền sử dụng đất hoặc khởi kiện ra toà án.

*c. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế sử dụng đất thuê*

- Tổ chức kinh tế thuê đất của Nhà nước

Trước đây pháp luật cho phép các tổ chức thuê đất của Nhà nước nếu trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê

hoặc trả tiền thuê cho nhiều năm thì được chuyển quyền sử dụng đất, các tổ chức trả tiền thuê đất hàng năm thì không được chuyển quyền sử dụng. Theo Luật đất đai năm 2003 các tổ chức thuê đất thì Nhà nước thu tiền thuê đất hàng năm và không có các quyền chuyển quyền sử dụng đất, trừ các tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất trước 01/7/2004 mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất cho nhiều năm. Các tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng tại khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế được cho thuê lại đất. Như vậy, cùng là các đối tượng thuê đất của Nhà nước nhưng thời điểm thuê đất khác nhau thì quyền năng là khác nhau. Nhà nước cũng đặc biệt khuyến khích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, do vậy, riêng các tổ chức kinh tế thuê đất nếu đầu tư xây dựng xong kết cấu hạ tầng thì có quyền cho thuê lại quyền sử dụng đất.

Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 cho phép riêng các doanh nghiệp nhà nước thuê đất trả tiền thuê hàng năm được góp vốn bằng quyền sử dụng đất liên doanh với các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài. Tuy nhiên, trên thực tế một số doanh nghiệp nhà nước thuê đất hàng năm góp vốn bằng quyền sử dụng đất liên doanh, nếu liên doanh kinh doanh thua lỗ, doanh nghiệp nhà nước không thực hiện được nghĩa vụ tài chính với Nhà nước thì giải quyết ra sao? Hơn nữa tạo ra sự không bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Do vậy, Luật đất đai năm 2003 quy định các tổ chức được Nhà nước cho thuê đất (kể cả các doanh nghiệp nhà nước) không có quyền góp vốn bằng

quyền sử dụng đất để liên doanh.

Các tổ chức thuê đất của Nhà nước không có các quyền chuyển quyền sử dụng đất nhưng có quyền bán tài sản, thế chấp, bảo lãnh góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất. Tổ chức bán tài sản trên đất thì người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục giao đất hoặc cho thuê đất. Việc quy định các tổ chức thuê đất chỉ có các quyền chuyển quyền sở hữu tài sản trên đất đã thể hiện rõ chính sách tài chính và việc giải quyết mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Xét ở những khía cạnh nhất định thì các tổ chức thuê đất chưa được hưởng đầy đủ các quyền lợi và nghĩa vụ sử dụng đất mà Nhà nước có thể cho phép đối với tổ chức kinh tế sử dụng đất, không được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Mặt khác, Nhà nước cũng tạo điều kiện cho các tổ chức thuê đất không được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nhưng có tài sản trên đất thì vẫn được vay vốn ngân hàng và được các quyền định đoạt tài sản trên đất. Nghị định số 85/2002/NĐ-CP ngày 25/10/2002 về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 178/1999/NĐ-CP cũng quy định *“việc thế chấp, bảo lãnh đồng thời cả giá trị quyền sử dụng đất và tài sản trên đất hay tách rời do các bên thoả thuận”*. Quy định trên có những mặt tích cực nhưng cũng có một số phức tạp nhất định như: khi chỉ xử lý tài sản trên đất được thế chấp, bảo lãnh (hoặc chỉ xử lý quyền sử dụng đất thế chấp bảo lãnh); xác định giá trị của tài sản trên đất khi thực hiện các quyền định đoạt về tài sản trên đất...

- Đối với các tổ chức kinh tế thuê lại đất trong khu công nghiệp và tổ chức sử dụng đất thuê của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

Thời gian qua, pháp luật không quy định rõ địa vị pháp lý của các tổ chức cho thuê đất và tổ chức cho thuê lại quyền sử dụng đất, do vậy, có nhiều vướng mắc khi thực hiện. Khắc phục tình trạng đó, tại khoản 2, 3 Điều 111 Luật đất đai năm 2003 quy định rõ các tổ chức kinh tế thuê lại đất trong khu công nghiệp thì có quyền, nghĩa vụ như tổ chức được Nhà nước cho thuê đất. Trường hợp tổ chức kinh tế thuê đất của tổ chức, của hộ gia đình, cá nhân (không thuộc khu công nghiệp) thì có các quyền, nghĩa vụ theo quy định của pháp luật dân sự. Theo đó, trong thời gian thuê đất quyền và nghĩa vụ của bên thuê và bên cho thuê sẽ căn cứ vào sự thoả thuận của các bên.

*d. Tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất*

- Tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

+ Tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hợp pháp từ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, nếu tiền trả cho việc nhận chuyển nhượng không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì không phải nộp tiền sử dụng đất, không phải thuê đất và có các quyền, nghĩa vụ sử dụng đất như các tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền. Tức là có quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn và tặng cho quyền sử dụng đất;

+ Trường hợp tiền đã trả cho việc nhận chuyển nhượng có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì tổ chức phải chuyển sang thuê đất và có quyền, nghĩa vụ theo quy định cho các tổ chức thuê đất. (Nếu chọn hình thức giao đất có thu tiền thì phải nộp tiền vào ngân sách nhà nước và có các quyền, nghĩa vụ theo quy định của tổ chức giao đất có thu tiền sử dụng);

+ Các tổ chức không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của hộ gia đình, cá nhân.

- Tổ chức kinh tế chuyển mục đích sử dụng đất.

Quyền và nghĩa vụ của tổ chức được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ không thu tiền sang đất có thu tiền sử dụng được chia thành hai trường hợp:

+ Trường hợp tiền sử dụng đất đã trả cho việc chuyển mục đích sử dụng có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì có các quyền, nghĩa vụ theo quy định cho tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất.

+ Trường hợp tiền sử dụng đất đã trả cho việc chuyển mục đích sử dụng không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước mà tổ chức đó chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng thì có các quyền, nghĩa vụ theo quy định cho tổ chức được giao đất có thu tiền. Nếu tổ chức chọn hình thức thuê đất thì có các quyền, nghĩa vụ theo quy định cho tổ chức được Nhà nước cho thuê đất.

Như vậy, so với pháp luật trước đây và so với các chủ sử dụng đất trong nước thì các quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước sử dụng đất có một số điểm khác. Về quyền chuyển quyền sử dụng đất, so với hộ gia đình, cá nhân trong nước thì các tổ chức sử dụng đất không có quyền chuyển đổi, để thừa kế quyền sử dụng đất, bị hạn chế hơn về đối tượng được nhận tặng cho quyền sử dụng đất, đối tượng nhận thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nhưng được mở rộng hơn về đối tượng được thuê đất của tổ chức và đối tượng góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Luật đất đai năm 2003 quy định các tổ chức sử dụng đất có thể chia thành nhiều loại với những

quyền và nghĩa vụ khác nhau: các tổ chức thuê đất và được giao đất không thu tiền thì không có các quyền chuyển quyền sử dụng đất, tổ chức thuê đất chỉ được phép chuyển quyền sở hữu tài sản trên đất; tổ chức được giao đất có thu tiền thì có các quyền chuyển quyền sử dụng đất; quy định phân biệt rõ quyền, nghĩa vụ của tổ chức sử dụng đất mà tiền đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước và tiền đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó Luật đất đai năm 2003 cũng quy định cụ thể về thủ tục thực hiện các quyền sử dụng đất; xử lý quyền sử dụng đất của tổ chức đã thế chấp, bảo lãnh, góp vốn; xây dựng chế độ tài chính mới khi thực hiện các quyền sử dụng đất; quy định quyền sử dụng đất của doanh nghiệp nhà nước khi cổ phần hóa... Đây là những vấn đề chủ yếu nhất, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, thông thoáng cho các tổ chức thực hiện các quyền và nghĩa vụ sử dụng đất.

## II. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN CƠ SỞ TÔN GIÁO VÀ CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ ĐƯỢC NHÀ NƯỚC GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT NHẬN CHUYỂN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ CÔNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

### 1. Địa vị pháp lý của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất

#### a. Khái niệm

##### - Hộ gia đình

Trong xã hội, các hình thức sở hữu, sử dụng đất rất đa dạng và luôn gắn với hoạt động của nhiều loại chủ thể. Vì vậy, việc giải quyết các mối quan hệ đó một cách đúng đắn, hợp quy luật, hợp lòng người được xem là biện pháp quyết định trong tổng thể các biện pháp nhằm tăng cường công tác

quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, xử lý tốt những vấn đề tồn tại và thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

Bắt đầu từ Nghị quyết số 10/NQ-TW của Bộ chính trị ngày 05/4/1988 về đổi mới quản lý kinh tế trong nông nghiệp, hộ gia đình được xác định là một đơn vị kinh tế tự chủ. Nhà nước chủ trương giao đất cho người dân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Thể chế hóa chính sách đó, Luật đất đai năm 1993 đã đặt nền tảng cho việc xác lập địa vị pháp lý của hộ gia đình. Với tư cách là một đơn vị kinh tế chủ yếu, trực tiếp sản xuất nông nghiệp, hộ gia đình trở thành chủ thể độc lập trong quan hệ pháp luật đất đai.

Việc xác định hộ gia đình là đơn vị kinh tế đã chi phối đời sống pháp luật của chủ thể này. Điều này dẫn đến việc quan niệm về hộ gia đình không chỉ hiểu theo nghĩa quan hệ gia đình và nơi cư trú, bao gồm những cá nhân có quan hệ với nhau như ông, bà, cha, mẹ, vợ chồng, con, anh chị em ruột cùng sống và sinh hoạt chung trong một gia đình. Hoặc, hộ gia đình là những người được ghi tên trong hộ khẩu. Có thể thấy rằng tất cả các thành viên của hộ gia đình đều là thành viên của gia đình nhưng không phải thành viên của gia đình cũng là thành viên của hộ gia đình, bởi vì chỉ những thành viên nào hội đủ những yếu tố mà pháp luật quy định mới trở thành thành viên của hộ gia đình, loại trừ cách nhìn về hộ gia đình chỉ dựa vào hình thái bên ngoài như: các thành viên phải có chung hộ khẩu. Có người vì những lý do nhất định vẫn có chung hộ khẩu với gia đình nhưng không có quyền lợi kinh tế gắn bó với gia đình hoặc quan niệm hộ

gia đình theo nghĩa truyền thống của một gia đình.

Như vậy, hộ gia đình là một chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai, gồm những thành viên gắn bó với nhau do quan hệ huyết thống hoặc quan hệ hôn nhân, cùng có tên trong hộ khẩu, có hoạt động kinh tế chung và tài sản chung.

- Cá nhân sử dụng đất

Cá nhân sử dụng đất là chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai, được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất.

Nếu so sánh với thành viên trong hộ gia đình ta có thể thấy sự khác biệt giữa chủ thể này với cá nhân sử dụng đất về tư cách pháp lý. Khi Nhà nước giao đất cho hộ gia đình thì các thành viên trong hộ là đồng quyền sử dụng đối với tài sản chung đó. Từng thành viên không trực tiếp thực hiện trách nhiệm của người sử dụng đất đối với Nhà nước hoặc thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất mà phải thông qua người đại diện hợp pháp cho hộ gia đình gọi là chủ hộ. Còn cá nhân sử dụng đất là chủ thể được Nhà nước trực tiếp cho phép sử dụng đất thông qua những hình thức nhất định và chủ thể này độc lập chịu trách nhiệm bằng chính các hành vi của mình trong quá trình thực hiện các quyền và nghĩa vụ khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai.

Có một điểm chung giữa các chủ thể là cá nhân sử dụng đất, cho dù họ là cá nhân sử dụng đất ở trong nước, cá nhân nước ngoài hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước Việt Nam cho phép sử dụng đất thì trong mọi trường hợp đều nhân danh cá nhân mình thực hiện mọi quy định của pháp luật và gánh chịu những hậu quả pháp lý (nếu có) do hành vi của họ gây ra. Ngoại trừ trường hợp thuê đất

trả tiền hàng năm, còn lại quyền sử dụng đất của cá nhân đều là tài sản của các cá nhân đó. Song tùy theo chủ thể là người Việt Nam, người nước ngoài hay người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà hình thức sử dụng đất, cách thức thực hiện nghĩa vụ tài chính cũng như mức độ thụ hưởng các quyền giữa các chủ thể đó là khác nhau. Chẳng hạn, theo quy định của Luật đất đai năm 2003 khi sử dụng đất dưới hình thức được Nhà nước cho thuê đất thì cá nhân Việt Nam chỉ được thuê đất trả tiền hàng năm. Và chỉ được thực hiện quyền thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế hoặc cá nhân Việt Nam để vay vốn sản xuất kinh doanh. Đối với cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thì được quyền lựa chọn giữa hai cách thức thanh toán đó là thuê đất trả tiền hàng năm và thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê. Trường hợp Nhà nước thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì họ được quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam trong thời hạn thuê đất.

#### *b. Phân loại các hộ gia đình, cá nhân*

Bắt đầu từ Luật đất đai năm 1987, khái niệm “*người sử dụng đất*” được chính thức ghi nhận nhằm xác định những đối tượng được Nhà nước giao đất để sử dụng ổn định lâu dài và mối quan hệ giữa những chủ thể này đối với Nhà nước. Đó là các nông trường, lâm trường, hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân. Đến Luật đất đai

năm 1993 pháp luật quy định thêm một loại quyền hết sức quan trọng, trả lại cho người sử dụng đất vai trò là người làm chủ thực sự, người quyết định chất lượng, hiệu quả của quá trình sử dụng đất, làm cho họ gắn bó với đất đai hơn, đó là quyền chuyển quyền sử dụng đất thông qua 5 hình thức: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất. Song, Luật đất đai năm 1993 mới chỉ dừng lại ở mức độ nhất định khi quy định loại quyền này cho những đối tượng được Nhà nước giao đất. Vậy, những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nhận quyền sử dụng đất từ người khác hoặc được Nhà nước hợp thức hóa quyền sử dụng đất có phải là người sử dụng đất hay không? Điều này đã không được làm rõ, tạo ra sự thiếu nhất quán trong quá trình thực hiện những quy định của pháp luật. Vì thế Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 đã mở rộng khái niệm người sử dụng đất bằng quy định: Những trường hợp nhận quyền sử dụng đất từ người khác cũng được coi là người sử dụng đất, được thực hiện đầy đủ những quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định. Luật đất đai năm 2003 đã thể hiện một bước tiến xa hơn khi mở rộng phạm vi và nội hàm của khái niệm người sử dụng đất. Những chủ thể được phép tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai với tên gọi là người sử dụng đất ngày càng đa dạng hơn, đáp ứng được nhu cầu sử dụng đất hết sức phong phú, phù hợp với những yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Có thể thấy rằng cùng với quá trình hoàn thiện khái niệm người sử dụng đất là quá trình pháp luật hướng tới sự đảm bảo một cách sâu rộng những lợi ích thiết thực cho người sử dụng đất, đặc biệt là hộ gia đình, cá nhân. Đây là loại chủ thể chủ yếu đang trực tiếp sử dụng đất. Khác với các văn bản luật đất đai trước đây, Luật đất đai

năm 2003 lần đầu tiên thực hiện việc phân loại chủ thể sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân ra thành ba loại:

- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê;
- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê;
- Hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất từ không thu tiền sử dụng đất sang đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất.

Căn cứ để phân loại chủ thể này là:

- Hình thức sử dụng đất.
- Nguồn gốc sử dụng đất.
- Nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

*Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê*

Nếu dựa vào yếu tố cơ bản là mục đích sử dụng đất, pháp luật đã phân các tổ chức sử dụng đất ở trong nước ra thành ba loại: tổ chức được giao đất không thu tiền sử dụng đất, tổ chức được giao đất có thu tiền sử dụng đất và tổ chức được Nhà nước cho thuê đất. Trên cơ sở phân loại đó mà Nhà nước thực hiện các khoản thu tài chính và xác định phạm vi được hưởng quyền và nghĩa vụ đối với người sử dụng đất. Đối với tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất thì không được thực hiện các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất giống như tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Khi Nhà nước giao đất cho tổ chức không thu tiền sử dụng đất thì tổ chức đó chỉ có quyền quản lý, quyền sử dụng mà không có quyền định đoạt đối với quyền sử dụng đất. Nhà nước có những quy định giới hạn việc thực hiện quyền của tổ chức

này nhằm bảo vệ quyền về tài sản của mình. Khác với những mối quan hệ nói trên, việc Nhà nước giao đất nông nghiệp trong hạn mức cho các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối theo hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất là nhằm thực hiện các chính sách đất đai của Nhà nước đối với người nông dân, bảo vệ những thành quả cách mạng về ruộng đất trong các thời kỳ lịch sử khác nhau. Việc không thu tiền sử dụng đất đối với đối tượng này không làm ảnh hưởng đến quyền định đoạt quyền sử dụng đất của họ. Nói cách khác, khi Nhà nước giao đất nông nghiệp cho những người nông dân để sản xuất nông nghiệp Nhà nước thì cũng đồng thời trao luôn cho họ quyền sở hữu đối với quyền sử dụng đất. Điều này giải thích vì sao khi phân loại hộ gia đình cá nhân sử dụng đất pháp luật lại chia thành: hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê và hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê và hộ gia đình cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất từ đất không thu tiền sử dụng đất sang đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất.

Hộ gia đình cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê bao gồm:

- Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối, đất ở, đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, đất xây dựng các công trình công cộng nhằm mục đích kinh doanh. Đây là loại chủ thể được Nhà nước trực tiếp thiết lập mối quan hệ pháp lý khi tham gia vào quá trình sử dụng đất.

- Hộ gia đình, cá nhân nhận quyền sử dụng đất thông qua

các hình thức nhận chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế quyền sử dụng đất. Riêng đối với những trường hợp nhận thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì quyền sử dụng đất của người sử dụng đất chưa hoàn toàn chấm dứt mà chỉ tạm thời bị hạn chế trong thời gian thực hiện các quan hệ nói trên. Vì thế, bên nhận thế chấp, bảo lãnh, nhận góp vốn không phải là đối tượng được pháp luật xếp vào trường hợp hộ gia đình, cá nhân nhận quyền sử dụng đất.

Việc cho phép các hộ gia đình cá nhân thực hiện quyền chuyển quyền sử dụng đất thể hiện thái độ của Nhà nước trong việc đảm bảo quyền định đoạt đối với tài sản thuộc sở hữu của hộ gia đình, cá nhân đó là quyền sử dụng đất. Đây cũng chính là cơ sở kích thích sự chuyển dịch đất đai một cách hợp lý dựa trên những nhu cầu tất yếu, nội tại của quan hệ sử dụng đất.

- Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất bao gồm những đối tượng là hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định được ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận không có tranh chấp mà có một trong các loại giấy tờ được quy định tại điểm a, b, c, d, đ, e khoản 1 Điều 50 và những trường hợp quy định tại khoản 2, 3, 4, 5, 6 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003.

Những quy định nói trên đã thể hiện rất rõ chính sách cụ thể của Nhà nước trong việc tôn trọng và bảo vệ quyền tài sản của người sử dụng đất có nguồn gốc sở hữu tư nhân mà không thuộc diện tịch thu, trưng thu, trưng mua... theo các chính sách trước đây của Nhà nước.

Như vậy, bất luận trong trường hợp nào dù là đất do Nhà nước giao, đất do nhận chuyển quyền từ những chủ thể khác

hoặc quyền sử dụng đất được Nhà nước công nhận thì quyền sử dụng đất đều được coi là tài sản thuộc sở hữu của các hộ gia đình, cá nhân đó.

Khi quy định quyền và nghĩa vụ cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê pháp luật đã thể hiện rất rõ khía cạnh đặc biệt đối với loại tài sản này.

### *Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê*

Hộ gia đình cá nhân sử dụng đất thuê bao gồm những trường hợp được Nhà nước cho thuê đất để sử dụng vào các mục đích: sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm, xây dựng các công trình công cộng có mục đích kinh doanh. Kể từ khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê chỉ được Nhà nước cho thuê đất với hình thức trả tiền hàng năm. Đối tượng này không bao gồm những trường hợp các hộ gia đình, cá nhân thỏa thuận cho nhau thuê hoặc thuê lại quyền sử dụng đất.

### *c. Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất*

Có một điểm nhất quán, chi phối mạnh mẽ đến các quy định về quản lý trong việc phân cấp thẩm quyền giao đất, cho thuê đất cho phép chuyển quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thu hồi đất trong Luật đất đai năm 2003, là yếu tố chủ thể. Đây cũng chính là cơ sở để quy định một số quyền và nghĩa vụ đặc thù cho từng loại chủ thể cũng như điều kiện, cách thức thực hiện các quyền đó.

Ngoài những quyền và nghĩa vụ chung được quy định tại Điều 105 và Điều 107 Luật đất đai năm 2003, hộ gia đình,

cá nhân còn có các quyền đối với tài sản là quyền sử dụng đất và quyền đối với tài sản gắn liền trên đất. Thực chất đó là những giao dịch về một loại hàng hóa là quyền sử dụng đất. Song, không phải tất cả các loại quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân đều trở thành hàng hóa. Nói cách khác giao dịch về hàng hóa quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân chỉ xảy ra khi đảm bảo được các điều kiện:

*Thứ nhất*, những quyền sử dụng đất mà pháp luật quy định là được phép thực hiện các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất thuê mà trên đó có tài sản được pháp luật cho phép tham gia vào thị trường bất động sản.

*Thứ hai*, người có quyền sử dụng đất phải thực sự sẵn sàng, tự nguyện xác lập và thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất.

Về điều kiện, hộ gia đình, cá nhân khi tham gia các giao dịch về quyền sử dụng đất phải có:

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và những giấy tờ được quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003;
- Đất không có tranh chấp;
- Quyền sử dụng đất không bị kê biên để đảm bảo thi hành án;
- Trong thời hạn sử dụng đất.

Về hình thức pháp lý, các giao dịch quyền sử dụng đất phải được thể hiện dưới hình thức hợp đồng, được lập thành văn bản và có chứng thực của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn hoặc của công chứng nhà nước.

*Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê:*

- Quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất

Chuyển đổi quyền sử dụng đất là một hình thức đơn giản của chuyển quyền sử dụng đất. Theo đó, các bên chuyển giao quyền sử dụng đất cho nhau phù hợp với các quy định của pháp luật về nội dung và hình thức của chuyển quyền sử dụng đất.

Đây là quyền chỉ có ở chủ thể là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp thực hiện chuyển đổi đối với quyền sử dụng đất nông nghiệp. So với Luật đất đai năm 1993 quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất được thực hiện với phạm vi hẹp hơn (Luật đất đai năm 1993 cho phép hộ gia đình, cá nhân chuyển đổi cả quyền sử dụng đất ở). Điều này xuất phát từ mục đích cơ bản và quan trọng nhất đó là tập trung vào việc xóa bỏ tình trạng manh mún, phân tán về đất đai, phát huy tính tự chủ trong canh tác, tạo điều kiện cho việc áp dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật, làm tăng khả năng sinh lời của đất và đáp ứng tốt hơn nhu cầu nông sản của thị trường. Qua đó, tiến hành chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Việc chuyển đổi quyền sử dụng đất có những đặc điểm sau:

+ Cả hai bên đều thực hiện chuyển quyền và cùng nhận quyền sử dụng đất, hình thức là trao đổi tài sản quyền sử dụng đất chứ không mang ý nghĩa thương mại;

+ Chủ thể được phép chuyển đổi quyền sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp, do Nhà nước giao, công nhận hoặc do chuyển đổi, nhận chuyển nhượng,

nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác thì được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp đó cho hộ gia đình, cá nhân khác trong cùng một xã, phường, thị trấn tạo thuận lợi cho việc tổ chức lại sản xuất với quy mô hợp lý và cho công tác quản lý đất đai của Nhà nước.

+ Khi chuyển quyền sử dụng đất cho nhau mà có sự chênh lệch về giá trị giữa các thửa đất được chuyển đổi thì các bên có nghĩa vụ phải thanh toán cho nhau phần giá trị chênh lệch và phải nộp thuế đối với phần giá trị chênh lệch đó.

Sự miễn thuế đối với phần giá trị bằng nhau sẽ có tác dụng khuyến khích người sử dụng đất, giảm công “chạy thửa” và tạo tiền đề cho quá trình công nghiệp hóa nông nghiệp, nông thôn.

Với tất cả những ưu thế như đã phân tích ở trên về những quan hệ mà Nhà nước cho phép chuyển đổi quyền sử dụng đất, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/10/2004 hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003, đã thể hiện một bước tiến xa hơn của pháp luật trong việc kích thích người sử dụng đất “*dồn ruộng, đổi thửa*” khi quy định: hộ gia đình, cá nhân chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp theo chủ trương “*dồn điền, đổi thửa*” thì không phải nộp thuế thu nhập từ việc chuyển quyền sử dụng đất, lệ phí trước bạ, lệ phí địa chính.

#### - Quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Chuyển nhượng quyền sử dụng đất là một hình thức cơ bản của chuyển quyền sử dụng đất. Theo đó, người sử dụng đất (gọi là bên chuyển quyền sử dụng đất) thỏa thuận việc chuyển giao quyền sử dụng đất cho người được chuyển

nhượng (gọi là bên nhận quyền sử dụng đất) và người đó phải trả cho bên chuyển quyền sử dụng đất một khoản tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất. Người chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nghĩa vụ nộp thuế thu nhập từ việc chuyển quyền sử dụng đất.

Khác với quan hệ chuyển đổi quyền sử dụng đất hướng tới mục tiêu là tạo thuận lợi cho sản xuất, xóa bỏ sự manh mún về ruộng đất nên đối tượng chuyển giao là đổi quyền sử dụng đất lấy quyền sử dụng đất thì trong quan hệ chuyển nhượng người sử dụng đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất của mình cho người khác để thu về một lợi ích vật chất có giá trị là tiền. Thông qua đó mà tìm cho đất đai những người chủ đích thực, có đủ vốn, kinh nghiệm quản lý và năng lực sản xuất kinh doanh, tạo điều kiện cho đất đai được tích tụ và tập trung một cách hợp lý để phát triển sản xuất nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa, thúc đẩy sự phát triển của kinh tế trang trại. Điều này, phù hợp với quy luật mang tính tất yếu khách quan của nền kinh tế thị trường về những giao dịch đối với một tài sản có giá trị.

Luật đất đai năm 1993 và Bộ luật dân sự năm 1995, khi quy định về quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân, đã chia thành hai trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở với những quy định về điều kiện ràng buộc cho cả hai bên: bên chuyển nhượng và bên nhận chuyển nhượng. Với những quy định chặt chẽ nhằm giới hạn đối tượng được phép chuyển nhượng và đối tượng được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp. Trong điều kiện lịch sử cụ thể khi cơ sở kinh tế xã hội còn ở mức độ

nhất định thì những quy định đó là cần thiết nhằm hạn chế sự phân hóa giàu nghèo ở nông thôn và đảm bảo cho người nông dân có đất để sản xuất. Luật đất đai năm 2003 đã thể hiện rất rõ sự tiến bộ của mình khi tạo ra một hành lang pháp lý thực sự thông thoáng, là môi trường thuận lợi cho quá trình vận hành của thị trường bất động sản ở Việt Nam. Bước đầu thể hiện một xu thế tất yếu trong việc hoàn thiện những quy định của pháp luật theo hướng hạn chế dần sự tham gia của các cơ quan công quyền vào việc định đoạt tài sản tư của công dân. Theo đó, tất cả những hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê, hộ gia đình, cá nhân thuê đất trước ngày 01/7/2004 đã trả tiền thuê đất một lần hoặc trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là 5 năm đều được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mà không có sự phân biệt về quyền sử dụng đất đất nông nghiệp hay quyền sử dụng đất phi nông nghiệp và không có sự ràng buộc về điều kiện đối với bên chuyển nhượng và điều kiện đối với bên nhận chuyển nhượng.

Riêng trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân khác mà không phải là đất khu công nghiệp thì có quyền theo quy định của pháp luật dân sự.

Tuy nhiên, để đảm bảo cho sự phát triển lành mạnh của thị trường quyền sử dụng đất, đảm bảo cho quyền sử dụng đất nông nghiệp thuộc về những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp và bảo vệ những diện tích đất được sử dụng vào những mục đích đặc biệt, pháp luật cũng quy định một số trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất có điều kiện và những

trường hợp không được nhận chuyển quyền sử dụng đất:

+ Hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao đất lần đầu đối với đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, đất ở được miễn tiền sử dụng đất mà để chuyển nhượng và không còn đất để sản xuất, không còn đất ở, nếu được Nhà nước giao đất lần thứ hai đối với đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, đất ở được miễn tiền sử dụng đất thì không được chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thời hạn mười năm kể từ ngày được giao đất lần thứ hai;

+ Hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống xen kẽ trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng, chưa có điều kiện chuyển ra khỏi phân khu đó thì chỉ được chuyển nhượng đất ở, đất rừng kết hợp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi thủy sản cho hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong phân khu đó;

+ Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất ở, đất sản xuất nông nghiệp trong khu rừng phòng hộ thì chỉ được chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở, đất sản xuất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ đó.

Một số trường hợp không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là:

+ Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa nước;

+ Hộ gia đình, cá nhân không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở, đất nông nghiệp trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc

dụng, trong khu rừng phòng hộ nếu không sinh sống trong những khu vực đó.

Như vậy, thông qua những quy định về sự hạn chế nói trên, Nhà nước có thể điều tiết quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa các hộ gia đình, cá nhân để thực hiện chính sách bảo đảm cho người làm nông nghiệp có đất để sản xuất đồng thời ngăn chặn những tác động tiêu cực của việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất trái phép, hạn chế việc đầu cơ ruộng đất.

- Quyền cho thuê quyền sử dụng đất

Cho thuê quyền sử dụng đất là sự thỏa thuận giữa các hộ gia đình, cá nhân với nhau, theo đó bên cho thuê chuyển giao quyền sử dụng đất cho bên thuê trong một thời hạn, còn bên thuê trả tiền thuê và sử dụng đất đúng mục đích mà pháp luật đã quy định.

+ Cho thuê ruộng đất (quyền sử dụng đất) là một hoạt động kinh tế phổ biến trong nền kinh tế thị trường, có thể coi đó là một dạng chuyển nhượng quyền sử dụng đất có điều kiện và bị giới hạn trong một khoảng thời gian nhất định. Hoạt động này giải quyết được nhu cầu của người có quyền sử dụng đất nhưng không trực tiếp sử dụng và không muốn chuyển nhượng quyền sử dụng đất với những người muốn mở rộng quy mô sản xuất nhưng không muốn hoặc không có đủ điều kiện để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất - bằng lợi ích kinh tế.

+ Về điều kiện không có bất cứ một sự ràng buộc, hạn chế nào đối với hộ gia đình, cá nhân trong việc cho thuê quyền sử dụng đất và được quy định hết sức mở rộng. Cho thuê quyền sử dụng đất là một loại quyền được quy định rất

chặt chẽ trong Luật đất đai năm 1993, theo đó chỉ có những hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp để trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản do hoàn cảnh neo đơn, khó khăn, do chuyển sang làm ngành nghề khác nhưng chưa ổn định hoặc do thiếu sức lao động thì được cho người khác thuê quyền sử dụng đất với thời hạn 3 năm. Trường hợp đặc biệt khó khăn có thể kéo dài hơn do Chính phủ quy định. Điều này đã được thay đổi hoàn toàn trong Luật đất đai năm 2003. Xuất phát từ hình thức sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê thì có quyền cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam, thuê quyền sử dụng đất.

Qua đó cho thấy, Nhà nước ta đã thực sự thay đổi về thái độ, cách nhìn nhận và đánh giá đối với quyền cho thuê quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân hướng tới mục tiêu quan trọng là tạo cơ sở cho sự vận hành và phát triển hợp quy luật của nền kinh tế thị trường.

Tuy nhiên, cần phải phân biệt giữa quyền cho thuê đất của Nhà nước và quyền cho thuê quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Quyền cho thuê quyền sử dụng đất được phát sinh trên cơ sở quyền sử dụng đất hợp pháp của người cho thuê. Còn quyền cho thuê đất của Nhà nước phát sinh trên cơ sở quyền đại diện cho chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Vì thế, giữa hai quyền này khác nhau về bản chất pháp lý và cách thức thực hiện. Nhà nước cho thuê đất với tư cách là người đại diện cho chủ sở hữu về tài sản mà mình cho thuê, còn người sử dụng đất chỉ cho thuê quyền sử dụng đất. Do đó, trong quá trình thực hiện loại quyền này người sử dụng đất phải chịu sự chi phối bởi các yếu tố mà pháp luật quy định.

- Quyền thừa kế quyền sử dụng đất

Thừa kế quyền sử dụng đất được hiểu là việc chuyển quyền sử dụng đất của người đã chết sang cho người thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật, phù hợp với quy định của Bộ luật dân sự và pháp luật về đất đai.

Theo quy định hiện nay của Bộ luật dân sự và Luật đất đai thì thừa kế là một quan hệ xã hội và quyền sử dụng đất được coi là di sản thừa kế.

Thực chất, quan hệ thừa kế là một dạng đặc biệt của quan hệ chuyển nhượng. Quan hệ này được giới hạn ở phạm vi và chủ thể thực hiện. Chỉ những người có quan hệ với nhau về huyết thống, hôn nhân hoặc có nghĩa vụ trực tiếp với nhau về kinh tế mới được nhận thừa kế quyền sử dụng đất. Người thừa kế không phải nộp thuế thu nhập từ việc nhận quyền sử dụng đất.

Về đối tượng được để thừa kế quyền sử dụng đất bao gồm:

+ Cá nhân sử dụng đất có quyền để thừa kế quyền sử dụng đất của mình theo di chúc hoặc theo pháp luật;

+ Thành viên trong hộ gia đình được Nhà nước giao đất .

Khác với cá nhân, khi thành viên còn sống thì quyền sử dụng đất là tài sản chung của cả hộ gia đình nhưng nếu thành viên chết thì một phần quyền sử dụng đất trong tài sản chung của hộ được chuyển vào khối tài sản thuộc di sản thừa kế và được chuyển giao cho người thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật. Người nhận thừa kế có thể nhập tài sản được thừa kế vào khối tài sản chung của hộ gia đình hoặc giữ làm tài sản riêng của mình. Trường hợp người được thừa kế là người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua

nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì được nhận thừa kế quyền sử dụng đất. Nếu không thuộc đối tượng nói trên thì được hưởng giá trị của phần thừa kế đó.

Như vậy, so với Luật đất đai trước đây, Luật đất đai năm 2003 đã mở rộng quyền đối với người sử dụng đất trong trường hợp được để thừa kế quyền sử dụng đất cho người khác theo di chúc hoặc theo pháp luật mà không có sự phân biệt giữa cá nhân sử dụng đất hay thành viên trong hộ gia đình được Nhà nước giao đất. Sự đảm bảo quyền lợi này cho thành viên trong hộ gia đình trong quan hệ thừa kế quyền sử dụng đất là một điều kiện hết sức quan trọng nhằm tạo cho người sử dụng đất tâm lý yên tâm ổn định và khuyến khích họ tăng cường sự đầu tư vào đất đai để nâng cao hơn nữa hiệu quả sử dụng đất. Đặc biệt, Luật đất đai năm 2003 đã mở rộng đối tượng được nhận thừa kế quyền sử dụng đất bao gồm cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Sự ghi nhận này thể hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc của Nhà nước ta, khuyến khích đồng bào Việt Nam ở nước ngoài đóng góp công sức của mình vào quá trình xây dựng đất nước và khẳng định người Việt Nam định cư ở nước ngoài là một bộ phận không thể tách rời của cộng đồng các dân tộc Việt Nam.

#### - Quyền tặng cho quyền sử dụng đất

Tặng cho quyền sử dụng đất là việc chuyển quyền sử dụng đất từ chủ thể đất này sang chủ thể khác mà không cần có sự đền bù về mặt vật chất.

Thực chất, tặng cho quyền sử dụng đất là một dạng đặc biệt của quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng việc chuyển nhượng này có giá cả thanh toán bằng không.

Xuất phát từ đòi hỏi của thực tiễn và sự tự nguyện trong

mối quan hệ, người sử dụng đất muốn trao tặng tài sản là quyền sử dụng đất của mình cho người khác vì những mục đích nhân đạo, vì lợi ích chung hoặc người thân trong gia đình muốn trao tặng quyền sử dụng đất cho nhau, Luật đất đai năm 2003 đã đánh dấu sự mở rộng hơn nữa về quyền cho người sử dụng đất, khi lần đầu tiên quy định hộ gia đình, cá nhân được tặng cho quyền sử dụng đất.

Khác với quan hệ thừa kế quyền sử dụng đất theo di chúc – cơ sở để xác lập quyền thừa kế là di chúc của người chết để lại thì cơ sở xác lập quyền sử dụng đất trong trường hợp tặng cho quyền sử dụng đất là hợp đồng. Tặng cho quyền sử dụng đất phải có sự thống nhất ý chí giữa các bên trong quan hệ tặng cho quyền sử dụng đất, loại trừ trường hợp người được tặng cho không muốn nhận tặng cho quyền sử dụng đất.

Về đối tượng được thực hiện quyền tặng cho quyền sử dụng đất gồm: hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê được tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật; tặng cho quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

Như vậy đối tượng được nhận tặng cho quyền sử dụng đất từ các hộ gia đình, cá nhân được quy định rộng hơn so với đối tượng được nhận tặng cho quyền sử dụng đất từ các tổ chức sử dụng đất ở trong nước.<sup>(1)</sup>

---

(1). Điểm c khoản 2 Điều 110 Luật đất đai năm 2003.

Ngoài ra, pháp luật còn quy định một số trường hợp hộ gia đình, cá nhân tặng cho quyền sử dụng đất có điều kiện và những trường hợp không được nhận tặng cho quyền sử dụng đất tương tự giống như những quy định đối với quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất.<sup>(1)</sup>

- Quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất

Thế chấp quyền sử dụng đất được hiểu là sự thỏa thuận giữa các bên, theo đó bên đi vay (bên thế chấp) dùng quyền sử dụng đất của mình làm tài sản bảo đảm cho việc thực hiện nghĩa vụ trả nợ đối với bên cho vay (bên nhận thế chấp).

Còn bảo lãnh quyền sử dụng đất là sự thỏa thuận giữa các bên: bên bảo lãnh và bên nhận bảo lãnh. Trong quan hệ đó bên bảo lãnh dùng quyền sử dụng đất của mình làm tài sản bảo đảm cho việc thực hiện nghĩa vụ trả nợ thay cho một chủ thể khác (bên đi vay).

Qua một cuộc điều tra do Tổng cục địa chính nay là Bộ tài nguyên và môi trường tiến hành trên 12 tỉnh, thành phố trong cả nước đánh giá vai trò, vị trí của những quyền chuyển quyền sử dụng đất, 68% số người được hỏi cho rằng: Quyền thế chấp là quyền quan trọng nhất. Trong khi xét về mục tiêu của Nhà nước khi quy định các quyền chuyển quyền cho người sử dụng đất là: xóa bỏ sự manh mún về ruộng đất, tạo cơ hội cho việc tích tụ và tập trung đất đai, từng bước tiến hành phân công lại lao động trong xã hội, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước thì quyền thế chấp không tạo ra được điều đó. Song kết quả của việc

(1). Khoản 1, 3, 4 Điều 103 – 104 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật đất đai.

điều tra cho thấy: người nông dân thiếu là vốn và người nông dân cần cũng là vốn để phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Vì thế, kể từ Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 2001 pháp luật đã cho phép người sử dụng đất được thực hiện thêm quyền bảo lãnh bằng giá trị quyền sử dụng đất. Điều đó làm cho khả năng huy động vốn của hộ gia đình, cá nhân đã được đảm bảo - là yếu tố quan trọng trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

So với việc thế chấp bảo lãnh các tài sản khác, thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất có một số đặc điểm sau:

- + Trong mọi trường hợp, sau khi làm đầy đủ các thủ tục pháp lý về thế chấp, bảo lãnh thì người thế chấp, người được bảo lãnh vẫn tiếp tục sử dụng đất trong thời gian thế chấp, bảo lãnh;

- + Thực tế người thế chấp, người được bảo lãnh vẫn đang sử dụng đất. Người nhận thế chấp, người bảo lãnh chỉ lưu giữ những giấy tờ gốc chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của người thế chấp, bảo lãnh mà chưa có sự chuyển giao quyền sử dụng đất từ người này sang người khác.

Điều kiện để hộ gia đình, cá nhân được thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tổ chức kinh tế hoặc cá nhân để vay vốn sản xuất kinh doanh là: hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không phải là đất thuê.

Khác với các tổ chức sử dụng đất ở trong nước, tổ chức cá nhân nước ngoài, đối tượng được nhận thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân được quy định rộng hơn: không chỉ là các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam mà còn có các tổ chức kinh tế hoặc các cá

nhân. Từ đó cho thấy Nhà nước đã thực sự cố gắng đảm bảo quyền và lợi ích thiết thực cho người sử dụng đất đặc biệt là hộ gia đình và cá nhân, tạo cho họ có nhiều cơ hội hơn trong việc khai thác các nguồn vốn từ những chủ thể khác nhau để đầu tư cho hoạt động sản xuất, kinh doanh. Cũng giống như những quy định về các quan hệ chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân, quyền được thế chấp, bảo lãnh bằng giá trị quyền sử dụng đất ghi nhận sự tiến bộ vượt bậc của Luật đất đai năm 2003 so với Luật đất đai năm 1993 về việc đưa ra những điều khoản xuất phát từ chính những yêu cầu nội tại của thực tiễn cuộc sống chứ không đơn thuần là sự áp đặt ý chí của các nhà làm luật.

Khi đến hạn thực hiện nghĩa vụ được đảm bảo bằng thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất mà bên thế chấp, bảo lãnh không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ trả nợ thì quyền sử dụng đất để thế chấp, bảo lãnh được xử lý như sau:

- + Theo thỏa thuận trong hợp đồng thế chấp, hợp đồng bảo lãnh.

- + Trường hợp không xử lý được theo thỏa thuận để ghi trong hợp đồng thì bên nhận thế chấp, bên nhận bảo lãnh có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được thế chấp, được bảo lãnh cho người khác để thu hồi nợ hoặc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bán đấu giá quyền sử dụng đất hoặc khởi kiện tại toà án nhân dân theo quy định của pháp luật.

- Quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh

Góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất được hiểu là sự thoả thuận giữa các bên theo đó hộ gia đình, cá nhân có

quyền sử dụng đất hợp pháp, có quyền góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước hoặc với người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

*Đặc điểm của việc góp vốn.*

- + Hộ gia đình, cá nhân phải có quyền sử dụng đất hợp pháp;
- + Giá trị góp vốn không chỉ bao gồm giá trị quyền sử dụng đất mà gồm cả giá trị tài sản có trên đất;
- + Việc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, phải phù hợp với thời hạn được giao đất hoặc cho thuê đất;
- + Việc góp vốn được thực hiện đối với tổ chức hộ, gia đình, cá nhân ở trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

*Đối tượng được góp vốn bằng quyền sử dụng đất là:*

- + Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê;
- + Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất có quyền góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn thuê đất;
- + Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01/7/2004 đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc trả trước tiền đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm;
- + Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê trong khu công nghiệp.

Riêng đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân không phải là đất trong khu công nghiệp thì có quyền theo quy định của pháp luật dân sự.

Như vậy, Luật đất đai năm 2003 đã có quy định mở rộng hơn về khả năng góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân để sản xuất kinh doanh, đặc biệt là sự cho phép chủ thể này được quyền góp vốn với người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo điều kiện cho hộ gia đình, cá nhân phát triển sản xuất, khuyến khích liên doanh liên kết và thu hút nguồn vốn đầu tư vào sản xuất kinh doanh.

### *Chấm dứt việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất*

Luật đất đai năm 2003 đã đưa ra những cơ sở pháp lý để xử lý quyền sử dụng đất khi chấm dứt góp vốn quyền sử dụng đất do các nguyên nhân khác nhau:

- + Hết thời hạn góp vốn bằng quyền sử dụng đất;
- + Một bên hoặc các bên đề nghị theo thoả thuận trong hợp đồng góp vốn;
- + Bị thu hồi đất theo quy định tại Điều 38 Luật đất đai năm 2003;
- + Cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn chết; bị tuyên bố mất tích; bị mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự; bị cấm hoạt động trong lĩnh vực hợp tác kinh doanh mà hợp đồng góp vốn phải có cá nhân đó thực hiện.

### *Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê*

Nếu như hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê được thực hiện các quyền về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho, thế chấp, bảo lãnh... Đối với quyền sử dụng đất thì hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê theo phương thức trả tiền thuê đất hàng năm chỉ được thực hiện các quyền đó đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của

mình gắn liền với đất thuê. Sự phân biệt này của pháp luật cho thấy quyền sử dụng đất thuê theo hình thức trả tiền hàng năm không phải là tài sản thuộc sở hữu của người thuê đất.

Ngoài các quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất được quy định tại Điều 105 và Điều 107 của Luật đất đai năm 2003, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê còn có các quyền sau:

- Bán, để thừa kế, tặng cho tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người mua, người nhận thừa kế, người được tặng cho tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định;

- Thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế hoặc cá nhân để vay vốn sản xuất, kinh doanh;

- Góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn thuê đất với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh.

Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01/7/2004 mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm thì có các quyền và nghĩa vụ như trường hợp sử dụng đất không phải là đất thuê (trừ quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác) trong thời hạn đã trả tiền thuê đất; trường hợp có nhu cầu chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất thì phải nộp tiền sử dụng đất trừ đi tiền thuê đất đã

trả và có các quyền, nghĩa vụ như trường hợp sử dụng đất không phải là đất thuê.

Hộ gia đình, cá nhân thuê lại đất trong khu công nghiệp thì có các quyền và nghĩa vụ trên. Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về dân sự.

*Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất từ đất không thu tiền sử dụng đất sang đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất*

Hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất từ đất không thu tiền sử dụng đất sang đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất có các quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất.

Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất không thu tiền sử dụng đất sang đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất được thực hiện như sau:

- Trường hợp chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất thì có các quyền và nghĩa vụ như trường hợp sử dụng đất không phải là đất thuê, trừ quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác (khoản 2, 3, 4, 5, 6, 7 và 8 Điều 113 Luật đất đai năm 2003);

- Trường hợp chọn hình thức thuê đất thì có các quyền và nghĩa vụ như hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê (điểm b, c, d khoản 1 Điều 114 Luật đất đai năm 2003).

*Quy định về việc Nhà nước trả lại đất đã mượn của hộ gia đình, cá nhân*

Hộ gia đình, cá nhân trước đây đã cho cơ quan nhà nước

là cơ quan, đơn vị, tổ chức của Nhà nước, của Đảng Cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội mượn đất, nay có nhu cầu sử dụng thì gửi hồ sơ đến ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất cho mượn. Hồ sơ gồm có:

- Một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất.
- Giấy tờ cho mượn đất mà các bên đã ký kết tại thời điểm cho mượn đất. Nếu các giấy tờ về quyền sử dụng đất, giấy tờ cho mượn đất chỉ còn lưu giữ tại cơ quan nhà nước thì cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp các giấy tờ đang lưu giữ để hộ gia đình, cá nhân hoàn thiện hồ sơ;
- Đơn yêu cầu trả lại đất.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm xem xét giải quyết. Trường hợp hồ sơ hợp lệ thì giải quyết theo phương thức:

- Trả lại quyền sử dụng đất đã mượn nếu đất đó chưa được giao cho người khác sử dụng;
- Bồi thường bằng tiền hoặc giao đất mới, chỗ ở mới nếu đất đó đã giao cho người khác sử dụng.

Vấn đề trả lại đất mà Nhà nước đã mượn của hộ gia đình, cá nhân lần đầu tiên được quy định trong Luật đất đai năm 2003 đã thể hiện được chính sách đảm bảo lợi ích chính đáng cho người sử dụng đất của Nhà nước ta trong việc giải quyết những vấn đề tồn tại do lịch sử để lại, giải quyết một cách cụ thể thấu đáo những trường hợp cán bộ, đảng viên đi tham gia kháng chiến để lại đất cho địa phương và địa phương đã giao đất đó cho người khác. Nay họ trở về sinh sống nhưng không có đất để sản xuất. Hoặc đất ở trước đây

đã cho các tổ chức mượn đây thực sự là quy định tiến bộ hợp lý và công bằng nhằm bảo vệ quyền lợi cho người có quyền sử dụng đất hợp pháp một cách thấu tình đạt lý.

## **2. Địa vị pháp lý của cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo sử dụng đất**

### *a. Khái niệm*

Cùng với việc xác định cụ thể rõ ràng những đối tượng được coi là người sử dụng đất theo quy định của luật đất đai, hai chủ thể sử dụng đất là cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo được thừa nhận là hai chủ thể độc lập trong quan hệ pháp luật đất đai và có địa vị pháp lý phù hợp với tư cách chủ thể của họ.

Cộng đồng dân cư sử dụng đất gồm: cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ, được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích chung của cộng đồng dân cư đó.

Việc sử dụng đất vào mục đích này thường được thực hiện thông qua những người đại diện. Với tư cách đó, người đại diện phải đảm bảo sự tuân thủ những quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ trong quá trình sử dụng đất. Quy định về giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất của cộng đồng dân cư là cơ sở quan trọng để khôi phục và gìn giữ những truyền thống tốt đẹp của dân tộc đồng thời đảm bảo sự gắn kết của tình làng nghĩa xóm, tạo nên sức mạnh cho mỗi người trong cộng đồng xã hội Việt Nam.

Cơ sở tôn giáo sử dụng đất là những cơ sở được Nhà nước cho phép hoạt động bao gồm: chùa, nhà thờ, thánh thất,

thánh đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất hoặc giao đất.

Chủ thể sử dụng đất tôn giáo có thể là:

- Đại diện của các tổ chức tôn giáo;
- Các cơ sở thờ tự tôn giáo;
- Cộng đồng dân cư nơi có cơ sở thờ tự mà không có chức sắc tôn giáo ở đó là đại diện.

Tồn tại với tư cách là một chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai, việc sử dụng đất của cơ sở tôn giáo thể hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc, chính sách tôn trọng quyền tự do tín ngưỡng của Nhà nước ta.

*b. Quyền và nghĩa vụ của cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất*

- Cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất có các quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất được quy định tại Điều 105 và Điều 107 Luật đất đai năm 2003.
- Cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất, không được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Như vậy, với đặc thù là quyền sử dụng đất của một cộng đồng người trên cơ sở những tôn trọng phong tục, tập quán, quyền tự do tín ngưỡng của nhân dân, Nhà nước ta không cho phép loại hình chủ thể này được thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất như hộ gia đình, cá nhân. Sử dụng đất đúng mục đích nhằm đáp ứng lợi ích cộng đồng chính là thiên chức của cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư sử dụng đất.

### III. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI VIỆT NAM ĐỊNH CƯ Ở NƯỚC NGOÀI, TỔ CHỨC, CÁ NHÂN NƯỚC NGOÀI SỬ DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM

#### 1. Các chủ thể sử dụng đất

##### *a. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam*

Mặc dù chiếm số lượng không lớn so với các loại chủ thể sử dụng đất khác, loại chủ thể này có vị trí khá đặc biệt trong số các chủ thể của quan hệ pháp luật đất đai, bởi lẽ, các chính sách và pháp luật đất đai liên quan đến đối tượng này “là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện đại đoàn kết toàn dân”,<sup>(1)</sup> “phát huy nguồn lực trí tuệ và sức mạnh tinh thần của người Việt Nam”,<sup>(2)</sup> của “mọi thành viên trong đại gia đình dân tộc Việt Nam dù sống ở trong nước hay ở nước ngoài”<sup>(3)</sup> nhằm thực hiện “nhiệm vụ trung tâm”<sup>(4)</sup> là phát triển kinh tế, công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Để thực hiện mục tiêu đó, Đảng và Nhà nước ta đã đề cao quan điểm “xoá bỏ mặc cảm, định kiến, phân biệt đối xử về quá khứ, giai cấp, thành phần, xây dựng tinh thần cởi mở, tin cậy lẫn nhau, hướng tới tương lai”.<sup>(5)</sup> Với ý nghĩa là một trong những lĩnh vực pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện chủ trương, chính sách trên của Nhà nước, pháp luật về đất đai phải đáp ứng được yêu cầu trên.

(1). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 46.

(2). Sđd, tr. 91.

(3). Sđd, tr. 45.

(4). Sđd, tr. 91.

(5). Sđd, tr. 45.

Khái niệm người Việt Nam định cư ở nước ngoài với tư cách là một chủ thể sử dụng đất được đề cập lần đầu tiên tại Nghị định số 81/2001/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/11/2001 về việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép mua nhà ở tại Việt Nam. Khái niệm này hoàn toàn phù hợp với quy định tại Luật quốc tịch Việt Nam ngày 01/01/1991 và pháp luật về đầu tư. Cụ thể, người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong trường hợp này được hiểu là: “*công dân Việt Nam và người gốc Việt Nam cư trú, làm ăn sinh sống lâu dài ở nước ngoài*” (Điều 2) về đầu tư, hoạt động văn hoá, hoạt động khoa học thường xuyên hoặc về sống ổn định tại Việt Nam. Như vậy, không những là công dân Việt Nam – người có quốc tịch Việt Nam - đang sinh sống làm việc tại nước ngoài mà ngay cả người gốc Việt Nam nhưng không có quốc tịch Việt Nam hoặc người không có quốc tịch cũng được coi là người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Nội hàm của khái niệm “người Việt Nam định cư ở nước ngoài” có phạm vi rộng, qua đó tạo điều kiện cho mọi công dân Việt Nam đang sinh sống làm ăn lâu dài tại nước ngoài cũng như người gốc Việt Nam được đầu tư vào trong nước và có quyền mua nhà ở tại Việt Nam theo các điều kiện được quy định trong Luật đất đai năm 2003

*b. Tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam*

Căn cứ vào mục đích sử dụng đất, các tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam được chia thành hai nhóm:

- Các tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức

thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất.

- Tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo pháp luật về đầu tư được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất.

Các chính sách và pháp luật đất đai đối với loại chủ thể này có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước ta về đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế ở quy mô lớn hơn, trình độ cao hơn để tạo thế mới trên trường quốc tế, nhằm tranh thủ nhiều hơn nguồn vốn và kỹ thuật tiên tiến. Vì vậy, yêu cầu đặt ra đối với pháp luật đất đai trong việc điều chỉnh quan hệ sử dụng đất có liên quan đến đối tượng này là: *Thứ nhất*, pháp luật về đất đai cùng với các lĩnh vực pháp luật có liên quan, đặc biệt là pháp luật về đầu tư trực tiếp nước ngoài, phải tạo thành môi trường pháp lý đồng bộ theo hướng thông thoáng, ổn định cho các hoạt động đầu tư nước ngoài để góp phần nâng cao sức cạnh tranh của môi trường đầu tư Việt Nam so với các nước khu vực và trên thế giới; *Thứ hai*, việc cải thiện môi trường đầu tư nước ngoài thông qua việc mở rộng quyền năng trong quá trình khai thác, sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài theo hướng “*thống nhất từng bước chính sách đối với đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài*”<sup>(1)</sup> không chỉ nhằm thực hiện chủ trương thực hiện nhất quán, lâu dài chính sách

(1). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà nội 1996, tr. 240.

thu hút các nguồn lực bên ngoài,<sup>(1)</sup> mà còn phải được tiến hành một cách thận trọng, phù hợp với trình độ quản lý đất đai của Nhà nước ta.

## **2. Hình thức sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam**

Trong điều kiện phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường, việc phân phối đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất được thực hiện trên cơ sở quan hệ giá trị. Trừ một số trường hợp thuộc diện chính sách xã hội hoặc những trường hợp sử dụng đất không nhằm mục đích sinh lời hoặc vì mục đích an ninh quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, đối với các trường hợp sử dụng đất còn lại, để có được quyền sử dụng đất, người có nhu cầu sử dụng đất đều phải trả tiền cho Nhà nước dưới các hình thức khác nhau (tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) tùy thuộc vào hình thức sử dụng đất của họ. Việc phải thực hiện nghĩa vụ tài chính này hay không sẽ là căn cứ chính để Nhà nước quy định các quyền chuyển quyền sử dụng đất cho người sử dụng, đảm bảo sự công bằng trong phân phối đất đai. Vì vậy, hiện nay việc ấn định hình thức sử dụng đất cho một loại chủ thể nhất định sẽ là một trong những tiên đề quan trọng cho việc mở rộng hay thu hẹp quyền khai thác sử dụng đất cho họ nhằm thực hiện các chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước ta.

### *a. Hình thức sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài*

Theo các quy định của Luật đất đai năm 1993, đối với

---

(1). Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 4, Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khoá VIII.

việc sử dụng đất có nhân tố nước ngoài, Nhà nước đều áp dụng hình thức cho thuê đất. Do vậy, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam để thực hiện dự án đầu tư chỉ có duy nhất một hình thức sử dụng đất – thuê đất - giống các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Quy định này của pháp luật đất đai đã trở nên lạc hậu so với các quy định của pháp luật về đầu tư đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Theo Nghị định của Chính phủ số 51/1999/ ND-CP ngày 08/7/1999 quy định chi tiết thi hành Luật khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi), người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền lựa chọn áp dụng Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam hoặc Luật khuyến khích đầu tư trong nước cho dự án đầu tư của mình tại Việt Nam. Khi lựa chọn đầu tư theo Luật khuyến khích đầu tư trong nước, doanh nghiệp do người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư được thành lập theo Luật doanh nghiệp, Luật hợp tác xã (Điều 3). Điều đó có nghĩa, trong trường hợp này, doanh nghiệp do người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư cũng thuộc một trong những loại hình tổ chức trong nước sử dụng đất. Mặc dù vậy, theo pháp luật đất đai, doanh nghiệp của người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư lại không được hưởng quy chế pháp lý về sử dụng đất giống các tổ chức trong nước mà chỉ được hưởng các quyền năng rất hạn chế như các tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam do bị áp đặt hình thức sử dụng đất giống như họ. Sự phân biệt đối xử này không những không phù hợp với tinh thần của Văn kiện Đại hội Đảng IX là coi “... đồng bào định cư ở nước ngoài là một bộ phận không thể tách rời và là nguồn động lực của cộng đồng

*dân tộc Việt Nam*”<sup>(1)</sup> mà vô hình trung còn tạo ra một rào cản tâm lý đối với những người Việt Nam định cư ở nước ngoài có ý định về nước đầu tư. Do đó, để phát huy hơn nữa nguồn lực này thông qua việc tạo ra một môi trường pháp lý thống nhất về đầu tư, tăng tính linh hoạt của các nhà đầu tư là người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong việc lựa chọn hình thức và cơ hội đầu tư phù hợp với khả năng và điều kiện của họ, Luật đất đai năm 2003 quy định: “*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê*” (khoản 2 Điều 108).

Như vậy, nếu so sánh với các quy định trước đây thì hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất lần đầu tiên được áp dụng cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài là điểm mới rất quan trọng thể hiện mong muốn của Nhà nước ta là tạo điều kiện tối đa cho họ được hưởng các quyền và lợi ích hợp pháp từ hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Qua đó xích lại gần hơn các hình thức sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài với các nhà đầu tư trong nước và xóa bỏ dần các rào cản trong phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế khác nhau, tạo điều kiện tốt nhất để thực hiện quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp, các đối tượng sử dụng đất. Bên cạnh đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài cũng có quyền lựa chọn hình thức thuê đất tương tự như các nhà đầu tư nước ngoài khác, tức là thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho

(1). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 129.

cả quá trình thuê.

*b. Hình thức sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân nước ngoài*

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê (khoản 4 Điều 108).

Sau một thời gian thí điểm áp dụng các phương thức trả trước tiền thuê đất một lần hoặc trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm đối với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước nhằm sử dụng tối đa quỹ đất của Nhà nước để tăng nguồn thu cho ngân sách đồng thời tạo cơ sở cho việc mở rộng quyền năng cho người thuê đất, Nhà nước đã áp dụng chính sách đất đai này cho các chủ thể nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam. Do đất đai tham gia vào quá trình đầu tư với ý nghĩa là một trong những yếu tố đầu vào nên những thay đổi trong các quy định pháp luật đất đai cũng không nằm ngoài xu hướng chung về sửa đổi, bổ sung pháp luật về đầu tư, đó là từng bước thu hẹp sự khác biệt, tiến tới hình thành một khung pháp lý bình đẳng đối với doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài nhằm “không ngừng tăng năng lực cạnh tranh... nâng cao hiệu quả hiệu quả hợp tác với bên ngoài”,<sup>(1)</sup> thực hiện các cam kết quốc tế của nước ta khi tham gia ASEAN,<sup>(2)</sup> APEC<sup>(3)</sup> và quá

(1). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà nội 2001, tr. 167.

(2). Hiệp hội các nước Đông Nam Á

(3). Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á Thái Bình Dương.

trình đàm phán để gia nhập WTO.<sup>(1)</sup>

Việc mở rộng hình thức sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài trong Luật đất đai năm 2003 không những tạo cơ sở cho việc *“từng bước mở rộng thị trường bất động sản cho người Việt Nam ở nước ngoài và người nước ngoài tham gia đầu tư”*<sup>(2)</sup> mà còn khắc phục được sự không thống nhất giữa các văn bản pháp luật đất đai và các văn bản pháp luật về đầu tư nước ngoài khi quy định về vấn đề này. Trước đây, trong khi Nghị định số 24/2000/NĐ-CP ngày 31/7/2000 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đã quy định quyền thế chấp giá trị quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo các hình thức trả trước tiền thuê đất thì Luật đất đai - một văn bản pháp lý chuyên ngành - mặc dù đã qua hai lần sửa đổi, bổ sung (năm 1998, năm 2001) nhưng không những không quy định những hình thức thuê đất đó cho tổ chức, cá nhân nước ngoài mà còn phủ nhận hiệu lực pháp lý của Điều 92 Nghị định số 24/2000/NĐ-CP khi quy định: *“Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất được thực hiện theo quy định của Ủy ban thường vụ Quốc hội”*. Sự không nhất quán trên đã gây trở ngại cho các nhà đầu tư nước ngoài, góp phần làm giảm sức hấp dẫn của môi trường pháp lý về đầu tư nước ngoài trong thời gian qua.

Khi quy định hình thức sử dụng đất của người Việt Nam

(1). Tổ chức thương mại thế giới.

(2). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 192.

định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài, Luật đất đai năm 2003 cũng dựa trên một tiêu chí chung là mục đích sử dụng đất cụ thể. Theo đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm và tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả trước tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê<sup>(1)</sup>. Riêng trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê, trong Luật đất đai năm 2003 còn có sự khác biệt giữa các điều luật khi quy định về hình thức sử dụng đất của họ. Nếu căn cứ vào điểm e khoản 1; điểm a khoản 2 Điều 35 thì đối tượng này chỉ thuộc trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào các điểm b, c khoản 4 Điều 84 và điểm d khoản 2; điểm c khoản 3 Điều 119 thì: người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài nếu thuê đất để xây dựng nhà ở để cho thuê thì được lựa chọn việc thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả trước tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nếu thuê đất để xây dựng nhà ở để bán thì chỉ thuộc hình thức thuê đất trả tiền thuê đất một lần

(1). Điểm e, g khoản 1 Điều 35; điểm a, b khoản 2 và khoản 3 Điều 108 Luật đất đai năm 2003.

cho cả thời gian thuê.

### **3. Các loại đất mà người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép sử dụng ở Việt Nam**

Trong các loại đất được quy định tại Điều 13 Luật đất đai năm 2003, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép sử dụng những loại đất sau:

#### *a. Đối với nhóm đất nông nghiệp*

- Đất nông nghiệp trồng cây hàng năm (gồm đất trồng lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác), đất nông nghiệp trồng cây lâu năm, đất làm muối:

Đối với những loại đất này, Luật đất đai năm 2003 chỉ quy định chung là: người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất “để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp” (Điều 35) hoặc “có dự án đầu tư vào sản xuất nông nghiệp” dưới một trong những hình thức sử dụng đất mà pháp luật quy định cho họ mà không quy định việc sử dụng đất của họ theo từng mục đích cụ thể như đối với trường hợp sử dụng đất lâm nghiệp. Trên cơ sở đó, khoản 1 Điều 73 của Luật đất đai năm 2003 chi tiết hoá và cụ thể hoá hình thức sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đối với đất nông nghiệp. Theo đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được giao đất với hình thức có thu tiền sử dụng đất, thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ quá trình thuê. Đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài thì thuê đất trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam.

- Đất rừng sản xuất

Nhằm hướng tới thực hiện mục tiêu bảo vệ bằng được diện tích rừng hiện có, từng bước phủ xanh đất trống, đồi núi trọc để đảm bảo cân bằng môi trường sinh thái và phát huy tiềm năng đất đai, sử dụng có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên sẵn có ở Việt Nam và nguồn lao động tại chỗ. Nhà nước đặc biệt khuyến khích các dự án đầu tư vào mục đích nuôi trồng, chế biến lâm sản (trừ gỗ) và có các chính sách để đẩy mạnh việc chuyển giao đất rừng sản xuất cho nhà đầu tư. Một trong những biểu hiện là việc Nhà nước cho phép các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài không những được sử dụng đất rừng sản xuất dưới mọi hình thức mà Luật đất đai năm 2003 còn quy định cho họ (khoản 1 Điều 75) được kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.

- Đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng

Do tầm quan trọng đặc biệt của rừng phòng hộ và rừng đặc dụng đối với môi trường sinh thái và ảnh hưởng quan trọng của vị trí của chúng đến quốc phòng, an ninh mà việc sử dụng những loại đất này chủ yếu nhằm mục đích bảo vệ, phát triển rừng, duy trì và bảo vệ nghiêm ngặt động, thực vật rừng quý hiếm chứ không nhằm kinh doanh. Do đó, việc sử dụng những loại đất này chỉ giới hạn ở các chủ thể trong nước. Tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam không thuộc đối tượng được phép sử dụng đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng (Điều 76, Điều 77 Luật đất đai năm 2003).

- Đất có mặt nước nội địa

Ao, hồ, đầm được Nhà nước giao, cho thuê đất thu tiền

thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư, nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp (Điều 78 Luật đất đai năm 2003).

- Đất có mặt nước ven biển, đất bãi bồi ven sông, ven biển

Vì đây là những loại đất mà sự tồn tại của nó thiếu tính ổn định nên đối với tất cả các chủ thể phải trả tiền cho Nhà nước để có được quyền sử dụng đất này vào mục đích kinh doanh. Các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước cũng như các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài - Nhà nước chỉ áp dụng duy nhất hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm (Điều 79, 80 Luật đất đai năm 2003).

*b. Đối với nhóm đất phi nông nghiệp*

- Đất ở tại đô thị

Theo Nghị định số 61/CP ngày 05/07/1994 của Chính phủ về mua bán kinh doanh nhà ở thì trước đây chỉ có các đối tượng là tổ chức trong nước, cá nhân là công dân Việt Nam định cư ở Việt Nam mới được phép kinh doanh nhà ở (Điều 13). Nay để phát triển quỹ nhà ở, việc sử dụng đất vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê đã được mở rộng cho các chủ thể sử dụng đất có nhân tố nước ngoài.

Tuy nhiên, do nhu cầu sử dụng đất ở tại nông thôn so với nhu cầu sử dụng đất ở tại đô thị là không lớn và chính sách của Nhà nước đối với đất ở thuộc khu vực này là tận dụng đất trong những khu dân cư có sẵn, hạn chế việc mở rộng khu dân cư trên đất nông nghiệp để tạo điều kiện cho những

người sống ở nông thôn có chỗ ở,<sup>(1)</sup> Luật đất đai năm 2003 không quy định việc cho các chủ thể trong nước cũng như nước ngoài kinh doanh nhà ở tại khu vực nông thôn.

Thực hiện chủ trương của Nhà nước về khuyến khích các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tham gia xây dựng các dự án nhà ở chung cư cao tầng hoặc các dự án nhà ở có cơ cấu sử dụng đất ở từ 60% tổng diện tích đất xây dựng nhà ở trở lên là nhà chung cư cao tầng tại các đô thị,<sup>(2)</sup> Luật đất đai năm 2003 quy định: *giao đất ở cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện theo dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; cho thuê đất ở thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê; cho thuê đất ở thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê theo quy định của Chính phủ.*<sup>(3)</sup>

- Đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức việc lập và giao cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư để chỉnh trang hoặc xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới (Điều 86 Luật đất đai năm 2003).

(1). Khoản 4 Điều 83 Luật đất đai năm 2003.

(2). Điều 15 Nghị định số 71/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ về ưu đãi đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê.

(3). Khoản 4 Điều 84 Luật đất đai năm 2003.

- Đất khu công nghiệp

Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

Trường hợp đầu tư vào sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp thì ngoài việc nhận đất trực tiếp từ Nhà nước theo các phương thức chuyển giao trên, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài còn có thể có được đất thông qua việc thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của các tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp. (Khác các chủ thể trong nước sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp ở chỗ Luật không đề cập đến việc họ được nhận chuyển nhượng đất gắn với kết cấu hạ tầng từ các đối tượng đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp).<sup>(1)</sup>

- Đất khu công nghệ cao, khu kinh tế

Tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Ban quản lý khu công nghệ cao hoặc Ban quản lý khu kinh tế chuyển giao đất và quyền sử dụng đất theo các hình thức giao đất hoặc thuê đất mà Luật đất đai năm 2003 đã quy định cho họ. Việc họ có được sử dụng đất trong khu công nghệ cao, khu kinh tế thông qua cách nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người khác hay không chưa

---

(1). Khoản 4 Điều 90 Luật đất đai năm 2003.

được đề cập đến trong Luật đất đai năm 2003.

- Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh

Nếu xét về nguồn gốc sử dụng đất, cả các tổ chức, cá nhân nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài đều bị hạn chế hơn so với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước ở chỗ họ không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước hoặc của người Việt Nam định cư ở nước ngoài khác để làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh. Mặc dù vậy, đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Luật đất đai năm 2003 vẫn mở rộng khả năng có đất cho họ hơn so với tổ chức, cá nhân nước ngoài có cùng mục đích sử dụng đất. Cụ thể: ngoài việc được nhận đất từ Nhà nước theo các hình thức sử dụng đất mà Luật đất đai đã quy định cho họ hoặc thuê lại đất của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài còn được thuê lại đất của hộ gia đình, cá nhân trong nước để làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh; ngoài ra, nếu là người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc diện được phép mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì còn được nhận thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích này.

- Đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản

Việc sử dụng đất trong hoạt động khoáng sản thường chứa đựng tính rủi ro rất lớn. Ngoài ra, đây lại là hoạt động sử dụng đất mang tính ổn định không cao, vì:

*Thứ nhất*, những mục đích sử dụng đất này không đòi hỏi việc phải thường xuyên, liên tục sử dụng cho đến hết thời hạn sử dụng đất những phần diện tích đất đã được đưa vào sử

dụng. Vì vậy, Luật khoáng sản quy định khi kết thúc từng giai đoạn phù hợp với tiến độ đã được xác định trong đề án thăm dò, khai thác khoáng sản, tổ chức, cá nhân được phép hoạt động khoáng sản có quyền trả lại từng phần diện tích đất thăm dò, khai thác sau khi đã thực hiện việc phục hồi môi trường sinh thái và đất đai.

*Thứ hai*, hoạt động đó có thể bị ngừng hoặc gián đoạn trong trường hợp khu vực đang được phép tiến hành hoạt động khoáng sản bị Chính phủ công bố là khu vực cấm hoặc tạm thời cấm hoạt động khoáng sản vì lý do quốc phòng an ninh, bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá, cảnh quan hoặc vì lợi ích công cộng khác.

*Thứ ba*, so với thời hạn tối đa của một dự án đầu tư được quy định trong Luật khuyến khích đầu tư trong nước, Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, thời hạn tối đa của một giấy phép hoạt động khoáng sản ngắn hơn rất nhiều. Đặc biệt trong trường hợp sử dụng đất vào mục đích thăm dò khoáng sản, giấy phép chỉ có thời hạn không quá 24 tháng.

Do những đặc thù trên mà việc giao đất sử dụng ổn định, lâu dài hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê sẽ không phù hợp với việc sử dụng đất vào mục đích thăm dò, khai thác khoáng sản. Đối với những mục đích này, Nhà nước chỉ áp dụng hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm để thực hiện việc chuyển giao đất và quyền sử dụng đất từ Nhà nước sang cho tất cả các chủ thể sử dụng đất, bao gồm cả đối tượng là người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài. Khi không còn nhu cầu hoặc không có khả năng tiếp tục sử dụng đất vào mục đích đó nữa, họ vẫn có quyền chuyển nhượng hoặc

để thừa kế quyền thăm dò, khai thác khoáng sản cho người khác theo quy định của Luật khoáng sản ngày 20/03/1996.

Đất để làm mặt bằng chế biến khoáng sản thuộc loại đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp có chế độ sử dụng đất như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh. Vì vậy các quy định về việc sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài cũng được áp dụng cho họ trong trường hợp sử dụng đất vào những mục đích này.

- Đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm

Theo Luật khoáng sản năm 1996: *“Hoạt động khai thác khoáng sản làm những vật liệu xây dựng thông thường cũng phải tuân theo các quy định về khai thác khoáng sản của luật này”* (Điều 41). Phù hợp với quy định đó, Luật đất đai năm 2003 quy định: *“Đất để khai thác nguyên liệu được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với... người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép thực hiện dự án đầu tư khai thác nguyên liệu để sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm”* (khoản 2 Điều 95).

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm cũng phải tuân thủ chế độ sử dụng đất như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh.

- Đất sử dụng vào mục đích công cộng;

- Đất sông ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng;

Việc sử dụng đất để thực hiện dự án nuôi trồng thủy sản chỉ là mục đích kết hợp nhằm khai thác triệt để các loại đất này chứ không phải là mục đích sử dụng chính và không

được ảnh hưởng đến mục đích sử dụng chính. Vì vậy, Nhà nước chỉ cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối thu tiền thuê đất hàng năm để nuôi trồng thủy sản.

#### **4. Quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam**

Khác với trường hợp quy định quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng đất, khi quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Luật đất đai năm 2003 không dựa trên một tiêu chí chung thống nhất là nguồn gốc sử dụng đất mà dựa trên nhiều tiêu chí khác nhau:

- Mục đích sử dụng đất (nhằm mục đích ngoại giao hay để thực hiện các dự án đầu tư);
- Nguồn gốc sử dụng đất (được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, thuê lại đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ các chủ thể khác hay có được quyền sử dụng đất do mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam);
- Phạm vi đất sử dụng (trường hợp sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế).

Việc kết hợp cả hai căn cứ là mục đích sử dụng đất và nguồn gốc sử dụng đất để quy định quyền và nghĩa vụ cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài là hoàn toàn hợp lý. Điều đó được lý giải bởi việc Nhà nước chỉ áp dụng duy nhất hình thức thuê đất đối với

các chủ thể này trong khi việc sử dụng đất vào hai nhóm mục đích: ngoại giao và đầu tư - mang những đặc thù rất khác biệt đòi hỏi phải có chế độ sử dụng đất thích hợp cho việc thực hiện từng mục đích. Tuy nhiên, khi coi việc sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế như một căn cứ độc lập với hai căn cứ trên (trong khi họ cũng nhằm mục đích thực hiện dự án đầu tư), để rồi sau đó lại quy định quyền và nghĩa vụ cho các đối tượng sử dụng đất trong các không gian kinh tế riêng biệt này theo nguồn gốc sử dụng đất (nhưng lại không đầy đủ các trường hợp), Luật đất đai năm 2003 đã tỏ ra không logic và khoa học như khi xử lý đối với trường hợp này trong các quy định về quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân, tổ chức trong nước sử dụng đất. Trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế không chỉ bao gồm các trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê đất, thuê lại đất như quy định tại Điều 120 mà theo các điều 90, 91, 92 còn gồm cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước hoặc Ban quản lý khu công nghệ cao, Ban quản lý khu kinh tế giao đất. Tuy nhiên, quyền và nghĩa vụ của đối tượng này lại không được đề cập tới trong Điều 120.

Mặc dù vậy, theo quy định của Luật đất đai năm 2003, ngoài những quyền chung (Điều 105) và nghĩa vụ chung (Điều 107) được áp dụng cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam trong bất kỳ trường hợp nào với tư cách là “người sử dụng đất”, tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể, quyền

của họ còn được quy định như sau:

*a. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao*

Đối tượng này không sử dụng đất vào mục đích đầu tư, vì vậy, dù họ trả tiền thuê đất hàng năm hay làm lợi cho ngân sách nhà nước bằng việc trả trước tiền thuê đất cho cả thời gian thuê thì Luật đất đai cũng không đặt ra vấn đề là quy định cho họ các quyền liên quan đến việc bảo toàn và phát triển vốn như đối với trường hợp sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam.

Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất tại Việt Nam có các quyền sau:

- Xây dựng các công trình trên đất theo giấy phép của cơ quan nhà nước Việt Nam có thẩm quyền;

- Sở hữu công trình do mình xây dựng trên đất thuê trong thời hạn thuê đất;

- Ngoài các quyền nói trên, họ còn được hưởng các quyền theo Điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập; được hưởng các quyền khác ghi trong hợp đồng thuê đất.

*b. Quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam*

Căn cứ vào nguồn gốc sử dụng đất, Luật đất đai năm 2003 quy định cụ thể về quyền của họ theo các trường hợp cụ thể sau:

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư tại Việt Nam

được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất có các quyền:

- Chuyển nhượng quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất;

- Cho thuê quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất;

- Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật;

- Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để vay vốn theo quy định của pháp luật;

- Góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài theo quy định của pháp luật.

Khi người Việt Nam định cư ở nước ngoài lựa chọn việc sử dụng đất dưới hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất tức là họ đã lựa chọn đầu tư theo Luật khuyến khích đầu tư trong nước. Doanh nghiệp do họ thành lập theo pháp luật về đầu tư được gọi chung là doanh nghiệp Việt Nam, còn theo pháp luật đất đai thì được gọi là tổ chức kinh tế trong nước sử dụng đất. Vì vậy, việc Luật đất đai quy định cho họ những quyền giống các tổ chức kinh tế trong nước có cùng hình thức sử dụng đất (mà tiền sử dụng đất đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước) là để đảm bảo sự thống nhất giữa pháp luật đất đai và pháp luật đầu tư.

Quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm:

Để thực hiện chủ trương của Nhà nước về vấn đề tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao khả năng cạnh tranh trong việc thu hút đầu tư trực tiếp của nước ngoài, từng bước mở rộng thị trường bất động sản cho người Việt Nam ở nước ngoài và người nước ngoài tham gia đầu tư, Luật đất đai năm 2003 đã mở rộng một cách đáng kể quyền cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm cho Nhà nước. Quyền của họ không chỉ bị bó hẹp ở quyền thế chấp tài sản gắn liền với đất thuê như trong Nghị định số 11/CP ngày 24/1/1995 trước đây mà còn được quy định như sau:

- Thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam;

- Góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê;

- Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; trường hợp người mua tài sản là tổ chức, cá nhân thì được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm; trường hợp người mua tài sản là tổ chức, cá nhân nước ngoài thì được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm. Người được giao đất, thuê đất tiếp tục sử dụng theo đúng mục đích đã được xác định trong thời hạn còn lại;

- Cho thuê nhà ở trong trường hợp được phép đầu tư, xây dựng kinh doanh nhà ở.

Quy định trên cho thấy so với các tổ chức kinh tế trong nước có cùng hình thức sử dụng đất, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài chỉ bị hạn chế hơn ở chỗ họ không có quyền cho thuê lại đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng tại khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế.<sup>(1)</sup> Như vậy, mặc dù theo các Điều 35, 90, 91, 92 Luật đất đai năm 2003, họ được lựa chọn việc trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê khi sử dụng đất vào mục đích xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê nhưng với những quyền được quy định tại khoản 2 Điều 119 của Luật đất đai năm 2003 thì nếu muốn thực hiện được việc kinh doanh kết cấu hạ tầng, tổ chức, cá nhân nước ngoài bị đặt vào tình thế *buộc* phải chọn hình thức thuê đất trả trước tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê có các quyền sau:

- Chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn thuê đất;
- Cho thuê lại quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất trong thời hạn thuê đất;
- Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam trong thời hạn thuê đất;

(1). Điểm d khoản 1 Điều 111 Luật đất đai năm 2003.

- Góp vốn bằng quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh trong thời hạn thuê đất;

- Trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở thì có quyền bán hoặc cho thuê nhà ở theo quy định của Chính phủ; người mua nhà ở được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài.

Để thu hút mạnh mẽ vốn đầu tư vào việc tạo lập và phát triển quỹ nhà ở cho nhân dân, yêu cầu đặt ra đối với Luật đất đai là phải góp phần tạo ra cho các nhà đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê khả năng thuận lợi trong việc thực hiện mục đích kinh doanh này. Đối với trường hợp nhà đầu tư kinh doanh nhà ở là các tổ chức kinh tế trong nước, yêu cầu này dễ dàng được giải quyết bằng việc quy định áp dụng hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất cho họ. Tuy nhiên, đối với trường hợp nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân nước ngoài thì việc đáp ứng yêu cầu nói trên vấp phải trở ngại bởi quy định về hình thức sử dụng đất áp dụng cho đối tượng này.

Nếu theo nguyên tắc chung của việc chuyển quyền sử dụng đất thì tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê phải sử dụng đất dưới hình thức thuê đất nên người mua nhà ở của đối tượng này sẽ chỉ được sử dụng đất gắn liền với nhà ở đã mua trong thời hạn thuê đất còn lại của tổ chức, cá nhân nước ngoài đã bán nhà cho họ và cũng dưới hình thức thuê đất. Hệ quả là quyền sử dụng đất của họ sẽ hạn chế hơn rất nhiều so với người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở từ các hộ gia đình, cá nhân khác hoặc từ tổ chức kinh tế trong nước kinh doanh nhà ở. Điều đó sẽ gây bất lợi lớn cho nhà đầu tư nước ngoài trong

việc kinh doanh nhà ở.

Để tránh tình trạng này, tạo cơ sở pháp lý cho người mua nhà của các tổ chức, cá nhân nước ngoài được sử dụng đất ổn định lâu dài như các chủ thể khác, Quyết định số 189/2000/QĐ-BTC ngày 24/11/2000 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành bản quy định về tiền thuê đất, mặt nước, mặt biển áp dụng đối với các hình thức đầu tư nước ngoài tại Việt Nam quy định: tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh nhà ở phải trả tiền thuê đất cho tới khi bán nhà, người mua nhà có trách nhiệm trả tiền sử dụng đất theo quy định của pháp luật Việt Nam (khoản 2 Điều 9). Tuy nhiên, quy định nói trên lại đẩy người mua nhà vào tình thế phải trả hai lần tiền cho một việc sử dụng đất - trả tiền mua nhà cho tổ chức bán nhà và trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước, trong khi nếu mua của hộ gia đình, cá nhân có giấy tờ hợp lệ hoặc của tổ chức kinh tế trong nước xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê thì người mua không phải trả tiền sử dụng đất nữa. Như vậy, vô hình chung, các tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh nhà ở, một lần nữa, lại rơi vào thế cạnh tranh bất lợi, khả năng bán được nhà của họ sẽ rất hạn hữu. Do đó, để giải quyết bất cập này đồng thời vẫn thoả mãn được yêu cầu về hình thức sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân nước ngoài, Nghị định số 71/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ về ưu đãi đầu tư xây dựng nhà ở để bán và cho thuê cũng như Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai năm 2003 đều quy định: Đối với đất có dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán do người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện, nhà đầu tư nộp cho Nhà nước số tiền chênh lệch giữa tiền sử

dụng đất và tiền thuê đất đã trả cho Nhà nước. Đối với nhà biệt thự thì số tiền chênh lệch phải nộp tại thời điểm bán nhà. Đối với nhà chung cư thì số tiền chênh lệch phải nộp chậm nhất là tại thời điểm kết thúc dự án.<sup>(1)</sup> Điều này được hiểu là trong khoảng thời gian sử dụng đất để xây nhà, tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh nhà ở là đối tượng thuê đất của Nhà nước và việc nắm giữ tiền thuê đất được trả trước cho khoảng thời gian thuê đất mà chưa sử dụng (tiền thuê đất trả một lần cho cả thời gian thuê) được sử dụng như một biện pháp để Nhà nước có thể kiểm soát được họ một cách chặt chẽ, tránh những rủi ro có thể xảy ra cho Nhà nước và cho những người mua nhà trong trường hợp họ vi phạm pháp luật đất đai. Tuy nhiên, tại thời điểm bán nhà, tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh nhà ở lại trở thành người sử dụng đất dưới hình thức giao, do đó, người mua nhà của họ sẽ có cơ sở pháp lý để sử dụng đất đó ổn định lâu dài và có những quyền như người được giao đất ở mà không phải chịu hai lần tiền cho một việc sử dụng đất như quy định tại Quyết định số 189/2000/QĐ-BTC ngày 24/11/2000.

*c. Quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế*

- Trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế:

---

(1). Khoản 4 Điều 17 Nghị định số 71/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ về ưu đãi đầu tư xây dựng nhà ở để bán và cho thuê và khoản 2 Điều 81 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 về thi hành Luật đất đai.

Trong Luật đất đai năm 2003, cách giải quyết quyền lợi đối với trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao khu kinh tế cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài cũng giống trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với các chủ thể trong nước. Người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất có các quyền như người được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất.<sup>(1)</sup> Cụ thể có các quyền sau:

- + Chuyển nhượng quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất;
- + Cho thuê quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất;
- + Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật;
- + Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để vay vốn theo quy định của pháp luật;
- + Góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài theo quy định của pháp luật.

Đối với các chủ thể trong nước, Luật đất đai năm 2003 không còn áp dụng hình thức thuê đất trả trước tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nên việc quy định người nhận

(1). Điểm b khoản 1 Điều 120 Luật đất đai năm 2003.

chuyển nhượng quyền sử dụng đất có các quyền như người được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất là hợp lý. Tuy nhiên, đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, quy định trên chỉ hợp lý khi người chuyển nhượng là người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất. Còn khi người chuyển nhượng là tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê<sup>(1)</sup> mà Luật lại quy định người nhận chuyển nhượng có quyền tặng cho quyền sử dụng đất<sup>(2)</sup> (trong khi người chuyển nhượng không có quyền này)<sup>(3)</sup> là đi ngược lại với nguyên tắc chung về chuyển quyền sử dụng đất được thể hiện trong pháp luật đất đai kể từ khi có Luật đất đai năm 1993 đến nay. Vì đối tượng của hợp đồng chuyển nhượng ở đây chính là “quyền sử dụng đất” nên nếu không được phép thay đổi hình thức sử dụng đất, người nhận chuyển nhượng không thể có nhiều quyền năng của quyền sử dụng đất hơn người đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất đó được.

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế:

Nếu trả tiền thuê đất hàng năm có các quyền: Bán, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê, đất thuê lại.

Nếu đã trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, thời gian thuê lại có các quyền:

(1), (3) Điểm c khoản 2 Điều 120 Luật đất đai năm 2003.

(2). Điểm b khoản 1 Điều 120 Luật đất đai năm 2003.

+ Chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuê, đất thuê lại và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất

+ Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất thuê, đất thuê lại và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam

+ Góp vốn bằng quyền sử dụng đất thuê, đất thuê lại và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác liên doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài trong thời hạn thuê đất, thuê lại đất.

Có thể nhận thấy, trong Luật đất đai năm 2003, Nhà nước - với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai - đã can thiệp rất sâu vào các quan hệ về cho thuê lại đất giữa các chủ thể sử dụng đất trong khu công nghiệp. Riêng đối với việc cho thuê lại đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thì sự can thiệp sâu đó còn được mở rộng tới cả phạm vi khu công nghệ cao, khu kinh tế.<sup>(1)</sup>

Quan hệ về cho thuê lại đất gắn liền với việc thực hiện quyền chuyển quyền sử dụng đất của người sử dụng đất – một quyền năng dân sự đặc thù – hơn nữa, việc cho thuê lại đất thường không ổn định mà tùy thuộc vào giá cả quyền sử dụng đất trên thị trường nên ngoại trừ các quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện việc chuyển quyền, thông thường, pháp luật đất đai không can thiệp vào các nội dung thoả thuận còn lại của các bên (bao gồm cả thoả thuận về quyền và nghĩa vụ của các bên trong hợp đồng cho thuê lại)

(1). Khoản 2, 3 Điều 111; khoản 3, 4 Điều 114; khoản 2 Điều 120 Luật đất đai năm 2003.

mà để cho pháp luật dân sự điều chỉnh. Theo pháp luật dân sự, quyền của bên thuê lại tài sản vốn đã rất hạn chế - chỉ có quyền cho thuê lại tài sản mà mình đã thuê nếu được bên cho thuê đồng ý<sup>(1)</sup> và lại càng hạn chế hơn nếu tài sản thuê lại đó là quyền sử dụng đất: “không được cho người khác thuê lại quyền sử dụng đất, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác”.<sup>(2)</sup> Phù hợp với nguyên tắc chung đó trong Bộ luật dân sự, trước đây, việc cho thuê lại đất trong khu chế xuất, khu công nghiệp “được thể hiện qua hợp đồng thuê lại đất ký kết giữa bên thuê lại và bên cho thuê” trong đó “quy định rõ thời hạn thuê và các điều khoản có liên quan giữa hai bên”. “Người thuê lại đất phải sử dụng đất đúng mục đích, không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê lại quyền sử dụng đất đối với khu đất đã thuê”.<sup>(3)</sup> Pháp luật chỉ can thiệp vào điều khoản giá cả bằng cách quy định công ty phát triển hạ tầng khu công nghiệp (bên cho thuê lại quyền sử dụng đất) chỉ được “án định giá cho thuê lại đất đã xây dựng kết cấu hạ tầng, giá cho thuê hoặc bán nhà xưởng và phí dịch vụ với sự thoả thuận của ban quản lý khu công nghiệp cấp tỉnh” nhằm bảo vệ quyền lợi cho bên thuê lại, tránh tình trạng ép giá từ phía bên cho thuê.<sup>(4)</sup>

(1). Điều 480 Bộ luật dân sự.

(2). Điều 18, 19 Nghị định số 11/CP ngày 24/11/1995 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam.

(3). Điều 18, 19 Nghị định số 11/CP ngày 24/11/1995 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam.

(4). Điểm d khoản 1 Điều 14 Nghị định số 36/CP ngày 24/04/1997 của Chính phủ về ban hành Quy chế khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao.

Tuy nhiên, trong giai đoạn từ năm 1997 đến năm 2000, nhịp độ tăng thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam nhìn chung liên tục suy giảm, còn trong việc xây dựng và mở rộng các khu công nghiệp cũng nảy sinh một số hạn chế trong sử dụng đất. Nhiều doanh nghiệp có kế hoạch đầu tư vào khu công nghiệp tập trung nhưng lại chuyển hướng đầu tư vào cụm công nghiệp vừa và nhỏ vì có lợi thế là ở gần trung tâm hơn, không phải trả phí hạ tầng cho công ty phát triển hạ tầng (cơ sở hạ tầng do đầu tư bằng vốn ngân sách), không bị ràng buộc bởi Quy chế khu công nghiệp.<sup>(1)</sup> Trong khu công nghiệp, khu chế xuất, nhiều “doanh nghiệp đầu tư nước ngoài mong muốn được hưởng các quyền như các doanh nghiệp trong nước quy định tại Luật đất đai sửa đổi” (năm 1998).<sup>(2)</sup> Trước tình hình đó, pháp luật về đầu tư trực tiếp nước ngoài cũng như pháp luật về đất đai đã mở rộng đáng kể quyền cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê lại đất của các doanh nghiệp đầu tư xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, coi đó như một trong những biện pháp “đổi mới chế độ sử dụng đất đối với đất” thuộc các khu vực này “theo hướng khuyến khích nhà đầu tư kết cấu hạ tầng, đồng thời khuyến khích người sản xuất kinh doanh”<sup>(3)</sup> nhằm thực hiện cam kết của Chính phủ Việt Nam về việc khuyến khích và dành ưu đãi đặc biệt

(1). Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật đất đai (1993 - 2003), Bộ tài nguyên và môi trường, Hà Nội tháng 4/2004, tr. 26.

(2). Công văn số 173/CV-ĐC ngày 22/02/1999 của Tổng cục Địa chính về việc sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu chế xuất của nhà đầu tư nước ngoài.

(3). Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật đất đai (1993 - 2003), Bộ tài nguyên và môi trường, Hà Nội tháng 4/2004, tr. 34.

cho họ trong Nghị định số 10/1998/NĐ-CP ngày 23/01/1998 về một số biện pháp khuyến khích và bảo đảm hoạt động đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam. Để họ có đủ cơ sở pháp lý cho việc thực hiện các quyền năng được mở rộng đó, pháp luật đất đai và pháp luật đầu tư quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các bên hợp doanh thuê lại đất trong khu chế xuất, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế.<sup>(1)</sup>

*d. Quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam*

Trước khi có Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 2001, các văn bản pháp luật về đất đai và nhà ở chỉ quy định quyền được sở hữu nhà ở tại Việt Nam của người nước ngoài mà không đề cập đến việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam hay không. Theo Pháp lệnh nhà ở được thông qua ngày 26/3/1991, Nghị định số 60/CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị, cá nhân nước ngoài định cư ở Việt Nam được sở hữu một nhà ở cho bản thân và các thành viên gia đình họ trên đất ở thuê của Nhà nước Việt Nam trong thời gian định cư tại Việt Nam, trừ trường hợp Điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết, tham gia hoặc thoả thuận với Chính phủ các nước có quy định khác. Tuy nhiên, do cách dùng từ ngữ trong các văn bản pháp luật không thống nhất nên đã dẫn tới tình trạng không rõ ràng của quy

(1). Khoản 1 Điều 30 Nghị định số 04/2000/NĐ-CP ngày 11/02/2000; Quyết định số 53/1999/QĐ-TTg ngày 26/03/1999 của Thủ tướng Chính phủ; Điều 87 Nghị định số 24/2000/NĐ-CP ngày 31/07/2000.

định nêu trên. Căn cứ vào các quy định tại Nghị định số 389/HĐBT ngày 10/11/1990 của Hội đồng Bộ trưởng, Nghị định số 56/CP ngày 18/9/1995 của Chính phủ ban hành quy chế cho người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê nhà tại Việt Nam, người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được gọi tắt là người nước ngoài. Điều này có thể dẫn tới cách suy luận trong khái niệm người nước ngoài được đề cập tại Pháp lệnh nhà ở được thông qua ngày 26/3/1991 và Nghị định số 60/CP ngày 05/7/1994 của Chính phủ còn bao gồm cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Do sự không rõ ràng trong các văn bản nêu trên và việc chưa có văn bản nào quy định chính thức vấn đề sở hữu nhà ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài nên Nghị quyết số 58/1998/NQ-UBTVQH chưa giải quyết các giao dịch dân sự về nhà ở thuộc sở hữu tư nhân được xác lập trước ngày 01/7/1991 mà có người Việt Nam định cư ở nước ngoài, cá nhân, tổ chức nước ngoài tham gia.

Luật đất đai sửa đổi bổ sung năm 2001, Nghị định số 81/2001/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/11/2001 là những văn bản pháp lý đầu tiên cho phép và quy định cụ thể về việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở mà không phải trả tiền thuê đất gắn liền với nhà ở đó. Sự ra đời của những văn bản này không những góp phần thực hiện chủ trương tạo điều kiện thuận lợi cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư phát triển kinh tế, trợ giúp người thân và đóng góp xây dựng quê hương đất nước của Đảng và Nhà nước ta<sup>(1)</sup> mà còn khai thông cho việc giải quyết các quan hệ thừa

(1). Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000, Nxb. Sự thật, Hà Nội 1991, tr. 30.

kế nhà ở có liên quan đến người Việt Nam định cư ở nước ngoài vốn bị ách tắc từ Nghị quyết số 58/1998/NQ-UBTVQH.

Trên cơ sở kế thừa và có sửa đổi, bổ sung thêm, Luật đất đai năm 2003 đã luật hoá các quy định trong Nghị định số 81/2001/NĐ-CP. Cụ thể:

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc các đối tượng sau thì được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất tại Việt Nam:

- Người về đầu tư lâu dài có nhu cầu nhà ở trong thời gian đầu tư tại Việt Nam;
- Người có công đóng góp với đất nước;
- Những nhà hoạt động văn hoá, nhà khoa học có nhu cầu về hoạt động thường xuyên tại Việt Nam nhằm phục vụ sự nghiệp xây dựng đất nước;
- Người có nhu cầu về sống ổn định tại Việt Nam.

Các đối tượng khác theo quy định của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam có các quyền sau:

- Bán nhà ở gắn liền với đất ở cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam;
- Thế chấp nhà ở gắn liền với đất ở tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam;
- Để thừa kế nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng

đất ở tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về dân sự.

Trường hợp người thừa kế là người Việt Nam định cư ở nước ngoài không thuộc đối tượng người Việt Nam định cư ở nước ngoài được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam hoặc là cá nhân nước ngoài thì được hưởng giá trị của phần thừa kế đó.

- Tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho Nhà nước, cộng đồng dân cư, tặng cho nhà tình nghĩa, tặng cho hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

## CHƯƠNG V

# THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

### 1. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

#### **1. Thủ tục hành chính - yêu cầu cần thiết khách quan trong quản lý và sử dụng đất đai**

##### *a. Khái niệm*

Thông thường, "thủ tục" được hiểu là *phương cách giải quyết công việc theo một trình tự nhất định*. Nói cách khác, "thủ tục" là *trình tự, cách thức thực hiện những hành động cần thiết để hoàn thành một công việc hay để giải quyết một nhiệm vụ nào đó đặt ra*. Với ý nghĩa đó, "thủ tục" là *cần thiết cho giải quyết bất kỳ công việc nào đó trên thực tế*.

Theo Từ điển tiếng Việt thì "thủ tục là những việc phải làm theo một trật tự nhất định, để tiến hành một công việc có tính chất chính thức", còn trình tự là "sự sắp xếp lần lượt, thứ tự trước sau".<sup>(1)</sup>

---

(1). Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 2004, tr. 960 và 1037.

Cho đến nay trong khoa học pháp lý chưa có khái niệm thống nhất về thủ tục hành chính. Trên thực tế cũng còn nhiều các ý kiến, quan điểm khác nhau nhưng nhìn chung các quan điểm này đều đã phản ánh nội dung cơ bản về thủ tục hành chính:

*Thủ tục hành chính là cách thức, trình tự thực hiện thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước và cách thức tham gia vào các công việc quản lý hành chính của các tổ chức, cá nhân nhằm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật.*

Cũng như bất kỳ một lĩnh vực nào khác, quản lý và sử dụng đất đai cũng rất cần được tiến hành theo những thủ tục hành chính nhất định. Với tính đa dạng và phức tạp của các hoạt động quản lý và sử dụng đất đai, việc thiết lập những thủ tục hành chính để thực hiện các công việc của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quản lý và sử dụng đất đai một cách khoa học sẽ là điều kiện đảm bảo cho tiến trình quản lý được thông suốt và có hiệu quả, đảm bảo cho hoạt động quản lý và sử dụng đất đai của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc cán bộ có thẩm quyền diễn ra trong một khung pháp lý, một trật tự ổn định.

Với ý nghĩa đó, *thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai* được hiểu là *tổng hợp các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm xác lập (quy định) trình tự về không gian, về thời gian, là cách thức giải quyết công việc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng đất.*

Từ khái niệm trên có thể rút ra một số nhận xét khái quát sau đây:

- Thủ tục hành chính được thực hiện bởi một hệ thống cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai. Hệ thống cơ quan này trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính được quyền nhân danh Nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước và với tư cách là đại diện chủ sở hữu để thực hiện chức năng quản lý đất đai của mình và giải quyết những yêu cầu, nguyện vọng của các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất.

- Hệ thống quy phạm thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai bao gồm nhiều nội dung nhưng có hai nhóm quy phạm biểu hiện những nội dung quan trọng không thể thiếu, đó là:

+ Nhóm quy phạm quy định về thẩm quyền và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như trách nhiệm của các cơ quan tiến hành các thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai cũng như thủ tục trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất (gọi là nhóm quy phạm nội dung);

+ Nhóm quy phạm quy định về trình tự, cách thức thực hiện trong từng thủ tục hành chính cụ thể (gọi là nhóm quy phạm thủ tục). Nhóm quy phạm này đóng vai trò là phương tiện để đảm bảo cho các thủ tục về quản lý và sử dụng đất đai và các quyền của người sử dụng đất được thực hiện trên thực tế.

- Các thủ tục hành chính về quản lý và sử dụng đất đai mang tính bắt buộc không chỉ đối với các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mà còn là yêu cầu bắt buộc đối với các chủ thể sử dụng đất nhằm đảm bảo trật tự quản lý đất đai.

*b. Vai trò của việc thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất*

Xác định cách thức, trình tự, thủ tục trong quản lý và sử

dụng đất đai nhằm tạo ra một trật tự chuẩn mực trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Hệ thống quy phạm mang tính thủ tục này có vai trò thúc đẩy hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai trên thực tế, bảo đảm quyền và lợi ích cho người dân.

Về bản chất, trình tự, thủ tục hành chính là một dạng dịch vụ công mà Nhà nước có nghĩa vụ cung cấp. Bên cạnh đó, việc cung cấp dịch vụ công chính là lý do để Nhà nước tồn tại. Nhân dân đóng thuế để tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Vì thế, mọi người dân đều có quyền yêu cầu Nhà nước cung cấp những dịch vụ công tối thiểu. Pháp luật quy định Nhà nước trong quá trình quản lý đất đai được thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, còn người sử dụng đất trong quá trình sử dụng được thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất như: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, góp vốn, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất, tặng cho quyền sử dụng đất. Vì vậy, pháp luật cũng phải có các thiết chế thích hợp để đảm bảo cho các quyền đó được thực hiện trên thực tế. Việc đặt ra các trình tự, thủ tục hành chính là nhằm đáp ứng yêu cầu đó. Có thể nhận thấy vai trò, ý nghĩa của các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai qua những tác động trực tiếp sau đây:

*Thứ nhất*, thủ tục hành chính là cơ sở, điều kiện và phương tiện cần thiết để các cơ quan và các cán bộ có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai thực hiện những công việc thuộc chức năng và nhiệm vụ của mình.

*Thứ hai*, hệ thống các quy phạm quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai sẽ tạo ra khung pháp lý, trật tự ổn định cho các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai làm việc theo pháp luật. Thông qua

đó, hiệu quả của quản lý đất đai sẽ được tăng cường. Thực tế cho thấy, nếu các quy phạm thủ tục được xây dựng phù hợp và triển khai thực hiện đúng sẽ tác động trực tiếp đến quá trình triển khai pháp luật đất đai trong thực tế cuộc sống; đất đai được quản lý chặt chẽ và khai thác có hiệu quả hơn; quyền và lợi ích của người sử dụng đất được đảm bảo hơn.

*Thứ ba*, các quy phạm về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nếu được quy định một cách đơn giản và phù hợp sẽ có tác động trực tiếp đến việc cải cách cơ cấu, tổ chức bộ máy của cơ quan có chức năng quản lý đất đai theo hướng gọn nhẹ, quy về một đầu mối, nâng cao năng lực, trách nhiệm cho các cán bộ quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua đó, khắc phục tình trạng tổ chức bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc, nhiều cấp trung gian vốn gây rất nhiều phiền hà, sách nhiễu đối với người sử dụng đất.

*Thứ tư*, các quy phạm thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai được quy định cụ thể, rõ ràng và được triển khai thực hiện một cách công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện cho các chủ thể có quyền sử dụng đất hợp pháp được thực hiện các quyền và lợi ích của mình một cách thuận lợi, dễ dàng, giúp cho người sử dụng đất có cơ hội để được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra công việc của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai; hạn chế tệ quan liêu, cửa quyền của một bộ phận cán bộ quản lý đất đai; đảm bảo tuân thủ kỷ cương pháp luật nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho người sử dụng đất.

*Thứ năm*, nếu các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai được quy định đơn giản, dễ hiểu, khi tổ chức thực hiện lại có sự phối kết hợp nhịp nhàng, đồng bộ và thống nhất giữa các cơ quan và cán bộ có thẩm quyền quản

lý nhà nước về đất đai thì việc giải quyết các thủ tục hành chính liên quan đến quyền lợi của người sử dụng đất sẽ nhanh chóng, cho phép tiết kiệm thời gian, công sức, tiền của của nhân dân và của Nhà nước.

*Thứ sáu*, các thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất là những điều kiện bắt buộc phải thực hiện đối với các cơ quan quản lý đất đai có thẩm quyền cũng như các chủ thể sử dụng đất. Thông qua đó nhằm tạo ra ý thức tuân thủ, chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật đất đai trong cuộc sống và đó cũng là nhằm tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa nói chung.

Có thể khẳng định rằng hệ thống quy phạm về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất càng rõ ràng, dễ tiếp cận sẽ cho phép tiết kiệm thời gian và giảm thiểu chi phí cho các cơ quan công quyền cũng như người dân. Khẳng định vấn đề này, Lênin đã viết: *“Muốn quản lý tốt mà chỉ biết thuyết phục không thôi thì chưa đủ, mà cần phải biết tổ chức về mặt thực tiễn nữa”*. Điều này có nghĩa là, trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý đất đai nói riêng nếu không có các quy phạm thủ tục thì quy phạm nội dung sẽ trở thành vô nghĩa. Thủ tục chính là hình thức sống của đạo luật.

## **2. Một số đánh giá chung về thủ tục hành chính trong thời gian qua và sự cần thiết phải cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai thời gian tới**

*a. Thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất trước Luật đất đai năm 2003*

Hoàn thiện, nâng cao chất lượng của các thủ tục hành

chính là một trong những yếu tố cơ bản để nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý, sử dụng đất đai. Mặt khác, đó còn là một trong những yếu tố để đánh giá chất lượng và thái độ phục vụ của đội ngũ cán bộ công chức với tư cách là chủ thể cung cấp dịch vụ công của Nhà nước và ý thức chấp hành pháp luật của người dân.

Nhìn nhận thực tế việc thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai và trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất thời gian qua cho thấy còn rất nhiều những tồn tại, bất cập. Cụ thể là:

*Thứ nhất*, có quá nhiều các văn bản pháp luật quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai mà không được quy định trong một văn bản chính thống, điều này đã gây rất nhiều khó khăn, phiền hà cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức và mọi cá nhân công dân khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Có thể nhận thấy qua các dẫn chứng cụ thể sau đây:

- Thủ tục hành chính trong giao đất, thuê đất đối với các tổ chức trong nước được quy định tại Thông tư số 293/TT-TCĐC ngày 14/3/1997 của Tổng cục địa chính;

- Thủ tục hành chính về thuê đất đối với các tổ chức đang ở hình thức giao đất mà pháp luật quy định phải chuyển sang thuê đất thì thực hiện theo quy định tại Thông tư liên bộ số 856/LB-BTC-TCĐC ngày 12/7/1996 giữa Bộ tài chính và Tổng cục địa chính;

- Thủ tục hành chính về giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân quy định tại Nghị định số 163/NĐ-CP ngày 16/11/1999 của Chính phủ;

- Thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất đô thị được

thực hiện theo quy định tại Nghị định số 88/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ;

- Thủ tục hành chính về cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam để thực hiện các dự án đầu tư được quy định tại Thông tư số 679/TT-ĐC ngày 12/5/1997 của Tổng cục địa chính;

- Thủ tục hành chính về giao đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo dự án của Chính phủ quy định tại Nghị định số 04/2000/NĐ-CP ngày 11/02/2000 của Chính phủ;

- Trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất đối với các loại đất khác quy định tại Thông tư số 2074/TT-ĐC ngày 14/12/2001 của Tổng cục địa chính;

- Trình tự, thủ tục để thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất quy định tại Thông tư số 1990/TT-ĐC ngày 30/11/2001 của Tổng cục địa chính;

- Trình tự, thủ tục thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất được quy định tại Nghị định số 17/1999/ NĐ-CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ và Nghị định số 79/2001/NĐ-CP ngày 5/11/2001 của Chính phủ.

Từ những dẫn chứng trên có thể nhận thấy, đã có quá nhiều các văn bản pháp luật do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành với hiệu lực pháp lý cao thấp khác nhau quy định về trình tự thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai, thể hiện tính tản mạn, tính thiếu đồng bộ và không tập trung thống nhất của pháp luật khi quy định về vấn đề này.

Thiết nghĩ việc quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai tại hàng loạt các văn bản pháp luật nêu trên mà không quy tụ thành một văn bản chính thống là việc làm rất không cần thiết và không hợp lý vì suy

cho đến cùng thì bất cứ người sử dụng đất nào và sử dụng đất vào bất kỳ mục đích gì thì mong muốn và nguyện vọng của họ là nhanh chóng có đất để sử dụng. Về phía Nhà nước, mục đích cuối cùng đặt ra là để quản lý chặt chẽ đất đai, phân bổ và điều chỉnh đất đai được hợp lý, đất được đến với người thực sự có khả năng và có nhu cầu để đảm bảo đất đai được khai thác có hiệu quả. Vì vậy, vấn đề cần thiết ở đây là cần phải tạo lập một hệ thống quy phạm về thủ tục hành chính đơn giản và minh bạch để dễ áp dụng cho các cơ quan quản lý và cho người dân chứ không phải tạo ra một loạt các thủ tục khác nhau và phân định áp dụng cho các trường hợp và chủ thể khác nhau. Việc làm như vậy chẳng những không cần thiết mà còn gây khó khăn, lúng túng trong quá trình áp dụng. Nên chăng các thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... cần thống nhất quy định ở một văn bản sẽ tránh được trùng lặp không cần thiết, khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo.

*Thứ hai*, trình tự, thủ tục lập hồ sơ xin giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các khoảng thời gian được xác định để hoàn thành các thủ tục còn rườm rà, rắc rối và tiêu tốn không cần thiết thời gian, công sức của người có nhu cầu sử dụng đất. Chẳng hạn, để hoàn thành thủ tục thuê đất thực hiện một dự án đầu tư, các chủ thể đầu tư phải 22 lần thực hiện cơ chế "xin-cho", với thủ tục phải qua bốn bước, mỗi bước lại qua nhiều khâu trung gian với những thủ tục đòi hỏi rất phức tạp. Trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính về thuê đất, có những cơ quan, các chủ đầu tư phải gập gở đến 8 lần... Để có được đất thực hiện đầu tư, các chủ đầu tư phải chờ đợi ít nhất từ 5 đến 7 tháng, còn chưa kể đến thời gian phải chờ đợi để bồi thường, giải phóng

mặt bằng. Với những thủ tục hành chính nêu trên đã làm nản lòng không ít các nhà đầu tư. Nhiều dự án, nhiều công trình đã phải bỏ lửng hoặc không thực hiện được do chính những thủ tục rườm rà, phức tạp đó.

*Thứ ba*, thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất cũng còn rất nhiều bất cập, đặc biệt là thủ tục thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất. Muốn thực hiện chuyển quyền, người sử dụng đất phải làm thủ tục xin phép qua nhiều cấp trung gian với nhiều khâu, nhiều công đoạn và đòi hỏi quá nhiều các giấy tờ... gây rất nhiều khó khăn, phiền phức cho người dân. Do sự phức tạp và đòi hỏi nhiều điều kiện quá chặt chẽ này mà nhiều trường hợp người sử dụng đất đã bất chấp hoặc "làm ngơ" trước những quy định của pháp luật khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình.

*Thứ tư*, các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mà cụ thể hơn là một bộ phận các cán bộ có thẩm quyền khi thực hiện các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai cũng như khi thực hiện các thủ tục để đảm bảo các quyền cho người sử dụng đất thường có thái độ thiếu sẵn sàng, còn hạch sách gây phiền hà, sách nhiễu dân. Nên chăng, pháp luật cần phải quy định những biện pháp chế tài cụ thể đối với những cán bộ cố tình "trây ỳ", có như vậy mới làm trong sạch được đội ngũ cán bộ, người sử dụng đất mới được thực hiện các quyền lợi của mình một cách thuận lợi, dễ dàng.

*b. Sự cần thiết phải cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai*

Cải cách thủ tục hành chính nói chung không phải là vấn đề mới nhưng lại luôn là vấn đề nóng bỏng và phức tạp trong

quá trình triển khai thực hiện. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VII đã chỉ rõ: *"phải cải cách một bước cơ bản các thủ tục hành chính cả về thể chế và tổ chức thực hiện..."*; *"Loại bỏ những khâu xin phép, xét duyệt không cần thiết, giảm phiền hà, ngăn chặn tệ của quyền, sách nhiễu, tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật, lập lại trật tự kỷ cương trong việc ban hành thủ tục hành chính"*.

Hội nghị cũng quán triệt: *"Tập trung cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực tác động trực tiếp tới đời sống sản xuất kinh doanh của nhân dân..."*. Theo tinh thần này, Nghị định số 38/NĐ-CP ngày 04/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức được ra đời. Đây là cơ sở pháp lý trực tiếp nhất để thực hiện chương trình cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính trong một số các ngành, lĩnh vực quan trọng, trong đó có lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai nói riêng.

Vì vậy, cải cách thủ tục hành chính là yêu cầu bức xúc của nhân dân, tổ chức và cả những nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, cải cách thủ tục hành chính không chỉ tạo ra một số thay đổi thông thường, cục bộ mà phải tiến hành các biện pháp nhằm tác động một cách toàn diện và sâu sắc tới các vấn đề có liên quan đến thủ tục hành chính, tạo ra sự chuyển biến căn bản trong việc thực hiện các công việc cụ thể về quản lý và sử dụng đất đai cũng như trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Theo đó, các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai phải đạt được các yêu cầu sau:

- Phát hiện và xoá bỏ những thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai từ trước đến nay còn phức tạp,

ruộm rà, chồng chéo và thiếu đồng bộ vốn là những trở ngại rất lớn trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đặc biệt là ảnh hưởng đến các quyền lợi của những người có quyền sử dụng đất;

- Quy định các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai đơn giản, rõ ràng và phù hợp. Có như vậy mới loại bỏ được sự trì trệ, kém hiệu quả, cơ chế hành chính "xin - cho" và tệ quan liêu, cửa quyền gây phiền hà cho người dân khi thực hiện các quyền sử dụng đất của mình;

- Bên cạnh việc quy định các thủ tục hành chính đơn giản, gọn nhẹ, cần quán triệt cơ chế tổ chức thực hiện các thủ tục đó trên thực tế một cách nhanh chóng kịp thời; cần sửa đổi tác phong, lề lối làm việc tại các công sở, tạo điều kiện cho người sử dụng đất được thực hiện thủ tục một cách dân chủ. Thông qua đó, đảm bảo quyền và lợi ích cho họ, củng cố niềm tin của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước. Yếu tố con người là vô cùng cần thiết để đưa những chủ trương, chính sách về cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai vào hiện thực. Bởi vậy, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức trong bộ máy hành chính nhà nước là việc làm cần thiết khách quan. Đây cũng là mục tiêu "ba xoá, ba xây" được đặc biệt chú trọng khi xây dựng Luật đất đai năm 2003.

Có thể khẳng định rằng, việc cải cách thủ tục hành chính nói chung và thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nói riêng không chỉ là cơ sở cần thiết cho việc bảo vệ một cách hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của người sử dụng đất mà còn nâng cao năng lực, trách nhiệm của cơ quan công quyền trong việc thực hiện trật tự quản lý hành chính nói

chung và trật tự quản lý, sử dụng đất đai nói riêng. Thông qua đó cũng là góp phần quan trọng trong việc đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Quán triệt tinh thần này, Luật đất đai năm 2003 đã thay đổi một cách căn bản thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai. Đảm bảo cho người dân, các nhà đầu tư, các doanh nghiệp nhanh chóng có "đất sạch" để sản xuất, đảm bảo cho người sử dụng đất được thực hiện các quyền của mình trong điều kiện thuận lợi, dễ dàng nhất thông qua cơ chế "một cửa, một đầu mối".

## II. CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CỤ THỂ TRONG QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

### 1. Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, thuê đất

*Trình tự, thủ tục trong giao đất, cho thuê đất là trình tự về không gian, về thời gian, là cách thức giải quyết công việc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phát sinh trong quá trình giao đất, cho thuê đất.*

Thông qua trình tự, thủ tục này chính là nhằm cụ thể hoá quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý đất đai và người sử dụng đất, chỉ có thực hiện một cách nghiêm túc và đầy đủ thì mới đưa việc giao đất, cho thuê đất vào kỷ cương, pháp luật theo một quy chế chặt chẽ và thống nhất.

Một trong những trở ngại, là rào cản lớn nhất cho các nhà đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp trong nước khi sử

dụng đất để đầu tư đó chính là khâu thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất. Với một hệ thống các văn bản pháp quy đồ sộ và đòi hỏi những thủ tục hết sức khắt khe, với một hành trình kéo dài về thời gian thực sự đã làm nản lòng không ít các chủ thể đầu tư trong thời gian vừa qua. Thậm chí, nhiều dự án đầu tư, nhiều công trình đã bị bỏ ngổ do các thủ tục hành chính rườm rà và quá phức tạp này.

Luật đất đai năm 2003 được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2003 và có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2004 quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất trên cơ sở luật hoá trong hàng loạt các văn bản pháp quy đã được đề cập trong phần trên. Theo đó, trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất được quy định thống nhất trong một văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao, thay thế các văn bản pháp quy riêng lẻ với nhiều những chồng chéo và bất cập trong thời gian vừa qua. Điều có ý nghĩa quan trọng hơn là trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai năm 2003 đã quy về một mối, là trình tự, thủ tục chung áp dụng các loại đất và đối với tất cả các chủ thể có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất mà không phân biệt các loại đất khác nhau cũng như không phân biệt đối tượng sử dụng đất là tổ chức hay hộ gia đình, cá nhân, là đối tượng sử dụng đất trong nước hay nước ngoài để quy định trình tự, thủ tục riêng như trước đây. Có thể nhận thấy rõ nét sự thay đổi về thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất qua những nội dung cụ thể sau đây:

- Trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất đối với đất đã được giải phóng mặt bằng.

Trước hết, tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài xin giao đất, thuê đất nộp hai bộ

hồ sơ tại cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất.

Đối với hộ gia đình cá nhân xin giao đất, thuê đất nộp hai bộ hồ sơ tại cơ quan quản lý đất đai của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nơi có đất.

Bộ hồ sơ xin giao đất, thuê đất gồm có:

- + Đơn xin giao đất, thuê đất;
- + Dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư (đối với tổ chức);
- + Dự án đầu tư và bản sao giấy phép đầu tư (đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam).

Sau khi cơ quan tiếp nhận hồ sơ nhận đủ bộ hồ sơ của người có nhu cầu xin giao đất, thuê đất, trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc thì phải có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và thực hiện các công việc khác có liên quan như: trích lục bản đồ địa chính hoặc trích lục địa chính khu đất xin giao, xin thuê; xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Sau khi hoàn tất hồ sơ, cơ quan quản lý đất đai sẽ chuyển hồ sơ này cho ủy ban nhân dân có thẩm quyền để ra quyết định giao đất, cho thuê đất. Quyết định này sẽ được cơ quan quản lý đất đai trực tiếp trao cho người được giao đất, cho thuê đất.

Khi đã nhận được quyết định giao đất, cho thuê đất, người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 10 ngày, cơ quan quản lý đất đai ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất, tổ chức bàn giao đất trên thực địa.

- Đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng thì việc giao đất, cho thuê đất được thực hiện như sau:

Sau khi tiếp nhận đủ bộ hồ sơ của các tổ chức, hộ gia đình và các cá nhân trong nước, các tổ chức và cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có nhu cầu xin giao đất, thuê đất cơ quan quản lý đất đai có trách nhiệm hoàn thành việc giới thiệu địa điểm, trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính khu đất xin giao, xin thuê, xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Việc thực hiện các công việc này trong thời hạn 30 ngày làm việc.

Cơ quan quản lý đất đai (sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện) hoàn tất hồ sơ và chuyển cho ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền (cấp tỉnh hoặc cấp huyện) để ra quyết định giao đất, cho thuê đất.

Căn cứ vào quyết định giao đất, cho thuê đất của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện về bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Sau khi thực hiện xong việc giải phóng mặt bằng và người được giao đất, thuê đất thực hiện xong nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật, cơ quan quản lý đất đai ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất, tổ chức bàn giao đất trên thực địa cho người được giao đất, thuê đất.

Qua trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất nêu trên của Luật đất đai năm 2003 có thể nhận thấy một số điểm mới so với các văn bản pháp quy trước đây như sau:

*Thứ nhất*, trình tự, thủ tục nêu trên là trình tự, thủ tục chung được áp dụng cho tất cả các đối tượng trong và ngoài nước có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất và cũng là trình tự, thủ tục chung cho tất cả các loại đất. Trình tự, thủ tục lần đầu tiên được quy định chính thức trong một văn bản luật sẽ

khắc phục được tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo của hàng loạt các văn bản trước đây. Bên cạnh đó tạo điều kiện thuận lợi cho người có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất kịp thời nắm bắt thông tin và dễ dàng thực hiện các thủ tục, các yêu cầu của Nhà nước khi giao đất, cho thuê đất.

*Thứ hai*, thay vì trước đây, thủ tục giao đất, cho thuê đất được thực hiện thông qua nhiều cấp trung gian với nhiều khâu, nhiều công đoạn thì nay theo quy định Luật đất đai năm 2003 thủ tục đó chỉ thông qua một cơ quan trung gian duy nhất đó là cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh hoặc cấp huyện mà cụ thể hơn đó là: văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện. Đây là cơ quan đầu mối duy nhất, chịu trách nhiệm chính trong việc tiếp nhận hồ sơ của các tổ chức cá nhân; trực tiếp thẩm định và kiểm tra hồ sơ cũng như thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết khác liên quan đến giao đất, cho thuê đất. Với quy định này sẽ giảm bớt được các bước, các khâu trung gian không cần thiết vốn hết sức khó khăn, phức tạp cho người dân trong thời gian trước đây. Đồng thời, cũng nhằm nâng cao năng lực, trách nhiệm cho các cơ quan chuyên môn và các cán bộ có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Thông qua đó, góp phần cải cách bộ máy hành chính nhà nước theo hướng đơn giản gọn nhẹ. Đây cũng là chủ trương về cải cách thủ tục hành chính nói chung theo cơ chế "một cửa" đã và đang được Đảng, Nhà nước, các cấp, các ngành cũng như mọi người dân đặc biệt quan tâm hiện nay.

*Thứ ba*, trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai năm 2003 được phân thành hai trường hợp cụ thể là

đất đã được giải phóng mặt bằng và đất chưa được giải phóng mặt bằng. Đây là quy định hết sức hợp lý và vô cùng cần thiết mà trong các văn bản pháp quy trước đây không đề cập. Quy định này nhằm mục đích tạo điều kiện cho người có nhu cầu sử dụng đất nhanh chóng có đất để sử dụng, kịp thời nắm bắt được thời cơ kinh doanh. Đặc biệt, Luật đất đai năm 2003 với sự xuất hiện của tổ chức phát triển quỹ đất, với chức năng quản lý quỹ đất, vận động đầu tư, giới thiệu địa điểm cho các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất... Thông qua tổ chức này, các chủ thể đầu tư thuận lợi, dễ dàng trong việc tìm kiếm địa điểm đầu tư và nhanh chóng có "đất sạch" để thực hiện đầu tư.

Bên cạnh đó, đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng, Luật đất đai năm 2003 quy định cho phép một khoảng thời gian dài hơn để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ thể đầu tư chủ động và có kế hoạch cụ thể trong việc bồi thường cho dân và giải phóng mặt bằng. Quy định này khắc phục tình trạng trước đây quy định rất chung chung, không phân định thành các trường hợp cụ thể, việc bồi thường giải phóng mặt bằng dường như phó thác cho các chủ thể đầu tư và người có đất bị thu hồi mà Nhà nước can thiệp rất ít vào việc này. Chính vì vậy, trên thực tế thời gian qua đã xảy ra tình trạng các dự án đầu tư đã được phê duyệt, các chủ thể đầu tư cũng đã tập kết, mua sắm các trang thiết bị máy móc để thực hiện đầu tư nhưng lại bị ngừng trệ vì người dân không chịu di dời ra khỏi khu vực đất đầu tư, khu công nghiệp An Khánh - Hà Tây là một ví dụ.

*Thứ tư*, thời gian để thực hiện thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất cũng rút ngắn đi rất nhiều. Như đã đề cập trong phần trước, trước khi có Luật đất đai năm 2003 để có được đất thực hiện đầu tư, các chủ thể đầu tư thường phải

mất trung bình từ 5 - 7 tháng làm thủ tục. Theo Luật đất đai năm 2003 thời gian chậm nhất (đối với trường hợp đất chưa được giải phóng mặt bằng) tối đa cũng chưa đầy 2 tháng. Với quy định này sẽ giảm thiểu thời gian chờ đợi và những chi phí không cần thiết trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất, cùng với ý nghĩa đó sẽ là đảm bảo thiết thực cho các chủ đầu tư có ngay đất để thực hiện đầu tư.

- Trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, cho thuê đất

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là căn cứ pháp lý để xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Với ý nghĩa này thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là mong muốn, nguyện vọng thiết tha của các chủ thể sử dụng đất, cơ sở để xác định tư cách, địa vị pháp lý của người sử dụng đất khi tham gia vào quan hệ đất đai. Bên cạnh đó, khi có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ là điều kiện đảm bảo cho người sử dụng đất thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Về phía Nhà nước, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ đảm bảo tính pháp lý, tạo điều kiện dễ dàng trong quản lý đất đai khi mà giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có vai trò thay thế hàng loạt các loại giấy tờ đã qua nhiều thời kỳ lịch sử khác nhau mà hiện nay vẫn đang tồn tại.

Với ý nghĩa đó, thời gian qua chúng ta đã cố gắng đẩy mạnh việc thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chậm so với yêu cầu đặt ra mà một trong những nguyên nhân là chưa có sự cải tiến về mặt thủ tục trong việc cấp giấy

chứng nhận sử dụng đất.

Để khắc phục tình trạng này, Luật đất đai năm 2003 quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những trường hợp được giao đất, cho thuê đất hết sức dễ dàng, thuận lợi và rất đơn giản. Cụ thể thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy định như sau:

Việc xem xét để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ được tiến hành đồng thời với việc xem xét để ra quyết định giao đất, cho thuê đất. Nghĩa là, sau khi sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh, phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện tiếp nhận bộ hồ sơ của người có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất thì thực hiện quá trình thẩm tra hồ sơ, thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan như: trích lục bản đồ địa chính, xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp và hoàn tất hồ sơ để trình ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc ủy ban nhân dân cấp huyện (Điều 37 Luật đất đai năm 2003) xem xét và quyết định. Đối với trường hợp được ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền ra quyết định giao đất, cho thuê đất thì cũng đồng thời được cấp luôn giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sau khi người sử dụng đất thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính cho Nhà nước, cơ quan quản lý đất đai tổ chức bàn giao đất trên thực địa thì thực hiện việc trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, cho thuê đất. Đây là quy định hết sức đơn giản thể hiện sự thông thoáng và linh hoạt, làm giảm tiện các thủ tục hành chính, bỏ qua các khâu, các bước trung gian không cần thiết mà vẫn đảm bảo được yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua đó, tiết kiệm công sức, thời gian, tiền bạc cho Nhà nước cũng như người sử dụng đất.

## 2. Trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng

Trong thực tiễn hoạt động quản lý đất đai, không phải khi nào việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng được tiến hành đồng thời với việc quyết định giao đất, thuê đất. Mặt khác, người có đất đang sử dụng không phải bao giờ cũng được Nhà nước giao hoặc cho thuê mà đất đang sử dụng có được từ rất nhiều nguồn khác nhau như: nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác; nhận thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất từ người khác; quyền sử dụng đất có được từ các quyết định của cơ quan thi hành án, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai hay sử dụng đất được xác lập thông qua việc trúng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc trúng thầu dự án có sử dụng đất; thậm chí quyền sử dụng đất còn được hình thành từ quá trình khai hoang, chuẩn hoá đất đai hoặc sử dụng đất đai đã ổn định lâu dài... Nghĩa là, nguồn gốc đất mà các tổ chức hộ gia đình, cá nhân trong nước, các tổ chức cá nhân nước ngoài sử dụng đất là hết sức phong phú, đa dạng. Vì vậy, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chỉ đặt ra đối với đối tượng được giao đất, cho thuê đất là cần thiết mà nó phải được thực hiện đối với cả những trường hợp khác như đã nêu ở trên. Có thể khẳng định việc quy định trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc, một mặt đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất; mặt khác, góp phần quản lý đất đai của Nhà nước được chặt chẽ hơn.

Trình tự thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước đây được quy định tại Thông tư số 1990/TT-ĐC ngày

30/11/2001 của Tổng cục địa chính. Tuy nhiên, tại Thông tư này không ấn định mức thời gian cụ thể, cần thiết mà các cơ quan có thẩm quyền cần phải tiến hành khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mặt khác, việc xác định trách nhiệm của các cơ quan cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng chưa được cụ thể, rõ ràng. Vì vậy, trong thời gian vừa qua công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chậm trễ; các cơ quan chưa phát huy hết năng lực và trách nhiệm của mình, một bộ phận còn lợi dụng kẽ hở của pháp luật để cố tình trây ỳ, trì hoãn việc cấp giấy gây phiền hà cho dân, chưa đáp ứng kịp với những đòi hỏi của cuộc sống. Đây cũng là một trong những nguyên nhân để các giao dịch quyền sử dụng đất bùng nổ tự phát, thị trường quyền sử dụng đất phi chính quy phát triển tràn lan nằm ngoài vòng kiểm soát của pháp luật.

Để khắc phục những tồn tại này Luật đất đai năm 2003 xác định rõ trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất như sau:

Trước hết, người đang sử dụng đất nộp bộ hồ sơ xin được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hồ sơ bao gồm:

- Đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, khoản 2, khoản 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003;
- Văn bản uỷ quyền xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (nếu có).

Hồ sơ được nộp tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường trực thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện. Trường hợp người xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng

đất là hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn thì hồ sơ nộp tại ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển cho văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Trong thời hạn không quá 50 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm xác nhận nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp theo số liệu địa chính gửi đến cơ quan thuế và thông báo cho người sử dụng đất biết, đồng thời chuyển hồ sơ cho sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện. Nếu không đủ điều kiện thì trả hồ sơ và thông báo lý do cho người xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất biết.

Sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện có trách nhiệm thẩm tra lại toàn bộ hồ sơ và hoàn tất hồ sơ để chuyển lên ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền theo Điều 52 Luật đất đai năm 2003 để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng đất có đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất (nơi mình đã nộp hồ sơ) để nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Với quy định trên về trình tự thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, có thể nhận thấy một số điểm mới sau đây:

- Xác định rõ đích danh người có thẩm quyền tiếp nhận hồ sơ và thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đó là văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Đây là một tổ chức sự nghiệp thực hiện dịch vụ hành chính công, có vai trò thúc đẩy nhanh

tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất:

- Với việc quy định rõ tổ chức có thẩm quyền thực hiện trực tiếp các thủ tục hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ tạo điều kiện cho người dân biết rõ quyền lợi của mình sẽ được thực hiện tại đâu; hơn nữa cũng là nhằm xác định rõ trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; tránh tình trạng tắc trách, đùn đẩy trách nhiệm như trước đây, là nguyên nhân làm chậm trễ tiến trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thông qua đó, nâng cao năng lực trách nhiệm, cải tiến tác phong, lề lối làm việc của cán bộ quản lý nhà nước về đất đai;

- Với việc xác định khoảng thời gian cụ thể để thực hiện thủ tục hành chính cần thiết khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (cùng với việc quy trách nhiệm cụ thể cho cơ quan có thẩm quyền) sẽ tạo điều kiện thúc đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, góp phần thực hiện tốt mục tiêu chương trình mà Nhà nước đã đề ra là: hết tháng 12 năm 2005 về cơ bản hoàn thành xong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

### **3. Trình tự, thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền**

Chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền được đặt ra trong những trường hợp mà việc chuyển mục đích sử dụng đất không làm phá vỡ, thay đổi quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất không bị thay đổi và mục đích của sự chuyển đổi chỉ để nhằm chuyển dịch cơ cấu vật nuôi, cây

trông theo hướng có hiệu quả hơn mà thôi. Chính vì vậy mà thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất được quy định khá đơn giản, tạo điều kiện để người sử dụng đất chủ động linh hoạt để nâng cao năng suất, hiệu quả sử dụng đất.

Người có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất nộp tờ khai đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; trường hợp là hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn thì nộp tại ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển cho văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra tờ khai đăng ký, chuyển giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh, phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện để chính lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho phù hợp với đất sau khi chuyển mục đích. Sau khi đã được chính lý, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ được chuyển về văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã nộp hồ sơ, người chuyển mục đích sử dụng đất sẽ được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại cơ quan này.

Thời hạn để thực hiện thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất là bảy ngày. Đây là thời hạn không quá dài thể hiện sự thuận lợi cho người sử dụng đất chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất theo hướng có lợi trong quá trình sử dụng đất.

Có thể nhận thấy, so với Thông tư số 1990/TT-ĐC ngày 30/11/2001 thì thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất đơn giản hơn và hợp lý hơn. Chuyển mục đích trong những trường hợp đơn giản không làm thay đổi quy hoạch thì người chuyển mục đích sử dụng đất chỉ phải thực hiện thủ tục đăng ký việc chuyển mục đích của mình tại văn phòng đăng ký

quyền sử dụng đất mà không phải thông qua thủ tục xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây là quy định mới tại Luật đất đai năm 2003 thể hiện sự đơn giản, dễ dàng hơn đối với người sử dụng đất nhưng vẫn đảm bảo được sự kiểm soát và quản lý chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất.

#### **4. Trình tự, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền**

Chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền được đặt ra trong những trường hợp mà việc chuyển mục đích sử dụng đất sẽ làm thay đổi cơ cấu, quy hoạch sử dụng đất, thay đổi địa vị pháp lý của người sử dụng đất và việc chuyển mục đích sử dụng đất có liên quan đến một số loại đất được Nhà nước bảo vệ nghiêm ngặt. Chính vì vậy, việc chuyển mục đích sử dụng đất phải thông qua quy chế pháp lý chặt chẽ và phải được sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Việc thực hiện các thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất được quy định như sau:

Tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài xin chuyển mục đích sử dụng đất nộp hồ sơ tại sở tài nguyên và môi trường tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đối với hộ gia đình, cá nhân xin chuyển mục đích sử dụng đất nộp hồ sơ tại phòng tài nguyên và môi trường thuộc ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Hồ sơ xin chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm:

- Đơn xin chuyển mục đích sử dụng đất;

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Dự án đầu tư của tổ chức theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Trong thời hạn 20 ngày, sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh, phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết có liên quan đến việc chuyển mục đích sử dụng đất như: xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp và thông báo cho người sử dụng đất biết. Trong trường hợp không đủ điều kiện thì trả lại hồ sơ và thông báo lý do cho người xin chuyển mục đích sử dụng đất biết. Việc hoàn tất hồ sơ và thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất sẽ được sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện gửi lên ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc ủy ban nhân dân cấp huyện xem xét và ra quyết định chuyển mục đích sử dụng đất.

Sau khi có quyết định chuyển mục đích sử dụng đất của ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền, trong thời hạn 5 ngày sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện có trách nhiệm chỉnh lý vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho phù hợp với mục đích sử dụng đất sau khi chuyển mục đích và thực hiện việc trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người xin chuyển mục đích sử dụng đất.

Việc quy định thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2003 nêu trên chính là sự luật hoá các quy định tại Thông tư số 1990/TT-ĐC. Qua đó cho thấy đối với những trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép thì thủ tục xin chuyển mục đích quy định chặt chẽ hơn

với quy trình được yêu cầu thực hiện nghiêm ngặt hơn. Có như vậy mới theo dõi được sát sao tình hình biến động đất đai một cách kịp thời nhưng bên cạnh đó vẫn đáp ứng được nguyện vọng thiết thực của những người sử dụng đất.

### III. TRÌNH TỰ, THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUYỀN CHUYỂN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Việc thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất của người sử dụng đất yêu cầu bắt buộc phải thông qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo những trình tự, thủ tục hành chính nhất định là những ràng buộc pháp lý và cơ chế đảm bảo cho người sử dụng đất thực hiện các quyền của mình trong sự an toàn nhất. Thông qua đó thể hiện vai trò quản lý đất đai của Nhà nước cũng như đảm bảo các quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng đất.

Mỗi quyền năng của người sử dụng đất với tính chất, đặc điểm khác nhau thì pháp luật quy định những yêu cầu về trình tự, thủ tục hành chính khác nhau. Trình tự, thủ tục này được đưa vào Luật đất đai năm 2003 trên cơ sở luật hoá các quy định còn tản mạn trong các văn bản pháp quy trước đây; đảm bảo các thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất được triển khai thuận lợi, dễ dàng và tập trung thống nhất.

#### **1. Trình tự, thủ tục chuyển đổi quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân**

Chuyển đổi quyền sử dụng đất là hình thức chuyển quyền khá đơn giản. Ở đây, cả hai bên chuyển quyền và nhận

quyền đều chấm dứt một quan hệ pháp luật và thiết lập một quan hệ pháp luật đất đai mới. Tuy nhiên, việc chấm dứt quan hệ cũ và thiết lập quan hệ mới không phải thông qua biện pháp thu hồi đất và quyết định giao đất mà là công nhận việc đổi đất cho nhau. Hình thức này góp phần chuyển đổi nhiều thửa ruộng đất manh mún thành ô thửa lớn rất thuận tiện cho sản xuất. Để khuyến khích các hộ nông dân thoả thuận với nhau để dồn điền, đổi thửa nhằm khắc phục tình trạng đất đai phân tán, manh mún, thuận lợi trong quá trình sản xuất. Luật đất đai năm 2003 quy định trình tự, thủ tục thực hiện quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất hết sức đơn giản. Cụ thể là:

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp muốn chuyển đổi quyền sử dụng đất thì nộp hồ sơ tại uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất để chuyển cho văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ chuyển đổi quyền sử dụng đất bao gồm:

- Hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất;
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất phải có chứng thực của uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất hoặc chứng nhận của công chứng nhà nước. Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn 10 ngày, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chuyển hồ sơ cho sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường thuộc uỷ ban nhân dân cấp huyện để thực hiện các thủ tục hành chính về chuyển đổi quyền sử dụng đất và hoàn tất hồ sơ để chuyển lên uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Văn phòng đăng ký

quyền sử dụng đất có trách nhiệm kiểm tra tính hợp lệ của hồ sơ, xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp theo số liệu địa chính và chuyển cho cơ quan thuế, đồng thời thông báo cho người sử dụng đất biết để thực hiện. Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, trong thời hạn năm ngày, các bên chuyển đổi nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Nhìn chung, các thủ tục về chuyển đổi quyền sử dụng đất được quy định đơn giản và dễ thực hiện, đáp ứng được nhu cầu và mong muốn của người muốn chuyển đổi quyền sử dụng đất.

Để cụ thể hoá và giúp cho người nông dân dễ dàng thực hiện quyền của mình, Điều 147 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP quy định việc chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân được chia thành hai trường hợp cụ thể:

- Trường hợp chuyển đổi theo chủ trương chung về dồn điền, đổi thửa thì các hộ gia đình, cá nhân tự thoả thuận với nhau bằng văn bản, nộp văn bản thoả thuận kèm theo giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 đến uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất. Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn lập phương án chuyển đổi chung cho toàn xã rồi chuyển đến phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện.

- Việc thực hiện dồn ruộng, đổi thửa trên phạm vi toàn xã, phường, thị trấn sẽ làm ảnh hưởng đến tình hình sản xuất nông nghiệp của địa phương, đến đời sống của đông đảo người dân nên việc thực hiện phải được xem xét cẩn thận. Theo đó, phòng tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra phương án, chỉ đạo văn phòng đăng ký quyền sử

dụng đất trực thuộc tiến hành các công việc cần thiết. Sau đó, phòng tài nguyên và môi trường mới trình uỷ ban nhân cùng cấp quyết định.

Điều đáng chú ý ở đây là mặc dù trình tự tiến hành các bước vẫn được quy định như trong Luật đất đai năm 2003 nhưng thời gian để thực hiện các thủ tục quy định trong Nghị định số 181/2004/NĐ-CP được rút ngắn chỉ trong vòng 5 ngày làm việc kể từ ngày văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Đây là bước tiến lớn nhằm đáp ứng tốt hơn nguyện vọng của người dân.

## **2. Trình tự, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất**

Khác với quan hệ chuyển đổi quyền sử dụng đất, đối tượng chuyển giao là đất lấy đất thì trong quan hệ chuyển nhượng là đất lấy tiền. Ở đây, sẽ có một bên chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai (bên chuyển nhượng) và một bên thiết lập quan hệ pháp luật đất đai mới (bên nhận chuyển nhượng). Vì vậy, các quy định về chuyển nhượng quyền sử dụng đất rất chặt chẽ, thể hiện sự ràng buộc trách nhiệm pháp lý giữa các bên tham gia quan hệ chuyển quyền trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Điều đó được thể hiện rõ nét trong quy định về trình tự, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Theo quy định tại Điều 127 Luật đất đai năm 2003 và Điều 148 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thì trình tự thực hiện quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất được quy định như sau:

Các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong nước, các tổ chức và cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam đủ điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật thì nộp hồ sơ chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại văn phòng đăng ký

quyền sử dụng đất trực thuộc sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại uỷ ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển cho văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ chuyển nhượng quyền sử dụng đất bao gồm:

- Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất;
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hình thức của hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải là văn bản có chứng nhận của công chứng nhà nước. Trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân thì được lựa chọn chứng nhận của công chứng nhà nước hoặc chứng thực của uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất.

Trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất các bên được tự do, bình đẳng thoả thuận mọi điều khoản trong khuôn khổ pháp luật nhưng, vì giá trị quyền sử dụng đất lớn hơn nhiều so với các tài sản khác, lại “nhạy cảm” trước sự biến đổi của cung cầu trên thị trường nên pháp luật quy định tất cả các hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất đều phải bằng văn bản, có chứng thực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mọi trường hợp trái với quy định này sẽ bị tuyên là vô hiệu. Điều này không chỉ đảm bảo giá trị chứng minh cao trước cơ quan tài phán mà còn ràng buộc các bên phải nghiêm chỉnh thực hiện các điều khoản đã thoả thuận, đảm bảo quyền lợi chính đáng của mỗi bên.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn 15 ngày, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và gửi hồ sơ cho sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc

phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện để hoàn tất các thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Hồ sơ sẽ được chuyển lên ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền xác nhận đồng ý cho chuyển nhượng và thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người nhận chuyển nhượng.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp theo số liệu địa chính và chuyển cho cơ quan thuế, đồng thời thông báo cho các bên chuyển nhượng biết để thực hiện nghĩa vụ.

Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, trong thời hạn năm ngày, bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã nộp hồ sơ.

Có thể nhận thấy rằng, thời hạn để thực hiện các thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất dài hơn trong chuyển đổi quyền sử dụng đất. Điều này cũng dễ hiểu vì quan hệ chuyển nhượng phức tạp hơn quan hệ chuyển đổi quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, để đáp ứng và phục vụ tốt hơn cho thị trường bất động sản mà hạt nhân là thị trường quyền sử dụng đất phát triển, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003 đã rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Cụ thể tại Điều 148 quy định: *“không quá 4 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất phải hoàn tất công việc cần thiết”*. Trong thời hạn không quá 3 ngày làm việc, kể từ ngày thông báo nghĩa vụ tài chính từ cơ quan thuế, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hoặc ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thông báo cho các bên về việc thực hiện nghĩa vụ đó. Tối đa 3 ngày làm việc, kể từ ngày thực

hiện xong nghĩa vụ tài chính bên nhận chuyển nhượng sẽ được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đây là lần đầu tiên trình tự thực hiện việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất được rút ngắn. Quy định này được kết hợp với sự hoạt động công tâm, có trách nhiệm của các cán bộ có thẩm quyền chắc chắn sẽ đáp ứng được sự mong đợi của người dân từ bấy lâu nay.

### **3. Trình tự, thủ tục đăng ký cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất**

Cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất được đặt ra trong trường hợp người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất do những nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau không trực tiếp khai thác và sử dụng trên đất, trong trường hợp này người sử dụng đất có quyền cho thuê hoặc cho thuê lại quyền sử dụng đất của mình. Việc cho thuê hoặc cho thuê lại cũng phải thực hiện thông qua những thủ tục nhất định. Theo quy định tại Điều 128 Luật đất đai năm 2003 và Điều 149 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thì thủ tục được thực hiện cụ thể là:

Người có đất cho thuê hoặc cho thuê lại nộp hồ sơ cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất (sau đây gọi chung là cho thuê quyền sử dụng đất).

Hồ sơ cho thuê quyền sử dụng đất gồm: hợp đồng thuê quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hợp đồng thuê quyền sử dụng đất phải có chứng thực của cơ quan công chứng hoặc chứng thực của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất (đối với hộ gia đình, cá nhân).

Hồ sơ thuê quyền sử dụng đất được nộp tại văn phòng đăng ký sử dụng đất, trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng

đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển lên văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn năm ngày, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện thủ tục đăng ký cho thuê quyền sử dụng đất vào hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trả lại hợp đồng thuê quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại nơi đã nộp hồ sơ.

Nhìn chung, cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất không làm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai mà chỉ làm thay đổi quan hệ đất đai trong một thời gian. Hết thời hạn cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất được khôi phục lại cho chủ thể ban đầu. Có thể nhận thấy việc cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất là giải pháp tạm thời để lưu chuyển đất đai đến với những người có khả năng và có nhu cầu sử dụng đất trong khi chủ sử dụng không có khả năng hoặc chưa có nhu cầu sử dụng. Vì vậy, trình tự thủ tục cho thuê và cho thuê lại quyền sử dụng đất quy định khá đơn giản, dễ thực hiện, đáp ứng nguyện vọng của các chủ thể sử dụng đất. Tạo điều kiện để đất đai được đến với những người có khả năng và có nhu cầu, nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

#### **4. Trình tự, thủ tục đăng ký thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất**

Thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất là thể hiện quyền định đoạt của người có quyền sử dụng đất hợp pháp đối với một mảnh đất cho người khác. Để quyền sử dụng đất của người nhận thừa kế, tặng cho được hợp pháp, theo Điều 129 Luật đất đai năm 2003 và Điều 153 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thì việc thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất phải thông qua các thủ tục pháp lý sau đây:

Các bên trong quan hệ thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất phải nộp hồ sơ tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển lên văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ thừa kế quyền sử dụng đất bao gồm:

- Di chúc hoặc biên bản phân chia thừa kế hoặc bản án, quyết định giải quyết tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất của toà án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật;
- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Trường hợp người được nhận thừa kế là người duy nhất thì hồ sơ thừa kế gồm: đơn đề nghị và giấy chứng nhận.

Hồ sơ tặng cho quyền sử dụng đất gồm: văn bản cam kết tặng cho hoặc hợp đồng tặng cho hoặc quyết định của tổ chức tặng cho quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi nhận được hồ sơ, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ và chuyển lên sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện để thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hồ sơ này sẽ được chuyển cho ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được nhận thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm nghĩa vụ tài chính theo số liệu địa chính và gửi đến cơ quan thuế, đồng thời báo cho người nhận quyền sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ tài chính. Sau khi thực hiện xong nghĩa vụ tài chính người nhận quyền sử dụng đất được nhận giấy chứng

nhận quyền sử dụng đất tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã nộp hồ sơ.

Nhìn chung, pháp luật quy định về trình tự thủ tục trong lĩnh vực này từ trước tới nay đều khá đơn giản và có tính ổn định cao hơn so với các hình thức chuyển quyền khác. Về bản chất, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất là hành vi pháp lý đơn phương, không mang tính đền bù và luôn chứa đựng mối quan hệ tình cảm. Đối tượng nhận quyền sử dụng đất từ mối quan hệ này cũng vì thế mà hẹp hơn các quan hệ khác về đất đai.

#### **5. Trình tự, thủ tục đăng ký, xóa đăng ký thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, bảo lãnh để thu hồi nợ**

Thế chấp, bảo lãnh bằng giá trị quyền sử dụng đất được coi là một biện pháp của Nhà nước nhằm giúp đỡ tạo điều kiện cho người sử dụng đất có cơ hội tăng thêm nguồn vốn cho đầu tư. Thông qua đó mà nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất chẳng những quyền khai thác các giá trị, các lợi ích kinh tế từ đất không mất đi mà qua đó nguồn vốn còn được nhân đôi. Chính vì vậy, đối với người sử dụng đất, đây là quyền có ý nghĩa quan trọng bậc nhất, thu hút được sự quan tâm, chú trọng đối với họ.

- Theo quy định tại Điều 130 Luật đất đai năm 2003 và Điều 153 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP, người sử dụng đất có quyền sử dụng đất hợp pháp mà muốn vay vốn phải thực hiện theo trình tự, thủ tục sau đây:

Hồ sơ đăng ký thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất gồm: hợp đồng thế chấp bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hồ sơ đăng ký thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nộp tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất tại nông thôn thì nộp hồ sơ tại ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển lên văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày ký kết hợp đồng tín dụng, bên thế chấp, bên được bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nộp hồ sơ đăng ký thế chấp, bảo lãnh theo quy định trên.

Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện đăng ký thế chấp bảo lãnh vào hồ sơ địa chính, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và trả lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bên nhận bảo lãnh, bên nhận thế chấp.

Như vậy, so với các hình thức khác thì trình tự, thủ tục thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất đơn giản hơn nhiều so với các hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất. Sở dĩ đơn giản như vậy là vì:

*Thứ nhất*, người thế chấp, người bảo lãnh vẫn đang sử dụng đất; người nhận thế chấp, nhận bảo lãnh chỉ lưu giữ giấy tờ gốc chứng minh quyền sở hữu tài sản và quyền sử dụng đất hợp pháp của người thế chấp và người bảo lãnh mà chưa có sự chuyển giao quyền sử dụng đất từ người này sang người kia.

*Thứ hai*, bản chất của thế chấp, bảo lãnh là một biện pháp bảo đảm nghĩa vụ dân sự, không phải là hình thức chuyển quyền sử dụng đất theo đúng nghĩa. Việc xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, đã bảo lãnh chỉ xảy ra khi nghĩa vụ trả nợ không được thực hiện đúng. Do đó, Nhà nước không can thiệp quá sâu vào quan hệ này.

- Việc xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất được quy định như sau:

Sau khi hoàn thành nghĩa vụ trả nợ, người đã thế chấp được bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất gửi đơn xin xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh đến nơi đã đăng ký thế chấp, bảo lãnh.

Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đơn xin xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất kiểm tra việc hoàn thành nghĩa vụ trả nợ của người xin xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh và thực hiện việc xoá đăng ký thế chấp, xoá đăng ký bảo lãnh trong hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Việc xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, đã bảo lãnh để thu hồi nợ được quy định như sau:

Khi bên thế chấp, bên được bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ trả nợ theo hợp đồng tín dụng thì quyền sử dụng đất đã thế chấp, đã bảo lãnh được xử lý theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp, hợp đồng bảo lãnh. Trường hợp không xử lý được theo thoả thuận đã ghi trong hợp đồng thì bên nhận thế chấp, bên nhận bảo lãnh có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được thế chấp, đã được bảo lãnh cho người khác để thu hồi nợ hoặc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bán đấu giá quyền sử dụng đất hoặc khởi kiện tại toà án nhân dân theo quy định của pháp luật.

So sánh với các quy định trước đây về trình tự thủ tục thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất, cụ thể là Nghị định số 17/1999/NĐ-CP và Nghị định số 79/2001/NĐ-CP cho thấy

quy định của Luật đất đai năm 2003 tiến bộ hơn rất nhiều. Theo đó, thủ tục thế chấp, bảo lãnh được rút gọn và áp dụng thống nhất cho mọi đối tượng người sử dụng đất mà không phân tách thành hai thủ tục khác nhau cho tổ chức và hộ gia đình, cá nhân. Mặt khác, Luật đất đai năm 2003 quy định rõ thời hạn để thực hiện trình tự thủ tục đăng ký xoá thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất mà trước đây không được đề cập. Đây cũng là một trong những tiến bộ nhằm ngăn chặn tình trạng trì hoãn, dằng dụa, kéo dài việc thực hiện thủ tục.

#### **6. Trình tự, thủ tục đăng ký, xoá đăng ký góp vốn bằng quyền sử dụng đất và xử lý quyền sử dụng đất khi chấm dứt việc góp vốn**

Trong hoạt động sản xuất kinh doanh, để việc kinh doanh được tiến hành thuận lợi, trôi chảy, việc cạnh tranh để tìm kiếm lợi nhuận đạt hiệu quả; mặt khác, nhằm phân tán rủi ro, các chủ thể kinh doanh thường hợp tác, liên kết với nhau. Góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất để hợp tác kinh doanh cũng là một trong biểu hiện của nội dung đó.

Để ràng buộc trách nhiệm pháp lý giữa các bên trong quan hệ góp vốn bằng quyền sử dụng đất, hơn nữa cũng là tạo cơ sở pháp lý cụ thể để phân chia lợi nhuận trong trường hợp kinh doanh có lãi và cũng là để xác định trách nhiệm rủi ro trong trường hợp kinh doanh thua lỗ, Luật đất đai năm 2003 tại Điều 131 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP tại Điều 155 quy định trình tự, thủ tục và cơ chế góp vốn bằng quyền sử dụng đất rất cụ thể như sau:

Trước hết, người có quyền sử dụng đất có đủ điều kiện để góp vốn theo quy định của pháp luật thì làm hồ sơ đăng ký góp vốn nộp cho văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất;

trường hợp bên góp vốn là hộ gia đình, cá nhân ở nông thôn thì nộp hồ sơ tại ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển cho văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hồ sơ bao gồm:

- Hợp đồng góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Hợp đồng này phải có chứng nhận của công chứng nhà nước hoặc của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất (đối với hộ gia đình, cá nhân);

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Sau khi nhận hồ sơ, trong thời hạn mười ngày, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ, nếu đủ điều kiện thì thực hiện việc đăng ký góp vốn vào hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Trường hợp việc góp vốn mà phát sinh pháp nhân mới thì văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất gửi hồ sơ cho sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện để hoàn tất các thủ tục trình ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất chấm dứt trong các trường hợp sau đây:

- + Hết thời hạn góp vốn bằng quyền sử dụng đất;

- + Một bên hoặc các bên đề nghị theo thoả thuận trong hợp đồng góp vốn; trường hợp liên doanh với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thì phải được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chấp thuận;

- + Bị thu hồi đất theo quy định tại Điều 38 Luật đất đai năm 2003;

+ Bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong hợp đồng hợp tác kinh doanh hoặc doanh nghiệp liên doanh bị tuyên bố phá sản, giải thể;

+ Cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn chết, bị tuyên bố mất tích, bị cấm hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự, bị cấm hoạt động trong lĩnh vực hợp tác kinh doanh mà hợp đồng góp vốn phải do cá nhân đó thực hiện;

+ Pháp nhân tham gia hợp đồng góp vốn bị chấm dứt hoạt động mà hợp đồng góp vốn phải do pháp nhân đó thực hiện.

- Việc xoá đăng ký góp vốn bằng quyền sử dụng đất được thực hiện theo trình tự sau đây:

+ Người sử dụng đất chấm dứt việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong những trường hợp nêu trên gửi đơn xin xoá đăng ký góp vốn đến văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nơi đã đăng ký góp vốn;

+ Trong thời hạn không quá năm ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đơn xin xoá đăng ký góp vốn, văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện việc xoá đăng ký góp vốn trong hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Việc xử lý quyền sử dụng đất khi chấm dứt việc góp vốn được quy định như sau:

+ Trường hợp hết thời hạn góp vốn hoặc do thoả thuận của các bên về chấm dứt việc góp vốn thì bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất được tiếp tục sử dụng đất đó trong thời hạn còn lại;

+ Trường hợp chấm dứt việc góp vốn theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền do vi phạm pháp luật về đất đai thì Nhà nước sẽ thu hồi đất đó;

+ Trường hợp doanh nghiệp liên doanh hoặc bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất bị phá sản thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được xử lý theo quyết định tuyên bố phá sản của toà án nhân dân;

+ Trường hợp cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn chết thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được để thừa kế theo quy định của pháp luật về dân sự;

+ Trường hợp cá nhân tham gia hợp đồng góp vốn bị tuyên bố mất tích, mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự thì được giải quyết theo quy định của pháp luật về dân sự;

+ Trường hợp doanh nghiệp liên doanh giải thể hoặc bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất là tổ chức giải thể thì quyền sử dụng đất đã góp vốn được xử lý theo thoả thuận giữa các bên, phù hợp với quy định của luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

Trên đây là các quy trình rất cụ thể được Luật đất đai năm 2003 quy định nhằm trình tự hoá các quyền của người sử dụng đất, góp phần tạo hành lang pháp lý để hướng các quan hệ đất đai được thực hiện có nề nếp, trật tự kỷ cương.

Lần đầu tiên các trình tự, thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất được chính thức quy định trong một văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao, tạo điều kiện thuận lợi, dễ dàng cho việc triển khai, áp dụng thống nhất trên thực tế. Bên cạnh đó, giúp cho người có quyền sử dụng đất khá thuận lợi trong việc tìm hiểu các quy định của pháp luật có liên quan khi thực hiện các quyền của mình; thông qua đó mà nghiêm chỉnh chấp hành. Đồng thời cũng là lần đầu tiên có sự xuất hiện của một tổ chức là văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất với việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ là cơ quan trung

gian đầu mỗi duy nhất trực tiếp thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan đến việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Thông qua tổ chức này sẽ góp phần thúc đẩy nhanh chóng việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất, đảm bảo lợi ích thiết thực cho họ. Mặt khác, cũng là khắc phục tình trạng dây dưa kéo dài, trì trệ và kém hiệu quả trong việc thực hiện các thủ tục hành chính trong thời gian vừa qua.

Các trình tự, thủ tục hành chính cụ thể nêu trên cũng thể hiện sự đơn giản, thông thoáng, dễ thực hiện cho cả các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và người sử dụng đất. Điều dễ nhận thấy là các loại hồ sơ được quy định đơn giản hơn; thời gian thực hiện rút ngắn hơn; trình tự, thủ tục được quy về một mối và áp dụng chung cho tất cả các đối tượng quản lý và người sử dụng đất. Thông qua đó mà thúc đẩy tiến trình thực hiện các thủ tục hành chính được trôi chảy và thông suốt, giảm bớt sự phiền hà cho dân, tiết kiệm được thời gian, tiền của cho cả cơ quan quản lý đất đai và người sử dụng đất.

Tuy nhiên, để trình tự, thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất được triển khai thực hiện theo những nội dung mới nêu trên một cách có hiệu quả thì đòi hỏi trong thời gian tới cần quán triệt thực hiện kiên quyết cơ chế "một cửa" trong việc giải quyết các thủ tục hành chính. Điều quan trọng là phải nhanh chóng xúc tiến thành lập các văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trong phạm vi cả nước.

## CHƯƠNG VI

# CHẾ ĐỘ PHÁP LÝ NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

### I. KHÁI NIỆM VÀ SỰ PHÂN LOẠI NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

#### 1. Khái niệm nhóm đất nông nghiệp

Theo quan niệm truyền thống của người Việt Nam thì đất nông nghiệp thường được hiểu là đất trồng lúa, trồng cây hoa màu như: ngô, khoai, sắn và những loại cây được coi là lương thực. Tuy nhiên, trên thực tế việc sử dụng đất nông nghiệp tương đối phong phú, không chỉ đơn thuần là để trồng lúa, hoa màu mà còn dùng vào mục đích chăn nuôi gia súc, nuôi trồng thủy sản hay để trồng các cây lâu năm...

Trước đây Luật đất đai năm 1993 quy định về đất nông nghiệp tại Điều 42 như sau: *Đất nông nghiệp là đất được xác định chủ yếu để sử dụng vào sản xuất nông nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản hoặc nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp.*

Với quy định của Luật đất đai năm 1993, đất đai của Việt Nam được chia làm sáu loại: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chưa sử dụng. Theo sự phân loại này đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp được tách riêng thành hai loại đất

nằm trong sáu loại đất thuộc vốn đất quốc gia và được định nghĩa theo Điều 42 và Điều 43 của Luật đất đai năm 1993. Tuy nhiên, sự phân loại này dựa theo nhiều tiêu chí khác nhau, vừa căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu, vừa căn cứ vào địa bàn sử dụng đất đã dẫn đến sự đan xen, chồng chéo giữa các loại đất, không có sự tách bạch về mặt pháp lý gây khó khăn cho công tác quản lý đất đai.

Để khắc phục những hạn chế đó, cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất thực hiện các quyền của mình trong việc sử dụng đất. Luật đất đai năm 2003 đã chia đất đai làm ba loại với tiêu chí phân loại duy nhất đó là căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu. Trên cơ sở đó, đất đai được chia theo ba phân nhóm sau:

Nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng.

Như vậy, chúng ta đã mở rộng khái niệm đất nông nghiệp với tên gọi “Nhóm đất nông nghiệp” thay cho “Đất nông nghiệp” trước đây. Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 có thể hiểu nhóm đất nông nghiệp là tổng thể các loại đất có đặc tính sử dụng giống nhau, với tư cách là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng rừng, khoanh nuôi tu bổ bảo vệ rừng, nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp.

## **2. Phân loại nhóm đất nông nghiệp**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 13 Luật đất đai năm 2003 nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất sau:

- Đất trồng cây hàng năm gồm đất trồng lúa, đất đồng cỏ

dùng và chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác;

- Đất trồng cây lâu năm;
- Đất rừng sản xuất;
- Đất rừng phòng hộ;
- Đất rừng đặc dụng;
- Đất nuôi trồng thủy sản;
- Đất làm muối;
- Đất nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Như vậy, có thể thấy nhóm đất nông nghiệp bao gồm những loại đất được sử dụng chủ yếu vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp đó là diện tích đất trồng các loại cây lương thực như lúa, ngô, khoai, sắn, đất trồng các cây lâu năm có giá trị kinh tế cao như dừa, cam, chanh, bưởi...

Diện tích mặt nước để nuôi trồng thủy sản; đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trong đó có đất rừng tự nhiên và đất rừng trồng.

Ngoài ra, có những loại đất nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ như: đất xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác; đất xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt; đất xây dựng trạm, trại nghiên cứu thí nghiệm nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản; đất ươm tạo cây giống, con giống.

Ở Việt Nam, nhóm đất nông nghiệp chiếm tỷ lệ tương đối lớn trong vốn đất đai của cả nước, loại đất này được phân bố rộng khắp trên phạm vi cả nước và đóng một vai trò quan trọng trong đời sống cũng như sự phát triển kinh tế của đất nước.

Trong những năm gần đây, hiệu quả sử dụng đất nông

ng nghiệp ngày càng cao, đặc biệt là đất trồng lúa nước và sử dụng đất nông nghiệp tiết kiệm hơn. Sản xuất nông nghiệp đã từng bước chuyển sang sản xuất hàng hoá. Mặc dù chúng ta có chuyển một số diện tích đất nông nghiệp để sử dụng vào các mục đích khác nhưng vì làm tốt việc khai hoang nên diện tích đất nông nghiệp vẫn tăng, bảo đảm giữ vững hơn bốn triệu ha đất trồng lúa.

## II. ĐỐI TƯỢNG ĐƯỢC GIAO, ĐƯỢC THUÊ NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

Theo quy định tại Điều 33, Điều 34, Điều 35 của Luật đất đai năm 2003. Các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu sử dụng nhóm đất nông nghiệp có thể xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao hoặc thuê đất theo các hình thức sau.

### 1. Hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất

Các đối tượng sau được giao đất không thu tiền sử dụng đất:

- Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được giao đất nông nghiệp trong hạn mức;

- Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;

- Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối hoặc sản xuất kết hợp với nhiệm vụ quốc phòng, an ninh;

- Hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở hợp tác xã, sân phơi, nhà kho; xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm

ng nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;

- Tổ chức hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng;
- Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp.

## **2. Hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất**

Các đối tượng sau đây được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất:

- Tổ chức kinh tế được giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;
- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài được giao đất để thực hiện các dự án đầu tư trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

## **3. Hình thức cho thuê đất nông nghiệp**

Luật đất đai năm 2003 quy định việc cho thuê đất nông nghiệp theo hai phương thức trả tiền đó là: thuê đất trả tiền hàng năm và thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê.

Đối với tổ chức, cá nhân trong nước chỉ áp dụng hình thức cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm.

Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm áp dụng đối với các đối tượng sau:

- Hộ gia đình, cá nhân thuê đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;
- Hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức được giao trước ngày 01/01/1999 mà thời hạn sử dụng đất đã hết;
- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất từ ngày 01/01/1999 đến trước ngày 01/7/ 2004,

trừ diện tích đất do nhận chuyển quyền sử dụng đất;

- Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê áp dụng với các đối tượng sau:

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Như vậy, đối với chủ thể sử dụng đất có yếu tố nước ngoài có thể lựa chọn phương thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm hoặc thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê.

### III. THỜI HẠN SỬ DỤNG NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

#### 1. Ý nghĩa của việc quy định thời hạn sử dụng đất

Việc quy định thời hạn sử dụng đất nói chung, đặc biệt là thời hạn sử dụng đối với nhóm đất nông nghiệp nói riêng là việc làm cần thiết bởi những lý do sau:

*Thứ nhất*, việc quy định này nhằm khẳng định rõ ranh giới giữa Nhà nước (với tư cách là chủ sở hữu đại diện đối với đất đai) và người sử dụng đất (với tư cách là người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất). Nhà nước giao đất ổn định lâu dài hoặc có thời hạn chứ không giao vĩnh viễn. Việc giao đất có thời hạn sẽ giúp cho công tác quản lý nhà nước về đất đai được thực thi tốt hơn.

*Thứ hai*, việc quy định rõ thời hạn khi giao đất, cho thuê đất giúp cho người dân có tâm lý ổn định, yên tâm trong quá trình sử dụng đất tạo điều kiện cho họ có thể lập kế hoạch

đầu tư đúng đắn, thâm canh tăng vụ, khai thác đất hợp lý, nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

*Thứ ba*, với thời hạn đủ dài cho việc sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp hộ nhân dân sẽ có cơ hội vay vốn trung hạn, dài hạn của tổ chức tín dụng để phát triển sản xuất kinh doanh.

Bên cạnh đó, người sử dụng đất, dù là tổ chức kinh tế ở trong nước, nhà đầu tư nước ngoài hay hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đều được Nhà nước bảo hộ quyền được gia hạn sử dụng đất hoặc tiếp tục được giao đất, cho thuê đất nếu chấp hành đầy đủ trách nhiệm của người sử dụng đất có năng lực và nhu cầu sử dụng đất dài.

Điều đó có nghĩa là Nhà nước không chỉ bảo đảm quyền lợi cho người sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất mà còn bảo hộ quyền lợi cho họ sau khi thời hạn kết thúc để người sử dụng đất càng yên tâm sản xuất.

Với những ý nghĩa đó, các quy định về thời hạn sử dụng đất đã được dành vị trí xứng đáng tại Mục 1 Chương 3 (Chế độ sử dụng các loại đất) từ Điều 66 đến Điều 69 của Luật đất đai năm 2003.

## **2. Thời hạn sử dụng nhóm đất nông nghiệp**

### *a. Loại đất được sử dụng ổn định lâu dài*

- Đất rừng phòng hộ;
- Đất rừng đặc dụng;
- Đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng.

### *b. Loại đất sử dụng có thời hạn*

- Thời hạn giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy

sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là 20 năm;

- Thời hạn giao đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân là 50 năm;

- Thời hạn cho thuê đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là không quá 20 năm;

- Thời hạn cho thuê đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là không quá 50 năm;

- Thời hạn sử dụng đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức do được giao trước ngày 01/01/1999 bằng một phần hai thời hạn giao đất trong hạn mức. Có nghĩa là:

- + Đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, thời hạn sử dụng đất vượt hạn mức là 10 năm;

- + Đối với đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất thời hạn sử dụng đất vượt hạn mức là 25 năm.

Sau thời hạn này người sử dụng đất phải chuyển sang thuê đất.

Thời hạn giao đất, cho thuê đất được tính từ ngày có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trường hợp đất được Nhà nước giao, cho thuê trước ngày 15/10/1993 thì thời hạn giao đất, cho thuê đất được tính từ ngày 15/10/1993.

*Ví dụ:*

- + Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ngày 24/1/1995 thì sẽ tính thời hạn giao đất từ ngày 24/1/1995.

- + Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ngày 28/10/1990 thì sẽ được tính thời hạn giao đất từ ngày 15/10/1993.

- Thời hạn giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối dựa trên cơ sở dự án đầu tư hoặc đơn xin giao đất, thuê đất nhưng không quá 50 năm. Đối với dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm, dự án đầu tư vào địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà cần thời hạn dài hơn thì thời hạn giao đất, cho thuê đất là không quá 70 năm.

Song song với những quy định về thời hạn sử dụng đất pháp luật cũng có quy định: Khi hết thời hạn giao đất cho thuê đất, người sử dụng đất được Nhà nước xem xét gia hạn sử dụng đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Điều đó chứng tỏ Nhà nước rất quan tâm bảo vệ quyền lợi cho người sử dụng đất.

- Thời hạn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn là không quá 5 năm; trường hợp cho thuê đất trước ngày 01/01/1999 thì thời hạn thuê đất được xác định theo hợp đồng thuê đất.

- Thời hạn sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích sử dụng đất thì thời hạn sử dụng đất được quy định như sau:

+ Trường hợp chuyển đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang sử dụng vào mục đích khác thì thời hạn được xác định theo thời hạn của loại đất sau khi được chuyển mục đích sử dụng đất. Thời hạn sử dụng đất được tính từ thời

điểm được chuyển mục đích sử dụng đất.

+ Trường hợp chuyển đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối sang trồng rừng phòng hộ, trồng rừng đặc dụng thì hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất ổn định, lâu dài.

+ Trường hợp chuyển mục đích sử dụng giữa các loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được tiếp tục sử dụng đất đó theo thời hạn đã được giao, cho thuê.

Khi hết thời hạn, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được Nhà nước tiếp tục giao đất, cho thuê đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

+ Trường hợp chuyển đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp thì thời hạn sử dụng đất được xác định theo thời hạn của loại đất sau khi được chuyển mục đích sử dụng. Thời hạn sử dụng đất được tính từ thời điểm được chuyển mục đích sử dụng đất.

## IV. CÁC QUY ĐỊNH VỀ HẠN MỨC ĐẤT

### 1. Khái niệm và ý nghĩa của hạn mức đất

#### *a. Khái niệm hạn mức đất, hạn mức giao đất*

Vấn đề hạn mức đất lần đầu tiên được quy định trong Luật đất đai năm 1993 tại Điều 44. Trên cơ sở đó hạn mức đất đã được quy định cụ thể đối với từng loại đất, từng vùng, từng địa phương tại Điều 5 Nghị định số 64/CP ngày

27/9/1993 sau đó là tại khoản 4 Điều 1 Nghị định số 85/1999/NĐ-CP ngày 28/8/1999, theo đó hộ gia đình cá nhân chỉ được quyền sử dụng một diện tích đất tối đa đối với một số loại đất: đất nông nghiệp, trồng cây hàng năm, đất nông nghiệp trồng cây lâu năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất khai hoang lấn biển để sản xuất nông nghiệp, trồng rừng, nuôi trồng thủy sản làm muối.

Theo quy định của Luật đất đai năm 1993, có thể hiểu về khái niệm hạn mức đất như sau: Đó là diện tích đất tối đa mà hộ gia đình và cá nhân được phép sử dụng trên cơ sở đất được Nhà nước giao, nhận chuyển nhượng hợp pháp từ người khác hoặc do khai hoang phục hoá.

Với quy định của Luật đất đai năm 1993 khái niệm hạn mức đất có thể coi là hạn mức sử dụng đất trên thực tế.

Luật đất đai năm 2003 quy định về hạn mức đất tại Điều 70 với thuật ngữ: “Hạn mức giao đất” nhằm khống chế diện tích đất mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền được phép giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng, tránh hiện tượng giao đất một cách tùy tiện với diện tích lớn, đồng thời đây cũng là cơ sở pháp lý để giới hạn diện tích đất được phép sử dụng của hộ gia đình, cá nhân mà quyền sử dụng đất được hình thành từ việc Nhà nước giao đất (còn hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân lại được quy định tại khoản 3 Điều 71 Luật đất đai năm 2003).

Như vậy, hạn mức giao đất theo quy định tại Điều 70 của Luật đất đai năm 2003 có thể hiểu là: Diện tích đất tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được phép sử dụng trên cơ sở đất được Nhà nước giao sử dụng vào mục đích nông, lâm nghiệp. Diện tích này được xác định theo từng loại đất nông nghiệp

cho từng vùng, từng địa phương khác nhau.

*b. Ý nghĩa của việc quy định hạn mức đất*

Việc quy định hạn mức đất vừa mang ý nghĩa về mặt kinh tế, ý nghĩa về mặt xã hội xuất phát từ những lý do sau:

- Việt Nam là một nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp, có hơn 70% dân số làm nghề nông; đất đai, đặc biệt là đất nông nghiệp chính là nguồn sống, là điều kiện để sinh tồn và mang ý nghĩa xã hội sâu sắc. Vì vậy, để đảm bảo cho người sản xuất nông nghiệp có đất để sản xuất khi có nhu cầu, tránh tình trạng tích tụ tập trung đất đai với mục đích đầu cơ đất dẫn tới sự phân hoá giai cấp ở nông thôn thì việc quy định hạn mức đất là hết sức cần thiết trong cơ chế thị trường tạo ra sự cân đối hài hoà giữa phát triển kinh tế với ổn định xã hội;

- Việc quy định hạn mức đất hợp lý sẽ cho phép sự tích tụ tập trung đất đai phù hợp, khuyến khích những người lao động giỏi bằng khối óc và bàn tay lao động của mình có thể làm giàu chính đáng trong phạm vi hạn mức đất mà Nhà nước cho phép sử dụng;

- Việc cho phép tích tụ tập trung đất đai trong hạn mức hoặc có thể thuê ngoài hạn mức sẽ khuyến khích mô hình kinh tế trang trại phát triển, góp phần giải quyết việc làm cho người lao động ở nông thôn.

Hiện nay, có quan điểm cho rằng pháp luật không nên quy định về hạn mức đất vì như vậy sẽ là nguyên nhân cản trở phát triển hàng hoá, làm hạn chế sự phát triển mô hình kinh tế trang trại ở nông thôn. Tuy nhiên, kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy chỉ khi nào nông nghiệp chiếm tỷ trọng không đáng kể trong cơ cấu kinh tế, dân số và lao động nông

ngành chiếm tỷ trọng nhỏ trong cơ cấu dân số lao động thì chế độ hạn điền mới có thể được xoá bỏ. Cần khẳng định rằng trong điều kiện kinh tế xã hội cụ thể của Việt Nam, việc quy định hạn mức đất vẫn là cần thiết nhưng cần duy trì nó như thế nào để không trở thành một yếu tố cản trở sự phát triển của nền sản xuất hàng hoá và tăng năng suất lao động trong nông nghiệp đó mới là điều cần bàn.

## **2. Các quy định cụ thể về hạn mức giao đất nông nghiệp**

Theo Điều 70 Luật đất đai năm 2003 hạn mức giao đất nông nghiệp được quy định như sau:

- Hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 3 ha đối với mỗi loại đất (trong đó hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối của mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 3 ha cho mỗi loại đất đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long; không quá 2 ha cho mỗi loại đất đối với các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương khác - Điều 69 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003).

- Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng, không quá 30 ha đối với các xã phường, thị trấn ở trung du miền núi.

- Hạn mức giao đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 30 ha đối với mỗi loại đất.

*Lưu ý:*

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao nhiều loại đất

bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì tổng hạn mức giao đất không quá 5 ha.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm là không quá 5 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 25 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất rừng sản xuất thì tổng hạn mức giao đất rừng sản xuất là không quá 25 ha.

- Hạn mức giao đất trồng, đồi núi trọc, đất có mặt nước thuộc nhóm đất chưa sử dụng cho hộ gia đình, cá nhân đưa vào sử dụng theo quy hoạch để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối không quá hạn mức giao đất quy định tại các điểm 2.1, 2.2, 2.3 Điều 70 Luật đất đai và không tính vào hạn mức giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân nêu trên.

Có nghĩa là Nhà nước khuyến khích việc đưa đất trồng, đồi núi trọc, đất có mặt nước thuộc nhóm đất chưa sử dụng được sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản làm muối. Đất chưa sử dụng được quy hoạch theo loại đất nào thì hạn mức giao theo đúng quy định đối với loại đất đó và được coi như đây là loại đất giao thêm chứ không tính vào hạn mức giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đã có từ trước.

## V. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUỸ ĐẤT CÔNG ÍCH

Việc để lại một quỹ đất không quá 5% đất nông nghiệp ở địa phương để sử dụng cho nhu cầu công ích của các địa phương là quy định lần đầu tiên được đề cập trong Luật đất

đai năm 1993 tại Điều 45. Sau hơn 10 năm thực hiện các quy định của pháp luật đất đai về việc để lại quỹ đất công ích 5% cho xã (còn gọi là quỹ đất dự phòng), những địa phương có đất công ích đã giải quyết tốt việc cải tạo và chỉnh trang cơ sở hạ tầng nông thôn làm đổi mới bộ mặt nông thôn, tạo điều kiện thuận lợi cho chính quyền cơ sở trong việc xã hội hoá các lĩnh vực văn hoá, y tế, giáo dục, thể dục thể thao ở nông thôn.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc hình thành, quản lý và sử dụng quỹ đất này rất khác nhau giữa miền Nam và miền Bắc, giữa đồng bằng và miền núi.

Đặc biệt quỹ đất công ích không được thi hành ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, miền Đông Nam bộ và Tây Nguyên, trong quản lý đất đai ở đây hầu như không có khái niệm về quỹ đất công ích. Vì vậy, các tỉnh này gặp nhiều khó khăn trong việc triển khai các chương trình xã hội. Mặt khác, do quản lý lỏng lẻo nên có sự khác nhau giữa quỹ đất công ích trên thực tế và quỹ đất trên giấy tờ, thường quỹ đất trên thực tế nhiều hơn. Việc để lại quỹ đất công ích ở mỗi địa phương được thực hiện khác nhau. Có nơi chỉ lấy đất nông nghiệp trồng cây hàng năm để sử dụng cho quỹ đất này trong khi pháp luật quy định là lấy từ quỹ đất nông nghiệp nói chung, có nơi để quỹ đất công ích liên khoảnh, tập trung, có nơi không xác định được vị trí cụ thể mà đan xen vào diện tích đất giao ổn định cho hộ gia đình rồi tính sản lượng để thu quỹ. Vì vậy, người thuê đất công ích lại được sử dụng với thời hạn bằng thời hạn Nhà nước giao đất nông nghiệp. Ngoài ra, có nơi thời hạn thuê là một nhiệm kỳ của ủy ban nhân dân xã, có nơi thời hạn thuê là 10 năm.

Để khắc phục những bất cập kể trên Luật đất đai năm 2003 đã quy định khá chi tiết rõ ràng về vấn đề này tại Điều 72. Từ các loại đất được dùng làm nguồn cho quỹ đất công ích đến các quy định cụ thể về việc quản lý sử dụng quỹ đất này như sau:

- Căn cứ vào quỹ đất, đặc điểm và nhu cầu của địa phương, mỗi xã, phường, thị trấn được lập quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích không quá 5% tổng diện tích đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất nuôi trồng thủy sản để phục vụ cho các nhu cầu công ích của địa phương. Đất nông nghiệp do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trả lại hoặc tặng cho quyền sử dụng cho Nhà nước, đất khai hoang, đất nông nghiệp thu hồi là nguồn để hình thành hoặc bổ sung cho quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn. Đối với những nơi đã để lại quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích vượt quá 5% thì diện tích ngoài mức 5% được sử dụng để xây dựng hoặc bồi thường khi sử dụng đất khác để xây dựng các công trình công cộng của địa phương; giao cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản tại địa phương chưa được giao đất hoặc thiếu đất sản xuất.

- Quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn được sử dụng để xây dựng hoặc bồi thường khi sử dụng đất khác để xây dựng các công trình công cộng của địa phương, cho hộ gia đình, cá nhân tại địa phương thuê để sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và được sử dụng vào các mục đích khác theo quy định của Chính phủ. Tiền thu được từ việc cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích phải nộp vào

ngân sách nhà nước do ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý và chỉ được dùng cho nhu cầu công ích của xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật.

- Quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn do ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất quản lý sử dụng.

Theo quy định tại Điều 37 Luật đất đai năm 2003, ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn được quyền cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích.

## VI. CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT RỪNG

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 có ba loại đất rừng được xếp vào nhóm đất nông nghiệp bao gồm:

Đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ và đất rừng đặc dụng. Những loại đất này nằm trong vốn đất lâm nghiệp trước đây theo quy định của Luật đất đai năm 1993.

- Rừng sản xuất: được sử dụng chủ yếu để sản xuất, kinh doanh gỗ, các lâm sản khác, đặc sản rừng, động vật rừng và kết hợp phòng hộ, bảo vệ môi trường sinh thái.

- Rừng phòng hộ: được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường sinh thái.

- Rừng đặc dụng: được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng quốc gia, nguồn gen thực vật, động vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh, phục vụ nghỉ ngơi, du lịch.

Hiện nay, quỹ đất lâm nghiệp ở nước ta có khoảng 11,580 triệu ha (chiếm 35,17% diện tích đất tự nhiên) so với

tiềm năng dự báo trữ lượng đất lâm nghiệp có thể khai thác (khoảng 19 triệu ha) đã khai thác được 57%.

Đất lâm nghiệp được phân bố rộng khắp trên phạm vi cả nước trong đó tập trung phần lớn tại vùng Tây Bắc và Đông Nam bộ. Đất lâm nghiệp đóng vai trò vô cùng quan trọng bởi phần lớn loại đất này là đất có rừng. Rừng là nguồn tài nguyên vô cùng quý báu, có khả năng tái tạo, góp phần điều hoà môi trường sinh thái, có giá trị to lớn trong đời sống con người cũng như trong việc phát triển kinh tế đất nước. Có thể nói rằng rừng là chiếc ô bảo vệ mặt đất. Theo tính toán của các nhà khoa học, các hàng cây với khoảng cách phù hợp sẽ cản được khoảng 30% tốc độ gió và có khả năng bảo vệ một phạm vi đất đai gấp hơn hai lần chiều cao của cây. Khi trời mưa do tán lá cây hứng đỡ nên nước mưa không trực tiếp xối xuống mặt đất, điều này có ý nghĩa rất to lớn đối với việc phòng chống xói mòn, bảo vệ lớp đất màu mỡ trên mặt đất.

Như vậy, quỹ đất lâm nghiệp ngoài việc dùng để sản xuất kinh doanh lâm nghiệp nói chung còn nhằm bảo đảm môi trường bền vững.

Hiện nay, nạn phá rừng, khai thác rừng bừa bãi đã trở nên trầm trọng không chỉ ở nước ta mà ở khắp nơi trên thế giới. Hiện tượng xói mòn, sa mạc hoá đất đai, nạn khai thác, sử dụng đất tuỳ tiện đang làm giảm nhanh hơn các diện tích đất trồng trọt. Hàng năm trên thế giới mất đi từ 10 đến 17 triệu ha rừng do bị phá, đó là một thực tế không thể phủ nhận, cũng vì vậy mà mỗi năm có đến hơn 6000 loài cây con bị xoá trên hành tinh. Theo Cơ quan bảo tồn tự nhiên (IUCN) của Liên hợp quốc, nếu tình trạng này cứ tiếp tục diễn ra thì trong vòng 10 năm tới, sẽ mất đi khoảng 20%

tổng số các loài cây trên thế giới. Nạn ô nhiễm công nghiệp tại các nước đang phát triển, sự nghèo khổ ở các nước chậm phát triển cộng với việc phá rừng làm cho cân bằng sinh thái trở nên càng mong manh.

Ở Việt Nam từ năm 1990 đến nay, diện tích rừng theo thống kê đã bắt đầu tăng do khoanh nuôi tự nhiên và trồng rừng (theo dự án 327). Nhà nước đã có chính sách đẩy mạnh việc giao đất, khoán rừng, góp phần bảo vệ rừng tự nhiên, khoanh nuôi tái sinh phục hồi rừng, trồng mới trên đất trống đồi núi trọc. Kết quả là diện tích đất có rừng liên tục tăng đưa độ che phủ rừng từ 28,38% năm 1990 lên 35,91% năm 2001.

Theo thống kê cho thấy, đất lâm nghiệp có rừng từ năm 1990 đến nay liên tục tăng bình quân mỗi năm khoảng 218.000 ha. Dự kiến quy hoạch sử dụng đất tới năm 2010 thì gần 7 triệu ha đất trống, đồi núi trọc sẽ được sử dụng vào mục đích lâm nghiệp.

Theo quy định tại Điều 75, Điều 76, Điều 77 của Luật đất đai năm 2003, chế độ sử dụng đất rừng được thực hiện như sau:

### **1. Đất rừng sản xuất**

Chủ thể sử dụng đất này bao gồm: tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Tương ứng với mỗi đối tượng sử dụng đất cụ thể có các hình thức sử dụng đất khác nhau:

- Đất rừng sản xuất được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích sản xuất lâm nghiệp.

Đất rừng sản xuất được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền

thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư sản xuất lâm nghiệp.

Đất rừng sản xuất được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê được thu tiền thuê đất hàng năm đối với các tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư sản xuất lâm nghiệp.

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất rừng sản xuất được sử dụng diện tích đất chưa có rừng để trồng rừng hoặc trồng cây lâu năm.

- Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất rừng sản xuất được kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.

- Đất rừng sản xuất tập trung ở những nơi xa khu dân cư không thể giao trực tiếp cho hộ gia đình, cá nhân thì được Nhà nước giao cho tổ chức để bảo vệ và phát triển rừng kết hợp với sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản.

## **2. Đất rừng phòng hộ**

Bên cạnh việc nói đến lợi ích kinh tế của rừng, người ta còn nhấn mạnh đến một lợi ích vô cùng quan trọng nữa của rừng đó là lợi ích về phòng hộ, bảo vệ đất, bảo vệ nguồn nước...

Khác với rừng sản xuất, đặc trưng của rừng phòng hộ thiên về mục đích bảo vệ môi trường. Với tầm quan trọng đặc biệt như vậy nên từng loại đất rừng phòng hộ được quy định ở từng khu vực khác nhau, có chức năng phòng hộ đặc thù, bao gồm:

- Đất rừng phòng hộ đầu nguồn;

- Đất rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay;
- Đất rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển;
- Đất rừng phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái.

Xuất phát từ mục đích bảo vệ môi trường, về quy mô phát triển và sự cần thiết đầu tư lớn trong việc quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ. Nhà nước giao trực tiếp đất rừng phòng hộ đầu nguồn cho tổ chức quản lý rừng phòng hộ để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Trên cơ sở đó cho phép phát sinh quan hệ giao khoán đất rừng giữa tổ chức quản lý rừng với hộ gia đình, cá nhân tại địa phương, cụ thể:

- Tổ chức quản lý rừng phòng hộ, giao khoán đất rừng phòng hộ đầu nguồn cho hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống tại đó để bảo vệ, phát triển rừng. Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giao đất ở, đất sản xuất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đó sử dụng.

- Đất rừng phòng hộ mà chưa có tổ chức quản lý và đất quy hoạch trồng rừng phòng hộ được giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tại chỗ có nhu cầu và khả năng để bảo vệ và phát triển rừng.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng phòng hộ thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.

- Chính phủ quy định cụ thể việc giao, giao khoán đất rừng phòng hộ; quyền, nghĩa vụ và lợi ích của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao, được giao khoán đất rừng phòng hộ.

### **3. Đất rừng đặc dụng**

Cũng giống như đối với đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc

dụng được Nhà nước giao trực tiếp cho tổ chức quản lý rừng đặc dụng để quản lý, bảo vệ theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt với hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất.

Việc sử dụng đất rừng đặc dụng được triển khai như sau:

- Nhà nước giao đất rừng đặc dụng cho tổ chức quản lý rừng đặc dụng để quản lý, bảo vệ theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;

- Tổ chức quản lý rừng đặc dụng giao khoán ngắn hạn đất rừng đặc dụng trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt cho hộ gia đình, cá nhân chưa có điều kiện chuyển ra khỏi khu vực đó để bảo vệ rừng;

- Tổ chức quản lý rừng đặc dụng giao khoán đất rừng đặc dụng thuộc phân khu phục hồi sinh thái cho hộ gia đình, cá nhân sinh sống ổn định tại khu vực đó để bảo vệ và phát triển rừng;

- Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất quyết định giao đất, cho thuê đất vùng đệm của rừng đặc dụng đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích sản xuất, nghiên cứu, thí nghiệm về lâm nghiệp hoặc kết hợp quốc phòng, an ninh theo quy hoạch phát triển rừng của vùng đệm;

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng;

- Chính phủ quy định cụ thể giao khoán đất rừng đặc dụng; quyền, nghĩa vụ và lợi ích của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao khoán đất rừng đặc dụng; giao đất, cho thuê

đất vùng đệm của rừng đặc dụng; cho thuê đất rừng đặc dụng kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng.

## VII. CÁC QUY ĐỊNH VỀ VIỆC SỬ DỤNG ĐẤT CÓ MẶT NƯỚC ĐỂ NUÔI TRỒNG THỦY SẢN

Hiện nay, ở nước ta đối với các hộ nông dân, nuôi trồng thủy sản đã trở thành hướng đi mới để nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Nhiều mô hình đã được thử nghiệm trên các vùng khác nhau như vùng nuôi tôm công nghiệp, nuôi tôm kết hợp với lúa hoặc rừng ngập nước v.v.. Sản lượng thủy sản tăng gấp đôi so với trước đây. Xuất khẩu thủy sản trở thành ngành xuất khẩu chủ lực, chiếm 35% kim ngạch xuất khẩu sản phẩm nông nghiệp và 9% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước, vươn lên hàng thứ 10 trên thế giới về xuất khẩu thủy sản.

Có thể nói việc khai thác đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản, đất ven sông, ven biển vào sản xuất nông nghiệp trong những năm gần đây đã được người sử dụng đất quan tâm vì nâng cao được hiệu quả kinh tế trong sản xuất nông nghiệp.

### 1. Đối với đất có mặt nước nội địa

Hiện nay, diện tích mặt nước có khả năng sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản ở nước ta còn khá lớn chiếm tới hàng triệu ha.

Trên thực tế ở một số địa phương có nhiều hộ gia đình đã sử dụng một cách linh hoạt loại đất này bằng cách dùng diện tích đất có mặt nước để nuôi tôm xuất khẩu, nuôi cá lồng, cá bè kết hợp chăn thả gia súc, gia cầm đưa lại hiệu quả cao trong quá trình sử dụng đất.

Điều 78 Luật đất đai năm 2003 quy định về việc sử dụng loại đất này như sau:

- Ao, hồ, đầm được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp;

- Ao, hồ đầm được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp;

- Ao, hồ, đầm được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp;

- Đối với hồ, đầm thuộc địa phận nhiều xã, phường, thị trấn thì việc sử dụng do ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định. Đối với hồ, đầm thuộc địa phận nhiều huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì việc sử dụng do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Đối với hồ, đầm thuộc địa phận nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì việc sử dụng do Chính phủ quy định.

## **2. Đối với đất có mặt nước ven biển**

Đây là diện tích đất có mặt nước ở những vùng ven biển được sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối. Khác với đất có mặt nước nội địa, loại đất này thường tập trung ở vùng ven biển nên ngoài mục đích nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông

nghiệp còn có thể khai thác sử dụng vào mục đích làm muối, sản xuất lâm nghiệp như trồng và bảo vệ rừng phòng hộ chắn sóng, chắn cát... Loại đất này cần phải có quy hoạch cụ thể cho việc sử dụng đồng thời chú trọng tới các biện pháp bảo vệ, cải tạo đất.

Trên thực tế hiện nay, việc sử dụng loại đất này thường mang tính tự phát không có quy hoạch chặt chẽ, hoặc quy hoạch đi sau, người dân hoàn toàn tự ý chuyển đổi từ cơ cấu cây trồng sang vật nuôi. Vùng này bắt chước vùng kia nuôi trồng cho dù điều kiện môi trường, thổ nhưỡng không phù hợp dẫn đến thiệt hại rất nhiều. Chính vì vậy, Điều 79 Luật đất đai năm 2003 đưa ra cơ chế sử dụng tương đối chặt chẽ đối với loại đất này như sau:

- Đất có mặt nước ven biển được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối.

- Đất có mặt nước ven biển được Nhà nước cho thuê thu tiền đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối.

- Việc sử dụng đất có mặt nước ven biển để nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối theo quy định sau đây:

- + Đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt;
- + Bảo vệ đất, làm tăng sự bồi tụ đất ven biển;
- + Bảo vệ hệ sinh thái, môi trường và cảnh quan;

+ Không cản trở việc bảo vệ an ninh quốc gia và giao thông trên biển.

## VIII. CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT BÃI BỒI VEN SÔNG, VEN BIỂN

Theo Điều 80 Luật đất đai năm 2003, việc sử dụng quỹ đất này được quy định như sau:

*“1. Đất bãi bồi ven sông, ven biển bao gồm đất bãi bồi ven sông, đất cù lao trên sông, đất bãi bồi ven biển và đất cù lao trên biển.*

*2. Đất bãi bồi ven sông, ven biển thuộc địa phận xã, phường, thị trấn nào thì do ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn đó quản lý.*

*Đất bãi bồi ven sông, ven biển thường xuyên được bồi tụ hoặc thường bị sạt lở do ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quản lý và bảo vệ theo quy định của Chính phủ.*

*3. Đất bãi bồi ven sông, ven biển được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.*

*Đất bãi bồi ven sông, ven biển chưa sử dụng được Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân tại địa phương chưa được giao đất hoặc thiếu đất sản xuất để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.*

*Đất bãi bồi ven sông, ven biển được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở*

nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

4. Hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao đất bãi bồi ven sông, ven biển thì được tiếp tục sử dụng theo thời hạn giao đất còn lại.

5. Nhà nước khuyến khích tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đầu tư đưa đất bãi bồi ven sông, ven biển vào sử dụng”.

## IX. CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT LÀM MUỐI

Loại đất này trước đây được xếp vào nhóm đất chuyên dùng nhưng do thực tế sử dụng đất làm muối cũng giống như việc sử dụng đất nông nghiệp và chủ thể sử dụng loại đất này phần lớn là các hộ gia đình cá nhân làm nông nghiệp ở nông thôn, vì vậy, trong Luật đất đai năm 2003, đất làm muối được đưa vào nhóm đất nông nghiệp.

Theo Điều 81 Luật đất đai năm 2003 đất làm muối được sử dụng như sau:

“1. Đất làm muối được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sản xuất muối.

Đất làm muối được Nhà nước giao, cho thuê thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư sản xuất muối.

Đất làm muối được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án

*đầu tư sản xuất muối.*

*2. Những vùng đất làm muối có năng suất, chất lượng cao phải được bảo vệ và ưu tiên cho việc sản xuất muối.*

*3. Nhà nước khuyến khích việc sử dụng những vùng đất có khả năng làm muối để sản xuất muối phục vụ cho nhu cầu công nghiệp và đời sống”.*

## X. CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT SỬ DỤNG CHO KINH TẾ TRANG TRẠI

Nhìn lại quá trình xây dựng và hoàn thiện của Pháp luật đất đai trong việc thúc đẩy nền kinh tế nông nghiệp phát triển có thể thấy rằng những chính sách đất đai mới về việc giao đất giao rừng lâu dài cho các hộ nông nghiệp (thể hiện ở Nghị định số 64/CP ngày 27/9/1993, Luật đất đai năm 1993, Nghị định số 02/CP ngày 15/01/1994 rồi sau đó là Nghị định số 85/1999/NĐ-CP ngày 28/8/1999, Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16/11/1999...) đã tạo động lực cho nhiều mô hình kinh tế hộ vươn lên, phát triển và trở nên giàu có. Một số hộ có khả năng sản xuất, tích lũy được vốn đất đai, có năng lực quản lý sản xuất kinh doanh, có ý chí làm giàu đã bứt phá nhanh trở thành hộ sản xuất hàng hoá. Các mô hình kinh tế trang trại của nước ta nhanh chóng hình thành và phát triển.

Theo quy định tại Nghị quyết số 03 ngày 02/02/2000, kinh tế trang trại được hiểu như sau:

*Kinh tế trang trại là hình thức tổ chức sản xuất hàng hoá trong nông nghiệp, nông thôn, chủ yếu dựa vào hộ gia đình, nhằm mở rộng quy mô và nâng cao hiệu quả sản xuất trong*

*lĩnh vực trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng rừng, gắn sản xuất với chế biến và tiêu thụ nông, lâm, thủy sản.*

Hiện nay, người nông dân đã có sự năng động và chủ động hơn trong chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi theo hướng sản xuất hàng hoá. Mô hình sản xuất nông, lâm, ngư hỗn hợp theo hướng kinh tế trang trại đã mang lại kết quả tốt, hiệu quả sử dụng đất ngày một tăng.

Cả nước đã có tới gần 11 vạn hộ gia đình làm kinh tế trang trại, các hộ nông dân sử dụng đất đai trên quy mô lớn không chỉ đã nâng cao thu nhập cho chính mình mà còn tạo việc làm nâng cao thu nhập cho một số lượng khá lớn lao động nông nghiệp còn thiếu việc làm, đặc biệt là những hộ nông dân ít ruộng đất hoặc không có đất. Có thể nói việc phát triển kinh tế trang trại là tiền đề cho việc dịch chuyển nguồn lao động trong nông nghiệp, nông thôn.

Muốn khuyến khích phát triển mô hình kinh tế trang trại cần phải có chính sách cụ thể rõ ràng để các hộ gia đình yên tâm, đầu tư sản xuất, nhất là việc khuyến khích các hộ gia đình đầu tư khai thác vùng đất trống đồi núi trọc, đất hoang hoá vùng trung du và miền núi. Đối với đất vùng đồng bằng, cần có chính sách khuyến khích tạo điều kiện cho các chủ trang trại được xây dựng chuồng trại, làm nhà, lán trại bảo vệ gắn liền với trang trại... tạo điều kiện mở rộng thị trường tiêu thụ sản phẩm, từng bước hình thành cơ sở chế biến tại chỗ để nâng cao chất lượng sản phẩm hàng hoá. Khuyến khích các chủ trang trại hợp tác liên doanh liên kết với nhau để phát triển sản xuất tăng năng suất vật nuôi cây trồng...

Qua nhiều công trình điều tra khảo sát thực tế cho thấy ở các tỉnh miền núi và trung du phía Bắc, dọc vùng ven biển

đồng bằng Bắc bộ, vùng Tây Nguyên, Đông Nam bộ những nơi còn nhiều đất trống đồi núi trọc bãi bồi ven biển và mặt nước nhiều hộ nông dân đã đầu tư lao động, vốn, nhân khoán đất rừng hoặc khai hoang đất trống đồi núi trọc để trồng rừng, cải tạo vùng nước lợ thành các đầm phá nuôi tôm, cua, ba ba... với quy mô lớn.

Lần đầu tiên trong Luật đất đai năm 2003 chúng ta đã quy định khá chi tiết về việc sử dụng đất cho kinh tế trang trại như sau:

*“1. Nhà nước khuyến khích hình thức kinh tế trang trại của hộ gia đình, cá nhân nhằm khai thác có hiệu quả đất đai để phát triển sản xuất, mở rộng quy mô và nâng cao hiệu quả sử dụng đất trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối gắn với dịch vụ, chế biến và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp.*

*2. Đất sử dụng cho kinh tế trang trại bao gồm đất được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất trong hạn mức giao đất cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối quy định tại Điều 70 của Luật này; đất do Nhà nước cho thuê; đất do thuê, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho; đất do nhận khoán của tổ chức; đất do hộ gia đình, cá nhân góp.*

*3. Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất làm kinh tế trang trại được chủ động chuyển đổi mục đích sử dụng các loại đất theo phương án sản xuất, kinh doanh đã được ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh xét duyệt.*

*4. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất làm kinh tế trang trại phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được*

xét duyệt, được ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là không có tranh chấp thì được tiếp tục sử dụng theo quy định sau đây:

a) Trường hợp đất được giao không thu tiền sử dụng đất trong hạn mức cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thì được tiếp tục sử dụng trong thời hạn còn lại;

b) Trường hợp đất được giao không thu tiền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thì phải chuyển sang thuê đất;

c) Trường hợp sử dụng đất do được Nhà nước cho thuê, nhận chuyển nhượng, được thừa kế, nhận khoán của tổ chức, do hộ gia đình, cá nhân góp vốn thì được tiếp tục sử dụng theo quy định của Luật này.

5. Nghiêm cấm việc lợi dụng hình thức kinh tế trang trại để bao chiếm, tích tụ đất đai không vì mục đích sản xuất” (Điều 82).

Có quan điểm cho rằng việc quy định hạn mức đất như hiện nay dường như đã làm cản trở đến sự phát triển của mô hình kinh tế trang trại.

Theo quan điểm của chúng tôi thì không phải như vậy.

Có thể nói rằng hạn mức đất một mặt giúp ngăn chặn xu hướng tập trung đất với quy mô quá nhanh dẫn đến sự phân cực giàu nghèo trong xã hội, mặt khác, hạn mức đất là định hướng đúng đắn, là hành lang an toàn cho việc phát triển kinh tế trang trại với quy mô hợp lý, vừa tầm quản lý tổ chức sản xuất. Lịch sử từ xa xưa đã chứng minh chính sách “trọng

nông” luôn luôn là chính sách quan trọng hàng đầu đối với một nước chủ yếu đi lên từ nền nông nghiệp truyền thống như ở Việt Nam chúng ta. Do vậy, bảo đảm cho người nông dân có đất để sản xuất là điều mà pháp luật đã, đang và vẫn sẽ phải làm.

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003, nguồn đất sử dụng cho kinh tế trang trại rất phong phú bao gồm đất được Nhà nước giao trong hạn mức, đất do Nhà nước cho thuê, nhận chuyển quyền sử dụng đất...; mặt khác, pháp luật cho phép hộ gia đình cá nhân có quyền góp đất để hợp tác sản xuất kinh doanh với nhau, vì vậy, hộ gia đình nào có khả năng sản xuất giỏi vẫn có thể phát triển tốt mô hình kinh tế trang trại.

Cũng có thể nhận thấy rằng hạn mức sử dụng đất nông nghiệp được quy định trong Luật đất đai năm 2003 không phải cố định một cách vĩnh viễn. Quy định này sẽ không còn ý nghĩa khi nền công nghiệp, thương mại dịch vụ phát triển, lúc đó sẽ có sự phân công lại lao động xã hội. Tuy nhiên, trong hoàn cảnh hiện nay, công nghiệp, thương mại dịch vụ của nước ta chưa phát triển, kinh tế nông nghiệp là chủ yếu, lao động và cuộc sống của hàng triệu hộ nông dân vẫn phải dựa vào nông nghiệp nên pháp luật đất đai hiện hành quy định về hạn mức sử dụng đất nông nghiệp (hạn mức giao, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp) là cần thiết.

## CHƯƠNG VII

### CHẾ ĐỘ PHÁP LÝ ĐẤT PHI NÔNG NGHIỆP

Đất phi nông nghiệp là khái niệm ra đời khi Luật đất đai năm 2003 được ban hành. Theo Điều 13 Luật đất đai năm 2003, căn cứ vào mục đích sử dụng đất đai được phân loại như sau: nhóm đất nông nghiệp; nhóm đất phi nông nghiệp; nhóm đất chưa sử dụng. Như vậy, nhóm đất phi nông nghiệp được hiểu bao gồm các loại đất không sử dụng vào mục đích nông nghiệp như trồng cây lâu năm; trồng rừng sản xuất; trồng rừng phòng hộ; trồng rừng đặc dụng; nuôi trồng thủy sản; làm muối và sử dụng vào mục đích nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Nhóm đất phi nông nghiệp bao gồm các loại đất:

- Đất ở gồm đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị;
- Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp;
- Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh;
- Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp gồm đất xây dựng khu công nghiệp; đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm;
- Đất sử dụng vào mục đích công cộng gồm đất giao

thông, thuỷ lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục, thể thao phục vụ lợi ích công cộng; đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh; đất xây dựng các công trình công cộng khác theo quy định của Chính phủ;

- Đất do các cơ sở tôn giáo sử dụng;
- Đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ;
- Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa;
- Đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng;
- Đất phi nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

## A. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT KHU DÂN CƯ

### I. KHÁI NIỆM ĐẤT KHU DÂN CƯ

Đất khu dân cư là nơi cư trú của cả cộng đồng, là địa bàn phân bố các khu dân cư sinh sống tập trung. Với sự bùng nổ dân số như hiện nay ở nước ta, diện tích đất khu dân cư ngày càng tăng nhằm đáp ứng nhu cầu về chỗ ở của người dân. Việc tìm hiểu đất khu dân cư dưới góc độ pháp lý là rất cần thiết nhằm xác lập một cơ chế quản lý và sử dụng đất khu dân cư có hiệu quả, tránh tình trạng “đô thị hoá” đất nông nghiệp một cách tự phát, bừa bãi và không theo quy hoạch.

#### 1. Định nghĩa đất khu dân cư

Theo quy định của pháp luật đất đai: “Đất khu dân cư là đất được xác định để xây dựng các thành thị và các khu dân

cư nông thôn” (Điều 55 Luật đất đai năm 1993). Khái niệm đất khu dân cư có nội hàm rộng hơn khái niệm đất ở của mỗi hộ gia đình. Đất ở của mỗi hộ gia đình bao gồm: đất sử dụng để xây dựng nhà ở; xây dựng các công trình phục vụ trực tiếp đời sống của hộ gia đình hoặc vườn, ao nằm trong cùng một thửa đất ở phù hợp với quy hoạch đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Còn đất khu dân cư không chỉ bao gồm đất ở của mỗi hộ gia đình mà còn có các loại đất khác như: đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn; đất sử dụng xây dựng đường giao thông; đất di tích lịch sử, văn hoá, danh lam, thắng cảnh; đất xây dựng các cơ sở y tế, trường học, nhà văn hoá... phục vụ cho sinh hoạt và đời sống của người dân. Hiện nay, ở nước ta, đất khu dân cư chiếm 817.750 ha, bằng 2,47% tổng diện tích đất tự nhiên.<sup>(1)</sup>

Luật đất đai năm 2003 đã xác định tương đối cụ thể nội hàm của khái niệm đất khu dân cư bao gồm đất ở tại nông thôn; đất ở tại đô thị; đất xây dựng khu chung cư; đất để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn; đất ở có vườn, ao. Căn cứ vào mục đích sử dụng, vào đặc điểm và yêu cầu của công tác quản lý mà pháp luật có các quy định riêng về việc quản lý và sử dụng mỗi loại đất này.

#### *a. Đất ở tại nông thôn*

Đất ở tại nông thôn hay còn được gọi là đất ở của hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn được Luật đất đai năm 1993 quan niệm: “Đất ở của mỗi hộ gia đình nông thôn bao gồm

---

(1). Nguyễn Tuấn Hưng, *Hiện trạng và cách sử dụng đất đai ở nước ta*, Báo nhân dân ngày 22/8/91.

*đất để làm nhà ở và các công trình phục vụ cho đời sống của gia đình” (Điều 52).*

Luật đất đai năm 2003 ra đời thay thế Luật đất đai năm 1993 đã quy định đất ở của hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn bao gồm đất để xây dựng nhà ở; xây dựng các công trình phục vụ đời sống; diện tích vườn, ao nằm trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư nông thôn phù hợp với quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Như vậy, Luật đất đai năm 1993 và Luật đất đai năm 2003 đều thống nhất với nhau ở một điểm là quan niệm đất ở của mỗi hộ gia đình nông thôn bao gồm diện tích đất nằm trong khuôn viên của một hộ gia đình được sử dụng làm nhà ở và xây dựng các công trình phục vụ trực tiếp đời sống, sinh hoạt của hộ gia đình. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2003 đã mở rộng hơn phạm vi đất ở tại nông thôn so với Luật đất đai năm 1993. Theo đó, đất ở tại nông thôn không chỉ gồm có đất để xây dựng nhà ở và các công trình phục vụ đời sống của hộ gia đình mà còn có cả vườn, ao nằm trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư nông thôn phù hợp với quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Việc xác định cụ thể diện tích đất vườn, ao nằm trong cùng một thửa đất ở của hộ gia đình nhằm phù hợp với thực tiễn quản lý và sử dụng đất ở tại nông thôn hiện nay đồng thời, tạo cơ sở pháp lý để giải quyết các khiếu kiện, tranh chấp xung quanh việc xác định diện tích đất ở trong trường hợp có vườn, ao nằm trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư nông thôn.

*b. Đất ở tại đô thị*

Luật đất đai năm 2003 quy định đất ở tại đô thị bao gồm đất để xây dựng nhà ở, xây dựng các công trình phục vụ đời sống trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư đô thị phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Như vậy, Luật đất đai năm 2003 đã đưa ra một tiêu chí tương đối thống nhất trong việc xác định các loại đất thuộc đất ở tại nông thôn và đất ở tại đô thị. Theo đó, những loại đất được sử dụng để xây dựng nhà ở và xây dựng các công trình phục vụ trực tiếp đời sống của hộ gia đình trong cùng một thửa đất phù hợp với quy hoạch của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều được xác định là đất ở tại nông thôn và đất ở tại đô thị.

**2. Một số đặc điểm chủ yếu của đất khu dân cư**

Do đất khu dân cư chủ yếu được con người sử dụng để ở nên loại đất này có một số đặc điểm chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, đất khu dân cư là địa bàn mà trên đó hình thành các cụm dân cư sinh sống tập trung, lâu dài nhưng giữa khu dân cư thành thị và khu dân cư nông thôn cũng có sự khác biệt. Nếu như trên đất khu dân cư ở nông thôn hình thành các cụm dân cư với các hộ gia đình bao gồm nhiều thế hệ gắn bó với nhau bằng yếu tố huyết thống tương đối chặt chẽ thì ở đô thị, xu hướng gia đình một, hai thế hệ với quy mô vừa và nhỏ đang trở nên phổ biến. Tương tự như các nước đang phát triển trên thế giới, ở nước ta, xu hướng người dân ở khu vực nông thôn chuyển ra sinh sống tại các đô thị

ngày càng tăng: “Năm 1931, dân số nước ta có 17.702.000 người, trong đó có 1.338.000 người sống ở các đô thị, chiếm 7,55% dân số cả nước.

Năm 1985-1993, dân số nước ta là 70.982.000 người, trong đó có 13.697.000 người sống tại các đô thị, chiếm 19,5% dân số cả nước”.<sup>(1)</sup> Theo dự báo của các chuyên gia quản lý đô thị nước ta thì: “quy mô dân số đô thị đến năm 2010 khoảng 25 triệu người, bằng 30% dân số cả nước”.<sup>(2)</sup>

Thứ hai, do sử dụng vào mục đích để ở, nên đất khu dân cư thường được hình thành tại những nơi có vị trí địa lý thuận lợi cho đời sống và sinh hoạt của con người, như xây dựng ở khu vực trung tâm của một vùng, gần các sông ngòi, hệ thống đường giao thông thuận tiện cho đi lại, giao lưu hàng hoá...

Thứ ba, diện tích đất khu dân cư có xu hướng ngày càng tăng do việc hình thành, mở rộng khu dân cư trên đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp hoặc đất chưa sử dụng. Đây là hệ quả tất yếu của hiện tượng “bùng nổ” dân số ở nước ta, các hộ gia đình có xu hướng tách nhỏ ra, “so với năm 1985, đất khu dân cư cả nước tăng hơn 50 nghìn ha, bình quân đầu người hiện nay là 132 m<sup>2</sup>... Đó là nguyên nhân chính làm giảm đất trồng cây hàng năm, nhất là đất trồng lúa ở hai vùng đồng bằng lớn”.<sup>(3)</sup>

(1). Tăng dân số với vấn đề đô thị hóa, Hội nghị đô thị toàn quốc lần thứ hai do Bộ Xây dựng tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh từ 25 - 27/7/1995, tr. 75.

(2). Nguyễn Mạnh Duyên, Phát triển đất đô thị ở Việt Nam, Hội thảo về địa chính đô thị và phát triển đất đô thị Hà Lan - Việt Nam, Hà Nội 3/1996.

(3). Nguyễn Tuấn Hưng, Hiện trạng và cách sử dụng đất đai ở nước ta, Báo nhân dân ngày 22/8/1991.

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT KHU DÂN CƯ NÔNG THÔN

### 1. Quy định chung về việc quản lý và sử dụng đất khu dân cư nông thôn

Hiện nay, nước ta có khoảng 56 triệu người sống tại khu vực nông thôn. Nhà nước đã dành một tỷ lệ đất thích hợp để giải quyết nhu cầu về nơi ở cho cộng đồng cư dân sinh sống ở khu vực nông thôn. Pháp luật đất đai đã có các quy định nhằm điều chỉnh quan hệ sử dụng đất ở tại khu vực nông thôn. Theo đó, việc quản lý và sử dụng đất khu dân cư nông thôn phải tuân theo quy định sau:

- Căn cứ vào quỹ đất của địa phương và quy hoạch phát triển nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định hạn mức đất giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân để làm nhà ở tại nông thôn phù hợp với điều kiện và tập quán tại địa phương;

- Việc phân bổ đất ở tại nông thôn trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải đồng bộ với quy hoạch các công trình công cộng, công trình sự nghiệp bảo đảm thuận tiện cho sản xuất, đời sống của nhân dân, vệ sinh môi trường và theo hướng hiện đại hoá nông thôn;

- Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho những người sống ở nông thôn có chỗ ở trên cơ sở tận dụng đất trong những khu dân cư sẵn có, hạn chế việc mở rộng khu dân cư trên đất nông nghiệp; nghiêm cấm việc xây dựng nhà ở ven các trục đường giao thông trái với quy hoạch khu dân cư đã

được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

## **2. Xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao**

Một trong những sửa đổi, bổ sung của Luật đất đai năm 2003 là quy định về việc xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao. Trên thực tế, ở nông thôn trường hợp hộ gia đình sử dụng đất ở trong đó có vườn, ao nằm trong cùng một thửa đất rất phổ biến. Tuy nhiên, do trước đây pháp luật đất đai chưa có quy định cụ thể về việc xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao nên dẫn đến sự không thống nhất về việc giải quyết các tranh chấp giữa đất ở và đất vườn, ao. Khắc phục tồn tại này, Luật đất đai năm 2003 đã có quy định về vấn đề này như sau:

*Thứ nhất*, đất vườn, ao được xác định là đất ở phải trong cùng một thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư;

*Thứ hai*, đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành trước ngày 18/12/1980 (ngày ban hành Hiến pháp 1980) và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 thì diện tích đất vườn, ao đó được xác định là đất ở;

*Thứ ba*, đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành từ ngày 18/12/1980 đến trước ngày 1/7/2004 (ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 mà trong giấy tờ đó ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất có vườn, ao được xác định theo giấy tờ đó;

*Thứ tư*, đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành từ ngày 18/12/1980 đến trước ngày 01/7/2004 và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 mà trong giấy tờ đó không ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất có vườn, ao được xác định như sau:

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào điều kiện, tập quán tại địa phương quy định hạn mức công nhận đất ở theo số lượng nhân khẩu trong hộ gia đình;
- Trường hợp diện tích thửa đất lớn hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định bằng hạn mức công nhận đất ở tại địa phương;
- Trường hợp diện tích thửa đất nhỏ hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định là toàn bộ diện tích thửa đất.

*Thứ năm*, đối với trường hợp không có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003 thì diện tích đất ở có vườn, ao được xác định theo mức đất ở giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân do pháp luật đất đai quy định.

Cụ thể hoá quy định trên đây của Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 đề cập vấn đề này như sau:

- Người sử dụng đất ở có vườn, ao thuộc trường hợp quy định tại khoản 5 Điều 87 Luật đất đai năm 2003 khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định tại khoản 6 Điều 50 của Luật đất đai năm 2003 đối với diện tích được xác định là đất ở;

- Đối với phần diện tích đất đã xây dựng nhà ở mà vượt diện tích được xác định là đất ở theo hạn mức quy định thì phần diện tích vượt hạn mức đó được xác định là đất ở và phải nộp tiền sử dụng đất, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

- Trường hợp người sử dụng đất ở đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đất ở đã được xác định theo quy định tại Điều 87 của Luật đất đai năm 2003 mà có nhu cầu mở rộng diện tích đất ở thì phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất.

- Trường hợp mở rộng diện tích đất ở tại khu dân cư đô thị thì ngoài việc xin phép chuyển mục đích sử dụng đất, nộp tiền sử dụng đất còn phải phù hợp với quy hoạch đã được xét duyệt;

- Sau khi đã xác định diện tích đất ở theo các quy định trên đây thì phần diện tích đất còn lại được xác định theo hiện trạng sử dụng đất;

- Căn cứ vào quy hoạch xây dựng đô thị đã được xét duyệt, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định tỷ lệ diện tích được xây dựng nhà ở trên thửa đất ở có vườn, ao phù hợp với cảnh quan đô thị.

Người sử dụng đất nông nghiệp có vườn, ao để làm nhà ở thì phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất.

- Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh căn cứ vào quy hoạch xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn, tỷ lệ diện tích được xây

dụng nhà ở theo quy định và nhu cầu thực tế của người sử dụng đất để xem xét, quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất;

- Đất nông nghiệp có vườn, ao trong khu dân cư là nguồn bổ sung cho đất ở.

### **3. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở cho hộ gia đình, cá nhân trong trường hợp thửa đất ở có vườn, ao**

Không chỉ đề cập việc xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao, Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành còn quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng loại đất này nhằm công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp cho diện tích vườn, ao được xác định là đất ở. Cụ thể:

*Thứ nhất*, diện tích đất ở đối với hộ gia đình, cá nhân đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước ngày 15/11/2004 (ngày Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về thi hành Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) được xác định theo quy định sau:

- Diện tích đất ở là diện tích ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp;

- Trường hợp người sử dụng đất có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất từ đất vườn, ao sang đất ở thì diện tích đất ở được xác định lại theo quy định tại các khoản 2, 3 và 4 Điều 87 Luật đất đai năm 2003, khoản 2 và khoản 3 Điều 80 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP; hộ gia đình, cá nhân không phải nộp tiền sử dụng đất đối với phần diện tích chênh lệch giữa diện tích đất ở được xác định lại và diện tích đất ở ghi

trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

- Trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế thì diện tích đất ở được xác định lại theo quy định trên đây và người bị thu hồi đất được bồi thường theo giá đất ở đối với diện tích đất ở đã được xác định lại.

*Thứ hai*, trường hợp đất ở có vườn, ao trong cùng thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư được sử dụng trước ngày 18/12/1980 mà trong hồ sơ địa chính hoặc các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 có ghi nhận rõ ranh giới thửa đất ở (hoặc thổ cư) thì toàn bộ diện tích đất đó được xác định là đất ở theo quy định tại khoản 2 Điều 87 của Luật đất đai năm 2003; trường hợp ranh giới thửa đất chưa được xác định trong hồ sơ địa chính hoặc trên các giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 thì diện tích đất ở được xác định không quá năm lần hạn mức diện tích giao đất ở của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định tại khoản 2 Điều 83 và khoản 5 Điều 84 của Luật đất đai năm 2003 nhưng tổng diện tích không vượt quá diện tích đất mà hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng, phần diện tích đất còn lại sau khi đã xác định thửa đất ở thì được xác định theo hiện trạng sử dụng đất.

*Thứ ba*, trường hợp đất ở có vườn, ao trong cùng thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư được sử dụng từ ngày 18/12/1980 đến trước ngày 01/7/2004 thì diện tích đất ở được xác định theo quy định tại các khoản 3, 4 và 5 Điều 87 Luật đất đai năm 2003.

### III. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT Ở TẠI ĐÔ THỊ

#### 1. Khái niệm đô thị

Trước khi nghiên cứu về việc quản lý và sử dụng đất ở tại đô thị, cần tìm hiểu thế nào là đô thị. Bởi lẽ, trên thực tế đất đô thị nói chung và đất ở tại đô thị nói riêng bao giờ cũng gắn liền với đô thị. Việc quản lý và sử dụng đất đô thị không thể tách rời việc quản lý và sử dụng đô thị.

##### *a. Định nghĩa đô thị*

Theo Từ điển tiếng Việt, khái niệm "đô thị" được định nghĩa là *"nơi dân cư đông đúc, là trung tâm thương nghiệp và có thể cả công nghiệp; thành phố hoặc thị trấn"*.<sup>(1)</sup>

Theo Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ về việc phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị thì đô thị là các điểm dân cư có các yếu tố cơ bản sau đây:

- Là trung tâm tổng hợp hay trung tâm chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc một vùng lãnh thổ nhất định;
- Quy mô dân số ít nhất là 4.000 người;
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động tối thiểu là 65%;
- Cơ sở hạ tầng phục vụ các hoạt động của dân cư tối thiểu phải đạt 70% mức tiêu chuẩn, quy chuẩn quy định đối với từng loại đô thị;

---

(1). *Từ điển tiếng Việt* (Hoàng Phê chủ biên), Trung tâm Từ điển học và Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội 1994, tr. 322.

- Mật độ dân cư phù hợp với quy mô, tính chất và đặc điểm của từng loại đô thị.

Tính đến năm 2000, “cả nước hiện có 521 đô thị, bao gồm 19 thành phố (2 đô thị loại I, 6 đô thị loại II, 11 đô thị loại III), 62 thị xã và 440 thị trấn.

Tăng trưởng kinh tế ở khu vực đô thị trong mấy năm qua khá ổn định, tốc độ tăng GDP trung bình là 12 đến 15% năm; thu nhập bình quân tính theo đầu người tăng nhanh, đạt khoảng 600USD tại các đô thị lớn và 200 đến 300USD tại các đô thị trung bình. Đô thị đóng góp đặc lực cho ngân sách nhà nước chiếm 36%. Không gian các đô thị không ngừng được mở rộng làm cho bộ mặt các đô thị thay đổi theo xu hướng hiện đại hoá”.<sup>(1)</sup>

#### *b. Phân loại đô thị*

Căn cứ vào các yếu tố cơ bản nói trên, đô thị được phân thành sáu loại:

##### *Đô thị loại đặc biệt*

Đô thị loại đặc biệt phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Thủ đô hoặc đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học - kỹ thuật, đào tạo, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước;
- Quy mô dân số từ 1,5 triệu người trở lên;
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động

(1). Nguyễn Mạnh Duyen, *Phát triển đô thị ở Việt Nam*, Hội thảo về địa chính đô thị và phát triển đất đô thị Hà Lan - Việt Nam, Hà Nội tháng 3/1996.

từ 90% trở lên;

- Cơ sở hạ tầng được xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh;
- Mật độ dân số bình quân 15.000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

#### *Đô thị loại I*

Đô thị loại I phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ liên tỉnh hoặc của cả nước;

- Quy mô dân số từ 50 vạn người trở lên;
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 85% trở lên;
- Có cơ sở hạ tầng được xây dựng nhiều mặt đồng bộ và hoàn chỉnh;
- Mật độ dân số bình quân từ 12.000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

#### *Đô thị loại II*

Đô thị loại II phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, du lịch, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong vùng tỉnh, vùng liên tỉnh hoặc cả nước, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ liên tỉnh hoặc một số lĩnh vực đối với cả nước;

- Quy mô dân số từ 25 vạn người trở nên;
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 80% trở lên;

- Cơ sở hạ tầng được xây dựng nhiều mặt tiến tới tương đối đồng bộ và hoàn chỉnh;
- Mật độ dân cư bình quân 10.000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

### *Đô thị loại III*

Đô thị loại III phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Đô thị với chức năng là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong tỉnh hoặc vùng liên tỉnh, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một tỉnh hoặc một số lĩnh vực đối với vùng liên tỉnh;
- Quy mô dân số từ 10 vạn người trở lên;
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 75% trở lên;
- Có cơ sở hạ tầng được xây dựng từng mặt đồng bộ và hoàn chỉnh;
- Mật độ dân cư 8000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

### *Đô thị loại IV*

Đô thị loại IV phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Đô thị với chức năng là trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành về chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học kỹ thuật, dịch vụ, đầu mối giao thông, giao lưu trong tỉnh, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một tỉnh hoặc một vùng trong tỉnh;
- Quy mô dân số từ 5 vạn người trở lên;
- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 70% trở lên;

- Cơ sở hạ tầng đã hoặc đang được xây dựng từng mặt đồng bộ và hoàn chỉnh;

- Mật độ dân cư bình quân 6000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

#### *Đô thị loại V*

Đô thị loại V phải đảm bảo các tiêu chuẩn sau đây:

- Đô thị với chức năng là trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành về chính trị, kinh tế, văn hoá và dịch vụ, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một huyện hoặc một cụm xã;

- Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp trong tổng số lao động từ 65% trở lên;

- Cơ sở hạ tầng đã hoặc đang được xây dựng nhưng chưa đồng bộ và hoàn chỉnh;

- Quy mô dân số từ 4.000 người trở lên;

- Mật độ dân số bình quân từ 2.000 người/km<sup>2</sup> trở lên.

#### *Phân loại đô thị*

- Các thành phố trực thuộc trung ương phải là đô thị loại đặc biệt hoặc đô thị loại I;

- Các thành phố thuộc tỉnh phải là đô thị loại II hoặc đô thị loại III;

- Các thị xã thuộc tỉnh hoặc thuộc thành phố trực thuộc trung ương phải là đô thị loại III hoặc đô thị loại IV;

- Các thị trấn thuộc huyện phải là đô thị loại IV hoặc loại V.

## **2. Quy định chung về quản lý và sử dụng đất ở tại đô thị**

Một trong những hạn chế của công tác quản lý đất đai ở nước ta có thể nhận thấy rõ nhất là tình trạng quản lý đất đô

thị lộn xộn, bừa bãi... Đã rất nhiều lần công luận xã hội lên án rất gay gắt các hiện tượng lấn chiếm đất công, xây dựng coi nới nhà trái phép... coi thường kỷ cương pháp luật; thậm chí có một số vụ việc điển hình đã bị đưa ra truy tố trước pháp luật. Tuy vậy, vấn nạn này vẫn chưa hề thuyên giảm. Nguyên nhân của tình trạng quản lý đất đô thị yếu kém có phần trách nhiệm do các quy định về đất đô thị chưa cụ thể, đồng bộ và toàn diện. Để góp phần khắc phục tồn tại này, Luật đất đai năm 2003 ra đời đã có các quy định về quản lý và sử dụng đất ở tại đô thị như sau:

*Thứ nhất*, đất ở tại đô thị phải bố trí đồng bộ với đất sử dụng cho mục đích xây dựng các công trình công cộng, công trình sự nghiệp, bảo đảm vệ sinh môi trường và cảnh quan đô thị hiện đại;

*Thứ hai*, Nhà nước có quy hoạch sử dụng đất để xây dựng nhà ở tại đô thị, có chính sách tạo điều kiện để những người sống ở đô thị có chỗ ở;

*Thứ ba*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao đất ở hoặc cho thuê đất ở tại đô thị trong các trường hợp sau đây:

- Giao đất ở cho tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện theo dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê;

- Cho thuê đất ở, thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê;

- Cho thuê đất ở, thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ

chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê theo quy định của Chính phủ.

*Thứ tư*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào quy hoạch xây dựng đô thị và quỹ đất của địa phương quy định hạn mức đất ở giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân tự xây dựng nhà ở đối với trường hợp chưa đủ điều kiện để giao đất theo dự án đầu tư xây dựng nhà ở.

*Thứ năm*, việc chuyển đất ở sang đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị và tuân thủ các quy định về trật tự, an toàn, bảo vệ môi trường đô thị.

### **3. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất xây dựng nhà chung cư, nhà tập thể**

Luật đất đai năm 1993 chưa có quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất xây dựng nhà chung cư, nhà tập thể. Hạn chế này đã gây ra tâm lý hoang mang, bất ổn cho những người đang sinh sống tại các nhà chung cư, nhà tập thể ở đô thị và tác động tiêu cực đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ đầu tư và người sử dụng nhà ở chung cư và nhà tập thể. Khắc phục nhược điểm này, Luật đất đai năm 2003 đã có quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất xây dựng nhà chung cư, nhà tập thể. Cụ thể:

*Thứ nhất*, đất xây dựng nhà chung cư và các công trình trực tiếp phục vụ nhà chung cư thuộc chế độ đồng quyền sử dụng của những người sở hữu căn hộ chung cư; trường hợp nhà chung cư và các công trình trực tiếp phục vụ nhà chung cư cho thuê thì quyền sử dụng đất thuộc chủ sở hữu nhà

chung cư.

*Thứ hai*, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho nhà chung cư theo quy định sau:

- Chủ đầu tư sử dụng đất để thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà chung cư được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

- Trường hợp toàn bộ nhà chung cư thuộc quyền sở hữu của một chủ sở hữu hoặc nhóm các chủ sở hữu là tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp mới hoặc chỉnh lý để giao cho chủ sở hữu hoặc nhóm chủ sở hữu nhà chung cư đó;

- Trường hợp chủ đầu tư hoặc chủ sở hữu nhà chung cư bán căn hộ của nhà chung cư thì người mua căn hộ của nhà chung cư được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với hình thức sử dụng đất là sử dụng chung, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp cho chủ đầu tư hoặc chủ sở hữu nhà chung cư được chỉnh lý cho phù hợp với hình thức sử dụng đất là sử dụng chung.

*Thứ ba*, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất để xây dựng các công trình trực tiếp phục vụ nhà chung cư hoặc cho nhiều nhà chung cư thì được cấp riêng cho chủ sở hữu công trình hoặc tổ chức quản lý công trình; trường hợp không có sở hữu hoặc không có tổ chức quản lý công trình thì giao cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất quản lý diện tích đất có công trình.

*Thứ tư*, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất xây dựng nhà tập thể được quy định như sau:

- Đất xây dựng nhà tập thể bao gồm đất để xây dựng nhà tập thể, đất sân, vườn và đất xây dựng công trình trực tiếp phục vụ sinh hoạt của người sống trong nhà tập thể;

- Nhà tập thể thuộc sở hữu của tổ chức kinh tế để bố trí chỗ ở cho người lao động hoặc nhà tập thể của tổ chức hoạt động đào tạo, nghiên cứu để bố trí chỗ ở cho học viên thì giấy chứng nhận quyền sử dụng được cấp cho tổ chức đó;

- Nhà công vụ của các cơ quan, tổ chức của Đảng và Nhà nước để bố trí chỗ ở cho cán bộ, công chức thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho cơ quan, tổ chức đó;

*Thứ năm*, không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất sử dụng làm sân, vườn, nơi vui chơi công cộng hoặc các công trình công cộng khác phục vụ chung cho nhiều nhà chung cư, nhà tập thể, nhà công vụ mà giao cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất quản lý.

#### IV. VẤN ĐỀ ĐẤT SỬ DỤNG ĐỂ CHỈNH TRANG, PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ KHU DÂN CƯ NÔNG THÔN

Song hành cùng với sự tăng trưởng kinh tế, quá trình đô thị hoá đang diễn ra nhanh chóng làm thay đổi sâu sắc bộ mặt đô thị theo hướng văn minh, hiện đại. Tuy nhiên, tốc độ đô thị hoá ở nước ta cũng ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội như đã làm giảm đáng kể diện tích đất nông nghiệp, tình trạng san lấp ao, hồ, lấn, chiếm đất công bờ bãi làm phá vỡ không gian phát triển đô thị tác động xấu đến chất lượng môi trường sống của người dân ở các đô thị... Điều tương tự cũng đã xảy ra ở khu vực nông thôn. Thực trạng này đặt ra vấn đề cấp thiết là Nhà nước cần phải

quy hoạch một tỷ lệ đất thích hợp cho việc chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn. Vì vậy, lần đầu tiên, Luật đất đai năm 2003 có quy định về vấn đề này. Theo đó:

*Thứ nhất*, đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị bao gồm đất chỉnh trang khu vực nội thành, nội thị hiện có; đất được quy hoạch để mở rộng đô thị hoặc phát triển đô thị mới.

Đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển khu dân cư nông thôn bao gồm đất chỉnh trang trong khu dân cư hiện có, đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích.

*Thứ hai*, việc sử dụng đất để chỉnh trang, phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được xét duyệt và các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

*Thứ ba*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức việc lập và giao cho tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư để chỉnh trang hoặc xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới. Đất cho các dự án này phải được phân bổ đồng bộ trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho toàn khu vực, bao gồm đất sử dụng để xây dựng kết cấu hạ tầng, đất ở, đất xây dựng các công trình công cộng, công trình sự nghiệp, đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh. Đất cho dự án chỉnh trang, xây dựng khu đô thị, khu dân cư nông thôn mới bao gồm đất để mở rộng, xây dựng đường và đất hai bên đường phù hợp với yêu cầu bảo đảm cảnh quan đô thị hiện đại.

*Thứ tư*, cộng đồng dân cư xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ thì việc tự nguyện góp quyền sử dụng đất, bồi thường hoặc hỗ trợ do cộng đồng dân cư và người sử dụng đất đó thoả thuận.

Tiếp đó, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ được ban hành ngày 29/10/2004 đã bổ sung quy định về sử dụng đất để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn của Luật đất đai năm 2003. Theo đó:

- Diện tích đất phải thu hồi để chỉnh trang, phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn phải được thể hiện trong quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, phải được xác định cụ thể và công bố công khai tại điểm dân cư nơi có đất bị thu hồi tại thời điểm và theo thời hạn công bố quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết quy định tại Điều 25 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004.

Đối với quy hoạch mở rộng hoặc xây dựng mới các tuyến đường giao thông đô thị và khu dân cư nông thôn thì phải xác định rõ diện tích đất sử dụng để làm đường và diện tích đất hai bên đường sẽ thu hồi để khai thác quỹ đất, tạo cảnh quan và bảo vệ môi trường;

- Diện tích đất phải thu hồi để thực hiện quy hoạch chỉnh trang, phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn nhưng chưa có quyết định thu hồi để thực hiện quy hoạch thì người đang sử dụng đất được tiếp tục sử dụng theo mục đích đã được xác định, không được chuyển mục đích sử dụng đất, không được xây dựng mới hoặc mở rộng các công trình hiện có, trường

hợp có nhu cầu sửa chữa thì phải chấp hành đúng quy định của pháp luật về xây dựng đối với khu vực đất đã quy hoạch.

## **B. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT QUỐC PHÒNG, AN NINH**

### **I. KHÁI NIỆM ĐẤT SỬ DỤNG VÀO MỤC ĐÍCH QUỐC PHÒNG, AN NINH (hay còn gọi là đất quốc phòng, an ninh)**

Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh là đất chuyên dùng được Nhà nước giao cho đơn vị vũ trang nhân dân sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh quy định tại Điều 89 Luật đất đai năm 2003.

Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh bao gồm các loại đất sau:

- Đất cho các đơn vị đóng quân;
- Đất làm căn cứ quân sự;
- Đất làm các công trình phòng thủ quốc gia, trận địa và các công trình đặc biệt về quốc phòng, an ninh;
- Đất làm ga, cảng quân sự;
- Đất làm các công trình công nghiệp, khoa học và công nghệ phục vụ trực tiếp cho quốc phòng, an ninh;
- Đất làm kho tàng của lực lượng vũ trang nhân dân;
- Đất làm trường bắn, thao trường, bãi thử vũ khí, bãi huỷ vũ khí;
- Đất xây dựng nhà trường, bệnh viện, nhà an dưỡng của lực lượng vũ trang nhân dân;
- Đất làm nhà công vụ của lực lượng vũ trang nhân dân;

- Đất làm trại giam giữ, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng do Bộ quốc phòng, Bộ công an quản lý;

- Đất xây dựng các công trình quốc phòng, an ninh khác do Chính phủ quy định.

*Lưu ý:* Theo Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai năm 2003, đất thuộc các khu vực mà Chính phủ giao nhiệm vụ riêng cho Bộ quốc phòng, Bộ công an quản lý, bảo vệ và sử dụng cũng được xác định là đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh.

Đất do đơn vị vũ trang nhân dân quản lý, sử dụng nhưng không thuộc loại đất được quy định trên đây thì không phải đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh. *Ví dụ:* đất sử dụng làm nhà ở cho gia đình quân nhân, công nhân viên quốc phòng...

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT SỬ DỤNG VÀO MỤC ĐÍCH QUỐC PHÒNG, AN NINH

### 1. Các quy định chung

Nhằm kết hợp hài hòa giữa nguyên tắc Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ vốn đất đai trong cả nước với yêu cầu bảo đảm tuyệt đối bí mật an ninh quốc gia, sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh đúng mục đích, có hiệu quả, tránh tình trạng sử dụng lãng phí, Luật đất đai năm 2003 và các văn bản pháp luật khác có liên quan đã đề cập những quy định chung về chế độ quản lý và sử dụng loại đất này như sau:

*Thứ nhất*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện việc quản lý nhà nước đối với đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh trong phạm vi địa phương;

*Thứ hai*, Bộ quốc phòng, Bộ công an phối hợp với ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh bảo đảm phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh;

*Thứ ba*, đối với những khu vực nằm trong quy hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh nhưng chưa có nhu cầu sử dụng thì người đang sử dụng đất được tiếp tục sử dụng đến khi có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhưng không được làm biến dạng địa hình tự nhiên.

## **2. Các quy định cụ thể**

### *a. Khái niệm người sử dụng đất quốc phòng, an ninh*

Như khái niệm đã đề cập ở phần trên, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh là đất giao cho lực lượng vũ trang quản lý, sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh. Vì vậy, chủ thể sử dụng (người sử dụng) loại đất này bao gồm:

- Các đơn vị trực thuộc Bộ quốc phòng, Bộ công an là người sử dụng đất đối với đất cho các đơn vị đóng quân; đất làm căn cứ quân sự; đất làm các công trình phòng thủ quốc gia, trận địa và các công trình đặc biệt về quốc phòng, an ninh; nhà công vụ của lực lượng vũ trang nhân dân; đất thuộc các khu vực mà Chính phủ giao nhiệm vụ riêng cho

Bộ quốc phòng, Bộ công an quản lý, bảo vệ và sử dụng;

- Các đơn vị trực tiếp sử dụng đất là người sử dụng đất đối với đất làm ga, cảng quân sự; đất làm các công trình công nghiệp, khoa học và công nghệ phục vụ trực tiếp cho quốc phòng, an ninh; đất làm kho tàng của lực lượng vũ trang nhân dân; đất làm trường bắn, thao trường, bãi thử vũ khí; bãi huỷ vũ khí; đất xây dựng nhà trường, bệnh viện, nhà an dưỡng của lực lượng vũ trang nhân dân; đất làm trại giam giữ, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng do Bộ quốc phòng, Bộ công an quản lý;

- Bộ chỉ huy quân sự tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Ban chỉ huy quân sự huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; công an huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; công an phường, thị trấn; đồn biên phòng là người sử dụng đất đối với đất xây dựng trụ sở.

*b. Các quy định cụ thể về sử dụng đất quốc phòng, an ninh*

Cụ thể hoá Điều 89 Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 đề cập việc quản lý và sử dụng đất quốc phòng, an ninh như sau:

*Thứ nhất*, đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh phải được sử dụng đúng mục đích đã được xác định. Đối với diện tích đất không sử dụng hoặc sử dụng không đúng mục đích thì ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thông báo cho đơn vị sử dụng đất để đưa đất vào sử dụng đúng mục đích; sau 12 tháng kể từ ngày được thông báo, nếu đơn vị sử dụng đất không khắc phục để đưa đất vào sử dụng đúng

mục đích thì ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thu hồi để giao cho người khác sử dụng.

*Thứ hai*, trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất trong nội bộ đất quốc phòng, an ninh theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh đã được xét duyệt thì đơn vị sử dụng đất phải xin chuyển mục đích sử dụng đất tại sở tài nguyên và môi trường kèm theo ý kiến bằng văn bản của Bộ quốc phòng, Bộ công an.

*Thứ ba*, đất do các đơn vị vũ trang nhân dân đang sử dụng nhưng không thuộc quy hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh đã được xét duyệt thì phải bàn giao cho địa phương quản lý.

Đối với diện tích đất do hộ gia đình cán bộ, chiến sĩ thuộc đơn vị vũ trang nhân dân sử dụng làm nhà ở phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì người sử dụng đất ở được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.

Đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp thì phải do các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh sử dụng và phải chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất theo phương án sản xuất, kinh doanh đã được Bộ quốc phòng hoặc Bộ công an xét duyệt, mục đích sử dụng đất và thời hạn sử dụng đất phải được xác định trong phương án sản xuất, kinh doanh.

*Thứ tư*, cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết dứt điểm diện tích đất đang có tranh chấp để xác định người sử dụng đất.

## C. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT CÓ DI TÍCH LỊCH SỬ, VĂN HÓA, DANH LAM THẮNG CẢNH

### I. KHÁI NIỆM ĐẤT CÓ DI TÍCH LỊCH SỬ, VĂN HOÁ, DANH LAM THẮNG CẢNH

#### **1. Khái niệm di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh**

Pháp lệnh di tích lịch sử năm 1984 lần đầu tiên đã đưa ra khái niệm về di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh. Theo đó, di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh được hiểu như sau:

- Di tích lịch sử, văn hóa là những công trình xây dựng, địa điểm, đồ vật, tài liệu và tác phẩm có giá trị lịch sử, khoa học nghệ thuật, giá trị văn hóa hoặc có liên quan đến những sự kiện lịch sử, quá trình phát triển văn hóa, xã hội;

- Danh lam thắng cảnh là những khu vực thiên nhiên có cảnh đẹp hoặc có công trình xây dựng cổ đẹp nổi tiếng.

Như vậy, pháp luật quan niệm di tích lịch sử là những di tích có giá trị về mặt lịch sử, văn hoá, khoa học, nghệ thuật và liên quan đến quá trình phát triển văn hoá, xã hội của đất nước. Còn danh lam thắng cảnh là những khu vực có cảnh đẹp được mọi người biết đến và được thừa nhận rộng rãi.

Tiếp đó, khái niệm di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh được Luật di sản văn hóa năm 2002 tiếp cận dưới khía cạnh là một thành tố của phạm trù di sản văn hóa và được hiểu như sau:

- Di tích lịch sử, văn hoá là công trình xây dựng, địa điểm và các di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia thuộc công trình, địa điểm đó có giá trị lịch sử, văn hóa, khoa học;

- Danh lam thắng cảnh là cảnh quan thiên nhiên hoặc địa điểm có sự kết hợp giữa cảnh quan thiên nhiên với công trình kiến trúc có giá trị lịch sử, thẩm mỹ, khoa học (Điều 4).

So sánh với khái niệm về di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh được đề cập trong Pháp lệnh di tích lịch sử năm 1984 thì khái niệm di tích lịch sử, văn hoá được xác định trong Luật di sản văn hoá mang tính bao quát, đầy đủ hơn. Điều này được thể hiện ở những khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, khái niệm di tích lịch sử, văn hoá được quy định khái quát và đầy đủ hơn trong Luật di sản văn hoá. Di tích lịch sử, văn hoá không chỉ là những công trình xây dựng, địa điểm mà còn bao gồm các di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia của công trình, địa điểm đó.

*Thứ hai*, khái niệm danh lam thắng cảnh được Luật di sản văn hoá xác định trên hai phương diện: “định tính” (có giá trị về mặt thẩm mỹ) và “định lượng” (có giá trị lịch sử, khoa học). Như vậy, lần đầu tiên Luật di sản văn hoá tiếp cận khái niệm danh lam thắng cảnh trong mối quan hệ hài hoà giữa cảnh quan thiên nhiên và công trình kiến trúc - sản phẩm sáng tạo của con người.

*Thứ ba*, Luật di sản văn hoá đưa ra những tiêu chí cụ thể nhằm xác định, “nhận dạng” di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh. Điều này tạo thuận lợi và dễ dàng hơn cho các cơ quan chức năng trong việc xác định và xếp hạng các di tích. Cụ thể:

Di tích lịch sử, văn hoá phải có một trong các tiêu chí sau đây:

- Công trình xây dựng, địa điểm gắn với sự kiện lịch sử tiêu biểu trong quá trình dựng nước và giữ nước;
- Công trình xây dựng, địa điểm gắn với thân thế và sự nghiệp của anh hùng dân tộc, danh nhân của đất nước;
- Công trình xây dựng, địa điểm gắn với sự kiện lịch sử tiêu biểu của các thời kỳ cách mạng, kháng chiến;
- Địa điểm có giá trị tiêu biểu về khảo cổ;
- Quần thể các công trình kiến trúc hoặc công trình kiến trúc đơn lẻ có giá trị tiêu biểu về kiến trúc, nghệ thuật của một hoặc nhiều giai đoạn lịch sử.

Danh lam thắng cảnh phải có một trong các tiêu chí sau đây:

- Cảnh quan thiên nhiên hoặc địa điểm có sự kết hợp giữa cảnh quan thiên nhiên với công trình kiến trúc có giá trị thẩm mỹ tiêu biểu;
- Khu vực thiên nhiên có giá trị khoa học về địa chất, địa mạo, địa lý, đa dạng sinh học, hệ sinh thái đặc thù hoặc khu vực thiên nhiên chứa đựng những dấu tích vật chất về các giai đoạn phát triển của trái đất (Điều 28).

*Tóm lại*, khái niệm di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh được Luật di sản văn hóa đề cập phù hợp với các quy định về di sản văn hóa của Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO) và phù hợp với đòi hỏi của công tác quản lý nhà nước về bảo vệ di sản văn hóa trong thời kỳ "công nghiệp hóa, hiện đại hóa" đất nước hiện nay.

## **2. Khái niệm đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh (sau đây gọi tắt là đất di tích)**

Trên thực tế, các di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh luôn có mối quan hệ chặt chẽ với đất đai, nơi trên đó có di tích và vùng đất bao quanh, bảo vệ. Chính từ cách tiếp cận này mà Pháp lệnh di tích lịch sử năm 1984 đã đưa ra quy định về vùng đất bao quanh, bảo vệ di tích. Theo đó: *“Mỗi di tích lịch sử, văn hoá là bất động sản và danh lam thắng cảnh có từ một đến ba khu vực bảo vệ:*

- *Khu vực I là khu vực phải được bảo vệ nguyên trạng;*
- *Khu vực II là khu vực bao quanh khu vực I được phép xây dựng những công trình nhằm mục đích tôn tạo di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh;*
- *Khu vực III là khung cảnh quan thiên nhiên của di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh.*

*Các khu vực bảo vệ đất di tích được xác định theo chế độ do Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) quy định.*

*Mọi hoạt động xây dựng, khai thác trong những khu vực bảo vệ của di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh phải được phép của Bộ trưởng Bộ văn hoá” (Điều 15).*

Như vậy, Pháp lệnh di tích lịch sử năm 1984 quy định việc khoanh ba vùng bảo vệ di tích trên đây dựa trên những nguyên tắc khoa học của bảo tồn, bảo tàng nhằm bảo vệ và phát huy tốt hơn các giá trị của di tích. Tuy nhiên, Pháp lệnh này lại chưa đề cập quan niệm đất di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh. Điều này làm giảm hiệu quả của công tác bảo vệ các di tích.

Chỉ đến khi Luật đất đai năm 1987 được ban hành, lần đầu tiên khái niệm đất di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh mới được đề cập: *“Đất di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh là đất có di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh theo quy định của pháp luật”* (Điều 42). Như vậy, Luật đất đai năm 1987 quan niệm đất di tích dựa trên tiêu chí là đất mà trên đó có các di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh đã được Nhà nước công nhận và xếp hạng. Không chỉ dừng lại ở việc đưa ra khái niệm về đất di tích, Luật đất đai năm 1987 còn quy định chế độ quản lý và sử dụng loại đất này: *“Đất này phải được bảo vệ nghiêm ngặt. Trong trường hợp đặc biệt cần thiết phải sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh vào mục đích khác thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất và phải được sự đồng ý của Bộ trưởng Bộ văn hoá. Trong trường hợp không được sự đồng ý của Bộ trưởng Bộ văn hoá thì chủ công trình có quyền kiến nghị lên Hội đồng Bộ trưởng”* (Điều 42). Điều này có nghĩa là đối với việc sử dụng các loại đất khác, khi người sử dụng đất muốn chuyển mục đích sử dụng đất họ chỉ cần có sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất hoặc cho thuê đất đó. Còn đối với đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh thì pháp luật lại quy định thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất chặt chẽ hơn. Cụ thể khi muốn chuyển loại đất này sang sử dụng vào mục đích khác thì người sử dụng đất không những phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất đó (cơ quan quản lý nhà nước về đất đai) mà còn phải được sự đồng ý của Bộ trưởng

Bộ văn hoá (người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về văn hóa). Trong trường hợp cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép chuyển đất có di tích lịch sử, văn hoá sang sử dụng vào mục đích khác còn người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về văn hóa không đồng ý thì chủ công trình phải kiến nghị lên Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) là cơ quan hành pháp cao nhất của nước ta để quyết định.

Mặc dù vậy, song do Luật đất đai năm 1987 ra đời trong giai đoạn chuyển đổi cơ chế quản lý khi cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp chưa bị xóa bỏ hoàn toàn và cơ chế thị trường đang từng bước được xác lập nên một số quy định của Luật đất đai năm 1987 đã bị lạc hậu so với sự thay đổi nhanh chóng của tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Vì vậy, Luật đất đai năm 1993 đã được ban hành thay thế cho Luật đất đai năm 1987 và có những quy định phù hợp hơn với đòi hỏi của thực tiễn quản lý, sử dụng đất đai nói chung và đất di tích nói riêng trong nền kinh tế thị trường. Theo đó, đất di tích được quan niệm như sau: *“Đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng phải được bảo vệ nghiêm ngặt theo quy định của pháp luật.*

*Trong trường hợp đặc biệt cần thiết phải sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh vào mục đích khác thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”* (Điều 69).

So sánh với khái niệm đất di tích được đề cập trong Luật đất đai năm 1987 thì đất di tích mà Luật đất đai năm 1993 quy định có nội hàm “thu hẹp hơn” và cụ thể hơn, chỉ còn là

*“di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng”*. Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định cụ thể thẩm quyền xếp hạng di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh - một tiêu chí rất quan trọng để nhận biết đất di tích lịch sử. Theo đó:

- Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định xếp hạng di tích cấp tỉnh;

- Bộ trưởng Bộ văn hoá - Thông tin quyết định xếp hạng di tích quốc gia;

- Thủ tướng Chính phủ quyết định xếp hạng di tích quốc gia đặc biệt, quyết định việc đề nghị Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa của Liên hợp quốc xem xét đưa di tích tiêu biểu của Việt Nam vào Danh mục di sản thế giới (Điều 30 Luật di sản văn hoá).

Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với di tích và đất có di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh trước những hành vi xâm phạm đang ngày càng gia tăng một cách đáng "báo động", Luật di sản văn hóa đã quy định rõ: *“1. Các khu vực bảo vệ di tích bao gồm:*

*a) Khu vực bảo vệ I gồm di tích và vùng được xác định là yếu tố gốc cấu thành di tích, phải được bảo vệ nguyên trạng;*

*b) Khu vực bảo vệ II là vùng bao quanh khu vực bảo vệ I của di tích, có thể xây dựng những công trình phục vụ cho việc phát huy giá trị di tích nhưng không làm ảnh hưởng tới kiến trúc, cảnh quan thiên nhiên và môi trường - sinh thái của di tích.*

*Trong trường hợp không xác định được khu vực bảo vệ II*

*thì việc xác định chỉ có khu vực bảo vệ I đối với di tích cấp tỉnh do chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định, đối với di tích quốc gia do Bộ trưởng Bộ văn hoá - Thông tin quyết định, đối với di tích quốc gia đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định.*

*2. Việc xây dựng các công trình ở khu vực bảo vệ II quy định tại điểm b khoản 1 Điều này đối với di tích quốc gia và di tích quốc gia đặc biệt phải có sự đồng ý bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ văn hoá - Thông tin, đối với di tích cấp tỉnh phải có sự đồng ý bằng văn bản của chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh;*

*3. Các khu vực bảo vệ quy định tại khoản 1 Điều này được xác định trên bản đồ địa chính, kèm theo biên bản khoanh vùng bảo vệ và phải được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác nhận trong hồ sơ di tích" (Điều 32).*

Bên cạnh việc xác định các khu vực bảo vệ, Luật di sản văn hóa cũng quy định rất rõ quyền và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân là chủ sở hữu hoặc được giao quản lý di tích (Điều 33).

Như vậy, Luật di sản văn hóa đã xác định rất rõ hai khu vực bảo vệ di tích so với ba khu vực của Pháp lệnh di tích lịch sử năm 1984. Quy định này của Luật di sản văn hoá phù hợp với quy định của Tổ chức giáo dục, văn hoá và khoa học của Liên hợp quốc (UNESCO) là có hai khu vực (vùng bảo vệ và vùng đệm), giúp cho việc khoanh vùng và bảo vệ đất đai của di tích có tính khả thi cao và phù hợp với pháp luật quốc tế.

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT CÓ DI TÍCH LỊCH SỬ, VĂN HOÁ, DANH LAM THẮNG CẢNH

### 1. Quy định về quản lý và sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh

#### *a. Những quy định chung*

Di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh là một bộ phận cấu thành của nền văn hóa dân tộc truyền thống. Với phương châm xây dựng "*nền văn hóa tiên tiến, mang đậm đà bản sắc dân tộc*". Nhà nước ta đã và đang ra sức bảo tồn, phục hồi các di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh dựa trên quan điểm "*Nhà nước và nhân dân cùng làm*", coi đây là những viên ngọc quý trong kho tàng văn hóa dân tộc cần được giữ gìn và bảo vệ. Để quản lý và bảo vệ có hiệu quả di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà cụ thể là ngành văn hoá - thông tin đã tiến hành khảo sát, đánh giá, phân loại và xếp hạng các di tích thông qua việc ra quyết định công nhận, xếp hạng và ghi vào sổ di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh, trên cơ sở đó, toàn xã hội có trách nhiệm bảo vệ, giữ gìn di tích lịch sử để mãi mãi là tài sản vô giá của các thế hệ người Việt Nam hiện tại và tương lai.

Tuy nhiên, thực tế ở một số địa phương, do công tác quản lý trong lĩnh vực này còn nhiều bất cập cộng với những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường, một số di tích lịch sử, văn hóa đang bị lấn chiếm hoặc bị tàn phá, xuống cấp nghiêm trọng như tình trạng nổ mìn lấy đá để nung vôi ở núi

nàng Tô Thị (Lạng Sơn), việc xây dựng khách sạn "Hà Nội vàng" làm phá vỡ cảnh quan của quần thể kiến trúc - di tích lịch sử xung quanh khu vực Hồ Gươm (thủ đô Hà Nội) v.v. là những ví dụ điển hình mà báo chí và công luận đã rung chuông báo động thức tỉnh toàn xã hội trong việc đấu tranh nhằm đẩy lùi các hành vi vi phạm di tích lịch sử. Để góp phần ngăn chặn và đẩy lùi các hành vi xâm phạm các di sản văn hóa dân tộc, từng bước lập lại trật tự trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất di tích lịch sử, văn hóa, Luật đất đai năm 2003 quy định:

*"1. Đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ thì phải được quản lý nghiêm ngặt.*

*2. Trong trường hợp đặc biệt cần thiết phải sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh vào mục đích khác thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền" (Điều 98).*

Quy định này có nghĩa là không được sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh vào các mục đích khác, việc sử dụng các loại đất khác ở vùng lân cận không được làm ảnh hưởng tới di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh. Ví dụ: không được làm thay đổi kiến trúc, các hiện vật của di tích lịch sử, văn hóa, không được gây ảnh hưởng xấu đến độ bền vững, cảnh quan tự nhiên của di tích, lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh. Mọi hành vi của bất kỳ tổ chức hoặc cá nhân nào xâm phạm đất di tích, gây ảnh hưởng xấu tới di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng

cảnh đều phải bị đình chỉ và được xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật.

Trong trường hợp đặc biệt cần thiết phải sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh vào mục đích khác thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

*b. Những quy định cụ thể*

Mặc dù Luật đất đai năm 2003 đã có quy định về việc quản lý và sử dụng đất di tích, song quy định này mới dừng lại ở mức độ khái quát và chưa cụ thể. Ngày 29/10/2004, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ ra đời đã cụ thể hoá Điều 98 Luật đất đai năm 2003 về quản lý và sử dụng đất di tích, theo đó:

*Thứ nhất*, đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ phải được quản lý nghiêm ngặt như sau:

- Đối với di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư trực tiếp quản lý thì người quản lý chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh theo quy định của pháp luật về di sản văn hoá.

Trường hợp đất bị lấn, bị chiếm hoặc chủ sở hữu di tích sử dụng đất không đúng mục đích, trái pháp luật thì ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời;

- Đối với di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh không thuộc quy định trên đây thì uỷ ban nhân xã, phường,

thị trấn nơi có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý diện tích đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh.

Trường hợp đất bị lấn, bị chiếm, sử dụng không đúng mục đích, sử dụng trái pháp luật thì chủ tịch ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời;

*Thứ hai*, đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh bị lấn, bị chiếm, sử dụng không đúng mục đích xảy ra trước ngày 01/7/2004 thì chủ sở hữu di tích, tổ chức hoặc ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn được giao quản lý di tích có trách nhiệm báo cáo ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để xử lý dứt điểm;

*Thứ ba*, việc chuyển mục đích sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh sang sử dụng vào mục đích khác phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt và phải thực hiện theo quy định sau:

- Đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được Bộ văn hoá - Thông tin xếp hạng thì trước khi ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phải có ý kiến chấp thuận bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ văn hoá - Thông tin;

- Đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ thì trước khi ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phải có ý kiến chấp thuận bằng văn bản của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

## **2. Thực trạng quản lý và sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh**

Theo thống kê, hiện cả nước có khoảng gần 4 vạn di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh. Năm 1998, Bộ văn hoá - Thông tin phối hợp với các địa phương trong cả nước tiến hành việc kiểm kê sơ bộ đất đai tại các di tích. Kết quả như sau:

- Số điểm kiểm tra: 2.183 di tích được xếp hạng;
- Diện tích đất của các di tích đạt xấp xỉ 22.000 ha (không kể diện tích của Vịnh Hạ Long là 155.300 ha).

Hiện nay, tổng số di tích được xếp hạng là 2.736 di tích và tổng diện tích đất di tích đã được xếp hạng khoảng 30.000 ha. Trong đó, tổng diện tích của các công trình kiến trúc cổ có giá trị thuộc di tích là 533.270 m<sup>2</sup>.<sup>(1)</sup>

Thực trạng của việc thực hiện pháp luật về đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh cho thấy các hành vi xâm phạm các quy định về quản lý, sử dụng đất di tích đang ngày càng gia tăng. Điều này thể hiện ở những khía cạnh cụ thể sau đây:

*Thứ nhất*, các hành vi xây dựng, coi nới, lấn chiếm sang tên, chuyển nhượng nhà đất do người dân ở trong khu di tích gây ra. Do nguyên nhân lịch sử mà hầu hết các di tích ở các khu đô thị đều có một số hộ dân ở. Đầu tiên là do nhà chùa cư mang cho ở nhờ tránh thiên tai lũ lụt, sơ tán chiến tranh hoặc đi vùng kinh tế mới về. Một số hộ khác được

---

(1). Bộ văn hoá - thông tin, *Báo cáo số 70/BC-BVHTT ngày 31/5/2002 về tổng kết chỉnh sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh*, tr. 5 - 6.

chính quyền địa phương cho ở tạm thời hoặc một số khác tự ý vào ở, lâu dần chính quyền địa phương và nhà chùa không đòi lại được. Qua thanh tra được biết có một số ít hộ có hợp đồng thuê nhà đối với Nhà nước và có hộ được cơ quan nhà nước cho hợp thức hóa quyền sử dụng đất như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy phép xây dựng nhà v.v.. Đại bộ phận số hộ còn lại không có giấy tờ về nhà đất hợp lệ.

Trong quá trình sinh sống, nhân khẩu của các gia đình tăng lên dẫn đến nhu cầu về nhà ở và tách hộ cũng tăng theo, từ đó phát sinh việc tự động coi nới, mở rộng diện tích hoặc sửa chữa nhà, lấn chiếm đất làm cho khu di tích bị xâm hại và biến dạng. Mặt khác, khi đất nước chuyển sang nền kinh tế thị trường thì đất đai trở nên ngày càng có giá đã góp phần làm tăng thêm các hiện tượng chuyển nhượng nhà, đất trong khu di tích, khiến cho đất di tích ngày càng bị lấn chiếm nhiều hơn. Theo con số thống kê thì Hà Nội là địa phương có nhiều di tích nhất trong cả nước. Trong số 1.952 di tích có tới 384 di tích bị lấn chiếm ở nhiều mức độ khác nhau, chiếm 20%. Trong 546 di tích được công nhận có tới 127 di tích với 881 hộ dân đang sống xen kẽ trong di tích, chiếm 23%. Ở thành phố Hồ Chí Minh có 47 di tích được công nhận cấp quốc gia thì có tới gần 1/2 di tích bị xâm hại. Số di tích bị lấn chiếm, xây dựng cư ngụ trái phép sử dụng sai mục đích có tới 18 điểm<sup>(1)</sup>. Tình trạng lấn chiếm đất di tích xảy ra ở các khu vực 3, khu vực 2 và cả khu vực 1. Đây là điều đáng báo động, bởi lẽ ở khu vực 1 do tác động của việc coi nới, sửa

(1). Báo cáo về tổng kết chính sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh, Sđd, tr. 7.

chữa, xây dựng và lấn chiếm, cộng với sự xuống cấp của di tích qua thời gian đã khiến nhiều di tích bị hư hại nghiêm trọng như sập một phần, nhiều phần hoặc gần như bị biến dạng. Ví dụ: di tích chùa Ngũ Xá (quận Ba Đình, Hà Nội), nhà tổ và nhà mẫu mái đã gãy gập, ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của 7 hộ dân sống trong khu di tích này. Hay như di tích đình Trương Thị (quận Hoàn Kiếm, Hà Nội) nay dấu vết còn lại là bàn thờ trên gác của một hộ gia đình. Di tích chùa Hàm Long (quận Hoàn Kiếm) nay chỉ còn lại một vài bia đá và tháp tổ nằm rải rác, xen kẽ trong nhà dân v.v.;

*Thứ hai*, các hành vi vi phạm đất di tích lịch sử do các hộ dân ở khu vực liên kề khu di tích lấn, chiếm xây nhà ở. Do tốc độ phát triển đô thị hóa nhanh chóng và sự tác động của kinh tế thị trường làm cho giá đất đô thị tăng lên một cách "nhanh chóng", cũng như tình trạng khan hiếm đất đô thị (nhất là ở các khu vực trung tâm, mặt tiền các đường phố chính). Vì thế, người dân ở khu vực liên kề đất di tích cũng đua nhau xây nhà, lấn chiếm đất, trong đó có đất di tích. Ví dụ: Có những nhà dân xây ban công dè lên hoặc trùm lên mái nhà chùa như di tích chùa Quang Minh (quận Đống Đa - Hà Nội). Thậm chí có những hộ xây nhà ngay lối cửa chính đi vào di tích, khiến một số di tích phải đóng cửa chính và phải đi cửa phụ như di tích chùa Đồng Quang, chùa Sét (quận Hai Bà Trưng - Hà Nội) v.v.;

*Thứ ba*, hành vi xâm phạm đất di tích do cơ quan nhà nước đặt trụ sở trong khu di tích. Hiện tượng xâm phạm đất di tích không chỉ do người dân gây ra mà còn do một số cơ quan nhà nước, đơn vị bộ đội, trường học, lớp mẫu giáo, ủy ban nhân dân phường và thậm chí cả chợ cũng được đặt

trong khu di tích. Ví dụ: ở thành phố Hà Nội có một trường tiểu học đặt trong khu di tích chùa Hàm Long, di tích Bích Câu đạo quán hiện có hai đơn vị, cơ quan nhà nước đóng trụ sở. Di tích chùa Bộc (quận Đống Đa) hiện tồn tại trụ sở của một hợp tác xã. Thậm chí ngôi nhà 46 phố Hàng Ngang là di tích lịch sử cấp quốc gia nhưng hiện nay một phần của ngôi nhà này là trụ sở của Chi cục thuế quận Hoàn Kiếm. Việc sửa chữa trụ sở của Chi cục thuế quận Hoàn Kiếm đã làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến kết cấu ban đầu của di tích lịch sử quan trọng này...;

*Thứ tư*, một số di tích đang dần dần trở thành phế tích và là điều kiện thuận lợi để các hộ dân lấn chiếm đất di tích để làm nhà ở. Có những di tích có diện tích bảo vệ lớn hàng nghìn ha đất bảo vệ và có giá trị lịch sử, văn hoá, được ghi trong danh mục di tích cần bảo vệ. Tuy nhiên, do không có đủ kinh phí và lực lượng để thường xuyên chăm nom, bảo vệ di tích, cũng như đầu tư tôn tạo di tích. Vì vậy, theo thời gian dần dần các hộ dân vào ở trong đất di tích. Một số di tích ở Hà Nội bị lấn chiếm đã lâu, đến nay không còn dấu tích như di tích Đình Đông Thổ (phố Hàng Nón), đình Hà Vĩ, đình Nội (phố Hàng Bồ), đình Trương Thị (phố Hàng Bạc), đình Anh Mỹ (phố Thợ Nhuộm) và đình Phát Lộc (phố Hàng Buồm). Theo khảo sát có khoảng hơn 500 hộ dân với hơn 2.000 nhân khẩu đang sống ở 53 di tích được coi là di tích phố cổ Hà Nội, mà nay dấu vết cổ còn rất ít hoặc đã biến mất hoàn toàn. Mặc dù trên giấy tờ vẫn gọi là đất di tích.<sup>(1)</sup>

(1). Báo cáo tổng kết chính sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh, Sđd, tr. 9.

Mặt khác, hệ thống pháp luật về đất di tích còn thiếu những cơ sở pháp lý cần thiết để giải quyết các tranh chấp về đất di tích lịch sử hoặc xử lý các vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất di tích. Trên thực tế khi xảy ra các tranh chấp về đất di tích hoặc xử lý các vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng loại đất này, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải áp dụng hoặc vận dụng các quy định ở các văn bản pháp luật khác nhau để giải quyết nên hiệu quả của công tác này không cao. Đặc biệt khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, nhiều di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh bị xâm phạm hoặc đang bị đe dọa xâm phạm, đất di tích bị lấn chiếm ở nhiều địa phương thì việc hoàn thiện, bổ sung các quy định của pháp luật về đất di tích là một yêu cầu cấp bách và rất cần thiết. Có như vậy, mới góp phần nâng cao hiệu quả của công tác quản lý đất đai nói chung và đất di tích nói chung, đấu tranh ngăn chặn và đẩy lùi các hành vi xâm phạm di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh.

## D. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT LÀM NGHĨA TRANG, NGHĨA ĐỊA

Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa là một bộ phận của đất phi nông nghiệp được sử dụng vào mục đích chôn cất, hỏa táng người chết.

Để sử dụng loại đất này tiết kiệm, có hiệu quả và bảo đảm vệ sinh môi trường, Luật đất đai năm 2003 quy định:

*"1. Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa phải quy hoạch thành khu tập trung, xa khu dân cư, thuận tiện cho việc chôn cất,*

*thăm viếng, hợp vệ sinh và tiết kiệm đất.*

2. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định mức đất và chế độ quản lý việc xây dựng phần mộ, tượng đài, bia tưởng niệm trong nghĩa trang, nghĩa địa" (Điều 101).

Tiếp theo, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP được ban hành ngày 29/10/2004 đã cụ thể hoá quy định trên đây như sau:

*Thứ nhất*, việc bố trí khu đất để xây dựng nghĩa trang, nghĩa địa mới phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương;

*Thứ hai*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đất mai táng bảo đảm tiết kiệm đất; tổ chức và có chính sách khuyến khích việc an táng người chết không sử dụng đất;

*Thứ ba*, nghiêm cấm việc lập nghĩa trang, nghĩa địa riêng trái với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

## Đ. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT SÔNG, NGÒI, KÊNH, RẠCH, SUỐI VÀ MẶT NƯỚC CHUYÊN DÙNG

Đất có mặt nước sử dụng vào các mục đích chuyên dùng gồm những diện tích đất thuộc vùng lãnh hải, nội thủy, sông, đầm, hồ lớn không thuộc sản xuất nông nghiệp bao gồm:

- Hồ chứa nước thủy lợi, sông, đầm, hồ tự nhiên nằm trong hệ thống thủy lợi của từng vùng, từng địa phương;
- Hồ chứa nước thủy điện;

- Ao, hồ, đầm nằm trong các khu di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh;

- Đầm, hồ thuộc hệ thống tiêu nước thải của thành phố, khu công nghiệp;

- Đất có mặt nước được quy hoạch để sử dụng vào các mục đích chuyên dùng khác.

Căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu đã xác định, đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng được quản lý và sử dụng theo quy định sau đây:

- Nhà nước giao cho tổ chức để quản lý kết hợp sử dụng, khai thác đất có mặt nước chuyên dùng vào mục đích phi nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp kết hợp với nuôi trồng và khai thác thủy sản;

- Nhà nước cho thuê đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để nuôi trồng thủy sản;

- Nhà nước cho thuê đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư nuôi trồng thủy sản.

Việc khai thác, sử dụng đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng phải bảo đảm không ảnh hưởng đến mục đích sử dụng chủ yếu đã được xác định; phải tuân theo quy định về kỹ thuật của các ngành, lĩnh vực có liên quan và các quy định về bảo vệ cảnh quan, môi trường; không làm cản trở dòng chảy tự nhiên; không gây cản trở giao thông đường thủy.

## E. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT CHO HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN

### I. KHÁI NIỆM ĐẤT SỬ DỤNG CHO HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN

Đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản bao gồm đất để thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản.

Dấu hiệu cơ bản để nhận biết đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản là loại đất được sử dụng chủ yếu vào các hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác khoáng sản. Vậy hiểu như thế nào là hoạt động tìm kiếm, khai thác khoáng sản? Theo Luật khoáng sản được Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 20 tháng 3 năm 1996 thì:

“- Khoáng sản là tài nguyên trong lòng đất, trên mặt đất dưới dạng những tích tụ tự nhiên khoáng vật, khoáng chất có ích ở thể rắn, thể lỏng, thể khí, hiện tại hoặc sau này có thể được khai thác. Khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải mà sau này có thể được khai thác lại cũng là khoáng sản;

- Thăm dò khoáng sản là hoạt động nhằm tìm kiếm, phát hiện, xác định trữ lượng, chất lượng khoáng sản, điều kiện kỹ thuật khai thác, kể cả các việc lấy, thử nghiệm mẫu công nghệ và nghiên cứu khả thi về khai thác khoáng sản;

- Khai thác khoáng sản là hoạt động xây dựng cơ bản mở, khai đào, sản xuất và các hoạt động có liên quan trực tiếp nhằm thu khoáng sản” (Điều 3).

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT CHO HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN

### 1. Quy định chung

Để quản lý chặt chẽ và từng bước lập lại trật tự trong sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản, Nhà nước đã ban hành các quy định cụ thể về loại đất này như sau:

*Thứ nhất*, đất để thăm dò, khai thác khoáng sản được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép thực hiện dự án thăm dò, khai thác khoáng sản.

Đất để làm mặt bằng chế biến khoáng sản thuộc loại đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp có chế độ sử dụng đất như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh quy định tại Điều 93 Luật đất đai năm 2003.

*Thứ hai*, hiện nay, trong phạm vi cả nước có hàng ngàn mỏ đang khai thác với quy mô và mức độ khác nhau. Tình trạng thăm dò, khai thác khoáng sản bừa bãi, thiếu tổ chức, quản lý ở các mỏ thời gian qua đã gây ra những hậu quả rất nghiêm trọng: gây sụt lún bề mặt đất, làm thay đổi dòng chảy, rửa trôi hàng ngàn héc ta đất v.v. gây thiệt hại lớn về kinh tế và ảnh hưởng xấu đến môi trường sinh thái. Để khắc phục tình trạng trên và nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý, bảo vệ, khai thác mỏ, việc sử dụng đất vào mục đích thăm dò, khai thác khoáng sản phải tuân theo các quy định sau đây:

- Có giấy phép hoạt động khoáng sản và quyết định cho

thuê đất để thăm dò, khai thác khoáng sản hoặc quyết định giao đất, cho thuê đất để làm mặt bằng chế biến khoáng sản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

- Thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, xử lý chất thải và các biện pháp khác để không gây thiệt hại cho người sử dụng đất trong khu vực và xung quanh;

- Sử dụng đất phù hợp với tiến độ thăm dò, khai thác khoáng sản; khi kết thúc việc thăm dò, khai thác khoáng sản, người sử dụng đất có trách nhiệm trả lại đất đúng với trạng thái được quy định trong hợp đồng thuê đất;

- Trường hợp thăm dò, khai thác khoáng sản mà không sử dụng lớp đất mặt hoặc không ảnh hưởng đến việc sử dụng mặt đất thì không phải thuê đất (khoản 3 Điều 94 Luật đất đai năm 2003).

## **2. Quy định cụ thể**

Nghị định số 181/2004/NĐ-CP được ban hành ngày 29/10/2004 đã cụ thể hoá các quy định của Luật đất đai năm 2003 về đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản. Theo đó:

*Thứ nhất*, tổ chức, cá nhân được phép thăm dò, khai thác khoáng sản được Nhà nước cho thuê đất; trường hợp thăm dò khoáng sản không ảnh hưởng đến việc sử dụng đất hoặc khai thác khoáng sản mà không ảnh hưởng lớp đất mặt hoặc không ảnh hưởng đến mặt đất thì không phải thuê đất.

*Thứ hai*, tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất làm mặt bằng để chế biến khoáng sản được lựa chọn hình thức Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất, thuê đất của tổ chức kinh

tế, hộ gia đình, cá nhân khác.

*Thứ ba*, ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cho thuê đất và có thẩm quyền cấp phép thăm dò, khai thác khoáng sản thì việc cấp phép được thực hiện đồng thời với việc quyết định cho thuê đất.

Trường hợp ủy ban nhân dân có thẩm quyền cho thuê đất mà không có thẩm quyền cấp phép thăm dò, khai thác khoáng sản thì việc quyết định cho thuê đất được thực hiện sau khi người có nhu cầu sử dụng đất đã được cấp phép thăm dò, khai thác khoáng sản.

*Thứ tư*, người sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản phải thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, xử lý chất thải và các biện pháp khác để không gây thiệt hại cho người sử dụng đất trong khu vực và xung quanh; khi kết thúc việc thăm dò, khai thác khoáng sản, người sử dụng đất có trách nhiệm trả lại đất đúng với trạng thái được quy định trong hợp đồng thuê đất.

## G. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐỂ KHAI THÁC NGUYÊN LIỆU CHO SẢN XUẤT GẠCH NGÓI, LÀM ĐỒ GỐM

Luật đất đai năm 2003 quan niệm đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm bao gồm đất để khai thác nguyên liệu và đất để làm mặt bằng chế biến, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm. Hiện nay, các cơ sở sản xuất vật liệu xây dựng, đồ gốm ở nước ta đang hoạt động với quy mô khác nhau. Ngoài các doanh nghiệp của Nhà nước còn có hàng ngàn cơ sở sản xuất vật liệu xây dựng như: gạch ngói, sản xuất đá...

của các hợp tác xã, của các tổ chức kinh tế tư nhân và cá nhân. Sản lượng gạch ngói nung sản xuất hàng năm từ 3 đến 4 tỷ viên đã sử dụng hết hàng trăm hecta đất. Quá trình sản xuất vật liệu xây dựng của một số cơ sở kinh tế ngoài quốc doanh, do thiếu quy hoạch, thiếu sự chỉ đạo và quản lý của Nhà nước nên đã gây ra thiệt hại lớn cho sản xuất nông nghiệp, vi phạm các quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai...; đồng thời, gây thiệt hại cho người tiêu dùng vì chất lượng sản phẩm sản xuất không đúng tiêu chuẩn và ảnh hưởng xấu đến môi trường sinh thái.

Việc nghiên cứu, tìm hiểu, làm sáng tỏ các quy định về đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm sẽ góp phần chấn chỉnh công tác quản lý sản xuất gạch ngói nung, ngăn chặn tình trạng tùy tiện sử dụng đất nông nghiệp vào sản xuất gạch ngói và đưa hoạt động sản xuất gạch ngói nung vào nề nếp, đúng pháp luật.

## I. NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG ĐỐI VỚI ĐẤT SẢN XUẤT VẬT LIỆU XÂY DỰNG, LÀM ĐỒ GỐM

Theo Luật đất đai năm 2003, đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm được xếp vào nhóm đất phi nông nghiệp. Việc quản lý và sử dụng loại đất này được quy định như sau:

*Thứ nhất*, đất để khai thác nguyên liệu được Nhà nước cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được phép khai thác nguyên liệu để sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm, đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép thực hiện dự án đầu tư khai thác nguyên liệu để sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

*Thứ hai*, đất để làm mặt bằng sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm thuộc loại đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp có chế độ sử dụng đất như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh quy định tại Điều 93 Luật đất đai năm 2003.

*Thứ ba*, việc sử dụng đất để sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm phải tuân theo các quy định sau đây:

- Có quyết định cho thuê đất vào mục đích khai thác nguyên liệu hoặc quyết định giao đất, cho thuê đất để chế biến, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

- Thực hiện các biện pháp cần thiết để không gây thiệt hại cho sản xuất, đời sống và ảnh hưởng xấu đến môi trường;

- Khi kết thúc việc khai thác nguyên liệu, người sử dụng đất có trách nhiệm trả lại đất đúng với trạng thái được quy định trong hợp đồng thuê đất.

## II. NHỮNG QUY ĐỊNH CỤ THỂ VỀ SỬ DỤNG ĐẤT SẢN XUẤT GẠCH NGÓI, LÀM ĐỒ GỐM

Bên cạnh việc ban hành các quy định chung về đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm, pháp luật còn đề cập những vấn đề cụ thể trong quản lý và sử dụng đất làm gạch ngói và làm đồ gốm:

*Thứ nhất*, việc sử dụng đất để khai thác nguyên liệu cho sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm phải tận dụng các loại đất đồi, gò không canh tác, đất bãi hoang, đất lòng sông hoặc ao, hồ cạn khơi sâu, đất ven sông ngòi không sản xuất nông nghiệp, đất dẽ bổi không còn sử dụng, đất do cải tạo đồng ruộng (gọi tắt là đất tận dụng).

*Thứ hai*, nghiêm cấm sử dụng những loại đất sau đây để khai thác làm nguyên liệu cho sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm:

- Đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ;

- Đất nằm trong phạm vi hành lang bảo vệ an toàn công trình.

*Thứ ba*, căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định cho thuê đất sử dụng vào mục đích khai thác làm nguyên liệu cho sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm bao gồm:

- Giấy đăng ký kinh doanh ngành nghề sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm hoặc giấy phép đầu tư sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp;

- Nhu cầu sử dụng đất phù hợp với dự án đầu tư hoặc năng lực sản xuất của cơ sở sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm;

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

*Thứ tư*, trong quá trình sử dụng đất để khai thác nguyên liệu cho sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm, người sử dụng đất phải áp dụng các biện pháp công nghệ thích hợp để khai thác sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm; phải thực hiện các biện pháp cần thiết để không gây thiệt hại cho sản xuất, đời sống của những người sử dụng đất xung quanh và không ảnh hưởng xấu đến môi trường.

## H. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT XÂY DỰNG

### I. KHÁI NIỆM ĐẤT XÂY DỰNG

Đất xây dựng là một loại đất phi nông nghiệp được sử

dụng vào mục đích xây dựng các cơ sở hạ tầng, các công trình công nghiệp... của đất nước. Đất xây dựng bao gồm:

- Đất xây dựng các công trình công nghiệp, khoa học, kỹ thuật, văn hóa, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao, xã hội, dịch vụ;
- Đất xây dựng các công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn;
- Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp;
- Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh;
- Đất xây dựng khu chung cư.

## II. NHỮNG QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG CÁC LOẠI ĐẤT XÂY DỰNG

### 1. Đất xây dựng khu chung cư

Hiện nay, nhu cầu về nhà ở cho người dân sống ở đô thị và các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế và khu công nghệ cao ngày càng tăng do sự gia tăng dân số cả về mặt sinh học và cơ học. Mô hình nhà ở chung cư ra đời đã giải quyết được mâu thuẫn giữa sự gia tăng nhu cầu nhà ở của xã hội với giới hạn không gian diện tích đất đai đồng thời, góp phần phát triển không gian đô thị theo chiều cao phù hợp với xu hướng phát triển đô thị văn minh, hiện đại trên thế giới. Các khu chung cư hiện đại, cao tầng mọc lên ngày càng nhiều đã làm thay đổi sâu sắc bộ mặt đô thị ở nước ta. Tuy nhiên, cùng với sự ra đời của các khu chung cư đô thị đang đặt các nhà quản lý, hoạch định chính sách trước việc phải giải quyết hàng loạt các vấn đề như quy hoạch kiến trúc không gian đô thị, vấn đề bảo vệ môi trường, sự đồng bộ, hợp lý của hệ thống cơ sở hạ tầng, dịch vụ v.v. trong đó

có vấn đề sử dụng đất để xây dựng khu chung cư. Để tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý chặt chẽ, sử dụng tiết kiệm đất xây dựng khu chung cư, lần đầu tiên Luật đất đai năm 2003 đề cập những quy định mang tính định hướng về quản lý và sử dụng đất xây dựng khu chung cư. Theo đó:

- Đất khu chung cư bao gồm đất để xây dựng nhà chung cư, xây dựng các công trình trực tiếp phục vụ đời sống của những hộ trong nhà chung cư theo quy hoạch xây dựng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;

- Việc quy hoạch đất xây dựng khu chung cư phải bảo đảm đồng bộ với quy hoạch các công trình công cộng bảo vệ môi trường;

- Chính phủ quy định cụ thể về chế độ sử dụng đất khu chung cư.

## **2. Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp**

*a. Đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp bao gồm:*

- Đất xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức sự nghiệp công;

- Đất xây dựng trụ sở của các tổ chức khác do Chính phủ quyết định;

- Đất xây dựng các công trình sự nghiệp thuộc các ngành và lĩnh vực về kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học và công nghệ, ngoại giao của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức sự nghiệp công.

*b. Việc sử dụng đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch*

sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

*c. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức được giao đất có trách nhiệm bảo toàn diện tích đất được giao, sử dụng đất đúng mục đích.*

Nghiêm cấm việc sử dụng đất được giao để xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp vào mục đích khác.

### **3. Đất xây dựng các công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn**

*a. Khái niệm đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn*

Đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn bao gồm đất xây dựng các hệ thống giao thông, thủy lợi, đê điều, hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước, hệ thống xử lý chất thải, hệ thống dẫn điện, dẫn xăng dầu, dẫn khí, thông tin liên lạc và đất thuộc hành lang bảo vệ an toàn các công trình này.

*b. Quy định chung về đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn*

Việc ra đời các quy định về đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn xuất phát từ nhu cầu thực tiễn của việc lập lại trật tự, kỷ cương trong quản lý và sử dụng loại đất này. Bởi lẽ, thời gian qua hiện tượng xây dựng nhà, các công trình lấn chiếm đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn đang có chiều hướng gia tăng, đặc biệt là ở khu vực đô thị và ven các trục đường

giao thông đường bộ, đường sắt, đê điều v.v.. Các quy định về đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn được Luật đất đai năm 2003 đề cập bao gồm:

*Thứ nhất*, việc sử dụng đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn phải bảo đảm kết hợp khai thác cả phần trên không và trong lòng đất, bố trí kết hợp các loại công trình trên cùng một khu đất nhằm tiết kiệm đất và phải tuân theo các quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan về bảo vệ an toàn công trình.

*Thứ hai*, người đang sử dụng đất được pháp luật thừa nhận mà đất đó nằm trong hành lang bảo vệ an toàn công trình thì được tiếp tục sử dụng đất theo đúng mục đích đã được xác định và không được gây cản trở cho việc bảo vệ an toàn công trình.

*Thứ ba*, trường hợp việc sử dụng đất gây ảnh hưởng đến việc bảo vệ an toàn công trình thì chủ công trình và người sử dụng đất phải có biện pháp khắc phục, nếu không khắc phục được thì Nhà nước thu hồi đất và bồi thường theo quy định của pháp luật.

*Thứ tư*, cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý công trình có hành lang bảo vệ an toàn có trách nhiệm công bố công trình mốc giới hành lang bảo vệ an toàn công trình, chịu trách nhiệm chính về việc bảo vệ an toàn công trình, trường hợp hành lang bảo vệ an toàn công trình bị lấn, chiếm, sử dụng trái phép thì phải kịp thời báo cáo và yêu cầu ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có hành lang bảo vệ an toàn bị lấn, chiếm, sử dụng trái phép để xử lý.

*Thứ năm*, ủy ban nhân dân các cấp nơi có công trình có

hành lang bảo vệ an toàn có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý công trình tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ an toàn công trình; công bố mốc giới sử dụng đất trong hành lang bảo vệ an toàn công trình; kịp thời xử lý những trường hợp lấn, chiếm, sử dụng trái phép hành lang bảo vệ an toàn công trình.

*c. Quy định cụ thể về đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn*

Không chỉ đề cập quy định chung về quản lý và sử dụng đất xây dựng công trình công cộng có hành lang bảo vệ an toàn, Luật đất đai năm 2003 và các văn bản pháp luật có liên quan còn có những quy định cụ thể nhằm quản lý chặt chẽ và đấu tranh có hiệu quả các hành vi xâm phạm hành lang bảo vệ an toàn công trình công cộng. Các quy định này bao gồm:

*Thứ nhất*, đất hành lang bảo vệ an toàn công trình công cộng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định mà công trình không sử dụng lớp đất mặt thì chỉ phải thuê đất trong thời gian thi công xây dựng công trình.

*Thứ hai*, căn cứ vào quy định về phạm vi của hành lang bảo vệ công trình đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, tổ chức trực tiếp quản lý công trình có hành lang bảo vệ an toàn có trách nhiệm chủ trì phối hợp với ủy ban nhân dân nơi có công trình xây dựng phương án cắm mốc giới xác định hành lang bảo vệ an toàn cụ thể và trình ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có công trình phê duyệt, đồng thời, thông báo cho ủy ban nhân dân các cấp nơi có công trình biết để phối hợp bảo vệ hành lang an toàn công trình.

*Thứ ba*, trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt phương án cấm mốc giới xác định hành lang bảo vệ an toàn, tổ chức trực tiếp quản lý công trình có hành lang bảo vệ an toàn có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có công trình trong việc công bố công khai mốc giới hành lang bảo vệ an toàn công trình và cấm mốc giới trên thực địa, bàn giao mốc giới cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có công trình để quản lý.

*Thứ tư*, tổ chức trực tiếp quản lý công trình có hành lang bảo vệ an toàn có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và phòng tài nguyên và môi trường nơi có công trình rà soát hiện trạng sử dụng đất trong phạm vi hành lang bảo vệ an toàn công trình để kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết theo quy định sau:

- Trường hợp sử dụng đất có ảnh hưởng đến việc bảo vệ an toàn công trình hoặc hoạt động của công trình có ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, sức khỏe của người sử dụng đất thì cơ quan có chức năng quản lý nhà nước đối với công trình tiến hành thẩm định mức độ ảnh hưởng, nếu phải thu hồi đất thì đề nghị ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền ra quyết định thu hồi đất đó. Người có đất bị thu hồi được bồi thường, hỗ trợ đối với đất và tài sản gắn liền với đất đã có từ trước khi hành lang an toàn công trình được công bố theo quy định của pháp luật.

Trường hợp việc sử dụng đất gây ảnh hưởng đến việc bảo

vệ an toàn công trình thì chủ công trình và người sử dụng đất phải có biện pháp khắc phục. Chủ công trình phải chịu trách nhiệm đối với việc khắc phục đó nếu không khắc phục được thì Nhà nước thu hồi đất và người bị thu hồi đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật.

- Trường hợp sử dụng đất không thuộc quy định trên đây thì người đang sử dụng đất trong hành lang bảo vệ an toàn công trình được tiếp tục sử dụng đất theo đúng mục đích đã được xác định và phải tuân theo các quy định về bảo vệ an toàn công trình.

- Đất trong hành lang an toàn công trình được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trừ trường hợp phải di dời hoặc thu hồi mà đã có quyết định di dời hoặc quyết định thu hồi đất.

Người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ được sử dụng đất đúng mục đích.

*Thứ năm*, cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý công trình có hành lang bảo vệ an toàn chịu trách nhiệm chính về việc bảo vệ an toàn công trình. Trường hợp hành lang bảo vệ an toàn công trình bị lấn chiếm, bị chiếm, sử dụng trái phép thì phải kịp thời báo cáo và yêu cầu ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có hành lang bảo vệ an toàn công trình để xử lý.

*Thứ sáu*, chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp nơi có công trình có hành lang bảo vệ an toàn có trách nhiệm sau:

- Phát hiện và xử lý kịp thời những trường hợp lấn, chiếm, sử dụng trái phép phần đất thuộc phạm vi hành lang bảo vệ an toàn công trình; ngăn chặn kịp thời các công trình

xây dựng trái phép trên đất hành lang bảo vệ an toàn công trình; buộc người có hành vi vi phạm khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm;

- Phối hợp với cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý công trình trong việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ an toàn công trình; phối hợp với cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý công trình trong việc công bố mốc giới hành lang bảo vệ an toàn công trình;

- Trường hợp để xảy ra hiện tượng lấn, chiếm, sử dụng trái phép phân đất thuộc phạm vi hành lang bảo vệ an toàn công trình tại địa phương thì chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp phải liên đới chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật.

#### **4. Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh**

Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh lần đầu tiên được Luật đất đai năm 2003 đề cập. Quy định này ra đời xuất phát từ nhu cầu bức xúc về sử dụng đất xây dựng các cơ sở sản xuất, kinh doanh của giới doanh nghiệp (đặc biệt là các doanh nghiệp dân doanh) ở nước ta hiện nay. Theo đó:

- Đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh bao gồm đất để xây dựng cơ sở sản xuất công nghiệp, tiểu công nghiệp, thủ công nghiệp; xây dựng cơ sở kinh doanh thương mại, dịch vụ và các công trình khác phục vụ cho sản xuất, kinh doanh;

- Việc sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, quy hoạch xây dựng

đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được xét duyệt và các quy định về bảo vệ môi trường;

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh được lựa chọn hình thức nhận giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất của Nhà nước; nhận chuyển quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài.

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh được lựa chọn hình thức nhận giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất của Nhà nước trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm; thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khác; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được phép mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam còn được nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất để làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh được lựa chọn hình thức thuê đất của Nhà nước trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm; thuê đất, thuê lại đất của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài khác.

# I. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT VÀO MỤC ĐÍCH CÔNG CỘNG

## I. KHÁI NIỆM ĐẤT SỬ DỤNG VÀO MỤC ĐÍCH CÔNG CỘNG

Đất sử dụng vào mục đích công cộng bao gồm đất để xây dựng đường giao thông, cầu, cống, vỉa hè, hệ thống cấp thoát nước, sông, hồ, đập, trường học, bệnh viện, chợ, công viên, vườn hoa, khu vui chơi cho trẻ em, quảng trường, sân vận động, sân bay, bến cảng; đất xây dựng nhà máy điện, trạm biến thế điện, hồ thủy điện, đường dây thông tin, đường dây tải điện, đường ống dẫn xăng dầu, đường ống dẫn khí, đài khí tượng thủy văn, các trạm quan trắc phục vụ nghiên cứu và dịch vụ công cộng, công trình thủy lợi, bến tàu, bến xe, bến phà, sân ga, vườn quốc gia, khu an dưỡng, khu nuôi dưỡng trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, cơ sở huấn luyện, tập luyện thể dục, thể thao, cơ sở phục hồi chức năng cho trẻ em khuyết tật, trung tâm dạy nghề, công trình văn hoá, tượng đài, bia tưởng niệm, câu lạc bộ, nhà hát, bảo tàng, triển lãm, rạp chiếu phim, rạp xiếc, trung tâm cai nghiện ma túy, trại giáo dưỡng, trại phục hồi nhân phẩm, nghĩa trang, nghĩa địa, khu xử lý chất thải, bãi rác.

Hiện nay, nước ta có gần 896.162 ha đất sử dụng vào mục đích công cộng (không bao gồm đất có mặt nước sử dụng vào mục đích chuyên dùng).<sup>(1)</sup>

(1). *Tờ trình Quốc hội về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 của cả nước*, Hà Nội, tháng 5 năm 2004, Sđd, tr.8.

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT VÀO MỤC ĐÍCH CÔNG CỘNG

Việc quản lý và sử dụng đất sử dụng vào mục đích công cộng được pháp luật quy định như sau:

*Thứ nhất*, việc sử dụng đất sử dụng vào mục đích công cộng phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

*Thứ hai*, Nhà nước khuyến khích việc sử dụng đất vào mục đích phát triển văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao.

*Thứ ba*, đất để làm mặt bằng xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh có chế độ sử dụng đất như đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh quy định tại Điều 93 Luật đất đai năm 2003.

Tiếp đó, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 đã cụ thể hoá quy định của Luật đất đai năm 2003 về việc sử dụng loại đất này như sau:

- Người sử dụng đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh thì được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất, được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định của Chính phủ;

- Người sử dụng đất xây dựng công trình công cộng không có mục đích kinh doanh thì được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất;

- Nhà nước giao đất để quản lý mà không cấp giấy chứng

nhận quyền sử dụng đất trong các trường hợp sau:

+ Đất để xây dựng công trình đường giao thông, cầu, cống, vỉa hè, bến phà; hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước, hệ thống công trình thủy lợi, đê, đập; quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm;

+ Đất sử dụng vào mục đích công cộng giao cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý.

- Các trường hợp sử dụng đất vào mục đích xây dựng công trình công cộng không thuộc quy định trên đây thì người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

## K. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT DO CƠ SỞ TÔN GIÁO VÀ CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ ĐANG SỬ DỤNG

Luật đất đai năm 2003 ra đời đã bổ sung hai đối tượng sử dụng đất mới là cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư nhằm phù hợp với thực tiễn sử dụng đất đai ở nước ta. Hơn nữa, Luật đất đai năm 2003 còn quy định về việc quản lý và sử dụng đất do cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư sử dụng. Tuy nhiên, các quy định này mới chỉ dừng lại ở mức độ khái quát và mang tính định hướng mà thiếu nội dung chi tiết, cụ thể.

### I. QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT DO CƠ SỞ TÔN GIÁO SỬ DỤNG

Đất do cơ sở tôn giáo sử dụng gồm đất thuộc chùa, nhà thờ, thánh thất, thánh đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo, các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động. Theo kết quả thống kê đất đai năm 2000, cả nước có 36.290 ha đất xây dựng công trình

văn hoá, tôn giáo.<sup>(1)</sup>

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước và quỹ đất của địa phương, quyết định diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo.

## II. QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT DO CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ SỬ DỤNG

Việc sử dụng đất có các công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ phải đúng mục đích, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Việc xây dựng, mở rộng các công trình của cộng đồng phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

## L. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT SẢN XUẤT, KINH DOANH PHI NÔNG NGHIỆP

### I. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT KHU CÔNG NGHIỆP

#### **I. Khái niệm đất khu công nghiệp**

##### *a. Khái niệm khu công nghiệp*

Kể từ khi nước ta thực hiện công cuộc đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường và từng bước hội nhập vào nền kinh tế thế giới, lĩnh vực đầu tư nước ngoài được Nhà nước đặc biệt coi trọng đánh dấu bằng việc ra đời Luật đầu tư nước ngoài

---

(1). *Tờ trình Quốc hội về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 của cả nước*, Hà Nội tháng 5/2004, tr. 8.

tại Việt Nam năm 1987. Pháp luật về đầu tư nước ngoài từng bước được hoàn thiện và góp phần tạo lập khung pháp lý đồng bộ cho môi trường đầu tư ở nước ta. Khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được hình thành và đã đóng góp đáng kể vào sự tăng trưởng của nền kinh tế: *“Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là một bộ phận của nền kinh tế Việt Nam, được khuyến khích phát triển, hướng mạnh vào sản xuất, kinh doanh hàng hoá và dịch vụ xuất khẩu, hàng hoá và dịch vụ có công nghệ cao, xây dựng kết cấu hạ tầng”*.<sup>(1)</sup> Một trong những địa bàn thu hút, hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài đó là khu công nghiệp.

Khái niệm khu công nghiệp dường như không tồn tại trong nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung cao độ. Chỉ khi nước ta chuyển sang kinh tế thị trường thực hiện chính sách khuyến khích đầu tư của các thành phần kinh tế (trong đó có đầu tư của các nhà đầu tư nước ngoài) thì mới xuất hiện khái niệm khu công nghiệp. Khu công nghiệp là nơi tập trung các cơ sở sản xuất, kinh doanh nói chung và các cơ sở đầu tư nước ngoài nói riêng. Theo Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2000 thì khu công nghiệp là khu chuyên sản xuất hàng công nghiệp và thực hiện các dịch vụ cho sản xuất công nghiệp, do Chính phủ thành lập hoặc cho phép thành lập (Điều 2). Hiện nay, đang tồn tại hàng trăm khu công nghiệp với quy mô khác nhau trong phạm vi cả nước. Sự ra đời các khu công nghiệp đã góp phần giải quyết bài toán về quy hoạch các khu công nghiệp tập trung; vấn đề giải quyết việc làm cho người lao động; vấn đề môi trường và vấn đề

(1). Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 191-192.

chuyển dịch cơ cấu sản xuất, phân công lại lao động ...

*b. Khái niệm đất khu công nghiệp*

Thực tiễn cho thấy rằng muốn tiến hành hoạt động đầu tư trong khu công nghiệp thì một trong những điều kiện cần thiết là phải có đất để xây dựng nhà xưởng, cơ sở sản xuất - kinh doanh. Từ đó xuất hiện khái niệm đất khu công nghiệp. Diện tích đất này ngày càng tăng đặt ra yêu cầu phải xác lập cơ sở pháp lý để điều chỉnh các quan hệ đất đai trong khu công nghiệp. Luật đất đai năm 2003 đã có quy định về loại đất này và lần đầu tiên khái niệm đất khu công nghiệp được pháp luật ghi nhận: “Đất khu công nghiệp bao gồm đất để xây dựng cụm công nghiệp, khu công nghiệp, khu chế xuất và các khu sản xuất, kinh doanh tập trung khác có cùng chế độ sử dụng đất” (khoản 1 Điều 90). Theo kết quả thống kê đất đai năm 2000, hiện cả nước có 34.725 ha đất khu công nghiệp.<sup>(1)</sup>

**2. Những quy định về quản lý và sử dụng đất khu công nghiệp**

*a. Nguyên tắc của việc quản lý và sử dụng đất khu công nghiệp*

Đất khu công nghiệp là một thành phần độc lập của vốn đất quốc gia, nên chịu sự chi phối của nguyên tắc Nhà nước quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật được ghi nhận tại Điều 18 Hiến pháp năm 1992. Hiện nay, các khu công nghiệp (đặc biệt là khu công nghiệp thuộc các tỉnh phía

---

(1). *Tờ trình Quốc hội về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 của cả nước*, Hà Nội tháng 5/2004, tr. 8.

Nam) là nơi thu hút ngày càng nhiều lực lượng lao động ở nông thôn vào làm việc. Song, các khu công nghiệp này lại chưa quy hoạch quỹ đất dùng để xây dựng nhà ở cho những đối tượng lao động này. Vì vậy, người lao động trong các khu công nghiệp gặp rất nhiều khó khăn trong việc thuê nhà ở để ổn định cuộc sống và có thể yên tâm làm việc lâu dài. Để khắc phục tồn tại này, Luật đất đai năm 2003 đã đề ra định hướng cho việc quản lý và sử dụng đất khu công nghiệp như sau:

*“Việc sử dụng đất để xây dựng khu công nghiệp phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, quy hoạch chi tiết xây dựng khu công nghiệp đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Khi lập quy hoạch chi tiết xây dựng khu công nghiệp phải bảo đảm đồng bộ với quy hoạch nhà ở, công trình công cộng phục vụ đời sống người lao động làm việc trong khu công nghiệp”.*

#### *b. Hình thức sử dụng đất trong khu công nghiệp*

Các khu công nghiệp ra đời đã cụ thể hoá đường lối công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước của Đảng nhằm phấn đấu đến năm 2020 đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp phát triển đồng thời thể hiện chính sách của Nhà nước trong việc quy hoạch các cơ sở sản xuất, cơ sở công nghiệp tập trung và cách xa khu dân cư sinh sống tập trung. Tuy nhiên, hiện nay nhiều khu công nghiệp chưa được “lắp đầy” hay nói cách khác là một số khu công nghiệp chưa tạo ra sức hút hấp dẫn các nhà đầu tư, các doanh nghiệp vào làm ăn. Vì vậy, để khắc phục tình trạng này thì cơ chế quản lý trong khu công nghiệp phải được thực hiện hết sức linh hoạt

và mềm dẻo nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư, sản xuất của giới kinh doanh. Xem xét trong lĩnh vực đất đai, pháp luật đã có những quy định hết sức mềm dẻo cho các doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng đất trong khu công nghiệp thông qua việc thực hiện nhiều hình thức sử dụng đất khác nhau. Cụ thể:

*Thứ nhất*, áp dụng phương thức Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất và thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

*Thứ hai*, bên cạnh đó còn thực hiện việc cho thuê đất và thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

Hơn nữa, Nhà nước còn thực hiện chính sách đối với diện tích đất xây dựng kết cấu hạ tầng sử dụng chung trong khu công nghiệp thì nhà đầu tư không phải trả tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

### *c. Quyền của người sử dụng đất trong khu công nghiệp*

Một trong những ưu đãi của pháp luật dành cho các nhà đầu tư vào làm ăn trong khu công nghiệp là việc quy định cho họ được hưởng nhiều quyền lợi hơn so với việc sử dụng đất bên ngoài khu công nghiệp. Theo đó, bên cạnh việc được hưởng các quyền chung của người sử dụng đất quy định tại Điều 105 Luật đất đai năm 2003 thì người sử dụng đất trong khu công nghiệp còn có các quyền sau đây:

*Thứ nhất*, tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp được lựa

chọn hình thức nhận giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất của Nhà nước; nhận chuyển nhượng, thuê đất, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức kinh tế khác, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

*Thứ hai*, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp được lựa chọn hình thức nhận giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất của Nhà nước trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm; thuê đất, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

*Thứ ba*, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trong khu công nghiệp được lựa chọn hình thức thuê đất của Nhà nước và trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm; thuê đất, thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của tổ chức, cá nhân nước ngoài khác đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp.

*Thứ tư*, người thuê lại đất trong khu công nghiệp trước ngày 01/7/2004 mà đã trả tiền thuê lại đất cho cả thời gian thuê lại hoặc trả trước tiền thuê lại đất cho nhiều năm mà

thời hạn thuê lại đất đã trả tiền còn lại ít nhất là 5 năm thì tổ chức kinh tế có các quyền tương tự như quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; hộ gia đình, cá nhân có các quyền tương tự như quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê.

*d. Nghĩa vụ của người sử dụng đất trong khu công nghiệp*

Tương thích với các quyền mà người sử dụng đất trong khu công nghiệp được hưởng, họ còn có trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ sau trong quá trình sử dụng đất:

*Thứ nhất*, người sử dụng đất trong khu công nghiệp phải sử dụng đất đúng mục đích đã được xác định, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và có các quyền và nghĩa vụ theo quy định của Luật đất đai năm 2003;

*Thứ hai*, trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp thì người nhận chuyển nhượng phải tiếp tục sử dụng đất đúng mục đích đã được xác định.

*d. Quy định cụ thể về quản lý và sử dụng đất khu công nghiệp*

Mặc dù lần đầu tiên Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành đề cập việc quản lý và sử dụng đất khu công nghiệp song do yêu cầu bức xúc của thực tiễn nên các quy định hiện hành về đất khu công nghiệp đã đề cập khá cụ thể việc quản lý và sử dụng loại đất này. Theo đó, khu công nghiệp được thành lập trên đất mà trước đó Nhà nước đã giao, cho thuê để sản xuất, kinh doanh thì người sử dụng đất được lựa chọn hình thức sử dụng như sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục giữ nguyên hình thức được Nhà nước

giao đất, cho thuê đất; tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đã được Nhà nước cho thuê đất nếu có nhu cầu thì được chuyển sang hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Thuê lại đất của doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp. Số tiền sử dụng đất, tiền thuê đất mà người sử dụng đất đã trả trước cho Nhà nước được tính vào số tiền mà doanh nghiệp đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp phải nộp cho Nhà nước và khấu trừ vào tiền thuê đất, tiền thuê kết cấu hạ tầng khu công nghiệp của nhà đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp theo thoả thuận giữa hai bên.

*Thứ hai*, người có nhu cầu sử dụng đất trong khu công nghiệp được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất trong khu công nghiệp của doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp theo quy định sau:

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc thuê đất của doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp đã được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được thuê đất của doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp đã được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất;

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được thuê lại đất của doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu

hạ tầng khu công nghiệp đã được Nhà nước cho thuê đất.

*Thứ ba*, người có nhu cầu sử dụng đất trong khu công nghiệp được đầu tư bằng nguồn vốn có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất theo quy định sau:

- Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;

- Tổ chức, cá nhân nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất;

*Thứ tư*, người sử dụng đất trong khu công nghiệp, kể cả trường hợp thuê lại đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Thời hạn sử dụng đất trong khu công nghiệp theo thời hạn của dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Trường hợp thời hạn của dự án đầu tư dài hơn thời hạn sử dụng đất còn lại của khu công nghiệp thì doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép điều chỉnh thời hạn sử dụng đất cho phù hợp nhưng tổng thời hạn sử dụng đất không quá 70 năm và phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất đối với phần diện tích được gia hạn sử dụng.

*Thứ năm*, khi lập quy hoạch chi tiết xây dựng khu công nghiệp, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào hiện trạng các khu dân cư tại địa phương, nhu cầu nhà ở của người lao động làm việc trong khu công nghiệp để bố trí quỹ đất cho khu chung cư, các công trình văn hoá, xã hội, dịch vụ ngoài khu công nghiệp phục vụ đời

sống của người lao động làm việc trong khu công nghiệp phù hợp với quy hoạch chung của địa phương.

## II. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT KHU CÔNG NGHỆ CAO

### 1. Khái niệm đất sử dụng cho khu công nghệ cao

Nước ta thực hiện công cuộc đổi mới và hội nhập vào nền kinh tế thế giới trong bối cảnh cuộc cách mạng khoa học, công nghệ đang phát triển vô cùng mạnh mẽ trên phạm vi toàn cầu; khoa học, công nghệ ngày càng tham gia trực tiếp và đóng vai trò quan trọng vào việc tạo ra của cải vật chất cho xã hội. Sự phát triển không ngừng của cuộc cách mạng khoa học, công nghệ đã đặt nền tảng cho việc ra đời nền kinh tế tri thức. Để tránh nguy cơ tụt hậu và từng bước thu hẹp khoảng cách với các nước phát triển thì vấn đề đặt ra là chúng ta phải nhanh chóng tiếp cận và làm chủ được các ngành khoa học, kỹ thuật, công nghệ mũi nhọn tiên tiến; các ngành sản xuất kết tinh hàm lượng chất xám cao. Việc thành lập các khu công nghệ cao ở nước ta không nằm ngoài chiến lược của Đảng và Nhà nước, đồng thời, đây cũng là con đường ngắn nhất để nhanh chóng đưa các thành tựu khoa học, công nghệ, các phát minh mới vào ứng dụng trong thực tiễn sản xuất nhằm không ngừng nâng cao năng suất lao động, nâng cao hiệu quả sản xuất. Việc các khu công nghệ ra đời đặt ra nhu cầu sử dụng đất và kéo theo sự ra đời của khái niệm đất sử dụng cho khu công nghệ cao. Khái niệm này lần đầu tiên được đề cập trong Luật đất đai năm 2003, theo đó: *“Đất sử dụng cho khu công nghệ cao theo quyết định thành lập của Thủ tướng Chính phủ bao*

*gồm các loại đất có chế độ sử dụng khác nhau phục vụ sản xuất, kinh doanh sản phẩm công nghệ cao; nghiên cứu phát triển và ứng dụng công nghệ cao; đào tạo nhân lực công nghệ cao” (khoản 1 Điều 91).*

## **2. Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu công nghệ cao**

### *a. Quy định chung đối với đất sử dụng cho khu công nghệ cao*

Để tạo lập cơ sở pháp lý cho việc quản lý và sử dụng đất trong các khu công nghệ cao, Luật đất đai năm 2003 đã có những quy định mang tính định hướng đối với loại đất này như sau:

*Thứ nhất*, ban quản lý khu công nghệ cao được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao đất một lần cho toàn khu công nghệ cao, được giao lại đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân; giao lại đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất trong khu công nghệ cao.

Người sử dụng đất được ban quản lý khu công nghệ cao giao lại đất trong khu công nghệ cao có các quyền và nghĩa vụ như được Nhà nước giao đất theo quy định của Luật đất đai; người sử dụng đất được ban quản lý khu công nghệ cao cho thuê đất trong khu công nghệ cao có các quyền và nghĩa

vụ như được Nhà nước cho thuê đất.

*Thứ hai*, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết được lập chung cho toàn khu công nghệ cao.

*Thứ ba*, Nhà nước khuyến khích các tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng trong khu công nghệ cao và khuyến khích tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất vào mục đích phát triển khoa học và công nghệ.

*Thứ tư*, người sử dụng đất trong khu công nghệ cao phải sử dụng đất đúng mục đích đã được xác định, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và có các quyền và nghĩa vụ theo quy định của Luật đất đai.

Trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghệ cao thì người nhận chuyển nhượng phải tiếp tục sử dụng đất đúng mục đích đã được xác định.

*b. Quy định cụ thể về quản lý và sử dụng đất khu công nghệ cao*

Trên cơ sở các quy định mang tính định hướng của Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 đã cụ thể hoá việc quản lý và sử dụng đất khu công nghệ cao như sau:

*Thứ nhất*, ban quản lý khu công nghệ cao lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết chung cho toàn khu công nghệ cao và trình ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất xét duyệt.

*Thứ hai*, ban quản lý khu công nghệ cao giao lại đất, cho

thuê đất theo quy định sau:

- Giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất miễn nộp tiền thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất trong khu công nghệ cao để xây dựng hạ tầng kỹ thuật chung của khu công nghệ cao; xây dựng khu đào tạo, khu nghiên cứu phát triển và ứng dụng công nghệ cao; xây dựng khu ươm tạo doanh nghiệp công nghệ cao nhằm hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu, sản xuất thử, hình thành doanh nghiệp sản xuất sản phẩm công nghệ cao;

- Người được giao đất không thu tiền sử dụng đất, người thuê đất được miễn nộp tiền thuê đất có quyền bán, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn đối với tài sản đã đầu tư trên đất; không được quyền chuyển nhượng, cho thuê hoặc cho thuê lại, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn đối với quyền sử dụng đất;

- Giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài để xây dựng kinh doanh các công trình hạ tầng kỹ thuật khu công nghệ cao, nhà xưởng, cơ sở dịch vụ công nghệ cao và sản xuất, kinh doanh sản phẩm công nghệ cao, dịch vụ dân sinh, xây dựng nhà ở để cho thuê.

*Thứ ba*, người sử dụng đất trong khu công nghệ cao được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất của doanh nghiệp phát triển khu công nghệ cao, doanh nghiệp phát triển hạ tầng theo quy định sau đây:

- Trường hợp doanh nghiệp phát triển khu công nghệ cao, doanh nghiệp phát triển hạ tầng được giao đất có thu

tiền sử dụng đất thì tổ chức kinh tế, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất; tổ chức, cá nhân nước ngoài được thuê đất;

- Trường hợp doanh nghiệp phát triển khu công nghệ cao, doanh nghiệp phát triển hạ tầng được ban quản lý khu công nghệ cao cho thuê đất thì người có nhu cầu sử dụng đất trong khu công nghệ cao được thuê lại đất của doanh nghiệp phát triển khu công nghệ cao, doanh nghiệp phát triển hạ tầng.

*Thứ tư*, người sử dụng đất trong khu công nghệ cao phải sử dụng đất đúng mục đích được ghi trong quyết định giao lại đất hoặc trong hợp đồng thuê đất.

*Thứ năm*, tổ chức, cá nhân được ban quản lý khu công nghệ cao giao lại đất, cho thuê đất để đầu tư xây dựng nhà ở chỉ được quyền cho thuê nhà ở đã xây dựng.

### III. CÁC QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT KHU KINH TẾ

#### 1. Khái niệm đất sử dụng cho khu kinh tế

Nhằm mục đích nâng cao khả năng cạnh tranh của môi trường đầu tư và tăng sức hấp dẫn, thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, Nhà nước đã ban hành và thực thi hàng loạt chính sách ưu đãi đầu tư như cải thiện môi trường đầu tư, hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách thủ tục hành chính, ưu đãi về thuế, tiền thuê đất cho các nhà đầu tư... Một trong những chính sách đó là Nhà nước thành lập các khu kinh tế với cơ chế và chế độ ưu đãi đặc biệt (trong đó có các ưu đãi về sử dụng đất đai) dành cho các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào khu kinh tế. Việc ra đời hàng loạt các khu kinh tế ở

các địa phương đã làm gia tăng diện tích đất sử dụng vào mục đích kinh tế. Trên cơ sở đó, khái niệm đất sử dụng cho khu kinh tế đã ra đời và lần đầu tiên được đề cập trong Luật đất đai năm 2003.

Theo Luật đất đai năm 2003 thì đất sử dụng cho khu kinh tế bao gồm đất để xây dựng khu kinh tế mở, khu kinh tế cửa khẩu và các khu kinh tế khác được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Đất sử dụng cho khu kinh tế bao gồm các loại đất có chế độ sử dụng khác nhau trong khu vực riêng biệt nhằm khuyến khích đặc biệt cho các hoạt động đầu tư và xuất khẩu (khoản 1 Điều 92).

## **2. Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu kinh tế**

### *a. Quy định chung đối với đất sử dụng cho khu kinh tế*

Như đã đề cập ở phần trên, khu kinh tế được thành lập nhằm mục đích khuyến khích đầu tư nước ngoài đầu tư sản xuất các loại hàng hoá phục vụ cho hoạt động xuất khẩu. Vì vậy, các khu kinh tế được Nhà nước dành nhiều ưu đãi và cho phép thực hiện một cơ chế quản lý đặc biệt. Một trong những ưu đãi đó là ưu đãi về việc sử dụng đất trong khu kinh tế và được thể hiện trong Luật đất đai năm 2003 trên những khía cạnh chủ yếu như sau:

*Thứ nhất*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao đất cho ban quản lý khu kinh tế đối với diện tích đã thu hồi theo quy hoạch phát triển khu kinh tế đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Ban quản lý khu kinh tế được giao lại đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, hộ gia đình, cá

nhân; giao lại đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thu tiền thuê đất hàng năm đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất trong khu kinh tế.

Người sử dụng đất được ban quản lý khu kinh tế giao lại đất trong khu kinh tế có các quyền và nghĩa vụ như được Nhà nước giao đất theo quy định của Luật đất đai; người sử dụng đất được ban quản lý khu kinh tế cho thuê đất trong khu kinh tế có các quyền và nghĩa vụ như được Nhà nước cho thuê đất theo quy định của Luật đất đai.

*Thứ hai*, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết được lập chung cho toàn khu kinh tế.

*Thứ ba*, Nhà nước khuyến khích đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng trong khu kinh tế và khuyến khích sử dụng đất vào mục đích phát triển kinh tế.

*Thứ tư*, chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong khu kinh tế được áp dụng đối với từng loại đất theo quy định của Luật đất đai.

*b. Quy định cụ thể về quản lý và sử dụng đất sử dụng cho khu kinh tế*

Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý và sử dụng đất trong khu kinh tế, pháp luật đất đai không chỉ có các quy định chung mà còn có những quy định chi tiết về vấn đề này như sau:

*Thứ nhất*, ban quản lý khu kinh tế lập quy hoạch sử dụng

đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết trong đó xác định rõ ranh giới sử dụng đất giữa khu phi thuế quan, khu thuế quan và trình ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt.

*Thứ hai*, sau khi quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của khu kinh tế đã được xét duyệt, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ đạo thực hiện việc thu hồi đất đối với diện tích đất được quy hoạch để xây dựng khu phi thuế quan và các khu công nghiệp thuộc khu thuế quan; thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt đối với diện tích đất còn lại thuộc khu thuế quan.

*Thứ ba*, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao đất cho ban quản lý khu kinh tế để tổ chức xây dựng khu kinh tế theo quy định sau:

- Giao đất một lần cho ban quản lý khu kinh tế để xây dựng khu phi thuế quan; khu công nghiệp thuộc khu thuế quan của khu kinh tế;

- Giao đất theo kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt của khu kinh tế đối với diện tích đất còn lại phải thu hồi thuộc khu thuế quan.

*Thứ tư*, ban quản lý khu kinh tế có trách nhiệm thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với diện tích đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi để giao cho mình trước khi giao lại đất, cho thuê đất. Ban quản lý khu kinh tế được giao đất có thu tiền sử dụng đất, giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất cho người có nhu cầu sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai.

Thời hạn sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh trong khu kinh tế là không quá 70 năm.

*Thứ năm*, ban quản lý khu kinh tế quyết định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, mức miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo từng dự án nhằm bảo đảm khuyến khích đầu tư trên cơ sở giá đất do ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định đối với trường hợp giao lại đất, cho thuê đất mà không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất.

*Thứ sáu*, người sử dụng đất trong khu kinh tế được đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, kết cấu hạ tầng, được sản xuất kinh doanh, hoạt động dịch vụ và có các quyền, nghĩa vụ tương ứng với hình thức được giao đất, thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai.

*Thứ bảy*, ban quản lý khu kinh tế thực hiện nhiệm vụ lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, giao lại đất, cho thuê đất đối với đất đã thu hồi; các nhiệm vụ khác về quản lý đất đai trong khu kinh tế do cơ quan hành chính các cấp thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai.

## CHƯƠNG VIII

# THANH TRA, KIỂM TRA, GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỔ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI VÀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

## I. THANH TRA, KIỂM TRA VIỆC CHẤP HÀNH CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI

### 1. Khái niệm

Thanh tra, kiểm tra là một chức năng quản lý chủ yếu và là khâu làm hoàn chỉnh quá trình quản lý nhà nước nói chung. Thông qua các hoạt động thanh tra, kiểm tra mà phát hiện ra những vi phạm các chế độ quản lý hoặc phát hiện sự bất hợp lý của bản thân các chế độ, để từ đó rút ra những giải pháp phù hợp.

Trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai, hoạt động thanh tra, kiểm tra đóng vai trò hết sức quan trọng, là biện pháp cơ bản để thực hiện chế độ sở hữu toàn dân và quyền quản lý thống nhất của Nhà nước đối với đất đai.

Thực chất, thanh tra đất đai là xem xét một cách khách quan việc chấp hành các quy định của pháp luật đất đai, đảm bảo cho các quy định đó được thực hiện và thực hiện đúng.

Kiểm tra đất đai là xem xét lại những kết quả đã thực hiện theo đúng pháp luật.

Tuy thanh tra và kiểm tra đất đai đều hướng tới việc phát huy những nhân tố tích cực, phát hiện và phòng ngừa những vi phạm nhưng giữa hai hoạt động này có khác nhau ở mức độ thực hiện và cách thức xem xét. Kiểm tra, lấy tiêu chuẩn, chính sách, chế độ, quyết định làm mốc để so sánh và thường được thực hiện theo bề rộng, liên tục, với nhiều hình thức phong phú. Còn thanh tra đất đai không chỉ làm như kiểm tra mà còn tìm nguyên nhân và đề ra những giải pháp khắc phục. Nhìn chung, phạm vi của hoạt động thanh tra thường hẹp hơn hoạt động kiểm tra và do nội dung của thanh tra thường là phức tạp nên chủ thể tiến hành thanh tra trước hết phải là những tổ chức thanh tra chuyên nghiệp, không đa dạng như chủ thể tiến hành hoạt động kiểm tra.

Song sự phân biệt đó chỉ có ý nghĩa tương đối. Khi tiến hành thanh tra, phải thực hiện công việc kiểm tra và trong một số trường hợp tiến hành kiểm tra là để làm rõ vụ việc để lựa chọn nội dung thanh tra cho phù hợp. Chính vì thế nên cặp khái niệm thanh tra, kiểm tra luôn đi cùng với nhau khi tiến hành xem xét từng lĩnh vực cụ thể.

## **2. Ý nghĩa, mục đích của công tác thanh tra, kiểm tra**

Trên thực tế, quá trình quản lý đất đai gắn bó chặt chẽ với việc tổ chức và thực hiện pháp luật đất đai. Đó là những hoạt động rất phức tạp, đòi hỏi phải có sự thống nhất giữa hiểu biết pháp luật với việc áp dụng pháp luật. Muốn có sự tác động đúng hướng, đúng lúc, đúng chỗ vào quá trình vận động đó thì phải tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra để

biết được kết quả tác động của cơ quan quản lý đối với đối tượng bị quản lý ở cả khía cạnh tích cực và hạn chế, từ đó đề ra các biện pháp đúng để phát huy mặt tốt, khắc phục mặt xấu, đảm bảo cho pháp luật đất đai được chấp hành nghiêm chỉnh, tăng cường kỷ cương trong công tác quản lý đất đai, đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Với ý nghĩa đó, hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm các mục đích sau:

- Phát hiện và kiến nghị với cơ quan quản lý đất đai sửa chữa những thiếu sót trong quá trình quản lý nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý, hoàn chỉnh các chế độ, thể lệ về quản lý và sử dụng đất đai;

- Qua thanh tra nhằm tham gia vào hoạt động kiểm tra việc thực hiện chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước đối với đất đai. Việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất;

- Phát hiện, ngăn ngừa và xử lý kịp thời những hành vi vi phạm pháp luật đất đai, qua đó, đảm bảo thực hiện đúng đắn các chính sách pháp luật đất đai, tăng cường trách nhiệm đối với cơ quan quản lý và người sử dụng đất, bảo vệ quyền lợi của Nhà nước với tư cách là người đại diện cho chủ sở hữu, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, duy trì trật tự ổn định, đoàn kết trong nội bộ nhân dân.

### **3. Chức năng, nhiệm vụ thanh tra đất đai**

#### *a. Cơ quan thực hiện việc thanh tra đất đai*

Chức năng thanh tra là xem xét sự vận hành của bộ máy quản lý nhà nước về đất đai, đảm bảo sự tuân thủ triệt để các quy phạm pháp luật đất đai, Luật đất đai năm 2003 xác định

thanh tra đất đai là thanh tra chuyên ngành về đất đai. Bộ tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra đất đai trong cả nước. Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện thanh tra đất đai tại địa phương. Các cơ quan này có nhiệm vụ chủ yếu là thanh tra việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước, người sử dụng đất đồng thời ngăn chặn, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm.

Theo Điều 133 Luật đất đai năm 2003, khi tiến hành thanh tra đoàn thanh tra và thanh tra viên có quyền hạn sau đây:

- Yêu cầu cơ quan nhà nước, người sử dụng đất đai và các đối tượng khác có liên quan cung cấp tài liệu và giải trình những vấn đề cần thiết cho việc thanh tra;

- Quyết định tạm thời, đình chỉ việc sử dụng phần đất không đúng pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định đó, đồng thời báo cáo ngay với cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định xử lý;

- Xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về đất đai;

- Đoàn thanh tra và thanh tra viên cũng có trách nhiệm xuất trình quyết định thanh tra và thẻ thanh tra viên với đối tượng thanh tra, thực hiện chức năng, nhiệm vụ và trình tự thủ tục thanh tra, theo quy định của pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận, quyết định của mình.

#### *b. Nội dung thanh tra*

Để đảm bảo đất đai được sử dụng một cách hợp pháp, hợp lý, tiết kiệm và đạt hiệu quả kinh tế cao, nội dung thanh

tra phải thể hiện cụ thể được mục đích của việc thanh tra, tức là phải phù hợp với đối tượng thanh tra và phạm vi thanh tra.

- Đối với các cơ quan quản lý

Các cơ quan quản lý thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với đất đai. Chức năng đó được thể hiện bằng những nhiệm vụ quản lý đất đai trong từng giai đoạn cụ thể. Nội dung thanh tra việc thực hiện các chức năng và nhiệm vụ quản lý, bao gồm: thanh tra việc thực hiện thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất, xử lý các vi phạm pháp luật đất đai...

Thanh tra việc quản lý các quy hoạch sử dụng đất, nhằm sử dụng đất hợp lý, có hiệu quả. Quy hoạch sử dụng đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt là công cụ pháp lý quan trọng để quản lý đất đai, theo dõi các biến động về đất đai và để xét duyệt các thủ tục cho người sử dụng đất.

- Đối với người sử dụng đất, nội dung thanh tra được thể hiện trên các phương diện sau:

+ Thanh tra quyền sử dụng đất

Quyền sử dụng đất hợp pháp là sử dụng đất khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Việc xác định một chủ thể nào đó có quyền sử dụng đất bao giờ cũng gắn liền với các yếu tố về diện tích, vị trí và loại đất. Khi tiến hành thanh tra phải chú ý tới nội dung đó. Ngoài ra, còn thanh tra việc đăng ký và khai báo biến động về đất đai...

+ Thanh tra tình hình sử dụng đất, tức là thanh tra việc sử dụng đất có đúng với quy hoạch, kế hoạch đã được cơ quan

nhà nước có thẩm quyền xét duyệt và đúng mục đích đã ghi trong quyết định giao đất, cho thuê đất không? Nếu chủ thể sử dụng đất vào mục đích phi nông nghiệp thì phải kiểm tra quá trình thực hiện dự án đầu tư với việc sử dụng và bố trí mặt bằng đã được duyệt, qua đó xem xét quá trình sử dụng đất có hợp lý hay không? Đối với chủ thể sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp thì phải xem xét các biện pháp canh tác trên đất, bảo vệ đất, cải tạo đất... Nghĩa là thanh tra việc thực hiện các nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Thanh tra tình hình sử dụng đất là nội dung quan trọng nhất đảm bảo cho đất đai được sử dụng hợp lý và có hiệu quả.

### *c. Phương pháp thanh tra*

Phương pháp thanh tra là cách thức cụ thể về nghiệp vụ được quy định một cách thống nhất nhằm đảm bảo thực hiện được mục đích, nhiệm vụ của thanh tra đối với các đối tượng quản lý và sử dụng đất đai.

Kết quả của công tác thanh tra phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó việc xây dựng kế hoạch thanh tra và chọn đề tài thanh tra chiếm vị trí đặc biệt quan trọng.

Kế hoạch thanh tra được xây dựng dựa vào phương hướng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý đất đai và hướng dẫn công tác thanh tra của cấp trên.

Nội dung của kế hoạch thanh tra gồm ba phần:

Phần thứ nhất: nhận định, đánh giá tình hình thực hiện chính sách chế độ, thể lệ về quản lý và sử dụng đất ở tất cả các ngành, các cấp.

Phần thứ hai: nêu nội dung những vấn đề cần thanh tra, phạm vi, đối tượng, địa điểm thanh tra, nhu cầu cán bộ và

các điều kiện vật chất cần thiết khác.

Phần thứ ba: tổ chức, chỉ đạo thực hiện trên cơ sở kế hoạch thanh tra đã được xây dựng và căn cứ vào những vấn đề nổi cộm, những mâu thuẫn cần thiết phải được giải quyết ở từng nơi, từng thời điểm mà tiến hành chọn đề tài thanh tra. Đề tài thanh tra là vấn đề điển hình nhất, nổi cộm nhất cần phải giải quyết (về quản lý, sử dụng...). Giải quyết vấn đề đó sẽ giúp cho công tác quản lý và sử dụng đất đai đạt được hiệu quả mong muốn. Ngược lại, nếu vấn đề không được tháo gỡ thì sẽ phát sinh những tiêu cực trong quản lý, sử dụng đất, trong việc chấp hành chính sách và pháp luật đất đai.

Ví dụ: Thanh tra vấn đề giao đất không đúng thẩm quyền, vấn đề thu hồi đất và bồi thường giải phóng mặt bằng; vấn đề chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp trái phép...

Tương tự thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành về đất đai cũng được tiến hành theo hai hình thức là thanh tra theo chương trình kế hoạch và thanh tra đột xuất. Cho dù cuộc thanh tra đó được tiến hành theo hình thức nào thì cũng cần phải trải qua ba bước cơ bản sau đây:

Bước 1: Chuẩn bị mục tiêu, lực lượng và địa bàn thanh tra.

Khi bố trí lực lượng thanh tra, cần phải căn cứ vào mục đích, nội dung của cuộc thanh tra mà thành lập đoàn thanh tra bao gồm những cán bộ có trình độ chuyên môn phù hợp.

Bước 2: Trực tiếp thanh tra.

Trọng tâm của bước này là thẩm tra, xác minh và kết luận từng vấn đề.

Đoàn thanh tra tiếp xúc với đối tượng thanh tra, thông báo cho đối tượng thanh tra biết kế hoạch thanh tra, yêu cầu

đối tượng thanh tra báo cáo và cung cấp những tài liệu cần thiết. Đoàn thanh tra tiến hành xác minh tìm ra sự thật đúng, sai để làm căn cứ cho những kết luận nhất định. Trên cơ sở thẩm tra sổ sách, giấy tờ, tài liệu, bản đồ và so sánh những tài liệu đó với hiện thực, đồng thời dựa vào chính sách, chế độ, thể lệ, những quy định của pháp luật để đi đến những kết luận, làm rõ mức độ, tìm ra những nguyên nhân khách quan và chủ quan của hiện tượng, sự việc.

Bước 3: Bước kết thúc.

Vấn đề cơ bản của bước này là làm báo cáo về cuộc thanh tra và nêu những kiến nghị để giải quyết những vấn đề đã kết luận. Báo cáo của cuộc thanh tra phải được thông qua cơ quan chủ trì cuộc thanh tra và đoàn thanh tra, sau đó thông qua đối tượng thanh tra để đối tượng đó có ý kiến về những kết luận của đoàn thanh tra.

Cuối cùng là lưu trữ hồ sơ thanh tra. Hồ sơ bao gồm: quyết định, báo cáo kết quả thanh tra, các văn bản, chứng từ khi thẩm tra, xác minh tài liệu, văn bản, bản đồ, sổ sách. Đó là những căn cứ pháp lý nhất định, có thể dùng để rút kinh nghiệm cho những cuộc thanh tra sau.

## II. TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VỀ ĐẤT ĐAI

### 1. Khái niệm và đặc điểm của tranh chấp đất đai

Tranh chấp đất đai là hiện tượng thường xảy ra trong đời sống xã hội ở mọi thời kỳ lịch sử. Trong một xã hội tồn tại sự đối kháng giữa các giai cấp thì đất đai luôn là đối tượng tranh chấp giữa chúa đất và nông nô, giữa địa chủ và nông

dân, giữa đông đảo quần chúng nhân dân không có đất và bọn chủ đất lớn. Tóm lại, đó là tranh chấp giữa những kẻ áp bức và những người bị áp bức. Những tranh chấp này biểu hiện mâu thuẫn đối kháng giữa các giai cấp, khi xung đột không thể điều hoà được thì tất yếu phải giải quyết bằng các cuộc cách mạng xã hội để thay thế chế độ sở hữu đất đai này bằng chế độ sở hữu đất đai khác tiến bộ hơn.

Trong chế độ của chúng ta hiện nay, Nhà nước là người đại diện cho toàn thể nhân dân lao động thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai. Vì thế, tranh chấp đất đai trong thời kỳ này mang nội dung kinh tế cũng như ý nghĩa chính trị khác với tranh chấp đất đai trong xã hội có giai cấp đối kháng.

Tuy nhiên, các chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai không phải lúc nào cũng nhất trí với nhau về tất cả các vấn đề trong quan hệ pháp luật, vì thế sẽ xuất hiện những ý kiến khác nhau, những mâu thuẫn, những bất đồng nhất định. Hiện tượng đó được thể hiện trên thực tế bằng những hành động cụ thể và người ta gọi đó là sự tranh chấp.

*Vậy tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai.*

Đương nhiên, cần phải lưu ý rằng chỉ có thể phát sinh tranh chấp đất đai khi các chủ thể trực tiếp thể hiện thái độ thông qua những hành vi nhất định của mình.

Tranh chấp đất đai cũng thể hiện dấu ấn mạnh mẽ trong các thời kỳ lịch sử khác nhau của các quan hệ pháp luật đất đai. Chẳng hạn, trước những năm 1980, khi Nhà nước còn duy trì ba hình thức sở hữu đất đai là: sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân thì có thể có tranh chấp về

quyền sở hữu, về quyền - nghĩa vụ trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai. Hiến pháp năm 1980 được ban hành, Nhà nước trở thành người đại diện cho toàn dân thực hiện quyền sở hữu đất đai, vì thế không thể có tranh chấp về quyền sở hữu. Đối tượng của mọi tranh chấp đất đai thời kỳ này chỉ có thể là quyền quản lý và quyền sử dụng những diện tích đất đai nhất định. Bước sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa cùng với những quan hệ kinh tế xã hội khác các quan hệ đất đai cũng phát triển hết sức đa dạng, phức tạp, đòi hỏi pháp luật phải có cơ chế điều chỉnh phù hợp. Nhiều quan hệ trước kia bị nghiêm cấm nay được pháp luật cho phép thực hiện. Các giao dịch dân sự về đất đai được xác lập như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn liên doanh bằng giá trị sử dụng đất... cũng từ đó mà đối tượng của tranh chấp đất đai đã có sự thay đổi, không chỉ là quyền quản lý, quyền sử dụng đất đai mà còn tranh chấp trong quá trình xác lập và thực hiện các giao dịch về đất đai.

Nói tóm lại, cùng với việc xử lý các quan hệ pháp luật đất đai theo những cách thức khác nhau ở từng giai đoạn mà tranh chấp đất đai cũng chứa đựng những yếu tố về nội dung, hình thức không hoàn toàn giống nhau ở mỗi thời kỳ.

Có thể nêu ra một số đặc điểm của tranh chấp đất đai như sau:

- Đối tượng của tranh chấp đất đai là quyền quản lý, quyền sử dụng và những lợi ích phát sinh từ quá trình sử dụng một loại tài sản đặc biệt không thuộc quyền sở hữu của các bên tranh chấp;
- Các chủ thể tranh chấp đất đai chỉ là chủ thể quản lý và

sử dụng đất, không có quyền sở hữu đối với đất đai;

- Tranh chấp đất đai luôn gắn liền với quá trình sử dụng đất của các chủ thể nên không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích trực tiếp của các bên tham gia tranh chấp mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước. Vì trước hết, khi xảy ra tranh chấp, một bên không thực hiện được những quyền của mình, do đó ảnh hưởng đến việc thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Tranh chấp đất đai xảy ra sẽ tác động không nhỏ đến tâm lý, tinh thần của các bên, gây nên tình trạng mất ổn định, bất đồng trong nội bộ nhân dân, làm cho những quy định của pháp luật đất đai cũng như những chính sách của Nhà nước không được thực hiện một cách triệt để.

## **2. Các dạng tranh chấp đất đai**

Sự tồn tại của các dạng tranh chấp đất đai, tự thân nó là sự phản ánh những đặc trưng của quan hệ pháp luật đất đai ở từng thời kỳ nhất định. Căn cứ vào tính chất pháp lý của các tranh chấp, có một số dạng chủ yếu sau đây:

### *a. Tranh chấp về quyền sử dụng đất*

- Tranh chấp giữa những người sử dụng đất với nhau về ranh giới giữa những vùng đất được phép sử dụng và quản lý. Loại tranh chấp này thường do một bên tự ý thay đổi hoặc do hai bên không xác định được với nhau;

- Tranh chấp về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất trong quan hệ thừa kế; quan hệ ly hôn giữa vợ và chồng;

- Đòi lại đất, tài sản gắn liền với đất của người thân trong những giai đoạn trước đây mà qua các cuộc điều chỉnh ruộng đất đã được chia cấp cho người khác;

- Tranh chấp giữa đồng bào dân tộc địa phương với đồng bào đi xây dựng vùng kinh tế mới; giữa đồng bào địa phương với các nông trường, lâm trường và các tổ chức sử dụng đất khác.

*b. Tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất*

Việc một bên vi phạm, làm cản trở tới việc thực hiện quyền của phía bên kia hoặc một bên không làm đúng nghĩa vụ của mình cũng phát sinh tranh chấp. Loại tranh chấp này thường thể hiện ở các hình thức như:

- Tranh chấp trong quá trình thực hiện hợp đồng về chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất;

- Tranh chấp về việc bồi thường giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

*c. Tranh chấp về mục đích sử dụng đất*

Đặc biệt là tranh chấp trong nhóm đất nông nghiệp, giữa đất trồng lúa với đất nuôi tôm, giữa đất trồng cà phê với trồng cây cao su; giữa đất hương hỏa với đất thổ cư... trong quá trình phân bổ và quy hoạch sử dụng đất.

Nhiều khi, sự tranh chấp về quyền sử dụng đất dẫn đến những tranh chấp về địa giới hành chính. Loại tranh chấp này thường xảy ra giữa hai tỉnh, hai huyện, hai xã với nhau, tập trung ở những nơi có nguồn lâm thổ sản quý, có ý nghĩa quan trọng trong việc phát triển kinh tế, văn hoá, ở vị trí dọc theo các triền sông lớn, những vùng có địa giới không rõ ràng, không có mốc giới nhưng là vị trí có tầm quan trọng.

### **3. Nguyên nhân dẫn đến tranh chấp đất đai**

Mỗi tranh chấp đất đai xảy ra đều do những nguyên nhân nhất định, trong đó yếu tố chủ quan, khách quan, yếu tố cơ bản, tạm thời cần được nghiên cứu thận trọng và xử lý một cách kịp thời. Những năm vừa qua, tranh chấp đất đai diễn ra ở hầu hết các địa phương trong cả nước. Tuy mức độ, tính chất và phạm vi khác nhau nhưng nhìn chung tranh chấp đất đai đã gây ra những hậu quả nặng nề, ảnh hưởng đến trật tự, an toàn xã hội. Vì vậy, cần phải căn cứ vào thực trạng sử dụng đất, vào đường lối, chính sách của Nhà nước, vào những văn bản pháp luật để tìm ra những nguyên nhân dẫn đến tranh chấp, từ đó có những biện pháp giải quyết một cách thoả đáng, góp phần ngăn ngừa và hạn chế tới mức thấp nhất những tranh chấp có thể xảy ra.

Từ thực tế của hiện tượng tranh chấp đất đai có thể rút ra một số nguyên nhân chủ yếu sau:

#### *a. Nguyên nhân khách quan*

- Chiến tranh kéo dài đã để lại hậu quả khác nhau trên cả hai miền. Ở miền Bắc sau Cách mạng tháng Tám và sau năm 1953, Đảng và Chính phủ đã tiến hành cải cách ruộng đất, xóa bỏ chế độ chiếm hữu ruộng đất của thực dân, phong kiến, xác lập quyền sở hữu ruộng đất cho người nông dân. Năm 1960, thông qua con đường hợp tác hóa nông nghiệp, ruộng đất của người nông dân được đưa vào làm tư liệu sản xuất chung, thuộc sở hữu tập thể, do đó tình hình sử dụng đất đai tương đối ổn định.

- Ở miền Nam, sau hai cuộc kháng chiến, tình hình sử dụng đất đai có nhiều diễn biến phức tạp hơn. Trong 9 năm

kháng chiến, Chính phủ đã tiến hành chia cấp ruộng đất cho người nông dân hai lần vào năm 1949 – 1950 và năm 1954. Nhưng đến cuối 1957, nguy quyền Sài Gòn đã thực hiện việc cải cách điền địa, thực hiện việc “truất hữu” nhằm xóa bỏ thành quả của cách mạng, gây ra những xáo trộn lớn về quyền sở hữu ruộng đất của người nông dân.

Sau năm 1975, Nhà nước đã tiến hành hợp tác hóa nông nghiệp, đồng thời xây dựng hàng loạt các nông trường, lâm trường, trạm trại. Nhìn chung, những tổ chức đó bao chiếm nhiều diện tích nhưng sử dụng kém hiệu quả. Đặc biệt, qua hai lần điều chỉnh ruộng đất vào năm 1978 – 1979 và năm 1982 – 1983, cùng với chính sách chia cấp đất theo kiểu bình quân đã dẫn đến những xáo trộn lớn về ruộng đất, về ranh giới, diện tích và mục đích sử dụng.

Hiện nay, trong quá trình hiện đại hóa, công nghiệp hóa đất nước việc thu hồi đất để mở rộng đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng thực hiện các dự án đầu tư làm cho quỹ đất canh tác ngày càng giảm. Trong khi đó, sự gia tăng dân số vẫn ở tỷ lệ cao, cơ cấu kinh tế chưa đáp ứng được vấn đề giải quyết việc làm và cuộc sống cho người lao động. Đặc biệt do tác động mạnh mẽ của cơ chế thị trường làm cho giá đất tăng đã và đang là những áp lực lớn gây nên tình trạng khiếu kiện, tranh chấp đất đai một cách gay gắt.

#### *b. Nguyên nhân chủ quan*

- Về cơ chế quản lý: thời gian qua, công tác quản lý đất đai còn nhiều yếu kém. Nhà nước phân công, phân cấp cho quá nhiều ngành dẫn đến việc quản lý đất đai thiếu chặt chẽ. Có thời kỳ mỗi loại đất do một ngành quản lý. Đất lâm nghiệp do ngành lâm nghiệp quản lý. Đất chuyên dùng

thuộc ngành nào thì ngành đó quản lý. Cũng có tình trạng, có loại đất không được cơ quan nào quản lý. Bên cạnh đó, tổ chức cơ quan quản lý đất đai từ trung ương đến cơ sở không ổn định, hoàn toàn không đủ sức giúp cho Nhà nước trong lĩnh vực này.

Công tác phân vùng quy hoạch đất đai làm chậm, thiếu đồng bộ, việc phân chia địa giới hành chính có nhiều thay đổi nhưng xác định mốc giới không kịp thời hoặc không rõ ràng làm cho tình trạng tranh chấp đất đai phức tạp thêm, phương tiện và hồ sơ phục vụ cho công tác quản lý đất đai còn thiếu, chưa có đầy đủ những cơ sở khoa học và phương pháp quản lý cần thiết để xác định quyền sử dụng đất cho các chủ thể nên đã làm giảm hiệu lực của Nhà nước trong việc giải quyết tranh chấp đất đai.

- Về chính sách, pháp luật đất đai chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ, có mặt không rõ ràng và đang còn nhiều biến động. Hơn nữa, thực tế áp dụng các chính sách còn nhiều sự tùy tiện. Bên cạnh đó, các văn bản hướng dẫn thi hành những điều luật đã quy định chậm được ban hành làm cho việc áp dụng pháp luật được thực hiện một cách cầm chừng, thiếu hiệu quả.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai chưa thật sự được coi trọng, vì thế trình độ hiểu biết pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật trong nhân dân còn hạn chế. Nhiều văn bản pháp luật đất đai chưa thực sự đi vào cuộc sống.

- Việc điều tra, xem xét giải quyết tranh chấp đất đai còn yếu kém, hiệu lực thấp, chưa thật sự quan tâm đến những giải pháp mang tính quần chúng.

- Về cán bộ, công chức thực hiện công vụ liên quan đến

đất đai: một bộ phận cán bộ công chức còn thiếu gương mẫu, tùy tiện trong quản lý, vi phạm chế độ quản lý và sử dụng đất đai.

Việc tranh chấp đất đai ở mỗi địa phương khác nhau còn có những nguyên nhân đặc thù. Việc tìm ra những nguyên nhân cụ thể của tranh chấp phải căn cứ vào thực tế sử dụng đất, phong tục tập quán của từng địa phương để có được những giải pháp tốt nhất cho từng vụ việc.

#### **4. Hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai**

##### *a. Mục đích, ý nghĩa của việc giải quyết tranh chấp*

Pháp luật là phương tiện quan trọng để Nhà nước quản lý xã hội, quản lý nền kinh tế nhưng nếu Nhà nước chỉ ban hành pháp luật mà không có những biện pháp bảo đảm được thực hiện thì pháp luật cũng không thể phát huy được vai trò tác dụng của mình. Vì thế, cùng với việc ban hành pháp luật, Nhà nước còn đảm bảo cho pháp luật được thi hành.

Việc xem xét giải quyết đất đai là một nội dung quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước đối với đất đai và là những biện pháp để pháp luật đất đai phát huy được vai trò trong đời sống xã hội. Thông qua việc giải quyết tranh chấp đất đai, mà các quan hệ đất đai được điều chỉnh cho phù hợp với lợi ích của Nhà nước, của xã hội và của người sử dụng đất, cần giáo dục ý thức pháp luật cho công dân để ngăn ngừa những vi phạm pháp luật khác có thể xảy ra. Với ý nghĩa đó thì việc giải quyết tranh chấp đất đai là tìm ra giải pháp đúng đắn trên cơ sở pháp luật nhằm giải quyết những bất đồng, mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân. Trên cơ sở đó phục hồi các quyền lợi hợp pháp cho bên bị xâm hại đồng

thời bắt buộc bên vi phạm phải gánh chịu những hậu quả pháp lý do hành vi của họ gây ra. Đó cũng là công việc có ý nghĩa quan trọng để tăng cường pháp chế trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai.

*b. Nguyên tắc giải quyết tranh chấp đất đai*

- Đảm bảo đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước thực hiện vai trò là người đại diện cho chủ sở hữu.

Đây là nguyên tắc rất cơ bản trong hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai, đòi hỏi khi xem xét giải quyết mọi vấn đề phát sinh trong quan hệ pháp luật đất đai đều phải thực hiện trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân, bảo vệ quyền lợi cho người đại diện của chủ sở hữu, bảo vệ thành quả cách mạng về ruộng đất. Cần quán triệt đường lối Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Bảo đảm lợi ích của người sử dụng đất nhất là lợi ích kinh tế, khuyến khích việc tự hoà giải, thương lượng trong nội bộ quần chúng nhân dân.

Thực hiện nguyên tắc này, hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai đã thể hiện được tư tưởng đổi mới trong quá trình Nhà nước điều hành các quan hệ xã hội về đất đai. Xét cả mặt lý luận và thực tiễn, lợi ích bao giờ cũng là vấn đề cốt lõi trong hầu hết các quan hệ xã hội và đất đai là một trong những lợi ích quan trọng nhất của mọi tầng lớp. Nếu lợi ích của người sử dụng đất không được đảm bảo thì việc sử dụng

đất không thể đạt được hiệu quả mong muốn, đây là giải pháp thuyết phục khi giải quyết các tranh chấp đất đai. Để bảo vệ một cách tốt nhất những lợi ích thiết thân đó, trước hết các bên tranh chấp phải gặp nhau để bàn bạc, thảo luận và thương lượng. Đó cũng là cơ sở quan trọng đảm bảo quyền tự định đoạt cho các đương sự. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai chỉ thụ lý đơn khi các bên đã tiến hành qua thủ tục này mà không đạt được sự nhất trí cần thiết.

- Việc giải quyết tranh chấp đất đai phải nhằm mục đích ổn định tình hình kinh tế xã hội, gắn việc giải quyết tranh chấp đất đai với việc tổ chức lại sản xuất, tạo điều kiện cho lao động ở nông thôn có việc làm phù hợp với quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

### *c. Hoà giải tranh chấp đất đai*

Hoà giải tranh chấp đất đai là một biện pháp mềm dẻo, linh hoạt và hiệu quả nhằm giúp cho các bên tranh chấp tìm ra một giải pháp thống nhất để tháo gỡ những mâu thuẫn, bất đồng trong quan hệ pháp luật đất đai trên cơ sở tự nguyện, tự thoả thuận.

Trong hoạt động giải quyết tranh chấp nói chung và tranh chấp đất đai nói riêng, hòa giải có tầm quan trọng đặc biệt. Nếu hòa giải thành, có nghĩa là tranh chấp sẽ kết thúc, không những hạn chế được sự phiền hà tốn kém cho các bên đương sự mà còn giảm bớt được công việc đối với các cơ quan có trách nhiệm giải quyết tranh chấp, phù hợp với truyền thống đạo lý tương thân, tương ái của dân tộc, giữ được tình làng nghĩa xóm, đảm bảo đoàn kết trong nội bộ

nhân dân. Đồng thời qua hoà giải, các đương sự sẽ hiểu thêm về pháp luật và chính sách của Nhà nước đúng như lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “Xét xử đúng là tốt, nhưng không phải xét xử thì càng tốt”.

Với ý nghĩa đó, Luật đất đai năm 1993 lần đầu tiên đã thể hiện thái độ của Nhà nước trong việc khuyến khích hoà giải các tranh chấp đất đai. Và Luật đất đai năm 2003 tiếp tục phát triển quy định về hoà giải theo hướng hòa giải là thủ tục đầu tiên của quá trình giải quyết tranh chấp đất đai.

Trường hợp các bên tranh chấp không thể tự hoà giải thương lượng được với nhau thì việc giải quyết tranh chấp sẽ thông qua tổ hoà giải ở cơ sở. Nếu hoà giải ở cơ sở vẫn không đạt được sự thống nhất thì các bên có quyền gửi đơn đến uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có tranh chấp để yêu cầu tổ chức việc hoà giải. Thời hạn hoà giải là 30 ngày làm việc kể từ ngày uỷ ban nhân dân cấp xã nhận được đơn. Và để đảm bảo giá trị pháp lý cho kết quả hoà giải Điều 135 Luật đất đai năm 2003 và Điều 159 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thi hành Luật đất đai quy định: “*Kết quả hoà giải phải được lập thành biên bản, có chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hoặc hòa giải không thành của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Biên bản hòa giải được gửi đến các bên tranh chấp, lưu tại ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp*”.

Trường hợp hòa giải thành mà có thay đổi hiện trạng về ranh giới, chủ sử dụng đất thì uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn gửi biên bản hòa giải đến phòng tài nguyên và môi trường đối với tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau; gửi đến sở tài nguyên và môi

trường đối với các trường hợp khác. Phòng tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường trình ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định công nhận việc thay đổi ranh giới thửa đất và cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*d. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai*

Kế thừa những quy định của Luật đất đai năm 1993, Luật đất đai năm 2003 đã thể hiện xu thế tất yếu về việc giao trách nhiệm cho toà án giải quyết hầu hết các tranh chấp đất đai khi Nhà nước đã hoàn thành vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho mọi đối tượng và thu hẹp thẩm quyền giải quyết tranh chấp của ủy ban nhân dân. Hệ thống cơ quan này chỉ giải quyết những tranh chấp mà người sử dụng đất không có những giấy tờ theo quy định của pháp luật. Việc giải quyết chỉ dừng lại ở hai cấp và cấp thứ hai là cấp giải quyết cuối cùng.

*Về giải quyết tranh chấp đất đai trong trường hợp các bên tranh chấp không có giấy tờ về quyền sử dụng đất*

- Căn cứ để giải quyết tranh chấp:

Tranh chấp đất đai trong trường hợp các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 thì việc giải quyết tranh chấp được thực hiện dựa theo các căn cứ sau:

+ Chứng cứ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất do các bên tranh chấp đưa ra;

+ Ý kiến của hội đồng tư vấn về giải quyết tranh chấp đất đai của xã, phường, thị trấn thành lập bao gồm: chủ tịch hoặc phó chủ tịch ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn là

chủ tịch hội đồng; đại diện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam của xã, phường, thị trấn; đại diện một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đối với thửa đất đó; tổ trưởng tổ dân phố đối với khu vực đô thị, trưởng thôn, ấp, bản, phum, sóc đối với khu vực nông thôn; cán bộ địa chính, cán bộ tư pháp xã, phường, thị trấn;

- Thực tế diện tích đất mà các bên tranh chấp đất đang sử dụng ngoài diện tích đất đang có tranh chấp và bình quân diện tích đất cho một nhân khẩu tại địa phương;

- Sự phù hợp của hiện trạng sử dụng thửa đất đang có tranh chấp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt;

- Chính sách ưu đãi người có công của Nhà nước

- Quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất.

Việc xác định những căn cứ nói trên trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật đất đai là một tiến bộ vượt bậc của pháp luật nhằm đưa ra lộ trình cần thiết, hợp lý và có hiệu quả trong việc giải quyết những tranh chấp giữa những người đã có quá trình sử dụng ổn định lâu dài nhưng không có các loại giấy tờ theo quy định của pháp luật. Đây là loại tranh chấp có số lượng tồn đọng nhiều nhất hiện nay.

- Thẩm quyền giải quyết:

Tranh chấp đất đai trong trường hợp các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ theo quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 thì các bên tranh chấp gửi đơn đến cơ quan hành chính để được giải quyết.

+ Chủ tịch ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành

phố thuộc tỉnh giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau.

Trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết của chủ tịch ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn xin giải quyết tranh chấp đến chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là quyết định cuối cùng.

+ Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết đối với tranh chấp đất đai giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài với nhau hoặc giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư.

Trường hợp không đồng ý với giải quyết của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn xin giải quyết tranh chấp đến Bộ tài nguyên và môi trường. Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng.

*Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của tòa án nhân dân*

- Tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật đất đai năm 2003, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do tòa án nhân dân giải quyết.

*e. Giải quyết tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính nhà nước*

- Tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính giữa các đơn vị hành chính với nhau (giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giữa các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; giữa các xã, phường, thị trấn), trước hết do ủy ban nhân dân của cấp có tranh chấp cùng phối hợp giải quyết. Nếu không đạt được sự nhất trí hoặc kết quả của việc giải quyết làm thay đổi địa giới hành chính thì thẩm quyền giải quyết được quy định như sau:

- Tranh chấp liên quan đến địa giới của đơn vị hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Quốc hội quyết định;

- Tranh chấp liên quan đến địa giới của đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh do Chính phủ quyết định.

Để giúp cho Quốc hội và Chính phủ giải quyết loại tranh chấp này luật quy định các cơ quan chuyên môn về quản lý đất đai như Bộ tài nguyên và môi trường, cơ quan quản lý đất đai của cấp tỉnh, cấp huyện, có trách nhiệm cung cấp những thông tin, tài liệu cần thiết và phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết tranh chấp.

### III. GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI

#### 1. Khái niệm

Nếu tranh chấp đất đai là hiện tượng thường xảy ra trong xã hội ở bất kỳ thời đại nào thì hai phạm trù khiếu nại và tố cáo cũng xuất hiện từ khi xã hội có sự phân chia giai cấp, có sự ra đời của nhà nước và có hiện tượng vi phạm pháp luật.

Trước hết cần phải hiểu khiếu nại, tố cáo là hai vấn đề

khác nhau nhưng có liên quan mật thiết với nhau, đều phản ánh những mâu thuẫn bất bình trong các mối quan hệ xã hội giữa cơ quan nhà nước với công dân, giữa cấp trên và cấp dưới, giữa cá nhân và tập thể, giữa người này với người khác... Công tác xét giải quyết khiếu tố nhằm giải quyết những vấn đề đó.

Trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm đảm bảo cho mọi quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất và giữa những người sử dụng đất với nhau được thực hiện theo đúng chính sách, pháp luật đất đai.

Khiếu nại về đất đai là việc các cơ quan, tổ chức, công dân đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trong quản lý đất đai khi có căn cứ cho rằng các quyết định, hành vi đó là xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Quyết định hành chính bị khiếu nại trong quản lý đất đai bao gồm: quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; quyết định bồi thường giải phóng mặt bằng, tái định cư; quyết định cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất. Hành vi hành chính trong quản lý đất đai bị khiếu nại là hành vi của cán bộ công chức nhà nước khi thực hiện công việc liên quan đến các hoạt động nói trên.

Tố cáo về đất đai là sự phát hiện với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những hành vi vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, cá nhân thuộc các đơn vị đó hoặc của những người khác, gây thiệt hại hoặc đe

doạ gây thiệt hại đến lợi ích Nhà nước, lợi ích tập thể và lợi ích của người sử dụng đất.

Ví dụ:

- Tổ cáo về việc ủy ban nhân dân xã bán đất trái phép;
- Ủy ban nhân dân huyện giao đất không đúng thẩm quyền;
- Người sử dụng đất sử dụng sai mục đích, huỷ hoại đất đai.

Tóm lại, *khiếu nại, tố cáo về đất đai là việc công dân (cơ quan, tổ chức) đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét kết luận về nội dung tố cáo hoặc xem xét lại những quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng những hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.*

Trên thực tế, trong nhiều trường hợp, cùng một lá đơn nhưng đương sự đề cập cả khiếu nại và tố cáo, do tố cáo mà sinh ra khiếu nại, lấy khiếu nại để yêu cầu giải quyết việc tố cáo. Chính vì vậy, cần tìm hiểu sâu sắc và đầy đủ mối quan hệ này để có phương pháp giải quyết hợp lý, đúng thẩm quyền, đảm bảo cho quyền khiếu nại - tố cáo của công dân được thực hiện.

## **2. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong việc khiếu nại, tố cáo về đất đai**

### *a. Quyền khiếu tố của người sử dụng đất*

Khiếu nại, tố cáo là một trong những quyền cơ bản của người dân được pháp luật ghi nhận.

Điều 74 của Hiến pháp năm 1992 quy định: “Công dân có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm

*quyền về việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc của bất kỳ cá nhân nào... Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự...”.*

Trong quan hệ pháp luật đất đai, người sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến quyền sử dụng đất hợp pháp của mình, được quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật đất đai.

- Đối với người khiếu nại:

+ Được quyền tự mình khiếu nại hoặc thông qua người đại diện hợp pháp để khiếu nại;

+ Được nhận văn bản trả lời về việc thụ lý để giải quyết khiếu nại, nhận quyết định giải quyết khiếu nại;

+ Được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm, được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật;

+ Được quyền khiếu nại tiếp hoặc rút khiếu nại trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình giải quyết.

- Đối với người tố cáo:

+ Gửi đơn hoặc trực tiếp tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền;

+ Yêu cầu giữ bí mật họ, tên, địa chỉ, bút tích của mình;

+ Yêu cầu được thông báo kết quả giải quyết tố cáo;

+ Yêu cầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền bảo vệ khi bị đe dọa, trù dập, trả thù.

*b. Nghĩa vụ của người sử dụng đất trong quan hệ khiếu nại, tố cáo*

Người sử dụng đất phải chịu trách nhiệm về nội dung khiếu - tố của mình.

+ Khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết;

+ Trình bày trung thực sự việc, cung cấp thông tin tài liệu cho người giải quyết khiếu nại;

+ Chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật.

- Đối với người tố cáo:

+ Trình bày trung thực về nội dung tố cáo;

+ Nêu rõ họ tên, địa chỉ của mình;

+ Chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc tố cáo sai sự thật.

Như vậy, nguyên nhân phát sinh khiếu nại là khi quyền và lợi ích hợp pháp của bản thân người khiếu nại bị xâm phạm, còn nguyên nhân làm phát sinh tố cáo có nội dung rộng hơn. Hành vi cần phải tố cáo không chỉ xâm phạm đến quyền tố cáo mà còn gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, của tập thể, của người khác. Do đó, khiếu nại, tố cáo về đất đai vừa là quyền, vừa là trách nhiệm của người sử dụng đất trước xã hội đối với hành vi vi phạm pháp luật đất đai.

### **3. Nguyên tắc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai**

Để đảm bảo cho những quan hệ xã hội phát sinh trong

quá trình quản lý và sử dụng đất diễn ra phù hợp với ý chí của Nhà nước và nguyện vọng của người sử dụng đất, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai có ý nghĩa hết sức quan trọng nhằm đáp ứng kịp thời đầy đủ các yêu cầu của đương sự theo đúng pháp luật. Vì thế, việc giải quyết khiếu tố về đất đai cần phải tuân theo những nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Giải quyết khiếu tố về đất đai theo đúng pháp luật. Đây là nguyên tắc cơ bản nhất trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo. Phải căn cứ vào pháp luật mới xác định được đúng, sai, tính chất, mức độ vi phạm; giải quyết triệt để, chấm dứt việc khiếu nại, tố cáo bảo vệ những lợi ích hợp pháp;

- Nguyên tắc dân chủ, công khai. Thực hiện nguyên tắc này, người được giao giải quyết khiếu nại, tố cáo phải lắng nghe ý kiến của các bên, đảm bảo dân chủ, bình đẳng trước pháp luật;

- Phải thật sự khách quan, thận trọng và vô tư. Nguyên tắc này đòi hỏi nhìn nhận sự việc phải trung thực, không phụ thuộc vào ý muốn của các bên đương sự;

- Kết hợp giải quyết khiếu tố về đất đai với việc giáo dục, thuyết phục, tuyên truyền phổ biến pháp luật đất đai. Thông qua quá trình này làm cho mọi người hiểu, thừa nhận và nghiêm chỉnh chấp hành quyết định của cơ quan đã giải quyết khiếu tố;

- Giải quyết kịp thời, nhanh chóng, ngăn chặn và loại trừ các hành vi vi phạm pháp luật đất đai.

#### **4. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai**

##### *a. Giải quyết khiếu nại*

- Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi

hành chính về quản lý đất đai do chủ tịch ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu và người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại toà án nhân dân hoặc tiếp tục khiếu nại đến chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong trường hợp khiếu nại đến chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì quyết định của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định cuối cùng.

- Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại toà án nhân dân.

- Thời hiệu khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai là 30 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính đó. Trong thời hạn 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại toà án nhân dân.

Quyết định về việc giải quyết các trường hợp khiếu nại về đất đai nói trên không bao gồm trường hợp khiếu nại về quyết định giải quyết tranh chấp đất đai.

#### *b. Giải quyết tố cáo*

- Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật mà người bị tố cáo thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nào thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết.

- Tổ cáo hành vi vi phạm quy định về nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu cơ quan tổ chức nào thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết.

## **5. Trình tự giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai**

### *a. Tổ chức tiếp dân và nhận đơn khiếu tố*

Trong quan hệ pháp luật đất đai, quyền làm chủ của nhân dân thể hiện ở việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định cho người sử dụng đất; thể hiện ở việc giám sát các cơ quan quản lý đất đai, cán bộ quản lý đất đai thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Công tác tiếp dân tạo ra những điều kiện cho nhân dân có thể bày tỏ nguyện vọng, yêu cầu của mình.

Cơ quan quản lý đất đai phải tổ chức bộ phận cán bộ xét giải quyết khiếu tố về đất đai để thực hiện việc tiếp dân và nhận đơn khiếu tố.

Khi tiếp dân, cán bộ tiếp dân phải chủ động lắng nghe những sự việc mà đương sự trình bày với thái độ mềm dẻo, nhã nhặn, thẳng thắn, vô tư và phải ghi chép đầy đủ những thông tin quan trọng vào sổ tiếp dân.

Cuối buổi tiếp dân phải thu nhận đơn và những giấy tờ kèm theo. Nếu không có giấy tờ cần thiết thì phải lập biên bản ghi lời khai, yêu cầu của đương sự có chữ ký xác nhận.

### *b. Quản lý và xử lý đơn thư khiếu tố*

Quản lý đơn là việc theo dõi nắm tình hình đơn, trên cơ sở đó nghiên cứu phát hiện những vấn đề mâu thuẫn, những bất đồng của người sử dụng đất để có biện pháp ngăn ngừa

tận gốc nguyên nhân phát sinh khiếu tố. Quản lý chặt chẽ đơn thư khiếu tố, tổ chức tốt công tác xử lý đơn là điều kiện để bảo đảm giải quyết các khiếu nại, tố cáo theo đúng thời hạn quy định. Các cơ quan địa chính phải nắm chắc những đơn thuộc trách nhiệm của mình và theo dõi, đôn đốc việc giải quyết. Sau đó tiến hành phân loại đơn thư gửi tới để xác định rõ tính chất của đơn và trách nhiệm giải quyết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Các đơn khiếu tố sau khi đã được phân loại phải xử lý kịp thời. Nếu những đơn không thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của ngành địa chính thì chuyển đến những cơ quan có trách nhiệm giải quyết. Đơn do đương sự gửi vượt cấp hoặc do cơ quan khác chuyển đến, nếu thuộc nhiệm vụ của cấp nào thì giao cho cấp đó xem xét giải quyết. Người xử lý đơn phải tuyệt đối bí mật về nội dung và tên người tố cáo. Trong thời hạn 60 ngày, kể từ ngày nhận được đơn tố cáo phải xử lý đơn xong và báo cho đương sự biết.

*c. Giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai*

- Nghiên cứu đơn là công việc đầu tiên của nghiệp vụ xét khiếu tố, do đó, phải tập trung vào sự việc tìm ra mâu thuẫn, bản chất của vấn đề, phán đoán nguyên nhân đồng thời chuẩn bị tài liệu, văn bản pháp luật làm cơ sở để giải quyết những vấn đề mà đương sự yêu cầu.

- Gặp đương sự là yêu cầu không thể thiếu được trong việc xét đơn. Khi gặp đương sự cần tạo ra không khí thoải mái giúp đương sự tin tưởng vào chế độ chính sách của nhà nước. Sau khi gặp đương sự, cần tiến hành tiếp xúc với cơ quan nơi phát sinh sự việc, yêu cầu cơ quan đó báo cáo lại quá trình diễn biến của sự việc, đồng thời thu thập tài liệu để

lập hồ sơ đầy đủ, giúp cho việc nghiên cứu, phân tích mọi chi tiết của sự việc trở nên có hệ thống.

- Điều tra xác minh sự việc và tiến hành kiểm tra lại chứng lý trong hồ sơ.

- Viết báo cáo kết quả xác minh, hoàn chỉnh hồ sơ. Vấn đề chủ yếu của báo cáo là phải nêu rõ những mâu thuẫn của hai bên, những dự kiến và cách giải quyết.

Báo cáo gồm ba phần chính:

+ Phần thứ nhất: Giới thiệu và khái quát sự việc.

+ Phần thứ hai: Nêu kết quả sự việc đã xác minh.

+ Phần thứ ba: Nhận xét, kết luận và kiến nghị biện pháp giải quyết đối với hai bên.

- Mở hội nghị để xét giải quyết vấn đề khiếu tố. Cơ quan địa chính các cấp có trách nhiệm giúp ủy ban nhân dân cấp mình mở hội nghị xét giải quyết khiếu tố đối với những đơn khiếu tố về đất đai, về thẩm quyền của ủy ban nhân dân. Nếu đơn khiếu tố thuộc thẩm quyền xét và giải quyết của thủ trưởng cơ quan thì sau khi điều tra xong, cơ quan thanh tra của ngành ở các cấp giúp thủ trưởng mình mở hội nghị xét giải quyết khiếu tố.

#### IV. VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VÀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

##### 1. Khái niệm vi phạm pháp luật đất đai

###### *a. Vi phạm pháp luật đất đai*

Ngăn ngừa vi phạm pháp luật là một trong những hoạt động chính nhằm duy trì sự ổn định trật tự xã hội và tăng

cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Muốn vậy, Nhà nước phải đề ra những quy định pháp luật để điều chỉnh hành vi xử sự của con người, hướng những hành vi đó theo hướng tích cực nhưng trong quá trình thực hiện không phải lúc nào các chủ thể cũng làm đúng những quy định đó, thậm chí còn làm trái, làm ngược lại các khuôn mẫu có sẵn, vì thế mà có hiện tượng vi phạm pháp luật.

Trước hết, vi phạm pháp luật là những hành vi xâm hại đến các quan hệ xã hội, đến các lợi ích được pháp luật bảo vệ. Tuy khác nhau ở mức độ, bản chất và cách thức thể hiện, song tất cả các vi phạm đều có một điểm chung nhất đó là, hành vi gây nguy hại cho xã hội.

Trong quan hệ pháp luật đất đai, những hành vi như giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất không đúng thẩm quyền, lấn chiếm đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép... là những hành vi vi phạm pháp luật.

Như vậy, vi phạm pháp luật đất đai là hành vi trái pháp luật, được thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm tới quyền lợi của Nhà nước, với vai trò là đại diện cho chủ sở hữu, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất đai, cũng như các quy định về chế độ sử dụng các loại đất.

*b. Dấu hiệu của hành vi vi phạm pháp luật đất đai*

- Có hành vi trái pháp luật.

Hành vi trái pháp luật đất đai là hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng những quy định của pháp luật đất đai, xâm phạm tới những khách thể được pháp luật bảo vệ. Để nhận biết một hành vi là trái pháp luật cần phải căn cứ những quy định của pháp luật và đôi khi căn cứ vào cả

những phong tục tập quán của từng địa phương để xem xét hành vi nhất định. Hành vi không thực hiện những quy định của pháp luật đất đai như sử dụng đất không đúng mục đích được giao, không áp dụng các biện pháp cải tạo, bồi bổ đất đai... hoặc thực hiện không đúng những quy định của pháp luật đất đai: giao đất vượt quá hạn mức, chuyển nhượng đất trái phép, vi phạm quy hoạch sử dụng đất đã được công bố, huỷ hoại đất... Có thể khái quát rằng hành vi trái pháp luật đất đai được thực hiện bằng hành động hoặc không hành động, đi ngược lại những yêu cầu trong các quy định của pháp luật, có tác hại cho các quan hệ xã hội trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai.

Cần phải lưu ý, việc thực hiện không đúng những quy định của pháp luật đất đai, không được coi là hành vi trái pháp luật khi có liên quan đến việc thực hiện một mệnh lệnh khẩn cấp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc do những sự kiện xảy ra ngoài ý chí và khả năng của người sử dụng đất.

- Yếu tố lỗi.

Nếu hành vi trái pháp luật đất đai chỉ là dấu hiệu bên ngoài để xem xét hành vi đó có vi phạm pháp luật đất đai hay không thì lỗi chính là trạng thái tâm lý, là ý chí chủ quan của chủ thể thực hiện hành vi vi phạm.

Lỗi có thể là cố ý hoặc vô ý, thể hiện nhận thức của bản thân người vi phạm đối với hành vi và hậu quả của hành vi do họ gây ra. Vì thế sẽ không bị coi là có lỗi nếu người đó không nhận thức được hành vi của mình. Xét yếu tố lỗi một cách chính xác sẽ xác định được hình thức xử lý phù hợp nhất đối với một hành vi vi phạm. Hành vi trái pháp luật là

sự thực hiện trên thực tế còn lỗi thể hiện mục đích cần đạt được của hành vi đó.

Khác với căn cứ để truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với một hành vi vi phạm trong các loại quan hệ xã hội khác thì đối với hành vi vi phạm pháp luật đất đai, trong đa số các trường hợp chỉ cần hai dấu hiệu như trên là đủ căn cứ để truy cứu trách nhiệm pháp lý mà không cần phải có những yếu tố như có thiệt hại thực tế xảy ra, có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và hậu quả. Bởi vì, Luật đất đai điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội phát sinh trực tiếp quá trình sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai, trong đó, Nhà nước là chủ thể duy nhất có quyền đại diện cho chủ sở hữu thực hiện quyền quản lý thống nhất đối với toàn bộ đất đai. Vì thế, mọi hành vi làm xâm hại đến quyền và lợi ích của Nhà nước đều là hành vi vi phạm pháp luật. Hơn nữa, đất đai là một tài sản đặc biệt mang tính tự nhiên. Thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra nhiều khi không biểu hiện rõ ràng nhưng có thể để lại hậu quả rất nghiêm trọng và việc khắc phục hậu quả không chỉ thực hiện trong những khoảng thời gian cụ thể.

*Ví dụ:* Quyết định cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ sang mục đích nuôi trồng thủy sản mà không căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, có thể trên thực tế chưa có thiệt hại thực tế xảy ra song hành vi đó đã xâm phạm đến quan hệ được pháp luật bảo vệ - biện pháp để thực hiện quyền đại diện cho chủ sở hữu khi điều tiết các quan hệ đất đai.

## **2. Phân loại vi phạm pháp luật đất đai**

Trên thực tế có rất nhiều loại vi phạm pháp luật đất đai,

nếu căn cứ vào khách thể của hành vi vi phạm có thể phân ra thành hai loại vi phạm chủ yếu sau đây:

*a. Vi phạm xâm hại đến quyền đại diện cho chủ sở hữu đất đai của Nhà nước*

Loại vi phạm này thường được thể hiện trong việc định đoạt một cách bất hợp pháp số phận pháp lý của đất đai như:

- Không thực hiện đúng trình tự, quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục giao đất cho thuê đất, thu hồi đất;
- Giao đất không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng, không tuân theo quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã có hiệu lực của pháp luật;
- Chuyển đổi, chuyển nhượng cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất mà không thực hiện đúng thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật;
- Sử dụng đất không đúng mục đích ghi trong quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất, quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất hoặc không đúng mục đích theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố, hoặc sử dụng đất không đúng với mục đích, loại đất ghi trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Huỷ hoại đất, làm biến dạng địa hình, suy giảm chất lượng đất, gây ô nhiễm, làm mất khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định...

*b. Vi phạm, xâm phạm đến quyền của người sử dụng đất*

Loại vi phạm này thường được biểu hiện qua những hành vi cụ thể như:

- Lấn chiếm đất đai, không tuân theo những nghĩa vụ do pháp luật quy định về ranh giới, diện tích, lợi ích, chẳng hạn:

+ Tự tiện chuyển dịch ranh giới ra ngoài phần đất được giao để mở rộng diện tích;

+ Lấy quá mức đất mà Nhà nước giao cho mình;

+ Mượn tạm một mảnh đất để sử dụng trong một thời gian nhất định, khi hết thời hạn không trả lại cho chủ cũ mà chiếm luôn để sử dụng.

- Gây cản trở cho việc sử dụng đất của người khác như đưa vật liệu xây dựng, chất thải hay các vật khác lên thửa đất của người khác hoặc đào bới để gây cản trở, làm giảm khả năng sử dụng đất của người khác hoặc gây thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác.

### **3. Các hình thức trách nhiệm pháp lý trong việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai**

Xử lý vi phạm pháp luật đất đai là việc áp dụng các hình thức trách nhiệm pháp lý đối với người vi phạm nhằm mục đích buộc họ phải gánh chịu những hậu quả pháp lý do hành vi và hậu quả của hành vi vi phạm gây ra.

Với nguyên tắc mọi vi phạm phải được phát hiện, đình chỉ và xử lý kịp thời. Việc xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất cần phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để. Mọi hậu quả phải được khắc phục theo quy định của pháp luật. Việc áp dụng các hình thức trách nhiệm pháp lý khác nhau đối với người vi phạm là tùy thuộc vào tính chất và mức độ của hành vi vi phạm. Theo đó vi phạm pháp luật đất đai có thể bị áp dụng trách nhiệm hành chính, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm

vật chất hay trách nhiệm hình sự.

*a. Trách nhiệm hành chính*

- Đối tượng có thể bị xử lý biện pháp hành chính là những người sử dụng đất và những người khác nếu có hành vi làm trái với các quy định của pháp luật, về chế độ sử dụng đất, phá vỡ trật tự quản lý đất đai như: lấn chiếm đất đai, không sử dụng đất hoặc sử dụng không đúng mục đích, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, huỷ hoại đất, không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ tài chính, các thủ tục hành chính, các quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép hoặc các hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai nhưng người vi phạm mới thực hiện hành vi đó lần đầu hoặc thiệt hại do hành vi gây ra không lớn, khả năng phục hồi thiệt hại dễ dàng và người gây thiệt hại đã kịp thời khắc phục nên chưa cần thiết phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

Ngoài ra, để bảo toàn phần giá trị tài sản của Nhà nước và nâng cao trách nhiệm của những tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc đang sử dụng đất được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất nhưng không phải chuyển sang thuê đất hoặc không phải trả tiền sử dụng đất mà để đất bị lấn chiếm, thất thoát thì phải bồi thường và xử lý theo quy định của pháp luật đối với giá trị quyền sử dụng đất của diện tích đất bị lấn chiếm, thất thoát.

- Thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính: người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp chế tài đối với những hành vi vi phạm nói trên là ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan thanh tra chuyên ngành về đất đai.

- Hình thức xử phạt vi phạm hành chính: ngoài việc áp dụng hai hình thức phạt chính như là cảnh cáo, phạt tiền tùy theo từng trường hợp người vi phạm có thể bị áp dụng hình thức phạt bổ sung và các biện pháp hành chính khác như: thu hồi đất, buộc khôi phục lại tình trạng đất như trước khi bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra.

*b. Trách nhiệm kỷ luật*

- Đối tượng chịu trách nhiệm kỷ luật là những người thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai có hành vi vi phạm như: lợi dụng chức vụ, quyền hạn, làm trái với quy định của pháp luật trong giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai, quản lý hồ sơ địa chính, ra quyết định hành chính trong quản lý đất đai, thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra vi phạm pháp luật về đất đai hoặc có hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Đó là những hành vi vi phạm nhưng ở mức độ nhẹ, chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Việc xử lý các cán bộ, công chức có hành vi vi phạm trong khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, do người đứng đầu cơ quan quản lý công chức có hành vi vi phạm ra quyết định kỷ luật.

Nếu người đứng đầu cơ quan, đơn vị vi phạm kỷ luật thì người đứng đầu cơ quan đơn vị quản lý cấp trên trực tiếp ra quyết định kỷ luật.

Về hình thức kỷ luật: người quản lý đất đai vi phạm kỷ

luật thì tùy theo mức độ mà bị xử lý bằng một trong các hình thức kỷ luật như: khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc.

- Khiển trách: là hình thức kỷ luật áp dụng với người quản lý đất đai có hành vi vi phạm lần đầu, ở mức độ nhẹ.

- Cảnh cáo: được áp dụng đối với người quản lý đất đai đã bị khiển trách về hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà còn tái phạm hoặc vi phạm ở mức độ nhẹ nhưng khuyết điểm có tính chất thường xuyên hoặc tuy mới vi phạm lần đầu nhưng có tính chất tương đối nghiêm trọng.

- Hạ bậc lương: áp dụng đối với người quản lý đất đai có hành vi vi phạm nghiêm trọng trong khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai.

- Hạ ngạch: áp dụng đối với người quản lý đất đai có hành vi vi phạm nghiêm trọng, xét thấy không đủ phẩm chất đạo đức và tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn của ngạch đang đảm nhiệm.

- Cách chức: áp dụng đối với người quản lý đất đai có chức vụ mà hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng xét thấy không thể tiếp tục đảm nhận chức vụ được giao.

- Buộc thôi việc: đây là hình thức kỷ luật nặng nhất áp dụng đối với người quản lý đất đai khi có hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật đất đai.

Ngoài ra, để khắc phục hơn nữa tình trạng yếu kém, trong quản lý đất đai, nâng cao tinh thần trách nhiệm, chống tiêu cực, tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật khác, Điều 143 Luật đất đai năm 2003 đặc biệt nhấn mạnh trách nhiệm của chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp trong việc phát

hiện, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai cũng như xử lý trách nhiệm của thủ trưởng, công chức, viên chức thuộc cơ quan quản lý đất đai các cấp và cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn trong việc vi phạm trình tự thực hiện các thủ tục hành chính.

#### *c. Trách nhiệm hình sự*

Căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai là những vi phạm được quy định trong Điều 140, 141 Luật đất đai năm 2003. Theo đó người sử dụng đất có hành vi vi phạm đã bị xử phạt hành chính mà còn vi phạm hoặc vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng thì sẽ bị xử lý theo Điều 173 Bộ luật hình sự.

Đối với người quản lý có hành vi vi phạm pháp luật đất đai đã bị xử lý kỷ luật mà còn vi phạm hoặc vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng thì bị xử lý theo Điều 174 Bộ luật hình sự.

#### *d. Trách nhiệm dân sự*

Đối tượng chịu trách nhiệm dân sự là người sử dụng đất, người có trách nhiệm quản lý đất đai hoặc những người khác có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước, cho người khác thì ngoài việc bị áp dụng một trong những biện pháp trách nhiệm hành chính, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hình sự còn phải bồi thường theo mức thiệt hại thực tế cho Nhà nước hoặc cho người bị thiệt hại.

Việc bồi thường thiệt hại trong trách nhiệm dân sự được áp dụng theo nguyên tắc ngang giá, toàn bộ và kịp thời. Nghĩa là người gây thiệt hại đến đâu thì phải bồi thường đến đó, việc bồi thường phải đầy đủ và thực hiện nhanh chóng. Khác với các hình thức trách nhiệm khác, trong trách nhiệm

dân sự có một đặc điểm nổi bật là các bên có thể tự thỏa thuận với nhau về việc bồi thường thiệt hại. Nếu không thỏa thuận được về mức bồi thường thiệt hại thì bên thị thiệt hại có quyền khởi kiện yêu cầu tòa án giải quyết.

*Tóm lại:* Xử lý vi phạm pháp luật đất đai là nhằm ngăn ngừa và trừng phạt những hành vi vi phạm đồng thời giáo dục ý thức chấp hành pháp luật, bảo vệ những quan hệ, những giá trị được pháp luật ghi nhận. Đó cũng là vấn đề có tính quyết định để duy trì trật tự kỷ cương và nâng cao hiệu quả trong hoạt động quản lý đất đai ở nước ta hiện nay.

## MỤC LỤC

Trang

|             |   |
|-------------|---|
| LỜI NÓI ĐẦU | 5 |
|-------------|---|

### Chương I

|                                                    |   |
|----------------------------------------------------|---|
| CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN<br>VỀ NGÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI | 7 |
|----------------------------------------------------|---|

|     |                                                            |    |
|-----|------------------------------------------------------------|----|
| I   | Khái niệm luật đất đai                                     | 7  |
| II  | Đối tượng và phương pháp điều chỉnh của ngành luật đất đai | 15 |
| III | Các nguyên tắc cơ bản của ngành luật đất đai               | 22 |
| IV  | Quan hệ pháp luật đất đai                                  | 29 |
| V   | Nguồn của luật đất đai                                     | 33 |

### Chương II

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN VỀ ĐẤT ĐAI | 37 |
|-----------------------------------|----|

|     |                                                                                             |    |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I   | Cơ sở của việc xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam                        | 38 |
| II  | Vấn đề củng cố và hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong nền kinh tế thị trường | 60 |
| III | Khái niệm chế độ sở hữu toàn dân về đất đai                                                 | 76 |
| IV  | Chủ thể, khách thể và nội dung của quyền sở hữu đất đai                                     | 85 |

### Chương III

|     |                                                                                      |           |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|     | <b>CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI</b>                                            | <b>99</b> |
| A   | Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đất đai                                         | 99        |
| I   | Vai trò của hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước                                      | 99        |
| II  | Hệ thống cơ quan hành chính - nhà nước                                               | 101       |
| III | Hệ thống cơ quan chuyên ngành quản lý đất đai                                        | 101       |
| B   | Nội dung cơ bản của pháp luật về quản lý nhà nước đối với đất đai                    | 108       |
| I   | Các quy định về quản lý địa giới và xác lập các loại bản đồ                          | 108       |
| II  | Các quy định về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai                                | 112       |
| III | Các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất                  | 123       |
| IV  | Các quy định về thu hồi đất                                                          | 139       |
| V   | Các quy định về đăng ký quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất     | 148       |
| VI  | Các quy định về tài chính đất đai và giá đất                                         | 160       |
| VII | Các quy định tổng quát về thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản | 174       |

### Chương IV

|   |                                                                  |            |
|---|------------------------------------------------------------------|------------|
|   | <b>ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT</b>                      | <b>177</b> |
| A | Các vấn đề lý luận chung về địa vị pháp lý của người sử dụng đất | 177        |
| I | Khái niệm địa vị pháp lý của người sử dụng đất                   | 177        |

|     |                                                                                                                                                                               |     |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II  | Khái niệm người sử dụng đất theo quy định của pháp luật Việt Nam                                                                                                              | 180 |
| B   | Các quy định cụ thể về địa vị pháp lý của người sử dụng đất                                                                                                                   | 200 |
| I   | Địa vị pháp lý của các tổ chức trong nước sử dụng đất                                                                                                                         | 200 |
| II  | Địa vị pháp lý của hộ gia đình, cá nhân, cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhận chuyển quyền sử dụng đất và công nhận quyền sử dụng đất | 222 |
| III | Địa vị pháp lý của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam                                                                    | 252 |

## Chương V

### THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

|     |                                                                                                            |     |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I   | Khái quát chung về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai                                     | 287 |
| II  | Các thủ tục hành chính cụ thể trong quản lý và sử dụng đất đai                                             | 299 |
| III | Trình tự, thủ tục hành chính trong việc thực hiện các quyền chuyển quyền sử dụng đất của người sử dụng đất | 314 |

## Chương VI

### CHẾ ĐỘ PHÁP LÝ NHÓM ĐẤT NÔNG NGHIỆP

|   |                                                |     |
|---|------------------------------------------------|-----|
| I | Khái niệm và sự phân loại nhóm đất nông nghiệp | 331 |
|---|------------------------------------------------|-----|

|      |                                                                     |     |
|------|---------------------------------------------------------------------|-----|
| II   | Đối tượng được giao, được thuê nhóm đất nông nghiệp                 | 334 |
| III  | Thời hạn sử dụng nhóm đất nông nghiệp                               | 336 |
| IV   | Các quy định về hạn mức đất                                         | 340 |
| V    | Các quy định về quỹ đất công ích                                    | 344 |
| VI   | Các quy định về đất rừng                                            | 347 |
| VII  | Các quy định về việc sử dụng đất có mặt nước để nuôi trồng thủy sản | 353 |
| VIII | Các quy định về đất bãi bồi ven sông, ven biển                      | 356 |
| IX   | Các quy định về đất làm muối                                        | 357 |
| X    | Các quy định về đất sử dụng cho kinh tế trang trại                  | 358 |

## Chương VII

|          |                                                                                                 |     |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|          | <b>CHẾ ĐỘ PHÁP LÝ ĐẤT PHI NÔNG NGHIỆP</b>                                                       | 363 |
| <b>A</b> | Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu dân cư                                               | 364 |
| I        | Khái niệm đất khu dân cư                                                                        | 364 |
| II       | Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu dân cư nông thôn                                     | 369 |
| III      | Các quy định về quản lý và sử dụng đất ở tại đô thị                                             | 375 |
| IV       | Vấn đề đất sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn                    | 383 |
| <b>B</b> | Các quy định về quản lý và sử dụng đất quốc phòng, an ninh                                      | 386 |
| I        | Khái niệm đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh (hay còn gọi là đất quốc phòng, an ninh) | 386 |
| II       | Các quy định về quản lý và sử dụng đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh                 | 387 |

|           |                                                                                                    |     |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>C</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất có di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh            | 391 |
| <b>I</b>  | Khái niệm đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh                                    | 391 |
| <b>II</b> | Các quy định về quản lý và sử dụng đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh           | 399 |
| <b>D</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất làm nghĩa trang, nghĩa địa                                  | 407 |
| <b>Đ</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng        | 408 |
| <b>E</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản                                    | 410 |
| <b>I</b>  | Khái niệm đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản                                                     | 410 |
| <b>II</b> | Các quy định về quản lý và sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản                                    | 411 |
| <b>G</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất để khai thác nguyên liệu cho sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm | 413 |
| <b>I</b>  | Những quy định chung đối với đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm                            | 414 |
| <b>II</b> | Những quy định cụ thể về sử dụng đất sản xuất gạch ngói, làm đồ gốm                                | 415 |
| <b>H</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất xây dựng                                                    | 416 |
| <b>I</b>  | Khái niệm đất xây dựng                                                                             | 416 |
| <b>II</b> | Những quy định về quản lý và sử dụng các loại đất xây dựng                                         | 417 |

|            |                                                                                           |     |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>I</b>   | Các quy định về quản lý và sử dụng đất vào mục đích công cộng                             | 426 |
| <b>I</b>   | Khái niệm đất sử dụng vào mục đích công cộng                                              | 426 |
| <b>II</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất vào mục đích công cộng                             | 427 |
| <b>K</b>   | Các quy định về quản lý và sử dụng đất do cơ sở tôn giáo và cộng đồng dân cư đang sử dụng | 428 |
| <b>I</b>   | Quy định về đất do cơ sở tôn giáo sử dụng                                                 | 428 |
| <b>II</b>  | Quy định về đất do cộng đồng dân cư sử dụng                                               | 429 |
| <b>L</b>   | Các quy định về quản lý và sử dụng đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp               | 429 |
| <b>I</b>   | Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu công nghiệp                                    | 429 |
| <b>II</b>  | Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu công nghệ cao                                  | 438 |
| <b>III</b> | Các quy định về quản lý và sử dụng đất khu kinh tế                                        | 442 |

## Chương VIII

### THANH TRA, KIỂM TRA, GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI VÀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

|          |                                                                          |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>I</b> | Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai | 447 |
|----------|--------------------------------------------------------------------------|-----|

|     |                                                              |     |
|-----|--------------------------------------------------------------|-----|
| II  | Tranh chấp đất đai và giải quyết tranh chấp về đất đai       | 454 |
| III | Giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai                      | 469 |
| IV  | Vi phạm pháp luật đất đai và xử lý vi phạm pháp luật đất đai | 478 |

# *Giáo trình* **LUẬT ĐẤT ĐAI**

---

Chịu trách nhiệm xuất bản  
TS. LÊ VĂN ĐỆ

Biên tập  
BÙI ANH TUẤN

Thiết kế bìa  
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày và chế bản tại  
PHÒNG BIÊN TẬP SÁCH VÀ TRỊ SỰ TẬP CHÍ  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

---



In 4.000 cuốn khổ 14,5 x 20,5cm tại Xí nghiệp in Công nghệ - 260 Cầu Giấy - Hà Nội. Số đăng ký KHXB: 43-2008/CXB/252-2506/CAND. Quyết định xuất bản số 126/CAND ngày 14/4/2008 của Giám đốc Nhà xuất bản Công an nhân dân. In xong, nộp lưu chiểu quý II năm 2008.



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

# LUẬT ĐẤT ĐAI

GT Luật đất đai (L)



2907090000094

50,000

GT luật tổ tụng dân sự (L)

**Giá: 50.000đ**