

# CÁC ĐẶC TRUNG PHÁP LÝ CỦA QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM

*Trần Quang Huy\**

Theo lý thuyết truyền thống của luật dân sự được khởi nguồn từ học thuyết cổ La Mã, quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt (*jus udendi; fruendi; abutendi*) là ba quyền năng cơ bản trong tập hợp các quyền của chủ thể đối với đồ vật- gọi là chủ sở hữu tài sản. “Quyền” được người La Mã trừu tượng là các hành vi “*action*” mà một chủ thể có được đối với đồ vật hoặc đối với một người, từ đó sinh ra quyền đối vật và quyền đối nhân (*action in rem; action in personam*). Lý thuyết này đã ngự trị và là nền tảng cho pháp luật sở hữu phương Tây và có giá trị cho đến ngày nay. Triết lý này cũng du nhập vào nước ta từ hơn 100 năm nay. Theo cách hiểu đó, quyền sử dụng đất trước hết là một quyền năng quan trọng trong ba quyền năng cơ bản thuộc tập hợp các quyền của chủ sở hữu đất đai, mà ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Quyền sử dụng đất là một quyền tài sản, mà theo Điều 181 Bộ luật Dân sự năm 2005: “là quyền trị giá được bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự”. Quyền năng quan trọng này được Nhà nước chuyển giao cho 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 dưới các hình thức như giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất và công nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, nếu như trong quan hệ dân sự, người chủ sở hữu tài sản có quyền tự thực hiện đầy đủ quyền năng của mình, đặc biệt là định đoạt số phận pháp lý của tài sản thông qua nhiều hình thức pháp lý khác

nhau, có thể bán tài sản, cho thuê, cho mượn, để lại thừa kế, tặng cho tài sản phù hợp với các quy định của pháp luật. Đối với đất đai, quyền sử dụng do Nhà nước trao cho tuy là tài sản của người sử dụng đất, song là quyền tài sản đặc biệt. Bởi lẽ, quyền sử dụng đất không được thực hiện bởi người đại diện chủ sở hữu đất đai, mà chính người đại diện đó chuyển giao nó cho người sử dụng đất cụ thể, qua đó quyền của người đại diện chủ sở hữu mới được thực hiện trên thực tế. Do vậy, quyền sử dụng đất ở Việt Nam có các đặc trưng sau:

*Thứ nhất*, với đặc thù “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”, ở nước ta có sự tách bạch giữa chế định quyền sở hữu đất đai với chế định quyền sử dụng đất đai. Chủ sở hữu đất đai ở Việt Nam dưới góc độ pháp lý là một tập thể lớn với tên gọi “*toàn dân*”, nhưng tập thể đó không thể vận hành được quyền sở hữu của mình nếu như không thông qua người đại diện. Trong khi đó, người đại diện không ai có đủ tư cách hơn Nhà nước (*chủ thể quyền lực về chính trị, kinh tế*). Thực chất, người chủ sở hữu đất đai (*toàn dân*) không thể thực hiện quyền của mình mà chuyển giao nó cho người đại diện là Nhà nước. Tuy quyền sử dụng đất là một trong các quyền năng cơ bản của người đại diện chủ sở hữu, song người đại diện lại giao quyền năng đó cho người sử dụng đất trực tiếp và qua đó quyền sử dụng đất mới được thực hiện. Như vậy, quyền sử dụng đất chuyển giao từ chủ sở hữu là “*toàn dân*” sang người đại diện “*Nhà nước*” và từ đó, người đại diện giao quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình. Song, xét về mặt thực tế, quyền sử dụng đất chỉ chuyển giao một cách trực tiếp từ Nhà nước

\* Thạc sĩ Luật học, giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội, NCS Viện Nhà nước và Pháp luật.

đến người sử dụng bằng các quyết định hành chính do mình ban hành, quyền sử dụng đất của chủ sở hữu đất đai "toàn dân" chỉ là danh nghĩa. Cho nên, với hình thức giao đất và cho thuê đất, Nhà nước chuyển giao trực tiếp quyền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai hết sức trừu tượng và chỉ có danh nghĩa chính trị - pháp lý mà không thể hiện tính thực tiễn cao. Về phương diện này, chúng tôi đồng tình với ý kiến của PGS. TS. Phạm Hữu Nghị khi đề cập vai trò Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai và cho rằng: "*việc xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai bằng tuyên ngôn trong Hiến pháp 1980 mà không quan tâm thấu đáo đến việc giải quyết các hậu quả pháp lý của tuyên bố này là vấn đề rất đáng được nghiên cứu sâu*"<sup>1</sup>. Bởi lẽ, từ sau Hiến pháp 1980 với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, đáng lý Nhà nước phải chuyển giao ngay các quyền cho người sử dụng đất để từ tổ chức kinh tế đến hộ gia đình, cá nhân thực sự làm chủ đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế Nhà nước bao cấp tuyệt đối cho mọi đối tượng sử dụng đất với việc sử dụng đất không mất tiền và người được Nhà nước tin cậy để giao đất sử dụng không ai khác chính là các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, doanh nghiệp nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang, các hợp tác xã và tập đoàn sản xuất. Hộ gia đình và cá nhân không đóng vai trò lịch sử trong việc được Nhà nước giao đất trực tiếp, mặc dù vẫn chính là họ đang sử dụng đất trực tiếp, làm ra của cải vật chất cho xã hội. Nói một cách khác, những "*nhân vật chính*" của một vở kịch đang công diễn chỉ đứng sau cánh gà của một sân khấu để phục vụ cho những người đóng thế mà thôi.

*Thứ hai*, tuy quyền sử dụng đất là một quyền phái sinh dựa trên cái gốc của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nhưng lại là một quyền năng độc lập, tính độc lập của nó thể hiện từ việc hình thành, thay đổi đến chấm dứt quyền sử dụng đất đều là những trình tự pháp luật. Dĩ nhiên, Nhà nước người đại diện chủ sở hữu có quyền thu lại quyền sử dụng đất, có quyền phân phối và phân phối lại cho các chủ thể sử dụng đất khác nhau. Song, không vì thế mà họ có quyền lấy lại quyền sử dụng đất bất cứ lúc nào và bất luận hoàn cảnh nào (*Nhà nước chỉ thu hồi đất sử dụng cho mục đích công cộng, lợi ích quốc gia, mục đích quốc phòng an ninh và mục tiêu phát triển kinh tế*). Việc phân phối, chuyển giao quyền sử dụng đất được thực hiện bằng các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước hết do lợi ích của Nhà nước và xã hội, tuân thủ các thủ tục hành chính trong quản lý, sử dụng đất đai, bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Ví dụ, muốn giao đất cho các chủ đầu tư xây dựng công trình quốc gia trên nền tảng đất đó đã có người sử dụng, Nhà nước thực hiện việc quy hoạch sử dụng đất phục vụ lợi ích toàn dân ra quyết định thu hồi đất bằng một quyết định hành chính và sau đó ra quyết định giao đất cho người sử dụng mới. Tuy nhiên cần phải thấy rằng, quá trình chuyển giao quyền sử dụng đó không đơn giản là đi từ quyết định này sang quyết định khác, quan trọng là khoảng giữa của các quyết định trên gắn liền với việc chi trả bồi thường, sắp xếp quyền lợi cho người bị thu hồi đất, thực hiện tái định cư để họ có cuộc sống ở nơi mới bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Xét về mặt lý thuyết, sự chăm lo của Nhà nước cho người dân khi thu hồi đất phải là như vậy, song có vô vàn những vi phạm pháp luật đất đai hoặc bất cập từ các quy định của pháp luật khiến cho người dân luôn khiếu kiện về việc bồi thường và giải toả.

*Thứ ba*, tuy tài sản do Nhà nước chuyển giao hoặc công nhận, song việc nhận quyền

<sup>1</sup> Xem: PGS. TS. Phạm Hữu Nghị, Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/2005, tr.51.

sử dụng đất đó phải thể hiện bằng một lượng giá trị nhất định. Thông thường, người sử dụng phải trả tiền sử dụng đất, các khoản thuế, phí, lệ phí từ đất đai, tiền thuê đất nếu sử dụng đất thuê. Khoản tiền đó được hiểu là giá trị quyền sử dụng đất được tiền tệ hoá. Đây cũng là quan điểm khi xây dựng Luật Đất đai năm 2003 để nhấn mạnh tầm quan trọng của đất đai là nguồn tài chính tiềm năng lớn và nguồn nội lực quan trọng cho công cuộc công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Trung bình từ năm 1996 đến nay, mỗi năm nguồn thu ngân sách từ đất đai chiếm khoảng 6,3% tổng thu ngân sách nhà nước<sup>2</sup>. Do vậy, trong các quy định của pháp luật đất đai phải xác định rõ chính sách tài chính về đất đai của Nhà nước để từ đó tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền thuế, phí, lệ phí từ đất đai trở thành nguồn thu ổn định của ngân sách nhà nước và góp phần quản lý “đất đai tài sản” theo đúng nghĩa của nó như chúng tôi đã trình bày khi đề cập đến việc nhận dạng bản chất đất đai trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, thực sự đến Luật Đất đai năm 2003 các chính sách tài chính về đất đai và giá đất lần đầu tiên mới hình thành có tính hệ thống trong một đạo luật và bước đầu cụ thể hoá bằng các quy định của Chính phủ và hướng dẫn của các bộ ngành. Điều đó có thể hiểu rằng, một thời gian dài Nhà nước ta đã không thực sự quan tâm đến quyền hưởng dụng của mình. Và *“Một khi không quan tâm đến quyền này thì quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai chỉ là hình thức, là cái vỏ rỗng thiếu sinh khí. Tuy mang danh là chủ sở hữu đại diện, nhưng Nhà nước lại không biết cách hưởng lợi, không được hưởng lợi hoặc có được hưởng lợi nhưng không đáng kể. Nhà nước không được hưởng lợi thì quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai khi đó không có nội dung vật chất của nó và do không mang*

*nội dung vật chất, nội dung kinh tế nên nó ít có ý nghĩa thực tiễn”*<sup>3</sup>. Chúng tôi hoàn toàn chia sẻ quan điểm trên và cho rằng, tuy Nhà nước không vận hành trực tiếp quyền sử dụng đất đai, nhưng quyền hưởng các lợi ích từ đất đai do Nhà nước quy định phải thông qua chính sách tài chính của mình, để từ đó nguồn thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, các khoản thuế, phí, lệ phí từ đất đai, tiền bồi thường thiệt hại về đất khi người sử dụng đất vi phạm pháp luật đất đai và kể cả điều tiết từ các khoản giá trị tăng thêm mà không do người sử dụng đất đầu tư. Các đầu tư lớn này do Nhà nước thực hiện, nhưng sự hưởng lợi là chưa thoả đáng và trên thực tế cho đến nay, những quy định từ Luật Đất đai năm 2003 chưa có hướng dẫn cụ thể gì về việc này (Thực tế khoản 3 Điều 5 Luật Đất đai quy định về quyền điều tiết hưởng lợi của Nhà nước, nhưng cụ thể chưa hề được quy định ở các văn bản dưới luật. Cho nên, quy định này mới thể hiện mang tính ý tưởng về chính sách mà chưa được thực thi trên thực tế).

*Thứ tư*, trong quá trình thực thi quyền sử dụng đất của các chủ thể sử dụng, Nhà nước có quyền đặt ra các điều kiện và yêu cầu người sử dụng đất phải tuân thủ nó khác hẳn với việc khai thác sử dụng các tài sản thông thường như trong quan hệ dân sự. Ví dụ, khi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp chuyên trồng lúa nước, Nhà nước không cho phép người không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhận quyền sử dụng đất từ người nông dân hoặc khi hộ gia đình, cá nhân tặng cho quyền sử dụng đất thì người nhận tặng cho phải là người thừa kế theo quy định của pháp luật. Có thể nêu rất nhiều những ví dụ tương tự để thấy rằng, quyền sử dụng đất là một tài sản đặc biệt được quyền giao lưu dân sự nhưng phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của pháp luật đất đai về trình tự, thủ tục. Điều đó cũng để

<sup>2</sup> Báo cáo của Bộ Tài chính: chính sách thu tài chính về đất đai, Báo cáo tham luận tại Hội thảo khoa học do Ban Kinh tế Trung ương Đảng tổ chức tại Hà Nội ngày 14, 15/5/2002, Kỷ yếu Hội thảo.

<sup>3</sup> PGS. TS. Phạm Hữu Nghị, tài liệu đã dẫn, tr.54.

lý giải tại sao trong Luật Đất đai năm 2003, lần đầu tiên nhà làm luật quy định hẳn một chương quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai. Đối với những chủ thể nhất định, quyền sử dụng đất của họ cũng bị hạn chế ở điểm này hoặc điểm khác, ví dụ quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua nhà ở tại Việt Nam, chỉ được để lại thừa kế, tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho Nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân người Việt Nam ở trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện mua nhà theo quy định của pháp luật đất đai<sup>4</sup>. Luật pháp của chúng ta vẫn luôn ghi nhận những điều thận trọng khi cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài mua một nhà, một căn hộ hay nhiều nhà, nhiều căn hộ tại một nơi hay tại nhiều tỉnh thành phố trực thuộc trung ương. Cũng có thể nhìn nhận rằng, thị trường nhà đất ở Việt Nam vốn dĩ đang quá nóng lại được góp thêm dòng người từ nước ngoài về mua nhà sẽ gây nhiều khó khăn cho Nhà nước Việt Nam trong việc giải quyết nơi ăn chốn ở cho cán bộ, nhân dân ở trong nước. Phải chăng đó cũng là lý do chúng ta chưa cho phép nhà đầu tư nước ngoài nói chung, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nói riêng theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản không được mua đi bán lại bất động sản tại Việt Nam, mà chỉ đầu tư tạo lập bất động sản để kinh doanh trên đất thuê của Nhà nước Việt Nam.

*Thứ năm*, quyền sử dụng đất càng được mở rộng đến cho các chủ thể sử dụng đất thì thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản có cơ may vận hành tốt hơn. Điều này thể hiện rất rõ khi trong quy định của Luật Đất đai năm 1993, Bộ luật Dân sự năm 1995, hộ gia đình, cá nhân chỉ có năm quyền khi thực hiện giao dịch dân sự về đất đai. Hiện nay, việc mở rộng các quyền về

bảo lãnh, cho thuê lại, tặng cho quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong các văn bản pháp luật về đất đai minh chứng cho tính đúng đắn trong việc thực thi chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, trong đó *“quan tâm đến khía cạnh thứ hai của quyền sở hữu toàn dân là mở rộng tối đa các quyền năng cho người sử dụng đất”*<sup>5</sup>. Đối với tổ chức kinh tế trong nước, tổ chức cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài với các quyền được bảo hộ hiện nay, các nhà đầu tư có nhiều cơ hội trong việc khai thác sử dụng đất đai để thực hiện nhiều các dự án về bất động sản, cung cấp hàng hoá cho thị trường, đầu tư tại các Khu công nghiệp, Khu công nghệ và Khu kinh tế. Theo các quy định hiện hành của pháp luật đất đai, các quyền của nhà đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài sử dụng đất hầu như không còn khoảng cách được minh thị đầy đủ trong Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng, Bộ Tài chính, đặc biệt là thủ tục hành chính để được quyền sử dụng đất và thủ tục thực hiện quyền của người sử dụng đất.

Từ những đặc điểm trên có thể thấy rằng, việc chuyển giao quyền sử dụng đất cho người sử dụng bằng các hình thức pháp lý khác nhau chính là việc hiện thực hoá các quyền của người đại diện chủ sở hữu đồng thời cũng là đưa quan hệ đất đai hoà nhập thị trường, coi quyền sử dụng đất là một hàng hoá trong thị trường bất động sản ở nước ta. Thông qua việc tiền tệ hoá giá trị quyền sử dụng đất, Nhà nước thực hiện chính sách tài chính của mình, đảm bảo sự bình đẳng trong cư xử đối với mọi thể nhân và pháp nhân trong quan hệ sử dụng đất.

<sup>4</sup> Xem: khoản 1 Điều 121 Luật Đất đai năm 2003

<sup>5</sup> Xem: Viện Đại học Mở Hà Nội, Giáo trình Luật Đất đai, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội- 2001, tr. 72