

# SỰ TIẾP CẬN MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CAN THIỆP VÀ ĐIỀU TIẾT CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

Lê Văn Sự\*  
Nguyễn Quang Tuyền\*\*

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khoá IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã khẳng định: “Chủ động xây dựng và phát triển thị trường bất động sản (BDS), trong đó có quyền sử dụng đất (QSDĐ), trước hết ở các đô thị và ở các vùng quy hoạch sẽ phát triển đô thị.

Nhà nước định hướng, điều tiết và kiểm soát thị trường, có biện pháp chống các hành vi đầu cơ BDS; tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế tham gia thị trường BDS, phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong kinh doanh và bình ổn giá BDS”<sup>1</sup>. Quán triệt định hướng chỉ đạo này, pháp luật đất đai đã từng bước tiếp cận và khẳng định vai trò của Nhà nước trong việc can thiệp, điều tiết thị trường BDS. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn tìm hiểu, trao đổi với các bạn đồng nghiệp về vấn đề nêu trên.

## 1. Một số vấn đề lý luận về vai trò can thiệp, điều tiết của Nhà nước đối với thị trường bất động sản

Thị trường BDS là một sản phẩm đặc thù, là bộ phận quan trọng của nền kinh tế thị trường. Mặc dù, hoạt động và vận hành theo các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường song do tính chất đặc thù của hàng hoá BDS, thông thường ở tất cả các nước, thị trường BDS đều chịu sự can thiệp, điều tiết của Nhà nước. Sự chi phối, điều tiết của Nhà

nước đối với thị trường BDS thể hiện ở một số khía cạnh chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, nói đến thị trường BDS trước hết phải đề cập đến BDS - đối tượng chủ yếu của các giao dịch BDS. Theo pháp luật Việt Nam, BDS được quan niệm như sau: “BDS là các tài sản không di dời được bao gồm: a) Đất đai; b) Nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả các tài sản gắn liền với nhà ở, công trình xây dựng đó; c) Các tài sản khác gắn liền với đất đai; d) Các tài sản khác do pháp luật quy định” (khoản 1 Điều 174 Bộ luật Dân sự năm 2005). Như vậy, đất đai là một trong những yếu tố quan trọng và chủ yếu nhất của BDS. Do đó, một trong những đặc điểm cơ bản của BDS là vị trí cố định của mảnh đất. Đặc điểm này chi phối bản chất hai mặt của tài sản đất đai trong quá trình sử dụng. Cụ thể là đất đai vừa có đặc điểm của “hàng hoá tư” vừa có đặc điểm của “hàng hoá công”.

Hơn nữa, quá trình tạo lập và sử dụng đất của mỗi chủ thể sử dụng nhất định đều có ảnh hưởng trực tiếp đến giá trị đất đai - BDS của những người sử dụng đất lân cận và đến chất lượng môi trường chung quanh và ngược lại (vấn đề ngoại tác và hiệu ứng lan toả). Thông thường, cùng với quá trình đô thị hoá đã diễn ra việc chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp (đất chuyên dùng, đất đô thị ...) và làm cho giá trị đất đai tăng đột biến. Trong điều kiện nền kinh tế ổn định, có rất nhiều yếu tố tác động trực tiếp đến sự gia tăng giá trị đất đai: (i) Yếu tố tăng dân số đô thị và thu nhập của dân cư; (ii) Những quyết định mang tính chất pháp lý của Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; (iii) Các chi phí cho việc chuyển đổi đất (chi phí cho bồi thường, giải

\* Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương

\*\* TS Luật học, Đại học Luật Hà Nội

<sup>1</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Khoá IX, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2003, tr.75.

phóng mặt bằng, hạ tầng v.v.). Như vậy, giá trị đất đai được hình thành không chỉ là kết quả của sự đầu tư trực tiếp của người sử dụng đất mà còn phụ thuộc đáng kể vào những can thiệp, tác động từ phía Nhà nước như: Cơ chế quản lý; chính sách đất đai; vấn đề quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; sự đầu tư cơ sở hạ tầng, kỹ thuật v.v. Điều này có nghĩa là, đất đai được gia tăng giá trị hay tạo ra khoản thặng dư mà không do đầu tư của chủ sử dụng đất đem lại. Ngược lại, cũng có trường hợp mảnh đất bị giảm mất giá trị do sự tác động của Nhà nước như công bố quy hoạch... Đây chính là lý do để Nhà nước cần phải có sự can thiệp và điều tiết thị trường BĐS.

*Thứ hai*, trong điều kiện nền kinh tế phi thị trường (không tồn tại thị trường đất đai) thì đất đai không được xác định giá, bởi lẽ, chúng không được phép đem ra trao đổi, chuyển nhượng trên thị trường. Các phần giá trị của mảnh đất không được thể hiện bằng tiền (giá cả), không định lượng được phần giá trị mà chủ đầu tư tạo ra và phần giá trị do hiệu ứng lan toả do những hành vi đầu tư của các chủ sử dụng đất lân cận và từ phía Nhà nước đem lại. Chính vì vậy, việc hình thành một thị trường thông thoáng, hiệu quả với tính chuyên nghiệp cao trong dịch vụ thị trường sẽ cho phép tách bạch được các phần giá trị đó. Do đó, có thể nói rằng thị trường đất đai (BDS) không chỉ có ý nghĩa đối với người mua và người bán mà còn mang ý nghĩa xã hội rộng lớn hơn. Đó là phục vụ lợi ích chung của xã hội thông qua việc Nhà nước có thể điều tiết được phần giá trị không do đầu tư của chủ sử dụng đất đem lại nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước và tạo lập nguồn vốn chi cho việc xây dựng những công trình phúc lợi xã hội (điều mà trong nền kinh tế phi thị trường đất đai đã không làm được). Như vậy, thị trường BĐS ra đời sẽ tạo ra sự liên hệ rất chặt chẽ giữa phát triển thị trường với việc điều tiết của Nhà nước nhằm bảo đảm lợi ích của xã hội.

Thực tế vừa qua cho thấy, Nhà nước chưa phát huy được vai trò này và đây chính là nguyên nhân đẩy nhanh quá trình phân hoá giàu, nghèo trong xã hội và tạo ra sự

chênh lệch trong hưởng thụ các lợi ích do chính sách đất đai mang lại; đồng thời, đây cũng là một trong những nguyên nhân chủ yếu phát sinh khiếu kiện, tranh chấp đất đai. Nếu Nhà nước không chủ động giữ vai trò điều tiết quá trình này thì việc đô thị hoá sẽ diễn ra tự phát và nằm ngoài sự quản lý của Nhà nước. Hậu quả là đất đai sẽ không thể trở thành nguồn vốn quan trọng để phát triển đất nước và việc đền bù, giải toả, bồi thường thiệt hại cho người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng sẽ vẫn gặp khó khăn như hiện nay.

*Thứ ba*, kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển cho thấy, các nước này đều quản lý rất hiệu quả thị trường BĐS và Nhà nước chi phối thị trường này thông qua các chính sách điều tiết chủ yếu sau đây:

*Điều tiết bằng công cụ, chính sách thuế.* Nhà nước xây dựng một hệ thống thuế BĐS phù hợp gắn nó không chỉ với giá thị trường của tài sản mà còn với chi phí và lợi ích của các khoản đầu tư công (đầu tư của Nhà nước và xã hội).

Nếu Nhà nước ta làm được điều này thì khả năng dự báo ngân sách có thể khả thi và đây là điều kiện rất quan trọng đối với công tác qui hoạch phát triển dài hạn của cả nước cũng như từng địa phương.

*Trực tiếp tham gia phát triển quỹ đất.* Thông thường đối với những dự án xây dựng khu đô thị mới, Nhà nước tổ chức và cấp phát vốn cho việc phát triển quỹ đất (xây dựng quy hoạch tổng thể, qui hoạch chi tiết, thu hồi đất, phát triển thành "đất chín" ...) thông qua việc thuê các công ty chuyên ngành (công ty nhà nước hoặc công ty tư nhân) thực hiện. Sau đó, Nhà nước tiến hành đấu giá các nền đất này và thu hồi vốn đầu tư và lãi về cho ngân sách (Trung quốc hiện nay cũng đang áp dụng phương pháp này trong việc phát triển quỹ đất). Tiếp theo, đối với những dự án xây dựng hệ thống giao thông, Nhà nước có thể sử dụng "phương pháp lấy dư" mức đất so với tổng diện tích đất cần cho nhu cầu sử dụng công trình. Mục

đích của việc làm này là sau khi hoàn thành việc xây dựng công trình giao thông, thì phần đất đã được Nhà nước “lấy dự” hai bên đường sẽ được bán theo giá thị trường với giá cao hơn so với trước khi hoàn thành dự án. Thông qua đó, Nhà nước thu được các khoản vốn và lãi do việc tham gia đầu tư công trình về cho ngân sách. Tuy nhiên trong trường hợp này, việc đền bù cho người sử dụng đất phải được tiến hành trước khi triển khai thực hiện dự án theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi đất. Phương pháp này đã từng được áp dụng vào thế kỷ thứ XIX để xây dựng lại thành phố Pari (Cộng hòa Pháp), biến Pari từ một thành phố phong kiến, sử dụng phương tiện giao thông chính là ngựa thồ thành một thành phố văn minh, hiện đại như ngày nay.

*Dựa vào nỗ lực chung.* Phương pháp này còn được gọi là phương pháp điều chỉnh đất đai hoặc tập trung đất đai. Trên thực tế có nhiều cách thức điều chỉnh hoặc tập trung đất đai, có trường hợp không cần sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước. Tuy nhiên, dù có sự can thiệp hay không có sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước thì việc điều chỉnh, tập trung đất đai vẫn tuân thủ nguyên tắc là dựa vào nỗ lực chung. Theo phương pháp này, thì tất cả các chủ sở hữu đất đai và tài sản thuộc phạm vi dự án được tập trung bàn bạc và góp đất và tài sản theo phương án giá đất được tính cho trước và sau khi hoàn thành dự án. Chẳng hạn mỗi một chủ đất góp lượng đất là 100% và họ có thể lấy lại 60%; 40% còn lại được sử dụng như sau: 20% dành cho mục đích công cộng và 20% được đem bán theo giá thị trường để bù lại chi phí của toàn bộ dự án. Sau khi dự án được hoàn thành với các dịch vụ hạ tầng kỹ thuật được xây dựng đồng bộ và hiện đại, thì 60% phần đất còn lại của chủ sở hữu có giá trị cao hơn nhiều so với 100% lượng đất trước khi tham gia thực hiện dự án. Phương pháp này được sử dụng rộng rãi và đã mang lại thành công ở nhiều nước trên thế giới; đặc biệt, nước Nhật đã rất thành công khi vận dụng phương pháp này trong việc xây dựng lại các thành phố, các khu đô thị bị tàn phá do hậu quả của cuộc Chiến tranh Thế giới lần thứ II mà

không cần đến sự tài trợ bởi các nguồn vốn trực tiếp của Chính phủ.

## **2. Tiếp cận sự can thiệp và điều tiết của Nhà nước đối với thị trường BĐS theo Luật Đất đai năm 2003**

Để phát triển và quản lý có hiệu quả thị trường BĐS cần phải xây dựng một khung pháp lý về lĩnh vực này hoàn chỉnh, đồng bộ, trong đó Luật Đất đai có vai trò cực kỳ quan trọng. Bởi lẽ, Luật Đất đai tạo lập cơ sở pháp lý cho việc hình thành hệ thống quản lý đất đai. Mà bản thân việc thiết lập một hệ thống quản lý đất đai thích hợp, hiệu quả giúp cho công chúng có thể tiếp cận nhanh chóng, dễ dàng với những thông tin về sở hữu, giá trị và thực trạng sử dụng của từng thửa đất là điều kiện quan trọng và cần thiết để thị trường BĐS được hình thành và đi vào hoạt động. Luật Đất đai năm 2003 đã tiếp cận các vấn đề lý luận về sự can thiệp, điều tiết của Nhà nước đối với thị trường BĐS, qua đó từng bước xác lập sự hình thành thị trường BĐS (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất (QSDD) ở nước ta. Điều này được thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, về mặt quan điểm, Luật Đất đai năm 2003 đã khẳng định duy trì và củng cố chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu ở nước ta không mâu thuẫn với việc thiết lập và phát triển thị trường BĐS (trong đó có thị trường QSDD). Điều này được thể hiện:

- Đất đai ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu Nhà nước lại không trực tiếp sử dụng mà trao QSDD cho người sử dụng: (i) Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; (ii) Nhà nước trao QSDD cho người sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDD đối với người đang sử dụng ổn định; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất (Điều 5);

Hơn nữa, Nhà nước còn quy định những đảm bảo cho người sử dụng đất nhằm bảo hộ QSDD ổn định, lâu dài cho họ, mà một trong những đảm bảo này là: Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cho người sử dụng (khoản 1 Điều 10);

- Đối với trường hợp tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hay sử dụng đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê thì được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất (khoản 2, 3 Điều 34);

- Sự tham gia phát triển quỹ đất của Nhà nước được thể hiện thông qua việc: Nhà nước thành lập tổ chức phát triển quỹ đất để thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi đối với trường hợp sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có dự án đầu tư (khoản 1 Điều 41);

- Nhà nước cho phép người sử dụng đất được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ khi có các điều kiện sau đây: (i) Có GCNQSDĐ; (ii) Đất không có tranh chấp; (iii) QSDĐ không bị kê biên để bảo đảm thi hành án; (iv) Trong thời hạn sử dụng đất (khoản 1 Điều 106). Đây là cơ sở pháp lý quan trọng khai thông sự “đóng băng” trong các quan hệ đất đai và góp phần hình thành thị trường BĐS nói chung và thị trường QSDĐ nói riêng có tổ chức ở nước ta v.v.

*Thứ hai*, tiếp cận lý luận về giá trị đất đai được hình thành không chỉ do sự đầu tư trực tiếp của chủ sử dụng đất mà còn từ sự can thiệp của Nhà nước thông qua cơ chế, chính sách đất đai, quy hoạch đất đai... và vai trò quản lý, điều tiết thị trường BĐS của Nhà nước. Lần đầu tiên, Luật Đất đai năm 2003 đề cập một cách rõ ràng việc Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua các chính sách tài chính về đất đai. Cụ thể:

- Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;
- Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển QSDĐ;
- Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

Quy định này ra đời đánh dấu sự thay đổi căn bản về tư duy pháp lý của Nhà nước ta trong việc nhận thức vị trí, vai trò và tầm

quan trọng của đất đai. Đất đai không chỉ là nguồn tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là nơi cư trú của con người mà còn là nguồn tài sản quan trọng nhất của mỗi quốc gia, là nguồn vốn, nguồn lực to lớn để phát triển đất nước. Việc hình thành thị trường BĐS chính là nhằm phát huy hết tiềm năng và vai trò của đất đai với tư cách là nguồn vốn, nguồn lực để chấn hưng đất nước. Mặt khác, Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua việc thu thuế thu nhập từ chuyển QSDĐ và điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại chính là nhằm đảm bảo sự công bằng giữa các chủ thể sử dụng đất trong việc hưởng lợi do các chính sách đất đai mang lại; chống tình trạng đầu cơ đất đai kiếm lời, làm “lạnh mạnh hoá” các quan hệ đất đai, ngăn ngừa sự phân hoá giàu, nghèo một cách quá đáng trong xã hội và góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

*Thứ ba*, vai trò điều tiết thị trường BĐS của Nhà nước còn được thể hiện thông qua việc xác định giá đất. Trong thị trường BĐS thì vấn đề giá đất là một yếu tố không thể thiếu được, bởi lẽ, thông qua yếu tố giá cả (giá trị của đất đai được trao đổi trên thị trường) mà các giao dịch BĐS được thiết lập. Ở nước ta lần đầu tiên vấn đề tài chính về đất đai và giá đất được Luật Đất đai năm 2003 đề cập một cách tương đối toàn diện. Quy định hiện hành về giá đất hướng tới việc hình thành thị trường BĐS có tổ chức ở nước ta. Bởi lẽ, hiện nay Nhà nước không xác định một khung giá đất duy nhất để xử lý mọi quan hệ đất đai trong xã hội mà tương ứng với mỗi nhóm quan hệ đất đai có một loại giá đất khác nhau. Theo Luật Đất đai năm 2003, có 3 loại giá đất được xác lập để xử lý cho từng nhóm quan hệ đất đai khác nhau:

- *Giá đất do Nhà nước xác định*: giá đất này được sử dụng làm căn cứ để tính thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển QSDĐ; tính tiền sử dụng đất và tiền thuê đất khi giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất;

tính giá trị QSDĐ khi giao đất không thu tiền sử dụng đất, lệ phí trước bạ, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tính tiền bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước. Nói cách khác, giá đất do Nhà nước xác định được sử dụng làm công cụ để Nhà nước quản lý đất đai về mặt kinh tế. Giá đất này do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi là UBND cấp tỉnh) quy định dựa trên nguyên tắc, phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất do Chính phủ quy định. Hơn nữa, giá đất do UBND cấp tỉnh quy định phải bảo đảm nguyên tắc: (i) Sát với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có sự chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp; (ii) Các thửa đất liền kề nhau, có điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá như nhau. Giá đất do UBND cấp tỉnh quy định được công bố công khai vào ngày 01/01 hàng năm.

Bên cạnh đó, Nhà nước cho phép thành lập tổ chức tư vấn về giá đất nhằm phúc đáp các đòi hỏi của thị trường và tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc tiếp cận các yếu tố về giá đất khi tham gia các giao dịch đất đai. Tuy nhiên, để đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất của Nhà nước về lĩnh vực này, Luật Đất đai năm 2003 quy định: (i) Tổ chức có đủ điều kiện, năng lực và được hoạt động dịch vụ về giá đất thì được tư vấn giá đất; (ii) Việc xác định giá đất tư vấn phải tuân theo các nguyên tắc định giá đất, phương pháp xác định giá đất do Chính phủ quy định; (iii) Giá đất tư vấn được sử dụng để tham khảo trong quản lý nhà nước về tài chính đất đai và trong hoạt động giao dịch về QSDĐ.

- *Giá đất hình thành do đấu giá QSDĐ hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất.* Giá đất này được hình thành trong các trường hợp: (i) Đấu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; (ii) Đấu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; (iii) Sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đấu tư xây dựng kết

cấu hạ tầng; (iv) Sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh (SX - KD); (v) Cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; (vi) Các trường hợp khác do Chính phủ quy định.

Ngoài ra, việc đấu giá QSDĐ còn được thực hiện khi thi hành án, xử lý hợp đồng thế chấp, bảo lãnh bằng QSDĐ để thu hồi nợ. Giá trúng đấu giá QSDĐ hoặc trúng đấu thầu dự án có sử dụng đất không được thấp hơn giá đất do UBND cấp tỉnh quy định;

- *Giá đất do người sử dụng đất xác lập khi tham gia các giao dịch đất đai.* Giá đất do người sử dụng đất thỏa thuận với những người có liên quan khi thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại QSDĐ; góp vốn bằng QSDĐ (thực hiện các giao dịch về đất đai). Giá đất này được hình thành bởi sự chi phối của các quy luật khách quan của thị trường như: Quy luật cung - cầu, quy luật giá trị ... và phụ thuộc vào ý chí chủ quan của các bên tham gia giao dịch đất đai.

Như vậy, rõ ràng các quy định về giá đất của Luật Đất đai năm 2003 có xu hướng tiệm cận sát với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường và có sự điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn biến động của các quan hệ đất đai. Hơn nữa, Nhà nước thông qua việc xác định giá đất để chi phối, điều tiết các hoạt động của thị trường BĐS.

*Thứ tư, sự chi phối, điều tiết thị trường BĐS của Nhà nước còn được biểu hiện thông qua các quy định về QSDĐ trong thị trường này.* Lần đầu tiên, Luật Đất đai năm 2003 đề cập đến vấn đề QSDĐ trong thị trường BĐS. Tất nhiên, các quy định này còn rất sơ khai và chưa đầy đủ song đây là những cơ sở pháp lý ban đầu rất quan trọng góp phần hình thành thị trường BĐS có tổ chức ở nước ta. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, thì không phải bất kỳ loại đất nào cũng được phép tham gia thị trường BĐS mà chỉ những loại đất sau đây mới được tham gia vào thị trường này:

- Đất mà Luật Đất đai cho phép người sử dụng đất có một trong các quyền chuyển đổi,

chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ;

- Đất thuê mà trên đó có tài sản được pháp luật cho phép tham gia vào thị trường BĐS.

Bên cạnh việc quy định điều kiện để đất tham gia thị trường BĐS, Luật Đất đai năm 2003 còn đề cập đến vấn đề quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường BĐS. Đây là cơ sở pháp lý rất quan trọng góp phần khắc phục sự tồn tại của thị trường “ngầm” về đất đai ở nước ta hiện nay. Theo đó, Nhà nước quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường BĐS bằng các biện pháp sau đây:

- Tổ chức đăng ký hoạt động giao dịch về QSDĐ;

- Tổ chức đăng ký hoạt động phát triển quỹ đất, đầu tư xây dựng kinh doanh BĐS;

- Tổ chức đăng ký hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho thị trường BĐS;

- Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia giao dịch về QSDĐ trong thị trường BĐS;

- Thực hiện các biện pháp bình ổn giá đất, chống đầu cơ đất đai.

*Thứ năm*, để điều tiết và khắc phục những mặt hạn chế của thị trường BĐS thì Nhà nước cần tạo ra một lượng cung phong phú về “đất hàng hoá” và giảm thiểu các yếu tố tạo ra nhu cầu giả tạo về đất đai. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là một trong những biện pháp để giải quyết vấn đề này. Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2003 đã chú trọng và từng bước hướng đến việc cung cấp một lượng đất “hàng hoá” cho thị trường BĐS. Cụ thể:

- Một trong những căn cứ để lập quy hoạch sử dụng đất là căn cứ vào điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu của thị trường. Điều đó có nghĩa là căn cứ vào nhu cầu của thị trường (yếu tố cầu) mà Nhà nước lập quy hoạch sử dụng đất đai (yếu tố cung) nhằm đảm bảo việc cung ứng đất đai từng bước đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của xã hội;

Không chỉ công tác quy hoạch sử dụng đất mới chú ý đến nhu cầu của thị trường mà việc lập kế hoạch sử dụng đất cũng phải dựa trên căn cứ này. Theo đó, một trong những

căn cứ để lập kế hoạch sử dụng đất là nhu cầu sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và khả năng đầu tư thực hiện các dự án, công trình có sử dụng đất.

- Khía cạnh quy hoạch đất đai chú ý đến nhu cầu của thị trường còn được thể hiện trong quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất, bao gồm: (i) Xác định diện tích các loại đất phân bổ cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; (ii) Xác định diện tích đất phải thu hồi để thực hiện các công trình dự án;

Tương tự, quy định về nội dung kế hoạch sử dụng đất cũng thể hiện sự quan tâm đến việc tạo quỹ đất đáp ứng nhu cầu của thị trường, bao gồm: (i) Kế hoạch thu hồi diện tích các loại đất để phân bổ cho nhu cầu xây dựng kết cấu hạ tầng; phát triển công nghiệp, dịch vụ; phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn; quốc phòng, an ninh; (ii) Kế hoạch khai hoang mở rộng diện tích đất để sử dụng vào các mục đích.

*Tóm lại*: Thị trường BĐS là một sản phẩm tất yếu ra đời trong nền kinh tế thị trường. Mặc dù vận hành theo các quy luật khách quan của kinh tế thị trường song do tính chất đặc thù của hàng hoá BĐS mà thông thường ở tất cả các nước, thị trường BĐS đều chịu sự chi phối, điều tiết của Nhà nước. Ở nước ta, tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nhưng vẫn tồn tại thị trường BĐS (trong đó có thị trường QSDĐ) thông qua việc người sử dụng đất được Nhà nước cho phép tham gia các giao dịch chuyển QSDĐ. Tuy nhiên để tránh sự phát triển tự phát và khắc phục những mặt hạn chế của thị trường này, Nhà nước đang từng bước đưa hoạt động của thị trường BĐS vào trong “quỹ đạo” quản lý của mình thông qua các quy định của Luật Đất đai năm 2003 về chính sách tài chính về đất đai và giá đất, QSDĐ trong thị trường BĐS v.v. Dẫu rằng các quy định này mới dừng lại ở mức độ “sơ khai” và chưa đầy đủ, nhưng đây là những cơ sở pháp lý ban đầu rất quan trọng để Nhà nước tiếp tục xây dựng và ban hành một khung pháp lý về thị trường BĐS hoàn chỉnh và đồng bộ nhằm quản lý có hiệu quả các giao dịch về BĐS trong xã hội.

chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ;

- Đất thuê mà trên đó có tài sản được pháp luật cho phép tham gia vào thị trường BĐS.

Bên cạnh việc quy định điều kiện để đất tham gia thị trường BĐS, Luật Đất đai năm 2003 còn đề cập đến vấn đề quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường BĐS. Đây là cơ sở pháp lý rất quan trọng góp phần khắc phục sự tồn tại của thị trường “ngâm” về đất đai ở nước ta hiện nay. Theo đó, Nhà nước quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường BĐS bằng các biện pháp sau đây:

- Tổ chức đăng ký hoạt động giao dịch về QSDĐ;

- Tổ chức đăng ký hoạt động phát triển quỹ đất, đầu tư xây dựng kinh doanh BĐS;

- Tổ chức đăng ký hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho thị trường BĐS;

- Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia giao dịch về QSDĐ trong thị trường BĐS;

- Thực hiện các biện pháp bình ổn giá đất, chống đầu cơ đất đai.

Thứ năm, để điều tiết và khắc phục những mặt hạn chế của thị trường BĐS thì Nhà nước cần tạo ra một lượng cung phong phú về “đất hàng hoá” và giảm thiểu các yếu tố tạo ra nhu cầu giả tạo về đất đai. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là một trong những biện pháp để giải quyết vấn đề này. Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2003 đã chú trọng và từng bước hướng đến việc cung cấp một lượng đất “hàng hoá” cho thị trường BĐS. Cụ thể:

- Một trong những căn cứ để lập quy hoạch sử dụng đất là căn cứ vào điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu của thị trường. Điều đó có nghĩa là căn cứ vào nhu cầu của thị trường (yếu tố cầu) mà Nhà nước lập quy hoạch sử dụng đất đai (yếu tố cung) nhằm đảm bảo việc cung ứng đất đai từng bước đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của xã hội;

Không chỉ công tác quy hoạch sử dụng đất mới chú ý đến nhu cầu của thị trường mà việc lập kế hoạch sử dụng đất cũng phải dựa trên căn cứ này. Theo đó, một trong những

căn cứ để lập kế hoạch sử dụng đất là nhu cầu sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và khả năng đầu tư thực hiện các dự án, công trình có sử dụng đất.

- Khía cạnh quy hoạch đất đai chú ý đến nhu cầu của thị trường còn được thể hiện trong quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất, bao gồm: (i) Xác định diện tích các loại đất phân bổ cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; (ii) Xác định diện tích đất phải thu hồi để thực hiện các công trình dự án;

Tương tự, quy định về nội dung kế hoạch sử dụng đất cũng thể hiện sự quan tâm đến việc tạo quỹ đất đáp ứng nhu cầu của thị trường, bao gồm: (i) Kế hoạch thu hồi diện tích các loại đất để phân bổ cho nhu cầu xây dựng kết cấu hạ tầng; phát triển công nghiệp, dịch vụ; phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn; quốc phòng, an ninh; (ii) Kế hoạch khai hoang mở rộng diện tích đất để sử dụng vào các mục đích.

*Tóm lại:* Thị trường BĐS là một sản phẩm tất yếu ra đời trong nền kinh tế thị trường. Mặc dù vận hành theo các quy luật khách quan của kinh tế thị trường song do tính chất đặc thù của hàng hoá BĐS mà thông thường ở tất cả các nước, thị trường BĐS đều chịu sự chi phối, điều tiết của Nhà nước. Ở nước ta, tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nhưng vẫn tồn tại thị trường BĐS (trong đó có thị trường QSDĐ) thông qua việc người sử dụng đất được Nhà nước cho phép tham gia các giao dịch chuyển QSDĐ. Tuy nhiên để tránh sự phát triển tự phát và khắc phục những mặt hạn chế của thị trường này, Nhà nước đang từng bước đưa hoạt động của thị trường BĐS vào trong “quỹ đạo” quản lý của mình thông qua các quy định của Luật Đất đai năm 2003 về chính sách tài chính về đất đai và giá đất, QSDĐ trong thị trường BĐS v.v. Dẫu rằng các quy định này mới dừng lại ở mức độ “sơ khai” và chưa đầy đủ, nhưng đây là những cơ sở pháp lý ban đầu rất quan trọng để Nhà nước tiếp tục xây dựng và ban hành một khung pháp lý về thị trường BĐS hoàn chỉnh và đồng bộ nhằm quản lý có hiệu quả các giao dịch về BĐS trong xã hội.