

# KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ VẤN ĐỀ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Ts. Nguyễn Trọng Tuấn  
Học viện Kỹ thuật Quân sự

**Đ**ất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia. Để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, mỗi quốc gia trên thế giới đều có những quy định quản lý cụ thể đối với loại tài nguyên này. Việt Nam là một quốc gia đang phát triển với tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước từ đó đề xuất những gợi ý cho Việt Nam là việc làm có ý nghĩa trong quá trình đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp vào năm 2020 và đô thị hóa theo hướng bền vững.

## Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới

### *Kinh nghiệm của Mỹ*

Nước Mỹ có diện tích tự nhiên khoảng 9,4 triệu km<sup>2</sup>, dân số hơn 300 triệu, đất đô thị chuyên dùng chiếm 11,9% diện tích tự nhiên. Là một quốc gia phát triển, Mỹ có hệ thống pháp luật về đất đai rất phát triển có khả năng điều chỉnh được các quan hệ xã hội đa dạng và phức tạp nhất. Luật đất đai của Mỹ quy định công nhận và khuyến khích quyền sở hữu tư nhân về đất đai; các quyền này được pháp luật bảo hộ rất chặt chẽ như là một quyền cơ bản của công dân. Cho đến nay có thể thấy, các quy định này đang phát huy rất có hiệu quả trong việc phát triển kinh tế đất nước, vì nó phát huy

được hiệu quả đầu tư để nâng cao giá trị của đất đai và làm tăng đáng kể hiệu quả sử dụng đất trong phạm vi toàn xã hội. Mặc dù công nhận quyền sở hữu tư nhân, nhưng luật đất đai của Mỹ vẫn khẳng định vai trò ngày càng lớn và có vị trí quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai. Các quyền định đoạt của Nhà nước bao gồm: Quyền quyết định về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, quyền quy định về quy hoạch kiến trúc đô thị và công trình xây dựng; quyền quy định về mục đích sử dụng đất; quyền xử lý các tranh chấp về quyền sử dụng đất và quyền ban hành các quy định về tài chính đất; quyền thu hồi đất thuộc sở hữu tư nhân để phục vụ các lợi ích công cộng trên cơ sở đền bù công bằng cho người bị thu hồi... Về bản chất quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở Mỹ cũng chỉ tương đương quyền sử dụng đất ở Việt Nam.

### *Kinh nghiệm của Trung Quốc*

Theo Trung Quốc, quốc gia này đang xây dựng mô hình phát triển theo hình thái xã hội XHCN mang đặc sắc Trung Quốc. Với dân số đông nhất thế giới (1,3 tỷ người năm 2005), trong đó dân số nông nghiệp chiếm gần 80%. Tổng diện tích đất đai toàn quốc là 9.632.796 km<sup>2</sup>, trong đó diện tích đất canh tác là trên 100 triệu ha, chiếm 7% diện tích đất canh tác toàn thế giới. Trung Quốc bắt đầu công cuộc

công nghiệp hóa từ năm 1978, cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế và cách mạng công nghiệp, tốc độ đô thị hóa ở Trung Quốc cũng diễn ra rất mạnh mẽ. Vì vậy, việc giải quyết quan hệ xã hội về đất đai ở Trung Quốc là rất đáng quan tâm. Quản lý đất đai ở Trung Quốc có một số đặc điểm nổi bật:

*Một là, về quan hệ sở hữu đất đai,* Trung Quốc tiến hành cải cách ruộng đất, chia ruộng đất cho nông dân từ năm 1949, tuy nhiên, hình thức sở hữu tư nhân về đất đai cũng chỉ tồn tại một thời gian ngắn. Sở hữu tập thể và sở hữu nhà nước về đất đai đã được thiết lập ở Trung Quốc từ thập kỷ 50 của thế kỷ XX. Năm 1978, Trung Quốc đã khôi phục kinh tế tư nhân, thừa nhận hộ nông dân là một thành phần kinh tế, Nhà nước tiến hành giao đất cho hộ nông dân để tổ chức sản xuất, thay cho mô hình nông trang tập thể. Điều 10 Hiến pháp năm 1982 của Trung Quốc và Luật quản lý đất quy định: đất đai ở Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước, gồm sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể, trong đó toàn bộ đất đai thành thị thuộc về sở hữu nhà nước. Đất nông thôn và ngoại ô thành phố, ngoài đất do pháp luật quy định thuộc về sở hữu nhà nước, còn lại là sở hữu tập thể.

Hiến pháp năm 1988 (Điều 2) quy định việc Nhà nước giao đất cho tổ chức cá nhân sử dụng dưới dạng giao quyền sử dụng đất. Quyền sử dụng đất đã được phép chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp... tức là đã cho phép người sử dụng đất được quyền định đoạt về đất đai, Nhà nước chỉ khống chế bằng quy định mục đích sử dụng đất và thời gian sử dụng đất (quy định là từ 40 - 70 năm). "Đạo luật tạm thời về bán và chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhà nước tại các thành phố và thị trấn" ban hành năm 1990 quy định cụ thể điều kiện để chủ sử dụng đất được phép chuyển nhượng sau khi được giao đất

là: nộp đủ tiền sử dụng đất cho Nhà nước; đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; đã đầu tư vào sử dụng đất theo đúng mục đích được giao (thông thường là từ 25% trở lên theo dự toán xây dựng công trình khi lập hồ sơ xin giao đất). Chủ sử dụng đất nếu không thực hiện đúng các quy định sẽ bị thu hồi đất.

*Hai là, về quy hoạch sử dụng đất.* Luật pháp Trung Quốc quy định, Nhà nước có quyền và có trách nhiệm xây dựng quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước và trong từng cấp chính quyền theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Đối với đất đai thành thị, Nhà nước tiến hành quản lý bằng quy hoạch. Quy hoạch tổng thể thành phố là kế hoạch có tính tổng thể, lâu dài, chiến lược và chỉ đạo về phát triển kinh tế và xã hội với các công trình xây dựng của thành phố, bao gồm các nội dung chính:

Tính chất của thành phố, mục tiêu và quy mô phát triển.

Tiêu chuẩn xây dựng chủ yếu và chỉ tiêu định mức của thành phố.

Bố cục chức năng, phân bố phân khu và bố trí tổng thể các công trình của đất dùng xây dựng thành phố.

Hệ thống giao thông tổng hợp và hệ thống sông hồ, hệ thống cây xanh thành phố.

Các quy hoạch chuyên ngành và quy hoạch xây dựng trước mắt...

Luật cũng quy định cụ thể quy hoạch của cấp dưới phải tuân thủ quy hoạch của cấp trên và phải được cấp có thẩm quyền phê chuẩn mới được thi hành.

*Ba là, về công tác thống kê, phân loại đất đai.* Luật quản lý đất đai của Trung Quốc quy định, đất đai được chia làm 3 loại chính:

Đất dùng cho nông nghiệp: là đất đai trực tiếp sử dụng cho sản xuất nông nghiệp bao gồm đất canh tác, đồng cỏ, đất nuôi trồng thủy sản.

**Đất xây dựng:** là đất được sử dụng để xây dựng công trình kiến trúc, nhà cửa đô thị, dùng cho mục đích công cộng, khai thác khoáng sản, đất sử dụng trong các công trình an ninh quốc phòng.

**Đất chưa sử dụng:** là loại đất còn lại không thuộc 2 loại đất nêu trên. Nhà nước quy định tổng kiểm kê đất đai 5 năm 1 lần và có thống kê đất đai hàng năm, việc thống kê đất đai hàng năm được tiến hành ở các cấp quản lý theo đơn vị hành chính từ trung ương đến địa phương; Hồ sơ đất đai được thiết lập đến từng chủ sử dụng đất và cập nhật biến động liên quan đến từng chủ sử dụng đất, đến từng mảnh đất.

*Bốn là, về tài chính đất.* Ở Trung Quốc không có hình thức giao đất ổn định lâu dài không thời hạn, do đó, Luật quy định Nhà nước thu tiền khi giao đất, người sử dụng đất phải nộp đủ tiền sử dụng đất cho Nhà nước mới được thực hiện các quyền; Nhà nước coi việc giao đất thu tiền là biện pháp quan trọng để tạo ra nguồn thu ngân sách đáp ứng nhu cầu về vốn để phát triển.

Do đất nông thôn, ngoại thành là thuộc sở hữu tập thể, vì vậy để phát triển đô thị, Nhà nước Trung Quốc phải tiến hành trưng dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp thành đất đô thị. Ngoài việc luôn đảm bảo diện tích đất canh tác để ổn định an ninh lương thực bằng biện pháp yêu cầu bên được giao đất phải tiến hành khai thác đất chưa sử dụng, bù vào đúng với diện tích canh tác bị mất đi. Nhà nước Trung Quốc còn ban hành quy định về phí trưng dụng đất. Đó là các loại chi phí mà đơn vị sử dụng đất phải trả gồm: Chi phí đền bù đất, do đơn vị phải trả cho nông dân bị trưng dụng đất, trưng dụng đất không có thu lợi thì không phải đền bù; chi phí đền bù đầu tư

đất: là phí đền bù cho đầu tư bị tiêu hao trên đất, tương tự phí đền bù tài sản trên đất ở Việt Nam; chi phí đền bù sắp xếp lao động và phí đền bù sinh hoạt phải trả cho đơn vị bị thu hồi đất; chi phí quản lý đất. Công tác giải phóng mặt bằng ở Trung Quốc tiến hành thuận lợi là do Nhà nước chủ động được vấn đề tái định cư cho người bị thu hồi đất và nhờ có biện pháp chuyên chính mạnh. Đặc biệt với sự sửa đổi bổ sung Hiến pháp năm 2002, Nhà nước Trung Quốc đã công nhận quyền sở hữu tư nhân về bất động sản, công nhận và có chính sách để thị trường giao dịch bất động sản hoạt động hợp pháp. Với những quy định mang tính cải cách lớn như vậy, Trung Quốc đã tạo ra được một thị trường bất động sản khổng lồ. Trung Quốc cũng quy định mỗi hộ gia đình ở nông thôn chỉ được phép sử dụng một nơi làm đất ở và không vượt quá hạn mức quy định của cấp tỉnh, thành. Người dân ở nông thôn sau khi đã bán nhà hoặc cho thuê nhà sẽ không được Nhà nước cấp thêm. Quyền sử dụng đất thuộc sở hữu tập thể không được phép chuyển nhượng hoặc cho thuê vào mục đích phi nông nghiệp. Tuy nhiên, do đặc thù của quan hệ sở hữu nhà nước về đất đai, ở Trung Quốc nạn tham nhũng tiêu cực trong quản lý sử dụng đất cũng khá phức tạp và nặng nề như ở Việt Nam, vì cơ chế xin cho, cấp, phát, đặc biệt là trong việc khai thác đất đai thành thị. Mặc dù, Trung Quốc cũng đã quy định để khai thác đất đai thành thị buộc phải thông qua các công ty dưới dạng đấu thầu hoặc đấu giá.

#### *Kinh nghiệm của Pháp*

Pháp là quốc gia phát triển, tuy thể chế chính trị khác nhau, nhưng ảnh hưởng của phương pháp tổ chức quản lý trong lĩnh vực đất đai của Pháp còn khá rõ đối với nước ta. Vấn đề này có

thể lý giải vì Nhà nước Việt Nam hiện đang khai thác khá hiệu quả những tài liệu quản lý đất đai do chế độ thực dân để lại, đồng thời ảnh hưởng của hệ thống quản lý đất đai thực dân còn khá rõ nét trong ý thức của một bộ phận công dân Việt Nam hiện nay. Quản lý đất đai của Pháp có một số đặc trưng là:

*Về chế độ sở hữu trong quan hệ đất đai*, Luật pháp quy định quyền sở hữu tài sản là bất khả xâm phạm và thiêng liêng, không ai có quyền buộc người khác phải nhường quyền sở hữu của mình. Ở Pháp hiện còn tồn tại song hành hai hình thức sở hữu cơ bản: sở hữu tư nhân về đất đai và sở hữu nhà nước đối với đất đai và công trình xây dựng công cộng. Tài sản công cộng bao gồm cả đất đai công cộng có đặc điểm là không được mua và bán. Trong trường hợp cần sử dụng đất cho các mục đích công cộng, Nhà nước có quyền yêu cầu chủ sở hữu đất đai tư nhân nhường quyền sở hữu thông qua chính sách bồi thường thiệt hại một cách công bằng.

*Về công tác quy hoạch đô thị*, do đa số đất đai thuộc sở hữu tư nhân, vì vậy để phát triển đô thị, ở Pháp công tác quy hoạch đô thị được quan tâm chú ý từ rất sớm và được thực hiện rất nghiêm ngặt. Ngay từ năm 1919, Pháp đã ban hành Đạo luật về kế hoạch đô thị hóa cho các thành phố có từ 10.000 dân trở lên. Năm 1973 và năm 1977, Nhà nước Pháp đã ban hành các Nghị định quy định các quy tắc về phát triển đô thị, là cơ sở để ra đời Bộ Luật về chính sách đô thị. Đặc biệt, vào năm 1992, ở Pháp đã có Luật về phân cấp quản lý, trong đó có sự xuất hiện của một tác nhân mới rất quan trọng trong công tác quản lý của Nhà nước về quy hoạch đó là cấp xã. Cho đến nay, Luật Đô thị ở Pháp vẫn không ngừng phát triển, nó liên quan

đến cả quyền sở hữu tư nhân và sự can thiệp ngày càng sâu sắc hơn của Nhà nước, cũng như của các cộng đồng địa phương vào công tác quản lý đất đai, quản lý quy hoạch đô thị. Nó mang ý nghĩa kinh tế rất lớn thông qua việc điều chỉnh mối quan hệ giữa các ngành khác nhau như bất động sản, xây dựng và quy hoạch lãnh thổ...

*Về công tác quản lý nhà nước đối với đất đai*, mặc dù là quốc gia duy trì chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, nhưng công tác quản lý về đất đai của Pháp được thực hiện rất chặt chẽ. Điều đó được thể hiện qua việc xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính. Hệ thống hồ sơ địa chính rất phát triển, quy củ và khoa học, mang tính thời sự để quản lý tài nguyên đất đai và thông tin lãnh thổ, trong đó thông tin về từng thửa đất được mô tả đầy đủ về kích thước, vị trí địa lý, thông tin về tài nguyên và lợi ích liên quan đến thửa đất, thực trạng pháp lý của thửa đất. Hệ thống này cung cấp đầy đủ thông tin về hiện trạng sử dụng đất, phục vụ nhiệm vụ quy hoạch, quản lý và sử dụng đất có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu của cộng đồng, đảm bảo cung cấp thông tin cho hoạt động của ngân hàng và tạo cơ sở xây dựng hệ thống thuế đất và bất động sản công bằng.

Như vậy có thể nói, hầu hết các quốc gia trên thế giới, dù quy định chế độ sở hữu đối với đất đai khác nhau, đều có xu hướng ngày càng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai. Xu thế này phù hợp với sự phát triển ngày càng đa dạng của các quan hệ kinh tế, chính trị theo xu thế toàn cầu hoá hiện nay. Mục tiêu của mỗi quốc gia là nhằm quản lý chặt chẽ, hiệu quả tài nguyên trong nước, tăng cường khả năng cạnh tranh, để phục vụ cao nhất cho quyền lợi của quốc gia, đồng thời có những quy định phù hợp với xu thế mở cửa, phát

triển, tạo điều kiện để phát triển hợp tác đầu tư giữa các quốc gia thông qua các chế định pháp luật thông thường, cởi mở nhưng vẫn giữ được ổn định về an ninh kinh tế và an ninh quốc gia.

### Một số gợi ý cho Việt Nam trong quản lý đất đai hiện nay

Về hệ thống các văn bản pháp luật phải được ban hành đồng bộ, kịp thời, mang tính chất ổn định, đồng thời các quy định pháp luật dù có điều chỉnh nhưng vẫn phải đảm bảo tính kế thừa.

Về hồ sơ đất đai: Phải xây dựng được hệ thống dữ liệu thông tin đất đai thống nhất, đồng bộ trên cơ sở công nghệ tin học điện tử hiện đại từ trung ương đến địa phương. Muốn đạt được điều đó cần phải đầu tư đồng bộ để có được hệ thống hồ sơ địa chính cơ sở (hồ sơ gốc) có độ tin cậy cao ở tất cả các địa phương trong cả nước. Thống nhất phương pháp phân loại, quản lý hồ sơ đất đai và công khai thông tin từ trung ương đến địa phương. Thực tế cho thấy, hệ thống hồ sơ địa chính được lưu trữ ở nước ta rất kém, chấp vá, tạp nham không đáp ứng được yêu cầu quản lý. Việc triển khai lập hồ sơ địa chính ở các địa phương khác nhau đã không được tiến hành vào cùng một thời điểm như chỉ đạo của trung ương, số liệu tổng hợp của tất cả các cấp có độ chính xác thấp. Các thông tin về đất (như thay đổi về loại đất, diện tích, chủ sử dụng đất, và giá cả của đất trong cùng thời điểm...), không được cập nhật thường xuyên đầy đủ, vì vậy Nhà nước không thể quản lý chặt chẽ đất đai.

Cần phải xác định việc đăng ký quyền về tài sản không chỉ là lợi ích của người dân mà đó chính là lợi ích của cả Nhà nước. Để làm tốt việc này cần phải có những biện pháp mạnh để tạo ra những sự thay đổi về mặt nhận thức của cả bộ máy quản lý và đội ngũ công chức nhà nước.

Xã hội càng phát triển tính cạnh tranh càng gay gắt, để đảm bảo thế mạnh trong cạnh tranh, công tác quản lý của Nhà nước phải mạnh và có hiệu lực cao. Tuy nhiên, tăng cường quyền lực của Nhà nước không có nghĩa là hạn chế quyền của các chủ thể sử dụng đất. Quyền lực Nhà nước phải mạnh, để đảm bảo cho mọi chủ thể được hoạt động đúng khuôn khổ pháp luật quy định và mọi chủ thể đều được tự do phát triển. Với các nước có công tác quản lý đất đai tốt, có hiệu quả sử dụng đất cao, hầu như các vi phạm pháp luật trong quản lý sử dụng đất đều bị xử lý rất nặng và rất triệt để. Đây chính là bài học quan trọng nhất: kỷ cương pháp luật có nghiêm minh thì xã hội mới ổn định và phát triển được ■

### Tài liệu tham khảo:

1. TS. Chu Văn Thịnh (chủ nhiệm 2000), *Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách đất đai và sử dụng hợp lý quỹ đất đai*, Viện Nghiên cứu Địa chính, Tổng cục Địa chính.
2. PGS. TS. Nguyễn Văn Thọ (chủ nhiệm 2005), *Thực trạng vấn đề sở hữu và phương hướng giải quyết ở nước ta hiện nay*.
3. Hà Quý Tình (2005), *Lý luận địa tô và vận dụng để giải quyết một số vấn đề về đất đai ở Việt Nam*.
4. Trần Tú Cường (LA 2007), *Tăng cường vai trò quản lý của nhà nước đối với đất đai trong quá trình đô thị hóa ở thành phố Hà Nội*.