

---

# NGHIÊN CỨU

---

## Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam

Nguyễn Văn Khánh\*

*Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc Gia Hà Nội  
336 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 15 tháng 1 năm 2013

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 2 năm 2013; chấp nhận đăng ngày 22 tháng 3 năm 2013

**Tóm tắt:** Ở mọi quốc gia, đất đai luôn được coi là nguồn tài nguyên của cải đặc biệt quan trọng. Đối với Việt Nam, một quốc gia đất hẹp người đông thì đất đai, ruộng đất càng là tài sản quý hiếm, có giá trị đặc biệt thiết yếu trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước. Trong đất đai, việc xác lập quyền sở hữu chiếm hữu có liên quan chặt chẽ và đóng vai trò chi phối, đôi khi có ý nghĩa quyết định đối với việc khai thác, quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai ruộng đất quốc gia.

Bằng cái nhìn toàn diện và hệ thống, bài viết trình bày khái quát quá trình xác lập và thực hiện quyền sở hữu đất đai của các nhà nước qua các giai đoạn lịch sử dân tộc. Đặc biệt, bài viết đi sâu phân tích và làm sáng tỏ quá trình nhận thức, xây dựng chủ trương chính sách và thực hiện quyền sở hữu, sử dụng đất đai cũng như những vấn đề nảy sinh trong việc thực thi quyền sở hữu đất đai ở nước ta dưới sự lãnh đạo của Đảng kể từ khi hòa bình được lập lại trên miền Bắc (1954) đến nay; trên cơ sở đó đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm khắc phục và giải quyết những bất cập hiện nay, tạo điều kiện ổn định tình hình xã hội và tiếp tục thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn và kinh tế - xã hội đất nước.

Muốn nói đến quyền sở hữu ruộng đất hay đất đai nói chung trước hết cần phải làm rõ và hiểu đúng nội hàm của khái niệm này. Trong kinh tế - chính trị học quyền sở hữu là một phạm trù cơ bản, chỉ mối quan hệ giữa người với người trong việc chiếm dụng của cải/tài sản. Nó là hình thức xã hội của sự chiếm hữu của cải, được luật hóa thành quyền sở hữu và được thực hiện theo cơ chế nhất định gọi là chế độ sở hữu.

Quyền sở hữu bao gồm 3 quyền cơ bản: *Chiếm giữ* (quyền nắm giữ tài sản và tiêu sản trong tay), *sử dụng* (quyền sử dụng tài sản và tiêu sản theo ý muốn), *định đoạt* (quyền quyết định cho mượn, cho thuê, bán, cầm cố, thế chấp, phá hủy). Cụ thể là khi cho người (tổ chức) khác mượn hoặc thuê tài sản (tiêu sản) thì chủ sở hữu đã trao cho người mượn 2 quyền: Chiếm hữu và sử dụng. Người (tổ chức) khác đó sẽ vi phạm pháp luật nếu sử dụng quyền định đoạt (bán, cầm cố, thế chấp, phá hủy) đối với tài sản của chủ sở hữu. Bởi thế, quyền định

---

\*ĐT: 84- 4-38584334

E-mail: khanhvn@vnu.edu.vn

đoạt chiếm vị trí đặc biệt quan trọng, là cơ sở của quyền sở hữu.

Đối với đất đai, quyền sở hữu thể hiện ở chỗ chủ sở hữu có toàn quyền phép sử dụng, mua bán, cho thuê, làm quà tặng, dùng để ký quỹ, để di chúc lại cho người được thừa hưởng hoặc để yên đất đai của mình. Khái niệm sở hữu đất đai nhỏ hơn khái niệm sở hữu bất động sản bởi bất động sản không chỉ có đất đai mà còn bao gồm những gì dính liền vĩnh viễn với mảnh đất đó.

## 1. Quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam từ khởi đầu đến hết thời kỳ thuộc địa (1945)

### 1.1. Trong thời kỳ dựng nước

Nông nghiệp trồng lúa nước, sức kéo của trâu bò đã xuất hiện khá sớm trên lãnh thổ nước ta. Cuộc sống định cư trên các vùng đồng bằng ven sông đã tạo ra những cộng đồng nông nghiệp, những “làng” hay “chạ” của những cư dân có cùng nguồn gốc, tiếng nói. Đất đai do các thành viên cộng đồng hợp tác, khai phá, do đó, theo truyền thống thời nguyên thủy phải thuộc về sở hữu của cả cộng đồng. Mọi thành viên cộng đồng đều có trách nhiệm bảo vệ ruộng chung, không cho phép các làng, chạ, lán giềng lấn chiếm. Trách nhiệm đó gắn liền với cuộc sống hàng ngày của các thành viên nên đồng thời họ cũng tự nguyện cày cấy, trồng trọt và thu hoạch vào ngày mùa. Không ai có quyền chiếm giữ lâu dài một bộ phận ruộng đất nào đó làm của riêng. Tuy nhiên, sự phát triển của công cụ sản xuất và kinh nghiệm trồng trọt cho phép người đứng đầu làng (bô chính) cùng các “già làng” tiến hành phân chia ruộng đất cho các thành viên của làng để cày cấy và hưởng thụ. Ngược lại, thành viên khi được chia ruộng phải có nghĩa vụ với làng: Làm thủy lợi,

chống ngập lụt, cứu giúp nhau khi có thiên tai, mất mùa, đóng góp phục vụ các việc chung...

Đến khi Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc tồn tại thì cũng bước đầu hình thành một quan niệm nhất định về lãnh thổ, quốc gia do Nhà nước quản lý chung, về những công việc do Nhà nước điều hành. Đó là cơ sở của cái gọi là sở hữu tối cao về ruộng đất của Nhà nước, đứng đầu là vua Hùng hay vua Thục. Mặc dù vậy, quan niệm này đương thời chưa được xác định rõ ràng bởi tính chất sơ khai của Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc. Ruộng đất thực chất thuộc quyền sở hữu chung của cả công xã và công xã chỉ phải nộp thuế cho các Lạc Hầu, Lạc Tướng theo “thể chế công nạp”<sup>1</sup>

### 1.2. Thời kỳ Bắc thuộc

Hơn 1000 năm Bắc thuộc đã để lại dấu ấn sâu sắc trong chế độ sở hữu ruộng đất của người Việt. Làng xã với quyền sở hữu tập thể về ruộng đất được duy trì nhưng ở bên trên là một bộ máy chính quyền thành thực, có nhiều kinh nghiệm giải quyết vấn đề ruộng đất. Quyền sở hữu của các làng, chạ chịu sự khống chế của chính quyền đô hộ. Nhiều viên quan đô hộ (Sĩ Nhiếp, Chu Phù, Đào Khản, Tuệ Độ...) đã cướp đất của người Việt, xây dựng các trang trại, bắt nô tỳ cày cấy. Các triều đại phong kiến phương Bắc cũng du nhập chế độ ban cấp ruộng đất của Trung Quốc vào nước ta, từ đó hình thành nên những điền trang lớn của các viên quan đô hộ. Đồng thời, hàng vạn người Hán di cư sang cũng hợp nhau khai phá đất hoang, xây dựng xóm làng theo và phân phối ruộng đất theo quan niệm riêng của mình.

Tình hình nói trên đã ảnh hưởng đến chế độ ruộng đất tại các vùng gần trung tâm của chính quyền đô hộ. Một số quan lang trở thành người

<sup>1</sup> Nguyễn Đức Khả, *Lịch sử quản lý đất đai*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, HN, tr. 146.

giàu có, nhiều thóc lúa, ruộng đất, có thể lực trong vùng được gọi là tầng lớp hào trường địa phương như Phùng Hưng, Khúc Thừa Dụ, Dương Đình Nghệ... Sử cũ cũng cho biết sau khi cùng cố được chính quyền tự chủ đầu thế kỷ X, Tiết độ sứ Khúc Hạo đã thi hành chính sách tiến bộ về tài chính nhằm “*tha bỏ lực dịch và quân bình thuế ruộng*”.

Như vậy, vào thời Bắc thuộc ở nước ta đã xuất hiện một số hình thức sở hữu ruộng đất mới là sở hữu tối cao của Nhà nước và sở hữu tư nhân, song chưa phổ biến. Sở hữu tập thể của làng xã vẫn chiếm ưu thế tuyệt đối bởi nhu cầu cố kết cộng đồng để phản ứng lại các thế lực xâm lược, biến làng xã thành những "pháo đài xanh" và nơi duy trì những giá trị truyền thống của dân tộc.

### 1.3. Thời kỳ phong kiến độc lập

Từ thế kỷ X, nước ta khôi phục nền độc lập dân tộc, bước vào kỷ nguyên xây dựng các vương triều phong kiến. Chế độ sở hữu phong kiến về ruộng đất trong từng thời kỳ có những đặc trưng riêng, nhưng nói chung có 2 hình thái chính: Sở hữu của Nhà nước với chế độ công điền công thổ và sở hữu tư nhân, trong đó, chế độ sở hữu của Nhà nước luôn chiếm ưu thế. Nhà nước phong kiến mà đại diện là nhà vua với tư cách là chủ sở hữu tối cao về ruộng đất, đã chi phối đến hầu hết các bộ phận ruộng đất khác nhau, tuy nhiên quyền chi phối đó tùy thuộc vào từng thời kỳ lịch sử, mà mức độ chi phối không giống nhau.<sup>2</sup>

Có thể thấy rất rõ từ đầu thế kỷ XI đến cuối thế kỷ XIV, chế độ sở hữu Nhà nước về ruộng đất luôn giữ địa vị thống trị. Đây là cơ sở kinh tế chủ yếu của Nhà nước, là nền tảng để Nhà nước ban hành hàng loạt các chính sách về

ruộng đất. Đặc điểm chung của các triều đại Lý - Trần - Hồ (1010 - 1407) là áp đặt quyền sở hữu tối cao của Nhà nước bao trùm lên tất cả các loại ruộng đất công của làng xã và các loại hình tư hữu, coi đó là cơ sở quan trọng nhất của chế độ Trung ương tập quyền. Hệ thống pháp luật với các bộ luật Hình Thư (nhà Lý), Hình Luật (nhà Trần) đã bao quát nhiều quan hệ phức tạp về đất đai với đặc trưng cơ bản là khuyến khích sở hữu tư nhân, hạn chế quỹ công làng xã. Trong những năm cuối của thế kỷ XIV, sự phát triển nhanh chóng của chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất với sự mở rộng của các điền trang quý tộc lớn đã dần trở thành mối nguy hại đối với mô hình Nhà nước phong kiến tập quyền. Và chính sách “*hạn điền*” của Hồ Quý Ly như là một tất yếu vừa xóa bỏ sở hữu tư nhân lớn về ruộng đất vừa khẳng định vai trò, sức mạnh và quyền sở hữu tối cao của Nhà nước có thể can thiệp vào bất kỳ loại hình sở hữu ruộng đất nào.

Thế kỷ XV là thời kỳ thịnh trị của Nhà nước phong kiến tập quyền với “*mô hình Lê Sơ*” và đỉnh cao là triều vua Lê Thánh Tông (1460 - 1497). Luật Hồng Đức ban hành năm 1483 có 59 điều nói về ruộng đất, trong đó tập trung vào việc bảo vệ chế độ sở hữu tối cao của Nhà nước thông qua thu tô thuế và quản lý ruộng đất; bảo vệ nghiêm ngặt chế độ ruộng đất công; bảo vệ chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất và tài sản, đặc biệt là sở hữu lớn của quý tộc, địa chủ. Dưới triều Lê, sở hữu nhà nước về ruộng đất giữ địa vị bao trùm, thống trị. Sách *Đại Việt sử ký toàn thư* NXB, KHXH, HN 1993, t. II, tr.298. còn ghi lại việc triều đình “*ra chỉ thị cho các Phủ, Huyện, Châu, Lô khám xét các chăm bãi, ruộng đất, mỏ vàng, bạc...cùng ruộng đất của các thế gia, những người tuyệt tự và ruộng đất của bọn đào ngũ... Khi làm sổ ruộng đất và sổ hộ tịch thì khai cả*

<sup>2</sup> Phan Huy Lê: “*Chế độ ruộng đất và kinh tế nông nghiệp thời Lê sơ*” Nxb Văn Sử Địa, HN 1959, tr 10

từng hạng ngục quan”<sup>3</sup>. Trên cơ sở tịch thu và thống kê các nguồn đất đai, Nhà nước đã xác lập quyền sở hữu và thực thi chính sách Lộ điền để ban cấp ruộng đất cho tầng lớp quan lại cao cấp và hoàng thân quốc thích của triều đình. Nhà Lê đã thực thi chính sách phong cấp ruộng đất cho công thần và quan lại nhưng cũng cấm họ lập điền trang hay trang trại tư, chế độ tư hữu về ruộng đất chững lại do áp lực mạnh mẽ của thiết chế trung ương tập quyền mạnh. Bên cạnh chính sách ban cấp ruộng đất cho quan lại, Nhà nước Lê sơ còn thực hiện chính sách Quân điền để phân chia ruộng đất cho dân các làng xã. Điều này thể hiện xu hướng quốc hữu hóa ruộng đất, qua đó khẳng định quyền sở hữu tối cao về đất đai của Nhà nước.

Bước sang thế kỷ XVI, sự suy yếu của Nhà nước phong kiến trung ương và sự phát triển mạnh mẽ của chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất đã làm tổn hại đến chính sách quân điền. Mặc dù vậy, trong những thế kỷ tiếp theo, chính sách này vẫn được duy trì và vẫn là chỗ dựa kinh tế chủ yếu của Nhà nước phong kiến trung ương. Trong khi đó, chế độ tư hữu ruộng đất ngày càng phát triển nhanh chóng và đến đầu thế kỷ XIX đã chiếm tới trên 80% diện tích ruộng đất của cả nước. Tuy nhiên, vai trò sở hữu tối cao của Nhà nước phong kiến không bị mất đi bởi ruộng tư vẫn bị Nhà nước thu tô và triều đình có thể ra lệnh xóa bỏ sở hữu lớn trang trại về ruộng đất.

Đến thế kỷ XIX, với bản chất của một nhà nước phong kiến tập quyền cao độ, triều đình nhà Nguyễn đã ra sức khôi phục và củng cố quyền sở hữu ruộng đất của mình. Điều đó thể hiện qua một loạt chính sách như lập địa bạ, ban hành phép quân điền Gia Long... Pháp luật đất đai của triều Nguyễn trong luật Gia Long

bảo vệ ruộng công đồng thời cũng bảo vệ ruộng tư. Tuy nhiên, trên thực tế, nhà Nguyễn đã giải quyết vấn đề sở hữu ruộng đất theo hướng quốc hữu hóa gắn chặt với hạn chế tư hữu. Cải cách ruộng đất thí điểm của Minh Mạng năm 1840 tại Bình Định là một ví dụ tiêu biểu. Trong suốt triều Nguyễn, quá trình phân hóa và xu hướng tư hữu hóa tự nhiên về ruộng đất diễn ra rất chậm chạp. Đáng chú ý là ở Nam bộ, với chính sách hiến tư điền thành công điền và chuyển đồn điền thành công đến và nhất là với sự thành công của dự án “đồn điền lập ấp” của Nguyễn Tri Phương từ sau năm 1853 thì ruộng đất công tăng nhanh. Tuy nhiên, khác với Bắc bộ và Trung bộ, xu hướng tư nhân hóa ruộng đất ở Nam bộ phát triển rất mạnh mẽ; đến giữa thế kỷ XIX có những nơi tỷ lệ ruộng đất tư đã chiếm 86, 5%, thậm chí đạt 97,4%<sup>4</sup>.

Song song với quá trình duy trì và tăng cường quyền sở hữu tối cao về ruộng đất, Nhà nước còn tìm cách can thiệp ngày càng sâu vào ruộng đất công làng xã, hay nói cách khác, ruộng đất công làng xã bị phong kiến hoá ngày càng mạnh mẽ, mặc dù ở mỗi thời kỳ được gọi tên một cách khác nhau. Theo Trương Hữu Quýnh, ở thời Lý - Trần “*ruộng đất công làng xã tuy thuộc sở hữu Nhà nước nhưng vẫn do làng xã quản lý. Đó là lý do khiến nó mang tên "quan điền", "quan điền bản xã"*”<sup>5</sup> Cách gọi quan điền đã thể hiện quyền sở hữu của Nhà nước đối với bộ phận ruộng đất công làng xã song từ thời nhà Lê, bộ phận ruộng đất này còn mang tên “xã dân công điền”. Ruộng đất công làng xã ngoài tính chất thuộc quyền sở hữu nhà nước còn là ruộng đất của “từng xã thôn, chia

<sup>3</sup> Dẫn theo Nguyễn Huy Anh, *Quá trình hình thành và phát triển pháp luật về sở hữu ở Việt Nam*, NXB. CTQG, HN 1998, tr.30

<sup>4</sup> Xem Trần Thị Thu Lương, *Chế độ sở hữu và canh tác ruộng đất ở Nam bộ nửa đầu thế kỷ XIX*, NXB. TpHCM, 1994, tr.206.

<sup>5</sup> Trương Hữu Quýnh, *Chế độ ruộng đất ở Việt Nam*, T. I, NXB. Khoa học kỹ thuật, HN 1983, tr.15.

cho dân trong xã cày cấy, nếp tô và chính vì vậy mà nó còn có tên gọi như trên". Đến thời Lê, bộ phận ruộng đất này vẫn chiếm ưu thế, tồn tại trên phạm vi khá rộng so với ruộng đất tư. Có thể đây là một trong những lý do để nhà Lê chỉ đánh thuế vào ruộng đất tư.

Sự phát triển mạnh mẽ của chế độ sở hữu và chiếm hữu tư nhân về ruộng đất đã tác động mạnh mẽ vào các hình thức sở hữu công hữu đương thời mà trước hết là ruộng đất công làng xã, thu hẹp thêm một bước bộ phận ruộng đất này. Đến thế kỷ XIX, nhìn chung tỷ lệ ruộng đất công bị thu hẹp đến mức *"loại hình sở hữu này không còn đóng vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế đất nước nữa"*. Như vậy, trong suốt quá trình lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam, xu hướng chung đối với ruộng đất công làng xã là ngày càng thu hẹp để nhường chỗ cho chế độ ruộng đất tư hữu ngày càng phát triển.

Nhưng sự tồn tại của bộ phận ruộng đất công làng xã không chỉ đảm bảo nguồn thu nhập chính của các xã dân mà còn là cơ sở kinh tế, chính của Nhà nước xét trên góc độ sở hữu đất đai. Về nguyên tắc, bộ phận ruộng đất công làng xã cũng thuộc quyền sở hữu tối cao của Nhà nước. Bởi vậy, chính sách của hầu hết các triều đại phong kiến là duy trì, bảo vệ và mở rộng ruộng đất công làng xã. Đến thế kỷ XIX, chính sách này không những vẫn còn tồn tại mà còn có xu hướng được đề cao hơn. Sau này, nhà Nguyễn ban hành chính sách quân điền (năm 1804 dưới thời Gia Long và năm 1839 dưới thời Minh Mệnh) cũng chính là một biện pháp nhằm duy trì và bảo vệ ruộng đất công làng xã.

Ruộng đất công về danh nghĩa thuộc quyền sở hữu của Nhà nước, nhưng trên nhiều phương diện khác nhau, làng xã mới thực sự là người chiếm hữu đồng thời là người sở hữu loại ruộng đất công này. Cho đến cuối thế kỷ XIX đầu thế

kỷ XX, trong các khoán ước, hương ước của từng làng xã, người ta thường xuyên bắt gặp những quy định về việc phân chia công điền công thổ. Như vậy, về nguyên tắc cũng như trong thực tế cả Nhà nước và làng xã đều cố gắng duy trì, bảo vệ ruộng đất công làng xã, cố gắng thể hiện vai trò của mình ở đó. Nhà nước tuy nắm quyền chi phối, nhưng trong thực tế quyền sử dụng thực sự bộ phận ruộng đất này lại thuộc về cư dân làng xã. Đây là một biểu hiện của "phép vua thua lệ làng". Nhưng mặt khác, quyền lực của làng xã thể hiện ở bộ phận ruộng đất này dù có những lúc vượt trội lên thì xét trong toàn bộ quá trình lịch sử, về căn bản, làng xã vẫn chịu áp lực chi phối luật pháp của Nhà nước trung ương. Vì vậy, dù "phép vua có thua lệ làng" nhưng "lệ làng" cũng không phá vỡ "phép vua". Ngay cả đối với sở hữu tư nhân, Nhà nước vẫn có thể can thiệp bất kỳ lúc nào khi cảm thấy mối đe dọa hiện hữu với chế độ Trung ương tập quyền.

#### 1.4. Vào thời kỳ Thuộc địa

Thực dân Pháp tiến hành xâm lược Việt Nam từ năm 1858 và đến năm 1884 cơ bản hoàn thành công cuộc chinh phục trên phạm vi toàn quốc. Trong lĩnh vực đất đai, người Pháp từng bước đưa việc đo đạc, thành lập bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính, và pháp luật đất đai vào quy phạm, làm cơ sở cho việc quản lý đất đai và bảo vệ quyền sở hữu đất đai.

Tuy nhiên, thời kỳ đầu thuộc Pháp, ở nước ta vẫn tồn tại song song 2 hệ thống pháp luật khác nhau về quyền sở hữu ruộng đất. Đó là luật pháp của nước Pháp áp dụng ở Việt Nam và luật pháp của triều đình phong kiến. Dần dần, thực dân Pháp đã từng bước vô hiệu hóa hệ thống luật pháp truyền thống của Việt Nam và khẳng định vai trò độc tôn của luật pháp nước Pháp. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam,

pháp luật về đất đai được quy định một cách chặt chẽ và mang tính hiện đại, chịu ảnh hưởng sâu sắc của luật đất đai của phương Tây, mang tính chất tư sản rõ nét. Nội dung pháp luật đất đai dưới thời thực dân quy định về quyền sở hữu đất đai rất rõ ràng, gồm 4 loại hình sở hữu được pháp luật bảo hộ: Sở hữu pháp nhân công (bao gồm sở hữu Nhà nước và sở hữu làng xã), sở hữu pháp nhân tư (bao gồm sở hữu của các Hội thương mại, các Hội được pháp luật bảo vệ), sở hữu chung (nhiều người đồng sở hữu một mảnh đất không thể phân chia), sở hữu tư nhân (quyền sở hữu tư nhân được pháp luật bảo vệ gồm quyền chiếm hữu, hưởng dụng và định đoạt tài sản một cách tuyệt đối miễn là không vi phạm các điều khoản cấm). Chế định về quyền sở hữu cũng quy định về chế độ “địa dịch”, nghĩa là những hạn chế của một bất động sản phải gánh để không gây phương hại đến một bất động sản khác. Quyền tư hữu đất đai đã được pháp luật bảo vệ, thể hiện rõ nguyên tắc nổi tiếng trong *Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền Pháp* năm 1789 là “Quyền tư hữu là thiêng liêng và bất khả xâm phạm” và đây cũng là nét khác biệt cơ bản nhất so với luật pháp về đất đai dưới các triều đại phong kiến Việt Nam.

Diễn biến hiện thực trong thời Pháp thuộc không hoàn toàn giống như pháp luật quy định. Thực dân Pháp tôn trọng quyền tư hữu, quyền sở hữu đất đai của người Pháp và các thế lực địa chủ, tay sai người Việt nhưng không tôn trọng đất tư của nông dân nghèo. Nhiều nghị định đã được ban hành quy định chi tiết về chế độ ban cấp ruộng đất đồn điền, kết quả là số lượng đồn điền và quỹ đất đồn điền tăng nhanh, lên tới 909.300 ha<sup>6</sup>. Phần lớn diện tích đồn điền đó là lấy từ chính đất tư của dân nghèo nên đã đẩy hàng vạn nông dân vào cảnh thiếu ruộng

hoặc không có ruộng, phải linh canh ruộng đất của địa chủ hoặc trở thành công nhân đồn điền.

Đối với Nam Kỳ, thực dân Pháp chủ trương phát triển chế độ sở hữu lớn về ruộng đất. Chính quyền thực dân đã ra nghị định bán rẻ nhiều vùng đất đai rộng lớn; chiếm đoạt đất bỏ hoang, đất công để sang nhượng cho thực dân và địa chủ người Việt, lập nên những đồn điền rộng lớn (thậm chí trên 2.000 ha) với tầng lớp đại điền chủ Nam kỳ có thế lực to lớn về kinh tế - chính trị. Song mặt khác, sự phát triển của các đồn điền và sở hữu tư nhân lớn về ruộng đất cũng là điều kiện để sản xuất và tập trung nông sản cao, thúc đẩy hoạt động xuất khẩu nông sản ra thị trường thế giới.

Ngược lại với Nam Kỳ, ở Trung Kỳ và Bắc Kỳ, thực dân Pháp chủ trương duy trì chế độ công điền và chế độ sở hữu nhỏ về ruộng đất. Để tránh cho nông dân thoát ly khỏi sản xuất nông nghiệp, chính quyền Pháp cố gắng cột chặt nông dân vào ruộng đất bằng cách duy trì một quỹ đất công phù hợp. Nhiều nghị định, thông tư được ban hành nhằm cấm các làng xã bán công điền công thổ, cấm biến diện tích khai hoang mới thành đất tư, cấp thêm ruộng công cho các làng xã... Vì vậy, quỹ đất công ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ đến năm 1945 vẫn còn từ 20 - 30%. Ruộng đất công còn song không có nghĩa là người nông dân được hưởng lợi bởi vì loại đất này thường bị chia cắt thành nhiều mảnh nhỏ, thời hạn quân điền ngắn lại bị cường hào làng xã lũng đoạn. Sở hữu đất công làng xã lúc này thực chất chịu sự chi phối của tầng lớp kỳ hào địa phương.

Như vậy, dưới thời Pháp thuộc, tuy chính quyền thực dân đã công nhận và bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về ruộng đất song tình hình thực tế lại rất phức tạp. Chủ thể nắm giữ quyền sở hữu ruộng đất thực chất là địa chủ, tư sản đối với đất tư và cường hào địa phương đối với loại

<sup>6</sup> Nguyễn Văn Khánh, *Cơ cấu kinh tế xã hội Việt nam thời thuộc địa (1858 - 1945)*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, HN, 2004, tr 183.

đất công. Một mặt, sở hữu tư nhân lớn về mặt ruộng đất được khuyến khích ở Nam Kỳ nhưng mặt khác sở hữu công điền lại được bảo vệ chặt chẽ ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ. Trên bình diện cả nước, diện tích ruộng công và ruộng của các tập thể nhỏ tăng trong khi tỷ lệ ruộng tư lại có xu hướng giảm. Đây là một điều “bất bình thường” trong quy luật tiến hóa của chế độ ruộng đất nói chung ở Việt Nam dưới thời Pháp thuộc.

## 2. Quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ từ 1945 - 1975

### 2.1. Dưới Chính quyền Việt Nam Cộng hòa

Sau hội nghị Giơnevơ, nước Việt Nam tạm thời bị chia cắt làm 2 miền Nam - Bắc với hai chế độ chính trị, xã hội khác nhau. Miền Nam đặt dưới quyền kiểm soát của chính quyền Sài Gòn với sự hỗ trợ đắc lực từ Hoa Kỳ. Chính sách ruộng đất nói chung của chính quyền Sài Gòn được thể hiện qua hai cuộc cải cách điền địa thời Ngô Đình Diệm và Nguyễn Văn Thiệu.

Khi mới lên nắm quyền, Ngô Đình Diệm đã coi cải cách điền địa là quốc sách và là vấn đề then chốt của kinh tế ở miền Nam. Cải cách điền địa dưới thời Ngô Đình Diệm tiến hành từ 1955 đến 1963, được chia làm 2 giai đoạn. Giai đoạn 1 thực hiện “Quy chế tá điền” nhằm quy định việc lập hợp đồng và xác định mức tô giữa tá điền và địa chủ. Nội dung này thực chất chỉ mang tính cải lương vì không giải quyết vấn đề cơ bản của ruộng đất là quyền sở hữu. Các địa chủ thời kỳ kháng chiến chống Pháp bị chính quyền cách mạng tịch thu ruộng đất, nay trở về chiếm đoạt lại ruộng đất và chính quyền Diệm không kiểm soát được mức tô của địa chủ.

Giai đoạn 2 của cải cách điền địa thời Ngô Đình Diệm liên quan trực tiếp tới quyền sở hữu đất đai nhằm mục tiêu “phân chia ruộng đất cho

công bằng, giúp tá điền thành tiểu điền chủ”. Nội dung cụ thể quy định địa chủ giữ lại 115 ha, số ruộng thừa ra sẽ “truất hữu” bán cho người thiếu ruộng, mỗi ruộng không quá 5 ha. Thực tế, giai đoạn 2 chỉ đụng chạm đến 1/3 số diện tích đất đai của địa chủ, 45% diện tích trồng trọt vẫn nằm trong tay địa chủ lớn (50 ha trở lên), 42,2% diện tích vẫn thuộc quyền sở hữu của địa chủ vừa và nhỏ. Tuy vậy, cũng cần ghi nhận là sau cải cách điền địa của Ngô Đình Diệm, tầng lớp đại điền chủ Nam Kỳ với sở hữu hàng trăm, hàng ngàn hecta đất đã bị xóa bỏ, thay vào đó có khoảng 20% tá điền (tương đương 176.130 hộ gia đình) trở thành điền chủ, chiếm hữu 361.595 ha ruộng đất<sup>7</sup>. Dưới thời Tổng thống Nguyễn Văn Thiệu, chính quyền Việt Nam cộng hòa vẫn tiếp tục thực hiện chính sách cải cách điền địa của Ngô Đình Diệm. Trong khoảng 3 năm từ 1967-1969, đã có khoảng 261.874 tá điền trở thành điền chủ với diện tích “ truất hữu” được chiếm hữu là 495.120 ha. Tính tổng số từ thời Ngô Đình Diệm đến cuối năm 1969, ở miền Nam có 48% tá điền trở thành điền chủ với mức sở hữu từ 1-3 ha, sở hữu 44% diện tích ruộng đất trên toàn miền<sup>8</sup>. Cải cách điền địa dưới thời Ngô Đình Diệm đã xóa bỏ sở hữu lớn của đại điền chủ Nam Kỳ nhưng quyền sở hữu ruộng đất vẫn thuộc về giai cấp địa chủ. Đến đầu năm 1970, chính quyền Nguyễn Văn Thiệu đã ban hành “*Luật người cày có ruộng*” với gồm 3 điều chủ chốt: Hạn điền (Hạ số ruộng đất giữ lại của mỗi địa chủ còn 15 ha, số ruộng thừa sẽ bị truất hữu); hữu sản hóa nông dân (cấp ruộng đất cho nông dân bằng quỹ ruộng có được từ diện tích đã truất hữu, nông dân không phải trả tiền với diện tích tối đa là 3 ha); cấp bằng chứng khoán

<sup>7</sup> Theo Lâm Thanh Liêm, Chính sách cải cách ruộng đất Việt Nam(1954-1994), NXB.Nam Á, Paris 1995, tr.61

<sup>8</sup> Lâm Thanh Liêm, Chính sách cải cách ruộng đất..., Sđd, tr.70.

cho nông dân, lấy nông trại gia đình làm đơn vị kinh tế cơ sở trong nông nghiệp. Trên cơ sở hữu sản hóa nông dân, chính quyền Thiệu đã xóa bỏ chế độ phát canh thu tô tức quan hệ địa chủ - tá điền, thay vào đó là chế độ chủ sở hữu đất đai - người làm thuê.

Những thay đổi này cùng với sự phát triển kinh tế theo hướng sản xuất hàng hóa ở miền Nam đã dẫn đến sự thay đổi sự biến đổi sâu sắc trong chế độ sở hữu ruộng đất. Đến trước năm 1975, số địa chủ ở miền Nam chỉ còn chiếm 0,17% số hộ và 0,41% ruộng đất trong khi trung nông chiếm tới trên 70% dân số và 80% ruộng đất. Tầng lớp trung nông (tiểu nông tư hữu) thực sự chính là bộ phận nắm giữ quyền sở hữu ruộng đất ở miền Nam trước ngày giải phóng.

## 2.2. Dưới Chính quyền nước Việt Nam dân chủ cộng hòa

Thời kỳ Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa được chia làm 2 giai đoạn: Kháng chiến chống Pháp (1945 - 1954) và kháng chiến chống Mỹ (1954 - 1975). Trong mỗi thời kỳ đều có chính sách quản lý đất đai khác nhau, phù hợp với tình hình và nhiệm vụ cách mạng của cả nước, bởi vậy chế độ sở hữu ruộng đất cũng có sự thay đổi tương ứng.

Chính sách đất đai của Đảng trong Cách mạng tháng Tám 1945 và những năm kháng chiến chống Pháp là tạm gác lại khẩu hiệu về ruộng đất, chỉ tiến hành giảm tô, giảm tức, chia ruộng đất của đế quốc và tay sai cho dân cày, chia lại công điền công thổ hợp lý... Quyền sở hữu ruộng đất của địa chủ vẫn chưa bị đụng chạm đến và Nhà nước trên thực tế thừa nhận quyền tư hữu về ruộng đất. Đến cuối năm 1953, Quốc hội thông qua luật “*Cải cách ruộng đất*” và từng bước triển khai cuộc cải cách ruộng đất trên miền Bắc. Đến tháng 7/1956, công cuộc Cải cách ruộng đất cơ bản hoàn thành. Kết quả

là quyền sở hữu ruộng đất của địa chủ, phong kiến bị thủ tiêu. Số ruộng đất lấy được đem chia cấp cho nông dân, quyền sở hữu ruộng đất đã chuyển từ địa chủ sang nông dân cá thể, chủ yếu là trung, bản nông.

Song sở hữu tư nhân về ruộng đất chỉ tồn tại và chiếm ưu thế trong một thời gian rất ngắn. Từ năm 1958, Đảng chủ trương tiến hành cải tạo xã hội chủ nghĩa, đẩy mạnh “*Hợp tác hóa nông nghiệp*”. Đến cuối năm 1960, miền Bắc đã hoàn thành hợp tác hóa nông nghiệp với 85,8% số hộ nông dân và 73%<sup>9</sup> diện tích ruộng đất vào hợp tác xã. Hiến pháp năm 1958 xác nhận chỉ có 3 hình thức sở hữu đất đai là sở hữu Nhà nước (sở hữu toàn dân), sở hữu tập thể (sở hữu hợp tác xã) và sở hữu của người lao động riêng lẻ (sở hữu tư nhân). Sở hữu Nhà nước và sở hữu tập thể được khuyến khích, còn sở hữu tư nhân tiêu giảm dần và không còn vai trò đáng kể trong đời sống kinh tế - xã hội. Quyền sở hữu ruộng đất trên danh nghĩa là sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể do hợp tác xã quản lý, xã viên chỉ là người làm thuê cho hợp tác xã.

## 3. Quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam từ năm 1975 đến nay

### 3.1. Diễn trình và thực trạng quyền sở hữu đất đai từ sau năm 1975

Sau khi đất nước thống nhất và đi lên chủ nghĩa xã hội, phong trào cải tạo nông nghiệp ở miền Nam được thực hiện theo đúng mô hình hợp tác hóa nông nghiệp ở miền Bắc. Đến năm 1980, toàn miền Nam đã xây dựng được 1.518 hợp tác xã và 9.350 tập đoàn sản xuất nông nghiệp. Chính sách tập thể hóa nông nghiệp theo mô hình hợp tác hóa đã dẫn tới hậu quả là

<sup>9</sup> Viện Kinh tế học. *45 năm kinh tế Việt Nam (1945- 1990)*, NXB.KHXH, HN 1990, tr. 39 và tr. 43.



sản xuất nông nghiệp của cả nước rơi vào tình trạng khủng hoảng nghiêm trọng. Sản lượng lương thực bình quân 5 năm chỉ đạt 13,3 triệu tấn năm, lương thực bình quân một vụ đạt 20,3 tạ ha<sup>10</sup>. Hàng năm Nhà nước phải nhập thêm 1 triệu tấn lương thực để phục vụ nhu cầu trong nước... Trước thực trạng khủng hoảng đó, ở một số địa phương, quần chúng đã sáng tạo ra hình thức khoán mới. Mặc dù hình thức này không đúng với những chuẩn mực của cơ chế quản lý cũ nhưng khác với cách giải quyết vấn đề khoán chui ở thập kỷ 60, tại thời điểm này, Đảng ta đã nghiêm túc nghiên cứu, tổng kết tình hình thực tế và mạnh dạn đề ra chủ trương mới: khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động.

Chỉ thị 100 của Ban Bí thư Trung ương Đảng ngày 13/1/1981 “Về cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp” đã mở ra một khả năng mới cho người sử dụng đất, làm cho nông dân gắn bó hơn đối với ruộng đất, tạo nên sự tiến bộ vượt bậc trong nông nghiệp, nhất là sản xuất lương thực.

Tiếp tục triển khai *Chỉ thị 100*, ngày 18/1/1984, Ban Bí thư ra *Chỉ thị 35* về khuyến khích phát triển kinh tế gia đình, cho phép hộ nông dân tận dụng mọi nguồn đất đai mà hợp tác xã nông, lâm trường chưa sử dụng hết để đưa vào sản xuất. Nhà nước không đánh thuế sản xuất, kinh doanh đối với kinh tế gia đình, chỉ đánh thuế sát sinh và đất thuộc, đất phục hóa được miễn thuế trong hạn 5 năm.

Cùng các văn kiện trên, Ban Bí thư còn ban hành *Chỉ thị 29* (ngày 21/11/1983) và *Chỉ thị 56* (ngày 29/1/1985) về giao đất, giao rừng cho hộ nông dân và việc củng cố quan hệ sản xuất ở miền núi. Tuy nhiên, sau 7 năm thực hiện, chính sách khoán 100 đã dần tỏ ra kém hiệu

quả, làm cho sản xuất nông nghiệp chuyển biến chậm, thậm chí bị suy giảm.

Để tạo điều kiện tiếp tục thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển, ngày 5/4/1988, Bộ Chính trị Trung ương Đảng ra Nghị quyết 10 – NQ/TW “Về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp” quyết định “giao” đất nông nghiệp, hay chính xác hơn là quyền sử dụng đất nông nghiệp cho các gia đình xã viên, đánh một dấu mốc quan trọng thứ hai trong quá trình đổi mới chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ hiện đại. Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị đã chính thức thừa nhận hộ gia đình là đơn vị kinh tế tự chủ, thực hiện giao ruộng khoán cho hộ sử dụng lâu dài (15 - 20 năm đối với đất cây trồng ngắn ngày, một đến hai chu kỳ đối với cây dài ngày), ổn định năng suất, sản lượng khoán. Trong thời gian này, hộ nông dân được giao “quyền thừa kế sử dụng cho con cái hoặc được quyền chuyển nhượng cho chủ khác. Đối với sản phẩm hộ nông dân các thể sau khi trừ nộp thuế hoặc bán cho các tổ chức theo hợp đồng thỏa thuận, có quyền được tự do tiêu thụ trên thị trường”. Với những qui định đó, Khoán 10 đã tạo nên sức bật chưa từng thấy của sản xuất nông nghiệp. Từ một quốc gia thiếu ăn, phải nhập khẩu lương thực, Việt Nam không chỉ bảo đảm đủ nhu cầu lương thực cho nhân dân mà còn trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ hai trên thế giới.

Vào tháng 1 năm 1988, *Luật Đất đai* đầu tiên được ban hành, tạo nên hình hài của chế độ sở hữu đất đai mới ở Việt Nam, với 3 loại quyền cơ bản về đất đai: Quyền sở hữu, quyền quản lý và quyền sử dụng. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 1988 còn bộc lộ một số tồn tại như chưa quy định rõ những cơ sở pháp lý cần thiết để điều chỉnh quan hệ đất đai trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, chính sách tài chính đối với đất đai chưa rõ nét, chưa cho

<sup>10</sup> Nguyễn Đức Khả, Lịch sử quản lý đất đai..., Sđd, tr. 247

phép người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng...

Dựa trên cơ sở Hiến pháp năm 1992, *Luật đất đai năm 1993* được Quốc hội thông qua ngày 14/7/1993 đã khắc phục được nhược điểm của Luật đất đai năm 1988, bằng cách sửa đổi, bổ sung một số điều không còn phù hợp để giải quyết những vấn đề quan trọng trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Đây chính là đợt đợt phá thứ ba trong vấn đề ruộng đất. Lần đầu tiên kể từ sau tập thể hóa nông nghiệp miền Bắc trong những năm 1958 - 1960, khẩu hiệu “*Người cày có ruộng*” lại có được một ý nghĩa thiết thực đối với người nông dân: Ruộng đất tuy vẫn thuộc sở hữu Nhà nước, song gia đình nông dân được giao ruộng đất sử dụng ổn định lâu dài, được quyền cho thuê, thế chấp, chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế theo những điều kiện cụ thể do pháp luật quy định.

Luật đất đai 2003 là đạo luật thứ ba về đất đai của nước ta sau Luật đất đai 1988 và 1993. Ngoài ra, từ 1993 đến 2003, Luật Đất đai còn có 2 lần sửa đổi vào các năm 1998 và 2001. Hoàn thiện cơ sở pháp luật đất đai là nhiệm vụ của Nhà nước. Tuy nhiên, nhiệm vụ này chưa theo kịp thực tiễn, đặc biệt là trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Đây cũng là 1 trong 4 vấn đề lớn được đưa ra tại Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI.

Điều 19 Hiến pháp năm 1980 đã quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 1988, 1993; Hiến pháp 1992; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đất đai năm 1998, 2001 chưa làm rõ nội hàm “sở hữu toàn dân”. Phải đến Luật đất đai 2003, “sở hữu toàn dân” mới được làm rõ một bước khi quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai là: Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp. Quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai và quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương được phân

cấp cho UBND các cấp nhưng đây lại chính là điểm bất cập vì giao cho quá nhiều cấp mà không có cơ chế quản lý, giám sát. Người thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai do lợi ích nhóm hoặc cá nhân có thể có những hành vi sai trái.

Vấn đề gây tranh cãi và thảo luận không ngừng của Luật Đất đai 1993 và Luật Đất đai 2003 là hạn điền. Đất nông nghiệp hiện giao cho hộ gia đình, cá nhân theo Nghị định 64/NĐ-CP, ngày 27/9/1993, sử dụng ổn định lâu dài vào sản xuất nông nghiệp với thời hạn 20 năm. Câu hỏi đặt ra là khi hết hạn Nhà nước có thu hồi đất hay tiếp tục giao đất? Quy định kỳ quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn là 10 năm, có nghĩa là 1 lần giao đất tương ứng với 2 kỳ quy hoạch. Những điều này dẫn đến việc người nông dân không thể yên tâm đầu tư sản xuất trên mảnh đất trong cả thời gian được giao.

Có thể nói, sợi chỉ đỏ xuyên suốt trong các văn bản pháp luật về đất đai của Nhà nước là sự tiếp tục hoàn thiện *chế độ sở hữu toàn dân về đất đai* đã được trình bày trong *Hiến pháp* năm 1980 và *Luật Đất đai* năm 1988. Sau nhiều lần sửa đổi và ban hành mới, hệ thống pháp luật về đất đai ở Việt Nam vẫn nhất quán khẳng định chế độ toàn dân về đất đai, với 3 quyền cơ bản, được cấu trúc thành 2 lớp sở hữu.

Ở lớp sở hữu tối cao, hệ thống pháp luật về đất đai nhất quán khẳng định chủ thể, sở hữu duy nhất là “toàn dân”, do Nhà nước làm đại diện. Nhà nước thay mặt nhân dân thực hiện quyền sở hữu và quyền quản lý tối ưu. Trong lớp sở hữu thực, quyền sử dụng và quyền quản lý đã trải qua nhiều lần sửa đổi quan trọng.

Tuy nhiên, pháp luật của Nhà nước Việt Nam cho đến nay vẫn không thừa nhận “quyền sở hữu tư nhân” hay “tư hữu” về đất đai. Quyền quản lý đất đai luôn luôn thuộc về Nhà

nước. Nói cách khác, Nhà nước có trách nhiệm quản lý việc sử dụng, giao dịch, chuyển đổi và thu hồi quyền sử dụng đất. Trong khi khía cạnh sở hữu và sử dụng đất đai đã được phân tích và thảo luận nhiều thì vấn đề quản lý lại chưa được chú ý một cách đúng mức, dù trong quá trình đổi mới chính sách đất đai, cùng với các quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa, chúng ta đã chứng kiến nhiều sai phạm trong quản lý đất (nhất là đất nông nghiệp) ở nhiều nơi, dẫn tới phản ứng của nhân dân và xã hội.

Quyền sử dụng ruộng đất được giao cho các đối tượng khác nhau nắm giữ, bao gồm cá nhân, các hộ gia đình và các tổ chức chính trị - xã hội, cơ sở tôn giáo... Quyền sử dụng đất cũng chưa được xác lập trên nhiều loại đất khác nhau. Theo Luật Đất đai năm 1988, đất đai được phân thành 5 loại: Đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng.

Luật đất đai năm 1993 phân thành 6 loại: Đất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng.

Luật đất đai năm 2003 chia đất thành 3 nhóm: Đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng. Trong đó, đất nông nghiệp được phân nhỏ thành 8 loại khác nhau bao gồm: Đất trồng cây hàng năm, 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 và các loại đất khác theo quy định của Chính phủ<sup>11</sup>. Như vậy, theo Luật đất đai năm 2003, thì đất nông nghiệp là một khái niệm có nội hàm rất rộng bao gồm 8 loại đất trong đó có một số loại trước đó không được gọi là đất nông nghiệp. Quyền sử dụng đất bao gồm nhiều quyền kèm theo các chủ thể nắm quyền sử dụng

đất không chỉ sử dụng thụ hưởng hoa lợi từ quyền sử dụng mà còn được trao đổi và dùng quyền sử dụng như một loại hàng hóa đặc biệt, như đã được xác định trong chính sách và luật pháp của Nhà nước về đất đai. Quyền sử dụng đất đai được pháp luật của Nhà nước công nhận và đảm bảo bằng “*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*”.

Dù quá trình đổi mới bắt đầu từ những năm 80 của thế kỷ XX, quyền sử dụng đất nông nghiệp chỉ được xác định rõ và giao cho các cá nhân và hộ gia đình sử dụng từ năm 1988 theo tinh thần của Luật đất đai năm 1988 và Nghị quyết 10 của Ban Bí thư Trung ương Đảng khóa VI. Đến năm 1993, quyền sử dụng đất nông nghiệp được chia lại theo tinh thần của Luật đất đai năm 1993. Nếu các văn bản hướng dẫn việc triển khai Luật đất đai năm 1988 giới hạn thời hạn giao đất trồng cây hàng năm từ 5 - 15 năm thì luật đất đai năm 1993 mới quy định thời hạn 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm và 50 năm đối với cây trồng cây lâu năm. Theo luật này thì quyền sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm sẽ được chia lại vào năm 2013. Nghiên cứu, cân nhắc việc mở rộng quyền sở hữu đất đai trong tiến trình sửa đổi Luật Đất đai 2013 được coi là chìa khóa tháo gỡ hàng loạt bất cập hiện nay.

Như vậy, qua các đạo luật này, Nhà nước Việt Nam đã ngày càng mở rộng quyền cho người sử dụng đất. Từ các quyền chung cho đến các quyền riêng của từng đối tượng sử dụng đất (như Điều 105, 106 Luật Đất đai năm 2003 sửa đổi, bổ sung năm 2009), Nghị quyết Hội nghị lần thứ VII của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Đến Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Nhà nước vẫn duy trì quyền hiến định là đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở

<sup>11</sup> Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Luật đất đai năm 2003, Nxb CTQG, HN, 2003, tr 20 - 21.

hữu. Nhưng trên thực tế, người sử dụng đất đã có quyền tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nghĩa là Nhà nước đã cho phép người dân được định đoạt tài sản đất đai một cách hạn chế, trong khuôn khổ pháp luật. Cơ chế quản lý đất đai cũng được đổi mới, đáp ứng yêu cầu đổi mới chính sách đất đai, tạo điều kiện đảm bảo quyền lợi của người dân. Người sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất, được hưởng thành quả và kết quả đầu tư trên đất được giao, được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, được góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh. Người sử dụng đất có nghĩa vụ sử dụng đúng mục đích, bảo vệ đất đai, bảo vệ môi trường, nộp thuế, lệ phí, tiền sử dụng đất, được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và người sử dụng đất phải trả lại đất cho Nhà nước khi có quyết định thu hồi đất.

Như vậy, sau hơn 2 thập kỷ đổi mới, nội hàm của khái niệm quyền sử dụng đất nói chung, đất nông nghiệp nói riêng đã có những thay đổi đáng kể.

### 3.2. Một số vấn đề và giải pháp

Thực tiễn lịch sử cho thấy, sở hữu ruộng đất trong các giai đoạn phát triển luôn là vấn đề quan trọng. Từ năm 1945 đến nay, chế độ sở hữu đất đai có những bước phát triển phù hợp với từng giai đoạn cách mạng. Hiện nay, nhằm bảo đảm lợi ích toàn cục, lâu dài, Hiến pháp đã quy định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai làm điểm xuất phát khi xác lập và xử lý các quan hệ đất đai trong tổng thể các quan hệ sản xuất, quan hệ xã hội trên con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội. Sau đó, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã được thể chế hóa trong hệ thống pháp luật về đất đai qua các giai đoạn và trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai đáp ứng các yêu cầu của quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước không thể tách rời với việc củng cố và hoàn thiện chế định sở hữu đất đai. Chế định sở hữu toàn dân về đất đai được xây dựng ở nước ta hơn 3 thập kỷ qua là kết quả của quá trình khai phá, bồi đắp, cải tạo, giữ gìn và bảo vệ nguồn tài nguyên đất đai của các thế hệ người Việt Nam. Chế định sở hữu này đã có những đóng góp to lớn vào sự nghiệp phát triển của đất nước, đặc biệt trong thời kỳ đổi mới. Tuy nhiên, chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam, hiện nay còn chứa đựng một số tồn tại trong hệ thống pháp luật về quyền sở hữu đất, đặc biệt là trong quá trình thực hiện chính sách đất đai.

Trước hết là vấn đề thực hiện chính sách quản lý đất đai. Hiện nay, việc thực hiện chính sách quản lý đất đai còn bộc lộ nhiều yếu kém, thậm chí sai sót nhất là ở cấp cơ sở. Nhiều nguồn tài liệu khẳng định vấn đề khiếu kiện đất đai luôn là một trong những vấn đề nóng ở khu vực nông thôn và ven các đô thị. Các hành vi khiếu kiện của người dân chiếm tới 70 % tổng số các vụ khiếu kiện ở nông thôn, trong đó có nhiều vụ trở thành điểm nóng kéo dài.

Thứ hai, hiện nay hệ thống pháp luật của Nhà nước hiện vẫn chưa có một sự phân định rạch ròi giữa quyền sử dụng và quyền sở hữu trong hệ thống pháp luật của Nhà nước về đất đai và quan trọng hơn, luật pháp của Nhà nước chưa công nhận một cách đúng mức quyền sở hữu tư nhân của các chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất.

Từ thực tế này, có thể đề xuất một số quan điểm và giải pháp cần được áp dụng trong quá trình sửa đổi luật pháp về đất đai và thực hiện chính sách đất đai:

Vấn đề quan trọng đầu tiên là cần phân biệt rạch ròi ranh giới giữa 3 loại quyền về đất đai

hiện nay trong hệ thống luật pháp, nhất là trong Luật Đất đai, trên cơ sở đó, xem xét công nhận quyền tài sản cá nhân của các thực thể xã hội, đặc biệt là quyền tư hữu (sở hữu cá nhân) đối với một số loại đất (trước hết là đất ở) cho phù hợp với thực tiễn xã hội đang vận động trong bối cảnh Việt Nam xây dựng nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Về điểm này, một số nhà khoa học cũng đưa ra nhận định tương tự, chẳng hạn chính sách đất đai đương hạn chưa phân biệt được “quyền sở hữu” và “quyền sử dụng” trong thực tế<sup>12</sup> hay chưa giải quyết được mối quan hệ giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng cả về lý luận và thực tiễn<sup>13</sup>.

1. Chúng tôi muốn đặc biệt nhấn mạnh đến vấn đề thứ hai, vì nhìn chung Luật đất đai của Việt Nam từ khi đổi mới đã coi quyền sử dụng đất đai là một loại tài sản được Nhà nước giao cho các cá nhân, hộ gia đình hoặc tổ chức chính trị - xã hội với những điều kiện nhất định. Chính vì thế, chính sách và luật pháp của Nhà nước về đất đai nên công nhận quyền sử dụng như một thứ hàng hóa và quan trọng hơn là một loại tài sản cá nhân ở mức độ mạnh mẽ hơn. Để làm được điều này, hệ thống pháp luật về đất đai phải làm rõ được ranh giới giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng, phải xác định ranh giới của quyền sở hữu chấm dứt ở đâu và quyền sử dụng bắt đầu từ chỗ nào. Thực tế thì cấu trúc đất đai đang có những hình thức sở hữu đa dạng về quyền sử dụng và đây chính là sự tiếp nối của yếu tố truyền thống trong chính sách đất đai đương đại. Theo chúng tôi, nếu xét về cấu trúc và quan hệ đất đai trong xã hội Việt Nam truyền thống và hiện đại thì vấn đề tài sản cá nhân trong đất nông nghiệp là rất quan trọng, vì

đất đai từ lâu đã là một loại tư liệu sản xuất và một thứ hàng hóa đặc biệt.

2. Đối với đất nông nghiệp đã đến lúc Đảng và Nhà nước ta cần xóa bỏ hạn điền về mặt thời gian và mở rộng hạn điền về mặt không gian. Bên cạnh việc quyết định không thu hồi và chia lại đất nông nghiệp vào năm 2013 khi hết thời hạn quyền sử dụng đất nông nghiệp theo quy định của Luật đất đai năm 2003, nếu người dân vẫn có nhu cầu sử dụng, Nhà nước nên quyết định giao lâu dài quyền sử dụng đất cho người sản xuất nông nghiệp và không nên hạn chế quy mô nắm giữ quyền sử dụng đất trong khuôn khổ cũ như đã và đang thực hiện theo quy định<sup>14</sup>. Việc giao lâu dài quyền sử dụng đất nông nghiệp giống như đã thực hiện đối với đất thổ cư không chỉ đảm bảo quyền tài sản cá nhân của chủ thể nắm giữ quyền sử dụng mà còn tạo điều kiện để nông dân yên tâm đầu tư, tích cực áp dụng khoa học kỹ thuật, mở rộng quy mô sản xuất để phát triển nông nghiệp theo hướng hiện đại và sản xuất hàng hóa.

3. Trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi quyền sử dụng đất, nhất là quyền sử dụng đất nông nghiệp, Nhà nước cần phải đảm bảo quyền tài sản cá nhân trong quyền sử dụng đất bằng cách hạn chế hình thức thu hồi bắt buộc và gia tăng hình thức thu hồi tự nguyện.

Trước Luật Đất đai năm 2003, Việt Nam chỉ áp dụng một hình thức thu hồi duy nhất (thu hồi bắt buộc) đối với tất cả các trường hợp thu hồi đất, sau khi đã được chính quyền Nhà nước phê duyệt. Tuy nhiên, do quá nhiều mâu thuẫn nảy sinh, cộng với đối tượng sử dụng thu hồi đất ngày càng đa dạng, bao gồm các thành phần trong khu vực Nhà nước, tư nhân, liên doanh, nước ngoài... nên Luật Đất đai năm 2003 quy định 2 hình thức thu hồi (bắt buộc và tự

<sup>12</sup> Nguyễn Văn Thọ, Nguyễn Hữu Đạt, *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay*, Nxb CTQG, HN, 2004, tr 202 - 203.

<sup>13</sup> Trần Thị Minh Châu (chủ biên), *Về chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay*, Nxb CTQG, HN, 2007, tr 221.

<sup>14</sup>Xem thêm bài “*Nên giao đất vĩnh viễn cho nông dân*”, Báo Tiền Phong, số 65 ngày 5/3/2012.

nguyên). Tuy nhiên, chỉ nên áp dụng hình thức thu hồi bắt buộc đối với các trường hợp thu hồi quyền sử dụng đất để phục vụ các dự án có ý nghĩa kinh tế - chính trị, hoặc an ninh - quốc phòng đặc biệt quan trọng; còn với các mục đích kinh tế và thương mại thì cần phải áp dụng các hình thức thu hồi tự nguyện trên cơ sở thỏa thuận và thực hiện đền bù một cách minh bạch và công bằng. Chính quyền Nhà nước cần hỗ trợ quá trình này và ra quyết định thu hồi sau khi 2 bên đã đạt được sự thống nhất về thu hồi đất.

Thực tế những năm gần đây cho thấy nên hạn chế thực hiện thu hồi đất bắt buộc, mà tăng cường áp dụng hình thức thu hồi tự nguyện và kiểm soát chặt chẽ việc lựa chọn, áp dụng phương thức thu hồi bắt buộc hay tự nguyện cho mỗi trường hợp thu hồi quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo công bằng, minh bạch, nghiêm minh trên cơ sở đó, đảm bảo quyền tài sản cá nhân của người nắm giữ quyền sử dụng đất, ngăn chặn tham nhũng, đặc biệt sự câu kết tập thể giữa một số cán bộ có quyền thu hồi với những cá nhân hay tổ chức có nguyện vọng sử dụng quyền sử dụng đất thu hồi.

4. Công tác quy hoạch, quản lý và sử dụng đất của Nhà nước và của các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp vĩ mô và vi mô cần phải được chấn chỉnh một cách nghiêm túc để đạt hiệu quả kinh tế và tính bền vững cao hơn. Cho đến nay, hàng loạt các khu kinh tế, khu công nghiệp, sân golf, khu du lịch... được quy hoạch và thu hồi, trong đó có một diện tích rất lớn là đất nông nghiệp có giá trị sản xuất rất cao, ở khu vực đồng bằng mà đa số dân cư đang làm nghề nông. Tuy nhiên, hiệu quả sử dụng của nhiều khu công nghiệp, khu kinh tế, khu du lịch, khu đô thị và sân golf còn hạn chế..., thậm chí nhiều dự án còn bị bỏ hoang sau thu hồi hoặc sử dụng sai mục đích đầu tư. Bởi vậy, Nhà nước cần có hành động kiên quyết và mạnh mẽ hơn, cụ thể

là cần tiến hành rà soát, đánh giá và phân loại các dự án đã thu hồi, đặc biệt các dự án thu hồi với quy mô lớn nếu không sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả thì phải “thu hồi lại” quyền sử dụng đất để “giao cho” hoặc “giao lại” cho các hộ nông dân có nguyện vọng và khả năng sử dụng đất nông nghiệp. Đối với ông thời trong tất cả các trường hợp thu hồi đất mới, cần hạn chế đến mức tối đa các dự án thu hồi đất nông nghiệp ở khu vực đồng bằng là nơi có tiềm năng lớn nhất và tập trung đông dân cư tham gia sản xuất nông nghiệp.

5. Nhà nước cần phải ưu tiên tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cần phân định rõ vai trò của các cơ quan Nhà nước trong tư cách thực hiện quyền của người đại diện chủ sở hữu và vai trò của các tổ chức, đơn vị nhà nước với tư cách là người sử dụng đất để đảm bảo tính minh bạch và bình đẳng trong thực thi quan hệ đất đai; cần phân định rõ các quyền của chủ sở hữu và các chủ thể được giao sử dụng đất trên thực tế; quy định rõ quyền và tạo cơ chế thuận lợi để cá nhân, tổ chức được giao đất, cho thuê đất thực hiện các quyền chiếm hữu (giữ và làm chủ), sử dụng và hưởng lợi tùy theo loại đất...

6. Cần hoàn thiện các quy định về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Quy hoạch đất đô thị cần được đặc biệt quan tâm khi Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đã có hiệu lực. Nhà nước cần triển khai các công cụ tài chính có hiệu quả cũng như triển khai xây dựng Luật Đô thị trong thời gian tới, các văn bản về sử dụng không gian ngầm và nâng cao chất lượng hạ tầng đô thị. Khi giá nhà đất tăng cao, việc sử dụng quỹ đất công để phục vụ cho dịch vụ công ngày càng lớn thì cần điều chỉnh vấn đề thuế và giá cả đền bù đất thu hồi cho phù hợp với giá thị trường. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần sửa đổi các quy định về giao đất, cho thuê đất

và nhà ở cho người thu nhập thấp, thuê mua nhà ở xã hội...

7. Để triển khai chính sách đất đai có hiệu quả, cần tiếp tục và nhanh chóng xây dựng một đội ngũ cán bộ địa phương có năng lực và trách nhiệm cao. Thực tế cho thấy sai phạm trong quản lý đất đai trên phạm vi cả nước có mối liên hệ mật thiết với đội ngũ cán bộ địa phương. Hàng loạt các sai phạm trong quản lý đất đai dưới nhiều hình thức khác nhau đã dẫn tới phản ứng của xã hội mà nguyên nhân quan trọng là từ các sai phạm của đội ngũ cán bộ địa phương. Vì vậy, việc xây dựng một đội ngũ cán bộ cấp cơ sở có năng lực và phẩm chất cao là một yêu cầu cấp bách và đặc biệt quan trọng đối với việc thực thi hiệu quả chính sách đất đai của Nhà nước<sup>15</sup>.

\*

\* \*

Cũng như ở các quốc gia khác, đất đai ở Việt Nam là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt không gì thay thế được của nông nghiệp, lâm nghiệp, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, không gian xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng. Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta tốn bao công sức và xương máu mới khai thác, bồi đắp, cải tạo và bảo vệ được vốn đất như ngày nay. Vì vậy, xác lập quyền sở hữu đất đai có vai trò quan trọng đối với đời sống của người dân.

Quá trình xây dựng và hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai nói riêng và đổi mới chính sách, pháp luật và đất đai nói chung ở Việt Nam đã được khởi xướng từ những năm 80 của thế kỷ

XX và kéo dài cho đến hôm nay và chắc vẫn chưa thể kết thúc. Đã đến lúc cần nhìn thẳng vào thực chất quan hệ đất đai ở Việt Nam. Cần chấp nhận sở hữu tư nhân đối với một số loại đất đai, trước hết là đất ở, bên cạnh sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể. Đây là một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng và cấp thiết bởi vì việc đa dạng hóa hình thức sở hữu đất đai cũng như việc mở rộng hoặc xóa bỏ hạn điền không chỉ liên quan đến sinh kế và đời sống của hàng chục triệu nông dân, mà còn ảnh hưởng và chi phối trực tiếp đến sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước ta hiện nay.

Quá trình đổi mới chính sách của Nhà nước về đất đai trong những năm tiếp theo diễn ra theo hướng nào để cấu trúc và quan hệ đất đai phù hợp với thực tiễn của một nền kinh tế thị trường và một xã hội đang chuyển đổi rất năng động ở Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế? Câu hỏi đó được đặt ra không chỉ cho các nhà khoa học mà trước hết cho các nhà quản lý và hoạch định chính sách của các cơ quan Đảng và Nhà nước. Hy vọng rằng, giống như các kinh nghiệm lịch sử trước đây, những hạn chế và bất cập luôn trở thành các tiền đề quan trọng để làm xuất hiện những ý tưởng mới, những chính sách mới phù hợp với thực tiễn xã hội Việt Nam trong lĩnh vực đất đai và quyền sở hữu đất đai.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Huy Anh (1998), Quá trình hình thành và phát triển pháp luật về sở hữu ở Việt Nam, NXB. CTQG. HN.
- [2] Trần Thị Minh Châu (chủ biên) (2007), Về chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [3] Nguyễn Đức Khả (2003), Lịch sử quản lý đất đai, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- [4] Nguyễn Văn Khánh (2004), Cơ cấu kinh tế xã hội Việt Nam thời thuộc địa (1858 – 1945), Tái

<sup>15</sup> Xem Nguyễn Văn Sửu, *Một số sai phạm trong quản lý đất đai*, trong *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: Từ lý thuyết đến thực tiễn*, Nxb CTQG, HN, 2010, tr 108 -140.

- bản lần thứ ba, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
- [5] Nguyễn Văn Khánh - Nguyễn Văn Sửu, “Sở hữu đất đai trong quá trình đổi mới ở Việt Nam: Lịch sử, hiện trạng và giải pháp”, Tạp chí Nghiên cứu Lịch sử, số 4 năm 2012.
- [6] Khoa Lịch sử Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội (2000), Một chặng đường nghiên cứu lịch sử (1995 – 2000), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [7] Phan Huy Lê (1959), “Chế độ ruộng đất và kinh tế nông nghiệp thời Lê sơ” Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội.
- [8] Lâm Thanh Liêm (1995), Chính sách cải cách ruộng đất Việt Nam (1954-1994), NXB. Nam Á, Paris.
- [9] Trần Thị Thu Lương( 1994), Chế độ sở hữu và canh tác ruộng đất ở Nam bộ nửa đầu thế kỷ XIX, NXB. Tp. HCM.
- [10] Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2003), Luật đất đai năm 2003, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [11] Trương Hữu Quýnh (1983), Chế độ ruộng đất Việt nam, tập I, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [12] Nguyễn Văn Sửu (2010), Một số sai phạm trong quản lý đất đai, trong Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: Từ lý thuyết đến thực tiễn, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [13] Philippe Papin – Olivier Tessier (chủ biên)(2001), Làng ở vùng Châu thổ sông Hồng: Vấn đề còn bỏ ngỏ, Nxb Lao động Xã hội, Hà Nội.
- [14] Nguyễn Văn Thọ, Nguyễn Hữu Đạt (2004), Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [15] Viện Kinh tế học, 45 năm kinh tế Việt Nam (1945-1990), NXB. KHXH, 1990

## On the Land Ownership in Vietnam

Nguyễn Văn Khánh

*VNU University of Social Sciences and Humanities  
336 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hanoi, Vietnam*

**Abstract:** In every country, land has always been considered a particularly important resource and property. For Vietnam, a populous country with relatively narrow cultivated land, land is even more valuable and a scarce property in the process of building and developing the country. On the land issues, the establishment of the rights of land ownership/possession is closely related to and plays a dominant and decisive role in the efficient exploitation, management and use of national land.

With a comprehensive and systematic view, this article presents an overview of the establishment and implementation process of the state ownership of land through the stages of national history. In particular, the article provides in-depth analyses and clarification of the process of recognizing, building and implementing policies of land ownership and use rights as well as issues arising in the implementation of land ownership rights in the country under the leadership of the Party since the restoration of peace in the North (in 1954) to date. On that basis, the article proposes solutions to overcome and solve the current shortcomings and facilitate the social situation stabilization and continue to promote the agricultural, rural and socio-economic developments of the country.