

# CHẾ ĐỘ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM TRONG LỊCH SỬ VÀ HIỆN NAY

ĐẶNG THỊ PHƯỢNG \*

**Tóm tắt:** Bài viết phân tích chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong 2 giai đoạn: từ năm 1945 về trước và từ sau năm 1945 đến nay. Theo tác giả, từ năm 1945 về trước ở Việt Nam có hai hình thức sở hữu đất đai là chế độ công điền (ruộng công) và chế độ tư điền (ruộng tư). Trong thời kỳ từ sau năm 1945 đến nay, chế độ sở hữu đất đai được thể hiện trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013.

**Từ khóa:** Sở hữu đất đai; ruộng công; ruộng tư; Hiến pháp; Luật Đất đai.

## 1. Chế độ sở hữu đất đai thời kỳ trước năm 1945

Nước Việt Nam có lịch sử hàng nghìn năm tính từ thời Hùng Vương dựng nước đến nay. Trong suốt thời kỳ phong kiến ở Việt Nam chế độ sở hữu đất đai tồn tại hai hình thức sở hữu là chế độ công điền (ruộng công) và chế độ tư điền (ruộng tư) - nhưng thực chất đất đai thuộc sở hữu Nhà nước mà đại diện là nhà Vua.

### 1.1. Chế độ ruộng công (công điền)

Đặc điểm nổi bật của nền kinh tế trong các xã hội phong kiến ở phương Đông (Trung Quốc, Ấn Độ...) là quyền chiếm hữu về ruộng đất thuộc về Nhà nước, Việt Nam cũng nằm trong xu thế chung đó. Nhà Trần quy định có 4 loại ruộng đất là ruộng quốc khố, ruộng công, ruộng thác đao (loại ruộng tính từ chỗ đứng ném đao đến chỗ rơi đao)<sup>(1)</sup> và

ruộng tư nhân<sup>(2)</sup>. Các triều đại sau các loại ruộng đất đó vẫn tồn tại nhưng đến thời Tây Sơn thì ruộng phong điền bị thủ tiêu. Tuy nhiên, trong thời kỳ phong kiến đất đai luôn thuộc sở hữu của Nhà nước mà cụ thể là của nhà Vua.

Với việc duy trì chế độ sở hữu đất đai thuộc về nhà Vua, nhà nước thực hiện được sự quản lý thống nhất lãnh thổ. Để duy trì hoạt động của bộ máy, trả lương cho quan lại và nuôi quân đội, ruộng đất là tài sản quốc gia quan trọng. Đây là lý do cơ bản cho sự tồn tại của chế độ ruộng công của nhà nước phong kiến.

<sup>(\*)</sup> Thạc sĩ, Viện Từ điển học và Bách khoa thư Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

<sup>(1)</sup> Hội đồng Quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam (2003), *Từ điển bách khoa Việt Nam*, t.2, Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr.688.

<sup>(2)</sup> Nguyễn Hồng Phong (1959), *Xã thôn Việt Nam*, Nxb Văn Sử Địa, tr.34.

Chế độ ruộng công tồn tại dưới hai hình thức. Ruộng công thuộc sở hữu nhà nước và ruộng công thuộc sở hữu xã thôn (ruộng công xã thôn). Ruộng công thuộc sở hữu nhà nước gồm có ruộng quốc khố (đó là ruộng nhà nước trực tiếp kinh doanh) và ruộng công dùng để phân phong (vua chia đất mà phong cho chư hầu)<sup>(3)</sup>.

Ruộng công xã thôn là một bộ phận của ruộng công thuộc sở hữu nhà nước. Ruộng công này chủ yếu để nuôi binh lính và thực hiện chính sách “ngụ binh ư nông” của nhà nước phong kiến. Ruộng công xã thôn chỉ sử dụng trong phạm vi từng xã, quan hay lính được chia ruộng của xã thì trước hết phải là người trong xã: ruộng công xã thôn là thuộc sở hữu riêng của xã thôn mà cụ thể là sở hữu của các thành viên trong xã thôn. Ruộng công xã thôn không thuộc sở hữu của riêng ai, không ai có quyền độc chiếm hay sở hữu vĩnh viễn, các thành viên trong xã thôn thay phiên nhau cày cấy. Mặt khác, ruộng công xã thôn chỉ đem chia cho những người không có ruộng hay thiếu ruộng chứ không chia cho những người có nhiều ruộng. Chế độ ruộng đất xã thôn mặc dù tồn tại một cách hình thức nhưng cũng phần nào mang lại lợi ích cho người nông dân.

Chế độ ruộng công có những điểm nổi bật sau: *Thứ nhất*, ruộng công thuộc sở hữu tối cao của Nhà nước. Nhà nước trả lương cho quan lại bằng cách phong cấp ruộng đất. Nhưng chế độ phong cấp

ruộng đất không thực hiện vĩnh viễn một lần; ruộng phong cấp không được thừa kế, Nhà nước có thể tịch thu ruộng đất phong cấp bất kỳ lúc nào; *Thứ hai*, ruộng công phải được duy trì một phần nhất định để cấp phát cho quân đội, chia theo đầu binh lính. Đối với ruộng công cấp phát cho quân đội, quân lính cày cấy để tự cấp tự túc. Chính sách “ngụ binh ư nông” giúp cho nhà nước xây dựng được một lực lượng quân đội dự bị hùng mạnh; *Thứ ba*, chế độ ruộng công được pháp luật phong kiến bảo vệ nghiêm ngặt. Luật pháp cấm bán ruộng công. Nhà nước quản lý chặt chẽ việc sử dụng ruộng công, tránh việc bỏ hoang ruộng công không cày cấy.

Đến thế kỷ XVII - XVIII kinh tế hàng hóa phát triển mạnh, điều đó ảnh hưởng đến quá trình phân hóa ruộng đất. Lúc này việc mua bán ruộng đất trở lên phổ biến, việc biến ruộng công thành ruộng tư ngày càng nhiều. Nhưng nhà nước phong kiến vì quyền lợi sống còn vẫn duy trì chế độ công điền, bắt trả lại ruộng công đã mua trong trường hợp có thể và cấm mua bán ruộng công. Chế độ ruộng công được nhân dân ủng hộ vì nó mang lại một số quyền thực sự cho người dân.

Dưới thời thuộc Pháp, vẫn tồn tại chế độ ruộng công. Nhưng đặc điểm nổi bật của chế độ sở hữu ruộng đất trong thời

---

<sup>(3)</sup> Đào Duy Anh (2004), *Từ điển Hán Việt*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.106.

kỳ này là “ruộng đất tập trung vào tay địa chủ được xúc tiến mau chóng”<sup>(4)</sup>. Sự tập trung ruộng đất vào tay địa chủ được thực hiện trước hết bằng biện pháp kinh tế. “Dân cày phần nhiều có nghề thủ công để sinh sống ngoài ngày mùa, do đó bị phá sản rất nhiều. Tình cảnh họ sa sút, rồi ruộng vườn phải bán cho địa chủ, đi làm thuê cho phú nông, địa chủ hoặc lên tỉnh làm thợ, vào nhà máy, đi các mỏ... Trải qua những năm từ 1924 đến 1929, thủ công nghiệp bản xứ đời bại, ruộng đất đã có dịp tập trung vào tay địa chủ, số dân quê vô sản hóa rất đông”<sup>(5)</sup>. Kinh tế hàng hóa phát triển dẫn đến sự phân hóa giàu nghèo, một bộ phận nông dân phá sản. “Khi kinh tế khủng hoảng dân cày nhiều nơi phải cầm đợ ruộng cho nhà giàu, rồi đến hạn không trả nợ được phải bán đoạn cho chủ nợ với một giá rất rẻ. Ruộng đất càng tập trung vào tay địa chủ hay nhà nông phú ngân hàng”<sup>(6)</sup>. Sự tập trung ruộng đất vào tay địa chủ còn được thực hiện bằng cách cưỡng bức (dùng vũ lực, dùng đặc quyền để chiếm đoạt ruộng đất).

### 1.2 Chế độ ruộng tư (tư điền)

Chế độ ruộng tư tồn tại trong thời phong kiến gồm có: đất ở, đất “bản thôn điền thổ”, ruộng hậu, ruộng hương hỏa, ruộng giỗ, ruộng chùa. Ruộng tư tồn tại khi giai cấp địa chủ mới nổi lên, dùng tiền mua ruộng công thành ruộng tư (gồm các điền trang, đồn điền...). Trong lịch sử có hai thời kỳ ruộng tư được phát triển mạnh đó là trước thế kỷ XIV và thế kỷ XVII.

Nhà nước dùng các chính sách tô thuế để quản lý ruộng đất tư, nhưng mức tô và thuế rất cao (thường chiếm 1/2 sản lượng thu hoạch). Trước Cách mạng tháng Tám, nông dân chiếm 95% dân số nhưng chỉ sở hữu 30% ruộng đất.

Nhìn chung, trong suốt thời kỳ tồn tại của nhà nước phong kiến Việt Nam, chế độ công điền có vai trò quan trọng để duy trì nhà nước phong kiến trung ương tập quyền. Pháp luật bảo vệ chế độ sở hữu đất đai, bảo vệ và hợp lý hóa việc sở hữu ruộng đất của địa chủ. Chẳng hạn, đó là quy định về việc mua bán, cầm cố, thừa kế ruộng đất (mua bán ruộng đất chỉ được thực hiện khi hai bên cam kết và cùng ký vào một hợp đồng; ruộng đất đã bán đứt thì không được đòi lại; thời hạn cầm cố ruộng đất tối đa là 30 năm, quá hạn không được chuộc lại nữa). Nhưng bên cạnh đó, nhiều triều đại cũng ban hành các biện pháp nhằm phát triển sản xuất nông nghiệp, mở rộng việc khai hoang, đắp đê, bảo vệ đê điều, chăm lo công tác thủy lợi. Năm 1471, sau khi mở rộng bờ cõi về phía nam, Lê Thánh Tông cho lập bản đồ hành chính nhằm khẳng định chủ quyền thống nhất đất nước.

<sup>(4)</sup> Nguyễn Hồng Phong (1959), *Xã thôn Việt Nam*, Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội, tr.62.

<sup>(5)</sup> Nguyễn Hồng Phong (1959), “Vấn đề dân cày”, *Xã thôn Việt Nam*, Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội, tr.62 - 63.

<sup>(6)</sup> Nguyễn Hồng Phong (1959), *Xã thôn Việt Nam*, Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội, tr.63 - 64.

## 2. Chế độ sở hữu đất đai từ sau năm 1945 đến nay

Cách mạng tháng Tám thành công, Đảng chỉ đạo xây dựng Hiến Pháp với mục tiêu người cày có ruộng. Hiến pháp năm 1946 quy định “quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”<sup>(7)</sup>. Hiến pháp năm 1946 lần đầu tiên khẳng định địa vị của người dân Việt Nam về quyền sở hữu đối với đất đai tại một đạo luật cao nhất của Nhà nước. Luật Cải cách ruộng đất được ban hành ngày 19 tháng 12 năm 1953 là cơ sở pháp lý để thực hiện khẩu hiệu “người cày có ruộng”. Hiến pháp năm 1959 ghi: “Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân”<sup>(8)</sup> và “tài sản công cộng của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa là thiêng liêng và không thể xâm phạm. Công dân có nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng”<sup>(9)</sup>. Hiến pháp năm 1959 một lần nữa khẳng định quan điểm của Đảng và Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu ruộng đất của nông dân, thực hiện khẩu hiệu “người cày có ruộng”.

Sau cải cách ruộng đất, miền Bắc tiến hành hợp tác hóa nông nghiệp. Theo Nghị quyết của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 của Đảng: ruộng đất của xã viên, về nguyên tắc phải đưa toàn bộ vào hợp tác xã và thống nhất sử dụng; nhưng chiếu cố sinh hoạt riêng của xã viên và nhằm sử dụng vốn lao động của nông dân trong lúc nhàn rỗi, Nhà nước

để lại cho xã viên một số đất không quá 5% diện tích bình quân của mỗi người trong xã dùng để trồng rau, trồng cây ăn quả, chăn nuôi<sup>(10)</sup>...

Theo quy định của Hiến pháp năm 1959 cũng như trên thực tế, chế độ sở hữu đất đai gồm các hình thức sở hữu tư nhân, sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể.

Kế thừa và phát huy những thành quả của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm năm 1959, Hiến pháp năm 1980 căn cứ vào tình hình thực tế đất nước đã quy định: “Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất... đều thuộc sở hữu toàn dân”<sup>(11)</sup>. Quy định này đã xóa bỏ các hình thức sở hữu đất đai trước đó và thiết lập một hình thức sở hữu đất đai duy nhất là sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Mặc dù Hiến pháp năm 1980 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng trên thực tế Nhà nước thực hiện thu hồi, đăng ký, thống kê đất đai để nhằm thiết lập quyền sở hữu của mình; các chủ thể sử dụng đất vẫn tồn tại như trước. Trước tình trạng đó, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đề ra chủ trương hoàn thiện các quy phạm pháp luật đất đai. Luật Đất đai năm 1987 gồm 6 chương, 57 điều quy định nguyên tắc

<sup>(7)</sup> Điều 12 Hiến pháp năm 1946.

<sup>(8)</sup> Điều 14 Hiến pháp năm 1959.

<sup>(9)</sup> Điều 40 Hiến pháp năm 1959.

<sup>(10)</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.66.

<sup>(11)</sup> Điều 19 Hiến pháp năm 1980.

sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng đất. Luật Đất đai năm 1987 khẳng định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý”<sup>(12)</sup>. Quy định này là cơ sở pháp lý cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai để Nhà nước thực hiện rõ vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân theo quy định của Hiến pháp năm 1980. Sau một thời gian thực hiện, chế độ sở hữu đất đai gồm có 3 hình thức không còn phù hợp, nhất là việc quy định hình thức sở hữu tập thể đối với đất đai tạo ra nhiều bất hợp lý, gây lãng phí và làm giảm hiệu quả sử dụng đất.

Từ tinh thần đổi mới của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, Hiến pháp năm 1992 đã được thông qua thay thế Hiến pháp năm 1980, đồng thời Luật Đất đai năm 1993 cũng được ban hành thay thế Luật Đất đai năm 1987. Hiến pháp năm 1992 nêu rõ: “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng”<sup>(13)</sup>. Từ những quy định trong Hiến pháp năm 1992, Luật Đất đai năm 1993 cũng đã có những quy định tạo tiền đề cho nền kinh tế hàng hóa phát triển. Đó là sự công nhận thị trường bất động sản, quy định giá đất, quy định năm loại quyền cho hộ

gia đình và cá nhân sử dụng đất (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất). Luật Đất đai năm 2003 ban hành quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài.

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI (về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại) đã tổng kết những thành tựu đạt được trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất đai. Nghị quyết phân tích tình hình nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém. Bên cạnh đó, Nghị quyết đưa ra chủ trương: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt, nhưng không phải là quyền sở hữu, được xác định cụ thể phù hợp với từng loại đất, từng đối tượng và hình thức giao đất, cho thuê đất. Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu thông qua việc quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng...”<sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Điều 1 Luật Đất đai năm 1987.

<sup>(13)</sup> Điều 15 Hiến pháp năm 1992.

<sup>(14)</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.99.

“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai, quyền sở hữu tối cao về đất đai là của Nhà nước”, quy định này đã được thực hiện ở nước ta từ thời phong kiến. Sở hữu đối với tài sản được quy định trong Bộ luật Dân sự gồm ba nội dung: quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nhưng “tài sản quyền sử dụng đất” lại là một hàng hóa đặc biệt, và chủ sở hữu đất đai “Nhà nước” cũng là một chủ thể đặc biệt và chủ thể “Nhà nước” chỉ thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai.

Theo Hiến pháp năm 2013 thì “đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước”<sup>(15)</sup>. Hiến pháp năm 2013 nhấn mạnh: “Đất đai là tài nguyên đặc biệt quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”<sup>(16)</sup>. Từ những nguyên tắc hiến định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể quyền của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu về đất đai: “Quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai 1) Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất. 2) Quyết định mục đích sử

dụng đất. 3) Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất. 4) Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất. 5) Quyết định giá đất. 6) Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất. 7) Quyết định chính sách tài chính về đất đai. 8) Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất”<sup>(17)</sup>. Quyền của đại diện của chủ sở hữu về đất đai của Nhà nước được pháp luật quy định tại Luật Đất đai năm 2013 gồm có: “Thẩm quyền của Quốc hội (ban hành luật, nghị quyết về đất đai; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước); thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp; thẩm quyền của ủy ban nhân dân các cấp”<sup>(18)</sup>.

Quy định cụ thể quyền của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai vào Luật Đất đai năm 2013 là một điểm mới, khẳng định vai trò của Nhà nước một cách cụ thể, đồng thời cũng làm rõ quyền hạn của Nhà nước. Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai bằng việc ban hành các quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, quy định mục đích sử dụng đất, quyết định giá đất, quyết định thu hồi và trưng thu đất, quyết định các vấn

<sup>(15)</sup> Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

<sup>(16)</sup> Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

<sup>(17)</sup> Điều 13 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>(18)</sup> Điều 21 Luật Đất đai năm 2013.

đề tài chính về đất. Mặt khác, Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu đất đai thông qua các cơ quan từ Trung ương đến địa phương thực hiện các chức năng của mình về lĩnh vực đất đai (đó là Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp và Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện vai trò quản lý về đất đai).

Tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu nhưng Nhà nước không trực tiếp thực hiện các quyền của mình mà trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật<sup>(19)</sup>. Người sử dụng đất thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình đối với mảnh đất được trao quyền theo đúng các nguyên tắc sử dụng đất và chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất.

Người sử dụng đất được Nhà nước trao cho quyền sử dụng đất. Quyền sở hữu gồm có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai, về nguyên tắc Nhà nước sẽ có đầy đủ ba quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với đất đai. Nhưng đất đai là một loại tài sản đặc biệt, Nhà nước không thực hiện quyền đối với tài sản của mình một cách thông thường, Nhà nước thực hiện quyền sở hữu đối với tài sản đất đai một cách đặc biệt bằng việc ra các quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất... Chủ thể thay mặt cho Nhà nước thực hiện quyền

sở hữu là Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban nhân dân các cấp. Như vậy có thể khẳng định, Nhà nước là một loại chủ thể đặc biệt và thực hiện đối với một loại tài sản đặc biệt (đất đai). Đất đai là một phần của lãnh thổ quốc gia và thuộc chủ quyền quốc gia. Quyền của Nhà nước đối với lãnh thổ quốc gia vượt ngoài quyền sở hữu thông thường (gồm quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt). Việc quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu là hoàn toàn phù hợp với điều kiện thực tế của Luật pháp Việt Nam và quốc tế trong việc bảo vệ toàn vẹn chủ quyền và lãnh thổ quốc gia. Chính những quy định như thế đã tạo cho Nhà nước có toàn quyền với lãnh thổ quốc gia, có thể quyết định mọi biện pháp cần thiết để bảo vệ từng tấc đất thiêng liêng của tổ quốc.

Mặt khác, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất bằng các quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất sẽ thực hiện quyền của mình về sử dụng đất theo thời hạn quy định. Và cũng theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất.

<sup>(19)</sup> Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

Luật Đất đai năm 2013 có những điểm khác so với những văn bản pháp luật về đất đai trước đó như sau:

*Thứ nhất*, quy định quyền của đại diện chủ sở hữu đất đai trong Luật Đất đai năm 2013, tạo hành lang pháp lý cho Nhà nước thực hiện đúng quyền hạn và trách nhiệm của mình đối với vai trò đại diện chủ sở hữu về đất đai; đồng thời tăng thêm vai trò, cũng như trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức đối với việc thay mặt, nhân danh Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai.

*Thứ hai*, quy định thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013 đã làm rõ trách nhiệm và quyền hạn của từng cơ quan (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp) trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai. Điều đó tránh việc đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước và cũng hạn chế việc lạm quyền giữa các cơ quan; tạo sự hiệu quả, minh bạch trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai giữa các cơ quan nhà nước.

*Thứ ba*, việc quy định các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013, một mặt, công nhận các loại quyền hợp pháp của người sử dụng đất, mặt khác, nhằm bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp của chủ sử dụng đất.

### **3. Kết luận**

Chế độ sở hữu đất đai gồm hai hình thức là sở hữu công và sở hữu tư. Nhà nước mới là chủ sở hữu thực sự đối với đất đai. Quy định đó đã hình thành và tồn tại từ thời phong kiến. Trong thời phong kiến, đất đai thuộc sở hữu của Vua, còn chế độ tư hữu chịu áp lực nặng nề về tô thuế.

Sau Cách mạng tháng Tám, với 5 bản Hiến pháp và 4 lần ban hành Luật Đất đai, nhận thức về sở hữu đất đai đã không ngừng hoàn thiện. Những quy định hiện nay về quyền của Nhà nước cũng như quyền và nghĩa vụ của chủ sử dụng đất là cơ sở pháp lý cần thiết để khai thác có hiệu quả nguồn lực có giới hạn đó của đất nước.

Quy định “đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà nhà nước là đại diện chủ sở hữu” hoàn toàn phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước trong giai đoạn hiện nay. Trên thực tế, một khi người dân đã có quyền sở hữu đối với nhà ở trên đất, xây dựng đúng phép, thì nhà ở là tài sản lâu dài của họ. Do vậy, theo chúng tôi, đối với đất ở đã được cấp phép xây dựng, nên công nhận quyền sở hữu đất cho chủ sử dụng cùng với việc công nhận quyền sở hữu đối với nhà đã xây trên đất đó, tức là tài sản gắn liền với đất, tạo tâm lý “an cư lạc nghiệp” cho người dân. Việc quy định quyền sở hữu đất của cá nhân bên cạnh sở hữu đất của nhà nước là điều hết sức bình thường đối với các nước trên thế giới.



