

# SỞ HỮU ĐẤT ĐAI THEO HIẾN PHÁP 1992 – TỪ QUY ĐỊNH ĐẾN THỰC TIỄN<sup>1</sup>

*Dương Kim Thế Nguyên*



**THẠC SĨ DƯƠNG KIM THẾ NGUYÊN**  
Giảng viên Khoa Luật Kinh tế  
Trường Đại học Kinh tế Tp.HCM

**1. Dẫn đề.** Trong lời nói đầu của Luật đất đai 2003 có nói “Đất đai là một tài sản vô cùng quý giá ... Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn để phân bố các khu dân cư, để xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng; và là một bộ phận quan trọng của lãnh thổ quốc gia”. Xét dưới khía cạnh luật tài sản, cũng như nhiều nước khác trên thế giới, luật Việt Nam phân loại tài sản thành động sản và bất động sản và xem đất đai là loại “bất động sản thứ nhất” mà từ đó hình thành nên các loại bất động sản khác. Là một tài sản có tầm đặc biệt quan trọng như vậy nên

vấn đề sở hữu và chế độ sử dụng đất luôn là mối quan tâm của Nhà nước và người sử dụng đất. Ở Việt Nam, chế độ sở hữu đất đai đã trải qua những biến động cả trong chính sách pháp luật và thực tiễn thi hành trên thực tế. Bài viết này cố gắng tìm hiểu căn nguyên của chế độ sở hữu đất đai theo Hiến pháp 1992 và thực tiễn thực hiện, từ đó cố gắng đề xuất những hướng quy định hợp lý hơn để xây dựng và hoàn thiện các quy định này.

**2. Sơ lược về sở hữu đất đai qua các bản Hiến Pháp.** Là một trong những nội dung quan trọng bậc nhất trong dân luật và pháp luật kinh tế, sở hữu được ghi nhận trong tất cả các bản Hiến Pháp ở Việt Nam. Tuy vậy, vấn đề sở hữu đến nay vẫn đang được nhìn nhận dưới khía cạnh chính trị và khía cạnh pháp lý khác biệt nhau, thậm chí là bị lẫn lộn. Dưới khía cạnh chính trị, người ta xác định ranh giới giữa chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa (với nền tảng là sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể) và chế độ sở hữu tư bản chủ nghĩa (mà nòng cốt là sở hữu tư nhân). Song, ở khía cạnh pháp lý, ta cần quan tâm đến việc xác định rõ các quyền và nghĩa vụ của các chủ sở hữu và các đối tượng liên quan trong các giao dịch liên quan đến sở hữu theo “hình thức sở hữu”. Chế độ sở hữu là tổng hợp các quan hệ sở hữu tồn

<sup>1</sup> Bài viết tại Hội thảo khoa học: “Đánh giá thực tiễn thi hành chế độ kinh tế trong hiến pháp 1992”

tại trong xã hội, còn hình thức sở hữu đó là sự biểu hiện của các quan hệ đó dưới những dạng sở hữu khác nhau như sở hữu toàn dân, sở hữu của các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội... theo nghĩa này, trong một chế độ sở hữu có thể gồm nhiều hình thức sở hữu. Ví dụ chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa gồm các hình thức 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. Chính cách nhìn nhận như vậy, đã tạo ra sự lẫn lộn và khó phân định trong hệ thống

**Sở hữu đất đai theo Hiến pháp năm 1946.** Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, Nhà nước Việt Nam đã ban hành Hiến pháp 1946 để quy định, bảo hộ các quyền công dân của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, trong đó có quyền sở hữu tài sản và các quyền tài sản khác. Điều 12 Hiến pháp 1946 ghi: “Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”. Đất đai, với tư cách là một tài sản vì thế cũng được Nhà nước cho phép tự do mua bán, chuyển nhượng đất đai, tạo điều kiện cho các chủ thể khai thác, sử dụng đất đai có hiệu quả.

**Sở hữu đất đai theo Hiến pháp năm 1959.** Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, miền Bắc Việt Nam được giải phóng, nhân dân miền Bắc xây dựng hậu phương vững mạnh để chi viện sức người, sức của cho đồng bào miền Nam tiếp tục thực hiện cách mạng dân tộc, dân chủ nhân dân ở miền Nam. Để tạo cơ sở pháp lý cho các chủ thể trong các thành phần kinh tế khác nhau an tâm lao động sản xuất, Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu của người lao động riêng lẻ và quyền sở hữu của các nhà tư bản đối với các tư liệu sản xuất họ đang được phép sản xuất kinh doanh. Điều 11 Hiến pháp 1959 quy định: “Ở nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trong thời kỳ quá độ, các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất hiện nay là: hình thức sở hữu của Nhà nước tức là của toàn dân, hình thức sở hữu của hợp tác xã tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức sở hữu của người lao động riêng lẻ, và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc”. Điều 12 Hiến pháp 1959 quy định: “Các hầm mỏ, sông ngòi và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc quyền sở hữu của toàn dân”. Các Điều 14, 15, 16, 18, 19 Hiến pháp 1959 quy định: Nhà nước Việt Nam chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu đất đai, các tư liệu sản xuất khác, của cải, thu nhập hợp pháp, quyền về thừa kế tài sản tư hữu của nông dân, người làm nghề thủ công, người lao động riêng lẻ, nhà tư sản dân tộc, công dân... Như vậy, Hiến pháp 1959 thừa nhận sự tồn tại của bốn hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất, bao gồm sở hữu toàn dân, sở hữu hợp tác xã, sở hữu của những người lao động riêng lẻ và sở hữu của nhà tư sản dân tộc đối với các tư liệu sản xuất chủ yếu, kể cả

đất đai. Sở hữu ruộng đất của nông dân được công nhận như khuyến khích hình thức sở hữu hợp tác xã.

***Sở hữu đất đai theo Hiến pháp năm 1980.*** Sau khi đất nước thống nhất vào năm 1975, Nhà nước ban hành bản Hiến pháp mới. Điều 19 Hiến pháp 1980 quy định: “Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa, các xí nghiệp công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thương nghiệp quốc doanh; ngân hàng và tổ chức bảo hiểm; công trình phục vụ lợi ích công cộng; hệ thống đường sắt, đường bộ, đường sông, đường biển, đường không; đê điều và công trình thủy lợi quan trọng; cơ sở phục vụ quốc phòng; hệ thống thông tin liên lạc, phát thanh, truyền hình, điện ảnh; cơ sở nghiên cứu khoa học, kỹ thuật, cơ sở văn hoá và xã hội cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước – đều thuộc sở hữu toàn dân”. Theo điều 20 Hiến pháp 1980: “Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch chung, nhằm bảo đảm đất đai được sử dụng hợp lý và tiết kiệm. Những tập thể và cá nhân đang sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình theo quy định của pháp luật...”. Với quy định này, Nhà nước đã thực hiện quốc hữu hóa đất đai. Người sử dụng đất đã không còn quyền sở hữu đất mà chỉ được ‘tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình theo quy định của pháp luật’. đồng thời quy định này cũng chỉ ra rằng chủ sở hữu toàn dân đã ủy toàn quyền cho Nhà nước. Như vậy, chỉ có sở hữu toàn dân đối với đất đai là được công nhận, đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý (điều 20 HP 1980) và Nhà nước giao và thu hồi đất theo quy hoạch. Hiến pháp 1980 quy định cá nhân, hộ gia đình không có quyền sở hữu về đất đai nhưng có quyền sử dụng khai thác đất đai, có quyền chuyển nhượng tài sản trên đất. Vì thế, nếu trên đất không có tài sản thì không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, kể cả việc thừa kế quyền sử dụng đất. Trường hợp người được giao đất chết thì quyền sử dụng đất được chuyển cho người đang trực tiếp sử dụng cùng người đã chết tiếp tục sử dụng.

***Sở hữu đất đai theo Hiến pháp năm 1992.*** Là hiến pháp của thời kỳ đổi mới, Điều 15 Hiến pháp 1992 quy định: “Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. 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”. Mặc dù vẫn tiếp tục quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân (điều 17) nhưng thừa nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Điều 18 Hiến pháp 1992: “Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy

hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và hiệu quả. Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo vệ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật”. Tuy cùng là quy định chế độ sở hữu toàn dân nhưng nội dung sở hữu toàn dân đối với đất đai trong bản Hiến Pháp 1992 có sự khác biệt đáng kể so với quy định trong Hiến pháp 1980 ở chỗ thừa nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài và quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Chính hai nội dung này đã xác định quyền sử dụng đất (chứ không phải là đất) là một quyền tài sản – loại tài sản có thể thuộc sở hữu và đem ra giao dịch. Quy định này đã thể hiện rất rõ ý tưởng chuyển đất đai từ cơ chế kế hoạch hóa bao cấp sang cơ chế thị trường.

*Như vậy* sở hữu toàn dân đối với đất đai không phải chế độ sở hữu duy nhất và xuyên suốt trong pháp luật Việt Nam mà chỉ được ghi nhận lần đầu trong Hiến pháp 1980 và tiếp tục duy trì trong Hiến pháp 1992. Nếu như các quy định về sở hữu toàn dân về đất đai theo hiến pháp 1980 là tuyệt đối thì sở hữu đất đai theo Hiến pháp 1992 đã có nhiều thay đổi quan trọng khi thừa nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài và quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất.

### **3. Những vấn đề đặt ra trong thực tiễn thi hành các quy định về sở hữu đất đai theo Hiến pháp 1992.**

a. Về mặt lý luận, “sở hữu toàn dân” có thể hiểu đó là quyền sở hữu chung của mọi công dân đang sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Như vậy nếu đất đai thuộc sở hữu toàn dân thì phải có cơ chế để tất cả mọi người dân (tức các đồng sở hữu chủ) đều có quyền tham gia “định đoạt” và “hưởng lợi” từ quyền sở hữu này. song, công dân trong một nước sẽ luôn biến động không ngừng do sự sinh tử nên không thể xác định một cách chính xác tập hợp người là chủ sở hữu chung, vì lẽ đó, người ta cố gắng lý giải rằng Quốc hội (cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân) là chủ thể của sở hữu toàn dân. Chính vì lẽ đó mà chủ thể của quyền sở hữu là toàn dân, về mặt pháp luật dường như không hợp lý và cũng không thể thực hiện được trên thực tế. Có lẽ cũng vì lý do này mà mặt dù khi chuyển tải nội dung chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai trong Hiến Pháp 1992 và Luật Đất đai 2003 thành các hình thức sở hữu thì Bộ luật dân sự không còn giữ lại loại chủ thể của quyền sở hữu toàn dân mà chỉ có loại chủ thể của quyền sở hữu là Nhà nước và quy định “Tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước bao gồm đất đai, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi tự nhiên ở vùng biển, thềm lục

địa và vùng trời, phân vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác do pháp luật quy định”[ điều 200 Bộ luật dân sự 2005].

**b.** Về mặt thực tiễn, “quy định sở hữu toàn dân” đã tạo ra nhiều hệ lụy xấu. Quy định sở hữu toàn dân sau đó đã được Luật đất đai 2003 chi tiết hóa thành (1) xác định đa dạng về các loại chủ thể sử dụng đất với các hình thức sử dụng đất và mục đích sử dụng đất có nhiều khác biệt: Loại chủ thể nào khi sử dụng đất vào mục đích gì thì sẽ sử dụng đất dưới hình thức nào (giao đất hoặc cho thuê đất), (2) quy định về thời hạn sử dụng đất (Tùy theo loại đất mà thời hạn này là 20, 30 hay 50 năm, đất thực sự được sử dụng lâu dài chỉ có đất ở dân sinh), (3) các quyền giao dịch của người sử dụng đất và việc thực hiện quyền này.

**c.** Thực chế thi hành luật đất đai thời gian qua đã có nhiều hạn chế, trong đó đáng chú ý là (1) sự quy định đa dạng và phức tạp về loại chủ thể sử dụng đất, hình thức sử dụng đất và mục đích sử dụng đất hạn chế đáng kể quyền tự do sử dụng mảnh đất như là quyền tài sản sinh lợi. Trong điều kiện kinh tế thị trường thì các chủ thể tham gia lẽ ra được quyền tự do sinh lợi, quyền này nếu có bị hạn chế chỉ khi vì lý do ‘trật tự công cộng’ (ví dụ bảo vệ lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác). (2) Tạo ra một tâm lý không an tâm cho người sử dụng đất, bởi lẽ hoạt động đầu tư và sử dụng đất chỉ được thực hiện trong thời hạn sử dụng đất; giao dịch sử dụng đất cũng khó thực hiện được khi đất gần hết thời hạn (vì khó tìm được người đồng ý tham gia giao dịch và thậm chí có tham gia giao dịch thì giá trị quyền sử dụng đất cũng được định với giá thấp); Người sử dụng đất cũng không chắc chắn là khi hết hạn sử dụng đất họ có được tiếp tục gia hạn hay không? (3) Tạo ra tình trạng sự lạm dụng từ phía các cơ quan công quyền địa phương và doanh nghiệp. Sự lạm dụng này xuất hiện từ việc quy hoạch sử dụng đất và việc thu hồi quyền sử dụng đất (đặc biệt là đất nông nghiệp) để xây dựng các dự án công nghiệp và thương mại. Quyền quy hoạch sử dụng đất là một quyền thuộc quyền định đoạt đất đai của chủ sở hữu. Do chế độ chế độ sở hữu toàn dân và sự ủy quyền đại diện cho Nhà nước mà nhà nước thể hiện thông qua các cơ quan chính quyền. Vì thế, các cơ quan chính quyền đã nhân danh vai trò “đại diện chủ sở hữu toàn dân” lập và thay đổi quy hoạch. Khi các nhóm lợi ích tư nhân tham gia tham gia, thậm chí chi phối dẫn đến hậu quả là quy hoạch không còn phục vụ các mục đích “quốc kế dân sinh” mà chỉ nhằm hỗ trợ các nhóm lợi ích tư nhân tìm kiếm lợi nhuận thông qua các dự án kinh tế cụ thể.

#### **4. Kết luận và kiến nghị**



Trong một lần phỏng vấn báo giới, nhà sử học Dương Trung Quốc cho rằng “quyền sở hữu toàn dân là một hư quyền, quyền sử dụng là thực quyền (quyền của người sử dụng gần như là quyền tư nhân), còn quyền đại diện (chính quyền hành pháp) là đặc quyền”<sup>2</sup>. Muốn cho sở hữu toàn dân không còn là hư quyền, quyền đại diện của nhà nước không còn là đặc quyền thì đã đến lúc cần bãi bỏ khái niệm sở hữu toàn dân. Mặt khác, để quyền sử dụng đất là thực quyền thì cần xem xét công nhận đa hình thức sở hữu về đất đai thay khái niệm sở hữu toàn dân bằng một khái niệm cụ thể, ví dụ sở hữu *quốc gia*. Về hình thức *sở hữu quốc gia* cần xác định các tài sản thuộc về “tài nguyên” thuộc sở hữu quốc gia. Theo đó, ngoài những loại đất đang được Nhà nước trực tiếp khai thác, sử dụng, Nhà nước đang cho thuê và những loại đất chưa sử dụng, chưa khai phá thuộc sở hữu quốc gia.

Hơn nữa cần thừa nhận hình thức sở hữu tư nhân đối với đất đai bởi suy cho cùng, hiện nay các quy định về quyền giao dịch quyền sử dụng đất của một số loại chủ thể sử dụng đất thực chất là quyền sở hữu. Đối với đất đã được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất hoặc đất giao cho nông hộ không thu tiền sử dụng vào mục đích nông nghiệp, đất do nhận chuyển nhượng hợp pháp, nên xác định là sở hữu hợp pháp của người được giao. Như vậy quy định sở hữu tư nhân chỉ là trả lại đúng tên gọi cho cái mà lâu nay ta vẫn gọi là tài sản “quyền sử dụng đất”.

***Dương Kim Thế Nguyên***

---

<sup>2</sup> <http://www.vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/tuanvietnam/60217/-img-src--http---imgs-vietnamnet-vn-images-2012-02-14-16-20120214160405-duongtrungquoc2-1329204255-jpg-w-366-h-213---.html>