

# ĐỔI MỚI VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM

CHÂU HOÀNG THÂN

Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ  
Law Department, Can Tho University

Email: chthan@ctu.edu.vn

ĐINH TẤN PHONG

Viện Kinh tế - Xã hội thành phố Cần Thơ

Can Tho City Institute for Socio - Economic Development Studies

Email: dtphong@cids.org.vn

## Tóm tắt

Trên cơ sở phân tích thực trạng vai trò của Nhà nước ở các phương diện: đại diện chủ sở hữu, quản lý và sử dụng đất, cũng như vận dụng các lý thuyết, quan điểm về vai trò của Nhà nước trong xã hội hiện đại, bài viết đề xuất những yêu cầu cụ thể đổi mới vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai phù hợp với xu thế phát triển trong tình hình mới.

**Từ khóa:** vai trò của Nhà nước, đại diện chủ sở hữu, quản lý đất đai, người sử dụng đất

## Abstract

By exploring the current function of the State in various aspects such as ownership representation, land management, and utilization, alongside theoretical perspectives on the State's role in contemporary society, this article proposes specific recommendations for transforming the State's role in the land sector. These suggestions aim to align with evolving trends in the current context of the land sector.

**Keywords:** role of the State, representing the owner, land management, land user

Ngày nhận bài: 17/09/2023

Ngày duyệt đăng: 15/12/2023

## 1. Thực trạng vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn lực quan trọng, nền tảng trong phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, việc xác định đầy đủ, chính xác vai trò của Nhà nước có ý nghĩa quyết định trong quản lý, khai thác hiệu quả tài nguyên đất. Trên cơ sở quan điểm chính trị và pháp luật đất đai ở nước ta, Nhà nước không chỉ đơn thuần quản lý đối với đất đai mà còn thực hiện ba vai trò quan trọng trong lĩnh vực này. Thứ nhất, về vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai, trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã xác định cụ thể Nhà nước là đại diện chủ sở hữu với 08 quyền được quy định tại Điều 13 Luật Đất đai năm 2013.<sup>1</sup> Thứ hai, Nhà nước có vai trò thống nhất quản lý đất đai theo lãnh thổ quốc gia, cả về diện tích, chất lượng, giá trị kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, môi trường. Nội dung quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai được quy định cụ thể 15 nội dung ở Điều 22 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>1</sup> Điều 13 Luật Đất đai năm 2013: Quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai: quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; quyết định mục đích sử dụng đất; quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định giá đất; quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; quyết định chính sách tài chính về đất đai; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

*Thứ ba*, Nhà nước cũng đóng vai trò là người sử dụng đất thông qua tổ chức trong nước sử dụng đất bao gồm cơ quan nhà nước, theo quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013.

Thực thi Luật Đất đai năm 2013, vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai đã mang lại nhiều kết quả nhất định đáng ghi nhận, đóng góp tích cực vào quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Điển hình, diện tích đất đã giao cho các đối tượng sử dụng đạt 81,04%, trong đó giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá 53.955,15 ha thu được 260.964, 26 tỷ đồng.<sup>2</sup> Trong quá trình triển khai Luật Đất đai năm 2013, nguồn thu hàng năm từ giao đất, cho thuê đất chiếm 10,75%, phần đầu đến năm 2030 nguồn thu từ đất đai chiếm 15% -20% tổng thu ngân sách.<sup>3</sup> Quản lý đất đai ở nước ta không ngừng được hoàn thiện, góp phần bảo đảm an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân; bảo đảm nhu cầu sử dụng đất cho các ngành kinh tế, văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai pháp luật đất đai thời gian qua cho thấy những hạn chế, tồn tại nhất định về vai trò của Nhà nước cần được hoàn thiện và đổi mới.

### **1.1. Vai trò đại diện chủ sở hữu**

Luật Đất đai năm 2013 là văn bản luật đầu tiên quy định cụ thể về quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai với tám quyền cơ bản. Tuy nhiên, quá trình thực hiện quyền còn tồn tại nhiều hạn chế, chưa có sự phân định rạch ròi giữa quyền quyết định của đại diện chủ sở hữu và quyền quản lý, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển, chưa khai thác tối ưu nguồn lực của đất đai trong phát triển kinh tế thị trường. Một trong những quyền quan trọng nhất, quyết định đến hiệu quả sử dụng và công tác quản lý đất đai đó là quyền quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất còn nhiều hạn chế. Cụ thể, hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa bảo đảm tính tổng thể, thống nhất, đồng bộ; chất lượng quy hoạch chưa cao, thiếu tầm nhìn dài hạn.<sup>4</sup> Quyền quyết định mục đích sử dụng đất chưa được thể hiện rõ ràng trong quy định pháp luật và không điều chỉnh kịp thời những yêu cầu trong thực tiễn sử dụng đất. Điển hình, quy định pháp luật chưa thống nhất nguyên tắc sử dụng đất đơn nhất một mục đích với mỗi thửa đất hay chế độ sử dụng đất hỗn hợp đa mục đích trên một thửa đất. Theo quy định tại khoản 10 Điều 18 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT đã sửa đổi, bổ sung thì “khi chuyển mục đích sử dụng đất một phần thửa đất thì thực hiện thủ tục tách

2 Báo cáo số 85/BC-BTNMT ngày 03/8/2022 đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai, tr. 10.

3 Trường Giang, “Quản lý đất đai góp phần phát triển kinh tế - xã hội bền vững”, *Báo tài nguyên và môi trường*, ngày 01/12/2020, <https://baotainguyenmoitruong.vn/quan-ly-dat-dai-gop-phan-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-ben-vung-317498.html>, truy cập ngày 14/8/2023.

4 Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị Trung ương 5 khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

thừa và cấp Giấy chứng nhận mới cho từng thửa mới sau khi chia tách”. Quy định này thể hiện nguyên tắc mỗi thửa một mục đích. Tuy nhiên, quy định tại Điều 13 Nghị định số 94/2019/NĐ-CP về chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa và sử dụng kết hợp đất trồng lúa với nuôi trồng thủy sản, hoặc quy định tại khoản 2 Điều 84 Luật Đất đai năm 2013 về việc sử dụng đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ, thể hiện cơ chế sử dụng đất kết hợp đa mục đích. Đáng lưu ý là pháp luật đất đai hiện hành lại không có những quy định về chế độ sử dụng đất đa mục đích. Trong khi đó, thực tiễn sử dụng đất kết hợp đa mục đích là rất phổ biến ở các dự án bất động sản du lịch, từ đó gây nhiều khó khăn trong việc quyết định mục đích sử dụng đất của Nhà nước.

Liên quan trực tiếp đến lợi ích kinh tế trong quá trình sử dụng đất là quyền quyết định giá đất còn tồn tại nhiều hạn chế, chưa hài hòa lợi ích các bên liên quan, còn thể hiện mạnh mẽ tính hành chính, chưa khai thác tối ưu hiệu quả của giá đất trong quản lý, sử dụng đất đai. Điển hình, tỷ lệ khiếu nại về giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất vẫn là tâm điểm trong các vụ việc khiếu nại, giá đất được quyết định thường thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường, quyền quyết định giá đất và vai trò quản lý nhà nước đối với giá đất chưa minh định, gây nhiều hạn chế, bất cập.<sup>5</sup> Nhìn chung, vai trò đại diện chủ sở hữu để quyết định những vấn đề quan trọng trong lĩnh vực đất đai còn tồn tại những hạn chế nhất định, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả khai thác giá trị của đất đai.

### **1.2. Vai trò quản lý đất đai**

Nhà nước thống nhất quản lý đất đai với 15 nội dung quản lý tại Điều 22 Luật Đất đai năm 2013 thông qua trách nhiệm của các chủ thể quản lý đất đai tại Điều 23, Điều 24 và Điều 25 Luật Đất đai năm 2013. Công tác quản lý đất đai thời gian qua có nhiều thành tựu đáng kể, góp phần phát huy tối ưu nguồn lực của đất đai cho quá trình phát triển, góp phần tích cực xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Vai trò quan trọng của quản lý đất đai phần nào được thể hiện qua số lượng văn bản quy phạm pháp luật trong thời kỳ áp dụng Luật Đất đai năm 2013. Cụ thể, đến tháng 8 năm 2023, Chính phủ đã ban hành 26 nghị định, 01 nghị quyết trực tiếp về lĩnh vực đất đai; Bộ, ngành ban hành 60 thông tư, thông tư liên tịch, Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì ban hành 47 thông tư; 63/63 tỉnh, thành phố ban hành gần 2000 văn bản với 41 nội dung theo phân cấp.<sup>6</sup> Đến nay, cả nước đã đo đạc, lập bản đồ địa chính trên 78% tổng diện tích tự nhiên, tỷ lệ cấp Giấy chứng

5 Châu Hoàng Thân, *Quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2022, tr. 122.

6 Báo cáo số 85/BC-BTNMT ngày 03/8/2022 đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai, tr. 2. Số lượng văn bản trong bài viết có cập nhật Nghị định số 10/2023/NĐ-CP ngày 03/4/2023 sửa đổi, bổ sung một số điều các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai; Nghị quyết số 73/NQ-CP ngày 06/5/2023 về việc ủy quyền quyết định giá đất cụ thể; Thông tư 02/2023/TT-BTNMT ngày 15/5/2023.

nhận quyền sử dụng đất lần đầu đạt trên 97,4% tổng diện tích các loại đất cần cấp; đã có 24/63 tỉnh, thành phố đã thực hiện việc kết nối liên thông điện tử trao đổi thông tin dữ liệu đất đai giữa cơ quan đăng ký đất đai và cơ quan thuế; 61/63 tỉnh, thành phố đã thực hiện việc thanh toán nghĩa vụ tài chính về đất đai qua Cổng dịch vụ công Quốc gia.<sup>7</sup> Thời gian thực hiện thủ tục khi thực hiện giao dịch về quyền sử dụng đất được cắt giảm từ 1/2 đến 1/3 thời gian so với trước đây đã giúp chỉ số đăng ký quyền sở hữu, sử dụng tài sản có sự chuyển biến mạnh mẽ đứng thứ 60/190 quốc gia được đánh giá; tất cả các huyện trên cả nước đã ứng dụng công nghệ thông tin (CNTT) trong quản lý hồ sơ địa chính, trong đó có 182/713 đơn vị hành chính cấp huyện thuộc 46 tỉnh, thành phố đang vận hành, quản lý khai thác, sử dụng đồng bộ cơ sở dữ liệu đất đai để phục vụ công tác quản lý về đất đai trên địa bàn.<sup>8</sup>

Dù có những chuyển biến nhất định nhưng thực trạng quản lý đất đai ở nước ta thời gian qua tồn tại nhiều hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển. Nghị quyết số 18-NQ/TW ghi nhận thực tiễn quản lý một số nội dung của Nghị quyết chưa được thể chế hóa hoặc thể chế hóa chậm, chưa đầy đủ; trong một số trường hợp, chính sách pháp luật đất đai chưa theo kịp sự thay đổi của thực tiễn. Nội dung quản lý nhà nước về đất đai chưa được triển khai đồng bộ, thống nhất; một số nội dung cốt lõi, quyết định trong quản lý đất đai còn nhiều bất cập.

Tiêu biểu, *thứ nhất*, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai còn nhiều điểm mâu thuẫn, chòng chẹo, thiếu thống nhất, thiếu tính khả thi gây ảnh hưởng quyết định đến hiệu quả quản lý đất đai. Điển hình, trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, cơ quan có thẩm quyền đã rà soát hơn 120 luật hiện hành, trong đó 88 luật liên quan đến pháp luật về đất đai, có 22 luật có những vấn đề chưa thống nhất, thậm chí còn mâu thuẫn, chòng chẹo gây nhiều khó khăn trong thực tiễn quản lý.<sup>9</sup>

*Thứ hai*, vai trò quản lý nhà nước về giá đất chưa thể hiện toàn diện mà thực chất chủ yếu là thực hiện quyền quyết định giá đất, những quy định về quản lý giá đất chưa có cơ chế bảo đảm tính khả thi, chưa tuân thủ các nguyên tắc thị trường. Điển hình, nội dung quy định của Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đặt trọng tâm vào quyền quyết định giá đất

7 Trường Giang - Khương Trung, “Ngành quản lý đất đai đã có nhiều dấu ấn, đóng góp cho sự phát triển của đất nước”, *Trang thông tin điện tử Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Tuyên Quang*, ngày 30/12/2022 <https://baotainguyenmoitruong.vn/nganh-quan-ly-dat-dai-da-co-nhieu-dau-an-dong-gop-cho-su-phat-trien-dat-nuoc-348480.html>, truy cập ngày 13/9/2023.

8 Tổng cục Quản lý đất đai, “Những đóng góp to lớn của ngành quản lý đất đai trong công cuộc xây dựng đất nước”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, ngày 29/07/2022, <https://tainguyenvamoitruong.vn/nhung-dong-gop-to-lon-cua-nganh-quan-ly-dat-dai-trong-cong-cuoc-xay-dung-dat-nuoc-cid15097.html>, truy cập ngày 16/8/2023.

9 Văn Ngân, “Luật Đất đai sửa đổi sẽ khắc phục những mâu thuẫn, chòng chẹo, đảm bảo tính kế thừa”, *Báo điện tử Đài tiếng nói Việt Nam*, ngày 03/07/2023 <https://vov.vn/xa-hoi/luat-dat-dai-sua-doi-se-khac-phuc-nhung-mau-thuan-chong-cheo-dam-bao-tinh-ke-thua-post1028074.vov>, truy cập ngày 19/8/2023.

gồm: quy định về nguyên tắc, phương pháp định giá; ban hành khung giá đất, bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể; các nội dung về quản lý giá đất chưa được thể hiện rõ ràng. Đồng thời, những quy định nhằm thể hiện vai trò quản lý của Nhà nước đối với giá đất dựa trên nền tảng thị trường còn nhiều hạn chế, cụ thể: quy định về trường hợp giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên hoặc giảm từ 20% trở lên so với mức giá tối đa, tối thiểu trong khung giá đất, bảng giá đất kéo dài 180 ngày liên tục thì phải điều chỉnh lại khung giá đất, bảng giá đất nhưng trong quy định về quản lý giá đất hiện nay chúng ta không có công cụ theo dõi giá đất, không có chủ thể nào nắm giữ thông tin giá đất phổ biến trên thị trường. Như vậy, quy định trên thực chất không thể triển khai hiệu quả, khả thi. Ngoài ra, quy định tại điểm d khoản 3 Điều 21 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP về chỉ số biến động giá đất thị trường đến nay gần 10 năm quy định nhưng thực tiễn tại các địa phương vẫn chưa thể triển khai do không có quy định hướng dẫn thi hành, điều này rất ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý giá đất theo cơ chế thị trường.

*Thứ ba*, tổ chức bộ máy cơ quan quản lý đất đai còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý. Quản lý đất đai là lĩnh vực phức tạp, có yêu cầu chuyên môn cao và chịu ảnh hưởng bởi rất nhiều yếu tố nhưng hệ thống cơ quan quản lý đất đai hiện nay chưa được tổ chức đồng bộ, thống nhất, điển hình đến cuối năm 2022 còn ba tỉnh (Điện Biên, Phú Thọ, Quảng Ninh) chưa thành lập Văn phòng đăng ký đất đai.<sup>10</sup> Cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác quản lý đất đai chưa tương xứng yêu cầu tổ chức thực thi pháp luật trên thực tế, tổ chức quản lý đất đai ở cơ sở cấp xã, cấp huyện quá tải, nguồn nhân lực chưa bảo đảm các nhiệm vụ được phân giao.<sup>11</sup> Hệ thống thông tin, dữ liệu đất đai đang trong quá trình xây dựng nhưng còn nhiều hạn chế, phần mềm ứng dụng quản lý dữ liệu đất đai chưa được sử dụng thống nhất tại các địa phương, cụ thể: ViLIS (43/63 tỉnh), ELIS (13/63 tỉnh), TMV.LIS (4/63 tỉnh), DongNai.LIS (1/63 tỉnh), SouthLIS (2/63 tỉnh).<sup>12</sup>

Tổng quan, các nội dung quản lý của Nhà nước chưa được thực hiện đồng bộ, có hiệu lực và hiệu quả; có sự trùng lặp nhất định trong các nội dung quản lý ở vai trò quản lý hay thực hiện công tác đó; tồn tại nhiều hạn chế từ công cụ, phương thức quản lý đến chủ thể quản lý và trong từng nội dung quản lý.

10 Công văn số 7337/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 05/12/2022 về việc tăng cường năng lực hoạt động của hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai.

11 CTTĐT, “Một số tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý đất đai”, *Cổng Thông tin điện tử Bộ Tài nguyên và Môi trường*, ngày 10/05/2021 <https://monre.gov.vn/Pages/mot-so-ton-tai,-han-che-trong-cong-tac-quan-ly-dat-dai.aspx>, truy cập ngày 13/9/2023.

12 PTH, “Cần vượt nhiều khó khăn để về đích trong công tác xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai hoàn chỉnh”, *Cổng Thông tin điện tử Tổng cục quản lý đất đai*, ngày 13/01/2021 <http://www.gdla.gov.vn/index.php/news/Co-so-du-lieu-Dat-dai/Xay-dung-co-so-du-lieu-dat-dai-hoan-chinh-Chua-vuot-duoc-kho-khan-de-ve-dich-2803.html>, truy cập ngày 10/9/2023.

### 1.3. Vai trò người sử dụng đất

Nhà nước với vai trò là người trực tiếp sử dụng đất thông qua các cơ quan nhà nước – là tổ chức trong nước sử dụng đất được quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013, cũng như đối với những khu đất công được Nhà nước khai thác, sử dụng nhằm phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Thời gian qua, rất nhiều khu đất do cơ quan nhà nước sử dụng sau đó được chuyển mục đích và điều phối sang nhà đầu tư để khai thác tối ưu hiệu quả kinh tế của khu đất, tạo nhiều thay đổi tích cực về cảnh quan, mỹ quan đô thị và tạo động lực thúc đẩy sự phát triển của các khu vực lân cận. Theo Bộ Tài chính, bình quân nguồn thu hàng năm từ khai thác, xử lý tài sản công là nhà, đất công, thu từ giao đất, cho thuê đất là 200.000 tỷ đồng, chiếm 12 – 14% tổng thu ngân sách hàng năm.<sup>13</sup> Tuy nhiên, quá trình khai thác, sử dụng đất công ở một số địa phương còn tồn tại nhiều hạn chế, sai phạm. Cụ thể, tại Thành phố Hồ Chí Minh, trên địa bàn quận Bình Tân có nhiều nhà đất thuộc các công ty của Nhà nước khoảng 500.000m<sup>2</sup>, có một số cơ sở cho thuê làm kho bãi, bãi xe gây lãng phí.<sup>14</sup> Tại Cà Mau, kết quả đánh giá từ công tác giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh cho thấy còn nhiều bất cập về quản lý quỹ đất công, đặc biệt là cấp xã; trong đó, có việc sử dụng đất công chưa đúng mục đích (cho thuê, cho mượn), đất công bị lấn chiếm, tranh chấp. Số liệu rà soát, kiểm kê cho thấy, quỹ đất công do UBND cấp xã quản lý là hơn 8 triệu m<sup>2</sup> (số liệu đến cuối 2018); diện tích đất công do Trung tâm Phát triển quỹ đất tỉnh quản lý đến tháng 11/2019 là gần 1,8 triệu m<sup>2</sup>.<sup>15</sup> Quỹ đất sử dụng vào mục đích công cộng hiện chưa được khai thác, sử dụng một cách hiệu quả. Việc sử dụng đất chưa tuân thủ triệt để theo quy hoạch, vừa ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng đất vừa ảnh hưởng nghiêm trọng đến khai thác nguồn lực tài chính của quỹ đất công.<sup>16</sup> Bên cạnh đó, những đại án hình sự trong sai phạm về quản lý đất đai đã phần nào phản ánh những bất cập trong công tác quản lý, sử dụng đất công do Nhà nước quản lý.

Thực tiễn quản lý, sử dụng đất đai ở nước ta thời gian qua cho thấy sự phát triển và hoàn thiện mạnh mẽ từ hệ thống quy định pháp luật đến thực thi các quy định ngày càng hoàn thiện toàn diện hơn vai trò của Nhà nước trên cả ba phương diện: đại diện chủ sở hữu, quản lý và sử dụng đất. Tuy nhiên, những hạn chế, tồn tại về vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai đã ảnh

13 Ban thời sự, “Chiều trò trực lợi đất công”, *Báo điện tử Đài Truyền hình Việt Nam*, <https://vtv.vn/kinh-te/chieu-tro-truc-loi-dat-cong-20230404185010754.htm>, truy cập ngày 11/9/2023.

14 Ngô Tùng, “TP. Hồ Chí Minh: Nhiều nhà đất công sử dụng không hiệu quả, gây lãng phí”, *Báo điện tử Tiền phong*, ngày 07/12/2022, <https://tienphong.vn/tp-hcm-nhieu-nha-dat-cong-su-dung-khong-hieu-qua-gay-lang-phi-post1493108.tpo>, truy cập ngày 15/9/2023.

15 Quốc Rin, “Quản lý, sử dụng quỹ đất công còn nhiều bất cập”, *Báo Cà Mau điện tử*, ngày 02/08 2022, <https://www.baocamau.com.vn/quan-ly-su-dung-quy-dat-cong-con-nhieu-bat-cap-a21698.html>, truy cập ngày 10/9/2023.

16 Dương Thị Kim Tuyền, “Thực trạng sử dụng nguồn lực đất đai, tài sản công: những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Tài chính điện tử*, ngày 19/06/2012, <https://tapchitaichinh.vn/thuc-trang-su-dung-nguon-luc-dat-dai-tai-san-cong-nhung-van-de-dat-ra.html>, truy cập ngày 16/9/2023.

hưởng trực tiếp, gây hạn chế nhất định đến quá trình khai thác nguồn lực tài nguyên đất đai trong quá trình phát triển. Trong đó, các bất cập về vai trò của Nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai là một trong những nguyên nhân chính tạo nên sự phức tạp, xung đột lợi ích trong xã hội. Thực trạng trên đặt ra yêu cầu đổi mới vai trò của Nhà nước. Câu hỏi đặt ra là cơ sở lý thuyết đổi mới nhằm phát huy tốt nhất, hiệu quả nhất vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai để mang lại những hiệu quả cao nhất, hạn chế thấp nhất những tiêu cực trong khai thác, phát huy giá trị của đất đai cho sự phát triển của xã hội là gì?

## **2. Những lý thuyết, quan điểm đổi mới vai trò của Nhà nước được nghiên cứu, ứng dụng trong lĩnh vực đất đai**

Với sự phát triển mạnh mẽ của xu hướng toàn cầu hóa, những quan điểm, lý thuyết hiện đại về vai trò của Nhà nước trong xã hội hiện nay có nhiều chuyển biến tích cực. Việc nghiên cứu, ứng dụng các quan điểm, lý thuyết mới về vai trò của Nhà nước trong xã hội hiện đại vào lĩnh vực đất đai có ý nghĩa rất quan trọng trong đổi mới công tác quản lý và phát huy tối ưu nguồn lực đất đai cho quá trình phát triển.

Trong bối cảnh cải cách phương thức quản lý nhà nước hiện nay, lý thuyết “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” (*small government, big society*) là một trong những xu hướng được nhiều quốc gia theo đuổi, góp phần nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia. Nội hàm của lý thuyết này bao gồm hai đặc trưng cốt lõi.<sup>17</sup> Thứ nhất, “Nhà nước nhỏ” nghĩa là bộ máy nhà nước phải tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Nhà nước hạn chế can thiệp trực tiếp vào đời sống xã hội, chuyển giao một số chức năng qua các chủ thể ngoài nhà nước thực hiện chủ yếu giữ vai trò kiến tạo chính sách, quản lý vĩ mô, kiểm soát chặt chẽ việc ban hành các quyết định, chính sách xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân. Thứ hai, “xã hội lớn” yêu cầu Nhà nước bảo đảm, tăng cường vị trí, vai trò của người dân và các tổ chức xã hội trong quá trình ra quyết định, xây dựng thể chế, thực thi các chính sách và giám sát hoạt động của chính quyền.

Cùng quan điểm trên, lý thuyết “Nhà nước tối thiểu” (*minimal State*) cho rằng mọi sự mở rộng quy mô về phạm vi ảnh hưởng và chức năng của nhà nước đều sẽ có xu hướng xâm phạm tới quyền tự do cá nhân, sự cân bằng và thịnh vượng của nền kinh tế.<sup>18</sup> Do đó, bản thân Nhà nước phải được giới hạn cả về phạm vi lẫn cường độ hoạt động của mình và nhường lại sự chủ động cho cá nhân và các tổ chức xã hội. Học giả người Anh Friedrich A. Hayek phê phán sự can thiệp quá mức của Nhà nước vào thị trường và xã hội; phản đối sự tập trung hóa quyền lực nhà nước đối với nền kinh tế trong vai trò kiểm soát và phân phối hoạt động kinh doanh. Từ đó, ông cho rằng

17 Nguyễn Khánh Ly, Đoàn Văn Dũng, *Xây dựng mô hình chính phủ nhỏ, xã hội lớn – Xu hướng trên thế giới và những vấn đề đặt ra ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2019, tr. 05-18.

18 Alain Gélédan, *Lịch sử tư tưởng kinh tế*, tập 2, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996, tr. 439.

Nhà nước cần giới hạn lại hoạt động trong những khu vực mà thị trường tự do không thể đảm trách, hạn chế việc tăng cường can thiệp, kiểm soát đối với thị trường và xã hội.<sup>19</sup>

Bên cạnh đó, lý thuyết “Nhà nước kiến tạo phát triển” (*developmental State*) lại cho rằng, trong xã hội hiện đại, vai trò của Nhà nước là tạo dựng các thể chế hỗ trợ cho các khiếm khuyết của thị trường và xã hội chứ không phải thay thế và kiểm soát chúng.<sup>20</sup> Do đó, thích nghi với bối cảnh và tăng cường năng lực thể chế là hai yêu cầu rất quan trọng đặt ra cho Nhà nước kiến tạo phát triển. Điều này đòi hỏi Nhà nước cần thường xuyên thay đổi, cập nhật và điều chỉnh về chính sách, pháp luật sao cho phù hợp với sự chuyển biến của thị trường và thúc đẩy thị trường phát triển lành mạnh.<sup>21</sup>

Như vậy, nếu như lý thuyết “Nhà nước tối thiểu” hướng đến hạn chế vai trò và chức năng của Nhà nước ở mức thấp nhất; lý thuyết “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” kêu gọi phát huy vai trò to lớn xã hội trong thay thế vai trò thu hẹp của Nhà nước, còn lý thuyết “Nhà nước kiến tạo phát triển” có cách tiếp cận ủng hộ vai trò nổi bật hơn của Nhà nước trong phát triển kinh tế quốc gia. Các quan điểm, lý thuyết trên dù có sự khác biệt trong nhìn nhận vai trò của Nhà nước đối với xã hội nhưng đều ủng hộ xu hướng giới hạn phạm vi, mức độ can thiệp của Nhà nước đối với thị trường và xã hội. Nhà nước chỉ nên quản lý xã hội thông qua thể chế, chính sách, nhưng vai trò đó không dừng lại việc quản lý, can thiệp trực tiếp mà còn hướng đến dẫn dắt, định hướng và mở đường cho phát triển thông qua cải cách thể chế, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Trên cơ sở các quan điểm, lý thuyết trên, nhiều công trình nghiên cứu đã công bố những tiêu chuẩn cụ thể về đổi mới vai trò của Nhà nước trong xã hội hiện đại. nổi bật hiện nay là xu hướng phát triển từ quản lý sang quản trị.

Về lý thuyết “quản trị công” (*public governance*), dựa trên quan điểm của James N. Rosenau,<sup>22</sup> có thể nhận thấy bản chất của “quản trị công” là dựa trên sự đồng thuận. Theo đó, các chính sách, quyết định được ban hành dựa trên quá trình thương lượng, đàm phán một cách công khai, bình đẳng và có tính đến quan điểm của các bên liên quan. Lý thuyết về “quản trị đa trung tâm” cũng là một trong những quan điểm nổi bật được nghiên cứu, ứng dụng trong quản trị công. Theo đó, “quản trị đa trung tâm” là cơ chế quản lý công

19 Friedrich August von Hayek, *Đường về nô lệ* (Phạm Nguyễn Trường dịch), Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2012, tr. 193.

20 Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh, *Từ Nhà nước điều hành sang Nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2017, tr. 17.

21 Edward Webster, Khayaat Fakier, *From welfare state to development state: an introduction to the debates on the labour market and social security in South Africa*, [https://www.unikassel.de/einrichtungen/fileadmin/datas/einrichtungen/icdd/Research/Webster/1stWorkshop\\_Kassel\\_Fakier\\_and\\_Webster.pdf](https://www.unikassel.de/einrichtungen/fileadmin/datas/einrichtungen/icdd/Research/Webster/1stWorkshop_Kassel_Fakier_and_Webster.pdf), truy cập 23/8/2023.

22 James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 13-43.



với sự tham gia, hợp tác của các chủ thể khác nhau trong giải quyết các vấn đề xã hội, những chủ thể này vừa độc lập, vừa tương tác với nhau, bao gồm: Nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức quốc tế, người dân... từ đó hình thành nên “mạng lưới quản trị”.<sup>23</sup> Lý thuyết này còn đặc biệt nhấn mạnh vai trò của các tổ chức xã hội và cho rằng, sự phát triển và tham gia của các tổ chức xã hội sẽ góp phần cải thiện chất lượng phục vụ và quản trị công.

Khác với những lý thuyết trên, lý thuyết “quản trị tốt” không mô tả mô hình nhà nước hay phương thức quản trị, mà là tập hợp những nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế, vận hành bộ máy Nhà nước hiệu quả và đáp ứng tốt hơn yêu cầu quản trị trong tình hình mới. Một Nhà nước quản trị tốt là một nhà nước nhấn mạnh việc chuyển đổi chức năng từ vai trò “người chèo thuyền” sang vai trò “người lái thuyền” – nghĩa là phát huy vai trò tạo lập một khuôn khổ, môi trường thể chế thuận lợi và phù hợp với sự phát triển.<sup>24</sup> Như vậy, thực hiện quản trị tốt tức là Nhà nước từ bỏ sự độc quyền trong các quyết sách và duy trì khả năng đối thoại, thuyết phục thay vì dùng uy quyền để áp đặt ý chí, mệnh lệnh một chiều.<sup>25</sup> Quản trị đất đai hiện đại là thành quả của ứng dụng lý thuyết quản trị tốt trong lĩnh vực đất đai, ứng dụng “quản trị tốt” trong quản lý đất đai là cần thiết, được xem là yếu tố quyết định mang lại hiệu quả trong quản lý đất đai, điều này đã được khẳng định qua nghiên cứu của Mahashe Chake và cộng sự: “Những quốc gia có hệ thống quản lý đất đai kém hiệu quả là vì không có quản trị tốt”.<sup>26</sup> Quan điểm, lý thuyết trên cần được ứng dụng trong quan hệ pháp luật đất đai giữa Nhà nước, người dân trong xã hội một cách đa chiều, cụ thể: tác động của cơ quan quản lý vào đất đai theo chiều từ trên xuống (*top-down*) và tác động từ sự tham gia của người dân và xã hội vào đất đai theo chiều từ dưới lên (*bottom-up*).<sup>27</sup>

Từ những quan điểm, lý thuyết được nghiên cứu,<sup>28</sup> tác giả xác định những xu hướng, yêu cầu phát triển đối với vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai hiện nay như sau: (i) Nhà nước cần hạn chế sự can thiệp không cần thiết và giảm thiểu việc kiểm soát, quản lý chặt chẽ đối với đất đai, tạo điều kiện cho tài nguyên đất đai được phân phối theo nguyên tắc thị trường; (ii) Chuyển đổi phương thức quản lý theo những nguyên tắc của thị trường,

23 Michael D. McGinnis, Elinor Ostrom, “Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity”, *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 1 (January/February 2012), pp. 15-25.

24 Nguyễn Trọng Bình, “Xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam hiện nay – Tiếp cận từ lý luận quản trị tốt”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8/2020, tr. 11.

25 Vũ Công Giao, *Vận dụng các nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào đổi mới quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2022, tr. 71 -72

26 Mahashe Chaka, Ntsebo Putsoa, Mankuebe Mohafa, “Good land governance is essential to effective administration of land”, *2018 World bank conference on land an poverty*, March 19 – 23, 2018, p. 6.

27 Đặng Hùng Võ, “Đổi mới thể chế trong quản lý đất đai và thực trạng quản trị đất đai tại Việt Nam”, *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, 2016, tr. 24-25.

28 Singapore cũng áp dụng rất tốt những lý thuyết trên. Xem: Eugene KB Tan, “From third world to first world: Law and policy in Singapore’s urban transformation & integration”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 02, No. 01, 2020, DOI: 10.2478/vjls-2020-0012, tr. 96-114.

bảo đảm nền tảng thị trường trong quản lý đất đai; (iii) Phát huy vai trò định hướng, hỗ trợ và khuyến khích thị trường quyền sử dụng đất phát triển một cách lành mạnh, bền vững thông qua cải cách, hoàn thiện thể chế quản lý đất đai; (iv) Tập trung vào nhiệm vụ điều chỉnh, khắc phục những khiếm khuyết của thị trường và giải quyết xung đột, tranh chấp đất đai nhằm bảo đảm công bằng, công lý và trật tự trong hoạt động quản lý và sử dụng đất; (v) Tăng cường sự tham gia hiệu quả của các chủ thể khác nhau trong xã hội, đặc biệt là sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý đất đai; từ đó, bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

### **3. Sự phát triển quan điểm đổi mới vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam và những yêu cầu đặt ra trong bối cảnh mới**

Từ khi thực hiện công cuộc Đổi mới đến nay, vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường ngày càng hoàn thiện. Văn kiện Đại hội XII đã khẳng định: “Vai trò của Nhà nước được điều chỉnh phù hợp hơn với cơ chế thị trường, ngày càng phát huy dân chủ trong đời sống kinh tế - xã hội”.<sup>29</sup> Đồng thời, những triết lý điều hành của Chính phủ trong thời gian qua cũng thúc đẩy đổi mới mạnh mẽ vai trò của Nhà nước. Nổi bật là quan điểm xây dựng: “Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động” của Chính phủ nhiệm kỳ 2016 – 2020, với phương châm: “Nhà nước không làm thay thị trường, những khu vực thị trường có thể làm được thì Nhà nước không can thiệp”;<sup>30</sup> chủ trương xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân, hoạt động vì lợi ích của người dân và xã hội, chú trọng sự tương tác, đối thoại và tham vấn ý kiến của người dân trong quá trình hoạch định chính sách và ra quyết định...<sup>31</sup>

Đối với lĩnh vực đất đai, từ khi chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được chế định trong Hiến pháp năm 1980, vai trò của Nhà nước cũng có nhiều đổi mới. Trong thời kỳ Hiến pháp năm 1980 và Luật Đất đai năm 1987, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được hiểu thống nhất là sở hữu nhà nước với một cấp độ chủ thể duy nhất thực hiện tất cả các vai trò từ sở hữu, quản lý đến sử dụng đều là Nhà nước.<sup>32</sup> Việc không xác định được chủ thể quản lý và sử dụng cụ thể cho từng thửa đất đã dẫn đến phát sinh cuộc khủng hoảng lương thực nghiêm trọng kéo dài đến cuối những năm 80 của thế kỷ XIX. Do đó, khi Luật Đất đai năm 1993 được ban hành, mặc dù chế độ sở hữu toàn dân về đất đai vẫn duy trì nhưng đất đai đã được trao cho các chủ thể

29 Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 98.

30 Phạm Thị Minh Thủy, “Giải pháp xây dựng Chính phủ kiến tạo”, *Bản tin cách hành chính nhà nước*, số 29/2019, [https://sonoivu.hatinh.gov.vn/snv/plugin\\_upload/preview/tintuc/1135/1320/Ban\\_tin\\_CCHC\\_so\\_29\\_PH.pdf](https://sonoivu.hatinh.gov.vn/snv/plugin_upload/preview/tintuc/1135/1320/Ban_tin_CCHC_so_29_PH.pdf), truy cập ngày 29/01/2022.

31 Nguyễn Trọng Bình, *Hành chính công và quản trị công – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2018, tr. 250.

32 Trần Quốc Toàn, “Hoàn thiện vai trò của Nhà nước trong quan hệ sở hữu đất đai ở nước ta”, *Báo Điện tử Chính phủ*, ngày 03/06/2022 <https://baochinhhphu.vn/hoan-thien-vai-tro-cua-nha-nuoc-trong-quan-he-so-huu-dat-dai-o-nuoc-ta-102220601144112661.htm>, truy cập ngày 30/9/2023.

cụ thể để thực hiện quyền sử dụng theo quy định pháp luật. Từ Luật Đất đai năm 2003 đến nay, vai trò của Nhà nước được quy định rõ ràng hơn. Nhà nước chỉ là chủ thể đại diện cho Nhân dân thực hiện quyền chủ sở hữu và thực hiện chức năng thống nhất quản lý chứ không đồng nhất với sở hữu của Nhà nước như trước.

Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 đã cụ thể hóa vai trò của đại diện chủ sở hữu với 08 quyền tại Điều 13 và vai trò quản lý với 15 nội dung tại Điều 22. Có thể nhận thấy, qua từng thời kỳ, vai trò của Nhà nước đối với đất đai ngày càng được hoàn thiện, đáp ứng tốt hơn yêu cầu thực tiễn. Tuy nhiên, vai trò đại diện sở hữu, quản lý và sử dụng đất của Nhà nước trong thời gian qua cho thấy vẫn còn tồn tại nhiều bất cập khiến cho nguồn lực đất đai chưa được khai thác hiệu quả cho phát triển. Trên cơ sở nội dung nghiên cứu về thực trạng vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam và những lý thuyết, quan điểm đổi mới vai trò của Nhà nước trong xã hội hiện đại ứng dụng trong lĩnh vực đất đai, đề xuất những yêu cầu cần hoàn thiện về vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai phù hợp với xu thế phát triển mới như sau:

*Một là*, xác định rõ nội dung giới hạn và mục tiêu cần đạt trong từng vai trò có sự đan xen lẫn nhau nhưng không mâu thuẫn, xung đột và chông chéo trong quá trình thực hiện các vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Nghiên cứu của các chuyên gia Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra, sự thiếu rõ ràng về vai trò, trách nhiệm và quyền hạn của các thiết chế quản lý đất đai có thể làm gia tăng đáng kể cơ hội cho các quan chức đưa ra các quyết định dựa trên ý chí cá nhân. Điều này làm suy yếu hiệu quả quản trị đất đai, tạo ra mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng.<sup>33</sup> Ở Việt Nam, Nhà nước ngoài hai chức năng cơ bản là đại diện chủ sở hữu và thực hiện quản lý đất đai thì còn có thể tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai với tư cách là người sử dụng đất; quá trình thực hiện ba vai trò này rất dễ xảy ra sự nhầm lẫn, xung đột. Tác giả Vũ Văn Phúc cho rằng, một trong những nguyên nhân chủ yếu của những tồn tại, hạn chế trong quản lý và sử dụng đất thời gian qua là do “chưa có giới định hợp lý, rõ ràng quyền sở hữu toàn dân, quyền quản lý nhà nước và quyền sử dụng của các tổ chức, cá nhân đối với đất đai”.<sup>34</sup> Vì vậy, pháp luật đất đai phải thiết lập “ranh giới” nhất định giữa các vai trò của Nhà nước và tư duy pháp lý chủ đạo là nền tảng quy định quyền, trách nhiệm của Nhà nước trong từng vai trò cụ thể. Trong từng mối quan hệ cần tránh tình trạng một chủ thể đảm nhận tất cả vai trò và không có sự phân định rõ ràng, rành mạch giữa các vai trò trong

33 Anthony F. Burns, Harris Selod, Klaus W. Deininger, “The Land Governance Assessment Framework Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector”, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bba1b7f1-6520-5e92-962b-7735eec-15ded/content>, truy cập ngày 31/8/2023.

34 Vũ Văn Phúc, “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu ở Việt Nam”, *Tạp chí Tuyên giáo*, <https://tuyengiao.vn/nguyen-cuu/che-do-so-huu-toan-dan-ve-dat-dai-do-nha-nuoc-dai-dien-chu-so-huu-o-viet-nam-138401>, truy cập ngày 23/9/2023.

từng nhóm quan hệ; ngăn ngừa xảy ra xung đột lợi ích, hình thành cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các chủ thể, phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực phát sinh trong thực hiện các vai trò.

*Hai là*, đối với vai trò đại diện chủ sở hữu, quyền quyết định phải gắn với lợi ích chung của cộng đồng trên cơ sở tạo sự đồng thuận trong xã hội, nâng cao vai trò của người dân tham gia vào quá trình quyết định các quyền của đại diện chủ sở hữu. Theo Luật Đất đai năm 2013, vai trò của người dân tham gia thực hiện các quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai còn tương đối hạn chế, chủ yếu dưới hình thức tham gia đóng góp ý kiến và giám sát đối với việc quản lý, sử dụng đất đai mà hoàn toàn thiếu vắng quyền quyết định những vấn đề lớn trong lĩnh vực đất đai, trong khi đây lại là quyền quan trọng nhất, đại diện cho quyền của một chủ sở hữu đích thực. Đồng thời, trong các phiên bản của dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, mặc dù nhiều nội dung quan trọng về quyền của công dân đối với đất đai đã được bổ sung như: tham gia xây dựng, góp ý, giám sát việc xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật về đất đai; tham gia quản lý nhà nước, thảo luận và kiến nghị, phản ánh với cơ quan nhà nước về công tác quản lý, sử dụng đất đai... chủ yếu chỉ dừng lại ở việc quy định cụ thể hơn, bảo đảm hơn; sự tham gia trực tiếp của người dân trong việc ra quyết định vẫn chưa được ghi nhận. Theo T. Owen và cộng sự, nếu thiếu sự tham gia của người dân địa phương vào quá trình ra quyết định trong quản lý đất đai thì nhu cầu và quan điểm của cộng đồng địa phương có thể bị bỏ qua, dẫn đến các quyết định có thể được đưa ra mà không mang lại lợi ích tốt nhất cho cộng đồng địa phương mà quyết định đó có thể ảnh hưởng.<sup>35</sup> Với đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam, cơ chế bảo đảm sự tham gia của người dân không nên chỉ dừng lại ở việc cung cấp thông tin và lấy ý kiến đối với các quyết định trong quản lý đất đai; mà cần xây dựng cơ chế và điều kiện đầy đủ để Nhân dân trực tiếp tham gia quá trình ra quyết định của cơ quan nhà nước.

*Ba là*, đối với vai trò quản lý, cần xác định rõ phạm vi cái gì trực tiếp thực hiện, nội dung nào cần phân cấp, phân quyền; đồng thời, chỉ giữ vai trò thiết lập cơ chế giám sát xử lý các tình huống phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai nhằm phát huy tối ưu sức mạnh của các nguồn lực trong xã hội tham gia vào quá trình khai thác nguồn tài nguyên đất đai. Phân cấp, phân quyền trong quản lý đất đai tại Việt Nam cần hướng đến triệt để xóa bỏ cơ chế xin – cho giữa các cấp, giảm thiểu tối đa thủ tục không cần thiết, bảo đảm tính kịp thời trong thực tiễn quản lý và sử dụng đất; nhưng không gây khó khăn cho công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, không gây ảnh hưởng đến việc áp dụng thống nhất pháp luật trên cả nước. Trong vai trò quản lý,

35 T. Owen, G. Duale, M. Vanmulken, *Land and Political Corruption in Sub-Saharan Africa*, London School of Economics and Transparency International, <http://corruptionresearchnetwork.org/courses-trainings/landand-corruption-in-africa>, truy cập 31/8/2023.

các cơ quan nhà nước cần hết sức hạn chế những can thiệp mang tính hành chính mệnh lệnh vào các sự vụ đất đai cụ thể; cần tập trung cho nhiệm vụ thiết lập hành lang pháp lý chặt chẽ cho sự vận động của các quan hệ đất đai, khắc phục, ngăn chặn và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật nhằm bảo đảm trật tự, ổn định cho thị trường quyền sử dụng đất. Từ đó, tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần khác nhau trong xã hội tham gia vào quá trình điều tiết, phân bổ đất đai theo cơ chế thị trường.

Bốn là, đối với vai trò người sử dụng đất, cần thiết lập nguyên tắc sử dụng khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai là tài sản công bảo đảm lợi ích của Nhà nước, lợi ích của Nhân dân trong quá trình khai thác nguồn lực đất công. Nghị quyết số 11-NQ/TW Hội nghị Trung ương 5 khóa XII yêu cầu cần: “Công khai, minh bạch việc quản lý, sử dụng đất công”. Tuy nhiên, trong Luật Đất đai năm 2013, khái niệm “đất công” vẫn chưa được thừa nhận chính thức ở góc độ pháp lý gây ra nhiều vướng mắc trong thực hiện. Trong khi đó, đa số các quốc gia hiện nay đều phân định rất rõ ràng về “đất công” và “đất tư”.<sup>36</sup> Đồng thời, thực tiễn còn cho thấy “ngay cả các nền kinh tế tiến tiến nói chung, việc quản lý đất công trong quá khứ cũng rất kém, nhiều quốc gia bây giờ vẫn đang phát động nỗ lực cải cách và cải tiến việc quản lý đất công”<sup>37</sup>. Như vậy, việc tách bạch rõ ràng giữa “đất công” do Nhà nước quản lý và đất đã trao cho khu vực tư nhân là nhiệm vụ tiên quyết phải thực hiện để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác đất công, trở thành nguồn lực cho phát triển đất nước. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi cần có định nghĩa cụ thể về khái niệm “đất công”; từ đó, thiết lập những nguyên tắc pháp lý trong quản lý, sử dụng và khai thác nguồn lực đất công do các cơ quan nhà nước quản lý, bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước và Nhân dân, hướng đến mục tiêu chung là phát triển kinh tế bền vững, bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội.

### Kết luận

Trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam, vai trò của Nhà nước là yếu tố chủ đạo, quyết định hiệu quả sử dụng đất, tác động sâu rộng đến tình hình kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện vai trò của Nhà nước đối với đất đai trên cả ba phương diện: đại diện chủ sở hữu, chủ thể quản lý và người sử dụng đất đều tồn tại nhiều bất cập, khiến cho nguồn lực đất đai chưa được khai thác hiệu quả, làm phát sinh nhiều xung đột trong xã hội. Do đó, trước những yêu cầu phát triển mới đặt ra, cần vận dụng hợp lý những đặc trưng của các lý thuyết, quan điểm tiến bộ về vai trò của Nhà nước trong xã hội hiện đại phù hợp với đặc thù chế độ quản lý và sử dụng đất ở Việt Nam, tạo đột phá trong khai thác nguồn lực đất đai cho tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội. ●

36 Đặng Hùng Võ, “Kiểm soát quyền lực trong quản lý đất đai”, *Tạp chí Luật học*, số 4, 2023, tr. 4.

37 W. Zimmermann, “Good governance in public land management”, <https://www.fao.org/3/a1423t/a1423t01.pdf>, truy cập 31/8/2023.

**Tài liệu tham khảo**

- [1] Ban thời sự, “Chiêu trò trục lợi đất công”, *Báo điện tử Đài Truyền hình Việt Nam* [trans: News Department, “Tricks to exploit public land”, *Vietnam Television Online Newspaper*]
- [2] Nguyễn Trọng Bình, *Hành chính công và quản trị công – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2018 [trans: Nguyen Trong Binh, *Public Administration and Public Administration - Some theoretical and practical issues*, National politics Truth Publishing House, Hanoi, 2018]
- [3] Nguyễn Trọng Bình, “Xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam hiện nay – Tiếp cận từ lý luận quản trị tốt”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8/2020 [trans: Nguyen Trong Binh, “Building a tectonic government in Vietnam today – Approach from good governance theory”, *Journal of Legislative Studies*, No. 8/2020]
- [4] Anthony F. Burns, Harris Selod, Klaus W. Deininger, *The Land Governance Assessment Framework Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*
- [5] Mahashe Chaka, Ntsebo Putsoa, Mankuebe Mohafa, “Good land governance is essential to effective administration of land”, *the 2018 World bank conference on land an poverty*, March 19 – 23, 2018
- [6] Alain Gélédan, *Lịch sử tư tưởng kinh tế*, tập 2, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996 [trans: A. Gélédan, *History of economic thoughts*, Volume 2, Social Sciences Publishing House, Hanoi, 1996]
- [7] Vũ Công Giao, *Vận dụng các nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào đổi mới quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2022 [trans: Vu Cong Giao, *Applying principles of good state governance to state management innovation in Vietnam today*, National politics Truth Publishing House, Hanoi, 2022]
- [8] Friedrich August von Hayek, Đường về nô lệ (Phạm Nguyễn Trường dịch), Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2012 [trans: Friedrich August von Hayek, *The Road to Serfdom* (translated by Pham Nguyen Truong), Knowledge Publishing House, Hanoi, 2012].
- [9] Nguyễn Khánh Ly, Đoàn Văn Dũng, *Xây dựng mô hình chính phủ nhỏ, xã hội lớn – Xu hướng trên thế giới và những vấn đề đặt ra ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2019 [trans: Nguyen Khanh Ly, Doan Van Dung, *Building a small government, big society model - Trends in the world and issues raised in Vietnam today*, National politics Truth Publishing House., Hanoi, 2019]
- [10] Michael D. McGinnis, Elinor Ostrom, “Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity”, *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 1 (January/February 2012)
- [11] Đinh Tuấn Minh - Phạm Thế Anh, *Từ Nhà nước điều hành sang Nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2017 [trans: Dinh Tuan Minh - Pham The Anh, *From Executive State to Developmental State*, Knowledge Publishing House, Hanoi, 2017]
- [12] T. Owen. G. Duale, M. Vanmulken, *Land and Political Corruption in Sub-Saharan Africa*, London School of Economics and Transparency International
- [13] Vũ Văn Phúc, “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu ở Việt Nam”, *Tạp chí Tuyên giáo* [trans: Vu Van Phuc, “The regime of ownership of land by the entire people with the State representing the owner in Vietnam”, *Propaganda Magazine*]
- [14] James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995
- [15] Eugene KB Tan, “From third world to first world: Law and policy in Singapore’s urban transformation & integration”, *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 02, No. 01, 2020, DOI: 10.2478/vjls-2020-0012
- [16] Châu Hoàng Thân, *Quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2022 [trans: Chau Hoang Than, *State management of land prices in Vietnam*, National politics Truth Publishing House, Hanoi, 2022]
- [17] Dương Thị Kim Tuyền, “Thực trạng sử dụng nguồn lực đất đai, tài sản công: những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Tài chính điện tử*, ngày 19/06/2012 [trans: Duong Thi Kim Tuyen, “The current situation of using land resources and public assets: raised issues”, *Finance E-Magazine*, June 19, 2012]
- [18] Đặng Hùng Võ, “Đổi mới thể chế trong quản lý đất đai và thực trạng quản trị đất đai tại Việt Nam”, *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ, 2016 [trans: Dang Hung Vo, “Institutional innovation in land management and the current state of land governance in Vietnam”, *Law on land management and using in Vietnam*, Can Tho University Publishing House, Can Tho, 2016]
- [19] Đặng Hùng Võ, “Kiểm soát quyền lực trong quản lý đất đai”, *Tạp chí Luật học*, số 4, 2023 [trans: Dang Hung Vo, “Control of the power in land management”, *Journal of Legal Studies*, No. 4, 2023]
- [20] Edward Webster, Khayaat Fakier, *From welfare state to development state: an introduction to the debates on the labour market and social security in South Africa*, 2010
- [21] W. Zimmermann, *Good governance in public land management*, <https://www.fao.org/3/a1423t/a1423t01.pdf>, accessed on 31/8/2023