

Từ nhiều năm nay, đặc biệt trong những khoảng thời gian gần đây, câu chuyện đất đai đã trở thành một vấn đề rắc rối thật sự nóng bỏng, gây nên biết bao những cuộc tranh chấp và khiếu kiện của cả cá nhân lẫn tập thể, giữa cá nhân với nhau cũng như và nhiều nhất giữa các cá nhân hoặc hộ sử dụng đất với cơ quan nhà nước. Cách giải quyết bất cập các mối quan hệ về quyền sử dụng đất rõ ràng đã trở thành trọng tâm của sự bất mãn mang tính cách phổ biến rộng rãi trong quần chúng, mà nếu không

chấp khiếu kiện về ruộng đất giữa dân với chính phủ (nếu có thì chỉ là tranh chấp giữa một số cá nhân với nhau về quyền sở hữu), trái lại trong thời kỳ đất nước độc lập xây dựng chủ nghĩa xã hội "lấy dân làm gốc", coi việc an cư lạc nghiệp của dân là nhiệm vụ trọng tâm, đã dễ xảy tình trạng bất mãn cực độ trong nhân dân về ruộng đất, nhà ở? (2) Câu hỏi vừa nêu gợi ra cho thấy chắc chắn mọi điều rắc rối là do sự bất cập về quản lý nhà nước đối với đất đai, chứ không phải thứ gì khác, mà sự bất cập này

Với tình trạng hiện nay, cách quản lý đất đai phần nhiều chỉ tạo thêm khó khăn cho người dân và tạo nhiều khoản sơ hở cho một số tầng lớp đặc quyền lạm dụng chiếm hữu đất để làm giàu một cách bất chính, thực tế là hầu như ngoài những lời kêu rêu chưa nghe được một tiếng khen nào từ phía quần chúng.

Trong chế độ phong kiến, đất đai nói rõ là sở hữu của vua (phổ thiên chi hạ, mạc phi vương thổ; suất thổ chi dân, mạc phi vương thân: dưới khắp vòm trời, không đâu không phải là đất của vua; dân ở khắp trên mặt đất, không ai không phải là bề tôi của vua), vì thế vua có quyền đem đất phong lại cho các hoàng thân quốc thích và công thần dưới dạng thái ấp. Trong các thái ấp, dân vẫn ăn ở sinh sống và vì thế không có sự tranh chấp đất đai với vua quan mà chỉ có nhiệm vụ cống nạp dưới hình thức địa tô cho các chúa phong kiến, còn quan lại thì nói chung chỉ có danh dự cao sang và hưởng bổng lộc theo mức quy định của triều đình mà thôi. Trong chế độ phong kiến, do trật tự đã định, không có chuyện vua quan dùng thủ đoạn chiếm đất của dân, mà chỉ có tầng lớp địa chủ là người có nhiều ruộng cho thuê để bóc lột sức lao động của nông dân.

Ở Việt Nam thời xưa, đất và ruộng đều chia thành hai loại công, tư rạch ròi (quan điền, quan thổ thuộc sở hữu quốc gia do quan chức quản lý; công điền, công thổ thuộc sở hữu quốc gia do xã thôn quản lý; tư điền, tư thổ là đất hoặc đất ruộng của tư nhân- terre privée, rizière privée). Lê năm Gia Long thứ 3 (1804) định phép chia đều ruộng (quan điền chi pháp), các quan văn võ từ nhất phẩm đến tòng cửu phẩm và lính với dân, đều chiếu theo số ruộng công và đất công trong làng mà chia ra cấp theo khẩu phần với mức độ sai biệt tùy theo phẩm cấp (xem *Đại Nam điển lệ toát yếu*, phần Hộ lệ). Nếu nhà nước thực hiện công trình công cộng gì thì cũng phải bồi thường cho dân; lệ năm Minh Mạng thứ 8 (1827) quy định "từ nay phạm các công tác mở vào ruộng đất..., nếu xâm phạm vào ruộng đất tư bao nhiêu, phải chiếu nguyên giá, trích công quỹ ra mà trả cho chủ sở

Mấy suy nghiệm về đất và quyền sử dụng đất

TRẦN KHUYẾT NGHI

Phải xét kỹ lại quan niệm "đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu" (Điều 5 Luật đất đai) xem thực chất nó như thế nào, nên định nghĩa lại rõ ràng ra sao trong mối tương quan với vấn đề quyền sở hữu cá nhân vốn cần phải được xác lập một cách chắc chắn hơn nữa. Bởi hình như tính cách lập lờ khó hiểu khó áp dụng của quan niệm này đã trở nên lạc hậu trong hoàn cảnh mới của nền kinh tế thị trường.

khéo có thể còn dẫn tới những hậu quả khó lường trước được.

Trong đợt kiểm tra thi hành Luật đất đai trên toàn quốc của Bộ tài nguyên và môi trường hồi tháng 8.2005 vừa rồi, các quan chức phụ trách kiểm tra đã ghi nhận được vô số những trường hợp sai sót bất hợp lý gây đau khổ và phẫn nộ trong quần chúng, nhận được đến khoảng 17.000 đơn khiếu nại; con số này còn có thể còn nhiều hơn, vì rất nhiều người không nộp đơn mà chờ Nhà nước giải quyết đơn khiếu nại của người khác thì giải quyết luôn cho trường hợp của mình.

Có hai điều quan trọng khiến chúng ta phải suy nghĩ: (1) Tại sao trong thời phong kiến-Pháp thuộc chẳng hạn, tính cho tới trước năm 1975, rất ít nghe những cuộc tranh

không chỉ hiểu theo nghĩa hẹp về phương diện khả năng-kỹ thuật quản lý, trái lại có thể còn liên quan đến những vấn đề thuộc nguyên lý nền tảng khác, đến "chế độ" về đất đai, và lẽ tất nhiên những nguyên lý ấy đã không thể không phản ảnh vào những luật pháp đang được áp dụng, cụ thể là Luật đất đai năm 2003 mà các bậc thức giả và nhân dân phần nhiều đều cho rằng "vẫn còn nhiều điểm rối rắm", tuy rằng có tiến bộ hơn những luật cũ nhiều. Nếu không giải quyết vấn đề mấu chốt về chế độ đất đai, chứ không phải phương thức quản lý đất đai, thì dù có cải tiến, bổ sung thêm nhiều luật nữa, cũng không thể quản lý đất đai một cách suôn sẻ theo hướng quản lý là nhằm mang lại sự an cư lạc nghiệp ổn định cho toàn dân và cho sự phát triển chung của đất nước.

hữu" (tài liệu đã dẫn). Triều đình, để quản lý ruộng đất và đánh thuế, chỉ cần có hai loại sổ chính là địa bạ (sổ đất- cadastre) và điền bạ (sổ khai báo để đóng thuế ruộng đất của làng- róle d'impôt foncier), là đủ.

Nước Việt Nam thời phong kiến, có nhiều cuộc khởi nghĩa nông dân nổ ra nhưng thường vì những lý do khác như đói kém mất mùa... chứ không phải để tranh chấp ruộng đất, có lẽ một phần vì thời xưa đất còn rộng người còn thưa. Thường thì lại vì những bất công diễn ra theo kiểu khác, không có liên quan đến đất, và nói như cụ Trần Trọng Kim trong *Việt Nam sử lược*, "hễ ai đi học mà vì lẽ gì thì không đỗ, làm quan không được, thì bức chí quay ra làm giặc để tìm cách hiển vinh, thành ra trong nước hay có giặc giã".

Thời nay tại nước ta, vùng Tây Nguyên đất rừng mênh mông không sao ở hết mà thỉnh thoảng vẫn có những cuộc bạo loạn xảy ra, Chính phủ phải cử người xuống tận nơi để vỗ an, giải quyết vấn đề đất ở, đất sản xuất cho dân địa phương mới là chuyện lạ lắm chưa từng thấy. Sở dĩ như thế vì một số quan chức nhà nước với tư cách là phần tử đặc quyền, thay vì thực hiện chức năng quản lý để đem lại sự an dân, đã câu kết với những phần tử đặc lợi khác để chiếm đoạt đất đai của dân làm của riêng. Tại các khu vực đô thị khác trên cả nước, thông qua cái cớ là những công trình quy hoạch đô thị, người ta đã sử dụng nó như một thủ đoạn tinh vi để chiếm đoạt giá trị thặng dư từ đất của dân dưới dạng địa tô chênh lệch(1), dựa vào lý do "đất đai là sở hữu toàn dân" chỉ có Nhà nước mới được quyền chi phối, như tôi đã viết trong một bài trước, "thực chất phần lớn chỉ là một cuộc phân chia lại của cải dưới chiêu bài phát triển đất nước mà siêu lợi nhuận thuộc về những phần tử câu kết bao gồm những kẻ có quyền phê duyệt cấp phép và các thương nhân hoặc nhà thầu đứng ra thực hiện việc chia của"(2).

So sánh với thời đại phong kiến, đất đai là của vua nên vua đại diện cho quần quyền (nghĩa là cho nhà nước) chi phối, còn trong thời đại của chúng ta hiện giờ "đất đai thuộc sở

hữu toàn dân" nhưng **cũng nhà nước chi phối**. Thế thì cái vế câu "đất đai thuộc sở hữu toàn dân" chỉ còn phản ánh được một thứ nghệ thuật sử dụng ngôn từ mang tính hình thức, hoàn toàn không có ý nghĩa gì về mặt thực chất nữa, mà chính lại là lý do của mọi sự rắc rối không có cách gì giải quyết nổi. Trên thực tế ở mọi chế độ xã hội, đất đai nào lại không do nhà nước quản lý, nghĩa là nhà nước có quyền trưng dụng cho bất kỳ mục đích lợi ích công cộng nào. Nhưng để hưởng dụng, thì **đất đai nhất định phải do dân hưởng dụng chứ không có nhà nước nào ở đây**. Từ đó suy ra cái vế câu tiếp theo "do nhà nước đại diện chủ sở hữu" cũng vô lý và dư thừa tương tự. Tuy nhiên cả câu này ghi trong Điều 5 về "sở hữu đất đai" đã nhằm mục đích riêng là xác định được vừa chế độ ruộng đất vừa chế độ xã hội, từ đó cũng xác định luôn phương thức quản lý đất đai của nhà nước, mà cái cách như chúng ta đã từng thấy với hiệu quả thấp gây ra biết bao điều bất tiện cho dân chúng.

Trong bộ Luật đất đai năm 2003 dài khoảng 110 trang, mặc dù đã tiến bộ nhiều so với trước, nhưng phần nói về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chỉ chiếm được 12 trang, phần đa số còn lại toàn nói về các quyền chi phối của Nhà nước dưới những câu chữ và dạng diễn đạt khác nhau; riêng chương II "Quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý Nhà nước về đất đai" chiếm tới 10 trang, mà đọc vào, chúng ta dễ phát sinh cảm tưởng rằng **Nhà nước sợ mình bị mất quyền chi phối khiến cho đất đai rồi cuộc lột hết vào tay dân**, trong khi mục đích chính của việc quản lý nhà nước lẽ ra **không có gì khác hơn là để cho đất đai phải lột hết vào tay dân** dưới nhiều dạng thức sử dụng và được sử dụng một cách toàn diện đạt hiệu quả cao trên cơ sở của những luật pháp liên quan và tài điều tiết, lãnh đạo của Nhà nước. Trên thực tế, do nhiều quan niệm sai lầm từ gốc, một số quan chức cầm quyền đã rất không sốt sắng trong việc cấp giấy chủ quyền đất cho dân là vì thế, khiến cho dân dễ được sử dụng đất, trở thành những người đi

van xin thông qua những thủ tục hành chánh hết sức rườm rà và lâu lắt.

Bây giờ, thử lật bộ *Bách khoa từ điển Việt Nam* ra, chúng ta sẽ thấy ở mục từ "lãnh thổ quốc gia", được định nghĩa rõ ràng là "một phần của Trái Đất thuộc chủ quyền hoàn toàn và đầy đủ của quốc gia" (tập II, trang 641). Vậy cái gọi là quyền chi phối của nhà nước về đất là một lẽ đương nhiên không cần phải diễn đạt dài dòng, trong khi vấn đề cốt yếu là sự hành xử cái quyền đó phải nhằm phục vụ cho lợi ích chung của quốc gia dân tộc mà nhân dân là đối tượng hưởng dụng chủ yếu chứ không thể để bị các phần tử đặc quyền trong bộ máy quản lý lạm dụng chiếm đoạt. Với thực trạng hiện nay, không còn là trường hợp cá biệt, việc lợi dụng chức quyền để phân bổ, chia chác đất đai đang diễn ra ở hầu khắp nơi trên đất nước, và theo ông Thứ trưởng Bộ tài nguyên-môi trường Đặng Hùng Võ, tình trạng tham nhũng đất đai hiện đã được thể hiện qua tới 5 cách, mà từ *Tuổi trẻ* trong một bài phỏng vấn ông Võ đã gọi là 5 chiêu thức "ăn" đất của dân (gồm: 1. tham nhũng dựa vào các chương trình mục tiêu của nhà nước; 2. từ các khu tái định cư; 3. tại các khu giãn dân ở khu dân cư nông thôn; 4. dưới dạng quyết định thu hồi đất cho một dự án rồi chia nhau phần thừa; 5. không có dự án gì nhưng vẫn thu hồi đất của dân rồi để đấy).

Về nguyên nhân và cách giải quyết vấn đề, theo ông Đặng Hùng Võ: "Nguyên nhân sâu xa là do bất động sản có khả năng sinh lợi rất nhiều, do hệ thống quản lý đất đai lỏng lẻo, chưa giám sát được những trường hợp tham nhũng..." (xem báo *Tuổi trẻ*, 26.10.2005).

Ý kiến của ông Đặng Hùng Võ không sai và đầy thiện chí, nhưng theo tôi, vẫn chưa phải là "nguyên nhân sâu xa" gốc rễ của vấn đề. Nếu chỉ vì hệ thống quản lý lỏng lẻo hay chưa giám sát được những trường hợp tham nhũng thì bao giờ và cần phải hội đủ điều kiện gì mới chấm dứt được tình trạng này? Nguyên nhân sâu xa, trái lại là từ những mập mờ đã phân tích ở trên về quyền sở hữu hay quyền sử dụng đất. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng lại do Nhà nước

đại diện chủ sở hữu, tách Nhà nước thành một thực thể riêng biệt ôm vào quá nhiều quyền chi phối đất đối lập với dân, và khái niệm về quyền không hiểu theo nghĩa quyền lực đại diện mà đã bị biến tướng thành một thứ quyền lợi. Bằng cố của điều sai trái này là ngay trong Luật đất đai 2003 vẫn có những điều như Điều 142 "Xử lý vi phạm pháp luật về đất đai gây thiệt hại cho Nhà nước", trong khi đó đã gọi Nhà nước thì chẳng qua chỉ là một thực thể quyền lực trừu tượng mang tính đại diện để điều tiết quyền lợi trong dân thôi chứ nhà nước làm gì có quyền lợi mà gọi là "gây thiệt hại cho nhà nước"? **Điểm sai lầm cơ bản này vô tình biến một nhà nước thay vì chỉ có quyền mà không có lợi trở thành một nhà nước vừa có quyền vừa có lợi**, với những con người đại diện sống động có lòng tham, biết "ăn" và biết giành đất với dân, chính là nguyên nhân gốc gây nên mọi thứ rắc rối khó chữa.

Muốn cho việc quản lý đất đai trở nên đơn giản, hiệu quả, thiết tưởng cần trước hết phải có sự **danh chính ngôn thuận**. Trong xã hội ta, đất đai là thuộc sở hữu toàn dân, nhưng lý luận này chỉ cần thiết duy trì trong khoảng thời gian nhất định nào đó khi mà giai cấp bóc lột chiếm dụng đất (đại tư sản mại bản và đại địa chủ) chưa bị tiêu diệt. Còn bây giờ, Nhà nước luôn tỏ ra lúng túng chỉ vì trong khâu quan niệm về đất và sử dụng đất có nhiều điều không ổn do quán tính của tư duy và ảnh hưởng của những trạng thái tâm lý, cách hành xử có từ thời kỳ chiến tranh cách mạng và quan liêu bao cấp không chấp nhận quy luật vận hành khách quan của thị trường. Cách đặt luật và quản lý đất đai có vẻ như còn hơi hướm **sợ đất lọt vào tay dân**, nên tìm cách để ra hết quy định này đến quy định khác để hạn chế, cái nọ chồng chéo lên cái kia khiến cho thị trường đất nếu không bất ổn triển miên thì cũng bị biến tướng vào những khu vực ngầm không kiểm soát được.

Tìm hiểu ít nhiều về văn hóa, văn minh Trung Quốc, tôi có cảm nhận sở dĩ Trung Quốc từ thời kỳ đổi mới đến nay có nhiều chủ trương rất

sáng tạo và tiến bộ rất nhanh là nhờ họ sớm biết tổng kết những kinh nghiệm đau thương và thất bại của quá khứ, nhất là đằng sau họ còn có cả một kho kinh nghiệm đồ sộ về thuật trị dân của những người đi trước. Với sự khôn khéo của họ, các nhà lãnh đạo Trung Quốc thừa hiểu rằng dù có nói sở hữu đất đai là gì gì đi nữa thì đất đai cũng không chạy đâu khỏi quyền kiểm soát của ông đại diện nhà nước. Về bản chất, đất đai thuộc loại bất động sản không thể xê dịch đi đâu được. Chỉ cần một nhà nước mạnh và trong sáng là có thể kiểm soát, thực hiện chính sách tài sản cho dân theo một cách công bằng tương đối nào đó bằng chính trị, kinh tế hoặc các công cụ luật pháp do mình chế định ra. Thậm chí nếu vì lý do để thực hiện những chính sách lớn nhằm vào lợi ích công cộng thì nhà nước chi phối đất đai bằng cách trưng dụng lúc nào chẳng được, miễn là có đủ vốn để làm, trong đó có một phần dành riêng đền bù cho dân. **Vậy dù nói kiểu nào thì đất đai cũng là tài nguyên chung của quốc gia để cho dân sử dụng, và chỉ có dân mới là đối tượng chính được hưởng chứ không phải bất kỳ đối tượng nào khác, kể cả cái gọi là nhà nước.**

Kinh nghiệm về sử dụng đất đai ở Trung Quốc trong hiện tại còn cho thấy rằng thị trường hóa là linh hồn của cuộc cải cách quyền sở hữu ruộng đất: Ai tôn trọng luật pháp nước CHND Trung Hoa, người ấy được phép thuê nhà, xây nhà và buôn bán kiếm lời, không phân biệt quốc tịch nước nào. Khi áp dụng trên thực tế, các nhà chức trách Trung Quốc đã thấy rõ, càng thị trường hóa bao nhiêu thì lại càng luật lệ hóa bấy nhiêu, khiến cho số người làm chủ đất ở và đất sản xuất-kinh doanh ngày một gia tăng, đem lại những nguồn phần kích lớn lao như một luồng gió tươi mới thổi vào một số lĩnh vực nhất trên đất nước Trung Quốc.

Tại Việt Nam, chính sách của chúng ta còn rất nhiều điểm bất cập là nguyên nhân của mọi tình trạng lúng túng về quản lý- phân phối đất gây bất mãn cực độ trong dân. Trong quy hoạch đất đai chẳng hạn, giá trị thặng

dư xuất phát từ đất đã tăng lên nhờ thay đổi mục đích sử dụng, thì cách điều hòa lợi ích chỉ đơn giản là phải đền bù thỏa đáng cho việc giải tỏa, cũng như việc tổ chức tái định cư cho dân. Mọi hành động quy hoạch nếu nói vì mục đích công cộng nhưng không thỏa mãn các điều kiện cơ bản kể trên sẽ có thể bị nghi ngờ là một sự sắp xếp có tính toán bất minh. Điều này chẳng những không mang lại lợi ích thật sự cho người lao động mà còn góp phần khoét sâu thêm tình trạng phân hóa xã hội theo hướng bất lợi cho dân nghèo, hoàn toàn trái hẳn với mục tiêu công bằng xã hội. Đó cũng là thực chất hoặc lý do sâu xa thật sự của tình trạng biến động giá đất và rối loạn thị trường nhà đất trong thời gian gần đây mà kết quả cuối cùng là tạo cơ hội làm giàu thêm cho những phần tử đặc quyền đặc lợi. Để tránh bước vào con đường nguy hiểm đầy sai quấy này, Nhà nước với tư cách là người điều hòa phúc lợi xã hội chứ không phải "chủ đất", cần giảm hẳn mọi việc quy hoạch trên các khu dân cư hiện tại khi chưa có điều kiện đền bù giải tỏa và tổ chức tái định cư một cách thỏa đáng.

Phải xét kỹ lại quan niệm "đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu" (Điều 5 Luật đất đai) xem thực chất nó như thế nào, nên định nghĩa lại rõ ràng ra sao trong mối tương quan với vấn đề quyền sở hữu cá nhân vốn cần phải được xác lập một cách chắc chắn hơn nữa. Bởi hình như tính cách lập lờ khó hiểu khó áp dụng của quan niệm này đã trở nên lạc hậu trong hoàn cảnh mới của nền kinh tế thị trường, cũng không phù hợp với nguyên tắc "lấy dân làm gốc", vừa tạo điều kiện cho sự vận dụng tùy tiện của các nhà chức trách địa phương trong hành vi gọi "giao đất", "thu hồi đất"..., vừa trở thành lý do chính của nhiều thứ lạm dụng đã rõ như ban ngày mà Nhà nước vẫn không sao kiểm soát được ■

(1) Về vấn đề bóc lột giá trị thặng dư từ đất, xin xem bài "Xác lập quan điểm mới cho vấn đề quy hoạch sử dụng đất", của Trần Khuyết Nghi, Tạp chí *Phát triển kinh tế*, số 163, tháng 5.2004.

(2) Xem "Để chống tham nhũng một cách thật sự hiệu quả", của Trần Khuyết Nghi, Tạp chí *Phát triển kinh tế*, số 179, tháng 9.2005.