

Trách nhiệm đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của nhà nước trong Luật Đất đai năm 2024

09:27 17/06/2026

(Pháp lý). Bài viết phân tích trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai theo Luật Đất đai năm 2024.

Tóm tắt: Trên cơ sở tổng hợp các tranh luận lý luận về chế độ sở hữu toàn dân, quyền sử dụng đất và sự phân định giữa chức năng đại diện chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước về đất đai, bài viết làm rõ những điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 trong việc xác lập quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế bảo đảm thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước. Bằng phương pháp phân tích pháp luật, tổng hợp tài liệu và bình luận chính sách, bài viết cho thấy Luật Đất đai năm 2024 đã có bước tiến trong việc cụ thể hóa quyền của Nhà nước, xác định chủ thể thực hiện quyền đại diện và bảo đảm tốt hơn quyền của người sử dụng đất. Tuy nhiên, việc triển khai các quy định này vẫn đặt ra yêu cầu tiếp tục phân định rõ giới hạn giữa vai trò đại diện chủ sở hữu và vai trò quản lý nhà nước, tăng cường minh bạch thông tin đất đai, kiểm soát quyền định đoạt đất đai và bảo đảm trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện trách nhiệm đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong thời gian tới.

Từ khóa: sở hữu toàn dân về đất đai; đại diện chủ sở hữu; Luật Đất đai năm 2024; quyền sử dụng đất; quản lý đất đai.

The Responsibility of the State as Representative of the People's Ownership of Land under Vietnam's 2024 Land Law

Abstract: This article examines the State's responsibility as the representative of the people's ownership of land under the 2024 Land Law of Vietnam. Drawing on theoretical debates concerning the regime of people's ownership of land, land-use rights, and the distinction between the State's representative ownership function and its land management function, the article clarifies the new provisions of the 2024 Land Law regarding the powers, responsibilities, and mechanisms for ensuring the State's performance of its representative ownership role. Using legal analysis, literature synthesis, and policy commentary, the article finds that the 2024 Land Law marks an important step in specifying the State's powers, identifying the competent bodies exercising representative ownership rights, and better protecting land users' legitimate rights and interests. However, the implementation of these provisions still requires clearer boundaries between representative ownership and state management, greater transparency in land information, stronger control over the State's power of land disposition, and enhanced accountability of public authorities. On that basis, the article proposes several solutions to improve the effective implementation of the State's

responsibility as representative of the people's ownership of land in Vietnam.

Keywords: *people's ownership of land; representative ownership; 2024 Land Law; land-use rights; land management.*

1. Đặt vấn đề

Sở hữu đất đai luôn là một vấn đề trung tâm trong đời sống pháp lý, kinh tế và chính trị của mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai tiếp tục được khẳng định là nền tảng của chính sách, pháp luật đất đai, đồng thời cũng là một trong những nội dung được quan tâm trong quá trình hoàn thiện thể chế quản lý, khai thác và sử dụng nguồn lực đất đai. Trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2024 được ban hành, việc làm rõ trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai có ý nghĩa quan trọng cả về phương diện lý luận và thực tiễn.

Về mặt lý luận, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đặt ra yêu cầu phải xác định rõ chủ thể, nội dung và phương thức thực hiện quyền sở hữu. Do “toàn dân” là một chủ thể có tính khái quát cao, nên Nhà nước được xác định là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai. Tuy nhiên, chính sự đồng thời thực hiện hai vai trò này cũng làm phát sinh yêu cầu phải phân định rạch ròi giữa chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Nếu không được xác định rõ, sự chồng lấn giữa hai chức năng có thể dẫn đến nguy cơ lạm quyền, thiếu minh bạch trong phân bổ đất đai, phát sinh xung đột lợi ích và ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Về mặt thực tiễn, quyền sử dụng đất ở Việt Nam đã trở thành một loại tài sản đặc biệt, có giá trị kinh tế lớn và tham gia ngày càng sâu vào các giao dịch dân sự, thương mại và đầu tư. Người sử dụng đất, mặc dù không có quyền sở hữu đất đai theo nghĩa truyền thống, vẫn được pháp luật bảo hộ các quyền tài sản phát sinh từ quyền sử dụng đất. Vì vậy, việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước không chỉ liên quan đến quản lý nguồn lực đất đai, mà còn tác động trực tiếp đến quyền tài sản của người sử dụng đất, sự ổn định của thị trường bất động sản, môi trường đầu tư và mục tiêu phát triển bền vững.

Luật Đất đai năm 2024 đã có những sửa đổi quan trọng khi quy định cụ thể hơn về quyền hạn, trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, đồng thời bổ sung các quy định nhằm bảo đảm quyền của người sử dụng đất, minh bạch thông tin đất đai và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, để các quy định này được triển khai hiệu quả, vẫn cần tiếp tục làm rõ giới hạn quyền đại diện của Nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền định đoạt đất đai, trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền và phương thức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Từ những vấn đề trên, bài viết tập trung phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của trách nhiệm đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước; làm rõ các

quy định mới của Luật Đất đai năm 2024; đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện trách nhiệm này trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật đất đai ở Việt Nam hiện nay.

2. Đại diện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam: các tranh luận và hướng tiếp cận

Trong kinh tế - chính trị học quyền sở hữu là một phạm trù cơ bản, chỉ mối quan hệ giữa người với người trong việc chiếm dụng của cải/tài sản, là hình thức xã hội của sự chiếm hữu của cải, được luật hóa thành quyền sở hữu và được thực hiện theo cơ chế nhất định gọi là chế độ sở hữu.^[1] Sở hữu đất đai về mặt kinh tế bao gồm các quyền cơ bản là quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt đất đai cùng với cơ cấu chủ thể tương ứng và cơ chế thực hiện chúng trong đời sống kinh tế đòi hỏi Nhà nước phải quyết định việc phân định các quyền năng và cấu trúc chủ thể thực hiện các quyền năng này, nhằm quản lý và khai thác hiệu quả đất đai trên thực tế, cuối cùng, quyết định việc phân chia lợi ích thu được từ đất đai đáp ứng yêu cầu toàn dân và tiến bộ xã hội.^[2] Để thực hiện quyền đại diện, trong đó quan trọng nhất là quyền định đoạt đất đai của nhà nước, pháp luật hiện hành cần phải xác định rõ nội hàm khái niệm “toàn dân” và phương thức thực hiện quyền đại diện của nhà nước đối với đất đai, tức là khi đề cập đến chế độ sở hữu cần xác định rõ ai là chủ sở hữu, cơ sở để xác định chủ sở hữu như một chủ thể pháp luật. Điều này rất quan trọng, bởi lẽ, khi xác định được chủ thể của quyền sở hữu thì khi đó mới có cơ sở để xác định quyền, nghĩa vụ thông qua hành vi pháp lý của chủ sở hữu được thể hiện trong Luật Đất đai hay trong các giao dịch đất đai thông qua hợp đồng.

Thuật ngữ “toàn dân” trong tư cách chủ sở hữu đất đai, pháp luật Việt Nam hiện hành, không quy định nào có thể giúp định tính, định lượng cái gọi là “toàn dân” với tư cách là chủ sở hữu đất đai là nguyên nhân dẫn đến, thực tế không ít cơ quan, cán bộ nhà nước đã nhầm lẫn rằng (hoặc cố tình nhầm lẫn), mình chính là chủ sở hữu đất đai và đã thực hành quyền năng của chủ sở hữu một cách tùy tiện, vì động cơ tư lợi hoặc vô trách nhiệm.^[3] Sở hữu toàn dân là khái niệm rất khó xác định về mặt nội hàm, ở cả khía cạnh lý luận cũng như thực tiễn. Theo tác giả Phạm Duy Nghĩa,^[4] sở hữu toàn dân là khái niệm chính trị nên rất khó dùng như một định nghĩa pháp lý trong điều chỉnh pháp luật và các giao dịch pháp luật nên đã có giai đoạn sở hữu toàn dân được đồng nghĩa với “sở hữu nhà nước”. Thực tế nay là nguyên nhân gây khó khăn đáng kể trong thực tiễn pháp lý, bởi người ta luôn phải truy tìm ai (hoặc những ai) chính là người chủ đích thực của khối tài sản không lồ được coi là “sở hữu toàn dân”. Theo tác giả Uông Chu Lưu,^[5] cho đến nay, các nhà lập pháp Việt Nam vẫn chưa giải quyết được các vấn đề liên quan như nhà nước được hiểu là những cơ quan nào? Cấp nào? Những cơ quan nhà nước nào có quyền quản lý tài sản thuộc sở hữu toàn dân? Trách nhiệm trước nhân dân trong trường hợp quản lý, sử dụng tài sản không hiệu quả, không bảo đảm ổn định, phát triển kinh tế xã hội... vẫn là bất cập và là những câu hỏi chưa được trả lời một cách rõ ràng nhất có thể.

Tác giả Ngô Huy Cương bình luận: “sở hữu toàn dân” là một khái niệm

“không rõ nghĩa”, bởi “toàn dân” là một thuật ngữ không có tính xác định, trong khi chủ thể của quyền, nhất là quyền sở hữu, bị đòi hỏi có tính xác định.^[6] Điều này được minh chứng ở chỗ, pháp luật hiện hành là chưa quy định cụ thể về chủ thể “toàn dân”, hoặc như thế nào là “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện”... mà chỉ đề cập tên của chế độ sở hữu và đặc trưng, vai trò đại diện của Nhà nước trong quá trình quản lý đất đai, đồng thời, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai vẫn còn tồn tại một số tồn tại, hạn chế là: i) chưa quy định đầy đủ về chủ thể của chế độ sở hữu toàn dân cũng như định nghĩa về đất đai thuộc sở hữu toàn dân... khiến cho nhiều người dân chưa hiểu đầy đủ về chế độ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới việc nhận thức không đúng của một số người dân về chế độ đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Bên cạnh đó, chưa thực sự phân định rõ ràng giữa đối tượng “đất đai” và “quyền sử dụng đất” nên dẫn tới sự “đánh tráo” khái niệm rất dễ gây nhầm lẫn; ii) vai trò đại diện của Nhà nước và vai trò quản lý chưa thực sự được làm rõ nên dễ dẫn tới sự “lạm quyền” trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai trên thực tế do đó, khi thực hiện quyền định đoạt của Nhà nước đối với đất đai, các quyết định liên quan đến giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất khó tránh khỏi sự chi phối, tác động bởi ý chí của một “cá nhân”, một “nhóm người” nào đó, dẫn tới nhiều vụ việc xảy ra hoặc một số vụ án “tham nhũng” có liên quan đến đất đai; iii) quyền đại diện của Nhà nước trong chế độ sở hữu toàn dân chưa thực sự đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất trên thực tế nhất là giá đất và cơ chế xác định giá đất để tính tiền bồi thường khi thu hồi đất hiện nay chưa phù hợp với thực tiễn, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các chủ thể bị mất đi quyền sử dụng đất.^[7]

Theo Phạm Xuân Thắng, đối với lĩnh vực đất đai, Nhà nước có hai chức năng cơ bản đó là:^[8] (1) Chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong việc chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai; (2) Chức năng nhân danh quyền lực công để thực hiện thống nhất quản lý đất đai giống như quản lý xã hội trong các lĩnh vực khác. Tuy nhiên, pháp luật đất đai hiện hành chưa bảo đảm sự tách bạch và minh định trách nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước với chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Đây là một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lạm quyền, tiêu cực, chuyên quyền độc đoán trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai, tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, đồng thời “làm mờ nhạt” vai trò chủ sở hữu đất đai của toàn dân. Do đó, Nhà nước cần phải ưu tiên tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cần phân định rõ vai trò của các cơ quan Nhà nước trong tư cách thực hiện quyền của người đại diện chủ sở hữu và vai trò của các tổ chức, đơn vị nhà nước với tư cách là người sử dụng đất để đảm bảo tính minh bạch và bình đẳng trong thực thi quan hệ đất đai; cần phân định rõ các quyền của chủ sở hữu và các chủ thể được giao sử dụng đất trên thực tế; quy định rõ quyền và tạo cơ chế thuận lợi để cá nhân, tổ chức được giao đất, cho thuê đất thực hiện các quyền chiếm hữu (giữ và làm chủ), sử dụng và hưởng lợi tùy theo loại đất.^[9]

Từ luận điểm đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên quyền sử dụng đất được cho là chế định pháp lý có tác dụng mở cánh cửa để tư nhân tiếp cận đất đai nhằm tạo giá trị kinh tế từ việc khai thác đất nên việc xác định nội dung của quyền sử dụng

đất tùy thuộc vào chính sách của Nhà nước liên quan đến sở hữu tư nhân, kinh tế thị trường và khai thác đất. Không giống như người có quyền sở hữu đất ở các nước, người có quyền sử dụng đất trong luật Việt Nam chỉ có được những quyền năng đối với đất được Nhà nước, với tư cách đại diện chủ sở hữu đất, trao cho tùy theo đặc điểm của từng loại đất, tác giả Nguyễn Ngọc Điện cho rằng, *cần định vị Luật Đất đai một cách rõ ràng và hợp lý trong mối quan hệ với các luật khác, đặc biệt là Bộ luật Dân sự và Luật Nhà ở, trong việc kiến tạo khung pháp lý cho việc xác lập và thực hiện quyền sử dụng đất được hình dung như một bất động sản thuộc sở hữu tư nhân*^[10]. Nói cách khác, bảo đảm quyền cho người sử dụng đất trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là điều kiện cần và đủ cho khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai cũng như có thể đạt được các mục tiêu phát triển bền vững, nhất là mục tiêu giữ ổn định trật tự xã hội khi thực hiện thu hồi đất (của người sử dụng đất) để giao cho chủ thể khác thực hiện các hoạt động đầu tư kinh doanh.

Từ kết quả nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra, việc cưỡng chế thu hồi đất để giao lại vì mục đích kinh tế thường gây ra sự bất công bằng trong phân chia lợi ích giữa người sử dụng đất, nhà đầu tư và Nhà nước, sử dụng đất kém hiệu quả, gây ra tham nhũng, khiếu kiện kéo dài của người sử dụng đất, các tác giả Mai Hải Đăng, Lê Thị Lan Phương đề nghị khi sửa Luật Đất đai cần “*quy định rõ và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, quyền tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định và tiếp cận công lý trong lĩnh vực đất đai; minh bạch và chống tham nhũng trong quản lý đất đai*”.^[11] Nói cách khác, kiểm soát sự tùy tiện của cơ quan nhà nước thực hiện chức năng đại diện toàn dân và quyền định đoạt đất đai là việc cần phải thực hiện nhanh chóng và rõ ràng dựa trên hệ thống thông tin đất đai minh bạch, rõ ràng, dễ tiên liệu. Đây là nội dung cốt lõi trong quản trị đất đai nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội đất nước qua các giai đoạn phát triển khác nhau. Quản trị đất đai hiệu quả là điều kiện quan trọng để Nhà nước quản lý đất đai tốt hơn, phù hợp hơn với các mục tiêu của phát triển bền vững. Nói cách khác, quản trị đất đai hiệu quả giúp cho “*tiến trình hoạch định, tổ chức, quản lý và kiểm soát của Nhà nước đối với những hoạt động sử dụng đất đai trong lãnh thổ quốc gia, thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong xây dựng chính sách quản lý đất đai, và sử dụng tất cả các nguồn lực quốc gia nhằm đạt được mục tiêu đề ra đối với việc sử dụng đất đai*”.^[12] Việc phân tách rõ ràng giữa quan hệ hành chính và quan hệ tài sản trong xây dựng pháp luật đất đai là một giải pháp khả thi góp phần bảo đảm hài hòa quyền đại diện (toàn dân) của nhà nước, thực hiện trách nhiệm bảo vệ đất theo các mục tiêu của phát triển bền vững và quyền tự định đoạt của người sử dụng đất.^[13] Theo đó, nội dung của Luật Đất đai chỉ nên tập trung vào các thủ tục hành chính đất đai, cách thức nhà nước thực hiện quyền đại diện toàn dân đối với đất đai và bảo vệ các quỹ đất chưa sử dụng, các quan hệ tài sản liên quan tới đất đai cần xem đó là giao dịch tài sản, thuộc quan hệ tự do Luật Thương mại và Bộ luật Dân sự điều chỉnh tùy thuộc vào mục đích.

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai có mối quan hệ chặt chẽ với yêu cầu bảo đảm quyền của người sử dụng đất. Việc bảo đảm tốt quyền của người sử dụng đất là cơ sở trọng yếu để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Điều này được thể hiện trên các khía cạnh sau đây:

Một là, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý là lựa chọn chính thức của Việt Nam, có sự thống nhất từ quan điểm chính trị đến thực tiễn pháp lý. Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu thông qua việc quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng và quy định thời hạn sử dụng đất; quyết định giá đất; quyết định chính sách điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất không phải do người sử dụng đất tạo ra.

Hai là, quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hoá đặc biệt tuy không phải là quyền sở hữu, nhưng được pháp luật bảo hộ, do vậy, khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định của pháp luật dù bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình, nhưng cũng ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Do đó, trong phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất và khoanh vùng đất đai cho các mục đích phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng đơn vị hành chính cho thời kỳ xác định, Nhà nước ngoài quan tâm bảo đảm quyền lợi người sử dụng đất còn phải quan tâm đến mức độ bền vững của các quy hoạch sử dụng đất.

3. Quy định trách nhiệm của nhà nước trong tư cách là đại diện chủ sở hữu về đất đai trong Luật Đất đai năm 2024

Một trong những bất cập của Luật Đất đai năm 2013 là chưa làm rõ, phân định giữa nội dung đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai với quyền quản lý đất đai của Nhà nước. Đây là nguyên nhân dẫn đến các hành vi lạm quyền, tham nhũng khi thực hiện quyền định đoạt đất đai của Nhà nước. Do đó, làm rõ vai trò, trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu là một trong những mục tiêu của việc sửa đổi Luật Đất đai, góp phần sử dụng đất đai hiệu quả, tiết kiệm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu cũng như giải quyết hài hòa quyền và lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Luật Đất đai năm 2024 đã có những sửa đổi, bổ sung mới, quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai, cụ thể là:

Thứ nhất, Luật Đất đai năm 2024 đã quy định rõ quyền của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai. Đây là cơ sở pháp lý để Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai. Theo Điều 13 Luật Đất đai năm 2024, các quyền của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai bao gồm: quyết định quy hoạch sử dụng đất; quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; quy định hạn mức sử dụng đất; quyết định thời hạn sử dụng đất; quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê đất và công nhận quyền sử dụng đất; quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất, ban hành bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể; quyết định chính sách tài chính về đất đai và điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất không do

đầu tư của người sử dụng đất mang lại; đồng thời quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất phù hợp với từng hình thức sử dụng đất.

Thứ hai, bên cạnh việc xác định nội dung quyền đại diện chủ sở hữu, Điều 14 Luật Đất đai năm 2024 cũng quy định rõ các chủ thể thực hiện quyền này. Theo đó, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai, quyết định quy hoạch sử dụng đất quốc gia và thực hiện chức năng giám sát trong phạm vi cả nước. Hội đồng nhân dân các cấp có thẩm quyền thông qua quy hoạch sử dụng đất địa phương, quyết định một số trường hợp thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất theo luật định, quyết định bảng giá đất và giám sát việc thi hành pháp luật đất đai tại địa phương. Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai theo thẩm quyền được giao bởi Luật Đất đai và các quy định pháp luật có liên quan. **Thứ ba**, Luật Đất đai năm 2024 đã quy định cụ thể về bảo đảm và trách nhiệm của Nhà nước đối với người sử dụng đất. Theo đó, Nhà nước bảo hộ quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất hợp pháp của người sử dụng đất. Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa Miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 17). Bên cạnh quy định bảo đảm cho người sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2024 cũng quy định trách nhiệm của Nhà nước đối với người sử dụng đất nói chung (Điều 15) và trách nhiệm của Nhà nước về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số (Điều 16). Đây là điểm mới đáng ghi nhận của Luật Đất đai năm 2024 so với Luật Đất đai năm 2013. Để bảo đảm trách nhiệm của người sử dụng đất, Nhà nước có trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin đất đai, bao gồm:

- Bảo đảm quyền tiếp cận của người sử dụng đất và tổ chức, cá nhân khác đối với Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai theo quy định của pháp luật; ưu tiên lựa chọn hình thức phù hợp với phong tục, tập quán và văn hóa truyền thống của từng dân tộc, từng vùng.

- Công bố kịp thời, công khai thông tin thuộc Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai cho người sử dụng đất và tổ chức, cá nhân khác, trừ những thông tin thuộc bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Thông báo quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai đến người sử dụng đất và tổ chức, cá nhân khác bị ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp.

4. Kết luận và kiến nghị

Luật Đất đai năm 2024 đã có những sửa đổi, bổ sung mới, quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai. Để triển khai hiệu quả những quy định này trong thực tiễn, tác giả kiến nghị:

Một là, từ quan điểm trong chế độ sở hữu toàn dân, đất đai không được coi là tài sản. Tài sản được thừa nhận trong chế độ sở hữu toàn dân không phải là đất đai, mà là “quyền sử dụng đất” - một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt nhưng

không phải là quyền sở hữu... do đó, để thực hiện tốt vai trò của nhà nước trong chế độ sở hữu toàn dân về đất đai cần thực hiện tốt việc phân cấp, phân quyền và giám sát giữa các cơ quan nhà nước khi thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu và thực hiện quyền định đoạt đất đai hướng tới mục tiêu minh bạch và kiểm soát hiệu quả tham nhũng.

Hai là, làm rõ nội dung, giới hạn thẩm quyền của Nhà nước trong vai trò là “đại diện” và trong vai trò “thống nhất quản lý”. Theo Đặng Hùng Võ (2023: 3-13), nhìn vào bản chất của thể chế quản lý, việc tách riêng hai chức năng đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và quản lý về đất đai để trao cho hai cơ quan nhà nước khác nhau là thực sự cần thiết, có như vậy mới giảm được tác động tiêu cực của rủi ro tham nhũng. Dựa trên nguyên tắc quản lý đất đai phải được tổ chức theo ngành dọc, có thể trao chức năng quản lý đất đai cho bộ máy các cơ quan ở trung ương và chức năng quyết định về đất đai vẫn tiếp tục do hệ thống Ủy ban nhân dân địa phương cấp tỉnh và cấp huyện nắm giữ. Để làm tốt vai trò quản lý đất đai, 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 và chuyển đổi phương thức quản lý theo những nguyên tắc của thị trường và 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.^[14]

Tài liệu tham khảo

1. Bùi Hồng Nhung. 2013. “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013 - thực trạng và kiến nghị hoàn thiện.” Truy cập ngày 29 tháng 3 năm 2023. tcnn.vn.
2. Bùi Tiến Đạt, và Trần Thị Trinh. 2022. “Quản trị đất đai ở một số nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam.” *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* 02–03 (450–451): 99–105.
3. Châu Hoàng Thân, và Đinh Tấn Phong. 2024. “Đổi mới vai trò của nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam.” *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam* 173: 14–27.
4. Đặng Hùng Võ. 2021. “Vận hành chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong cơ chế thị trường.” Truy cập ngày 11 tháng 6 năm 2021. kinhtetrunguoc.vn.
5. Hoàng Xuân Nghĩa. 2013. “Góp phần hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai ở nước ta.” *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* 13 (245): 41–44.
6. Lưu Quốc Thái. 2013. “Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai theo Hiến pháp 1992 và các vấn đề đặt ra.” *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* 17 (249): 9–19.

-
- [1] Nguyễn Văn Khánh. 2013. “Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam.” Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Khoa học Xã hội và Nhân văn 29 (1): 1–14.
- [2] Hoàng Xuân Nghĩa. 2013. “Góp phần hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai ở nước ta.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 13 (245): 41–44.
- [3] Lưu Quốc Thái. 2013. “Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai theo Hiến pháp 1992 và các vấn đề đặt ra.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 17 (249): 9–19.
- [4] Phạm, Duy Nghĩa. 2020. “Sửa luật đất đai để bảo vệ tốt hơn quyền tài sản của các chủ sử dụng đất.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 02–03 (402–403): 48–55
- [5] Ưông Chu Lưu, chủ biên. 2014. Những vấn đề lý luận và thực tiễn sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia
- [6] Ngô Huy Cương. 2023. “Pháp luật về chuyển đổi mục đích sử dụng đất để khai thác thương mại quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 05 (477): 24–34
- [7] Bùi Hồng Nhung. 2013. “Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013 - thực trạng và kiến nghị hoàn thiện.” Truy cập ngày 29 tháng 3 năm 2023. tcnn.vn.
- [8] Phạm Xuân Thắng. 2019. “Hoàn thiện quy định về chức năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 20 (396): 27–33.
- [9] Nguyễn Văn Khánh. 2013. “Về quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam.” Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Khoa học Xã hội và Nhân văn 29 (1): 1–14.
- [10] Nguyễn Ngọc Điện. 2023. “Hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất bằng Luật Đất đai, Bộ luật Dân sự và Luật Nhà ở như thế nào?” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 10 (482): 18–25.
- [11] Mai Hải Đăng, và Lê Thị Lan Phương. 2023. “Một số bất cập của Luật Đất đai năm 2013 và đề xuất hoàn thiện.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 13 (485): 10–16.
- [12] Bùi Tiến Đạt, và Trần Thị Trinh. 2022. “Quản trị đất đai ở một số nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam.” Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp 02–03 (450–451): 99–105.
- [13] Ngô Huy Cương. 2023. “Pháp luật về chuyển đổi mục đích sử dụng đất để khai thác thương mại quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay.” Tạp chí Nghiên cứu

Lập pháp 05 (477): 24–34.

[\[14\]](#) Châu Hoàng Thân, và Đinh Tấn Phong. 2024. “Đổi mới vai trò của nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam.” Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam 173: 14–27.

PGS. TS Viên Thế Giang (Trường ĐH Ngân hàng TP.HCM. Email: giangvt@hub.edu.vn)