ĐỔI MỚI HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI, MỞ RỘNG QUYỀN HƯỞNG DỤNG ĐẤT Ở NÔNG THÔN TRUNG QUỐC VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

LÊ MINH HÙNG[1], TRẦN NGỌC TUẤN[2]
[1]Khoa Luật, Trường Đại học Công nghiệp Thành phố Hồ Chí Minh
[2]Nghiên cứu sinh, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh
**Tác giả liên hệ: leminhhung@iuh.edu.vn*
DOIs: https://doi.org/10.46242/jstiuh.v69i03.5126

Tóm tắt: Hệ thống quản lý đất đai tại Trung Quốc được chia thành ba hạng mục: đất nông nghiệp, đất dùng cho mục đích đô thị, và việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Điểm đặc biệt nổi bật của hệ thống này là cách thức quản lý tại vùng nông thôn, vốn khác lạ và độc đáo so với hầu hết các quốc gia khác trên toàn cầu, mang lại những biến đổi sâu rộng tại vùng nông thôn. Tuy vậy, điều này cũng đã gặp phải nhiều trở ngại, đòi hỏi cần xem xét cẩn thận các yếu tố liên quan đến kinh tế nông thôn và quyền lợi của nông dân. Bằng các phương pháp lịch sử, phương pháp phân tích luật thực định của Trung Quốc về sự cải tiến hệ thống quản lý đất đai ở nông thôn, mở rộng quyền hưởng dụng đối với đất đai được thực hiện hiệu quả ở Trung Quốc; đồng thời, thông qua việc so sánh với pháp luật Việt Nam hiện hành, bài viết gợi mở kinh nghiệm hữu ích cho Việt Nam trong việc hoàn thiện các quy định về quyền hưởng dụng đối với đất đai.
Từ khóa: quyền sử dụng đất, quyền sử dụng đất ở nông thôn, quyền hưởng dụng đất đai, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, hệ thống quản lý đất đai, đăng ký quyền sử dụng đất.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đổi mới hệ thống quản lý đất đai, mở rộng quyền hưởng dụng đất ở nông thôn Trung Quốc là một vấn đề mới cả về lý luận và thực tiễn; hiện chưa có có công trình nào nghiên cứu chuyên biệt về hai nội dung này. Vấn đề quyền hưởng dụng nói chung cũng chỉ mới được thừa nhận và được quy định tổng quát tại Bộ luật dân sự 2015 của Việt Nam. Hiện ở Việt Nam vẫn chưa có luật riêng quy định, cũng như chưa có nghiên cứu riêng về mở rộng việc quản lý, mở rộng quyền hưởng dụng đất ở nông thôn. Mặc dù vậy, Việt Nam có nhu cầu cấp thiết về hoàn thiện các quy định chuyên ngành, trong đó có pháp luật về đất đai nhằm hướng đến hoàn thiện các thể chế quản lý đất đai, pháp luật về quyền hưởng dụng đối với quyền sử dụng đất nói chung, quyền sử dụng đất ở nông thôn nói riêng. Việc tìm hiểu những kinh nghiệm hay từ pháp luật nước ngoài, trong đó có Trung Quốc về mở rộng hệ thống quản lý, mở rộng quyền hưởng dụng đất ở nông thôn nhằm hoàn thiện pháp luật dân sự và pháp luật đất đai của Việt Nam, là nhu cầu cần thiết và cấp bách. Bài viết sử dụng phương pháp phân tích luật viết để nhận diện về thể chế quản lý, cách thức mở rộng quyền hưởng dụng đối với đất ở nông thôn Trung Quốc và thực trạng pháp luật Việt Nam; sử dụng phương pháp lịch sử để khảo sát tiến trình phát triển và hoàn thiện thể chế quản lý đất đai, mở rộng quyền hưởng dụng đất ở nông thôn Trung Quốc; sử dụng phương pháp so sánh luật học để tìm những giải pháp tốt, có tính tương đồng của pháp luật Trung Quốc để có thể được tiếp thu, làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam về mở rộng hệ thống quản lý, mở rộng quyền hưởng dụng đất đai nói chung, đất ở nông thôn nói riêng.

2. SƠ LƯỢC LỊCH SỬ, NHỮNG HẠN CHẾ, SỰ ĐỔI MỚI VỀ HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở NÔNG THÔN VÀ MỞ RỘNG QUYỀN HƯỞNG DỤNG ĐẤT TẠI TRUNG QUỐC

2.1. Sơ lược lịch sử quy định về thể chế quản lý, mở rộng quyền hưởng dụng đất ở nông thôn tại Trung Quốc

Hệ thống quản lý đất đai tại Trung Quốc hiện phân thành ba hạng mục chủ yếu: đất nông nghiệp, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, và đất dùng cho mục đích đô thị. Kể từ khi thành lập nước mới, hệ thống quyền sử dụng đất ở nông thôn đã không ngừng phát triển và hoàn thiện. Trong ba thập kỷ qua, quyền sở hữu đất ở tại Trung Quốc đã dần chuyển từ tư nhân sang công. Quá trình này có thể được chia thành ba giai đoạn (Thomas, 2010, p.89).

© 2024 Trường Đại học Công nghiệp thành phố Hồ Chí Minh

Giai đoạn đầu tiên từ năm 1949 đến 1961, cần phải phát triển kinh tế nông thôn để bảo vệ quyền lợi của nông dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế nông thôn, và tại thời điểm này, đất ở vẫn thuộc quyền sở hữu cá nhân. Giai đoạn thứ hai từ năm 1962 đến 2006, quyền sở hữu và quyền sử dụng đất ở nông thôn được phân chia di sản thừa kế.

Giai đoạn thứ hai từ năm 1962 đến 2006 ở Trung Quốc có liên quan đến việc phân chia quyền sở hữu và quyền sử dụng đất ở nông thôn thông qua việc phân chia di sản thừa kế. Trong giai đoạn này, di sản thừa kế có thể bao gồm đất nông nghiệp và tài sản khác như nhà cửa, công cụ nông nghiệp, và tài sản cá nhân.

Giai đoạn thứ ba từ năm 2007 đến nay, quyền sở hữu, quyền sử dụng và quyền chứng minh năng lực sử dụng đất ở đều được phân biệt, từ đó tăng thêm tính chất tài sản của đất ở. Điều này được thực hiện thông qua việc ban hành Luật Tài sản vào năm 2007. Người nắm giữ quyền sử dụng đất ở được cấp ba quyền: quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền hưởng dụng từ đất ở. Các quyền này giúp đảm bảo quyền lợi sử dụng đất ở.

Mặc dù vậy, thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng các quy định này bộc lộ những hạn chế nhất định, đòi hỏi cần nhận diện đúng về các hạn chế này, cũng như tìm ra các biện pháp hữu hiệu nhằm đổi mới hệ thống quản lý đất đai ở nông thôn và mở rộng quyền hưởng dụng đối với đất đai.

2.2. Những hạn chế của hệ thống quản lý đất ở nông thôn Trung Quốc và các biện pháp đổi mới

2.2.1. Những hạn chế của hệ thống quản lý đất ở nông thôn Trung Quốc

2.2.1.1. Quy định về chủ thể được quyền sử dụng đất ở nông thôn là chưa rõ ràng

Ở Trung Quốc, không có quy định pháp lý cụ thể nào về đối tượng nào được sở hữu quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn. Các điều luật trong Chương 13 của Bộ luật Dân sự năm 2020 chỉ đưa ra các quy định liên quan đến quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn mà không định rõ chủ thể nào được nhận quyền sử dụng đất. Luật Quản lý Đất đai quy định về hệ thống "mỗi hộ gia đình một nhà" nhưng lại thiếu quy định về việc xác định "hộ gia đình". Do sự khác biệt về thói quen và các yếu tố khác tại các vùng nông thôn khắp đất nước, tiêu chuẩn về "hộ gia đình" có sự thay đổi tùy theo khu vực. Một số nơi xác định "hộ gia đình" dựa vào việc họ đã trưởng thành hay đã kết hôn (CECC, 2004) một số nơi cần chứng minh từ ủy ban khu phố về việc họ đã tách ra, và tại một số tỉnh, quy định này được Chính phủ xác lập dựa trên tình hình thực tế. Năm 2020, Văn phòng Chính sách tổng hợp Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phát hành quy định về việc xác nhận và đăng ký quyền sử dụng đất nhà ở và đất xây dựng tập thể. Trong trường hợp không có quy định địa phương, quyền sử dụng đất nhà ở có thể được xác định dựa trên các nguyên tắc nhất định (Wang et al, 2022, p.17).

Có thể thấy, việc lựa chọn như quy định trên có thể gây ra tranh cãi, xung đột trong thực thi pháp luật giữa các cơ quan chức năng. Ví dụ, Cơ quan An ninh công cộng đòi hỏi địa chỉ riêng biệt trước khi một hộ gia đình có thể được chia thành các hộ gia đình khác nhau, trong khi Cơ quan Kiểm duyệt đăng ký hộ khẩu yêu cầu phải đăng ký hộ khẩu trước khi có thể chấp thuận việc sử dụng đất nhà ở. Do đó, vào tháng 7 năm 2020, Bộ Tài nguyên và Môi trường cùng Bộ Nông nghiệp và Nông thôn đã cùng phát hành Thông báo về việc đảm bảo việc sử dụng đất hợp lý cho việc xây dựng nhà ở của người dân nông thôn, yêu cầu chú trọng đến việc chia hộ gia đình một cách hợp lý, kết nối tốt với quản lý đăng ký hộ khẩu, và không thiết lập các điều kiện đăng ký đối đầu với nhau. Điều này nghĩa là, cho đến nay, không có quy định quốc gia cụ thể nào về việc xác định hộ gia đình ở Trung Quốc (Zhong, 2021, p.7-8). Qua đó, có thể nói phạm vi người có quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn ban đầu tại Trung Quốc khá đồng nhất, tức là, chỉ những thành viên của tổ chức kinh tế cộng đồng mới có chứng chỉ ban đầu của quyền sử dụng đất nhà ở.

Đến nay, đã có nhiều thảo luận về chứng chỉ kế thừa quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn. Ví dụ, Tòa án nhân dân quận Ma Chương, thành phố Trạm Giang, tỉnh Quảng Đông đã phủ nhận chứng chỉ của các thành viên của tổ chức kinh tế cộng đồng nông thôn như là người chuyển nhượng chung quyền sử dụng đất nhà ở trong bản án dân sự *số 861 (2018)* của Quảng Đông (Judgments, 2018). Tuy nhiên, Tòa án nhân dân Trung cấp thành phố Tương Đàm, tỉnh Hồ Nam đã khẳng định chứng chỉ của các thành viên nội bộ của tổ chức kinh tế cộng đồng nông thôn như là những người chuyển nhượng chung quyền sử dụng đất nhà ở trong bản án dân sự số *210 (2011)* của Hồ Nam (Judgments, 2011).

Ngoài ra, trong thực tế có những tranh cãi về việc liệu các thành viên ngoại vi của tổ chức kinh tế cộng đồng nông thôn có chứng chỉ là người chuyển nhượng chung quyền sử dụng đất nhà ở hay không, và liệu các thành viên nội bộ của tổ chức kinh tế cộng đồng nông thôn có chứng chỉ là người thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở hay không, và có những quan điểm đa dạng trong các vụ án khác nhau. Đây cũng là câu hỏi cần được trả lời khi nghiên cứu về quy định về quyền sử dụng đất hiện hành ở Trung Quốc hiện nay.

2.2.1.2. Quy định về thủ tục để được nhận quyền sử dụng đất ở nông thôn khá phức tạp, gây ra chồng chéo về thẩm quyền

Mục đích của việc có quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn là bảo vệ quyền lợi của nông dân, nhưng theo khoản 3 Điều 62, Luật Quản lý đất đai, việc mua quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn cần phải được xem xét và chấp thuận bởi chính quyền nhân dân ở cấp xã (thị trấn) và phải được phê duyệt bởi chính quyền nhân dân cấp huyện nơi đất nông nghiệp bị chiếm dụng. Thủ tục kiểm tra và chấp thuận việc chuyển đổi đất nông nghiệp nói trên được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Có thể nói, quy định thủ tục như trên dường như đã hoàn toàn bỏ qua quyền sở hữu đất tập thể nông thôn và tình trạng, vai trò của nông dân và cộng đồng. Thêm vào đó, mặc dù luật đã quy định rằng việc mua quyền sử dụng đất nhà ở cần phải được Chính phủ phê duyệt, thực tế thường chỉ áp dụng cho các lãnh đạo làng và các cán bộ làng khác nhưng không phải là Chính phủ. Bởi vì ở một số khu vực nông thôn, có rất nhiều thủ tục cho nó. Ở nhiều khu vực nông thôn, người liên quan có thể mua quyền sử dụng đất miễn là cán bộ làng đồng ý với đơn mà không cần sự phê duyệt của Chính phủ. Hơn nữa, Luật Quản lý đất đai không quy định rằng các cán bộ nông thôn phải chịu trách nhiệm pháp lý vì đã chấp thuận cho người đăng ký sử dụng đất nhà ở mà không có sự phê duyệt của chính quyền xã và chính quyền huyện, điều này càng thúc đẩy sự hỗn loạn của việc cán bộ nông thôn tùy tiện chấp thuận quyền sử dụng đất nhà ở.

2.2.1.3. Quy định về chế độ pháp lý về thừa kế quyền sử dụng đất ở nông thôn chưa phù hợp với thực tế với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước

Quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn tại Trung Quốc có một đặc tính đặc biệt là chúng thường có tính chất nông nghiệp mạnh mẽ. Điều này có nghĩa là, đất nhà ở nông thôn thường được sử dụng cho các hoạt động nông nghiệp, như trồng trọt, chăn nuôi, hay thậm chí nuôi tôm, cá. Đặc điểm này làm cho việc thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn tại Trung Quốc trở nên phức tạp hơn (Chen, 2018, p.465).

Trong thực tế, việc thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn thường bị hạn chế trong phạm vi các thành viên của tổ chức kinh tế tập thể nông thôn. Điều này có nghĩa là, chỉ những người là thành viên của các tổ chức kinh tế tập thể nông thôn mới có khả năng thừa kế được quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn. Trong trường hợp những người không phải là thành viên của tổ chức kinh tế tập thể nông thôn hoặc thành viên của tổ chức kinh tế tập thể làng muốn có được đủ điều kiện thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở, thì thường bị giới hạn trong thực tế.

Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy, ngày càng nhiều nông dân dần từ bỏ hoặc mất quyền thành viên trong tổ chức kinh tế tập thể nông thôn do các lý do như đi học xa, đi làm ở nơi khác, hoặc thậm chí là do việc đô thị hóa. Như những người thừa kế hợp pháp, họ sẽ gặp khó khăn trong việc thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở của người đã chết. Điều này gây ra sự thiếu công bằng đối với việc thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn so với việc thừa kế các loại tài sản khác, và rất cần có hướng giải quyết hợp lý hơn.

Mặt khác, trong bối cảnh sự tiến triển liên tục của quá trình đô thị hóa ở Trung Quốc, tỷ lệ dân số nông thôn đang giảm mạnh mẽ và tình hình này đang trở nên nghiêm trọng hơn. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến cơ cấu dân số, mà còn ảnh hưởng đến sự phát triển của nền kinh tế nông thôn nếu không được giải quyết một cách kịp thời. Vì vậy, nếu cơ chế thừa kế quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn không được cải tiến và cập nhật theo xu hướng hiện tại, nó sẽ không thúc đẩy được sự phát triển ổn định của nền kinh tế nông thôn ở Trung Quốc, thậm chí có thể làm suy giảm sự phát triển này.

2.2.1.4. Nhận xét chung về các hạn chế của hệ thống quản lý đất ở nông thôn Trung Quốc

Ngày nay, việc xây dựng hệ thống quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn ở Trung Quốc đang đối mặt với nhiều khó khăn và thách thức. Hệ thống này chưa hoàn thiện, với nhiều quy định mơ hồ, thiếu rõ ràng, và thậm chí có những mâu thuẫn pháp lý đáng kể. Điều này đã tạo ra một loạt các vấn đề trong việc thực thi và kiểm soát quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân và sự phát triển của nông thôn.

Đầu tiên, các quy định pháp lý hiện hành không đủ rõ ràng và cụ thể. Trong khi có nhiều nguyên tắc và quy định về việc "mua" và "thay đổi" quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn (theo khoản 3 Điều 10 Luật Đất đai 2013 của Việt Nam, thuật ngữ "mua" quyền sử dụng đất được gọi là "chuyển nhượng quyền sử dụng đất", "thay đổi" quyền sử dụng đất được gọi là "chuyển đổi quyền sử dụng đất), thì số lượng các quy định cụ thể lại rất ít. Chẳng hạn, dù hệ thống một gia đình một nhà ở đất nhà ở nông thôn đã được quy định, nhưng lại thiếu quy định liên quan đến cách xử lý tình huống khi có nhiều ngôi nhà trong một gia đình do người sử dụng đất nhà ở mua quyền sử dụng đất nhà ở thông qua quyền thừa kế. Điều này tạo nên sự mơ hồ và không rõ ràng, gây khó khăn cho việc thực hiện quyền lợi.

Thứ hai, có sự mâu thuẫn giữa pháp luật về đất nhà ở và chính sách quản lý đất đai, và giữa chính sách này và các chính sách khác liên quan. Một ví dụ điển hình cho sự mâu thuẫn này là sự không nhất quán giữa quyền thế chấp quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn và hệ thống thế chấp nhà nông thôn, mâu thuẫn giữa hệ thống một gia đình một nhà và sự mâu thuẫn giữa một gia đình và nhiều ngôi nhà do hệ thống đất nhà ở đi kèm với ngôi nhà. Những mâu thuẫn này, nếu không được giải quyết kịp thời, không chỉ làm giảm hiệu quả của quyền lực pháp lý, mà còn gây khó khăn cho việc xây dựng và phát triển con đường pháp chế.

Các vấn đề này cần được giải quyết kịp thời để hệ thống quyền sử dụng đất nhà ở nông thôn ở Trung Quốc có thể phát triển một cách ổn định, minh bạch và hiệu quả. Điều này đòi hỏi sự cải cách, hoàn thiện và cập nhật thường xuyên của các quy định pháp lý liên quan, đồng thời cần sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp chính quyền, cơ quan pháp luật và cộng đồng dân cư, nhằm đảm bảo quyền lợi của người dân và sự phát triển bền vững của nền kinh tế nông thôn.

2.2.2. Các giải pháp đổi mới hệ thống quyền sử dụng đất ở nông thôn Trung Quốc

2.2.2.1. Làm rõ phạm vi đối tượng có quyền sử dụng đất ở nông thôn

Nhiều học giả trong giới pháp lý phản đối việc lưu thông quyền sử dụng đất ở nông thôn và ủng hộ việc hạn chế việc lưu thông quyền sử dụng đất ở nông thôn. Một trong những lý do quan trọng khiến họ lo ngại là việc lưu thông quyền sử dụng đất ở nông thôn sẽ khiến mọi người cảm thấy có lợi nhuận, vì vậy họ cố gắng xin đất ở, dẫn đến mất mát một lượng lớn đất nông nghiệp (Wang et al., 2022, tr.18). Làm rõ phạm vi đối tượng có quyền sử dụng đất ở có thể loại bỏ hoàn toàn lo lắng này. Đối tượng có quyền sử dụng đất ở nông thôn nên là thành viên của tổ chức kinh tế tập thể nông thôn, và việc xác định tổ chức kinh tế tập thể nông thôn không nên dựa chỉ vào hộ khẩu. Bởi vì ở một số khu vực của đất nước, có một số lượng lớn nông dân di cư đi làm và định cư. Mặc dù họ đã đăng ký hộ khẩu ở làng của mình, họ thực tế đã tách khỏi tổ chức kinh tế tập thể của làng mình. Đối với họ, việc được xác định là thành viên của tổ chức kinh tế tập thể làng theo hộ khẩu và được cấp quyền sử dụng đất ở nông thôn để có được tư cách là đối tượng chính, sẽ dẫn đến tình trạng rất nhiều đất ở nông thôn bị bỏ không. Tất nhiên, không phải tất cả những người không sống ở làng là thành viên của tổ chức kinh tế tập thể làng. Do đó, việc phán đoán về tổ chức kinh tế tập thể nông thôn nên liên quan đến tình hình thực tế, và việc xác định nên dựa trên sự sẵn lòng trở thành tổ chức kinh tế tập thể làng và sự công nhận của thành viên tổ chức kinh tế tập thể làng, sau đó xác định dựa trên trọng tâm công việc, cuộc sống, điều kiện sống và các yếu tố khác của các bên (Zhang, 2020, p.7-8).

2.2.2.2. Chuẩn hóa quy trình cấp quyền sử dụng đất ở nông thôn

Luật Quản lý đất đai nên điều chỉnh một cách toàn diện và nghiêm ngặt quy trình cấp quyền sử dụng đất ở nông thôn. Trong các quy định liên quan đến trách nhiệm pháp lý vi phạm, ngoài người chiếm dụng đất trái phép, cán bộ làng và nhân viên Chính phủ cũng nên chịu trách nhiệm pháp lý tương ứng cho hành vi của họ trong việc không phê duyệt đất ở theo quy trình pháp lý. Ngoài ra, chúng ta nên chú ý đến các vấn đề sau trong quá trình nhận và sử dụng đất ở theo các quy định pháp luật:

(1) Người dân nông thôn chỉ được sở hữu một mảnh đất ở cho mỗi hộ gia đình, và diện tích đất ở không được vượt quá tiêu chuẩn do tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc Trung ương quy định.

(2) Người dân nông thôn phải sử dụng đất dân cư theo mục đích được phê duyệt. Người đã nhận quyền sử dụng đất để xây nhà không được thay đổi mục đích sử dụng mà không có sự ủy quyền. Nếu không, chủ đất có quyền thu hồi quyền sử dụng đất ở. Vì đất ở có tính chất phúc lợi nhất định, mục đích sử dụng không thể thay đổi một cách tùy tiện. Nếu thay đổi, nó phải tuân thủ các điều kiện và quy trình pháp lý.

(3) Sau khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở, người nộp đơn không được xin đất ở lại. Có thể đạt được lợi ích kinh tế từ việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở. Nếu cho phép người dân nông thôn nộp đơn lại sau khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở, đó chính là việc công nhận việc kiếm lợi nhuận từ việc xin cấp quyền sử dụng đất ở dưới dạng ngụy trang, điều này trái với tính chất phúc lợi của quyền sử dụng đất ở và không phù hợp với tinh thần "một gia đình, một nhà". Chỉ những mảnh đất dân cư bị mất do lý do tự nhiên mới có thể được phân phối lại cho đất ở.

(4) Đất xây dựng nên được sử dụng càng nhiều càng tốt trong làng, không chiếm dụng đất canh tác. Nếu cần chiếm dụng đất nông nghiệp, quy trình kiểm tra và phê duyệt liên quan phải được thực hiện.

2.2.2.3. Cải thiện hệ thống chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở nông thôn

Như đã nói ở trên, hệ thống lưu thông quyền sử dụng đất ở nông thôn tại Trung Quốc không rõ ràng, do đó Trung Quốc nên tăng cường lập pháp liên quan để người dân nông thôn có luật pháp để tuân theo trong quá trình giao dịch quyền sử dụng đất ở. Ngoài ra, so với cải cách hệ thống đất đai, cải cách hệ thống đất ở tại

Trung Quốc bắt đầu tương đối muộn (Wu et al, 2018, p.559-569). Ở các khu vực nông thôn, có rất nhiều trường hợp quyền sử dụng đất ở không được đăng ký và quyền sử dụng đất ở không thể được xác nhận khi có tranh chấp trong giao dịch. Bởi vì nông thôn là một xã hội của quen biết, vì vậy ý tưởng chỉ dựa vào lòng trung thực, tin cậy và phong tục tốt để kiềm chế hành vi của cả hai bên trong giao dịch đã trở nên phổ biến và bám sâu vào lòng người. Nhưng trong xã hội dựa trên luật pháp ngày nay, ý tưởng này không có lợi cho sự ổn định của thị trường giao dịch quyền sử dụng đất ở. Do đó, chúng ta phải tăng cường việc thực hiện hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất ở. Thứ hai, cần tăng cường lập pháp liên quan đến hình thức lưu thông, điều kiện lưu thông, quy trình lưu thông và quy trình giám sát của quyền sử dụng đất ở nông thôn, và liên tục hoàn thiện nó để giảm các tranh chấp phát sinh trong quá trình giao dịch quyền sử dụng đất ở nông thôn. Trong quá trình lập pháp, chúng ta nên tiếp xúc chặt chẽ với thực tế, làm tốt công tác thăm dò và điều tra, tổng hợp những vấn đề thường gặp trong quá trình giao dịch quyền sử dụng đất ở nông thôn, và giải quyết chúng thông qua lập pháp. Ngoài ra, cần tăng cường bảo đảm các thuộc tính kinh tế của đất ở nông thôn và liên tục cải thiện và chuẩn hóa thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở nông thôn. Điều chỉnh hợp lý giá giao dịch quyền sử dụng đất ở nông thôn, cải thiện vai trò và vị thế của thị trường và chủ thể giao dịch.

2.2.2.4. Cải thiện hệ thống thừa kế quyền sử dụng đất ở nông thôn

Chủ thể thừa kế quyền sử dụng đất ở nông thôn nên được mở rộng đến một mức độ nhất định và không chỉ giới hạn việc người thừa kế phải là thành viên trong cùng một tổ chức kinh tế tập thể với người để lại di sản. Bởi vì quyền sử dụng đất ở nông thôn có một yếu tố kinh tế quan trọng, việc quyết định về người thừa kế nên dựa trên mối quan hệ kế thừa giữa họ trong đăng ký hộ khẩu và các quy trình pháp lý, không phụ thuộc vào việc họ thuộc cùng một tổ chức kinh tế tập thể hay không.

Như đã nói trong phản hồi của Bộ Tài nguyên Tự nhiên, Bộ Xây dựng và Phát triển Đô thị-Nông thôn, Bộ Công an Dân sự, Cục An ninh Quốc gia, Tòa án Nhân dân Tối cao, Bộ Nông nghiệp và Vùng nông thôn và Cục Thuế Quốc gia đến Đề nghị Số 3226 (*Trả lời Kiến nghị số 3226 Kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII*): rõ ràng quyền sử dụng đất ở của nông dân có thể thừa kế và xử lý theo đăng ký hộ khẩu của con cái ở các khu vực đô thị theo luật. Theo đó, người được hưởng di sản thừa kế là quyền sử dụng đất ở nông thôn không bắt buộc phải là thành viên trong cùng của tổ chức kinh tế tập thể nông thôn với người để lại di sản mà chỉ cần họ là người thừa kế hợp pháp, là đủ điều kiện để trở thành người thừa kế trong trường hợp này. Thứ hai, chúng ta nên cải thiện hệ thống hỗ trợ liên quan đến thừa kế quyền sử dụng đất ở nông thôn. Ví dụ, hệ thống đăng ký sử dụng đất ở nông thôn. Có thể thiết lập các cơ quan chuyên biệt ở các khu vực nông thôn để thống kê và đăng ký các chủ sở hữu quyền sử dụng đất ở, kích thước khu vực đất ở và vị trí của đất ở để giúp giải quyết các tranh chấp về quyền thừa kế sử dụng đất ở.

2.2.2.5. Cải thiện các luật và quy định liên quan đến việc rút quyền sử dụng đất ở nông thôn

Đối với việc mua, sử dụng và chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở nông thôn, các quy định liên quan đã được đưa ra trong Chương 13 của Bộ luật Dân sự, và có thêm nhiều quy định chi tiết trong Luật Quản lý Đất đai (*Bộ luật Dân sự Trung Quốc 2020 – Bản dịch và lược giải,* (Dịch giả: Linh và cs., 2021, tr.25). Tuy nhiên, việc rút quyền sử dụng đất ở chưa được đề cập trong Luật Tài sản (đã bị bãi bỏ) và Bộ luật Dân sự hiện hành. Quyền sử dụng đất ở là một phần quan trọng của tài sản cá nhân và tổ chức. Việc rút quyền sử dụng đất ở cũng quan trọng không kém việc mua quyền sử dụng đất ở, và nên được coi là hai mặt của cùng một vấn đề. Việc không có quy định cụ thể về rút quyền sử dụng đất ở có thể dẫn đến các tranh chấp pháp lý và tạo ra không ít khó khăn cho các cá nhân, doanh nghiệp và cơ quan quản lý đất đai. Ngoài ra, cần chú ý là việc rút quyền sử dụng đất ở đã được thực hành thành công ở một số tỉnh, chứng tỏ rằng việc này không chỉ khả thi mà còn cần thiết. Do đó, việc cải thiện và bổ sung các quy định pháp luật liên quan đến việc rút quyền sử dụng đất ở không chỉ là một nhu cầu mà còn là một trách nhiệm cần thiết.

Để đảm bảo công bằng và minh bạch trong quá trình này, các luật và quy định liên quan cần được xem xét, cải tiến và bổ sung một cách kịp thời. Điều này không chỉ tạo ra một hệ thống pháp lý về quyền sử dụng đất và hệ thống quản lý đất đai mạnh mẽ và toàn diện, mà còn góp phần đảm bảo quyền lợi của các cá nhân và doanh nghiệp liên quan, đồng thời cũng tạo ra một môi trường kinh doanh ổn định và thuận lợi.

2.2.2.6. Cải thiện cơ chế bảo đảm cho việc rút quyền sử dụng đất ở nông thôn

Do sự khác biệt lớn về phát triển kinh tế và tập quán ở các vùng khác nhau của Trung Quốc, việc đưa ra một bộ quy định đồng nhất về phương pháp và tiêu chuẩn bồi thường cho việc rút quyền sử dụng đất ở nông thôn không thực tế. Tuy nhiên, với những vấn đề cơ bản như phạm vi chủ thể và phạm vi đối tượng của bồi thường khi rút quyền sử dụng đất ở, các quy định thống nhất và cụ thể nên được đưa ra trong các luật và

quy định liên quan, nhằm cải thiện cơ chế bảo đảm cho việc rút quyền sử dụng đất ở và tránh việc vi phạm quyền sử dụng đất ở của người dân nông thôn do việc lạm dụng quyền lực của chính phủ và cá nhân. Ví dụ, trong trường hợp một hộ gia đình chiếm đoạt nhiều mảnh đất ở, liệu Chính phủ có cần phải đưa ra bồi thường hoặc giảm tiêu chuẩn bồi thường trong quá trình tịch thu hay không; liệu phạm vi đối tượng của bồi thường khi rút quyền sử dụng đất ở có bao gồm các phần mở rộng như đất ở phụ trợ hay không. Ngoài ra, trong quá trình cải thiện cơ chế rút quyền sử dụng đất ở, chúng ta nên chú trọng bảo vệ quyền lợi của nông dân, tôn trọng hoàn toàn ý chí của nông dân, và cải thiện sự tham gia của người dân nông thôn trong việc bồi thường khi rút quyền sử dụng đất ở. Đồng thời, Chính phủ nên thực hiện công việc liên quan đến phổ biến luật pháp, tăng cường tuyên truyền, nâng cao nhận thức pháp lý của nông dân, giúp họ hiểu biết về kiến thức chuyên môn liên quan đến cơ chế rút quyền sử dụng đất ở để tăng cường khả năng của người dân nông thôn trong việc bảo vệ quyền lợi của mình.

2.3. Quy định định chung về quyền hưởng dụng và các phương án mở rộng quyền hưởng dụng đất tại Trung Quốc

Như đã đề cập ở trên, Luật Tài sản đã bị bãi bỏ và Bộ luật Dân sự hiện hành của Trung Quốc chưa có quy định rõ ràng về quyền hưởng dụng của quyền sử dụng đất ở như là một loại quyền hưởng dụng cụ thể. Quyền sử dụng đất ở nông thôn theo pháp luật là một quyền lợi tài sản rất quan trọng đối với nông dân. Luật pháp có thể giới hạn việc sở hữu đối với đất ở, nhưng quyền hưởng dụng đối với đất ở rất nên được thừa nhận, và cần được quy định rõ ràng để bảo vệ quyền lợi của người nông dân ở nông thôn. Do đó, đề xuất bổ sung vào Chương 13 Luật Quản lý Đất đai quy định về quyền sử dụng đất ở như quyền hưởng dụng tài sản, và nội dung liên quan đến quyền hưởng dụng từ quyền sử dụng đất ở nên được thêm vào trong quá trình sửa đổi Bộ luật Dân sự.

2.3.1. Quy định chung về quyền hưởng dụng đất tại Trung Quốc

Quyền hưởng dụng, một khái niệm pháp lý quan trọng, được định nghĩa là quyền đối với tài sản của người khác mà người đó có thể chiếm hữu, sử dụng, thu lợi tức và quyết định việc sử dụng những tài sản thuộc quyền sở hữu của người khác trong một phạm vi nhất định (Hui, 2010, p.15). Mục này giới thiệu khái quát về khái niệm và nhận diện các loại loại quyền hưởng dụng được mở rộng. Nội dung của các loại quyền hường dụng được thảo luận chi tiết ở các tiểu mục tiếp theo ngay dưới đây.

Trong lý thuyết luật dân sự hiện nay của Trung Quốc, quyền hưởng dụng đóng vai trò quan trọng trong một loạt các quyền hạn liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai (Lv, 2018, p.445). Đặc biệt, trong việc quản lý các hợp đồng đất đai, người sở hữu quyền hưởng dụng có thể quy định cách mà đất đai được sử dụng và phân phối, và như thế nào các lợi ích từ đất đai được chia sẻ hoặc phân phối.

Quyền sử dụng đất xây dựng, một dạng khác của quyền hưởng dụng, cũng chứa đựng nhiều hàm ý quan trọng. Trong trường hợp này, người sở hữu quyền hưởng dụng có thể quyết định về việc một khu đất cụ thể có được sử dụng để xây dựng các cơ sở hạ tầng hoặc không. Quyết định này có thể tác động lớn đến sự phát triển kinh tế và xã hội của một khu vực (Luật Quản lý đất đai của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Chương V). Cuối cùng, sự bổ sung quyền hưởng dụng dưới dạng quyền thụ đắc (usufructuary right) đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo quyền lợi của người dân nông thôn và sự phát triển bền vững của nông thôn Trung Quốc. Việc này bảo vệ quyền lợi của nông dân và người sử dụng đất ở nông thôn, cho phép họ tận dụng đất và tài sản trên đất một cách đặc biệt trong một khoảng thời gian xác định hoặc theo quy định pháp lý. Sự bổ sung này cung cấp hệ thống pháp lý hoàn chỉnh hơn, đảm bảo quyền thụ đắc và quyền hưởng dụng ở nông thôn. Nó cũng phản ánh sự phát triển của lĩnh vực nông thôn và quản lý đất đai tại Trung Quốc, đồng thời giúp người dân nông thôn tận dụng tài sản và nguồn tài nguyên đất đai của họ một cách hiệu quả hơn. Tác giả cho rằng đây là kinh nghiệm hay cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện các quy định về quyền hưởng dụng.

2.3.2. Các phương án mở rộng quy định pháp luật về quyền hưởng dụng đất đai của Trung Quốc

2.3.2.1. Quyền quản lý đất đai theo hợp đồng

Quyền quản lý hợp đồng đất đai là quyền của người nhận thầu (cá nhân hoặc tổ chức) ký hợp đồng sử dụng, thu lợi nhuận từ đất hoặc rừng, núi, đồng cỏ, bãi hoang, bãi biển và vùng nước thuộc sở hữu tập thể hoặc sở hữu nhà nước với mục đích trồng rừng, lâm nghiệp, chăn nuôi, thủy sản hoặc các dự án sản xuất và quản lý khác (*Luật Quản lý đất đai* của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Điều 12).

Việc giành quyền quản lý đất đai theo hợp đồng dựa trên cả hành vi dân sự và hành vi phi dân sự. Quyền giao khoán và quản lý đất đai chủ yếu được xác lập bởi các hợp đồng giữa nhà thầu và khách hàng, bao

gồm cả hợp đồng giao khoán gia đình và hợp đồng thông qua đấu thầu, đấu giá và đàm phán công khai. Mua lại thông qua chuyển nhượng có nghĩa là bên nhận chuyển nhượng có được các quyền theo hợp đồng đất đai từ người nhận thầu bằng cách ký hợp đồng thầu phụ, trao đổi, chuyển nhượng, trong quá trình chuyển nhượng theo quy định của pháp luật. Tác giả cho rằng đây là kinh nghiệm hay cho Việt Nam trong quá trình cho phép người sở hữu quyền hưởng dụng được khai thác hết công dụng của đất đai qua các mô hình khác nhau để tiếp cận được người nhận thầu.

2.3.2.2. Quyền sử dụng đất xây dựng

Quyền sử dụng đất xây dựng là quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước để xây dựng nhà cửa, vật kiến trúc và các công trình phụ trợ khác. Quyền là quyền tồn tại trên đất thuộc sở hữu của nhà nước với mục đích bảo tồn các tòa nhà hoặc công trình kiến trúc và các công trình phụ trợ khác và là quyền sử dụng đất của người khác. Việc mua lại quyền sử dụng đất xây dựng chủ yếu bao gồm như sau:

Phân bổ: người sử dụng đất chỉ cần làm hồ sơ theo một số thủ tục nhất định. Sau khi được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận, người sử dụng đất được quyền sử dụng đất xây dựng công trình mà không phải trả tiền thuê và các khoản phí khác cho chủ đất. Đất xây dựng có thể thu được thông qua việc phân bổ bao gồm đất cho các cơ quan nhà nước và sử dụng quân sự, đất cho cơ sở hạ tầng đô thị và phúc lợi công cộng, đất cho các cơ sở hạ tầng được nhà nước hỗ trợ như năng lượng, giao thông, thủy lợi và đất được quy định bởi pháp luật và các quy định hành chính khác mục đích.

Giao khoán: nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đất trao quyền sử dụng đất xây dựng cho người sử dụng đất trong một thời hạn nhất định và người sử dụng đất trả tiền cho nhà nước về quyền sử dụng đất xây dựng. Có 3 hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất xây dựng là thỏa thuận, đấu thầu và đấu giá. Thỏa thuận, cụ thể là hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng, được ký kết bởi bộ phận quản lý đất đai của chính quyền thành phố hoặc quận (bên chuyển nhượng) và người sử dụng đất sau khi đã đồng ý trên nguyên tắc bình đẳng, tự nguyện và bồi thường. Đấu thầu và đấu giá có nghĩa là cơ quan quản lý đất đai của thành phố hoặc quận trước tiên sẽ đưa ra thông báo và ký hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng thông qua đấu thầu và đấu giá. Theo quy định của Luật Thực quyền của Trung Quốc, nếu có hai hoặc nhiều bên quan tâm đến cùng một loại đất, chẳng hạn như đất công nghiệp, thương mại, du lịch, giải trí và khu dân cư thương mại, thì đất sẽ được bán thông qua đấu thầu công khai như đấu giá và đấu thầu (*Luật Quản lý đất đai* của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Điều 14).

Thời hạn của quyền sử dụng đất trong luật và quy định của Trung Quốc thay đổi tùy theo các loại quyền sử dụng đất xây dựng khác nhau. Quyền sử dụng đất xây dựng có được thông qua giao đất và thủ tục sử dụng đất xây dựng thị trấn (thị trấn) không có giới hạn. Trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất xây dựng công trình thì thời hạn tối đa được cấp quyền sử dụng đất là: 70 năm đối với đất ở; 50 năm đối với đất công nghiệp; 50 năm đối với giáo dục, khoa học và công nghệ, văn hóa, y tế, thể thao; 40 năm đối với đất thương mại, du lịch, vui chơi giải trí; và 50 năm đối với sử dụng đất toàn diện hoặc sử dụng đất khác, theo Quy định tạm thời của Trung Quốc về việc chuyển nhượng và chuyển giao quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước trong khu vực đô thị. Thời hạn sử dụng thực tế của từng loại đất tối đa là bao nhiêu năm do bên chuyển nhượng và bên nhận chuyển nhượng tự thỏa thuận.

2.3.2.3. Quyền sử dụng đất ở

Quyền sử dụng đất ở là một khái niệm pháp lý quan trọng, đặc biệt là trong bối cảnh của các tổ chức kinh tế tập thể ở nông thôn. Điều này đề cập đến quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc sử dụng một phần đất nhất định dành cho mục đích xây dựng nhà ở cá nhân. Các thành viên của tổ chức kinh tế tập thể có thể xây dựng nhà ở cá nhân của mình trên đất thuộc sở hữu tập thể của nông dân, tất nhiên, điều này phải tuân thủ các quy định của pháp luật hiện hành. Theo quy định về vật quyền tại Trung Quốc, người sở hữu có quyền chiếm hữu và sử dụng đất thuộc sở hữu chung theo quy định của pháp luật. Quyền sở hữu này không chỉ giới hạn ở việc sở hữu vật lý mà còn bao gồm quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở và các công trình phụ trợ khác. Điều này có nghĩa là người sở hữu có thể tận dụng đất của mình để phát triển và nâng cao chất lượng cuộc sống, thông qua việc xây dựng nhà ở, cũng như các công trình phụ trợ như các cơ sở hạ tầng hoặc tiện ích khác.

Mặc dù quyền sử dụng đất ở đặt ra cho người sở hữu một lượng lớn quyền và nghĩa vụ, nhưng tất cả các hoạt động liên quan đều phải tuân thủ các quy định của pháp luật. Điều này nhằm đảm bảo rằng việc sử dụng đất diễn ra một cách hợp lý, công bằng và không gây hại cho môi trường hoặc quyền lợi của người khác.

3. HẠN CHẾ CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI, MỞ RỘNG QUYỀN HƯỞNG DỤNG ĐẤT ĐAI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ TRUNG TRUNG QUỐC

Thẩm quyền quản lý đất đai, cơ cấu, thiết chế, mô hình đăng ký quyền sử dụng đất, chủ thể được hưởng quyền sử dụng đất, việc cụ thể hóa về quyền hưởng dụng đất đai... ở Việt Nam hiện còn khá nhiều vướng mắc do quy định của pháp luật chưa đồng bộ, chính sách quản lý đất đai và các quy định của pháp luật về vấn đề này luôn có sự thay đổi, và hiện vẫn chưa ổn định, hoàn thiện. Qua việc phân tích pháp luật thực định của Việt Nam về chủ đề này, tác giả xác định có hai vấn đề vướng mắc nổi cộm, cần sớm có giải pháp hoàn thiện, đó là: mở rộng thành phần chủ thể được hưởng quyền sử dụng đất nông nghiệp; và mở rộng quyền hưởng dụng đất tại Việt Nam.

3.1. Sự hạn chế về thành phần được hưởng quyền sử dụng đất nông nghiệp trồng lúa ở Việt Nam và khuyến nghị mở rộng thành phần chủ thể này bằng cách loại bỏ những điều kiện chưa hợp lý

Mục 2 nói trên đã giải pháp mở rộng đối tượng được sử dụng đất ở nông thôn theo hướng thông thoáng, đa dạng. Đây là bài học kinh nghiệm thú vị đối với Việt Nam.

Ở Việt Nam, Luật Đất đai 2013 không quy định riêng về đất ở nông thôn, nhưng có quy định riêng về đất nông nghiệp trồng lúa (Theo Điều 10 Luật Đất đai năm 2013 đất đai được chia thành 03 nhóm: *đất phi nông nghiệp; đất nông nghiệp; đất chưa sử dụng.* Đất trồng lúa là một loại đất nông nghiệp). Pháp luật Việt Nam có những quy định đặc biệt về loại đất này, trong đó có đề cập đến hai nguyên tắc quan trọng là nguyên tắc "trực canh" (người "trực canh" là khái niệm để chỉ những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp ở địa phương mới được nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp trồng lúa. Theo khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013: "*hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa*"); và nguyên tắc "hạn điền" ("hạn điền" là hạn mức diện tích đất nông nghiệp mà hộ gia đình hay cá nhân được quyền sử dụng để sản xuất. Hiện nay, theo Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 10/2023/NĐ-CP, tùy theo vùng hạn mức là: Đất trồng cây hàng năm, đất nuôi thủy sản không quá 30 ha; đất trồng cây lâu năm và đất trồng rừng không quá 100 - 300 ha).

Mặt khác, theo Việt Nam, đất đai là tài sản thuộc sở hữu toàn dân (Hiến pháp năm 2013, Điều 53); Cá nhân, tổ chức chỉ có quyền sử dụng đất theo các điều kiện nhất định (Luật đất đai 2013, Điều 4). Đất đai là tài nguyên khan hiếm, là tư liệu sản xuất quan trọng hàng đầu của nên kinh tế. Việc phân phối đất đai, đặc biệt là đất nông nghiệp, chỉ áp dụng cho cá nhân, tổ chức là người Việt Nam ở trong nước; người Việt Nam định cư nước ngoài được nhận quyền sử dụng đất ở, đất sản xuất nông nghiệp khi đáp ứng các điều kiện luật định.

Những hạn chế này nhằm bảo vệ an ninh kinh tế nông nghiệp, thực hiện nghiêm túc các chính sách "người cày có ruộng", "mang ruộng đất về cho nông dân"; đảm đảm sự phân phối hợp lý đất đai trong nông nghiệp; giữ gìn, bảo tồn tư liệu sản xuất là đất đai cho con cháu nước Việt mai sau. Nhưng sự hạn chế trên có phần cứng nhắc, thiếu linh hoạt và có ảnh hưởng chưa tích cực đến việc khai thác hiệu quả đất nông nghiệp, cản trở những cá nhân, tổ chức có lợi thế canh tác nông nghiệp (có năng lực quản lý sản xuất tốt vượt trội; có vốn lớn, có trình độ kỹ thuật cao, có nguồn giống mới kháng bệnh ưu việt, cho năng suất cao, có thị trường tiêu thụ và đầu ra hiệu quả...) trong việc tiếp cận và sản xuất nông nghiệp. Điều này cũng làm hạn chế tiềm năng phát triển của khu vực kinh tế nông nghiệp, nông thôn.

Chính từ thực tiễn đó, đòi hỏi có những thay đổi tích cực. Trên tinh thần đó, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/06/2022 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*, chỉ rõ: "*Mở rộng đối tượng, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với đặc điểm, điều kiện của từng vùng, địa phương, với việc chuyển đổi nghề, việc làm, lao động ở nông thôn. Tạo điều kiện thuận lợi để người sử dụng đất nông nghiệp được chuyển đổi mục đích sản xuất cây trồng, vật nuôi, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp theo quy hoạch. Tăng cường quản lý chất lượng đất, khắc phục tình trạng thoái hoá, suy giảm chất lượng đất"* (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 2022, Mục 2.7). Như vậy, quan điểm chỉ đạo nêu trên của Đảng ta đã theo hướng mở rộng đối tượng và hạn mức sử dụng đất nông nghiệp. Đây là tiền đề chính trị và tư tưởng chỉ đạo để hoàn thiện các quy định liên quan về việc mở rộng thành phần được nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp trồng lúa.

Khuyến nghị: từ thực tế nói trên, đòi hỏi có sự cải cách hợp lý về chính sách và pháp luật điều chỉnh vấn đề này, cụ thể: bãi bỏ các quy định trong Luật đất đai hiện hành về điều kiện người nhận đất trồng lúa phải là

người trực tiếp canh tác nông nghiệp; đồng thời cần thừa nhận việc quản lý đất nông nghiệp trồng lúa chỉ nên dựa trên tiêu chuẩn sử dụng đất đúng mục đích luật định, không vi phạm điều cấm của luật. Nếu sử dụng đất không đúng mục đích, hoặc vi phạm quy định của pháp luật, thì cần chế tài hợp lý, bao gồm cả việc thu hồi đất. Việc bắt buộc tiêu chuẩn trực tiếp canh tác nông nghiệp ở địa phương không có lợi cho việc tận dụng nguồn lực, trình độ khoa học kỹ thuật, và không khuyến khích những người nơi khác đến định cư ban đầu để xây dựng, phát triển nông nghiệp ở địa phương.

3.2. Sự thiếu vắng các quy định cụ thể về quyền hưởng dụng đối với đất đai và khuyến nghị mở rộng quyền hưởng dụng này trong pháp luật Việt Nam

Quyền hưởng dụng được quy định chung trong Bộ luật dân sự năm 2015 của Việt Nam, nhưng quy định này chỉ mới đề cập đến quyền hưởng dụng nói chung, như khái niệm tổng quát về quyền hưởng dụng, căn cứ xác lập, căn cứ chấm dứt, đối tượng của quyền, quyền và nghĩa vụ các bên... (Bộ luật dân sự 2015, Điều 257 – 266).

Khái niệm quyền hưởng dụng chuyên biệt vẫn chưa được cụ thể hóa và chưa được minh định trong Luật Đất đai, Luật Nhà ở, và các luật chuyên ngành khác có liên quan. Điều này là sự giới hạn mang tính hệ thống đối với pháp luật về quyền hưởng dụng, làm hạn chế tính đa dạng và khả năng mở rộng khái niệm quyền hưởng dụng. Trong thực tế, có những quyền đối với tài sản mang bản chất của quyền hưởng dụng (quyền sử dụng đất ở, đất xây dựng, quyền quản lý đất đai thông qua giao dịch…), mà nếu được thừa nhận, sẽ có ý nghĩa kinh tế - xã hội, pháp lý rất hữu ích: làm sâu sắc thêm khái niệm quyền hưởng dụng, tạo cơ sở pháp lý minh bạch cho việc nhận diện, áp dụng pháp luật về quyền hưởng dụng được dễ dàng và thuận tiện hơn; đồng thời làm phong phú các quyền, lợi ích kinh tế của các chủ thể trong xã hội được pháp luật công nhận và bảo vệ, qua đó, đóng góp giá trị gia tăng của khối tài sản xã hội, làm tăng trưởng tổng giá trị tài sản cho cả nền kinh tế đất nước.

Khuyến nghị: Những phân tích trên cho thấy, chúng ta có thể rút ra những kinh nghiệm tốt cho việc mở rộng quyền hưởng dụng ở các lĩnh vực cụ thể: quyền quản lý đất đai, quyền sử dụng đất xây dựng, quyền sử dụng đất ở… để bổ sung vào cơ sở pháp lý chung về quyền hưởng dụng trong Bộ luật dân sự, nhằm liệt kê các loại quyền hưởng dụng cụ thể và có dẫn chiếu tới quy định pháp luật chuyên ngành; đồng thời bổ sung các quy định mới trong Luật đất đai – trong đợt sửa đổi sắp tới, về các quy định cụ thể về quyền hưởng dụng đối với quyền sử dụng đất như vừa trình bày ở mục 3 nói trên.

4. KẾT LUẬN

Hệ thống quyền sử dụng đất ở nông thôn là một hệ thống quan trọng để bảo vệ quyền lợi của nông dân ở Trung Quốc. Là một quốc gia nông nghiệp lớn với dân số nông thôn hơn 500 triệu người, Trung Quốc đã có kinh nghiệm trong việc chú trọng hơn vào hệ thống quyền sử dụng đất ở nông thôn, và không ngừng cải thiện hệ thống pháp lý liên quan để duy trì cuộc sống ổn định của người dân nông thôn và thúc đẩy sự phát triển ổn định của các khu vực nông thôn. Mặc dù hệ thống quyền sử dụng đất ở nông thôn tổng quát đang hoạt động tốt, nhưng vẫn còn một số khuyết điểm. Song song với việc mở rộng thành phần chủ thể nhận quyền sử dụng đất ở nông thôn, Trung Quốc còn thu được thành công nhất định trong việc mở rộng quyền hưởng dụng đối với một số loại quyền sử dụng đất, và đạt được những kết quả tốt.

Việt nam và Trung Quốc có nhiều điểm tương đồng trong điều tiết vấn đề quản lý đất đai và bước đầu công nhận quyền hưởng dụng đối với đất đai. Dựa trên tình hình thực tế, sự tương đồng về cách tiếp tiếp cận pháp lý, nhu cầu cấp thiết về hoàn thiện pháp luật dân sự, đất đai liên quan đến quyền sử dụng đất, quyền hưởng dụng đối với quyền sử dụng đất, bài viết này đã nghiên cứu, chỉ ra được những bài học kinh nghiệm tốt của Trung Quốc về sự ghi nhận và mở rộng thành phần được hưởng quyền sử dụng đất, và mở rộng quyền hưởng dụng đối với các loại đất ở, đất xây dựng, quyền quản lý đất đai phát sinh trên cơ sở hợp đồng, giao dịch tại Trung Quốc, từ đó đưa ra khuyến nghị tương ứng để gợi mở cho Việt Nam trong việc hoàn thiện các quy định liên quan đến quản lý đất đai, mở rộng nội hàm của quyền hưởng dụng đối với quyền sử dụng đất trong các luật liên quan của Việt Nam hiện nay.

*Bài báo là kết quả nghiên cứu đã công bố tại Hội thảo khoa học cấp trường "Nghiên cứu về quyền hưởng dụng theo pháp luật các nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam" do Trường Đại học Công nghiệp Thành phố Hồ Chí Minh, tổ chức tháng 12/2023.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/06/2022 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*.

Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 ngày 24/11/2015 của Quốc hội khóa 13 nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Bộ luật Dân sự Trung Quốc 2020 – Bản dịch và lược giải, (Dịch giả: Linh, LK., Nga, TH., Tâm, NM., Anh, HT. và Kiên T. (2021), Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội.

Chen, X. (2018), "Forty years of rural reform in China: retrospect and future prospects*"*, *China Agricultural Economic Review*,11(3).

CECC (2004), *Land Management Law of the People's Republic of China (English Text). Congressional-Executive Commission on China*, https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/land-management-law-of-the-peoples-republic-of-china-english-text (truy cập lần cuối: 12/10/2023).

Judgments, https://cicc.court.gov.cn/html/1/219/211/223/index.html, (truy cập lần cuối: 12/10/2023).

Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ngày 20/11/2013 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Liang,Y. (2021), "Research on legal issues of Rural homestead use right in China*"*, *Inner Mongolia University of Finance and Economics.*

Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2015 của Quốc hội khóa 13 nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Luật Quản lý Đất đai của nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (Land Administration Law of the People's Republic of China), http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383939.htm (truy cập lần cuối: 12/10/2023)

Thomas, V. (2010), "Land rights in rural China since 1978: Reform, successes, and shortcomings", *China perspectives*.

Wang S., Liu, H., Wang, X., Du, X., & Ziaul, I.M. (2022), "Reform Path and System Construction of Rural Homestead Use Right System in China*", Law and Economy*.

Wu Y., Mo, Z., Peng, Y., & Skitmore, M. (2018), "Market driven land nationalization in China: a new system for the capitalization of rural homesteads*"*, *Land Use Policy*.

Zhong, J. (2021), "Questions and Answers on Legal Knowledge of Rural Homestead Use Right", *Beijing: China Land Press*.

Zhang, H. (2020), "On the Improvement of The Legal System of Rural Homestead Use Right in China*", Jishou University*.

对十三届全国人大三次会议第 3226 号建议的答复 (tạm dịch: *Trả lời Kiến nghị số 3226 Kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII*), http://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201009_2563517.html, (truy cập lần cuối: 12/10/2023).

INNOVATION OF LAND MANAGEMENT SYSTEM, EXPANSION OF LAND USUFRUCT RIGHT IN RURAL AREAS OF CHINA AND EXPERIENCES FOR VIETNAM

LE MINH HUNG[1], TRAN NGOC TUAN[2]
[1]*Faculty of Law, Industrial University of Ho Chi Minh City*
[2] *Doctoral student, University of Law of Ho Chi Minh City*
[*]*Corresponding author: leminhhung@iuh.edu.vn*

Abstract: The land management system in China is divided into three categories: agricultural land, land use conversion, and land used for urban purposes. The notable feature of this system is its rural management approach, which is distinct from that of most other countries worldwide and has brought about significant changes in rural areas. However, it has also faced various challenges, necessitating careful consideration of factors related to rural economics and farmers' rights. By analyzing China's legal framework for improving rural land management and expanding land use rights, this approach has proven to be effective. Additionally, through a comparison with current Vietnamese laws, the article suggests valuable insights for Vietnam to enhance usufruct rights over land.

Keywords: Land use rights, land use rights in rural, land usufruct right, transferring rights to land use, land management system, land use right registration.

Ngày gửi bài: 21/10/2023
Ngày chấp nhận đăng:7/12/2023