

PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM QUA CÁC THỜI KÌ VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG TRIỂN KHAI LUẬT ĐẤT ĐAI 2024¹

VŨ THỊ PHƯƠNG THẢO²

ĐẶNG THỊ PHƯƠNG³

Abstract: This article analyzes the formation and development of Vietnamese land law across major historical periods, from the feudal era to the Land Law of 2024, with the aim of clarifying the underlying dynamics, key characteristics, and structural legal issues. Adopting a historical-systematic approach, combined with the methods of legal text analysis and cross-period comparative legal analysis, the article seeks to address the following question: which legal issues have exhibited continuity and exerted a long-term influence on land management and land use in contemporary Vietnam? The research findings indicate that Vietnamese land law has evolved around several fundamental structural axes, including: the relationship between the principle of all-people ownership of land and the protection of land users' rights; the interplay between administrative management methods and market mechanisms; persistent shortcomings in the legal framework governing land expropriation, compensation, support, resettlement, and land valuation; as well as the limited long-term stability of the land law system. These analyses are situated on a historical-theoretical plane, thereby contributing a scientific foundation for the study, evaluation, and implementation of land law, particularly in the context of enforcing the Land Law of 2024.

Keywords: *land law, legal history, all-people ownership of land, land use rights, Land Law of 2024.*

1. Đặt vấn đề

Pháp luật đất đai Việt Nam được hình thành và phát triển gắn liền với những biến đổi về thể chế chính trị, mô hình kinh tế và tư duy quản lý nhà nước qua các giai đoạn lịch sử, từ thời kì phong kiến, thời kì thuộc địa đến sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 và đặc biệt là công cuộc đổi mới từ năm 1986 đến nay. Các bản Hiến pháp và Luật Đất đai qua các thời kì phản ánh sự chuyển dịch từ mô hình quản lý đất đai mang tính tập trung, hành chính sang mô hình từng bước thừa nhận và mở rộng quyền của người sử dụng đất trong khuôn khổ quản lý của Nhà nước. Tuy nhiên, quá trình chuyển dịch này diễn ra không đồng bộ, thể hiện sự đan xen giữa tư duy quản lý hành chính truyền thống và yêu cầu vận hành theo cơ chế thị trường.

Trong những năm qua, pháp luật đất đai đã trở thành đối tượng nghiên cứu của nhiều công trình khoa học, chủ yếu tập trung phân tích nội dung và đánh giá việc thi hành các Luật Đất đai kể từ năm 1987. Tuy nhiên, các nghiên cứu tiếp cận pháp luật đất đai dưới góc nhìn lịch sử - hệ thống nhằm truy nguyên những vấn đề pháp lý mang tính cấu trúc, có sự kế thừa và ảnh hưởng kéo dài đến hiện nay, vẫn còn tương đối hạn chế. Do đó, nhiều bất cập trong quản lý và sử dụng đất đai thường được nhìn nhận như các vấn đề riêng lẻ của kỹ thuật lập pháp hoặc tổ chức thực hiện, mà chưa được đặt đầy đủ trong bối cảnh lịch sử - thể chế đã sản sinh ra chúng.

Xuất phát từ nhận thức đó, bài viết tiếp cận pháp luật đất đai Việt Nam trong dòng chảy phát triển lịch sử, nhằm làm rõ logic vận động của các chế định pháp lý về đất đai và những vấn đề pháp lý mang tính cấu trúc còn tiếp tục đặt ra trong bối cảnh hiện nay.

Cụ thể, bài viết hướng tới các mục tiêu sau:

- (1) Khái quát quá trình hình thành và phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử chủ yếu;
- (2) Nhận diện các đặc điểm và xu hướng vận động của pháp luật đất đai Việt Nam;
- (3) Chỉ ra một số vấn đề pháp lý mang tính cấu trúc trong quản lý và sử dụng đất đai hiện nay.

¹ Bài viết là sản phẩm của Nhiệm vụ khoa học cấp Bộ giai đoạn 2025-2026: “Nghiên cứu, biên soạn Từ điển thuật ngữ trong lĩnh vực đất đai”, do Viện Ngôn ngữ học là tổ chức chủ trì. Mã số nhiệm vụ: KHXH/NV/2025-16.

² Trường Đại học Tài chính - Quản trị kinh doanh; Email: thaovtp2011@gmail.com

³ Viện Ngôn ngữ học; Email: phuongtdbk36@gmail.com

2. Cơ sở nghiên cứu và phương pháp tiếp cận

2.1. Tổng quan nghiên cứu

Nghiên cứu về pháp luật đất đai Việt Nam đã được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Xét về nội dung và phương pháp, các công trình nghiên cứu, có thể được khái quát thành ba nhóm chính.

Thứ nhất, nhóm nghiên cứu về lịch sử phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam, tiêu biểu là công trình của Nguyễn Quang Tuyền (2018) đã phân tích ba vấn đề cơ bản của pháp luật đất đai, bao gồm chế độ sở hữu đất đai, pháp luật về quản lý nhà nước về đất đai và pháp luật về sử dụng đất ở Việt Nam bắt đầu từ năm 1945 đến giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 2013, trên cơ sở đó đánh giá những thành tựu, hạn chế và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai Việt Nam. Đây là công trình có giá trị khoa học và thực tiễn cao, phản ánh tương đối toàn diện tiến trình phát triển của pháp luật đất đai trong giai đoạn này. Tuy nhiên, nghiên cứu được thực hiện trong bối cảnh trước khi ban hành Luật Đất đai năm 2024, nên chưa làm rõ được những vấn đề pháp lý mang tính cấu trúc tiếp tục đặt ra trong giai đoạn hiện nay.

Thứ hai, nhóm nghiên cứu theo các vấn đề hoặc chế định chuyên biệt tiêu biểu là các nghiên cứu về *Vốn hoá đất đai ở Việt Nam* của Trần Thị Minh Châu (2013), *Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong lịch sử và hiện nay* của Đặng Thị Phụng (2014) và *Một số bất cập, vướng mắc về thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng trong Luật Đất đai 2013* của Nguyễn Thị Dung (2021). Các nghiên cứu này làm sáng tỏ nhiều khía cạnh quan trọng của pháp luật đất đai trong thực tiễn. Nhưng do tập trung vào từng vấn đề riêng lẻ, các công trình này chưa đặt các chế định pháp lý trong một chỉnh thể lịch sử – hệ thống, cũng như chưa làm rõ mối liên hệ nội tại giữa các vấn đề pháp lý đó.

Thứ ba, nhóm nghiên cứu về Luật Đất đai năm 2024, chủ yếu tập trung phân tích các điểm mới của đạo luật và vấn đề tổ chức thi hành, đại diện nghiên cứu của Đỗ Văn Đại (2024), *Điểm mới của Luật Đất đai 2024 về hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất*; Nguyễn Thanh Tú (2024), *Một số điểm mới của Luật Đất đai 2024 và việc xây dựng, hoàn thiện văn bản dưới luật nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành Luật*. Tuy nhiên, các nghiên cứu này nhìn chung vẫn tiếp cận theo hướng bình luận quy phạm và kỹ thuật lập pháp, chưa đặt Luật Đất đai năm 2024 trong dòng chảy phát triển lịch sử dài hạn của pháp luật đất đai Việt Nam.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu đã góp phần xây dựng cơ sở lý luận cho pháp luật đất đai Việt Nam, nhưng các nghiên cứu tiếp cận dưới góc nhìn lịch sử – hệ thống nhằm làm rõ sự kế thừa, biến đổi và các vấn đề pháp lý mang tính cấu trúc kéo dài từ lịch sử đến hiện tại, đặc biệt trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2024, vẫn còn tương đối hạn chế. Đây chính là khoảng trống mà bài viết này hướng tới bổ sung.

2.2. Mục tiêu nghiên cứu

Bài viết được thực hiện với các mục tiêu nghiên cứu chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, khái quát và phân tích quá trình hình thành, phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam qua một số giai đoạn lịch sử chủ yếu, từ thời kì phong kiến đến Luật Đất đai năm 2024.

Thứ hai, nhận diện một số đặc điểm pháp lý tiêu biểu và xu hướng vận động của pháp luật đất đai Việt Nam qua các giai đoạn, qua đó làm rõ sự thay đổi trong tư duy sở hữu và quản lý đất đai của Nhà nước.

Thứ ba, phân tích những vấn đề pháp lý có tính kế thừa và kéo dài trong pháp luật đất đai Việt Nam, qua đó gợi mở các vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong bối cảnh triển khai Luật Đất đai năm 2024.

Về phạm vi nghiên cứu, bài viết tập trung phân tích pháp luật đất đai Việt Nam trên bình diện lịch sử - lý luận và thể chế, không đi sâu vào thực tiễn áp dụng pháp luật theo các vụ việc hoặc địa bàn cụ thể.

Các nhận định trong bài viết chủ yếu được đặt ra trên bình diện lịch sử – lý luận, làm cơ sở cho các nghiên cứu đánh giá thực tiễn trong giai đoạn tiếp theo.

2.3. Phương pháp nghiên cứu

Để đạt được các mục tiêu nghiên cứu đã đề ra, bài viết sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu khoa học pháp lý, trên cơ sở phân tích các văn bản pháp luật chủ yếu, bao gồm các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013; Luật Cải cách ruộng đất năm 1953 và các Luật Đất đai năm 1987, 1993, 2003, 2013 và 2024, bao gồm:

Phương pháp phân tích - tổng hợp, được sử dụng để làm rõ nội dung, cấu trúc và đặc điểm pháp lý của các quy định về đất đai trong từng giai đoạn lịch sử, qua đó khái quát các đặc điểm pháp lý tiêu biểu của pháp luật đất đai Việt Nam.

Phương pháp lịch sử, nhằm xem xét sự hình thành và phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam trong mối liên hệ với bối cảnh chính trị, kinh tế - xã hội và tư duy quản lý nhà nước ở từng thời kì lịch sử.

Phương pháp so sánh pháp luật, được sử dụng để đối chiếu sự khác biệt và các yếu tố kế thừa giữa các chế định pháp lý về đất đai qua các giai đoạn phát triển khác nhau của pháp luật đất đai Việt Nam.

Phương pháp logic - hệ thống, nhằm nhận diện xu hướng vận động nội tại, các mối liên hệ cấu trúc và những vấn đề pháp lý mang tính kế thừa trong hệ thống pháp luật đất đai Việt Nam.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Kết quả nghiên cứu

3.1.1. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử

a) Pháp luật đất đai thời kì phong kiến

Trong xã hội phong kiến Việt Nam, đất đai được nhìn nhận như nền tảng vật chất của quốc gia và trật tự xã hội nông nghiệp. Nguyên tắc “thiên hạ chi thổ, mạc phi vương thổ” (Trần Thị Băng Thanh, 2023) phản ánh quan niệm pháp lý coi nhà vua là chủ thể nắm quyền tối cao đối với đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế, chế độ pháp lý về đất đai không thuần nhất mà tồn tại sự đan xen giữa quyền lực trung ương và cơ chế quản lý mang tính cộng đồng làng xã. Các quy định về ruộng đất được ghi nhận rải rác trong các bộ luật tiêu biểu như Hình thư thời Lí, Quốc triều hình luật (Luật Hồng Đức) thời Lê và Hoàng Việt luật lệ (Luật Gia Long) thời Nguyễn (Cao Quang & Ánh Phụng, 2025), cho thấy chế độ sở hữu đất đai thời kì này mang tính đa dạng. Về cơ bản, ruộng đất được chia thành hai nhóm chính là ruộng công và ruộng tư.

Ruộng công bao gồm ruộng công thuộc Nhà nước (quốc khố, ruộng phân phong cho quan lại, binh lính) và ruộng công xã thôn do cộng đồng làng xã quản lý, phân chia cho các hộ dân theo lệ làng, phục vụ các mục tiêu quân sự và an sinh xã hội. Về phương diện pháp lý, các loại ruộng công đều không được mua bán và chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước; trong đó, Nhà nước giữ quyền kiểm soát tối cao, còn làng xã là chủ thể trực tiếp tổ chức quản lý trong phạm vi cộng đồng. Đối với ruộng đất phong cấp, đây là loại ruộng đất được Nhà nước ban cấp có điều kiện, gắn với địa vị hoặc quân công, và có thể bị thu hồi bất kì lúc nào.

Bên cạnh đó, ruộng tư trong thời phong kiến gồm có: đất ở, đất “bản thôn điền thổ”, ruộng hậu, ruộng hương hoả, ruộng giỗ, ruộng chùa. Ruộng tư tồn tại khi giai cấp địa chủ mới nổi lên dùng tiền mua ruộng công thành ruộng tư (gồm các điền trang, đồn điền...) phản ánh xu hướng phát triển của sở hữu tư nhân (theo Đặng Thị Phụng, 2014). Điều này cho thấy, dù quyền sở hữu tối cao thuộc về nhà vua, pháp luật phong kiến vẫn thừa nhận mức độ nhất định quyền chiếm hữu và sử dụng đất của cộng đồng và cá nhân.

Từ góc độ pháp lý, có thể nhận thấy pháp luật đất đai thời kì phong kiến chịu sự chi phối mạnh mẽ của tư tưởng quân chủ tập quyền và đạo lí Nho giáo, với tư duy quản lý đất đai đặt quyền lực nhà nước ở vị trí trung tâm nhưng được tổ chức thực hiện tương đối linh hoạt. Mô hình này thể hiện sự phân tách nhất định giữa quyền sở hữu danh nghĩa của Nhà nước và quyền sử dụng thực tế của cộng đồng và cá nhân. Cơ chế quản lý thông qua làng xã tự trị góp phần duy trì ổn định nông thôn, song đồng thời cũng hạn chế khả năng tích tụ ruộng đất và phát triển sản xuất quy mô lớn.

b) Pháp luật đất đai thời kì Pháp thuộc (1858-1945)

Sự xâm lược và đô hộ của thực dân Pháp đã làm gián đoạn quá trình phát triển tự thân của pháp luật đất đai Việt Nam và thay thế bằng một mô hình pháp lý phục vụ mục tiêu khai thác thuộc địa. Chương trình khai thác thuộc địa và các sắc lệnh do Toàn quyền Đông Dương ban hành đã hợp pháp hoá việc chiếm đoạt, sử dụng và quản lý đất đai rộng lớn ở Đông Dương, qua đó trao cho chính quyền thực dân quyền định đoạt gần như tuyệt đối đối với đất đai. Thừa nhận và bảo vệ mạnh mẽ quyền sở hữu tư nhân của các chủ đồn điền, công ty tư bản Pháp và địa chủ phong kiến (Nguyễn Đình Bông, 2020), trong khi hạn chế nghiêm trọng quyền tiếp cận đất đai của người nông dân. Hệ quả của chính sách này đã tạo ra sự phân hoá sâu sắc trong quan hệ ruộng đất. Theo nhiều thống kê, trước Cách mạng tháng Tám, nông dân chiếm 95% dân số nhưng chỉ sở hữu 30% ruộng đất (Đặng Thị Phụng, 2014, tr. 81). Như vậy khoảng 70% diện tích đất đai thuộc về tay một số ít địa chủ và các công ty tư bản Pháp, trong khi phần lớn nông dân rơi vào cảnh không đất hoặc thiếu đất canh tác.

Từ góc độ pháp lý, pháp luật đất đai thời kì Pháp thuộc mang tính công cụ rõ nét, phục vụ trực tiếp cho mục tiêu bóc lột kinh tế và kiểm soát xã hội. Hệ quả là cấu trúc sở hữu cộng đồng truyền thống bị phá vỡ, nguyên tắc công bằng xã hội trong phân bổ đất đai bị triệt tiêu. Những bất công này không chỉ làm gia tăng mâu thuẫn xã hội mà còn góp phần hình thành yêu cầu lịch sử về cải cách ruộng đất và xác lập lại chế độ pháp lý về đất đai sau khi giành được độc lập.

c) Từ năm 1945 đến trước công cuộc đổi mới năm 1986

Sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, pháp luật đất đai Việt Nam được xây dựng trên nền tảng đa hình thức sở hữu, thể hiện rõ trong Hiến pháp năm 1946 với việc ghi nhận và bảo đảm quyền tư hữu tài sản của công dân. Cách tiếp cận này phản ánh yêu cầu ổn định xã hội và huy động nguồn lực trong giai đoạn đầu của Nhà nước mới, đồng thời thừa nhận địa vị pháp lý ban đầu của cá nhân đối với đất đai.

Tuy nhiên, trong bối cảnh thực hiện nhiệm vụ cải tạo xã hội ở nông thôn miền Bắc, cải cách ruộng đất (1954 - 1956) đã đánh dấu sự chuyển dịch quan trọng từ việc thừa nhận quyền sở hữu tư nhân sang vai trò can thiệp trực tiếp của Nhà nước trong phân phối đất đai, thông qua việc tịch thu ruộng đất của địa chủ phong kiến và thực dân để phân chia lại cho nông dân. Sự can thiệp này làm thay đổi căn bản cơ cấu sở hữu đất đai ở nông thôn, đồng thời làm suy giảm tính ổn định của quyền sở hữu tư nhân và mở rộng quyền định đoạt của Nhà nước đối với đất đai.

Trên cơ sở đó, quá trình hợp tác hoá nông nghiệp tiếp tục thúc đẩy sự chuyển dịch từ sở hữu cá nhân sang tập thể hoá việc sử dụng đất, khi ruộng đất của các hộ nông dân được đưa vào sử dụng chung trong hợp tác xã. Mặc dù Hiến pháp năm 1959 vẫn ghi nhận nhiều hình thức sở hữu, nhưng trên thực tế, quyền của cá nhân đối với đất đai ngày càng bị thu hẹp và chuyển hoá thành quyền sử dụng phụ thuộc vào tổ chức tập thể và sự phân bổ của Nhà nước. Xu hướng này được hiến định hoá trong Hiến pháp năm 1980 với việc xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý, phù hợp với mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung.

Như vậy, pháp luật đất đai giai đoạn 1945 - trước đổi mới thể hiện một logic vận động tương đối nhất quán: từ mô hình đa sở hữu sang mô hình sở hữu toàn dân, thông qua các bước trung gian là cải cách ruộng đất và tập thể hoá sử dụng đất, phản ánh sự lựa chọn mô hình quản lý mang tính ý thức hệ. Mặc dù mô hình này cho phép Nhà nước kiểm soát chặt chẽ tài nguyên đất đai nhằm phục vụ các mục tiêu chính trị - xã hội trong từng giai đoạn nhất định, nhưng thực tiễn cũng bộc lộ những hạn chế rõ rệt, đặc biệt là việc thiếu động lực kinh tế cho người sử dụng đất và hiệu quả sử dụng đất thấp, qua đó đặt ra yêu cầu điều chỉnh tư duy pháp lý về đất đai trong bối cảnh đổi mới sau này.

d) Từ công cuộc đổi mới năm 1986 đến nay

Công cuộc đổi mới từ năm 1986 đã tạo ra bước ngoặt trong tư duy quản lý kinh tế nói chung và pháp luật đất đai nói riêng. Trong bối cảnh đó, mặc dù Hiến pháp năm 1980 vẫn duy trì nguyên tắc sở hữu toàn dân về đất đai, nhưng Nhà nước bắt đầu thừa nhận tính chất đặc biệt của quyền sử dụng đất như một loại quyền tài sản, nhằm khắc phục những bất cập của cơ chế quản lý tập trung trước đây. Luật Đất đai năm 1987 thể hiện bước đổi mới quan trọng khi bước đầu phân biệt giữa quyền quản lý nhà nước về đất đai với quyền sử dụng đất, thừa nhận cá nhân là chủ thể sử dụng đất và quy định việc giao đất ổn định, lâu dài. Tuy nhiên, người dân chỉ có quyền sử dụng đất trên cơ sở sự phân bổ của Nhà nước, hành vi mua bán đất là vi phạm pháp luật (Luật Đất đai, 1987, Điều 53).

Sau Hiến pháp 1992, sự chuyển biến mang tính bước ngoặt được thể hiện rõ trong Luật Đất đai năm 1993, khi người sử dụng đất lần đầu tiên được trao các quyền cơ bản như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất. Việc công nhận các quyền này đã làm thay đổi bản chất pháp lý của quyền sử dụng đất, từ một quyền sử dụng mang tính phân bổ hành chính trở thành một loại quyền tài sản có thể giao dịch trong nền kinh tế thị trường dưới sự quản lý của Nhà nước, đặt nền tảng cho sự hình thành thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam.

Trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, Luật Đất đai năm 2003 tiếp tục mở rộng quyền của người sử dụng đất (bổ sung thêm các quyền cho thuê lại, tặng cho, góp vốn, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất) (Luật Đất đai, 2003, Điều 106) và quy định về cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất, thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; tăng cường tính minh bạch trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Giai đoạn này, thị trường bất động sản Việt Nam bắt đầu phát triển mạnh mẽ. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, những mâu thuẫn mang tính cấu trúc ngày càng bộc lộ rõ, đặc biệt giữa cơ chế xác định giá đất của Nhà nước và giá đất theo thị trường, nhất là trong các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, dẫn đến gia tăng tranh chấp, khiếu kiện và bức xúc xã hội.

Luật Đất đai năm 2013 ra đời, có hiệu lực từ ngày 01/7/2014, đánh dấu bước đổi mới quan trọng trong tư duy quản lý đất đai của Nhà nước. Luật thiết lập hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thống nhất, gắn với phát triển kinh tế - xã hội; tiếp tục khẳng định quyền sử dụng đất là tài sản và bảo đảm quyền của người sử dụng đất, qua đó thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất và bất động sản. Đồng thời, Luật hoàn thiện các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hướng công khai, minh bạch; lần đầu đặt ra nguyên tắc xác định giá đất phù hợp với giá thị trường; kéo dài thời hạn giao đất và mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp, tạo điều kiện cho tích tụ, tập trung đất đai. Sau gần mười năm thi hành, thực tiễn áp dụng vẫn bộc lộ nhiều hạn chế, như quy hoạch sử dụng đất thiếu ổn định, cơ chế thu hồi đất và bồi thường chưa bảo đảm công bằng, giá đất Nhà nước còn chênh lệch lớn so với giá thị trường và thị trường quyền sử dụng đất phát triển chưa đồng bộ.

Trước yêu cầu hoàn thiện thể chế, trên cơ sở Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai năm 2024, thể hiện định hướng cải cách toàn diện pháp luật đất đai theo hướng tăng cường vai trò điều tiết của Nhà nước đi đôi với việc mở rộng và bảo đảm thực chất hơn quyền của người sử dụng đất, tiệm cận hơn với cơ chế thị trường. Đây là nền tảng để tiếp tục đặt ra và phân tích các vấn đề pháp lý mang tính cấu trúc trong quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam hiện nay.

3.1.2. Những vấn đề pháp lý đặt ra từ quá trình phát triển lịch sử của pháp luật đất đai

a) Nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân và yêu cầu bảo đảm quyền của người sử dụng đất

Một trong những vấn đề pháp lý xuyên suốt lịch sử phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam là mối quan hệ giữa nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân và yêu cầu bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Nguyên tắc sở hữu toàn dân được hình thành từ giữa thế kỷ XX, gắn với cải cách ruộng đất, hợp tác hoá nông nghiệp và lựa chọn mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung, và được hiến định trong các bản Hiến pháp từ năm 1980 đến nay. Về mặt lý luận, nguyên tắc này đặt Nhà nước vào vị trí đại diện chủ sở hữu toàn dân, nắm quyền quản lý thống nhất và quyết định đối với đất đai.

Tuy nhiên, trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, đặc biệt từ Luật Đất đai năm 1993, quyền sử dụng đất ngày càng được thừa nhận như một loại quyền tài sản đặc biệt, được mở rộng “tiệm cận một số quyền năng cơ bản của quyền sở hữu đất đai”. Sự mở rộng này đã thúc đẩy sự hình thành và phát triển của thị trường quyền sử dụng đất, đồng thời làm gia tăng vai trò của người sử dụng đất như chủ thể khai thác giá trị từ đất đai. Dù vậy, do nguyên tắc sở hữu toàn dân vẫn được duy trì, quyền sử dụng đất tiếp tục chịu sự chi phối đáng kể của các quyết định hành chính của Nhà nước, đặc biệt thông qua các cơ chế thu hồi đất, xác định giá đất, thời hạn và hạn mức sử dụng đất.

Chính sự đồng thời tồn tại giữa nguyên tắc sở hữu toàn dân và việc mở rộng quyền sử dụng đất như một quyền tài sản đã tạo ra căng thẳng mang tính cấu trúc trong pháp luật đất đai Việt Nam, đặc biệt tại các cơ chế Nhà nước can thiệp trực tiếp vào quan hệ đất đai. Trong bối cảnh đó, Luật Đất đai năm 2024 đặt ra yêu cầu phải tiếp tục xử lý hài hòa mối quan hệ này theo hướng tăng cường bảo đảm thực chất quyền của người sử dụng đất, nhất là trong những lĩnh vực nhạy cảm như thu hồi đất, bồi thường và xác định giá đất.

b) Phương thức quản lý hành chính giữ vai trò chủ đạo và những giới hạn của cơ chế thị trường về đất đai

Quá trình phát triển lịch sử của pháp luật đất đai Việt Nam cho thấy phương thức quản lý hành chính - mệnh lệnh, được hình thành trong giai đoạn kinh tế kế hoạch hoá tập trung, vẫn để lại dấu ấn đáng kể trong nhiều chế định pháp lý hiện hành. Ngay cả trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, Nhà nước vẫn giữ vai trò trung tâm trong việc quyết định phân bổ và sử dụng đất đai, coi đất đai là nguồn lực đặc biệt cần được quản lý chặt chẽ nhằm phục vụ mục tiêu phát triển và lợi ích công cộng.

Trong pháp luật đất đai hiện hành, mặc dù các yếu tố của cơ chế thị trường đã từng bước được ghi nhận, song việc quản lý đất đai trên thực tế vẫn chủ yếu dựa vào các quyết định hành chính của Nhà nước, thể hiện rõ trong các lĩnh vực như lập và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; thu hồi đất; cũng như cơ chế xác định giá đất theo khung pháp luật đất đai qua các Luật Đất đai từ năm 1993 đến nay. Thị trường quyền sử dụng đất vì vậy chưa vận hành một cách đầy đủ và đồng bộ, do còn thiếu các thiết chế hỗ trợ quan trọng như cơ chế định giá đất độc lập, hệ thống thông tin thị trường đất đai minh bạch, ổn định của quy hoạch sử dụng đất và sự phân định rõ ràng giữa quyết định quản lý hành chính và giao dịch dân sự về đất đai. Trong nhiều trường hợp, giá trị quyền sử dụng đất vẫn phụ thuộc đáng kể vào quyết định của cơ quan quản lý nhà nước hơn là tín hiệu của thị trường.

Tình trạng quản lý hành chính giữ vai trò chủ đạo trong khi cơ chế thị trường phát triển chưa đầy đủ đặt ra yêu cầu quan trọng đối với việc triển khai Luật Đất đai năm 2024. Theo đó, vấn đề không chỉ là mở rộng thêm các công cụ thị trường, mà còn là hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm giảm thiểu sự can thiệp hành chính trực tiếp vào các quan hệ mang tính thị trường, đồng thời tăng cường tính minh bạch, khách quan và khả năng dự đoán của các quyết định quản lý đất đai, qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng đất và hạn chế các xung đột pháp lý trong thực tiễn.

c) Những vấn đề đặt ra trong cơ chế thu hồi đất, bồi thường và tái định cư

Cơ chế thu hồi đất là lĩnh vực phản ánh rõ nét nhất dấu ấn lịch sử của mô hình quản lý đất đai dựa trên nguyên tắc sở hữu toàn dân và phương thức điều tiết hành chính chủ đạo. Trong suốt quá trình phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam, thu hồi đất luôn được xác định là công cụ pháp lý quan trọng để Nhà nước thực hiện các mục tiêu quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội, gắn với quyền quyết định mang tính quyền lực công của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Tuy nhiên, khi quyền sử dụng đất ngày càng được thừa nhận như một loại quyền tài sản có giá trị kinh tế lớn, cơ chế thu hồi đất và bồi thường đã bộc lộ những mâu thuẫn ngày càng rõ nét. Thực tiễn thi hành các Luật Đất đai từ năm 2003 đến năm 2013 cho thấy sự khác biệt đáng kể giữa giá đất do Nhà nước xác định và giá đất theo thị trường, cùng với phạm vi và đối tượng thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội còn rộng. Mặc dù các cơ chế bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã được quan tâm hoàn thiện, nhưng trong nhiều trường hợp vẫn chưa bảo đảm sự tương xứng giữa giá trị kinh tế của quyền sử dụng đất bị thu hồi và lợi ích mà người sử dụng đất thực sự nhận được, qua đó làm gia tăng tranh chấp, khiếu kiện và bức xúc xã hội.

Những hạn chế này cho thấy yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế pháp lý về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo hướng tiệm cận hơn với nguyên tắc thị trường, đồng thời bảo đảm công bằng và minh bạch trong phân bổ lợi ích. Đây cũng chính là một trong những trọng tâm cải cách của Luật Đất đai năm 2024, đặt ra hàm ý quan trọng đối với việc thiết kế và triển khai các công cụ pháp lý nhằm dung hòa giữa quyền lực quản lý của Nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong giai đoạn tới.

d) Tính chưa ổn định lâu dài của pháp luật đất đai và hệ quả đối với áp dụng pháp luật

Một hệ quả khác của quá trình phát triển lịch sử pháp luật đất đai Việt Nam là việc hệ thống pháp luật trong lĩnh vực này chưa đạt được sự ổn định lâu dài. Việc thường xuyên sửa đổi, bổ sung và thay thế các đạo luật đất đai phản ánh nỗ lực của Nhà nước trong việc kịp thời điều chỉnh chính sách, hoàn thiện thể chế và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn lịch sử. Tuy nhiên, sự điều chỉnh liên tục này cũng đặt ra những thách thức nhất định trong quá trình áp dụng pháp luật.

Các chủ thể tham gia quan hệ đất đai, từ người sử dụng đất đến cơ quan quản lý nhà nước và nhà đầu tư, thường xuyên phải thích ứng với những thay đổi về quy định, chính sách và phương thức quản lý. Từ góc độ pháp lý, tình trạng pháp luật chưa ổn định lâu dài có thể ảnh hưởng đến tính dự đoán của pháp luật - một yếu tố quan trọng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền. Đồng thời, quá trình chuyển tiếp giữa các đạo luật khác nhau, cùng với hệ thống văn bản dưới luật phức tạp và sự đan xen giữa các quy định cũ và mới, có thể làm gia tăng mức độ phức tạp trong tổ chức thực hiện pháp luật đất đai, dẫn đến khó khăn trong áp dụng pháp luật, làm tăng chi phí tuân thủ và rủi ro pháp lý trong thực tiễn quản lý, sử dụng đất đai.

3.2. Thảo luận kết quả nghiên cứu

Trên cơ sở phân tích quá trình hình thành và phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử, có thể thảo luận một số luận điểm nhằm làm rõ ý nghĩa pháp lý của các phát hiện nghiên cứu, đồng thời gợi mở những vấn đề đặt ra đối với pháp luật đất đai trong bối cảnh hiện nay.

Trước hết, việc nghiên cứu tiến trình phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam cho thấy đây là lĩnh vực pháp luật mang đậm tính lịch sử - thể chế. Sự hình thành và biến đổi của các chế định pháp lý về đất đai luôn gắn liền với những thay đổi trong mô hình kinh tế, tư duy quản lý và phương thức can thiệp của Nhà nước đối với đất đai qua từng giai đoạn. Cách tiếp cận này cho thấy việc đánh giá và triển khai Luật Đất đai năm 2024 cần được đặt trong dòng chảy phát triển lịch sử của pháp luật đất đai, qua đó giúp nhận diện rõ hơn các yếu tố kế thừa, những điểm điều chỉnh cũng như những vấn đề mới được đặt ra trong khuôn khổ pháp lý hiện hành.

Thứ hai, xét từ góc độ cấu trúc pháp lý, có thể tiếp tục thảo luận về mối quan hệ giữa nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân và yêu cầu bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Nguyên tắc sở hữu toàn dân tạo nền tảng pháp lý cho vai trò đại diện chủ sở hữu và quản lý thống nhất của Nhà nước đối với đất đai, đồng thời định hình khuôn khổ pháp lý cho việc xác lập và thực hiện quyền sử dụng đất. Trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục hoàn thiện các quy định về quyền của người sử dụng đất theo hướng tiệm cận hơn với cơ chế thị trường, mối quan hệ này đặt ra yêu cầu cần được nghiên cứu và xử lý một cách thận trọng nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa lợi ích công và quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể sử dụng đất.

Thứ ba, từ các phát hiện nghiên cứu có thể đặt ra thảo luận về phương thức quản lý đất đai trong pháp luật hiện hành. Mặc dù pháp luật đất đai đã từng bước tiếp cận và vận dụng các yếu tố của cơ chế thị trường, song phương thức quản lý hành chính vẫn giữ vai trò chủ đạo trong nhiều lĩnh vực như quy hoạch, giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục nghiên cứu các giải pháp pháp lý nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý đất đai theo hướng tăng cường tính minh bạch, tính nhất quán và khả năng dự đoán của pháp luật.

Thứ tư, các cơ chế pháp lý liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và định giá đất có thể được xem là những lĩnh vực phản ánh rõ nhất các thách thức trong việc dung hòa giữa giá trị pháp lý và giá trị kinh tế của quyền sử dụng đất. Trong điều kiện quyền sử dụng đất vừa mang tính quyền lực công, vừa mang tính quyền tài sản, việc Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục điều chỉnh các cơ chế này có thể được

nhìn nhận như một nỗ lực nhằm khắc phục những bất cập mang tính lịch sử, đồng thời đặt ra yêu cầu theo dõi và đánh giá trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật.

Thứ năm, từ kết quả nghiên cứu, có thể gợi mở một số hướng nghiên cứu tiếp theo cần được quan tâm trong bối cảnh triển khai Luật Đất đai năm 2024, bao gồm: nghiên cứu sâu hơn về cơ chế định giá đất và mối quan hệ giữa giá đất theo pháp luật với giá đất theo thị trường; các vấn đề pháp lý phát sinh trong thu hồi đất và bảo vệ quyền, lợi ích của các nhóm yếu thế; thiết chế giải quyết tranh chấp đất đai; cũng như cơ chế kiểm soát quyền lực trong quản lý nhà nước về đất đai. Đây là những vấn đề mang tính kế thừa và kéo dài, đòi hỏi các nghiên cứu chuyên sâu dựa trên thực tiễn áp dụng pháp luật trong giai đoạn tiếp theo.

Từ các thảo luận trên có thể thấy rằng bài viết không chỉ góp phần làm rõ logic vận động nội tại của pháp luật đất đai Việt Nam qua lịch sử, mà còn cung cấp cơ sở lý luận để tiếp cận Luật Đất đai năm 2024 một cách thận trọng và có hệ thống. Trong bối cảnh Luật mới đang trong giai đoạn đầu triển khai, các nhận định trong bài viết chủ yếu mang tính gợi mở trên bình diện lịch sử - lý luận, làm nền tảng cho các nghiên cứu đánh giá thực tiễn trong thời gian tới.

4. Kết luận

Qua việc nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của pháp luật đất đai Việt Nam, bài viết cho thấy pháp luật đất đai là lĩnh vực pháp luật gắn bó chặt chẽ với những biến đổi của thể chế chính trị, mô hình kinh tế và phương thức quản lý nhà nước qua các giai đoạn lịch sử. Nhiều vấn đề pháp lý trong quản lý và sử dụng đất đai hiện nay có thể được lý giải trong mối liên hệ với tiến trình phát triển đó, đặc biệt là cách thức dung hòa giữa nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân và việc ngày càng mở rộng quyền của người sử dụng đất. Từ góc độ này, các vấn đề đặt ra trong quản lý, sử dụng đất đai hiện nay không chỉ là hệ quả của các quy định pháp luật cụ thể, mà còn phản ánh những đặc điểm mang tính lịch sử và cấu trúc của hệ thống pháp luật đất đai Việt Nam.

Từ kết quả nghiên cứu trên, có thể thấy việc đánh giá và triển khai Luật Đất đai năm 2024 cần được đặt trong cách tiếp cận lịch sử - hệ thống nhằm bảo đảm tính nhất quán trong tư duy lập pháp, hạn chế các điều chỉnh mang tính ngắn hạn và tăng cường tính ổn định, khả năng dự đoán của pháp luật đất đai. Trên phương diện học thuật, bài viết góp phần làm rõ logic vận động của pháp luật đất đai Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử, qua đó tạo cơ sở lý luận cho việc tiếp tục nghiên cứu các vấn đề đặt ra trong quản lý và sử dụng đất đai hiện nay.

Do giới hạn về dung lượng và phạm vi nghiên cứu, bài viết chưa đi sâu phân tích việc áp dụng pháp luật đất đai theo từng địa phương hoặc vụ việc cụ thể, tác động của Luật Đất đai năm 2024 cần được tiếp tục nghiên cứu trong quá trình tổ chức thi hành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng. (2022). *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất*.
2. Nguyễn Đình Bồng. (2020). *Quản lý đất đai thời kỳ Pháp thuộc*. <https://tapchikhoahocdat.vn/tin-tuc>.
3. Trần Thị Minh Châu. (2013). *Vốn hoá đất đai ở Việt Nam*. [Đề tài nghiên cứu khoa học]. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
4. Đỗ Văn Đại. (2024). *Điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 về hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất*. Tạp chí Tòa án nhân dân, (17).
5. Nguyễn Thị Dung. (2021). *Một số bất cập, vướng mắc về thu hồi đất theo Luật Đất đai năm 2013*. Tạp chí Khoa học Đại học Văn Lang, (27).
6. Đặng Thị Phượng. (2014). *Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam trong lịch sử và hiện nay*. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, (12).
7. Cao Quang & Ánh Phượng. (2025). *Hành trình pháp luật Việt Nam từ Hình thư đến hiện đại*. <https://mocban.vn/hanh-trinh-phap-luat-viet-nam-tu-hinh-thu-den-hien-dai/>
8. Quốc hội. (1946, 1959, 1980, 1992, 2013). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
9. Quốc hội. (1953). *Luật Cải cách ruộng đất*.
10. Quốc hội. (1987, 1993, 2003, 2013, 2014). *Luật Đất đai*.
11. Trần Thị Băng Thanh. (2023). *Tập thơ Giới Hiền thi tập của Nguyễn Trung Ngạn*. <https://nguvan.hnue.edu.vn>
12. Nguyễn Thanh Tú. (2024). *Một số điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 và vấn đề tổ chức thi hành luật*. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, (5).
13. Nguyễn Quang Tuyền. (2018). *Pháp luật đất đai Việt Nam từ năm 1945 đến nay*. NXB Chính trị quốc gia Sự thật. Hà Nội.