

**BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG**  
**TRUNG TÂM ĐIỀU TRA QUY HOẠCH ĐẤT ĐAI**

---

*BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI NHÁNH*  
**BÁO CÁO PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT**  
**VỀ ĐẤT ĐAI VÀ THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN HIỆN HÀNH**  
**Ở VIỆT NAM**

*THUỘC ĐỀ TÀI ĐỘC LẬP CẤP NHÀ NƯỚC DTĐL 2002/15*  
NGHIÊN CỨU ĐỔI MỚI HỆ THỐNG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI ĐỂ HÌNH THÀNH  
VÀ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN Ở VIỆT NAM

*Chủ nhiệm đề tài nhánh:* TÔN GIA HUYÊN

**5839-6**

HÀ NỘI – 6/2005

# BÁO CÁO

## PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI VÀ THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN HIỆN HÀNH Ở VIỆT NAM

### Chương I

#### NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

##### I. CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI HIỆN HÀNH LÀ KẾT QUẢ CỦA MỘT QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN LÂU DÀI

Ngay sau khi tuyên bố độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh phát động "Toàn dân tăng gia sản xuất nông nghiệp" (03/9/1945), sau đó là các sắc lệnh về giảm tô, tịch thu và chia cấp ruộng đất... Cuộc cải cách ruộng đất đầu những năm 50 của thế kỷ trước đã làm thay đổi cơ bản bộ mặt nông nghiệp và nông thôn, làm nền tảng để góp phần kết thúc thắng lợi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp và bắt đầu sự nghiệp khôi phục kinh tế sau chiến tranh. Phong trào hợp tác hoá cùng với tập thể hoá đất đai ở những năm 60 đã phát huy tác dụng của lực lượng sản xuất mới để cùng thực hiện thắng lợi hai nhiệm vụ chiến lược thời bấy giờ là vừa xây dựng chủ nghĩa xã hội vừa bảo vệ tổ quốc. Tháng 4/1975 cuộc kháng chiến chống Mỹ kết thúc, thống nhất đất nước, mở đầu một thời kỳ mới xây dựng đất nước trong hoà bình. Đầu những năm 80 nền kinh tế cả nước thể hiện sự sa sút ngày càng nghiêm trọng do hậu quả của chiến tranh, do nhược điểm của cơ cấu và cơ chế kinh tế... và Đại hội lần thứ 6 Đảng Cộng sản quyết định phải ĐỔI MỚI mà bắt đầu bằng đổi mới tư duy trong kinh tế. Luật đất đai 1987 là một trong hai sắc luật đầu tiên ra đời trong bối cảnh đó. Liên tục trong các thời kỳ Đại hội tiếp theo, đường lối ĐỔI MỚI được duy trì và phát triển. Sau Đại hội lần thứ VII (1991), Hiến pháp 1980 được sửa đổi thành Hiến pháp 1992 và Luật đất đai 1987 được sửa đổi thành Luật đất đai năm 1993, rồi liên tiếp sau đó, các năm 1988, 2001 Luật này được sửa đổi, bổ sung một số Điều cho phù hợp với nền kinh tế đang được tăng trưởng nhanh chóng.

Đến cuối năm 2001, Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ IX đã quyết định phải: "Bố trí lại dân cư, lao động và đất đai theo quy hoạch đi đôi với xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội để khai thác có hiệu quả các nguồn tài nguyên" và,

để tạo lập đồng bộ các yếu tố thị trường, đổi mới và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, Đại hội đã chủ trương: "Hình thành và phát triển thị trường bất động sản, bao gồm cả quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; từng bước mở thị trường bất động sản cho người Việt Nam ở nước ngoài và người nước ngoài tham gia đầu tư." Theo đó, Luật đất đai mới được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ 01/7/2004 ra đời, đặt nền tảng pháp lý cho một thời kỳ phát triển mới về chính sách đất đai.

## II. CƠ SỞ ĐẦU TIÊN MỞ ĐƯỜNG CHO THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN LÀ LUẬT ĐẤT ĐAI 1987 VÀ PHÁP LỆNH VỀ NHÀ Ở (1991)

Theo tinh thần của Hiến pháp 1980, trong Điều 5 của Luật đất đai 1987 quy định "Nghiêm cấm việc mua bán, lấn chiếm đất đai, phát canh thu tô dưới mọi hình thức...", nhưng tại Điều 3 có mở ra rằng: "Nhà nước bảo đảm cho người sử dụng đất được hưởng những quyền lợi hợp pháp trên đất được giao, kể cả chuyển quyền, nhượng, bán thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao khi không còn sử dụng đất và đất đó được giao cho người khác sử dụng theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định"... Tuy nhiên, sau đó lại chưa giải thích cụ thể về "kết quả lao động", "kết quả đầu tư" là gồm những cái gì? và theo "trình tự, thủ tục" nào?... nên những quy định này vẫn chưa đủ điều kiện để trở thành hiện thực một cách phổ cập; nhất là khi "việc chuyển quyền sử dụng đất đai chỉ thực hiện trong các trường hợp sau đây:

1. Khi hộ nông dân vào hoặc ra hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp;
2. Khi hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp và cá nhân thoả thuận đổi đất cho nhau để tổ chức lại sản xuất;
3. Khi người được giao đất chuyển đi nơi khác hoặc đã chết mà thành viên trong hộ của người đó vẫn còn sử dụng đất đó...

Pháp lệnh nhà ở (1991), chấp nhận có sở hữu tư nhân về nhà ở, nhưng "Đất có nhà ở không phải là đối tượng của hợp đồng mua bán về nhà ở. Người được chuyển quyền sở hữu nhà ở được quyền sử dụng đất theo quy định của Luật đất đai".

Tuy còn nhiều mặt phải hạn chế và thận trọng nhưng hai văn bản pháp quy này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tạo điều kiện để tạo dựng thị trường bất

động sản sau này, mà chủ yếu là xác lập quyền Sở hữu tư nhân về nhà ở và việc chuyển quyền sử dụng đất.

### III. LUẬT ĐẤT ĐAI 2003 LÀ VĂN BẢN PHÁP QUY TẬP TRUNG NHẤT PHẢN ÁNH CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI HIỆN HÀNH TRÊN CƠ SỞ TỔNG KẾT HOẠT ĐỘNG THỰC TIỄN CỦA 17 NĂM ĐỔI MỚI

Quy định về chuyển quyền sử dụng đất của Hiến pháp 1992 (Điều 18) đã tạo tiền đề pháp lý xây dựng Luật đất đai năm 1993 và để các lần sửa đổi bổ sung Luật đất đai năm 1998, 2001 xử lý sát với nhu cầu phát triển của thực tiễn, Hiến pháp 1992 cũng quy định rằng: "Công dân có quyền xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật..." (Điều 62) đã tạo thêm hành lang pháp lý để thị trường bất động sản hình thành được thuận lợi hơn.

Luật đất đai 2003 (có hiệu lực từ 01/7/2004) đã quy định chi tiết hơn về các điều kiện để hình thành thị trường bất động sản và các hoạt động về tài chính đất đai, thể hiện tập trung trong các mục "Tài chính về đất đai và giá đất" (Mục 6 - từ Điều 56 đến Điều 60), "Quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản" (Mục 7, từ Điều 61 đến Điều 63)... Đây sẽ trở thành cơ sở quan trọng để thể chế hoá các hoạt động liên quan đến quá trình hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong tương lai.

Những phân tích dưới đây chủ yếu dựa vào những thông tin đã được tập hợp trong hai tài liệu của đề tài này:

- Văn bản pháp luật hiện hành về bất động sản Việt Nam.
- Từ điển bất động sản.