

HOÀN THIỆN CƠ SỞ HIẾN ĐỊNH VỀ ĐẤT ĐAI NHẪM PHÁT TRIỂN KINH TẾ ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

PHAN TRUNG HIỀN *

Tóm tắt: Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025 xác định đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển kinh tế đất nước, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý (Điều 53, Điều 54). Tuy nhiên, cho đến nay các quy định cơ bản về quyền của chủ sở hữu đất đai vẫn chưa được xác định trong Hiến pháp, đồng thời vẫn đề xác lập nguyên tắc để quản lý nguồn lực đất đai một cách có hiệu quả, hạn chế được bất đồng, tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện hiện vẫn còn bỏ ngỏ. Trên cơ sở yêu cầu về nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý đất đai được nêu trong Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII và các văn kiện về yêu cầu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, bài viết này đưa ra một số kiến nghị để hoàn thiện cơ sở hiến định đất đai được quy định tại Điều 53 và Điều 54 Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025, góp phần phát triển kinh tế đất nước trong kỷ nguyên mới.

Từ khóa: Sở hữu toàn dân; quản lý đất đai; cơ sở hiến định về đất đai

Nhận bài: 02/3/2025

Hoàn thành biên tập: 30/5/2026

Duyệt đăng: 30/5/2026

STRENGTHENING THE CONSTITUTIONAL FOUNDATION FOR LAND USE RIGHTS TO PROMOTE NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE NEW ERA

Abstract: The 2013 Constitution, amended in 2025, defines land as a special national resource, an important asset for the country's economic development that belongs to the people, and collectively managed by the State as a representative of the owner (articles 53 and 54). However, until now, the Constitution does not have basic provisions on the rights of land use rights owners, and still has not established principles for the effective management of land resources to limit disagreements, disputes, complaints, and lawsuits. Based on the requirements for improving the effectiveness and efficiency of land use rights management laid out in Resolution 18-NQ/TW and documents on the requirements for amending and supplementing the Constitution, this article makes some recommendations to improve the constitutional basis for land as stipulated in Articles 53 and 54 of the 2013 Constitution, amended in 2025, contributing to the country's economic development in the era of growth.

Keywords: All-people ownership; land management; constitutional basis for land

Received: 2 March 2025; Editing completed: 30 May 2026; Accepted for publication: 30 May 2026

1. Đặt vấn đề

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là một trong những đặc trưng cơ bản của hệ thống pháp luật và chính trị ở các quốc gia xã hội

chủ nghĩa. Trên nền tảng lý luận Mác-Lênin, đất đai được coi là tư liệu sản xuất đặc biệt, có tính quyết định đối với sự tồn tại và phát triển của xã hội, do đó không thể để cho tư nhân chiếm hữu và khai thác theo hướng tư lợi. Karl Marx và Friedrich Engels từng khẳng định trong Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản

* Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Trường Đại học Cần Thơ
E-mail: pthien@ctu.edu.vn

rằng việc “tước đoạt ruộng đất của địa chủ” là một trong những biện pháp đầu tiên nhằm xoá bỏ sự đối kháng giai cấp trong xã hội tư bản chủ nghĩa¹. Từ quan điểm này, là một quốc gia xã hội chủ nghĩa, Việt Nam xác lập nguyên tắc: đất đai thuộc sở hữu chung của toàn dân mà Nhà nước là đại diện thực hiện quyền sở hữu.

Cơ sở hiến định chủ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam được ghi nhận lần đầu tại Điều 19 Hiến pháp năm 1980. Tiếp theo, Điều 17 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 và Điều 53, Điều 54 Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025 (sau đây gọi tắt là Hiến pháp năm 2013) cũng tiếp tục ghi nhận điều này và nhất quán khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý và đại diện chủ sở hữu. Tuy vậy, Hiến pháp năm 2013 và các bản hiến pháp trước đây chưa làm rõ được những vấn đề có tính nguyên tắc sau đây:

- Vị trí, vai trò, quyền của toàn dân với tư cách là chủ sở hữu đất đai;
- Nguyên tắc quản lý và sử dụng đất khi trao quyền sử dụng đất;
- Cụm từ “thu hồi đất” được dùng cho cả hai trường hợp: 1) Vừa là hình thức chế tài; 2) Vừa diễn đạt trường hợp tự nguyện hiến đất để làm công trình công ích;
- Xác định rõ hai trường hợp: trưng dụng đất và thu hồi đất.

Việc thiếu xác định quyền của chủ sở hữu một cách tường minh dẫn đến việc khó xác định trách nhiệm của Nhà nước và cơ

quan nhà nước trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Bên cạnh đó, việc thiếu nguyên tắc hiến định trong quản lý và sử dụng đất đai dẫn đến tình trạng quản lý không đồng bộ, thiếu thống nhất, sử dụng đất sai mục đích trở thành hiện tượng phổ biến. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều diện tích đất bỏ hoang, khai thác không hiệu quả mà không thể quy trách nhiệm cho một chủ thể nào. Trong khi đó, giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 2013, các khiếu nại, khiếu kiện về đất đai vẫn tiếp tục phát sinh theo số lượng các dự án thu hồi đất². Vì vậy, việc làm rõ quyền của chủ sở hữu về đất đai là một trong những vấn đề có tính tiền đề để hoàn thiện các quy định về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai.

2. Quyền của toàn dân - chủ sở hữu về đất đai

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được xác định là “Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân vì Nhân dân”³. Cùng với điều này, tuy có những cách diễn đạt khác nhau song từ Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm

² Theo Báo cáo số 115/BC-BTNMT ngày 26/9/2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai: “Trong giai đoạn từ 2013-2020, cơ quan hành chính các cấp đã tiếp 2.361.157 lượt công dân với tổng số 2.250.443 người đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh với 1.423.418 vụ việc trong đó số vụ việc khiếu nại liên quan đến đất đai là 419.202 vụ việc (chiếm 81,6% số vụ việc khiếu nại); tiếp nhận 2.180.665 đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, trong đó số đơn khiếu nại liên quan đến đất đai là 324.241 đơn (chiếm 62,9 % tổng số đơn khiếu nại); giải quyết 195.592 đơn khiếu nại với 176.529 vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền”.

³ Điều 2 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001, Điều 2 Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025.

¹ Karl Marx & Friedrich Engels (1848), *Manifest der Kommunistischen Partei*, London: Gedruckt in der Office der “Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter” von J. E. Burghard, tr. 16.

2001 và Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025 đều giữ vững quy định có tính nguyên tắc “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước quản lý”.

Tuy nhiên, các quy định về chủ sở hữu đất đai hầu như chưa được thể chế hoá trong các đạo luật ở Việt Nam, kể cả Luật Đất đai năm 2024. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do Hiến pháp chỉ xác định chủ sở hữu về đất đai chứ chưa thực sự quy định các nguyên tắc để luận giải quyền của chủ thể toàn dân là chủ sở hữu về đất đai. Để quy định nguyên tắc về sở hữu toàn dân, cần giải đáp những câu hỏi có tính căn cơ như sau: 1) Sở hữu toàn dân có phải là một khái niệm pháp lý hay không? 2) Nếu là khái niệm pháp lý về chủ sở hữu thì cần làm rõ quyền mang tính bản chất của chủ sở hữu; 3) Các quyền hiến định này được chi tiết và bảo đảm thực hiện trong các luật nào? Về logic, khi trao quyền đại diện cho Nhà nước, chủ sở hữu (toàn dân) còn giữ lại một số quyền cốt lõi cho riêng mình - những quyền bản chất nhất của một chủ sở hữu. Nếu không, khái niệm “đất đai thuộc sở hữu của toàn dân” là khái niệm không xác định được nội hàm và khái niệm “đại diện chủ sở hữu về đất đai” lại phản ánh nội hàm của một chủ sở hữu thực thụ⁴.

Thứ nhất, nguyên tắc về sở hữu toàn dân về đất đai là một nguyên tắc hiến định xuất phát từ yêu cầu có tính bản chất của chế độ. Theo Karl Marx, một trong những yêu cầu của nhà nước xã hội chủ nghĩa là phải công

hữu hoá về tư liệu sản xuất chủ yếu, trong đó, tư liệu sản xuất chủ yếu nhất của quốc gia là đất đai. Karl Marx xây dựng lý thuyết chi tiết về công hữu đất đai trong các tác phẩm của mình, đặc biệt là trong “Tư bản luận” và “Tuyên ngôn Đảng Cộng sản”. Với Karl Marx, việc tư nhân sở hữu đất đai tạo ra sự bất bình đẳng cơ bản trong xã hội. Ngược lại, để xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa, đất đai phải thuộc sở hữu toàn xã hội, được quản lý bởi nhà nước công nông⁵. Trên cơ sở này, một trong những đặc trưng của nhà nước Việt Nam là quy định chế độ công hữu hoá về đất đai. Tuy nhiên, cũng cần làm rõ những đặc trưng của khái niệm toàn dân. Nếu cá nhân và tổ chức là những chủ thể thông thường xuất hiện trong hầu hết các ngành luật thì “toàn dân” là chủ thể đặc biệt, chỉ xuất hiện trong Luật Hiến pháp và một số luật “đặc biệt” khác như: Luật Trưng cầu ý dân, Luật Đất đai... Toàn dân khác với tổ chức bởi trong một quốc gia thì có rất nhiều “tổ chức” nhưng “toàn dân” Việt Nam thì chỉ là một chủ thể, với ý chí và nguyện vọng chung.

Thứ hai, quyền sở hữu là một trong những chế định cơ bản và cổ xưa nhất của pháp luật dân sự, phản ánh mối quan hệ giữa con người với tài sản. Theo truyền thống pháp luật La Mã, “dominium” (quyền sở hữu) được coi là “quyền năng tuyệt đối của chủ thể đối với tài sản”, bao gồm ba yếu tố: quyền chiếm hữu (usus), quyền khai thác công dụng và hưởng hoa lợi (fructus) và

⁴ Phan Trung Hiền (2021), *Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 16.

⁵ Karl Marx (1997), *Selected Writings*, edited by David Mc Lellan, Oxford University Press, tr. 6, 87.

quyền định đoạt (abusus)⁶. Từ đó, lí thuyết về quyền sở hữu phát triển thành một phạm trù pháp lí trung tâm trong nhiều hệ thống pháp luật hiện đại. Do vậy, khi đã là một khái niệm pháp lí thì tất yếu phải có nội hàm, tức là bao hàm quyền của chủ sở hữu. Các quyền pháp lí về đất đai rất đa dạng để bảo đảm “quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt”. Tuy nhiên, tác giả xin nêu đơn cử một số quyền như sau: 1) Quyền phúc quyết về biên giới và lãnh thổ quốc gia; 2) Quyền được giám sát và cho ý kiến đối với các loại quy hoạch quốc gia bao gồm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các loại quy hoạch khác được thực hiện trên đất; 3) Quyền cho ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thực hiện việc chuyển dịch đất bắt buộc vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng...

Thứ ba, các nhóm quyền nêu trên cần được chi tiết hoá trong các đạo luật để bảo đảm việc thực hiện. Đối với nhóm quyền phúc quyết về biên giới và lãnh thổ quốc gia nên được quy định và bảo đảm thực hiện trong các đạo luật như: Luật Biên giới quốc gia, Luật Trưng cầu ý dân... Đối với nhóm quyền được giám sát và cho ý kiến đối với các loại quy hoạch và quyền cho ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nên được luật hoá và được thực hiện trong các đạo luật như: Luật Quy hoạch, Luật Đất đai, Luật Xây dựng... Trong đó, nên bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch và bảo

đảm trách nhiệm giải trình. Ngoài ra, cần có sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước là Quốc hội và hội đồng nhân dân cũng như sự giám sát mang tính chính trị-xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tương ứng với các cấp trong hệ thống chính trị.

3. Xác định nguyên tắc trong quản lí và sử dụng đất

Khoản 1 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 khẳng định giá trị đất đai như sau: “*Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lí theo pháp luật*”. Tuy nhiên, điều này chưa được thực hiện triệt để trên thực tế. Đảng ta nhận định: “*Đất đai chưa được khai thác, sử dụng hiệu quả để trở thành nguồn lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Suy thoái, ô nhiễm, sạt lở đất ngày càng nghiêm trọng. Tình trạng đất nông nghiệp, đất dự án bị bỏ hoang còn nhiều*” (Nghị quyết số 18-NQ/TW). Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân nhưng Đảng ta khẳng định nguyên nhân chính yếu là: “*Chưa có sự thống nhất cao về nhận thức đối với một số vấn đề liên quan đến quản lí và sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhất là về tầm quan trọng và ý nghĩa của sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí. Nhận thức về chính sách, pháp luật về đất đai có nơi, có lúc chưa đúng, chưa đầy đủ*” (Nghị quyết số 18-NQ/TW). Điều này, suy cho cùng có nguồn gốc từ việc chưa xác định rõ nguyên tắc về quản lí và sử dụng đất đai, làm sao để tăng cường hiệu quả sử dụng đất làm cơ sở để xây dựng luật về quy hoạch, về đất đai và các văn bản khác có liên quan. Trước đây,

⁶ W.W. Buckland (1921), *A Text-Book of Roman Law from Augustus to Justinian*, Cambridge University Press, tr. 105 - 110.

Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 có quy định một vài yếu tố của nguyên tắc quản lý và sử dụng đất đai⁷. Nếu giữ lại nguyên tắc này, đồng thời quy định chi tiết ở các luật như: Luật Quy hoạch, Luật Đất đai... thì sẽ tạo thành hành lang pháp lý chặt chẽ và có hệ thống trong việc quản lý và khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 không còn quy định nguyên tắc này. Nhìn chung, qua các thời kì, thực trạng quản lý và sử dụng đất vẫn chưa thực sự hiệu quả, cụ thể như sau:

Thứ nhất, vẫn còn tình trạng đất sử dụng không đúng mục đích: Mục đích sử dụng đất là yêu cầu có tính tiền đề. Thông qua công cụ về lập quy hoạch và kế hoạch, đất đai được bố trí với các nhóm mục đích khác nhau. Một trong những tình trạng đáng báo động ở các tỉnh, thành nước ta là tình trạng khá nhiều hộ dân sử dụng đất sai mục đích. Thực tế khảo sát cho thấy, tại các tuyến đường trong đô thị và ven các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ, huyện lộ, nhiều diện tích đất nông nghiệp được sử dụng không đúng với mục đích ghi trên giấy tờ. Trong đó, đa phần là diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp, đặc biệt là sử dụng cho mục đích ở (Nghị quyết số 18-NQ/TW). Theo tác giả Nguyễn Quý: *“Tình trạng sử dụng sai mục đích đất nông nghiệp và đất dự án thuộc quy hoạch đã trở thành một vấn đề nhức nhối tại nhiều địa phương trên cả nước. Đặc biệt, việc lấn chiếm và sử*

*dụng đất nông nghiệp cho các mục đích phi nông nghiệp như xây dựng nhà xưởng, cơ sở kinh doanh trái phép, đã gây ra những hệ lụy nghiêm trọng”*⁸.

Thứ hai, quỹ đất quốc gia được sử dụng với hiệu quả thấp, đôi khi lãng phí: Bên cạnh tình trạng sử dụng đất sai mục đích là tình trạng lãng phí tài nguyên đất đai. Đối với khu vực nông thôn, nhiều diện tích đất bỏ hoang, không đưa vào sản xuất. Tình trạng nhiều người có khả năng kinh tế về các khu vực nông thôn, đặc biệt là các vùng đô thị hoá, “gom đất, đầu cơ” để chờ tăng giá. Nhiều diện tích đất do nhà nước quản lý còn bỏ hoang, không được đưa vào sử dụng. Thực tế cho thấy một diện tích đất lớn ở các khu vực trung tâm đô thị do Nhà nước quản lý không được đưa vào vận hành trong nền kinh tế thị trường. Các diện tích đất này tọa lạc đến các trục lộ giao thông lớn, có điều kiện sinh lời cao nhưng không được đưa vào khai thác⁹. Mặc dù Việt Nam có Luật Tiết kiệm và phòng, chống lãng phí nhưng hầu như việc truy cứu các hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức chỉ xét theo hướng trục lợi “làm thất thoát ngân sách” mà chưa tính đến hành vi bỏ hoang, không đưa đất vào đầu tư. Với cách suy nghĩ như vậy, nhiều cán bộ công chức tư duy theo hướng: “làm nhiều sai nhiều, làm ít sai ít, không làm không sai”. Vì lẽ đó, việc tình trạng lãng

⁷ Điều 18 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: “*Tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật*”.

⁸ Nguyễn Quý (2024), *Cần biện pháp mạnh để ngăn chặn sử dụng đất sai mục đích*, <https://kinhhtedothi.vn/can-bien-phap-manh-de-ngan-chan-su-dung-dat-sai-muc-dich.html>, truy cập 04/5/2025.

⁹ Nghĩa Trần (2026), *“Đánh thức” nguồn lực đất công cho tăng trưởng kinh tế*, <https://vtv.vn/danh-thuc-nguon-luc-dat-cong-cho-tang-truong-kinh-te-100260514163859724.htm>, truy cập 18/5/2026.

công và lãng phí nguồn tài nguyên đất đai gần như chưa được quan tâm đúng mức. Ngay những tổng kết về thi hành Luật Đất đai, khi thống kê các vụ vi phạm đất đai, chỉ thống kê các hành vi sai phạm trong quản lý đất đai, hầu như chưa đưa ra trường hợp nào có hành vi lãng công, không đưa đất đai vào sử dụng, gây thất thoát cho ngân sách nhà nước. Nếu quy định nguyên tắc tiết kiệm và có hiệu quả, Luật Đất đai, Luật Cán bộ, công chức, Bộ luật Hình sự sẽ bổ sung các hành vi sai phạm do lãng phí đất đai, do “lãng công” gây ra thất thoát... Sau khi thực hiện hoạt động giám sát vào năm 2022, Đoàn Giám sát tối cao của Quốc hội đã từng nhận định rằng: “Số lượng, diện tích đất đai chưa sử dụng, để lãng phí, hoang hoá hoặc sử dụng sai mục đích còn diễn ra ở hầu hết các địa phương; chậm thu hồi dự án không triển khai thực hiện”¹⁰. Trong tình hình hiện nay, khi sáp nhập các tỉnh, thành, bỏ cấp huyện, tổ chức lại cấp xã đồng thời sáp nhập cơ quan chuyên môn các cấp, nếu không được tổ chức tốt, việc lãng phí đất đai, trụ sở còn có thể diễn ra nhiều hơn. Theo thống kê của Bộ Tài chính, đến cuối năm 2024, có 11.034 cơ sở nhà đất công không sử dụng, sử dụng kém hiệu quả, sử dụng không đúng mục đích¹¹.

¹⁰ Q.N (2022), *Lãng phí đất đai, sử dụng sai mục đích xảy ra ở hầu hết địa phương*, <https://thuonghieucongluan.com.vn/lang-phi-dat-dai-su-dung-sai-muc-dich-xay-ra-o-hau-het-dia-phuong-a171129.html>, truy cập 04/5/2025.

¹¹ Báo Tiền phong (2025), *Loạt phương án tránh bỏ hoang, lãng phí nhà đất công đôi dư sau sáp nhập*, <https://tienphong.vn/loat-phuong-an-tranh-bo-hoang-lang-phi-nha-dat-cong-doi-du-sau-sap-nhap-post1737782.tpo>, truy cập 04/5/2025.

Khi nhìn vào cơ chế quản lý và sử dụng đất ở một số quốc gia đang phát triển, trong tác phẩm xuất bản năm 2000, Hernando De Soto đã nhận định: “Bức tranh về khu vực thiếu vốn này khác biệt đáng kể so với quan niệm thông thường của thế giới đang phát triển... Đó là một thế giới nơi quyền sở hữu tài sản khó truy xuất và xác nhận và không được quản lý bởi bất kỳ tập hợp quy tắc được pháp luật công nhận nào; nơi mà các thuộc tính kinh tế tiềm năng hữu ích của tài sản chưa được mô tả hoặc tổ chức; nơi chúng không thể được sử dụng để thu được giá trị thặng dư...”¹². Tất nhiên, các nhận định này không hoàn toàn đúng với tình hình Việt Nam hiện nay, nơi mà quyền sở hữu đất đai và quyền sử dụng đất đã được khẳng định trong Hiến pháp. Tuy nhiên, để tạo nên những giá trị kinh tế thì pháp luật Việt Nam cần phải mạnh dạn và quyết liệt hơn trong việc kích hoạt nguồn lực đất đai bằng các nguyên tắc hiến định.

Thứ ba, việc quản lý và sử dụng đất chưa tính đến tất cả các yêu cầu về phát triển bền vững. Trong cuốn *An Essay on the Principle of Population* năm 1798, Thomas Malthus (1766 - 1834), nhà kinh tế học người Anh đã đưa ra những ý tưởng ban đầu về sự phát triển bền vững. Ông cho rằng sự gia tăng dân số nhanh chóng sẽ vượt qua những gì mang tính bền vững đối với dân số¹³. Đến năm 1987, Ủy ban Môi trường và Phát triển thế

¹² Hernando De Soto (2000), *The Mystery of Capital*, first published 1941, Basic Books, tr. 32.

¹³ Caroline D. Ditlev Simonsen (2022), *A Guide to Sustainable Corporate Responsibility: From Theory to Action*, London: Palgrave Macmillan Publisher, tr. 38, 39.

giới (WCED) đã chính thức đưa ra khái niệm phát triển bền vững trong Báo cáo Brundtland (Our Common Future): “*sự phát triển có thể đáp ứng được những nhu cầu hiện tại mà không ảnh hưởng, tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của thế hệ tương lai*”¹⁴. Tiếp đó, năm 1992, Hội nghị Liên hợp quốc về môi trường và phát triển tại Rio De Janeiro thành lập Ủy ban về phát triển bền vững, công bố Chương trình nghị sự 21 với kế hoạch chi tiết cho phát triển bền vững toàn cầu trong thế kỉ XXI với 4 nội dung chính, trong đó có nội dung về “bảo tồn và quản lí tốt các nguồn tài nguyên tự nhiên”. Thực tế cho thấy, trong khi các nghị quyết, chủ trương từ Trung ương đều yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và sử dụng đất đai làm động lực quan trọng để phát triển nền kinh tế thì nhiều địa phương vẫn chưa bắt kịp kiến độ phát triển này. Bằng chứng là tình trạng nợ nền tái định cư ở rất nhiều địa phương do thiếu quỹ đất sạch và thiếu tầm nhìn cho sự phát triển lâu dài của địa phương¹⁵. Mặt khác, việc không chú ý đến tài nguyên và môi trường, thường ưu tiên cao cho kinh tế cũng ít chú ý tới phát triển xã hội, đặc biệt là trụ cột tài nguyên và môi trường đã tác động xấu trở lại với tiến trình phát triển, thậm chí còn cản trở tiếp tục phát triển¹⁶.

¹⁴ World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Brundtland Report, tr. 16, 42.

¹⁵ Phạm Tùng (2024), *Bài 2: 'An cư' cho người dân có đất bị thu hồi: Đụng đầu vướng đó*, <https://baodongnai.com.vn/moi-nong/202405/noi-kho-cua-nhung-chu-no-tai-dinh-cu-bai-2-an-cu-cho-nguoi-dan-co-dat-bi-thu-hoi-dung-dau-vuong-do-a5b4895/>, truy cập 09/6/2025.

¹⁶ Đỗ Phú Hải (2018), “Những vấn đề lí luận về phát

Trong khi đó, tại nhiều địa phương, tình trạng lỏng lẻo trong quản lí đất đai còn khá phổ biến: “*Tại một số huyện vùng ven Hà Nội, hàng loạt diện tích đất nông nghiệp đã bị biến thành các khu nhà xưởng tạm bợ. Nhiều doanh nghiệp nhỏ lẻ và hộ dân đã tự ý san lấp, đổ trộm chất thải để tạo mặt bằng xây dựng, vi phạm nghiêm trọng quy định pháp luật về sử dụng đất, như tại một số khu vực ven Đại lộ Thăng Long, hay ở một số huyện Hoài Đức, Chương Mỹ, Thường Tín... Hậu quả là đất nông nghiệp bị phá hoại, gây ảnh hưởng đến môi trường và giảm sút sản lượng nông nghiệp*”¹⁷.

Với tư cách là một trong những nguồn tài nguyên thiết yếu, không chỉ phục vụ cho yêu cầu phát triển mà còn mang tính sống còn của quốc gia, dân tộc, Nhà nước không thể không cam kết về nguyên tắc phát triển bền vững trong việc quản lí và sử dụng đất đai bằng cơ sở hiến định. Vì những lí do trên, tác giả kiến nghị bổ sung nguyên tắc về quản lí và sử dụng đất đai trong khoản 1 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 như sau: “Việc quản lí và sử dụng đất đai phải bảo đảm nguyên tắc đúng mục đích, tiết kiệm, có hiệu quả và phục vụ cho yêu cầu phát triển bền vững”.

4. Nguyên tắc về quyền của người sử dụng đất

Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất... Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ*”. Nội dung này được kế thừa và

triển bền vững và kinh tế xanh ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Nghiên cứu chính sách và quản lí*, số 2(34), tr. 1 - 7.

¹⁷ Nguyễn Quý, tldd.

phát triển từ Điều 18 Hiến pháp năm 1992: “Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài...” và ghi nhận một số điểm tiến bộ:

Thứ nhất, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung đầy đủ các hình thức trao quyền sử dụng đất. Trên cơ sở đó, Luật Đất đai quy định chi tiết về ba hình thức được trao quyền, bao gồm: giao đất (có thu tiền hoặc không thu tiền sử dụng đất), cho thuê đất (thu tiền thuê đất một lần và thu tiền thuê đất hằng năm) hoặc công nhận quyền sử dụng đất (đối với người đã và đang sử dụng đất trên thực tế mà chưa được công nhận chính thức).

Thứ hai, quy định về “quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ” là cơ sở hiến định rất quan trọng. Điều này nhằm tái khẳng định “tài sản của cá nhân không bị quốc hữu hoá” và luôn được bảo vệ khi có bất kì bên thứ ba nào xâm phạm vào quyền sử dụng đất hợp pháp. Tuy nhiên, những quy định này chưa thực sự đột phá; đất đai, nguồn lực cốt lõi của quốc gia chưa được đặt vào vị trí trung tâm.

Năm 2000, khi nhìn vào cơ chế quản lý và sử dụng đất đai ở một số quốc gia đang phát triển, Hernando De Soto đã viết: “*Hãy tưởng tượng một quốc gia nơi không ai có thể xác định ai sở hữu cái gì, địa chỉ không thể được xác minh dễ dàng, người ta không thể bị buộc phải trả nợ, không thể thuận tiện chuyển đổi tài nguyên thành tiền, quyền sở hữu không thể được chia thành cổ phần, mô tả về tài sản không được tiêu chuẩn hoá, khác nhau từ khu vực này sang khu vực khác hoặc thậm chí từ đường phố này sang đường phố khác*”¹⁸.

Nhận định trên không hoàn toàn phù hợp với Việt Nam bởi so với Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, Việt Nam đã có những bước tiến dài về xác định rõ hơn quyền sở hữu đất đai đồng thời ghi nhận quyền sử dụng đất. Tuy vậy, để đất đai thật sự là nguồn lực trọng yếu cho sự phát triển nền kinh tế đất nước đồng thời để đảm bảo nguồn lực này được khơi thông và kích hoạt thì Hiến pháp cần phải khẳng định và bảo đảm thêm so với cơ sở hiến định hiện hành.

Nếu Điều 51 Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025 đã khẳng định rõ: “Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa...” đồng thời khẳng định “Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo quy định pháp luật” thì cơ sở hiến định về đất đai chưa khẳng định được yêu cầu này. Rõ ràng, các thành phần kinh tế không thể bình đẳng với chế độ sử dụng đất khác biệt nhau. Nếu biên độ về quyền của người sử dụng đất này cao hơn biên độ về quyền của người sử dụng đất khác mà biên độ về nghĩa vụ lại ít hơn thì không thể khai thác đất đai hiệu quả tối ưu. Với tư cách là tư liệu sản xuất thiết yếu và tiền đề, các thành phần kinh tế chỉ thực sự bình đẳng khi người sử dụng đất được đối xử bình đẳng. Tuy nhiên, cũng cần thiết phải duy trì cụm từ “theo quy định pháp luật” để nếu có những ngoại lệ cần quy định khác nhằm bảo đảm an ninh quốc phòng... thì các ngoại lệ đó được quy định trong Luật Đất đai. Thiết nghĩ, để xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng

¹⁸ Hernando De Soto, sđd, tr. 15.

xã hội chủ nghĩa, yêu cầu tiên quyết là Hiến pháp phải bảo đảm mục tiêu tăng cường hiệu quả sử dụng đất, Nhà nước tạo điều kiện để phát triển nguồn lực đất đai trên cơ sở bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của những người sử dụng đất theo quy định pháp luật.

5. Cơ sở hiến định về thu hồi đất và trưng dụng đất

Trước đây, các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và 1992 không đề cập “thu hồi đất” và thiếu cơ sở hiến định cho hoạt động thu hồi đất. Tiếp thu ý kiến chuyên gia và các nhà nghiên cứu¹⁹, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên đã bổ sung cơ sở hiến định về thu hồi đất, cụ thể như sau:

- Xác định trường hợp “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”;

- Xác định về nguyên tắc về trình tự, thủ tục và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất: “Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”.

Việc bổ sung khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 không chỉ góp phần hiến định hoá việc thu hồi đất mà còn thể hiện tính logic rõ rệt với khoản 2 “quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”. Tuy nhiên, cơ sở hiến định này vẫn còn một số điểm cần phải bàn

luận: *Một là*, cụm từ “thu hồi đất” được sử dụng để chỉ việc chuyển dịch đất bắt buộc trong trường hợp không do lỗi của người sử dụng đất; *hai là*, tuy có quy định nguyên tắc “công khai, minh bạch” nhưng thiếu quy định về trách nhiệm giải trình; *ba là*, cụm từ “bồi thường theo quy định pháp luật” chưa thực sự rõ ràng. Cách quy định này vừa không bảo đảm cam kết thời điểm bồi thường, vừa gây khó cho người có đất bị thu hồi bởi vì nếu pháp luật không quy định hoặc quy định thiếu thì sẽ không được bồi thường dù có thiệt hại; *bốn là*, cả hai trường hợp “thu hồi đất” và “trưng dụng đất” tại khoản 3 và khoản 4 Điều 54 Hiến pháp đều quy định: “*trong trường hợp thật cần thiết do luật định*” là chưa hợp lý vì bản chất hai trường hợp này hoàn toàn khác nhau.

Thứ nhất, việc dùng cụm từ “Nhà nước thu hồi đất” theo khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 được lí giải vì một số lí do: Cụm từ “thu hồi đất” vật chất hoá được đối tượng thu hồi và thể hiện được đặc tính “chấm dứt” về quyền và nghĩa vụ của chủ sử dụng đất. Ví dụ: Việc thu hồi đất không chỉ làm chấm dứt đối với mọi quyền năng của người sử dụng đất, đối với thửa đất theo quy định pháp luật mà thực tế thửa đất sẽ được thiết kế để sử dụng cho mục đích khác, do chủ sử dụng khác thiết lập một cách vĩnh viễn²⁰. Điều đáng nói là Luật Đất đai từ trước đến nay có quy định về “thu hồi đất” là một hình thức của chế tài. Điều 81 Luật Đất đai năm

¹⁹ Xem thêm: Phan Trung Hiền (2008), “Cơ sở hiến định về thu hồi đất vì mục đích công cộng ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12 (128), tr. 17 - 21; Phan Trung Hiền (2013), “Kiến nghị hoàn thiện cơ sở hiến định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (238), tr. 45 - 50.

²⁰ Phan Trung Hiền (2017), “Vấn đề xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất”, *Pháp luật về quản lí và sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ.

2024 quy định: Các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai như: sử dụng đất không đúng mục đích, cố ý huỷ hoại đất, lấn, chiếm đất... Nếu “thu hồi đất” được xem là chế tài thì không nên sử dụng cụm từ này để chỉ việc dịch chuyển đất bắt buộc không vi phạm pháp luật đất đai có bồi thường hoặc có công hiến đất phục vụ cho mục đích công ích... Thậm chí, các trường hợp Nhà nước giao đất ở và cam kết sử dụng “ổn định, lâu dài” nhưng nay lại “thu hồi đất”. Tương tự, trường hợp Nhà nước trao quyền sử dụng đất có thông qua chế định hợp đồng cho thuê đất 20 năm nhưng nay mới được 5 năm cần “thu hồi đất” thì phải xem là chấm dứt hợp đồng trước thời hạn... thay vì dùng chung cụm từ là “thu hồi đất”. Dù việc thu hồi đất này được lí giải là vì mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế-xã hội song việc sử dụng chung thuật ngữ như trên có thể ảnh hưởng đến nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức thừa hành khi xem “người vi phạm về đất đai” tương tự như người hiến đất làm mục đích công ích. Điều này cũng cho thấy khi quy định về các trường hợp “thu hồi đất” Nhà nước vẫn còn ở góc độ chủ thể quản lí đất đai, bằng thủ tục hành chính để thực hiện “trao đi, thu về”, bất luận là người sử dụng đất có vi phạm hay không có vi phạm, sử dụng đất hợp pháp hay không hợp pháp...²¹.

Hiện nay, Nhà nước đã thừa nhận giá đất thông qua giá trị quyền sử dụng đất và ghi nhận việc chuyển quyền sử dụng đất, kể cả chuyển nhượng quyền sử dụng đất, trong nền

kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, tác giả thiết nghĩ nên phân định rạch ròi hai trường hợp: trường hợp nếu có hành vi vi phạm pháp luật đất đai thì sẽ bị thu hồi đất; còn các trường hợp Nhà nước cần đất vì mục đích công cộng mà người sử dụng đất không có lỗi sẽ được bồi thường thì nên gọi là trưng mua quyền sử dụng đất. Cụm từ “trưng mua quyền sử dụng đất” không chỉ phù hợp về cách sử dụng thuật ngữ mà còn hài hoà giữa yếu tố hành chính và yếu tố dân sự, thương mại, bảo đảm “*hài hoà lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư*” (điểm đ khoản 1 Điều 158 Luật Đất đai năm 2024). Việc dùng cụm từ “trưng mua quyền sử dụng đất” sẽ đem đến những thuận lợi sau đây: *Một là*, tránh sự không rõ ràng về thuật ngữ. Theo đó, cụm từ “thu hồi” mang nặng tính hành chính vì thể hiện việc Nhà nước ra quyết định hành chính đơn phương để chấm dứt quyền của tổ chức, cá nhân đối với đất đai, tài sản đó nhằm phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế-xã hội hoặc khi người sử dụng vi phạm pháp luật; việc trưng mua tài sản tuy cũng là việc Nhà nước mua bắt buộc tài sản của tổ chức, cá nhân, nhằm đáp ứng nhu cầu cấp bách, phục vụ lợi ích quốc gia, quốc phòng, an ninh nhưng có bồi thường tương xứng. Có thể nói, đây là quan hệ mang tính chất mua bán đặc biệt, được pháp luật bắt buộc để bảo đảm lợi ích chung. *Hai là*, vẫn bảo đảm được tính đặc thù về quyền sở hữu trong pháp luật Việt Nam. Việt Nam quy định chế định sở hữu toàn dân về đất đai nên cá nhân, tổ chức ở Việt Nam không có quyền sở hữu đất nên không thể “bán đất”, tuy

²¹ Phan Trung Hiền, sđd, tr. 61.

nhiên họ hoàn toàn có thể “chuyển quyền sử dụng đất”. Chính vì vậy, thay vì dùng cụm từ “trung mua đất” như các quốc gia thừa nhận “tư hữu”, ta có thể dùng cụm từ “trung mua quyền sử dụng đất”- vừa thể hiện được yếu tố bắt buộc, vừa thể hiện được tính chất đặc biệt của quan hệ mua bán này ở Việt Nam.

Thứ hai, việc quy định “việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch” là quy định mới thể hiện tinh thần “vì dân” trong Hiến pháp năm 2013. Trên cơ sở này, trình tự, thủ tục được ghi nhận trong Điều 87 Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025 có quy định việc lấy ý kiến của người sử dụng đất đối với dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, do không quy định trách nhiệm giải trình nên gần như việc lấy ý kiến chỉ qua loa và không được phúc đáp. Vì vậy, người có đất bị thu hồi không rõ là ý kiến của họ có được ghi nhận, lắng nghe hay chỉ làm cho đúng thủ tục. Để thực hiện đúng phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân thụ hưởng”, tác giả kiến nghị bổ sung cụm từ “bảo đảm trách nhiệm giải trình” sau nguyên tắc công khai, minh bạch.

Thứ ba, khi Nhà nước thu hồi đất thì Hiến pháp quy định phải “*được bồi thường theo quy định của pháp luật*” (khoản 3 Điều 54). Đây là quy định rất tiến bộ, đáng ghi nhận. Tuy nhiên, thực tế cho thấy tình trạng thu hồi đất khẩn trương nhưng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không kịp thời dẫn đến người dân bị thiệt hại. Chẳng hạn như tại tỉnh Đồng Nai, tình trạng nợ nền tái định cư kéo dài từ nhiều năm: “*Đối với Dự án đường ven sông Đồng Nai, thành phố Biên Hoà đã*

chi trả tiền tạm cư cho người dân đến hết năm 2023. Thành phố Biên Hoà đã tổng hợp trình UBND tỉnh và UBND tỉnh đã chấp thuận giao Sở Tài chính thẩm định để tiếp tục chi trả tiền tạm cư cho người dân từ thời điểm đầu năm 2024 đến khi giao đất tái định cư. Cùng với Dự án đường ven sông Đồng Nai, hiện thành phố đã tổng hợp để tiếp tục thực hiện chính sách đối với 11 dự án khác đang có các hộ dân phải tạm cư trong thời gian chờ giao đất tái định cư”²².

Hiện nay, pháp luật đất đai đã ghi nhận việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước thu hồi đất một bước. Cụ thể, điểm c khoản 5 Điều 87 Luật Đất đai năm 2024 quy định: UBND cấp có thẩm quyền thu hồi đất ban hành quyết định thu hồi đất trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày người có đất thu hồi đã được cơ quan có thẩm quyền giao đất, bàn giao đất trên thực địa để tự xây dựng nhà ở tái định cư. Thậm chí, khoản 5 Điều 85 Luật Đất đai còn giới hạn hiệu lực của thông báo thu hồi đất là 12 tháng để tránh tình trạng dây dưa, kéo dài dự án, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người có đất bị thu hồi. Với những lí do trên, thiết nghĩ khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013 nên ghi nhận nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được ban hành và thực hiện trước khi ban hành quyết định thu hồi đất. Điều này góp

²² Phạm Tùng (2024), *Nỗi khổ của những “chủ nợ” tái định cư*, Bài 2: ‘An cư’ cho người dân có đất bị thu hồi: Đụng đầu vương đó, <https://baodongnai.com.vn/moi-nong/202405/noi-kho-cua-nhung-chu-no-tai-dinh-cu-bai-2-an-cu-cho-nguoi-dan-co-dat-bi-thu-hoi-dung-dau-vuong-do-a5b4895/>, truy cập 04/5/2025.

phần hội nhập quốc tế trong điều kiện cơ sở hiến định của nhiều quốc gia cũng khẳng định điều này. Ví dụ: Không ai có thể bị mất quyền sở hữu – một quyền thiêng liêng, bất khả xâm phạm, trừ trường hợp có sự cần thiết của xã hội mà luật đã quy định với điều kiện là bồi thường trước và công bằng (Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của cách mạng Pháp năm 1789).

Bên cạnh đó, việc “thực hiện bồi thường theo quy định của pháp luật” theo khoản 3 Điều 54 tuy rõ ràng nhưng chưa bảo đảm tính toàn diện. Trên thực tế, khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất vì mục đích công ích, người dân gánh chịu nhiều thiệt hại liên quan đến quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Trong số đó có những tài sản được pháp luật nhận diện và tính bồi thường nhưng có những thiệt hại mà pháp luật chưa ghi nhận. Ví dụ: Luật Đất đai năm 2013 quy định chỉ bồi thường vật nuôi là thủy sản (khoản 1 Điều 90). Trong khi đó, nhiều loài vật nuôi khác mà người dân phải chịu thiệt hại nhưng không được bồi thường do pháp luật chưa có quy định. Theo Luật Chăn nuôi thì vật nuôi bao gồm gia súc, gia cầm và động vật khác trong chăn nuôi²³ như: ong, tằm, thủy sản... Sau khi nhận được góp ý của các chuyên gia, nhà khoa học, khoản 4 Điều 103 Luật Đất đai năm 2024 quy định: “*Khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với vật nuôi là thủy sản hoặc vật nuôi khác mà không thể di chuyển thì được bồi thường thiệt hại thực tế theo mức bồi thường cụ thể do ủy ban nhân dân*

cấp tỉnh quy định”. Tuy nhiên, cho đến nay, nhiều tỉnh thành chưa có hướng dẫn nên việc bồi thường đối với “vật nuôi khác” vẫn chưa được thực hiện ở tất cả các địa phương. Bên cạnh đó, nhiều thiệt hại khác phát sinh trên thực tế vẫn chưa bảo đảm được bồi thường do pháp luật đất đai chưa có quy định. Phương pháp liệt kê khi tính toán thiệt hại trước, trong và sau quá trình Nhà nước thu hồi đất tỏ ra lỗi thời và không còn phù hợp với đời sống hiện tại bởi các thiệt hại phát sinh rất đa dạng, được chia thành các nhóm như: thiệt hại trực tiếp và thiệt hại gián tiếp; thiệt hại cá nhân và thiệt hại cộng đồng; thiệt hại kinh tế và thiệt hại môi trường, văn hoá - xã hội; thiệt hại vật chất và thiệt hại tinh thần; thiệt hại hữu hình và thiệt hại vô hình²⁴...

Về bồi thường, phải bảo đảm các quy định pháp luật “bao phủ” được tất cả các trường hợp có thiệt hại. Vì vậy, Hiến pháp nên gắn cụm từ “bồi thường” với cụm từ “thiệt hại”. Về lâu dài, nên “liên thông” việc xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại trong thu hồi đất với việc xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại được quy định trong pháp luật dân sự ở Việt Nam²⁵.

Thứ tư, khác với “thu hồi đất”, việc “trung dụng đất” không dựa trên quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, diễn ra bất ngờ trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai nên cụm từ “thiệt cần

²³ Khoản 5 Điều 2 Luật Chăn nuôi năm 2018.

²⁴ Phan Trung Hiền, t.lđd.

²⁵ Hien Trung Phan and Hugh D. Spitzer (2022), “The Constitutionality of Compulsory Land Acquisition in Vietnam: Issues and Recommendations”, *Law and Development Review*, 01(15), tr. 147 - 168.

thiết” chưa phản ánh được bản chất của hoạt động này. Ngoài yếu tố cần thiết, hoạt động trưng dụng đất còn thể hiện tính cấp bách, khẩn trương, cần phải thực hiện ngay. Cụ thể, quyết định trưng dụng có hiệu lực thì hành ngay tại thời điểm ban hành. Thậm chí, trong những “trường hợp khẩn cấp không thể ra quyết định bằng văn bản thì người có thẩm quyền được quyết định trưng dụng bằng lời nói và có hiệu lực thì hành ngay...” (khoản 2 Điều 90 Luật Đất đai năm 2024). Trong khi đó, quyết định thu hồi đất kéo dài nhiều tháng, kể từ khi ban hành thông báo thu hồi đất, kiểm đếm, lập phương án, lấy ý kiến phương án, ban hành và thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; sau đó, trong vòng 10 ngày mới ban hành quyết định thu hồi đất (Điều 87 Luật Đất đai năm 2024). Vì vậy, tác giả kiến nghị thay đổi cụm từ “thất cấp thiết”²⁶ trong trưng dụng đất để bảo đảm tính khẩn cấp; còn trường hợp thu hồi đất thì vẫn giữ cụm từ “thất cần thiết”./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Caroline D. Ditlev Simonsen (2022), *A Guide to Sustainable Corporate Responsibility: From Theory to Action*, London: Palgrave Macmillan Publisher.
2. Đỗ Phú Hải (2018), Những vấn đề lý luận về phát triển bền vững và kinh tế xanh ở Việt Nam, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Nghiên cứu Chính sách và Quản lý*, số 2(34).
3. Hernando De Soto (2000), *The Mystery of Capital*, first published 1941, Basic Books.
4. Hien Trung Phan and Hugh D. Spitzer (2022), The Constitutionality of Compulsory Land Acquisition in Vietnam: Issues and Recommendations, *Law and Development Review*, 01(15).
5. Karl Marx (1997), *Selected Writings*, edited by David Mc Lellan, Oxford University Press.
6. Karl Marx & Friedrich Engels (1848). *Manifest der Kommunistischen Partei*, London: Gedruckt in der Office der “Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter” von J. E. Burghard.
7. Phan Trung Hiền (2008), “Cơ sở hiến định về thu hồi đất vì mục đích công cộng ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12 (128).
8. Phan Trung Hiền (2013), “Kiến nghị hoàn thiện cơ sở hiến định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (238).
9. Phan Trung Hiền (2017), “Vấn đề xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất”, *Pháp luật về quản lý và sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb. Đại học Cần Thơ, Cần Thơ.
10. Phan Trung Hiền (2021), *Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
11. Phan Trung Hiền, Lâm Vĩ Khang (2024), “Đề xuất các nguyên tắc về trưng dụng đất ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11 (431).

²⁶ Xem thêm: Phan Trung Hiền và Lâm Vĩ Khang (2024), “Đề xuất các nguyên tắc về trưng dụng đất ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11 (431), tr. 12 - 24.