

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN KHÁNH LY

**PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM  
HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 62380107

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

Người hướng dẫn khoa học:

PGS.TS. NGUYỄN QUANG TUYẾN

HÀ NỘI - 2016

## LỜI CẢM ƠN

*Lời đầu tiên*, tác giả xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc của mình đến thầy giáo Phó Giáo sư, Tiến sĩ Nguyễn Quang Tuyền, người đã hướng dẫn tác giả tận tình trong suốt quá trình thực hiện luận án.

Tác giả xin chân thành cảm ơn các Thầy, Cô đã giảng dạy, phản biện, đánh giá và nhận xét làm nền tảng cho tác giả hoàn thiện luận án.

*Cuối cùng*, tác giả xin gửi lời trân trọng cảm ơn đến Ban lãnh đạo Học viện Khoa học Xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, các Thầy, Cô và gia đình, bạn bè đã động viên, khích lệ, ủng hộ nhiệt tình trong thời gian tác giả thực hiện luận án.

***Trân trọng!***

*Hà Nội, tháng 06 năm 2016*

**Tác giả luận án**

**NGUYỄN KHÁNH LY**

## **LỜI CAM ĐOAN**

*Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Kết quả nghiên cứu trong luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu nào khác.*

**Tác giả luận án**

**NGUYỄN KHÁNH LY**

## DANH MỤC VIẾT TẮT

BDS	: Bất động sản
GCNQSDĐ	: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
HVHC	: Hành vi hành chính
LĐĐ	: Luật đất đai
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
QĐHC	: Quyết định hành chính
QSDĐ	: Quyền sử dụng đất
SHNN	: Sở hữu nhà nước
SHTĐ	: Sở hữu toàn dân
TPHCM	: Thành phố Hồ Chí Minh
UBND	: Ủy ban nhân dân
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

## MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU.....	1
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	9
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu.....	9
1.2. Đánh giá kết quả của các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp đến đề tài luận ..... 21	21
1.3. Cơ sở lý thuyết của đề tài ..... 26	26
1.4. Về hướng tiếp cận của đề tài và các phương pháp nghiên cứu ..... 28	28
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....	30
Chương 2: LÝ LUẬN VỀ THUÊ ĐẤT VÀ PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM .....	32
2.1. Một số vấn đề lý luận về thuê đất..... 32	32
2.2. Một số vấn đề lý luận pháp luật về thuê đất ..... 44	44
2.4. Tiêu chí đánh giá pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất..... 61	61
2.5. Các yếu tố chi phối đến pháp luật về thuê đất..... 70	70
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....	74
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM.....	76
3.1. Nội dung các quy định của pháp luật về thuê đất..... 76	76
3.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay..... 107	107
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	118
Chương 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....	120
4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về thuê đất..... 120	120
4.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất và bảo đảm thực hiện pháp luật về thuê đất ..... 131	131
4.3. Kiến nghị, đề xuất..... 141	141
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	144
KẾT LUẬN.....	146
TÀI LIỆU THAM KHẢO	

## MỞ ĐẦU

Sử dụng đất đai là vấn đề trọng tâm trong lịch sử phát triển không chỉ trên thế giới mà đối với cả Việt Nam. Hình thức sử dụng đất có ảnh hưởng sâu rộng tới đời sống chính chính trị, kinh tế, xã hội. Một trong những hình thức được xem là phổ biến để Nhà nước phân bổ nguồn lực đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội đó là hoạt động cho thuê đất. Việc nhà nước cho thuê đất là hoạt động xuất phát từ quyền sở hữu nhưng quyết định cho thuê đất lại là quyết định hành chính. Chính vì vậy, mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất là quan hệ bất đối xứng. Đặc biệt là khi các cơ quan nhà nước lạm dụng quyền lực công để thực hiện quyền tài sản về đất. Mặt khác, trong quá trình thực thi pháp luật về cho thuê đất giữa nhà nước và người sử dụng đất cũng bộc lộ một số tồn tại gây trở ngại cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong việc tiếp cận vấn đề sử dụng đất đai như: tồn tại các quy định không bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể thuê đất; việc thực thi các quy định về cho thuê đất vẫn gặp những rào cản về thủ tục hành chính, tình trạng nhũng nhiễu, tiêu cực của một số cán bộ làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, tình trạng sử dụng đất thuê không đúng mục đích, không hiệu quả...

Thời gian qua trong lĩnh vực đất đai, nhiều cán bộ, công chức vi phạm pháp luật đã bị xử lý, lòng tin của người dân vào tính an toàn của hệ thống pháp luật về đất đai ngày càng giảm sút. Làm thế nào để nâng cao được tính hiệu quả của pháp luật đất đai trong cuộc sống, bảo đảm cho người sử dụng đất được thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình một cách tốt nhất, bảo đảm cho mục đích cho thuê đất của nhà nước và mục đích sử dụng đất của bên thuê đất đạt hiệu quả cao nhất. Đó không chỉ là sự quan tâm của mỗi người dân mà còn của những nhà quản lý về đất đai.

Hiện nay, Luật Đất đai sửa đổi 2013 đã bắt đầu có hiệu lực và dần đi vào thực hiện trong cuộc sống. Tuy nhiên, qua một thời gian ngắn thực hiện pháp luật về thuê đất vẫn bộc lộ một số thiếu sót, bất cập. Vì vậy, cần có những

nghiên cứu từ chính sách, pháp luật cho đến tổ chức các biện pháp nhằm thực hiện tốt chính sách, pháp luật về đất đai, góp phần nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật đất đai, đảm bảo yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

## **1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài**

Thuê đất là một trong những phương thức tiếp cận đất đai phổ biến tại tất cả các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, xét dưới góc độ chính trị - pháp lý thì thuê đất cũng có những điểm khác biệt giữa những nước có các hình thức sở hữu đất đai khác nhau. Ở những nước xác lập chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, người sử dụng đất đồng thời là chủ sở hữu đất đai; họ có quyền cho người khác thuê đất với tư cách đất đai là tài sản thuộc sở hữu của mình. Ở Việt Nam, do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; song trên thực tế, Nhà nước không trực tiếp chiếm hữu, sử dụng mà giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất) sử dụng ổn định lâu dài. Vì vậy, thuê đất<sup>1</sup> được hình thành dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Pháp luật về thuê đất ra đời nhằm tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động thuê đất đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, đúng quy hoạch sử dụng đất, tiết kiệm và đạt hiệu quả kinh tế cao trong điều kiện đất đai - nguồn tài nguyên thiên nhiên - có hạn nhưng nhu cầu sử dụng đất của xã hội ngày càng tăng. Thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất thời gian qua cho thấy việc trao quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là UBND cấp tỉnh) và Ủy ban nhân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là UBND cấp huyện) thông qua giao đất, cho thuê đất ... nhưng thiếu cơ chế pháp lý giám sát, kiểm soát chặt chẽ hoạt động này đã phát sinh tình trạng cho thuê đất bừa bãi không tính đến hiệu quả kinh tế, phát sinh tham nhũng, tiêu cực

---

<sup>1</sup> Ở đây, thuê đất được sử dụng với nghĩa người sử dụng đất thuê đất của Nhà nước để sử dụng; còn cho thuê đất được sử dụng với nghĩa Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai thông qua một trong những phương thức là cho thuê đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định lâu dài. Vì vậy, Luận án sử dụng thuật ngữ “thuê đất” xét trên phương diện người sử dụng đất thuê đất của Nhà nước để sử dụng.

v.v gây bức xúc, bất bình trong nhân dân. Hơn nữa, qua thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất cho thấy nội dung một số quy định của pháp luật về vấn đề này chưa phù hợp với thực tiễn mà điều dễ nhận thấy nhất đó là sự bất bình đẳng trong việc thuê đất giữa người sử dụng đất trong nước với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam. Theo Điều 35 Luật Đất đai năm 2003, người sử dụng đất trong nước được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm; trong khi đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Điều 111, Điều 114, Điều 119 và Điều 120 của đạo luật này quy định người thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm chỉ được thực hiện các giao dịch về tài sản trên đất mà không được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất; trong khi đó, người thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất và tài sản trên đất. Đây là một rào cản cho việc tiếp cận nguồn vốn thông qua thế chấp quyền sử dụng đất của các doanh nghiệp trong nước. Sự bất bình đẳng này đã được xóa bỏ khi Luật Đất đai năm 2013 ra đời với việc bổ sung quy định tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất theo hai hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Tuy nhiên trong quá trình thi hành Luật Đất đai năm 2013 cũng gặp những vướng mắc như sự thiếu rõ ràng trong Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chuyển từ hình thức được giao đất sang hình thức cho thuê đất ... Bên cạnh đó, việc thực thi các quy định về cho thuê đất vẫn gặp những rào cản về thủ tục hành chính, tình trạng nhũng nhiễu, tiêu cực của một số cán bộ làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, tình trạng sử dụng đất thuê không đúng mục đích, không hiệu quả; ... Chính vì vậy, một khung pháp lý hoàn chỉnh, đồng bộ và tương thích để bảo đảm cho quyền sử dụng đất của người thuê đất được thực thi là điều cần



thiết. Khung pháp lý này phải chú ý đến hiện trạng của hoạt động cho thuê đất và đưa ra một cơ chế hiệu quả cho hoạt động sử dụng đất cho thuê. Trong đó, cũng cần quy định rõ quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ này, quy định về thời hạn, mục đích, hiệu quả của việc sử dụng đất được thuê. Để khắc phục những bất cập, hạn chế này rất cần phải có sự nghiên cứu, đánh giá có hệ thống, toàn diện thực trạng pháp luật về thuê đất nhằm đề xuất các giải pháp thực thi pháp luật về thuê đất. Với những lý do đó, luận án "**Pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay**" có mục đích chính là nghiên cứu, tìm hiểu các quy định của Luật đất đai hiện hành và các văn bản hướng dẫn thi hành về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, chỉ ra những khiếm khuyết, hạn chế và nhận diện nguyên nhân của những thiếu sót này; trên cơ sở đó đề xuất phương hướng, giải pháp thực thi pháp luật về cho thuê đất.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu của luận án**

Mục đích nghiên cứu của luận án là đưa ra các giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về thuê đất và nâng cao hiệu quả thi hành lĩnh vực pháp luật này ở Việt Nam thông qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về thuê đất.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục đích nghiên cứu, Luận án có các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau đây:

+ Nghiên cứu những vấn đề lý luận về thuê đất và pháp luật về thuê đất để từ đó xác định đúng bản chất, nội dung, yêu cầu điều chỉnh của pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

+ Nghiên cứu, lý giải vai trò của pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay.

+ Làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về thuê đất.

+ Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về thuê đất nhằm chỉ ra những thành tựu, những hạn chế, khiếm khuyết và nguyên nhân. Trên

cơ sở đó, Luận án đề cập sự cần thiết của việc hoàn thiện chế định pháp luật về thuê đất, định hướng và giải pháp đảm bảo thực thi pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

#### ***3.1. Đối tượng nghiên cứu***

Đối tượng nghiên cứu của đề tài tập trung vào các nội dung cơ bản sau đây:

Luận án phân tích một cách có hệ thống quy phạm pháp luật về thuê đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, trên cơ sở kế thừa và phát triển những quan điểm về thuê đất trong các công trình đã nghiên cứu để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về thuê đất như (khái niệm, đặc điểm, vai trò của thuê đất và pháp luật về thuê đất), nghiên cứu để đưa ra những đòi hỏi, nhu cầu điều chỉnh của pháp luật về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập.

Nghiên cứu các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về chính sách đất đai nói chung và chính sách cho thuê đất nói riêng.

#### ***3.2. Phạm vi nghiên cứu***

Luận án “*Pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay*” là đề tài có nội hàm nghiên cứu rộng; tuy nhiên, trong khuôn khổ của một luận án tiến sĩ luật học; luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu là các quy định của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về thuê đất giữa Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai với tổ chức, cá nhân trong nước có nhu cầu sử dụng đất tại Việt Nam.

### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Để giải quyết những nhiệm vụ đặt ra, đề tài được thực hiện dựa trên phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lênin, các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước và pháp quyền XHCN.

Bên cạnh đó, Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây: