Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của một số quốc gia trên thế giới hiện nay

NGUYỄN HỮU ĐẠT
NGÔ TUẤN NGHĨA

Vấn đề đất đai luôn có vị trí quan trọng trong hệ thống luật pháp của nhiều quốc gia. Tuy nhiên, ứng với trình độ phát triển khác nhau của các nước lại có những nét đặc thù trong chế độ sở hữu, sử dụng đất đai. Bài viết giới thiệu khái quát chế độ sở hữu, sử dụng đất được quy định trong hệ thống pháp luật của một số quốc gia trên thế giới, cung cấp thêm cơ sở thực tiễn cho việc nghiên cứu vấn đề đất đai ở nước ta hiện nay.

1. Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của nhóm các nước phát triển G7

G7 là nhóm các quốc gia có trình độ phát triển nhất trên thế giới hiện nay bao gồm các nước: Anh, Đức, Canada, Italia, Mỹ, Nhật Bản và Cộng hòa Pháp. Xét về chế độ sở hữu, đất đai, các nước thuộc nhóm G7 đều thực hiện mô hình sở hữu đất đai đa sở hữu, vừa thừa nhận sở hữu đất đai của tư nhân và vừa thừa nhận đất đai sở hữu của nhà nước.

Tại Anh, quyền tư hữu về đất đai được pháp luật thừa nhận. Cùng với đó, luật pháp nước Anh cũng thừa nhận đất đai thuộc sở hữu của Nữ hoàng Anh. Bên cạnh đó, Nữ hoàng cũng có những diện tích đất thuộc quyền sở hữu của hoàng gia, mà không phải là sở hữu của nhà nước.

Tại Pháp, chế độ sở hữu đất đai gồm hai dạng: thứ nhất là đất đai thuộc sở hữu nhà nước và thứ hai là đất đai thuộc sở hữu tư nhân. Đối với đất đai thuộc sở hữu tư nhân, thì Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể sở hữu, khi Nhà nước lấy đất thì phải trả cho chủ đất tiền theo giá quy định. Bộ phận đất đai thuộc sở hữu nhà nước bao gồm nhà nước trung ương và chính quyền các địa phương.

Tại Đức, quyền tư hữu đất đai được chính quyền Cộng hòa liên bang bảo hộ; đồng thời, khu vực đất công được coi thuộc sở hữu của Nhà nước bao gồm nhà nước liên bang và chính quyền các bang.

Đối với Nhật Bản cũng gần như mô hình các quốc gia G7 khác, chế độ sở hữu đất đai thừa nhận sở hữu và thừa kế của tư nhân. Các giao dịch về đất được tiến hành thông qua thị trường. Việc giao dịch đó đặt dưới sự kiểm soát của các cơ quan quản lý. Đất đai cũng được quy định thuộc sở hữu của Nhật hoàng. Trường hợp Canada, chế độ sở hữu được cấu trúc thành sở hữu tư nhân, sở hữu của chính quyền các vùng và sở hữu của nhà nước.

Điểm cần lưu ý về chế độ sở hữu, sử dụng đất đai trong các nước G7 là nhìn chung các quốc gia này không dành riêng một điều khoản cụ thể trong các bộ luật, dù là luật đất đai để tuyên bố thực hiện chế độ đa sở hữu; song trên thực tế họ thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai và thừa nhận quyền tư hữu về đất đai của tư nhân như một trong những quyền tài sản. Điều này có thể nhận biết được thông qua các điều khoản trong các luật chuyên ngành cụ thể trên lĩnh vực đất đai. Về khía cạnh sở hữu nhà nước, các quốc gia G7 ghi nhận sở hữu nhà nước về đất đai dưới hình thức đất công (public land). Ví

Nguyễn Hữu Đạt, PGS,TS., Viện Kinh tế Việt Nam;
Ngô Tuấn Nghĩa, TS., Viện Kinh tế, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

dụ như Luật về trách nhiệm của Cục quản lý đất đai Hợp chủng quốc Hoa Kỳ chỉ rõ: "Đồng lý nội vụ hoặc quan chức nội vụ có trách nhiệm về việc điều tra, bán đất công thuộc sở hữu của Nhà nước Hoa Kỳ và tôn trọng quyền lợi liên quan của tư nhân về đất đai, ban hành các giấy chứng nhận hoặc văn bằng đảm bảo đất đai thuộc sự quản lý của Chính phủ" (Điều 2, chương 2, USA, Title 43, Bureau of land Management). Hoặc trong văn bản Luật H.R.409 do Thượng viện Hoa Kỳ ban hành ngày 20-7-2009 áp dụng cho Cục quản lý đất đai Bang Nevada về việc cho phép sử dụng đất thuộc sở hữu của Liên bang để xây dựng đường cao tốc dành cho môtô đến Lasvegas, điều khoản định nghĩa xác định: thuật ngữ "đất liên bang" có nghĩa là khoảng 115 mẫu đã được xác định bởi Cục quản lý đất đai liên bang trên bản đồ (Khoản 1, Điều 1, Đạo luật H.R.409). Như vậy, ở đây có thể thấy, bên cạnh việc thừa nhận quyền sở hữu đất đai và lợi ích liên quan của tư nhân đối với đất đai, thì Chính phủ Hoa Kỳ vẫn xác định đất đai thuộc quyền sở hữu của nhà nước, trong mỗi bang có đất thuộc sở hữu của chính quyền bang, song trong các bang đó cũng có đất thuộc sở hữu liên bang. Việc sử dụng đất của bang mà lấy vào phần đất thuộc quyền sở hữu và quản lý của nhà nước liên bang thì chính quyền bang vẫn phải được sự đồng ý của chính quyền liên bang thông qua vai trò của Cục quản lý đất đai Hoa Kỳ được quy định trong luật về trách nhiệm của Cục quản lý đất đai Hoa Kỳ.

Trong khoản 1, điều 24, phần 2 của Luật về khảo sát đất đai của Canada (Canada surveys land Act) quy định, đất đai Canada gồm: đất đai thuộc về Nữ hoàng hoặc những nơi mà Chính phủ Canada có quyền khai phá như: vùng Yukon, vùng biên giới Tây bắc, vùng Nunavut, các công viên quốc gia theo luật định gồm: i) đất thu hồi hoặc tự nguyện giao nộp của người Anhđiêng được quy định theo luật về người Anhđiêng; ii) các loại đất tên gọi IA hoặc theo phân loại IA-N được quy định trong Luật Creenaskapi (Quebec) theo Luật Quebec Act; iii) Sechel land; iv) đất định cư; v) đất thuộc vùng Kanesateke; vi) đất Tlicho land và các loại đất mặt nước thuộc quyền sở hữu của Nữ hoàng và Chính phủ Canada có quyền khai thác.

Như vậy, thông qua các đạo luật chuyên ngành về đất đai của một số nước cho phép thấy được chế độ sở hữu và sử dụng đất đai của các nước G7 là chế độ sở hữu đất đai đa sở hữu.

2. Chế độ sở hữu, sử dụng đất của Nga và Đông Âu

2.1. Về chế độ sở hữu, sử dụng đất của nước Nga

Sau khi chuyển đổi thể chế chính trị, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, ở Nga được thay thế bởi chế độ đa sở hữu, gồm sự thừa nhận quyền sở hữu của tư nhân về đất đai và sở hữu của Nhà nước.

Trong luật pháp nước Nga về đất đai quy định: sở hữu của công dân và pháp nhân (sở hữu tư nhân) là những thửa đất mà các công dân và pháp nhân có được theo những cơ sở luật pháp Liên bang Nga. Công dân và pháp nhân có quyền bình đẳng về cơ hội sở hữu các thửa đất. Những thửa đất đang thuộc sở hữu nhà nước, hoặc địa phương có thể chuyển thành sở hữu của công dân và pháp nhân, ngoại trừ các thửa đất không thể trở thành sở hữu tư nhân theo Luật này. Công dân nước ngoài, những người không có quốc tịch và pháp nhân nước ngoài không có quyền sở hữu những thửa đất nằm ở biên giới, danh mục các thửa đất đó được Tổng thống Liên bang Nga quy định phù hợp với luật pháp liên bang về biên giới nhà nước Liên bang Nga và những quy định về lãnh thổ đặc biệt của Liên bang Nga phù hợp với luật pháp liên bang. Về sở hữu nhà nước, điều 16, Luật đất đai của Liên bang Nga

năm 2001 quy định rõ: sở hữu nhà nước về đất đai, là đất không nằm trong sở hữu của công dân, pháp nhân và các tổ chức địa phương. Việc phân định sở hữu nhà nước về đất đai thành sở hữu Liên bang Nga (sở hữu liên bang), sở hữu của các chủ thể liên bang và sở hữu của các tổ chức địa phương (sở hữu địa phương) được thực hiện phù hợp với luật liên bang "Về phân định sở hữu nhà nước về đất đai".

Trong sở hữu nhà nước lại có sở hữu của nhà nước liên bang và sở hữu của các địa phương. Về sở hữu liên bang, điều 17 của Luật Đất đai kể trên quy định: các thửa đất thuộc sở hữu liên bang là những thửa đất được thừa nhận bởi luật pháp liên bang; quyền sở hữu của Liên bang Nga phát sinh khi phân định sở hữu nhà nước về đất đai; những thửa đất mà liên bang có được theo quy định của Luật Dân sự. Thuộc về sở hữu liên bang có thể là những thửa đất không được giao cho sở hữu tư nhân theo luật liên bang "Về phân định sở hữu nhà nước về đất đai". Về sở hữu của các chủ thể liên bang: các thửa đất được luật liên bang thừa nhận, quyền sở hữu của các chủ thể liên bang phát sinh khi phân định sở hữu nhà nước về đất đai, những thửa đất mà các chủ thể liên bang có được theo các cơ sở được quy định bởi Luật Dân sự. Các thửa đất không được chuyển thành sở hữu tư nhân: đang có bất động sản thuộc sở hữu của các chủ thể liên bang; được các cơ quan nhà nước cấp chủ thể Liên bang Nga giao cho các doanh nghiệp nhà nước công ích, các tổ chức cơ quan nhà nước được chính quyền nhà nước cấp chủ thể liên bang thành lập; những thửa đất thuộc lãnh thổ phòng hộ tự nhiên đặc biệt cấp vùng, đất rừng thuộc sở hữu chủ thể liên bang theo quy định của luật liên bang, mặt nước và các công trình trên mặt nước thuộc sở hữu chủ thể liên bang; các thửa đất thuộc quỹ đất phân phối lại; các thửa đất có những tài sản đang được tư nhân hóa mà trước tư nhân hóa thuộc về sở hữu chủ thể liên bang.

Về sở hữu địa phương gồm những thửa đất được thừa nhận theo luật pháp liên bang và luật cấp chủ thể liên bang phù hợp với luật liên bang; quyền sở hữu địa phương phát sinh khi phân định sở hữu nhà nước về đất đai; các thửa đất có được theo cơ sở được quy định bởi Luật Dân sự. Các thửa đất quy định không được chuyển thành sở hữu tư nhân theo luật liên bang "Về phân định sở hữu nhà nước về đất đai". Những thửa đất thuộc sở hữu nhà nước được giao miễn phí cho địa phương để phát triển địa phương, trong đó gồm cả những thửa đất nằm ngoài ranh giới địa chính của địa phương đó. Tại các cấp chủ thể - thành phố cấp liên bang Matxcơva và Xanh Petecbua, các thửa đất thuộc sở hữu địa phương khi phân định sở hữu nhà nước về đất đai không được chuyển giao. Quyền sở hữu địa phương về đất đai tại các chủ thể này phát sinh khi chuyển giao các thửa đất từ sở hữu các thành phố Matxcơva và Xanh Petecbua phù hợp với luật của các chủ thể này.

Như vậy, đối với Liên bang Nga, chế độ sở hữu đất đai cũng là chế độ đa sở hữu. Nhà nước liên bang thừa nhận quyền tư hữu về đất đai của thể nhân cũng như pháp nhân. Đồng thời đất đai cũng thuộc sở hữu của nhà nước. Nhà nước Liên bang Nga thực hiện một hệ thống pháp luật và chính sách đất đai theo hai phần: phần chung bao gồm những tiêu chuẩn pháp luật, xác định thành phần của quyền sở hữu, quyền định đoạt và quyền sử dụng; những nguyên tắc quản lý quỹ đất nhằm sử dụng đất đai một cách hợp lý, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường; phần đặc thù: xác định quyền sở hữu, quyền định đoạt và quyền sử dụng áp dụng cho từng đối tượng và từng lĩnh vực đối với từng loại đất. Xác định quyền và nghĩa vụ của chủ thể trong luật đất đai và các điều kiện sử dụng đất đai. Hệ thống pháp luật và chính sách đất đai ở Nga (trước đây là Liên Xô) đã trải qua những thời kỳ

lịch sử phát triển qua 4 giai đoạn: trước Cách mạng Tháng Mười năm 1917; từ năm 1917 đến năm 1987; cải cách nông nghiệp trong thời kỳ cải tổ; cuộc cải cách nông nghiệp và đất đai của Liên bang Nga từ năm 1990 đến nay. Từ năm 1990 đến nay, sau khi Liên bang Xô Viết tan rã, Liên bang Nga đã xây dựng Hiến pháp mới và thông qua Luật Đất đai năm 1990. Cơ sở của luật này là xem xét hình thức sở hữu tư nhân về đất đai, trong đó vấn đề quan trọng nhất là người chủ đất có thể để lại quyền thừa kế và những quyền của chủ đất phần lớn có những điểm chung với quyền sở hữu đất đai; vấn đề cho thuê đất, hình thức cho thuê đất trong nền kinh tế thị trường theo các hợp đồng. Nổi bật nhất là lần đầu tiên trong Hiến pháp Liên bang Nga đề cập đến quyền sở hữu tư nhân về đất đai. Ở nước Nga hiện nay thực hiện chế độ sở hữu nhà nước và thị chính về đất đai, xuất phát từ tình hình sau khi Liên Xô tan rã, các vùng tự trị đều đòi quyền sở hữu đất đai của mình, đồng thời 28 dân tộc trong Liên bang Nga cũng đòi có quyền lực đối với đất đai, tiếp đó là các vùng tự trị và các thị chính (bao gồm các thành phố, các quận trong thành phố, các thị trấn, thị xã, các khu dân cư nông thôn) cũng đòi có quyền đối với đất đai theo chế độ "tự trị tại chỗ". Từ đó, Luật Đất đai Liên bang Nga (1991) khẳng định sở hữu nhà nước với các nước cộng hòa thuộc Liên bang đối với đất đai là một trong những biện pháp quản lý nhà nước để điều tiết các quan hệ đất đai, tiếp đó là sự phân cấp cho các vùng, các thị chính quản lý đất đai theo pháp luật bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Tính đến năm 2000, trong tổng số ước tính 195 triệu héc ta đất nông nghiệp thì nhà nước đã chuyển sang thành sở hữu tư nhân 126 triệu héc ta, tức 65% diện tích đất thành sở hữu tư nhân. Trong số 126 triệu héc ta này, có 118 triệu héc ta (một diện tích tương đương lục địa Tây Âu) được tư nhân hóa bằng cách phát hành cổ phiếu đất cho khoảng 12 triệu công nhân nông nghiệp nghỉ hưu, giáo viên, cán bộ y tế, trong khi diện tích đất còn lại được tư nhân hoá bằng cách chuyển đất đai sang thành lập các nông trại tư nhân và để sử dụng dưới dạng đất ruộng của các hộ gia đình[1]. Chế độ sở hữu tư nhân về đất đai đi đôi với nghĩa vụ của cá nhân. Quyền sở hữu tư nhân về đất đai bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và định đoạt, trong đó quyền chiếm hữu có liên quan chặt chẽ với các quyền khác nhằm khai thác triệt để việc sinh lợi của đất để phục vụ yêu cầu xã hội và cá nhân, nay phải tuân theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, pháp luật nghiêm cấm sử dụng đất nông nghiệp hoặc đất phòng hộ vào việc xây khách sạn hoặc các công trình phục vụ kinh doanh, song pháp luật cho phép chủ sở hữu đất được quyền bán, chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và thừa kế.

2.2. Chế độ sở hữu, sử dụng đất của các nước Đông Âu

Qua nghiên cứu pháp luật đất đai của một số quốc gia Đông Âu nhận thấy: nhìn chung, các nước này hiện nay thừa nhận quyền sở hữu của tư nhân. Tuy nhiên, phần đất đai thuộc sở hữu nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số quỹ đất của các quốc gia này. Ví dụ Luật Đất đai của Hungari (the Act of Land, 1987) điều 6 chương I, phần 2 quy định: đất đai hầu hết thuộc sở hữu tư nhân, còn lại thuộc sở hữu nhà nước, của các tập thể. Điều đó có nghĩa các chính phủ của các nước thuộc Đông Âu thừa nhận chế độ sở hữu tư nhân về đất đai. Về quyền sở hữu của tư nhân đối với đất đai được ghi nhận trong luật về tài sản của các nước này, việc giao dịch quyền tài sản đối với loại tài sản là đất đai được thừa nhận và phải thực hiện đăng ký với cơ quan quản lý đất và quy

[1] World Bank, Land policies for growth and poverty, 2003, p. 188.

hoạch cấp quận, huyện. Các hoạt động giao dịch chuyển nhượng quyền sở hữu tài sản đất đai phải thực hiện đóng thuế chuyển nhượng tài sản.

Quá trình tư nhân hóa đất đai được lựa chọn và chế độ tư hữu về đất đai được xác định là ưu tiên trong việc định hướng cải tổ chế độ sở hữu đất đai. Cấu trúc sở hữu tập thể về đất đai được phá vỡ. Tất cả các nước Đông Âu đều chuyển sang chế độ sở hữu tư nhân triệt để đối với tất cả đất đai và nói chung đã tư nhân hóa ruộng đất bằng cách hoàn trả chúng cho chủ cũ bằng các mảnh đất thực sự.

BẢNG 1. Tính chất của quyền về đất đai của một số nước Đông Âu

Tên nước	Quyền sở hữu tư nhân	Chiến lược tư nhân hóa	Chiến lược phân bổ	Khả năng chuyển nhượng
Albani	Tất cả đất đai	Phân phối	Chia khoảnh	Mua bán, cho thuê
Bungari	Tất cả đất đai	Hoàn trả	Chia khoảnh	Mua bán, cho thuê
CH Séc	Tất cả đất đai	Hoàn trả	Chia khoảnh	Mua, bán, thuê
Hungari	Tất cả đất đai	Hoàn trả, phân phối	Chia khoảnh	Mua, bán, thuê
Ba Lan	Tất cả đất đai	Bán đất của nhà nước	Chia khoảnh	Mua, bán, thuê
Rumani	Tất cả đất đai	Hoàn trả và phân phối	Chia khoảnh	Mua, bán, thuê

Nguồn: World Bank, Land Policies for growth and poverty, 2003, p. 185.

Hungari và Rumani là các ngoại lệ vì thực hiện chế độ sở hữu đất đai mang tính hỗn hợp thông qua chiến lược tư nhân hóa đất đai. Ngoài việc đất đai được hoàn trả cho chủ cũ, thì đất đai cũng được phân chia cho công nhân nông nghiệp để đảm bảo công bằng xã hội. Đó là cách thức thực hiện chế độ tư nhân đa sở hữu về đất đai của các nước này nói riêng và của các nước Đông Âu. Như vậy, khái quát lại, sau giai đoạn chuyển đổi, hiện các nước Đông Âu đang thực hiện chế độ sở hữu tư nhân về đất đai.

3. Chế độ sở hữu, sử dụng đất của các nước đang phát triển

Nhóm các nước đang phát triển hiện nay gồm khoảng 30 quốc gia với mô hình chế độ chính trị hết sức đa dạng. Xét riêng lĩnh vực sở hữu đất đai có thể khái quát nổi lên hai loại hình chế độ sở hữu đất đai. Đó là chế độ sở hữu tư nhân và chế độ sở hữu nhà nước về đất đai. Trong số đó, Trung Quốc và Việt Nam được xem là các trường hợp ngoại lệ. Tại Trung Quốc cũng như Việt Nam chế độ sở hữu về đất đai được tuyên bố là chế độ công hữu về đất đai theo đó đất đai, thuộc sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Trong hầu hết các quốc gia khác, thực tế không có quốc gia đang phát triển nào thực hiện chế độ sở hữu tư nhân tuyệt đối về đất đai. Hình thức sở hữu còn lại cơ bản là chế độ đa sở hữu về đất đai. Tức là đất đai có thể thuộc sở hữu của tư nhân hoặc của nhà nước. Điều này được ghi nhận trong luật pháp của rất nhiều quốc gia đang phát triển thuộc các khu vực địa lý khác nhau. Chẳng hạn trong luật đất đai của các quốc gia như: Apganixtan, Bêlarút, Inđônêxia, Kazăcxtan, Ả Rập, Xingapo, Thái Lan... đều quy định đất đai thuộc sở hữu nhà nước và tư nhân. Trong số khoảng gần 30 quốc gia thuộc nhóm các nước đang phát triển hiện nay, chỉ có Mianma, Uzơbêkixtan là thực hiện chế độ đất đai thuộc sở hữu nhà nước, không thừa nhận đất đai thuộc sở hữu tư nhân. Số các quốc gia còn lại, hầu hết thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai gồm có sở hữu của nhà nước và sở hữu của tư nhân.

Riêng đối với Trung Quốc, chế độ sở hữu về đất đai là chế độ công hữu: sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể của quần chúng lao

động. Mọi đơn vị và cá nhân không được xâm chiếm, mua bán hoặc chuyển nhượng phi pháp về đất đai. Vì lợi ích công cộng, nhà nước có thể tiến hành trưng dụng theo pháp luật đối với đất đai thuộc sở hữu tập thể. Tiết kiệm đất, sử dụng đất đai hợp lý, bảo vệ thiết thực đất canh tác là quốc sách cơ bản của Trung Quốc. Nhà nước thực hiện chế độ quản chế mục đích sử dụng đất đai và quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp và xây dựng.

Đất đai ở Trung Quốc được phân thành ba loại: đất dùng cho nông nghiệp là đất trực tiếp sử dụng vào sản xuất nông nghiệp, bao gồm đất canh tác, đất rừng, đồng cỏ đất dùng cho thủy nông, mặt nước nuôi trồng; đất xây dựng là đất kiến tạo kiến trúc gồm nhà cửa, các công trình công cộng, nhà ở đô thị và nông thôn, đất dùng cho công cộng và đất dùng cho công nghệ khoáng sản và đất dùng cho công trình quốc phòng; đất chưa sử dụng là đất không thuộc hai loại đất trên. Nhà nước bảo hộ đặc biệt đất canh tác, khống chế nghiêm ngặt việc chuyển đất canh tác thành đất phi canh tác. Nhà nước thực hiện chế độ đền bù đất canh tác khi được phê duyệt theo pháp luật để chuyển sang mục đích khác và thực hiện chế độ bồi thường đối với đất bị trưng dụng theo mục đích sử dụng đất trưng dụng. Tiền bồi thường đối với đất canh tác là bằng 6 đến 10 lần sản lượng bình quân hàng năm của 3 năm đất đó trước khi bị trưng dụng. Tiêu chuẩn hỗ trợ định cư cho mỗi nhân khẩu nông nghiệp bằng từ 4 đến 6 lần giá trị sản lượng bình quân của đất canh tác/đầu người thuộc đất bị trưng dụng. Cao nhất không vượt quá 15 lần sản lượng bình quân của đất bị trưng dụng 3 năm trước đó. Nghiêm cấm việc xâm chiếm, lạm dụng tiền đền bù đất trưng dụng và các loại tiền khác của đơn vị có đất bị trưng dụng. Một hộ nông dân ở nông thôn chỉ được dùng một nơi làm đất ở với diện tích không vượt quá tiêu chuẩn quy định của cấp tỉnh; dân ở nông thôn sau khi bán nhà, cho thuê nhà, lại xin đất để làm nhà thì không được phê chuẩn; quyền sử dụng đất thuộc sở hữu tập thể nông dân thì không được chuyển nhượng, xuất nhượng hoặc cho thuê để sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Ở Trung Quốc vấn đề sở hữu đất đai được chia thành sử dụng đất và chiếm hữu đất. ở đây quyền sự dụng đất được phép chuyển nhượng cho nhau và nhờ vậy quan hệ đất đai được tổ chức theo cơ chế thị trường.

Trung Quốc chấp nhận quan hệ cho thuê là một hình thức bảo vệ nguồn tài nguyên đất như một tài sản quốc gia thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước quản lý; nhưng sử dụng hình thức cho thuê tư nhân và tập thể với tất cả những quyền lợi hợp pháp của mình, nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức sản xuất và việc sử dụng mảnh đất của mình một cách kinh tế. Hơn 96% đất nông nghiệp ở Trung Quốc hiện nay được sử dụng dưới hình thức khoán hoặc cho thuê, nhưng vấn đề có liên quan tới việc chuyển nhượng quyền sở hữu đất chưa được đặt ra.

Các Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ thực hiện những hợp đồng cho thuê đất với từng hộ gia đình trong khoảng thời gian từ 10 đến 15 năm, trong phạm vi nội tỉnh thì từ 3 đến 5 năm. Trong hợp đồng, những vấn đề về khung giá tiền thuê đất được xem xét, có tính đến những điều kiện về mặt xã hội của thôn.

Ở Ixraen, hầu hết đất đai thuộc sở hữu nhà nước, Nhà nước thực hiện cho thuê đối với nông dân hoặc những doanh nghiệp với hợp đồng thuê đất có thời hạn từ 49 đến 99 năm[2]. Như vậy, đối với trường hợp Ixraen, chế độ sở hữu là chế độ sở hữu nhà nước về đất đai. Tại Bêlarút, chế độ đa sở hữu thực hiện dưới hai hình thức: Luật về các loại đất

[2] World Bank, Land polycies for Growth and prorety, 2003, p. 72.

quy định đất đai có thể thuộc sở hữu nhà nước hoặc sở hữu tư nhân, của các cá nhân người nước ngoài không có quốc tịch trong trường hợp người thừa kế có họ hàng gần với người để lại đất đai thừa kế (có thể là ông bà, cha, mẹ, con nuôi, anh chị em)[3]. Các loại đất không thuộc sở hữu của tư nhân gồm: đất nông nghiệp, đất của các khu bảo tồn thiên nhiên, đất của các khu di tích lịch sử, văn hóa, đất rừng, đất mặt nước, vùng đất giao thông và các công trình giao thông các loại.

Tại Nam Phi, Luật Cải cách ruộng đất năm 1997 của nước này quy định: đất đai thuộc sở hữu của người lao động, đất công thuộc sở hữu nhà nước, đất của các chính quyền địa phương. Như vậy, về cơ bản, Nam Phi thực hiện chế độ sở hữu nhà nước về đất đai. Đối với Môdămbich, đất đai thuộc sở hữu nhà nước và nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai. Tại Mông Cổ, đất đai thuộc sở hữu của Nhà nước và tư nhân. Các loại đất có thể thuộc quyền sở hữu của các cá nhân người Mông Cổ hoặc các công ty, tổ chức người nước ngoài. Như vậy, Mông Cổ thực hiện chế độ đa sở hữu, trong đó có thừa nhận cả sở hữu tư nhân của người nước ngoài về đất đai[4].

Đối với khu vực Mỹ Latinh, hầu hết các quốc gia đang phát triển ở khu vực này thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai, trong đó sở hữu của Nhà nước không phải là phần cơ bản. Nguyên nhân là do khu vực này vốn là thuộc địa của chủ nghĩa thực dân và hệ quả của chế độ đất đai theo mô hình đồn điền vẫn còn kéo dài cho đến hiện nay. Nhà nước chỉ sở hữu những khu vực đất công thuộc hệ thống kết cấu hạ tầng, các khu vực bảo tồn, các hệ thống mặt nước, các khu vực quân sự, an ninh, các khu vực cho nước ngoài thuê làm căn cứ quân sự ..; còn lại một bộ phận đất đai của Nhà nước được trả cho cộng đồng các địa phương. Ví dụ, tại các nước Braxin, Côlômbia, Pêru và một số nước Mỹ Latinh khác đã cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất cho các cộng đồng bản xứ và hiện các dự án cải cách ruộng đất theo kiểu như thế đang được đẩy mạnh thực hiện[5]. Tại Mêhicô, với tổng diện tích đất là 13.375.000 héc ta, trong đó đất canh tác chiếm 13,5%, thì số hộ được thụ hưởng quyền sở hữu đất đai là 3.044.000 hộ, trung bình mỗi hộ 4,39 héc ta; số đất còn lại thuộc sở hữu nhà nước. Tương tự như vậy, đối với Braxin, tổng diện tích đất của nước này là 13.100.000 héc ta, số hộ được sở hữu là 266.000 hộ với diện tích bình quân mỗi hộ là 49,32 héc ta; số còn lại thuộc sở hữu của Nhà nước.

Như vậy, xét về hình thức chế độ sở hữu đất đai thì trong số các quốc gia đang phát triển có các dạng chế độ sở hữu về đất đai là: chế độ đa sở hữu về đất đai; chế độ công hữu về đất đai và chế độ sở hữu nhà nước về đất đai. Trong số đó, chế độ đa sở hữu - tức thừa nhận sở hữu tư nhân về đất đai và sở hữu nhà nước về đất đai, chiếm đa số trong các nước đang phát triển (khoảng 27/30 quốc gia); còn lại là chế độ sở hữu nhà nước về đất đai (có 2/30 quốc gia) và chế độ công hữu về đất đai (có Trung Quốc).

4. Chế độ sở hữu, sử dụng đất của một số nước Đông Nam Á (ASEAN)

Xét về chế độ sở hữu nói chung và sở hữu đất đai nói riêng, thì giữa các quốc gia ASEAN có sự khác nhau. Quan sát tổng thể cả 10 quốc gia, hiện nay, chế độ sở hữu đất đai của các nước cụ thể như sau:

[3] Điều 12, Luật về các loại đất của Belarus (Legal Act on Code of Land, 2008).
[4] Law of Mongolian on Land, Chapter II, section 6, 2002.
[5] Ngân hàng thế giới, *Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*, Nxb Văn hóa thông tin, 2003, tr 88.

BẢNG 2: Chế độ sở hữu đất đai của các nước ASEAN

STT	Tên nước	Văn bản luật quy định	Hình thức sở hữu
1	Brunây	Luật Thu hồi đất năm 1949, Luật Tư hữu đất đai năm 2000	Sở hữu quốc vương
2	Cămpuchia	Luật Đất đai năm 2001	Sở hữu quốc vương Sở hữu tư nhân Sở hữu chính phủ Sở hữu tập thể
3	Đông Timo	Quy định của Tổng thống về đất đai năm 2006	Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân
4	Inđônêxia	Quy định của Chính phủ về quản lý đất đai năm 2004	Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân Đất nông nghiệp thuộc sở hữu nhà nước
5	Lào	Luật Đất đai năm 1997	Sở hữu toàn dân
6	Malaixia	Luật Đất đai năm 1960	Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân
7	Mianma	Hiến pháp (điều 18)	Sở hữu nhà nước
8	Xingapo	Luật đất đai năm 1978	Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân
9	Thái Lan	Luật Đất đai năm 2008	Sở hữu nhà nước Sở hữu tư nhân
10	Việt Nam	Luật Đất đai năm 2003	Sở hữu toàn dân

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

Như vậy, trong số 10 nước ASEAN thì số quốc gia lựa chọn chế độ sở hữu đa sở hữu về đất đai gồm 7 nước, còn lại sở hữu nhà nước 1 (Myanma), chế độ sở hữu công hữu (toàn dân) 2: gồm Lào và Việt Nam. Trong số đó, mặc dù chế độ chính trị là khác nhau, có quốc gia quân chủ hồi giáo, có quốc gia quân chủ lập hiến, có quốc gia cộng hòa dân chủ, nhưng đa số 7/10 đều thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai gồm: sở hữu của nhà nước, quốc vương và sở hữu tư nhân. Trong đó, Quốc vương hay Nhà vua vẫn có sở hữu đất đai riêng của họ. Ví dụ tại Brunây, các chủ thể tư nhân được quyền sở hữu đất đai, song Quốc vương và cơ quan quản lý của Quốc vương có quyền thu hồi đất trong trường hợp sử dụng đất đó cho mục đích công cộng. Luật về thu hồi đất của Brunây năm 1949, điều 3 khoản 1 ghi: đất đai có thể bị thu hồi khi sử dụng cho các mục đích như: mục đích công cộng, mục đích mở rộng khu dân cư, cho khu vực nhà máy, cho người hoặc tập hợp người mà hoạt động của họ vì lợi ích công cộng[6]. Trước khi thu hồi thì phải thỏa mãn các điều kiện như sau: đảm bảo rằng sau khi thẩm định mục đích thu hồi đất đó thực sự vì mục đích công cộng. Người sở hữu hoặc người được người sở hữu ủy quyền chấp thuận về việc đất đai bị thu hồi sau khi đã được: trả tiền đền bù từ phía chính phủ, các chi phí đến việc đền bù đã được xác định cụ thể, thời gian phải được ấn định rõ, các giao dịch là minh bạch. Như vậy, ở Brunây có sự tôn trọng quyền sở hữu của người sở hữu đất và những lợi ích của họ, kể cả khi đất đai bị thu hồi vì mục đích công cộng. Tương tự như vậy tại Thái Lan, thực hiện chế độ sở hữu đất đai mang tính nhị nguyên, gồm cả việc thừa nhận quyền sở hữu tư nhân về đất đai và quyền bất khả xâm phạm của đất đai thuộc quyền sở hữu của nhà vua và đất công. Đối với đất công được quản lý chặt chẽ theo Luật Đất đai (Land Code). Người dân bị cấm giao dịch đối với các khu vực đất đai chưa khai hoang và chưa được thực hiện cấp chứng nhận quyền sở hữu. Đất đai chưa khai hoang thuộc về sở hữu của Chính phủ.

[6] Laws of Bruney, Land Acquisition Act, 1949, 3 (1), chapter III.

Nhà vua Thái Lan sở hữu khu vực đất đai được luật pháp thừa nhận và khai thác đất đó trên cơ sở luật pháp.

5. Một số hàm ý rút ra

Từ nghiên cứu khái quát các chế độ sở hữu và quản lý sử dụng đất đai của một số quốc gia trên thế giới như trên cho thấy:

Tùy từng điều kiện cụ thể và hoàn cảnh truyền thống lịch sử, cũng như các yếu tố chính trị - xã hội mà việc quy định trong luật pháp về đất đai của các quốc gia là khác nhau. Trong sự khác nhau cơ bản đó, có thể thấy được điểm chung là không có quốc gia nào tuyệt đối hóa một hình thức sở hữu tư hữu hay công hữu về đất đai; đa số các quốc gia đều thừa nhận chế độ sở hữu tư nhân về đất đai - tức thừa nhận quyền sở hữu đất của người sở hữu đất, còn bộ phận sở hữu đất thuộc nhà nước là bất khả xâm phạm. Ngay cả đối với các nước có hệ thống luật pháp đất đai phát triển như Mỹ thì quyền hạn của Tổng thống đối với việc thực hiện điều chỉnh và quản lý quy hoạch cấp liên bang về đất đai cũng hết sức lớn chứ không có nghĩa là nhà nước mất đi quyền sở hữu đất đai của mình khi thực hiện chế độ sở hữu tư nhân về đất đai.

Ưu điểm của chế độ sở hữu tư nhân về đất đai thể hiện rất rõ ở chỗ tạo động lực thúc đẩy sự phát triển của các giao dịch về quyền sở hữu đất đai và tạo ra sự minh bạch trong quan hệ đất đai. Tuy nhiên, chế độ sở hữu tư nhân về đất đai đòi hỏi phải dựa trên sự phát triển thực tế, cũng như nhận thức lâu dài của công chúng, cũng như chủ thể quản lý nhà nước. Nếu cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mà yếu kém cộng với hệ thống pháp luật chưa hoàn chỉnh thì lợi ích của nhà nước từ nguồn lực đất đai là không thực hiện được. Sự mất mát nguồn lực là hết sức lớn, điều này được chứng minh trong quá trình chuyển đổi theo liệu pháp sốc ở Nga.

Chế độ sở hữu tư nhân và đa sở hữu (thừa nhận sở hữu tư nhân về đất đai) cho phép tạo ra cơ sở rõ ràng về chủ thể sở hữu và chủ thể thực hiện lợi ích từ đất đai. Do đó, chế độ sở hữu này cũng tạo ra sự thuận lợi trong việc xây dựng luật về đất đai và quy định các chức năng cũng như bộ máy quản lý nhà nước về đất đai. Đây có thể nói là ưu điểm nổi bật trong chế độ đa sở hữu và sở hữu tư nhân về đất đai. Nó giúp cho Chính phủ các nước thực hiện được lợi ích từ nguồn lực đất đai phục vụ phát triển kinh tế xã hội và tạo ra cơ sở minh bạch giữa việc quản lý nhà nước và sở hữu đất, sử dụng đất. Việc sở hữu có chủ thể cụ thể, việc sử dụng cũng có chủ thể cụ thể và do đó, cơ sở thực hiện lợi ích cũng có chủ thể cụ thể đã giúp cho quan hệ đất đai trở nên ít phức tạp hơn. Tuy nhiên cần nhấn mạnh thêm rằng, việc thực hiện tư nhân hóa đất đai phải đặt trong bối cảnh lịch sử cụ thể từng quốc gia và cách thức thực hiện khác nhau.

Ưu điểm nổi bật của chế độ công hữu về đất đai là nó tạo tiền đề rất thuận lợi cho việc thực hiện các mục đích công ích liên quan đến đất. Tuy nhiên, hạn chế nổi bật của công hữu về đất đai là việc thực hiện lợi ích từ đất đai phải đi đường vòng qua vai trò của nhà nước. Vì thế, nếu một chính phủ yếu kém thì chắc chắn nguồn lực đất đai cũng sẽ bị lãng phí và sử dụng một cách không hiệu quả. Công hữu về đất đai phải đi đôi với một hệ thống luật pháp quản lý chặt chẽ và loại trừ được lợi ích nhóm thao túng trong quá trình quy hoạch cũng như phân bổ đất đai cho các mục tiêu kinh tế xã hội khác nhau.

Nếu so sánh với Việt Nam thì có thể thấy một số khía cạnh sau:

Thứ nhất, về chế độ sở hữu đất đai của Việt Nam hiện nay là đặc thù riêng có của Việt Nam và một số rất ít các quốc gia khác trên thế giới thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.

Thứ hai, về hệ thống luật pháp về đất đai của Việt Nam cũng cho thấy, nếu so với kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới thì hệ thống luật pháp về đất đai của Việt Nam thực sự chưa đáp ứng được mục tiêu khai thác lợi ích từ nguồn lực đất đai để phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Tất cả các khía cạnh liên quan đến đất như sử dụng, quy hoạch, phát triển, bảo tồn, đất giao thông, đất đô thị, đất công, đất của các cơ quan, tổ chức, các tập thể, các tổ chức chính trị - xã hội hiện nay chưa được qui định rõ ràng, do đó gây ra nhiều khó khăn cho việc thực hiện lợi ích từ đất đai và làm nảy sinh nhiều tiêu cực liên quan đến đất đai. Chính sự không đầy đủ và thiếu rõ ràng về chủ thể sở hữu nên mới tạo ra kẽ hở cho việc xuất hiện các nhóm lợi ích tác động đến việc làm phân tán nguồn lực đất đai, lãng phí nguồn lực đất đai mà không ai phải chịu trách nhiệm. Đây là điểm yếu nhất trong hệ thống chế độ sở hữu và quản lý đất đai của Việt Nam. Đây là điều cần hết sức quan tâm để thực hiện sửa đổi Luật Đất đai và hình thành hệ thống các luật liên quan đến đất của Việt Nam trong thời gian tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. World Bank, Land policies for growth, 2003

2. Nguyễn Văn Thạo, Nguyễn Hữu Đạt, Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.

3. Nguyễn Kế Tuấn, Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.

4. C.Mác – Ph. Ăngghen, toàn tập, tập 4, 13, 14, 21, 23, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.

5. Queensland Land Act (Australia), 1994.

6. Land management Law of Islamic Emirate of Afghanistan, 2000.

7. Cambodia Land law, 2001.

8. The Law of Land Admistration of China, 1998.

9. Basic Act of Land of Japan, 1989.

10. Korea Land law, 1977.

11. Law on Land of Lao, 2003.

12. Mozambique Land law, 1997.

13. Russia Land code, 2001.

14. Taiwan Land Act, 1930.

15. Thailand Land code, 1954.

16. Canada, Land registration Act, 1994.

17. Canada, Land serveys Acts, 2009.

18. Canada, Land Titles repeal Act, 1993.

19. Canada National Parks Acts, 2000.

20. Bruney Land Code, 2000.

21.Germany Federal regional Planning, 1997.

22. Malaysia Land conservation Act, 1960.

23. United Kingdom Land Registration Law, 1994.

24. USA, Tittle 43 – Public Land, 2006.

25. USA, H.R.409 Act, 2009.