

Các mô hình sở hữu đất đai trên thế giới

ĐỖ SƠN TÙNG

Sở hữu đất đai là một phạm trù phức tạp. Trên thế giới tồn tại rất nhiều mô hình sở hữu đất đai. Bài viết cung cấp thông tin về sự đa dạng hình thức sở hữu đất đai ở Châu Âu, Mỹ, Mỹ Latinh, Châu Phi, Trung Đông, Châu Á... qua đó khái quát một số kinh nghiệm có thể vận dụng cho quản lý đất đai ở Việt Nam.

Với tầm quan trọng của mình, đất đai và sở hữu đất đai đã trở thành một vấn đề mang tính sống còn trong suốt quá trình lịch sử của mọi quốc gia. Các hình thức sở hữu đất đai và bản chất của chúng có tác động rất lớn đến việc phân chia nguồn lực và hiệu quả kinh tế. Trên thế giới hiện nay tồn tại nhiều mô hình sở hữu đất đai khác nhau. Mô hình phổ biến ở đại đa số các nước là thừa nhận nhiều hình thức sở hữu khác nhau. Bên cạnh đó, có những nước - với những đặc điểm chính trị và lịch sử rất đặc thù - chỉ thừa nhận một hình thức sở hữu nhà nước hoặc sở hữu tư nhân.

1. Mô hình một hình thức sở hữu

1.1. Sở hữu tư nhân

Mô hình sở hữu tư nhân đối với đất đai hiện nay chủ yếu được duy trì ở các nước theo chế độ quân chủ, trong đó có cả những nước có nền kinh tế phát triển (như những nước nằm trong Vương quốc Anh, Canada, Ôxtrâyliya, Niu Dilân) và một số ít nước đang phát triển. Trong cuốn "Ai sở hữu thế giới: những sự kiện ẩn dấu sau sở hữu đất đai?" (Who owns the world: the hidden facts behind the landownership?), tác giả Kevin Cahill đã đưa ra con số thống kê về đất thuộc sở hữu của một số vị vua như sau:

- Nữ hoàng Elizabeth đệ nhị: 6.600 triệu mẫu Anh (1/6 diện tích trái đất).

- Vua Abdullah của Saudia Arabia: 553 triệu mẫu Anh.

- Vua Bhumibol của Thái Lan: 126 triệu mẫu Anh.

- Vua Mohammed IV của Maroc: 113 triệu mẫu Anh.

- Vua Quaboos của Oman: 76 triệu mẫu Anh.

Tuy nhiên, chế độ sở hữu đất đai tư nhân của nền quân chủ như vậy cũng chỉ mang tính hình thức. Ở các nước này, tuy về nguyên tắc đất đai là thuộc sở hữu của một người (nhà vua, nữ hoàng) nhưng trong thực tế, tùy thuộc vào thể chế chính trị của từng nước mà quyền sở hữu của nhà vua đối với đất đai có nội hàm khác nhau. Nhìn chung, trừ một số nước quân chủ ở Trung Đông, nơi mà quyền sở hữu đất đai của nhà vua còn ít nhiều có tính thực chất, ở những nước còn lại thì quyền sở hữu của vua chỉ tồn tại trên danh nghĩa. Ví dụ như ở Anh, quyền sở hữu của Nữ hoàng chỉ là danh nghĩa. Trên thực tế đất đai thuộc về những người khác. Trong cuốn "Sự màu mỡ của đất" (The fat of the land), Jack Thurton (2006) đã khẳng định: "Một cuộc điều tra đất đai được tiến hành vào những năm 1870 và được biên soạn trong một báo cáo có tên "Sự trở lại của đất" đã trình bày chi tiết từng chủ đất ở Britain và Ireland, và đã cho thấy rằng, có chưa tới 3000 gia đình nắm giữ 95% đất đai của Vương quốc Anh ngày nay. Đây không phải là điều mà những chủ đất đầy quyền lực muốn quảng bá... Ngày nay ở Vương quốc Anh, 69%

Đỗ Sơn Tùng, ThS., Viện Kinh tế Việt Nam.

đất đai được sở hữu bởi 158.000 gia đình mà hầu hết là hậu duệ của 3.000 gia đình được xác định trong “Sự trở lại của đất” cách đây 140 năm¹

Khi đi sâu hơn vào chế độ sở hữu đất đai ở Anh, cụ thể là vào cấu trúc của quyền sở hữu, J. G. Rindall thấy “đối với luật Anh, không có quyền sở hữu tuyệt đối với đất đai. Lý do là quyền đối với đất đai được xác lập thông qua việc thuê mướn của Nữ hoàng. Tuy nhiên, vì lý do thực tế mà người có quyền đối với đất đai hiện nay được xem như chủ sở hữu đất đai”. Do vậy, xét theo bản chất, khó có thể nói Vương quốc Anh là nước có mô hình sở hữu đơn nhất đối với đất đai.

Một ví dụ khác về sở hữu đất đai tư nhân đơn hình thức là Brunây. Ở quốc gia Đông Nam Á này, theo Luật Thu hồi đất năm 1949 và Luật Tư hữu đất đai năm 2000 thì đất đai là thuộc “sở hữu quốc vương”. Các chủ thể tư nhân được quyền chiếm hữu đất đai, song Quốc vương và các cơ quan quản lý của Quốc vương có quyền thu hồi đất trong trường hợp sử dụng đất đó cho mục đích công cộng (Nguyễn Hữu Đạt và Ngô Tuấn Nghĩa, 2012).

1.2. Sở hữu nhà nước

Mô hình một hình thức sở hữu cũng tồn tại ở những nước tuyên bố sở hữu đất đai thuộc về nhà nước. Tuy vậy, trên thực tế không chỉ có nhà nước là chủ duy nhất đối với toàn bộ đất đai của những nước đó. Trung Quốc là một điển hình của mô hình này. Theo luật thì Nhà nước Trung Quốc sở hữu toàn bộ đất đai của quốc gia và là chủ sở hữu duy nhất của đất đô thị, còn các hợp tác xã hay “công xã nhân dân” là chủ sở hữu đất ngoại ô hoặc nông thôn². Cũng theo luật, đất đai của Trung Quốc không thuộc sở hữu tư nhân, mọi đơn vị và cá nhân không được xâm chiếm, mua bán hoặc chuyển nhượng phi pháp về đất đai. Thay vào đó, quyền sử dụng đất được Nhà nước hay tập thể chia cho các cá nhân, nhóm người hoặc các thực thể khác trong khoảng từ 30-70 năm.

Mặc dù đã có sự phân chia về quản lý và quyền sở hữu giữa Nhà nước và tập thể như trong Hiến pháp và Luật Quản lý đất đai nêu ra, nhưng trên thực tế thì sự phân chia này lại rất mơ hồ và đôi khi chồng chéo lên nhau. Như trên cho thấy, Nhà nước là chủ sở hữu duy nhất của đất đô thị, còn các hợp tác xã hay “công xã nhân dân” là chủ sở hữu đất ngoại ô hoặc nông thôn. Đối với tài nguyên thiên nhiên, Nhà nước được quyền sở hữu “khoáng sản, nước, rừng, núi, đồng cỏ, đất đai không vô chủ, bãi biển và các tài nguyên khác... ngoại trừ [các thứ] thuộc sở hữu của công xã nhân dân...”³. Tuy nhiên, hai điều trên đã cho thấy sự bất cập về luật pháp đất đai của Trung Quốc. Thứ nhất, trong tự nhiên thì đất đai và tài nguyên nằm bên dưới (hoặc bên trên) thường có sự chồng chéo, hay nói một cách khác là có chung một vị trí không gian với nhau. Vì thế, có rất nhiều trường hợp không rõ ràng về việc một mảnh đất nào đó và tài nguyên bên dưới (hay bên trên) của nó thuộc về sở hữu của nhà nước hay hợp tác xã. Thứ hai, biên giới giữa đất đai đô thị và nông thôn thường rất không rõ ràng. Trên thực tế, Trung Quốc đang có tốc độ đô thị hóa rất cao, đến mức nhiều khi đất đô thị xâm lấn sang đất của hợp tác xã. Do vậy, sự mâu thuẫn và cả tranh chấp vẫn xảy ra. Vì thế, quyền sở hữu đất đai của tập thể vẫn có thể bị Nhà nước thu hồi theo quy định tại Điều 2 của Luật Quản lý đất đai 1998. (Phạm Văn Võ, 2012).

Hình thức sở hữu nhà nước đơn nhất về đất đai còn tồn tại ở một số quốc gia khác. Israel là nước mà nhà nước nắm trọn diện tích đất đai. Đất đai của Israel, theo Luật Cơ

1. Jack Thurston (December, 2006), The Fat of The Land, Prospect Magazine, <http://www.prospect-magazine.co.uk/article/details.php?id=1850>.

2. Điều 10 Hiến pháp, Điều 8 Luật Đất đai, Điều 47 Luật Sở hữu tài sản.

3. Điều 9 Hiến pháp, Điều 48 Luật Đất đai, Điều 9 Luật Thảo nguyên đều có ghi: Nhà nước sở hữu đất thảo nguyên (ngoại trừ những vùng thuộc công xã nhân dân), Luật Rừng, Điều 3 cũng phát biểu tương tự về quyền sở hữu các tài nguyên thuộc về rừng.

bản (1960) quy định, được sở hữu bởi Nhà nước Israel và hai tổ chức có liên can chặt chẽ, hầu như cũng thuộc nhà nước là Quỹ Quốc gia Do Thái (Jewish National Fund) và Cơ quan Phát triển (Development Authority). Thêm vào đó, Điều 1 Luật Cơ bản (Basic Law) của Israel quy định: "Quyền sở hữu của đất đai Israel... không được phép chuyển nhượng bằng cách bán hoặc dưới bất kỳ hình thức nào". Việc Israel đặt hầu như toàn bộ đất đai dưới quyền quản lý của Nhà nước xuất phát từ một số đặc thù của quốc gia này: diện tích đất đai nhỏ hẹp, kinh tế tăng trưởng cao, dân số tăng nhanh cộng với cam kết thu nhận người nhập cư⁴, chủ nghĩa phục quốc Do Thái và cả nhu cầu an ninh quốc gia, do yêu cầu phải phân phối đất đai sao cho người Do Thái hiện diện ở khắp các khu vực trong toàn quốc đã thôi thúc các nhà lập pháp của Israel giữ vững nguyên tắc sở hữu đất đai của Nhà nước và sử dụng chính sách đất đai để theo đuổi các mục tiêu quốc gia của mình.

Luật Đất đai 1997 của Môđambích cho phép cá nhân, tổ chức hoặc các pháp nhân có thể sở hữu quyền sử dụng đất đai dài hạn, hoặc thậm chí một loại quyền sử dụng vĩnh viễn, được gọi là Quat. Quat có thể được nhận lấy thông qua những con đường sau: (a) sở hữu đất theo truyền thống, (b) có chứng nhận đã sở hữu đất được 10 năm, (c) gia hạn, đất được giao 50 năm bởi nhà nước. Tuy nhiên, đến năm 2004, Hiến pháp nước này lại quy định rằng nhà nước sở hữu toàn bộ đất đai. Tất cả công dân của Môđambích được phép sử dụng đất đai, nhưng họ không được phép buôn bán, trao đổi hoặc cầm cố, thế chấp mảnh đất mà mình đang sử dụng.

Tại Mianma, dưới thời Hội đồng khôi phục trật tự và Luật pháp Liên bang từ năm 1988 đến năm 1997, tất cả đất đai – bao gồm đồng ruộng, rừng núi, và các loại đất đai khác – đều thuộc về Nhà nước. Sau khi Chính phủ quân sự lên nắm quyền vào năm 1997, họ cũng tiếp tục giữ nguyên các chính sách đất đai và nông nghiệp.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 1980 quy định đất đai là thuộc sở hữu toàn dân. Điều 5 Luật Đất đai năm 2003 của Việt Nam khẳng định "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu". Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai, điều tiết các nguồn lợi từ đất đai, trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê, quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Ở nước Lào, chế độ sở hữu đất đai cũng là chế độ công hữu (toàn dân).

Xét về mặt lý thuyết thì chế độ sở hữu nhà nước hay công hữu có ưu điểm là có thể tạo tiền đề và điều kiện để trực tiếp thực hiện các mục đích công cộng như quy hoạch, phân bổ, sử dụng, giám sát việc khai thác có hiệu quả đất đai ở quy mô toàn quốc, hay các vùng. Tuy nhiên, hạn chế của hình thức này là việc thực hiện các hoạt động phải đi vòng qua vai trò của Nhà nước. Chế độ công hữu đất đai là một bộ phận của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, trong đó Nhà nước nắm vai trò điều tiết trực tiếp tới từng đơn vị kinh tế, kể cả tới từng hộ gia đình. Sự hoạt động của cơ chế thị trường khó có thể diễn ra thông suốt trong cơ chế như vậy. Hơn nữa, trong trường hợp Chính phủ không có đủ năng lực quản lý một cách hữu hiệu (mà đây là điều không tránh khỏi) thì chắc chắn nguồn lực đất đai sẽ bị sử dụng một cách lãng phí, không có hiệu quả.

Trên thế giới, có không ít công trình nghiên cứu về đất đai, những cuộc hội thảo về vấn đề đất, trong đó nhiều ý kiến chỉ trích hình thức sở hữu nhà nước về đất đai và coi nó là điều không cần thiết. Nhiều nhà kinh

4. Dân số Israel năm 2006 là 7 triệu (tăng 10 lần so với năm thành lập quốc gia 1948). Tổng diện tích đất quốc gia xấp xỉ 20.500 km², như vậy mật độ dân số là 300 người/km². Tuy nhiên, do hơn 50% diện tích đất đai của Israel là sa mạc cằn cỗi, khó sống nên trên mặt độ thực tế còn cao hơn nhiều. GDP trung bình (PPP) cũng tăng từ mức của một nước đang phát triển lên 22.000 USD vào năm 2006 (U.S. Government, 2006), vẫn thấp hơn nhiều nước phương Tây nhưng cao hơn nhiều mức của các nước đang phát triển.

tế và chính trị đã chỉ ra rằng thay vì đặt toàn bộ đất đai trực tiếp dưới quyền sở hữu của nhà nước, còn có nhiều cách để Nhà nước có thể trực tiếp và gián tiếp áp đặt quyền điều khiển của mình lên đất đai, đặc biệt là thông qua việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy định của quốc gia và của từng địa phương đối với việc chiếm hữu, sử dụng đất. Ngay cả những mục đích như bảo vệ đất đai quốc gia không bị bán cho nước ngoài cũng có thể thực hiện thông qua những văn bản pháp luật cụ thể.

Trên thực tế, tuy rằng tại hầu hết các quốc gia áp dụng hình thức công hữu đất đai việc mua bán, chuyển nhượng đất đai bị coi là trái với quyền sở hữu, nhưng trên thực tế những hoạt động này vẫn tồn tại ở một mức độ nào đó. Ở Israel, các quyền về đất đai giao cho người thuê đất được coi là gần giống với quyền sở hữu đất đai đầy đủ; các công dân Israel và thị trường đất đai của nước này coi các mảnh đất được thuê từ Chính phủ giống như thuộc sở hữu của người đi thuê. Tại Trung Quốc và Việt Nam, mặc dù không thừa nhận quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai, nhưng đã có sự thay đổi cơ bản về phương thức thực hiện quyền sở hữu đất đai theo hướng tư hữu hóa các quyền tài sản đối với đất. Đất đai dần được coi là một loại hàng hóa, quyền tài sản của người sử dụng đất đối với đất đai đã được ghi nhận và bảo vệ.

2. Sở hữu đa hình thức

Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều áp dụng mô hình nhiều hình thức sở hữu đối với đất đai nhằm tận dụng một cách linh hoạt ưu thế, cũng như giảm thiểu nhược điểm của từng hình thức sở hữu riêng biệt.

2.1. Các nước Bắc Mỹ

Hình thức sở hữu đất đai phổ biến của Mỹ và Canada là hình thức sở hữu đất đai đa hình thức: vừa công nhận sở hữu đất đai tư nhân, vừa công nhận sở hữu đất đai của Nhà nước và của tập thể. Ở Mỹ, bên cạnh việc công nhận quyền sở hữu đất đai tư nhân, thì chính quyền vẫn xác định những phần đất thuộc sở hữu của nhà nước dưới dạng sở hữu

Liên bang hoặc sở hữu của chính quyền từng bang. Việc sử dụng đất công dưới sở hữu của chính quyền Liên bang phải được sự đồng ý của Cục Quản lý đất đai. Tổng diện tích của nước Mỹ là khoảng 9307769.8km², trong đó 60% thuộc sở hữu cá nhân, 29% là tài sản của chính quyền Liên bang, 9% thuộc sở hữu của các Chính quyền Bang và 2% là đất bảo tồn của người Indian bản xứ. Hầu như toàn bộ đất trồng trọt thuộc sở hữu cá nhân (bao gồm cả đồng cỏ, thảo nguyên, đất rừng...). Chính quyền Liên bang, chính quyền các bang và địa phương nắm giữ chủ yếu là đất rừng và các loại đất công trình công cộng khác.

Mặc dù tỷ lệ đất đai thuộc sở hữu tư nhân hiện nay là hơn 60%, nhưng thực ra vào những thế kỷ đầu tiên sau độc lập, tỷ lệ sở hữu đất đai khác hẳn hiện nay. Từ năm 1781 đến 1867, chính quyền Liên bang lần lượt thu thập và nắm giữ tổng cộng 81% diện tích đất đai hiện nay của quốc gia này, thông qua các hình thức mua, nhượng lại, thỏa thuận. Mảnh đất lớn nhất từng được mua về là bang Louisiana, đã thêm vào quỹ đất của Liên bang 2.144.833,9 km² vào năm 1803.

Từ năm 1871 đến năm 1995, có khoảng 4.451.542,1km² đất thuộc sở hữu Liên bang đã được trao lại hoặc bán cho các tiểu bang, các doanh nghiệp và cá nhân. Việc tái phân phối đất đai như trên bắt đầu giảm tốc độ vào năm 1930. Đến năm 1976, Luật Quản lý và chính sách đất đai Liên bang đã quy định một cách dứt khoát rằng toàn bộ phần đất thuộc còn lại sẽ được giữ lại dưới sở hữu của chính quyền Liên bang.

Hầu hết đất đai thuộc sở hữu Liên bang và các tiểu bang được quản lý bởi 4 cơ quan sau: (1) Cục Kiểm lâm (thuộc Bộ Nông nghiệp), (2) Cục Quản lý đất đai (BLM - thuộc Bộ Nội vụ), (3) Cục Quản lý sinh vật hoang dã và cá (FWS) và (4) Cục Công viên quốc gia (NPS). Đất của Liên bang tập trung chủ yếu ở Alaska và bờ Tây. Đất đai nằm dưới sự quản lý của BLM và Cục Kiểm lâm rất đa dạng, bao gồm đất chăn nuôi, rừng và

bảo tồn tự nhiên, trong khi đó đất thuộc quản lý của FWS và NPS chủ yếu dành cho mục đích bảo tồn và nghỉ ngơi, giải trí.

Quyền hạn của chính quyền trung ương trong việc đưa ra các quy định về đất đai là khá hạn chế. Theo Hiến pháp, chỉ có các tiểu bang là có quyền kiểm soát⁵, trong đó bao gồm cả quyền quy định với đất đai. Trong lĩnh vực quản lý sử dụng đất đai, các tiểu bang lại ủy quyền toàn bộ cho chính quyền địa phương cấp dưới, thông thường là cho cấp chính quyền đô thị. (Shibata. B, 2002).

Về phía đất đai tư nhân, xu hướng chung đang diễn ra trong nông nghiệp là đất đai dần tập trung vào tay các chủ trang trại, đồn điền. Số lượng các chủ trang trại dần dần giảm xuống trong khi diện tích trung bình của các trang trại cũng tăng dần lên. Số lượng trang trại có diện tích hơn 500 mẫu Anh chỉ chiếm 19% tổng số trang trại, nhưng lại chiếm tới 79% toàn bộ đất đai trang trại và 55% số lượng sản phẩm bán ra thị trường.

Mặc dù có thay đổi lớn về quy mô của các trang trại, hình thức một chủ sở hữu duy nhất vẫn là hình thức chiếm đa số ở các trang trại nông nghiệp. Cùng lúc đó, việc số lượng người sở hữu các trang trại giảm đi đã làm thay đổi mô hình cấu trúc sở hữu. Gần 58% số trang trại hiện nay nằm dưới hình thức một chủ sở hữu duy nhất, với chủ là cá nhân hoặc hộ gia đình, 31% nằm dưới hình thức nhiều chủ sở hữu và 11% dưới hình thức đất thuê (người canh tác trên đất đi thuê). Mặc dù tỷ lệ những người sở hữu đất đai duy nhất cao hơn những người sở hữu một phần và đi thuê, diện tích mà những người sở hữu một phần đang canh tác lại cao hơn diện tích của 2 hình thức còn lại (Điều tra Nông nghiệp 1992). Sự gia tăng của việc sở hữu một phần hoặc thuê đất phản ánh sự việc là ngày càng có nhiều những người là chủ trang trại nhưng bản thân lại không hoạt động nông nghiệp.

Theo luật của Mỹ, sở hữu đất đai – bất kể cá nhân, Nhà nước hay người nước ngoài – đều bao gồm một loạt các quyền khác nhau,

trong đó không nhất thiết tất cả đều thuộc về chủ sở hữu của mảnh đất. Tập hợp các quyền riêng lẻ khác nhau này có thể được phân bổ cho nhiều đối tượng khác nhau, thuộc khu vực công hoặc tư. Ví dụ, người chủ một mảnh đất có thể vừa cho một người khác thuê đất của mình để trồng trọt, nhưng cũng cho phép một công ty dầu khí nào đó đào lỗ để tìm khoáng sản ở bên dưới. Việc những quyền riêng biệt trên một mảnh đất được trao đổi và mua bán một cách riêng rẽ đã đem đến cơ hội cho các cơ quan công quyền có thể can thiệp và gây ảnh hưởng lên các nguồn lực, mà không tốn quá nhiều chi phí (ví dụ như phải mua lại mảnh đất đó).

Ở Canada, chế độ sở hữu đất đai bao gồm sở hữu tư nhân, sở hữu chính quyền các bang và sở hữu của Nhà nước trung ương.

2.2. Các nước Tây và Bắc Âu

Một điểm chung của các nước Tây và Bắc Âu là họ đều thực hiện chế độ đa sở hữu về đất đai, và thừa nhận quyền tư hữu của tư nhân về đất đai như một trong những quyền tài sản.

Tại Pháp, chế độ sở hữu đất đai gồm hai dạng: sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân. Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp cho chủ thể sở hữu tư nhân, khi Nhà nước lấy đất thì phải trả tiền cho chủ sở hữu theo giá quy định. Bộ phận đất đai thuộc sở hữu nhà nước được chia làm 2 lớp: nhà nước trung ương và chính quyền các địa phương.

Ở Đức, tương tự như Pháp, quyền tư hữu đất đai được bảo hộ bởi chính quyền Cộng hòa Liên bang; đồng thời khu vực đất công được coi là sở hữu của Nhà nước, bao gồm nhà nước liên bang và chính quyền tại các bang.

5. Quyền hạn để quy định các lĩnh vực như y tế, an ninh, phúc lợi, đạo đức được gọi là "quyền kiểm soát". Theo điều Bổ sung số Mười của Hiến pháp Hoa Kỳ, chỉ có các chính quyền tiểu bang, chứ không phải chính quyền Liên bang, được sở hữu quyền hạn này. Xem thêm David L. Callies và đồng nghiệp., Các trường hợp và tài liệu về sử dụng đất 1-3, 676 (xuất bản lần 3, 1999).

Tại Đức, quyền sở hữu đất đai là quyền tuyệt đối và độc nhất. Chủ sở hữu có mọi quyền hạn đối với mảnh đất của mình. Những hành động xâm phạm tới mảnh đất mà không được sự đồng ý của chủ sở hữu đều được coi là vi phạm pháp luật.

Việc quản lý đất đai của Đức được chia đều cho các cấp chính quyền: trung ương, chính quyền bang và chính quyền các đô thị địa phương cấp thấp. Chính quyền trung ương có nhiệm vụ vạch ra quy hoạch, kế hoạch chung, sau đó chính quyền địa phương sẽ áp dụng vào địa phương mình bằng cách tự ban hành quy hoạch, kế hoạch riêng, phụ thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh kinh tế - xã hội của từng vùng. Theo Hiến pháp, chính quyền các địa phương có quyền độc lập lớn với chính quyền Liên bang. Chính quyền địa phương cũng là những người chịu trách nhiệm với công tác thuế đất đai. Một số loại thuế được giữ lại cho địa phương để tạo ngân sách, một số khác sẽ phải nộp lên cho chính quyền Liên bang.

Tại các nước Bắc Âu, hình thức sở hữu đất đai tư nhân xuất hiện từ thế kỷ XIX. Trước đó, đất đai thuộc sở hữu của nhà thờ rồi sau đó là của nhà vua. Việc đo đạc và xác định các khoảnh đất riêng thuộc sở hữu cá nhân diễn ra trước tiên tại Thụy Điển và Đan Mạch (Tonnesson 1981), rồi đến Na Uy. Ngày nay, ở Na Uy, hơn 96% các trang trại nông nghiệp thuộc sở hữu cá nhân. Đồng thời tại quốc gia này cũng tồn tại một số hình thức sở hữu đất đai khác: đất thuộc sở hữu nhà nước, đất thuộc sở hữu tôn giáo và đất thuộc sở hữu chung của một số chủ điền trang.

2.3. Nga và các nước Đông Âu

Sau cuộc thay đổi lớn vào đầu những năm 90 của thế kỷ trước, Liên bang Nga đã xây dựng Hiến pháp mới và thông qua Luật Đất đai năm 1990. Theo đó, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Nga được thay thế bởi chế độ đa sở hữu, bao gồm sở hữu tư nhân và sở hữu của Nhà nước. Trong sở hữu nhà nước lại có sở hữu của Nhà nước liên bang và sở hữu của các địa phương. Luật Đất đai Liên bang Nga

khẳng định sở hữu của Nhà nước đối với đất đai cũng chính là một cách quản lý nhà nước để điều tiết các quan hệ đất đai.

Các nước Đông Âu khác đã bắt đầu quá trình chuyển tiếp sang nền kinh tế thị trường từ cuối những năm 80, đầu những năm 90 của thế kỷ trước. Mặc dù các quốc gia này hầu hết đều có điểm chung là chế độ xã hội chủ nghĩa trong một khoảng thời gian dài, nhưng do sự khác nhau về kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, nên giữa chúng vẫn tồn tại những khác biệt trong quá trình điều chỉnh luật pháp, quy định về đất đai. Theo các nghiên cứu về pháp luật đất đai của một số quốc gia Đông Âu, nhìn chung các quốc gia này đều thừa nhận quyền sở hữu của tư nhân (ngoại trừ Uzbekistan thực hiện chế độ đất đai thuộc sở hữu nhà nước, không thừa nhận hình thức sở hữu đất đai tư nhân). Sở hữu tập thể về đất đai đang dần được bãi bỏ.

Việc tư hữu hóa có thể được thực hiện mạnh mẽ và dễ dàng, hoặc dễ dặt và chậm chạp, nhưng hầu hết đều thông qua con đường chính là trả lại đất cho chủ cũ trước khi đất đai bị công hữu hóa dưới chế độ xã hội chủ nghĩa, hoặc phân chia lại đất theo cơ cấu mới.

Bên cạnh đó, song song với quá trình tư hữu hóa, các quốc gia Đông Âu đều lựa chọn giữ lại một phần đất đai đặt dưới sở hữu của Nhà nước. Một số nước thì đặt ra Quỹ đất đai để dự trữ đất, đồng thời cho các cá nhân hoặc tập thể thuê khi cần thiết. Một số nước khác thì giữ lại đất cho các mục đích chính trị hoặc quốc phòng. Như vậy, có thể nói, bắt đầu từ giai đoạn chuyển đổi, các nước Đông Âu đã và đang thực hiện chế độ sở hữu đa hình thức đối với đất đai.

2.4. Các nước Châu Phi

Sở hữu đất đai ở Châu Phi thường nằm ở hai dạng: sở hữu truyền thống (customary) và sở hữu theo luật (statutory). Sở hữu truyền thống có những đặc tính được quy định bởi các quy tắc bất thành văn, trên cơ sở các thói quen hay quy ước của từng vùng, từng địa phương. Người điều khiển "hệ thống

sở hữu truyền thống” này thường là người đứng đầu một cộng đồng dân cư, hoặc những trưởng lão trong một làng. Ngược lại, “sở hữu theo luật” đặt nền tảng là các luật và quy định được thừa nhận bằng văn bản do các chính phủ đặt ra. Trong hàng thập kỷ vừa qua, rất nhiều chính quyền các nước Châu Phi đã tìm cách thay thế hệ thống sở hữu kiểu truyền thống bằng hệ thống sở hữu theo luật hiện đại. Nguyên nhân là hình thức truyền thống không đảm bảo được sự an toàn cho người sở hữu đất, do đó làm giảm động lực đầu tư vào đất đai và gây ra ảnh hưởng xấu đến quá trình sản xuất nông nghiệp (Swynnerton, 1954; Wilson, 1971). Với mục tiêu đó, các nước này đã tìm cách tái cơ cấu lại sở hữu đất đai thông qua các hình thức quốc hữu hóa hoặc tư nhân hóa việc sở hữu đất. Tuy nhiên, trên phần lớn lãnh thổ Châu Phi, do hạn chế về tài chính, về năng lực luật pháp và thể chế, hầu hết những sự can thiệp của các chính phủ đều còn rất hạn chế. Kết quả là, mới chỉ có một phần nhỏ đất đai được đăng ký (trên toàn châu lục, đất đai được đăng ký vào hệ thống sở hữu theo luật chỉ chiếm khoảng từ 2-10% toàn bộ diện tích đất đai; WB, 2003), và hệ thống sở hữu đất đai theo kiểu truyền thống vẫn được áp dụng ở phần lớn các khu vực của Châu Phi.

Nam Phi có diện tích tổng cộng là 122 triệu hecta. Theo thống kê vào tháng 3 - 2011, 31 triệu hecta hay 25% tổng diện tích đó thuộc sở hữu của Nhà nước. 91 triệu hecta còn lại (hay 75% tổng diện tích) là tài sản cá nhân. Tất nhiên tỷ lệ giữa đất đai thuộc sở hữu nhà nước và cá nhân biến đổi tùy theo từng địa phương. Ví dụ, tại các bang Free State hay Northern Cape, chủ đất tư nhân chiếm lần lượt 89% và 91% diện tích đất đai. Trong khi đó tại Western Cape và Gauteng, có tới 55% diện tích thuộc sở hữu nhà nước. Luật Cải cách ruộng đất năm 1997 của Nam Phi quy định ba hình thức sở hữu đất đai: sở hữu của người lao động, sở hữu nhà nước, và sở hữu của các chính quyền địa phương.

Tại Nigêria, Nghị quyết Sử dụng đất đai năm 1978 đã hạn chế diện tích đất đai mà mỗi cá nhân được phép sở hữu và đồng thời chuyển toàn bộ đất đai còn lại vào sở hữu của Nhà nước. Mục đích chính của Nghị quyết này là nhằm tạo ra cơ hội sở hữu đất cho tất cả mọi người dân thay vì bị tập trung vào nhóm thu nhập cao nhất.

Như vậy, có thể nói ở Châu Phi, hình thức sở hữu đất đai phổ biến là hình thức đa sở hữu. Đất đai thuộc sở hữu của Chính phủ, người dân và một phần lớn thuộc về sở hữu của các làng hay các cộng đồng bộ tộc.

2.5. Khu vực Mỹ Latinh

Hầu hết các nước thuộc khu vực Mỹ Latinh đều 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, hệ quả là chế độ đất đai theo mô hình đồn điền cho đến nay vẫn còn tồn tại. Nhà nước trung ương chỉ có chức năng sở hữu các khu vực đất công thuộc hệ thống kết cấu hạ tầng, khu bảo tồn, mặt nước, khu an ninh, quân sự... Phần đất còn lại thuộc sở hữu của các cộng đồng địa phương. Ví dụ, tại Braxin, Côlômbia, Peru và một số nước khác, chính quyền đã cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất đai cho các cộng đồng bản xứ. Hiện nay, các dự án cải cách ruộng đất theo kiểu như vậy đang được đẩy mạnh thực hiện⁶. Tại Mêhicô, số hộ gia đình được thụ hưởng quyền sở hữu đất đai là 3.044.000 hộ, trung bình mỗi hộ sở hữu 4,39 ha, số đất còn lại trên tổng số 13.375.000 ha thuộc sở hữu nhà nước. Tại Braxin, tổng diện tích đất của quốc gia này là 13.100.000 ha. Số hộ sở hữu đất là 266.000 với diện tích bình quân mỗi hộ 49,32 ha, phần còn lại thuộc sở hữu nhà nước (Nguyễn Hữu Đạt và Ngô Tuấn Nghĩa, 2012).

6. World Bank, Land Policy for growth and poverty reduction, 2003, p.88.

2.6. Khu vực Châu Á

Tại Nhật Bản, đất đai tuy được quy định thuộc sở hữu của Nhật hoàng, nhưng đồng thời sở hữu tư nhân được thừa nhận. Trong năm 2007, 37% diện tích đất thuộc quyền sở hữu của Nhà nước (27% thuộc Chính phủ trung ương và 10% thuộc các chính quyền địa phương), và 63% thuộc sở hữu tư nhân. 85,6% đất tư nhân nằm trong tay các cá nhân, trong khi đó 14,4% còn lại thuộc sở hữu doanh nghiệp. Diện tích đất thuộc sở hữu của Chính phủ trung ương được chia làm 2 loại: (i) đất dành cho các hoạt động hành chính của chính quyền trung ương (đất hành chính) và (ii) đất dành cho các hoạt động khác (đất phi hành chính). Đất thuộc sở hữu của các chính quyền địa phương gồm 1/3 là thuộc sở hữu của cấp tỉnh, 2/3 còn lại là của chính quyền cấp huyện, xã, làng (Sách trắng về đất đai Nhật Bản, 2009).

Điều 29, Hiến pháp của Nhật Bản (1949) quy định rằng: (1) quyền sở hữu hoặc nắm giữ đất đai là quyền bất khả xâm phạm. (2) quyền sở hữu đất đai phải được xác định bởi pháp luật, trên cơ sở phù hợp với quyền lợi chung của xã hội, và (3) đất đai tư nhân chỉ có thể bị trưng dụng cho các mục đích công cộng trong trường hợp chủ sở hữu được đền bù thỏa đáng. Các giao dịch về đất được tiến hành thông qua cơ chế thị trường và cũng được đặt dưới sự kiểm soát của các cơ quan quản lý.

Về việc sử dụng đất đai, có rất nhiều bộ luật được ban hành. Mỗi bộ luật chịu trách nhiệm cho một vấn đề riêng, ví dụ như: Luật Bờ biển, Luật Đất nông nghiệp, Luật Bảo vệ cây xanh đô thị... Tuy nhiên, có hai đạo luật chính và có ảnh hưởng lớn nhất đến toàn bộ khung khổ luật pháp về quản lý và sử dụng đất đai. Đó là: (1) Luật Đất đai cơ bản và Luật Quy hoạch sử dụng đất quốc gia.

Việc phân chia quyền sở hữu đất đai ở Hàn Quốc được đánh dấu từ sau thời là thuộc địa của Nhật Bản. Dưới sự chiếm đóng của Nhật từ 1905-1945, đất đai chủ yếu tập trung vào tay của một số ít cá nhân. Từ

1948-1950, Hàn Quốc cho ra đời Hiến pháp và Luật Sửa đổi bổ sung cải cách đất nông nghiệp, trong đó quy định việc cấm cho thuê ruộng đất đai và thúc đẩy việc sở hữu đất đai cho các cá nhân. Đạo Luật này quy định một cá nhân sẽ chỉ được sở hữu đất nếu người đó thực sự canh tác trên đất đó. Điều này đã làm tăng số lượng hộ gia đình cá nhân sở hữu đất đai lên 6 lần, từ 349.000 vào năm 1949 lên 1.812.000 trong năm 1950, và số các hộ gia đình phải đi thuê đất giảm xuống gần như bằng không vào năm 1950 (Sah-Myung, 1983).

Đài Loan cũng đi theo con đường tương tự như Hàn Quốc kể từ khi chế độ chiếm đóng của Nhật Bản chấm dứt. Chính phủ Đài Loan thực hiện việc cải cách đất đai trong khoảng thời gian 1949 – 1953. Mục tiêu của quá trình cải cách này là giảm thiểu việc thuê ruộng đất đai, do vậy Chính phủ bán đất công cho các hộ gia đình trước đây vẫn phải làm thuê cho người khác, đồng thời ra các quy định cho phép việc mua bán những mảnh đất đã và đang được thuê. Trong năm 1948, trước khi quá trình cải cách đất đai diễn ra, 57% gia đình nông dân ở Đài Loan là những người sở hữu hoặc đồng sở hữu đất, còn 43% là tá điền hoặc người đi thuê đất. Đến năm 1959, số người sở hữu hoặc đồng sở hữu đất đã lên tới 81%, tỷ lệ tá điền hoặc người đi thuê chỉ còn 19% (Cheng, 1961).

Tại Đông Nam Á, trong 10 nước ASEAN thì có tới 7 nước chọn chế độ sở hữu đa hình thức, còn lại là sở hữu nhà nước (Mianma) và sở hữu toàn dân (Việt Nam và Lào).

Mô hình sở hữu đất đai đa hình thức cho phép tạo ra những cơ sở rõ ràng về chủ thể sở hữu và chủ thể thực hiện lợi ích đất đai. Ưu điểm của mô hình này tạo ra sự thuận lợi trong việc xây dựng luật về đất đai và quy định các chức năng, cũng như bộ máy hành chính quản lý nhà nước về đất đai, giúp Chính phủ các nước thực hiện được lợi ích từ nguồn lực đất đai phục vụ phát triển kinh tế xã hội, đồng thời kích thích đầu tư cho đất đai – nguồn lực quan trọng cho phát triển

kinh tế. Việc sở hữu có chủ thể cụ thể, sử dụng cũng có chủ thể cụ thể khiến cho việc thực hiện lợi ích cũng có chủ thể đã giúp cho quan hệ đất đai trở nên ít phức tạp hơn.

Kết luận

Sở hữu đất đai mang tính đặc thù theo không gian, thời gian và do vậy rất khó đưa ra một khuôn mẫu chung. Khi điều chỉnh quan hệ sở hữu đất đai, việc cần thiết là phải chú ý đến tính đặc thù được quy định bởi những đặc điểm cơ bản như đã phân tích ở phần trên, để bảo vệ lợi ích quốc gia, tránh xung đột với truyền thống tập quán, đồng thời bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng và từng thành viên trong cộng đồng.

Chế độ pháp lý về sở hữu đất đai và quyền tài sản đối với đất đai đang là một chủ đề thu hút được nhiều sự quan tâm ở Việt Nam, bao gồm cả Nhà nước, các nhà nghiên cứu, đại bộ phận dân chúng cũng như các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Qua việc nghiên cứu bức tranh chung của các mô hình sở hữu đất đai trên thế giới, có thể thấy việc cần làm trước mắt là nhận thức đúng bản chất của cơ chế thị trường và vai trò của nó trong thực hiện quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam để có thể áp dụng một cách đúng đắn và nhất quán. Về các giải pháp cụ thể, đồng thời với việc bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng đất đai, hoàn thiện các quy định của pháp luật về thu hồi, khiếu kiện, điều quan trọng là cần phải nhận thức được rằng: mặc dù mang những nét đặc thù rất riêng biệt, nhưng đất đai trước hết vẫn là một loại tài sản, và vì vậy nó nên được đối xử như một loại tài sản. Do vậy, các chính sách tài chính đất đai trong thời gian tới nên được điều chỉnh theo hướng trao lại quyền tài sản về đất đai cho người dân, tạo điều kiện cho nhân dân có thể an tâm phát triển kinh tế trên mảnh đất của mình, bằng mảnh đất của mình, từ đó đóng góp vào sự tăng trưởng của nước nhà./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hữu Đạt và Ngô Tuấn Nghĩa (2012), *Chế độ sở hữu, sử dụng đất đai của một số quốc gia trên thế giới hiện nay*. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 6 (409), tr. 25-34.
2. Noron, John R (2005), *Luật Sử dụng đất mang tính tương đối: Kiểu mẫu của sự bền vững*, Tạp chí Luật sư đô thị, Số 37, tr. 807, 2005.
3. Phạm Văn Võ. *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, Sách chuyên khảo, TP. Hồ Chí Minh, Nxb Lao động, 2012.
4. Akademie für Raumforschung und Landeskunde (2002), *Quy hoạch không gian ở Đức: cấu trúc và khái niệm*, Các nghiên cứu về phát triển không gian, Số 1, Hannover.
5. Barnard, and Stokes (1997). *Foreign Ownership of U.S. Agricultural Land Through December 31, 1996*. SB-941. U.S. Dept. Agr., Econ. Res. Serv. July.
6. Bruce, J., K. Wendland, et al. (2010), "Whom to pay? Key Concepts and Terms regarding Tenure and Property Rights in Payment-based Forest Ecosystem Conservation." Land Tenure Center Policy Brief 15. <http://www.nelson.wisc.edu/ltc/>.
7. Burns, T., Grant, C., Nettle, K., Brits, A.M., Dalrymple, K., 2006. Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges. Land Equity International Pty Ltd, Wollongong, Australia.
8. Cotula, Lorenzo (ed). *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
9. Chirwa, E., (2008) "Land Tenure, Farm Investments and Food Production in Malawi", IPPG. Discussion Paper Series No. 18, University of Manchester, UK.
10. FAO (2002) Land tenure and rural development, FAO Land Tenure Studies 3, Rome.
11. FIG, 2009; "Land Governance in Support of the Millennium Development Goals".
12. Feder, G. & Feeny, D. 1991. *Land tenure and property rights: theory and implications for development policy*. The World Bank Economic Review 5(1): pp. 135-153.
13. IFAD, Improving access to land and tenure policy, 2008
14. Israel Lands: Privatization or National Ownership?
15. http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society_Culture/land.html.
16. World Bank, Land Policy for Growth and Poverty Reduction, 2003.