

SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN VỀ SỞ HỮU ĐẤT ĐAI TỪ TRƯỚC CÁCH MẠNG THÁNG 8 NĂM 1945

Đất đai luôn có vị trí, vai trò vô cùng quan trọng đối với đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi đất nước, ở nước ta, đất đai được xác định là tài nguyên vô cùng quý giá của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn nội lực quan trọng nhất để phát triển kinh tế và là thành phần quan trọng của môi trường sống. Do có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng như vậy nên đất đai luôn là vấn đề được Đảng và Nhà nước ta chú trọng quan tâm. Điều này thể hiện rõ ở việc hiện nay hệ thống pháp luật đất đai ở nước ta là một trong những hệ thống pháp luật đồ sộ nhất bao gồm rất nhiều các văn bản quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Ngay từ khi mới ra đời (năm 1945), Nhà nước ta đã ban hành hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai phù hợp với từng giai đoạn lịch sử phát triển của đất nước. Đặc biệt thể hiện rõ nét nhất là từ sau thời kỳ đổi mới (từ năm 1986 đến nay), Nhà nước đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai đáp ứng các yêu cầu quản lý và sử dụng đất trong cơ chế thị trường. Hệ thống pháp luật trong lĩnh vực đất đai đã nhiều lần được điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình phát triển của đất nước. Tuy nhiên, vấn đề sở hữu đất đai đã được hình thành từ trước cách mạng tháng 8 năm 1945 và được điều chỉnh bằng các quy định của pháp luật trong từng Triều đại cụ thể, trong suốt thời kỳ phong kiến ở Việt Nam chế độ sở hữu đất đai tồn tại hai hình thức sở hữu là chế độ công điền (ruộng công) và chế độ tư điền (ruộng tư) - nhưng thực chất đất đai thuộc sở hữu Nhà nước mà đại diện là nhà Vua. Chính vì vậy, trong chuyên đề này xin được phân tích những vấn đề liên quan đến chế định sở hữu đất đai từ trước cách mạng tháng 8 thông qua sự dẫn chiếu từ các chế định về sở hữu đất đai của Luật Đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2003 và năm 2013 để phân tích các nội dung về sở hữu đất đai từ trước cách mạng tháng 8 năm 1945.

1. Lý luận về sở hữu đất đai

Theo quan điểm luật học, sở hữu đất đai là quyền của chủ sở hữu đối với một diện tích đất ở một vị trí nhất định trên vỏ trái đất về các phương diện chiếm hữu, sử dụng, định đoạt nhằm thỏa mãn nhu cầu của chủ sở hữu đất, đồng thời đảm bảo các quyền của người không phải chủ sở hữu có liên quan đến thửa đất

đó theo quy định của pháp luật.

Do đất đai là một “vật” đặc biệt nên sở hữu đất đai cũng đặc biệt cả về phương diện chế độ lẫn hình thức sở hữu. Tính chất đặc biệt của sở hữu đất đai thể hiện trên các mặt sau đây:

Thứ nhất, đất đai luôn có trước cả người sở hữu nó. Do đó, quyền sở hữu đất trước hết phải thuộc về người chiếm hữu đất hợp pháp. Luật pháp các nước thường quy định người chiếm hữu hợp pháp đất đai là người khai hoang hợp pháp được chính quyền cho phép khai hoang và sử dụng ổn định, liên tục trong một thời gian nhất định; người nhận chuyển nhượng từ người khác; người được thừa kế. Nói cách khác, quyền chiếm hữu đất, ngay từ đầu đã phải được xã hội thừa nhận và bảo vệ bằng nhà nước hoặc cộng đồng.

Thứ hai, việc loại trừ người khác ra khỏi quyền đối với đất khá khó khăn, trong nhiều trường hợp đòi hỏi chi phí lớn để ngăn cản những người muốn lấn chiếm, nhất là khi hệ thống pháp luật và thực thi pháp luật không đủ sức bảo vệ người chủ sở hữu. Nói cách khác, giá trị của đất, cũng như mức độ bảo đảm quyền của chủ sở hữu đất tùy thuộc rất lớn vào mức độ hợp lý và hiệu lực của hệ thống pháp luật hiện hành.

Thứ ba, quyền sở hữu đất cho phép chủ đất thu địa tô mà không cần đầu tư. Do quỹ đất có hạn, trong khi dân số và nhu cầu sử dụng đất tăng lên, nên địa tô có xu hướng tăng, làm cho giá cả của đất có xu hướng tăng, lợi ích của chủ đất, vì thế cũng tăng lên. Ngược lại, trong điều kiện sản xuất khó khăn, nhu cầu thuê đất giảm, chủ sở hữu đất có thể giảm địa tô đến mức rất thấp, tùy thuộc vào độ rủi ro khi cho thuê đất. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường hiện đại, đất được vốn hóa khi tham gia quá trình tái sản xuất, nên nếu trong ngắn hạn địa tô quá thấp, chủ đất sẽ có xu hướng giảm vốn nằm trong đất bằng cách bán đất.

Thứ tư, đất với tư cách tài sản của chủ đất, có thể tham gia giao dịch trên thị trường bất động sản. Mức độ tham gia của đất vào thị trường bất động sản không chỉ phụ thuộc vào mức độ thể chế hóa quyền của chủ sở hữu đất bằng hệ thống pháp luật quốc gia, mà còn phụ thuộc vào hình thức sở hữu đất. Thể chế hóa quyền tài sản đối với đất càng minh bạch, tin cậy, giao dịch thị trường đối với đất đai càng thuận lợi.

2. Khái niệm pháp luật về sở hữu đất đai

Pháp luật về sở hữu đất đai là một thuật ngữ sử dụng phổ biến trong các sách, báo pháp lý ở nước ta. Sở hữu đất đai là một thuật ngữ được giải thích về mặt ngữ nghĩa trong từ điển luật học, trong các sách chuyên khảo, tham khảo; giáo trình v.v ... Tuy nhiên, pháp luật về sở hữu đất đai thì dường như chưa được giải thích chính thức trong các đạo luật đất đai ở nước ta. Trong Luật Đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2003 và năm 2013 chỉ có các quy định về sở hữu đất đai. Qua việc tìm hiểu nội dung các quy định về sở hữu đất đai, có thể thấy rằng pháp luật về sở hữu đất đai là một chế định quan trọng của pháp luật đất đai bao gồm tổng hợp các quy định của pháp luật do Nhà nước ban hành và bảo đảm thi hành bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước xác lập nhóm các quyền năng của chủ sở hữu đất đai và cơ chế bảo vệ quyền của chủ sở hữu về đất đai.

Bên cạnh các đặc điểm của pháp luật về sở hữu nói chung, pháp luật về sở hữu đất đai còn có một số đặc điểm riêng chủ yếu sau đây:

Một là, pháp luật về sở hữu đất đai thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng về sở hữu đất đai ở nước ta. Hay nói cách khác, quan điểm, đường lối của Đảng là sự định hướng về mặt chính trị trong xây dựng và thực thi pháp luật về sở hữu đất đai.

Hai là, pháp luật về sở hữu đất đai bao gồm tổng hợp những quy phạm pháp luật về sở hữu đất đai của Luật Đất đai, Bộ luật Dân sự. Hay nói cách khác, quan hệ sở hữu đất đai chịu sự điều chỉnh trực tiếp của Luật Đất đai và Bộ luật Dân sự.

Trong đó, Bộ luật Dân sự quy định các nguyên tắc, các quyền của chủ sở hữu tài sản nói chung và chủ sở hữu đất đai nói riêng, v.v.; Luật Đất đai quy định nội dung các quyền của chủ sở hữu đất đai; phương thức thực hiện quyền của chủ sở hữu đất đai, v.v..

Ba là, do đất đai có vị trí và tầm quan trọng đặc biệt “Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng”¹. Vì vậy, pháp luật đất

¹ Lời nói đầu của Luật Đất đai năm 1993.

đại nói chung và pháp luật về sở hữu đất đai nói riêng có liên quan chặt chẽ với một số lĩnh vực pháp luật, bao gồm pháp luật dân sự, pháp luật về nhà ở, pháp luật về xây dựng, v.v ...

Bốn là, pháp luật về sở hữu đất đai chịu sự chi phối trực tiếp của quan điểm, đường lối của Đảng; trình độ phát triển kinh tế; trình độ dân trí, nhận thức của người dân; phong tục, tập quán, luật tục, hương ước, truyền thống văn hóa và quá trình toàn cầu hóa, v.v.

Tuy nhiên, chế độ sở hữu trước cách mạng tháng 8 năm 1945 được điều chỉnh theo Theo Hoàng Việt luật lệ ban hành dưới thời Vua Gia Long cùng với các sắc chiếu được ban hành bổ sung trong các đời vua sau Gia Long là Minh Mạng, Thiệu Trị, Tự Đức, dưới triều đại nhà Nguyễn, ở Việt Nam đã hình thành chế độ sở hữu đất đai hai tầng: quyền sở hữu tối cao của nhà vua và các hình thức sở hữu của hoàng tộc, quan lại, nông dân, làng, xã phù hợp với quyền sở hữu tối cao của nhà vua.

3. Thực trạng pháp luật về sở hữu đất đai trước Cách mạng Tháng Tám năm 1945

Theo Hoàng Việt luật lệ ban hành dưới thời Vua Gia Long cùng với các sắc chiếu được ban hành bổ sung trong các đời vua sau Gia Long là Minh Mạng, Thiệu Trị, Tự Đức, dưới triều đại nhà Nguyễn, ở Việt Nam đã hình thành chế độ sở hữu đất đai hai tầng: quyền sở hữu tối cao của nhà vua và các hình thức sở hữu của hoàng tộc, quan lại, nông dân, làng, xã phù hợp với quyền sở hữu tối cao của nhà vua.

Theo truyền thống, quyền sở hữu tối cao về toàn bộ mông đất trong cả nước thuộc về nhà Vua, bởi vì, Vua có toàn quyền trưng dụng và điều chỉnh quyền sở hữu về mông đất trong phạm vi cả nước. Tuy nhiên, nhà Vua chỉ trực tiếp quản lý các loại ruộng sơn lăng, tịch điền, đồn điền, quan điền, quan trại... về quyền chiếm hữu, đây là đất do các cơ quan của Nhà nước độc chiếm. Tuy nhiên, cơ quan nhà nước không trực tiếp canh tác mà sử dụng nông phu, binh lính, phạm nhân để cày cấy, sản phẩm thu hoạch từ ruộng công được nộp vào kho của Nhà nước. Nếu người dân cày cấy trộm ruộng đất công của Nhà nước sẽ

bị phạt nặng².

Một phần ruộng, vốn của các công xã trước kia, được giao cho chính quyền cấp xã quản lý và định kỳ chia cho các hộ gia đình trong làng, xã sử dụng. Người sử dụng đất, công của làng phải nộp tô (tiền và lao dịch), thuê cho Nhà nước. Triều đình nhà Nguyễn có chủ trương mở rộng diện tích đất công của làng, coi đó là điều kiện ổn định xã hội ở nông thôn. Thực hiện chủ trương này, triều đình tiến hành giao đất bị bỏ hoang, đất bãi bồi cho làng, xã xung vào đất công của làng. Trong Sắc chiếu năm Minh Mạng thứ 3 (1822) quy định, đối với các ruộng xuất phòng (tức ở những nơi đồng đồn binh) bị bỏ hoang từ lâu nay cho phép được sáp nhập vào các làng xã lân cận để làm thành công điền, đem chia cho xã dân cày cấy. Sắc chiếu năm Minh Mạng thứ 8 (1827) còn quy định đối với những dòng sông cũ đã được bồi lấp và có thể cày cấy được thì cho phép sáp nhập vào các làng xã lân cận để chia cho xã dân canh tác và nộp thuế cho Nhà nước. Và sắc chiếu năm Minh Mạng thứ 17 (1836), nhà Vua một lần nữa quy định, đối với đất lở và đất bồi cho phép dân các xã có đất bị lở xuống sông được phép khai khẩn những bãi tân bồi do phù sa của những nơi đất lở và bồi thành để làm thành công điền bản xã. Su tập các sắc lệnh chính yếu về luật pháp triều Nguyễn³. Để bảo vệ ruộng đất công làng, xã, Nhà nước ra lệnh cấm không được bán đứt hay cầm cố ruộng đất công làng, xã. Chẳng hạn, lệnh cấm ban hành vào năm 1803 nêu rõ: “Theo lệnh cũ thì công điền, công thổ cho dân gian, quân cấp đem bán riêng là có tội”⁴.

Phần lớn ruộng đất đã phong, cấp cho quan lại và ruộng đất do nông dân khẩn hoang hoặc nhượng bán lại cho nhau được sử dụng như ruộng tư. Pháp luật của triều Nguyễn có nhiều điều khoản bảo vệ quyền tư hữu ruộng đất, cũng như quy định nghĩa vụ tô thuế đối với ruộng đất tư hữu. Luật Gia Long quy định về tư hữu ruộng đất trong Quyển 3 với nhan đề là Hộ luật, trong đó có nhiều điều khoản liên quan đến vấn đề ruộng đất tư hữu. Ngoài ra, Luật Gia Long còn quy định các điều khoản tránh tình trạng bỏ hoang ruộng đất. Điều 87 Luật Gia Long

²Nguyễn Văn Thành: *Hoàng Việt luật lệ*, Nxb. Văn hóa, Hà Nội, 1994, t.II, tr.305-307.

³ Dân theo: Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam lược khảo*, Quyển II, Trường Đại học Luật khoa Sài Gòn xuất bản, Sài Gòn, 1968, tr.160.

⁴ Quốc sử quán triều Nguyễn. *Đại Nam thực lục chính biên*, Nxb. Sử học, Hà Nội, 1963, t.III, tr.126.

quy định phạm đem bán trộm ruộng đất của người khác, hoặc đem ruộng đất xấu của mình đánh tráo ruộng đất tốt của người khác, mạo nhận ruộng đất của người khác làm ruộng đất của mình, chấp giữ sau thời hạn những ruộng đất người ta bán thực cho mình và cả việc xâm chiếm ruộng đất của người khác đều bị trị tội. Con cháu đem bán lén ruộng đất thờ cúng do ông bà, tổ tiên để lại thì xử chiếu theo luật về tội bán lén tài sản hương hỏa và đem sung lính, phát phối ra biên giới xa. Nếu người mua biết rõ sự việc bán lén nhưng vẫn mua, hoặc cùng với người con cháu bàn lập mưu kế để mua thì cũng bị tội y như người con cháu phạm tội đó. Nhà nước thu hồi tài sản để giao trả lại cho trưởng tộc quản lãnh, còn tiền bán thì bị tịch thu đem sung công. Nếu cùng tranh chấp đất đai, việc chưa được giải quyết rõ ràng, mà đem điền sản đó nói dối là của mình, mớ ám hiến tặng cho quan trên, hoặc người có thế lực quan trọng, thì cả người hiến lẫn người nhận đều bị phạt. Điều 90 Luật Gia Long trừng phạt tội lén lút cày cấy ruộng tư của người khác, trừng phạt đối với tội ăn trộm dưa và quả trong vườn ruộng của người khác. Điều 91 Luật Gia Long trừng phạt về tội hủy hoại những mùa màng trên ruộng của người khác⁵. Theo đó, tất cả ruộng đất tư hữu của quý tộc, quan lại, Nhân dân đều phải nộp thuế cho Nhà nước theo biểu thuế đối với ruộng đất tư. Ngay cả đối với ruộng tư của những người trong họ nhà vua cũng phải chịu thuế Điều 84 Hoàng Việt luật lệ quy định đối với ruộng đất do người trong họ nhà vua mua ở các làng xã và giao cho quản trang quản lý việc canh tác, nhưng nếu quản trang dựa vào uy thế của chủ không chịu nộp thuế cho chính quyền địa phương thì đem người quản trang đó ra xử tội theo luật công thần ẩn lậu ruộng đất. Nếu người tông thất biết mà vẫn chấp chứa thì giao cho nha môn sát nghị, nhưng vẫn truy thu tiền thuế. Nếu quản trang ở địa phương a tòng⁶ che giấu thì quan doanh trấn nơi đó được phép tham tấu lên vua để giao cho bộ nghị xử. Điều 86 Luật Gia Long quy định: các ruộng đất tư của nhà các quan công thần phải nộp thuế. Theo đó, núi và ruộng đất của các công thần do Vua ban cấp để ân thưởng thì không phải chịu thuế và được ghi vào sổ riêng. Còn những ruộng đất tư của các công thần mua lại của các tư nhân thì phải chịu thuế giống như ruộng dân. Nếu trái lệnh, âm mưu che giấu, thì người quản trang phải tội. Ruộng đất trốn thuế thì bị đem sung công, nhưng vẫn phải truy thu tiền

⁵ Trích theo Huỳnh Công Bá: Chế định về tài sản ruộng đất trong pháp luật triều Nguyễn, Tạp chí *Khoa học* của Đại học Huế, 80 51-2009.

⁶ Có nghĩa là “đồng phạm”

thuế nộp vào kho của Nhà nước. Nếu lý trưởng và quan lại hữu quan hòa nhau khám xét không thực, hoặc biết mà không chịu tố cáo thì cũng phải tội giống như người quản trang.

Đối với những trường hợp bị thiên tai, mất mùa, luật pháp triều Nguyễn cũng cho phép việc miễn, giảm thuế đối với chủ ruộng đất tư. Điều 85 Luật Gia Long quy định, ruộng bị tai ương mất mùa do hạn hán, lụt lội hay sâu hại cắn phá thì nên miễn thuế ruộng đất. Nếu lý trưởng hoặc Giáp thủ ở nơi ấy thông đồng với nhau thêm bớt, đem ruộng thu hoạch được bảo là ruộng hư hại, hoặc ngược lại, đem ruộng bị hư hại bảo là ruộng thu gặt được để làm chuyện gian dối với quan trên hoặc là để hại dân, thì đều phạt đánh và bãi chức, không kể thứ bậc.

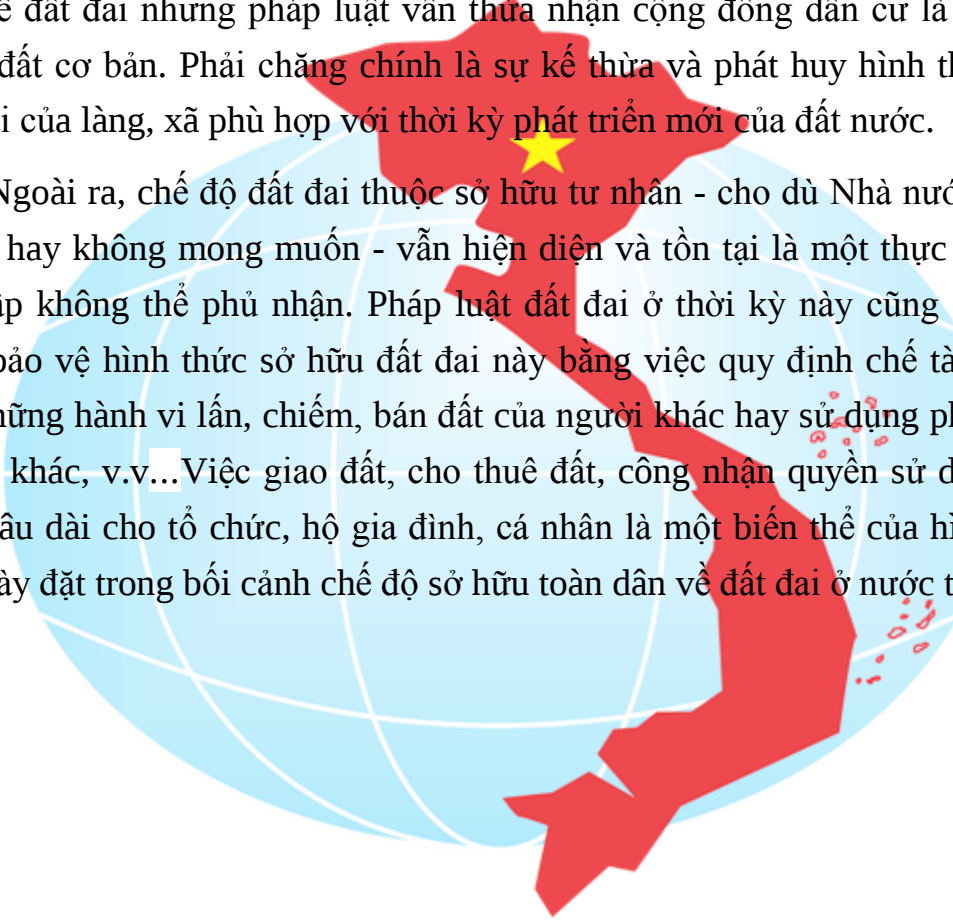
4. Nhận xét pháp luật về sở hữu đất đai trước Cách mạng Tháng Tám năm 1945

Từ những phân tích trên đây có thể thấy pháp luật về sở hữu đất đai trước Cách mạng Tháng Tám năm 1945, cho thấy chế độ sở hữu nhà nước về đất đai hay còn gọi là quốc gia công thổ đã có sự hình thành và phát triển qua từng triều đại cùng với sự phát triển của lịch sử dân tộc.

Theo các luật lệ cổ của các nhà nước phong kiến mà chúng ta còn lưu giữ được cho đến ngày nay, đặc biệt là Bộ luật Hồng Đức và Bộ Hoàng Việt luật lệ cho thấy, chế độ sở hữu nhà nước về đất đai - quốc gia công thổ được giai cấp phong kiến thống trị quan tâm xây dựng, củng cố và bảo vệ. Các quy định trong Bộ luật Hồng Đức và Bộ Hoàng Việt luật lệ có chế tài trừng phạt nghiêm khắc những hành vi xâm phạm chế độ sở hữu đất đai như mua bán, lấn chiếm ruộng đất công, bán đất đai của quốc gia cho ngoại bang. Hơn nữa, Bộ luật Hồng Đức có các quy định về chế độ lộc điền, hạn điền, v.v... Điều này thể hiện sự chiếm hữu đất đai dường như tuyệt đối của Nhà nước phong kiến trung ương tập quyền ở thời kỳ này. Bởi lẽ, chỉ có sở hữu được đất đai thì Nhà nước Lê sơ mới cấp đất, coi đây như một loại lương bổng cho tầng lớp hoàng thân, họ hàng nhà vua và quan lại. Phép “quân cấp công điền” (hạn điền) là một kinh nghiệm quý báu của ông cha được Nhà nước kế thừa trong quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân; hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trong các quy định của pháp luật đất đai hiện hành.

Bên cạnh sở hữu nhà nước về đất đai thì sở hữu đất của làng, xã là một trong những đặc điểm của pháp luật về sở hữu đất đai ở thời kỳ này. Việc thừa nhận một bộ phận đất đai của làng, xã xác lập cơ sở kinh tế cho sự tồn tại vững chắc của làng, xã trường tồn qua biết bao biến cố thăng trầm của lịch sử. Đồng thời, đây cũng là một “sợi dây” gắn kết, đoàn kết các thành viên theo một thiết chế cộng đồng làng, xã. Ngày nay, mặc dù nước ta xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nhưng pháp luật vẫn thừa nhận cộng đồng dân cư là chủ thể sử dụng đất cơ bản. Phải chăng chính là sự kế thừa và phát huy hình thức sở hữu đất đai của làng, xã phù hợp với thời kỳ phát triển mới của đất nước.

Ngoài ra, chế độ đất đai thuộc sở hữu tư nhân - cho dù Nhà nước có mong muốn hay không mong muốn - vẫn hiện diện và tồn tại là một thực thể sở hữu độc lập không thể phủ nhận. Pháp luật đất đai ở thời kỳ này cũng có các quy định bảo vệ hình thức sở hữu đất đai này bằng việc quy định chế tài xử lý đối với những hành vi lấn, chiếm, bán đất của người khác hay sử dụng phần đất của người khác, v.v... Việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân là một biến thể của hình thức sở hữu này đặt trong bối cảnh chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta.



TTBD ĐBDC

