

# VỀ CÁC ĐẶC TRUNG CỦA CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TOÀN DÂN ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Phạm Văn Võ\*

Kể từ Hiến pháp 1980 đến nay, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai mà tiêu biểu là Luật Đất đai 1988, Luật Đất đai 1993 và Luật Đất đai 2003. Thông qua nội dung của các văn bản pháp luật trên cũng như thực tiễn áp dụng chúng, chúng ta thấy vấn đề thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai trong thời gian qua đã có những đổi mới mang tính đột phá. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đã đạt được, vấn đề thực hiện quyền sở hữu toàn dân ở nước ta hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế cần phải khắc phục. Với mong muốn góp phần cho việc tiếp tục đổi mới việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai, bài viết này tập trung vào phân tích những nét đặc trưng của chế độ sở hữu toàn dân ở Việt Nam hiện nay nhằm gợi mở hướng tiếp cận mang tính khái quát cho việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2003 trong thời gian tới.

## 1. Quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai được thực hiện thông qua cơ chế đại diện

Khác với sở hữu tư nhân, toàn dân với tư cách là chủ sở hữu không thể trực tiếp thực hiện quyền sở hữu của mình đối với đất đai mà phải thông qua Nhà nước. Để tổ chức thực hiện quyền sở hữu đất đai, Nhà nước phải thông qua các cơ quan nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu vì suy cho cùng Nhà nước cũng là một chủ thể trừu tượng không thể trực tiếp tham gia các quan hệ pháp luật đất đai. Đến lượt các cơ quan nhà nước, họ lại tiếp tục trao cho các cá nhân có thẩm quyền thực hiện những công việc cụ thể trong quy trình thực hiện quyền sở hữu

đất đai mà quan trọng nhất là chuyển giao quyền sử dụng đất cho cá nhân, tổ chức... để những chủ thể này trực tiếp khai thác sử dụng theo quy định của pháp luật với tư cách là người sử dụng đất.

Theo học thuyết kinh tế học về sở hữu tài sản thì xét về mặt cơ cấu quyền sở hữu tài sản, sở hữu Nhà nước cũng như cơ chế tổ chức thực hiện nó thực chất chỉ là "những yếu tố bên ngoài". Yếu tố quyết định đến hiệu quả của việc thực hiện quyền sở hữu chính là sự chuyển hóa những "yếu tố bên ngoài" này thành "những yếu tố bên trong" cho những người mà nó chi phối<sup>1</sup>. Nói cụ thể hơn, đó chính là cách thức và nội dung mà Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng cũng như phương thức vận hành của chúng trên cơ sở mở rộng quyền năng của người sử dụng đất, tạo động lực và cơ chế để họ có thể khai thác tối đa tiềm năng của đất đai.

Cơ chế thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai hiện nay ở Việt Nam phải qua rất nhiều tầng cấp với trình tự, thủ tục đa dạng và phức tạp cả về tính chất và nội dung. Hệ quả phát sinh từ cơ chế này là:

*Thứ nhất, các cơ quan nhà nước được trao quyền trực tiếp thực hiện quyền sở hữu nhất là thực hiện quyền định đoạt lại không phải là chủ sở hữu đối với đất đai. Từ đây có thể tiếp tục làm phát sinh những vấn đề cụ thể sau:*

- Các cơ quan thực hiện quyền sở hữu không có đầy đủ quyền năng của một chủ sở hữu, việc thực hiện quyền sở hữu của họ bị giới hạn theo sự phân cấp, từ đó có thể hạn chế sự chủ động, sáng tạo của họ trong quá trình thực hiện.

\* Ths. Giảng viên, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

<sup>1</sup> Lê Dĩ Ninh, Đại từ điển kinh tế thị trường, Viện Nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa, tr. 197, Hà Nội, 1998.

- Các cá nhân có thẩm quyền trong việc thực hiện quyền sở hữu có thể không quan tâm đến hiệu quả của việc thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai vì hiệu quả này không gắn với lợi ích của họ. PGS, TS Phạm Duy Nghĩa đã nhận xét rất đúng về khía cạnh này: *“chủ sở hữu đích thực của tài sản công không phải là tất cả công chúng, mà là một nhóm các nhà hoạch định và thực thi chính sách sử dụng các tài sản công đó. Họ thường không phải mang tài sản tư ra để chịu trách nhiệm các quyết định đầu tư sai, cũng không được hưởng lợi nhuận đáng kể cho việc lao tâm khổ tứ để đầu tư hợp lý nhất tài sản công”*<sup>2</sup>.

- Các cá nhân có thẩm quyền có thể lợi dụng thẩm quyền của mình để thao túng quá trình thực hiện quyền sở hữu vì lợi ích cá nhân. Về vấn đề này, trong bài: Chống tham nhũng: Phải xác định đúng ưu tiên, TS Nguyễn Sĩ Dũng đã cảnh báo: *“Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng việc toàn dân sẽ thực thi các quyền tài sản (quyền hưởng giá trị thặng dư, quyền chuyển nhượng và quyền quản lý) của mình đối với đất đai như thế nào thì hệ thống pháp luật của chúng ta còn chưa thiết kế được. Hậu quả là: những quyền tài sản đối với đất đai đang do một nhóm nhỏ các quan chức thực hiện. Trong số này, người tốt không ít, nhưng người lạm dụng quyền chủ sở hữu đối với đất đai để trục lợi cá nhân cũng khá nhiều”*<sup>3</sup>.

Thứ hai, quyền của người sử dụng đất được xác lập trên cơ sở sự trao quyền của nhà nước.

Đối với Nhà nước, quyền sử dụng đất là quyền tự thân của sở hữu chủ. Trên thực tế Nhà nước thường không thể trực tiếp sử dụng đất đai của mình mà phải thông qua các chủ thể sử dụng đất. Việc chủ sở hữu không trực

tiếp sử dụng tài sản của mình là hiện tượng ngày càng phổ biến hiện nay. Tuy nhiên, việc Nhà nước không thể trực tiếp sử dụng đất của mình lại là điều mang tính tất yếu đối với phần lớn vốn đất quốc gia. Trừ một phần nhỏ đất sử dụng vào mục đích công cộng như đất dùng để làm đường xá, cầu cống... thì toàn bộ phần đất còn lại Nhà nước đều phải thực hiện quyền sử dụng thông qua các chủ thể sử dụng đất từ đất quốc phòng, an ninh, đất dùng để xây dựng trường học, bệnh viện... đến đất ở của hộ gia đình, cá nhân. Do vậy, ở đây đã phát sinh tình trạng tách rời giữa chủ thể sở hữu và chủ thể sử dụng với những hệ quả sau:

- Người sử dụng đất sẽ cố gắng tối đa hóa lợi ích của mình trong quá trình sử dụng đất bất chấp thủ đoạn, bất chấp lợi ích chung như: hối lộ các quan chức có thẩm quyền để được tiếp cận quyền sử dụng đất, để giảm bớt chi phí giao dịch, thậm chí là để được đáp ứng những quyền chính đáng của mình từ phía các cơ quan nhà nước do hệ quả của nạn tham nhũng, họ cũng có thể khai thác đất đai một cách tàn bạo bất chấp lợi ích lâu dài để đáp ứng lợi ích riêng trước mắt... Đối với các chủ thể được Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất không phải trả tiền như các chủ thể được giao đất để sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích công cộng hoặc các doanh nghiệp của Nhà nước được giao đất còn có thể xảy ra tình trạng đất bị sử dụng lãng phí, bị sử dụng sai mục đích vì lợi ích riêng của bộ phận, cá nhân. Giám sát ngăn chặn tình trạng này là không dễ và chắc chắn sẽ làm gia tăng chi phí.

- Quyền tài sản đối với đất mà Nhà nước trao cho người sử dụng có thể không đủ để họ có thể yên tâm đầu tư vào đất theo hướng lâu dài, không đủ để họ có thể sử dụng đất đai một cách hiệu quả nhất. Điều này không chỉ dẫn đến tình trạng đất đai không được sử dụng có hiệu quả và rơi vào tình trạng “vô chủ” như đã và đang xảy ra, nhất là trong giai đoạn trước Luật Đất đai 1993 mà còn dẫn đến sự lãng phí ghê gớm tài nguyên đất đai. Khi quyền của người sử dụng đất được trao hạn chế tất sẽ làm giảm sút giá trị quyền

<sup>2</sup> PGS, TS Phạm Duy Nghĩa, Quyền tài sản trong cải cách kinh tế: quan niệm, một vài bài học nước ngoài và kiến nghị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11, 2002.

<sup>3</sup> TS Nguyễn Sĩ Dũng, Chống tham nhũng: Phải xác định đúng ưu tiên, VietnamNet, 12:04' ngày 07/08/2006 GMT+7.

sử dụng đất bởi giá trị đó được quyết định bởi nội dung quyền năng của người sử dụng. Ví dụ đối với tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất theo quy định sẽ không có quyền chuyển nhượng, thế chấp, cho thuê quyền sử dụng đất..., điều này cũng đồng nghĩa với việc loại trừ bất kể chủ thể nào khác thực hiện những quyền nói trên khi đất đó còn thuộc quyền sử dụng của họ. Rõ ràng tiềm năng và giá trị của đất đai trong trường hợp này đã bị Nhà nước tự hạn chế thông qua việc hạn chế quyền của người sử dụng. Hiện có nhiều thửa đất tại trung tâm Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh đang do các cơ quan nhà nước sử dụng dưới hình thức giao không thu tiền sử dụng đất nếu đem đấu giá có thể đem lại cho Nhà nước hàng ngàn tỷ đồng và chỉ cần sử dụng một phần số tiền đó đủ để họ thuê mặt bằng làm trụ sở hàng trăm năm, đó là chưa nói khi đất này vào tay doanh nghiệp, họ có thể đem quyền sử dụng đất thế chấp khơi thông nguồn vốn, tận dụng triệt để nguồn lực đất đai thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Trong khi đó, nếu cứ để các tổ chức này sử dụng thì khả năng trên của đất chắc chắn sẽ không thể phát huy vì đơn giản là Nhà nước không cho họ cái quyền được làm điều đó.

Tuy bản chất là trao quyền sử dụng, nhưng để người sử dụng đất có thể khai thác sử dụng đất thì đồng thời Nhà nước phải trao cho họ quyền chiếm hữu, để người sử dụng đất có thể đưa quyền sử dụng đất vào lưu thông dân sự, Nhà nước phải trao cho họ quyền định đoạt. Tất nhiên không phải quyền sử dụng đất của người sử dụng đất nào cũng được coi là quyền tài sản theo quy định của Bộ luật Dân sự song có thể thấy rất nhiều chủ thể sử dụng đất đã có đủ ba quyền năng của chủ thể sở hữu. Chính vì vậy đã có ý kiến cho rằng, ở một chừng mực nhất định ở Việt Nam đã xuất hiện sở hữu tư nhân đối với đất đai. Về vấn đề này, theo tác giả, quyền chiếm hữu của người sử dụng đất chỉ là hình thức bên ngoài của quyền sử dụng, còn quyền định đoạt thực chất chỉ là định đoạt quyền sử dụng mà thôi. Đây có thể coi như một ví dụ điển hình của xu hướng phân

chia, cắt lớp quyền năng sở hữu trong quá trình thực hiện trên cơ sở “*hợp pháp hóa một cách cụ thể, riêng biệt*”<sup>4</sup> chúng cho những chủ thể khác nhau. Song, mặc dù quyền sử dụng đất của người sử dụng đã được nhà nước thừa nhận là quyền tài sản, là tài sản của tổ chức, cá nhân, tính chất của quyền tài sản đối với đất đai của họ đã mang dấu ấn của quyền tư hữu nhưng nó vẫn không thể tách rời khỏi quyền sở hữu của Nhà nước. Cái gọi là “tách quyền sử dụng ra khỏi quyền sở hữu” chỉ mang tính tương đối và hoàn toàn mơ hồ về mặt pháp lý.

Khác với quyền sử dụng đất của Nhà nước là quyền tự thân của chủ sở hữu, quyền sử dụng đất của người sử dụng là quyền mà Nhà nước trao cho họ bằng con đường chuyển giao hoặc công nhận. Quyền sử dụng đất của người sử dụng đất hay quyền tài sản của người sử dụng đất đối với đất đai “*được coi như một quyền đặc biệt có giá trị tài sản được thực hiện trên đất bởi một người không phải là chủ sở hữu đất*”<sup>5</sup>. Theo lý luận về quyền tài sản và quy định của Bộ luật Dân sự 2005, quyền sử dụng đất là một loại quyền tài sản và là đối tượng của quyền sở hữu. Nếu vậy, người sử dụng đất về mặt lý thuyết chỉ có thể là chủ sở hữu đối với quyền sử dụng đất chứ không phải với đất đai. Tuy nhiên, trên thực tế do quyền này là quyền đối với đất đai, bao giờ cũng gắn với một thửa đất cụ thể nên nó đã “đồng hóa” với đất giống như quyền sở hữu và chỉ khác nhau về nguồn gốc, về nội dung mà thôi.

Việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng không có nghĩa là Nhà nước mất đi quyền này mà chỉ chuyển giao hoặc thừa nhận họ có quyền khai thác, sử dụng đất trong phạm vi trao quyền có hoặc

<sup>4</sup> Peter Ho, Who owns China's land? Policies, Property rights and Deliberate Institutional Ambiguity, The China Quarterly, 166 (2001), pp.402

<sup>5</sup> TS. Nguyễn Ngọc Điện, Bộ luật Dân sự Việt Nam: Một cách vận dụng Bộ luật Dân sự Napoleon trong hệ thống pháp lý dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, Tham luận Hội thảo kỷ niệm 200 năm Bộ luật Dân sự Pháp, tr.130, Nhà pháp luật Việt Pháp, Hà Nội, 2004.

không giới hạn về thời gian, khi cần Nhà nước có thể lấy lại nó bất cứ lúc nào bằng cách thu hồi. Trong suốt quá trình sử dụng người sử dụng đất phải thực hiện nghĩa vụ mang bản chất địa tô đối với nhà nước, phải xin phép khi chuyển mục đích sử dụng, thay đổi hình thức sử dụng và có thể phải trả tiền để “mua” những quyền năng và lợi ích phát sinh từ việc thay đổi đó. Trường hợp nộp tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng chính là trả tiền để mua những quyền năng mà nhà nước dành cho người sử dụng đất dưới hình thức giao có thu tiền sử dụng trên đất đã thuộc quyền sử dụng của mình.

*Thứ ba, Cơ chế thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai thiếu tính linh hoạt trong điều kiện kinh tế thị trường.*

Cơ chế thực hiện quyền sở hữu đất đai linh hoạt nhất chính là cơ chế thỏa thuận. Tuy nhiên, trong mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất rất khó áp dụng cơ chế này. Có thể nói ở đây đã phát sinh một mâu thuẫn không dễ giải quyết. Nếu Nhà nước mở rộng quyền cho các chủ thể trực tiếp thực hiện quyền sở hữu để việc thực hiện quyền sở hữu trở nên linh hoạt, chủ động thì rất dễ dẫn đến lạm quyền. Còn nếu để ngăn chặn tình trạng lạm quyền bằng cách hạn chế quyền của họ, bằng cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ, bằng sự phân cấp thì lại dẫn đến thủ tục rườm rà, ảnh hưởng xấu đến tính linh hoạt và khả năng thích ứng. Ví dụ như trong việc xác định giá đất để áp dụng trong mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng, Nhà nước không thể để các cơ quan nhà nước mà cụ thể hơn là những cá nhân có thẩm quyền đứng ra thỏa thuận về giá vì không ai có thể bảo đảm những con người đó sẽ thỏa thuận về giá đất một cách khách quan, công bằng trên cơ sở bảo đảm lợi ích của Nhà nước, vì vậy, Nhà nước buộc phải ban hành giá đất mang tính quy phạm để áp dụng theo một trình tự vô cùng phức tạp và không thể phản ánh đúng giá thị trường. Trên thực tế giá đất do Nhà nước ban hành bao giờ cũng thấp hơn giá thị trường dẫn đến những thiệt hại to lớn cho Nhà nước và sự công bằng trong sử dụng đất.

Cũng do không thể áp dụng cơ chế thỏa thuận về quyền và nghĩa vụ với người sử dụng đất nên chế độ sử dụng đất ở Việt Nam có nét đặc trưng là quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không cá biệt đến từng chủ thể, đến từng thửa đất. Tất cả quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đều được quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù, Nhà nước cũng cố gắng phân hóa nhưng cũng chỉ có thể phân hóa đến từng loại đất, từng loại chủ thể, từng hình thức sử dụng. Điều này có nghĩa là nếu cùng một loại chủ thể sử dụng đất, sử dụng đất dưới cùng một hình thức vào cùng một mục đích, ở cùng một thời điểm xác lập thì quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là như nhau. Chính vì vậy, quyền sử dụng đất của người sử dụng hiện nay mang tính quy phạm, khuôn mẫu và xơ cứng.

Ngoài ra, do người có quyền thực hiện quyền sở hữu không có trọn vẹn các quyền năng của một chủ sở hữu nên khi cần thay đổi hình thức, mục đích sử dụng đất, khi cần điều chỉnh giá đất lại cho phù hợp với nhu cầu thị trường... phải thông qua nhiều thủ tục phức tạp do nhiều chủ thể khác nhau thực hiện dẫn đến việc thực hiện quyền sở hữu, sử dụng đất đai thường tỏ ra chậm chạp trong thích ứng đòi hỏi thực tế. Thực tế cho thấy nếu người sử dụng đất xác lập quyền sử dụng thông qua chuyển nhượng thì chỉ phải qua những thủ tục rất đơn giản và thời gian thực hiện chưa đến 1 tháng, nhưng nếu muốn được nhà nước giao đất, cho thuê đất thì phải qua rất nhiều thủ tục hành chính phức tạp với thời gian trên thực tế kéo dài gấp hàng chục lần so với trường hợp chuyển nhượng, thậm chí nhiều trường hợp kéo dài trong nhiều năm<sup>6</sup>.

*Thứ tư, cơ chế thực hiện quyền sở hữu đa cấp độ tất yếu sẽ dẫn đến thất thoát nguồn thu từ đất, gia tăng chi phí quản lý, giao dịch.*

Vì người trực tiếp thực hiện quyền sở hữu đất đai không phải là chủ sở hữu, lợi ích

<sup>6</sup> <http://www1.thanhnien.com.vn/Nhadat/2008/2/23/227008.tno>

của họ không gắn liền với hiệu quả sử dụng đất nên họ có thể không quan tâm đến lợi ích chung, tối đa hóa nguồn thu cho Nhà nước. Điều này kết hợp với tình trạng bộ máy quản lý được tổ chức và hoạt động kém hiệu quả, nạn tham ô, tham nhũng ... nên chắc chắn nguồn thu của Nhà nước từ đất đai sẽ bị thất thoát, bị chiếm đoạt, chuyển hóa thành tài sản cá nhân với nhiều hình thức khác nhau. Trong năm 2007, nguồn thu từ đất đai cho ngân sách Nhà nước khoảng 1 tỷ USD. Đây không phải là một nguồn thu lớn so với tổng giá trị của vốn đất quốc gia. Theo nhận định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Phạm Khôi Nguyên thì nếu tổ chức tốt, nguồn thu có thể gấp 3 lần con số trên<sup>7</sup>.

Để thực hiện quyền sở hữu, Nhà nước phải thành lập những thể chế với số nhân viên lên đến hàng chục ngàn người và tiền dùng để trả lương cho họ chắc chắn là không nhỏ. Thông thường, chi phí dùng để thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước luôn lớn hơn nhiều so với chi phí do tư nhân bỏ ra để thực hiện quyền sở hữu của mình. Với tư cách là chủ sở hữu, cá nhân bao giờ cũng phải giảm bớt tối đa chi phí vì nó là lợi ích thiết thân của họ.

Sự gia tăng chi phí càng nghiêm trọng nếu chính sách quản lý đất đai thường xuyên thay đổi do thiếu tầm nhìn, do năng lực quản lý yếu kém... Ví dụ như trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nếu chỉ tính chi phí in ấn, phát hành (lệ phí địa chính) thì để cấp đổi giấy cho hàng chục triệu thửa đất chúng ta đã phải mất hàng ngàn tỷ đồng, trong khi đó trên thực tế, chi phí này chỉ là khoản chi không đáng kể trong tổng số chi phí mà người sử dụng đất phải bỏ ra để có được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Vậy mà trong những năm qua chúng ta đã nhiều lần thay đổi mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và những mẫu giấy hiện hành còn có nhiều điểm bất hợp lý chắc chắn sẽ phải tiếp tục thay đổi trong tương lai.

<sup>7</sup> <http://www.monre.gov.vn/monreNet/default.aspx?tabid=207&ItemID=37767>

Mặt khác, do tệ nạn quan liêu, tham nhũng cũng như những nghĩa vụ tài chính bất hợp lý cũng là nguyên nhân dẫn đến gia tăng chi phí giao dịch. Nếu chúng ta tính đủ chi phí hợp pháp, chi phí ngầm mà người sử dụng đất phải bỏ ra để xác lập và thực hiện quyền sử dụng đất của mình và quy đổi thời gian đi lại chờ đợi của người sử dụng đất trong việc thực hiện những thủ tục hành chính về đất đai ra tiền thì có thể khẳng định đây là một con số khổng lồ. Tất nhiên, những chi phí này sẽ được tính vào giá đất và giá thành của những sản phẩm được sản xuất trên đất từ đó sẽ dẫn đến hạn chế giao dịch, ảnh hưởng đến sức cạnh tranh và môi trường đầu tư. Điều trở trêu là, trước tình trạng giá bất động sản ở Việt Nam đang ngất ngưỡng trên đỉnh thế giới thì các nhà quản lý của chúng ta thường chỉ đổ lỗi cho quan hệ cung cầu, cho yếu tố đầu cơ mà hầu như không đề cập đến yếu tố chi phí giao dịch nhằm tìm ra những giải pháp khắc phục toàn diện.

Có một giải pháp cần thực hiện để hạn chế chi phí giao dịch chính là phải giảm bớt những “yếu tố bên ngoài”, chuyển hóa chúng thành những yếu tố bên trong dưới dạng quyền tài sản của người sử dụng đất. Khi đó thủ tục hành chính chắc chắn sẽ giảm bớt bằng những giải pháp thay thế, tệ nạn tham nhũng, cửa quyền... sẽ được kiểm chế, quyền sử dụng đất sẽ được thực hiện và lưu chuyển như một loại tài sản theo kênh lưu thông dân sự, chi phí giao dịch lúc này sẽ được cá thể hóa, gắn liền với lợi ích cá nhân trở thành động lực thúc đẩy họ tìm mọi cách giảm bớt.

## 2. Đất đai không thể là đối tượng của quan hệ dịch chuyển quyền sở hữu

Với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước có quyền chuyển giao quyền sở hữu đất đai giống như các tài sản khác thuộc sở hữu của mình. Nhưng vì chỉ Nhà nước mới có quyền sở hữu đối với đất đai nên Nhà nước không thể chuyển giao quyền sở hữu đất đai của mình cho bất cứ ai vì không ai được nhận quyền sở hữu đó. Đặc trưng này không phải do đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước chỉ là người đại diện mà là do chỉ có

một chế độ, một hình thức sở hữu duy nhất đối với đất đai quy định nên. Do vậy, phạm vi quyền định đoạt của nhà nước với tư cách là chủ thể sở hữu rất hạn chế<sup>8</sup>.

Về phía người sử dụng đất, họ cũng không thể chuyển giao quyền sở hữu đất đai cho các chủ thể khác bởi lẽ họ không có quyền đó. Khi Nhà nước giao đất cho người sử dụng, cho người sử dụng thuê đất, thì Nhà nước chỉ chuyển giao cho họ quyền sử dụng đất còn quyền sở hữu vẫn luôn thuộc về Nhà nước.

Đặc trưng này đặt ra vấn đề cần phải làm rõ là: nếu đất đai không thể là đối tượng của quan hệ dịch chuyển quyền sở hữu thì làm sao chúng ta có thể coi đất đai là hàng hóa; làm sao có thể đưa quan hệ đất đai vận hành theo quy luật của kinh tế thị trường. Thực ra đây không phải là vấn đề lớn như nhiều người quan niệm. Theo xu hướng phân chia, cắt lớp quyền sở hữu hiện nay, cái mà mọi người quan tâm chính là quyền tài sản đối với đất đai với những quyền năng mà họ được phép thực hiện như khai thác, sử dụng và giao dịch như thế nào chứ không nhất thiết phải là quyền sở hữu. Theo các nhà kinh tế học phương Tây, thì yếu tố quan trọng nhất của quyền sở hữu tài sản chính là “*quyền sử dụng và quyền chuyển nhượng*”, nếu những quyền này thuộc về Nhà nước thì: “*về mặt lý luận là chủ quyền này thuộc về Nhà nước rồi nó theo trình tự chính trị có thể tiếp nhận để quyết định xem ai có thể sử dụng hoặc không thể sử dụng những quyền này*”<sup>9</sup>.

Do đó, yếu tố quyết định đến hiệu quả sử dụng đất, đến việc đưa quan hệ đất đai vận hành theo quy luật của kinh tế thị trường là nằm ở chỗ Nhà nước sẽ tổ chức thực hiện quyền sở hữu đất đai của mình như thế nào; quyền năng mà Nhà nước trao cho người sử dụng đất về mặt thời gian và nội dung ra sao. Và những chính sách kinh tế - xã hội có liên quan chứ không phải ai là người sở hữu đất

đai, đối tượng giao dịch là quyền sở hữu hay quyền sử dụng? Thị trường đất đai không nhất thiết phải là thị trường của quyền sở hữu mà có thể chỉ là thị trường của quyền tài sản đối với đất đai. Đất đai thuộc sở hữu của ai không phải là yếu tố quyết định đến khả năng tham gia giao dịch của nó.

Thực tế cho thấy, ở Việt Nam trước Hiến pháp 1980 tuy vẫn còn tồn tại hình thức sở hữu tư nhân, sở hữu tập thể đối với đất đai nhưng trong điều kiện nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, cùng với quy định không được phát canh thu tô, cho thuê, cầm cố hoặc bán nhượng đất dưới bất cứ hình thức nào...<sup>10</sup> thì quyền sở hữu tập thể và quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai lúc này cũng không có ý nghĩa gì trong việc đưa đất đai vận hành theo quy luật của thị trường, hoặc như ở Nga hiện nay, mặc dù pháp luật thừa nhận sở hữu tư nhân đối với đất nông nghiệp, nhưng với những quy định hạn chế quyền mua bán cho thấy quyền sở hữu đó thực chất về nội dung và giá trị không bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp của nông dân Việt Nam hiện nay.

**3. Việc Nhà nước thực hiện quyền sở hữu đất đai cần phải khác với việc Nhà nước thực hiện quyền sở hữu đối với các tài sản khác nhằm đảm bảo sự công bằng trong việc tiếp cận và thực hiện quyền sử dụng đất của các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế khác nhau**

Khác với các tài sản thông thường khác, sở hữu Nhà nước đối với đất đai đã loại trừ các chủ thể khác sở hữu đối với nó. Do vốn đất là có hạn nên việc sử dụng đất của người này cũng ảnh hưởng đến việc xác lập quyền sử dụng đất của người khác. Trong khi đó đất đai lại là một loại tài nguyên, một loại tư liệu sản xuất, tư liệu tiêu dùng đặc biệt quan trọng, không thể thay thế. Do đó, trong quá trình thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước đối với đất đai, Nhà nước cần phải có những chính sách và biện pháp đảm bảo cho các

<sup>8</sup> Khoản 2, Điều 5 của Luật Đất đai 2003

<sup>9</sup> Lê Dĩ Ninh, Đại từ điển kinh tế thị trường, Viện Nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa, tr. 197, Hà Nội, 1998.

<sup>10</sup> Xem: Quyết định 201- CP ngày 1 tháng 7 năm 1980 của Hội đồng Chính phủ về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước.

chủ thể có nhu cầu được tiếp cận quyền và thực hiện quyền sử dụng đất một cách minh bạch, công bằng trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân và cơ chế thị trường.

Theo Luật Đất đai 1987, con đường xác lập quyền sử dụng đất của người sử dụng đất, chủ yếu được hình thành qua hoạt động giao đất theo quy hoạch, kế hoạch. Quan hệ giao đất lúc này mang tính hiện vật, không có giá. Đối với các tổ chức, Nhà nước giao đất cho họ là để thực hiện chỉ tiêu kế hoạch được phân bổ, họ chỉ được sử dụng đất đó theo đúng mục đích và không có quyền chuyển nhượng, cho thuê..., toàn bộ lợi ích thu được từ đất được Nhà nước phân phối cho các thành viên trong xã hội theo kiểu bình quân. Do vậy vấn đề bảo đảm sự công bằng ở đây không phải là vấn đề cần quan tâm. Khi các hợp tác xã tiến hành giao khoán ruộng đất cho xã viên thì cũng giao khoán bình quân theo nhân khẩu và thậm chí còn bình quân đến mức đất được giao khoán phải có gần có xa, có tốt có xấu dẫn đến có hộ gia đình được giao khoán hàng chục thửa đất khác nhau, rất manh mún, nguyên tắc công bằng trong trường hợp này cũng được bảo đảm đến mức máy móc. Riêng đối với đất ở của các hộ gia đình cá nhân thì được Nhà nước giao theo hạn mức như một thứ phúc lợi không phải trả tiền theo chính sách bao cấp về nhà ở. Tuy nhiên, không phải ai lúc này có nhu cầu đều được nhà nước giao đất, hoặc mọi người đều được giao những thửa đất có giá trị như nhau. Mặc dù về danh nghĩa là họ được giao đất để làm nhà ở, đất được giao không được mua bán, chuyển nhượng, nhưng một khi nó đã được giao cho cá nhân và giá trị đất đã nhất thể hóa vào giá trị của tài sản trên đất thì nó đã trở thành tài sản của cá nhân và vẫn đưa vào giao dịch trên thị trường dưới danh nghĩa giao dịch tài sản gắn liền với đất. Đối với loại đất này, sự công bằng trong việc tiếp cận quyền sử dụng đất đã không được bảo đảm.

Bắt đầu từ Luật Đất đai 1993, quyền sử dụng đất đã được coi là quyền tài sản được trị giá bằng tiền và có thể đưa vào lưu thông. Mặt khác, lúc này các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế phát triển mạnh và có

nhu cầu sử dụng đất rất lớn. Do vậy, việc chuyển giao, xác lập quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất không thể áp dụng mô hình như Luật Đất đai 1987. Để có một môi trường cạnh tranh lành mạnh cũng như để bảo đảm việc xác lập và thực hiện quyền sử dụng đất một cách công bằng trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu Nhà nước, pháp luật đất đai cần phải triệt để tuân thủ hướng tiếp cận sau:

- Hình thành một chế độ sử dụng đất áp dụng chung cho các tổ chức kinh tế thuộc mọi thành phần. Nhà nước không thể giao cấp đất cho doanh nghiệp của mình dưới dạng vốn ngân sách nhà nước. Các doanh nghiệp, hợp tác xã phải áp dụng cách thức xác lập quyền sử dụng đất giống nhau như giao đất có thu tiền, thuê đất của Nhà nước hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất...

- Áp dụng cơ chế thị trường trong điều phối đất đai ngay cả trong mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Tuy hoạt động giao đất, cho thuê đất là những hoạt động hành chính nhưng nó cũng được coi là những hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất vì: (i) Quan hệ giữa nhà nước với người được giao đất, được thuê đất là quan hệ tài sản. Về bản chất, đây chính là quan hệ phát sinh trong quá trình thực hiện quyền sở hữu đất đai của nhà nước. Yếu tố quyền lực trong quyết định hành chính chỉ là công cụ thực hiện quyền tài sản. (ii) Do bản chất của hoạt động này chứa đựng yếu tố thị trường. Nếu so sánh trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất với trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tuy có khác nhau về cách thức thực hiện nhưng lại giống nhau ở hệ quả pháp lý vì chúng đều xác lập quyền sử dụng đất của chủ thể sử dụng đất mới, đều phải trả tiền, mặc dù tiền phải trả tuy được gọi bằng những cái tên khác nhau (tiền sử dụng đất, tiền chuyển nhượng quyền sử dụng đất) nhưng về mặt tiêu chí, bản chất là giống nhau vì đều là tiền phải trả để mua quyền sử dụng đất.

**4. Nhà nước tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai vừa với tư cách là chủ thể của quyền sở hữu vừa với tư cách là chủ thể của quyền lực công**

Để thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai, Nhà nước không sử dụng những kênh lưu thông dân sự mà đã sử dụng chính quyền lực nhà nước để thực hiện nó thông qua các quy định của luật đất đai. Đồng thời, trong mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất thì Nhà nước tham gia không chỉ với tư cách là chủ sở hữu mà còn với tư cách là chủ thể của quyền lực công cộng thực hiện vai trò quản lý xã hội nói chung giống như bất kỳ nhà nước nào trên thế giới, Nhà nước quản lý đất đai và những vấn đề liên quan đến người sử dụng đất không chỉ đơn thuần xuất phát từ quyền sở hữu nhằm mục đích thực hiện quyền sở hữu. Từ đó, chúng ta thấy rằng, trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất bao hàm tính chất tài sản và tính quyền lực.

Tuy chứa đựng tính chất tài sản và quyền lực, nhưng bản chất của mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất vẫn là quan hệ tài sản. Ngoài việc thực hiện vai trò quản lý nhà nước nói chung, quan hệ quản lý chỉ là hình thức, công cụ thực hiện quyền tài sản của Nhà nước, thực hiện quan hệ tài sản.

Khi chúng ta thống nhất rằng, bản chất của mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất là quan hệ tài sản thì người sử dụng đất cần phải được đối xử như một đối tác của Nhà nước và không thể không tính tới yếu tố song vụ của mối quan hệ này. Cần phải nhận thấy rằng, không chỉ người sử dụng đất cần Nhà nước, không phải vì đất đai chỉ có một chủ sở hữu duy nhất mà buộc người sử dụng đất phải chấp nhận những điều kiện sử dụng đất thiếu công bằng mà bản thân Nhà nước cũng cần đến người sử dụng đất. Mặt khác, từ việc nhận thức đúng bản chất của quan hệ này mà Nhà nước nên thay đổi hướng tiếp cận phương pháp điều chỉnh trên cơ sở phân định rõ yếu tố thuộc về “luật công” và “luật tư” một cách hợp lý, nhất là trong việc bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên. Thật khó có thể chấp nhận tình trạng cơ quan đại diện cho nhà nước ký kết hợp đồng thuê đất với người sử dụng cũng chính là cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp phát sinh từ việc thực hiện hợp đồng đó.

Có thể nói việc sử dụng quyền lực nhà nước làm công cụ thực hiện quyền sở hữu đã làm cho quan hệ đất đai mang nhiều nét đặc thù ảnh hưởng không tốt đến sự vận hành của quan hệ đất đai. Trong điều kiện kinh tế thị trường, Nhà nước không nên lạm dụng quyền lực công trong việc thực hiện quyền sở hữu của mình bằng các áp dụng giải pháp thay thế phù hợp với bản chất của mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất theo hướng tách biệt hoạt động quản lý xuất phát từ chức năng quản lý nhà nước nói chung với hoạt động thực hiện quyền sở hữu, áp dụng những hình thức sử dụng đất phù hợp, mở rộng các trường hợp áp dụng cơ chế thỏa thuận, v.v.

### **5. Có sự không thống nhất giữa chế độ pháp lý đối với đất đai và chế độ pháp lý đối với tài sản trên đất**

Xét dưới góc độ quan hệ sở hữu, sự khác biệt giữa chế độ pháp lý đối với đất đai và chế độ pháp lý đối với tài sản gắn liền với đất đã làm phát sinh tình trạng không thống nhất trong việc thực hiện và bảo vệ quyền tài sản của người sử dụng đất đối với những yếu tố cấu thành của một tài sản. Ở Việt Nam hiện nay, đất luôn thuộc sở hữu Nhà nước nhưng tài sản gắn liền với đất lại có thể thuộc sở hữu của tổ chức, cá nhân. Với tư cách là chủ sở hữu đối với tài sản gắn liền với đất, người sử dụng đất có quyền bán chúng nhưng đối với đất thì chỉ có thể chuyển nhượng quyền sử dụng, hoặc có trường hợp được bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất nhưng quyền sử dụng đất lại không được phép chuyển nhượng (Luật Đất đai 1987 hoặc trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm theo Luật Đất đai 2003).

Sự không thống nhất giữa quyền sở hữu đất đai và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất trên thế giới là phổ biến ngay cả ở những nước thừa nhận nhiều hình thức sở hữu đất đai. Song nếu sự không đồng nhất mang tính phổ biến trên thế giới là hệ quả của sự vận động mang tính khách quan phát sinh trong quá trình thực hiện quyền sở hữu vốn ngày



càng đa dạng, thiên biến vạn hóa và hoàn toàn không loại trừ sự thống nhất thì sự khác biệt ở nước ta là sự khác biệt không thể tránh khỏi xuất phát từ ý chí lập pháp qua chế độ sở hữu được quy định trong Hiến pháp. Nói cách khác, sự thống nhất giữa chế độ pháp lý đối với đất đai và chế độ pháp lý đối với tài sản gắn liền với đất là không thể có được nếu các quy định về chế độ sở hữu trong Hiến pháp không thay đổi.

Xu hướng giải quyết sự không thống nhất nói trên trong điều kiện chế độ sở hữu đất đai hiện hành chính là mở rộng quyền năng của người sử dụng đất để sao cho quan hệ đất đai có thể vận hành theo sự vận hành của quan hệ phát sinh trong thực hiện quyền sở hữu đối với tài sản gắn liền với đất. Xu hướng này không phải xuất phát từ quan niệm đất đai hay tài sản gắn liền với đất cái nào quan trọng hơn cái nào như một số cơ quan quản lý nhà nước đã từng tranh cãi mà chính là sự tuân theo cái hợp lý, cái phổ biến như một thực tế đương nhiên phải thừa nhận. Thực tiễn thực hiện quyền sở hữu toàn dân trong suốt những năm qua đã chứng minh cho nhận định này. Mặc dù Luật Đất đai 1987 nghiêm cấm việc chuyển nhượng đất đai nhưng không thể cấm người sử dụng bán tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu của mình. Và trên thực tế người dân vẫn “bán đất” dưới danh nghĩa bán tài sản gắn liền với đất mà Nhà nước không thể ngăn cản được. Hoặc đối với các trường hợp mà Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 không cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng nếu người sử dụng đất bán tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu của mình thì người mua tài sản sẽ được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất và như vậy, tuy nhà nước không cho phép họ chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng thực tế không thể cấm họ đưa giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị tài sản mua bán vì lúc này đất và tài sản đã nhất thể hóa.

Xét dưới góc độ quản lý nhà nước, sự không thống nhất về chế độ pháp lý đối với đất đai và chế độ pháp lý đối với tài sản gắn liền với đất thể hiện qua sự khác nhau về thẩm quyền, nội dung và hình thức quản lý.

Thẩm quyền quản lý đối với đất đai hiện nay ở Việt Nam thuộc về Bộ Tài nguyên và Môi trường nhưng thẩm quyền quản lý đối với tài sản gắn liền với đất lại thuộc về nhiều bộ ngành khác như Bộ Xây dựng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Quốc phòng... Nội dung và thủ tục quản lý nhà nước đối với đất đai và tài sản gắn liền với đất cũng có sự khác nhau do nét đặc thù của chúng. Tuy nhiên, do đất đai và tài sản gắn liền với đất đã nhất thể hóa nên giữa chúng có nhiều điểm chung. Điều quan trọng là chúng ta phải nhận thấy được những điểm chung đã gắn kết chúng với nhau để có sự phân công trách nhiệm hợp lý dưới sự thống nhất quản lý của Chính phủ, tránh tình trạng phân chia một cách máy móc dẫn đến những chuyện dở khóc dở cười như việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà trong thời gian vừa qua.

## **6. Kết luận và kiến nghị**

Với những nội dung đã phân tích trên cho thấy chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai hiện nay ở Việt Nam tuy không phủ nhận quyền tài sản đối với đất đai của người sử dụng và việc đưa quan hệ đất đai vận động theo quy luật của kinh tế thị trường, song do cơ chế thực hiện đã phát sinh những hệ quả tiêu cực ảnh hưởng đến quyền sở hữu của toàn dân, đến hiệu quả sử dụng đất và đến việc đưa đất đai vào lưu thông dân sự... Để khắc phục những hạn chế này, theo tôi, chúng ta cần phải:

- Quy định cụ thể về tư cách đại diện chủ sở hữu của các cơ quan nhà nước theo hướng: hạn chế sự lạm quyền của cơ quan quản lý trong việc thực hiện quyền sở hữu bằng cách cụ thể hóa các quy định về thực hiện quyền sở hữu đất đai trong các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp ban hành; tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân; đảm bảo tính công khai, minh bạch đến từng hành vi cụ thể trong quá trình thực hiện quyền sở hữu của các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm

*(Xem tiếp trang 49)*

đưa ra phù hợp với thực tiễn của mỗi nước, TRIPs không thể can thiệp.

Trong mối tương quan với các quy định về thực thi quyền sở hữu trí tuệ của TRIPs, các văn bản của luật Việt Nam được mở rộng không chỉ với Bộ luật Dân sự và Luật Sở hữu trí tuệ 2005 mà còn bao gồm nhiều văn bản pháp luật khác như Bộ luật Hình sự 21/12/1999 (có hiệu lực từ ngày 01/07/2000), Luật Hải quan 29/06/2001 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2002), Bộ luật Tố tụng Dân sự 15/06/2004 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2005) và Bộ luật Tố tụng Hình sự 26/11/2003 (có hiệu lực từ ngày 01/07/2004).

Bên cạnh đó, Nghị định của Chính phủ số 56/2006/NĐ-CP ngày 06/06/2006 về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hóa thông tin và Nghị định số 106/2006/NĐ-CP ngày 22/09/2006 về xử phạt vi phạm hành chính về sở hữu công nghiệp đóng một vai trò quan trọng trong việc thực thi bảo hộ

quyền sở hữu trí tuệ theo yêu cầu của TRIPs, nhằm xử lý các hành vi vi phạm quyền sở hữu trí tuệ bằng biện pháp hành chính.

### 3. Kết luận chung

Với một hệ thống các văn bản pháp luật thể hiện nội dung và phương thức bảo vệ quyền của chủ thể các quyền sở hữu trí tuệ như đã được trình bày tại các phần tương ứng nói trên, có thể nói Việt Nam đã hoàn toàn hội nhập với thế giới, hay nói cách khác, đã bảo đảm sự tương thích giữa luật quốc gia với yêu cầu quốc tế trong lĩnh vực pháp lý nhạy cảm và phức tạp này. Điều này rõ ràng đã được cộng đồng thương mại toàn cầu khẳng định thông qua tư cách thành viên WTO đầy đủ và chính thức của Việt Nam kể từ ngày 11 tháng 01 năm 2007. Pháp luật bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ Việt Nam, vì vậy, đã thực sự bước sang một trang mới cùng với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước.

### *(Tiếp theo trang 37 – Về các đặc trưng...)*

cung cấp thông tin liên quan đến từng dự án đầu tư khi bất kỳ người dân nào có yêu cầu nhằm đảm bảo công bằng trong tiếp cận quyền sử dụng và nâng cao hiệu quả kiểm tra giám sát của công dân.

- Các quy định pháp luật điều chỉnh quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất cần phải được tiếp cận trên cơ sở nhận thức đúng bản chất tài sản của mối quan hệ này nhằm hạn chế việc lạm dụng quyền lực chính trị trong tổ chức thực hiện quyền sở hữu, tạo cơ sở pháp lý để người sử dụng đất thực hiện và bảo vệ quyền sử dụng đất một cách công bằng và có hiệu quả với ý nghĩa là quyền tài sản của mình theo nguyên tắc của luật dân sự và luật tố tụng dân sự.

- Nhà nước cần tiếp tục chuyển hóa quyền năng sở hữu của mình vào quyền của người sử dụng đất. Mở rộng quyền của người sử dụng đất sẽ dẫn đến việc chuyển hóa những “yếu tố bên ngoài” thành những “yếu tố bên trong”

dưới dạng quyền tài sản đối với đất đai của người sử dụng, qua đó làm giảm bớt thủ tục hành chính, chi phí quản lý, chi phí giao dịch. Đồng thời việc làm này còn làm tăng giá trị của vốn đất quốc gia trên thị trường (vì giá trị và giá cả của đất đai được quyết định bởi nội dung, bởi hàm lượng quyền tài sản đối với đất đai của người sử dụng). Với những quyền năng được mở rộng, người sử dụng đất sẽ gắn bó với đất đai, sử dụng đất đai chủ động và hiệu quả hơn. Có thể nói đây là đòi hỏi mang tính tất yếu của thực tiễn. Nếu Nhà nước chưa thực sự chủ động trao quyền cho người sử dụng đất một cách cởi mở và dứt khoát thì chỉ tạo ra sự trì hoãn tạm thời, tạo kẽ hở cho những mày mò, thử nghiệm không cần thiết, lãng phí tài nguyên thiên nhiên. Nguồn lực đất đai chỉ có thể phát huy khi nó được nâng đỡ, tạo ra bởi “nguồn vốn xã hội” mà chính sách pháp luật về đất đai là nhân tố cấu thành quan trọng nhất.