

# VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN SỞ HỮU TOÀN DÂN VỀ ĐẤT ĐAI

*Phạm Hữu Nghị\**

Theo quan điểm lý luận được thừa nhận chung, cũng như theo pháp luật dân sự hiện hành, khi nói đến quyền sở hữu là nói đến ba quyền: quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt. Quyền chiếm hữu là quyền của chủ sở hữu tự mình nắm giữ, quản lý tài sản thuộc sở hữu của mình (khoản 1 Điều 189 Bộ luật Dân sự năm 1995- BLDS 1995). Người không phải là chủ sở hữu cũng có quyền chiếm hữu tài sản trong trường hợp được chủ sở hữu chuyển giao hoặc do pháp luật quy định (khoản 2 Điều 189 BLDS 1995). Quyền sử dụng, theo định nghĩa của BLDS 1995 là quyền của chủ sở hữu tài sản khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản (khoản 1 Điều 198). người không phải là chủ sở hữu cũng có quyền sử dụng tài sản trong trường hợp được chủ sở hữu chuyển giao quyền sử dụng hoặc do pháp luật quy định (khoản 2 Điều 198 BLDS 1995). Còn quyền định đoạt là quyền của chủ sở hữu chuyển giao quyền sở hữu tài sản của mình cho người khác hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó (khoản 1 Điều 201 BLDS 1995). Chủ sở hữu có quyền tự mình bán, tặng cho, cho vay, để thừa kế, từ bỏ hoặc thực hiện các hình thức định đoạt khác đối với tài sản thuộc sở hữu của mình (khoản 2 Điều 201 BLDS 1995). Ngoài việc tự mình định đoạt tài sản thuộc sở hữu của mình, chủ sở hữu hoàn toàn có thể ủy quyền cho người khác định đoạt tài sản của mình (khoản 2 Điều 201 BLDS 1995).

Thuật ngữ vai trò được hiểu như thế nào? Vai trò là “tác dụng, chức năng trong sự hoạt

động, sự phát triển của cái gì đó”<sup>1</sup>. Từ những điều diễn giải trên đây, có thể đưa ra quan niệm: Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai là sự thể hiện tác dụng, chức năng của Nhà nước trong việc thực hiện các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai. Vì vậy, trong bài viết này, tôi lần lượt trình bày vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện từng loại quyền đối với đất đai (quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt).

## 1. Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền chiếm hữu đất đai

ở Việt Nam, Nhà nước có được quyền chiếm hữu toàn bộ vốn đất đai trong phạm vi lãnh thổ quốc gia là do Hiến pháp năm 1980 lần đầu tiên tuyên bố: *đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý* (Điều 18)<sup>2</sup>. Việc chính thức khẳng định trong Hiến pháp năm 1980 nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân được dựa vào những luận cứ sau:

*Thứ nhất*, về mặt lý luận- tư tưởng: Theo quan điểm của các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác-Lênin, đất đai phải được quốc hữu hoá để góp phần vào việc xoá bỏ hoàn toàn chế độ người bóc lột người, đồng thời giúp cho Nhà nước có điều kiện thuận lợi trong việc xây dựng kế hoạch sử dụng đất nhằm phát triển nền kinh tế theo mô hình sản

<sup>1</sup> Viện Ngôn ngữ, Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, 2003, tr.1095.

<sup>2</sup> Theo tôi, việc xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai bằng tuyên bố trong Hiến pháp năm 1980 mà không quan tâm thấu đáo đến việc giải quyết các hậu quả pháp lý của tuyên bố này là vấn đề rất đáng được nghiên cứu sâu. Trong phạm vi bài viết này, tôi chưa có điều kiện để cập vấn đề nêu trên.

\* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

xuất lớn xã hội chủ nghĩa. Bàn về vấn đề sở hữu đất đai, Các Mác đã khẳng định: “Quyền tư hữu ruộng đất là hoàn toàn vô lý. Nói đến quyền tư hữu về ruộng đất chẳng khác gì nói đến quyền sở hữu cá nhân đối với người đồng loại của mình. Trong chế độ tư hữu về tư liệu sản xuất thì chế độ tư hữu về ruộng đất là vô lý nhất”. Theo Các Mác, “toàn thể một xã hội, một nước và thậm chí tất thảy các xã hội cùng sống trong mọi thời đại hợp lại, cũng không phải là kẻ sở hữu đất đai. Họ chỉ là người có đất đai ấy, họ chỉ được phép sử dụng đất đai tốt hơn lên”<sup>3</sup>.

*Thứ hai*, về mặt chính trị, vốn đất đai quý báu do công sức, mồ hôi, xương máu của biết bao thế hệ người dân Việt Nam tạo lập nên, vì vậy nó phải thuộc về toàn thể nhân dân<sup>4</sup>.

*Thứ ba*, về mặt lịch sử, ở nước ta hình thức sở hữu Nhà nước về đất đai đã hình thành và tồn tại suốt mấy nghìn năm lịch sử. Nhà nước phong kiến mà người đại diện là nhà vua nắm toàn bộ đất đai trong lãnh thổ quốc gia, đồng thời, thiết lập chế độ quản lý, sử dụng đất cụ thể, ban hành các quy định về nghĩa vụ nộp thuế bắt buộc mọi người phải thực hiện. Nhà nước có quyền lấy đất (thu hồi) để sử dụng vào mục đích công, có quyền cấp đất cho dân sử dụng.

Sau này khi xây dựng Hiến pháp 1992 và Luật Đất đai năm 1993, chúng ta đưa ra một luận cứ nữa- đó là căn cứ vào tình hình thực tiễn với lập luận như sau: Các quan hệ về quản lý và sử dụng đất từ 1981 đến nay đã được thiết lập theo một nguyên tắc chỉ đạo- đất đai thuộc sở hữu toàn dân và các quan hệ này đã có sự ổn định nhất định. Vì vậy, nếu làm khác đi, chẳng hạn, cho phép “tư nhân

hoá” đất đai, thừa nhận nhiều hình thức sở hữu đối với đất đai thì có nguy cơ gây xáo trộn trong quan hệ đất đai, thậm chí dẫn đến sự mất ổn định xã hội.

Nhà nước thực hiện vai trò của mình trong việc thực hiện quyền chiếm hữu đất đai tức là Nhà nước thể hiện tác dụng và chức năng của mình trong việc nắm giữ, quản lý đất đai với tư cách là chủ sở hữu đại diện. Theo quy định của pháp luật đất đai, Nhà nước *nắm giữ, quản lý đất đai* như thế nào?

Nói một chủ thể nắm giữ hay còn gọi là chiếm giữ tài sản là việc có được một tài sản, đặt nó trong tầm kiểm soát, chi phối của mình. Vậy Nhà nước “nắm giữ” đất đai tức là Nhà nước có trong tay mình vốn đất đai và đặt nó trong tầm kiểm soát, chi phối của mình. Quyền chiếm hữu đất đai là cơ sở, là tiền đề để chủ thể thực hiện quyền sử dụng và định đoạt. Nhà nước không thể sử dụng, định đoạt đất đai một cách có hiệu quả nếu chiếm hữu đất đai không chắc. Để nắm chắc được vốn đất đai, Nhà nước cần tiến hành các hoạt động:

Điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất; lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

Lập, quyết định, xét duyệt, công bố và thực hiện quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính; thống kê, kiểm kê đất đai, nắm được biến động về tình hình sử dụng đất.

Thông qua các hoạt động địa chính, Nhà nước nắm được hiện trạng đất đai cả về số lượng và chất lượng. Nhà nước biết được đất đai đang được quy hoạch vào mục đích gì, do ai sử dụng, v.v.

Nếu nhìn từ góc độ thực hiện quyền chiếm hữu, có thể thấy rằng, *Nhà nước ta chưa thực hiện đến nơi đến chốn quyền này trong thực tế cuộc sống*. Trong phạm vi cả

<sup>3</sup> C. Mác- Ăng ghen toàn tập, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994, Tr.244- Tr.245.

<sup>4</sup> Luật Đất đai năm 1993 đã ghi nhận luận điểm này trong Lời nói đầu như sau: Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được vốn đất đai như ngày nay.

nước công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính, lập hồ sơ địa chính cho đến nay vẫn chưa được hoàn thành. Các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất có chất lượng thấp, chưa thật phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; chưa được lập từ tổng thể đến chi tiết; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp dưới chưa phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp trên; các kế hoạch sử dụng đất không phải lúc nào cũng phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt.

Hồ sơ địa chính không được cập nhật và được lưu giữ cẩn thận, đặc biệt ở cấp chính quyền sát dân nhất là Ủy ban nhân dân cấp xã. Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện rất chậm trễ<sup>5</sup>. Từ đây, có thể đưa ra nhận xét: *Trong nhiều năm qua, Nhà nước ta chưa thực hiện tốt sự uỷ quyền của nhân dân là nắm chắc vốn đất đai quốc gia trong phạm vi toàn quốc cũng như trong phạm vi từng địa phương.*

Nguyên nhân của tình trạng trên là ở đâu? Về mặt khách quan, có thể viện vào lý do đất nước ta trải qua nhiều năm chiến tranh ác liệt, tình hình kinh tế - xã hội có nhiều biến động trong thời gian qua, v.v. Điều đó là hoàn toàn đúng. Thế nhưng, theo tôi, chúng ta cần nhấn mạnh các nguyên nhân chủ quan như: Tuy coi đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá, là nguồn vốn vô cùng quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước nhưng chúng ta lại không coi trọng đúng mức việc đầu tư cho hoạt động địa chính; chậm đổi mới chính sách và pháp luật đất đai; không

quan tâm củng cố cơ quan quản lý đất đai và tăng cường năng lực cho cơ quan này<sup>6</sup>.

## **2. Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sử dụng đất đai**

Nhà nước thực hiện quyền sử dụng đất đai như thế nào với tư cách chủ sở hữu đại diện? Theo chúng tôi, với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân, Nhà nước không trực tiếp thực hiện quyền sử dụng đất mà thực hiện quyền này thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất và quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trực tiếp. Có thể thấy, chính ở điểm này chúng ta thấy cách thức thực hiện quyền sử dụng đất của chủ sở hữu đất đai, đồng thời qua đây chúng ta cũng thấy được *mối quan hệ pháp lý giữa chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là người đại diện và những người sử dụng đất.* Đó là khía cạnh thứ nhất của vấn đề. Mặt thứ hai mà chúng tôi muốn đề cập trong bài viết này là *Nhà nước thực hiện quyền sử dụng đất thông qua việc được hưởng dụng với tư cách là chủ sở hữu.* Quyền hưởng dụng này được thực hiện thông qua các hành vi:

- Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;
- Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất;
- Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

Trong thời kỳ nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao

<sup>6</sup> Trong nhiều năm chúng ta vẫn để cơ quan quản lý đất đai ở Trung ương tồn tại dưới hình thức một tổng cục (Tổng cục Quản lý Ruộng đất, sau này là Tổng cục Địa chính). Năm 2002 chúng ta đã không thành lập Bộ Địa chính mà lại thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường, theo đó, quản lý đất đai chỉ là một trong nhiều chức năng nhiệm vụ của bộ này. Ở cấp huyện, việc thành lập một phòng riêng quản lý đất đai đã bị quan điểm “thu gọn đầu mối” với bất cứ giá nào cản trở. Cán bộ địa chính ở cấp xã khó khăn lắm mới bố trí được một người nhưng thường bị thay đổi khi có nhân sự mới giữ chức Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND cấp xã.

<sup>5</sup> Có thể nêu ra nhiều thiếu sót, bất cập của các hoạt động nhằm nắm giữ, quản lý đất đai của Nhà nước ta như đăng ký đất đai không được tổ chức thường xuyên, không nắm được những biến động về quản lý, sử dụng đất, v.v.

cấp, Nhà nước thường dùng phương thức cấp đất không phải trả tiền cho những người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 1993 cũng chủ yếu nói đến phương thức giao đất không thu tiền. Mãi đến Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 mới ghi nhận rõ phương thức giao đất có thu tiền sử dụng đất cùng với phương thức giao đất không thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất. Với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998, lần đầu tiên trong pháp luật đất đai, phạm vi và số lượng các quyền của người sử dụng đất được thiết kế theo nguyên tắc: Người sử dụng đất có được quyền sử dụng đất mà phải trả tiền thì có nhiều quyền hơn so với người có được quyền sử dụng đất mà không phải trả tiền. Hơn thế nữa, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 còn quy định quyền của người thuê đất theo nguyên tắc: Người thuê đất mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả tiền thuê đất cho nhiều năm thì có nhiều quyền hơn người thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm.

Về thuế sử dụng đất và thuế chuyển quyền sử dụng đất thì trong nhiều năm Nhà nước mới chỉ có quy định về thuế sử dụng đất nông nghiệp mà chưa có quy định về thuế nhà đất và đặc biệt là chưa quy định về thuế chuyển quyền sử dụng đất. Năm 1994 Quốc hội thông qua Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất. Như vậy, trong một thời gian khá dài các giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất diễn ra rất phổ biến trong đời sống xã hội đã không chịu sự điều tiết của Nhà nước. Nhiều khoản lợi nhuận khổng lồ từ các giao dịch đất đai đã rơi vào túi của các cá nhân, trong lúc đó Nhà nước tuy mang danh là chủ sở hữu đại diện lại không thu được khoản lợi kinh tế nào từ các giao dịch này. Từ khi có Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất (năm 1994), Nhà nước cũng chưa thu được một khoản đáng kể bổ sung

cho ngân sách nhà nước bởi vì phần lớn các giao dịch liên quan đến đất đai vẫn nằm ngoài sự kiểm soát của Nhà nước, thêm vào đó, mức thuế suất quy định cũng chưa thật phù hợp theo hướng khuyến khích các giao dịch hợp pháp.

Riêng vấn đề điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thì cho đến trước khi Luật Đất đai năm 2003 được thông qua vẫn chưa được quy định.

Qua việc phân tích khái quát ở trên, có thể nói, *quyền hưởng dụng của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu là vấn đề không được quan tâm một cách thực sự trong nhiều năm qua*. Một khi không quan tâm đến quyền này thì quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai chỉ là hình thức, là cái vỏ rỗng thiếu sinh khí. Tuy mang danh là chủ sở hữu đại diện nhưng Nhà nước lại không biết cách hưởng lợi, không được hưởng lợi hoặc có được hưởng lợi nhưng không đáng kể. Nhà nước không được hưởng lợi thì quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai khi đó không có nội dung vật chất của nó và do không mang nội dung vật chất, nội dung kinh tế nên nó ít có ý nghĩa thực tiễn.

### **3. Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền định đoạt đất đai**

Như đã trình bày ở trên, quyền định đoạt là quyền của chủ sở hữu chuyển giao quyền sở hữu tài sản của mình cho người khác hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó. Chủ sở hữu có quyền tự mình bán, trao đổi, tặng cho, cho vay, để thừa kế, từ bỏ hoặc thực hiện các hình thức định đoạt khác đối với tài sản (Điều 201 BLDS 1995). Như vậy, quyền định đoạt là quyền năng của chủ sở hữu quyết định số phận pháp lý của đất đai.

Có một vấn đề đặt ra là: Có thể dùng khái niệm quyền định đoạt trong pháp luật dân sự để lý giải quyền định đoạt trong quan

hệ đất đai ở Việt Nam được không? Về vấn đề này, Trần Quang Huy cho rằng: “quyền định đoạt đất đai khác với quyền định đoạt các tài sản khác nên không thể lấy khái niệm quyền định đoạt trong dân sự để áp dụng cho quan hệ đất đai”<sup>7</sup>. Tiếp đó, tác giả này lập luận: “Nguyên nhân là trong quan hệ dân sự, các chủ sở hữu thường chấm dứt quyền sở hữu của mình bằng các hợp đồng mua bán, biếu tặng, cho, chia... Nhưng Nhà nước thì lại không cho phép và không nhường quyền sở hữu đất đai của mình cho bất cứ ai vì đất đai là hàng hóa đặc biệt, Nhà nước chỉ cho phép chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và thừa kế đối với một số loại đất, với những trường hợp nhất định. Đất đai không phải là vật mua, bán và tặng ai cả. Hơn thế nữa Nhà nước nghiêm cấm việc chuyển quyền sử dụng đất đai trái phép, lấn chiếm, định đoạt bất hợp pháp đất đai của Nhà nước. Mọi trường hợp sử dụng đất đai hợp pháp phải có quyết định giao đất<sup>8</sup> của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”<sup>9</sup>. Cuối cùng, Trần Quang Huy kết luận: “Như vậy, quyền định đoạt đất đai của Nhà nước là một trình tự pháp luật, quy định sự hình thành, phát triển và chấm dứt quan hệ đất đai”<sup>10</sup>.

Nội dung của quyền định đoạt đất đai đất đai thường được hiểu là *quyền của Nhà nước quy định các điều kiện, hình thức, trình tự, thủ tục giao đất, thu hồi đất, cho thuê đất, chuyển quyền sử dụng đất đai*.

Xem xét ở mức độ chung nhất, chúng tôi đồng ý với các quan điểm được dẫn ra ở trên về quyền định đoạt đất đai ở Việt Nam. Tuy nhiên, theo chúng tôi, vấn đề quyền định

đoạt đất đai ở Việt Nam cần được xem xét thêm ở các khía cạnh sau đây: *Thứ nhất*, tại sao ở nước ta quyền định đoạt đối với đất đai không thể được hiểu hoàn toàn theo nghĩa của luật dân sự?; *Thứ hai*, ở Việt Nam quyền định đoạt đối với đất đai của Nhà nước thể hiện ở những hành vi nào?; *Thứ ba*, Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đại diện có quyền định đoạt nhưng các chủ thể có quyền sử dụng đất có quyền định đoạt không? Dưới đây, chúng tôi xin lần lượt trình bày các vấn đề nêu trên.

Ở nước ta quyền định đoạt đối với đất đai không thể được hiểu hoàn toàn theo nghĩa của luật dân sự là do: *Thứ nhất*, đất đai ở Việt Nam thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước chỉ là *đại diện chủ sở hữu*; *Thứ hai*, đất đai là một loại tài sản, hàng hóa đặc biệt. Với tư cách là *đại diện chủ sở hữu*, về nguyên tắc, Nhà nước không có toàn quyền của một chủ sở hữu mà chỉ được thực hiện các quyền của một chủ sở hữu trong phạm vi được ủy quyền. Ở Việt Nam toàn thể nhân dân thông qua Quốc hội đã ủy quyền cho Nhà nước thực hiện các quyền của chủ sở hữu đại diện được ghi nhận trong Hiến pháp và các đạo luật. Do đất đai là một tài sản, hàng hóa đặc biệt cho nên quyền định đoạt đất đai cũng phải được thực hiện theo những điều kiện thủ tục, trình tự có những điểm khác so với việc thực hiện quyền định đoạt đối với các tài sản khác<sup>11</sup>.

Được toàn dân ủy quyền, Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai bằng những hành vi cụ thể: quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích

<sup>7</sup> Trần Quang Huy chủ biên, Giáo trình Luật Đất đai, NXB Công an Nhân dân, Hà Nội, 2001. tr. 67.

<sup>8</sup> Thực ra, ngoài hình thức giao đất, Nhà nước còn dùng hình thức cho thuê đất và thừa nhận quyền sử dụng đất hợp pháp của người đang sử dụng đất.

<sup>9</sup> Trần Quang Huy, Sách đã dẫn, tr.67- 68.

<sup>10</sup> Trần Quang Huy, Sách đã dẫn, tr. 68

<sup>11</sup> Chúng tôi chỉ muốn nói: việc định đoạt đất đai có một số điểm khác so với định đoạt các tài sản khác chứ không đặt vấn đề tuyệt đối hóa sự đặc biệt của quyền định đoạt đất đai bởi lẽ quyền định đoạt đất đai đầu sao cũng vẫn mang bản chất pháp lý là việc quyết định số phận pháp lý của một tài sản.

sử dụng đất; quyết định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất.

Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đại diện có quyền định đoạt nhưng các chủ thể có quyền sử dụng đất cũng có quyền định đoạt đối với đất đai. Những quyền sau đây thuộc về quyền định đoạt của người sử dụng đất: quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất, quyền để thừa kế, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất, quyền tặng cho quyền sử dụng đất. Chúng tôi cho rằng, các quyền nói trên cũng như các quyền cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất là các quyền đương nhiên của người sử dụng đất, nhất là trong điều kiện kinh tế thị trường. Dù muốn hay không Nhà nước phải thừa nhận các quyền này của người sử dụng đất như thừa nhận "cái tất yếu kinh tế". Vấn đề đặt ra là: với tư cách là chủ sở hữu đại diện và đồng thời với tư cách là tổ chức quyền lực công, Nhà nước cần tạo ra môi trường pháp lý phù hợp để các quyền của người sử dụng đất được thực hiện một cách thuận lợi vì lợi ích của người sử dụng đất và vì lợi ích chung của xã hội. Nếu các quyền của người sử dụng đất và các giao dịch đất đai được bảo đảm thực hiện một cách bình thường, trôi chảy thì chẳng những người sử dụng đất có lợi mà Nhà nước cũng có lợi vì qua đó có thể kiểm soát được các giao dịch đất đai, nắm được những biến động về sử dụng đất, thu được thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Hơn nữa, các giao dịch liên quan đến đất đai

được diễn ra một cách công khai, hợp pháp sẽ góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh.

Kết luận có thể rút ra từ sự phân tích nói trên là: *Việc khẳng định một loại tài sản, một tài nguyên nào đó thuộc một loại hình sở hữu nhất định đã là điều quan trọng nhưng điều quan trọng hơn, nhất là trong điều kiện kinh tế thị trường là Nhà nước, cộng đồng xã hội, cộng đồng doanh nghiệp cần tìm ra nhiều phương thức thực hiện quyền sở hữu đó trong thực tế đời sống kinh tế- xã hội.*

Việc thừa nhận và càng ngày càng mở rộng các quyền cho người sử dụng đất<sup>12</sup>, quy định và thực hiện trong thực tế cuộc sống các bảo đảm cho người sử dụng đất chính là phương thức hữu hiệu để Nhà nước và xã hội thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai một cách thực chất, phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường,

---

<sup>12</sup> Theo Luật Đất đai năm 1993 và Bộ luật Dân sự năm 1995, người sử dụng đất có 5 quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và thừa kế quyền sử dụng đất. Nay Luật Đất đai năm 2003 kế thừa và phát triển các quy định của Luật Đất đai năm 1993, Bộ luật Dân sự năm 1995 và Nghị định số 17/1999/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/03/1999 về thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê lại, thừa kế quyền sử dụng đất và thế chấp, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất đã ghi nhận chính thức 10 quyền của người sử dụng đất (ngoài 5 quyền đã kể trên, còn có các quyền cho thuê lại, thế chấp, góp vốn và bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất, tặng cho quyền sử dụng đất và quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất).