

BẤT CẬP TRONG CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Bùi Đức Hiền*

Tóm tắt: Trên cơ sở pháp luật đất đai hiện hành, bài viết phân tích và làm sáng tỏ những bất cập, hạn chế trong các quy định pháp luật về đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

Abstract: On the basis of current land laws, this article analyses and clarifies the shortcomings and limitations of regulations on agricultural land in Vietnam.

Thực tế hiện nay, sản xuất nông nghiệp của Việt Nam tăng trưởng không cao, năng suất lao động xã hội trong nông nghiệp rất thấp¹; mặc dù là nước xuất khẩu lúa gạo thứ hai thế giới, nhưng đời sống của người nông dân chưa được cải thiện, hiện tượng xảy ra phổ biến những năm trở lại đây là người nông dân bỏ ruộng, bỏ đất nông nghiệp² mà phần nhiều do bất cập trong xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật về đất đai, đặc biệt là chế độ pháp lý đối với đất nông nghiệp. Cụ thể:

Thứ nhất, về quy hoạch sử dụng đất, trong đó có đất nông nghiệp

Theo pháp luật hiện hành, quy hoạch sử dụng đất được chia thành 3 cấp, gồm quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và quy hoạch sử dụng đất cấp huyện³. Ngoài ra, để đảm bảo sử

dụng đất quốc phòng, an ninh được hiệu quả, nhà nước quy định về quy hoạch sử dụng đất quốc phòng và quy hoạch sử dụng đất an ninh. Tuy nhiên, qua nghiên cứu cho thấy: *một là*, quy hoạch sử dụng đất phải căn cứ vào chiến lược phát triển kinh tế, xã hội⁴, nhưng hiện nay Việt Nam chưa có chiến lược phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, mà chiến lược chỉ có tầm nhìn đến 10 năm⁵ nên dẫn tới quy hoạch sử dụng đất theo nhiệm kỳ lãnh đạo. *Hai là*, theo pháp luật hiện hành, Việt Nam đang tồn tại rất nhiều loại quy hoạch, như: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch môi trường, quy hoạch đa dạng sinh học, quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị⁶. Tuy nhiên, cấp quy hoạch, thẩm quyền phê duyệt, tổ chức thực hiện quy hoạch không giống nhau gây ra chồng chéo, mâu thuẫn trong quá trình tổ chức thực hiện. Hơn nữa, có những nội dung quy hoạch nằm trong nhiều loại quy hoạch, ví dụ như quy hoạch về đất rừng có thể có

* TS, Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ Xem bài Năng suất lao động nông nghiệp rất thấp, của tác giả Thủy Dung. Nguồn: <http://www.the-saigontimes.vn/Home/kinhdoanh/dautu/103576/Nan-g-suat-lao-dong-nong-nghiep-rat-thap.html>, truy cập ngày 5/1/2017

² Xem: Tình trạng nông dân bỏ ruộng ngày càng tăng, của tác giả Nguyễn Hoàng. Nguồn: <http://mtnt.hoionongdan.org.vn/sitepages/news/1098/36380/hieu-qua-su-dung-dat-nong-nghiep-tai-viet-nam-con-thap>, truy cập ngày 5/1/2017

³ Luật Đất đai 2013 đã bỏ quy hoạch sử dụng đất cấp xã (với những xã không thuộc diện quy hoạch đô thị).

⁴ Xem điểm a, khoản 1 Điều 38 Luật Đất đai năm 2013 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia

⁵ Ví dụ: Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 ban hành kèm theo Quyết định số 432/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 2012.

⁶ Nhà nước đã ban hành đạo luật riêng. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009

trong nội dung của quy hoạch đa dạng sinh học, quy hoạch bảo vệ môi trường và quy hoạch sử dụng đất,... dẫn tới tổn kém và khó khăn cho tổ chức thực hiện. *Ba là*, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cũng như thu hồi đất. Pháp luật đất đai hiện hành coi chỉ tiêu sử dụng đất nông nghiệp là một trong các nội dung của quy hoạch sử dụng đất⁷, đồng thời cho phép điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất trong một số trường hợp⁸. Mặc dù, để điều chỉnh được quy hoạch sử dụng đất trên thực tế là rất khó khăn, không thể có sự điều chỉnh nếu chỉ có đề xuất từ phía cơ sở⁹. Các quy định về quy hoạch sử dụng đất, trong đó có đất nông nghiệp quả gồ bó, thiếu linh hoạt, sáng tạo ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng đất đai.

Thứ hai, về giao đất, cho thuê đất nông nghiệp

Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất nông nghiệp.

⁷ Đồng thời, pháp luật hiện hành cũng quy định rõ thẩm quyền, trình tự, thủ tục tổ chức lập, thẩm định, thông qua, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh, và xác định rõ kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm và kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh là 5 năm, cấp huyện là hàng năm

⁸ Xem Điều 46 Luật Đất đai năm 2013

⁹ Theo Điều 46 Luật Đất đai năm 2013, việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, trong đó có đất nông nghiệp chỉ có thể được thực hiện trong những trường hợp sau: a) Có sự điều chỉnh chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia, quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất; b) Do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất; c) Có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất; d) Có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương

Theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền này có thể thuộc về Ủy ban nhân dân cấp tỉnh¹⁰ hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện¹¹. Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ có quyền cho thuê đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích. Có thể thấy, việc giao cho các cơ quan địa phương thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai là hợp lý, góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, việc thiếu cơ chế thanh tra, giám sát¹² hoạt động của các cơ quan này dẫn tới những vi phạm các quy định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất¹³.

- Người sử dụng đất được giao đất nông nghiệp¹⁴.

¹⁰ Theo pháp luật hiện hành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức trong nước, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao. Còn Ủy ban nhân dân cấp huyện có quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân, hộ gia đình trong nước, công đồng dân cư. Xem Điều 59 Luật Đất đai năm 2013.

¹¹ Có thể nói, đây là hai cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, hay nói cách khác đây là hai cơ quan "siêu" quyền lực về quản lý đất đai.

¹² Luật Đất đai năm 2013 quy định thanh tra đất đai là thành tra chuyên ngành, tuy nhiên, lại vừa thực hiện chức năng của thanh tra hành chính (thanh tra hoạt động của các cơ quan quản lý đất đai) vừa thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (thanh tra xử lý các tổ chức cá nhân vi phạm các quy định về quản lý đất đai). Quy định này là chưa phù hợp với quy định của Luật Thanh tra năm 2010 và có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động thanh tra

¹³ Xem. Khắc phục "kê hờ" trong giao đất, cho thuê đất trong Luật Đất đai 2003 của tác giả Phương Thảo. Nguồn <http://noichinh.vn/ho-so-tu-hieu/201310/ha-khac-phuc-ke-ho-trong-giao-dat-cho-thue-dat-trong-luat-dat-dai-2003-292554>, truy cập ngày 5/1/2017

¹⁴ Người sử dụng đất được quy định tại Điều 5 Luật Đất đai năm 2013

Theo pháp luật hiện hành, có hai hình thức giao đất là giao đất không thu tiền sử dụng đất (Điều 54 Luật Đất đai 2013) và giao đất có thu tiền sử dụng đất (Điều 55 Luật Đất đai 2013)¹⁵. Tuy nhiên, hiện nay, Luật quy định khác nhau đối với người Việt Nam trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong giao đất nông nghiệp. Ví dụ như: cá nhân, hộ gia đình trong nước có thể được nhà nước xem xét để giao đất không thu tiền sử dụng đất, nhưng người Việt Nam định cư ở nước ngoài lại không được áp dụng hình thức này. Vấn đề đặt ra là, sự phân biệt này có mâu thuẫn với chính sách của nhà nước ta coi *“người Việt Nam định cư ở nước ngoài là một bộ phận không thể tách rời của dân tộc Việt Nam”*¹⁶. Do vậy, cần sửa đổi pháp luật cho phù hợp. Khoản 3 Điều 3 Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 quy định: *“Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam và người gốc Việt Nam cư trú, sinh sống lâu dài ở nước ngoài”*. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ thời gian được xác định là *“sinh sống lâu dài”* tại nước ngoài. Mặt khác, việc coi trọng thời gian sinh sống so với yếu tố quốc tịch sẽ không hợp lý và gây thiệt thòi cho các chủ thể này¹⁷.

¹⁵ Về cơ bản, nhà nước sẽ giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với chủ thể sử dụng đất không vì mục tiêu lợi nhuận. Ví dụ, giao đất để xây dựng nhà ở xã hội, còn Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất đối với chủ thể sử dụng đất vì mục tiêu lợi nhuận.

¹⁶ Xem Phát huy vai trò người Việt Nam ở nước ngoài là góp phần xây dựng và tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân tộc, của tác giả Bùi Mạnh Hải. Nguồn: <http://mattran.org.vn/Home/TapChu/so%2072/cidnnd.htm>, truy cập ngày 5/1/2017.

¹⁷ Ví dụ A là vừa có quốc tịch Việt Nam, vừa có quốc tịch Mỹ, nhưng sinh sống tại Việt Nam, theo pháp luật hiện hành A sẽ được hưởng quyền lợi của cá nhân trong nước. B có quốc tịch Việt Nam, không có quốc tịch nước ngoài nhưng đang sinh sống lâu

- Thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp.

Đối với thời hạn giao đất nông nghiệp, theo pháp luật hiện hành, tùy theo mục đích sử dụng đất và chủ thể được giao, nhà nước quy định thời hạn giao đất. Theo đó, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được nhà nước giao đất nông nghiệp là 50 năm, thời hạn cho thuê đất nông nghiệp với cá nhân, hộ gia đình và tổ chức sử dụng vào mục đích nông nghiệp là không quá 50 năm. Trường hợp đầu tư tại vùng có điều kiện kinh tế khó khăn hoặc đầu tư trong lĩnh vực lâu thu hồi vốn thì thời hạn thuê tối đa là không quá 70 năm¹⁸. Khi hết thời hạn, nếu có nhu cầu thì hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng đất nông nghiệp được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn quy định¹⁹. Bên cạnh đó, trường hợp giao đất nông nghiệp cho cộng đồng dân cư sử dụng, Nhà nước cũng giao lâu dài, hay trường hợp giao đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên thì Nhà nước sẽ giao ổn định lâu dài. Thời hạn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn không quá 05 năm. Như vậy, có thể thấy, Luật Đất đai năm 2013 đã mở rộng thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp từ 20 năm lên 50 năm, trong một số trường hợp đặc biệt có thể đến 70 năm. Việc quy định thời hạn giao đất, cho thuê đất theo chúng tôi, về mặt pháp lý chủ yếu thể hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước đối với đất đai. Tuy

dân ở nước ngoài về Việt Nam đầu tư, sẽ được coi là người Việt Nam định cư ở nước ngoài và được hưởng quyền lợi hạn chế hơn so với A.

¹⁸ Theo Luật Đất đai năm 2003, thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân là 20 năm, cho thuê không quá 20 năm. Do vậy, quy định trên là điểm mới của Luật Đất đai năm 2013.

¹⁹ Xem Điều 126 Luật Đất đai năm 2013.

nhien, về mặt tâm lý xã hội, việc quy định sử dụng đất có thời hạn sẽ ảnh hưởng đến thúc đẩy phát triển bền vững. Bởi giao, cho thuê có thời hạn làm người được giao, thuê hiểu rằng đất không phải là của mình và hết thời hạn đó, họ có nguy cơ bị thu hồi lại hoặc bị giao cho người khác. Điều này khiến người sử dụng đất không dám đầu tư. Do vậy, cho đến nay quan điểm của Nhà nước là không chia lại đất nông nghiệp. Chúng tôi cho rằng, đây là quan điểm hợp lý để bảo đảm quan hệ đất đai được diễn ra ổn định. Tuy nhiên, để thúc đẩy kinh tế nông nghiệp phát triển thì việc xác lập quyền sử dụng đất nông nghiệp lâu dài vẫn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Hạng mức sử dụng đất nông nghiệp.

Hạng mức sử dụng đất nông nghiệp được quy định tại Điều 129 Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, đối với đất trồng cây hàng năm, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp ở Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long được giao tối đa không quá 3 ha đối với mỗi loại đất/hộ gia đình/người. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao nhiều loại đất, bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, thì tổng hạn mức giao đất không quá 05 ha. Đối với đất trồng cây lâu năm, thì tùy theo đồng bằng hay miền núi để ấn định hạn mức. Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha ở các xã, phường, thị trấn vùng đồng bằng; trường hợp được giao thêm cũng không quá 5 ha²⁰. Còn đối với xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi, thì cá nhân, hộ gia đình được giao không quá 30 héc ta. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm cũng không quá

25 ha²¹ (Điều 129 Luật Đất đai năm 2013)²². Có thể thấy, cũng giống như quy định về thời hạn giao đất, cho thuê đất, pháp luật đất đai hiện hành quy định hạn mức sử dụng đất nông nghiệp nhằm thể hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của nhà nước đối với đất đai, đồng thời tạo sự bình đẳng cho mọi người được nhận những ưu đãi từ nhà nước về đất đai. Việt Nam là quốc gia nông nghiệp với trên 70% dân số tập trung ở nông thôn và làm nông nghiệp. Để đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực và quốc tế hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đang đẩy mạnh phát triển sản xuất nông nghiệp theo quy mô lớn hơn, từ kinh tế hộ gia đình phát triển lên kinh tế trang trại với mô hình công ty cổ phần,... Tuy nhiên, để thực hiện được điều này, nhà nước phải cởi trói cho hộ gia đình, cá nhân, các doanh nghiệp trong việc tiếp cận nhiều hơn với nguồn tài nguyên đất. Cụ thể, cần nghiên cứu tăng thêm hạn mức giao đất nông nghiệp, hoặc bỏ nguyên tắc bình quân trong giao đất nông nghiệp. Bởi thực tế, không phải cá nhân, hộ gia đình nào ở nông thôn cũng trực tiếp sản xuất nông nghiệp, và không phải cá nhân, hộ gia đình nào trực tiếp sản xuất nông nghiệp cũng mặn mà, gắn bó, mong muốn phát triển trên diện tích đất nông nghiệp mình được giao. Điều này dẫn tới một thực tế khác là, có những hộ gia đình, cá nhân được giao đất nông nghiệp trong hạn mức nhưng không sản xuất, hoặc sản xuất không hiệu quả, hoặc bỏ không, trong khi có những hộ gia đình, cá nhân có đầu óc kinh doanh, muốn có đất để phát triển nông nghiệp lại

²¹ Tức là tối đa không quá 55 ha/người hoặc trên một hộ gia đình.

²² Theo quy định của pháp luật hiện hành, các chủ thể được giao sử dụng đất nông nghiệp trong hạn mức là giao không thu tiền sử dụng đất (Điều 54 Luật Đất đai năm 2013).

²⁰ Tức là tối đa không được giao quá 15 ha/người hoặc trên hộ gia đình.

không có quỹ đất để sản xuất. Chúng tôi cho rằng, đã đến lúc chúng ta phải xem xét việc giao đất trên cơ sở hiệu quả sử dụng đất chứ không phải giao theo kiểu bình quân chủ nghĩa như hiện nay.

Thứ ba, về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Không chỉ quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp, Luật Đất đai hiện hành còn quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Theo đó, hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân đối với mỗi loại đất (Điều 130 Luật Đất đai năm 2013). Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sử dụng đất trồng cây hàng năm ở đồng bằng chỉ được nhận chuyển nhượng tối đa không quá 10 lần hạn mức nhà nước giao với mỗi loại đất, tức hạn mức nhận chuyển nhượng đất trồng cây hàng năm tối đa không quá 30 ha. Còn đối với đất trồng cây lâu năm, hộ gia đình, cá nhân ở các xã đồng bằng được nhận chuyển nhượng không quá 100 ha. Với các xã trung du, miền núi, thì hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng không quá 300 ha. Chúng tôi cho rằng, Luật quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp nhằm tạo quỹ đất để đa số người dân được tham gia vào quan hệ sử dụng đất nông nghiệp, đồng thời quy định này còn nhằm tránh tạo ra những lớp địa chủ, cường hào mới. Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập, bảo đảm quyền con người, quyền công dân thì lo ngại này là không có cơ sở, thậm chí việc quy định hạn mức còn cản trở sự phát triển đất nước. Vì vậy, theo chúng tôi cần xóa bỏ hạn mức nhận chuyển nhượng tại Điều 130 Luật Đất đai 2013 nhằm thúc đẩy các hộ gia đình, cá nhân tham gia đầu tư

quy mô lớn, hiệu quả vào lĩnh vực nông nghiệp, góp phần hội nhập và phát triển kinh tế bền vững.

Ngoài việc xóa bỏ hạn điền, thực tiễn sử dụng đất nông nghiệp còn cho thấy, Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ phân mảnh đất nông nghiệp cao nhất so với khu vực và thế giới. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp bình quân đầu người trên thế giới là 0,52 ha, trong khu vực là 0,36 ha, còn ở Việt Nam là 0,25 ha. Sau mỗi giai đoạn hai chục năm, tình trạng phân mảnh tăng gấp đôi. Sự phân mảnh còn dẫn đến tình trạng lãng phí đất đai được sử dụng làm ranh giới, bờ bao với không dưới 4% diện tích canh tác²³. Việc mỗi hộ gia đình, cá nhân được giao đất nông nghiệp theo nhân khẩu với nhiều mảnh nhỏ nằm phân tán cách xa nhau dẫn tới khó khăn cho quá trình canh tác, sản xuất nông nghiệp, không thể tiến hành sản xuất lớn theo kiểu hàng hóa. Để khắc phục điều này, những năm gần đây đã có nhiều mô hình sản xuất được đưa ra, như ở đồng bằng sông Cửu Long có mô hình “*cánh đồng mẫu lớn*”, ở đồng bằng Bắc bộ có mô hình “*cánh đồng mẫu*”, cánh đồng 100 triệu, 200 triệu/ha, hoặc phát triển mô hình “*kinh tế trang trại*”. Tuy nhiên, để thực hiện các mô hình này đều cần có sự tích tụ đất đai theo hướng tập trung vào một, hai khoảnh lớn. Nhà nước đã đưa ra chủ trương “*đồn điền đổi thửa*” và thừa nhận quyền được chuyển đổi đất nông nghiệp trong pháp luật đất đai. Đồng thời, việc thực hiện chính sách “*đồn điền đổi thửa*” dựa vào dân chủ cơ sở, bình đẳng,

²³ Xem: Hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp tại Việt Nam còn thấp, của tác giả Huy Thông. Nguồn: <http://mint.hoiongdan.org.vn/sitepages/news/1098/36380/hiệu-qua-su-dung-dat-nong-nghiep-tai-viet-nam-con-thap>, truy cập ngày 5/1/2017

thỏa thuận và cùng có lợi, gắn với thực hiện “xây dựng nông thôn mới”. Mặc dù đây là chủ trương đúng, nhưng thực tiễn triển khai tại các địa phương không dễ dàng, có địa phương thực hiện được, nhưng có địa phương lại không thể thực hiện do mâu thuẫn về lợi ích, do nghi kỵ giữa người dân với chính quyền cơ sở, ... Do vậy, cần phải có cơ chế pháp lý rõ ràng để việc thực hiện “đón điền đổi thửa” được hiệu quả.

Thứ tư, về cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Vấn đề cho phép chuyển mục đích sử dụng đất được quy định tại Điều 57 Luật Đất đai năm 2013, theo đó các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bao gồm: *Chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối; chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm; chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp; chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp*²⁴. Quy định này giúp Nhà nước quản lý có hiệu quả các loại đất nông nghiệp; đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất nông nghiệp được chuyển mục đích sử dụng trong một số trường hợp mà không cần sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, ví dụ. chuyển từ đất trồng cây hàng năm sang đất trồng lúa, chuyển từ đất nuôi trồng thủy sản

sang đất trồng cây hàng năm, hay chuyển từ đất trồng lúa sang đất trồng cây hàng năm khác... Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy việc chuyển mục đích sử dụng đất cũng không đơn giản vì phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Vấn đề là, không phải đất nào thực hiện đúng quy hoạch cũng mang lại hiệu quả kinh tế, nhiều trường hợp sử dụng đất nông nghiệp không đúng quy hoạch thu được lợi ích kinh tế cao, nhưng lại vi phạm pháp luật. Do vậy, chúng tôi cho rằng cần minh định rõ việc thay đổi cơ cấu sản xuất nông nghiệp với việc chuyển mục đích sử dụng đất để vừa đáp ứng được mục tiêu quản lý đất đai, vừa thúc đẩy người dân tự do sáng tạo, làm giàu ngay trên mảnh đất của mình. Đồng thời, Chính phủ cần có hướng dẫn cụ thể Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 và phải tập huấn cho cán bộ quản lý đất đai ở cơ sở cũng như người dân nắm rõ các quy định này²⁵.

Về chính sách bảo đảm an ninh lương thực trong mối quan hệ với pháp luật về đất nông nghiệp: Để bảo đảm an ninh lương thực, Việt Nam đặc biệt ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất trồng lúa, đồng thời quy định khá chặt chẽ về điều kiện các dự án chuyển đất trồng lúa sang đất sử dụng cho mục đích khác²⁶. Với chính sách này, Việt

²⁵ Thực tiễn tại nhiều địa phương cho thấy, người dân tự chuyển từ đất trồng lúa kém hiệu quả sang xây dựng chuồng trại để chăn nuôi mang lại hiệu quả kinh tế cao, nhưng chính quyền địa phương lại cho rằng việc tự ý chuyển đổi từ đất trồng lúa sang đất chăn nuôi là vi phạm pháp luật và tiến hành xử phạt. Tuy nhiên, Điều 57 Luật Đất đai 2013 không quy định chuyển từ đất trồng lúa sang đất chăn nuôi cần phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; trong khi đó khoản 1 Điều 10 Luật Đất đai 2013 lại xác định đất xây dựng chuồng trại, chăn nuôi cũng là đất nông nghiệp.

²⁶ Điều 58 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “1. Đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà

²⁴ Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc chuyển mục đích sử dụng đất ngoài những trường hợp này thì không cần phải có sự đồng ý của cơ quan nhà nước hay không phải đăng ký tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã.

Nam từ nước thiếu đói vươn lên là quốc gia xuất khẩu lúa gạo hàng đầu thế giới²⁷. Tuy nhiên, đến nay Việt Nam cũng cần phải xem xét lại chính sách này, bởi mặc dù xuất khẩu lúa gạo lớn thứ hai thế giới, nhưng đời sống của người nông dân còn rất nhiều khó khăn, trong khi các nước như Philippines, Indonesia là những nước nhập khẩu lúa gạo của Việt Nam, người nông dân không sản xuất lúa gạo nhưng lại có đời sống cao hơn²⁸. Hơn nữa, trong bối cảnh những năm gần đây, Việt Nam chịu ảnh hưởng nặng nề của biến đổi khí hậu: khô hạn, bão, lũ, nước biển dâng, xâm nhập mặn,... việc sản xuất lúa gạo ngày càng khó khăn thì việc hoàn thiện chính sách pháp luật về đất đai cho phép chuyển đổi cơ cấu cây trồng, cơ cấu sản xuất nông nghiệp là đặc biệt cần thiết.

Thứ năm, các quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp.

không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có một trong các văn bản sau đây: a) Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên; từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên; b) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa, dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng"

²⁷ Theo thống kê, Việt Nam là quốc gia nhiều năm xuất khẩu lúa gạo thứ hai thế giới, chỉ sau Thái Lan. Nguồn <http://vtv.vn/van-de-hom-nay/dung-thu-2-ve-xuat-khau-gao-viet-nam-van-chua-co-bo-giong-lua-quoc-gia-20151015063306562.htm>, truy cập ngày 5/1/2017

²⁸ Với chính sách bảo đảm an ninh lương thực một cách thái quá, và việc bắt buộc phải trồng lúa trong khi đời sống của người nông dân trồng lúa không được cải thiện nhiều, Việt Nam vô hình trung lại tạo dư địa cho quốc gia khác phát triển. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu hiện nay, đã đến lúc các nhà hoạch định chính sách pháp luật của Việt Nam cần nghiên cứu để điều chỉnh phù hợp với thực tiễn.

Theo pháp luật hiện hành, đất nông nghiệp có thể cấp cho hộ gia đình hoặc cá nhân. Hiện nay, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp cho hộ gia đình trong bối cảnh Bộ luật Dân sự năm 2015 đã bỏ chủ thể này là vấn đề cần lưu ý trong điều chỉnh pháp luật về đất đai. Bên cạnh đó, cũng có những bất cập, khó khăn trong quá trình thực hiện quyền của người sử dụng đất nông nghiệp khi được cấp theo hộ gia đình. Và hiểu thế nào là hộ gia đình? Hơn nữa, pháp luật hiện hành quy định việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp phải có sự đồng ý của các thành viên hộ gia đình từ đủ 15 tuổi trở lên. Trên thực tế, các thành viên hộ gia đình không phải lúc nào cũng cư trú ở cùng một nơi, do vậy, khi thực hiện các quyền của người sử dụng đất gặp nhiều khó khăn. Chúng tôi cho rằng, để đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất là thành viên hộ gia đình, Nhà nước có thể điều chỉnh quy định về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo hướng cấp cho từng cá nhân trong hộ theo phần diện tích của mình.

Thứ sáu, về thực hiện một số quyền của người sử dụng đất nông nghiệp.

Về quyền chuyển đổi đất nông nghiệp, pháp luật đất đai hiện hành quy định hộ gia đình, cá nhân trong cùng một xã có quyền chuyển đổi đất nông nghiệp cho nhau. Quy định này là cơ sở để thực hiện chính sách "đón điền đổi thửa" thúc đẩy sản xuất hàng hóa tập trung. Tuy nhiên, quy định giới hạn việc chuyển đổi đất nông nghiệp chỉ trong phạm vi cấp xã cũng ảnh hưởng đến quá trình thúc đẩy kinh tế nông nghiệp từ quy mô hộ gia đình lên quy mô trang trại (Công ty cổ phần nông nghiệp).

Về tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp, đặc biệt đất trồng lúa, pháp luật hiện

hành chi cho phép tặng cho đất trồng lúa đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, nhằm đảm bảo đất trồng lúa tiếp tục được sử dụng để sản xuất nông nghiệp một cách liên tục. Tuy nhiên, điều này lại có nguy cơ cản trở phát triển nông nghiệp bởi thực tiễn cho thấy, hiện nay người nông dân bỏ đất rất nhiều, hoặc nhiều người có đất lại không có năng lực tổ chức sản xuất hoặc không có tài chính để sản xuất, trong khi nhiều người có năng lực tổ chức sản xuất, có tài chính để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn lại không có đất. Do vậy, việc quy định quá chặt chẽ về tặng cho đất trồng lúa có thể làm ảnh hưởng đến quá trình tích tụ ruộng đất để thúc đẩy phát triển kinh tế nông nghiệp.

Thứ bảy, vấn đề ly nông, ly hương trong điều chỉnh pháp luật về đất nông nghiệp.

Thực tiễn hiện nay cho thấy ba hiện tượng. *Một là*, ly nông tắt ly hương, có nghĩa người nông dân không có ruộng đất để sản xuất thì họ phải rời bỏ quê hương đi nơi khác để làm ăn. *Hai là*, không ly nông vẫn ly hương. Đây là thực tiễn trong thời gian qua ở đồng bằng sông Cửu Long, do biến đổi khí hậu, nước mặn xâm nhập, người nông dân không thể sản xuất nông nghiệp phải lên thành phố tìm các công việc khác để sinh kế. *Ba là*, ly nông bắt ly hương, theo đó, người nông dân vì một lý do nào đó²⁹ không còn tham gia sản xuất nông nghiệp, nhưng họ vẫn gắn bó với quê hương vì ở địa phương vẫn có nhiều việc làm khác đảm bảo sinh kế của họ. Chúng tôi cho rằng, xuyên suốt ba vấn đề này chính là việc bảo đảm sinh kế ổn định và nâng cao

thu nhập của người nông dân. Khi sinh kế người nông dân ổn định, thu nhập ngày càng tăng sẽ giải quyết được triệt để các vấn đề trên. Thực tiễn nông thôn Việt Nam những năm qua cho thấy, người nông dân phải đối diện với cả ba vấn đề này. Đối với vấn đề ly nông tắt ly hương, theo chúng tôi chính sách pháp luật về đất nông nghiệp cần hướng tới đảm bảo quyền sử dụng đất và nâng cao hiệu quả sử dụng đất cho người nông dân để người nông dân gắn bó với ruộng đồng, làm giàu trên ruộng đất của mình. Bên cạnh đó, Nhà nước phải khuyến khích người nông dân học những nghề mới, hoặc phát triển các ngành nghề truyền thống tại địa phương, giúp nâng cao thu nhập. Như vậy, khi người nông dân ly nông thì họ vẫn gắn bó với quê hương của mình. Đối với vấn đề không ly nông vẫn ly hương, để khắc phục, chính sách pháp luật về đất đai cần tạo điều kiện thuận lợi cho người nông dân được tự chủ trên mảnh đất của mình, được linh hoạt, chủ động trong việc lựa chọn, thay đổi giống cây trồng, vật nuôi phù hợp với thời tiết thất thường, đặc biệt là biến đổi khí hậu. Còn ly nông bắt ly hương, thì chính sách pháp luật về đất đai cần tập trung vào các quy định bảo đảm việc làm theo hướng bền vững cho người lao động. Ví dụ: với mô hình khu du lịch Trảng An, Ninh Bình thay vì chu đầu tư mua đứt ruộng của người dân thì người dân được tham gia góp vốn vào dự án bằng quyền sử dụng đất ruộng của mình. Bên cạnh đó, Nhà nước hỗ trợ đào tạo nghề mới cho người nông dân, tạo nhiều việc làm cho người lao động.

Thứ tám, về thu hồi đất nông nghiệp.

Theo pháp luật hiện hành, đất nông nghiệp có thể bị thu hồi vì lý do quốc

²⁹ Ví dụ bị thu hồi hết đất nông nghiệp để xây dựng khu đô thị mới.

phòng, an ninh, để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và trường hợp người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai, người sử dụng đất tự nguyện trả lại Nhà nước³⁰. Các trường hợp nhà nước thu hồi đất được quy định khá cụ thể. Tuy nhiên, vấn đề cần bàn ở đây là, trong việc thu hồi đất để phát triển kinh tế vì lợi

ích quốc gia, lợi ích công cộng, nội dung thu hồi đất để xây dựng khu đô thị mới cũng được coi là vì lợi ích quốc gia cần phải được xem xét, khi mà trong những năm gần đây có nhiều tranh chấp liên quan đến thu hồi đất để xây dựng khu đô thị mới mà vụ Ecopark, Văn Giang, Hưng Yên là một ví dụ điển hình.

³⁰ Xem Điều 61, Điều 62, Điều 64, Điều 65 Luật Đất đai năm 2013.

(Tiếp theo trang 57 – Vương mắc trong thực tiễn...)

những hạng mục công trình, dự án đầu tư mà nhà đầu tư được quyền thỏa thuận với người dân. Mặt khác, việc áp dụng cơ chế thỏa thuận dân sự tại Điều 73 Luật Đất đai 2013 cũng chưa quy định trường hợp không thương thảo được liên quan đến một phần trong dự án khi thực hiện. Theo đó, có trường hợp chủ đầu tư đã nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất được 70%

diện tích đất, còn lại một số trường hợp không thỏa thuận được, gây khó khăn cho chủ đầu tư, dẫn đến một số dự án bị kéo dài. Nhiều trường hợp diện tích chưa thỏa thuận nằm xen kẽ trong diện tích đã thỏa thuận nên dự án không thể thực hiện được; diện tích đất nhân chuyển nhượng để hoang hóa gây thiệt hại cho doanh nghiệp, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, quy hoạch kiến trúc được phê duyệt.