

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ CHUYỂN ĐỔI, CHUYỂN NHƯỢNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Bùi Đức Hiền*

**TS. Viện Nhà nước và Pháp luật*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp; quyền sử dụng đất; Luật Đất đai.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 26/10/2021

Biên tập : 07/11/2021

Duyệt bài : 09/11/2021

Tóm tắt:

Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) dự kiến sẽ được trình Quốc hội xem xét, thông qua vào tháng 5 năm 2023. Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đang khẩn trương hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trước khi công bố rộng rãi để lấy ý kiến nhân dân. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp, chỉ ra một số bất cập, hạn chế và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện.

Article Information:

Keywords: Conversion and transfer of agricultural land; land use rights; Law on Land.

Article History:

Received : 26 Oct. 2021

Edited : 07 Nov. 2021

Approved : 09 Nov. 2021

Abstract:

The Bill of Law on Land (amended) is expected to be submitted to the National Assembly for review and approval in May 2023. Currently, the Ministry of Natural Resources and Environment is urgently finalizing this Bill of Law (amended) prior to public comments. Within the scope of this article, the author provides an analysis of the provisions of the Law on Land of 2013 on the conversion and transfer of agricultural land use rights, also gives out some shortcomings, limitations and makes recommendations for further improvements.

1. Khái quát chung về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hiện nay, có nhiều cách hiểu khác nhau về thuật ngữ “đất nông nghiệp”. Ở góc độ chung nhất, đất nông nghiệp là loại đất được Nhà nước chuyển giao cho cá nhân, hộ gia đình, tổ chức thông qua các hình thức giao đất, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật để phục vụ nhu cầu sản xuất nông nghiệp, bao gồm: trồng trọt, chăn nuôi, trồng rừng... hay nói chung là sử dụng cho mục đích

nông nghiệp. Về mặt pháp lý, đất nông nghiệp bao gồm: *Đất trồng cây hàng năm gồm đất trồng lúa và đất trồng cây hàng năm khác; đất trồng cây lâu năm; đất rừng sản xuất; đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất nuôi trồng thủy sản; đất làm muối và đất nông nghiệp khác*¹.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Do vậy, với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân, Nhà nước có quyền thay mặt toàn dân thực hiện chuyển quyền sử

1. Xem: khoản 1 Điều 10 Luật Đất đai năm 2013.

dụng đất thông qua một trong ba hình thức là: giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất². Khi quyền sử dụng đất được chuyển sang cho người sử dụng đất³ thì người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, thế chấp, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, trong đó có đất nông nghiệp⁴.

“Chuyển đổi quyền sử dụng đất là một hình thức chuyển quyền sử dụng đất, trong đó các bên (hộ gia đình, cá nhân trong cùng một xã, phường, thị trấn) chuyển giao quyền sử dụng đất nông nghiệp cho nhau (đổi đất nông nghiệp), các bên vừa là người chuyển đổi nhưng cũng đồng thời là người nhận chuyển đổi. Trường hợp giá trị quyền sử dụng đất có sự chênh lệch thì một bên có nghĩa vụ thanh toán cho bên còn lại phần giá trị chênh lệch theo thỏa thuận, trừ trường hợp có thỏa thuận khác (đối ngang)”⁵. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp là người đang sử dụng đất nông nghiệp chuyển giao đất cùng với quyền sử dụng của mình cho người nhận chuyển nhượng đất sử dụng. Bên chuyển nhượng chuyển giao đất và quyền sử dụng đất sẽ nhận được được số tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất theo thỏa thuận của hai bên.

Những vấn đề pháp lý cấp bách trong chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp là những vấn đề liên quan đến các quy định của pháp luật về chuyển đổi, chuyển

nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cần phải nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung ngay. Sự cấp bách thể hiện ở ba khía cạnh là: (1) tính thời sự của các nội dung liên quan đến chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp; (2) các vấn đề này chưa được nghiên cứu căn bản để giải quyết triệt để; (3) thu hút sự quan tâm lớn của các cá nhân, tổ chức trong xã hội mà nếu không được giải quyết sớm sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển lành mạnh của thị trường quyền sử dụng đất, thậm chí ảnh hưởng đến trật tự, an toàn xã hội. Những vấn đề cấp bách trong chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp được thể hiện qua những bất cập trong quy định và thực hiện pháp luật hiện hành về vấn đề này⁶.

2. Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp ở Việt Nam

Thực tiễn gần 10 năm thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy, các quy định về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp còn có những hạn chế, bất cập cần được hoàn thiện sau đây:

Thứ nhất, quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp:

Theo quy định của Điều 188 Luật Đất đai năm 2013, điều kiện để người sử dụng đất được thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp là khi họ được cấp Giấy chứng nhận quyền

2. Quá trình chuyển quyền sử dụng đất từ Nhà nước tới người sử dụng đất thường được gọi là chuyển quyền sử dụng đất sơ cấp (thị trường chuyển nhượng đất sơ cấp).

3. Xem Điều 5 Luật Đất đai năm 2013.

4. Quá trình này được gọi là chuyển quyền sử dụng đất thứ cấp (thị trường chuyển nhượng đất thứ cấp).

5. Xem thêm: Khắc Niệm, *Chuyển đổi đất là gì? Khác gì với chuyển mục đích sử dụng đất?*, <https://luatvietnam.vn/dat-dai-nha-o/chuyen-doi-quyen-su-dung-dat-567-32796-article.html>, truy cập ngày 17/10/2021.

6. Xem thêm quan điểm của PGS.TS. Phạm Hữu Nghị tại Hội thảo đề tài “Một số vấn đề pháp lý cấp bách về đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay”, do TS. Phạm Hương Lan làm Chủ nhiệm, Viện Nhà nước và Pháp luật, tháng 10/2021.

sử dụng đất. Như vậy, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý quan trọng để chứng minh quyền của một người với một mảnh đất cụ thể là có căn cứ và hợp pháp. Tuy nhiên, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp cho cá nhân, hộ gia đình ở nhiều nơi còn chậm vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có nguyên nhân rất lớn từ người có trách nhiệm trong thực hiện việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sự chậm trễ này ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp của người sử dụng đất, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng đất. Để khắc phục tình trạng nêu trên, tác giả cho rằng, cần phải đẩy nhanh việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp cho người dân, tạo cơ sở pháp lý cho họ thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp; tăng cường vai trò giám sát của các cơ quan dân cử, tổ chức chính trị xã hội và truyền thông trong suốt quá trình thực hiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp; xử lý nghiêm minh những vi phạm trong thực hiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Thứ hai, quy định về điều kiện chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp với hộ gia đình.

Theo quy định của Điều 5 Luật Đất đai năm 2013, hộ gia đình là một chủ thể của quan hệ pháp luật đất đai; hộ gia đình có thể được sử dụng đất dưới hình thức được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, giữa quy định của Luật Đất đai năm 2013 và của Bộ luật Dân sự năm 2015 về hộ gia đình chưa có sự thống nhất.

Bên cạnh đó, theo quy định của khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013, *“hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, **đang sống chung** và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất”*. Theo quy định này, các thành viên phải đang sống chung với nhau và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất... mới được xác định là hộ gia đình sử dụng đất. Trên thực tiễn, có nhiều trường hợp các thành viên trong gia đình có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm Nhà nước giao đất, nhưng hiện họ lại không đang sống chung với nhau. Theo quy định của Điều 212 Bộ luật Dân sự năm 2015, việc chuyển đổi, chuyển nhượng liên quan đến quyền sử dụng đất thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình, phải có sự thỏa thuận của các thành viên đã thành niên. Trường hợp, nếu một thành viên vì một lý do nào đó không chấp nhận chuyển đổi, chuyển nhượng sẽ dẫn đến các thành viên còn lại trên thực tiễn không thể chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Như vậy, quy định “đang sống chung” đang gây khó khăn cho các giao dịch chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thực tế. Để tháo gỡ khó khăn này, tác giả cho rằng, cần bỏ điều kiện “đang sống chung” trong quy định của khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013, giữ lại điều kiện *“có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất”*.

Thứ ba, quy định về giới hạn phạm vi chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp:

Theo quy định của Điều 190 Luật Đất đai năm 2013, *“hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp do được Nhà nước giao đất, do chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác thì chỉ được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng xã, phường, thị trấn cho hộ gia đình, cá nhân khác để thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp và không phải nộp thuế thu nhập từ việc chuyển đổi quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ”*. Có thể thấy rằng, ở một khía cạnh nhất định, quy định này tạo cơ sở thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa, nâng cao hiệu quả phát triển nông nghiệp, thúc đẩy sản xuất hàng hóa tập trung. Tuy nhiên, quy định giới hạn việc chuyển đổi đất nông nghiệp chỉ trong phạm vi cùng xã đã ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình thúc đẩy chuyển đổi kinh tế nông nghiệp từ quy mô hộ gia đình lên quy mô trang trại. Quy định này không phù hợp ở cả góc độ lý luận và thực tiễn. Ví dụ, hai hộ gia đình có đất nông nghiệp giáp ranh nhau nhưng thuộc hai xã khác nhau, theo quy định hiện hành họ không được chuyển đổi quyền sử dụng đất liệu có hợp lý không?

Bên cạnh đó, một câu hỏi được đặt ra là, tại sao chỉ các trường hợp quy định tại Điều 190 Luật Đất đai năm 2013 được chuyển đổi quyền sử dụng đất; các trường hợp hộ gia đình, cá nhân được công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp hoặc được Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp và trả tiền cho cả thời hạn thuê tại sao không được chuyển đổi quyền sử dụng đất? Để thúc đẩy chuyển đổi kinh tế nông nghiệp, tác giả cho rằng, cần mở rộng phạm vi chuyển đổi quyền

sử dụng đất nông nghiệp ra ngoài phạm vi cấp xã nhằm khuyến khích tích tụ tập trung đất đai, thúc đẩy phát triển sản xuất nông nghiệp quy mô lớn.

Thứ tư, quy định về chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp, thực hiện chủ trương dồn điền đổi thửa:

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất là cơ sở pháp lý rất quan trọng để các địa phương thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa. Dồn điền đổi thửa là cơ sở quan trọng để tiến hành sản xuất kinh tế hàng hóa, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, thực tiễn ở một số địa phương cho thấy, quá trình thực hiện dồn điền đổi thửa vẫn chưa dựa trên quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất. Thậm chí, có địa phương còn quyết định các phương án dồn điền đổi thửa mà không áp dụng triệt để nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, thỏa thuận của người dân; chưa đảm bảo nguyên tắc dân chủ, khách quan, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Điều này dẫn đến tình trạng, có những địa phương thực hiện được, có những địa phương lại không thể thực hiện được do mâu thuẫn về lợi ích, do nghi kỵ giữa người dân với cấp chính quyền cơ sở,... Do vậy, tác giả cho rằng, việc thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa cần dựa trên nguyên tắc dân chủ, bình đẳng, thỏa thuận và cùng có lợi, áp dụng đầy đủ công thức “dân biết, dân làm, dân kiểm tra, dân thụ hưởng” và gắn với quá trình thực hiện xây dựng nông thôn mới. Bên cạnh đó, quá trình thực hiện chủ trương dồn điền đổi thửa cần đảm bảo công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Đặc biệt, cần hoàn

thiện thể chế pháp lý rõ ràng về vấn đề này để việc thực hiện dồn điền đổi thửa được thực hiện hiệu quả hơn trên thực tiễn.

Thứ năm, quy định về những người không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa:

Theo quy định của khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013, *“hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa”*. Quy định này nhằm bảo đảm nguyên tắc ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa. Tuy nhiên, các văn bản hiện hành không giải thích rõ thế nào là “không trực tiếp sản xuất nông nghiệp”. Điều này có thể dẫn đến trường hợp, chủ thể có tham gia vào một khâu nào đó trong quan hệ sản xuất nông nghiệp, nhưng họ lại không được coi là chủ thể trực tiếp sản xuất nông nghiệp và bị hạn chế quyền của mình. Bên cạnh đó, thực tiễn ở nhiều địa phương đang diễn ra tình trạng, người trực tiếp sản xuất nông nghiệp không mặn mà với công việc đồng áng, trong khi đó, nhiều doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, cá nhân muốn đầu tư phát triển kinh tế nông nghiệp và cần có đất nông nghiệp để thực hiện mong muốn này, nhưng việc tiếp cận quỹ đất nông nghiệp để sản xuất lại rất khó khăn. Quy định này đã cản trở quyền được tiếp cận quyền sử dụng đất của không ít người dân. Để khắc phục tình trạng này, tác giả cho rằng, cần thay đổi “tư duy từ nhận thức đến hành động” trong sửa đổi Luật Đất đai đã được ghi nhận trong Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng; theo đó, cần mở rộng chủ thể được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa, bao gồm cả những

người không trực tiếp sản xuất nông nghiệp để tạo cơ sở thúc đẩy phát triển kinh tế nông nghiệp ngày một phát triển hơn. Bên cạnh đó, để đảm bảo người nhận chuyển nhượng đất trồng lúa sử dụng đất đúng mục đích, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tăng cường giám sát việc thực hiện, trường hợp vi phạm cần phải được xử lý nghiêm theo quy định của pháp luật.

Thứ sáu, quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp:

Bên cạnh quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp, Điều 130 Luật Đất đai năm 2013 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. Theo quy định này, hộ gia đình, cá nhân trực 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 30ha (đối với Đông Nam Bộ và đồng bằng Sông Cửu Long; không quá 20ha với khu vực đồng bằng khác). 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, hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng không quá 300 ha. Quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp nêu trên nhằm tạo quỹ đất để đa số người dân được tham gia vào quan hệ sử dụng đất nông nghiệp, đồng thời nhằm tránh tạo ra những lớp địa chủ, cường hào mới.

Tuy nhiên, bối cảnh ngày nay đã khác quá xa thời phong kiến. Trong điều kiện các quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật trong nước khá chặt chẽ thì những lo ngại về lớp địa chủ cường hào này là không có cơ sở; thậm chí, quy định này không đáp ứng được yêu cầu hội nhập quốc tế gây cản trở sự phát triển đất nước. Để khắc phục bất cập này, tác giả cho rằng, cần sửa đổi Điều 130 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng bỏ quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Thứ bảy, quy định về giá đất nông nghiệp:

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ, khung giá đất nông nghiệp do Chính phủ ban hành. Trên cơ sở khung giá đất nông nghiệp, sau khi trình Hội đồng nhân dân thông qua, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định giá đất cụ thể. Thực tế cho thấy, khung giá đất và bảng giá, đặc biệt là giá đất nông nghiệp ở các tỉnh thường thấp hơn giá thị trường rất nhiều. Việc định giá đất nông nghiệp thấp không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, mà còn dễ bị các chủ thể lợi dụng xin giao đất, xin chuyển mục đích sử dụng để hưởng giá chênh lệch. Để khắc phục bất cập này, cần sửa đổi quy định của Luật Đất đai về cách xác định giá đất nông nghiệp cụ thể theo hướng đất nông nghiệp tiệm cận với giá thị trường nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất.

Thứ tám, quy định về thời hạn giao, cho thuê đất nông nghiệp:

Theo quy định hiện hành, đối với thời hạn giao đất nông nghiệp, tùy theo mục đích sử dụng đất và chủ thể được giao, Nhà nước quy định thời hạn giao lâu dài hoặc giao có thời hạn. Theo đó, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất đất 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 tổ chức đầu tư vào vùng có điều kiện kinh tế khó khăn hoặc đầu tư vào lĩnh vực lâu thu hồi vốn thì thời hạn thuê tối đa là không quá 70 năm⁷. Khi hết thời hạn, hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng đất nông nghiệp, nếu có nhu cầu thì được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn quy định, không cho thuê tiếp thì Nhà nước có quyền thu hồi⁸. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng giao lâu dài trong trường hợp giao đất nông nghiệp cho cộng đồng dân cư sử dụng, 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. So với Luật Đất đai năm 2003, 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 giao, cho thuê đất nông nghiệp đến 70 năm.

Tác giả cho rằng, về mặt pháp lý, việc quy định thời hạn giao đất, cho thuê đất, chủ yếu mang ý nghĩa biểu tượng thể hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của

7. Còn theo Luật Đất đai năm 2003 thì 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.

8. Xem thêm: Điều 126 Luật Đất đai 2013.

Nhà nước đối với đất đai. Tuy nhiên, về mặt tâm lý xã hội, việc ghi nhận sử dụng đất có thời hạn sẽ ảnh hưởng đến thúc đẩy phát triển bền vững. Giao, cho thuê đất nông nghiệp có thời hạn làm người được giao, thuê hiểu rằng nó không phải là của mình và hết thời hạn đó, đất của họ có nguy cơ bị thu hồi trở lại hoặc bị giao cho người khác. Điều này gây ảnh hưởng đến tâm lý của người sử dụng đất, họ mạnh dạn mở rộng sản xuất, đầu tư để thúc đẩy kinh tế phát triển hoặc có thể có những trường hợp mở rộng đầu tư để phát triển kinh tế nhưng lại gặp rủi ro khi bị Nhà nước thu hồi đất dẫn đến phản kháng tiêu cực như vụ Đoàn Văn Vươn là một ví dụ điển hình⁹. Bên cạnh đó, khi gần hết thời hạn sử dụng đất, việc thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng của người sử dụng đất sẽ bị ảnh hưởng do bên nhận chuyển đổi, chuyển nhượng e ngại khi hết thời hạn sử dụng, đất đó sẽ bị Nhà nước thu hồi hoặc sẽ bị ép giá thấp hơn giá thị trường. Để khắc phục bất cập nêu trên, cần sửa đổi quy định của Luật Đất đai năm 2013 về thời hạn giao đất nông nghiệp theo hướng xác lập quyền sử dụng đất nông nghiệp với thời hạn lâu dài. Việc xác lập quyền sử dụng đất nông nghiệp lâu dài không ảnh hưởng đến quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân của Nhà nước với đất nông nghiệp.

Thứ chín, thực tiễn thực hiện thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn còn bất cập:

Như trình bày ở trên, pháp luật hiện hành đã quy định khá rõ các điều kiện, trình tự, thủ tục liên quan đến chuyển đổi, chuyển

nhượng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có từ các quy định của pháp luật và sự tắc trách của một bộ phận cán bộ, công chức thực hiện thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất chưa thực hiện đầy đủ chức trách, nhiệm vụ của mình nên ở không ít địa phương, người dân thực hiện các thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp là rất khó khăn. Ví dụ, theo quy định của pháp luật, trước khi thực hiện thủ tục chuyển nhượng đất nông nghiệp, cán bộ địa chính sẽ đo đạc lại diện tích, vị trí đất chuyển nhượng. Trên thực tế, nếu cán bộ địa chính phát hiện thực tiễn thừa đất tăng hoặc giảm chút ít so với giấy chứng nhận được cấp là phải dừng lại để thực hiện thủ tục đính chính, kể cả khi ranh giới thừa đất vẫn giữ nguyên không có sự thay đổi. Điều đáng nói là quá trình thực hiện các thủ tục đính chính này thường kéo dài nhiều tháng không đúng theo quy định của pháp luật. Trong khi đó, Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 không đặt ra điều kiện là phải đính chính thì mới được chuyển nhượng. Điều này đã gây cản trở quyền được chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp của người dân, ảnh hưởng đến sự phát triển của thị trường quyền sử dụng đất. Để khắc phục bất cập này, cần nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức thực hiện thủ tục chuyển nhượng, chuyển đổi quyền sử dụng đất; tăng cường sự giám sát của cơ quan dân cử, đại biểu dân cử đối với quá trình thực hiện các thủ tục chuyển nhượng, chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp ■

9. Xem bài: 6 vấn đề trong vụ Tiên Lãng, www.tamnhin.net/6-van-de-trong-vu-tien-lang-5728.html.