

MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP HIỆN HÀNH TẠI VIỆT NAM

TS. Phạm Phương Nam¹, PGS. TS. Nguyễn Thanh Trà¹,
ThS. Phạm Thanh Quế², KS. Ngô Thị Hà¹

¹Khoa Quản lý Đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

²Nghiên cứu sinh, Khoa Quản lý Đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Quản lý, sử dụng đất nông nghiệp được Đảng, Nhà nước và người dân đặc biệt quan tâm vì hàng chục triệu người dân đang tham gia sản xuất nông nghiệp và đời sống của họ gắn với nông nghiệp, nông thôn. Do vậy, ngày 29 tháng 11 năm 2013, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật Đất đai mới trên cơ sở thể chế hóa Nghị quyết số 19-NQ/TU ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI về *Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*.

1. Một số điểm quan trọng liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp trong Luật Đất đai năm 2013

Thời hạn giao đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là 50 năm. Thời hạn cho thuê đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân không quá 50 năm. Về hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, không quá 03 ha cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long; không quá 02 ha cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác.

Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha đối với xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 30 ha đối với xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi. Hạn mức giao đất cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 30 ha đối với đất rừng phòng hộ; đất rừng sản xuất. 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.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm không quá 05 ha đối với xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 25 ha đối với xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất rừng sản xuất thì hạn mức giao đất rừng sản xuất không quá 25 ha. Hạn mức nhận chuyển 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 quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 129 của Luật Đất đai.

Về chuyển mục đích sử dụng đất, đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà 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 như: *Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 ha đất*

trồng lúa trở lên; từ 20 ha đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên; hay Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyên mục đích sử dụng dưới 10 ha đất trồng lúa; dưới 20 ha đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

Các quy định kể trên là động lực khuyến khích người nông dân yên tâm sản xuất, đầu tư vốn, khoa học kỹ thuật và hình thành nên những vùng sản xuất hàng hóa tập trung trong nông nghiệp, góp phần giải phóng sức lao động. Ngoài ra, còn tạo căn cứ pháp lý quan trọng để nông dân tích tụ ruộng đất, đẩy mạnh phát triển kinh tế trang trại, hình thành những vùng chuyên canh lớn, đẩy nhanh việc thực hiện mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông thôn, nông dân.

2. Một số tồn tại và nguyên nhân trong quản lý, sử dụng đất nông nghiệp

- *Thứ nhất*, Diện tích đất nông nghiệp giảm dần do bị chuyển mục đích sử dụng trong quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, xây dựng và tích nước của các đập hồ thủy điện làm ngập các thung lũng trồng lúa, vùng đồi trồng cây ăn quả...

- *Thứ hai*, Hiệu quả sử dụng đất, năng suất lao động còn thấp và không đồng đều; tình trạng sản xuất manh mún, phân tán vẫn tồn tại, nhất là các tỉnh miền Bắc và miền Trung; đời sống nông dân nhìn chung còn nghèo, khoảng cách giàu nghèo giữa thành thị và nông thôn ngày càng dãn ra, trong đó khoảng cách về mức sống giữa nông dân miền xuôi và miền ngược, giữa vùng trồng lúa và vùng trồng cây công nghiệp, thủy sản cũng ngày một lớn hơn. Khả năng tích tụ và tập trung ruộng đất của nông dân còn rất thấp dẫn đến mức lợi nhuận thu được từ những mảnh ruộng nhỏ không đủ để bảo đảm chi tiêu trong cuộc sống của họ. Rất nhiều nông dân vì làm nông nghiệp không hiệu quả, đã phải kiếm thêm thu nhập bằng các hoạt động phi nông nghiệp phi chính thức.

- *Thứ ba*, Thiếu hỗ trợ tín dụng nên rất khó khăn cho các nông dân giỏi, có nhiều tâm huyết có đủ khả năng mua hoặc thuê lại đất của các nông dân khác. Kết quả là, rất nhiều đất nông nghiệp, đặc biệt tại khu vực ven đô hoặc đất rừng được các nhà đầu tư thành thị mua hoặc thuê để đầu cơ, sử dụng kém hiệu quả hoặc hoạt động theo hình thức phát canh thu tô.

- *Thứ tư*, Chất lượng quy hoạch sử dụng đất thấp, chưa trở thành công cụ đắc lực cho việc giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Đất nông nghiệp trong khu dân cư quá nhỏ lẻ, phân tán không đáp ứng yêu cầu sản xuất hàng hóa, đôi khi chịu nhiều tác động của quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa nên sản xuất kém hiệu quả; nhiều diện tích đất nông nghiệp xen kẹt, nhất là tại các đô thị lớn, gần các khu công nghiệp còn để hoang hóa, chưa kể đến nhiều diện tích đất nông nghiệp đã được thu hồi cho các mục đích phi nông nghiệp nhưng để cỏ mọc nhiều năm trong khi người dân lại không có đất sản xuất, gây lãng phí lớn nguồn tài nguyên đất đai; tình trạng lấn, chiếm vẫn còn diễn ra ở nhiều nơi.

- *Thứ năm*, Tại một số địa phương vẫn còn tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất không đúng thẩm quyền; công tác đo đạc lập bản đồ địa chính, cấp giấy chứng nhận lần đầu đến nay chưa hoàn thành, việc cập nhật, chỉnh lý biến động chưa thường xuyên; công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng còn chậm và kéo dài... dẫn đến tình trạng tranh chấp, khiếu kiện đông người về đất đai có xu hướng ngày gia tăng gây mất an ninh, trật tự xã hội.

3. Một số đề xuất nhằm quản lý, sử dụng hiệu quả đất nông nghiệp trong thời gian tới

Thứ nhất, Cần ban hành đầy đủ, đồng bộ, không chồng chéo các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai để người sử dụng đất nông nghiệp nói riêng, người sử dụng đất nói chung thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình một cách nhanh chóng, thuận tiện, góp phần sử dụng tài nguyên đất một cách hiệu quả. Để quản lý, sử dụng đất nông nghiệp đúng quy định của pháp luật cần thực hiện tốt công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về đất đai (*thông qua các cuộc thi tìm hiểu Luật Đất đai, phát hành tài liệu hỏi-đáp pháp luật đất đai, thông qua các phương tiện truyền thông...*) để người dân biết và chấp hành.

Thứ hai, Cần có các quy định cụ thể hơn để khuyến khích tích tụ đất nông nghiệp làm tiền đề cho sản xuất theo quy mô lớn phù hợp từng điều kiện cụ thể của từng địa phương. Đồng thời, có chính sách hỗ trợ nông dân tìm kiếm việc làm, chuyển đổi nghề nghiệp từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Ngoài ra, cũng cần có quy định về góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi người nông dân có đất nông nghiệp nằm trong quy hoạch sử dụng đất thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phi nông nghiệp để ổn định tình hình xã hội tại khu vực bị thu hồi đất, giảm bớt khó khăn cho công tác giải phóng mặt bằng, giảm chi phí cho doanh nghiệp khi thực hiện dự án đầu tư.

Thứ ba, Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai phải phù hợp với yêu cầu mới của quá trình tái cơ cấu nông nghiệp. Quy hoạch vùng chuyên canh và giám sát thực hiện quy hoạch đối với một số mặt hàng nông sản chiến lược, mặt hàng xuất khẩu chủ lực, quy hoạch đất cho chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản; quy hoạch chuyển đổi đất trồng lúa không hiệu quả sang trồng cây nguyên liệu thức ăn chăn nuôi, cây ăn quả, rau, nuôi trồng thủy sản và các sản phẩm giá trị cao khác; bảo vệ đất lúa nhưng cho phép thay đổi linh hoạt mục đích sử dụng giữa lúa và các cây trồng khác. Hơn nữa, để người sử dụng đất nông nghiệp yên tâm đầu tư hơn vào sản xuất, cần tăng kỳ quy hoạch sử dụng đất bằng thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp.

Thứ tư, Nhân rộng các mô hình liên kết giữa kinh tế nông hộ với nhau, giữa kinh tế nông hộ với các doanh nghiệp chế biến và tiêu thụ nông sản và có sự hỗ trợ của Nhà nước, sự hợp tác của các nhà khoa học. Đặc biệt, Nhà nước cần có chính sách ưu đãi tổ chức chủ trì xây dựng mô hình liên kết này, như miễn tiền thuê đất để xây dựng nhà máy chế biến nông sản, nhà kho, nhà sấy nông sản và giảm thuế giá trị gia tăng.

Thứ năm, Về chính sách giao đất nông nghiệp, để bảo đảm đất sản xuất cho lao động nông nghiệp chưa có đất hoặc có nhu cầu sử dụng nhiều đất hơn, Nhà nước cần khuyến khích và hướng dẫn các địa phương tiếp tục thực hiện các biện pháp thúc đẩy quá trình tự thỏa thuận điều chỉnh với những hộ và cá nhân không có nhu cầu này cho phù hợp với điều kiện cụ thể. Song song với quá trình này, cần có chính sách, kế hoạch với lộ trình rõ ràng để phân bổ lại lao động và dân cư giữa các vùng trong cả nước; kết hợp chặt chẽ với phát triển ngành nghề trong nông thôn. Ngoài ra, để giải quyết lao động nông nghiệp dôi dư sau khi thu hồi đất nông nghiệp hay sau khi chuyển quyền sử dụng đất, cho thuê đất trong quá trình tích tụ đất đai, cũng cần có quy hoạch đào tạo, giải quyết việc làm dài hạn cho từng vùng, từng lĩnh vực (*nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, xuất khẩu lao động...*) và đảm bảo kinh phí, nhân lực thực hiện. Cần tránh tình trạng tại một số địa phương người nông dân sau khi được đào tạo không tìm được

việc làm, hay có tìm được việc làm nhưng thu nhập không đảm bảo đời sống gây ra mất an ninh, trật tự xã hội.

Thứ sáu, Theo quy định hiện hành giá đất nông nghiệp để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật là giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quyết định, nhưng nếu người được bồi thường không đồng ý với giá đó thì có quyền khiếu nại hoặc khiếu kiện theo thủ tục tố tụng hành chính. Trong trường hợp này, để thuận tiện cho người dân cần ban hành quy định trình tự, thủ tục cụ thể để người dân thực hiện, tránh những rắc rối khi thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện. Trong quá trình xét xử khiếu kiện về giá đất tính bồi thường, tòa án cũng có thể thuê tổ chức tư vấn về giá đất xác định giá đất cụ thể để đưa ra phát quyết đảm bảo tính công minh, khách quan.

Thứ bảy, Về tài chính đất đai, nên có chính sách miễn, giảm thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp với mục đích tích tụ đất đai mở rộng sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra, cũng nên miễn các khoản phí, lệ phí liên quan đến nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp để mở rộng sản xuất, đầu tư tiên bộ kỹ thuật trong nông nghiệp. Để sử dụng đất nông nghiệp có hiệu quả, tránh để đất hoang cần có chính sách áp dụng thuế suất lũy tiến theo diện tích đất không sử dụng hay sử dụng không hiệu quả.

Thứ tám, Về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nên có thêm nguyên tắc: “*Khi thu hồi đất nông nghiệp phải có phương án đảm bảo cho người bị thu hồi đất có đời sống tốt hơn trước khi bị thu hồi đất*” tránh tình trạng tiền được bồi thường, hỗ trợ không đảm bảo cuộc sống, chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm. Đối với những người khó có khả năng chuyển đổi nghề nghiệp, không có khả năng lao động... cần có khoản trợ cấp phù hợp. Đồng thời, trong suốt quá trình thu hồi đất, người dân có quyền và nghĩa vụ “*trưng tác*” với chính quyền địa phương, thông qua đó giám sát quá trình lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện phương án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Thứ chín, Sớm phát triển các khu và vùng nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao theo hướng đồng bộ, hiện đại, sử dụng hiệu quả các nguồn lực, làm động lực cho việc phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao và cần có chính sách xã hội hóa tối đa đầu tư xây dựng các khu và vùng nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; huy động sự tham gia, phối hợp của các Bộ, ngành, địa phương; sự liên kết của các thành phần kinh tế; thu hút các nguồn đầu tư nước ngoài.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Mai Ngọc Anh (2010), An sinh xã hội đối với nông dân trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Quang Anh (2014), Tăng giá trị đất nông nghiệp, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 21/203.
3. Chính phủ (2014), Nghị quyết số 07/NQ-CP ngày 22 tháng 01 năm 2014 ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

4. Phạm Phương Nam và NNK (2014), Một số giải pháp thực thi Luật Đất đai có hiệu quả, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 20/202.
5. Vũ Văn Phúc và NNK (2013), Những vấn đề về sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai trong giai đoạn hiện nay, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Vũ Văn Phúc và NNK (2014), Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Luật Đất đai.
8. Nguyễn Văn Sửu (2010), Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam từ lý thuyết đến thực tiễn, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
9. Đỗ Thế Tùng (2014), Tạo điều kiện tập trung ruộng đất để đưa kinh tế hộ lên sản xuất hàng hóa lớn, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường số 20/202.