|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

**TỌA ĐÀM “GÓP Ý HOÀN THIỆN CÁC VẤN ĐỀ**

**VỀ NÔNG NGHIỆP TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)”**

**GÓP Ý NỘI DUNG CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT NÔNG NGHIỆP TRONG**

**DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013 SỬA ĐỔI**

***PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyến - Trường Đại học Luật Hà Nội***

***Tóm tắt:*** *Bài viết phân tích, bình luận nội dung các quy định về đất nông nghiệp trong Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi (sau đây gọi là Dự thảo Luật Đất đai) chỉ ra những điểm chưa hợp lý hoặc khiếm khuyết. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số kiến nghị góp phần hoàn thiện nội dung các quy định này; nâng cao chất lượng Dự thảo Luật Đất đai.*

***Từ khóa:*** *Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo Luật Đất đai, đất nông nghiệp, quy định, góp ý nội dung …*

**Đặt vấn đề**

Các quy định về đất nông nghiệp là một nội dung quan trọng trong các Đạo Luật đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 và nhận được sự quan tâm của người dân (đặc biệt là đối với các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp). Điều này là dễ hiểu trong điều kiện Việt Nam là một nước nông nghiệp có khoảng 56 triệu người sinh sống ở khu vực nông thôn và đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt không gì có thể thay thế được trong sản xuất nông nghiệp. Hơn nữa, nông nghiệp là lĩnh vực có vị trị, vai trò quan trọng đối với nền kinh tế. ***“Giai đoạn 2016-2020, lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy sản Việt Nam tiếp tục thể hiện vai trò là bệ đỡ của nền kinh tế, là nền tảng cho ổn định đời sống xã hội. Một số chỉ tiêu chủ yếu của ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản giai đoạn 2016-2020 đạt và vượt mục tiêu đề ra, nổi bật là: Tốc độ tăng trưởng GDP toàn ngành bình quân đạt 2,54%/năm; tổng kim ngạch xuất khẩu nông, lâm, thủy sản đạt 138,7 tỷ USD, riêng năm 2020 đạt 28,7 tỷ USD; tỷ lệ che phủ rừng năm 2020 đạt 42%; hết năm 2020 có 62% xã đạt chuẩn nông thôn mới; thu nhập của cư dân nông thôn năm 2020 bình quân đạt 41,8 triệu đồng/người… Trong đó, sản xuất nông nghiệp với nhiều chuyển biến tích cực đã góp phần không nhỏ trong sự phát triển chung của toàn ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản*”[[1]](#footnote-1). Để góp phần thúc đẩy sự phát triển của sản xuất nông nghiệp và có những đóng góp hiệu quả, thiết thực vào chuỗi giá trị toàn cầu, Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung các quy định về đất nông nghiệp nhằm bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp. Bài viết này đi sâu tìm hiểu nội dung các quy định về đất nông nghiệp của Dự thảo Luật Đất đai và góp ý kiến nhằm hoàn thiện, nâng cao chất lượng của Dự thảo luật.**

**1. Về phân loại đất nông nghiệp**

Điểm a khoản 1 Điều 11 của Dự thảo Luật Đất đai quy định: *“1. Nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất sau: a) Đất trồng cây hàng năm gồm đất chuyên trồng lúa, đất trồng lúa còn lại và đất trồng cây hàng năm khác”*. Trong Điều khoản này, tôi băn khoăn về các thuật ngữ “đất chuyên trồng lúa” và “đất trồng lúa còn lại”. Đã sử dụng thuật ngữ “đất chuyên trồng lúa” là biểu đạt các loại đất được sử dụng vào mục đích trồng lúa và không sử dụng vào các mục đích khác như trồng rau, hoa, cây cảnh hoặc các cây lương thực khác gồm ngô, khoai, sắn, đậu, lạc, vừng …; Dự Thảo Luật Đất đai lại còn sử dụng “đất trồng lúa còn lại”. Câu hỏi đặt ra là vậy nội hàm của thuật ngữ “đất chuyên trồng lúa” có bao gồm đất trồng lúa còn lại không? Để tránh gây sự khó hiểu về nội dung của Điều khoản này, tôi đề nghị Ban Soạn thảo bổ sung giải thích từ ngữ tại Điều 3 về thuật ngữ “đất chuyên trồng lúa”. Theo tôi, trong khoản này nên bỏ cụm từ “đất trồng lúa còn lại” và sửa lại như sau: *“1. Nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất sau: a) Đất trồng cây hàng năm gồm đất chuyên trồng lúa và các loại đất trồng cây hàng năm khác”*.

**2. Về Điều 60. Chuyển mục đích sử dụng đất**

Điều 60. Dự thảo Luật Đất đai quy định: *“1. Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép: a) Chuyển đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên sang loại đất khác trong nhóm đất nông nghiệp; b) Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; c) Chuyển các loại đất khác sang đất chăn nuôi tập trung; d) Chuyển mục đích sử dụng đất phi nông nghiệp được quy định tại Điều 57 sang các loại đất phi nông nghiệp quy định tại các Điều 58 hoặc Điều 59 của Luật này. đ) Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở; e) Chuyển sang đất thương mại, dịch vụ đối với các loại đất: đất xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; g) Chuyển sang đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp đối với các loại đất: đất thương mại, dịch vụ; đất xây dựng công trình sự nghiệp; 2. Khi chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 Điều này thì người sử dụng đất phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được áp dụng theo loại đất sau khi được chuyển mục đích sử dụng; 3. Việc chuyển mục đích sử dụng đất không thuộc các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này thì người sử dụng đất phải đăng ký biến động theo quy định của pháp luật; 4. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng chi tiết, nhu cầu sử dụng đất tại địa phương để quy định cụ thể về hạn mức chuyển mục đích sử dụng các loại đất phù hợp với tình hình thực tế của địa phương*”. Như vậy, theo quy định này của Dự thảo Luật Đất đai thì việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên sang các loại đất nông nghiệp khác và chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất bao gồm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (UBND cấp tỉnh), UBND cấp huyện[[2]](#footnote-2). Như vậy, Ban Soạn thảo mới dự liệu trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang sử dụng vào các mục đích khác. Vậy đối với các trường hợp chuyển từ các loại đất nông nghiệp khác sang đất trồng lúa hoặc chuyển từ đất phi nông nghiệp sang các loại đất nông nghiệp (không nhất thiết phải chuyển sang đất trồng lúa) thì có phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền không hay người sử dụng đất tự chuyển mục đích sử dụng đất đối với các loại đất này. Sau đó, họ đăng ký tại Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện. Nội dung này chưa được dự liệu, quy định tại Điều 60 của Dự thảo Luật Đất đai. Tôi đề nghị Ban Soạn thảo cân nhắc, xem xét vấn đề này để bổ sung vào Dự thảo Luật Đất đai cho đầy đủ, toàn diện.

**3. Về Điều 70. Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

Điều 70 của Dự thảo Luật Đất đai quy định một trong bốn trường hợp Nhà nước thu hồi đất là thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Thực tiễn thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy, thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng bao gồm hai trường hợp: i) Thu hồi đất vì mục đích công cộng không tạo ra sự chênh lệch về địa tô khi thay đổi mục đích sử dụng đất như: Thu hồi đất để xây dựng cầu; thu hồi đất xây dựng đường giao thông; thu hồi đất để xây dựng công viên, nơi vui chơi giải trí công cộng; thu hồi đất để xây dựng chợ, trường học …; ii) Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng như thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới … tạo ra sự chênh lệc về địa tô do sự thay đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất ở hoặc đất phi nông nghiệp. Trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng làm phát sinh chênh lệch về địa tô do sự thay đổi mục đích sử dụng đất thường phát sinh khiếu kiện, tranh chấp về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư kéo dài do người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Họ cho rằng giá bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thấp hơn giá đất thực tế trên thị trường. Mặt khác, việc thu hồi đất trong trường hợp này tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm do doanh nghiệp, chủ đầu tư muốn được nhận đất để thực hiện các dự án nhằm hưởng sự chênh lệch về địa tô do việc thay đổi mục đích tạo ra (chuyển từ đất nông nghiệp sang sử dụng vào các mục đích khác).

Xung quanh nội dung Điều 70 của Dự thảo Luật Đất đai, tôi có một số góp ý như sau:

*Một là,* bổ sung vào Điều 3. Giải thích từ ngữ của Dự thảo Luật Đất đai giải thích chính thức khái niệm “thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công công”. Bởi lẽ, khoản 35 của Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai mới chỉ giải thích về khái niệm Nhà nước thu hồi đất nói chung mà không đưa ra giải thích chính thức về trường hợp Nhà nước thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Vì vậy, trên thực tế có sự hiểu không thống nhất về khái niệm này giữa các địa phương hoặc giữa các cán bộ, công chức nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai. Điều này dẫn đến việc áp dụng tùy tiện, thiếu thống nhất quy định này và tiềm ẩn sự lạm dụng để thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng bừa bãi vì lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực do sự không minh định, thiếu rõ ràng về nội hàm của khái niệm Nhà nước thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

*Hai là,* Dự thảo Luật Đất đai cần bổ sung quy định về các tiêu chí để xác định rõ ràng, cụ thể Nhà nước thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nhằm tránh việc lợi dụng, tùy tiện thu hồi đất nông nghiệp tràn lan, kém hiệu quả làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp.

**4. Về Điều 108. Ngân hàng đất nông nghiệp**

Chương XIII. Phát triển quỹ đất (từ Điều 103 - Điều 108) là một trong những nội dung mới của Dự thảo Luật Đất đai. Trong đó, đáng chú ý là Dự thảo Luật Đất đai bổ quy Điều 108 về ngân hàng đất nông nghiệp. Đây là một mô hình mới lần đầu tiên đề cập chính thức trong Dự thảo Luật Đất đai được tham khảo từ kinh nghiệm của Nhật Bản, Đài Loan và một số nước khác trong tích tụ, tập trung ruộng đất. Hiện nay, ở một số tỉnh đồng bằng Bắc Bộ như tỉnh Thái Bình, tỉnh Nam Định, tỉnh Hải Dương …; do tình trạng sử dụng đất nông nghiệp phân tán, manh mún, nhỏ lẻ nên chi phí “đầu vào” lớn song giá thành nông sản thấp, bấp bênh vì sự không ổn định của thị trường tiêu thụ sản phẩm. Vì vậy, xảy ra tình trạng phổ biến đất nông nghiệp bị bỏ hoang nhưng người nông dân không chuyển nhượng, cho thuê cho tổ chức, cá nhân với tâm lý giữ đất như là “cuốn sổ bảo hiểm”. Trong khi đó, để thực hiện quan điểm Nhà nước *“Có chính sách tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối không có đất sản xuất do quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và chuyển đổi cơ cấu kinh tế được đào tạo nghề, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm*”[[3]](#footnote-3); Luật Đất đai năm 2013 quy định tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được nhận chuyển quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân[[4]](#footnote-4). Điều này gây ra mâu thuẫn đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân bị bỏ hoang, sử dụng tài nguyên đất nông nghiệp lãng phí, kém hiệu quả; trong khi đó, tổ chức kinh tế nói chung và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài nói riêng không thể tiếp cận được đất nông nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư trong nông nghiệp. Việc ra đời mô hình ngân hàng đất nông nghiệp là một giải pháp để giải quyết mâu thuẫn, bất cập này tồn tại trên thực tế. Dự thảo Luật Đất đai quy định: “*Điều 108. Ngân hàng đất nông nghiệp.*

*1. Ngân hàng đất nông nghiệp là doanh nghiệp nhà nước do Chính phủ thành lập theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp.*

*2. Ngân hàng đất nông nghiệp có chức năng tạo lập quỹ đất nông nghiệp thông qua việc thuê quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận ký gửi quyền sử dụng đất nông nghiệp; cho nhà đầu tư có nhu cầu thuê, thuê lại đất để sản xuất nông nghiệp.*

*3. Hoạt động của Ngân hàng đất nông nghiệp không vì mục đích lợi nhuận, được Nhà nước bảo đảm khả năng thanh toán, được miễn thuế và các khoản phải nộp ngân sách nhà nước.*

*4. Kinh phí hoạt động của Ngân hàng đất nông nghiệp được cấp từ ngân sách nhà nước; ứng từ Quỹ phát triển đất hoặc Quỹ đầu tư phát triển, quỹ tài chính khác được ủy thác; vay từ các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; huy động vốn của các tổ chức, cá nhân và các nguồn khác theo quy định của pháp luật để thực hiện việc tạo lập quỹ đất quy định tại khoản 2 Điều này.*

*5. Chính phủ quy định chi tiết Điều này”*.

Về nội dung Điều luật này, tôi có bình luận như sau: Khoản 1 Điều 108 quy định: “*Ngân hàng đất nông nghiệp là doanh nghiệp nhà nước do Chính phủ thành lập theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp”.* Tuy nhiên, điều khoản này lại chưa đề cập cụ thể hoạt động của Ngân hàng đất nông nghiệp có chịu sự điều chỉnh của Luật Các tổ chức tín dụng không? Cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền thành lập Ngân hàng đất nông nghiệp và hoạt động của mô hình Ngân hàng đất nông nghiệp có chịu sự quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước hay chịu sự quản lý nhà nước của Bộ, ngành nào. Đây là vấn đề mà Ban Soạn thảo cân nhắc bổ sung.

**5. Về Điều 144. Đất sử dụng có thời hạn**

Khoản 2 Điều 144 quy định: *“Thời hạn cho thuê đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân không quá 50 năm. Khi hết thời hạn thuê đất, hộ gia đình, cá nhân nếu có nhu cầu thì được Nhà nước xem xét tiếp tục cho thuê đất nhưng không quá 50 năm”.*

Về nội dung Điều khoản này, tôi có một số góp ý sau:

*Một là,* khi hết thời hạn thuê đất, hộ gia đình, cá nhân nếu có nhu cầu thì được Nhà nước xem xét tiếp tục cho thuê đất nhưng không quá 50 năm. Vậy làm thế nào để biết được hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu để Nhà nước xem xét tiếp tục cho thuê đất khi hết thời hạn thuê đất.

*Hai là,* Nhà nước sẽ căn cứ vào những tiêu chí, cơ sở cụ thể nào để xem xét tiếp tục cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân khi hết thời hạn thuê đất.

Đề nghị Ban Soạn thảo cân nhắc làm rõ những nội dung này.

**7. Về Điều 149. Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân**

Khoản 2 Điều 149 của Dự thảo Luật Đất đai quy định: *“Việc xác định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp quy định tại khoản 1 Điều này phải căn cứ vào các yếu tố sau đây: a) Điều kiện đất đai và công nghệ sản xuất; b) Chuyển dịch lực lượng lao động, cơ cấu kinh tế; quá trình đô thị hóa”*. Về quy định này, tôi có góp ý như sau bổ sung vào khoản này một căn cứ là căn cứ vào năng lực, trình độ, quy mô sản xuất nông nghiệp và năng lực tài chính của người sử dụng đất nông nghiệp. Bởi lẽ, việc xác định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phải căn cứ vào các yếu tố gồm điều kiện đất đai và công nghệ sản xuất; chuyển dịch lực lượng lao động, cơ cấu kinh tế; quá trình đô thị hóa là cần thiết. Tuy nhiên, trên thực tế việc nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp là quá trình tự nguyện giữa những người sử dụng đất với nhau. Chỉ những người sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả mang lại lợi nhuận thì mới có nhu cầu mở rộng quy mô đất nông nghiệp để phát triển sản xuất. Hơn nữa, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp thì người nhận chuyển nhượng phải trả cho người chuyển nhượng một khoản tiền tương ứng với giá trị của quyền sử dụng đất. Vì vậy, người nhận chuyển nhượng phải có năng lực tài chính thực sự. Với những phân tích, lập luận nêu trên, tôi xin góp ý, bổ sung vào nội dung điều khoản này; cụ thể: *“Việc xác định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp quy định tại khoản 1 Điều này phải căn cứ vào các yếu tố sau đây: a) Điều kiện đất đai và công nghệ sản xuất; b) Chuyển dịch lực lượng lao động, cơ cấu kinh tế; quá trình đô thị hóa; c)* Năng lực, trình độ, quy mô sản xuất nông nghiệp và năng lực tài chính của người sử dụng đất*”* v.v.

**Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Luật Đất đai năm 2013

2. Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi (bản ngày 27/09/2013)

3. Trần Thị Thu Trang (2021), Sản xuất nông nghiệp Việt Nam - 5 năm nhìn lại (2016 - 2020), Tạp chí Con số sự kiện điện tử; 07/09/2021 - 10:29 AM

1. Trần Thị Thu Trang (2021), Sản xuất nông nghiệp Việt Nam - 5 năm nhìn lại (2016 - 2020), Tạp chí Con số sự kiện điện tử; 07/09/2021 - 10:29 AM [↑](#footnote-ref-1)
2. Điều 62 Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi [↑](#footnote-ref-2)
3. Khoản 4 Điều 26 Luật Đất đai năm 2013 [↑](#footnote-ref-3)
4. Xem Điều 191 của Luật Đất đai năm 2013 [↑](#footnote-ref-4)