

THỜI HẠN SỬ DỤNG ĐẤT, HẠN MỨC SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP - NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ THỰC TẾ ĐẶT RA

● NGUYỄN PHƯƠNG CHINH

TÓM TẮT:

Tích tụ và tập trung đất đai nhằm phát triển sản xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại là một trong những vấn đề quan trọng được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm trong thời gian gần đây. Bài viết đề cập đến những vấn đề pháp lý về thời hạn sử dụng đất (THSDĐ) và hạn mức sử dụng đất (HMSĐĐ) với vấn đề tích tụ và tập trung đất đai trong sản xuất nông nghiệp, nêu lên một số bất cập của pháp luật hiện hành về vấn đề này và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: thời hạn sử dụng đất, hạn mức sử dụng đất, đất nông nghiệp, Luật Đất đai 2013.

1. Đặt vấn đề

Đất đai là tài nguyên có hạn mà quỹ đất nông nghiệp đang dần bị thu hẹp lại trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Việt Nam muốn phát triển nông nghiệp thì phải giải quyết tốt vấn đề ruộng đất thông qua việc sử dụng đất nông nghiệp đảm bảo hợp lý, tiết kiệm trên cơ sở các chính sách đất đai của Nhà nước nhằm bảo đảm cho người nông dân có đất để sản xuất. Trong đó phải kể đến các quy định về THSDĐ và HMSĐĐ với vấn đề tích tụ và tập trung đất đai trong sản xuất nông nghiệp.

2. Khái quát về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất nông nghiệp

2.1. Thời hạn sử dụng đất nông nghiệp

THSDĐ là khoảng thời gian mà pháp luật cho

phép các chủ thể sử dụng đất được quyền chiếm hữu và sử dụng một diện tích đất nhất định.

Việc quy định THSDĐ nông nghiệp là việc làm cần thiết, không chỉ có ý nghĩa dưới khía cạnh QLNN mà còn dưới khía cạnh quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất (NSDD).

Thứ nhất, quy định về THSDĐ nhằm khẳng định rõ ranh giới giữa Nhà nước (với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai) và NSDD (với tư cách là người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất). Pháp luật quy định Nhà nước giao đất cho NSDD ổn định lâu dài hoặc có thời hạn, không giao đất vĩnh viễn. Quy định này sẽ giúp cho công tác QLNN về đất đai được thực thi tốt hơn.

Thứ hai, việc quy định rõ về thời hạn khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất giúp cho người dân có

tâm lý ổn định, yên tâm trong quá trình sử dụng đất, từ đó khuyến khích, tạo điều kiện cho họ lập kế hoạch đầu tư đúng đắn, lâu dài, khai thác đất một cách hợp lý, nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Thứ ba, với thời hạn đủ dài cho việc sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ) được cấp, các hộ nông dân sẽ có cơ hội được vay vốn trung hạn, dài hạn của các tổ chức tín dụng để phát triển sản xuất, kinh doanh.

Bên cạnh đó, Nhà nước luôn bảo hộ quyền được gia hạn sử dụng đất của NSDD hay tiếp tục cho NSDD được giao đất, thuê đất, miễn là NSDD chấp hành đầy đủ trách nhiệm của mình, có năng lực và nhu cầu sử dụng đất đai. Điều đó cho thấy Nhà nước không chỉ đảm bảo quyền lợi cho NSDD khi họ đang trong thời hạn sử dụng đất mà còn bảo hộ quyền lợi của họ sau khi thời hạn kết thúc giúp cho NSDD càng yên tâm sản xuất.

Như vậy, với quy định cụ thể về THSDĐ nông nghiệp, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp phần nào yên tâm sử dụng đất, không còn tâm lý bất ổn, luôn lo sợ bị thu hồi đất, từ đó sẽ gắn bó lâu dài với đất đai. Khi đó, NSDD nông nghiệp sẽ có điều kiện đầu tư nguồn vốn lớn, sức lao động lớn cũng như áp dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật, công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp. Nhờ đó, mô hình kinh tế trang trại hộ gia đình với phương thức kinh doanh kết hợp giữa sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản đã xuất hiện ngày càng nhiều giúp khai thác, phát huy tối đa tiềm năng, thế mạnh về đất đai, nguồn lao động,... ở các địa phương. Cùng với sự phát triển của nền sản xuất nông nghiệp theo hướng hàng hóa, nhiều hộ nông dân đã thoát khỏi đói nghèo, vươn lên làm giàu. Đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng được sử dụng ngày càng có hiệu quả.

Việc quy định THSDĐ nông nghiệp và thực thi quy định này còn góp phần ngăn chặn tình trạng tùy tiện trong việc thu hồi đất nông nghiệp, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp của cơ quan công quyền, từ đó bảo vệ quyền lợi cho

NSDD. Trong THSDĐ, không ai có quyền thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trừ các trường hợp do pháp luật quy định.

2.2. Hạn mức sử dụng đất nông nghiệp

Luật Đất đai năm 2013 quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp tại Điều 129. Có thể hiểu HMSDD là diện tích đất tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được phép sử dụng trên cơ sở đất được Nhà nước giao sử dụng vào mục đích nông, lâm nghiệp.

Bên cạnh quy định về hạn mức giao đất, Luật Đất đai năm 2013 còn quy định về hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân theo quy định tại Điều 130. Có thể hiểu đó là giới hạn diện tích đất nông nghiệp tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được nhận thông qua các hình thức nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho QSDĐ, xử lý nợ theo thỏa thuận trong hợp đồng thế chấp QSDĐ.

Việc quy định HMSDD vừa mang ý nghĩa về mặt kinh tế vừa mang ý nghĩa về mặt xã hội. Bởi lẽ, đất đai, đặc biệt là đất nông nghiệp chính là nguồn sống, là điều kiện để sinh tồn và mang ý nghĩa xã hội sâu sắc.

Trước hết, quy định về hạn mức sẽ đảm bảo cho người sản xuất nông nghiệp có đất để sản xuất khi có nhu cầu, tránh tình trạng tích tụ, tập trung đất đai với mục đích đầu cơ đất dẫn đến sự phân hóa giai cấp ở nông thôn, tạo ra sự cân đối hài hòa giữa phát triển kinh tế với ổn định xã hội.

Thứ hai, việc quy định hạn mức hợp lý sẽ cho phép sự tích tụ, tập trung đất đai phù hợp, khuyến khích người lao động có thể làm giàu chính đáng trong phạm vi hạn mức mà Nhà nước cho phép sử dụng.

Thứ ba, việc tích tụ, tập trung đất đai trong hạn mức hoặc có thể thuê ngoài hạn mức sẽ khuyến khích mô hình kinh tế trang trại phát triển, góp phần giải quyết việc làm cho lao động nông thôn.

Như vậy, đối tượng áp dụng hạn mức giao đất cũng như hạn mức nhận chuyển QSDĐ là hộ gia

đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Đây là đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để canh tác ổn định lâu dài, loại đất bị khống chế hạn mức cũng chỉ là những loại đất nằm trong nhóm đất nông nghiệp.

Diện tích đất để tính hạn mức không phụ thuộc vào số lần nhận giao đất. Có hai khả năng xảy ra: Có thể chỉ nhận giao đất một lần đã đủ hạn mức, nhưng cũng có thể được giao nhiều lần mà tổng các lần đó mới đủ hạn mức giao hoặc vẫn chưa đủ hạn mức. Thực tế hiện nay, căn cứ vào vốn đất nông nghiệp tại các địa phương thì hầu như không có địa phương nào giao một lần mà đủ hạn mức diện tích cho hộ gia đình, cá nhân. Việc nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp cũng có thể được thực hiện nhiều lần sao cho đủ hạn mức diện tích.

Thực tế, người dân có thể tích tụ đất nông nghiệp từ nhiều nguồn như: được giao đất trong hạn mức, nhận QSDĐ từ người khác theo hạn mức, thuê đất khi có nhu cầu sử dụng hoặc góp vốn bằng QSDĐ để hợp tác sản xuất - kinh doanh với nhau. Đây là cơ sở cho việc mở rộng quy mô diện tích đất và nâng cao hiệu quả sử dụng đất của NSDD nông nghiệp. Chính vì vậy, việc quy định hạn mức đất nông nghiệp vẫn không hề cản trở đến việc phát triển kinh tế trang trại - mô hình kinh tế sản xuất hàng hóa trong nông nghiệp nông thôn được Nhà nước khuyến khích phát triển.

3. Những bất cập, vướng mắc trong quy định về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất nông nghiệp

Thứ nhất, hạn chế về THSDĐ nông nghiệp được giao.

Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 đã kéo dài thời hạn giao đất trồng cây hàng năm lên 50 năm, bằng thời hạn giao đất trồng cây lâu năm và quy định gia hạn thời hạn giao đất. Tuy nhiên, thời hạn này vẫn chưa đủ dài để nông dân yên tâm và khuyến khích họ đầu tư dài lâu và vốn lớn vào đất nông nghiệp. Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định thời hạn sử dụng khác nhau giữa đất sử dụng

vào mục đích sản xuất nông nghiệp và sản xuất phi nông nghiệp.

Ngành Nông nghiệp của Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều khó khăn như biến đổi khí hậu, diện tích đất nông nghiệp bị thu hẹp, thoái hóa đất làm ảnh hưởng đến năng suất đất. Ngoài ra, lợi nhuận từ sản xuất nông nghiệp thường thấp hơn các ngành khác, trong khi đó, đầu tư cho nông nghiệp đòi hỏi lâu dài, nhiều vốn cho phát triển nông nghiệp hàng hóa nhưng khả năng thu hồi vốn chậm.

Đa số nông dân ở nước ta là hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp nhỏ, lẽ nên họ đầu tư vào đất không chỉ 1 lần mà nhiều lần, tích tụ từ đời này sang đời khác, cha truyền con nối. Như vậy không thể dùng thời hạn 50 năm để giao cho hộ gia đình hay cá nhân đối với đất nông nghiệp nếu Nhà nước mong muốn người nông dân yên tâm đầu tư lớn, dài lâu và sử dụng đất hiệu quả, bền vững.

Ngoài ra, nông dân thường hạn chế về vốn nên thường sử dụng đất đai để bảo đảm cho các khoản tín dụng. Trong khi đó, THSDĐ có thể cản trở việc thế chấp QSDĐ, nhất là một khi QSDĐ sắp hoặc hết thời hạn. Luật Đất đai hiện hành cho phép gia hạn đất đai tự động; khi hết hạn sử dụng, NSDD nông nghiệp được giao không cần thực hiện thủ tục gì mà QSDĐ vẫn được tiếp tục nếu đáp ứng các yêu cầu của pháp luật.

Tuy nhiên, về nguyên tắc, Nhà nước còn quy định THSDĐ thì tất nhiên nếu Nhà nước cần thu hồi đất, việc đất hết thời hạn sử dụng sẽ là điều kiện để Nhà nước thu hồi đất không bồi thường. Điều này vẫn treo lơ lửng trên đầu người nông dân một nguy cơ, đất được giao cho họ có thể bị thu hồi khi hết hạn sử dụng và quyền đất đai trở nên kém an toàn.

Thứ hai, Luật Đất đai năm 2013 quy định: Khi hết thời hạn, NSDD được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nếu có nhu cầu thì được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn quy định hoặc được Nhà nước xem xét gia hạn sử dụng đất nhưng không quá thời

hạn quy định (Điều 126 Luật Đất đai 2013). Tuy nhiên, thực tế thi hành quy định này cho thấy trong trường hợp quy hoạch sử dụng đất bị điều chỉnh, thay đổi thì NSDD sẽ gặp khó khăn trong việc xin gia hạn sử dụng đất. Thời hạn sử dụng đất thường là 50 năm trong khi Luật Đất đai 2013 quy định kỳ quy hoạch hoặc sử dụng đất là 10 năm. Như vậy, khi hết THSDĐ, NSDD sẽ khó được Nhà nước gia hạn sử dụng đất nếu như quy hoạch sử dụng đất mới có sự điều chỉnh, thay đổi và việc sử dụng đất của họ không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất mới đã được xét duyệt.

Thứ ba, theo Điều 126 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 74 Văn bản hợp nhất 04/VBHN-BTNMT năm 2021 hợp nhất Nghị định hướng dẫn Luật Đất đai do Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành, cơ chế gia hạn tự động chỉ áp dụng cho cá nhân, hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Việc xác định ai là cá nhân, hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp có ý nghĩa vô cùng quan trọng, vì chỉ người đáp ứng điều kiện đó mới được hưởng quyền gia hạn tự động đối với đất nông nghiệp được giao.

Khoản 30 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 có giải thích cụm từ cá nhân, hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp là “hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận QSDĐ nông nghiệp; nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp và có thu nhập ổn định từ việc sản xuất nông nghiệp trên đất đó”. Bên cạnh đó, Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT cũng đưa ra các tiêu chí để xác định thế nào là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Dù vậy, các quy định chưa thực sự chặt chẽ và thống nhất dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau về chủ thể này. Quy định không đầy đủ vừa là kẽ hở cho sự lạm quyền, tham nhũng vừa làm giảm tính an toàn của quyền đất đai.

Thứ tư, bên cạnh việc gần như giữ nguyên các hạn mức cũ của Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 có quy định tăng hạn mức đất nông nghiệp trong 1 trường hợp, đó là “Trường hợp hộ gia đình,

cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm là không quá 5 héc ta đối với xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 25 héc ta đối với xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi” (Điều 129 Luật Đất đai 2013). Hạn mức đất này theo quy định của Luật Đất đai 2003 là không quá 20 ha. Tuy nhiên, trong bối cảnh có rất nhiều ý kiến đề xuất về tăng hạn mức giao đất nông nghiệp trước thực trạng cơ cấu lao động trong lĩnh vực nông nghiệp đang giảm mạnh, sự điều chỉnh trên của Luật Đất đai 2013 là không đáng kể. Quy định về “giao thêm” cũng là một quy định “mở” so với hạn mức khống chế mà pháp luật đã quy định khống chế, quy định. Với quy định này, Nhà nước đã cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được mở rộng thêm quy mô diện tích đối với một số loại đất ngoài hạn mức mà Nhà nước đã giao để phát triển sản xuất. Tuy nhiên, quy định về việc “giao thêm” chưa có sự rõ ràng và còn gây nhiều tranh cãi, có thể dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau.

Thứ năm, 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 QSDĐ. 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 thay đổi. 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.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất nông nghiệp

Thứ nhất, nhà làm luật cần xem xét lại cơ sở lý luận và thực tiễn của việc quy định THSDĐ nông nghiệp và HMSDD nông nghiệp được giao cho cá

nhân, hộ nông dân, nhất là cần đặt trong bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay của đất nước.

Việc phân định sự khác nhau giữa sở hữu đất đai nông nghiệp với QSDĐ có còn cần thiết nữa không khi Nhà nước không ngừng xây dựng nhà nước pháp quyền và pháp luật đất đai đã quy định khá đầy đủ về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Thứ hai, thủ tục gia hạn tự động tuy có lợi thế về kinh tế và xã hội nhưng cần quy định chặt chẽ để hạn chế sự nhầm lẫn, quan liêu và cửa quyền của cán bộ, công chức trong việc thực hiện pháp luật.

Pháp luật cần quy định rõ cơ quan có thẩm quyền cũng như tiêu chí cụ thể để xác định cá nhân, hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Đồng thời, việc kiểm tra, thanh tra về thủ tục gia hạn nên tiến hành định kỳ để kịp thời chấn chỉnh các vi phạm.

Thứ ba, để có thể giải quyết mấu chốt của các hạn chế nêu trên, Nhà nước cần xem xét kéo dài THSDĐ nông nghiệp được giao cho hộ gia đình, cá nhân theo hướng vô thời hạn. Giao đất nông nghiệp cho nông dân cần tính đến yếu tố ổn định và bền vững để gia tăng sự yên tâm cho nông dân đầu tư, phát triển nông nghiệp bền vững.

Sản xuất nông nghiệp của cá nhân, hộ gia đình cần có sự duy trì từ thế hệ này sang thế hệ khác và cần có sự đầu tư theo hướng tích lũy dần qua thời gian để bồi bổ cho đất, nhất là khi khả năng tài chính của nông dân hạn chế. Giao đất vô thời hạn sẽ giúp nông dân yên tâm hơn khi đầu tư cho đất nông nghiệp, bởi vì sự an toàn của quyền đất đai được tăng lên khi thời hạn sử dụng đất tăng.

5. Kết luận

Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều cải tiến, giúp gia tăng sự an toàn của QSDĐ nông nghiệp được giao cho hộ gia đình, cá nhân, trong đó có các quy định về THSDĐ và HMSĐĐ nông nghiệp. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn còn một số hạn chế có thể ảnh hưởng đến sự an toàn QSDĐ của nông dân, làm cho người nông dân chưa thực sự yên tâm đầu tư lớn, lâu dài và sử dụng đất bền vững cho phát triển nông nghiệp trong thời kỳ công nghiệp hóa đất nước. Để không ngừng củng cố niềm tin cho người nông dân vào đất nông nghiệp và khuyến khích họ đầu tư dài lâu, lớn và sử dụng đất hiệu quả, bền vững trong điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay, Nhà nước cần tiếp tục xem xét sửa đổi pháp luật về đất đai để gia tăng tính an toàn của QSDĐ ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Nguyễn Đình Bông, Nguyễn Thị Thu Hồng (2017). Một số vấn đề về tích tụ, tập trung đất đai trong phát triển nông nghiệp và nông thôn hiện nay. *Tạp chí Công sản*, 896, 39-44.
2. Nguyễn Lan Hương (2018). Một số bất cập của pháp luật Việt Nam về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp và hướng hoàn thiện. Truy cập tại <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/nghien-cuu-dieu-tra/mot-so-bat-cap-cua-phap-luat-viet-nam-ve-thoi-han-su-dung-dat-nong-nghiep-va-huong-hoan-thien-142809.html>
3. Báo Tài nguyên và Môi trường (2019). Hạn mức giao và nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp. Truy cập tại <https://baotainguyenvaimoitruong.vn/han-muc-giao-va-nhan-chuyen-quyen-su-dung-dat-nong-nghiep-231250.html>
4. Cổng thông tin điện tử Bộ Tài nguyên và Môi trường (2019). Đề xuất sửa đổi để xác định được thời hạn sử dụng đất của dự án ghi vào hồ sơ pháp lý về đất đai. Truy cập tại <http://www.monre.gov.vn/Pages/de-xuat-sua-doi-de-xac-dinh-duoc-thoi-han-su-dung-dat-cua-du-an-ghi-vao-ho-so-phap-ly-ve-dat-dai.aspx?cm=%C4%90%E1%BA%A5t+%C4%91ai>

5. Nguyễn Thy (2019). Ba vô lý về điều kiện mua đất trồng lúa. Truy cập tại <https://plo.vn/ba-vo-ly-ve-dieu-kien-mua-dat-trong-lua-post539424.html>

6. Bùi Đức Hiến (2022). Hoàn thiện các quy định của pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay. Truy cập tại <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210962>

Ngày nhận bài: 3/4/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 1/5/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 11/5/2022

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN PHƯƠNG CHINH

Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

THE TIME LIMIT FOR AGRICULTURAL LAND USE AND THE MAXIMUM ALLOCATION OF AGRICULTURAL LAND USE - SOME LEGAL ISSUES AND SHORTCOMINGS

● Master. **NGUYEN PHUONG CHINH**

Faculty of Economic Law, Hanoi Law University

ABSTRACT:

Land accumulation and concentration for developing modern agricultural production are important issues that the Communist Party of Vietnam and the Government of Vietnam have paid special attention to. This paper points out the legal issues of the time limit for agricultural land use and the maximum allocation of agricultural land use, and impacts of these issues on the land accumulation and concentration for the development of agricultural production. This paper also points out some shortcomings of current regulations and makes some recommendations to improve regulations relating to these issues.

Keywords: the time limit for land use, the maximum allocation of land use, agricultural land, the 2013 Law of Land.