



Quy định về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) - Những vấn đề cần bàn luận

ThS. NCS. PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Tích tụ, tập trung đất nông nghiệp là một trong những chủ trương, đường lối được Đảng và Nhà nước quan tâm trong thời gian qua nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp trên cơ sở phù hợp về quy mô và điều kiện của từng vùng. Luật Đất đai năm 2013 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành cũng đã dành nhiều quy định liên quan để điều chỉnh vấn đề tích tụ và tập trung đất nông nghiệp. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai trên thực tế còn nhiều vướng mắc, bất cập cần phải có những sửa đổi, bổ sung phù hợp nhằm phát triển nền nông nghiệp hướng tới sự phát triển kinh tế - xã hội. Hiện nay, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có những quy định trực tiếp điều chỉnh về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Trong phạm vi bài viết, tác giả làm rõ một số điểm mới về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp cũng như những nội dung cần sửa đổi, bổ sung trong Dự thảo nhằm thúc đẩy sự phát triển của nền sản xuất nông nghiệp theo xu hướng hiện đại, giải quyết có hiệu quả vấn đề nông nghiệp, nông dân và nông thôn.

1. TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

Tại Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Trên cơ sở đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã thể chế hóa các quan điểm, mục tiêu, chủ trương, giải pháp của Nghị quyết số 18-NQ/TW, giải quyết các vấn đề đặt ra từ thực tiễn và xu thế phát triển với nhiều điểm đổi mới, trong đó nổi bật là vấn đề về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Cụ thể:

Thứ nhất, tại Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bổ sung khái niệm về “tập trung đất nông nghiệp” và “tích tụ đất nông nghiệp”. Theo đó, tập trung đất nông nghiệp là việc tăng diện tích đất nông nghiệp để tổ chức sản xuất thông qua phương thức hợp tác, chuyển đổi hoặc thuê quyền sử dụng đất (QSDĐ) của người khác mà không làm mất đi QSDĐ của người sử dụng đất (Khoản 43, Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)). Với hình thức tập trung đất nông nghiệp, người sử dụng đất sẽ mở rộng được quy mô sử dụng đất nông nghiệp thông qua các phương thức hợp tác, chuyển đổi hoặc thuê QSDĐ trong một khoảng thời gian nhất định theo thỏa thuận các bên. Thông qua các phương thức trên, QSDĐ nông nghiệp của người sử dụng đất không bị mất đi, cụ thể: (i) Đối với phương thức



▲ Việc tích tụ ruộng đất sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho cơ giới hóa, hướng tới mô hình sản xuất hàng hóa -

Nguồn: hanoimoi.com.vn

hợp tác: bên hợp tác dùng QSDĐ nông nghiệp của mình để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, chủ thể khác mà không làm thay đổi QSDĐ của người sử dụng đất; (ii) Đối với phương thức thuê quyền sử dụng đất: bên cho thuê cho bên thuê được thuê QSDĐ nông nghiệp của mình trong thời hạn thỏa thuận mà không làm mất đi QSDĐ của bên cho thuê; (iii) Đối với phương thức chuyển đổi: các bên chuyển giao và đổi QSDĐ nông nghiệp cho nhau. Như vậy, về bản chất, QSDĐ nông nghiệp đã được chuyển đổi cho các chủ thể; hay nói cách khác, QSDĐ nông nghiệp đã được chuyển quyền; tuy nhiên, hai bên khi thực hiện chuyển đổi thì đều nhận lại được QSDĐ nông nghiệp tương ứng nên hai bên đều không “mất đi QSDĐ” của mình. Do đó, chuyển đổi QSDĐ được ghi nhận là một trong các phương thức tập trung đất nông nghiệp.

Tuy nhiên, tại khoản 2, Điều 185 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định các phương thức tập trung đất nông nghiệp còn hạn chế, chưa có sự thống nhất với quy định về khái niệm tập trung đất nông nghiệp. Tại khoản 2, Điều 185 Dự thảo không quy định “chuyển đổi” là một trong 3 phương thức tập trung đất nông nghiệp mà quy định “dồn điền, đổi thửa” mới là một trong 3 phương thức tập trung đất nông nghiệp bên cạnh việc thuê QSDĐ và hợp tác sản xuất, kinh doanh bằng QSDĐ; trong khi “dồn điền, đổi thửa” chỉ là một trong 2 hình thức thực hiện chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp. Điều này, cần thiết phải được sửa đổi để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong Luật Đất đai. Bên cạnh đó, khoản 47, Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: Tích tụ đất nông nghiệp là việc tăng diện tích đất nông nghiệp của người sử dụng đất để tổ chức sản xuất thông qua phương thức nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn bằng QSDĐ mà có thực hiện chuyển QSDĐ. Như vậy, mặc dù tích tụ đất nông nghiệp cũng giống tập trung đất nông nghiệp là làm



▲ Những quy định mới về tích tụ, tập trung đất đai sẽ góp phần điều chỉnh đất đai theo cơ chế thị trường

tăng diện tích đất nông nghiệp để người sử dụng đất có quỹ đất phục vụ cho sản xuất nông nghiệp quy mô lớn nhưng điểm khác biệt với tập trung đất nông nghiệp là việc tích tụ đất nông nghiệp sẽ thông qua các phương thức dẫn đến việc chuyển giao QSDĐ cho bên nhận tích tụ đất nông nghiệp là nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn bằng QSDĐ nông nghiệp. Tuy nhiên, nếu chỉ giới hạn tích tụ đất nông nghiệp thông qua nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn liệu có thiếu sót hay không trong khi tặng cho QSDĐ cũng là một trong những phương thức chuyển QSDĐ nông nghiệp xuất phát từ ý chí của các bên nhằm tăng quy mô đất sản xuất nông nghiệp. Dưới góc độ hiện nay, khi Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) vẫn có các quy định kiểm soát việc tích tụ thông qua quy định về hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp thì việc không quy định tặng cho QSDĐ là một phương thức tích tụ đất đai sẽ là cơ hội để người sử dụng đất “lách luật”, tìm cơ hội thu gom, đầu cơ đất nông nghiệp.

Như vậy, với khái niệm trên đã phân định cụ thể phạm vi, ranh giới giữa “tập trung đất nông nghiệp” và “tích tụ đất nông nghiệp” để giúp người dân, doanh nghiệp cũng như chủ thể thực thi trong quá trình áp dụng pháp luật không bị nhầm lẫn. Qua đó, sẽ góp phần khắc phục tình trạng đầu tư, thuê đất nông nghiệp tại các địa phương trái phép trong thời gian qua và tạo điều kiện để những thửa đất có quy mô rộng, lớn có điều kiện cơ giới hóa, thâm canh mang lại hiệu quả sản xuất.

Thứ hai, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bổ sung nguyên tắc, các phương thức tập trung đất nông nghiệp, trách nhiệm của người sử dụng đất cũng như của Nhà nước trong việc khuyến khích, mở rộng hoạt động tập trung, tích tụ đất nông nghiệp tại Điều 185, Điều 186 và giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết quy định về tập trung, tích tụ đất nông nghiệp. Với những quy định mới về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp như trên sẽ góp phần điều chỉnh đất đai theo cơ chế thị trường, khắc phục những bất cập hiện tại và góp phần thúc đẩy sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn, tập trung, hiệu quả.

Tuy nhiên, khi nghiên cứu các nội dung tại Điều 185, Điều 186 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) còn một số bất cập sau:

Một là, về nguyên tắc tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa đề cập đến nguyên tắc xác định rõ mục đích của việc tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Đây là điểm cần sửa đổi, bổ sung bởi về bản chất, nguyên tắc là kim chỉ nam, là đường lối để cụ thể để chi tiết hóa các quy định có liên quan và giúp các chủ thể thi hành trên thực tế. Nếu xác định cụ thể được mục đích của việc tích tụ, tập trung đất nông nghiệp thì đây sẽ là căn cứ, cơ sở quan trọng để quy định chi tiết liên quan đến nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng như trách nhiệm của các cán bộ, quản lý về đất đai trong việc lợi ích quy định về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để đầu cơ, thuê đất nông nghiệp trong tương lai.

Hai là, tại khoản 4, Điều 185 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Tổ chức kinh tế, cá nhân thực hiện việc tập trung đất nông nghiệp phải lập phương án sử dụng đất trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất quyết định”. Quy định trên chưa thực sự hợp lý bởi nó sẽ làm gia tăng thủ tục hành chính khi tập trung đất nông nghiệp, đặc biệt đối với trường hợp quy mô tập trung đất nông nghiệp của người dân không lớn.

Thứ ba, mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp của cá nhân. Đây là một trong những điểm mới của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nhằm thúc đẩy hoạt động tích tụ đất đai ở phạm vi, quy mô lớn. Cụ thể, nếu như tại Điều 130 Luật Đất đai năm 2013 quy định hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân không quá 10 lần hạn mức giao thì tại Điều 171 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp không quá 15 lần hạn mức giao. Theo đó, diện tích đất cây hàng năm được giao tối đa lên tới 45 ha, diện tích đất trồng cây lâu năm vùng đồng bằng 150 ha, vùng Trung du miền núi là 450 ha; diện tích đất rừng



phòng hộ, rừng sản xuất 450 ha. Với việc mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền như trên sẽ đảm bảo cá nhân có quỹ đất đủ lớn để có thể sản xuất nông nghiệp hàng hóa tập trung, quy mô lớn, hiệu quả.

Bên cạnh đó, để kiểm soát việc tích tụ đất nông nghiệp, tại khoản 2, Điều 171 quy định về điều kiện khi xác định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất, bao gồm: “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”. Tuy nhiên, nếu chỉ quy định 2 điều kiện trên thì sẽ gây khó khăn trong quá trình áp dụng, dễ dẫn đến tình trạng tùy tiện từ phía cơ quan có thẩm quyền. Chẳng hạn, khi xem xét điều kiện đất đai chúng ta sẽ dựa trên những yếu tố nào của đất, đặc điểm lý hóa của đất, hay mục đích sử dụng của đất...

2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP TRONG DỰ THẢO LUẬT

Trong bối cảnh Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang được lấy ý kiến toàn dân, đối với các quy định về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật như sau:

Thứ nhất, về phương thức tập trung đất nông nghiệp. Để đảm bảo tính thống nhất giữa các quy định trong Luật Đất đai, tại khoản 2, Điều 185 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần sửa đổi quy định về các phương thức tập trung đất nông nghiệp theo hướng: thay thế phương thức “dồn điền, đổi thửa” thành phương thức “chuyển đổi QSDĐ”. Theo đó, “2. Các phương thức tập trung đất nông nghiệp: a) Chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp; b) Thuê QSDĐ nông nghiệp; c) Hợp tác sản xuất, kinh doanh bằng QSDĐ nông nghiệp”.

Thứ hai, về phương thức tích tụ đất nông nghiệp. Như đã phân tích, cần bổ sung “tặng cho quyền sử dụng đất” là một trong những phương thức tích tụ đất nông nghiệp. Theo đó, cần chỉnh sửa khái niệm “tích tụ đất nông nghiệp” theo hướng “tích tụ đất nông nghiệp là việc tăng diện tích đất nông nghiệp của người sử dụng đất để tổ chức sản xuất thông qua phương thức nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận góp vốn bằng QSDĐ mà có thực hiện chuyển QSDĐ” và chỉnh sửa khoản 2, Điều 186 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) như sau: “2. Các phương thức tích tụ đất nông nghiệp: a) Nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp; b) Nhận góp vốn bằng QSDĐ nông nghiệp; c) Nhận tặng cho QSDĐ nông nghiệp”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 5/1/2023).
3. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
4. Nguyễn Thị Nga (2020), Tích tụ và tập trung đất đai trong sản xuất nông nghiệp - Những vấn đề cần được sửa đổi, bổ sung trong Luật Đất đai năm 2013, Hội thảo khoa học Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.113 - 114.
5. Hà Phương (2019), Tích tụ, tập trung ruộng đất và đổi mới hình thức tổ chức sản xuất nông nghiệp ở đồng bằng Bắc bộ trong điều kiện mới, Tạp chí Cộng sản.

Thứ ba, cần quy định rõ quy mô, diện tích đất nông nghiệp sau khi tiến hành tập trung cần phải lập phương án trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất quyết định. Điều này sẽ giảm tải các thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian tập trung đất nông nghiệp để kịp thời tổ chức các hoạt động sản xuất nông nghiệp đáp ứng được yêu cầu trong thực tiễn, phù hợp với nhu cầu thị trường; đặc biệt với quy mô không lớn thì không cần phải lập phương án sử dụng đất trình cơ quan nhà nước.

Thứ tư, bổ sung nguyên tắc về mục đích khi tập trung, tích tụ đất nông nghiệp. Theo quan điểm của tác giả, việc tập trung, tích tụ đất nông nghiệp chỉ nhằm mục đích duy nhất là hình thành những thửa đất, cánh đồng rộng lớn, thuận lợi cho hoạt động tổ chức sản xuất nông nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, tạo ra các sản phẩm có tính cạnh tranh cao trên thị trường. Đây sẽ căn cứ, cơ sở quan trọng để Chính phủ quy định chi tiết liên quan đến nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng như trách nhiệm của các cán bộ, quản lý về đất đai trong việc lợi ích quy định về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để đầu cơ, thâm tóm đất nông nghiệp trong tương lai.

Ngoài ra, khi Chính phủ quy định chi tiết về tập trung và tích tụ đất nông nghiệp cần làm rõ các nội dung liên quan đến điều kiện để thực hiện tập trung và tích tụ đất nông nghiệp; trách nhiệm của nhà đầu tư khi thực hiện tập trung và tích tụ đất nông nghiệp; trách nhiệm của cán bộ quản lý nhà nước quản lý tập trung và tích tụ đất nông nghiệp, đặc biệt cần có chế tài nghiêm khắc, đủ tính răn đe nếu họ không thực hiện đúng trách nhiệm và quyền hạn của mình để gây ra hậu quả nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng.

Thứ năm, cần quy định chi tiết, cụ thể về các điều kiện khi xác định hạn mức nhận chuyển QSDĐ tại khoản 2, Điều 171 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) để hạn chế tối đa tình trạng tùy tiện, duy ý chí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình áp dụng trên thực tế.

Với những giải pháp, kiến nghị trên đây, tác giả mong muốn Luật Đất đai sau khi được thông qua sẽ có khung pháp lý hoàn chỉnh để góp phần thúc đẩy hoạt động sản xuất nông nghiệp phát triển theo hướng hiện đại; đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất và quan trọng hơn hết là khắc phục tình trạng lợi dụng tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để đầu cơ, thâm tóm đất, tạo ra những địa chủ kiểu mới trong nông nghiệp. ■