

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**



NGUYỄN THANH HOA

**BẢO VỆ ĐẤT NÔNG NGHIỆP
THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2011

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**



NGUYỄN THANH HOA

**BẢO VỆ ĐẤT NÔNG NGHIỆP
THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Luật Kinh tế
Mã số : 60 38 50

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: TS. DOÃN HỒNG NHUNG

MỤC LỤC

	Trang
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các bảng	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: Những vấn đề lý luận cơ bản về đất nông nghiệp và bảo vệ đất nông nghiệp.....	5
1.1. Khái niệm, phân loại đất nông nghiệp.....	5
1.2. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp ở Việt Nam.....	6
1.3. Khái quát quá trình phát triển các quy định pháp luật về đất nông nghiệp ở Việt Nam.....	8
1.4. Bảo vệ tài nguyên đất nông nghiệp trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.....	16
1.5. Pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam.....	19
Chương 2: Thực trạng pháp luật bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam.....	22
2.1. Các quy định về quyền sử dụng đất nông nghiệp.....	22
2.2. Quy định về một số loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp.....	33
2.3. Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp.....	45
2.4. Các quy định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp.....	57
2.5. Những vấn đề phát sinh trong hoạt động thu hồi đất nông nghiệp.....	65
2.6. Tích tụ và tập trung đất đai.....	78
2.7. Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp.....	86
2.8. Áp dụng pháp luật bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam.....	94
Chương 3: Các giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo vệ đất nông nghiệp.....	101
3.1. Phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân trong giai đoạn công nghiệp	

hoá, hiện đại hoá đất nước.....	101
3.2. Một số giải pháp góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về đất nông nghiệp.....	103
3.3. củng cố, hoàn thiện hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.....	118
3.4. Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.....	119
KẾT LUẬN.....	121
Danh mục tài liệu tham khảo	
Phụ lục các bảng	

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1.1. Diện tích cơ cấu đất đai năm 2010.

Bảng 1.2. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp năm 2010.

Bảng 1.3. Biến động đất nông nghiệp của cả nước.

Bảng 1.4. Diện tích đất nông nghiệp trên đầu người thế giới.

Bảng 2.1. Kết quả rà soát chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2010 giữa cấp tỉnh với cấp huyện.

Bảng 2.2. Kết quả thực hiện kế hoạch chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp từ năm 2006 đến năm 2008.

Bảng 2.3. Kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2001 - 2010.

Bảng 2.4. Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020.

Bảng 2.5. Chỉ tiêu kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015).

Bảng 2.6. Diện tích, cơ cấu các loại đất nông nghiệp quy hoạch đến năm 2010 của thành phố Hồ Chí Minh.

Bảng 2.7. Diện tích chuyển mục đích sử dụng đất; diện tích đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng cho các mục đích khác quy hoạch đến năm 2010 của thành phố Hồ Chí Minh.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá. Đất là tài nguyên sản xuất và việc sử dụng đất hiệu quả đem lại công ăn việc làm, tạo ra sản phẩm, thu nhập và là nguồn cung cấp cho chi tiêu của gia đình và kinh doanh. Đất đai đưa ra ý niệm về “nơi chốn” và nhận dạng, vì thế nó đóng góp vào vốn xã hội quốc gia, gồm hệ thống các mối quan hệ và mạng lưới nhằm hỗ trợ, duy trì các cộng đồng và các vùng trong cả nước.

Đất còn được coi là tài sản hữu hình và có thể được định giá trên thị trường, được trao đổi, được thừa kế hoặc cho, nhận như một món quà, cũng như được sử dụng để thế chấp. Đối với nhiều cá nhân, đặc biệt là ở vùng nông thôn, đất vẫn là của cải chính và là nguồn sinh kế đảm bảo cuộc sống.

Các chính sách và quy định của pháp luật về đất đai có tác động lớn tới hiệu quả sử dụng đất và ảnh hưởng tới phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của đất nước.

Việt Nam có hơn 70% dân số làm sản xuất nông nghiệp. Dân số Việt Nam ngày càng tăng đã gây áp lực cho nhu cầu khai thác, sử dụng đất nói chung, trong đó có đất nông nghiệp. Năm 2008, dân số nước ta khoảng 86 triệu người; dự báo trong vài thập niên tới, dân số nước ta tiếp tục tăng với tốc độ 1 - 1,2%/năm; đến năm 2020, dân số nước ta đạt khoảng 100 triệu người và sẽ dần ổn định khoảng 120 triệu người sau năm 2030. Trong khi đất nông nghiệp hiện có rất manh mún, với khoảng 70 triệu thửa. Sự chia cắt đó còn trầm trọng hơn do sự hình thành các khu công nghiệp, khu chế xuất, sân golf trên các cánh đồng đã tác động tới hệ thống thủy lợi và gây ô nhiễm nặng tại các vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa.

Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, tại vùng đồng bằng sông Hồng, nơi có tốc độ đô thị hóa diễn ra sôi động nhất cả nước thì trung bình mỗi năm quỹ đất nông nghiệp bị mất khoảng 0,43%; việc chuyển diện tích đất trồng lúa, đặc biệt là đất lúa có khả năng nông nghiệp cao sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp chưa được cân nhắc một cách đầy đủ; những khu công nghiệp, đô thị tại các tỉnh đồng bằng sông Hồng... đa phần đều sử dụng quỹ đất "bờ xôi, ruộng mật"; nhiều diện tích đất chuyên trồng lúa nước đã bị thu hồi, san lấp mặt bằng nhưng vẫn bỏ hoang, không xây dựng công trình. Nếu tốc độ chuyển đổi đất lúa như giai đoạn

vừa qua thì trong 10 năm tới sẽ mất đi 510 ngàn ha và năm 2020 quỹ đất lúa chỉ còn khoảng 3,4 triệu ha.

Mặt khác, Việt Nam được dự báo là một trong năm quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nhất của tình trạng nước biển dâng cao do biến đổi khí hậu. Theo Báo cáo của Viện Khoa học Khí tượng thủy văn và Môi trường về "Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng của Việt Nam", nếu nhiệt độ tăng thêm 2°C, mực nước biển dâng cao thêm 1m thì trong 100 năm tới vùng đồng bằng sông Cửu Long sẽ có 1,5 - 2,0 triệu ha, vùng đồng bằng sông Hồng có 0,3 - 0,5 triệu ha đất nông nghiệp (chủ yếu là đất lúa) bị ngập hoặc nhiễm mặn không thể trồng lúa được.

Đây là nguy cơ lớn đe dọa an ninh lương thực và sự phát triển ổn định của đất nước; đặt ra yêu cầu cần phải có biện pháp cứng rắn để bảo vệ quỹ đất trồng lúa nhằm đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

Sản xuất nông nghiệp không chỉ bảo đảm nhu cầu lương thực, thực phẩm cho người dân mà còn tạo ra sản phẩm xuất khẩu, thu ngoại tệ cho quốc gia. Việc quy định các chế định về đất nông nghiệp phù hợp sẽ có tác động thúc đẩy sản xuất phát triển, các hộ nông dân yên tâm vào đầu tư sản xuất. Ngược lại, nếu Nhà nước quy định chưa phù hợp thì không những không thúc đẩy sản xuất phát triển mà việc sử dụng đất nông nghiệp cũng không mang lại hiệu quả.

Dưới sức ép của quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa đất nước, nhiệm vụ sử dụng bền vững, hiệu quả để bảo vệ đất nông nghiệp cần phải được quan tâm hàng đầu không phải chỉ vì bản thân nền nông nghiệp mà còn vì sự ổn định, phát triển bền vững và đồng bộ của kinh tế - xã hội.

Xuất phát từ ý tưởng trên, tác giả xin lựa chọn đề tài: ***"Bảo vệ đất nông nghiệp theo pháp luật của Việt Nam"*** làm đề tài của luận văn tốt nghiệp thạc sỹ luật học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu

Hiện nay, tài liệu tham khảo về chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam tương đối phong phú. Nghiên cứu Kỹ yếu các đề tài nghiên cứu khoa học và công nghệ lĩnh vực đất đai 1983 - 2010 do Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường biên soạn năm 2010 [36].

Các báo cáo chuyên đề tại Hội thảo về Chính sách pháp luật đất đai liên quan đến nông nghiệp, nông thôn, nông dân do Hội Khoa học đất Việt Nam tổ chức năm 2009 [27] khi nghiên cứu về đất nông nghiệp cũng chỉ thiên về một số nội dung quy

hoạch, thu hồi, bồi thường, tái định cư và hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Về chính sách đất nông nghiệp, Trung tâm nghiên cứu nông nghiệp quốc tế của Australia có dự án về "Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam", Shally P.Marsh, T.Gordon MacAulay và Phạm Văn Hùng biên tập, năm 2007 [38]. Những tóm tắt chính sách trong dự án là những kết quả nghiên cứu chính của dự án "Ảnh hưởng của một số phương án chính sách chủ yếu đến lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam". Dự án đã đánh giá ảnh hưởng của các chính sách của Chính phủ Việt Nam đến nông nghiệp và xây dựng các mô hình kinh tế thích hợp cho việc phân tích chính sách.

Ngoài ra, còn có công trình nghiên cứu của Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp và nông thôn về "Phân tích chính sách nhằm xây dựng chính sách đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam" [17, 26, 48, 49] do UNDP tài trợ; báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong quá trình tổng kết, đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi, bổ sung.

Trên cơ sở phân tích lý luận và thực tiễn có liên quan, các công trình nghiên cứu trên đây đã giới thiệu, phân tích, đánh giá một số khía cạnh, một số lĩnh vực về pháp luật đất nông nghiệp. Đề tài "Bảo vệ đất nông nghiệp theo pháp luật của Việt Nam" sẽ tiếp thu, thừa kế những mặt tích cực của các công trình đã nghiên cứu, mặt khác tác giả sẽ cố gắng phân tích cụ thể hơn thực tế áp dụng các quy định pháp luật về đất nông nghiệp và đi sâu phân tích những vướng mắc, bất cập và các nguyên nhân ảnh hưởng đến việc thực hiện các quy định về đất nông nghiệp hiện nay. Qua đó đưa ra một số giải pháp cụ thể nhằm góp phần đổi mới, hoàn thiện các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp trong thời gian tới.

3. Mục đích nghiên cứu đề tài

- Nghiên cứu lý luận và thực tiễn pháp luật về đất nông nghiệp ở Việt Nam.
- Phân tích làm rõ yêu cầu của sản xuất nông nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay và những đòi hỏi mới đặt ra để bảo vệ quỹ đất nông nghiệp và nâng cao chất lượng đất nông nghiệp trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.
- Khái quát và phân tích thực trạng áp dụng pháp luật về đất nông nghiệp; đánh giá những khó khăn, tồn tại trong quá trình khai thác, sử dụng và bảo vệ quỹ đất nông nghiệp ở Việt Nam.

- Đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật bảo vệ nông nghiệp, rút ngắn khoảng cách giữa quy định của pháp luật và thực tế đòi hỏi của người sử dụng đất nông nghiệp hiện nay.

4. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Đề tài tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về đất nông nghiệp cũng như quá trình phát triển các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp ở Việt Nam; đánh giá thực trạng và phân tích những tồn tại, bất cập của pháp luật về đất nông nghiệp; đưa ra một số kiến nghị, giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam trong thời gian tới. Trong quá trình thực hiện, các tài liệu được thu thập chủ yếu trong giai đoạn từ năm 2003 đến nay.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện mục đích và nhiệm vụ đặt ra, luận văn được thực hiện dựa trên cơ sở lý luận của Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật. Luận văn đã sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê để thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu và mục đích nghiên cứu.

6. Những điểm mới của đề tài

Trong thời gian qua đã có nhiều đề tài nghiên cứu về chính sách, pháp luật đất nông nghiệp, tuy nhiên đây là một công trình khoa học nghiên cứu pháp luật một cách tương đối toàn diện và hệ thống hóa, bổ sung lý luận về pháp luật bảo vệ đất nông nghiệp Việt Nam.

Luận văn không những chỉ rõ được những bất cập trong các quy định của pháp luật mà còn tìm ra được những hạn chế trong thực tiễn áp dụng pháp luật về đất nông nghiệp, từ đó đưa ra những giải pháp cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam trong thời gian tới.

7. Bố cục của đề tài

Pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp là một vấn đề rộng, là sự kết hợp của nhiều ngành luật. Do giới hạn nghiên cứu của luận văn nên tác giả chỉ nghiên cứu, phân tích dưới góc độ ngành luật đất đai. Ngoài phần mở đầu, kết luận và kiến nghị, luận văn được chia làm ba chương, gồm:

Chương 1: Những vấn đề lý luận cơ bản về đất nông nghiệp và bảo vệ đất nông nghiệp.

Chương 2: Thực trạng pháp luật đất nông nghiệp ở Việt Nam.

Chương 3: Các giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo vệ đất nông nghiệp.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ BẢO VỆ ĐẤT NÔNG NGHIỆP

1.1. Khái niệm, phân loại đất nông nghiệp

Theo quan niệm truyền thống của người Việt Nam thì đất nông nghiệp thường được hiểu là đất trồng lúa, trồng cây hoa màu như ngô, khoai, sắn và những loại cây được coi là thương lức. Tuy nhiên trên thực tế việc sử dụng đất nông nghiệp tương đối phong phú, không chỉ đơn thuần là để trồng lúa, hoa màu mà còn dùng vào mục đích chăn nuôi gia súc, nuôi trồng thủy sản hay để trồng các cây lâu năm... [39].

Theo quy định tại Điều 42 Luật Đất đai năm 1993, đất nông nghiệp là đất được xác định là đất chủ yếu để sử dụng vào sản xuất nông nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản hoặc nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp. Điều 2 Nghị định số 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993 quy định: "Đất nông nghiệp giao cho hộ gia đình, cá nhân vào mục đích sản xuất nông nghiệp bao gồm đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, đất nông nghiệp trồng cây lâu năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản...". Khái niệm này không bao quát hết các loại đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp.

Việc phân loại đất có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng các quy phạm pháp luật quy định chế độ pháp lý đối với từng loại đất, tạo điều kiện cho việc quản lý, sử dụng từng loại đất hợp lý, tiết kiệm và đạt hiệu quả kinh tế.

Trước Luật Đất đai năm 1987, các văn bản pháp luật quy định về chế độ pháp lý về đất đai ở nước ta chia đất đai thành 4 loại: đất nông nghiệp; đất lâm nghiệp; đất chuyên dùng và đất khác.

Căn cứ vào mục đích sử dụng của các loại đất, Luật Đất đai năm 1987 được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 12 năm 1987 quy định đất đai được phân thành 5 loại: đất nông nghiệp; đất lâm nghiệp; đất khu dân cư; đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng.

Luật Đất đai năm 1993 được Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 7 năm 1993, tại Điều 11 quy định đất đai được chia thành 6 loại: đất nông nghiệp; đất lâm nghiệp; đất khu dân cư nông thôn; đất đô thị; đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng. Cách phân loại này dựa vào tiêu chí mục đích sử dụng chủ yếu, vừa căn cứ vào địa

bàn sử dụng đất, không có sự tách bạch về mặt pháp lý gây cho khó khăn cho công tác quản lý đất đai.

Để khắc phục hạn chế đó, Luật Đất đai năm 2003 đã chia đất đai làm ba nhóm bao gồm: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng; cách phân loại dựa trên tiêu chí duy nhất là mục đích sử dụng chủ yếu của đất đã giúp tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất thực hiện các quyền của mình trong quá trình sử dụng đất cũng như cho các cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý đất đai.

Khái niệm đất nông nghiệp đã được mở rộng với tên gọi "nhóm đất nông nghiệp". Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định hướng dẫn thi hành không đưa ra khái niệm cụ thể mà liệt kê các loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp bao gồm: a) Đất trồng cây hàng năm gồm đất lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác; b) Đất trồng cây lâu năm (gọi chung là đất sản xuất nông nghiệp); c) Đất rừng sản xuất; d) Đất rừng phòng hộ; đ) Đất rừng đặc dụng (gọi chung là đất lâm nghiệp); e) Đất nuôi trồng thủy sản; g) Đất làm muối; h) Đất nông nghiệp khác, bao gồm: đất tại nông thôn sử dụng để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt kể cả các hình thức trồng trọt không trực tiếp trên đất; xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép, xây dựng trạm, trại nghiên cứu thí nghiệm nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối, thủy sản, xây dựng cơ sở ươm tạo cây giống, con giống; xây dựng kho, nhà của hộ gia đình, cá nhân để chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc, công cụ sản xuất nông nghiệp (khoản 1 Điều 13 Luật Đất đai năm 2003; khoản 4 Điều 6 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004).

Như vậy, có thể hiểu đất nông nghiệp là tổng thể các loại đất có đặc tính sử dụng giống nhau, với tư cách là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng rừng, khoanh nuôi tu bổ bảo vệ rừng, nghiên cứu thí nghiệm về nông, lâm nghiệp.

1.2. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp ở Việt Nam

Theo Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010 [7], tổng diện tích các loại đất kiểm kê năm 2010 của cả nước là 33.095.351 ha (*Bảng 1.1. Diện tích cơ cấu đất đai năm 2010*), bao gồm: nhóm đất nông nghiệp: 26.197.449 ha, chiếm 79,16%; nhóm đất phi nông nghiệp: 3.671.388 ha, chiếm 11,09%; nhóm đất chưa sử dụng: 3.226.514 ha, chiếm 9,75%.

Tổng diện tích đất nông nghiệp là 26.197.449 ha, chiếm 79,16% tổng diện tích các loại đất (*Bảng 1.2. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp năm 2010*), trong đó: đất sản xuất nông nghiệp: 10.118.085 ha, chiếm 30,57%; đất lâm nghiệp: 15.346.126 ha, chiếm 46,37%; đất nuôi trồng thủy sản: 690.221 ha, chiếm 2,09%; đất làm muối: 17.562 ha, chiếm 0,05%; đất nông nghiệp khác: 25.455 ha, chiếm 0,08%.

Tổng diện tích nhóm đất nông nghiệp năm 2010 của cả nước so với năm 2005 tăng 1.374.890 ha (*Bảng 1.3. Biến động đất nông nghiệp của cả nước*), trong đó tăng chủ yếu ở loại đất sản xuất nông nghiệp (tăng 972.517 ha), đất lâm nghiệp (tăng 668.717 ha); tỷ lệ che phủ rừng tăng từ 37,1% lên 39,1%.

Tỷ trọng nông nghiệp của Việt Nam chiếm khá cao trong tổng thu nhập quốc gia. Tuy vậy diện tích đất nông nghiệp bình quân thế giới tính trên đầu người tại Việt Nam lại khá thấp so với thế giới. Theo số liệu của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên Hợp quốc (FAO), năm 2004, bình quân đất sản xuất nông nghiệp của Việt Nam là 0,17 ha/người; Thái Lan 0,61 ha/người; Campuchia 0,38 ha/người; các nước châu Á Thái Bình Dương 0,3 ha/người; các nước đang phát triển 0,27 ha/người, các nước phát triển như Australia, Nhật Bản... 11,05 ha/người và bình quân của toàn thế giới là 0,59 ha/người. Sau 5 năm, diện tích đất canh tác của Việt Nam giảm còn 0,11 ha/người, thuộc nhóm thứ 7 có mức bình quân diện tích đất từ 0,1 - 0,2 ha/người (*Bảng 1.4. Diện tích đất nông nghiệp trên đầu người thế giới*).

Điều này là do dân số Việt Nam tăng trưởng khá nhanh, trong khi diện tích đất nông nghiệp bị suy giảm mạnh do quá trình đô thị hóa; quy hoạch sử dụng đất tại nhiều địa phương bộc lộ hạn chế và bất hợp lý, dẫn đến tình trạng chuyển đổi mục đích sử dụng đất trồng lúa xảy ra ngày càng phổ biến, đặc biệt tại các tỉnh đồng bằng Bắc bộ, đồng bằng sông Cửu Long và miền Đông Nam bộ. Trong giai đoạn năm 2000 - 2007, diện tích đất trồng lúa đã giảm đi 361.935 ha (bình quân mỗi năm giảm gần 51.075 ha); trong đó, vùng Đồng bằng sông Hồng giảm 52.047 ha, vùng Đồng bằng sông Cửu Long giảm 205.705 ha.

Tình trạng chuyển mục đích sử dụng đất trái phép trong 5 năm qua ở các địa phương là rất phổ biến; tình trạng mua bán, chuyển mục đích đất nông nghiệp thành đất ở vùng ven thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh; mua gom đất nông nghiệp để chờ dự án, dẫn đến bỏ hoang hóa đất ven các thành phố lớn là nguy cơ

lớn đe dọa an ninh lương thực và sự phát triển ổn định của đất nước trong một vài thập kỷ tới.

Do vậy, việc bảo vệ đất nông nghiệp đang là vấn đề cấp bách hiện nay.

1.3. Khái quát quá trình phát triển các quy định pháp luật về đất nông nghiệp ở Việt Nam

1.3.1. Pháp luật về đất nông nghiệp từ cách mạng tháng Tám 1945 đến thực hiện cải cách ruộng đất năm 1954

Trước năm 1945, đất nông nghiệp được chia thành 2 loại chính: đất sở hữu cộng đồng và đất tư hữu. Khu vực nông thôn được phân chia làm 2 tầng lớp dựa trên tính chất sở hữu của đất đai: địa chủ và tá điền. Tầng lớp địa chủ chiếm khoảng 2% tổng dân số nhưng chiếm hữu trên 50% tổng diện tích đất, trong khi đó 50% hộ nông dân là tá điền không có đất và đi làm thuê cho tầng lớp địa chủ.

Cuộc tổng khởi nghĩa tháng Tám 1945 thắng lợi, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Trong điều kiện khó khăn của đất nước, Đảng ta đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh đã xác định muốn bảo vệ được chính quyền, bảo vệ được thành quả của cách mạng tháng Tám thì phải giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa nông dân và cách mạng, mà vấn đề cơ bản nhất của nông dân là vấn đề ruộng đất. Vấn đề cấp bách đặt ra là muốn đem lại ruộng đất cho dân cày thì không thể không tiến hành cải cách ruộng đất. Song lúc bấy giờ do còn phải đối phó với thù trong, giặc ngoài để bảo vệ chính quyền non trẻ, Nhà nước ta chưa thể tiến hành cải cách ruộng đất được. Trước tình hình đó, để chuẩn bị cho việc tiến tới cải cách ruộng đất, Nhà nước đã ban hành một số văn bản pháp luật có liên quan đến chính sách ruộng đất như:

Sắc lệnh 78/SL ngày 14 tháng 7 năm 1949 của Chính phủ kháng chiến quy định về giảm tô. Sắc lệnh này quy định giảm 25% so với mức địa tô trước cách mạng tháng Tám, xoá bỏ các loại địa tô phụ, thủ tiêu chế độ quá điền và lập hội đồng giảm tô cấp tỉnh để xét xử tranh kiện về giảm tô.

Sắc lệnh 88/SL ngày 22 tháng 5 năm 1950 của Chính phủ về thể lệ lĩnh canh và giảm tức. Sắc lệnh ban hành nhằm mục đích bảo đảm quyền lĩnh canh của tá điền, cấm chủ ruộng vô cớ đòi lại ruộng.

Ngày 05 tháng 3 năm 1952, Chính phủ ban hành Điều lệ tạm thời về việc sử dụng công điền, công thổ. Điều lệ ban hành nhằm hướng dẫn và bảo đảm việc chia cấp ruộng đất công một cách công bằng và có lợi cho nông dân nghèo.

Trong Văn kiện hội nghị Trung ương Đảng lần thứ IV tháng 01 năm 1953 [24] đã nêu rõ: "Tiêu diệt chế độ sở hữu ruộng đất của thực dân Pháp và của bọn đế quốc xâm lược khác ở Việt Nam, xoá bỏ chế độ phong kiến sở hữu ruộng đất của địa chủ Việt Nam và ngoại kiều, thực hiện chế độ sở hữu ruộng đất của nông dân".

Lúc này Đảng ta đưa ra đường lối thực hiện chế độ "sở hữu ruộng đất của nông dân", đây là bước tiến mới trong việc hình thành các quy phạm pháp luật về đất nông nghiệp ở nước ta.

Ngày 04 tháng 12 năm 1953, Quốc hội biểu quyết thông qua Luật Cải cách ruộng đất và ngày 19 tháng 12 năm 1953, chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh 197/SL ban bố Luật Cải cách ruộng đất, đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc quy định của Nhà nước về đất nông nghiệp ở nước ta, thực hiện khẩu hiệu "người cày có ruộng". Luật Cải cách ruộng đất ban hành với mục đích công hữu hoá ruộng đất của địa chủ người Việt và người Pháp, xoá bỏ chế độ ruộng đất thực dân phong kiến và tiến hành phân chia lại cho hộ nông dân ít đất hoặc không có đất với khẩu hiệu "người cày có ruộng".

1.3.2. Pháp luật về đất nông nghiệp từ khi thực hiện cải cách ruộng đất đến Hiến pháp 1980 ra đời

Sau khi thực dân Pháp rút khỏi Việt Nam, miền Nam nước ta chịu áp bức kìm kẹp của chính quyền Ngụy quyền Sài Gòn và đế quốc Mỹ xâm lược miền Nam Việt Nam; hai miền Nam, Bắc phát triển theo sự chi phối của hai chế độ chính trị khác nhau, do vậy chịu sự điều chỉnh của hai hệ thống pháp luật khác nhau. Pháp luật về đất nông nghiệp của hai miền cũng có những quy định khác nhau nhằm phù hợp với chế độ chính trị của mỗi giai cấp, Nhà nước.

Ở miền Bắc, sau khi Luật Cải cách ruộng đất được ban hành, việc thực hiện Luật đã mắc nhiều sai lầm. Song trong hơn 2 năm thực hiện Luật Cải cách ruộng đất, đã chia 81 vạn ha ruộng đất cho 2.104.138 hộ gia đình, chiếm 72,87% số hộ nông thôn lúc bấy giờ [29]. Tám chính sách khuyến khích nông nghiệp, trong đó có chính sách về ruộng đất được Quốc hội thông qua tháng 5 năm 1955 đã tạo chuyển biến vượt bậc về kết quả sản xuất và đời sống nhân dân.

Tại kỳ họp thứ 8 tháng 4 năm 1958, Quốc hội thông qua kế hoạch 3 năm cải tạo xã hội chủ nghĩa (1958 - 1960), đưa nông dân vào hợp tác xã, đánh dấu thời kỳ hợp tác hoá ở nước ta, xác lập nhất quán chế độ công hữu bao gồm sở hữu tập thể và sở hữu nhà nước, quyền sở hữu ruộng đất của cá thể dần bị thu hẹp và hầu như bị

xoá bỏ. Theo quy định của Hiến pháp năm 1959 và một số văn bản pháp luật, hình thức sở hữu ruộng đất ở miền Bắc nước ta trong giai đoạn này bao gồm ba hình thức sở hữu, bao gồm: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể và đất đai thuộc sở hữu tư nhân.

Đến năm 1960, khoảng 86% hộ nông dân và 68% tổng diện tích đất nông nghiệp đã vào hợp tác xã bậc thấp. Trong hợp tác xã này, người nông dân vẫn sở hữu đất đai và tư liệu sản xuất. Ở hình thức hợp tác xã bậc cao, nông dân góp chung đất đai và các tư liệu sản xuất khác vào hợp tác xã dưới sự quản lý chung. Từ năm 1961 đến năm 1975 có khoảng 20.000 hợp tác xã bậc cao ra đời với sự tham gia của khoảng 80% hộ nông dân [38].

Sau khi miền Nam rơi vào tay bọn xâm lược Mỹ, chính quyền Ngô Đình Diệm tiến hành "cải cách điền địa". Thực chất của cuộc cải cách điền địa nhằm mua chuộc tầng lớp nông dân, tầng lớp chiếm đa số dân cư ở miền Nam lúc bấy giờ, nhằm biến miền Nam thành thuộc địa kiểu mới của Mỹ. Với việc xác lập Quy chế tá điền, chính quyền Ngô Đình Diệm đã hợp thức hoá 75 vạn ha ruộng đất mà chính quyền cách mạng đã chia cho nông dân miền Nam.

Ngày 26 tháng 3 năm 1970, Tổng thống Nguyễn Văn Thiệu ký Lệnh số 003/70 ban hành Luật Người cày có ruộng. Luật Người cày có ruộng có nhiều tiến bộ hơn so với cuộc cải cách điền địa ở thời Ngô Đình Diệm, Luật Người cày có ruộng đã quy định về hạn điền: các địa chủ ở Nam Bộ chỉ có quyền để lại 15 ha ruộng, còn các địa chủ miền Trung để lại không quá 13 ha; địa chủ bị truất quyền sở hữu ruộng đất, ruộng đất được chia cho dân cày. Nhưng về thực chất, ruộng đất đó lại bị chính quyền mua lại; đây là chính sách nhằm thu phục lòng dân rất tốn kém dưới thời Nguyễn Văn Thiệu.

Sau khi thống nhất đất nước, Nhà nước tiếp tục phát triển nông nghiệp theo hướng tập thể hoá. Ở miền Bắc, các hợp tác xã nông nghiệp mở rộng quy mô từ hợp tác xã toàn thôn đến hợp tác xã toàn xã. Ở miền Nam, nông dân vẫn được phép hoạt động dưới hình thức thị trường tự do đến tận năm 1977 - 1978, sau đó cũng từng bước đi theo tập thể hoá.

Tóm lại, lịch sử cách mạng giải phóng dân tộc và lịch sử phát triển kinh tế của Việt Nam có mối quan hệ chặt chẽ với các vấn đề về sử dụng đất nông nghiệp. Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ban hành nhiều chính sách để giải quyết vấn đề ruộng đất cho dân cày và thực hiện cải cách ruộng đất nhằm thiết lập chế độ

sở hữu tập thể trong các hợp tác xã; qua đó bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất, có tác dụng khuyến khích và giúp đỡ sự phát triển của kinh tế hợp tác xã. Tuy nhiên quá trình thực hiện vẫn còn mắc nhiều sai lầm, khuyết điểm; đặc biệt sau năm 1975, nền kinh tế Việt Nam nói chung và nông nghiệp nói riêng phải gánh chịu những hậu quả nặng nề của cuộc chiến tranh để lại và hậu quả từ chính sách trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung, thời kỳ kinh tế tập thể trong nông nghiệp đặt ra yêu cầu phải tiến hành đổi mới toàn diện.

1.3.3. Pháp luật về đất nông nghiệp từ năm 1980 đến nay

Hiến pháp năm 1980 ra đời đã lần đầu tiên ghi nhận đất đai thuộc sở hữu toàn dân, "Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch chung nhằm bảo đảm đất đai được sử dụng hợp lý, tiết kiệm". Có thể khẳng định đây là cuộc cách mạng lớn nhất về quyền sở hữu đối với đất đai ở Việt Nam từ trước đến nay. Với quy định tại Điều 19 của Hiến pháp đã xoá bỏ các hình thức sở hữu đất đai được xác lập trước đó, thiết lập hình thức sở hữu đất đai mới - đất đai thuộc sở hữu toàn dân, mà Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu.

Xác định rõ vị trí, vai trò và tầm quan trọng của đất đai đối với sản xuất nông nghiệp ở nước ta, tại Điều 20 của Hiến pháp năm 1980 đã quy định: "... Đất dành cho nông nghiệp và lâm nghiệp không được dùng vào việc khác, nếu không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép".

Trên cơ sở rút kinh nghiệm từ thực tiễn, ngày 13 tháng 02 năm 1981, Ban Bí thư trung ương Đảng khoá V đã ban hành Chỉ thị số 100/CT-TW về công tác khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp, hay còn gọi là Khoán 100. Dưới chính sách Khoán 100, các hợp tác xã giao đất nông nghiệp đến nhóm và người lao động. Sản xuất vẫn dưới sự quản lý của hợp tác xã, cuối vụ nông dân được trả thu nhập bằng thóc dựa trên sản lượng sản xuất ra và ngày công đóng góp. Mặc dù còn đơn giản nhưng Khoán 100 đã trở thành bước đột phá trong quá trình hướng tới nền kinh tế thị trường. Sự ra đời của Khoán 100 đã có ảnh hưởng đáng kể đến sản xuất nông nghiệp, đặc biệt sản xuất lúa gạo tăng 6,3%/năm trong suốt giai đoạn 1981 - 1985. Tuy nhiên sau năm 1985, tăng trưởng trong sản xuất nông nghiệp bắt đầu giảm. Ở miền Nam, một loạt các mâu thuẫn cũng gia tăng trong khu vực nông thôn, đặc biệt là mối quan hệ đất đai bởi sự "cào bằng" về phân chia và điều chỉnh đất đai. Điều này đặt ra yêu cầu phải tiến hành cuộc cải cách mới trong chính sách đất đai.

Đứng trước thực trạng đó, tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đã vạch ra đường lối: "... Trước hết phải nói tới ruộng đất. Những năm qua chúng ta đã giảm sút hàng chục vạn hecta lúa tốt. Đó là một trình trạng không thể kéo dài, phải hoàn chỉnh quy hoạch đất đai, làm tốt công tác quản lý ruộng đất, nhất là ở cơ sở đối với đất lúa. Chú trọng các biện pháp tổng thể để vừa tăng độ phì của đất vừa tăng hệ số sử dụng đất..." [24].

Ngày 29 tháng 12 năm 1987 Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai và ngày 08 tháng 01 năm 1988 công bố Luật. Luật Đất đai năm 1987 gồm 6 chương, 57 điều, tạo cơ sở pháp lý mở đầu cho việc hoàn chỉnh hệ thống pháp luật đất đai theo quy định của Hiến pháp năm 1980.

Luật Đất đai năm 1987 đã quy định chế độ sử dụng đối với từng loại đất, trong đó có đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp. Hai loại đất nông nghiệp và lâm nghiệp đều được xem là tư liệu sản xuất đặc biệt, do vậy quy định về chế độ pháp lý đối với hai loại đất này tương đối giống nhau. Các Điều 27, 28, 29, 30, 31 và 32 Luật Đất đai năm 1987 được áp dụng chung cho cả hai loại đất.

Chế độ sử dụng đất nông nghiệp, lâm nghiệp được xây dựng dựa trên nguyên tắc: bảo vệ nghiêm ngặt đất sản xuất nông nghiệp, đất có rừng, hạn chế đến mức thấp nhất việc chuyển đất nông nghiệp, đất có rừng thành đất phi sản xuất nông, lâm nghiệp; và khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế đầu tư công, của để mở rộng và thâm canh đất nông nghiệp.

Ngày 05 tháng 4 năm 1988, Nghị quyết 10/NQ-TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp được ban hành, hay còn gọi là Khoán 10. Với sự ra đời của Nghị quyết 10 thường được biết đến với tên Khoán 10, người nông dân được giao đất nông nghiệp sử dụng từ 10 - 15 năm và lần đầu tiên hộ nông dân được thừa nhận như một đơn vị kinh tế tự chủ trong nông nghiệp; các tư liệu sản xuất được sở hữu dưới hình thức cá thể; người nông dân ở miền Nam được giao lại đất họ đã sở hữu trước năm 1975.

Luật Đất đai năm 1987 và các văn bản hướng dẫn thi hành cùng với chính sách Khoán 10 trong thời kỳ đầu đã phát huy hiệu quả rõ rệt trong việc quản lý và sử dụng đất đai, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển. Tuy nhiên dưới tác động của nền kinh tế thị trường, các quy định của Luật Đất đai năm 1987 không đủ sức điều chỉnh các quan hệ phát sinh.

Hiến pháp năm 1992 được Quốc hội thông qua ngày 15 tháng 4 năm 1992 đã khẳng định Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, giao đất cho các tổ chức, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài và được chuyển quyền sử dụng đất. Hội nghị Trung ương 5 Khoá VII tháng 6 năm 1993 cũng khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, quy định thời hạn sử dụng đất hợp lý với cây ngắn ngày và cây lâu năm, khi hết thời hạn người sử dụng đất có nhu cầu và có đủ điều kiện sẽ được tiếp tục sử dụng đất.

Đứng trước đòi hỏi cấp bách của thực tế, trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1992, ngày 14 tháng 7 năm 1993, Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai năm 1993 thay thế Luật Đất đai năm 1987. Luật Đất đai năm 1993 gồm 7 chương, 89 điều. Nội dung của Luật Đất đai năm 1993 có nhiều điểm quy định mới trên cơ sở kế thừa một cách có chọn lọc những quy định tiến bộ của Luật Đất đai năm 1987 và những quy định hợp lý trước đó.

Luật Đất đai năm 1993 đã quy định việc phân loại đất, làm cơ sở cho việc quy định chế độ quản lý, sử dụng đối với từng loại đất, xác định giá các loại đất, tính thuế việc chuyển quyền sử dụng đất, thu tiền khi giao đất hoặc cho thuê đất...

Đối với đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp, chế độ pháp lý của hai loại đất này được quy định tại các điều 20, 46, 47, 48, 49, 50, 51 Luật Đất đai năm 1993 và được hướng dẫn chi tiết việc giao đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp tại Nghị định 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993, Nghị định 02/CP ngày 15 tháng 01 năm 1994 của Chính phủ.

Trong Luật Đất đai năm 1993, hộ nông dân được giao quyền sử dụng đất lâu dài với 5 quyền: quyền chuyển nhượng, quyền chuyển đổi, quyền cho thuê, quyền thừa kế và quyền thế chấp. Người có nhu cầu sử dụng được giao đất trong thời hạn 20 năm đối với cây hàng năm và ngư nghiệp, 50 năm đối với cây lâu năm. Việc giao đất sẽ được tiến hành lại vào thời điểm cuối chu kỳ giao đất nếu người sử dụng đất vẫn có nhu cầu sử dụng. Luật Đất đai năm 1993 cũng quy định mức hạn điền đối với nông dân, cụ thể đối với cây hàng năm là 2 ha ở miền Bắc và các tỉnh miền Trung, 3 ha đối với các tỉnh phía Nam; đối với cây lâu năm quy định tối đa là 10 ha đối với các xã vùng đồng bằng và 30 ha đối với vùng trung du và miền núi.

Chế độ sử dụng đất nông nghiệp và lâm nghiệp được xây dựng dựa trên các quan điểm: khuyến khích các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế (kể cả người nước ngoài) đầu tư, thâm canh nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất;

bảo vệ nghiêm ngặt đất sản xuất nông nghiệp, đất có rừng; hạn chế đến mức thấp nhất việc chuyển đất nông nghiệp, đất có rừng thành đất không phải là sản xuất nông nghiệp; và khai thác triệt để tiềm năng của đất vườn, đất mặt nước, đất đồi núi... chưa được sử dụng hoặc sử dụng kém hiệu quả.

Luật Đất đai năm 1993 được sửa đổi, bổ sung vào năm 1998 và năm 2001 theo hướng làm rõ trách nhiệm pháp lý của người sử dụng đất trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước và thể hiện sự đa dạng trong các hình thức sử dụng đất. Đối với đất nông nghiệp không có sự thay đổi về thời hạn sử dụng và diện tích hạn điền so với Luật Đất đai năm 1993, tuy nhiên lần đầu tiên đất đai được chính thức xem như "hàng hoá đặc biệt" có giá trị và có thể chuyển nhượng. Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung vẫn khẳng định "đất đai là tài sản của Nhà nước" và cũng cho rằng cần có sự khuyến khích đối với thị trường bất động sản bao gồm thị trường các quyền sử dụng đất đối với khu vực thành thị. Cá nhân (người nông dân) và các tổ chức kinh tế được quyền tham gia vào thị trường này.

Những thay đổi trong chính sách đất đai của Việt Nam từ năm 1981 đến trước khi Luật Đất đai năm 2003 được ban hành đã góp phần đáng kể trong việc tăng nhanh sản lượng nông nghiệp và phát triển khu vực nông thôn. Tổng sản lượng nông nghiệp tăng 6,7%/ năm trong suốt giai đoạn 1994 - 1999 và khoảng 4,6%/ năm trong giai đoạn 2000 - 2003. An toàn lương thực quốc gia không còn là vấn đề nghiêm trọng. Tuy nhiên rất nhiều thách thức đặt ra đối với nông nghiệp Việt Nam như giá cả sản phẩm nông nghiệp giảm, cạnh tranh tăng cao khi Việt Nam hội nhập kinh tế toàn cầu thông qua Hiệp định tự do thương mại các nước ASEAN (AFTA) và gia nhập Tổ chức Thương mại quốc tế (WTO). Nông dân Việt Nam vẫn còn tương đối nghèo và một tỷ lệ cao dân số vẫn dựa vào nông nghiệp là chủ yếu, trong khi diện tích đất nông nghiệp đang ngày một thu hẹp, chất lượng đất giảm sút.

Thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 12 tháng 3 năm 2003 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách , pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa , hiện đại hóa đất nước , Luật Đất đai năm 2003 được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2004, thay thế Luật Đất đai năm 1993 nhằm đáp ứng giai đoạn phát triển mới, thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Luật Đất đai năm 2003 gồm 7 chương, 146 điều. Tại Điều 13 về phân loại đất, khái niệm "đất nông nghiệp" được mở rộng bao gồm 8 loại đất với tên gọi

"nhóm đất nông nghiệp" thay cho "đất nông nghiệp" trước đây. Chế độ pháp lý của các loại đất nông nghiệp được quy định cụ thể tại Mục 2 từ Điều 70 đến Điều 82 và tại một số điều có liên quan: 23, 33, 35, 36, 37, 39, 43, 49, 58, 66, 68, 86, 105 và 113 Luật Đất đai năm 2003.

Ngày 21 tháng 6 năm 2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 1126/2007/NQ-UBTVQH11 quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích nông nghiệp. Mặt khác, để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời tháo gỡ những ách tắc, khó khăn trong quá trình tổ chức thi hành Luật Đất đai, Chính phủ đã kịp thời trình Quốc hội ban hành ban hành 04 Luật sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Luật Đất đai và trên 20 Luật có nội dung điều chỉnh liên quan đến đất đai.

Luật Đất đai năm 2003 đã có bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện chính sách đối với khu vực nông nghiệp, nông thôn theo hướng thúc đẩy phát triển thị trường hàng hóa nông nghiệp, tạo điều kiện đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đưa sản xuất lớn vào phát triển nông thôn.

Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn đã khuyến khích việc tích tụ đất đai để tổ chức sản xuất nông nghiệp hàng hóa và quá trình này đã từng bước diễn ra gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp trên cơ sở phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại. Việc cấp giấy chứng nhận đã tạo điều kiện cho người dân thế chấp, vay vốn mở rộng sản xuất nền nông nghiệp hàng hóa lớn. Hiệu quả kinh tế của tích tụ đất đai đã góp phần tăng nguồn thu ngân sách địa phương và thay đổi diện mạo của nông thôn mới. Tuy nhiên quá trình tích tụ đất đai đang diễn ra phổ biến là quy mô nhỏ, hầu như chỉ sử dụng lao động gia đình là chính. Mặc dù đã có tác động tích cực, song do quy định về thời hạn, hạn mức sử dụng đất nông nghiệp nên quá trình tích tụ, tập trung đất đai vẫn còn hạn chế; diện tích đất tích tụ, tập trung được chưa đủ lớn để đầu tư cơ giới hóa, hiện đại hóa sản xuất, phát triển sản xuất hàng hóa trên quy mô lớn trong nông nghiệp.

Nhà nước đã triển khai thực hiện có hiệu quả Chương trình "xóa đói, giảm nghèo" thông qua các chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở cho các hộ dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn (giai đoạn 2006 - 2010 đã hỗ trợ hơn 1.500 ha đất ở cho gần 72.000 hộ và hỗ trợ 30.000 ha đất sản xuất nông nghiệp cho hơn 83.500 hộ); chính sách giao đất không thu tiền đối với đất sản xuất nông nghiệp; chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất ở, công nhận quyền

sử dụng đất và chính sách miễn, giảm các loại thuế liên quan đến đất đai cho các hộ nghèo;.... góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo của nước ta từ 18,1% năm 2006 xuống 9,45% năm 2010; đưa nước ta từ nước nghèo trở thành nước có thu nhập trung bình. Mặt khác, việc tiếp tục thực hiện chính sách giao đất nông nghiệp ổn định lâu dài đã khuyến khích người dân yên tâm đầu tư cải tạo, bồi bổ đất giảm nguy cơ suy thoái và ô nhiễm đất nông nghiệp bảo vệ được môi trường sinh thái.

Thực tế triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2003 trong thời gian qua đã phát sinh những nội dung cần phải điều chỉnh như: chính sách giao đất nông nghiệp, thời hạn sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm đã giao theo Nghị định số 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993 của Chính phủ; chính sách điều tiết lợi ích từ đất đai giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân; cơ chế chính sách tạo quỹ đất của Nhà nước phục vụ các mục tiêu công ích, chính sách xã hội, điều tiết thị trường đất đai và hỗ trợ, tái định cư; thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng để thực hiện các dự án đầu tư của Nhà nước, của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế...

Do đó, việc tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 để sửa đổi Luật nhằm đáp ứng sự phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của nước ta đến năm 2020 và những năm tiếp theo là rất cần thiết và cấp bách.

1.4. Bảo vệ tài nguyên đất nông nghiệp trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước

Bảo vệ tài nguyên đất nông nghiệp không chỉ là vấn đề của riêng Việt Nam mà còn là vấn đề mang tính chất toàn cầu. Vấn đề an ninh lương thực và khủng hoảng kinh tế thế giới đã đặt ra nhu cầu cấp thiết, đòi hỏi phải phát triển nông nghiệp bền vững. Thế giới vẫn có hơn một nửa dân số, tương đương với 3 tỉ người phải sống dựa vào lúa gạo. Mặc dù diện tích lúa toàn thế giới với sản lượng ngày càng tăng; so với năm 1961, diện tích lúa tăng 50 triệu ha, sản lượng tăng 470 triệu tấn và năng suất tăng 2,25 lần, tuy nhiên theo báo cáo tại Hội nghị Quốc tế Hiệp hội các nhà kinh tế nông nghiệp Châu Á lần thứ 7 diễn ra vào tháng 10 năm 2011 tại Hà Nội, vẫn còn 925 triệu người bị đói và thiếu dinh dưỡng, nạn thiếu lương thực trên toàn thế giới đang đe dọa mạng sống của hơn 100 triệu người. Theo tính toán, thế giới cần sản xuất thêm 50 triệu tấn gạo vào năm 2015 để có thể đáp ứng được nhu cầu. Đây là thời cơ, đồng thời cũng là thách thức đối với nước ta.

Việt Nam là quốc gia có nền nông nghiệp sản xuất truyền thống. Tổng diện tích đất đai là 33 triệu ha. Đất nông nghiệp đã tăng từ 18.2 triệu ha năm 1995 lên

21,5 triệu ha năm 2000, năm 2008 là 25 triệu ha và năm 2010 là 26 triệu ha, chiếm hơn 75% tổng diện tích với hơn 70% dân số sống chủ yếu dựa vào nghề nông. Sản lượng lúa của Việt Nam chiếm trên 90% cây lương thực có hạt, liên quan đến việc làm và thu nhập của hơn 70% số hộ nông dân; cung cấp khoảng 60% năng lượng trong khẩu phần ăn của người dân. Vì vậy việc giữ ổn định diện tích đất trồng lúa không chỉ có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm an ninh lương thực của Việt Nam mà còn góp phần vào tăng nguồn cung lương thực trên thế giới.

Mặc dù hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp so với lĩnh vực công nghiệp - xây dựng - dịch vụ là rất thấp, chỉ bằng 0,5 - 0,6% hiệu quả sử dụng đất của các lĩnh vực này, nhưng so với quy mô rộng lớn của diện tích đất nông nghiệp, gắn với thu nhập và đời sống của trên 1,3 triệu hộ nông dân trong cả nước thì giá trị thu được từ sản xuất trên đất nông nghiệp luôn có ý nghĩa rất quan trọng và lâu dài.

Trong những năm qua, sản xuất nông nghiệp đang phải đối mặt với sự khan hiếm tài nguyên và biến đổi khí hậu, làm tăng nguy cơ giảm sút sản xuất nông nghiệp, nhất là khi dân số đất nước đang tăng nhanh, diện tích đất nông nghiệp ngày càng suy giảm, cùng với những ảnh hưởng biến đổi khí hậu đang tác động ngày một rõ nét, thiên tai, lũ lụt, hạn hán, dịch bệnh xảy ra với tần suất ngày càng cao và khốc liệt. Những thách thức mà Việt Nam đang phải đối mặt có liên quan đến sử dụng bền vững đất nông nghiệp có thể kể đến là:

Thứ nhất, nhu cầu chuyển đổi một phần diện tích đất nông nghiệp sang các mục đích sử dụng khác để đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị hoá, công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

Thứ hai, ảnh hưởng của biến đổi khí hậu làm suy giảm diện tích đất nông nghiệp trong tương lai, đặc biệt khi Việt Nam được dự báo là một trong năm quốc gia chịu ảnh hưởng nhiều nhất của biến đổi khí hậu, và vùng đồng bằng sông Cửu Long - vựa lúa lớn nhất của cả nước lại chịu tác động nặng nề nhất của biến đổi khí hậu và nước biển dâng.

Thứ ba, sự gia tăng ô nhiễm môi trường, hoang mạc hoá, đất canh tác bị nhiễm mặn, bạc màu, xói mòn rửa trôi cùng với sự gia tăng sử dụng thuốc trừ sâu và bảo vệ thực vật,... làm thoái hoá môi trường đất.

Theo tính toán, mỗi hécta dành cho xây dựng khu công nghiệp, sân golf thường kéo theo khoảng 1 - 2 ha đất liền kề không sử dụng được do ô nhiễm nước, khí thải [16]. Suy giảm chất lượng đất bao gồm nhiều vấn đề và do nhiều quá trình

tự nhiên xã hội khác nhau đồng thời tác động. Ở Việt Nam có trên 300 loại thuốc bảo vệ thực vật đang được sử dụng, trong đó có cả các loại thuốc bị cấm như Wolfatox, Monitor, DDT; điều này đồng nghĩa với chất lượng đất bị suy giảm do dư lượng thuốc bảo vệ thực vật còn lại trong đất. Quá trình thoái hoá đất còn do tác động của mất rừng, mưa lớn, canh tác không hợp lý, chăn thả quá mức dẫn đến xói mòn rửa trôi bạc màu; chua hoá, mặn hoá, phèn hoá.

Do nhu cầu tối ưu hóa lợi nhuận, hầu hết các nhà đầu tư đều muốn các khu công nghiệp, cơ sở sản xuất của mình gần đường giao thông để giảm giá thành đầu tư xây dựng và chi phí khi đi vào hoạt động. Giai đoạn bắt đầu đổi mới, mở cửa nền kinh tế thị trường, ở một số địa phương còn có chính sách "trái thăm đỏ" mời các nhà đầu tư, sẵn sàng cho thu hồi, san lấp những mảnh đất màu mỡ đang canh tác có hiệu quả. Thậm chí có không ít địa phương dù chưa có nhà đầu tư nhưng chính quyền đã "đi tắt đón đầu" thu hồi đất nông nghiệp để chờ đợi thời cơ. Bắc Ninh là tỉnh "trái thăm đỏ" tương đối sớm mời các nhà đầu tư. Mười năm sau, tại tỉnh có diện tích nhỏ nhất nước này các khu công nghiệp mọc lên như nấm. 3.000 ha đất nông nghiệp bị mất và theo thống kê thì cứ 5 hộ dân có 1 hộ mất đất canh tác; có những thôn, xóm 90 - 95% diện tích đất nông nghiệp đã bị "khai tử".

Để đáp ứng nhu cầu phát triển, xây dựng các khu đô thị, khu công nghiệp, giao thông,... việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang các loại đất khác mà chủ yếu là sang đất phi nông nghiệp đang diễn ra ở nhiều nơi, diện tích đất trồng lúa có xu hướng ngày càng bị thu hẹp. Thực tế cho thấy, việc thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp chưa thực sự hợp lý, thiếu tầm chiến lược và không an toàn... đã và đang gây nên nhiều hệ quả xấu cho sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất để phục vụ mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đô thị hoá đất nước là một tất yếu khách quan; nhưng với tốc độ như hiện nay, nếu không có giải pháp và sự can thiệp kịp thời của Nhà nước thì trong một tương lai gần, việc thiếu đất sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa sẽ xảy ra.

Cùng với chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp thì tình trạng thất nghiệp ở nông thôn đang ngày càng gia tăng. Trong 5 năm qua, lao động liên quan đến sản xuất nông nghiệp đã giảm 24,9%, nhưng số lượng lao động tìm thấy công việc trong khu vực chính thức chỉ tăng 9,4%. Tại Việt Nam, dân số nông thôn là 60,9 triệu người trong năm 2010. Mặc dù nước ta đã có sự thay đổi mạnh mẽ trong

phát triển kinh tế nhưng tỷ lệ lao động nông thôn vẫn còn ở mức cao. Để có việc làm mưu sinh sau khi mất đất, phần lớn số nông dân phải rời khỏi làng để tìm kiếm việc làm phi nông nghiệp ngắn hạn hoặc dài hạn. Thất nghiệp gia tăng và tình trạng di cư tìm việc, công việc không ổn định đang gây ra rất nhiều hệ lụy bất ổn cho phát triển kinh tế ở nông thôn.

Pháp luật về đất nông nghiệp cần đạt được ba mục tiêu với tiêu chí thực sự bền vững là: bảo đảm an ninh lương thực và một phần dành cho xuất khẩu; tăng cường sản xuất nông nghiệp theo phương thức bền vững với môi trường, sản xuất và phân phối sản phẩm nông nghiệp đồng thời với tăng cường số lượng và chất lượng của các nguồn tài nguyên thiên nhiên cho thế hệ mai sau, cũng như đối phó với những thách thức đặt ra và đóng góp vào việc ứng phó với biến đổi khí hậu; tạo ra tăng trưởng và cơ hội kinh tế của quốc gia và khu vực nông thôn.

Sự phát triển của đất nước đặt ra yêu cầu phải tính toán khai thác tài nguyên đất ổn định, bền vững; quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp cần bố trí hợp lý, tiết kiệm. Điều này càng có ý nghĩa lớn trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu, tình trạng an ninh lương thực trên thế giới và nông dân mất đất sản xuất ngày càng phát sinh nhiều vấn đề khó giải quyết.

1.5. Pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam

Bảo vệ đất nông nghiệp là hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức và cá nhân trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp nhằm bảo vệ chất lượng và diện tích đất nông nghiệp, bảo vệ người sử dụng đất. Pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp là tổng hợp các quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất nông nghiệp, nhằm bảo vệ đất nông nghiệp và người sử dụng đất, tạo điều kiện để nông nghiệp, nông thôn phát triển.

Với bản chất là "Nhà nước của dân, do dân và vì dân", đất đai thuộc sở hữu toàn dân, pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp hiện hành đã thể hiện sự quy định đầy đủ, cụ thể của Nhà nước đối với các quan hệ đất đai như:

Nhà nước quy định chặt chẽ về nội dung quản lý đất nông nghiệp như việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy định cụ thể đối tượng giao đất, thẩm quyền giao đất, cho phép chuyển quyền sử dụng đất, cho thuê đất,...

Nhà nước xác định khung giá đất cụ thể đối với từng loại đất làm căn cứ để tính thuế chuyển quyền sử dụng đất, tính tiền khi giao đất, cho thuê đất, đền bù khi Nhà nước thu hồi đất,...

Nhà nước quy định các nguyên tắc sử dụng đất nhằm bảo vệ đất đai, khuyến khích các chủ thể được giao quyền sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn nhằm khai thác đất hiệu quả, tiết kiệm; nghiêm cấm việc sử dụng không đúng mục đích được giao; đặc biệt là đối với đất chuyên trồng lúa nước.

Nhà nước quy định cụ thể các quyền và nghĩa vụ của chủ thể được giao quyền sử dụng đất, đồng thời quy định cụ thể thủ tục, điều kiện chuyển quyền sử dụng đất.

Nhà nước có các chính sách khuyến khích tích tụ và tập trung ruộng đất, phát triển thị trường quyền sử dụng đất, đẩy mạnh phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

Để bảo vệ lợi ích của mình, với tư cách là người đại diện chủ sở hữu về đất đai, Nhà nước đã xây dựng một hệ thống văn bản pháp luật quy định rõ về việc sử dụng và bảo vệ đất nông nghiệp. Tùy thuộc vào từng thời điểm khác nhau, tương ứng với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội, văn hoá của mỗi thời kỳ, chính sách pháp luật về đất nông nghiệp có sự điều chỉnh, thay đổi tương ứng.

Nước ta hiện nay đang đẩy mạnh phát triển nền kinh tế sản xuất hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước. Các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp nhằm bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước, khuyến khích các hộ gia đình, cá nhân yên tâm vào đầu tư sản xuất nông nghiệp, khai thác hợp lý, hiệu quả quỹ đất hiện có và nâng cao chất lượng đất, góp phần thúc đẩy công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn.

Chế độ pháp lý nhóm đất nông nghiệp giữ vai trò quan trọng trong hệ thống pháp luật đất đai hiện hành, đã quy định cụ thể về từng loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp (đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối,...); đối tượng được giao, được thuê đất; hạn mức đất và chế độ quản lý đất nông nghiệp.

Tóm lại, muốn bảo đảm an ninh lương thực, nâng cao mức sống của người dân, góp phần đẩy mạnh công cuộc hiện đại hoá, công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn; vấn đề sử dụng hợp lý và hiệu quả hơn về diện tích đất nông nghiệp là một yêu cầu cấp thiết; việc tìm ra phương thức quản lý đất nông nghiệp, hay nói

cách khác là các quan hệ về sử dụng đất nông nghiệp khoa học hơn, sẽ tác động lớn đến việc thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay.

Pháp luật về bảo vệ đất nông nghiệp không chỉ nằm trong các quy định của pháp luật đất đai mà còn trong các quy phạm pháp luật về môi trường, dân sự,.... Tổng thể các quy phạm đó tạo nên một cơ chế vững chắc để quản lý, sử dụng đất nông nghiệp một cách hiệu quả. Trong phạm vi nghiên cứu của luận văn, tác giả chỉ đi sâu nghiên cứu, phân tích các quy định của pháp luật về: chế độ quyền sử dụng đất nông nghiệp; một số loại đất trong nhóm đất nông nghiệp; các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng; vấn đề tích tụ và tập trung đất đai; thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT BẢO VỆ ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Với mức độ phức tạp của các loại hình đất đai và các quan hệ đất đai ở nước ta hiện nay, trong khuôn khổ luận văn, tác giả chỉ đi sâu trình bày thực trạng một số quy định nhằm bảo vệ đất nông nghiệp mà trong quá trình áp dụng và hoàn thiện pháp luật cần lưu tâm, bao gồm: quyền sử dụng đất nông nghiệp; quy định đối với một số loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp; thu hồi đất nông nghiệp; tích tụ và tập trung đất đai; thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Quá trình thực hiện các quy định đó trên thực tế đã đạt được những hiệu quả nhất định và phát sinh những vướng mắc cần giải quyết.

2.1. Các quy định về quyền sử dụng đất nông nghiệp

Quyền sử dụng đất được hiểu là quyền khai thác các thuộc tính và công dụng từ đất để phục vụ cho các mục đích nhất định. Xét về khía cạnh kinh tế, quyền sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng vì nó giúp thoả mãn các nhu cầu và mang lại lợi ích vật chất cho các chủ thể sử dụng trong quá trình sử dụng đất.

Quyền sử dụng đất của nhà nước Việt Nam là vĩnh viễn, trọn vẹn trên phạm vi cả nước. Quyền sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân bị hạn chế bởi không gian, thời gian, khả năng, mục đích và hiệu quả sử dụng. Quyền sử dụng đất của Nhà nước và của người sử dụng đất tuy khác nhau về cấp độ nhưng đều thống nhất trên từng lô, thửa, mảnh đất, mục đích sử dụng và mức độ hưởng lợi từ đất. Về nguyên tắc, Nhà nước điều tiết các nguồn thu từ đất theo quy định của pháp luật để thực hiện nhiệm vụ ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng, đồng thời bảo đảm cho người dân trực tiếp sử dụng đất được hưởng lợi ích từ đất do chính mình đầu tư mang lại.

Pháp luật đất đai hiện hành thể hiện xu hướng ngày càng mở rộng về quyền của người sử dụng đất; trình tự, thủ tục thực hiện quyền của người sử dụng đất được quy định chuyển dần từ cơ chế hành chính sang cơ chế dân sự. Tại Điều 105, Điều 108 Luật Đất đai năm 2003 quy định người sử dụng đất có các quyền sau: được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước về bảo vệ, cải tạo đất nông

nghiệp; được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; được Nhà nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến quyền sử dụng đất hợp pháp của mình; khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai; tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh, sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; tổ chức kinh tế sử dụng đất vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê, sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất; người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; tổ chức, cá nhân nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Tại Điều 107 Luật Đất đai năm 2003 quy định người sử dụng đất có các nghĩa vụ sau: sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật; đăng ký quyền sử dụng đất, làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; thực hiện các biện pháp bảo vệ đất; tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan; tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất; giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất hoặc khi hết thời hạn sử dụng đất.

Việc thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện khi có các điều kiện: có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; đất không có tranh chấp; quyền sử dụng đất không bị kê biên bảo đảm thi hành án; trong thời hạn sử dụng đất.

2.1.1. Các quy định về chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp

Theo quy định tại khoản 2 Điều 113 Luật Đất đai năm 2003, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê thì được quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác.

Trình tự chuyển đổi quyền sử dụng đất như sau:

Trường hợp chuyển đổi theo chủ trương chung "dồn điền đổi thửa" thì các hộ gia đình, cá nhân tự thoả thuận với nhau bằng văn bản; Ủy ban nhân dân cấp xã lập phương án chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp chung; Ủy ban nhân dân cấp huyện xem xét, ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với các thửa chuyển đổi.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp (đơn lẻ) thì nộp hợp đồng chuyển đổi quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến Ủy ban nhân dân cấp xã; Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc thực hiện thủ tục cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Nhìn chung, việc chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp theo chủ trương "dồn điền đổi thửa" có tác dụng tích cực đến quá trình tập trung đất đai, tạo thuận lợi cho việc sắp xếp lại đồng ruộng theo quy hoạch, tạo điều kiện cho việc ứng dụng tiến bộ khoa học - kỹ thuật trong sản xuất nông nghiệp.

Tuy nhiên việc chuyển đổi quyền sử dụng đất còn tồn tại một số hạn chế; sau khi người dân thực hiện chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp, nhiều địa phương đã không triển khai ngay việc cấp giấy chứng nhận theo lô thửa mới dẫn đến tình trạng sử dụng đất không đúng giấy tờ, gây khó khăn cho công tác giải quyết tranh chấp khi có khiếu nại. Mặt khác, quy hoạch sử dụng đất phải đi trước một bước để định hướng cho việc sử dụng đất, thúc đẩy quá trình chuyển đổi ruộng đất; việc lập quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp phải gắn với việc sắp xếp lại đồng ruộng, kênh mương, giao thông nội đồng.

2.1.2. Các quy định về chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê hoặc hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm, có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Theo quy định tại Điều 104 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004, các trường hợp chuyển nhượng có điều kiện bao gồm:

Thứ nhất, hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao đất lần đầu đối với đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, đất ở được miễn tiền sử dụng đất mà đã chuyển nhượng và không còn đất sản xuất, không còn đất ở, nếu được Nhà nước giao đất lần thứ hai đối với đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, đất ở được miễn tiền sử dụng đất thì không được chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất trong thời hạn mười năm kể từ ngày được giao đất lần thứ hai.

Thứ hai, hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống xen kẽ trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng nhưng chưa có điều kiện chuyển ra khỏi phân khu đó thì chỉ được chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất ở, đất rừng kết hợp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản cho hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong phân khu đó.

Thứ ba, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất ở, đất sản xuất nông nghiệp trong khu vực rừng phòng hộ thì chỉ được chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất ở, đất sản xuất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ đó.

Quy định về đối tượng được nhận chuyển nhượng:

Một là tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp khi có các điều kiện: mục đích sử dụng diện tích đất nhận chuyển nhượng phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, xác định thời hạn sử dụng đất đồng thời với việc xét duyệt nhu cầu sử dụng đất; phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với việc chuyển mục đích sử dụng đất.

Hai là tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của hộ gia đình, cá nhân, trừ trường hợp được chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

Ba là hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất chuyên trồng lúa nước.

Bốn là hộ gia đình, cá nhân không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất ở, đất nông nghiệp trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng; trong khu vực rừng phòng hộ nếu không sinh sống trong khu vực rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đó.

Trình tự chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp như sau: các bên lập hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, công chứng hoặc chứng thực hợp đồng; nộp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp hoặc thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp phải cấp mới giấy chứng nhận.

Pháp luật đất đai đã tạo hành lang pháp lý cho việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp, góp phần chuyển quỹ đất nông nghiệp cho người thực sự có nhu cầu sử dụng, hình thành thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp. Các quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp giúp bảo đảm cho người nông dân có đất sản xuất, tuy nhiên nó có mặt hạn chế là ngăn cản quá trình tích tụ ruộng đất để sản xuất tập trung theo hướng sản xuất hàng hoá. Nhà nước cần quy định cụ thể trình tự, thủ tục chuyển nhượng gắn với việc tách thửa, chuyển mục đích sử dụng đất trong trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp.

Mặt khác, theo quy định, tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư thì được trừ tiền nhận chuyển nhượng vào tiền sử dụng đất nộp, các tổ chức này chỉ được trừ tiền nhận chuyển nhượng tính theo bảng giá đất của địa phương, trong khi số tiền thực tế bỏ ra để nhận chuyển nhượng lớn hơn rất nhiều. Quy định này không khuyến khích hình thức tự thoả thuận giữa nhà đầu tư với người sử dụng đất nhằm hạn chế việc Nhà nước phải ban hành quyết định thu hồi đất.

2.1.3. Các quy định về cho thuê, cho thuê lại đất nông nghiệp

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê hoặc hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã

được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm, có quyền cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam thuê quyền sử dụng đất.

Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp có quyền cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn thuê đất, người thuê tài sản phải sử dụng đất đúng mục đích đã được xác định.

Trình tự cho thuê đất nông nghiệp như sau: các bên lập hợp đồng cho thuê đất, công chứng hoặc chứng thực hợp đồng; nộp hợp đồng thuê, thuê lại quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện các thủ tục đăng ký cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất vào hồ sơ địa chính và chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp hoặc thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp phải cấp mới giấy chứng nhận. Sau khi hợp đồng thuê, thuê lại quyền sử dụng đất hết hiệu lực, người đã cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất nộp bản xác nhận thanh lý hợp đồng thuê đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện xoá đăng ký cho thuê, cho thuê lại trong hồ sơ địa chính và chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên pháp luật đất đai chưa quy định hộ gia đình, cá nhân có quyền cho thuê đất nông nghiệp trực tiếp cho tổ chức, cá nhân nước ngoài. Quy định này cũng hạn chế các trường hợp tự thoả thuận, tăng gánh nặng cho Nhà nước trong việc thực hiện thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng.

2.1.4. Các quy định về thừa kế quyền sử dụng đất nông nghiệp

Cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê hoặc cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm, có quyền để thừa kế quyền sử dụng đất của mình theo quy định của pháp luật về thừa kế.

Hộ gia đình được Nhà nước giao đất, nếu trong hộ có thành viên chết thì quyền sử dụng đất của thành viên đó cũng được để thừa kế theo quy định của pháp luật về thừa kế.

Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp có quyền để thừa kế tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê, người nhận thừa kế được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định.

Trình tự để thừa kế quyền sử dụng đất nông nghiệp như sau: người nhận thừa kế nộp di chúc; biên bản phân chia thừa kế; bản án, quyết định giải quyết tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất của Toà án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật; đơn đề nghị của người nhận thừa kế đối với trường hợp người nhận thừa kế là duy nhất; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp hoặc thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp phải cấp giấy chứng nhận mới.

Theo quy định tại Điều 113 Luật Đất đai năm 2003, trường hợp người được thừa kế là người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 121 Luật Đất đai năm 2003 thì được nhận thừa kế quyền sử dụng đất; nếu không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 121 Luật Đất đai năm 2003 thì được hưởng giá trị của phần thừa kế đó; tuy nhiên khi thực hiện quy định này, người nhận thừa kế không có đủ tư cách pháp lý để thực hiện chuyển quyền sử dụng đất nhằm thu về phần giá trị được thừa kế.

2.1.5. Các quy định về tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê hoặc hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm, có quyền tặng cho quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 121 của Luật Đất đai năm 2003.

Các trường hợp tặng cho phải có điều kiện kèm theo:

Thứ nhất, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất lần đầu đối với đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất mà đã chuyển nhượng hoặc không còn đất sản xuất, nếu được Nhà nước giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất lần hai thì không được tặng cho quyền sử dụng đất trong thời hạn mười năm kể từ ngày được giao đất lần thứ hai.

Thứ hai, hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống xen kẽ trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng nhưng chưa có điều kiện chuyển ra khỏi phân khu đó thì chỉ được tặng cho quyền sử dụng đất rừng kết hợp sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản cho hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong phân khu đó.

Thứ ba, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất sản xuất nông nghiệp trong khu vực rừng phòng hộ chỉ được tặng cho quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ đó.

Thứ tư, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân không được nhận tặng cho quyền sử dụng đất đối với trường hợp pháp luật không cho phép tặng cho quyền sử dụng đất.

Thứ năm, hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận tặng cho quyền sử dụng đất chuyên trồng lúa nước.

Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp có quyền tặng cho tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê, người được tặng cho tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định.

Trình tự tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp như sau: các bên lập văn bản, hợp đồng, quyết định tặng cho quyền sử dụng đất, công chứng hoặc chứng thực hợp đồng; nộp văn bản hoặc hợp đồng tặng cho hoặc quyết định tặng cho quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp hoặc thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp phải cấp mới giấy chứng nhận.

Tuy nhiên thực tế hiện nay đã xuất hiện một số trường hợp tặng cho quyền sử dụng đất không đúng đối tượng. Nhà nước cần quy định chặt chẽ hơn để hạn chế các trường hợp này, nhất là trường hợp tặng cho đất cho cơ sở tôn giáo.

2.1.6. Các quy định về thế chấp hoặc bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê hoặc hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm, có quyền thế chấp hoặc bảo lãnh bằng

quyền sử dụng đất. Điều kiện thực hiện thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất bao gồm: có giấy tờ về quyền sử dụng đất; đất không có tranh chấp, không bị kê biên để bảo đảm thi hành án; đất trong thời hạn sử dụng. Giá đất khi thế chấp, bảo lãnh sẽ do người có đất và người cho vay tự thoả thuận.

Trình tự thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp như sau: các bên lập hợp đồng thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất, công chứng hoặc chứng thực hợp đồng; nộp hợp đồng thế chấp, bảo lãnh quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003.

Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường thực hiện đăng ký thế chấp, bảo lãnh trong trường hợp bên thế chấp, bảo lãnh là hộ gia đình, cá nhân trong nước. Việc đăng ký thế chấp, bảo lãnh thực hiện trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Giám đốc Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cấp huyện hoặc Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường đối với nơi chưa có Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được uỷ quyền bằng văn bản cho cán bộ địa chính xã thực hiện việc đăng ký thế chấp, bảo lãnh đối với trường hợp thửa đất đã được cấp giấy chứng nhận nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu thế chấp, bảo lãnh tại khu vực nông thôn, xa trung tâm huyện lỵ.

Sau khi kết thúc việc thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất, các bên nộp bản xác nhận đã thanh toán nợ; hợp đồng thế chấp, bảo lãnh, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện xoá đăng ký thế chấp, bảo lãnh.

Hợp đồng thế chấp, bảo lãnh do các bên tự lập hoặc thoả thuận cho cơ quan công chứng, tổ chức, cá nhân khác lập, công chứng trước khi đăng ký tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; việc thế chấp, bảo lãnh có giá trị pháp lý đối với người thứ ba kể từ thời điểm đăng ký đến thời điểm xoá đăng ký.

Thứ tự ưu tiên thanh toán giữa những người cùng nhận thế chấp, nhận bảo lãnh bằng một tài sản được xác định theo thứ tự đăng ký tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất.

Hoạt động thế chấp hoặc bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất có quan hệ chặt chẽ với thị trường vốn, thị trường tài chính, thị trường chứng khoán; là một trong những nhân tố thúc đẩy hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất, là một bộ phận

quan trọng của thị trường bất động sản. Đây là một hoạt động có tính nhạy cảm, cần có sự điều tiết hợp lý của Nhà nước. Tuy nhiên pháp luật đất đai hiện hành quy định các trường hợp được thế chấp quyền sử dụng đất phụ thuộc vào đối tượng sử dụng đất, hình thức sử dụng đất và loại đất; trong đó còn nhiều trường hợp là đất thuê, người sử dụng đất có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng không có quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất. Bên cạnh đó, thủ tục hành chính trong việc thực hiện thế chấp bằng quyền sử dụng đất còn khá nhiều, kéo dài, qua nhiều cơ quan làm ảnh hưởng đến cơ hội đầu tư do không kịp thời vay vốn bằng thế chấp quyền sử dụng đất.

Nhà nước cần xem xét lại một số quy định bảo đảm cho việc thế chấp như: bắt buộc công chứng hợp đồng thế chấp; đăng ký thế chấp tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất theo quy định tại Luật Đất đai năm 2003; bên cho vay giữ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Bộ Luật Dân sự năm 2005. Theo đó, Nhà nước nên quy định thủ tục đăng ký thế chấp thống nhất "cơ chế một cửa" khi đăng ký hợp đồng thế chấp tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; nghiên cứu mở rộng quyền thế chấp cho bên có đất, bao gồm cả đất thuê nhưng có tài sản gắn liền với đất; bên cho vay, không chỉ bao gồm tổ chức tín dụng trong nước, liên doanh, chi nhánh nước ngoài tại Việt Nam; mục đích vay, không chỉ bao gồm để sản xuất kinh.

Nhà nước cần quy định cụ thể về quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất không tách rời nhau, quyền sử dụng, sở hữu phải cùng thể hiện trong một loại giấy tờ, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan thống nhất quản lý, khai thác các thông tin, tài liệu.

2.1.7. Các quy định về góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp không phải là đất thuê hoặc hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời gian thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là năm năm, có quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh.

Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp có quyền góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn thuê đất

với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh.

Trình tự góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp như sau: các bên lập hợp đồng góp vốn bằng quyền sử dụng đất, công chứng hoặc chứng thực hợp đồng; nộp hợp đồng góp vốn, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1, 2 và 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện đăng ký góp vốn vào hồ sơ địa chính, chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp hoặc thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với trường hợp phải cấp mới giấy chứng nhận.

Khi chấm dứt việc góp vốn, các bên nộp hợp đồng chấm dứt góp vốn, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thực hiện xoá đăng ký góp vốn trong hồ sơ địa chính và chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trường hợp thời hạn sử dụng đất kết thúc cùng lúc với chấm dứt góp vốn, nếu bên góp vốn có nhu cầu tiếp tục sử dụng đất thì lập thủ tục xin gia hạn sử dụng đất theo quy định; nếu bên góp vốn không xin gia hạn hoặc không được gia hạn sử dụng đất thì cơ quan tài nguyên và môi trường thực hiện thủ tục thu hồi đất theo quy định.

Tuy nhiên pháp luật hiện nay chưa quy định việc hộ gia đình, cá nhân có quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp trực tiếp cho tổ chức, cá nhân nước ngoài; điều này cũng dẫn đến việc hạn chế các trường hợp tự thoả thuận, tăng gánh nặng cho Nhà nước trong việc thực hiện thu hồi đất.

Cần quy định cụ thể hơn để bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất nông nghiệp trong trường hợp dùng quyền sử dụng đất để góp vốn với các tổ chức kinh tế cùng thực hiện dự án đầu tư theo cơ chế thoả thuận.

Tóm lại, đối với hầu hết nông dân Việt Nam, đất đai là tài sản chính và là thành phần cơ bản trong của cải của họ. Luật Đất đai năm 2003 cho phép người sử dụng đất nông nghiệp quyền sử dụng, chuyển giao, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng cho và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất nông nghiệp không thể chuyển đổi đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp; người sử dụng đất chuyên trồng lúa nước cần phải được chính quyền địa phương cho phép để sử dụng đất lúa sang mục đích nông nghiệp khác. Các quy định về quyền sử dụng đất nông nghiệp là chặt chẽ, đầy đủ nhất so với các loại đất khác trong hệ thống pháp luật đất

đại hiện hành; đã quán triệt sâu sắc quan điểm của Đảng ta bảo đảm cho người sản xuất nông nghiệp có đất để canh tác. Điều này thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đến quyền lợi của người sử dụng đất nông nghiệp và sự bảo vệ nghiêm ngặt của Nhà nước đối với đất dùng cho sản xuất nông nghiệp.

2.2. Quy định về một số loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp

2.2.1. Các quy định về đất trồng lúa nước

Căn cứ vào mục đích sử dụng, Luật Đất đai năm 2003 đã phân loại đất trồng lúa nước vào nhóm đất nông nghiệp trồng cây hàng năm.

Đây là loại đất chủ yếu trong nhóm đất nông nghiệp Việt Nam. Quá trình tích lũy của kỹ thuật trồng lúa nước gắn với hệ thống cơ sở hạ tầng phụ trợ của kỹ thuật canh tác lúa nước như hệ thống kênh mương tưới - tiêu, hệ thống giao thông nội đồng, ruộng bậc thang... đã hình thành nên văn minh lúa nước, xuất phát từ đồng bằng sông Hồng lan toả dần đến vùng đồng bằng ven các sông miền Trung, cuối cùng là châu thổ sông Cửu Long và trở thành nền tảng vững chắc cho một quốc gia nông nghiệp lấy cây lúa nước làm nòng cốt. Do đó việc bảo vệ và khai thác quỹ đất trồng lúa nước không chỉ có ý nghĩa kinh tế, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia mà còn có ý nghĩa trong việc bảo vệ và khai thác nền văn minh, văn hoá lúa nước, phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững [27].

Điều 74 Luật Đất đai năm 2003 khẳng định: "Nhà nước có chính sách bảo vệ đất chuyên trồng lúa nước, hạn chế chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Trường hợp cần thiết phải chuyển một phần diện tích đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích khác thì Nhà nước có biện pháp bổ sung diện tích đất hoặc tăng hiệu quả sử dụng đất chuyên trồng lúa nước".

Ngoài ra Nhà nước có chính sách hỗ trợ, đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, áp dụng khoa học và công nghệ hiện đại cho vùng quy hoạch chuyên trồng lúa nước có năng suất, chất lượng cao.

Khi sử dụng đất trồng lúa, người sử dụng đất chuyên trồng lúa nước có trách nhiệm cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất; không được chuyển sang sử dụng vào mục đích trồng cây lâu năm, trồng rừng, nuôi trồng thủy sản và vào mục đích phi nông nghiệp nếu không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Trong hai thập niên vừa qua, quá trình đô thị hóa và phát triển công nghiệp diễn ra mạnh mẽ đã khiến diện tích đất nông nghiệp bị thu hẹp đáng kể. Trong giai

đoạn 2005 - 2010 diện tích đất trồng lúa của cả nước giảm 37 nghìn ha. Trong số các tỉnh, thành phố có 41/63 tỉnh giảm diện tích đất trồng lúa, điển hình là các tỉnh Tây Ninh, Sóc Trăng, Đồng Nai, Bình Dương, Tiền Giang. Nguyên nhân giảm chủ yếu do chuyển từ đất trồng lúa kém hiệu quả sang các loại đất nông nghiệp khác như đất trồng rau, màu hoặc trồng cây công nghiệp, trồng cây cảnh, cây ăn quả, nuôi trồng thủy sản và các loại đất phi nông nghiệp [7].

Mặc dù đã chặn được việc giảm diện tích đất trồng lúa do chuyển sang các mục đích khác song tình trạng chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đặc biệt là đất trồng lúa có khả năng nông nghiệp cao sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp vẫn chưa được cân nhắc một cách kỹ lưỡng. Tình trạng thu hồi đất trồng lúa để phát triển các khu công nghiệp, đô thị nhưng chậm đưa đất vào sử dụng, bỏ hoang gây lãng phí còn phổ biến. Ở một số địa phương xảy ra hiện tượng nông dân "giữ đất" mong chờ Nhà nước quy hoạch, thu hồi để được bồi thường mà không quan tâm đến việc cải tạo, bồi bổ đất dẫn đến tình trạng suy thoái chất lượng đất.

Năm 2010, cả nước có 4.127 nghìn ha đất trồng lúa, chiếm 12,47% diện tích đất tự nhiên và 15,75% diện tích đất nông nghiệp, trong đó đất chuyên trồng lúa nước có 3.302 nghìn ha, đất trồng lúa nước khác còn lại 703 nghìn ha, đất lúa nương 122 nghìn ha [7].

Để đảm bảo mục tiêu an ninh lương thực quốc gia đến năm 2020 [22] theo Kết luận số 53-KL/TW ngày 05 tháng 8 năm 2009 của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 63/2009/NQ-CP ngày 23 tháng 12 năm 2009 của Chính phủ, quy hoạch đất trồng lúa được xác định là 3,812 triệu ha, đất chuyên trồng lúa nước (2 vụ trở lên) là 3,222 triệu ha, trong đó: vùng trung du miền núi Bắc bộ 521 nghìn ha, vùng đồng bằng sông Hồng 509 nghìn ha, vùng Bắc Trung bộ 370 nghìn ha, vùng duyên hải Nam Trung bộ 261 nghìn ha, vùng Tây Nguyên tăng là 172 nghìn ha, vùng Đông Nam bộ 143 nghìn ha, vùng đồng bằng sông Cửu Long 1.836 nghìn ha.

Trong vòng 20 năm tới, nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và đột phá trong xây dựng kết cấu hạ tầng, đất trồng lúa sẽ tiếp tục phải chuyển sang mục đích phi nông nghiệp ước khoảng 450 - 500 nghìn ha (nhất là ở vùng đồng bằng). Bên cạnh đó, để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia trước mắt cũng như lâu dài, nước ta cần phải duy trì ổn định quỹ đất trồng lúa khoảng 3,8 triệu ha đến năm 2020.

Tuy nhiên bài học từ Philippines cho thấy, để đổi lấy các khu công nghiệp, nước này đã mất rất nhiều cánh đồng lúa phì nhiêu và mỗi năm phải nhập 1,5 triệu tấn lương thực.

Dân số nước ta đông, trong đó hơn 70% sống ở khu vực nông thôn, đất canh tác không nhiều, nếu tính theo đầu người thì ở mức thấp của thế giới. Theo dự báo, cơ cấu dinh dưỡng của người Việt Nam trong thời gian tới sẽ thay đổi theo hướng giảm dần nhu cầu về chất bột, song với tốc độ tăng trưởng dân số bình quân 1,2%/năm, cộng với nhu cầu lương thực cho chế biến, chăn nuôi sẽ tăng mạnh nên tổng nhu cầu tiêu thụ lương thực trong nước sẽ tăng thêm trong vài thập niên tới.

Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của khoảng 130 triệu người vào năm 2035 phải cần tới 36 triệu tấn thóc. Và để đạt được sản lượng này, Việt Nam cần phải duy trì tối thiểu 3 triệu ha đất chuyên trồng lúa hai vụ để có 6 triệu ha đất gieo trồng. Mặt khác, vấn đề thiên tai, dịch bệnh, tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu có thể làm nước biển xâm nhập, lấn chiếm diện tích đất canh tác. Dự tính tổng sản lượng lương thực nước ta theo đó có thể giảm khoảng 5 triệu tấn dưới ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, mất mùa, thiên tai, lũ lụt, sâu bệnh... Do vậy việc đảm bảo an ninh lương thực là vấn đề cấp thiết, luôn được sự quan tâm đặc biệt.

An ninh lương thực không chỉ bị đe dọa bởi tình trạng suy thoái nguồn tài nguyên đất mà còn chịu tác động mạnh mẽ của tình trạng gia tăng dân số và thay đổi cơ cấu sử dụng đất theo hướng giảm tỷ trọng diện tích đất nông nghiệp do quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá đã và đang diễn ra một cách mạnh mẽ. Để bảo đảm đến năm 2020 giữ được 3,8 triệu ha đất gieo trồng lúa (giảm 308 nghìn ha), tiến tới giảm 450 - 500 nghìn ha năm 2030 [22] là một thách thức lớn; khắc phục được tình trạng sản xuất lúa gạo trên những thửa ruộng manh mún, tiến hành tích tụ và tập trung ruộng đất với quy mô sản xuất lớn là một trong những giải pháp giúp khai thác mạnh mẽ tiềm năng sử dụng đất hiện nay.

2.2.2. Các quy định về đất lâm nghiệp

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, đất lâm nghiệp được xếp vào nhóm đất nông nghiệp với ba loại:

Thứ nhất, đất rừng sản xuất được sử dụng chủ yếu để sản xuất, kinh doanh gỗ, các lâm sản khác, đặc sản rừng, động vật rừng kết hợp phòng hộ, bảo vệ môi trường sinh thái.

Đất rừng sản xuất được Nhà nước giao, cho thuê đối với các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước đầu tư tại Việt Nam. Diện tích đất rừng được giao, cho thuê được sử dụng để trồng rừng, trồng cây lâu năm hoặc kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng. Đất rừng sản xuất tập trung ở những nơi xa khu dân cư không thể giao trực tiếp cho hộ gia đình, cá nhân thì được Nhà nước giao cho tổ chức để bảo vệ và phát triển rừng kết hợp với sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản (Điều 75 Luật Đất đai năm 2003)

Thứ hai, đất rừng phòng hộ bao gồm đất rừng phòng hộ đầu nguồn; đất rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; đất rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển; đất rừng phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái; được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu.

Đất rừng phòng hộ được quy hoạch ở từng khu vực khác nhau, có chức năng phòng hộ đặc thù. Nhà nước giao đất rừng phòng hộ đầu nguồn cho tổ chức quản lý rừng phòng hộ để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.

Tổ chức quản lý rừng phòng hộ giao khoán đất rừng phòng hộ đầu nguồn cho hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống tại đó để bảo vệ, phát triển rừng. Đất rừng phòng hộ cũng có thể cho các tổ chức kinh tế thuê để kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng (Điều 76 Luật Đất đai năm 2003).

Thứ ba, đất rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng quốc gia, nguồn gen thực vật, động vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh, phục vụ nghỉ ngơi, du lịch.

Cũng giống như đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng được Nhà nước giao cho tổ chức quản lý rừng đặc dụng để quản lý, bảo vệ theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Tổ chức quản lý rừng đặc dụng giao khoán đất rừng đặc dụng cho hộ gia đình, cá nhân sinh sống ổn định tại khu vực đó để bảo vệ và phát triển rừng. Đất rừng đặc dụng có thể cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích sản xuất, nghiên cứu, thí nghiệm về lâm nghiệp hoặc kết hợp quốc phòng, an ninh; hoặc cho tổ chức kinh tế thuê để kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng (Điều 77 Luật Đất đai năm 2003).

Ước tính có hơn 1,6 tỷ người sống phụ thuộc vào rừng, và ngành công nghiệp lâm sản là nguồn cung cấp khối lượng lớn việc làm, góp phần vào sự tăng trưởng kinh tế của quốc gia và khu vực. Quỹ đất lâm nghiệp ngoài việc dùng để sản xuất kinh doanh còn nhằm bảo đảm môi trường bền vững.

Cùng với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu và nạn khai thác rừng quá mức khiến thiên nhiên bị tàn phá nặng nề, môi trường và khí hậu thay đổi, đe dọa sự sống trên khắp Trái đất. Nhận thức tầm quan trọng về rừng, Liên hợp quốc đã chọn năm 2011 là Năm Quốc tế về rừng với mục tiêu chính là thúc đẩy việc quản lý, bảo tồn và phát triển bền vững tất cả các loại rừng; đồng thời tăng cường cam kết chính trị lâu dài giữa các quốc gia dựa trên “Tuyên bố Rio” (1992), các nguyên tắc trong Chương trình nghị sự 21 về công tác chống phá rừng.

Theo Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường [7], đất lâm nghiệp có 15.346 nghìn ha, chiếm 58,58% diện tích đất nông nghiệp và 46,37% diện tích đất tự nhiên của cả nước; tăng 669 nghìn ha so với năm 2005. Diện tích đất lâm nghiệp tập trung nhiều nhất ở vùng Miền núi và Trung du Bắc bộ có 6.002 nghìn ha, chiếm 39,11%; vùng Tây Nguyên diện tích 2.886 ha, chiếm 18,81%; vùng Bắc Trung bộ 3.168 ha, chiếm 20,64%; các vùng còn lại diện tích đất lâm nghiệp thấp (dưới 15%).

So với quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 của các tỉnh, thành phố thì tổng diện tích đất lâm nghiệp cả nước đạt 96,3%, thấp hơn quy hoạch được duyệt là 595.059 ha, trong đó có 35 tỉnh không hoàn thành chỉ tiêu quy hoạch, điển hình là các tỉnh Lai Châu (đạt 76,3%), Sơn La (81,2%), Nghệ An (82,6%), Gia Lai (79,6%), Đắk Nông (79,5%).

Cơ cấu 3 loại rừng trong đất lâm nghiệp năm 2010 có thay đổi lớn so với năm 2005: đất rừng sản xuất tăng 2.017.781 ha; đất rừng phòng hộ giảm 1.420.813 ha; đất rừng đặc dụng tăng 71.749 ha. Nguyên nhân biến động giữa các loại đất lâm nghiệp chủ yếu do việc rà soát điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng trong thời gian qua ở các địa phương.

Theo số liệu báo cáo của 40 Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các tỉnh, thành phố, diện tích đất của các doanh nghiệp lâm nghiệp được Nhà nước giao để sản xuất lâm nghiệp đến năm 2003 là 2.494 nghìn ha. Giai đoạn năm 2003 - 2010 đã bàn giao trả địa phương 32,02% diện tích được giao, chủ yếu là diện tích đất lâm nghiệp thuộc diện tranh chấp hoặc bị lấn chiếm. Diện tích đất doanh nghiệp lâm

nghiệp đang quản lý đến năm 2010 là 1.790 nghìn ha, chiếm 71,76%; bình quân một doanh nghiệp quản lý khoảng 11.685 ha; có 54,47% diện tích đất của các doanh nghiệp lâm nghiệp quản lý được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Về cơ bản, việc quản lý sử dụng đất của một số doanh nghiệp lâm nghiệp được thực hiện khá tốt. Diện tích đất đã đưa vào sử dụng có hiệu quả, diện tích đất chưa sử dụng đã được trồng phủ xanh bằng cây rừng và cây cao su, đã tạo ra vùng nguyên liệu chuyên canh phục vụ cho công nghiệp chế biến lâm sản. Tuy nhiên hiện nay vẫn còn một số doanh nghiệp chưa được tiến hành đo đạc, cắm mốc và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; tình trạng các hộ nhận khoán của doanh nghiệp tự do chuyển nhượng, mua bán không thông qua doanh nghiệp lâm nghiệp vẫn còn diễn ra; một số diện tích nương rẫy nằm rải rác trong rừng của các hộ đồng bào dân tộc (xâm canh da báo) doanh nghiệp không quản lý được; một số diện tích đất cao su của các công ty lâm nghiệp đang bị tranh chấp và chưa được giải quyết dứt điểm.

Chính phủ đã thường xuyên quan tâm và đề ra những chủ trương, giải pháp về bảo vệ rừng. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các Chỉ thị số 286/TTg ngày 02 tháng 5 năm 1997; số 12/2003/CT-TTg ngày 16 tháng 5 năm 2003; số 08/2006/CT-TTg ngày 08 tháng 3 năm 2006 về tăng cường các biện pháp cấp bách để bảo vệ và phát triển rừng.

Trong thời gian qua, việc quản lý và sử dụng đất lâm nghiệp đã đạt được kết quả đáng kể sau:

Một là, so với năm 2000, diện tích đất lâm nghiệp tăng lên 3.771 nghìn ha (bình quân mỗi năm tăng trên 377 nghìn ha); độ che phủ rừng tăng từ 35,2% năm 2000 lên 38,8% năm 2010.

Hai là, phát triển lâm nghiệp đã góp phần đa dạng kinh tế nông thôn, tạo việc làm, tăng thu nhập cho nhân dân, đặc biệt là đồng bào vùng cao, vùng đặc biệt khó khăn.

Ba là, phát triển lâm nghiệp góp phần quan trọng để bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên, các nguồn gen động thực vật quý hiếm, các vùng đất ngập nước,...

Qua hơn 13 năm thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng [4], đã có 2,45 triệu ha rừng mới được trồng đạt 81%; trong đó trồng rừng phòng hộ , đặc dụng được 0,898 triệu ha đạt 90%, trồng rừng nguyên liệu được 1,551 triệu ha , đạt 77,5%. Tính cả 1,283 triệu ha rừng đã và đang được khoanh nuôi thì tổng diện tích được gây trồng mới trong giai đoạn 1998 - 2010 là 3,752 triệu ha trên mục tiêu ban

đầu của dự án là trồng mới 5 triệu ha rừng. Độ che phủ rừng tăng qua các năm , từ 32% năm 1998 lên 37,1% năm 2005, và năm 2010 lên 39,5%. Nhiều vùng đất trồng đồi núi trọc đã cơ bản được phủ xanh , góp phần hạn chế lũ lụt , xói mòn đất , tăng khả năng điều tiết nguồn nước, bảo vệ đê biển.

Mặc dù chưa đạt được yêu cầu đề ra nhưng việc triển khai thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng không chỉ tác dụng bảo vệ môi trường mà còn có ý nghĩa quan trọng trong việc giải quyết việc làm cho cộng đồng dân cư, tăng thu nhập, xoá đói giảm nghèo; góp phần phát triển kinh tế - xã hội, củng cố an ninh, quốc phòng, đặc biệt là ở các địa phương trung du , miền núi. Công nghiệp chế biến gỗ và lâm sản phát triển với nhiều ngành, nhiều thành phần kinh tế tham gia, bao gồm trên 1.200 doanh nghiệp sản xuất kinh doanh ; kim ngạch xuất khẩu năm 1998 đạt 236,1 triệu USD, đến năm 2010 đạt 3,55 tỷ USD.

Tuy đã đạt được những tiến bộ rất cơ bản, song việc quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp vẫn còn một số tồn tại, bất cập sau:

Thứ nhất, quy định về thẩm quyền chuyển mục đích sử dụng đất và chuyển mục đích sử dụng rừng còn có sự khác nhau giữa Luật Đất đai và Luật Bảo vệ và phát triển rừng, gây khó khăn cho quá trình triển khai tại các địa phương.

Thứ hai, việc giao đất, giao rừng và cấp giấy chứng nhận đối với đất lâm nghiệp ở các địa phương nhìn chung thực hiện còn chậm. Ngoài nguyên nhân khó khăn về kinh phí, nhân lực để thực hiện, ngoài ra còn có nguyên nhân do việc giao đất, giao rừng thực hiện theo hai hệ thống pháp luật khác nhau. Quyền sử dụng rừng của các chủ rừng chưa được xác định rõ ràng; sự tham gia và năng lực thực hiện các hoạt động lâm nghiệp của khu vực hộ gia đình, cộng đồng và trang trại còn yếu.

Thứ ba, việc rà soát, sắp xếp lại các nông, lâm trường thực hiện kém hiệu quả. Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm, sử dụng đất không đúng mục đích, không hiệu quả hoặc không sử dụng đất được giao, không chuyển sang thuê đất hoặc không nộp tiền sử dụng đất tại các nông trường, lâm trường hiện nay là rất phổ biến.

Thứ tư, diện tích rừng tăng về số lượng , tổng trữ lượng nhưng chất lượng , tính đa dạng sinh học của một số trạng thái rừng tự nhiên tăng chậm , thậm chí ở nhiều khu rừng còn bị suy giảm. Đất quy hoạch dành cho trồng rừng thường là đất xấu, đất dốc, tầng đất mỏng, nghèo dưỡng chất, phân tán và xa đường giao thông. Ngoài ra, do yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nhiều diện tích rừng phải chuyển

đòi để xây dựng cơ sở hạ tầng như: thủy điện, thủy lợi, đường giao thông, khu dân cư, khai thác mỏ,...

Thứ năm, nhận thức về lâm nghiệp của các ngành các cấp có chuyên môn nhưng chưa có sự quan tâm đầy đủ và toàn diện. Việc bảo vệ và phát triển rừng gặp nhiều khó khăn; tình trạng khai thác, chặt phá rừng hiện nay vẫn đang xảy ra dưới nhiều hình thức.

Thứ sáu, hệ thống chính sách lâm nghiệp nhìn chung còn thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với chủ trương đẩy mạnh xã hội hoá nghề rừng và cơ chế thị trường; đầu tư cho ngành lâm nghiệp và nghề rừng chưa thoả đáng.

Căn cứ Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020, kết quả rà soát quy hoạch 3 loại rừng theo Chỉ thị số 38/2005/CT-TTg ngày 05 tháng 12 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ, quy hoạch đến năm 2020 đất lâm nghiệp phải đạt 16.245 nghìn ha để đảm bảo độ che phủ đạt 45% [22], trong đó:

Đất rừng phòng hộ: có 5.842 nghìn ha (tăng 47 nghìn ha so với năm 2010), chiếm 17,65% tổng diện tích đất tự nhiên, trong đó: rừng phòng hộ đầu nguồn xung yếu 5.442 nghìn ha; rừng phòng hộ chắn sóng; lấn biển 180 nghìn ha; rừng chắn gió, chắn cát bay 150 nghìn ha; rừng phòng hộ bảo vệ môi trường cho các thành phố lớn, khu công nghiệp và xây dựng các khu rừng phòng hộ biên giới, hải đảo 70 nghìn ha.

Đất rừng đặc dụng: có 2.271 nghìn ha (tăng 132 nghìn ha so với năm 2010), chiếm 6,86% tổng diện tích đất tự nhiên. Đây chính là diện tích rừng đặc dụng trong các khu bảo tồn thiên nhiên, gồm: 30 vườn quốc gia, 59 khu dự trữ thiên nhiên, 12 khu bảo tồn loài, 45 khu bảo vệ cảnh quan văn hoá, lịch sử và môi trường.

Ngoài ra, diện tích đất rừng sản xuất cần phải giữ là 8.132 nghìn ha.

Định hướng sử dụng đất lâm nghiệp đến năm 2030 là: đẩy nhanh việc trồng và khoanh nuôi rừng, phủ xanh và sử dụng đất trồng đồi núi trọc gắn liền với định canh định cư, ổn định đời sống của các dân tộc. Mọi đất rừng đều có người làm chủ trực tiếp, kể cả rừng kinh tế, rừng phòng hộ và các khu bảo tồn thiên nhiên. Kết hợp lâm nghiệp với nông nghiệp, gắn với công nghiệp khai thác và chế biến kinh doanh tổng hợp đất rừng. Ổn định 3 loại rừng, trên cơ sở định rõ mục đích sử dụng với biện pháp đầu tư và khai thác có hiệu quả. Theo điều kiện về đất đai, diện tích đất để phát triển rừng ở nước ta khoảng trên 17 triệu ha và để tạo môi trường và hệ sinh thái bền vững, phấn đấu đến năm 2030 khoanh nuôi, tái sinh phục hồi và trồng mới

khoảng 2 - 2,5 triệu ha. Nếu thực hiện được mục tiêu này thì độ che phủ rừng đạt khoảng trên 51%.

Để có thể thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, cần phải có các giải pháp thực hiện quản lý rừng bền vững, bao gồm bảo vệ, phục hồi trồng rừng và tái trồng rừng, cùng với những nỗ lực ngăn chặn suy thoái rừng; đồng thời, giảm những tác động kinh tế, xã hội và môi trường đến rừng bằng cách cải thiện sinh kế của người dân sống phụ thuộc vào rừng.

2.2.3. Các quy định về đất nuôi trồng thủy sản

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, đất có mặt nước để nuôi trồng thủy sản có hai loại: đất có mặt nước nội địa và đất có mặt nước ven biển.

Đất có mặt nước nội địa được Nhà nước giao hoặc cho thuê đối với hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để trực tiếp nuôi trồng thủy sản hoặc thực hiện dự án đầu tư nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp (Điều 78 Luật Đất đai năm 2003).

Đất có mặt nước ven biển là loại đất sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối. Việc sử dụng đất có mặt nước ven biển cần tuân theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt; người sử dụng đất có nghĩa vụ bảo vệ đất, làm tăng sự bồi tụ đất ven biển; bảo vệ hệ sinh thái, môi trường và cảnh quan và không gây cản trở việc bảo vệ an ninh quốc gia và giao thông trên biển (Điều 79 Luật Đất đai năm 2003).

Các vấn đề về đối tượng, thời hạn, hạn mức giao, cho thuê đất bãi triều ven biển cho nuôi trồng thủy sản; thẩm quyền giao, cho thuê đất và các vấn đề liên quan được quy định cụ thể trong Luật Thủy sản năm 2003 và Nghị định số 27/2005/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thủy sản.

Theo quy định tại khoản 2, 3, 4, 5 Điều 28 Luật Thủy sản năm 2003; Điều 10 Nghị định số 27/2005/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2005 thì đối tượng giao, cho thuê đất bãi triều ven biển phục vụ cho nuôi trồng thủy sản gồm: cá nhân sinh sống tại địa phương trực tiếp nuôi trồng thủy sản mà nguồn sống chủ yếu dựa vào thu nhập từ nuôi trồng thủy sản được Ủy ban nhân dân cấp xã sở tại xác nhận hoặc phải chuyển đổi cơ cấu nghề nghiệp; tổ chức, cá nhân thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản theo dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; tổ chức cá nhân nước ngoài thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản theo dự án được cơ

quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam xét duyệt; cơ quan nghiên cứu khoa học về thủy sản theo quy hoạch, chương trình được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Thời hạn giao, cho thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản không quá 20 năm. Khi hết thời hạn giao, cho thuê mặt nước biển, người sử dụng có nhu cầu tiếp tục sử dụng để nuôi trồng thủy sản mà Nhà nước không có nhu cầu thu hồi thì người sử dụng được quyền tiếp tục sử dụng theo quyết định giao mặt nước biển hoặc hợp đồng thuê mặt nước biển mới (quy định tại khoản 6 Điều 28 Luật Thủy sản năm 2003; Điều 12, 13 Nghị định số 27/2005/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2005).

Về hạn mức, diện tích mặt nước biển được giao để nuôi trồng thủy sản không quá 1 ha. Diện tích mặt nước biển cho thuê để nuôi trồng thủy sản không quá 30 ha trong vùng biển 3 hải lý trở vào bờ hoặc không quá 100 ha trong vùng biển cách bờ từ 3 hải lý trở ra.

Theo quy định tại khoản 2, 3, 4, 5 Điều 28 Luật Thủy sản năm 2003; Điều 10 của Nghị định 27/2005/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2005 thì thẩm quyền giao, cho thuê đất bãi triều ven biển phục vụ nuôi trồng thủy sản bao gồm: uỷ ban nhân dân cấp huyện giao mặt nước biển không thu tiền sử dụng mặt nước biển cho cá nhân sinh sống tại địa phương; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh giao mặt nước biển cho cơ quan nghiên cứu khoa học về thủy sản theo quy hoạch, chương trình được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh cho thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản cho tổ chức, cá nhân thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản theo dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê mặt nước biển để nuôi trồng thủy sản theo dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam xét duyệt.

Năm 2010, đất nuôi trồng thủy sản có 690.221 ha, chiếm 2,09% diện tích đất cả nước; tăng 322 nghìn ha so với năm 2000 do chuyển đổi từ đất trồng lúa, đất rừng ngập mặn sang, tập trung chủ yếu ở một số tỉnh thuộc vùng Đồng bằng sông Cửu Long (Cà Mau 70 nghìn ha, Kiên Giang 20 nghìn ha, Bạc Liêu 69 nghìn ha, Sóc Trăng 44 nghìn ha,...). Diện tích đất nuôi trồng thủy sản tăng góp phần nâng sản lượng nuôi trồng thủy sản đạt 2,71 triệu tấn/năm, đáp ứng đủ nguyên liệu cho công nghiệp chế biến, đưa Việt Nam trở thành nước xuất khẩu thủy sản lớn trên thế giới (đứng thứ 6 trong 10 nước). Tuy nhiên so với năm 2005 và chỉ tiêu Quốc hội duyệt năm 2010 thì chỉ tiêu này giảm 9.840 ha (so với năm 2005) và chỉ đạt 98,57% (chỉ

tiêu Quốc hội duyệt năm 2010 là 700 nghìn ha) [7, 22].

Công tác quy hoạch đất nuôi trồng thủy sản thực hiện chưa tốt, vẫn xảy ra tình trạng người dân tự phát mở rộng diện tích nuôi trong khi không nắm vững thông tin thị trường trong và ngoài nước; việc chuyển một số lớn diện tích sang nuôi trồng thủy sản nước mặn ở một số địa phương còn thiếu cân nhắc đến lợi ích chung toàn vùng, đã có những ảnh hưởng không tốt đến ngành trồng trọt, đặc biệt là trồng lúa. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở một số địa phương chưa chi tiết theo mục đích sử dụng; ao hồ nhỏ, ruộng trũng, mặt nước lún, vùng triều, eo vịnh, đất cát ven biển đánh đồng là đất thủy sản, gây khó khăn cho công tác quản lý. Việc cập nhật thông tin và xác định đất nuôi trồng thủy sản đi đôi với cơ chế, chính sách phù hợp với từng loại đất còn chưa hợp lý, thiếu thống nhất.

Hiện nay nuôi trồng thủy sản đã và đang là nghề "làm giàu" của không ít hộ chăn nuôi. Các tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long là vùng có thể mạnh để phát triển nuôi trồng thủy sản. Tuy nhiên để bảo đảm tính bền vững, các cơ quan quản lý ở địa phương sẽ có nhiều vấn đề phải quan tâm, nhất là về quy hoạch, con giống, thức ăn, thuốc thú y...

2.2.4. Các quy định về đất làm muối

Đất làm muối trước kia xếp vào nhóm đất chuyên dùng, nhưng do thực tế sử dụng đất làm muối cũng giống việc sử dụng đất nông nghiệp và chủ thể sử dụng đất này phần lớn là các hộ gia đình, cá nhân làm nông nghiệp trong nông thôn. Vì vậy Luật Đất đai năm 2003 xếp loại đất này vào nhóm đất nông nghiệp (Điều 81 Luật Đất đai năm 2003).

Đất làm muối được giao, cho thuê đối với tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, cá nhân nước ngoài để sản xuất muối hoặc để thực hiện dự án đầu tư sản xuất muối. Nhà nước quy định rõ "những vùng đất làm muối có năng suất, chất lượng cao phải được bảo vệ và ưu tiên cho việc sản xuất muối". Nhà nước cũng khuyến khích việc sử dụng những vùng đất có khả năng làm muối để sản xuất muối phục vụ cho nhu cầu công nghiệp và đời sống.

Trong sinh hoạt hàng ngày ở gia đình, muối ăn được dùng làm chất điều vị, bảo quản thực phẩm, làm tăng khẩu vị món ăn và là chất chủ yếu duy trì áp lực thẩm thấu của máu, giúp cho tế bào thần kinh hoạt động bình thường. Ngoài ra muối còn được dùng trong thức ăn chăn nuôi, công nghiệp hoá chất, trong y dược...

Việt Nam là quốc gia có nhiều tiềm năng để phát triển nghề làm muối với đường bờ biển dài và thời gian có nắng kéo dài. Nhiều vùng ven biển ở nước ta không chỉ có thế mạnh về khai thác, nuôi trồng thủy - hải sản mà nghề sản xuất muối thương phẩm cũng được xem là nghề truyền thống của diêm dân với hơn 70.000 diêm dân trên cả nước. Song những năm qua, việc sản xuất muối của dân diêm không được thuận lợi, nhiều hộ vẫn chưa thoát được cảnh nghèo. Do đó tuy chỉ chiếm diện tích rất nhỏ trong tổng diện tích đất tự nhiên cả nước (0,05%) nhưng việc Nhà nước xây dựng chính sách, tạo điều kiện cho diêm dân sản xuất phát triển lại có ý nghĩa chính trị rất quan trọng.

Năm 2010, đất làm muối có 17.562 ha, tăng 3487 ha so với năm 2005 [7]. Theo số liệu của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, năm 2011, diện tích sản xuất muối cả nước đạt 14.615 ha, bằng 96,7% so với năm 2010, trong đó diện tích muối thủ công đạt 11.651 ha, diện tích muối công nghiệp đạt 2.964 ha. Tính đến hết tháng 10 năm 2011, sản lượng muối đạt gần 763.000 tấn, dự kiến đến hết năm 2011 sản lượng muối đạt gần 800.000 tấn, nhưng hiện tại lượng muối tồn trong diêm dân lên tới hơn 216.000 tấn. Đánh giá tình hình sản xuất, tiêu thụ muối niên vụ 2011, báo cáo của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn cho biết bình quân mỗi năm, Việt Nam nhập khẩu từ 120.000-150.000 tấn muối, chiếm khoảng 10% sản lượng muối trong nước.

Trên thực tế còn rất nhiều diêm dân sản xuất muối theo phương pháp cổ truyền (phơi nước kết tinh vào mùa nắng) nên năng suất và chất lượng thấp; sản phẩm chính là muối thô, không có các sản phẩm phụ khác như: thạch cao, nước ót nên giá trị sản xuất thấp và thị trường tiêu thụ không ổn định. Sản xuất muối công nghiệp thu lãi cao nhưng giá thành đầu tư cho công nghệ đắt nên diêm dân không có khả năng đầu tư. Trong khi đó, muối ăn sản xuất không bán được, lượng tồn kho lớn, giá thành rẻ. Tình trạng cho nhập khẩu muối mà không kiểm soát đã ảnh hưởng rất lớn tới giá muối và đời sống diêm dân.

Theo quy định tại Nghị định số 12/2006/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hoá quốc tế và các hoạt động đại lý mua, bán, gia công và quá cảnh hàng hoá với nước ngoài, Bộ Công Thương căn cứ vào nhu cầu nhập khẩu muối của các doanh nghiệp chế biến công nghiệp để cấp hạn ngạch. Theo quy định tại Nghị định số 179/2004/NĐ-CP ngày 21 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ quy định quản

lý nhà nước về chất lượng, sản phẩm hàng hoá, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm ban hành tiêu chí chất lượng muối nhập khẩu để Tổng cục Hải quan kiểm tra. Từ quy trình này cho thấy khâu hậu kiểm các doanh nghiệp sử dụng đúng mục đích muối nhập khẩu về hay không do cơ quan nào chịu trách nhiệm đã bị bỏ ngỏ. Đề nghị Nhà nước kiểm tra, rà soát lại khả năng cung ứng muối và nhu cầu muối chất lượng cao của doanh nghiệp phục vụ sản xuất và có quy định chặt chẽ hơn; phân định rõ trách nhiệm giữa các Bộ về vấn đề này.

Để đảm bảo sản xuất muối có hiệu quả kinh tế và bền vững, nâng cao năng suất, chất lượng, giải quyết việc làm ổn định, từng bước nâng cao mức sống của diêm dân, Nhà nước cần quan tâm thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, bảo đảm diện tích đất sản xuất muối ổn định; thực hiện các chủ trương, chính sách đầu tư hỗ trợ phát triển nghề muối để nâng cao năng suất, chất lượng muối, đa dạng các sản phẩm sau muối; đồng thời phát triển mô hình nuôi tôm, cá luân canh trên ruộng muối trong mùa mưa.

Thứ hai, nâng cấp các ruộng muối theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa; xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đồng muối. Ứng dụng cơ giới hóa trong việc đưa nước biển vào ruộng muối; chuyển giao tiến bộ khoa học- kỹ thuật, đẩy mạnh công tác khuyến diêm, tập huấn cho diêm dân phương pháp nuôi thủy sản luân canh trên ruộng muối để nâng cao hiệu quả sử dụng đất diêm nghiệp.

Thứ ba, thực hiện kêu gọi đầu tư và có các chính sách khuyến khích các thành phần kinh tế xây dựng cơ sở chế biến để tạo ra sản phẩm muối ăn đa dạng từ muối nguyên liệu. Trên cơ sở hình thành làng nghề muối, tiến hành xây dựng các hợp tác xã, tổ hợp tác nghề muối; đẩy mạnh công tác khai thác thị trường tiêu thụ sản phẩm muối và sản phẩm sau muối; khuyến khích các công ty, cơ sở thu mua ký kết hợp đồng tiêu thụ muối với diêm dân trước vụ sản xuất.

2.3. Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp

Quy hoạch sử dụng đất nhằm mục đích phân bổ quỹ đất đai của cả nước, vùng, các cấp ở địa phương (khoanh định cho các mục đích của địa phương và các ngành). Xét về đặc điểm thì quy hoạch sử dụng đất thuộc loại quy hoạch có tính lịch sử - xã hội, tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô, tính chính sách, tính tổng hợp trung và dài hạn, tính khả biến và là bộ phận hợp thành quan trọng của hệ thống kế hoạch phát triển - xã hội và kinh tế quốc dân. Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp là quá

trình xác định việc sử dụng đất nông nghiệp phù hợp nhất (năng suất và bền vững) bởi đối tượng là người nông dân trên một đơn vị diện tích đất nhất định.

Trong thực tiễn, quy hoạch sử dụng đất là cơ sở pháp lý để thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai, là căn cứ để giao đất theo pháp luật và là cơ sở pháp lý để các ngành đầu tư phát triển ổn định lâu dài, tạo điều kiện chuyển đổi mạnh mẽ cơ cấu nền kinh tế, thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đối với đất nông nghiệp, vấn đề quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng điều tiết các nhu cầu sử dụng đất của các cấp. Thông qua sản phẩm quy hoạch, Nhà nước và địa phương đánh giá được kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất, nắm chắc quỹ đất nông nghiệp; đồng thời xây dựng định hướng sử dụng đất và dự báo nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp cho từng kỳ quy hoạch phát triển.

Điều 18 Hiến pháp 1992 quy định: "Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả". Pháp luật đất đai qua các thời kỳ đều có các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp, nội dung các chế định về công tác này được mở rộng, chi tiết theo hướng pháp điển hoá.

2.3.1. Tình hình thực hiện

Ngày 01 tháng 7 năm 1980, Hội đồng Chính phủ (nay là Chính phủ) đã ban hành Quyết định số 201-CP về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước, trong đó nêu rõ: "Toàn bộ ruộng đất trong cả nước đều do Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch và kế hoạch chung nhằm bảo đảm ruộng đất được sử dụng hợp lý, tiết kiệm và phát triển theo hướng đi lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa" [18].

Để thúc đẩy công tác quy hoạch phân bổ sử dụng đất, Tổng cục Quản lý ruộng đất đã ban hành Thông tư số 106/QHKH/RĐ ngày 15 tháng 4 năm 1991 về hướng dẫn lập quy hoạch phân bổ đất đai. Theo đó, phạm vi của quy hoạch là phân bổ đất đai cho các ngành sử dụng được định rõ vị trí, diện tích, mục đích sử dụng; việc sử dụng, áp dụng biện pháp kỹ thuật, đầu tư và hiệu quả đầu tư do quy hoạch chuyên ngành đảm nhiệm. Đối tượng quy hoạch phân bổ đất đai tác động tới là các đơn vị hành chính.

Trước năm 1988, việc lập quy hoạch sử dụng đất, trong đó có quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp chỉ đóng vai trò làm luận cứ trong quy hoạch phát triển ngành, nhận thức của từng ngành, từng cấp còn khác nhau, chưa dựa trên quy trình

và tiêu chuẩn có căn cứ khoa học và thực tiễn. Giai đoạn từ năm 1987 đến trước năm 1993, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được tiến hành theo ngành, lãnh thổ mang tính chất thử nghiệm. Từ thời điểm Luật Đất đai năm 1993 được ban hành, công tác quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất được coi trọng và triển khai trên thực tế.

Ngày 28 tháng 10 năm 1995, Tổng cục Địa chính đã ban hành Quyết định số 657/QĐ/ĐC về việc ban hành tạm thời định mức lao động và giá điều tra quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tiếp theo Quyết định số 657/QĐ/ĐC, Tổng cục Địa chính có văn bản số 862/CV/ĐC ngày 16 tháng 7 năm 1996 về việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thực hiện Chi thị số 245/TTg kèm theo bản hướng dẫn lập quy hoạch sử dụng đất theo đơn vị hành chính cấp tỉnh và theo ngành; văn bản số 1814/CV-TCĐC ngày 12 tháng 10 năm 1998 gửi Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hướng dẫn chi tiết việc triển khai thực hiện công tác quản lý nhà nước về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai; trình tự và nội dung các bước xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai theo lãnh thổ hành chính các cấp; quản lý, cấp phát và thanh quyết toán vốn quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai; việc lập kế hoạch chuyển đất nông nghiệp, lâm nghiệp có rừng để sử dụng vào mục đích khác hàng năm.

Sau Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001, ngày 01 tháng 10 năm 2001 Chính phủ ban hành Nghị định số 68/2001/NĐ-CP về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy định về lập, xét duyệt và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai. Tổng cục Địa chính đã ban hành Thông tư số 1842/2001/TT-TCĐC ngày 01 tháng 11 năm 2001 hướng dẫn thi hành Nghị định số 68/2001/NĐ-CP ngày 01 tháng 10 năm 2001.

Với việc ban hành Nghị định số 68/2001/NĐ-CP ngày 01 tháng 10 năm 2001 và Thông tư số 1842/2001/TT-TCĐC ngày 01 tháng 11 năm 2001, các quy định về trình tự, nội dung lập, thẩm định và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được pháp lý hoá và cùng với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001 tạo thành hệ thống pháp lý đầy đủ nhất kể từ khi Luật Đất đai năm 1988 lần đầu tiên quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước được tiến hành từ năm 1994 và công tác xây dựng kỳ kế hoạch sử dụng đất được thực hiện từ năm 2001, một số địa phương đã thực hiện lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm đối với cấp tỉnh.

Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai được ban hành, trên cơ sở đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường, cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước đã ban hành các văn bản hướng dẫn công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong giai đoạn 2003 - 2008 như:

Thông tư số 28/2004/TT-BTNMT ngày 01 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện thống kê, kiểm kê đất đai và xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất.

Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 01 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Quyết định số 04/2005/QĐ-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thông tư số 04/2005/TT-BTNMT ngày 18 tháng 7 năm 2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn các biện pháp quản lý, sử dụng đất đai khi sắp xếp, đổi mới và phát triển các nông, lâm trường quốc doanh.

Quyết định số 10/2005/QĐ-BTNMT ngày 25 tháng 10 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Theo Luật Đất đai năm 2003, kỳ kế hoạch sử dụng đất nói chung của tất cả các cấp được quy định là 5 năm, kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm. Luật Đất đai năm 2003 quy định nội dung, thẩm quyền lập và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Điều 23, 25, 26 Luật Đất đai năm 2003), khi thực hiện thẩm quyền giao đất phải dựa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Điều 31 Luật Đất đai năm 2003), theo đó: Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước do Chính phủ trình. Kế hoạch sử dụng đất hàng năm chỉ là bộ phận cấu thành của kế hoạch sử dụng đất 5 năm và không có giá trị pháp lý độc lập. Tuy vậy cho đến nay vẫn có địa phương tiếp tục lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm trong khi chưa có kế hoạch sử dụng đất 5 năm, điều này sẽ dẫn đến hệ quả là kế hoạch sử dụng đất không bảo đảm tính ổn định lâu dài.

Công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp đã được triển khai ở cả 4 cấp (cả nước, tỉnh, huyện, xã). Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 của cả nước đã được Quốc hội Khóa XI, Kỳ họp thứ 5 thông qua tại Nghị quyết số 29/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004 [31]. Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010) của cả nước được Quốc hội Khóa XI, Kỳ họp thứ 9 thông qua tại Nghị quyết số 57/2006/QH11 ngày 29 tháng 6 năm 2006 [32].

Tuy nhiên việc phân bổ các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất giữa quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh với cấp huyện và vùng có sự chênh lệch lớn, nhất là đối với đất sản xuất nông nghiệp, trong đó có đất trồng lúa. Theo Kết quả rà soát chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2010 giữa cấp tỉnh với cấp huyện (*Bảng 2.1. Kết quả rà soát chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2010 giữa cấp tỉnh với cấp huyện*); trong tổng số 557 huyện đã được kiểm tra đối chiếu giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh đã được Chính phủ phê duyệt với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp huyện đã được xét duyệt, có 482 huyện chênh lệch chỉ tiêu quy hoạch đất sản xuất nông nghiệp, chiếm 86,5%; 466 huyện chênh lệch chỉ tiêu quy hoạch đất trồng lúa, chiếm 83,7%.

Kết quả chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất sản xuất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp đạt thấp hơn kế hoạch được duyệt ở hầu hết các tỉnh với tổng diện tích giảm 145.487ha; thực hiện chuyển mục đích từ đất lâm nghiệp sang đất phi nông nghiệp đạt thấp hơn kế hoạch được duyệt ở 44 tỉnh với tổng diện tích giảm 38.216 ha (số liệu thống kê năm 2008); thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất trong nội bộ các loại đất nông nghiệp trong cả nước cũng đạt thấp hơn kế hoạch được duyệt ở tất cả các chỉ tiêu (*Bảng 2.2. Kết quả thực hiện kế hoạch chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp từ năm 2006 đến năm 2008*).

Kết quả thực hiện thu hồi đất 3 năm trong cả nước (2006 - 2008) không đạt kế hoạch đã được Chính phủ xét duyệt ở hầu hết các chỉ tiêu loại đất (trừ đất nuôi trồng thủy sản), trong đó: đất sản xuất nông nghiệp thực hiện của 54 tỉnh, thành phố có tổng diện tích giảm 151.738 ha (đất trồng lúa 53.066 ha, đất trồng cây lâu năm 43.332 ha); đất lâm nghiệp thực hiện của 35 tỉnh, thành phố có tổng diện tích giảm 16.160 ha.

Về xử lý các trường hợp quy hoạch "treo", trong 3 năm 2006 - 2008, tại 42 tỉnh, thành phố đã thực hiện xử lý 1.457 khu quy hoạch "treo" (đạt 82,8%) với tổng

diện tích đất đã xử lý 92.070 ha; trong đó có 869 khu quy hoạch đã hoàn thành xử lý và 588 khu đang trong quá trình xử lý, còn lại 302 khu chưa được xem xét xử lý với diện tích 18.407 ha. Tuy nhiên kết quả xử lý tình trạng này trong cả nước đạt tỷ lệ thấp (khoảng 49,3%).

Có thể nhận thấy công tác quy hoạch đất nông nghiệp mặc dù đã làm tương đối tốt việc điều tra cơ bản để đánh giá quỹ đất, số lượng và chất lượng đất nông nghiệp, song tính khả thi không cao, nhiều quy hoạch chông chéo, chậm được phê duyệt. Tình trạng đất sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là đất chuyên trồng lúa bị bỏ hoang hóa, không sản xuất được do bị ảnh hưởng bởi việc giao đất, cho thuê đất để xây dựng các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, các cơ sở sản xuất kinh doanh và các khu đô thị mới xây ra ở nhiều địa phương do việc giao đất, cho thuê đất phân tán, manh mún, chưa tuân thủ quy hoạch, kế hoạch được duyệt. Nhiều địa phương có điều kiện thành lập và xây dựng các khu công nghiệp ở những khu vực đất đồi núi, đất nông nghiệp kém hiệu quả không phải đất lúa nhưng vẫn tiến hành quy hoạch và xin phép, đề nghị cho thành lập các khu công nghiệp trên những vùng đất thuận lợi về hạ tầng, đất nông nghiệp bằng phẳng, chủ yếu là đất trồng lúa để hạn chế đầu tư hạ tầng, điển hình là các khu công nghiệp ở Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Bắc Giang, Hải Dương, Long An, Tiền Giang, ...

Thực hiện Chỉ thị số 09/2007/CT-TTg ngày 06 tháng 4 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý sử dụng đất của các quy hoạch và dự án đầu tư; Chỉ thị số 391/QĐ-TTg ngày 18 tháng 4 năm 2008 về việc rà soát, kiểm tra thực trạng việc quản lý quy hoạch, kế hoạch và sử dụng đất 5 năm 2006 - 2010 trên địa bàn cả nước; quản lý nhà nước về đất nông nghiệp thông qua công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được tăng cường, góp phần tích cực vào việc phân bố và sử dụng hợp lý, có hiệu quả nguồn lực đất đai; cơ bản chấm dứt tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất ngoài quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Hầu hết các tỉnh, thành phố đã lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010).

Ngày 13 tháng 8 năm 2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; trong đó đổi mới về phương pháp lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương trong việc lập quy hoạch sử dụng đất; chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất của từng cấp được

làm rõ tạo tính linh hoạt, chủ động của địa phương trong xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 19/2010/TT-BTNMT ngày 12 tháng 10 năm 2010 quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và Chỉ thị số 01/CT-BTNMT ngày 17 tháng 3 năm 2010 về tăng cường công tác quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

Theo Tờ trình của Chính phủ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2020) cấp quốc gia [22], kết quả thực hiện các chỉ tiêu theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2010) về cơ bản đã đạt được các chỉ tiêu mà Quốc hội quyết định. Kết quả thực hiện một số chỉ tiêu (*Bảng 2.3. Kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2001 - 2010*) cụ thể như sau:

Đất nông nghiệp: năm 2000 có 21.532 nghìn ha, đến năm 2010 có 26.226 nghìn ha, tăng 4.693 nghìn ha. Nghị quyết Quốc hội duyệt là 26.220 nghìn ha, diện tích đất nông nghiệp vượt chỉ tiêu Quốc hội duyệt là 0,2%.

Đất sản xuất nông nghiệp: năm 2000 có 9.570 nghìn ha, đến năm 2010 có 10.126 nghìn ha, tăng 556 nghìn ha. Nghị quyết Quốc hội duyệt là 9.240 nghìn ha. Đây là một cố gắng lớn của các địa phương trong việc duy trì, bảo vệ và phát triển quỹ đất sản xuất nông nghiệp.

Đất trồng cây hàng năm : năm 2000 có 6.760 nghìn ha, đến năm 2010 có 6.438 nghìn ha, giảm 322 nghìn ha. Nghị quyết Quốc hội duyệt là 6.583 nghìn ha vào năm 2010; diện tích đất trồng cây hàng năm thực hiện đạt 97,8% so với chỉ tiêu Quốc hội duyệt.

Đất lúa nước: thời kỳ 2001 - 2010 chỉ tiêu Quốc hội duyệt cho phép giảm 407 nghìn ha, kết quả thực hiện trong 10 năm giảm 270 nghìn ha (năm 2000 có 4.268 nghìn ha, năm 2010 có 3.998 nghìn ha); so với chỉ tiêu Quốc hội duyệt đạt 103,55%. Nhìn chung diện tích lúa nước cả nước vẫn đáp ứng yêu cầu an ninh lương thực, tuy nhiên tại một số địa phương tốc độ giảm tương đối nhanh như các tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Đông Nam bộ chủ yếu chuyển sang xây dựng các khu công nghiệp, đô thị; vùng đồng bằng sông Cửu Long chủ yếu chuyển sang nuôi trồng thủy sản, cây ăn quả.

Đất lúa nước tuy giảm nhưng năng suất lúa tiếp tục tăng; do đó vẫn bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, đồng thời xuất khẩu gạo bình quân đạt 5 - 6 triệu tấn/năm.

Đất trồng cây lâu năm: năm 2000 có 2.810 nghìn ha, Quốc hội duyệt năm 2010 cho phép giảm xuống còn 2.657 nghìn ha. Thực tế đến năm 2010 có 3.689 nghìn ha, tăng 879 nghìn ha so với năm 2000. Diện tích đất trồng cây lâu năm tăng thêm là do chuyển đất trồng cây hàng năm, đất rừng sản xuất sang trồng cây lâu năm (cây công nghiệp lâu năm và cây ăn quả).

Đất lâm nghiệp: năm 2010 có 15.366 nghìn ha, tăng 3.791 nghìn ha so với năm 2000. Chỉ tiêu này được Quốc hội duyệt năm 2010 là 16.244 nghìn ha, diện tích đất lâm nghiệp chưa đạt chỉ tiêu Quốc hội duyệt 94,59%.

Đất rừng phòng hộ: năm 2010 có 5.795 nghìn ha, tăng 397 nghìn ha so với năm 2000. Chỉ tiêu này được Quốc hội duyệt năm 2010 là 6.563 nghìn ha, chỉ tiêu này chưa đạt so với nghị quyết Quốc hội 88,30%, do đất rừng phòng hộ chuyển sang rừng đặc dụng, rừng sản xuất, cây lâu năm.

Đất rừng đặc dụng: năm 2000 có 1.443 nghìn ha, Quốc hội duyệt năm 2010 là 1.978 nghìn ha, thực tế đến năm 2010 có 2.139 nghìn ha, tăng 696 nghìn ha so với năm 2000. Diện tích rừng đặc dụng thực hiện vượt so với chỉ tiêu Quốc hội duyệt 8,14% do chuyển đổi từ rừng sản xuất và rừng phòng hộ sang là chủ yếu. Diện tích đất rừng đặc dụng tăng đã góp phần tạo điều kiện môi trường thuận lợi để bảo tồn và phát triển các hệ sinh thái đặc thù nhằm bảo tồn quỹ gen, bảo tồn đa dạng sinh học.

Đất rừng sản xuất: năm 2000 có 4.734 nghìn ha, Quốc hội duyệt năm 2010 là 7.703 nghìn ha, thực tế đến năm 2010 có 7.432 nghìn ha, đạt 96,49% so với chỉ tiêu Quốc hội duyệt.

Đất nuôi trồng thủy sản: năm 2000 có 368 nghìn ha, Quốc hội duyệt năm 2010 là 700 nghìn ha, thực tế đến năm 2010 có 690 nghìn ha chưa đạt so với chỉ tiêu Quốc hội duyệt 98,57%. Đất nuôi trồng thủy sản tăng 322 nghìn ha so với năm 2000 do chuyển đổi từ đất trồng lúa, đất rừng ngập mặn sang, tập trung chủ yếu ở một số tỉnh thuộc vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Đến nay, việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2020 đang tiếp tục được đổi mới và triển khai đồng bộ tại 4 cấp. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp thời kỳ 2011 - 2020 thực hiện theo quy định của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009 đã cơ bản giải quyết được tồn tại về phương pháp quy hoạch sử dụng đất, bảo đảm yêu cầu quản lý quy hoạch của từng cấp. Cấp trên chỉ phê duyệt các chỉ tiêu mang tính định hướng,

quan trọng (phần cứng), phần còn lại (phần mềm) giao cho Ủy ban nhân dân cấp dưới xem xét, quyết định một cách linh hoạt, tăng tính chủ động cho địa phương nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

Quốc hội chỉ quyết định 03 chỉ tiêu chung: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, diện tích đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng và 10 chỉ tiêu cụ thể: đất lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng (trong nhóm đất nông nghiệp); đất quốc phòng, đất an ninh, đất khu công nghiệp, đất phát triển hạ tầng, đất di tích danh thắng, đất để xử lý, chôn lấp chất thải nguy hại, đất ở đô thị (trong nhóm đất phi nông nghiệp) (*Bảng 2.4. Các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020; Bảng 2.5. Các chỉ tiêu kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2011 - 2015*). Các chỉ tiêu còn lại được thể hiện trong các quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới (tỉnh, huyện, xã) và được xét duyệt theo thẩm quyền, Chính phủ vẫn xét duyệt các chỉ tiêu sử dụng đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình. Ủy ban nhân dân cấp dưới căn cứ các chỉ tiêu phân bổ của cấp trên và nhu cầu của địa phương để lập quy hoạch sử dụng đất của cấp mình trình cơ quan có thẩm quyền xét duyệt.

Mặt khác, xuất phát từ thực trạng nhu cầu đất cho phát triển đô thị, công nghiệp và xây dựng cơ sở hạ tầng tăng dẫn đến phải chuyển một số lớn diện tích đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa để đáp ứng cho các mục đích trên; cùng với những tác động bất lợi của biến đổi khí hậu như lũ lụt, hạn hán hàng năm diễn ra ngày càng phức tạp làm tăng nguy cơ suy thoái đất, hạn chế khả năng sử dụng đất bền vững, Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 sẽ tập trung vào các mục tiêu: bố trí diện tích đất trồng lúa bảo đảm an ninh lương thực quốc gia; bảo vệ diện tích đất rừng; rà soát cân đối nhu cầu đất để phát triển công nghiệp, đô thị và cơ sở hạ tầng.

2.3.2. Một số khó khăn, tồn tại trong các quy định của pháp luật

Tại Tờ trình Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng về Kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai [1], Ban Cán sự Đảng Chính phủ cũng tổng kết một số tồn tại trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất:

"... Hiện nay vai trò và vị trí của quy hoạch sử dụng đất chưa được nhận thức đầy đủ, thống nhất dẫn đến sự phối hợp giữa các ngành, các cấp còn hạn chế. Việc dự báo nhu cầu sử dụng đất cho các dự án đầu tư để đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương chưa tính toán khoa học, chưa sát với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và nhu cầu của thị trường bất động

sản. Hiệu lực của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thấp do quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa phải là căn cứ duy nhất để quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất mà còn dựa trên nhiều loại quy hoạch khác; trong khi quy hoạch của các ngành thường vượt ra ngoài khung của quy hoạch sử dụng đất. Việc quản lý đất đai theo quy hoạch, kế hoạch chưa thật sự trở thành yêu cầu bắt buộc đối với các cơ quan, tổ chức và chưa trở thành ý thức của người quản lý. Mặt khác, nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa gắn với trách nhiệm của từng cấp, chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về đất đai; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh do Chính phủ phê duyệt chưa đáp ứng yêu cầu về thời gian và tính đồng bộ trong việc triển khai lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương. Việc lập quy hoạch sử dụng đất theo đơn vị hành chính không bảo đảm tính kết nối liên vùng, không phát huy được thế mạnh của từng vùng, có tình trạng mỗi địa phương vì lợi ích cục bộ, vì mục tiêu bằng mọi giá phải phát triển kinh tế của địa phương mình nên đã đề xuất quy hoạch thiếu tính đồng bộ, thiếu cân nhắc đến lợi ích chung, đến sự phát triển hài hoà của toàn khu vực. Quy hoạch sử dụng đất chưa thực hiện phân vùng chức năng sử dụng đất theo không gian mà mới chú ý đến việc phân bổ các chỉ tiêu loại đất, chưa chú ý đến việc phân bổ các loại đất đó tại vị trí, địa điểm trên bản đồ và ngoài thực địa; việc thực hiện công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại nhiều địa phương vẫn còn mang tính hình thức nên dẫn đến việc kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất bị hạn chế".

Những tồn tại trên do các vướng mắc trong các quy định và quá trình thực thi pháp luật, cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy định về thời điểm triển khai lập quy hoạch, kế hoạch chưa phù hợp với thời điểm công bố chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội từng địa phương, trong khi nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất lại căn cứ vào chiến lược phát triển kinh tế, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội gây ra "khoảng trống" về quy hoạch như trong thời gian vừa qua.

Thứ hai, Điều 21 Luật Đất đai năm 2003 quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước

đó; quy định này khó đảm bảo thực hiện trong thực tế do thiếu các nguồn lực để thực hiện đồng bộ ở tất cả các cấp trong cùng một năm, hơn nữa theo nguyên tắc lập quy hoạch thì quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất cấp trên nên tính khả thi không cao.

Thứ ba, khoản 1 Điều 23 Luật Đất đai năm 2003 quy định chung về nội dung, chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp, chưa thể hiện tính vĩ mô, định hướng của quy hoạch cấp trên và tính chi tiết, cụ thể của quy hoạch cấp dưới: quy định về quy hoạch sử dụng đất của cấp trên phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới làm cho nội dung quy hoạch ở cấp vĩ mô quá chi tiết, chòng chéo nội dung quy hoạch giữa các cấp, trong khi chưa đủ cơ sở khống chế, kiểm soát đối với quy hoạch cấp dưới; quy định nội dung về kế hoạch sử dụng đất chưa cụ thể trong khi kế hoạch sử dụng đất cần phải chi tiết hoá quy hoạch sử dụng đất làm căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất hàng năm của các địa phương.

Việc lập quy hoạch sử dụng đất phải được thực hiện đồng thời với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành có liên quan để nâng cao chất lượng phương án quy hoạch (Quy hoạch sử dụng đất của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Quy hoạch nông nghiệp của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Quy hoạch xây dựng của Bộ Xây dựng).

Sửa đổi khoản 1 Điều 31 Luật Đất đai năm 2003 theo hướng căn cứ duy nhất để Nhà nước quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ tư, quy hoạch được lập hiện nay chủ yếu là phân bổ sử dụng đất nông nghiệp; phương án quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp chưa được khoanh định trên bản đồ và triển khai xác định ngoài thực địa, do đó gây khó khăn cho việc triển khai giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích nông nghiệp ngoài thực địa cũng như giám sát việc thực hiện quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất phải được sửa đổi nhằm mục tiêu khoanh định các khu vực đất nông nghiệp cần bảo vệ nghiêm ngặt, có chế tài nghiêm cấm việc chuyển mục đích sử dụng đất chuyên trồng lúa nước sang các mục đích phi nông nghiệp ở các địa phương có điều kiện sử dụng các loại đất khác.

Theo đó, Chính phủ cần chỉ đạo đẩy mạnh rà soát để quản lý chặt chẽ việc quy hoạch và sử dụng quỹ đất sản xuất nông nghiệp, trong đó có đất chuyên trồng lúa nước; đặc biệt đối với các địa phương còn để tình trạng chỉ tiêu đất sản xuất

nông nghiệp và đất trồng lúa thấp hơn so với chỉ tiêu đã được Chính phủ xét duyệt. Chuyển đổi cơ cấu cây trồng, hoàn thiện hệ thống hạ tầng nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất đối với các khu vực được khoanh định bảo vệ đất trồng lúa nước. Xây dựng cơ chế tài chính hỗ trợ để bảo đảm cuộc sống cho người trồng lúa yên tâm đầu tư, thâm canh ổn định sản xuất vì mục tiêu an ninh lương thực quốc gia.

Điều chỉnh hợp lý cơ cấu sử dụng đất nông nghiệp: khai thác và sử dụng tiết kiệm quỹ đất nông nghiệp, đầu tư khai hoang, phục hóa để tăng diện tích đất đưa vào sử dụng trong nông nghiệp; chuyển đổi mục đích sử dụng đất một cách khoa học, hợp lý giữa đất nông nghiệp, đất xây dựng cơ bản và đất ở; chuyển đổi hợp lý đất nông nghiệp theo hướng hiệu quả, bền vững; nâng cao độ phì nhiêu của đất, đẩy mạnh thâm canh và tạo sự đồng đều về năng suất trên toàn bộ diện tích đất canh tác; bảo vệ môi trường đất, sử dụng ổn định, lâu dài và bền vững, áp dụng các biện pháp để chống suy thoái, ô nhiễm môi trường đất.

Rà soát quy hoạch lại tổng thể các khu công nghiệp, khu kinh tế, các khu đô thị cho phù hợp với thực tế; hạn chế tình trạng bố trí các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu đô thị tại các khu vực đất nông nghiệp cần được bảo vệ.

Tăng cường kiểm tra việc quản lý, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương, nhất là các tỉnh trọng điểm về sản xuất lương thực, các tỉnh xây dựng nhiều khu, cụm công nghiệp, khu kinh tế, sân golf và đô thị.

Vấn đề được xem là yếu nhất trong công tác lập và thực hiện quy hoạch hiện nay là khâu tổ chức và giám sát việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất của chính quyền các cấp. Luật Đất đai năm 2003 quy định trách nhiệm tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng thiếu chế tài đủ mạnh để xử lý các trường hợp vi phạm; chưa quy định cụ thể việc tổ chức thực hiện giám sát quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nhiều địa phương mới chỉ chú trọng đến công tác lập quy hoạch mà chưa chú trọng đến công tác quản lý triển khai đưa quy hoạch vào thực tiễn cuộc sống. Đây là nguyên nhân dẫn đến việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp không theo quy hoạch hoặc chạy theo nhu cầu của nhà đầu tư.

Một số địa phương thực hiện chưa đúng và chưa đầy đủ quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; việc thực hiện công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt ở nhiều địa phương chưa được chấp hành hoặc thực hiện còn hình thức, hiệu quả thấp.

Bên cạnh đó, hầu hết các địa phương hiện nay chưa hình thành tổ chức sự

nghiệp chuyên trách để thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp; công việc này phần lớn do đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về quy hoạch sử dụng đất ở các cấp thực hiện hoặc phải thuê ngoài; trong đó đa số không chuyên nghiệp, yếu về trình độ, kinh nghiệm so với yêu cầu nhiệm vụ. Để khắc phục tình trạng này, Bộ Tài nguyên và Môi trường đang xây dựng dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về điều kiện hoạt động, đăng ký hoạt động tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Tóm lại, quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp đã được triển khai trên diện rộng và đồng bộ ở các cấp; đã khoanh định quỹ đất sản xuất nông nghiệp hợp lý, bảo vệ quỹ đất trồng lúa, bảo đảm mục tiêu cung cấp đủ lương thực trong nước, có dự trữ chiến lược và xuất khẩu. Tuy nhiên công tác quy hoạch, kế hoạch mới chủ yếu dừng lại ở việc giải quyết, sắp xếp quỹ đất theo mục đích sử dụng đất; chưa thực sự tính toán đầy đủ tới mục tiêu đạt hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường. Hầu hết các ngành, lĩnh vực đã xây dựng Chiến lược phát triển của ngành; ngành nông nghiệp đã xây dựng Chiến lược phát triển ngành nông nghiệp đến năm 2020, Quy hoạch tổng thể sử dụng đất lúa toàn quốc đến năm 2020, tầm nhìn 2030... nhưng công tác dự báo nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực còn nhiều hạn chế, chưa sát với tình hình thực tế, dẫn đến tình trạng phải điều chỉnh các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất sau khi được phê duyệt. Qua phân tích thực trạng công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp và một số bất cập trong các quy định của pháp luật, trong khâu tổ chức thực hiện; có thể thấy cần thiết phải nâng cao chất lượng quy hoạch đất nông nghiệp, trong đó có đất chuyên trồng lúa nước ở từng địa phương cần bảo vệ nghiêm ngặt (cấm mốc trên thực địa).

2.4. Các quy định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp

2.4.1. Tình hình thực hiện

Các quy định về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp là tổng hợp các hành vi pháp lý có liên quan chặt chẽ với nhau của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc phân chia và phân chia lại một cách hợp lý quỹ đất nông nghiệp vì lợi ích của Nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2003 từ Điều 31 đến Điều 37 đã quy định khá cụ thể về căn cứ, các trường hợp giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

** Về giao đất, cho thuê đất nông nghiệp*

Tuỳ thuộc vào đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp được áp dụng các hình thức giao đất, cho thuê đất khác nhau: giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền hàng năm và cho thuê đất thu tiền một lần cho toàn bộ thời gian sử dụng đất. Cùng với quy định các hình thức sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2003 cho phép người sử dụng đất lựa chọn hình thức sử dụng đất phù hợp với năng lực và nhu cầu sử dụng đất của mình. Việc giao đất, cho thuê đất nông nghiệp, chuyển mục đích sử dụng đất cần phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt và căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất của người xin giao đất, thuê đất.

Theo kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai [1], việc giao đất, cho thuê đất về cơ bản là phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được xét duyệt và quá trình chuyển đổi cơ cấu đầu tư và cơ cấu lao động và bảo đảm quốc phòng - an ninh; trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất nông nghiệp đã được thực hiện theo đúng quy định. Tổng diện tích đất đã được Nhà nước giao cho các đối tượng sử dụng là 24.996 nghìn ha, chiếm 75,53% tổng diện tích tự nhiên cả nước (số liệu thống kê năm 2010); cụ thể như sau:

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng 14.878 nghìn ha chiếm 59,52% tổng diện tích đã giao, trong đó diện tích đất nông nghiệp 13.915 nghìn ha, chiếm 93,53% diện tích đất nông nghiệp Nhà nước đã giao cho các đối tượng sử dụng.

Tổ chức, cá nhân nước ngoài được thuê sử dụng 56 nghìn ha (chỉ chiếm 0,22%), trong đó đất nông nghiệp 30 nghìn ha (53,57%).

Cộng đồng dân cư được giao 325 nghìn ha (1,30%), trong đó đất nông nghiệp 274 nghìn ha (1,10%).

Trong chính sách giao đất, cho thuê đất nông nghiệp, quy định về thời hạn, hạn mức diện tích sử dụng đất nông nghiệp được coi là vấn đề trọng tâm. Để phát triển kinh tế, cần nới rộng thời hạn, hạn mức diện tích sử dụng đất; để bảo đảm công bằng xã hội, cần thu hẹp thời hạn, hạn mức diện tích sử dụng đất. Vì vậy vấn đề thời hạn và hạn mức diện tích sử dụng đất nông nghiệp cần được xem xét, quyết định phù hợp trong từng giai đoạn phát triển kinh tế.

Theo quy định tại Luật Đất đai năm 2003 và Nghị quyết số 1126/2007/NQ-UBTVQH11 ngày 21 tháng 6 năm 2007 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân

để sử dụng vào mục đích nông nghiệp [42] thì thời hạn và hạn mức diện tích sử dụng đất nông nghiệp được quy định như sau:

Về thời hạn giao đất, cho thuê đất: đối với đất sản xuất nông nghiệp trồng cây hàng năm là 20 năm; đất sản xuất nông nghiệp trồng cây lâu năm và đất rừng sản xuất là 50 năm; đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp thì xét duyệt theo dự án; đất ở cho hộ gia đình, cá nhân là ổn định lâu dài.

Về hạn mức giao đất, cho thuê đất: đối với đất sản xuất nông nghiệp trồng cây hàng năm là không quá 3 ha; đất sản xuất nông nghiệp trồng cây lâu năm là không quá 10 ha đối với vùng đồng bằng và không quá 30 ha đối với trung du và miền núi; đất rừng là không quá 30 ha; đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp thì xét duyệt theo dự án đầu tư; đất ở theo hạn mức do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định.

Luật Đất đai năm 2003 có một số thay đổi về hạn mức sử dụng đất đối với đất nông nghiệp, các quy định khác về hạn mức diện tích, hạn mức thời gian sử dụng đất không thay đổi so với Luật Đất đai năm 1993. Hạn mức sử dụng đất nông nghiệp quy định trong Luật Đất đai năm 1993 được chuyển sang là hạn mức Nhà nước giao đất và quy định thêm một hạn mức mới là hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định đối với từng giai đoạn cho phù hợp. Năm 2007, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã quyết định hạn mức nhận chuyển quyền cao hơn hạn mức được Nhà nước giao.

Theo tinh thần Nghị quyết hội nghị Trung ương lần thứ VII khóa IX và quy định của pháp luật đất đai thì tiếp tục giữ thời hạn giao đất nông nghiệp trồng cây hàng năm là 20 năm. Như vậy, đến thời điểm năm 2013 sẽ kết thúc thời hạn giao đất 20 năm. Tuy nhiên hiện nay đã phát sinh một số vấn đề, trong đó một số ngân hàng thương mại không nhận thế chấp khi thời hạn sử dụng đất còn lại quá ngắn, một số địa phương xuất hiện tình trạng ép dân để nhận chuyển nhượng với giá rẻ. Mặt khác còn hai năm nữa sẽ phát sinh nhiều vấn đề về quản lý cũng như đối với người sử dụng đất.

Quy định thời hạn sử dụng đất nông nghiệp như hiện nay chưa khuyến khích được nông dân yên tâm đầu tư sản xuất nông nghiệp. Đây cũng là nguyên nhân chính dẫn đến nhiều nơi nông dân giữ đất để chờ bồi thường khi thời hạn giao đất sắp hết. Trong quá trình tổng kết sửa đổi Luật Đất đai năm 2003, có khá nhiều ý kiến đề nghị xem xét việc xóa bỏ thời hạn và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng

đất đổi với đất nông nghiệp, tức là không thực hiện giao lại đất nông nghiệp vào năm 2013 và cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất không hạn chế để đẩy nhanh tiến độ tập trung đất đai cho sản xuất lớn.

Từ năm 1993, pháp luật đã cho phép hộ gia đình, cá nhân được chuyển quyền sử dụng đất với nhau và được chuyển quyền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế. Do đó nên xem xét, sửa đổi, bổ sung thời hạn và hạn mức diện tích sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2003 theo hướng đất sản xuất nông nghiệp, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối do hộ gia đình, cá nhân sử dụng được quyền sử dụng ổn định lâu dài (không xác định thời hạn) hoặc kéo dài thời hạn; chỉ quy định hạn mức diện tích đối với đất do Nhà nước giao như hạn mức hiện hành, bỏ hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất.

** Về cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp*

Việc chuyển đổi một phần diện tích đất nông nghiệp để xây dựng khu công nghiệp, khu đô thị, phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá là cần thiết nhằm phục vụ các mục tiêu kinh tế - xã hội quan trọng. Bên cạnh đó, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong một số trường hợp cũng giúp làm tăng hiệu quả sử dụng đất. Tuy nhiên việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp cần được thực hiện một cách đúng đắn, phù hợp với thực tế, bảo đảm lợi ích lâu dài và khai thác đúng hiệu quả sử dụng của đất.

Đối với đất nông nghiệp, việc chuyển mục đích sử dụng đất có thể thuộc trường hợp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc không phải xin phép, tùy thuộc vào mục đích chuyển đổi.

Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp phải xin phép bao gồm: chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản; chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ sang sử dụng vào mục đích khác; chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Nhà nước quy định các chính sách bảo vệ đất chuyên trồng lúa nước, hạn chế chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 thì thẩm quyền chuyển mục đích sử dụng đất (trong đó có đất trồng lúa nước) thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Trên thực tế, một số tỉnh thuộc khu vực trọng điểm trồng lúa nước như các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng có diện tích đất chủ yếu là đất trồng lúa nước mà có ít hoặc không có đất đồi núi để chuyển mục đích sử dụng

đất sang làm mặt bằng sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp nhưng do nhu cầu phát triển công nghiệp của địa phương, một số tỉnh vẫn quyết định cho chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa sang phi nông nghiệp. Do vậy cần phải có quy định trong trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, bắt buộc phải có phương án tăng diện tích đất này để bù vào diện tích đất đã bị mất; trường hợp địa phương buộc phải chuyển mục đích một phần diện tích đất lúa này phải trình Thủ tướng Chính phủ xét duyệt.

Các quy định về chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp phức tạp hơn so với các loại đất khác; khi chuyển mục đích sử dụng đất, các chủ thể vốn được hưởng các ưu đãi nhất định do sử dụng đất nông nghiệp sẽ không còn được hưởng các ưu đãi đó nữa. Bởi vì Nhà nước đã dành một số ưu đãi cho nhóm đất nông nghiệp và quy định chặt chẽ hơn nhằm bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bảo đảm sự công bằng giữa những người sử dụng đất, hạn chế việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang các loại đất khác.

Khi chuyển mục đích sử dụng đất, các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được áp dụng cho loại đất đã được chuyển mục đích, thời hạn cũng sẽ áp dụng tương tự. Đồng thời khi chuyển mục đích sử dụng đất mà phải thực hiện nghĩa vụ tài chính thì người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất theo loại đất đã được chuyển mục đích sử dụng đất.

Hiện nay tình trạng người sử dụng đất xin chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp khá phổ biến, nhất là trường hợp đất vườn ao xen kẽ với đất ở. Vấn đề lớn nhất khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất với người dân chính là nghĩa vụ tài chính với Nhà nước. Tại Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05 tháng 8 năm 2008 của Ban chấp hành Trung ương về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đã chỉ đạo các Bộ, ngành có liên quan xây dựng cơ chế cho nông dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp. Cơ chế này nhằm bảo đảm cho người sử dụng đất nông nghiệp có nguồn tài chính lâu dài để ổn định đời sống, mặt khác giúp doanh nghiệp giảm tải gánh nặng giải phóng mặt bằng thực hiện dự án đầu tư, đặc biệt giúp các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp hình thành và ổn định vùng nguyên liệu. Ngoài ra khi đời sống nông dân mất đất được cải thiện sẽ giúp Nhà nước giảm áp lực về phúc lợi xã hội. Tuy nhiên số tiền sử dụng đất để chuyển mục đích sử dụng đất vẫn là khá lớn, trên thực tế thường vượt khả năng tài chính

của người sử dụng đất nông nghiệp; do đó Nhà nước cần có giải pháp cụ thể hơn cho vấn đề này.

Bên cạnh những trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép (điểm a, b, c khoản 1 Điều 36 Luật Đất đai năm 2003), Nhà nước còn quy định hình thức chuyển mục đích sử dụng đất không cần xin phép. Pháp luật hiện hành không quy định rõ các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp không cần xin phép mà chỉ xác định những trường hợp không thuộc quy định đã nêu ở trên thì người sử dụng đất không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Như vậy có thể áp dụng tương tự và ngược lại là, khi người sử dụng chuyển từ đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản sang đất chuyên trồng lúa nước; chuyển từ đất phi nông nghiệp sang đất nông nghiệp,... thì không cần xin phép, nhưng phải đăng ký với Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất.

Về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất (kể cả mặt nước ven biển), Điều 37 Luật Đất đai năm 2003 quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức; giao đất đối với cơ sở tôn giáo; giao đất, cho thuê đất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài. Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân; giao đất đối với cộng đồng dân cư. Ủy ban nhân dân cấp xã cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn. Quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất không được ủy quyền.

Quy định của pháp luật hiện hành đã nhất quán thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất với thẩm quyền thu hồi đất. Tuy nhiên Luật Đất đai năm 2003 không có quy định hạn chế về diện tích, loại đất, đối tượng sử dụng đất thuộc thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; dẫn đến việc tùy tiện giao đất, cho thuê đất nhằm thu hút chủ đầu tư mà không cần quan tâm đến năng lực và khả năng thực hiện dự án, vì mục tiêu tăng trưởng kinh tế của địa phương. Như đã phân tích ở các phần trước, việc nhiều địa phương phát triển khu đô thị, khu công nghiệp, cụm công nghiệp ồ ạt, dàn trải, thiếu sự phối hợp thống nhất trên quy mô liên vùng, liên tỉnh; chưa xem xét đồng bộ với điều kiện hạ tầng kinh tế - xã hội, khả năng và thực tế lấp đầy các khu công nghiệp

đã có; tình trạng cấp phép đầu tư và giao đất đang trồng lúa, đất có rừng để phát triển sân golf dẫn đến việc đất bỏ hoang, nông dân mất đất, phát sinh khiếu kiện. Đặc biệt quyết định cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp có rừng và sử dụng đất tại các khu vực nhạy cảm vùng biên giới cấp Trung ương hiện không quản lý được.

So sánh hai giai đoạn khi chưa thực hiện thẩm quyền giao đất theo Luật Đất đai năm 2003, đất nông nghiệp chuyển sang đất phi nông nghiệp là 217.000 ha, bình quân mỗi năm 43.000 ha. Sau khi thực hiện theo quy định tại điều 37 Luật Đất đai năm 2003 về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất (kể cả mặt nước ven biển), từ năm 2006 đến năm 2010, diện tích đất nông nghiệp chuyển sang mục đích phi nông nghiệp là 645.200 ha, bình quân mỗi năm là 130.000 ha, gấp 3 lần so với giai đoạn trước, trong đó diện tích đất lúa bị mất khoảng 71.600 ha.

Hiện nay, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp khá phổ biến. Theo Nghị quyết số 57/2006/QH11 về kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006 - 2010 của cả nước thì chỉ tiêu chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp được phê duyệt là 645.200 ha. Khi việc chuyển mục đích sử dụng đất được tiến hành từ phía Nhà nước, người dân được bồi thường và hỗ trợ để có đất hoặc chi phí chuyển đổi nghề nghiệp. Tuy nhiên quyền lợi của người dân chưa được bảo đảm khi Nhà nước thu hồi đất để chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Vấn đề này sẽ được phân tích kỹ ở phần 2.5. Những vấn đề phát sinh trong hoạt động thu hồi đất nông nghiệp. Đồng thời, việc chuyển đổi đất nông nghiệp màu mỡ để chuyển sang mục đích khác cũng gây ra khá nhiều hệ lụy, là mối lo ngại cần giải quyết hiện nay.

2.4.2. Một số khó khăn, tồn tại trong các quy định của pháp luật

Có thể chỉ ra một số vướng mắc trong các quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp như sau:

Thứ nhất, quy định về căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất tại Điều 31 Luật Đất đai năm 2003 chưa sàng lọc được nhà đầu tư kém năng lực; chưa kiểm soát được tình trạng một nhà đầu tư nhưng xin giao đất, thuê đất để thực hiện nhiều công trình, dự án khác nhau; dẫn đến tình trạng chủ đầu tư bao chiếm, găm giữ đất, chậm đưa vào sử dụng, bỏ hoang lãng phí.

Thứ hai, việc phân cấp mạnh thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép

chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại Điều 37 Luật Đất đai năm 2003 cùng với quy định phân cấp mạnh thẩm quyền quyết định đầu tư của pháp luật về đầu tư trên thực tế đã bộc lộ nhiều bất cập, nhất là trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất chuyên trồng lúa nước, đất lâm nghiệp có rừng và sử dụng đất tại các khu vực nhạy cảm vùng biên giới.

Nhà nước cần sửa đổi quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; quy định cụ thể về hạn chế diện tích, loại đất, chuyển đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp, nhất là đất ở, đất kinh doanh dịch vụ, sân golf,... đối với thẩm quyền giao đất, cho thuê đất cấp tỉnh.

Thứ ba, trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất quy định tại Điều 121, 122 của Luật Đất đai năm 2003 chưa gắn với thủ tục thu hồi đất và chưa quy định rõ về trình tự và thời điểm tính thu nghĩa vụ tài chính.

Thứ tư, đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, thời hạn giao đất là 20 năm làm cho người dân chưa quan tâm đầu tư sản xuất. Mặt khác, việc giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng được thực hiện theo quy định của Nghị định số 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993; đối tượng được giao đất theo Nghị định số 64/CP được xác định tại thời điểm năm 1993 và theo nguyên tắc không điều chỉnh khi phát sinh nhân khẩu trong quá trình thực hiện. Trong gần 20 năm qua đã có sự biến động lớn về nhân khẩu, diện tích đất nông nghiệp (người thoát ly, người chuyển đổi nghề, người mất đi không thu hồi lại đất; người sinh ra không được giao đất, đất nông nghiệp thu hồi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác). Từ đó dẫn đến một bộ phận nông dân trực tiếp sản xuất nông nghiệp không có đất hoặc thiếu đất để sản xuất.

Nhà nước cần điều chỉnh chính sách theo hướng kéo dài hơn thời hạn giao đất, cho thuê đất nông nghiệp; tăng hạn mức giao đất nông nghiệp để người sử dụng đất yên tâm đầu tư, sản xuất.

Thứ năm, vướng mắc trong khâu tổ chức thực hiện: nhận thức của người dân về quy định thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đã gây nên sự hiểu lầm về chủ trương chia lại ruộng đất, khiến cho việc thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư tại một số địa phương gặp không ít khó khăn, kéo dài, ảnh hưởng đến tiến độ triển khai dự án và môi trường đầu tư.

Quy định giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất chưa được các địa phương nghiêm túc thực hiện;

hiều địa phương chưa bố trí kinh phí để giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện thu hồi đất, giải phóng mặt bằng nhằm tạo quỹ đất "sạch" để tổ chức đấu giá; Tổ chức phát triển quỹ đất chưa được kiện toàn để bảo đảm thực hiện tốt nhiệm vụ.

Việc kiểm tra, xử lý vi phạm sau khi giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp chưa được tiến hành thường xuyên.

Tóm lại, thông qua việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, Nhà nước đảm bảo quyền của người sử dụng đất; người sử dụng đất yên tâm đầu tư trên diện tích đất được giao, được thuê để thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình; qua đó làm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả. Tuy nhiên việc thực hiện các quy định này vẫn còn một số bất cập. Nhiều trường hợp cán bộ quản lý địa phương thực hiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp không đúng quy định của pháp luật, phổ biến là việc giao đất, cho thuê đất vượt hạn mức, quá thời hạn hoặc không đúng với quy hoạch sử dụng đất của địa phương.

2.5. Những vấn đề phát sinh trong hoạt động thu hồi đất nông nghiệp

2.5.1. Tình hình thực hiện thu hồi đất nông nghiệp

Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý theo quy định (khoản 5 Điều 4 Luật Đất đai năm 2003). Đây là biện pháp pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Luật Đất đai năm 2003 từ Điều 38 đến Điều 45 đã quy định khá cụ thể về các trường hợp thu hồi đất, thẩm quyền thu hồi đất và vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất.

Điều 38 Luật Đất đai năm 2003 quy định Nhà nước thu hồi đất trong 12 trường hợp, trong đó thu hồi đất "vào mục đích phát triển kinh tế" diễn ra khá phổ biến. Trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, Nhà nước với tư cách là chủ đầu tư lớn nhất có nhiệm vụ xây dựng các cơ sở kinh tế, hạ tầng xã hội, sử dụng đất vào mục đích công cộng, lợi ích của cộng đồng, an ninh quốc phòng hoặc cho mục tiêu phát triển kinh tế; vấn đề thu hồi đất được đặt ra để phục vụ những mục đích lớn hơn. Chính vì vậy mà diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi ngày càng tăng trong những năm gần đây.

Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, từ năm 2000 đến năm 2007, tổng diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi trong cả nước gần 500.000 ha,

chiếm khoảng 5% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng; bình quân mỗi năm nông dân phải "nhường" 74.000 ha đất sản xuất cho việc phát triển các khu công nghiệp, đô thị và kết cấu hạ tầng. Các vùng kinh tế trọng điểm có diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi chiếm khoảng 50% tổng diện tích đất bị thu hồi trong toàn quốc. Riêng trong năm 2007, diện tích gieo trồng lúa giảm 125.000 ha. Việc thu hồi đất nông nghiệp trong 5 năm 2003 - 2008 đã tác động đến đời sống của trên 627.000 hộ gia đình với khoảng 950.000 lao động và 2,5 triệu nhân khẩu nông nghiệp, trong đó có 25 - 30% tổng số lao động mất việc làm hoặc việc làm không ổn định. Trung bình mỗi hộ bị thu hồi đất có 1,5 lao động rơi vào tình trạng không có việc làm, và mỗi ha nông nghiệp bị thu hồi sẽ lấy đi cơ hội làm việc của 13 lao động ở nông thôn.

Thu hồi một phần đất nông nghiệp để phục vụ việc xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển công nghiệp, đô thị là yêu cầu khách quan để phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên việc thu hồi đất nông nghiệp không những làm thay đổi cơ cấu nông nghiệp, giảm diện tích đất trồng lúa mà còn ảnh hưởng đến cơ cấu lao động nông nghiệp, tạo nên luồng lao động tự phát vào đô thị, gia tăng áp lực cho đô thị trong xây dựng cơ sở hạ tầng và xử lý các vấn đề an sinh xã hội. Do đó công tác này cần phải thực hiện một cách khoa học, hợp lý, tránh xảy ra hậu quả tiêu cực cho xã hội.

Có nhiều quan điểm khác nhau về việc thu hồi đất tại Việt Nam. Có quan điểm cho rằng khi công cuộc hiện đại hóa của nền kinh tế đòi hỏi phải chuyển đổi đất từ mục đích nông nghiệp sang phi nông nghiệp, người nông dân và những đối tượng khác bị thu hồi quyền sử dụng đất phải chấp nhận thực tại đó và tìm kiếm các sinh kế thích hợp. Quan điểm khác lại cho rằng việc thu hồi đất là để phục vụ phát triển kinh tế thì người mất quyền sử dụng đất (và cả những sinh kế truyền thống của họ) phải được bồi thường một cách xứng đáng. Quan điểm đầu khá phổ biến trong những cán bộ quản lý nhà nước trong khi nông dân lại thiên về quan điểm thứ hai khi coi giá trị đất của họ tăng giá gấp nhiều lần sau bị thu hồi là một bằng chứng là họ đang bị khai thác [26]. Vì vậy chúng ta cần thống nhất quan điểm thu hồi đất nông nghiệp là hạn chế tối đa việc lấy đất nông nghiệp sang sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp; chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư phải đồng bộ, thống nhất, khách quan bảo đảm lợi ích của các bên có liên quan; thu hồi đất nông nghiệp phải gắn với việc xử lý các vấn đề xã hội, kiên quyết xử lý dứt điểm các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai.

Đối với đất nông nghiệp, ngoài trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì lý do tổ chức được Nhà nước giao đất bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất; cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế hoặc người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất (khoản 2, 7, 8 Điều 38 Luật Đất đai năm 2003), thì các trường hợp thu hồi đất khác, dù để phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội hoặc xử lý hành vi hành chính vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất đều có ảnh hưởng lớn tới sản xuất nông nghiệp, đời sống nông dân và xã hội nông thôn; việc thực hiện chính sách bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư có ý nghĩa quan trọng, cần được đặc biệt quan tâm để bảo vệ người nông dân.

Vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng ở Việt Nam đã được đặt ra từ rất sớm. Ngày 14 tháng 4 năm 1959, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 151/TTg quy định thể lệ tạm thời về trưng dụng ruộng đất; Thông tư số 1792/TTg ngày 11 tháng 01 năm 1970 quy định một số điểm tạm thời về bồi thường nhà cửa, đất đai, cây lưu niên, các hoa màu cho nhân dân ở những vùng xây dựng kinh tế, mở rộng thành phố trên nguyên tắc "bảo đảm thỏa đáng quyền lợi kinh tế của hợp tác xã và của nhân dân". Trong điều kiện nền kinh tế chưa phát triển, cơ chế quản lý theo kế hoạch tập trung, việc thu hồi đất diễn ra đơn giản, việc đền bù, hỗ trợ tiến hành một cách sơ sài và chủ yếu do các hợp tác xã đảm nhận vì lợi ích cao nhất của công cộng và của Nhà nước.

Sau khi Luật Đất đai năm 1987 ra đời và đất nước bước vào thời kỳ đổi mới, vấn đề này ngày càng được chú trọng, xử lý đồng bộ, phù hợp với tình hình mới. Đây là thời kỳ chuyển biến mạnh mẽ của nền kinh tế theo cơ chế thị trường; ruộng đất nông nghiệp được giao đến từng hộ gia đình, quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở của cá nhân được xác lập; người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, để thừa kế, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và mua bán nhà ở; vai trò của các nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi được coi trọng, các yếu tố thị trường như giá đất, tiền sử dụng đất,... được áp dụng vào việc đền bù thiệt hại về đất đai và tài sản, lợi ích kinh tế của các bên tham gia phải được điều hòa; bên cạnh đó, yêu cầu mở rộng đô thị, phát triển mạng lưới giao thông, hình thành các khu công nghiệp, khu chế xuất... làm cho công tác thu hồi đất, hỗ trợ, tái định cư trở nên phức tạp.

Nhà nước đã hình thành được một hệ thống chính sách và tổ chức cho công tác đền bù, giải phóng mặt bằng; theo đó đã ban hành Quyết định số 186/HĐBT ngày 31 tháng 5 năm 1980 của Hội đồng Bộ trưởng về việc đền bù thiệt hại đất nông nghiệp, đất có rừng khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác; Nghị định số 90/CP ngày 17 tháng 8 năm 1994, được thay thế bằng Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 1998 của Chính phủ về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; và các văn bản quy định về những vấn đề có liên quan như: giá đất, quyền của người sử dụng đất, quản lý quy hoạch đô thị...

Từ năm 2000 đến nay, nhất là sau khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành, chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã được hoàn thiện, có tác dụng khuyến khích nhà đầu tư, bảo đảm về tương đối nguyên tắc công bằng.

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; trong đó, ngoài việc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, còn quy định về đền bù, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng "vào mục đích phát triển kinh tế". Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2004 đã quy định nguyên tắc bồi thường (Điều 6); các chính sách bồi thường, tái định cư cho người có đất bị thu hồi (Điều 42); quy định về giá đất để tính bồi thường và chi phí đầu tư vào đất còn lại (Điều 9); bồi thường đối với đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân (Điều 10) và các chính sách hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ ổn định đời sống và ổn định sản xuất... (khoản 2 Điều 10, Điều 27, 28, 32).

Theo quy định, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tính theo giá đất cùng mục đích sử dụng. Khi bị thu hồi đất nông nghiệp, người sử dụng đất còn có thể được hỗ trợ sản xuất và ổn định đời sống bằng tiền. Bên cạnh đó, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trong khu dân cư và đất vườn, ao không được công nhận là đất ở mà không có đất để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm

theo một trong các hình thức bằng tiền hoặc bằng đất ở hoặc nhà ở, hoặc đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp. Nhà nước đưa ra phương án giúp bảo vệ quyền lợi của người dân, là cho phép được góp vốn vào dự án bằng quyền sử dụng đất. Trong trường hợp góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp vào dự án sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp thì người dân phải chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, số tiền sử dụng đất để được chuyển mục đích sử dụng đất là khá lớn, trên thực tế thường vượt quá khả năng tài chính của người dân. Nhà nước cần xem xét thêm vấn đề này để các quy định trở nên thiết thực hơn và có thể đi vào đời sống.

Công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng, đặc biệt đối với các dự án lớn luôn gặp khó khăn dẫn đến thời gian thu hồi đất thực hiện dự án bị kéo dài; giá bồi thường, hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi, đặc biệt là đất nông nghiệp chưa phù hợp, không đủ để ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi; nhiều doanh nghiệp không đủ năng lực tài chính "ôm" đất để đầu cơ trục lợi dẫn đến lãng phí tài nguyên đất, gây tác động không tốt cho thị trường bất động sản.

Mặt khác, việc thu hồi đất tuy mang tính cưỡng chế hành chính nhưng khi bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng lại phải có nhiều tính toán kinh tế về lợi ích và công bằng xã hội; đây là hoạt động không chỉ nặng về quản lý nhà nước mà còn phụ thuộc nhiều vào cơ chế thị trường, cơ sở chính trị, xã hội của từng địa phương... Do đó phải đồng thời giải quyết mối quan hệ ba bên là Nhà nước - nông dân - nhà đầu tư có quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ và lợi ích cụ thể khác nhau. Với những vấn đề phức tạp nêu trên thì chỉ một điều của Luật Đất đai năm 2003, điều 42 quy định về bồi thường, tái định cư cho người có đất bị thu hồi là không thể xử lý hết được, mặc dù Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2004 và Nghị định sửa đổi, bổ sung số 84/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2007 có quy định cụ thể, chi tiết hơn.

Để kịp thời tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong công tác bồi thường giải phóng mặt bằng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Nghị định đã cơ bản tháo gỡ được các vấn đề nêu trên: đã phân định tách bạch giữa bồi thường và hỗ trợ, tạo cơ chế linh hoạt trong bồi thường (bằng tiền, bằng đất, bằng nhà ở) cho phù hợp với thực tế của từng địa

phương; đổi mới cơ chế, chính sách trong việc hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho người dân bị thu hồi đất nông nghiệp bằng cách tăng mức hỗ trợ từ 1,5 đến 5 lần giá đất nông nghiệp để người sử dụng đất chủ động trong việc lựa chọn nghề nghiệp; các địa phương cũng chủ động xây dựng phương án chuyển đổi nghề nghiệp, tạo việc làm (nếu giá đất nông nghiệp thấp thì áp dụng mức hỗ trợ cao và ngược lại). Quy định như trên đã khắc phục sự chênh lệch về mức bồi thường, hỗ trợ tại các vùng giáp ranh giữa các địa phương; giúp địa phương lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực thực hiện dự án, đồng thời góp phần bảo vệ diện tích đất chuyên trồng lúa.

Tuy nhiên các quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thường xuyên thay đổi dẫn tới tình trạng so bì khiếu nại của người có đất bị thu hồi qua các dự án hoặc trong một dự án nhưng thực hiện thu hồi đất qua nhiều năm. Một số địa phương trước đây chưa triển khai nghiêm túc các quy định của Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27 tháng 7 năm 2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2004 về phương pháp xác định giá đất (khoản 2 Điều 1 Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27 tháng 7 năm 2007) và Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2007 về hỗ trợ đối với đất nông nghiệp xen kẽ khu dân cư và đất vườn, ao liền kề với đất ở trong khu dân cư khi Nhà nước thu hồi đất (Điều 43 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2007), do đó nay áp dụng theo quy định của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009 cho là giá bồi thường cao.

Theo kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai [1], sau 7 năm triển khai thực hiện Luật Đất đai, tổng diện tích đất đã thu hồi là 1.320 nghìn ha (trong đó có 504 nghìn ha đất nông nghiệp) của 269.162 hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế. Kết quả bồi thường bằng giao mới đất nông nghiệp là 17 nghìn ha và bằng tiền là 532 nghìn tỷ đồng.

Có thể thấy chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã có bước tiến đáng kể trong việc ổn định chỗ ở, đời sống, đào tạo chuyển đổi ngành nghề, bố trí việc làm mới cho người dân có đất bị thu hồi, đặc biệt là đối với những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Nhìn chung việc thu hồi đất được thực hiện theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm

quyền phê duyệt. Diện tích đất được thu hồi, bồi thường, hỗ trợ tái định cư đã đáp ứng được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của địa phương; trình tự, thủ tục thu hồi đất ngày càng rõ ràng, hoàn thiện hơn; các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từng bước được điều chỉnh, bổ sung phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đảm bảo tốt hơn quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất. Người bị thu hồi đất được đặt vào vị trí trung tâm để giải quyết xung đột, các lợi ích phi vật thể bắt đầu được quan tâm, các hiệu quả xã hội - môi trường do việc thu hồi đất mang lại đã được chú ý khi đánh giá các dự án xây dựng có thu hồi đất và đền bù, hỗ trợ, tái định cư; đảm bảo cân đối và ổn định cho phát triển.

Tuy nhiên hệ thống chính sách hiện hành về thu hồi, đền bù, tổ chức tái định cư đối với đất nông nghiệp và nông dân vẫn còn một số vấn đề tồn tại; đặc biệt là quy định về thu hồi đất cho phát triển đô thị, công nghiệp và cơ sở hạ tầng và thu hồi đất nông nghiệp để phát triển sân golf.

Theo số liệu của Hội Khoa học đất Việt Nam năm 2009 [27], từ năm 2000 - 2007, tổng diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi trong cả nước là gần 500 nghìn ha, chiếm khoảng gần 5% đất nông nghiệp đang sử dụng; các vùng kinh tế trọng điểm có diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi chiếm khoảng 50% tổng diện tích đất bị thu hồi trên toàn quốc. Diện tích đất trồng lúa trên toàn quốc năm 2010 đã giảm 378,7 nghìn ha so với năm 2000, trong đó giảm nhiều nhất là vùng đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long và Đông Nam Bộ; một số tỉnh trong vùng kinh tế trọng điểm có tốc độ phát triển công nghiệp và đô thị hóa nhanh tỉ lệ thuận với tốc độ giảm đất trồng lúa (chuyển đổi sang đất công nghiệp, xây dựng, giao thông chiếm tỉ trọng 29%).

Theo số liệu điều tra tại 16 địa phương trọng điểm về thu hồi đất [17], trong tổng diện tích đất bị thu hồi, diện tích đất nông nghiệp chiếm 89%. Mặc dù diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi tại mỗi tỉnh chiếm tỷ lệ không cao trong tổng số diện tích đất tự nhiên của địa phương nhưng lại tập trung vào một số huyện, xã có mật độ dân số cao, tỷ lệ diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người thấp, có xã diện tích đất bị thu hồi chiếm tới 70 - 80% diện tích đất canh tác.

Báo cáo kết quả thực hiện trả lời chất vấn về sử dụng đất sân golf tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XII [33], tính đến tháng 12 năm 2008 cả nước có 166 dự án có mục tiêu kinh doanh sân golf với diện tích 52.739 ha, nằm trên địa bàn của 41/63

ting, thành phố. Diện tích đất nông nghiệp sử dụng trong các dự án có mục tiêu sân golf là 10.546 ha, chiếm 19,99% đất dành cho các dự án, trong đó đất trồng lúa là 3.000 ha, chiếm 28% đất nông nghiệp và chiếm 5,6% đất dành cho các dự án.

Triển khai ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về việc quản lý các dự án có mục tiêu sân golf trong cả nước; qua kết quả rà soát, báo cáo của các địa phương và kết quả thanh tra, kiểm tra của Bộ Tài nguyên và Môi trường [12], tính đến tháng 11 năm 2010, trên địa bàn toàn quốc có 59/90 dự án sân golf nằm trong quy hoạch đã có quyết định thu hồi đất, với diện tích đất đã thu hồi là 15.653,23 ha, gồm 6.397,38 ha đất nông nghiệp, chiếm 41% đất của các dự án; trong đó đất lúa 1 vụ chiếm 322,86 ha, chiếm 2%; đất lâm nghiệp có rừng 2.261,01 ha, chiếm 14%. Diện tích đất quy hoạch xây dựng sân golf là 6.385,24/15.653,23 ha, chiếm 41%; trong đó lấy từ đất nông nghiệp 1.085,49 ha, chiếm 17%. Có 05/27 dự án sân golf nằm ngoài quy hoạch đã có quyết định thu hồi và giao đất, đang triển khai thực hiện dự án xây dựng sân golf với diện tích 1.216,22 ha, trong đó có 100 ha đất nông nghiệp (không có đất lúa).

Kết quả rà soát 90 sân golf nằm trong quy hoạch cho thấy cơ cấu sử dụng đất trong quy hoạch dự án sân golf đã chuyển biến theo chiều hướng tích cực so với trước đây: diện tích đất lúa đã giảm đáng kể, từ 28% trước đây xuống còn 2% và không còn đất lúa 2 vụ. Diện tích đất lúa chủ yếu tập trung nhiều ở các dự án sân golf đang hoạt động được hình thành trước thời điểm Quyết định số 1946/QĐ-TTg ngày 26 tháng 11 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch sân golf Việt Nam đến năm 2020 có hiệu lực; các dự án còn lại rất ít hoặc không sử dụng diện tích đất lúa, bảo đảm tiêu chí phù hợp tại Quyết định số 1946/QĐ-TTg ngày 26 tháng 11 năm 2009; đất lâm nghiệp có rừng chủ yếu được sử dụng vào mục đích làm khu du lịch sinh thái, tạo cảnh quan tự nhiên cho sân golf chiếm 97%, chỉ có 3% đất rừng (67,83 ha) chuyển sang các mục đích sử dụng khác.

Vướng mắc chủ yếu trong đền bù đối với đất nông nghiệp là giá đất. Hiện nay, Chính phủ quy định cụ thể khung giá đất đối với các loại đất và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định bảng giá đất cụ thể hàng năm (khoản 2, 3 Điều 56 Luật Đất đai năm 2003). Loại giá này được áp dụng để điều chỉnh các trường hợp có liên quan đến mối quan hệ tài chính về đất đai giữa Nhà nước và người dân, trừ trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền, bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất, xác

định giá trị tài sản là quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước thì phải định giá cụ thể theo giá thị trường.

Vấn đề quản lý giá đất hiện nay đã được xác định bằng những nguyên tắc cơ bản trong Luật Đất đai năm 2003 (khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai năm 2003), theo đó giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường; giá đất của những thửa đất có cùng điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, hạ tầng, quy hoạch thì có giá như nhau.

Nguyên tắc giá đất phù hợp với giá thị trường đã nhận được sự đồng thuận của đại đa số. Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định ngày càng phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Tuy nhiên có ý kiến cho rằng nên quy định bảng giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh là 5 năm thay cho hàng năm như hiện tại giúp tạo ổn định cho các nhà đầu tư, điều này là hợp lý khi đã thu hẹp phạm vi áp dụng của bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định.

Chính sách giá đất trong quy định khung giá các loại đất do Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành mặc dù được hoạch định theo nguyên tắc sát giá thị trường, nhưng trên thực tế giá đất nông nghiệp lại thiếu căn cứ thị trường, bởi thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp đang trong tình trạng kém phát triển. Sự chênh lệch hàng trăm lần giữa giá đất nông nghiệp với giá đất đô thị được chuyển thành đất ở đô thị là minh chứng cho sự định giá thiếu chuẩn xác đối với đất nông nghiệp. Các yếu tố được sử dụng để xây dựng khung giá đất nông nghiệp không thống nhất trong cả nước, các địa phương khi xây dựng khung giá đất tính đến sự đóng góp của yếu tố giao thông, đô thị hoặc yếu tố về vị trí thửa đất mà không xác định theo hạng đất hoặc tập trung chủ yếu vào hạng đất để xây dựng khung giá,... do vậy tính khách quan không cao, thiếu thông tin và định hướng thị trường, dẫn đến tình trạng giá quy định thấp hơn giá thị trường.

Chính phủ đã quy định 4 phương pháp định giá đất là phương pháp thu nhập, phương pháp so sánh, phương pháp thặng dư và phương pháp chiết trừ, nhưng quy trình áp dụng cụ thể vẫn chưa bảo đảm được tính chi tiết. Định giá đất bằng phương pháp thu nhập được sử dụng cho các thửa đất đem lại thu nhập thực tế; nguyên tắc cơ bản của phương pháp này là giá trị của thửa đất phải phản ánh được chất lượng và số lượng nguồn thu nhập mà thửa đất này đem lại. Phương pháp này chỉ cho kết quả đáng tin cậy trong những điều kiện của một nền kinh tế ổn định.

Hiện nay đa số ý kiến không đồng tình với việc áp dụng phương pháp thu nhập để định giá đất nông nghiệp vì thu nhập từ nông nghiệp rất thấp, nhất là trong trường hợp đất quy hoạch chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Do giao dịch còn ít, nên khi định giá đất nông nghiệp khó sử dụng phương pháp so sánh thị trường mà phải dùng đến phương pháp giá thành, thu nhập trong khi các tiêu chuẩn về định mức sản xuất chưa thống nhất. Để khắc phục tình trạng này, Chính phủ đã có quy định tăng mức bồi thường cho đất nông nghiệp thuộc khu dân cư, tiếp giáp khu dân cư và đất vườn gắn với nhà ở được nhận thêm phần hỗ trợ 20 - 50% giá đất ở cùng khu vực và quy định người bị thu hồi trên 30% đất sản xuất nông nghiệp được bồi thường bằng một mặt bằng đất ở hoặc đất kinh doanh phi nông nghiệp nhằm tạo điều kiện chuyển đổi nghề nghiệp. Những quy định khung này là hợp lý nhưng áp dụng rất phức tạp và chưa chuẩn mực khi so sánh giá trị được bồi thường với giá đất nông nghiệp trên thị trường.

Đối với việc thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất kinh doanh, chưa có cơ chế giải quyết một cách rõ ràng, minh bạch về lợi ích hài hòa giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư: các chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được nhà nước tính toán cụ thể nhưng đầu ra của nhà đầu tư lại không quản lý; nhiều địa phương giao cho chủ đầu tư trực tiếp thỏa thuận với nông dân, nhưng do tổ chức thiếu chặt chẽ, thống nhất tạo ra sự khác nhau về giá đất bồi thường, chế độ bồi thường, hỗ trợ trên cùng một địa bàn; việc tổ chức tái định cư và giải quyết việc làm cho người có đất bị thu hồi chưa đáp ứng được yêu cầu; đất thu hồi được giao cho nhà đầu tư nhưng không sử dụng, chậm đưa vào sử dụng, sử dụng không đúng mục đích, không có hiệu quả gây lãng phí đất đai. Theo báo cáo của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, từ 01 tháng 7 năm 2004 đến 30 tháng 8 năm 2010, Tòa án các cấp đã thụ lý giải quyết theo thủ tục sơ thẩm 307.912 vụ việc dân sự, trong đó số vụ việc tranh chấp liên quan đến đất đai là 69.806 vụ việc (chiếm 22,70%).

2.5.2. Một số khó khăn, tồn tại trong các quy định của pháp luật

Thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng là một trong những vấn đề nổi cộm ở nhiều địa phương do đây là lĩnh vực mà chính sách có nhiều thay đổi nhất trong quá trình thực thi Luật Đất đai năm 2003. Việc chi trả tiền một lần cho người bị thu hồi đất nông nghiệp cũng phát sinh nhiều vấn đề xã hội ở nông thôn.

Đối chiếu với mục tiêu phát triển lâu dài và bền vững thì hệ thống chính sách hiện hành về thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp còn tồn tại một số bất cập, cụ thể như sau:

Thứ nhất, các quy định tại Điều 28 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2004, khoản 4 Điều 4 Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27 tháng 01 năm 2006 và Điều 48 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2007 của Chính phủ quy định việc hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm chỉ thực hiện khi thu hồi 30% diện tích đất nông nghiệp trở lên; mặt khác, không quy định rõ trên diện tích đất đang sử dụng tính theo hạn mức đất nông nghiệp được giao hay diện tích đang sử dụng; không có quy định đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi nhiều lần, qua nhiều dự án mà tổng diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi trên 30% gây ảnh hưởng đến tiến độ giải phóng mặt bằng, đồng thời tạo sự không bình đẳng về mức hỗ trợ giữa các hộ gia đình bị thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ hai, quy định tại khoản 2 Điều 40 của Luật Đất đai năm 2003 đã cho phép nhà đầu tư thỏa thuận để nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất đã bộc lộ hạn chế trong trường hợp nhà đầu tư không thỏa thuận đủ diện tích đất để thực hiện dự án, dẫn đến thời gian đền bù kéo dài; tạo ra cơ chế 2 giá đất, đẩy giá đất khu vực thu hồi đất lên cao, ảnh hưởng tới công tác thu hồi đất để thực hiện các dự án khác ở địa phương.

Thứ ba, Luật Đất đai năm 2003 chưa có quy định làm cơ sở thực hiện đo đạc, kiểm đếm để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi có quyết định thu hồi đất.

Thứ tư, Luật Đất đai năm 2003 quy định các trường hợp không sử dụng, chậm sử dụng hoặc sử dụng đất không đúng mục đích thì Nhà nước thu hồi và không bồi thường về đất, nhưng được bồi thường đối với tài sản đã đầu tư gắn liền với đất, tuy nhiên việc xác định chi phí đã đầu tư, kinh phí để bồi thường rất khó, đồng thời quy định này làm cho việc thực thi pháp luật về đất đai của nhà đầu tư thiếu nghiêm minh.

Thứ năm, Luật Đất đai năm 2003 chưa quy định việc sử dụng tư vấn giá đất, giải quyết khiếu nại về giá đất; vẫn còn thiếu các quy định để xử lý hài hoà lợi ích của Nhà nước, người dân và nhà đầu tư trong quá trình thu hồi đất cho phát triển.

Thứ sáu, vướng mắc nhất là ở khâu tổ chức thực hiện:

Việc chuẩn bị phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa được các cấp chính quyền quan tâm đúng mức, nhất là phương án giải quyết việc làm, chuyển đổi nghề trước khi thu hồi đất nông nghiệp. Nhiều địa phương chưa coi trọng việc lập khu tái định cư chung cho các dự án tại địa bàn, một số khu tái định cư đã được lập nhưng không đồng bộ về hạ tầng, không bảo đảm điều kiện tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ.

Việc thực hiện các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thực hiện thiếu sự thống nhất giữa các dự án thu hồi đất để sử dụng vào mục đích vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng với các dự án thu hồi đất để sử dụng đất vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội. Các quy định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp còn thiếu ổn định và có sự khác nhau giữa các địa phương đã gây nên sự mất công bằng đối với người sử dụng đất.

Một số địa phương thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành; chưa làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, giải thích cho nhân dân hiểu rõ quy định của pháp luật hoặc né tránh, thiếu cương quyết, không giải quyết dứt điểm, làm cho việc giải phóng mặt bằng bị kéo dài nhiều năm. Năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng còn hạn chế và thiếu chuyên nghiệp. Trong khi đó, Tổ chức phát triển quỹ đất chưa được quan tâm đầu tư đúng mức về kinh phí và nhân lực để thực hiện thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, tạo quỹ đất "sạch" triển khai khi có dự án đầu tư.

Một số địa phương có xu hướng quy định giá đất thấp chỉ bằng 30 - 50% mức giá đất bình quân chung nên không bảo đảm quyền lợi của người dân bị thu hồi đất khi được đền bù bằng tiền, số tiền nhận được không đủ để tìm được đất canh tác thay thế nếu tiếp tục sống bằng nông nghiệp.

Qua phân tích có thể thấy cần sửa đổi, bổ sung một số nội dung trong cơ chế Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như sau:

Một là, quy định cụ thể quy trình thực hiện thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong trường hợp thực hiện các dự án có tác động lớn, trên diện rộng đến cộng đồng dân cư như trường hợp các dự án thủy điện lớn, khai thác khoáng sản, xây dựng hồ thủy lợi lớn,... trên nguyên tắc chia sẻ quyền lợi giữa các bên tham gia, các bên có quyền lợi liên quan.

Hai là, điều chỉnh phương pháp định giá đất nông nghiệp khi đã có quy hoạch sử dụng đất cho chuyển sang sử dụng đất vào mục đích phi nông nghiệp trên nguyên tắc phù hợp với giá thị trường.

Việc xác định giá đất trồng cây hàng năm và giá đất trồng cây lâu năm dựa vào phân hạng đất, nhưng bảng phân hạng đất tại nhiều địa phương không được cập nhật dẫn đến việc định giá một số loại đất sản xuất nông nghiệp không được chính xác. Do đó cần tiến hành điều tra phân hạng đất nông nghiệp để có cơ sở khoa học cho việc định giá.

Ba là, tạo hành lang pháp lý cho các dịch vụ định giá đất để triển khai thống nhất quy trình định giá đất. Thực hiện chặt chẽ quy trình định giá đất theo giá thị trường do các tổ chức định giá đất cung cấp dịch vụ, làm căn cứ cho cơ quan nhà nước quyết định giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Khi người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất đã được cơ quan nhà nước quyết định cũng phải có căn cứ từ kết quả định giá của tổ chức cung cấp dịch vụ định giá. Quy định cụ thể về cơ chế phán quyết của tổ chức trọng tài kinh tế đối với tranh chấp giá đất giữa các kết quả định giá.

Bốn là, nghiên cứu xây dựng cơ chế quản lý, sử dụng hợp lý nguồn tài chính tăng thêm do chuyển mục đích sử dụng đất; quy định cụ thể về việc đào tạo, chuyển đổi nghề cho đối tượng là người có đất bị thu hồi bảo đảm phù hợp với thực tế; thành lập quỹ hỗ trợ giải quyết việc làm, quỹ đào tạo chuyển đổi nghề, quỹ ổn định đời sống cho người dân có đất bị thu hồi.

Năm là, công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng của các dự án sân golf tiến hành khá chậm (50/59 dự án, chiếm 85%) và kéo dài nhiều năm, còn tồn tại những diện tích không được giải phóng mặt bằng [12]. Do đó Nhà nước cần hạn chế tối đa việc chuyển đất trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích sân golf; chỉ quy hoạch các dự án sân golf ở các khu vực trung du, miền núi, vùng trọng điểm du lịch; quy định chỉ cho phép một sân golf sử dụng tối đa 5 ha đất lúa một vụ và khi sử dụng phải nộp cho Nhà nước số tiền đủ để khai hoang trả lại 5 ha đất lúa, ngoài nghĩa vụ tài chính chung theo quy định của pháp luật.

Tóm lại, pháp luật hiện hành đã có một hệ thống quy định ngày càng phù hợp hơn với thực tế, giá đất để tính bồi thường sát hơn với giá thị trường; nhiều nơi đã áp dụng quy trình định giá đất để tính bồi thường; xác định rõ những trường hợp được Nhà nước thu hồi đất và trường hợp nhà đầu tư tự thương thảo với người sử

dụng đất; có nhiều giải pháp bồi thường gắn với quá trình chuyển đổi nghề nghiệp cho người bị thu hồi đất; việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được tính toán phù hợp với nguyên tắc chia sẻ lợi ích hợp lý giữa Nhà nước, người đầu tư và người đang sử dụng đất;... Tuy nhiên chính sách này hiện vẫn còn một số bất cập; công tác tổ chức tái định cư cho nông dân còn nhiều vấn đề chưa được xử lý tốt, nhất là việc bảo đảm cho sản xuất và đời sống đạt mức bằng hoặc tốt hơn trước khi thu hồi đất nông nghiệp.

2.6. Tích tụ và tập trung đất đai

Gắn với chính sách đất đai, quá trình tích tụ và tập trung đất đai ở nước ta đã trải qua hai giai đoạn:

Thứ nhất, tập thể hóa ruộng đất và tư liệu sản xuất, tức là toàn bộ đất đai và tư liệu sản xuất sẽ thuộc sở hữu tập thể. Mô hình này phổ biến trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung ở các nước xã hội chủ nghĩa giai đoạn từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai đến cuối thập niên 80 của thế kỷ 20 và diễn ra trên quy mô lớn ở miền Bắc nước ta giai đoạn 1960 - 1975, trong cả nước giai đoạn 1976 - 1985 với các mô hình hợp tác xã nông nghiệp. Quá trình này đã được điều chỉnh khi nước ta đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, trong đó có kinh tế nông nghiệp theo Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ VI năm 1986.

Thứ hai, từng bước tích tụ đất đai gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp trên cơ sở phát triển kinh tế hộ gia đình với các chủ trương, chính sách khuyến khích phát triển kinh tế hộ gia đình cá nhân, kinh tế trang trại được hình thành trong quá trình đổi mới quản lý kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (từ năm 1986 đến nay).

2.6.1. Bản chất pháp lý của tích tụ và tập trung đất đai ở Việt Nam

Tích tụ đất đai gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp trên cơ sở phát triển kinh tế hộ gia đình là một quá trình lâu dài, khởi đầu trong thời kỳ đổi mới từ năm 1986 đến nay với các bước đi thích hợp, từ đổi mới cơ chế quản lý nông nghiệp, từng bước giao quyền tự chủ cho hộ gia đình, xã viên hợp tác xã đến thực hiện chủ trương giao đất nông nghiệp ổn định, lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân; Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyền sử dụng đất được mở rộng bao gồm các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng, cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền sử dụng đất nông nghiệp được tham gia thị trường, hình thành thị trường quyền sử

dụng đất nông nghiệp trong thị trường bất động sản; khuyến khích tích tụ đất đai, đồng thời bảo đảm cho nông dân có đất sản xuất và được điều tiết bằng chế độ hạn điền.

Qua nghiên cứu có thể thấy quá trình tích tụ và tập trung đất đai ở nước ta có một số điểm nổi bật sau:

Thứ nhất, ở Việt Nam, quá trình tích tụ và tập trung đất đai diễn ra với quy mô nhỏ và chậm chạp. Theo thống kê của Tổng cục Thống kê năm 2006, quy mô sử dụng đất trung bình cả nước (ha/hộ): hộ không sử dụng đất: 4,05%; dưới 0,5 ha: 61,2%; từ 0,5 ha - dưới 1 ha: 17,14%; từ 1 ha trở lên: 17,8%.

Thứ hai, hiệu quả kinh tế của tích tụ và tập trung đất đai là rõ rệt nhưng khác nhau ở các vùng. Ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, quá trình tích tụ đất phát triển mạnh hơn, các hộ từ 1 ha - 2 ha chiếm 32,36%; các hộ từ 2 ha - 3 ha chiếm 15,39%; các hộ có quy mô trên mức hạn điền (3 ha) chiếm 8,31%. Tuy nhiên kích thước mảnh ruộng lớn hơn không đồng nghĩa với việc sẽ cho năng suất cao hơn. Theo nghiên cứu, tại các tỉnh miền Nam, mỗi mảnh khoảng 2,5 ha là hợp lý để tạo hiệu suất cao nhất, bởi các mảnh ruộng lớn hơn đòi hỏi kiến thức và kinh nghiệm quản lý cao hơn, cũng như các điều kiện thuận lợi về đầu vào và đầu ra.

Ở vùng trung du miền núi và đồng bằng Bắc bộ, quá trình tích tụ đất đai phát triển chậm hơn, loại hình trang trại chủ yếu là trồng cây ăn quả, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, kinh doanh quy mô nhỏ trong mức hạn điền.

Mặt khác khả năng áp dụng cơ giới hóa tại các vùng khác nhau còn hạn chế. Cơ giới hóa hiện nay mới chủ yếu áp dụng được ở một số vùng như đồng bằng sông Cửu Long, Đông Nam bộ, đặc biệt là ở vùng Đồng Tháp Mười và Tứ giác Long Xuyên. Tuy nhiên ngay cả ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, tỉ lệ cơ giới hóa các khâu cao nhất cũng chỉ đạt mức 0,98%, phần lớn các khâu còn lại đạt tỉ lệ 0,8%, một số khâu chỉ đạt 0,25-0,3%. Tỷ lệ này bằng 0 ở hầu hết các vùng còn lại. Một số vùng như đồng bằng sông Hồng tuy có mức độ đầu tư trang thiết bị khá cao nhưng hiệu quả đầu tư thấp, một trong những nguyên nhân chính là do tình trạng đất đai phân tán và rất manh mún tại những vùng này.

Theo con số ước tính, toàn quốc có khoảng 70 triệu mảnh đất và gần 14 triệu hộ nông dân trên tổng diện tích đất nông nghiệp (không bao gồm đất lâm nghiệp) hơn 10 triệu ha; trung bình mỗi hộ nông dân có 7 - 8 mảnh. Sự manh mún và quy mô nhỏ về đất đai, nhất là ở vùng đồng bằng đang là rào cản lớn cho sự phát triển

nông nghiệp. Năm 2006, cả nước có 70,4% số hộ có diện tích đất dưới 0,5 ha trong khi chỉ có 3,5% số hộ có diện tích đất trên 3 ha; đất nông nghiệp ở vùng đồng bằng sông Hồng manh mún và phân tán hơn với 94% hộ quy mô diện tích dưới 0,5 ha.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng đất đai manh mún như tư tưởng canh tác nhỏ lẻ, áp lực gia tăng dân số và chính sách quản lý đất đai của Nhà nước. Chính sách Khoán 10 đã xoá bỏ hợp tác hoá trong nông nghiệp, công nhận hộ nông dân là đơn vị kinh tế tự chủ, ký hợp đồng sử dụng các đầu vào và sản phẩm họ sản xuất ra với các chỉ tiêu ổn định trong 5 năm; được giao đất sử dụng ổn định, lâu dài với thời hạn 15 năm. Tuy nhiên thời gian giao đất vẫn còn ngắn và một số quyền sử dụng đất chưa được luật pháp hoá. Luật Đất đai năm 1993 ra đời đã giải quyết được các vấn đề trên, theo đó nông dân được giao đất ổn định và thời hạn lâu dài hơn (từ 20 đến 50 năm tùy theo loại đất) và được giao 5 quyền sử dụng đất bao gồm: quyền chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê, thừa kế và thế chấp trên nguyên tắc bảo đảm tính công bằng. Ở miền Bắc, đất đai được chia bình quân theo định suất hoặc nhân khẩu và một số tiêu chuẩn khác như các chính sách xã hội, chất lượng đất, tình hình thủy lợi, khoảng cách đến thửa ruộng và khả năng luân canh cây trồng. Do đó để duy trì nguyên tắc công bằng, mỗi hộ thường được giao nhiều mảnh với nhiều hạng đất khác nhau, ở các cánh đồng khác nhau với chất lượng đất khác nhau.

Manh mún đất đai còn do thị trường trao đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp phức tạp và chưa phát triển. Vấn đề này sẽ được phân tích kỹ ở phần 2.7. Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp. Người sử dụng đất nông nghiệp nếu muốn sử dụng đất để thế chấp vay tiền ngân hàng hoặc thực hiện các giao dịch khác như chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn cần có sự chấp nhận của chính quyền địa phương.

Bắt đầu từ năm 1998, Nhà nước đã đề ra chính sách khuyến khích nông dân đổi ruộng cho nhau, tại các tỉnh miền Bắc đã thành lập các Hội đồng thí điểm công tác "dồn điền, đổi thửa". Nguyên tắc quan trọng nhất của "dồn điền đổi thửa" là các hộ nông dân tự nguyện đổi đất cho nhau để tạo thành những mảnh lớn hơn. Tuy nhiên tiến trình này diễn ra vẫn còn chậm do người sử dụng đất nông nghiệp thực tế được tham gia rất ít vào quá trình này [38].

Luật Đất đai năm 2003 cho phép tích tụ đất đai thông qua việc cho phép người sử dụng đất nông nghiệp chuyển nhượng quyền sử dụng đất, trong khi pháp luật về đất đai trước năm 2003 giới hạn mức trần của diện tích đất nông nghiệp.

Luật Đất đai năm 1993 quy định về mức tối đa của đất gồm đất được phân chia theo quy định Nhà nước, đất mua bán hoặc có được thông qua trao đổi, thừa kế đất hoặc đất được tặng. Luật Đất đai hiện hành không quy định mức trần mà chỉ đề cập đến diện tích tối đa được cấp bởi Nhà nước. Chính sách này đã khuyến khích tích tụ và tập trung đất đai, tuy nhiên lại được điều tiết bằng chế độ hạn điền và thời hạn sử dụng đất; quy hoạch sử dụng đất chưa gắn với quy hoạch phát triển nông nghiệp để hình thành các vùng sản xuất hàng hóa tập trung; trong khi phần lớn các giao dịch quyền sử dụng đất còn mang tính tự phát, chưa trở thành nguồn lực phát triển.

Hiện tại, đặc tính đất đai bị phân tán làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực do phải tăng chi phí sản xuất, vận chuyển, thời gian di chuyển và khiến người sử dụng đất nông nghiệp gặp nhiều khó khăn trong điều phối sản xuất tại các mảnh ruộng nằm ở các vị trí khác nhau. Tuy vậy phân tán đất đai cũng có lợi thế, bởi nó giúp chia đều những rủi ro liên quan đến hạn hán, lũ lụt, sâu bệnh cho các mảnh. Vì tính chất của sản xuất nông nghiệp là theo thời vụ, nên người sử dụng đất có thể giãn thời điểm căng thẳng, sử dụng hiệu quả lao động thời vụ bằng cách đa dạng hoá cây trồng trên các mảnh đất khác nhau. Đó là một trong những lý do khiến quá trình tích tụ và tập trung đất đai ở nước ta diễn ra khá chậm chạp.

Thứ ba, tích tụ và tập trung đất đai ở nước ta chưa gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp; các trang trại trồng trọt có quy mô trong mức hạn điền ở các tỉnh miền Bắc sử dụng lao động trong gia đình là chính, kết hợp thuê lao động theo thời vụ. Một số trang trại kinh doanh tổng hợp có quy mô lớn ở miền Nam đã kết hợp trang bị máy móc và thuê lao động thường xuyên mặc dù số lượng vẫn còn thấp.

Tích tụ đất đai chỉ có thể thực hiện tốt khi Nhà nước chú trọng giải quyết vấn đề chuyển bớt lao động ra khỏi khu vực nông nghiệp, giúp tham gia vào khu vực kinh tế phi nông nghiệp. Theo số liệu Tổng điều tra nông nghiệp nông thôn 2006, tỷ lệ lao động chưa qua đào tạo ở khu vực nông thôn lên tới 97,5%. Trong khi ngành công nghiệp luôn thiếu lao động tay nghề cao thì một lượng lớn lao động ở nông thôn chuyển ra khỏi nông nghiệp nhưng không tìm được việc làm chính thức trong khu công nghiệp và kinh tế đô thị.

Thứ tư, nhân tố hỗ trợ tích cực cho quá trình tích tụ và tập trung đất đai là các mô hình kinh tế trang trại và kinh tế hợp tác xã chưa phát triển.

Các trang trại hiện nay có quy mô rất nhỏ về lao động, vốn và đất đai. Phần lớn các trang trại sử dụng lao động thuê thời vụ; bình quân 1 trang trại chỉ sử dụng 3,4 lao động thường xuyên; 62,4% số trang trại sử dụng dưới 4 lao động và chỉ 1,6% số trang trại sử dụng trên 10 lao động. Mặc dù số lượng trang trại cũng như hộ nông thôn từ năm 2000 đến nay đã tăng lên đáng kể (>1% trong giai đoạn năm 2000 - 2007) nhưng về tổng thể, số trang trại vẫn chỉ chiếm chưa đầy 1% trong tổng số hộ nông thôn. Theo số liệu thống kê năm 2007, cả nước có gần 14 triệu hộ nông thôn nhưng chỉ có hơn 100 nghìn trang trại [49].

Các mô hình hợp tác xã chưa phát huy được đúng vai trò và tiềm năng phát triển của loại hình kinh tế tập thể này. Quy mô hợp tác xã nông nghiệp còn nhỏ, chưa được sắp xếp lại; cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ cho sản xuất kinh doanh còn thiếu; tỷ lệ lãi trên doanh thu đạt thấp; trình độ cán bộ quản lý phần lớn chưa qua đào tạo. Năm 2008, cả nước có khoảng 8.500 hợp tác xã nông nghiệp, chiếm gần 50% hợp tác xã cả nước; trong đó vùng đồng bằng sông Hồng chiếm gần 50% số hợp tác xã nông nghiệp trong cả nước; riêng vùng đồng bằng sông Cửu Long, nơi sản xuất nông nghiệp hàng hoá lớn nhất cả nước, cũng chỉ có gần 500 hợp tác xã nông nghiệp.

Thứ năm, các chính sách chưa đủ sức hấp dẫn nhà đầu tư tư nhân tích tụ và tập trung đất đai, vì đầu tư cho nông nghiệp thấp, lãi suất từ sản xuất nông nghiệp thấp, việc tiếp cận vốn vay khó khăn do sản xuất nông nghiệp nhiều rủi ro và các khoản vay vốn thường có quy mô nhỏ nên chi phí vay vốn tương đối cao.

Đầu tư cho nông nghiệp chỉ hơn 5% tổng đầu tư toàn xã hội, chủ yếu lấy từ nguồn đầu tư của Nhà nước và tự tích lũy của nông hộ, trong khi đó đóng góp của ngành nông nghiệp gần 20%. Tính đến năm 2008, cả nước mới có gần 40 nghìn doanh nghiệp nông thôn chiếm 1/5 tổng số doanh nghiệp cả nước, trong khi vốn của doanh nghiệp nông thôn chỉ bằng 1/8 tổng vốn doanh nghiệp cả nước.

Chi phí cơ hội của đất nông nghiệp tương đối thấp khiến nhà đầu tư chưa thấy được những lợi ích của việc tích tụ và tập trung đất đai nên thiếu động lực để tiến hành tập trung đất đai theo quy mô lớn hơn. Mặt khác, việc thiếu vốn để mở rộng diện tích đất nông nghiệp và cơ giới hóa là nguyên nhân khiến cho người sử dụng đất nông nghiệp quy mô nhỏ tin rằng phân tán đất đai sẽ phù hợp với khả năng của họ hơn trong việc tăng sản lượng, thu nhập với các điều kiện về chất lượng đất

khác nhau, sự có sẵn của các nguồn lực ngoài đất và khả năng chịu đựng hạn chế khi gặp rủi ro.

Bên cạnh đó, như đã phân tích ở phần 2.5 về thu hồi đất nông nghiệp, quá trình thu hồi đất thường diễn ra không minh bạch và không nhất quán giữa các thời điểm và các cấp quản lý khác nhau, trong khi phần lớn diện tích đất nông nghiệp bị chuyển đổi đều là đất thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp.

2.6.2. Một số giải pháp thúc đẩy tích tụ và tập trung đất đai

Theo tính toán sơ bộ đến năm 2020, dân số nông thôn khoảng 62,4 triệu người chiếm 55% dân số cả nước, với 13,86 triệu hộ, 15,3 triệu lao động chiếm 30% tổng lao động xã hội. Các chỉ số diện tích đất bình quân: đất nông nghiệp 2,02 ha/hộ, 1,83 ha/lao động; trong đó đất sản xuất nông nghiệp 0,72 ha/hộ, 0,65 ha/lao động; đất lúa nước 0,28 ha/hộ, 0,26 ha/lao động. Chỉ tiêu này vẫn còn thấp hơn rất nhiều so với chỉ tiêu tương ứng mà các nước công nghiệp đã đạt được vào cuối thế kỷ XX (chỉ tiêu bình quân diện tích đất sản xuất nông nghiệp của Anh 71, Pháp 29, Hà Lan 16, CHLB Đức 15, Mỹ 150). So sánh với các nước trong khu vực, chỉ tiêu của nước ta vẫn là rất thấp (Đài Loan 1, Nhật Bản 2,78 - Năm 1970) [27]. Mặt khác, để đạt được quy mô sử dụng đất như trên, từ nay đến năm 2020 cần phải chuyển 9 triệu lao động nông nghiệp sang các lĩnh vực khác.

Nước ta với đặc điểm nổi bật là đất chật, người đông, bình quân diện tích đất canh tác trên đầu người rất thấp. Trong sản xuất nông nghiệp, quan hệ đất đai là yếu tố quan trọng hàng đầu tác động đến hiệu quả kinh tế sản xuất nông nghiệp. Từ khi Việt Nam thực hiện chủ trương đổi mới việc phát triển nền kinh tế theo hướng sản xuất hàng hoá nhiều thành phần, theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước thì thực tế đòi hỏi chúng ta phải chuyển hướng phát triển nền nông nghiệp từ tự cung, tự cấp sang phát triển nền nông nghiệp sản xuất hàng hoá, phải phát triển kinh tế hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp thành những trang trại, nông trại.

Muốn tạo điều kiện cho các hộ gia đình, cá nhân phát triển kinh tế trang trại, đòi hỏi Nhà nước trước hết phải giải quyết tốt các mối quan hệ giữa kinh tế hộ gia đình và vấn đề tích tụ đất đai, không hạn chế mức hạn điền, thời hạn giao đất, hoặc các quyền và nghĩa vụ của chủ thể được giao quyền sử dụng đất phải được quy định rõ ràng, đầy đủ; cụ thể như sau:

Một là, tích tụ và tập trung đất đai theo hướng phát triển kinh tế trang trại trên cơ sở từng bước mở rộng quy mô sử dụng đất của hộ gia đình nông dân là phù

hợp với quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế nông nghiệp trong thời đại hiện nay.

Hai là, tích tụ và tập trung đất đai phải gắn với phát triển nông nghiệp, xây dựng nông thôn; thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng phát triển công nghiệp, dịch vụ gắn với phân công lại lao động trong nông nghiệp, nông thôn đóng vai trò then chốt.

Quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá đã chuyển một phần diện tích đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; chuyển đổi cơ cấu kinh tế phải gắn với chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất và phân công lao động trong nông nghiệp, nông thôn; do đó phải có chính sách giải quyết vấn đề chuyển đổi nghề, phát triển ngành nghề phi nông nghiệp để thúc đẩy tích tụ và tập trung đất đai.

Thực hiện việc giảm tỷ lệ lao động nông nghiệp giúp chuyển đổi lao động nông nghiệp sang các ngành kinh tế khác bằng các chính sách đào tạo nghề nghiệp, thúc đẩy phát triển công nghiệp và dịch vụ ở khu vực nông thôn, phát triển làng nghề và tăng cường xuất khẩu lao động. Tăng cơ hội việc làm sẽ khuyến khích người sử dụng đất nông nghiệp dễ dàng chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Ba là, tích tụ và tập trung đất đai là quá trình lâu dài, cần có bước đi thích hợp, không thể nóng vội và cần có sự kiểm soát để tránh tình trạng tích tụ và tập trung tự phát.

Không thể thực hiện chính sách toàn diện hỗ trợ cho việc tích tụ ruộng đất tự do tại thời điểm hiện nay do quá trình tích tụ cần làm từng bước. Bởi vì tích tụ đất đai có thể dẫn đến việc người sử dụng đất nông nghiệp không còn đất và có thể gây ra sự bất ổn về kinh tế - xã hội. Tích tụ đất đai đòi hỏi khả năng, kinh nghiệm quản lý trong khi rất ít hộ sử dụng đất nông nghiệp được trang bị kiến thức này. Mặt khác, vẫn chưa bố trí đủ việc làm phi nông nghiệp để thu hút số lao động dư thừa nếu đất đai được phép tích tụ trong tay một số ít người. Do đó, việc tích tụ đất đai ở nước ta phải ở mức độ "hợp lý", phù hợp với điều kiện kinh tế- xã hội của đất nước.

Bốn là, tích tụ và tập trung đất đai phải đáp ứng được mục tiêu cải thiện và nâng cao đời sống cho nông dân. Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp có quyền tự quyết định và lựa chọn việc sản xuất nông nghiệp hàng hoá với quy mô thích hợp, hoặc chuyển đổi nghề nghiệp phù hợp với hoàn cảnh gia đình, điều kiện địa phương.

Cần xem xét kỹ lưỡng quan hệ giữa thị trường đất đai và thị trường lao động khi tích tụ đất đai để xử lý vấn đề nông dân mất đất; Nhà nước có chính sách hỗ trợ cho lao động rời khỏi nông nghiệp và phát triển thị trường lao động chính thức.

Năm là, Nhà nước đóng vai trò quan trọng, định hướng và thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung đất đai bằng cơ chế, chính sách pháp luật với các công cụ kinh tế thích hợp:

Hoàn thiện chính sách pháp luật về đất đai; trước mắt sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2003 về thời hạn giao đất, hạn mức giao đất, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi theo hướng khuyến khích tích tụ đất đai. Vấn đề này đã được phân tích kỹ ở các vương mắc trong quy định của pháp luật và một số giải pháp về giao đất, cho thuê đất nông nghiệp (phần 2.4.), thu hồi đất nông nghiệp (phần 2.5).

Áp dụng thuế đất để chống đầu cơ, tránh manh mún: thay thế loại thuế vượt hạn điền bằng việc đánh thuế tài nguyên đối với đất nông nghiệp. Việc xoá bỏ hạn điền giúp người sử dụng đất nông nghiệp "hợp thức hoá" diện tích đã được tích tụ trong thời gian qua, bao gồm cả diện tích tích tụ bằng những hình thức phi thị trường và thiếu minh bạch.

Áp dụng thuế khai thác tài nguyên đối với diện tích vượt ngưỡng theo quy mô sở hữu đối với từng loại đất nông nghiệp. Hình thức này tương tự như loại thuế vượt hạn điền hiện nay, tức là người sở hữu đất nông nghiệp càng sở hữu nhiều đất, sẽ phải chịu mức thuế càng cao. Tuy nhiên việc áp dụng hình thức này không gây hiểu nhầm về "hạn điền" là "ngưỡng sở hữu" tối đa; vẫn có tác dụng khuyến khích tích tụ ruộng đất nhưng sẽ hạn chế hiện tượng tích tụ với quy mô quá lớn để phát canh thu tô.

Sáu là, thực hiện tốt khâu quy hoạch, nhất là quy hoạch tại các vùng chuyên canh và vùng nguyên liệu đi kèm với sự phát triển các kinh tế trang trại và công ty nông nghiệp. Khuyến khích các thành phần kinh tế trang trại và công ty nông nghiệp phát triển và liên kết với nhau. Quy hoạch phát triển công nghiệp và đô thị chỉ nên tập trung vào khu vực đất trống, đồi núi trọc, đất có hiệu quả sản xuất nông nghiệp thấp.

Tích tụ đất đai có thể thực hiện trước hết ở các vùng trung du, miền núi là những nơi có mật độ dân số thấp. Chỉ nên tiến hành tập trung đất đai ở các tỉnh miền Bắc và miền Trung, bởi các vùng này có diện tích đất canh tác nhỏ và phân

tán; có tâm lý giữ đất là phổ biến vì quỹ đất của địa phương ngày một giảm và dân số tăng nhanh, nhất là ở các tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng. Mặt khác, qua khảo sát thực tế, sự khác biệt về quy mô đất đai giữa các nhóm thu nhập ở hai vùng này không lớn như các vùng khác, nhóm hộ nghèo là nhóm hộ có diện tích đất bình quân thấp nhất, nhưng nhóm hộ trung bình lại nhóm có diện tích đất bình quân lớn hơn hộ giàu. Nghĩa là việc tăng quy mô sử dụng đất, cũng như việc chuyển nhượng, cho thuê đất nông nghiệp không có tác dụng lớn đối với việc nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Ngược lại, ở các tỉnh miền Nam, tập trung đất đai phải gắn liền với tích tụ đất đai. Bởi đây là vùng sản xuất nông nghiệp lớn nhất cả nước với diện tích đất nông nghiệp tương đối lớn và có khoảng chênh lệch về diện tích đất đai lớn nhất giữa các nhóm thu nhập. Tuy nhiên quá trình tích tụ đất đai ở vùng này còn phụ thuộc vào cả yếu tố thị trường. Sự phát triển của thị trường đất đai đã góp phần thúc đẩy quá trình tích tụ đất đai, vì vậy cần có cơ chế ưu đãi đối với các trang trại, tạo điều kiện cho thị trường chuyển nhượng và thuê đất nông nghiệp phát triển.

Tích tụ đất đai có thể bởi tư nhân hoặc một tập thể, theo đó mô hình hợp tác xã kiểu mới sẽ đóng vai trò như các chủ doanh nghiệp; các hộ nông dân nghèo hoặc không có kinh nghiệm có thể "cho thuê" đất đai và cung cấp lao động và hợp tác xã đóng vai trò quản lý.

Bây là, hình thành đội ngũ chủ trang trại có kỹ năng sử dụng tốt đất nông nghiệp, tăng cường phối hợp, tổ chức sản xuất cộng đồng ở địa phương thông qua các hoạt động chuyên giao khoa học và công nghệ, bồi dưỡng nghiệp vụ.

Tóm lại, thực trạng sử dụng đất nông nghiệp manh mún theo quy mô hộ tiểu nông sản xuất tự cấp, tự túc chiếm ưu thế làm cho việc sử dụng đất kém bền vững và ít hiệu quả. Tích tụ đất đai theo hướng phát triển kinh tế trang trại trên cơ sở từng bước mở rộng quy mô sử dụng đất của hộ gia đình nông dân là phù hợp với quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế nông nghiệp trong thời đại hiện nay. Tuy nhiên quá trình này diễn ra ở nước ta vẫn còn khá chậm chạp.

2.7. Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp

Chính sách phát triển thị trường bất động sản, thị trường quyền sử dụng đất trong khu vực nông nghiệp, nông thôn đã được xác định trong các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, X và các Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương khoá IX, X:

"Phát triển thị trường bất động sản, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất; tạo điều kiện thuận lợi để chuyển quyền sử dụng đất; mở rộng cơ hội cho các công dân và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế được dễ dàng có đất và sử dụng đất lâu dài cho sản xuất, kinh doanh..." [Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, 24].

"Phát triển thị trường trên cơ sở thực hiện Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh bất động sản; hoàn thành việc phân loại, đánh giá đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; làm cho quyền sử dụng đất chuyển thành hàng hoá một cách thuận lợi, đất đai trở thành nguồn vốn quan trọng cho phát triển" [Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, 24].

"Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để các quyền về đất đai và bất động sản được vận động theo cơ chế thị trường, trở thành một nguồn vốn trong sản xuất kinh doanh. Xác định rõ quyền sử dụng đất là loại hàng hoá đặc biệt, được định giá theo cơ chế thị trường có sự quản lý và điều tiết của Nhà nước. Ban hành chính sách định giá bảo đảm hài hoà quyền lợi của người sử dụng đất, của nhà đầu tư và của Nhà nước trong quá trình giải toả, thu hồi đất... Quản lý chặt chẽ quỹ đất sản xuất nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia về lâu dài. Bảo đảm lợi ích thoả đáng và công bằng giữa các nhà đầu tư phát triển bất động sản, các tổ chức, cá nhân có quyền sử dụng đất và của Nhà nước" [Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương khoá X, 24].

"Sửa đổi Luật Đất đai theo hướng: tiếp tục khẳng định đất đai là sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch, kế hoạch để sử dụng có hiệu quả; giao đất cho hộ gia đình sử dụng lâu dài; mở rộng hạn mức sử dụng đất; thúc đẩy quá trình tích tụ đất đai; công nhận quyền sử dụng đất được vận động theo cơ chế thị trường, trở thành một nguồn vốn trong sản xuất, kinh doanh" [Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khoá X, 24].

2.7.1. Thực trạng thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp

Chế độ sở hữu đất nông nghiệp ở Việt Nam được phân chia thành hai quyền: quyền sở hữu và quyền sử dụng; được phân cho hai chủ thể khác nhau là Nhà nước

với tư cách là đại diện cho chủ sở hữu toàn dân và người sử dụng, chủ yếu là nông dân.

Chế độ sở hữu đất đai đặc biệt của Việt Nam đã dẫn đến hai thị trường đất đai: thị trường sơ cấp (thị trường cấp I) là thị trường giao dịch giữa Nhà nước và người sử dụng đất nông nghiệp trong việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; thị trường thứ cấp (thị trường cấp II) là thị trường giao dịch giữa những người sử dụng đất nông nghiệp với nhau thông qua các giao dịch trên thị trường: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp, cho tặng, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Thị trường cấp I được Nhà nước kiểm soát chặt chẽ về đối tượng được giao đất, giá giao đất, thời hạn giao đất và mục đích sử dụng đất. Thị trường cấp II là thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo mục đích đã được Nhà nước quy định, hoạt động tự phát, Nhà nước chỉ đứng ra cung cấp các dịch vụ pháp lý cần thiết cho giao dịch và thu thuế. Trong thực tế, thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp chưa được tổ chức quy củ và chưa có dịch vụ thích ứng nên hạn chế khả năng chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp của nông dân.

Sự ra đời chậm trễ của thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp do nhiều nguyên nhân, một trong những nguyên nhân quan trọng là chúng ta chưa có nhận thức đầy đủ về bản chất, vai trò, cơ chế vận động và mô hình tổ chức của loại hình thị trường này. Đặc biệt là khi triển khai thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp thì việc xử lý đất đai như thế nào để nông dân không bị mất tư liệu sản xuất chính, không bị rơi vào tình trạng không có nhà ở là vấn đề rất phức tạp.

Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp ở nước ta đã có đầy đủ các loại hình: nhận chuyển nhượng, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp,... và đang hoạt động theo hướng ngày càng mở rộng và minh bạch, tuy nhiên vẫn chưa phát triển, đặc biệt là thị trường chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp; và mức độ phát triển ở các tỉnh, các vùng là không giống nhau. Hệ thống pháp lý cho việc hình thành và phát triển thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp đã có nhưng chưa hoàn thiện; công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp là điều kiện quan trọng để đất nông nghiệp được tham gia thị trường đã được đẩy mạnh nhưng tiến độ vẫn còn chậm so với yêu cầu.

Về tình hình giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp: cả nước có 26.197.449 ha đất nông nghiệp, chiếm 79,16% tổng diện tích tự nhiên,

bao gồm: đất sản xuất nông nghiệp 10.118.085 ha (trong đó đất trồng cây hàng năm 6.437.338 ha với 4.127.781 ha đất trồng lúa, đất trồng cây lâu năm 3.680.747 ha); đất lâm nghiệp 15.346.126 ha; đất nuôi trồng thủy sản 690.221 ha; đất làm muối 17.562 ha; đất nông nghiệp khác: 25.455 ha.

Theo Báo cáo sơ kết về thực hiện đo đạc lập bản đồ địa chính; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (Giấy chứng nhận) [8], tính đến tháng 12 năm 2010, việc giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp: đất sản xuất nông nghiệp đã cấp 16 triệu giấy với diện tích hơn 8 triệu ha, đạt 84,0%; đất lâm nghiệp đã cấp 2,5 triệu giấy với diện tích hơn 10 triệu ha, đạt 75,4 %; đất nuôi trồng thủy sản đã cấp 1 triệu giấy với diện tích gần 600 nghìn ha, đạt 83,4 %. Nhiều địa phương đã kết hợp chặt chẽ quá trình "dồn điền, đổi thửa" với việc cấp giấy chứng nhận cho thửa lớn sau khi đã thực hiện xong việc dồn điền, đổi thửa. Về cơ bản, đất nông nghiệp đã được giao và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đây là điều kiện quan trọng để đất nông nghiệp tham gia vào thị trường bất động sản.

Chủ thể sử dụng đất được mở rộng với 9 quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền sử dụng đất trở thành hàng hóa, được tham gia thị trường bất động sản theo quy định của pháp luật đất đai.

Các giao dịch trong thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp chịu sự điều chỉnh của loại thuế, phí sau: thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, lệ phí trước bạ đất đai, lệ phí địa chính.

Thuế sử dụng đất nông nghiệp đã được Quốc hội khoá IX, kỳ họp thứ 3 thông qua và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 4 năm 1994. Tiền thu thuế sử dụng đất nông nghiệp trong giai đoạn 1996 - 2000 chiếm 0,7% cơ cấu tổng thu ngân sách. Từ năm 2003 đến năm 2010 Nhà nước thực hiện miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp theo quy định tại Nghị định số 129/2003/NĐ-CP ngày 03 tháng 11 năm 2003 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Nghị quyết số 15/2003/QH11 ngày 17 tháng 6 năm 2003 của Quốc hội về miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp, hộ gia đình chỉ nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp bổ sung theo Pháp lệnh Thuế bổ sung được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 15 tháng 3 năm 1994 áp dụng đối với trường hợp sử dụng đất nông nghiệp vượt quá hạn mức diện tích.

Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất được ban hành năm 1994 để điều tiết thu nhập đối với người chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Căn cứ tính thuế là diện tích đất chuyển nhượng, giá đất và thuế suất với mức từ 5% đến 50% giá trị chuyển dịch tùy theo điều kiện và loại đất chuyển nhượng. Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất năm 1999 sửa đổi thuế suất với tỷ lệ động viên là 2% giá trị chuyển dịch đối với đất nông nghiệp. Luật Thuế thu nhập cá nhân có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2009 quy định thuế suất với tỷ lệ 2% giá trị chuyển dịch đối với đất đai trong trường hợp không xác định được thu nhập chịu thuế.

Lệ phí trước bạ đất đai là khoản thu đối với tổ chức, cá nhân nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất bao gồm cả đăng ký quyền sử dụng đất khi hợp thức hoá quyền sử dụng đất. Mức thu lệ phí trước bạ bằng 1% theo Nghị định số 176/1999/NĐ-CP ngày 21 tháng 12 năm 1999, bằng 0,5% theo Nghị định số 80/2008/NĐ-CP ngày 29 tháng 7 năm 2008 của Chính phủ tính trên giá trị đất chuyển quyền sử dụng đất hoặc giá trị đăng ký quyền sử dụng đất.

Lệ phí địa chính là khoản thu khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện công việc về địa chính, bao gồm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chứng nhận đăng ký biến động về đất đai, trích lục hồ sơ địa chính. Các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân không phân biệt Nhà nước giao đất hay không, khi được cơ quan có thẩm quyền giải quyết các công việc liên quan về địa chính đều phải nộp lệ phí địa chính với mức từ 5.000 đến 100.000 đồng/lần/giấy.

Xét tổng thể, chính sách thuế đất nông nghiệp của Việt Nam được giảm nhẹ ở nhiều khâu, kể cả việc Nhà nước không thu thuế chuyển nhượng đất nông nghiệp giữa những người sử dụng đất với nhau nhằm khuyến khích tập trung ruộng đất và chưa thu thuế giá trị gia tăng từ đất.

Về thực hiện các giao dịch trong thị trường đất nông nghiệp, theo kết quả điều tra tại 2.249 hộ ở 14 tỉnh, thành phố trên 7 vùng kinh tế trong cả nước với diện tích đất đang sử dụng là 1.602,88 ha, bao gồm đất sản xuất nông nghiệp 1.392 ha, chiếm 86,84%, đất sản xuất lâm nghiệp 52,89 ha, đất nuôi trồng thủy sản 35,61 ha và các loại đất khác, tình hình chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê mướn đất, thế chấp quyền sử dụng đất như sau [27]:

Có 22,1% số hộ chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp. Vùng có thị trường chuyển nhượng sôi động nhất là Đông Nam bộ với 48,26%, tiếp đó là Tây Nguyên và vùng đồng bằng sông Cửu Long; thị trường kém sôi động nhất là vùng

Bắc Trung Bộ, tiếp đến là vùng đồng bằng sông Hồng và miền núi trung du phía Bắc. Trong đó chỉ có 18,71% trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp là để đầu tư vào sản xuất; 50,25% trường hợp nhận chuyển nhượng để sản xuất nông nghiệp; tỷ lệ này lớn nhất ở Đông Nam bộ và vùng đồng bằng sông Cửu Long. Có 24,95% trường hợp nhận chuyển nhượng là nhờ môi giới.

Như vậy, đã hình thành tầng lớp trung gian hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ, môi giới quyền sử dụng, góp phần thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp phát triển. Tuy nhiên dịch vụ này được hình thành tự phát và Nhà nước hiện chưa quản lý được đối tượng này.

Có 11,83% số hộ đã cho thuê đất, diện tích cho thuê chiếm 4% diện tích được giao; tỷ lệ cho thuê đất cao nhất ở vùng đồng bằng sông Hồng, thấp nhất ở Đông Nam bộ và vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Có 57,89% số hộ đã từng thế chấp quyền sử dụng đất để vay vốn ở các ngân hàng; vùng có tỷ lệ thế chấp thấp nhất là vùng miền núi trung du phía Bắc, tiếp đến là Bắc Trung bộ; cao nhất là Đông Nam bộ và vùng đồng bằng sông Cửu Long. Ngược lại, tỷ lệ thế chấp đất thổ cư là 76,96%, cao hơn hẳn so với thế chấp đất nông nghiệp do đất thổ cư được định giá cao hơn đất nông nghiệp và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của đất thổ cư đầy đủ hơn so.

Hiện tại Nhà nước vẫn chưa quản lý được tất cả các giao dịch đất nông nghiệp. Có nhiều trường hợp người sử dụng đất nông nghiệp không trồng trọt trên mảnh đất của họ mà lại cho thuê, trong khi hai bên thoả thuận giao dịch với nhau mà không cần giấy tờ hợp lệ. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là do các quy định về thủ tục hành chính rườm rà, không hiệu quả, quy định về thuế, lệ phí cao; trong khi phần lớn người sử dụng đất nông nghiệp không cảm thấy thật sự cần thiết phải có các giấy tờ hợp pháp, bao gồm cả giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

2.7.2. Nguyên nhân và một số giải pháp

Quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế và phân công lao động trong khu vực nông nghiệp, nông thôn diễn ra chậm, tâm lý của người sử dụng đất nông nghiệp muốn giữ đất sản xuất, trong lúc chưa chuyển đổi nghề nghiệp sang các lĩnh vực khác; chính sách và biện pháp tài chính của Nhà nước chưa đủ mạnh, còn nhiều vướng mắc và bất cập khi Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, tái định cư và đào tạo chuyển đổi nghề cho nông dân còn nhiều bất cập là nguyên nhân làm cho thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp chưa phát triển.

Việc thực hiện chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp còn có một số hạn chế cần khắc phục như chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục chuyển nhượng gắn với việc tách thửa, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp; chưa quy định quyền thuê đất nông nghiệp, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp trực tiếp cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, dẫn đến hạn chế các trường hợp tự thỏa thuận trong việc thực hiện thu hồi đất, thực hiện các dự án đầu tư phát triển. Có quá nhiều thủ tục hành chính để thực hiện thế chấp quyền sử dụng đất nông nghiệp, thời gian kéo dài và qua nhiều cơ quan làm ảnh hưởng đến cơ hội đầu tư.

Chính sách thuế thu từ đất nông nghiệp hiện hành chưa căn cứ vào giá trị đất, mặc dù từ năm 1993 đất đai đã có giá, nhiều quan hệ tài chính đất đai đã sử dụng giá đất làm công cụ tính toán. Giá trị đất đai rất khác nhau giữa các vùng (đồng bằng, trung du, miền núi, vùng gần đô thị, vùng sâu, vùng xa,...) nhưng định suất thuế của một hạng đất lại áp dụng thống nhất giữa các vùng, thuế tính bằng thóc thu bằng tiền. Tính ổn định của dự toán thuế thiếu tính hiện thực, không phù hợp với sự hình thành và vận động giá trị các loại đất. Bên cạnh đó, việc lập sổ thuế hàng năm rất phức tạp, số thu phải lấy giá thóc làm căn cứ và thường xuyên áp dụng chính sách miễn giảm do thiên tai năm nào cũng xảy ra nên số thu thay đổi qua các năm, dẫn đến chi phí hành thu tốn kém, hiệu quả thấp.

Chính sách thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn nhiều vướng mắc như đã phân tích ở phần 2.5. Một số quy định khi áp dụng trong thực tế còn thiếu cơ sở, căn cứ để xác định mức bồi thường, hỗ trợ; trong khi chính sách hỗ trợ chưa quy định các biện pháp có tính pháp lý cao, cụ thể đối với việc bố trí việc làm cho số lao động dôi dư khi bị thu hồi đất. Chế độ quy định mức hỗ trợ còn quá thấp so với thực tế và chậm được bổ sung, sửa đổi theo giá và chi phí thực tế, dẫn đến tình trạng người bị thu hồi đất thất nghiệp hoặc không có nghề nghiệp ổn định.

Trong thời gian tới, để tạo động lực thúc đẩy phát triển thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, Nhà nước cần có những giải pháp đồng bộ và mạnh mẽ hơn, bao gồm:

Thứ nhất, hoàn thiện chính sách pháp luật đất nông nghiệp về quyền sử dụng đất; cải cách thủ tục hành chính và đăng ký đất đai, bất động sản.

Mở rộng quyền cho thuê đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân; quyền góp vốn của hộ gia đình, cá nhân với tổ chức, cá nhân nước ngoài (có thể góp vốn,

mua cổ phần vào các dự án bằng giá trị quyền sử dụng đất khi bị thu hồi và có nguồn thu từ lợi nhuận doanh nghiệp kinh doanh chia cho); quyền thế chấp cho bên có đất (kể cả đất thuê nhưng có tài sản gắn liền với đất), bên cho vay (không nên hạn chế chỉ là tổ chức tín dụng trong nước, liên doanh, chi nhánh nước ngoài tại Việt Nam) và mục đích vay (không nên hạn chế là để sản xuất kinh doanh).

Mở rộng các quy định về thời hạn sử dụng đất, thực hiện cấp đổi, cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp hết thời hạn sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai; mở rộng hạn mức sử dụng đất và hạn mức chuyển quyền sử dụng đất theo hướng khuyến khích tích tụ ruộng đất.

Thủ tục đăng ký thế chấp thống nhất cơ chế một cửa khi đăng ký hợp đồng thế chấp tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; việc thực hiện chuyển đổi ruộng đất phải gắn với việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất lần đầu; các biến động, thế chấp chuyển sang cơ chế đăng ký, tiến tới xây dựng Luật Đăng ký bất động sản.

Thứ hai, minh bạch hoá thị trường quyền sử dụng đất bằng các công cụ tài chính (thuế, phí, lệ phí); xây dựng thống nhất một loại thuế để nâng cao hiệu quả công tác thu và quản lý thuế; giảm bớt các chi phí và thủ tục hành chính trong công tác kê khai, lập sổ thuế, tính thuế và xem xét miễn, giảm, thu, nộp thuế; thống nhất áp dụng cơ chế thu tiền thuê đất cho tổ chức, cá nhân trong nước và tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất.

Thứ ba, hoàn thiện các chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, bao gồm các chính sách bồi thường, hỗ trợ cho nông dân có đất bị thu hồi; chính sách giải quyết việc làm, đào tạo nghề, dạy nghề; hỗ trợ và ổn định người dân tái định cư.

Thứ tư, tăng cường năng lực quản lý đất đai, thị trường bất động sản; xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính hiện đại trên cơ sở công nghệ thông tin; xây dựng hệ thống thông tin đất đai, thị trường quyền sử dụng đất, thị trường bất động sản để đáp ứng yêu cầu thông tin của các cá nhân, tổ chức tham gia thị trường quyền sử dụng đất, thị trường bất động sản. Hoàn thiện tổ chức quản lý nhà nước về đất đai, thị trường bất động sản từ trung ương đến cơ sở, bảo đảm tính công khai, minh

bạch; phát triển các đơn vị sự nghiệp công thực hiện các dịch vụ công đối với lĩnh vực đất đai, bất động sản.

Tóm lại, nền kinh tế thị trường với các quy luật phát triển của nó đã tác động lớn đến quan hệ đất đai ở nước ta. Thực tế phát triển nền nông nghiệp sản xuất hàng hoá hiện nay tự thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất phát triển, tuy nhiên theo hướng minh bạch, công khai (chính thức) hay không minh bạch (phi chính thức) lại phụ thuộc vào sự điều tiết của Nhà nước. Đây là những vấn đề phức tạp, nhưng đòi hỏi Nhà nước phải giải quyết nhanh chóng và đồng bộ.

2.8. Áp dụng pháp luật bảo vệ đất nông nghiệp ở Việt Nam

Thành phố Hồ Chí Minh là trung tâm kinh tế, văn hoá, giáo dục quan trọng của cả nước; là hạt nhân của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Đây là thành phố đông dân nhất cả nước với mật độ trung bình là 3.420 người/km² và là nơi có tỷ suất nhập cư cao nhất cả nước. Thành phố còn là nơi thu hút vốn đầu tư nước ngoài mạnh nhất cả nước với 1/3 tổng số dự án đầu tư nước ngoài trên cả nước.

Thành phố Hồ Chí Minh có tổng diện tích tự nhiên là 209.554,97 ha, chiếm 0,6% diện tích cả nước; trong đó diện tích đất nông nghiệp là 118.171,67 ha, chiếm 56,97% tổng diện tích tự nhiên toàn thành phố. Thành phố hiện đang đứng trước những áp lực về bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt là đất chuyên trồng lúa nước do gia tăng dân số và tốc độ đô thị hoá diễn ra nhanh chóng. Theo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010, đối tượng sử dụng đất trên địa bàn thành phố hiện có 1.320.403 hộ gia đình, cá nhân; 3.662 cơ quan nhà nước; 390 đơn vị quốc phòng an ninh và 4.004 tổ chức kinh tế (số liệu năm 2009).

Trong thời gian qua, công tác quản lý đất đai trên địa bàn thành phố đã mang lại nhiều kết quả tích cực. Nhận thức được tầm quan trọng của công tác quản lý nhà nước về đất đai, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân thành phố đã ban hành hơn 100 văn bản quy phạm pháp luật để cụ thể hoá và triển khai thi hành Luật Đất đai trên địa bàn thành phố, gồm 11 Nghị quyết, 10 Chỉ thị và 95 quyết định, điều chỉnh 13 nội dung quản lý nhà nước về đất đai theo quy định tại Điều 6 Luật Đất đai năm 2003; trong đó có nhiều văn bản quy định về đất nông nghiệp.

2.8.1 Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Theo Nghị quyết số 10/2007/NQ-CP ngày 13 tháng 02 năm 2007 của Chính phủ về việc xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010) của thành phố Hồ Chí Minh, các chỉ tiêu sử dụng

đất nông nghiệp quy hoạch đến năm 2010 như sau (*Bảng 2.6. Diện tích, cơ cấu các loại đất nông nghiệp quy hoạch đến năm 2010 của thành phố Hồ Chí Minh*):

Đất nông nghiệp 104.285 ha, chiếm 49,77%, giảm 19.232 ha so với năm 2005; diện tích đất nông nghiệp giảm chủ yếu do giảm diện tích đất chuyên trồng lúa nước (giảm 16.963 ha): đất sản xuất nông nghiệp 57.047 ha (trong đó đất trồng lúa 9.060 ha); đất trồng cây lâu năm 29.068 ha.

Đất lâm nghiệp 36.276 ha, chiếm 34,79%: đất rừng sản xuất 3.941 ha, đất rừng phòng hộ 32.335 ha.

Đất nuôi trồng thủy sản 9.473 ha, chiếm 9,08%.

Đất làm muối 1.000 ha, chiếm 0,96%.

Đất nông nghiệp khác 489 ha, chiếm 0,4%.

Diện tích đất nông nghiệp chuyển sang phi nông nghiệp 21.227 ha, chiếm 2,35% diện tích đất nông nghiệp. (*Bảng 2.7. Diện tích chuyển mục đích sử dụng đất; diện tích đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng cho các mục đích khác quy hoạch đến năm 2010 của thành phố Hồ Chí Minh*), trong đó: đất sản xuất nông nghiệp 20.770 ha; đất lâm nghiệp 44 ha; đất nuôi trồng thủy sản 341 ha; đất nông nghiệp khác 71 ha.

Trên cơ sở kết quả tổng kiểm kê đất đai năm 2010, kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng chỉ tiêu đất nông nghiệp trên địa bàn thành phố như sau:

Diện tích đất trồng lúa giảm 8.942 ha, đạt 37,9% so với kế hoạch. Đất lúa giảm một phần chuyển sang đất phi nông nghiệp, đất trồng cây lâu năm và một phần chuyển sang đất trồng cây hàng năm khác như chuyển sang đất trồng cỏ chăn nuôi ở các huyện Củ Chi, Hóc Môn.

Đất trồng cây lâu năm theo kế hoạch giảm 1.323 ha nhưng thực tế lại tăng 1.529 ha do đất trồng cây hàng năm chuyển sang trồng cây lâu năm. Thực hiện chương trình chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp, nông thôn của thành phố, các khu vực đất trồng cây hàng năm không đem lại hiệu quả kinh tế cao, ở gần khu dân cư, khu công nghiệp, xen cài trong khu dân cư được chuyển sang mục đích làm vườn.

Đất lâm nghiệp thực hiện tăng khoảng 256 ha, đạt 11,5% kế hoạch. Đất rừng phòng hộ trong khu dự trữ sinh quyển Cần Giờ tăng khoảng 1.595 ha so với hiện trạng năm 2005, đạt 247,3%; trong khi đất rừng sản xuất lại giảm 1.368 ha (theo kế hoạch tăng 1.576 ha). Nguyên nhân chưa đạt diện tích đất trồng rừng là do nhà nước

chưa có chính sách khuyến khích người dân và các tổ chức đầu tư cho phát triển rừng sản xuất.

Mức độ chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp đạt tỷ lệ khoảng 40% theo kế hoạch, nguyên nhân do ảnh hưởng khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2007 và thị trường bất động sản bị suy giảm, làm chậm tiến độ triển khai các dự án có quy mô lớn; chính sách về bồi thường, giải phóng mặt bằng thay đổi liên tục, làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện; bên cạnh đó năng lực tài chính của nhiều nhà đầu tư kém, một số trường hợp chuyển nhượng dự án dẫn đến thời gian đầu tư kéo dài.

Có thể thấy công tác quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn thành phố đã được triển khai theo kế hoạch, đồng bộ trên các quận, huyện, phường, xã, thị trấn để tạo sự gắn kết; nội dung quy hoạch sử dụng đất của các quận, huyện gắn với nội dung điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của thành phố và quy hoạch phát triển của các ngành trên địa bàn thành phố. Tuy nhiên quy hoạch sử dụng đất mới chủ yếu dừng lại ở việc giải quyết, sắp xếp quỹ đất theo mục đích sử dụng đất, chưa thực sự tính toán đầy đủ tới mục tiêu hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường. Việc lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất của thành phố còn nhiều vấn đề đáng quan tâm, đó là:

Một là, công tác lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010) cấp huyện và cấp xã triển khai sớm nhưng tiến độ hoàn thành còn rất chậm so với yêu cầu. Nguyên nhân do đây là lần đầu tiên các quận, huyện, phường, xã, thị trấn tổ chức triển khai thực hiện công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; trong khi đó hướng dẫn, quy trình, định mức kinh tế - kỹ thuật phục vụ cho công tác lập, thẩm định quy hoạch chậm ban hành và hướng dẫn thực hiện, dự án lập quy hoạch phải thực hiện đấu thầu chọn đơn vị tư vấn thực hiện, trong khi đơn vị tư vấn trong lĩnh vực lập quy hoạch sử dụng đất còn ít, chưa có nhiều kinh nghiệm nên không đáp ứng được tiến độ.

Hai là, hiệu quả công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa cao; kế hoạch sử dụng đất thường không tính đến khả năng về tài chính để thực hiện nên mang tính khả thi thấp. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp đạt thấp so với chỉ tiêu đã được phê duyệt do kế hoạch sử dụng đất là một trong những căn cứ pháp lý để giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất; tạo nên tâm lý chung khi lập kế hoạch sử dụng đất muốn đưa càng nhiều dự án vào kế hoạch càng tốt, để khi cần sử dụng đất sẽ có cơ sở pháp lý để cơ quan nhà nước ra quyết định.

Bên cạnh đó, hiệu quả sử dụng bản đồ quy hoạch sử dụng đất tại khu vực đô thị chưa cao; việc tồn tại song song hai loại quy hoạch có giá trị pháp lý như nhau là quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng dẫn đến khó khăn trong việc sử dụng quy hoạch làm căn cứ giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Ba là, thành phố Hồ Chí Minh là một trong 10 địa phương thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15 tháng 11 năm 2008, việc không thông qua Hội đồng nhân dân trước khi xét duyệt đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ giảm bớt thời gian thẩm định, xét duyệt trong thời gian tới. Tuy nhiên để bảo đảm sự áp dụng đồng bộ và thống nhất trên địa bàn cả nước, cần có sự điều chỉnh phù hợp quy định tại khoản 6 Điều 25 Luật Đất đai năm 2003: "Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng".

Theo dự thảo Quy hoạch tổng thể sử dụng đất lúa toàn quốc đến năm 2020, tầm nhìn 2030 thì diện tích đất lúa dự kiến đến năm 2020 của thành phố Hồ Chí Minh là 3.000 ha, giảm 24.594 ha so với năm 2010. Điều này đặt ra yêu cầu thành phố cần phải quan tâm hơn nữa đến việc điều chỉnh hợp lý cơ cấu sử dụng đất nông nghiệp; khai thác và sử dụng tiết kiệm quỹ đất nông nghiệp; chuyển mục đích sử dụng đất một cách khoa học và hợp lý giữa đất nông nghiệp, đất xây dựng cơ bản và đất ở; chuyển đổi hợp lý đất nông nghiệp theo hướng hiệu quả và bền vững, đặc biệt là diện tích đất lúa.

2.8.2. Quản lý việc chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất nông nghiệp, thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Diện tích đất nông nghiệp trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh đang giảm mạnh do tốc độ đô thị hóa ngày càng nhanh. Theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố Hồ Chí Minh, diện tích đất nông nghiệp trong vòng 15 năm qua đã giảm khoảng 18.000 ha (trung bình mỗi năm giảm 1.400 ha). Thành phố Hồ Chí Minh hiện có sáu dự án sân golf đã được cấp phép, tuy nhiên thực tế chỉ có một dự án đi vào hoạt động từ năm 1995; bốn dự án đang hoàn tất công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng; một dự án đã bị chấm dứt hoạt động trước thời hạn và đã bị thu hồi giấy phép đầu tư.

Theo số liệu thống kê của 24 quận, huyện thì từ năm 1998 đến ngày 30 tháng 6 năm 2006 thành phố đã triển khai 700 dự án có thực hiện việc bồi thường, giải

tòa; tổng diện tích đất thu hồi là 95.166.782 m², trong đó đất nông nghiệp là 60.226.470 m², chiếm 63,3%; số hộ bị thu hồi một phần nhà ở, đất ở hoặc chỉ thu hồi đất nông nghiệp là 43.307 hộ, chiếm 42,08%.

Để hạn chế tình trạng chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất nông nghiệp, thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành và thực hiện nhiều biện pháp như kiểm tra, rà soát các dự án "treo"; kiểm tra các đơn vị sản xuất gây ô nhiễm khiến nông dân phải bỏ đất, ngăn chặn việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp bừa bãi; đồng thời không cho chuyển đổi mục đích sử dụng đất sang mục tiêu kinh doanh bất động sản.

Giai đoạn trước khi có Luật Đất đai năm 2003, chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được thực hiện theo Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 1998 và Thông tư số 145/1998/TT-BTC ngày 04 tháng 11 năm 1998. Trong quá trình thực hiện, có những vấn đề thực tiễn mới nảy sinh nhưng chưa được quy định trong Nghị định và Thông tư hướng dẫn, cụ thể như các trường hợp bố trí sử dụng nhà sai công năng, sai thẩm quyền; các trường hợp sử dụng đất ở chưa có giấy tờ hợp pháp, hợp lệ về quyền sử dụng đất (tự chuyển mục đích từ đất nông nghiệp thành đất ở sau ngày 15 tháng 10 năm 1993 hoặc nhận chuyển nhượng đất bằng viết giấy tay). Ngoài ra cũng không có các quy định về hạn mức đất ở để tính bồi thường, về việc hoán đổi đất nông nghiệp thành đất ở đồng thời cũng không có các khoản hỗ trợ đối với đất chuyên dùng, đất nông nghiệp có vị trí mặt tiền đường và đất lán, chiếm.

Về giá đất nông nghiệp để tính bồi thường, theo quy định của Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 1998 và hướng dẫn tại Thông tư số 145/1998/TT-BTC ngày 04 tháng 11 năm 1998 thì giá đất nông nghiệp để tính bồi thường được xác định trên cơ sở giá đất theo khả năng sinh lợi của việc sử dụng theo mục đích sản xuất nông nghiệp. Nếu xác định đúng theo nguyên tắc này thì giá đất nông nghiệp để tính bồi thường sẽ rất thấp (giá quy định cao nhất là 19.300 đồng/m²). Do đó thành phố đã căn cứ vào giá đất chuyển nhượng thực tế trên thị trường và khả năng sinh lợi để cân đối và xác định giá đất nông nghiệp để tính bồi thường, cụ thể tính bồi thường theo mức giá từ 50.000 đồng/m² đến 300.000 đ/m² tùy theo khu vực và loại đất nông nghiệp.

Nghị định nêu trên không quy định giá bồi thường đất nông nghiệp theo vị trí. Căn cứ vào tình hình thực tế, đất nông nghiệp có vị trí mặt tiền đường có giá

thực tế chuyển nhượng cao hơn vị trí đất không mặt tiền, do đó thành phố đã quyết định mức hỗ trợ thêm không quá 50% đơn giá bồi thường đất nông nghiệp.

Ngoài phương thức bồi thường bằng tiền, để đảm bảo quyền lợi cho những hộ có đất nông nghiệp bị thu hồi trong các dự án kinh doanh nhà ở, thành phố còn áp dụng phương thức bồi thường bằng giao lại nền đất ở đã có hạ tầng kỹ thuật (người bị thu hồi đất nông nghiệp được hoán đổi lại đất ở đã hoàn chỉnh hạ tầng kỹ thuật trong các dự án đầu tư xây dựng nhà ở theo tỷ lệ từ 8% đến 10% đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và từ 10% đến 13,5% đối với đất nông nghiệp trồng cây lâu năm bị thu hồi tùy theo từng địa bàn quận, huyện). Việc áp dụng phương thức này được người bị thu hồi đất và nhà đầu tư đồng tình cao, hạn chế phát sinh khiếu nại và sau này được Hội đồng nhân dân thành phố chấp thuận tại Nghị quyết số 57/2006/NQ-HĐND ngày 26 tháng 9 năm 2006.

Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất được ban hành đã khắc phục cơ bản những tồn tại, vướng mắc của Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 1998; giá đất để tính bồi thường được quy định như sau: "Giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng tại thời điểm có quyết định thu hồi đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố theo quy định của Chính phủ, không bồi thường theo giá đất sẽ được chuyển mục đích sử dụng".

Bảng giá đất nông nghiệp năm 2011 ban hành kèm theo Quyết định số 89/2010/QĐ-UBND ngày 22 tháng 12 năm 2010 của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về ban hành quy định về giá các loại đất trên địa bàn thành phố [23], tại Điều 3 Quyết định số 89/2010/QĐ-UBND ngày 22 tháng 12 năm 2010 quy định giá nhóm đất nông nghiệp trên địa bàn thành phố.

Tuy nhiên giá đất do Ủy ban nhân dân thành phố quy định được công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm được sử dụng cho 7 mục đích, trong đó có 6 mục đích để nhà đầu tư và người dân thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước và 1 mục đích để tính bồi thường cho người sử dụng đất bị thu hồi đất. Để tránh tác động lớn cho nền kinh tế, việc xây dựng Bảng giá đất sát với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường cần có một lộ trình thích hợp. Do đó đối với mục đích bồi thường, thành phố đã tính hỗ trợ thêm trên giá đất nhằm đảm bảo cho người bị thu hồi đất tạo lập được chỗ ở mới tốt hơn. Việc tính hỗ

trợ này thực chất là xác định lại giá đất để tính bồi thường theo hướng có lợi cho người có đất bị thu hồi và nội dung này của thành phố đã được Chính phủ cụ thể hóa tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27 tháng 01 năm 2006.

Nhìn chung chính sách thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh đã cơ bản phù hợp với các quy định của pháp luật và thực tiễn của thành phố. Tuy nhiên thời gian thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng thường kéo dài và phát sinh nhiều khiếu nại; đơn giá đất nông nghiệp ở các quận nội thành (được cộng thêm 40% giá đất ở) có sự khác biệt rất lớn so với đơn giá đất nông nghiệp ở huyện thuần nông nghiệp (không được cộng thêm). Mặt khác, việc xác định tính chất pháp lý đối với khu đất bị thu hồi để tính giá trị bồi thường và xác định đối tượng được nhận bồi thường do pháp luật quy định không rõ ràng nên có sự không thống nhất trong quá trình áp dụng.

Tóm lại, trong những năm qua công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đang là vấn đề được xã hội quan tâm. Thành phố Hồ Chí Minh đã có nhiều cố gắng để công tác này được triển khai nhanh chóng và thuận lợi. Tuy nhiên quá trình thực hiện vẫn còn một số bất cập, trong đó bao gồm cả vấn đề về chính sách và cách tổ chức để có thể đạt được mục đích đảm bảo tái tạo lại được nơi ở mới, cuộc sống mới bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ cho những người có nhà ở hợp pháp, hợp lệ, đang sinh sống ổn định; đảm bảo được lợi ích hài hòa giữa người dân bị thu hồi đất, nhà đầu tư và Nhà nước.

Pháp luật đất đai là công cụ hữu hiệu để bảo vệ đất nông nghiệp. Mặc dù hệ thống pháp luật đất đai hiện nay đã quy định khá đầy đủ khung pháp lý về quản lý và sử dụng đất nông nghiệp, nhưng trên thực tế luôn nảy sinh những vấn đề mới cần giải quyết. Do vậy việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật để cơ chế pháp lý bảo vệ đất nông nghiệp chặt chẽ hơn là vấn đề cần thiết.

CHƯƠNG 3

CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM BẢO VỆ ĐẤT NÔNG NGHIỆP

3.1. Phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân trong giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước

Nhận thức sâu sắc về đặc điểm của nước ta đi lên chủ nghĩa xã hội từ một nền nông nghiệp lạc hậu, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn khẳng định tầm quan trọng của nông nghiệp, nông dân, nông thôn. Ngay trong Cương lĩnh đầu tiên của Đảng tháng 2 năm 1930, Đảng ta đã xác định vấn đề nông dân và ruộng đất là một trong những vấn đề cốt lõi của cách mạng; phải "làm tư sản dân quyền cách mạng và thổ địa cách mạng để đi tới chủ nghĩa cộng sản". Để thực hiện được mục tiêu đó trước hết phải "xây dựng chính phủ công nông binh" và "thâu hết ruộng đất của đế quốc chủ nghĩa làm của công chia cho dân nghèo", "bỏ sưu thuế cho dân cày nghèo"; sự nghiệp giải phóng dân tộc chỉ có thể thắng lợi hoàn toàn khi giải quyết được vấn đề nông dân và ruộng đất.

Đại hội Đảng lần thứ IX đã đề ra chủ trương và giải pháp đồng bộ về vấn đề nông dân, nông nghiệp, nông thôn. Văn kiện Đại hội viết:

"Đối với giai cấp nông dân, ra sức bồi dưỡng sức dân ở nông thôn và phát huy vai trò giai cấp nông dân trong sự nghiệp đổi mới, tập trung sự chỉ đạo và các nguồn lực cần thiết cho công nghiệp hóa hiện đại hóa nông nghiệp, phát triển nông thôn, thực hiện tốt chính sách về ruộng đất, phát triển nông nghiệp toàn diện, tiêu thụ nông sản hàng hóa, bảo hiểm sản xuất và bảo hiểm xã hội... Phát huy lợi thế từng vùng, giúp đỡ đồng bào khó khăn, phân bố dân cư theo quy hoạch, phát triển ngành nghề, giải quyết việc làm, xóa đói, giảm nghèo, cải thiện đời sống, nâng cao dân trí, xây dựng nông thôn mới" [Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, 24].

Đại hội Đảng lần thứ X đã khẳng định việc thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn, phát huy vai trò quan trọng của nông dân trong sự nghiệp đổi mới và công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn.

Có thể khẳng định rằng, thành tựu trong nông nghiệp, nông dân, nông thôn không chỉ góp phần quan trọng vào việc ổn định chính trị - xã hội nông thôn và nâng cao đời sống nông dân trên phạm vi cả nước, mà còn giúp tạo ra các tiền đề

vật chất cần thiết góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Tuy nhiên tăng trưởng của ngành nông nghiệp bắt đầu chững lại sau khi hầu hết các nguồn lực như đất đai, nước tưới, lao động, vật tư,... đã đến mức giới hạn và có xu hướng giảm: năm 2008 tăng trưởng GDP của ngành 4,7%, đến năm 2010 còn 2,8%. Quá trình phát triển đô thị hóa và công nghiệp hóa kéo theo thách thức về an ninh lương thực. Công nghiệp hóa, hiện đại hoá một mặt giúp phát triển kinh tế đất nước, nâng cấp cơ sở hạ tầng và xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm cho lao động nông thôn và tối ưu hóa sử dụng tài nguyên; mặt khác lại làm tăng khoảng cách thu nhập giữa nông thôn và thành thị; gia tăng số lượng nông dân thất nghiệp vì mất đất, ảnh hưởng đến an ninh lương thực quốc gia.

Cùng với những thành tựu đạt được, nông nghiệp, nông dân, nông thôn nước ta trong giai đoạn hiện nay cũng còn tồn tại một số hạn chế và yếu kém. Vị thế của nông dân trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa mờ nhạt, không nắm được thị trường và luôn chạy theo thị trường; mức hưởng thụ phúc lợi xã hội quá thấp, với 70% dân số song mới hưởng thụ 25% mức đầu tư về giáo dục và y tế. Nông thôn bị tụt hậu, kết cấu hạ tầng chất lượng thấp, mới đáp ứng một phần đời sống, không đáp ứng được yêu cầu sản xuất, kém bền vững trong phòng chống thiên tai, ô nhiễm môi trường. Cơ cấu nông nghiệp chưa có thay đổi về chất; nền nông nghiệp nước ta vẫn phát triển theo mô hình truyền thống, yếu tố khoa học và công nghệ chưa thực sự trở thành động lực mạnh mẽ cho tăng trưởng. Nhà nước cần khuyến khích nghiên cứu, chuyển giao và sử dụng các kết quả khoa học công nghệ trong nông nghiệp, nhất là công nghệ cao và công nghệ sinh học; phát triển nền nông nghiệp công nghệ cao gắn với giá trị cao, bảo đảm sức cạnh tranh, thân thiện với môi trường và phát triển bền vững.

Đầu tư hiện nay cho nông nghiệp, nông thôn quá thấp, chưa xứng với tiềm năng và đóng góp của khu vực này cho phát triển kinh tế- xã hội. Tăng trưởng nông nghiệp ổn định, bền vững là nền tảng để tạo ra ổn định xã hội, ổn định mức thu nhập cho người lao động và tạo ra lợi thế cạnh tranh cho Việt Nam; hiện tại nông nghiệp là ngành duy nhất trong nền kinh tế nước ta tạo ra lượng xuất khẩu ròng dương trong khi các ngành khác đều nhập siêu. Nhưng đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn chỉ chiếm dưới 10% tổng vốn đầu tư xã hội, trong đó một nửa là đầu tư của Nhà nước. Do đó tăng cường và có chính sách thu hút đầu tư cho nông nghiệp,

nông thôn không chỉ có ý trong việc xóa đói giảm nghèo, tạo công bằng xã hội mà còn giúp nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và thúc đẩy tăng trưởng bền vững.

Nhằm khắc phục những hạn chế và yếu kém, đồng thời để từng bước hiện thực hóa mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến năm 2020 được xác định tại Nghị quyết Trung ương 7 (khóa X), Nghị quyết Đại hội XI của Đảng đặt chỉ tiêu trong 5 năm (giai đoạn 2011-2015): "Phần đầu giá trị gia tăng nông nghiệp bình quân 5 năm đạt 2,6 - 3%/năm. Tỷ trọng lao động nông nghiệp năm 2015 chiếm 40 - 41% lao động xã hội. Thu nhập của người dân nông thôn tăng 1,8 - 2 lần so với năm 2010" [Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, 24].

Quan điểm chỉ đạo thực hiện mục tiêu phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn trong giai đoạn này cũng được Nghị quyết Đại hội XI của Đảng xác định rõ trên ba nội dung chính: phát triển nông nghiệp toàn diện theo hướng hiện đại, hiệu quả, bền vững trên cơ sở phát huy những lợi thế của nền nông nghiệp nhiệt đới gắn với giải quyết tốt các vấn đề nông dân, nông thôn; xây dựng, phát huy vai trò của giai cấp nông dân, chủ thể của quá trình phát triển nông nghiệp, nông thôn; xây dựng nông thôn mới theo hướng văn minh, giàu đẹp, đồng thời nêu rõ phải quy hoạch phát triển nông thôn và phát triển đô thị và bố trí các điểm dân cư, phát triển mạnh công nghiệp, dịch vụ và làng nghề gắn với bảo vệ môi trường.

Những quan điểm về vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn trong Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng là sự khẳng định, bổ sung và tiếp tục phát triển chủ trương, đường lối lãnh đạo đối với nông nghiệp, nông dân, nông thôn được đặt ra từ Nghị quyết Trung ương 7 khóa X của Đảng. Quán triệt sâu sắc và vận dụng hiệu quả những quan điểm chỉ đạo trên của Đảng là cơ sở vững chắc để nông nghiệp, nông dân, nông thôn nước ta có những bước phát triển mới. Đã đến lúc chúng ta phải chuyển từ một nền nông nghiệp tăng trưởng theo chiều rộng sang phát triển theo chiều sâu, trong đó hiệu quả, năng suất, giá trị gia tăng phải thay thế cho quy mô sản lượng.

3.2. Một số giải pháp góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về đất nông nghiệp

Pháp luật đất đai là công cụ quan trọng để thực hiện bảo vệ đất nông nghiệp. Luật Đất đai năm 2003 cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo được hành lang pháp lý cho việc quản lý và sử dụng đất nông nghiệp. Song khi áp dụng trên

thực tế lại xuất hiện nhiều vấn đề đòi hỏi pháp luật phải quy định cụ thể, chi tiết hơn mới điều chỉnh kịp các quan hệ đất đai phát sinh trong giai đoạn hiện nay.

Như phần thực trạng pháp luật đất nông nghiệp đã phân tích, các quy định pháp luật để bảo vệ diện tích quỹ đất và chất lượng đất nông nghiệp ở nước ta rất phức tạp, muốn hoàn thiện các quy định của pháp luật này cần rất nhiều thời gian, kinh nghiệm cũng như phải tiến hành đồng bộ các biện pháp trong nhiều lĩnh vực kinh tế, xã hội, pháp luật.

Trong phần này với kiến thức và khả năng nhất định, với thời gian nghiên cứu có hạn; trên cơ sở nghiên cứu các tài liệu tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 và một số tài liệu có liên quan, tác giả chỉ đưa ra một số giải pháp để các nhà nghiên cứu tham khảo thêm, trong đó tập trung phần lớn vào các văn bản pháp luật đất đai hiện hành đang được sửa đổi, bổ sung hoặc đang xây dựng có liên quan đến đất nông nghiệp.

3.2.1. Sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Luật Đất đai năm 2003

Sửa đổi Luật Đất đai năm 2003 theo quan điểm khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả và tiết kiệm tài nguyên đất, bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư. Kiểm soát chặt chẽ việc chuyển đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa nước, đất có rừng sang sử dụng vào mục đích khác nhằm bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ môi trường, sinh thái. Khuyến khích tích tụ ruộng đất, phát triển trang trại, doanh nghiệp nông nghiệp phù hợp với điều kiện của từng vùng.

Thứ nhất, rà soát, sửa đổi đồng bộ các Luật có liên quan đến Luật Đất đai hiện hành để bảo đảm tính thống nhất trong việc thực thi theo nguyên tắc lĩnh vực đất đai do Luật Đất đai điều chỉnh; khắc phục sự chồng chéo, thiếu thống nhất, hạn chế các quy định mang tính chất hợp thức hoá vi phạm như hiện nay.

Thứ hai, sửa đổi các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất một cách căn bản nhằm xác định đầy đủ vai trò của Nhà nước với tư cách là địa diện chủ sở hữu. Quy hoạch sử dụng đất phải đi trước một bước, làm cơ sở để lập các quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực. Nội dung quy hoạch sử dụng đất phải làm rõ về chỉ tiêu sử dụng đất gắn với trách nhiệm của từng cấp trong việc lập, tổ chức thực hiện. Xây dựng quy hoạch sử dụng đất của từng vùng kinh tế - xã hội với nội dung phân bố không gian sử dụng của vùng, trên cơ sở đó lập quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh, thành phố. Quốc hội quyết định một số chỉ tiêu sử dụng đất quan trọng; đồng

thời điều chỉnh thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ theo hướng phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh [1]. Cụ thể như sau:

Sửa đổi nội dung quy định tại Điều 21 Luật Đất đai năm 2003 về nguyên tắc lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất nhằm nâng cao tính khả thi trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Sửa đổi quy định về nội dung tại Điều 22 Luật Đất đai năm 2003 theo hướng quy định cụ thể căn cứ lập quy hoạch cho từng cấp, phù hợp với thực tế.

Sửa đổi quy định nội dung cho 4 cấp theo hướng quy định rõ nội dung cụ thể của từng cấp (Luật hóa các quy định tại Điều 3, 4, 5, 6 của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009).

Sửa đổi quy định quản lý và tổ chức thực hiện theo hướng tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra và trách nhiệm cụ thể của các cơ quan nhà nước.

Quy định chặt chẽ việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm ngăn chặn tình trạng điều chỉnh tùy tiện.

Bổ sung quy định về việc quy hoạch chỉnh trang phát triển đô thị (Luật hóa Điều 82 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004).

Thứ ba, sửa đổi các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Điều chỉnh lại việc phân cấp giữa trung ương và địa phương trong quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất theo Kết luận số 84-KL/TW ngày 29 tháng 9 năm 2010 của Bộ Chính trị; bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất của cơ quan trung ương, đặc biệt đối với vấn đề bảo vệ đất trồng lúa, đất rừng, sử dụng đất tại vùng biên giới, khu vực nhạy cảm.

Về thời hạn giao đất nông nghiệp, hiện nay có hai quan điểm về thời hạn giao đất nông nghiệp giao cho hộ gia đình, cá nhân: quan điểm thứ nhất đề nghị tiếp tục quy định thời hạn giao đất nông nghiệp, nhưng kéo dài thời hạn hơn so với quy định hiện hành là 50 năm hoặc 99 năm (Luật Đất đai năm 2003 quy định thời hạn giao đất nông nghiệp là 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản và 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng sản xuất); quan điểm thứ hai đề nghị quy định thời hạn giao đất sản xuất nông nghiệp, đất có trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối giao cho hộ gia đình cá nhân sử dụng ổn định lâu dài.

Hai quan điểm trên đều bảo đảm cho người sử dụng đất nông nghiệp yên tâm đầu tư sản xuất để mang lại hiệu quả cao hơn, đồng thời tạo động lực cho phát triển

nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên theo yêu cầu phát triển của đất nước gắn với việc bảo đảm thể hiện ý chí của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai, việc tiếp tục quy định thời hạn sử dụng đất nhưng kéo dài hơn so với thời hạn hiện hành sẽ hợp lý hơn.

Về hạn mức giao đất nông nghiệp, tại Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi [9], Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị Chính phủ chỉ quy định hạn mức diện tích đối với đất do Nhà nước giao như hạn mức hiện hành.

Pháp luật về đất đai hiện hành quy định về hạn mức giao đất nông nghiệp và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp. Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tích tụ và tập trung ruộng đất, đáp ứng sản xuất hàng hoá phù hợp với Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05 tháng 8 năm 2008 của Ban chấp hành Trung ương về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, đề nghị bỏ quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp để đẩy nhanh tiến độ tích tụ ruộng đất cho sản xuất lớn trong nông nghiệp, phù hợp với chủ trương và tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn của Đảng.

Về điều chỉnh chính sách giao đất nông nghiệp: dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2003 đưa ra hai phương án xử lý: một là thực hiện điều chỉnh lại chính sách giao đất nông nghiệp để đảm bảo công bằng cho các đối tượng; hai là giữ nguyên như hiện hành, đối với phương án này sẽ bổ sung thêm các biện pháp kinh tế như thuế đối với đất vượt hạn mức sử dụng của hộ gia đình, cá nhân để buộc người sử dụng đất trả lại đất cho Nhà nước. Qua nghiên cứu các tài liệu tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003, tác giả kiến nghị giữ nguyên quy định hiện hành, không điều chỉnh lại ruộng đất để không gây xáo trộn; tuy nhiên cần quy định đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức, Nhà nước sẽ áp dụng chính sách thuế để điều tiết giữa các đối tượng đang sử dụng đất với đối tượng không có hoặc thiếu đất sản xuất nông nghiệp.

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Về cơ chế xác định giá đất, giải quyết khiếu nại về giá đất bồi thường, hỗ trợ: theo quy định hiện hành, việc xác định giá đất và giải quyết khiếu nại về giá đất bồi thường do cơ quan hành chính thực hiện nên người bị thu hồi đất cho rằng không khách quan, không bảo đảm quyền lợi của họ. Để giải quyết vấn đề này, nên quy

định việc xác định giá đất tính bồi thường, hỗ trợ theo cơ chế định giá đất cụ thể do tổ chức tư vấn thực hiện, Nhà nước thẩm định giá đất. Việc giải quyết các khiếu nại về giá đất tính bồi thường theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính nhằm bảo đảm tính khách quan, phù hợp với cơ chế dân sự và thông lệ quốc tế.

Về phương thức chi trả bồi thường, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất: theo quy định hiện hành, người bị thu hồi đất nào thì được bồi thường bằng đất mới có cùng mục đích sử dụng; nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất (trả bằng tiền).

Thực tế việc bồi thường cho người có đất bị thu hồi chủ yếu là bồi thường bằng tiền với hình thức trả tiền một lần vì quỹ đất nông nghiệp để bồi thường không còn nhiều. Tuy nhiên sau khi nhận tiền bồi thường, hỗ trợ, một bộ phận người dân đã sử dụng khoản tiền này không hợp lý, không dùng vào việc chuyển đổi nghề trong khi không còn tư liệu sản xuất. Đề nghị bổ sung quy định việc chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ theo cơ chế tiền bồi thường, hỗ trợ được gửi vào tổ chức tín dụng để chi trả nhiều lần cho người có đất bị thu hồi để hạn chế các vấn đề xã hội phát sinh; bên cạnh đó Nhà nước cần có chính sách về đào tạo, chuyển đổi nghề cho người có đất bị thu hồi bảo đảm phù hợp với thực tế.

Thứ năm, bổ sung các quy định về quản lý và bảo vệ đất trồng lúa. Để bảo đảm mục tiêu an ninh lương thực quốc gia theo đúng tinh thần Nghị quyết của Bộ Chính trị, cần có quy định chặt chẽ về việc chuyển đất trồng lúa sang các mục đích khác bằng các quy định cụ thể như: nếu chuyển đất trồng lúa nước sang các mục đích khác thì doanh nghiệp phải có trách nhiệm khai hoang cải tạo bù vào diện tích đã lấy; có cơ chế hỗ trợ cho địa phương trong việc giữ ổn định quỹ đất lúa. Đồng thời quy định khi chuyển mục đích sử dụng đất trồng thì thẩm quyền thuộc Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Thứ sáu, sửa đổi các quy định về đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận, thống kê, kiểm kê đất đai:

Sửa đổi quy định về việc công nhận quyền sử dụng đất ở đối với thửa đất có vườn ao tại điều 87 Luật Đất đai cho phù hợp với đặc điểm của từng vùng, miền.

Về việc công nhận quyền sử dụng đối với hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất: tại khoản 4 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 quy định cấp giấy chứng nhận mà không thu tiền đối với tất cả các trường hợp sử dụng đất trước ngày 15 tháng 10 năm 1993. Trên thực tế một số địa phương chưa thực hiện và đề nghị sửa đổi quy

định này do quy định chưa hợp lý và tạo ra sự không công bằng giữa trường hợp có vi phạm pháp luật đất đai (lấn chiếm, chuyển mục đích trái phép) với trường hợp được cơ quan phân chia nhà đất (phải nộp 40% tiền sử dụng đất), nhất là với trường hợp không vi phạm pháp luật đất đai (sử dụng đất ổn định qua nhiều thế hệ). Điều này sẽ khuyến khích tình trạng vi phạm pháp luật đất đai. Mặt khác, hiện nay Nghị định số 120/2010/NĐ-CP ngày 30 tháng 12 năm 2010 của Chính phủ đã có điều chỉnh (thu 50% tiền sử dụng đất đối với diện tích đất ở trong hạn mức quy định mà có nguồn gốc vi phạm); hơn nữa quy định này không thống nhất với khoản 5 điều 87 (trường hợp thửa đất có vườn, ao gắn liền với nhà ở không có giấy tờ thì diện tích không phải nộp tiền bằng hạn mức giao đất ở mới, diện tích vượt hạn mức phải nộp 50% tiền sử dụng đất), vừa không công bằng đối với các trường hợp đang sử dụng đất ở có nguồn gốc lâu đời của ông cha (trước ngày 18 tháng 12 năm 1980) không vi phạm pháp luật đất đai. Tuy nhiên nếu sửa quy định này cũng sẽ gây ra sự xáo trộn về tâm lý không tốt do quy định đã được triển khai hơn 7 năm và nhiều trường hợp vi phạm cũng đã được công nhận quyền sử dụng đất.

Thứ bảy, do trong thực tế ở nước ta không còn quỹ đất nông nghiệp để giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng không thu tiền sử dụng đất; đề nghị bỏ quy định tại khoản 1 Điều 33 Luật Đất đai năm 2003; đối với một số trường hợp cụ thể thì giao cho Chính phủ quy định tiếp tục thực hiện.

Thứ tám, bổ sung các quy định nhằm khuyến khích phát triển thị trường quyền sử dụng đất; sửa đổi quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp (hạn điền) bằng quy định "hạn mức sử dụng đất nông nghiệp" để tính thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập cá nhân.

Thứ chín, sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất: bổ sung quy định về chính sách khuyến khích, hỗ trợ để người sử dụng đất thực hiện quyền chuyển đổi, dồn điền, đổi thửa tạo điều kiện thuận lợi cho việc tích tụ ruộng đất để tổ chức sản xuất hàng hóa; điều chỉnh quỹ đất nông nghiệp dành cho công ích của các xã còn quản lý sử dụng vượt tỷ lệ quy định (trên 5%); diện tích dư thừa ưu tiên để giao cho các hộ gia đình hiện đang không có đất hoặc thiếu đất sản xuất nông nghiệp.

3.2.2. *Ban hành Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) cấp quốc gia*

Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) cấp quốc gia dự kiến sẽ trình Quốc hội xem xét, quyết định tại Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XIII.

Theo Tờ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2020) cấp quốc gia [22], Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia Chính phủ trình Quốc hội có 13 chỉ tiêu, bao gồm: (1) Nhóm chỉ tiêu mang tính tổng hợp: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng; (2) Nhóm chỉ tiêu chi tiết: đất trồng lúa (trong đó có đất chuyên trồng lúa nước); đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng (trong đó có đất rừng đặc dụng được xác định là khu bảo tồn thiên nhiên); đất quốc phòng; đất an ninh; đất khu công nghiệp (không bao gồm cụm công nghiệp); đất phát triển hạ tầng; đất di tích danh thắng; đất bãi thải, xử lý chất thải (trong đó có đất để xử lý, chôn lấp chất thải nguy hại) và đất ở tại đô thị.

Nội dung quy hoạch sử dụng đất lần này đã đổi mới trong việc xác định chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất của từng cấp. Quốc hội chỉ quyết định các chỉ tiêu lớn, quan trọng, mang tính định hướng. Đây là các chỉ tiêu "cứng" cần xác định để thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững, bảo đảm an ninh, quốc phòng, an ninh lương thực quốc gia. Các chỉ tiêu đất còn lại được thể hiện trong quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới (tỉnh, huyện, xã). Chính phủ tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; quy định các chỉ tiêu cụ thể và phân cấp cho các cấp phê duyệt theo thẩm quyền để bảo đảm tính linh hoạt, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đồng thời xác định rõ hơn trách nhiệm của từng cấp.

Thứ nhất, về phương án Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2020:

Trên cơ sở hiện trạng sử dụng đất, tiềm năng đất đai, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và quy hoạch, chiến lược phát triển của các ngành, lĩnh vực, phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cấp quốc gia xác định chỉ tiêu sử dụng đất nông nghiệp trình Quốc hội quyết định cụ thể như sau:

Quy hoạch diện tích đất nông nghiệp của cả nước đến năm 2020 là 26.732 nghìn ha, tăng 506 nghìn ha so với năm 2010. Trong đó:

Về đất trồng lúa: hiện trạng đất trồng lúa đến năm 2010 là 4,12 triệu ha [7]. Quy hoạch đất lúa đến năm 2020 tổng diện tích giảm còn 3,812 triệu ha (giảm 308 nghìn ha), đất chuyên trồng lúa nước (2 vụ trở lên) là 3,222 triệu ha. Diện tích đất

trồng lúa giảm so với năm 2010 chủ yếu do chuyển sang đất phi nông nghiệp, trong đó: chuyển sang đất ở đô thị và nông thôn 48 nghìn ha, chuyển sang đất cơ sở hạ tầng 102 nghìn ha, chuyển sang đất khu công nghiệp 47 nghìn ha [40].

Theo tổng hợp đề xuất của các địa phương, diện tích này còn 3,6 triệu ha vào năm 2020 (giảm 508 nghìn ha). Như vậy, vấn đề an ninh lương thực quốc gia sẽ không được bảo đảm. Việc xác định diện tích đất để bảo đảm an toàn lương thực phải căn cứ vào nhu cầu lương thực dài hạn. Hiện nay cơ cấu bữa ăn của người Việt Nam thay đổi (lương thực ít đi, thực phẩm tăng lên), thay vào đó nhu cầu sử dụng lương thực cho chăn nuôi để sản xuất thực phẩm hàng ngày tăng. Do đó cần phải tính toán nhu cầu lương thực và thực phẩm để dự tính đất cho xuất lương thực, nhất là đất trồng lúa. Với mục tiêu giữ diện tích đất lúa ở mức 3,8 triệu ha là hợp lý để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia trong dài hạn và một phần dành cho xuất khẩu.

Sau năm 2015, căn cứ vào thực tế của từng địa phương, trong trường hợp cần thiết có thể điều chỉnh lại chỉ tiêu này khi phê duyệt kế hoạch sử dụng đất 2016 - 2020.

Tuy nhiên việc giảm 308 nghìn ha diện tích đất trồng lúa, trong đó có 75 nghìn ha diện tích lúa hai vụ trở lên đặt ra yêu cầu phải đẩy mạnh thâm canh, nâng cao hệ số sử dụng đất và áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong sản xuất giống, bảo quản, chế biến. Theo tính toán, hệ số sử dụng đất đến năm 2010 đạt 1,82 lần, tăng 0,1 lần so với năm 2000 (là 1,72 lần); hệ số sử dụng đất đến năm 2020 phải tăng lên 1,9 - 2 lần mới thực hiện được nhiệm vụ đề ra tại Nghị quyết Trung ương 7 khóa X là "duy trì diện tích lúa đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia trước mắt và lâu dài".

Mặt khác, việc giữ 3,8 triệu ha đất trồng lúa đến năm 2020 đòi hỏi nỗ lực rất lớn của Nhà nước, các cấp, các ngành, đặc biệt là các địa phương, nhất là với tốc độ đô thị hoá, phát triển công nghiệp như hiện nay. Nhà nước cần khoanh định rõ diện tích đất trồng lúa để bảo vệ nghiêm ngặt, quy định trách nhiệm rõ ràng, điều kiện chuyển đổi mục đích lúa nước sang các mục đích sử dụng khác chặt chẽ, đồng thời có chế tài và xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm; có cơ chế, chính sách đặc thù cho vùng bảo đảm an ninh lương thực cho cả nước, như vùng đồng bằng sông Cửu Long, vùng đồng bằng sông Hồng để người dân yên tâm gắn bó với sản xuất.

Về đất lâm nghiệp: quy hoạch đến năm 2020 đất lâm nghiệp phải đạt 16,245

triệu ha để bảo đảm độ che phủ đạt 45%, trong đó:

Đất rừng phòng hộ 5,842 triệu ha (tăng 47 nghìn ha so với năm 2010), chiếm 17,65% tổng diện tích đất tự nhiên. Việc bảo vệ nghiêm ngặt và tăng diện tích đất rừng phòng hộ là cần thiết, nhằm hạn chế những tác hại của hiện tượng hạn hán, lũ quét, lũ ống, trượt lở đất, xâm nhập mặn,... do nhiệt độ của trái đất ngày càng tăng cao.

Đất rừng đặc dụng 2,271 triệu ha (tăng 132 nghìn ha so với năm 2010), chiếm 6,86% tổng diện tích đất tự nhiên. Trên cơ sở triển khai thực hiện Luật Đa dạng sinh học được Quốc hội thông qua ngày 13 tháng 11 năm 2008 và Kế hoạch hành động quốc gia về Đa dạng sinh học đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 thực hiện Công ước Đa dạng sinh học và Nghị định thư Cartagena về An toàn sinh học; việc tăng diện tích rừng đặc dụng là cần thiết, góp phần bảo tồn đa dạng sinh học ở Việt Nam.

Tại Báo cáo thẩm tra Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2020) cấp quốc gia [40], Ủy ban Kinh tế của Quốc hội đề nghị bổ sung thêm chỉ tiêu đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, bởi các lý do sau: đất rừng sản xuất chiếm tỷ lệ lớn trong đất lâm nghiệp (gần 50%), ảnh hưởng lớn tới tỷ lệ độ che phủ của rừng và bảo vệ môi trường, phát triển bền vững; đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối ngoài mục đích kinh tế, còn có ý nghĩa quan trọng về mặt chính trị.

Tuy nhiên theo quy hoạch đến năm 2020, diện tích đất rừng sản xuất cần phải giữ là 8,132 triệu ha; diện tích các loại đất nông nghiệp còn lại là 6,675 triệu ha; diện tích đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối chiếm tỷ lệ nhỏ và có xu hướng tăng trong thời gian tới. Do vậy các chỉ tiêu này nên được Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp xét duyệt trong quy hoạch sử dụng đất của các địa phương mà không nhất thiết do Quốc hội xét duyệt.

Thứ hai, về giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Tại Tờ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) [22], Chính phủ đã trình Quốc hội bốn giải pháp để bảo đảm thực hiện quy hoạch sử dụng đất, bao gồm:

Một là tiếp tục đổi mới hoàn thiện pháp luật đất đai về quy hoạch sử dụng đất đảm bảo đồng bộ với quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng và các quy hoạch phát triển ngành. Xây dựng và ban hành quy định để xác định rõ

trách nhiệm của từng cấp, ngành trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được quyết định, xét duyệt. Ban hành các cơ chế, chính sách nhằm khuyến khích địa phương giữ đất lúa, điều tiết phân bổ ngân sách nhà nước bảo đảm lợi ích giữa các địa phương có điều kiện phát triển công nghiệp với các địa phương thuần nông, nhất là chuyên trồng lúa. Xây dựng các quy định pháp lý nhằm động viên người dân trồng lúa, thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm giảm chi phí sản xuất, tăng thu nhập cho người sản xuất lúa gạo, bảo đảm người sản xuất lúa gạo có lãi.

Hai là rà soát, xác định ranh giới, cắm mốc ngoài thực địa và công khai về diện tích đất lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng; đánh giá thực trạng sử dụng đất khu công nghiệp nhằm hạn chế đến mức tối đa việc chuyển đất trồng lúa sang đất khu công nghiệp; quy hoạch sử dụng đất đô thị theo hướng bố trí sử dụng đất hợp lý, nâng cao hệ số sử dụng, triệt để khai thác không gian ngầm và trên cao để tiết kiệm đất; ưu tiên đầu tư phát triển hạ tầng đi trước một bước để tạo động lực thực hiện đồng bộ theo quy hoạch.

Ba là tăng cường công tác điều tra cơ bản, xây dựng cơ sở dữ liệu, chất lượng công tác dự báo nhằm nâng cao tính khả thi của phương án quy hoạch sử dụng đất; đầu tư hoàn thiện hệ thống thông tin về đất đai, ứng dụng công nghệ viễn thám trong kiểm tra, giám sát việc sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu quản lý đất đai.

Bốn là đẩy mạnh việc khoanh nuôi, bảo vệ, trồng mới rừng, phủ xanh đất trống đồi núi trọc, trồng rừng ngập mặn ven biển và trồng cây xanh phân tán trong các khu vực phát triển đô thị, khu công nghiệp. Đầu tư các công trình xử lý chất thải ở các khu, cụm công nghiệp, bệnh viện, khu đô thị. Thực hiện di dời các cơ sở sản xuất gây ô nhiễm ra khỏi khu dân cư theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.

Tuy nhiên cần bổ sung, nhấn mạnh việc thực hiện theo thẩm quyền của Quốc hội, của Chính phủ, các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp cụ thể như sau:

Thứ nhất, về thẩm quyền của Quốc hội, đề nghị xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát việc triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2003 nhằm bảo đảm điều kiện pháp lý cho việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch (như đã phân tích ở phần 3.2.1.1); ban hành cơ chế điều tiết ngân sách để bảo đảm lợi ích đối với các địa phương giữ nhiều đất trồng lúa và người nông dân trồng lúa.

Thứ hai, về thẩm quyền của Chính phủ, đề nghị ban hành tiêu chí phân bổ thực hiện chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch, đồng thời có cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chỉ tiêu bảo đảm cho việc sử dụng đất theo đúng quy hoạch, kế hoạch.

Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương triển khai xây dựng và sớm phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các cấp theo thẩm quyền. Tiến hành rà soát, xác định ranh giới, cắm mốc và công khai diện tích đất trồng lúa, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và khu bảo tồn thiên nhiên cần bảo vệ nghiêm ngặt. Giám sát chặt chẽ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa nước sang các loại đất khác, đặc biệt là chuyển sang đất phi nông nghiệp.

Thứ ba, về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp, trên cơ sở chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phân khai, khẩn trương tổ chức lập, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương. Hội đồng nhân dân các cấp giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương. Kịp thời ban hành hoặc đề xuất, kiến nghị cấp có thẩm quyền về cơ chế, chính sách trong thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

3.2.3. Ban hành Nghị quyết của Quốc hội về việc miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp

Việc ban hành Nghị quyết của Quốc hội về tiếp tục miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp là cần thiết, nhằm thể chế hoá chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc tạo động lực tích lũy vốn, tăng đầu tư, thúc đẩy phát triển kinh tế nông nghiệp và nâng cao đời sống của người dân khu vực nông thôn. Chính sách miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp được áp dụng trong giai đoạn 2003 - 2010 đã mang lại kết quả tích cực, song sản xuất nông nghiệp và đời sống nông dân vẫn đứng trước nhiều khó khăn, thách thức; bên cạnh đó, theo quy định tại Nghị quyết số 15/2003/QH11 ngày 17 tháng 6 năm 2003 của Quốc hội thì việc miễn, giảm thuế chỉ thực hiện đến hết năm 2010.

Nghị quyết về tiếp tục miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp cần quán triệt một số mục tiêu, yêu cầu cơ bản sau:

Một là, việc áp dụng chính sách miễn, giảm thuế cần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các văn bản về chính sách thu đối với đất đai, bao gồm: Nghị quyết số 15/2003/QH11 của Quốc hội, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp năm 1993, Pháp lệnh thuế bổ sung đối với hộ gia đình sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn

mức diện tích năm 1994, Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2012).

Hai là, phải chú trọng tính hiệu quả đích thực của việc miễn, giảm thuế. Khắc phục những tồn tại trong việc thực thi chính sách như tình trạng bỏ hoang hoá đất nông nghiệp; tình trạng quản lý buông lỏng ở một số địa phương; chưa thể hiện định hướng ưu đãi của Nhà nước đối với từng loại đất, từng mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Theo đánh giá, hệ thống pháp luật thuế đất đai hiện hành chưa được pháp điển hoá, chưa đồng bộ, tính hệ thống, ổn định chưa cao; trong khi đó Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp được ban hành từ năm 1993, cùng với sự thay đổi trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đến nay nhiều quy định không còn phù hợp với thực tiễn. Đề nghị tiến hành tổng kết quá trình thực thi pháp luật về thuế sử dụng đất nông nghiệp, pháp điển hoá tối đa các quy định liên quan đến chính sách thu ngân sách nhà nước đối với đất đai, từ đó ban hành một đạo luật chung về thuế đối với sử dụng đất, bao gồm đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp.

Trước mắt cần sớm ban hành Nghị quyết về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp. Dự thảo Nghị quyết về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại Phiên họp thứ 34, tháng 9 năm 2010, Ủy ban Tài chính - Ngân sách đã báo cáo Quốc hội ý kiến thẩm tra dự thảo Nghị quyết [41]. Theo đó Nghị quyết cần tập trung làm rõ đối tượng được miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp và thời hạn miễn giảm thuế, cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần xác định đối tượng áp dụng miễn, giảm trong tình hình mới. Miễn, giảm thuế thực chất là chính sách ưu đãi thuế. Việc miễn, giảm cần có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào lĩnh vực cụ thể, tránh ưu đãi dàn trải, kém hiệu quả. Hiện các quy định về đối tượng miễn, giảm thuế trong dự thảo Nghị quyết về cơ bản vẫn giữ nguyên như quy định trong Nghị quyết số 15/2003/QH11 hiện hành. Đề nghị phân loại đối tượng được miễn giảm theo mục đích sử dụng đất, phân kỳ sử dụng đất (mới đưa vào sử dụng hoặc đã canh tác lâu năm) để có chính sách miễn, giảm cho phù hợp.

Đề nghị miễn toàn bộ số thuế sử dụng đất nông nghiệp phải nộp đối với mọi đối tượng sử dụng đất nông nghiệp đúng mục đích, vì số thu từ thuế sử dụng đất nông nghiệp không lớn, chỉ khoảng 84 tỷ đồng/ năm, khó bù đắp chi phí hành thu;

mặt khác, việc miễn 100% thuế sẽ khuyến khích nông dân yên tâm sản xuất, tạo động lực mạnh mẽ để thực hiện chính sách tam nông.

Đề nghị quy định miễn thuế đối với hộ gia đình, cá nhân là xã viên hợp tác xã sản xuất nông nghiệp, là nông trường viên, lâm trường viên đã nhận đất giao khoán ổn định theo quy định của pháp luật hợp tác xã, nông, lâm trường để sản xuất nông nghiệp. Không áp dụng các quy định của pháp luật doanh nghiệp.

Thứ hai, bảo đảm miễn, giảm thuế theo đúng mục đích sử dụng. Trong những năm qua, việc quản lý và sử dụng đất đai, trong đó có đất nông nghiệp còn nhiều hạn chế. Nhiều diện tích đất nông nghiệp được sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp, tình trạng hoá hoá, lãng phí tài nguyên đất; đặc biệt là việc không kiểm soát được quỹ đất, buông lỏng quản lý, dẫn đến trục lợi đất đai ở một số nông, lâm trường.

Đề nghị quy định rõ trong dự thảo Nghị quyết việc chỉ thực hiện miễn, giảm thuế cho diện tích đất nông nghiệp được sử dụng đúng mục đích; kiên quyết thu hồi và áp dụng các chế tài xử lý theo quy định của pháp luật đối với diện tích đất bỏ hoang hoá, sử dụng sai mục đích, lãng phí.

Thứ ba, về thời hạn miễn, giảm thuế, có một số ý kiến cho rằng, trước mắt có thể tiếp tục thực hiện chính sách miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp, song về lâu dài cần thiết phải thu thuế đối với việc sử dụng đất nông nghiệp, vì theo nguyên tắc, đã sử dụng đất đai thì phải thực hiện nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước nhằm bảo đảm bình đẳng trong thực hiện nghĩa vụ thuế giữa các đối tượng sử dụng đất, bình đẳng giữa các lĩnh vực kinh tế và giữ được tính trung lập của chính sách thuế. Bên cạnh đó, thực tế cho thấy việc thực hiện chính sách miễn, giảm thuế cũng phát sinh nhiều tồn tại như sử dụng kém hiệu quả, tình trạng hoang hoá đất.

Hiện nay Chính phủ đã thực hiện việc tổng kết, báo cáo kết quả thực hiện chính sách miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên cần có đánh giá, tổng kết toàn diện, cụ thể hơn, đặc biệt là đánh giá tác động của việc tiếp tục áp dụng chính sách miễn, giảm thuế trong những năm tiếp theo. Để tạo căn cứ pháp lý ổn định cho chính sách khuyến khích phát triển kinh tế nông nghiệp trong nhiều năm tiếp theo, động viên nông dân yên tâm sản xuất, nên quy định miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp trong thời hạn 10 năm; sau đó tổng kết, sửa đổi toàn diện và ban hành một đạo luật chung về chính sách thuế đối với đất đai (đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp) để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật.

3.2.4. Ban hành Nghị định của Chính phủ về chính sách quản lý, sử dụng đất lúa

Luật Đất đai năm 2003 không có quy định về việc Chính phủ ban hành Nghị định về quản lý, sử dụng đất lúa nước. Tuy nhiên nhằm bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ về chính sách quản lý, sử dụng đất lúa.

Các quy định của Luật Đất đai năm 2003 và văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003 là khá đầy đủ, cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lý, sử dụng đất nói chung, trong đó có đất lúa nước. Qua tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai năm 2003 cho thấy một trong các nguyên nhân chính dẫn đến thực trạng sử dụng đất lúa nước có nguy cơ không đảm bảo an toàn lương thực quốc gia là do công tác thi hành pháp luật đất đai còn hạn chế, có nhiều vi phạm pháp luật đất đai. Do đó, với mục đích ban hành Nghị định riêng về đất lúa để sử dụng đất lúa hiệu quả, tiết kiệm theo yêu cầu của Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 7 khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; dự thảo Nghị định về chính sách quản lý, sử dụng đất lúa cần cụ thể hoá một số nội dung liên quan đến chính sách sản xuất lúa nước đã quy định trong Luật Đất đai năm 2003 như sau:

Quy định cụ thể về các chính sách tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất lúa nước có đất để sản xuất (cụ thể hóa khoản 3 Điều 10 Luật Đất đai năm 2003).

Quy định cụ thể về các chính sách nhằm bảo vệ đất chuyên trồng lúa nước, hạn chế chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Trường hợp cần thiết phải chuyển một phần diện tích đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích khác thì Nhà nước có biện pháp bổ sung diện tích đất hoặc tăng hiệu quả sử dụng đất chuyên trồng lúa nước. Quy định cụ thể về các chính sách hỗ trợ, đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, áp dụng khoa học và công nghệ hiện đại cho vùng quy hoạch chuyên trồng lúa nước có năng suất, chất lượng cao (cụ thể hóa khoản 1 Điều 74 Luật Đất đai năm 2003).

Quy định cụ thể về chính sách hỗ trợ để người sử dụng đất chuyên trồng lúa nước thực hiện trách nhiệm cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất; không được chuyển sang sử dụng vào mục đích trồng cây lâu năm, trồng rừng, nuôi trồng thủy sản và vào mục đích phi nông nghiệp nếu không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép (cụ thể hóa khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2003).

Quy định cụ thể về cơ chế, chính sách để thực hiện nguyên tắc cấm việc lợi dụng hình thức kinh tế trang trại để bao chiếm, tích tụ đất lúa không vì mục đích sản xuất (cụ thể hóa khoản 5 Điều 82 Luật Đất đai năm 2003).

Quy định cụ thể về cơ chế, chính sách để đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng làm đất lúa (cụ thể hóa Điều 104 Luật Đất đai năm 2003).

Về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lúa, phạm vi lập quy hoạch chi tiết sản xuất lúa trên cơ sở các khu vực đất đã được quy hoạch sử dụng đất khoanh định sử dụng vào mục đích đất lúa nước. Nội dung quy hoạch chi tiết sản xuất lúa phải xác định được vị trí, diện tích từng loại đất lúa nước chi tiết theo phân loại đất quy định trong Nghị định này, bảo đảm sự linh hoạt theo cơ chế thị trường, trong đó xác định được các khu vực đất chuyên trồng lúa cần phải bảo vệ nghiêm ngặt.

Để bảo vệ đất lúa nước, cần quy định cụ thể trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc tổ chức, chỉ đạo cấm mốc trên thực địa các khu vực đất lúa nước cần phải bảo vệ nghiêm ngặt; trách nhiệm của tổ chức, cá nhân được giao, cho thuê đất lúa nước để sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp phải có phương án khai hoang bổ sung vào diện tích được giao hoặc bóc lớp đất mặt để di chuyển tới vị trí khác tiếp tục sử dụng làm đất lúa; việc chuyển đất lúa để sử dụng vào mục đích khác chỉ được thực hiện sau khi phương án khai hoang, bóc lớp đất mặt được cơ quan có thẩm quyền xét duyệt; trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ quỹ đất này và các chế tài xử lý đối với các trường hợp vi phạm các quy định về quản lý sử dụng đất lúa nước.

Đất lúa được định kỳ điều tra, đánh giá, phân hạng 10 năm 1 lần cùng với kỳ quy hoạch sử dụng đất, khi cần thiết có thể điều tra, đánh giá bổ sung cùng kỳ với kế hoạch sử dụng đất 5 năm.

Quy định cơ chế quản lý đối với đất trồng lúa nước được chuyển đổi sang đất trồng cây hàng năm khác để vừa quản lý chặt chẽ quỹ đất này, vừa tạo điều kiện cho người dân được chủ động lựa chọn phương án bố trí cây trồng nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, phù hợp với cơ chế thị trường và thực tiễn hiện nay vì việc chuyển đổi này cơ bản không ảnh hưởng đến an ninh lương thực (có thể chuyển trở lại trồng lúa nước khi cần thiết). Đồng thời quy định những khu vực trồng lúa nước không được chuyển đổi, kể cả sang đất trồng cây hàng năm khác; không được chuyển nhượng, chuyển mục đích để tránh lợi dụng cơ chế để kiếm lời và làm mất an ninh lương thực.

3.3. Củng cố, hoàn thiện hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đất đai

Việc bảo đảm thực hiện các quy định của pháp luật phụ thuộc chủ yếu vào hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước. Do vậy muốn hoàn thiện quy định của pháp luật về đất nông nghiệp, đưa các quy định vào thực tiễn cuộc sống, đòi hỏi chúng ta phải củng cố, hoàn thiện hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan giúp việc cho Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về đất đai trong cả nước. Hệ thống ngành quản lý đất đai từ trung ương đến các tỉnh, thành phố, huyện, xã về cơ bản đã được kiện toàn. Theo số liệu tại Đề án kiện toàn tổ chức bộ máy Bộ Tài nguyên và Môi trường nhiệm kỳ Chính phủ khoá XIII [15], có 63/63 Sở Tài nguyên và Môi trường đã thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; 637/649 huyện có Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường; 249/649 huyện có Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện; cả nước hiện có 11.112 đơn vị hành chính cấp xã, 100% số xã có cán bộ địa chính, thông thường mỗi xã có 01 cán bộ, ở một số xã khu vực đô thị hoá và cấp phường, thị trấn có từ 02 đến 03 cán bộ; đặc biệt ở một số xã, phường, thị trấn đã thành lập Ban Địa chính - Xây dựng.

Trong thời gian tới cần tiếp tục tăng cường bộ máy cơ quan quản lý đất đai theo nguyên tắc một nhiệm vụ do một cơ quan thống nhất quản lý. Sửa đổi điều 64 Luật Đất đai năm 2003, theo đó bổ sung quy định về mô hình quản lý đất đai gắn với quản lý nhà nước của chính quyền đô thị. Hiện nay Bộ Tài nguyên và Môi trường đang xây dựng đề án Văn phòng đăng ký một cấp theo hướng tổ chức hệ thống Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất một cấp đối với đô thị và có thể lập chi nhánh tại các khu vực; cán bộ địa chính do Phòng Tài nguyên và Môi trường trực tiếp quản lý.

Cần bổ sung các quy định để tăng cường bảo đảm thực thi tốt pháp luật và bảo đảm triển khai thống nhất, đầy đủ: quy định việc kiểm tra định kỳ, bắt buộc, có nội dung cụ thể của cơ quan hành chính cấp trên với các cơ quan hành chính cấp dưới trong thực thi pháp luật về đất đai; quy định cơ chế tiếp nhận ý kiến giám sát của cơ quan dân cử, các tổ chức chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, của người dân đối với việc quản lý, sử dụng đất đai; quy định về kỷ luật hành chính khi cơ quan hành chính không thực hiện các quy định về kiểm tra đối với cấp dưới và việc tiếp nhận các ý kiến giám sát thực thi pháp luật của cơ quan dân cử, cộng đồng và người dân.

3.4. *Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai*

Cải cách thủ tục hành chính có tác động to lớn đối với việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và hiện đang được Chính phủ lựa chọn là khâu đột phá; thông qua việc cải cách thủ tục hành chính, những rào cản về thủ tục hành chính đối với môi trường kinh doanh và đời sống của người dân sẽ được gỡ bỏ, giúp cắt giảm chi phí và rủi ro của người dân và doanh nghiệp trong việc thực hiện thủ tục hành chính.

Trước đòi hỏi của thực tế và để tiếp tục thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007 - 2010 (gọi tắt là Đề án 30). Đề án 30 được triển khai nhằm bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, đơn giản, công khai và minh bạch của thủ tục hành chính; tạo sự thuận lợi cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp trong tiếp cận và thực hiện thủ tục hành chính; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, từng bước nâng cao tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; góp phần phòng, chống tham nhũng, lãng phí; tạo điều kiện cho nhân dân giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính tại các cơ quan hành chính các cấp. Để khắc phục những tồn tại trong cải cách thủ tục hành chính, Đề án 30 đã tiếp cận thủ tục hành chính là toàn bộ các quy định liên quan đến việc giải quyết một công việc cụ thể cho cá nhân, tổ chức; từng bước giải quyết tận gốc vấn đề về thủ tục và chính sách.

Triển khai thực hiện Đề án 30 của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành rà soát, đơn giản hoá nhiều thủ tục hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai; đã thay thế 66 thủ tục hành chính bằng 54 thủ tục hành chính mới; sửa đổi, bổ sung 18 thủ tục hành chính; bãi bỏ 02 thủ tục hành chính nhằm mục tiêu cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, bảo đảm nguyên tắc chỉ ban hành và duy trì các thủ tục hành chính thực sự cần thiết, hợp lý, hợp pháp và có chi phí tuân thủ thấp nhất [19].

Trong thời gian tới, Chính phủ cần đẩy mạnh việc thực thi phương án đơn giản hoá các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai đã được thông qua, sớm đưa các phương án này vào thực tiễn cuộc sống, thực sự tháo gỡ khó khăn cho người dân và doanh nghiệp; triển khai thực hiện nghiêm túc Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08 tháng 6 năm 2010 về kiểm soát thủ tục hành chính, qua đó kiểm soát thủ tục hành chính từ khâu dự thảo đến khâu ban hành và thực hiện trên thực tế cuộc

sống, đồng thời tập trung thực hiện Nghị định số 20/2008/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2008 về tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về các quy định hành chính để kịp thời phát hiện, xử lý các quy định về thủ tục hành chính không còn phù hợp, gây cản trở cho hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống của nhân dân, cũng như việc chấn chỉnh những hành vi nhũng nhiễu, tiêu cực, chậm trễ trong giải quyết thủ tục hành chính.

Tóm lại, tìm ra các giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp để bảo vệ diện tích đất và nâng cao chất lượng đất là vấn đề được Nhà nước rất quan tâm nhằm thúc đẩy sản xuất nông nghiệp ở nước ta phát triển, xây dựng nông thôn mới, ổn định đời sống của nông dân, thực hiện thành công công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn. Trong quá trình nghiên cứu, tác giả mạnh mẽ đưa ra một số giải pháp, theo tác giả đó là các giải pháp cơ bản, thiết thực nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật để bảo vệ đất nông nghiệp.

KẾT LUẬN

Trong 25 năm đổi mới, lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn đã duy trì được mức tăng trưởng cao đều đặn 4 - 5%, giúp Việt Nam đạt được những thành công đáng kể về phát triển kinh tế - xã hội; đảm bảo an ninh lương thực, xóa đói giảm nghèo, duy trì mức xuất siêu nông sản. Trong hơn 20 năm qua, sản xuất và kinh doanh lúa gạo của Việt Nam đã phát triển vượt bậc, đưa nước ta từ nước nhiều năm thiếu lương thực trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ 2 thế giới. Lũy kế từ khi bắt đầu xuất khẩu gạo đến nay, Việt Nam đã xuất khẩu trên 85 triệu tấn gạo, đạt kim ngạch gần 28 tỷ USD.

Để đạt được những thành tựu kể trên, trước hết phải khẳng định đường lối đổi mới kinh tế của Đảng ta là đúng đắn, phù hợp. Bên cạnh đó phải kể đến sự điều chỉnh kịp thời, có hiệu quả của hệ thống pháp luật đối với việc phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

Trong sản xuất nông nghiệp, quan hệ đất đai là yếu tố quan trọng nhất tác động đến hiệu quả kinh tế sản xuất nông nghiệp. Xuất phát từ thực tiễn Việt Nam là một nước có nền nông nghiệp truyền thống, hệ thống pháp luật về đất đai đã thực sự có nhiều đổi mới phù hợp với điều kiện kinh tế đất nước. Trong Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, cũng như các văn bản pháp luật của Nhà nước quy định về đất đai, ta thấy các quy định về đất nông nghiệp luôn là vấn đề được quan tâm hàng đầu, được các văn bản pháp luật quy định một cách cụ thể, chi tiết hơn đối với các loại đất khác.

Các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp về cơ bản đã giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa các chủ thể được Nhà nước giao quyền sử dụng đất nông nghiệp với lợi ích chung của xã hội, bảo đảm quyền lợi của người nông dân trong quá trình Nhà nước thực hiện các chính sách chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất nông nghiệp vì mục tiêu phát triển kinh tế đất nước; khuyến khích nông dân yên tâm đầu tư vào sản xuất. Đây là một trong những cơ sở quan trọng thúc đẩy việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn hiện nay.

Tuy nhiên nền kinh tế thị trường với những ưu thế và khuyết tật của nó đã có tác động không nhỏ đến các quan hệ đất đai ở Việt Nam. Các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp đã phát huy được nhiều mặt tích cực, nhưng bên cạnh đó vẫn còn bộc lộ một số nhược điểm cần phải khắc phục. Đặc biệt việc vận dụng pháp

luật chưa thống nhất và việc thực thi pháp luật ở một số nơi, một số thời điểm chưa thực sự nghiêm túc, dẫn đến quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất nông nghiệp chưa được bảo đảm.

Để hoàn thành các nhiệm vụ, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 5 năm 2011 - 2015 và đến năm 2020, thực hiện thành công công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, đòi hỏi Nhà nước phải tiếp tục nghiên cứu, điều chỉnh các chính sách về đất đai phù hợp hơn, theo hướng bảo vệ diện tích đất nông nghiệp, khuyến khích sản xuất nông nghiệp phát triển, góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển, cụ thể đối với một số vấn đề sau:

Thứ nhất, nghiên cứu mối quan hệ giữa Luật Đất đai với các ngành luật có liên quan trong hệ thống pháp luật để bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện Luật Đất đai; sửa đổi, bổ sung và loại bỏ những quy phạm không còn phù hợp; giải quyết những vấn đề còn tồn tại như đã phân tích ở trên một cách thoả đáng, kịp thời ban hành các văn bản dưới Luật nhằm đưa các quy định của Luật Đất đai vào cuộc sống

Thứ hai, phân định rõ chức năng quản lý đất nông nghiệp, lâm nghiệp giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn: theo quy định tại điểm k khoản 6 Điều 2 Nghị định số 01/2008/NĐ-CP ngày 03 tháng 01 năm 2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn giao nhiệm vụ về lâm nghiệp: "hướng dẫn và chỉ đạo việc giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng; lập và quản lý hồ sơ giao, cho thuê rừng và đất để trồng rừng; hướng dẫn quy vùng, sản xuất nương rẫy; chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra thực hiện chế độ quản lý, bảo vệ những loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm theo danh mục quy định". Cả hai nghị định (Nghị định số 01/2008/NĐ-CP và Nghị định 25/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 3 năm 2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường) đều không quy định rõ việc quản lý đất lúa do Bộ nào chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Nghị định số 25/2008/NĐ-CP quy định trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; Nghị định số 01/2008/NĐ-CP không quy định trách nhiệm của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, nhưng thực tế việc quản lý đất lúa lại do Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện. Theo quy định tại Luật Đất đai năm 2003, việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất được giao toàn bộ cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong đó có chức năng lập

và quản lý hồ sơ giao, cho thuê đất lâm nghiệp. Thực tiễn việc tổ chức thực hiện việc giao đất, cho giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về đất đai đều do cơ quan tài nguyên và môi trường các cấp thực hiện hoặc chủ trì thực hiện.

Thứ ba, giao Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính nghiên cứu đề xuất cơ chế chính sách hỗ trợ cho người làm nông nghiệp, nhất là trồng lúa nước; hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý, bảo vệ đất trồng lúa nước gắn với việc bảo vệ đất trồng cây hàng năm khác có nguồn gốc từ đất trồng lúa nước hoặc có đủ khả năng trồng lúa nước để vừa bảo đảm an toàn lương thực vừa tạo điều kiện cho nông dân chủ động hơn trong việc lựa chọn các loại cây trồng phù hợp với kinh tế thị trường.

Thứ tư, tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và chính quyền cấp tỉnh, giữa chính quyền địa phương các cấp nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền nhà nước, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Vấn đề hoàn thiện các quy định của pháp luật về đất nông nghiệp là một đòi hỏi cấp thiết của thực tế cuộc sống, có ý nghĩa quan trọng giúp đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn và xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Cán sự Đảng Chính phủ (2011), *Tờ trình Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng về Kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, tháng 8 năm 2011.
2. Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi Luật Đất đai năm 2003, *Báo cáo kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi Luật Đất đai năm 2003 tại tỉnh Đắk Lắk*, ngày 02 tháng 3 năm 2011.
3. Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi Luật Đất đai năm 2003, *Báo cáo kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi Luật Đất đai năm 2003 tại thành phố Đà Nẵng*, ngày 02 tháng 3 năm 2011.
4. Ban Chỉ đạo Nhà nước Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng (2011), *Báo cáo tổng kết dự án trồng mới 5 triệu ha rừng giai đoạn 1998 - 2010 và giải pháp bảo vệ, phát triển rừng giai đoạn 2011 - 2015*, tháng 4 năm 2011.
5. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2011), *Nghị định về chính sách quản lý, sử dụng đất lúa*, dự thảo ngày 14 tháng 9 năm 2011.
6. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2011), *Quy hoạch tổng thể sử dụng đất lúa toàn quốc đến năm 2020, tầm nhìn 2030*, dự thảo ngày 10 tháng 01 năm 2011.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010*, Báo cáo số 158/BC-BTNMT ngày 17 tháng 8 năm 2011.
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Báo cáo sơ kết 3 năm 2008 - 2010 về thực hiện đo đạc lập bản đồ địa chính, cấp giấy chứng nhận, xây dựng hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu quản lý đất đai*, tháng 02 năm 2011.
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi*, tháng 10 năm 2011.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Báo cáo Chiến lược phát triển ngành quản lý đất đai Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 và định hướng đến năm 2030*, tháng 8 năm 2011.
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Báo cáo đánh giá công tác Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2001 - 2010*, tháng 12 năm 2010.
12. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Báo cáo tình hình quản lý và hoạt động của các dự án có mục tiêu sân golf trên địa bàn cả nước*, Báo cáo số 237/BC-BTNMT ngày 22 tháng 11 năm 2010.

13. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Báo cáo chuyên đề Quản lý đất đai phục vụ Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khoá XII*, ngày 28 tháng 10 năm 2010.
14. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Báo cáo tình hình và kết quả xây dựng bảng giá đất năm 2011 của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*, Báo cáo số 63/BC-BTNMT ngày 31 tháng 3 năm 2011.
15. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Đề án kiện toàn tổ chức bộ máy Bộ Tài nguyên và Môi trường nhiệm kỳ Chính phủ khoá XIII*, tháng 8 năm 2011.
16. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo môi trường quốc gia năm 2010: Tổng quan môi trường Việt Nam*, năm 2010.
17. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (2011), *Tài liệu Hội thảo: Thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất*, trong khuôn khổ dự án “Phân tích chính sách nhằm xây dựng chính sách đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam” do UNDP tài trợ, ngày 21 tháng 7 năm 2011.
18. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành*, NXB Bản đồ, Hà Nội, tháng 12 năm 2009.
19. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước về đất đai của Bộ Tài nguyên và Môi trường*, ban hành kèm theo Quyết định số 403/QĐ-BTNMT ngày 27 tháng 02 năm 2010.
20. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Phương án đơn giản hoá thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường*, ban hành kèm theo Quyết định số 608/QĐ-BTNMT ngày 31 tháng 3 năm 2010.
21. Chính phủ (2007), *Nghị quyết của Chính phủ về việc xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010) của thành phố Hồ Chí Minh*, Nghị quyết số 10/2007/NQ-CP ngày 13 tháng 02 năm 2007.
22. Chính phủ (2011), *Tờ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cấp quốc gia*, tháng 8 năm 2011.
23. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2010), *Quyết định ban hành về giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh*, Quyết định số 89/2010/QĐ-UBND ngày 22 tháng 12 năm 2010.

24. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đảng toàn tập*, NXB Chính trị quốc gia, năm 2011.
25. Đảng cộng sản Việt Nam (2009), *Văn kiện Đảng về phát triển nông nghiệp*, NXB Chính trị quốc gia, năm 2009.
26. Hồ Đăng Hòa, Lê Thị Quỳnh Trâm, Phạm Duy Nghĩa và Malcolm F. McPherson, *Phân tích chính sách đất đai phục vụ phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam (bản dịch)*, trong khuôn khổ dự án “Phân tích chính sách nhằm xây dựng chính sách đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam” do UNDP tài trợ.
27. Hội Khoa học đất Việt Nam - Dự án ENABLE (2009), *Tài liệu Hội thảo: Chính sách pháp luật đất đai liên quan đến nông nghiệp, nông thôn, nông dân*, Hà Nội, ngày 08 tháng 5 năm 2009.
28. Ngân hàng thế giới (2010), *Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường giải phóng mặt bằng tại Việt Nam*, Hà Nội, năm 2010.
29. Nguyễn Đình Đầu, *Lược sử chế độ sở hữu ruộng đất ở nước ta từ nguyên thủy đến 1975*, NXB thành phố Hồ Chí Minh, năm 1993.
30. PGS.TS Nguyễn Chí Mỹ, TS. Hoàng Xuân Nghĩa, *Bốn hướng đột phá chính sách nông nghiệp, nông thôn và nông dân trong giai đoạn hiện nay*, Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội, Hà Nội.
31. Quốc hội (2004), *Nghị quyết về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 của cả nước*, Nghị quyết số 29/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004.
32. Quốc hội (2006), *Nghị quyết về kế hoạch sử dụng đất đến 5 năm 2005 - 2010 của cả nước*, Nghị quyết số 57/2006/QH11 ngày 29 tháng 6 năm 2006.
33. Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Báo cáo kết quả thực hiện trả lời chất vấn về sử dụng đất sân golf tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XII*, Báo cáo số 144/TTr-P2 ngày 18 tháng 5 năm 2010.
34. Tổng cục Quản lý đất đai (2009), *Báo cáo tóm tắt Đề án tạo quỹ đất của Nhà nước phục vụ các mục tiêu công ích, chính sách xã hội, điều tiết thị trường đất đai và hỗ trợ tái định cư*, tháng 4 năm 2009.
35. Tổng cục Quản lý đất đai (2010), *Báo cáo tình hình đo đạc lập bản đồ địa chính, cấp giấy chứng nhận và lập hồ sơ địa chính (37 tỉnh được Trung ương hỗ trợ kinh phí)*, tháng 12 năm 2010.

36. Tổng cục Quản lý đất đai (2010), *Kỷ yếu các đề tài nghiên cứu khoa học và công nghệ lĩnh vực đất đai 1983 - 2010*, tháng 10 năm 2010.
37. Tổng cục Quản lý đất đai (2011), *Báo cáo sơ kết 02 năm thực hiện Chỉ thị số 134/CT-TTg ngày 20 tháng 01 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ*, Báo cáo số 28/TCQLĐĐ-BC ngày 19 tháng 8 năm 2011.
38. Trung tâm nghiên cứu nông nghiệp quốc tế của Australia, Shally P.Marsh, T.Gordon MacAulay và Phạm Văn Hùng biên tập, *Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam*, năm 2007.
39. Trường Đại học Luật Hà Nội (2008), *Giáo trình Luật Đất đai*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, năm 2008.
40. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2011), *Báo cáo thẩm tra Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) cấp quốc gia*, Báo cáo số 77/BC-UBKT13 ngày 29 tháng 9 năm 2011.
41. Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội (2010), *Báo cáo Quốc hội thẩm tra về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp*, Báo cáo số 1608/BC-UBTCNS12 ngày 01 tháng 10 năm 2010.
42. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2007), *Nghị quyết quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích nông nghiệp*, Nghị quyết số 1126/2007/NQ-UBTVQH11 ngày 21 tháng 6 năm 2007.
43. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2007), *Báo cáo tổng kết 08 năm thực hiện Nghị quyết 18/NQ-TU ngày 08 tháng 8 năm 1998 của Ban Thường vụ Thành ủy về công tác quy hoạch, đền bù khi Nhà nước thu hồi đất và tái bố trí dân cư trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh*, Báo cáo số 26/BC-UBND ngày 12 tháng 3 năm 2007.
44. Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh (2011), *Tài liệu Hội nghị tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh*, ngày 10 tháng 3 năm 2011.
45. Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2010), *Tài liệu Hội nghị tổng kết đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 trên địa bàn thành phố Đà Nẵng*, ngày 10 tháng 12 năm 2010.

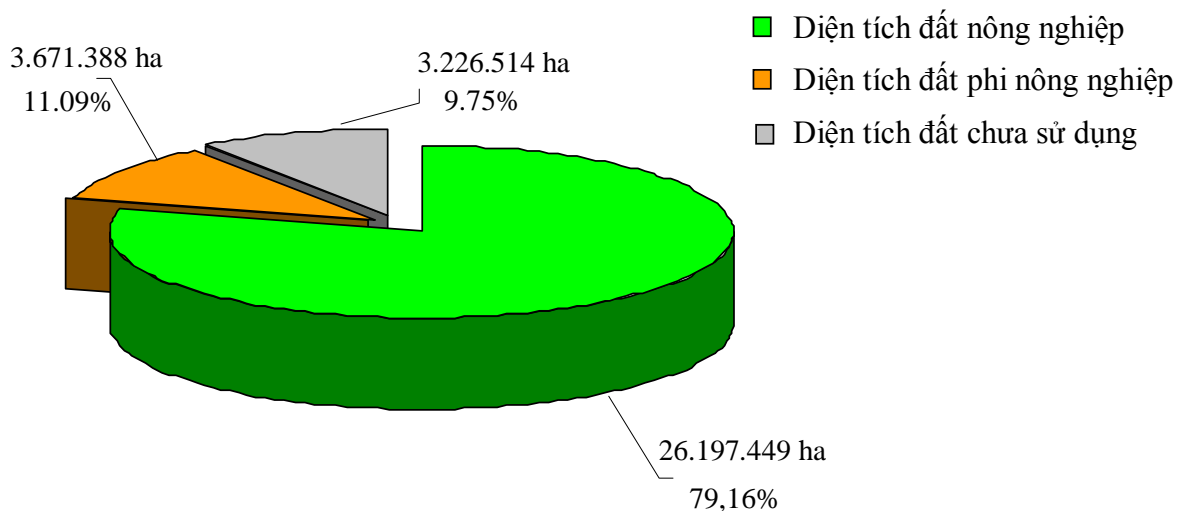
46. Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai (2011), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 trên địa bàn tỉnh Đồng Nai*, Báo cáo số 1615/BC-UBND ngày 08 tháng 3 năm 2011.
47. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội (2011), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003 trên địa bàn thành phố Hà Nội và những nội dung kiến nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung*, ngày 15 tháng 3 năm 2011.
48. Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp và nông thôn, *Báo cáo chính sách tài sản tài chính của đất*, trong khuôn khổ dự án "Phân tích chính sách nhằm xây dựng chính sách đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam" do UNDP tài trợ.
49. Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp và nông thôn, *Báo cáo chính sách tích tụ và tập trung ruộng đất*, trong khuôn khổ dự án "Phân tích chính sách nhằm xây dựng chính sách đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam" do UNDP tài trợ.
50. Viện nghiên cứu lập pháp, Viện Rosa Luxemburg, *Kỷ yếu hội thảo: Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*, NXB Lao động, Hà Nội, năm 2011.

Trang web tham khảo:

1. <http://fao.org/>
2. <http://aciar.gov.au/>
3. <http://monre.gov.vn/>
4. <http://agroviet.gov.vn/>
5. <http://isponre.gov.vn/>
6. <http://ipsard.gov.vn/>
7. <http://donre.hochiminhcity.gov.vn/>

PHỤ LỤC CÁC BẢNG

Bảng 1.1. Diện tích cơ cấu đất đai năm 2010



Nguồn: Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010 [7]

Bảng 1.2. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp năm 2010

STT	Chỉ tiêu	Năm 2010	
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
	Tổng diện tích các loại đất	33.095.351	100,00
I	Diện tích đất nông nghiệp	26.197.449	79,16
1	Đất sản xuất nông nghiệp	10.118.085	30,57
2	Đất lâm nghiệp	15.346.126	46,37
3	Đất nuôi trồng thủy sản	690.221	2,09
4	Đất làm muối	17.562	0,05
5	Đất nông nghiệp khác	25.455	0,08
II	Đất phi nông nghiệp	3.671.388	11,09
III	Đất chưa sử dụng	3.226.514	9,75

Nguồn: Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010 [7].

Bảng 1.3. Biến động đất nông nghiệp của cả nước

STT	Chỉ tiêu	Năm 2010	Năm 2005	So sánh 2010-2005 (ha)
	Đất nông nghiệp	26.197.449	24.822.559	1.374.890
1	Đất sản xuất nông nghiệp	10.118.085	9.145.568	972.517
1.1	Đất trồng cây hàng năm	6.437.338	6.370.029	67,309
	<i>Trong đó: Đất trồng lúa</i>	<i>4.127.781</i>	<i>4.165.277</i>	<i>-37.496</i>
1.2	Đất trồng cây lâu năm	3.680.747	3.045.539	635.208
2	Đất lâm nghiệp	15.346.126	14.677.409	668.717
2.1	Đất rừng sản xuất	7.452.637	5.434.856	2.017.781
2.2	Đất rừng phòng hộ	5.752.876	7.173.689	-1.420.813
2.3	Đất rừng đặc dụng	2.140.613	2.068.864	71.749
3	Đất nuôi trồng thủy sản	690.221	700.061	-9.840
4	Đất làm muối	17.562	14.075	3.487
5	Đất nông nghiệp khác	25.455	15.447	10.008

Nguồn: Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010 [7].

Bảng 1.4. Diện tích đất nông nghiệp trên đầu người thế giới

Nhóm các nước theo bình quân diện tích đất nông nghiệp/người			
Nhóm	Phân cấp (ha)	Số nước	%
1	> 10	59	27
2	5 - 10	4	2
3	1 - 5	33	15
4	0,5 - 1	44	20
5	0,3 - 0,5	31	14
6	0,2 - 0,3	15	7
7	0,1 - 0,2	19	9
8	< 0,1	13	6
Cộng		218	100
Việt Nam trong nhóm 7 (0,11 ha/người)			

Nguồn: Tài liệu Hội thảo: Chính sách pháp luật đất đai liên quan đến nông nghiệp, nông thôn, nông dân [30].

Bảng 2.1. Kết quả rà soát chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2010 giữa cấp tỉnh với cấp huyện

Tên đơn vị hành chính	Số đơn vị hành chính cấp huyện	Đất sản xuất nông nghiệp				Đất trồng lúa			
		Trong QH cấp tỉnh	Trong QH cấp huyện	Chênh lệch	Số huyện có chênh lệch	Trong QH cấp tỉnh	Trong QH cấp huyện	Chênh lệch	Số huyện có chênh lệch
MNPB	149	1.528.408	1.524.002	-4.406	145	502.614	469.083	-33.531	145
ĐBBB	86	554.815	536.471	-18.344	69	445.548	427.402	-18.146	69
BTB	85	1.139.751	898.740	-241.011	77	370.128	361.424	-8.704	75
NTB	52	469.47	509.568	40.111	47	175.807	177.764	1.957	45
TN	58	1.611.015	1.587.967	-23.049	41	160.003	162.316	2.314	38
ĐNB	32	96.899	983.093	18.194	26	129.780	125.039	-4.742	26
ĐBSCL	95	1.963.447	2.000.910	37.463	77	1.347.167	1.367.262	20.095	68
Cả nước	557	8.231.793	8.040.751	-191.042	482	3.131.048	3.090.290	-40.758	466

Nguồn: Tài liệu Hội thảo: Chính sách pháp luật đất đai liên quan đến nông nghiệp, nông thôn, nông dân [27].

Bảng 2.2: Kết quả thực hiện kế hoạch chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp từ năm 2006 đến năm 2008

Đơn vị tính: ha

STT	Loại đất chuyển mục đích sử dụng	Thực hiện năm 2006 so với KH duyệt	Thực hiện năm 2007 so với KH duyệt	Thực hiện năm 2008 so với KH duyệt	Thực hiện chung 3 năm so với KH duyệt
I. Đất NN chuyển sang phi NN		- 853.496	+ 69.044	- 663.337	- 405.944
1	Đất SX nông nghiệp	- 46.962	-42.909	-55.616	-145.487
	- Đất trồng cây hàng năm	-33.404	-32.182	-39.038	-104.624
	<i>Trong đó: đất trồng lúa</i>	<i>-17.586</i>	<i>-15.193</i>	<i>-19.773</i>	<i>-52.552</i>
	- Đất trồng cây lâu năm	-15.287	-12.819	-17.839	-64.003
2	Đất lâm nghiệp	-10.257	-7.853	-20.107	-38.216
3	Đất nuôi trồng thủy sản	-730	180.000	-511	-1.062
II. Chuyển đổi trong nội bộ đất NN		- 21.331	- 66.597	- 58.599	- 146.528
1	Đất trồng lúa sang cây lâu năm	-11.090	-9.340	-11.054	-31.485
2	Đất trồng lúa sang đất lâm nghiệp	-1.461	-1.632	-3.315	-6.408
3	Đất trồng lúa sang đất nuôi trồng thủy sản	2.284	-2.148	-10.140	-10.004
4	Đất rừng sản xuất sang đất nông nghiệp không phải rừng	-11.064	-53.477	-34.090	-98.631

Nguồn: Báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2010 [7].

Bảng 2.3. Kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2001 - 2010

Số TT	Chỉ tiêu	Mã	Diện tích (nghìn ha)			Tỷ lệ thực hiện (%)
			Năm 2000	NQ Quốc hội đến năm 2010	Năm 2010	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)*100
I	ĐẤT NÔNG NGHIỆP		21.532	26.220	26.226	100,02
1	Đất sản xuất nông nghiệp	SXN	9.570	9.240	10.126	109,59
	Trong đó:					
	- Đất trồng cây hàng năm	CHN	6.760	6.583	6.438	97,80
	Đất lúa nước	LUA	4.268	3.861	3.998	103,55
	Đất lúa nước 2 vụ trở lên	LUC	3.147	3.312	3.297	99,55
	- Đất trồng cây lâu năm	CLN	2.810	2.657	3.689	138,84
2	Đất lâm nghiệp	LNP	11.575	16.244	15.366	94,59
	Đất rừng sản xuất	RSX	4.734	7.703	7.432	96,49
	Đất rừng phòng hộ	RPH	5.398	6.563	5.795	88,30
	Đất rừng đặc dụng	RDD	1.443	1.978	2.139	108,14
	Đất khoanh nuôi phục hồi rừng			958	1.278	133,40
	Đất trồng rừng			1.000	1.197	119,70
	Tỷ lệ che phủ bằng cây rừng tập trung:					
	- So với diện tích tự nhiên			43,20	39,10	90,51
	- So với diện tích đất lâm nghiệp			92,00	83,89	91,19
3	Đất nuôi trồng thủy sản	NTS	368	700	690	98,57
4	Đất làm muối	LMU	19	21	18	85,71
5	Đất nông nghiệp khác⁽¹⁾	NKH		15	26	162,50

Nguồn: Tờ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2020) cấp quốc gia [22].

Bảng 2.4. Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020

STT	Chỉ tiêu	Năm 2010		Năm 2020		So sánh
		Diện tích (nghìn ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (nghìn ha)	Cơ cấu (%)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(3)
1	Đất nông nghiệp	26.226	79,24	26.732	80,77	506
1.1	Đất trồng lúa	4.120	15,71	3.812	14,26	-308
	Trong đó: Đất chuyên trồng lúa nước (2 vụ trở lên)	3.297	12,57	3.222	12,05	-75
1.2	Đất rừng phòng hộ	5.795	22,1	5.842	21,85	47
1.3	Đất rừng đặc dụng	2.139	8,16	2.271	8,50	132
	Trong đó: Đất rừng đặc dụng là khu bảo tồn thiên nhiên	2.139	8,16	2.271	8,50	132
1.4	Đất rừng sản xuất	7.432	28,34	8.132	30,42	700
1.5	Các loại đất nông nghiệp còn lại	6.740	25,7	6.675	24,97	-65

Nguồn: Tờ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2020) cấp quốc gia [22].

Bảng 2.5. Chỉ tiêu kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015)

STT	Chỉ tiêu	Năm 2010		Năm 2020		So sánh
		Diện tích (nghìn ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (nghìn ha)	Cơ cấu (%)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(3)
1	Đất nông nghiệp	26.226	79,24	26.732	80,77	506
1.1	Đất trồng lúa	4.120	15,71	3.812	14,26	-308
	Trong đó: Đất chuyên trồng lúa nước (2 vụ trở lên)	3.297	12,57	3.222	12,05	-75
1.2	Đất rừng phòng hộ	5.795	22,1	5.842	21,85	47
1.3	Đất rừng đặc dụng	2.139	8,16	2.271	8,50	132
	Trong đó: Đất rừng đặc dụng là khu bảo tồn thiên nhiên	2.139	8,16	2.271	8,50	132
1.4	Đất rừng sản xuất	7.432	28,34	8.132	30,42	700
1.5	Các loại đất nông nghiệp còn lại	6.740	25,7	6.675	24,97	-65

Nguồn: Tờ trình Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2020) cấp quốc gia [22].

Bảng 2.6. Diện tích, cơ cấu các loại đất nông nghiệp quy hoạch đến năm 2010 của thành phố Hồ Chí Minh

Thứ tự	Chỉ tiêu	Hiện trạng năm 2005		Điều chỉnh quy hoạch đến năm 2010	
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
	Tổng diện tích đất tự nhiên	209.554	100	209.554	100
1	Đất nông nghiệp	123.517	58,94	104.285	49,77
1.1	Đất sản xuất nông nghiệp	77.955	63,11	57.047	54,70
1.1.1	Đất trồng cây hàng năm	47.199	60,55	27.979	49,05
1.1.1.1	Đất trồng lúa	36.738		9.060	
1.1.1.1.1	Đất chuyên trồng lúa nước	24.395		7.432	
1.1.1.1.2	Đất trồng lúa nước còn lại	12.343		1.628	
1.1.1.2	Đất trồng cây hàng năm còn lại	10.461		18.920	
1.1.2	Đất trồng cây lâu năm	30.756	39,45	29.068	50,95
1.2	Đất lâm nghiệp	33.858	27,41	36.276	34,79
1.2.1	Đất rừng sản xuất	2.168	6,40	3.941	10,86
1.2.1.1	Đất có rừng tự nhiên sản xuất	139		139	
1.2.1.2	Đất có rừng trồng sản xuất	2.029		2.378	
1.2.1.3	Đất trồng rừng sản xuất			1.424	
1.2.2	Đất rừng phòng hộ	31.690	93,60	32.335	89,14
1.2.2.1	Đất có rừng tự nhiên phòng hộ	11.347		11.348	
1.2.2.2	Đất có rừng trồng phòng hộ	20.343		20.987	
1.3	Đất nuôi trồng thủy sản	9.765	7,91	9.473	9,08
1.4	Đất làm muối	1.471	1,19	1.000	0,96
1.5	Đất nông nghiệp khác	468	0,38	489	0,47

Nguồn: Nghị quyết số 10/2007/NQ-CP ngày 13 tháng 02 năm 2007 của Chính phủ về việc xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010) của thành phố Hồ Chí Minh [21].

Bảng 2.7. Diện tích chuyển mục đích sử dụng đất; diện tích đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng cho các mục đích khác quy hoạch đến năm 2010 của thành phố Hồ Chí Minh

Thứ tự	Chỉ tiêu	Diện tích (ha)	Diện tích đất chưa sử dụng đưa vào sử dụng cho các mục đích (ha)
1	Đất nông nghiệp (chuyển sang mục đích phi nông nghiệp)	21.227	1.995
1.1	Đất sản xuất nông nghiệp	20.770	427
1.1.1	Đất trồng cây hàng năm	16.147	368
	Trong đó: đất chuyên trồng lúa nước	8.140	24
1.1.2	Đất trồng cây lâu năm	4.623	59
1.2	Đất lâm nghiệp	44	1.424
	Trong đó: đất rừng phòng hộ	44	
1.3	Đất nuôi trồng thủy sản	341	143
1.4	Đất nông nghiệp khác	71	
2	Chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất trong nội bộ đất nông nghiệp	1.430	
2.1	Đất chuyên trồng lúa nước chuyển sang đất trồng cây lâu năm	848	
2.2	Đất chuyên trồng lúa nước chuyển sang đất lâm nghiệp	440	
2.3	Đất rừng sản xuất chuyển sang đất nông nghiệp không phải rừng	142	

Nguồn: Nghị quyết số 10/2007/NQ-CP ngày 13 tháng 02 năm 2007 của Chính phủ về việc xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2006 - 2010) của thành phố Hồ Chí Minh [21].