



Nghiên cứu - Trao đổi

Quyền sử dụng đất nông nghiệp và vai trò của nó trong phát triển nông nghiệp ở nước ta

○ TS. GVCC LÊ MINH TUYNH

Phó Hiệu trưởng Trường Chính trị Quảng Bình

Luật Đất đai năm 2013 (LĐĐ) là một đạo luật lớn quy định đầy đủ, toàn diện về quản lý và SDD. QSDĐ nông nghiệp theo LĐĐ đã thể chế hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 có ý nghĩa quan trọng vì nó làm thoả mãn các nhu cầu và mang lại lợi ích vật chất cho người sử dụng trong quá trình SDD, góp phần ổn định xã hội và phát triển bền vững. Vì vậy, tiếp tục giao đất, cho thuê đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng có thời hạn để khuyến khích nông dân gắn bó hơn với đất và yên tâm đầu tư sản xuất “và” mở rộng hơn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp phù hợp với điều kiện cụ thể từng vùng từng giai đoạn để bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nông nghiệp, người SDD và nhà đầu tư tạo thuận lợi cho quá trình tích tụ, tập trung đất đai, từng bước hình thành những vùng sản xuất hàng hoá. Đây là vấn đề lớn, vận động phức tạp cần được tiếp tục nghiên cứu, để sớm đưa LĐĐ vào cuộc sống, đáp ứng với yêu cầu phát triển của đất nước.

Nhận thức về quyền sử dụng đất

Luật đất đai năm 2013 đã thể chế hóa quy định của Hiến pháp về QSDĐ: “Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ”. Luật dành Chương XI quy định về quyền và nghĩa vụ của người SDD, trong đó quy định cụ thể các quyền, nghĩa vụ của từng đối tượng SDD phù hợp với hình thức giao đất, thuê đất, công nhận QSDĐ và quy định

các điều kiện khi người SDD thực hiện các quyền của người SDD. Người SDD có quyền chung, như được cấp GCN; hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc 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 người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện

về những hành vi vi phạm QSDĐ hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

Người SDD được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn QSDĐ tùy theo từng loại đất và nguồn gốc SDD.

Bên cạnh các quyền, Luật cũng quy định các nghĩa vụ của người SDD, như sử dụng 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 có liên quan; thực hiện kê khai đăng ký đất đai; làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ 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 BVMT, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người SDĐ có liên quan; tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất; trả lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất, khi hết thời hạn SDĐ mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền gia hạn sử dụng.

Đối với chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Thực chất của chuyển nhượng QSDĐ là mua bán đất đai. Đặc trưng của chuyển nhượng QSDĐ: Nhà nước có quyền điều tiết thông qua thuế thu nhập từ chuyển nhượng QSDĐ. Nhà nước quy định bằng pháp luật đối với các loại đất được tham gia thị trường BĐS và các điều kiện để đất đai tham gia vào thị trường BĐS; mọi giao dịch về BĐS phải được đăng ký biến động đất đai.

Tặng cho, thừa kế QSDĐ là những trường hợp đặc biệt của hình thức chuyển nhượng QSDĐ, người nhận QSDĐ không phải trả tiền nhưng có thể phải nộp thuế.

Việc chuyển nhượng QSDĐ được mở rộng góp phần nâng cao tính sinh lợi của đất đai, nâng cao vai trò của đất đai thông qua chức năng vốn có của

nó, góp phần phát triển thị trường BĐS.

Đối với thế chấp quyền sử dụng đất

Người có QSDĐ khi cần vốn để mở rộng sản xuất kinh doanh hoặc để thực hiện yêu cầu khác theo quy định của pháp luật thì họ sử dụng QSDĐ để thế chấp đất đai tại các tổ chức tín dụng. QSDĐ trở thành vật bảo đảm vốn vay. Trong trường hợp người vay vốn không trả được nợ cho các tổ chức tín dụng, người nhận thế chấp có quyền đem đất đai phát mại để thu hồi vốn và bảo toàn vốn. Hoạt động thế chấp trở nên sôi động làm cho thị trường linh hoạt, phát huy được tiềm năng vốn hóa của tài sản, sử dụng vốn có hiệu quả.

Các bên tham gia tín dụng ngày càng mở rộng đòi hỏi pháp luật phải quy định chi tiết quyền và nghĩa vụ của các bên, chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước với phương thức định giá và đăng ký thế chấp, giải chấp.

Đối với góp vốn bằng quyền sử dụng đất

Hoạt động của thị trường SDĐ diễn ra trong thị trường BĐS bao gồm các nội dung: Nhà nước giao đất có thu tiền SDĐ, cho thuê đất thông qua đấu giá hoặc theo giá do Nhà nước quy định.

Về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp; hạn mức giao đất và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp: LĐĐ quy định thời hạn SDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân 50 năm. Việc kéo dài thời hạn giao đất nông nghiệp trồng cây hằng năm, nuôi trồng thủy sản, làm muối cho hộ gia đình, cá nhân lên 50 năm sẽ khắc phục được sự bất bình đẳng giữa thời

hạn sử dụng đất của nông dân với doanh nghiệp vì hiện nay doanh nghiệp được Nhà nước cho thuê đất để sản xuất, kinh doanh nông nghiệp với thời hạn 50 năm; đồng thời, thống nhất chung về thời hạn sử dụng cho mọi loại đất nông nghiệp.

Hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp được quy định mở rộng thêm là không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân đối với mỗi loại đất. Việc quy định về hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân nhằm bảo đảm cho người nông dân có đất để sản xuất, đồng thời bảo đảm việc quá trình tích tụ, tập trung, chuyển dịch đất đai cho phù hợp chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển dịch cơ cấu lao động nông nghiệp; bảo đảm sử dụng lực lượng lao động nông nghiệp tại chỗ ở nông thôn, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình, tích tụ tập trung đất nông nghiệp, hình thành vùng sản xuất lớn, đáp ứng yêu cầu sản xuất hàng hóa trong nông nghiệp.

Vì vậy, thuật ngữ “quyền sử dụng đất nông nghiệp” được thực hiện ở Việt Nam rộng hơn khái niệm thực của quyền sử dụng về mặt pháp lý rất nhiều, nó hầu như bao hàm hết các quyền của chủ sở hữu đất đai, trừ quyền thu địa tô và quyền chuyển mục đích sử dụng.

Vai trò của việc xác lập quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với phát triển kinh tế

Thứ nhất, quyền sử dụng đất góp phần thúc đẩy sản xuất, nâng cao đời sống của nông dân

Nhờ xác định QSDĐ, việc khai thác SDĐ trở nên hợp lý và

gắn với quá trình phát triển trong phân công lao động xã hội. Đất đai có hạn trong khi đó các nhu cầu về đất cho hoạt động sản xuất xã hội thì vô cùng lớn. Sự hình thành và phát triển của QSDĐ sẽ tạo những điều kiện thuận lợi cho việc khai thác và sử dụng đất đai theo hướng “ai giỏi nghề gì làm nghề ấy”, qua đó nguồn lực đất đai được sử dụng hiệu quả.

Trong nền kinh tế thị trường, QSDĐ góp phần mở rộng đối tượng kinh doanh, khả năng kinh doanh và thu hút đầu tư nước ngoài. Từ QSDĐ hợp pháp, có thể được sử dụng làm mặt bằng sinh hoạt, cũng có thể được sử dụng góp vốn thế chấp... để phát triển quy mô sản xuất. Theo đó, QSDĐ phát triển thúc đẩy áp dụng khoa học kỹ thuật và công nghệ, nâng cao chất lượng nhà ở cũng như các công trình phục vụ cho con người. Sự vận động và phát triển QSDĐ cũng đồng thời là kết quả của sự tác động tương hỗ lẫn nhau giữa các yếu tố cơ bản là cung và cầu, đó cũng là sự tác động tương hỗ giữa sản xuất và tiêu dùng, sản xuất thỏa mãn nhu cầu tiêu dùng hàng ngày cao của con người và nơi ăn, ở cũng như việc đi lại và sinh hoạt, nơi con người thực hiện sản xuất kinh doanh và các hoạt động khác, góp phần thúc đẩy sự phát triển chung nhu cầu nhiều mặt của đời sống con người.

Thứ hai, quyền sử dụng đất góp phần huy động vốn nhân rồi trong xã hội đầu tư cho phát triển, khai thác nguồn thu ngân sách nhà nước

Việc xác định các QSDĐ theo quy định của pháp luật là

một điều kiện pháp lý cơ bản cho thị trường QSDĐ được hiểu theo hai cách: *Thứ nhất*, tăng khối lượng hàng hóa QSDĐ giao dịch trên thị trường; *Thứ hai*, mở rộng phạm vi các quan hệ giao dịch, chuyển nhượng, cầm cố, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn... làm tăng các quan hệ giao dịch, làm tăng QSDĐ nhất định trong giao dịch, làm cho lượng hàng hóa thu được tăng lên không bao giờ cạn và nhờ đó tăng tốc độ chu chuyển vốn.

Khi dùng QSDĐ để thế chấp vay vốn phục vụ cho sản xuất kinh doanh không những làm nhân đôi giá trị sử dụng QSDĐ, mà còn khai thác nguồn vốn nhân rồi trong dân cư cho đầu tư phát triển. Khi dùng QSDĐ góp vốn liên doanh, Nhà nước cũng như doanh nghiệp không phải đầu tư bằng tiền mà thay bằng QSDĐ có sẵn. Nhà nước cũng có thể dùng quỹ đất của mình tạo vốn xây dựng kết cấu hạ tầng, mà cuối cùng quỹ đất không hề cao.

Mặt khác, khi thị trường QSDĐ phát triển theo cách thứ nhất (tăng khối lượng hàng hóa QSDĐ giao dịch trên thị trường) là điều kiện cơ bản tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Vì sự mua đi bán lại nhiều lần, làm thuê, thuê lại tăng lên... giúp Nhà nước tăng thu về thuế.

Thứ ba, quyền sử dụng đất góp phần mở rộng thị trường và quan hệ đối ngoại

Khi xác định tính pháp lý của QSDĐ thì QSDĐ đã được hoạt động trong tổng thể các thị trường nền kinh tế quốc dân, nó có quan hệ mật thiết đến thị trường vốn, thị trường lao động, thị trường hàng hóa. Do đó, thị

trường QSDĐ cũng phát triển và ảnh hưởng trực tiếp đến sự mở rộng trên thị trường chung. Khi thị trường QSDĐ phát triển vượt khỏi một quốc gia không những tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân ở trong nước và nước ngoài tham gia giao dịch QSDĐ trên lãnh thổ của mỗi nước, mà còn tạo điều kiện cho họ đầu tư phát triển sản xuất và họ cũng có thể cư trú, sinh sống và tuân thủ pháp luật... Đó là cơ sở tạo ra sự hiểu biết lẫn nhau giữa các nước, giữa các dân tộc góp phần mở rộng quan hệ đối ngoại.

Thứ tư, quyền sử dụng đất góp phần thúc đẩy đổi mới chính sách về đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng

Thông qua thị trường giúp Nhà nước đổi mới, bổ sung, hoàn thiện chính sách đất đai và thực hiện công tác quản lý, từ đó mở rộng và phát triển thị trường QSDĐ; khắc phục tình trạng của một thị trường không chính thức (thị trường ngoài), tình trạng hành chính hóa các quan hệ dân sự về đất đai và hiện tượng Nhà nước làm thay thị trường. Theo đó, góp phần xác lập mối quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với người SDD, trên cơ sở đó bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách và hoàn thiện công tác quản lý nhà nước.

Bên cạnh sự khẳng định Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, Đảng ta còn chỉ rõ: “*Nhà nước có quyền sử dụng, quyền định đoạt và quyền hưởng lợi từ đất*”. Vì vậy, không ít người cho rằng, quyền của người SDD hiện nay quá rộng mở, như là quyền chủ sở hữu, do vậy Nhà nước không còn gì để định đoạt. Việc Nhà nước giao đất, cho thuê và giao

các quyền cho người SDD là nhằm làm cho đất đai có chủ sử dụng, làm cho người SDD chủ động gắn bó với đất đai, yên tâm phát huy hiệu quả. Nhưng quyền của người SDD không phải là vô hạn, Nhà nước vẫn giữ quyền định đoạt cao nhất đối với đất đai. Đó là quyền quyết định mục đích và thời hạn SDD, giao đất, cho thuê đất. Thông qua công tác quy hoạch, xây dựng KHSDĐ, giao đất, cho thuê đất, vì lợi ích quốc gia, lợi ích xã hội và phát triển sản xuất kinh doanh, Nhà nước có quyền thu hồi đất của người đang sử dụng, nên quyền của người SDD bị hạn chế bởi những quyền nêu trên của Nhà nước.

Quyền sử dụng đất là hàng hóa đặc biệt, bởi quyền đó được tham gia vào thị trường BĐS và quyền đó là tài sản. Quyền đó khác với khái niệm quy định trong Bộ luật Dân sự (các điều 164, 192, 193, 194) và khác với định nghĩa về tài sản. Vấn đề ở chỗ Nhà nước nắm các quyền: Chiếm hữu, định đoạt và sử dụng. Nhưng do hoàn cảnh lịch sử, chính trị, kinh tế, xã hội và do đặc thù của đất đai vừa là tài nguyên, vừa là tài sản, lại là nguồn lực to lớn nên Nhà nước đã giao một phần cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng. Chính sách và pháp luật về đất đai đã xác lập một cơ chế thể hiện quyền sở hữu phù hợp, tức là xác lập cách thức tạo ra sự thống nhất hai quyền năng (quyền sở hữu pháp lý và quyền sử dụng thực tế) cụ thể của từng thửa đất. Hai quyền năng đó được thể hiện ở hai mặt: mặt quản lý đất đai và mặt kinh tế đất đai, nhưng đều thống nhất với nhau trên từng thửa đất về mục

đích sử dụng và mức hưởng lợi, đem lại lợi ích KT-XH và lợi ích của người sử dụng ruộng đất.

Tuy nhiên, không phải mọi QSDĐ đều là hàng hóa, đất đai phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng như giao thông, thủy lợi, trường học, bệnh viện, văn hóa, thể thao không vì mục đích lợi nhuận, đất dùng cho quốc phòng, an ninh, đất sử dụng cho lợi ích và cộng đồng hoặc đất thuê thì QSDĐ không phải là hàng hóa. Chỉ có đất phục vụ cho lợi ích riêng của từng tổ chức, hộ gia đình, cá nhân mà không phải là đất thuê thì QSDĐ mới là hàng hóa. Đã là hàng hóa, dù là hàng hóa đặc biệt thì cũng tham gia trao đổi trên thị trường và chịu sự tác động của quy luật cung - cầu. Trong nền kinh tế thị trường, quan hệ cung - cầu có vai trò rất quan trọng trong việc hình thành giá cả. Vì vậy, một trong những biện pháp quản lý có hiệu quả giá đất là phải vận dụng quy luật cung - cầu trong quản lý đất đai. Quản lý đất đai theo quy luật cung - cầu có nghĩa là bằng cơ chế, chính sách, pháp luật, Nhà nước căn cứ vào nhu cầu SDD trong thời gian cụ thể để có QH, KHSDĐ phù hợp, không để quá thừa hoặc thiếu một loại đất nào.

Đây là lần đầu tiên ở nước ta đã có chủ trương, chính sách rõ ràng trong giải quyết mối quan hệ về đất đai một cách cơ bản, phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, với nguyện vọng của nhân dân. Những quyết sách này đã tạo ra động lực mới phát triển trong nông nghiệp, mặt khác tạo điều kiện cho việc giải quyết nhiều nội dung quan trọng của chính sách đất nông nghiệp tiếp theo.

Luật Đất đai 2013, đã phân định rõ hơn quyền và nghĩa vụ của Nhà nước và nông dân sử dụng đất nông nghiệp. Đối với quyền của người SDD được thực hiện về các quyền năng nhất định như: Quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ; quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Theo đó, nghĩa vụ của người SDD cũng được làm rõ hơn trên các mặt: SDD đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất... Vấn đề lợi ích của người SDD càng được nhìn nhận đúng hơn, đồng thời là mối quan tâm hàng đầu trong mọi quyết sách về xây dựng và phát triển toàn diện, bền vững nông thôn mới, là vấn đề cơ bản để giải quyết nông nghiệp, nông thôn và nông dân, phát triển nông nghiệp là điều kiện tiên quyết để bảo đảm lợi ích của nông dân góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế của đất nước. Trong giai đoạn hiện nay, vấn đề giải quyết quan hệ về ruộng đất là ở chỗ tăng cường lợi ích của người nông dân. Bởi sự tăng cường này vừa tất yếu, vừa cấp bách vì cả lý do lợi ích của người nông dân đang bị xâm phạm khá phổ biến và lợi ích của người nông dân hưởng thụ đang có xu hướng ngày càng giảm so với các giai cấp, tầng lớp khác trong xã hội, tạo nên sự bất bình đẳng không chỉ về thu nhập mà cả về cơ hội, lợi ích. Vì vậy, lợi ích về vật chất, tinh thần của nông dân phải được tăng cường củng cố, nghĩa là một điều kiện quan trọng, tiên quyết, trực tiếp cho sự bảo đảm và tăng cường ổn định xã hội, chính trị. ■