

Chính sách về đất đai trong nông nghiệp của Việt Nam: thực trạng và những kiến nghị

NGUYỄN MẠNH TUÂN

Đối với Việt Nam, đất đai là một trong những nguồn lực đóng vai trò quyết định khả năng phát triển của nông nghiệp, nông thôn và nâng cao mức sống nông dân. Bài viết này tập trung phân tích một số vấn đề về chính sách đất đai trong nông nghiệp của Việt Nam thời gian qua, lấy đó làm cơ sở đề xuất kiến nghị một số nội dung cần quan tâm trong xây dựng và thực hiện chính sách này nhằm góp phần tái cơ cấu nền nông nghiệp đáp ứng được yêu cầu phát triển của Việt Nam theo hướng nền kinh tế thị trường và hội nhập.

1. Thực trạng chính sách về đất đai trong nông nghiệp của Việt Nam thời gian qua

1.1. Tình hình thực hiện các chính sách về đất đai trong nông nghiệp

Thứ nhất, về công tác quy hoạch sử dụng đất để quản lý và sử dụng đất đai trong nông nghiệp.

Công tác đo đạc, lập bản đồ địa chính, công tác đăng ký quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong những năm gần đây đã có những chuyển biến, tạo cơ sở bước đầu cho việc quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai có hiệu quả hơn, nhiều địa phương đã quan tâm tới việc triển khai thực hiện công tác đánh giá, phân hạng đất đai nông nghiệp, đăng ký quyền sử dụng đất; cơ bản đã hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho nông dân. Công tác quy hoạch sử dụng đất đã được thực hiện ở địa phương với cả 3 cấp hành chính: cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; đến nay đã đạt được những kết quả quan trọng.

Căn cứ vào điều kiện tự nhiên như khí hậu, nguồn nước, độ phì nhiêu; đất đai nông nghiệp được quy hoạch thành các vùng chuyên môn hóa như: vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long chủ yếu sản xuất lúa; vùng Tây Nguyên và các tỉnh miền núi phía Bắc chủ yếu trồng cây công nghiệp ngắn ngày như cà phê, chè, hạt tiêu,

cao su. Ngoài ra, quy hoạch một số vùng cây nguyên liệu cho công nghiệp chế biến. Nhìn chung, công tác quy hoạch sử dụng đất có nhiều tiến bộ, song việc xây dựng các hồ sơ tài liệu để phục vụ cho việc quản lý nhà nước về đất đai còn chưa đầy đủ, đồng bộ về các loại và chất lượng cũng còn rất hạn chế. Cụ thể là:

- Việc đánh giá phân hạng đất còn nhiều hạn chế, từ năm 1988 đến nay hầu như không được tiếp tục thực hiện.

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập và xét duyệt chủ yếu vẫn mang tính hành chính, nhiều vùng, nhiều nơi còn chung chung, chưa thực sự gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của từng cấp và từng ngành.

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chủ yếu vẫn là sự tổng hợp chung về nhu cầu sử dụng đất của các ngành, chưa gắn với thực tế và thiếu tính khả thi.

- Các biện pháp thực hiện quy hoạch, kế hoạch được duyệt chưa đồng bộ và chưa đủ mạnh để quy hoạch đó đi vào thực tế.

Thứ hai, về việc ban hành các văn bản để quản lý nhà nước về đất đai trong nông nghiệp.

Nguyễn Mạnh Tuấn. TS., Trường đại học Kinh tế, Đại học quốc gia Hà Nội.

Thực hiện đường lối đổi mới kinh tế nông nghiệp, trong nhiều năm qua Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản để quản lý và sử dụng đất đai trong nông nghiệp. Các văn bản được ban hành đã có những thay đổi căn bản và đang từng bước nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai trong nông nghiệp. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, vẫn bộc lộ một số điểm chưa thật phù hợp, chưa cụ thể để xử lý những vấn đề mới phát sinh, nhất là trong việc quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, làm cho quan hệ đất đai trong xã hội rất phức tạp, không chỉ về mặt kinh tế mà còn ảnh hưởng đến cả ổn định xã hội. "Một số vấn đề nông nghiệp và nông thôn" đã chỉ ra:

"Về tích tụ ruộng đất", việc chuyển nhượng quyền sử dụng, tích tụ và tập trung ruộng đất là hiện tượng sẽ diễn ra trong quá trình phát triển nông nghiệp lên sản xuất hàng hóa lớn...

- Việc tích tụ và tập trung ruộng đất phải được kiểm soát, quản lý chặt chẽ của Nhà nước..., không để quá trình này diễn ra tự phát làm cho người nông dân mất ruộng mà không tìm được việc làm trở thành bán cùng hóa...

- Những người không phải là nông dân được Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất trống, đồi núi trọc, đất bồi ven biển, đất hoang hóa để đầu tư, phát triển nông, lâm, ngư nghiệp với diện tích phù hợp với từng vùng theo quy định của pháp luật.

- Căn cứ vào tình hình thực tế hiện nay, cần tăng thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân để nông dân yên tâm đầu tư phát triển sản xuất.

Thứ ba, về việc giao, cho thuê và thu hồi đất:

Hiện nay cả nước đã cơ bản hoàn thành việc giao đất cho các hộ sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối ở nông thôn theo quy định pháp luật, đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp đã chuyển sang cho thuê theo quy định pháp luật; nhưng mức độ thực hiện đối với

từng loại đất còn bị hạn chế, trong thực hiện cũng còn những sai phạm. Về việc thu hồi đất, trên thực tế nhiều trường hợp đã xác định rõ là vi phạm, nhưng cũng không kiên quyết thu hồi, quy định về việc thu hồi đất đã giao khi có vi phạm còn thiếu tính khả thi, chưa thực sự có hiệu lực trên thực tế.

Thứ tư, về việc thanh tra chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý sử dụng đất; giải quyết các tranh chấp về đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý sử dụng đất đai.

Nhà nước đã chỉ đạo thanh tra về quản lý và sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trong phạm vi cả nước. Kết quả thanh tra cho thấy vi phạm chính sách, pháp luật đất đai là phổ biến, có nơi, có lúc vi phạm rất nghiêm trọng; giao, cấp đất trái pháp luật, bán đất thu tiền trái phép là loại vi phạm phổ biến ở mọi địa phương; sử dụng đất không đúng mục đích, tùy tiện chuyển mục đích sử dụng đất; để đất hoang hóa không sử dụng trong thời gian dài; cho phép chuyển nhượng, cho thuê, mua bán đất trái phép... Tuy nhiên, công tác thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật đất đai còn nhiều thiếu sót, bất cập. Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp đất đai nông nghiệp ở các địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế. Máy năm gần đây tình hình khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai gia tăng. Một số nơi khiếu kiện rất gay gắt trở thành "điểm nóng", việc giải quyết thường bị kéo dài, rất khó dứt điểm, ảnh hưởng đến an ninh trật tự ở địa phương.

Nguyên nhân của tình hình khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai là:

- Chưa làm thông suốt chủ trương của Đảng và Nhà nước về những tôn động đất đai do lịch sử để lại.

- Công tác chỉ đạo xử lý tình hình cụ thể thiếu nhất quán, xảy ra ở không chỉ cơ quan địa phương mà ngay cả cấp trung ương, làm phát sinh so bì, khiếu kiện của nhân dân.

- Tiêu cực của một số cán bộ thừa hành, cấp trên đôi lúc làm vô hiệu hóa cấp dưới,

khiến dân càng tập trung khiếu kiện vượt cấp lên cấp trên.

- Cũng có những vụ việc khiếu kiện của nhân dân sai, cũng có những vụ việc do một số người xúi dục kích động.

Thứ năm, về phân công, phân cấp trong quản lý nhà nước về đất đai.

Trong thời gian qua, từ trung ương đến địa phương, ngành địa chính chỉ là cơ quan giúp việc cho chính quyền cùng cấp; nhất là ở địa phương, Sở Địa chính chỉ chủ yếu làm nhiệm vụ thẩm định hồ sơ về đất đai để UBND quyết định, đã tạo nên một cơ chế hành chính nhiều tầng nấc, giải quyết công việc chậm, kém hiệu quả, mà đúng ra cần phải tập trung trách nhiệm và thẩm quyền tại cơ quan này. Chức năng nhiệm vụ của ngành địa chính chưa rõ ràng, còn nhiều chồng chéo với chức năng nhiệm vụ của các ngành chức năng khác như tài chính, xây dựng, nông nghiệp, tổ chức chính quyền... Tại nhiều địa phương trong cả nước hiện nay, Phòng Địa chính ở cấp huyện còn bị sáp nhập với các phòng chức năng khác.

Thứ sáu, bộ máy quản lý nhà nước về đất đai và cán bộ địa chính.

Bộ máy quản lý nhà nước về đất đai và đội ngũ cán bộ địa chính dần được kiện toàn, nhất là ở cấp trung ương và tỉnh, nhưng chưa ngang tầm nhiệm vụ. Nhìn chung, cơ quan địa chính các cấp trung ương và tỉnh, huyện được kiện toàn, biên chế tương đối đầy đủ theo chức năng, nhiệm vụ quản lý được giao. Ở cấp trung ương, tỉnh và huyện, hầu hết cán bộ địa chính được đào tạo đạt trình độ từ trung cấp trở lên. Ở cấp xã, phường, đa số cán bộ địa chính là cán bộ chuyên trách. Tuy nhiên, so với yêu cầu của công tác quản lý nhà nước hiện nay, đội ngũ cán bộ địa chính còn nhiều bất cập, nhất là ở địa bàn lớn; cán bộ địa chính ở xã, phường còn chưa đủ về số lượng và còn yếu về trình độ chuyên môn.

1.2. Đánh giá tổng quát về thực hiện chính sách đất đai trong nông nghiệp thời gian qua

*** Những kết quả đạt được:**

Từ năm 1986 tới nay, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã đề ra nhiều chủ trương chính sách và liên tục đổi mới, không ngừng phấn đấu hoàn thiện chính sách và luật pháp nhằm giải quyết những vấn đề do thực tiễn đặt ra, làm cho hiệu quả sử dụng đất đai ngày càng tăng, tính chất thị trường có sự quản lý của Nhà nước về quyền sử dụng đất đai ngày càng rõ hơn, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, công tác quản lý nhà nước về đất đai trong nông nghiệp ngày càng được tăng cường.

Hệ thống bộ máy quản lý nhà nước về đất đai từng bước được hoàn thiện, tăng cường phân cấp cho địa phương, đáp ứng được ngày càng tốt hơn yêu cầu quản lý đất đai phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt đối với phát triển sản xuất nông nghiệp.

Sở dĩ, có những kết quả đạt được về công tác quản lý nhà nước về đất đai trong nông nghiệp ở nước trong thời gian qua, là do những nguyên nhân cơ bản sau:

- Đảng và Nhà nước luôn coi đất đai là vấn đề hệ trọng của đất nước; đã không ngừng đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai để phù hợp với thực tiễn, làm cho giá trị tạo ra ngày một tăng lên, thúc đẩy phát triển nông nghiệp.

- Chính sách, pháp luật đất đai nhìn chung có được những điều chỉnh phù hợp với nguyện vọng của nhân dân, được nông dân đồng tình, hưởng ứng, ủng hộ.

- Cấp ủy, chính quyền các cấp có nhiều sáng tạo, vận dụng cụ thể chính sách, pháp luật về đất đai vào thực tiễn địa phương, có đóng góp tích cực cho quá trình đổi mới hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai.

*** Những hạn chế, yếu kém:**

Trước những thay đổi nhanh chóng của nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, một số nội dung quản lý nhà nước về đất đai đã bộc lộ những hạn chế, bất cập. Có thể nêu lên những hạn chế, yếu kém chủ yếu trong quản lý, sử dụng đất đai là:

- Quy hoạch đất đai còn thiếu, chưa đồng bộ. Quy hoạch đất đai chưa được đặt trong mối quan hệ chặt chẽ, khoa học với các loại quy hoạch phát triển khác có liên quan.

- Một số chính sách quan trọng còn mang tính kêu gọi, khó thực thi, thậm chí có phần mâu thuẫn với nhau giữa phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội (như chủ trương về bảo đảm đất đai cho người sản xuất nông nghiệp đi liền với vấn đề giao đất ổn định lâu dài, chủ trương có hạn mức và yêu cầu tăng quy mô canh tác, phát triển kinh tế trang trại, giữa tích tụ, tập trung ruộng đất và giải quyết việc làm cho người lao động...).

- Sử dụng đất còn nhiều lãng phí. Diện tích đất chưa sử dụng còn lớn. Đất nông nghiệp mới quan tâm về mặt số lượng, chưa chú trọng đúng mức đến việc giữ gìn, nâng cao độ phì nhiêu của đất đai; nhiều đất tốt trồng lúa bị chuyển đổi mục đích sử dụng tùy tiện, tự phát, lãng phí; đặc biệt là các vùng ven đô thị lớn. Diện tích mặt nước, nhất là mặt nước biển rất lớn, nhưng hầu như chưa được đầu tư khai thác.

- Chưa có những quy định tạo môi trường pháp lý cho việc hình thành và phát triển thị trường đất đai và thể chế hóa sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp (doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác...) về các quyền sử dụng đất đai theo luật. Trong thời gian qua chính sách đất đai mới chú trọng và tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài thuê đất, còn các doanh nghiệp tư nhân trong nước thuê đất gặp rất nhiều khó khăn, nhiều thủ tục và chi phí tốn kém.

- Chưa có quy hoạch đất đai tập trung để phát triển ngành nghề trong nông thôn, chính sách về mặt bằng, cơ sở hạ tầng... chưa được giải quyết một cách đồng bộ, chưa tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành các vùng phát triển ngành nghề và dịch vụ gắn với bảo vệ môi trường sinh thái trong nông thôn, nên đã hạn chế đến việc phát triển ngành nghề nông thôn.

- Đất đai bị phân chia quá nhỏ lẻ, phân tán, manh mún gây cản trở khó khăn cho các hộ kinh doanh nông nghiệp. Bình quân đất canh tác/người thấp.

- Quy định mức hạn điền ở Việt Nam là rất cần thiết, nhưng mức hạn điền còn cứng nhắc, rất thấp không phù hợp với yêu cầu để phát triển nền nông nghiệp hàng hóa lớn.

- Cách phân loại đất hiện nay (theo Luật Đất đai) gây ra những bất cập cho Nhà nước khi thực hiện đăng ký, thống kê, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, vừa khó khăn trong quản lý, vừa làm cho người sử dụng đất không xác định được quyền và nghĩa vụ của mình trong sử dụng đất.

Nguyên nhân của hạn chế, yếu kém:

- Đất đai có nguồn gốc rất phức tạp; chính sách đất đai biến đổi qua nhiều thời kỳ lịch sử, tồn tại dưới nhiều hình thức sở hữu khác nhau, chuyển sang duy nhất hình thức sở hữu toàn dân.

- Quản lý đất đai chuyển từ hành chính, bao cấp sang quản lý theo cơ chế thị trường kết hợp với biện pháp hành chính đặt ra nhiều vấn đề mới, còn thiếu kiến thức và kinh nghiệm.

- Một số chủ trương, chính sách lớn của Đảng được thể chế hóa còn chậm hoặc chưa được thể chế hóa (như: về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai; tổ chức thị trường bất động sản).

2. Một số kiến nghị đối với chính sách về đất đai trong nông nghiệp

Thứ nhất, thực hiện phân loại đất (đất sản xuất nông nghiệp; đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp; đất chưa sử dụng) một cách khoa học.

Thứ hai, kiến nghị về việc giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất.

• Về hình thức giao và cho thuê đất:

- Đề nghị vẫn giữ hình thức giao đất không thu tiền để dùng vào mục đích sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp cho hộ nông dân như hiện nay (với phần diện tích đất trong hạn mức).

- Đối với đất dùng làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh thì áp dụng cả hai hình thức giao và cho thuê đất, tùy khả năng và điều kiện cụ thể. Từng doanh nghiệp được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền, thuê đất trả tiền ngay một lần, trả định kỳ nhiều năm một lần hay trả tiền hàng năm.

- Về đối tượng được giao và cho thuê đất:

- Về giao đất:

Bổ sung thêm các đối tượng được giao đất: cộng đồng dân cư thôn, bản đối với rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng kinh tế, đất nông nghiệp, đất chuyên dùng và các loại đất công khác chưa thể giao cho hộ gia đình và cá nhân, những người dân di cư đến nơi ở mới, đã ổn định, đúng quy hoạch không có tranh chấp đất đai.

Đối với nông, lâm trường, đề nghị thực hiện hình thức giao khoán đất sản xuất nông, lâm nghiệp ổn định lâu dài cho cả các hộ nông, lâm trường và các hộ bên ngoài thực sự có nhu cầu và khả năng. Đề nghị được bổ sung quyền cho các đối tượng được giao khoán như: được dùng hợp đồng giao khoán và phân tài sản trên đất tăng thêm do người nhận khoán đầu tư tạo ra để thế chấp vay vốn ngân hàng, được thừa kế quyền lợi và nghĩa vụ trong hợp đồng nhận khoán.

Bổ sung thêm đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, bao gồm các trường hợp: các cá nhân, hộ, tổ chức trong phạm vi cả nước có nhu cầu, khả năng đầu tư trên loại đất chưa sử dụng tại các xã miền núi để sử dụng vào mục đích nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản.

- Về cho thuê đất:

Đề nghị mở rộng đối tượng cho thuê đất sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp là những người không phải nông dân, không cư trú tại địa phương, được Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất trống, đồi núi trọc bãi bồi ven biển, đất hoang hóa để đầu tư phát triển nông, lâm, ngư nghiệp với mức diện tích phù hợp nhu cầu sản xuất, kinh doanh và khả năng đất đai của từng địa phương.

- Về thời hạn giao, cho thuê quyền sử dụng đất:

- Quy định thống nhất thời hạn giao đất nông nghiệp (50 năm) cho cả đất trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản và trồng cây lâu năm để người được giao chủ động bố trí và chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp với tiềm năng đất đai và nhu cầu của thị trường.

- Đối với các loại đất khác (phi nông nghiệp): căn cứ từng dự án để quy định về thời gian (không phân biệt thành phần kinh tế); hết thời hạn nếu doanh nghiệp có nhu cầu, trong quá trình sử dụng đất không vi phạm pháp luật đất đai, thì được giao tiếp tục sử dụng với thời gian theo yêu cầu của dự án.

- Về hạn mức giao đất, cho thuê đất:

Quy định hạn mức đất nông nghiệp và đất ở như hiện nay là không thực tế và khó thực hiện. Hạn mức giao đất và cho thuê đất cần căn cứ tình hình đất đai ở địa phương. Với diện tích đất sử dụng bằng hoặc nhỏ hơn mức diện tích bình quân ở địa phương (do địa phương quy định) thì không thu tiền; còn sử dụng quá mức bình quân đó thì phải thuê.

- Về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất:

Đề nghị phân cấp (về thẩm quyền giao và cho thuê đất theo hạn mức đất nông nghiệp, đất ở) nhiều hơn cho cấp quận, huyện đối với đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp và đất nhà ở đô thị; đối với đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp nên phân cấp cho tỉnh, huyện theo hạn mức diện tích. Cơ quan có thẩm quyền giao đất thì có quyền cho phép thay đổi mục đích sử dụng đất đó theo quy hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Về thu hồi đất:

- Sửa đổi quy định về việc thu hồi đất không sử dụng theo hướng cần phải quy định cụ thể cho phù hợp với từng trường hợp, chủ yếu theo mục đích sử dụng đất (quy định hiện hành 12 tháng chỉ phù hợp với đất nông nghiệp).

- Bổ sung quy định về việc thu hồi đối với một số loại đất: do lấn chiếm, xây dựng công trình không đúng quy hoạch chi tiết đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; đất sử dụng không đúng mục đích; đất sử dụng không hết; đất sử dụng hiệu quả quá kém hoặc bị xâm hại.

• Về vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất:

- Đề nghị giao thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho cơ quan địa chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nhằm giảm được các công việc có tính sự vụ của UBND, đồng thời phù hợp với cải cách thủ tục hành chính trong việc phân công, phân cấp hiện nay.

- Bổ sung quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với xí nghiệp liên doanh, xí nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài.

Thứ ba: kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật về quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của người sử dụng đất nông nghiệp.

• Về quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất:

- Cần có chính sách khuyến khích, hỗ trợ và hướng dẫn các hộ nông dân thực hiện quyền chuyển đổi, "đổi thửa, dồn điền" theo nguyên tắc tự nguyện để tăng quy mô mảnh đất canh tác của mỗi hộ.

- Một số loại đất cũng nên cho các hộ có quyền chuyển đổi trên nguyên tắc sử dụng với cùng mục đích là đất làm muối, đất xây dựng các công trình làm dịch vụ sản xuất của hộ (Bổ sung thêm vào điều 74 Luật Đất đai)

• Về quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất:

Bổ sung thêm quy định về điều kiện chuyển nhượng, nhận chuyển nhượng đất canh tác theo hướng: tạo điều kiện thuận lợi, nhưng phải quản lý chặt chẽ việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất canh tác của các hộ nông dân (kể cả các hộ đồng bào thiểu số). Đề nghị quy định cụ thể: việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ nông dân nhất thiết phải qua cơ quan nhà nước có thẩm

quyền; người nhận chuyển nhượng phải thực sự sử dụng vào sản xuất nông nghiệp; người chuyển nhượng đất canh tác vì gia đình thực sự không có yêu cầu; trừ số chuyển đổi được ngành nghề, đối với những trường hợp vì khó khăn bất khả kháng phải tính đến việc chuyển nhượng đất thì Nhà nước mua lại quyền sử dụng đất này và cho người chuyển nhượng thuê lại quyền sử dụng đất; đồng thời chính quyền, đoàn thể cần có biện pháp giúp đỡ để người nông dân không phải vì chuyển nhượng đất rồi lâm vào cảnh bần cùng.

• Về quyền cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất:

Cần mở rộng quyền cho thuê đất cho thuê của hộ nông dân; mở rộng những trường hợp cho thuê đất đã được giao (có thể đã chuyển sang làm nghề khác dù đã ổn định hay không vẫn có thể cho thuê đất); tăng thêm thời gian cho thuê, nhưng không vượt quá mốc thời hạn được giao đất, để người thuê lại đất yên tâm đầu tư thâm canh. Trong những trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương có thể vận động hộ gia đình thực sự không còn nhu cầu sử dụng đất chuyển nhượng lại đất cho chính quyền, để bổ sung vào quỹ dự trữ đất đai của địa phương, dùng hỗ trợ (cho thuê) đất đai theo quy định pháp luật cho những người ở tại chỗ có thực sự nhu cầu.

Khi thời hạn sử dụng đất đã hết mà hộ gia đình vẫn có nguyện vọng tiếp tục cho thuê đất, thì cần có sự thương lượng giữa chính quyền, Hội Nông dân và các đoàn thể ở địa phương để các hộ này chuyển nhượng lại quyền sử dụng đất cho chính quyền địa phương (đưa vào quỹ dự trữ đất đai của địa phương).

• Về quyền thừa kế quyền sử dụng đất:

Đề nghị sửa lại quy định về quyền thừa kế quyền sử dụng đất theo hướng: cho những người thừa kế được quyền thừa kế quyền sử dụng đất quyền sử dụng đất như nhau đối với mọi loại đất, khi hộ gia đình được giao đất trồng cây hàng năm và cây lâu năm.

- Về quyền thế chấp giá trị quyền sử dụng đất của nông dân để vay vốn tại các tổ chức tín dụng:

Đề nghị sửa đổi điều 77 Luật Đất đai theo hướng: chỉ thực hiện việc thế chấp giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp để vay vốn tại các tổ chức tín dụng đối với các hộ nông dân, các chủ trang trại có diện tích đất canh tác tương đối lớn (theo quy định của các địa phương); còn đối với các hộ nông dân có quy mô sử dụng đất thấp hơn mức đó thì vay vốn tín chấp.

Bổ sung thêm quy định người sử dụng đất nông nghiệp (như đề nghị ở trên) có quyền dùng quyền sử dụng đất để thế chấp vay vốn ở tổ chức tín dụng, khi đến hạn trả nợ vay mà không trả được theo cam kết thì quyền sử dụng đất ấy thuộc về tổ chức tín dụng; tòa án nhân dân thụ lý và phán quyết, bản án ấy có hiệu lực thi hành.

- Về việc góp vốn giá trị quyền sử dụng đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài:

Đề nghị mở rộng đối tượng được góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất đối với cả các hộ gia đình và cá nhân được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối. Hộ nông dân được sử dụng giá trị quyền sử dụng đất để góp cổ phần, liên doanh, liên kết với nhau, với hợp tác xã, doanh nghiệp, mở ra khả năng hình thành những hợp tác xã trang trại trên cơ sở góp quyền sử dụng đất của các hộ nông dân nghèo, hạn chế tình trạng có những hộ chuyển nhượng quyền sử dụng đất rồi thiếu đất, không đất, rơi vào cảnh bần cùng.

- Về quyền chuyển mục đích sử dụng đất (từ đất nông nghiệp sang đất xây dựng) theo quy định của pháp luật:

Đề nghị quy định rõ những diện tích đất trồng lúa nước không được chuyển sang đất xây dựng. Khi quy hoạch chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước sang đất xây dựng đô thị thì phải do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Đất nông nghiệp khi được quy

hoạch vào mục đích xây dựng đô thị, cơ sở hạ tầng và các mục đích phi nông nghiệp khác, thì phải có chính sách về giá đền bù hợp lý, tạo ra các khu tái định cư để giải quyết cho nông dân có chỗ ở và phương tiện sản xuất mới; áp dụng quyền ưu tiên mua của Nhà nước, buộc người được giao đất chỉ được chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho Nhà nước, nếu Nhà nước không mua thì người sử dụng đất mới có quyền chuyển nhượng cho người khác, nhưng phải sử dụng theo đúng quy hoạch đô thị được duyệt; trong thời gian chưa xây dựng thì cho nông dân thuê để sử dụng tạm thời vào mục đích trồng cây ngắn ngày.

- Đối với hộ nông dân không đất:

Khoản 3, Điều 2 Luật Đất đai quy định: "Nhà nước có chính sách bảo đảm cho người làm nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp có đất sản xuất", đề nghị sửa lại là: "Nhà nước có chính sách tạo điều kiện về phát triển ngành nghề, tạo việc làm và điều kiện đất đai để chuyển đổi cơ cấu sản xuất, đẩy mạnh phát triển nông, lâm, ngư nghiệp".

Để giải quyết một cách cơ bản việc làm và thu nhập cho người nông dân không đất, ít đất, đáp ứng mục tiêu CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn đề nghị cần thực hiện tổng hợp các giải pháp để tạo việc làm, đổi mới cơ cấu cây, con, nâng cao năng suất cây trồng, vật nuôi... không chỉ có giải pháp giải quyết vấn đề đất đai. Đối với hộ chịu khó làm ăn, tha thiết với đồng ruộng, nhưng không còn đất thì sử dụng quỹ dự trữ đất đai của địa phương (như đã đề nghị ở trên) cho họ thuê, hoặc giúp họ kinh phí chuộc lại đất đã cầm cố và trợ giúp một phần vật tư, phân bón cùng các phương tiện sản xuất tối thiểu khác đủ để canh tác ở một vài vụ đầu, ở những nơi đã xây dựng được HTX nông nghiệp thì có thể chuộc đất giao cho HTX quản lý để HTX giao khoán cho những hộ đó.

Thứ tư, kiến nghị về chế độ sử dụng đất sản xuất nông nghiệp.

- Cần quy định trong Luật Đất đai những yêu cầu đối với việc bảo vệ đất canh tác nông

ng nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa có năng suất cao, không được xâm phạm; quy định trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc bảo vệ, mở rộng diện tích và bồi bổ, nâng cao độ phì của đất nông nghiệp. Quy định về việc quy hoạch vùng chuyên canh trồng lúa, yêu cầu về chế độ tưới tiêu khoa học, ứng dụng công nghệ sinh học... Quy hoạch thay đổi mục đích sử dụng đất trồng lúa sang đất phi nông nghiệp phải do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

- Về bảo vệ chất lượng đất nông, lâm, thủy sản, đất làm muối, Luật đất đai đã có một số quy định như: người sử dụng đất phải có trách nhiệm bảo vệ, cải tạo, bồi bổ và sử dụng đất hợp lý, có hiệu quả (Điều 4)...thực hiện các biện pháp để bảo vệ và làm tăng khả năng sinh lợi của đất (Điều 79). Những quy định còn thiếu chế tài để thực hiện và chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể.

Thứ năm, kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật tài chính đối với đất đai.

• Về giá đất:

Giá đất phải do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định theo nguyên tắc, phương pháp xác định giá do Chính phủ quy định và phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế tại địa phương, loại trừ các yếu tố tâm lý đầu cơ làm tăng giá đất.

Tiến tới áp dụng cơ chế một giá đất dựa trên cơ sở thị trường có sự quản lý của Nhà nước để thực hiện các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với người sử dụng đất khi giao đất, cho thuê đất, thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước, tính giá trị tài sản khi giao đất, bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất. Giao đất cho các dự án sản xuất, kinh doanh theo hình thức đấu giá là chủ yếu; tiền sử dụng đất tính theo giá trúng thầu.

• Thu tiền sử dụng đất:

- Đất đai phải được tính đủ giá trị khi giao cho tổ chức, cá nhân sử dụng nhằm sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả. Đối với hộ gia

đình và cá nhân, trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối mà nguồn gốc sống chủ yếu là thu nhập có được từ hoạt động sản xuất đó, được Nhà nước giao không thu tiền. Nếu được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển đất nông nghiệp sang đất ở thì phải nộp tiền sử dụng đất theo giá đất ở do UBND tỉnh, thành phố quy định.

• Chính sách thu thuế chuyển quyền sử dụng đất:

Thay thế chuyển quyền sử dụng đất hiện nay bằng thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, nhằm điều tiết thu nhập từ hoạt động chuyển quyền sử dụng đất và kiểm soát thị trường bất động sản, bao gồm cả quyền sử dụng đất.

Căn cứ tính thuế là diện tích đất chuyển quyền sử dụng, thuế suất và thu nhập do chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà có.

Áp dụng thuế suất lũy tiến từng phần để điều tiết cao đối với người có thu nhập cao khi chuyển quyền sử dụng đất, ngược lại điều tiết hợp lý đối với người có thu nhập thấp khi chuyển quyền sử dụng đất.

Thứ sáu, kiến nghị đổi mới chính sách, pháp luật về thế chấp đất đai.

Chính sách pháp luật về thế chấp đất đai cần được đổi mới theo hướng mở rộng phạm vi thế chấp cho các loại đất được sử dụng hợp pháp, tăng cường quản lý nhà nước đối với đất đai, chuyển quyền sử dụng đất đai; tạo hành lang pháp lý cho thị trường bất động sản phát triển; tổ chức tốt dịch vụ hành chính công để tạo điều kiện thuận lợi cho giao dịch thế chấp. Cụ thể là:

- Cho phép đất được Nhà nước giao có thu tiền, đất giao không thu tiền nhưng dùng vào mục đích sản xuất, kinh doanh nông nghiệp và đất được Nhà nước cho thuê thì được thế chấp, bảo lãnh để vay vốn của tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt nam và các tổ chức, cá nhân ở trong nước và ngoài nước.

- Về quy định giá chuyển quyền sử dụng đất (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp) theo thỏa thuận giữa các bên, phù

hợp với giá đất chuyển nhượng thực tế trên thị trường.

Thứ bảy, kiến nghị về chức năng, nhiệm vụ và hệ thống tổ chức.

- Cần phải phân công chức năng, nhiệm vụ một cách rõ ràng, cụ thể về quản lý đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và môi trường với các bộ, ngành khác. Bộ Tài nguyên và môi trường với tư cách là bộ chủ quản chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý toàn bộ đất đai, còn các bộ, ngành khác là chủ sử dụng đất. Bộ Tài nguyên và môi trường là đầu mối trong việc xây dựng và tham mưu về chính sách, pháp luật đất đai cho Nhà nước, có như vậy mới tránh được tình trạng văn bản ban hành chồng chéo, mâu thuẫn.

- Cần phải phân cấp về quản lý đất đai giữa trung ương và địa phương, cần phải được quy định một cách cụ thể, những việc, những nội dung về quản lý đất đai do Bộ Tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm, và những nội dung do UBND các cấp thực hiện.

- Tổ chức bộ máy của bộ cần được kiện toàn thống nhất từ trung ương đến tỉnh, huyện và xã, không xen ghép với các công việc khác. Cán bộ địa chính được ổn định và quản lý theo ngành dọc về chuyên môn, có chính sách tiền lương thỏa đáng. Cán bộ địa chính cấp xã do UBND cấp huyện bổ nhiệm và thuộc biên chế của Phòng Địa chính cấp huyện quản lý và trả lương, nhằm đảm bảo sự ổn định và việc quản lý được chặt chẽ hơn (tránh tình trạng như hiện nay cán bộ địa chính xã thường chỉ làm theo khóa, theo nhiệm kỳ của UBND cấp xã).

Thứ tám, kiến nghị về các chế tài xử phạt vi phạm pháp luật đất đai.

- Đối với những vi phạm làm giảm giá trị sử dụng của đất đai theo mục đích của Nhà nước quy định như: chuyển mục đích sử dụng trái phép, gây ô nhiễm môi trường đất dẫn đến giảm giá trị sử dụng của đất... phải chịu chi phí bồi hoàn lại giá trị sử dụng của đất như ban đầu và bị phạt tiền.

- Đối với những vi phạm trong quản lý đất đai như giao đất, cho thuê đất trái thẩm quyền thì bị xử lý kỷ luật cảnh cáo, cách

chức, buộc thôi việc; trường hợp cấu thành tội phạm thì bị xử phạt theo luật hình sự.

- Đối với những vi phạm như chiếm hữu đất bất hợp pháp, vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ..., phải tháo dỡ công trình, hoàn trả lại đất như cũ.

- Quy định mức xử phạt và trách nhiệm pháp lý đối với cán bộ cơ quan quản lý đất đai không làm tròn nhiệm vụ, lạm quyền trong thực thi nhiệm vụ quản lý đất đai./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2001), Báo cáo tóm tắt về tình hình phát triển kinh tế hợp tác và hợp tác xã nông nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn.
2. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2000), Một số chủ trương chính sách mới về nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, thủy lợi và phát triển nông thôn, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
3. PGS.TS Nguyễn Sinh Cúc (2000), "Những thành tựu nổi bật của nền nông nghiệp nước ta", Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, (260).
4. GS. Nguyễn Điền (2001), "Phương hướng phát triển nông nghiệp Việt Nam", Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, (275).
5. GS.TS Nguyễn Đình Hương (2000), Thực trạng và giải pháp phát triển kinh tế trang trại trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Lê Mạnh Hùng- Nguyễn Sinh Cúc- Hoàng Vĩnh (1998), Thực trạng công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn nước ta những vấn đề đặt ra, Nxb Thống kê, Hà Nội.
7. Đặng Kim Sơn - Hoàng Thu Hoà (2002): Một số vấn đề về phát triển nông nghiệp và nông thôn, Nxb Thống kê, Hà Nội.
8. Bùi Chí Bửu (2009), "Phát triển nông nghiệp ở Việt Nam - thành tựu và thách thức", Tạp chí Cộng sản, 801(7-2009), tr.42-47.
9. Nguyễn Cúc (2008), "Chính sách nhà nước đối với nông dân trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế", Tạp chí Cộng sản, 787(5-2008), tr.60-64.
10. Nguyễn Danh Sơn (2010), "Vấn đề nông dân trong chiến lược phát triển đất nước giai đoạn 2011-2022", Tạp chí Cộng sản, 809 (3-2010), tr.38-43.
11. Tổng cục Thống kê (2010), Niên giám thống kê 2009, Nxb Thống kê, Hà Nội.
12. Đào Thế Tuấn (2008), "Nông nghiệp, nông dân, nông thôn những vấn đề không thể thiếu trong phát triển bền vững", Tạp chí Cộng sản, 787(5-2008), tr.56-59.
13. Nguyễn Kế Tuấn (2006), Công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn ở Việt Nam, con đường và bước đi, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
14. Võ Tòng Xuân (2008), "Nông nghiệp, nông dân Việt nam phải làm gì để hội nhập kinh tế quốc tế", Tạp chí Cộng sản, 785(3-2008), tr.60-64.
15. Hồ Văn Vĩnh (2008), Đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn trong tình hình mới, Tạp chí Cộng sản, 768(4-2008), tr.44-49.