

## HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ QUỸ ĐẤT TRỒNG LÚA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Nguyễn Thành Phương<sup>66</sup>, Trần Thị Diễm Xuân<sup>67</sup>, Lê Tấn Tài<sup>68</sup>

**Tóm tắt:** Nghị định 62/2019/NĐ-CP được ban hành sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 35/2015/NĐ-CP về quản lý, sử dụng đất trồng lúa, được ghi nhận như một trong các công cụ quan trọng nhất nhằm bảo vệ đất trồng lúa. Tuy nhiên, các quy định này còn một số nội dung cần bàn luận, nhằm hoàn thiện cơ chế bảo vệ quỹ đất trồng lúa. Bài viết tập trung phân tích những điểm bất cập trong cơ chế bảo vệ quỹ đất trồng lúa, đồng thời đưa ra một số đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế này trong giai đoạn hiện nay.

**Từ khóa:** Luật Đất đai năm 2013, đất trồng lúa, bảo vệ đất trồng lúa

**Abstract:** Decree 62/2019/ND-CP was issued to amend and supplement a number of articles of Decree 35/2015/ND-CP on the management and use of rice cultivation land, which was recognized as one of the important tools. Especially to protect rice cultivation land. However, these regulations still have some issues to discuss and discuss. The paper focuses on analyzing the shortcomings in the mechanism to protect the rice land fund, and provides some suggestions and recommendations to complete this mechanism in the current period.

**Keywords:** Land Law 2013, rice cultivation land, rice cultivation land protection

### 1. Đặt vấn đề

Nước ta là một nước nông nghiệp khi có đến 73% dân số sống bằng nghề nông, đất nông nghiệp không chỉ là điều kiện sinh tồn mà còn là yếu tố xã hội sâu sắc. Vì vậy, để đảm bảo nhu cầu lương thực, thực phẩm cho toàn xã hội cần có những biện pháp cụ thể. Hiện nay, do yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nên hàng năm đã có một lượng quỹ đất nông nghiệp khá lớn để chuyển đổi mục đích sử dụng; trong đó, đa phần là diện tích đất lúa. Khi đất nông nghiệp được chuyển sang mục đích khác dẫn đến tình trạng lao động nông thôn mất việc ngày càng lớn, các vấn đề như quyền lợi, ổn định đời sống nông thôn càng trở nên phức tạp. Trước thực trạng trên đặt ra yêu cầu việc sử dụng đất nông nghiệp trước hết phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 đã khẳng định nguyên tắc ưu tiên bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, cố gắng hạn chế chuyển đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp, khuyến khích khai hoang quỹ đất nông nghiệp. Song, bên cạnh đó còn ban hành Nghị định 35/2015/NĐ-CP điều chỉnh trực tiếp đến vấn đề bảo vệ quỹ đất trồng lúa. Tuy nhiên, thực tế áp dụng vẫn gặp nhiều khó khăn, bất cập cần sự hiệu chỉnh bổ sung nhằm phù hợp với tình hình thực tế hiện nay.

<sup>66</sup> Giảng viên - Khoa Luật, Trường Đại học Nam Cần Thơ

<sup>67</sup> Lớp DH18LUA01, Trường Đại học Nam Cần Thơ

<sup>68</sup> Lớp DH17LKT02, Trường Đại học Nam Cần Thơ

## 2. Thực trạng pháp luật về bảo vệ quỹ đất trồng lúa hiện nay

### 2.1. Về nguyên tắc giữ đất trồng lúa trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Với chính sách bảo đảm an ninh lương thực, Nhà nước đặt mục tiêu bảo vệ đất trồng lúa lên hàng đầu, hạn chế chuyển đất trồng lúa sang sử dụng vào mục đích khác nếu không thật sự cần thiết cho sự phát triển kinh tế, xã hội. Việc chuyển đất trồng lúa sang mục đích khác là có điều kiện, phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt. Trong đó, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là một căn cứ quan trọng để Nhà nước thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và cả thu hồi đất. Với vai trò nâng cao chất lượng kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, tại khoản 2 Điều 35 Chương VI Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 ra đời, thay thế cho nguyên tắc lập kế hoạch tồn tại trong Luật đất đai năm 2013. Theo đó, việc lập kế hoạch sử dụng đất phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

- a) *Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh;*
- b) *Kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cùng cấp đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; đối với kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phải phù hợp với phương án phân bổ, khoanh vùng đất đai trong quy hoạch tỉnh;*
- c) *Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả;*
- d) *Khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; thích ứng với biến đổi khí hậu;*
- đ) *Bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh;*
- e) *Kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.*

Có thể nhận thấy nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất đã được phân định độc lập với nguyên tắc lập quy hoạch thành 2 điều khoản riêng biệt, thay vì trước đây chỉ tồn tại tập trung trong một điều luật. Tuy nhiên, vấn đề này vẫn tồn tại một số bất cập, chưa giải mã được những “điểm mờ” trong quy định pháp luật. Cụ thể:

*Thứ nhất*, nguyên tắc xây dựng kế hoạch sử dụng đất được sửa đổi, tách biệt độc lập với quy hoạch tồn tại trong Luật đất đai năm 2013, điều này là cần thiết. Tuy nhiên, trong khoản 2 Điều 35 Chương VI Luật sửa đổi 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 thì cơ chế bảo vệ quỹ đất trồng lúa đã được giản lược ra khỏi nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm. Điều này gây nhiều tranh luận, bởi sau 10 năm (2005-2015) đã có 270.000 ha đất lúa chuyển đổi cho các mục đích khác; việc lạm dụng lấy đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp, đô thị thường xuyên tiếp diễn, trong khi vẫn có thể bố trí trên các loại đất khác vẫn xảy ra tại rất nhiều địa phương. Bình quân đất nông nghiệp phân bổ trên thế giới 4.000m<sup>2</sup>/người, thì ở Việt Nam ước tính vào khoảng 1.000m<sup>2</sup>/người.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Trần Quang Huy (chủ biên 2017), “*Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật đất đai năm 2013*”, Nxb Tư pháp, tr.134.

So sánh kinh nghiệm tại Trung Quốc nguyên tắc sử dụng đất nhiều điểm nêu rõ: “*Phải bảo vệ nghiêm ngặt 120 triệu ha đất canh tác*”; riêng giải pháp bảo vệ đất nông nghiệp, Trung Quốc chỉ ra cụ thể: “*Quy hoạch sử dụng đất phải xác định được diện tích đất canh tác cần phải bảo vệ nghiêm ngặt theo quy định của Nhà nước, trong đó phải chỉ rõ diện tích đất canh tác cơ bản (chiếm 80% tổng diện tích canh tác) có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng với bất cứ lý do gì*”<sup>70</sup>. Vì vậy, thiết nghĩ nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, cần đặt định đầy mạnh mẽ vấn đề bảo vệ nghiêm ngặt quỹ đất trồng lúa nước, những diện tích đất được xem là “*bờ xôi, ruộng mật*” có thể sử dụng canh tác nông nghiệp cần duy trì vĩnh viễn trong một số trường hợp nhất định.

*Thứ hai*, một trong những nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất là “*sử dụng đất tiết kiệm và hiệu quả*” còn mơ hồ, khi các văn bản liên quan vẫn chưa khái quát được những tiêu chí đánh giá tính tiết kiệm, hiệu quả trong sử dụng đất. Vậy nên, tiến trình thực hiện trên nguyên tắc này chưa được đảm bảo. So sánh trong cùng một nguyên tắc được kiến tạo tại Trung Quốc có thể nhận thấy phương hướng tiết kiệm có hiệu quả ở quốc gia này được xây dựng trên cơ sở:

(i) *Không giao đất trực tiếp cho người dân để xây dựng nhà ở. Các dự án phát triển nhà ở chỉ được phép xây dựng nhà ở cao tầng với mật độ theo quy định.*

(ii) *Quy định suất đầu tư tối thiểu làm cơ sở khi xét duyệt các dự án đầu tư và kiểm tra, giám sát các dự án đầu tư trong quá trình triển khai thực hiện dự án (tỉnh Quảng Tây không giao đất để làm sân golf hoặc xây dựng nhà ở dạng biệt thự).*

(iii) *Chỉ cho phép sử dụng đất vào mục đích sản xuất trong các khu công nghiệp theo quy hoạch được duyệt mà không giao đất cho các cơ sở sản xuất riêng lẻ nhằm khai thác tối đa các công trình kết cấu hạ tầng. Trường hợp đặc biệt (không thể bố trí trong khu, cụm công nghiệp) thì mới giao đất cho dự án có vị trí ngoài khu công nghiệp.*

Để đạt được mục tiêu bảo vệ quỹ đất trồng lúa, thiết nghĩ nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện ở nước ta cần đặt định cơ chế bảo vệ tài nguyên đất, ưu tiên sử dụng đất màu mỡ phục vụ cho công tác nông nghiệp, chỉ đất không có khả năng cải tạo sẽ dành cho các mục đích phát triển phi nông nghiệp hay các mục đích khác, hướng đến tôn chỉ sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên.

## **2.2. Điều kiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ đất trồng lúa sang trồng cây hàng năm, cây lâu năm hoặc trồng lúa kết hợp nuôi trồng thủy sản**

Đất đai là nguồn tài nguyên quý giá, là một trong những tài sản quý giá của loài người. Với vai trò quan trọng như vậy, đất đai chỉ phát huy vai trò tích cực dưới sự tác động của con người một cách thường xuyên và có ý thức. Ngược lại, đất đai không thể phát huy khả năng sinh lợi nếu con người sử dụng đất một cách tùy tiện, chỉ biết khai thác mà không có phương cách cải tạo phù hợp. Nhằm khai thác và sử dụng đất có hiệu quả đất trồng lúa, nhưng không

<sup>70</sup> Đặng Hùng Võ (2017), “*Giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong giai đoạn hiện nay*”, Tạp chí Kinh tế Tài chính Việt Nam, số 4 (8/2017), tr.31

thay đổi mục đích sử dụng đất. Trên cơ sở khoản 1 Điều 4 Nghị định 62/2019/NĐ-CP, người trồng lúa muốn thực hiện chuyển đổi đất lúa sang cơ cấu trồng cây hàng năm, nuôi thủy sản cần đáp ứng những điều kiện sau đây:

a) Không làm mất đi các điều kiện phù hợp để trồng lúa trở lại; không gây ô nhiễm, thoái hóa đất trồng lúa; không làm hư hỏng công trình giao thông, công trình thủy lợi phục vụ trồng lúa;

b) Phù hợp với kế hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ trồng lúa sang trồng cây hàng năm, cây lâu năm hoặc trồng lúa kết hợp nuôi trồng thủy sản trên đất trồng lúa của cấp xã (sau đây gọi là kế hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa), đảm bảo công khai, minh bạch;

c) Chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ trồng lúa sang trồng cây lâu năm phải theo vùng, để hình thành các vùng sản xuất tập trung và khai thác hiệu quả cơ sở hạ tầng sẵn có; phù hợp với định hướng hoàn thiện cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp của địa phương;

d) Trường hợp trồng lúa đồng thời kết hợp nuôi trồng thủy sản, cho phép sử dụng tối đa 20% diện tích đất trồng lúa để hạ thấp mặt bằng cho nuôi trồng thủy sản, độ sâu của mặt bằng hạ thấp không quá 120 cm, khi cần thiết phải phục hồi lại được mặt bằng để trồng lúa trở lại.

Với trường hợp đất trồng lúa được chuyển đổi cơ cấu cây trồng đáp ứng các điều kiện vừa nêu thì vẫn được thống kê là đất trồng lúa (Khoản 3 Điều 4 Nghị định 35/2015/NĐ-CP). Xoay quanh vấn đề này cần bàn luận một số vấn đề chưa được tỏ tường sau đây:

*Thứ nhất*, việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa sang trồng cây lâu năm, nhằm tránh hoang hóa đất đai thiết nghĩ là biện pháp cần thiết hiện nay. Để thực hiện điều này đòi hỏi người sử dụng đất phải đăng ký chuyển đổi cơ cấu cây trồng với Ủy ban nhân dân cấp xã; Ủy ban nhân dân cấp xã xem xét sự phù hợp với các điều kiện quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị định 62/2019/NĐ-CP khi tiếp nhận bản đăng ký và thống kê theo dõi việc sử dụng đất trồng lúa. Tuy nhiên, điều này chưa hoàn toàn đồng nhất cùng khoản 7 Điều 14 Nghị định 43/2014/NĐ-CP, bởi Nghị định 62/2019/NĐ-CP quy định với tất cả các loại cây trồng lâu năm lẫn hàng năm nếu muốn canh tác trên đất lúa cần được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xem xét quyết định loại cây trồng được phép chuyển đổi. Tuy nhiên, đối sánh cùng khoản 7 Điều 14 Nghị định 43/2014/NĐ-CP chỉ đặt định giới hạn xem xét của UBND cấp xã trong giới hạn được phép xem xét với các loại cây lâu năm mà không bao hàm cây hàng năm. Từ vấn đề trên, nhóm tác giả cho rằng với các loại cây hàng năm (được trồng và thu hoạch trong năm) cần được loại trừ không cần đăng ký chuyển đổi cơ cấu cây trồng. Bởi đây thuộc nhóm cây ngắn ngày từ giai đoạn trồng đến khi thu hoạch không quá một năm. Việc đăng ký chờ phê duyệt có thể ảnh hưởng lớn đến kế hoạch tạo lập sinh kế của người dân.

*Thứ hai*, pháp luật cho phép người sử dụng đất thay đổi diện tích mặt đất nhằm thay đổi cơ cấu cây trồng, kèm theo điều kiện “không làm mất đi các điều kiện để trồng lúa trở lại”. Vấn đề đặt ra là cần làm rõ nội hàm các điều kiện nào được đặt ra để có thể khôi phục diện tích trồng

lúa trở lại. Bởi nếu pháp luật đưa ra những nguyên tắc, nhưng không giải thích cụ thể có thể dẫn đến hiện trạng mỗi địa phương hiểu vấn đề theo một phương diện khác nhau. Từ đó, việc một số địa phương rất thoáng trong việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất lúa, địa phương khác lại rất khắt khe, dẫn đến tình trạng không đồng nhất giữa những chủ thể cùng sử dụng đất. Từ đó, thiết nghĩ Bộ Tài nguyên và Môi trường cần có văn bản hướng dẫn làm rõ liên quan đến vấn đề này.

*Thứ ba*, quy định bắt buộc phải quy vùng chuyển đổi để hình thành vùng sản xuất tập trung, khai thác hiệu quả hạ tầng sẵn có, khi xây mới phải phù hợp với định hướng phát triển nông nghiệp. Song nếu cần thiết phải hoàn trả mặt bằng để cấy lúa trở lại. Tuy nhiên, không có quy định việc chuyển đổi này sẽ được tiến hành trong bao lâu, giả định người dân có thể chuyển đổi cơ cấu cây trồng này trong 10 năm hoặc 20 năm được hay không. Bên cạnh đó, với trường hợp khi đã chuyển đổi cơ cấu thành công và mang lại được lợi nhuận nhất định, thì Nhà nước có chế tài gì bắt buộc người dân chuyển đổi lại cơ cấu đất lúa ban đầu để phục hồi cơ chế trồng lúa khi quốc gia cần lương thực hay không. Điều này cần được pháp luật làm rõ. Bởi thực tế pháp luật có những chế tài xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan có thẩm quyền cho phép, đồng thời buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu trước khi vi phạm (Điều 9 Nghị định 91/2019/NĐ-CP). Tuy nhiên, trong trường hợp Nhà nước đã đồng ý chuyển đổi cơ cấu cây trồng, việc người sử dụng không đồng thuận khôi phục lại hiện trạng đất lúa ban đầu thì sử dụng chế tài nào để xử phạt, điều này cần có sự hiệu chỉnh, bổ sung từ Nghị định 91/2019/NĐ-CP, bởi hiện nay chế tài xử phạt từ Nghị định 91/2019/NĐ-CP liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai chưa điều chỉnh vấn đề như vừa kể trên.

*Thứ tư*, theo quy định mới ban hành, chuyển đất lúa sang nuôi thủy sản không được phép hạ thấp độ sâu của mặt bằng dưới 1,2m và phải phục hồi được nguyên trạng khi quay lại gieo cấy lúa. Đây là yêu cầu khó bởi điều kiện nuôi thủy sản khác hoàn toàn so với cấy lúa. Bởi thực tế, tùy thuộc vào từng loại thủy sản mà độ sâu của ao nuôi dao động 1-1,8m<sup>71</sup>. Tuy nhiên, độ sâu tối đa mà pháp luật cho phép chuyển đổi mô hình sang nuôi cá chỉ giới hạn 1,2 m. Chính điều này làm giới hạn loại vật nuôi mà nông dân muốn chuyển đổi cơ cấu. Trong khi đó chỉ được sử dụng tối đa 20% diện tích để hạ thấp mặt bằng nhưng lại không quy định rõ phạm vi nên không có căn cứ xác định diện tích nuôi thủy sản. Điều này khiến cho người canh tác gặp không ít khó khăn khi chuyển sang canh tác với quy mô lớn.

Bên cạnh đó, pháp luật chỉ mới dự liệu với trường hợp chuyển đổi cơ cấu đất lúa sang đất trồng cây lâu năm kết hợp nuôi trồng thủy sản, mà chưa tiên liệu vấn đề người nông dân nếu có nhu cầu chuyển đổi đất trồng lúa sang làm trang trại theo mô hình vườn, ao, chuồng có được hay không, pháp luật không cấm điều này. Tuy nhiên, việc triển khai được không trên thực tế

---

<sup>71</sup> Thư viện nông nghiệp, Kỹ thuật đào ao cá: Cách đào ao, <https://nongnghiep.farmvina.com/cach-dao-ao/> (truy cập ngày 18/4/2020)

còn là câu hỏi lớn. Bởi suy cho cùng khi chuyển đổi đất lúa người dân mong muốn kết hợp giữa trồng trọt và chăn nuôi để tăng hiệu quả và bớt rủi ro lúc thị trường biến động. Do đó, pháp luật cần có văn bản điều chỉnh cụ thể vấn đề này, làm kim chỉ nam định hướng cho công tác áp dụng pháp luật tại từng địa phương.

*Thứ năm, việc “Chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ trồng lúa sang trồng cây lâu năm phải theo vùng, để hình thành các vùng sản xuất tập trung và khai thác hiệu quả cơ sở hạ tầng sẵn có; phù hợp với định hướng hoàn thiện cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp của địa phương”.* Điều này đồng nghĩa rằng việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất lúa không dựa trên quan điểm duy ý chí của người canh tác, khi đó còn phụ thuộc vào việc cơ quan có thẩm quyền có đồng thuận với loại cây trồng mà người sử dụng đất có nhu cầu chuyển đổi canh tác. Điều này dẫn đến hệ quả như sau: (i) trường hợp người dân dựa vào quan điểm của mình chọn lựa cơ cấu cây trồng không thích hợp canh tác trên đất lúa, hệ quả thua lỗ chính bản thân nông dân phải gánh chịu; (ii) với trường hợp canh tác sản xuất dựa trên quy hoạch, cơ cấu cây trồng mà chính quyền đã đề ra, nếu hoạch định không có cơ sở, cây trồng không tương thích trên đất lúa đã được chuyển đổi, Nhà nước có chính sách, cơ chế gì nhằm hỗ trợ người dân không? Pháp luật chưa nêu rõ điều này.

Nếu so sánh với các chính sách hỗ trợ nông nghiệp từ các quốc gia khác như Trung Quốc. Khi từ năm 2015 Trung Quốc đã bắt đầu chính sách “3 trợ cấp”, trong đó có hỗ trợ lương thực, thực phẩm, hỗ trợ nông nghiệp toàn diện, và hỗ trợ giống. Kết hợp các yếu tố này thành chính sách nhất quán: “hỗ trợ và bảo trợ nông nghiệp”. Để tiếp cận với chính sách này người dân chỉ cần đáp ứng điều kiện đang sản xuất nông nghiệp<sup>72</sup>. Khi đó, ở Việt Nam chỉ dừng lại ở giới hạn hỗ trợ người dân cải tạo đất, tránh hoang hóa, hỗ trợ giống cây trồng, kỹ thuật sản xuất. Nhưng không tồn tại chính sách bảo trợ nông nghiệp với trường hợp nông sản không tiêu thụ được, không xuất khẩu được.

Đôi sánh vấn đề với Thái Lan, Chính phủ nước này đã áp dụng nhiều chính sách hỗ trợ, trong đó có chính sách trợ giá nông sản với nhiều ưu đãi về vốn và tăng cường bảo hiểm cho người nông dân được Chính phủ Thái Lan thực hiện; thuế nông nghiệp được bãi bỏ. Chính phủ hỗ trợ các chương trình tiếp thị, tìm kiếm địa chỉ xuất khẩu những sản phẩm sau thu hoạch, chế biến nhằm tạo điều kiện tốt nhất cho tiêu thụ nông sản thông qua việc đẩy mạnh hợp đồng xuất khẩu. Bên cạnh đó, cũng hỗ trợ về giá cho nông dân trồng các loại cây chủ lực như mua phân bón với giá thấp, được cung cấp giống mới có năng suất cao, được vay vốn có lãi suất thấp từ ngân hàng nông nghiệp. Từ kinh nghiệm hỗ trợ của các quốc gia trên thế giới là bài học kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam nhằm thúc đẩy nông dân gắn bó cùng nông nghiệp trong giai đoạn hiện nay.

---

<sup>72</sup> Nguyễn Thị Tú (2017), “*Kinh nghiệm về chính sách hỗ trợ nông nghiệp của Trung Quốc, Thái Lan và bài học cho Việt Nam*”, Tạp chí kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương tháng 08/2017, trang 69.

Nhìn chung, có thể nhận thấy pháp luật có những cơ chế hỗ trợ nông dân, thúc đẩy họ bám trụ được với cây lúa thông qua những khoản hỗ trợ như phục hóa đất bỏ hoang thành đất trồng lúa, hoặc đất trồng cây khác chuyển đổi canh tác lúa (Khoản 4 Điều 7 Nghị định 35/2015/NĐ-CP). Trong trường hợp cần thiết bắt buộc nông dân phải chuyển đổi từ đất nuôi trồng thủy sản trở về đất lúa thì pháp luật chưa có cơ chế hỗ trợ. Điều này gây trở ngại lớn cho công tác khôi phục đất lúa. Bởi nếu người dân không đủ chi phí san lấp, cải tạo đất nuôi trồng thủy sản, đất trồng cây lâu năm về đất lúa, thì hiện trạng bỏ đất hoang hóa hoàn toàn có thể xảy ra, từ vấn đề trên cần có cơ chế hỗ trợ người dân cải tạo diện tích đất đã được chuyển đổi trở về đất lúa cũng cần được Nhà nước cân nhắc và suy tính. Bên cạnh đó, thiết nghĩ nếu Nhà nước đã hoạch định bắt buộc người dân canh tác theo vùng, lợi thế sẵn có của từng địa phương, thì cần có những cơ chế bảo đảm bao tiêu đầu ra. Cần đảm bảo rằng người trồng lúa có mức sống ổn định cùng nông nghiệp, đây là tiền đề thúc đẩy người dân bám trụ cùng đất nông nghiệp trong giai đoạn hiện nay.

### ***2.3 Các khoản hỗ trợ tài chính đối với người trực tiếp trồng lúa***

Nước ta là một nước nông nghiệp, có đến 73% dân số sống bằng nghề nông, đất nông nghiệp không chỉ là điều kiện sinh tồn, mà còn là yếu tố xã hội sâu sắc. Vì vậy, để bảo đảm nhu cầu về lương thực, thực phẩm cho toàn xã hội, bảo đảm an ninh lương thực Nhà nước đã có những chính sách hỗ trợ người nông dân trồng lúa thông qua một số chính sách như sau:

*Thứ nhất*, Nhà nước thực hiện việc giao đất không thu tiền sử dụng đất, miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cho người trồng lúa. Trong đó, Nhà nước giao không thu tiền với người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp trong hạn mức tại Điều 54 Luật Đất đai năm 2013. Đối với hộ gia đình là cá nhân, dân tộc thiểu số Nhà nước còn thực hiện miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nông nghiệp, trong đó có đất trồng lúa tại Điều 110 Luật Đất đai năm 2013.

*Thứ hai*, Nhà nước miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với tất cả hộ gia đình cá nhân trồng lúa được Nhà nước giao trong hạn mức giao đất nông nghiệp để sản xuất nông nghiệp; đất thừa kế, cho tặng, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà trong hạn mức cũng được Nhà nước áp dụng chính sách này. Với hộ gia đình, cá nhân là thành viên hợp tác xã sản xuất nông nghiệp, là nông trường viên đã nhận đất giao khoán ổn định của hợp tác xã, nông trường quốc doanh để sản xuất đất nông nghiệp theo quy định của pháp luật. Và tất cả các hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trồng cây lâu năm có ít nhất một vụ lúa trong năm đối với diện tích đất giới hạn. Chính sách này cho thấy, người sử dụng đất trồng lúa được nhà nước thực hiện miễn giảm thuế phổ biến hơn sử dụng các loại đất nông nghiệp khác. Do đó, người dân hưởng hoàn toàn thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất của mình theo quy định tại Điều 166 Luật Đất đai năm 2013.

*Thứ ba*, phù hợp với quy định tại khoản 2 Điều 9 Luật Đất đai năm 2013 là: “khuyến khích người sử dụng đất đầu tư vào lao động, vật tư tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học, công nghệ vào khai hoang, phục hóa, lấn biển, đưa diện tích đất trống, đồi núi trọc, đất có mặt

nước hoang hóa vào sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” và quy định tại khoản 2 Điều 164 là khuyến khích tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đầu tư để đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng.” Nhà nước thực hiện hỗ trợ mức cố định đối với tất cả các hộ gia đình, cá nhân trên toàn quốc với mức 10.000.000 đồng/ha đất trồng lúa được khai hoang và 5.000.000 đồng/ha đất chuyên trồng lúa nước được cải tạo từ đất trồng lúa nước một vụ hoặc đất trồng cây khác. Hai mức hỗ trợ khác nhau như vậy cũng tương ứng với mức chi phí của hai trường hợp khai hoang, cải tạo đất vừa nêu. Tuy nhiên, theo Nghị định 35/2015/NĐ-CP thì Nhà nước không hoàn toàn dựa vào mức chi phí thực tế để hỗ trợ như Nghị định 42/2012/NĐ-CP.

Xoay quanh các chính sách hỗ trợ thúc đẩy nông dân bảo vệ quỹ đất trồng lúa cần làm rõ một số vấn đề như sau:

*Một là*, các quy định về tài chính đối với người nông dân trên cơ sở Nghị định 35/2015/NĐ-CP đã có những hiệu chỉnh đáng ghi nhận. Cụ thể, Nhà nước không thực hiện chính sách hỗ trợ đại trà mà chuyển sang hỗ trợ có chủ đích. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng đặt ra vấn đề là Nhà nước hỗ trợ trước theo nhu cầu cải tạo đất, đầu tư của nông dân, hay sau khi người dân đã tiến hành hoàn thiện cơ sở hạ tầng thì Nhà nước sẽ có những khoản quyết toán hỗ trợ chi phí này, điều này đến nay vẫn chưa được quy định cụ thể, tường minh. Ngoài ra, cơ quan nào có chức năng giám sát các khoản hỗ trợ này được sử dụng đúng mục đích ban đầu mà nông dân đã đề ra, mà không phải sử dụng chi phí này cho mục đích khác. Điều này cần được pháp luật làm rõ.

*Hai là*, theo một số nhà khoa học, để giữ vững diện tích đất lúa hữu hiệu thì bên cạnh hệ thống pháp luật đầy đủ, phải tiến hành bằng nhiều biện pháp khác nhau, làm sao cho người trồng lúa giàu được thì mới thực hiện giữ vững tiến trình giữ đất lúa, các khoản hỗ trợ hiện nay chưa phát huy hiệu quả đúng mức. Thế nhưng, thực tế người trồng lúa hiện nay vẫn nghèo, mà nguyên nhân là do tình trạng sử dụng đất nông nghiệp còn manh mún, phân tán, bình quân ruộng đất theo đầu người thấp nhất thế giới. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp bình quân đầu người ở Việt Nam là 0,25 ha, trong khi đó, trên thế giới là 0,52 ha và trong khu vực là 0,36 ha.

Việc dồn điền, đổi thửa diễn ra rất chậm chạp và không mang lại hiệu quả mong muốn. Sau mỗi hai chục năm, tình trạng phân mảnh lại tăng gấp đôi. Sự phân mảnh còn dẫn đến tình trạng lãng phí đất đai được sử dụng làm ranh giới, bờ bao. Con số này không dưới 4% diện tích canh tác. Nhà nước đã có nhiều chính sách khuyến khích các doanh nghiệp liên kết với hộ nông dân để hình thành những cánh đồng lớn trên cơ sở tích tụ và tập trung ruộng đất. Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản dưới luật đã bước đầu tạo điều kiện thuận lợi hơn, ưu tiên và ưu đãi hơn cho doanh nghiệp khi liên kết với người nông dân xây dựng cánh đồng lớn, thúc đẩy nhanh hơn quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất trong nông nghiệp. Nhưng quá trình này vẫn diễn ra rất chậm, không đạt mục tiêu kỳ vọng. Nguyên nhân chính là do chính sách hạn điền hiện hành đang là lực cản cho việc tích tụ và tập trung ruộng đất trong quá trình xây dựng những cánh đồng có quy mô lớn. Những quy định về hạn điền đã hạn chế các doanh nghiệp và người



nông dân kinh doanh có hiệu quả hơn muốn mở rộng quy mô canh tác nếu vượt mức trần được phép, bởi lẽ nếu vượt mức hạn điền sẽ phải chịu thêm một khoản thuế lũy tiến không nhỏ<sup>73</sup>.

Để phát triển thị trường thứ cấp về đất nông nghiệp, thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất theo yêu cầu phát triển nền nông nghiệp lúa nước công nghệ cao, hữu cơ và bền vững, Nhà nước cần giải quyết tốt một số vấn đề về chính sách như: Tạo điều kiện thuận lợi về thể chế, chính sách và luật pháp cho sự phát triển và quản lý hiệu lực, hiệu quả thị trường quyền sử dụng đất thứ cấp trong nông nghiệp và nông thôn. Phát triển thị trường đất nông nghiệp thứ cấp và mở rộng mức hạn điền một cách linh hoạt cần được xem là hai đột phá rất quan trọng trong chính sách đất nông nghiệp của Nhà nước. Từ đó, cần nghiên cứu, rà soát vướng mắc, bất cập trong Luật Đất đai, thiết nghĩ Bộ Tài nguyên và Môi trường nên xây dựng đề án thí điểm tích tụ, tập trung đất đai phục vụ thu hút đầu tư sản xuất nông nghiệp tập trung, cũng như nghiên cứu, hoàn thiện các quy định của pháp luật về đất đai cho phù hợp với đặc điểm, điều kiện của từng vùng, từng địa phương và nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước<sup>74</sup>.

Ba là, tại Điều 191 Luật Đất đai 2013 quy định: Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa. Điều khoản này được đưa vào Luật Đất đai năm 2013, nhằm mục tiêu giúp đảm bảo an ninh lương thực, nhưng cũng có những lý do chính đáng để xem xét lại chính sách này. Trước hết ở cấp độ quốc gia, Việt Nam đã đạt hoặc vượt hầu hết các mục tiêu an ninh lương thực của mình. Việt Nam giờ đây sản xuất dư thừa một lượng lớn lúa gạo với hơn một phần ba tổng sản lượng toàn quốc (và khoảng 70% sản lượng ở đồng bằng sông Cửu Long) được xuất khẩu. Trong những năm gần đây, tổng số gạo tiêu thụ toàn quốc bắt đầu giảm khi các hộ gia đình thu nhập trung bình ở thành thị bắt đầu chuyển chế độ ăn uống và các khoản tiêu thụ thực phẩm của mình sang dùng nhiều loại thực phẩm khác<sup>75</sup>. Bên cạnh đó, đối với các tỉnh miền núi, đất nông nghiệp (nhất là lâm nghiệp) chiếm tỷ lệ lớn, kinh tế xã hội còn nghèo, cán bộ công nhân viên chức ngoài công việc Nhà nước vẫn tham gia sản xuất nông nghiệp để đảm bảo cuộc sống, nguồn gốc đất đai chủ yếu do ông cha để lại đã sử dụng từ lâu đời, nay theo quy định hộ không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận tặng cho đất trồng lúa thì người dân không đồng thuận, sẽ khó thực hiện. Mặt khác, đối với trường hợp tặng cho, nếu bố mẹ còn sống, nhưng không còn khả năng sản xuất mà không được tặng cho con cái thì việc quản lý đất đai đối với trường hợp này rất khó khăn. Do vậy, cần cấp GCN theo hình thức Công nhận quyền sử dụng đất như giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng ổn định đất nông nghiệp và hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú trên địa bàn tỉnh được nhận, tặng, cho đất trồng lúa trên địa bàn nhằm phù hợp với tình hình thực tế hiện nay.

<sup>73</sup> Trường Giang, Tích tụ đất đai để nông nghiệp bứt phá, <https://baotainguyenmoitruong.vn/tich-tu-dat-dai-de-nong-nghiep-but-pha-298647.html>, truy cập ngày 25/4/2020/

<sup>74</sup> Phan Trung Hiền (2018), “*Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*”, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, trang 56.

<sup>75</sup> Phan Trung Hiền (2016), “*Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*”, Nxb Đại học Cần Thơ, trang 67.

Tóm lại, có thể nhận thấy việc bảo vệ quỹ đất trồng lúa hiện nay là rất cần thiết nhằm bảo đảm an ninh lương thực. Tuy nhiên, biện pháp hữu hiệu nhất hiện nay là tạo công ăn việc làm cho nông dân, có chính sách hỗ trợ nông nghiệp để nông dân bám trụ được với nghề. Riêng với đất lúa cần có chính sách hỗ trợ với những vùng trọng điểm hơn là tập trung hỗ trợ trên phạm vi diện rộng hiện nay. Từ đó, cần quy định trách nhiệm chính yếu trong bảo vệ quỹ đất trồng lúa hiện nay thuộc nhiệm vụ của Bộ Tài nguyên Môi trường, nhằm có những chính sách, trách nhiệm trong quản lý quỹ đất trồng lúa.

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

- [1] Trần Quang Huy (chủ biên 2017), “Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật đất đai năm 2013”, Nxb Tư pháp.
- [2] Đặng Hùng Võ (2017), “Giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong giai đoạn hiện nay”, Tạp chí Kinh tế Tài chính Việt Nam, số 4 (8/2017).
- [3] Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015) Khoản 3 Điều 4 Nghị định 35/2015/NĐ-CP về quản lý, sử dụng đất trồng lúa
- [4] Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019) Điều 9 Nghị định 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai
- [5] Thư viện nông nghiệp, Kỹ thuật đào ao cá: Cách đào ao, <https://nongnghiep.farmvina.com/cach-dao-ao/> (truy cập ngày 18/4/2020)
- [6] Nguyễn Thị Tú (2017), “Kinh nghiệm về chính sách hỗ trợ nông nghiệp của Trung Quốc, Thái Lan và bài học cho Việt Nam”, Tạp chí kinh tế Châu Á- Thái Bình Dương tháng 08/2017.
- [7] Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Khoản 4 Điều 7 Nghị định 35/2015/NĐ-CP Về quản lý sử dụng đất trồng lúa
- [8] Trường Giang, Tích tụ đất đai để nông nghiệp bút phá, <https://baotainguyenmoitruong.vn/tich-tu-dat-dai-de-nong-nghiep-but-pha-298647.html>, truy cập ngày 25/4/2020.
- [9] Phan Trung Hiền (2018), “Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”, Nxb Chính trị quốc gia sự thật.
- [10] Phan Trung Hiền (2016), “Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam”, Nxb Đại học Cần Thơ.

