

# HẠN MỨC ĐẤT NÔNG NGHIỆP THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

ThS. PHẠM THU THUY \*

## 1. Đặt vấn đề

Trong nông nghiệp, đất đai là tư liệu sản xuất chủ yếu, đặc biệt và không thể thay thế. Đất vừa là đối tượng lao động, vừa là công cụ lao động đồng thời là địa bàn diễn ra quá trình sản xuất. Đối với nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp như Việt Nam, giải pháp quan trọng cho sự thành công của kinh tế nông nghiệp đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng đất đó là giải quyết tốt vấn đề ruộng đất. Đất đai đối với mỗi quốc gia là có hạn, đặc biệt trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, đất nông nghiệp đang dần bị thu hẹp lại. Chính vì vậy để phát triển nông nghiệp, việc sử dụng đất nông nghiệp phải đảm bảo hợp lí, tiết kiệm trên cơ sở Nhà nước có chính sách đất đai đúng đắn bảo đảm cho người nông dân có đất để sản xuất.

Điều 2 Luật đất đai năm 1993 đã ghi nhận: *"Nhà nước có chính sách bảo đảm cho người làm nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp có đất để sản xuất"*.

Luật đất đai hiện hành (năm 2003) cũng khẳng định tại khoản 3 Điều 10: *"Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối có đất để sản xuất"*.

Tuy nhiên, cũng cần phải thấy rằng với vai trò quản lí vĩ mô, Nhà nước chỉ đảm bảo về mặt chính sách, tạo điều kiện cho người sản xuất nông nghiệp sẽ được giao đất hoặc

nhận quyền sử dụng đất thông qua người khác chứ Nhà nước không thể giao đất trong mọi trường hợp khi họ yêu cầu hay giao, cho phép nhận quyền với diện tích không giới hạn. Việc Nhà nước giao đất hay cho phép người sử dụng đất được nhận đất thông qua việc chuyển quyền từ người khác cụ thể sẽ căn cứ vào vốn đất tại địa phương, vào khả năng khai thác của từng chủ sử dụng và căn cứ vào chính sách pháp luật của Nhà nước, đặc biệt là căn cứ vào hạn mức đất theo quy định của pháp luật. Nói đến hạn mức đất đó là nói đến giới hạn diện tích đất - khoảng biến thiên trong phạm vi nhất định mà điểm tối đa của nó được pháp luật quy định cụ thể. Đó là giới hạn diện tích đất được phép sử dụng trên thực tế hay giới hạn diện tích đất được Nhà nước giao hay giới hạn diện tích đất được Nhà nước cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người khác.

Vấn đề hạn mức đất nông nghiệp lần đầu tiên được quy định tại Điều 44 Luật đất đai năm 1993. Trên cơ sở đó hạn mức đất đã được quy định cụ thể đối với từng loại đất, từng vùng, từng địa phương tại Điều 5 Nghị định của Chính phủ số 64/CP ngày 27/9/1993 sau đó được sửa đổi, bổ sung tại khoản 4 Điều 1 Nghị định của Chính phủ số 85/1999/NĐ-CP ngày 28/8/1999. Theo đó,

\* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

hộ gia đình, cá nhân chỉ được quyền sử dụng diện tích đất tối đa đối với một số loại đất: đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, đất nông nghiệp trồng cây lâu năm, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất trồng đồi núi trọc, đất khai hoang lấn biển để sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Theo quy định của pháp luật đất đai thời kì này có thể hiểu về khái niệm hạn mức đất như sau: Đó là giới hạn diện tích đất tối đa mà hộ gia đình và cá nhân được phép sử dụng trên cơ sở đất được Nhà nước giao, nhận chuyển nhượng hợp pháp từ người khác và cả trong trường hợp đất do khai hoang phục hoá mà có. Với ý nghĩa đó, hạn mức đất theo quy định của Luật đất đai năm 1993 có thể hiểu là hạn mức sử dụng đất trên thực tế.

Tuy nhiên, đến Luật đất đai năm 2003, vấn đề hạn mức đất nông nghiệp được nhìn nhận ở góc độ rộng hơn. Nhà nước quy định 2 loại hạn mức đất đó là hạn mức giao đất nông nghiệp và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp.

## **2. Các vấn đề pháp lí cụ thể về hạn mức giao đất và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp**

### *2.1. Hạn mức giao đất nông nghiệp*

Hạn mức giao đất được quy định tại Điều 70 Luật đất đai năm 2003 nhằm không chế diện tích đất mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền được phép giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng, tránh hiện tượng giao đất một cách tùy tiện với diện tích lớn đồng thời đây cũng là cơ sở pháp lí để giới hạn diện tích đất được phép sử dụng của hộ gia đình,

cá nhân mà quyền sử dụng đất chỉ được hình thành từ việc Nhà nước giao đất. Vì vậy hạn mức giao đất theo quy định tại Điều 70 Luật đất đai có thể hiểu là: Diện tích đất tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được giao để sử dụng vào các mục đích thuộc nhóm đất nông nghiệp. Diện tích đó được xác định theo từng loại đất nông nghiệp cho từng vùng, từng địa phương khác nhau. Cụ thể:

- Đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân là không quá 3 hecta và được chia theo hai khu vực (các tỉnh thuộc khu vực Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long không quá 3 hecta, các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương còn lại không quá 2 hecta).

- Đối với đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân được chia theo 2 khu vực:

+ Đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng không quá 10 hecta.

+ Đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi không quá 30 hecta.

- Đối với đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 30 hecta với mỗi loại đất, đối với những loại đất này không đưa ra tiêu chí địa bàn sử dụng đất để phân chia hạn mức.

Bên cạnh đó, Luật cũng đưa ra hạn mức không chế đối với hộ gia đình, cá nhân trong trường hợp được giao nhiều loại đất, đây là điều mà pháp luật đất đai trước đây chưa quy định. Theo quy định tại khoản 4 Điều 70 Luật đất đai:

- Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao nhiều loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm

muối thì tổng hạn mức giao đất không quá 5 hecta.

Như vậy trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao độc lập từng loại đất đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì có thể giao tối đa cho mỗi loại đất là không quá 3 hecta nhưng trong trường hợp được giao đồng thời cùng lúc nhiều loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì phải chịu mức khống chế về tổng hạn mức giao đối với 3 loại đất này là không quá 5 hecta.

- Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm là không quá 5 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 25 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi. (1)

- Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất rừng sản xuất thì tổng hạn mức giao đất rừng sản xuất là không quá 25 hecta. (2)

Với quy định tại (1) và (2) tác giả bài viết thấy chưa có sự rõ ràng và còn gây nhiều tranh cãi, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau. Việc "giao thêm" được hiểu như thế nào? Với quy định (1) có 3 khả năng xảy ra:

*Thứ nhất*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng nhiều loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và được giao thêm đất trồng cây lâu năm?

*Thứ hai*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trồng cây lâu năm trong hạn mức và được giao thêm đất trồng cây lâu năm?

*Thứ ba*, hộ gia đình, cá nhân đang sử

dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất và được giao thêm đất trồng cây lâu năm?

Tương tự như vậy, đối với việc giao thêm theo quy định (2) cần phải hiểu như thế nào?

*Thứ nhất*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng nhiều loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và được giao thêm đất rừng sản xuất?

*Thứ hai*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất trồng cây lâu năm và được giao thêm đất rừng sản xuất?

*Thứ ba*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất và được giao thêm đất rừng sản xuất?

Qua nghiên cứu Điều 70 Luật đất đai, theo tác giả bài viết quy định "giao thêm" tại khoản 4 Điều 70 được hiểu như sau:

- Với quy định (1): Việc giao thêm đất trồng cây lâu năm được áp dụng trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang trồng cây lâu năm trong hạn mức và được giao thêm đất trồng cây lâu năm, trong trường hợp này hạn mức đất trồng cây lâu năm được giao thêm không quá 5 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng và không quá 25 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

- Với quy định (2): Việc giao thêm đất rừng sản xuất được áp dụng trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất rừng sản xuất trong hạn mức và được giao thêm đất rừng sản xuất. Trong trường hợp này, tổng hạn mức đối với đất rừng sản xuất giao thêm không quá 25 hecta. Quy định "tổng hạn mức" ở đây được hiểu là có thể

được giao thêm nhiều lần nhưng tổng các lần giao đó có hạn mức tối đa là 25 hecta.

Quy định "giao thêm" chính là quy định "mở" so với hạn mức khống chế mà pháp luật đã quy định. Điều này hoàn toàn mới so với pháp luật đất đai trước đây. Với quy định này, Nhà nước đã cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được mở rộng thêm quy mô diện tích đối với một số loại đất ngoài hạn mức mà Nhà nước đã giao để phát triển sản xuất.

### 2.2. Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp

Theo quy định tại khoản 3 Điều 71 Luật đất đai năm 2003: Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân do Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Luật đất đai chỉ dừng lại ở quy định đó và kể từ khi Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành (1/7/2004) cho đến ngày 21/6/2007 chúng ta mới có Nghị quyết của UBTWQH số 1126/2007/NQ-UBTVQH11 quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất.

Nhà nước cho phép người sử dụng đất được thực hiện những quyền năng trong việc chuyển quyền sử dụng đất như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế quyền sử dụng đất... kèm theo đó là việc được nhận chuyển quyền sử dụng đất, được phép tích tụ, tập trung đất đai ở mức độ hợp lý để phát triển sản xuất, Nhà nước nghiêm cấm việc tích tụ đất đai một cách vô hạn định để rồi coi đất đai là phương tiện kiếm lời trong khi đất nông nghiệp là có hạn, Nhà nước cần có chính sách đảm bảo cho người dân có đất để

sản xuất, qua đó có việc làm ổn định cuộc sống, tạo nên sự cân bằng trong xã hội. Vậy trong lĩnh vực nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp, Luật đất đai năm 2003 đã đặt ra hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp nhằm khống chế diện tích đất nông nghiệp tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được phép nhận quyền sử dụng từ người khác thông qua các hình thức nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất, xử lý nợ theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất đối với các loại đất: đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối. Cụ thể là:

- Đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng được chia theo 2 khu vực:

+ Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long hạn mức không quá 6 hecta.

+ Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương còn lại hạn mức không quá 4 hecta.

- Đối với đất trồng cây lâu năm được chia theo 2 khu vực:

+ Đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng không quá 20 hecta.

+ Đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi không quá 50 hecta.

- Đối với đất rừng sản xuất là rừng trồng được chia theo 2 khu vực:

+ Đối với các xã, phường, thị trấn ở

đồng bằng không quá 50 hecta.

+ Đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi không quá 100 hecta.

Pháp luật cho phép hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp không chỉ trong một tỉnh mà có thể trên địa bàn nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong trường hợp này tổng diện tích được nhận chuyển quyền trong hạn mức đối với mỗi loại đất (đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối) bằng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất cao nhất. Điều này cho thấy Nhà nước đã tạo điều kiện tối đa cho người dân khi họ nhận chuyển quyền sử dụng đất, được nâng mức tích tụ đất đai nhằm phát triển sản xuất.

Trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp bao gồm nhiều loại đất (đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối) thì hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân đó được xác định theo từng loại đất đã được quy định ở trên.

### **3. Một số nhận xét về các quy định của pháp luật hiện hành về hạn mức đất nông nghiệp**

*Thứ nhất*, đối tượng áp dụng hạn mức giao đất cũng như hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Đây là những người được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để

canh tác ổn định lâu dài, loại đất bị khống chế hạn mức giao đất, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất cũng chỉ là những loại đất nằm trong nhóm đất nông nghiệp.

*Thứ hai*, phạm vi hạn mức đất được tính trong 2 trường hợp độc lập sau:

- Hạn mức giao đất nông nghiệp là diện tích đất nông nghiệp tối đa mà Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích nông, lâm nghiệp (diện tích đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân do nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho, thuê, thuê lại, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, nhận khoán, được Nhà nước cho thuê đất không tính vào hạn mức này).

Diện tích đất để tính hạn mức không phụ thuộc vào số lần nhận giao đất. Có 2 khả năng xảy ra: Có thể chỉ nhận giao đất một lần đã đủ hạn mức nhưng cũng có thể được giao nhiều lần mà tổng các lần đó mới đủ hạn mức giao hoặc vẫn chưa đủ hạn mức. Trên thực tế hiện nay, căn cứ vào vốn đất nông nghiệp tại các địa phương thì hầu như không có địa phương nào có thể giao một lần mà đủ hạn mức diện tích cho hộ gia đình, cá nhân.

- Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp là giới hạn diện tích đất tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được phép nhận quyền sử dụng đất từ người khác thông qua một số hình thức chuyển quyền mà pháp luật đã quy định. Việc nhận chuyển quyền này cũng có thể được thực hiện nhiều lần sao cho đủ hạn mức diện tích.

Như vậy, trên thực tế người dân có thể tích tụ đất nông nghiệp từ nhiều nguồn như có thể được giao đất trong hạn mức, có thể

nhận quyền sử dụng đất từ người khác theo hạn mức, có thể thuê đất khi có nhu cầu sử dụng, hoặc có thể góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hợp tác sản xuất kinh doanh với nhau. Đây là cơ sở cho việc mở rộng quy mô diện tích đất và nâng cao hiệu quả sử dụng đất của người sử dụng đất nông nghiệp. Chính vì vậy, việc quy định hạn mức đất nông nghiệp vẫn không hề cản trở đến việc phát triển kinh tế trang trại - mô hình kinh tế sản xuất hàng hoá trong nông nghiệp nông thôn được Nhà nước khuyến khích phát triển.

*Thứ ba*, hạn mức đất chỉ thực sự đúng với ý nghĩa và phát huy được vai trò của nó khi gắn kết với các quy định về đất nông nghiệp. Việc quy định hạn mức đất nông nghiệp là một trong những giải pháp để thực hiện tốt mục tiêu "đảm bảo cho người sử dụng đất nông nghiệp có đất để sản xuất". Đây là mục tiêu quan trọng mà Đảng và Nhà nước ta đã, đang và vẫn sẽ phải làm trong giai đoạn hiện nay.

Tóm lại, việc quy định hạn mức đất nông nghiệp đặt ra giới hạn cần thiết, hành lang pháp lí an toàn để việc tích tụ, tập trung đất đai phát huy được đầy đủ vai trò tích cực của nó trên cơ sở hạn chế tối đa những tác động tiêu cực. Việc quy định hạn mức đất hợp lí sẽ cho phép tích tụ, tập trung đất đai ở mức độ phù hợp với điều kiện đất đai, cây trồng, khí hậu và từng vùng sản xuất nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất đồng thời khuyến khích những người lao động giỏi bằng khối óc và bàn tay lao động của mình có thể làm giàu chính đáng trong phạm vi hạn mức đất mà Nhà nước cho phép sử dụng./.

## **VẤN ĐỀ ÁP DỤNG ÁN LỆ Ở VIỆT NAM (tiếp theo trang 44)**

Kinh nghiệm từ các nước theo truyền thống Common Law cho thấy để tránh sử dụng án lệ, thẩm phán chỉ cần cho rằng tình tiết nào đó của án lệ khác cơ bản với tình tiết vụ án đang xét xử. Thêm vào đó, có thể sẽ có tình huống là cùng án lệ nhưng mỗi thẩm phán lại có cách giải thích khác nhau sẽ dẫn đến việc cho ra phán quyết khác nhau. Để tránh được việc này, yêu cầu đặt ra là các phán quyết phải được tuyên một cách rõ ràng, tránh dùng những từ ngữ có thể hiểu theo nhiều nghĩa, những câu có thể hiểu theo nhiều hướng khác nhau.

Qua quá trình xét xử, số lượng án lệ sẽ ngày càng gia tăng, để dễ dàng cho việc tìm kiếm thì ngay từ đầu phải có sự sắp xếp và lưu trữ một cách khoa học các bản án. Có thể sử dụng một số cách như lưu trữ theo thời gian xét xử, theo cấp toà, theo loại vụ việc...

Dù là thẩm phán hay luật sư thì cũng cần trải qua quá trình đào tạo cơ bản về luật trong các trường đại học vì vậy nếu muốn áp dụng án lệ thì cần đưa án lệ vào giảng dạy chính thức tại các trường đại học để sinh viên luật có thể có những hiểu biết nhất định về án lệ phục vụ cho công việc sau này. Ngoài ra, cần nâng cao chất lượng đào tạo ngoại ngữ trong các trường đại học để sinh viên có thể nghiên cứu những tài liệu nước ngoài một cách thuận lợi và chính xác.

Cuối cùng, để đưa án lệ vào áp dụng ở Việt Nam thì cần phải có kế hoạch cụ thể, chi tiết về các bước thực hiện và phải có sự phối hợp đồng bộ giữa ba ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp./.