

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC MỎ - ĐỊA CHẤT**

**ThS. NGUYỄN THỊ HIỀN**

**BÁO CÁO HỌC THUẬT**

**NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG CÔNG TÁC CHUYỂN NHƯỢNG, THỪA KẾ ĐẤT  
NÔNG NGHIỆP KHU VỰC VEN ĐỒ HÀ NỘI VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP HOÀN  
THIỆN CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI**

**HÀ NỘI - 2023**

## Mục lục

<b>Mở đầu .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Khái quát chung về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp ...</b>	<b>3</b>
<b>2. Điều kiện chung để chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Thực trạng và đề xuất hoàn thiện pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp ở khu vực ven đô Hà Nội.....</b>	<b>5</b>
<b>Tài liệu tham khảo .....</b>	<b>6</b>

## Mở đầu

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các công trình kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng,... là nguồn vốn, nguồn nội lực trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay. Nhưng đất đai là nguồn tài nguyên có hạn, việc sử dụng nguồn tài nguyên này vào việc phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và cả nước một cách khoa học và đạt hiệu quả cao là vô cùng quan trọng và có ý nghĩa to lớn.

Trong những năm gần đây, việc khai thác sử dụng đất đai tại nhiều địa phương ở nước ta ngày càng có hiệu quả. Tuy nhiên tại nhiều khu vực, nhất là các khu vực ven đô thị, thực trạng sử dụng đất đang đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết. Do yêu cầu của quá trình đô thị hóa, phát triển công nghiệp, dịch vụ, xây dựng cơ sở hạ tầng, một diện tích lớn đất nông nghiệp đã và đang chuyển sang các mục đích phi nông nghiệp. Mặt khác với vai trò là khu vực ven đô, diện tích đất nông nghiệp cần được quy hoạch sử dụng có hiệu quả cao nhằm cung cấp lương thực, rau quả cho nội thành và cải thiện môi trường sinh thái đô thị.

Như các loại tài sản khác, đất đai được để lại thừa kế từ bao đời nay ở Việt Nam. Đến nay, mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước đại diện chủ sở hữu nhưng Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho từng chủ thể sử dụng cụ thể và được để lại thừa kế. Mặc dù pháp luật về vấn đề này đã khá đầy đủ và thực thi khá hiệu quả song vẫn tồn tại nhiều bất cập, vướng mắc trên thực tế, nhất là đối với thừa kế quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Xuất phát từ các vấn đề trên, để giải quyết các vướng mắc về thừa kế, chuyển nhượng đất nông nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp, tận dụng được tiềm lực sẵn có, tác giả đã lựa chọn “nghiên cứu thực trạng công tác chuyển nhượng, thừa kế đất nông nghiệp khu vực ven đô hà nội và đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách đất đai trong quản lý nhà nước về đất đai”

## 1. Khái quát chung về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hiện nay, đất nông nghiệp là loại đất được Nhà nước chuyển giao cho cá nhân, hộ gia đình, tổ chức thông qua các hình thức giao đất, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật để phục vụ nhu cầu sản xuất nông nghiệp, bao gồm: trồng trọt, chăn nuôi, trồng rừng... hay nói chung là sử dụng cho mục đích nông nghiệp. Về mặt pháp lý, đất nông nghiệp bao gồm: Đất trồng cây hàng năm; Đất trồng lúa; Đất trồng cây lâu năm; Đất rừng sản xuất; Đất rừng phòng hộ; Đất rừng đặc dụng; Đất nuôi trồng thủy sản; Đất làm muối và Đất nông nghiệp khác[1].

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Do vậy, với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân, Nhà nước có quyền thay mặt toàn dân thực hiện chuyển quyền sử dụng đất thông qua một trong ba hình thức là: giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất[2]. Khi quyền sử dụng đất được chuyển sang cho người sử dụng đất[3] thì người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, thế chấp, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, trong đó có đất nông nghiệp[4].

“Chuyển đổi quyền sử dụng đất là một hình thức chuyển quyền sử dụng đất, trong đó các bên (hộ gia đình, cá nhân trong cùng một xã, phường, thị trấn) chuyển giao quyền sử dụng đất nông nghiệp cho nhau (đổi đất nông nghiệp), các bên vừa là người chuyển đổi nhưng cũng đồng thời là người nhận chuyển đổi. Trường hợp giá trị quyền sử dụng đất có sự chênh lệch thì một bên có nghĩa vụ thanh toán cho bên còn lại phần giá trị chênh lệch theo thỏa thuận, trừ trường hợp có thỏa thuận khác (đổi ngang)”[5]. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp là người đang sử dụng đất nông nghiệp chuyển giao đất cùng với quyền sử dụng của mình cho người nhận chuyển nhượng đất sử dụng. Bên chuyển nhượng chuyển giao đất và quyền sử dụng đất sẽ nhận được được số tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất theo thỏa thuận của hai bên.

Những vấn đề pháp lý cấp bách trong chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp là những vấn đề liên quan đến các quy định của pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cần phải nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung đáp ứng nhu cầu thực tiễn của xã hội. Sự cấp bách thể hiện ở ba khía cạnh là: (1) tính thời sự của các nội dung liên quan đến chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp; (2) các vấn đề này chưa được nghiên cứu căn bản để giải quyết triệt để; (3) thu hút sự quan tâm lớn của các cá nhân, tổ chức trong xã hội mà nếu không được giải quyết sớm sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển lành mạnh của thị trường quyền sử dụng đất, thậm chí ảnh hưởng đến trật tự, an toàn xã hội[6]. Về nguyên tắc chung, người được Nhà nước công nhận, trao cho quyền sử dụng

đất sẽ có các quyền của người sử dụng đất, trong đó có quyền chuyển nhượng. Tuy nhiên, do đất đai là một loại tài sản đặc biệt, do Nhà nước thống nhất quản lý, người sử dụng đất chỉ được quyền sử dụng và chịu sự quản lý của Nhà nước, nên việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải tuân theo những điều kiện nhất định. Pháp luật hiện hành quy định điều kiện chung để chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và đối với đất trồng lúa thì sẽ phải tuân thủ thêm những điều kiện nhất định.

## **2. Điều kiện chung để chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp**

- Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Khi chủ thể sử dụng đất có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nghĩa là đã được Nhà nước công nhận và bảo vệ quyền lợi hợp pháp, nên được chuyển nhượng quyền sử dụng đất của mình cho người khác. Tuy nhiên, trong một số trường hợp nhất định như người nhận thừa kế quyền sử dụng đất là người nước ngoài hoặc người Việt Nam định cư ở nước ngoài không thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì vẫn có thể chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi chưa có giấy chứng nhận. Trường hợp này, người nhận thừa kế được chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người khác với tư cách là bên chuyển nhượng sau khi hoàn tất thủ tục khai nhận hoặc thỏa thuận phân chia di sản thừa kế[7]. Văn bản khai nhận hoặc thỏa thuận phân chia di sản thừa kế sẽ có giá trị chứng minh quyền sử dụng hợp pháp đối với quyền sử dụng đất được chuyển nhượng.

- Đất không có tranh chấp

Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 định nghĩa: “Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai”. Tranh chấp đất đai có thể là những tranh chấp đất đai trực tiếp như tranh chấp người có quyền sử dụng đất, tranh chấp ranh giới đất, tranh chấp lối đi... và tranh chấp gián tiếp có liên quan đến đất đai như tranh chấp chia tài sản chung vợ chồng là quyền sử dụng đất trong thời kỳ hôn nhân hoặc khi ly hôn, tranh chấp thừa kế quyền sử dụng đất, tranh chấp hợp đồng, giao dịch về quyền sử dụng đất (chuyển nhượng, thế chấp, thuê quyền sử dụng đất...).

Xét trên phương diện điều kiện giao dịch tài sản, nếu tài sản đang bị tranh chấp cho dù bởi bất kỳ nguyên nhân nào thì tài sản đó hiện đang được đặt trong bối cảnh bị hạn chế quyền sở hữu. Nghĩa là chủ sở hữu tạm thời không được quyền định đoạt tài sản bởi tài sản đó đang bị tranh chấp về quyền sở hữu với chủ thể khác. Trong tranh chấp đất đai, cho dù được xác định là dưới dạng tranh chấp nào (trực tiếp hay gián tiếp có liên quan đến đất đai) thì quyền sử dụng đất đó vẫn tạm thời không thể thực hiện giao dịch được. Điều kiện đất đai không tranh chấp để thực hiện việc chuyển nhượng là đảm bảo tính toàn diện về quyền của người sử dụng đất khi thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

- Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án

Quyền sử dụng đất tuy là một loại tài sản và có thể được dùng để thực hiện các giao dịch dân sự, nhưng khi quyền sử dụng đất này bị các quyết định ngăn chặn, tạm ngưng thực hiện các quyền về tài sản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (như cơ quan thi hành án dân sự) thì quyền sử dụng đất này cũng không được thực hiện giao dịch chuyển nhượng. Pháp luật thi hành án dân sự hiện hành quy định kê biên quyền sử dụng đất là một trong những biện pháp cưỡng chế thi hành án dân sự. Quyết định kê biên tài sản là một hình thức cơ quan nhà nước có thẩm quyền hạn chế quyền tài sản của chủ sở hữu. Do đó, khi đất đai bị kê biên quyền sử dụng đất thì thửa đất đó không được chuyển nhượng.

- Trong thời hạn sử dụng đất

Căn cứ pháp lý của việc Nhà nước công nhận, trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, mỗi loại đất khác nhau, Nhà nước sẽ trao, công nhận cho chủ thể sử dụng đất được sử dụng trong một thời hạn nhất định. Thời hạn sử dụng đất được thể hiện trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quy định của Luật. Người sử dụng đất chỉ được thực hiện các quyền của mình trong thời hạn sử dụng đất. Nếu đất đã vượt quá thời hạn được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất không được chuyển nhượng.

### **3. Thực trạng và đề xuất hoàn thiện pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp ở khu vực ven đô Hà Nội.**

a. Quy định về những người không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa:

Theo quy định của khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013, “hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa”. Quy định này nhằm bảo đảm nguyên tắc ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa. Tuy nhiên, các văn bản hiện hành không giải thích rõ thế nào là “không trực tiếp sản xuất nông nghiệp”. Điều này có thể dẫn đến trường hợp, chủ thể có tham gia vào một khâu nào đó trong quan hệ sản xuất nông nghiệp, nhưng họ lại không được coi là chủ thể trực tiếp sản xuất nông nghiệp và bị hạn chế quyền của mình. Bên cạnh đó, thực tiễn ở nhiều địa phương khu vực ven Hà Nội đang diễn ra tình trạng, người trực tiếp sản xuất nông nghiệp không mặn mà với công việc đồng áng, trong khi đó, nhiều doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, cá nhân muốn đầu tư phát triển kinh tế nông nghiệp và cần có đất nông nghiệp để thực hiện mong muốn này, nhưng việc tiếp cận quỹ đất nông nghiệp để sản xuất lại rất khó khăn. Quy định này đã kìm hãm sự phát triển của nông nghiệp hàng hóa, bởi chỉ có doanh nghiệp và nhà đầu tư mới có vốn và công nghệ để thúc đẩy phát triển nông

ngành hàng hóa. Để khắc phục tình trạng này, tác giả cho rằng cần thay đổi những điều luật liên quan đến chuyển nhượng, thừa kế đất nông nghiệp sao cho phù hợp với thực tiễn, thúc đẩy sự phát triển của nông nghiệp hàng hóa trong hội nhập quốc tế.

b. Quy định về giới hạn phạm vi chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp:

Theo quy định của Điều 190 Luật Đất đai năm 2013, “hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp do được Nhà nước giao đất, do chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác thì chỉ được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng xã, phường, thị trấn cho hộ gia đình, cá nhân khác để thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp và không phải nộp thuế thu nhập từ việc chuyển đổi quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ”. Quy định này giới hạn việc chuyển đổi đất nông nghiệp chỉ trong phạm vi cùng xã đã ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình thúc đẩy chuyển đổi kinh tế nông nghiệp từ quy mô hộ gia đình lên quy mô trang trại (hay các Công ty cổ phần nông nghiệp). Quy định này không phù hợp ở cả lý luận và thực tiễn, nhất là ở khu vực nông thôn ven Hà Nội. Ví dụ, hai hộ gia đình có đất nông nghiệp giáp ranh nhau nhưng thuộc hai xã khác nhau, theo quy định hiện hành họ không được chuyển đổi quyền sử dụng đất để canh tác liệu có hợp lý không? Con đi lấy chồng khác xã thì không được nhận thừa kế quyền sử dụng đất nông nghiệp từ bố mẹ theo quy định hiện hành, như vậy có đảm bảo quyền dân sự của người dân hay không?

c. Một số đề xuất giải pháp định hướng sửa đổi những điều luật quy định về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp trong tương lai.

- Những quy định chặt chẽ việc giới hạn chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp chỉ nên thực hiện trong những khu vực được quy hoạch chuyên biệt, như đất rừng phòng hộ, vùng đất trồng lúa trong điểm, đất rừng đặc dụng...vv, còn các khu vực có không gian đô thị hóa cao như ven Hà Nội cần sửa đổi để phù hợp với yêu cầu của thực tiễn xã hội.

- Nông nghiệp hiện nay đang phát triển với xu hướng hội nhập quốc tế và nông nghiệp hàng hóa, vì vậy các quy định giới hạn về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cần phải sửa đổi để thúc đẩy nông nghiệp phát triển.

- Việc giới hạn về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cũng dẫn đến hạn chế quyền dân sự của người nông dân như thí dụ nêu ở trên cần được sửa đổi để đảm bảo sự phát triển quyền dân sự công bằng trong xã hội.

### **Tài liệu tham khảo**

[1] Xem: khoản 1 Điều 10 Luật Đất đai năm 2013.

[2] Quá trình chuyển quyền sử dụng đất từ Nhà nước tới người sử dụng đất thường được gọi là chuyển quyền sử dụng đất sơ cấp (thị trường chuyển nhượng đất sơ cấp).

[3] Xem Điều 5 Luật Đất đai năm 2013.

[4] Quá trình này được gọi là chuyển quyền sử dụng đất thứ cấp (thị trường chuyển nhượng đất thứ cấp).