



**QUỐC HỘI KHÓA XVI
ỦY BAN KINH TẾ VÀ TÀI CHÍNH**

TÀI LIỆU HỘI THẢO

**ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI,
SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI HƯỚNG TỚI MỤC TIÊU GIẢI PHÓNG
NGUỒN LỰC CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI
TRONG KỶ NGUYÊN MỚI**

HÀ NỘI, THÁNG 7/2026

MỤC LỤC

Đổi mới quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy định về giao đất, cho thuê đất, đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhằm giải phóng nguồn lực đất đai phục vụ phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới (TS. Nguyễn Văn Khôi)	01
Hoàn thiện các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2024 đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới (PGS. TS. Nguyễn Quang Tuyền, ThS. LS. Ngô Thu Thảo)	08
Một số đề xuất đổi mới về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (PGS. TS. Trần Văn Tuấn)	25
Giá đất, định giá đất và điều tiết giá trị gia tăng từ đất: Cơ sở lý luận và định hướng hoàn thiện pháp luật đất đai (GS. TS. Hoàng Văn Cường)	36
Quản lý nhà nước về giá đất (TS. Vũ Đình Ánh)	46
Hoàn thiện thể chế pháp luật về đất đai từ góc nhìn cộng đồng doanh nghiệp: Nhận diện điểm nghẽn, giải phóng nguồn lực và củng cố niềm tin thị trường trong kỷ nguyên mới (TS. Đậu Anh Tuấn)	49
Một số kiến nghị hoàn thiện luật đất đai 2024 nhằm tháo gỡ vướng mắc trong triển khai dự án đầu tư có sử dụng đất (ThS. LS. Phạm Thanh Tuấn)	57
Củng cố pháp luật để chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả hơn (TS. Đặng Kim Sơn)	66
Tham gia ý kiến đối với dự án Luật Đất đai (sửa đổi) (ThS. LS. Nguyễn Văn Đình)	72

THAM LUẬN

Đổi mới quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy định về giao đất, cho thuê đất, đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhằm giải phóng nguồn lực đất đai phục vụ phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

TS. Nguyễn Văn Khôi

Chủ tịch Hiệp hội Bất động sản Việt Nam

*Thành viên Hội đồng Tư vấn cải cách thủ tục hành chính của Thủ tướng Chính phủ
Nguyên Ủy viên Ban Thường vụ Thành Ủy, nguyên Phó Chủ tịch UBND Tp Hà Nội*

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn lực phát triển chiến lược quan trọng nhất của quốc gia và là đầu vào của hầu hết các ngành kinh tế, là nền tảng của quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, phát triển hạ tầng, nhà ở, dịch vụ logistics, du lịch, nông nghiệp hiện đại và kinh tế số. Trong điều kiện Việt Nam đặt mục tiêu tăng trưởng GDP ở mức hai con số từ năm 2026, việc hoàn thiện cơ chế tiếp cận đất đai có ý nghĩa quyết định đối với khả năng huy động các nguồn lực xã hội, phát triển kinh tế tư nhân, thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài, phát triển hạ tầng, đô thị, công nghiệp, dịch vụ và bảo đảm an sinh xã hội.

Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là một trong những công cụ quan trọng nhất của Nhà nước để quản lý, phân bổ và sử dụng nguồn lực đất đai.

Trong nhiều năm qua, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đã góp phần quan trọng trong việc bảo đảm quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường và sử dụng hợp lý tài nguyên đất.

Tuy nhiên, khi Việt Nam bước sang giai đoạn phát triển mới với yêu cầu tăng trưởng nhanh, bền vững và phát huy tối đa các nguồn lực xã hội, nhiều quy định hiện hành về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đã bộc lộ những hạn chế.

Mục tiêu cao nhất của quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất không phải để tạo thêm thủ tục hành chính, mà phải tạo lập không gian phát triển, định hướng đầu tư, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả nguồn lực đất đai.

Qua gần hai năm thi hành Luật Đất đai năm 2024, cùng với các nghị quyết của Quốc hội và các nghị định của Chính phủ, nhiều khó khăn, vướng mắc đã được tháo gỡ. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy những điểm nghẽn lớn nhất của môi trường đầu tư vẫn tập trung ở quá trình tiếp cận đất đai.

Đối với doanh nghiệp, vấn đề quan trọng nhất không phải là được giao đất hay thuê đất theo hình thức nào, mà là có một cơ chế tiếp cận đất đai minh bạch, bình đẳng, chi phí hợp lý, thời gian ngắn và có thể dự báo được.

Vì vậy, Hiệp hội Bất động sản Việt Nam kiến nghị đổi mới quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và chuyển mạnh từ tư duy “quản lý giao đất” sang tư duy “quản trị quyền tiếp cận đất đai”. Đây không chỉ là thay đổi về kỹ thuật lập pháp mà là đổi mới tư duy quản trị, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế. Đồng thời, yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới đòi hỏi tư duy xây dựng pháp luật cũng phải đổi mới mạnh mẽ.

II. ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN

1. Những kết quả đạt được

Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều đổi mới quan trọng:

a) Hệ thống quy hoạch từng bước được đồng bộ hơn với Luật Quy hoạch; việc công khai quy hoạch được tăng cường; công tác quản lý sử dụng đất ngày càng minh bạch hơn.

Quy hoạch đã góp phần bảo đảm quỹ đất cho quốc phòng, an ninh, giao thông, công nghiệp, đô thị, nông nghiệp và các công trình công cộng.

b) Hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất.

c) Mở rộng phân cấp cho địa phương.

d) Quy định rõ hơn về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

e) Tăng cường công khai, minh bạch.

f) Tạo cơ sở pháp lý cho việc xử lý nhiều dự án tồn đọng.

Các nghị quyết của Quốc hội và nghị định của Chính phủ tiếp tục tháo gỡ một số khó khăn trong giai đoạn chuyển tiếp, góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản từng bước phục hồi.

2. Những tồn tại chủ yếu

a) Quy hoạch còn nặng về quản lý hành chính

Nhiều quy hoạch vẫn thiên về việc xác định chỉ tiêu diện tích từng loại đất, trong khi chưa quan tâm đúng mức đến hiệu quả sử dụng đất, giá trị kinh tế của đất và khả năng tạo động lực phát triển.

- Quy hoạch thiếu tính linh hoạt

Chu kỳ điều chỉnh quy hoạch còn dài. Khi xuất hiện các ngành kinh tế mới, công nghệ mới hoặc yêu cầu phát triển mới thì việc điều chỉnh quy hoạch mất nhiều thời gian. Điều này làm giảm cơ hội đầu tư.

- Kế hoạch sử dụng đất trở thành thủ tục phức tạp.

Nhiều dự án đã phù hợp quy hoạch nhưng vẫn phải chờ kế hoạch sử dụng đất hằng năm hoặc điều chỉnh kế hoạch.

Điều này làm kéo dài thời gian chuẩn bị đầu tư và phát sinh cơ chế xin - cho.

- Thiếu sự liên thông giữa các loại quy hoạch

Quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, quy hoạch giao thông, quy hoạch ngành còn thiếu đồng bộ.

Nhiều địa phương phải điều chỉnh nhiều lần.

- Quy hoạch chưa gắn với cơ chế tài chính

Quy hoạch xác định không gian phát triển nhưng chưa đi cùng công cụ tài chính để dẫn dắt thị trường.

Do đó, nhiều khu vực được quy hoạch nhưng không triển khai được; ngược lại, nhiều nơi phát triển tự phát gây áp lực lên hạ tầng.

b) Thời gian tiếp cận đất đai còn kéo dài.

c) Quy trình lựa chọn nhà đầu tư còn chông chéo giữa đấu giá, đấu thầu, chấp thuận chủ trương đầu tư và giao đất.

d) Chưa có cơ chế thống nhất đối với dự án có quỹ đất hỗn hợp hoặc đất xen kẹt: ví dụ một dự án có đất ở, đất nông nghiệp, đất công, đất giao thông... không rõ đấu giá hay đấu thầu hay thỏa thuận. Đất xen kẹt chưa xử lý rõ. Địa phương lúng túng vì ranh giới đấu giá hay đấu thầu chưa thật rõ ràng.

e) Chi phí tiếp cận đất đai còn lớn và khó dự báo.

f) Một số quy định chưa đồng bộ với Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đấu thầu và các luật liên quan.

g) Tâm lý e ngại trách nhiệm trong quá trình quyết định giao đất, cho thuê đất vẫn còn phổ biến ở một số địa phương.

Những bất cập này làm tăng chi phí đầu tư, kéo dài thời gian thực hiện dự án và làm giảm hiệu quả sử dụng đất.

III. NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG LỚN CẦN HOÀN THIỆN

1. Đổi mới quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất:

Quy hoạch sử dụng đất là công cụ quản lý chiến lược của nhà nước, quyết định định hướng phát triển không gian quốc gia, vùng và địa phương. Vì vậy, Quy hoạch phải nâng cao chất lượng dự báo, bảo đảm tính ổn định nhưng đủ linh hoạt để thích ứng nhu cầu phát triển. Quy hoạch phải dẫn dắt phát triển. Quy hoạch phải gắn với công cụ tài chính đất đai. Quy hoạch quyết định phát triển. Chính sách tài chính quyết định nguồn lực để thực hiện quy hoạch. Toàn bộ quy hoạch cần được số hoá, liên thông với cơ sở dữ liệu đất đai, dữ liệu đầu tư, xây dựng, giao thông và dân cư.

Kế hoạch sử dụng đất không nên tiếp tục là điều kiện bắt buộc để quyết định đầu tư đối với những khu vực đã có quy hoạch rõ ràng và đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định pháp luật.

Kế hoạch sử dụng đất nên đổi mới vai trò và phương thức thực hiện: được chuyển thành chương trình tổ chức thực hiện quy hoạch, tập trung vào bố trí nguồn lực, giải phóng mặt bằng, đầu tư hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội...

2. Chuyển từ tư duy “giao đất” sang tư duy “tiếp cận đất đai”

Luật Đất đai sửa đổi cần tiếp cận theo hướng coi quyền tiếp cận đất đai là quyền tiếp cận một nguồn lực phát triển.

Nhà đầu tư có thể tiếp cận đất thông qua nhiều phương thức:

- **Giao đất:** Những trường hợp quốc phòng, an ninh, công cộng, tái định cư, chính sách xã hội, nhà ở cho thuê lâu dài...;
- **Cho thuê đất:** Đất đặc thù như đơn vị sự nghiệp, tổ chức tôn giáo, đất sử dụng vào mục đích đặc biệt;
- **Đấu giá quyền sử dụng đất:** khi nhà nước có đất sạch, quy hoạch rõ, hạ tầng cơ bản, ví dụ đất ở, đất dịch vụ thương mại. Lựa chọn người trả giá cao nhất;
- **Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư:** Trong các trường hợp như TOD, khu đô thị, khu công nghiệp, dự án có yêu cầu kỹ thuật cao. Xét giá trên cơ sở: Năng lực, công nghệ, quy hoạch, tiến độ, phương án đầu tư, hiệu quả xã hội;
- **Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất:** Nếu doanh nghiệp đã thỏa thuận được khoảng 95% quỹ đất; Chỉ còn khoảng 5% đất công, đất xen kẹt thì không nên đấu giá, mà nhà nước giao trực tiếp phần đất còn lại theo giá nhà nước xác định;
- **Góp vốn bằng quyền sử dụng đất:** Sửa Luật Đất đai kỳ này đồng bộ Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật PPP để nâng thành chính sách “Góp vốn bằng quyền sử dụng đất” vì phải biến đất đai thành nguồn lực phát triển, chứ không chỉ là tài sản để chuyển nhượng.

Góp vốn bằng quyền sử dụng đất có thể tạo ra giá trị gia tăng nhiều lần thông qua đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Ví dụ một hộ dân có 1ha đất nếu bán thì thu được một khoản tiền; Nhưng nếu góp vốn vẫn giữ được quyền lợi và được chia lợi nhuận, được hưởng giá trị tăng thêm; Doanh nghiệp cũng không phải bỏ toàn bộ vốn mua đất ngay từ đầu. Như vậy, các bên đều có lợi.

Vấn đề quan trọng là định giá quyền sử dụng đất và khi dự án thay đổi thì quyền lợi của người góp vốn phải được đảm bảo thế nào? Cần quy định cụ thể đối với góp vốn để phát triển đô thị, khu công nghiệp, TOD.

Đây là một phương thức tiếp cận đất đai; cần nghiên cứu mở rộng phạm vi góp vốn có cả doanh nghiệp, HTX, PPP, quỹ đầu tư, doanh nghiệp nước ngoài... theo điều kiện luật quy định. Cơ chế góp vốn có thể từng giai đoạn hoặc toàn bộ dự án. Nếu dự án không triển khai, được hoàn trả quyền sử dụng đất hoặc được bồi thường.

Góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong tái thiết đô thị: chung cư cũ, TOD, khu đô thị. Người dân góp được căn hộ, cổ phần, lợi nhuận, diện tích thương mại...;

Các phương thức này cần được thiết kế thống nhất, minh bạch và bình đẳng. Đồng thời, phân cấp mạnh cho địa phương quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất đối với dự án đã phù hợp quy hoạch và đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định pháp luật.

3. Hoàn thiện cơ chế giao đất và cho thuê đất

- Giao đất, cho thuê đất phải căn cứ chủ yếu vào quy hoạch đã được phê duyệt và nhu cầu sử dụng đất thực tế.
- Đối với dự án đã đáp ứng đầy đủ điều kiện theo luật, địa phương được quyết định giao đất hoặc cho thuê đất, hạn chế việc phải xin ý kiến nhiều cấp.
- Một dự án chỉ thực hiện một lần quyết định giao đất hoặc cho thuê đất.
- Đối với dự án có quỹ đất hỗn hợp, nhiều loại đất khác nhau, cho phép xử lý theo tổng thể dự án, không chia cắt thành nhiều thửa tực riêng.

4. Hoàn thiện cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất

Đấu giá là công cụ quan trọng để bảo đảm công khai, minh bạch, nhưng cần khắc phục những bất cập đã bộc lộ.

- Hoàn thiện tiêu chí về năng lực tài chính và kinh nghiệm của nhà đầu tư tham gia đấu giá.
- Có cơ chế xử lý nghiêm đối với hành vi bỏ cọc, đầu cơ, thao túng giá.
- Không để kết quả đấu giá bất thường làm méo mó mặt bằng giá đất của khu vực.
- Tăng cường ứng dụng công nghệ số trong tổ chức đấu giá.

5. Hoàn thiện cơ chế lựa chọn nhà đầu tư

Đối với các dự án phát triển có yêu cầu cao về năng lực, kỹ thuật, công nghệ và hiệu quả đầu tư như phát triển đô thị, nhà ở, khu công nghiệp, các dự án quy mô sử dụng đất lớn...; Một dự án chỉ nên áp dụng một cơ chế lựa chọn nhà đầu tư.

Luật cần quy định rõ tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư trên cơ sở:

- Năng lực tài chính;
- Kinh nghiệm thực hiện dự án;
- Phương án đầu tư;
- Hiệu quả kinh tế - xã hội;
- Tiến độ thực hiện;
- Cam kết phát triển bền vững.

Đồng thời, cần bảo đảm nguyên tắc một dự án chỉ áp dụng một cơ chế lựa chọn nhà đầu tư, tránh chồng chéo giữa đấu giá và đấu thầu.

6. Hoàn thiện cơ chế chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất cần vận hành minh bạch, thuận lợi nhưng có kiểm soát.

- Mở rộng khả năng chuyển nhượng dự án gắn với quyền sử dụng đất khi đáp ứng điều kiện theo luật.

- Cho phép chuyển nhượng từng phần dự án trong trường hợp phù hợp quy hoạch và không ảnh hưởng đến lợi ích công cộng.

- Đơn giản hóa thủ tục hành chính trong quá trình chuyển nhượng.

7. Ngoài ra, cần đổi mới toàn diện chính sách tài chính đất đai:

Chính sách tài chính đất đai không chỉ nhằm thu ngân sách mà phải trở thành công cụ điều tiết phát triển. Cần hoàn thiện đồng bộ các chính sách về bảng giá đất, phương pháp định giá đất, tiền thuê đất, thuế sử dụng đất, điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đầu tư công, chống đầu cơ, chống bỏ hoang đất, khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả.

8. Thực hiện thủ tục được liên thông trên cùng một nền tảng số với nguyên tắc: Một quy hoạch, một bộ hồ sơ, một đầu mối, một quyết định, một cơ sở dữ liệu, một cơ chế hậu kiểm.

IV. KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Hiệp hội Bất động sản Việt Nam đề xuất một số kiến nghị trọng tâm:

1. Tiếp tục duy trì chế định quy hoạch sử dụng đất nhưng đổi mới nội dung theo hướng quản trị phát triển: Cho phép điều chỉnh cục bộ quy hoạch sử dụng đất nhanh đối với dự án trọng điểm, dự án đổi mới sáng tạo, dự án công nghệ cao, và các dự án có ý nghĩa tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, liên thông hoàn toàn quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tỉnh, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, quy hoạch giao thông...

2. Quy định rõ quy hoạch phải dành quỹ đất cho:

- Nhà ở xã hội;
- Nhà ở cho thuê;
- Khu công nghiệp;
- Trung tâm logistics;
- Hạ tầng số;
- Năng lượng tái tạo;
- Các ngành kinh tế mới.

3. Chuyển từ tư duy quản lý “giao đất” sang tư duy quản trị “tiếp cận đất đai”. Làm thế nào để mọi chủ thể có nhu cầu sử dụng đất hợp pháp có thể tiếp cận nguồn lực đất đai một cách minh bạch, bình đẳng, nhanh, chi phí hợp lý và có khả năng dự báo. Sẽ rút ngắn được thời gian chuẩn bị đầu tư; giảm chi phí tuân thủ của

doanh nghiệp và người dân; tăng tính minh bạch, bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực đất đai...

4. Một dự án chỉ áp dụng một cơ chế lựa chọn nhà đầu tư.
5. Đơn giản hóa trình tự giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất.
6. Tiếp tục phân cấp mạnh cho địa phương trên cơ sở tiêu chí và trách nhiệm giải trình rõ ràng.
7. Cho phép xử lý dự án có quỹ đất hỗn hợp theo tổng thể dự án.
8. Hoàn thiện cơ chế đấu giá nhằm chống đầu cơ và bỏ cọc.
9. Hoàn thiện cơ chế đấu thầu theo hướng lựa chọn nhà đầu tư có năng lực thực sự.
10. Khuyến khích hình thức thuê đất dài hạn đối với nhà ở cho thuê, khu công nghiệp, logistics và các lĩnh vực cần sử dụng đất ổn định.
11. Nghiên cứu hình thành Ngân hàng đất quốc gia và Quỹ phát triển đất để chủ động tạo lập quỹ đất sạch; cơ chế tài chính cho phát triển theo định hướng giao thông công cộng (TOD) nhằm huy động tối đa nguồn lực đất đai cho phát triển.
12. Xây dựng cơ sở dữ liệu số thống nhất và thực hiện toàn bộ quy trình giao đất, cho thuê đất, đấu giá, đấu thầu trên nền tảng số.

Tóm lại:

Đổi mới về quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy định về giao đất, cho thuê đất, đấu giá, đấu thầu và chuyển nhượng quyền sử dụng đất không chỉ nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp mà quan trọng hơn là tạo lập một cơ chế tiếp cận đất đai minh bạch, bình đẳng và hiệu quả.

Đây chính là điều kiện tiên quyết để giải phóng nguồn lực đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, phát triển thị trường bất động sản an toàn, lành mạnh, bền vững và góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước./.

THAM LUẬN

Hoàn thiện các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2024 đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

**PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyền¹
& ThS. LS. Ngô Thu Thảo²**

Tóm tắt: Chuyên đề đi sâu nghiên cứu, phân tích những điểm nghẽn hoặc những điểm chưa rõ ràng, cụ thể trong các quy định về thu hồi đất, về giá đất, về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi là bồi thường, hỗ trợ, tái định cư) của Luật Đất đai năm 2024 qua gần 02 năm thi hành tham chiếu với yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Trên cơ sở đó, Chuyên đề kiến nghị giải pháp khắc phục góp phần hoàn thiện Luật Đất đai năm 2024 nói chung và các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

Từ khóa: Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Luật Đất đai năm 2024, yêu cầu, phát triển, kỷ nguyên mới ...

Đặt vấn đề

Luật Đất đai năm 2024 được ban hành dựa trên kết quả tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai năm 2013; thể chế hóa các quan điểm của Đảng về lĩnh vực đất đai được thể hiện trong Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao” ngày 16/06/2022 (sau đây gọi là Nghị quyết số 18-NQ/TW). Đồng thời, nội dung của Luật Đất đai năm 2024 thể hiện sự tiếp thu ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân và cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài. “Theo kết quả tổng hợp, để góp ý cho dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), các cơ quan, tổ chức đã tổ chức nhiều cuộc hội nghị, hội thảo; đã nhận được 12.107.457 lượt ý kiến góp ý vào dự thảo Luật”³. Luật Đất đai năm 2024 được Quốc hội khóa XV thông qua tại kỳ họp bất thường lần thứ 05 ngày 18/01/2024 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/08/2024. Qua gần 02 năm thi hành, bên cạnh những kết quả đạt được, còn bộc lộ một số khó khăn, vướng mắc phát sinh trên thực tế gây cản trở đến việc khai thác nguồn lực đất đai cho phát triển. Điều này đặt ra yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2024 nói chung và sửa đổi, bổ sung quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người

¹ Khoa Pháp luật Kinh tế - Trường Đại học Luật Hà Nội; 87 Nguyễn Chí Thanh, phường Giảng Võ, Hà Nội

² Công ty Luật TNHH Minh Khuê P.2004, Tầng 20, tòa nhà N01A Golden Land, số 275 Nguyễn Trãi, phường Khương Đình, Hà Nội

³ Chính phủ (2023), Báo cáo số 139/BC-CP ngày 26/04/2023 gửi Quốc hội về Tổng hợp kết quả lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Hà Nội, tr.8 - 9

bị thu hồi đất nói riêng. Mặt khác, Đạo luật này được ban hành trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương 03 cấp: Cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; nhiều quy định về thu hồi đất, về phê duyệt giá đất bồi thường, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư... được quy định thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi là UBND cấp huyện). Tuy nhiên, kể từ ngày 01/07/2025, chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện; tổ chức vận hành chính quyền địa phương 02 cấp: Cấp tỉnh và cấp xã. Vậy chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai nói chung và thẩm quyền thu hồi đất, xác định giá đất bồi thường, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của UBND cấp huyện nói riêng sẽ do cơ quan nào thực hiện: UBND cấp tỉnh hay UBND cấp xã? ... Do đó, việc tiếp tục hoàn thiện các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật Đất đai năm 2024 đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới là cần thiết.

1. Yêu cầu đặt ra tiếp tục sửa đổi, bổ sung các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật Đất đai năm 2024 trong kỷ nguyên mới

Mặc dù, Luật Đất đai năm 2024 được thi hành gần 02 năm - thời gian tương đối ngắn để đặt vấn đề tiếp tục hoàn thiện Đạo luật này. Tuy nhiên, hiện nay mô hình chính quyền địa phương 02 cấp (cấp tỉnh và cấp xã) được tổ chức, vận hành trong phạm vi cả nước đòi hỏi phải sửa đổi, hoàn thiện Luật Đất đai năm 2024 nói chung và sửa đổi, bổ sung các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng để phù hợp với vai trò, quyền hạn, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân, xã, phường (sau đây gọi là UBND cấp xã) về quản lý nhà nước đối với đất đai khi sáp nhập nhiều xã, phường thành một xã mới hoặc một phường mới khiến số lượng dân số và diện tích đất tự nhiên tăng lên đáng kể. Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật Đất đai năm 2024 dựa trên một số lý do cơ bản sau đây:

Thứ nhất, Luật Đất đai năm 2024 được xây dựng trong điều kiện bộ máy chính quyền địa phương được tổ chức, vận hành theo 03 cấp: Cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Tuy nhiên, kể từ ngày 01/07/2025, chính quyền cấp huyện chấm dứt hoạt động và mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp (Cấp tỉnh, cấp xã) đi vào hoạt động. Vì vậy, quy định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền cấp huyện, chính quyền cấp xã trong quản lý nhà nước đối với đất đai của Đạo luật này không còn phù hợp với thực tiễn. Từ ngày 01/07/2025, UBND cấp huyện chấm dứt hoạt động thì chức năng quản lý nhà nước về đất đai nói chung và thẩm quyền thu hồi đất, quyết định giá đất bồi thường, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của cơ quan này sẽ chuyển giao cho cơ quan nào thực hiện? UBND cấp tỉnh hay UBND cấp xã? Để phù hợp với sự vận hành của mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, Chính phủ ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/06/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Điều 5 của Nghị định này quy định thẩm quyền của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện chuyển giao cho Chủ tịch UBND

cấp xã thực hiện. Nghị định này ra đời nhằm giải quyết yêu cầu của thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp song lại mâu thuẫn với quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật Đất đai năm 2024. Nếu thực hiện theo Luật Đất đai năm 2024 thì hiện nay chính quyền cấp huyện không còn tồn tại nên thẩm quyền thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ... của UBND cấp huyện không phù hợp với thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp. Ngược lại, nếu thực hiện theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP thì lại trái với quy định của Luật Đất đai năm 2024. Thực trạng này tạo ra sự không thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật nói chung và giữa 02 văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) này nói riêng. Vì vậy cần thiết phải sửa đổi, hoàn thiện Luật Đất đai năm 2024 nói chung và các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng nhằm đảm bảo sự phù hợp, tính khả thi trong điều kiện vận hành chính quyền địa phương 02 cấp (cấp tỉnh và cấp xã).

Mặt khác, thực tiễn thi hành Luật Đất đai năm 2024 phát sinh những vướng mắc, điểm nghẽn mới làm cản trở quá trình khai thác nguồn lực đất đai cho phát triển; đặc biệt là việc tiếp cận đất đai thông qua thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng ... đòi hỏi cần tiếp tục rà soát, sửa đổi Đạo luật này nói chung và các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng. *“Theo Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NN&MT), qua 1 năm thi hành Luật Đất đai cho thấy vẫn còn có một số tồn tại, vướng mắc đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi nhằm tiếp tục thể chế các quan điểm, định hướng của Đảng, đồng thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình tổ chức thi hành Luật Đất đai là cần thiết, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn hiện nay. Việc sửa đổi, bổ sung nhằm thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về chính sách đất đai sau 3 năm thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW và 1 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2024, về sắp xếp tổ chức bộ máy, đơn vị hành chính theo mô hình chính quyền hai cấp...”*⁴

Thứ hai, như đã đề cập, kể từ ngày 01/07/2025, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp: Cấp tỉnh và cấp xã được tổ chức, vận hành; chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện; từ 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là 63 tỉnh) giảm xuống còn 34 tỉnh; *“Từ 10.035 đơn vị hành chính cấp xã hiện nay, sau sáp nhập cả nước giảm còn 3.321 đơn vị, gồm 2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu”*⁵. Theo Luật Đất đai năm 2024, Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai thông qua Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp (HĐND các cấp); Chính phủ và UBND các cấp⁶. Vậy làm thế nào để kiểm soát hiệu quả việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của các cơ quan nhà nước này là điều không hề đơn giản? Thực tiễn thi hành pháp luật đất đai cho thấy nhiều vụ việc

⁴ Việt An (2025), Dự thảo sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2024: Nhiều vấn đề mới đáng quan tâm; nguồn: <https://congty.vn/> 29/07/2025 - 14:26

⁵ Hoài Thu (2025), Sau sáp nhập, cả nước giảm còn 3.321 xã, phường và đặc khu; nguồn: <https://dantri.com.vn/>, truy cập ngày Thứ năm, 05/06/2025 - 16:16

⁶ Điều 14 Luật Đất đai năm 2024

vi phạm pháp luật, tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai tập trung vào nội dung giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cấp GCNQSDĐ; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (đây là các hoạt động thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của nhà nước) ... cho thấy những hạn chế của pháp luật đất đai⁷. Hơn nữa, Luật Đất đai năm 2024 được ban hành trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương 03 cấp: Cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã nên khó tránh khỏi sự mâu thuẫn với các văn bản pháp luật có liên quan được ban hành hiện nay. Xem xét trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Luật Đất đai năm 2024 quy định thẩm quyền thu hồi đất của cá nhân, cộng đồng dân cư thuộc UBND cấp huyện. Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định giá đất cụ thể áp dụng để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với những đối tượng bị thu hồi đất theo thẩm quyền của cơ quan này. Tuy nhiên, kể từ ngày 01/07/2025, chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện; tổ chức và vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp: Cấp tỉnh và cấp xã. Để phù hợp với sự vận hành của mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, Chính phủ ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP. Điều 5 của Nghị định này quy định thẩm quyền của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện trong lĩnh vực đất đai chuyên giao cho Chủ tịch UBND cấp xã; theo đó, Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền thu hồi đất thuộc các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 83; thu hồi đất liên quan đến quy định tại điểm b khoản 3, khoản 5, điểm b khoản 6 Điều 87 và khoản 7 Điều 91 Luật Đất đai năm 2024 (điểm b khoản 1); quyết định giá đất cụ thể quy định tại khoản 2 Điều 91 Luật Đất đai (điểm e khoản 1) ... nhằm tránh gây “đứt quãng” trong quá trình tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, xét ở góc độ hiệu lực của văn bản QPPL thì nội dung Nghị định số 151/2025/NĐ-CP lại mâu thuẫn với Luật Đất đai năm 2024, với Nghị quyết số 254/2025/QH15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa XV quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi là Nghị quyết số 254/2025/QH15) và có giá trị pháp lý thấp hơn 02 văn bản QPPL này⁸. Hệ quả là nếu thực hiện quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật Đất đai năm 2024 thì không phù hợp với thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp mà thực hiện theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP thì văn bản QPPL này có giá trị pháp lý thấp hơn (phủ quyết hiệu lực pháp lý của Luật Đất đai năm 2024). Điều này đặt các địa phương ở trong tình thế “tiến thoái lưỡng nan” trong tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành⁹...

Thứ ba, việc sửa đổi, bổ sung các quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật Đất đai năm 2024 cần dựa trên sự giải mã, làm rõ nội hàm

⁷ Xem Đinh Chiến & Văn Thư (2022), *Từ các đại án liên quan đến sai phạm quản lý, sử dụng đất: Những vấn đề cốt lõi cần quan tâm sửa đổi Luật Đất đai*; nguồn: <https://phaply.net.vn/> truy cập ngày 14:40 14/11/2022

⁸ Theo Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

⁹ Tham khảo bài viết của Nguyễn Quang Tuyền và Nguyễn Tiến lợi (2026), *Hoàn thiện quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong Luật Đất đai năm 2024* - Bài viết cho Hội thảo quốc gia “Luật Đất đai năm 2024 và yêu cầu sửa đổi, bổ sung trong bối cảnh mới do Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh tổ chức ngày 17/06/2026.

của nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất.

Việc thu hồi đất phải đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất, bao gồm lợi ích của Nhà nước; lợi ích của cộng đồng dân cư nơi bị thu hồi đất, lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư và lợi ích của người bị thu hồi đất. Tuy nhiên, “đảm bảo hài hòa” lợi ích của các bên có liên quan trong thu hồi đất cần được hiểu như thế nào? Bởi đây là một cụm từ mang tính định tính khó định lượng cụ thể, chính xác nên dễ bị vi phạm và nảy sinh sự bất đồng, không đồng thuận giữa các bên trong quan hệ về thu hồi đất do mỗi địa phương hiểu không giống nhau nên áp dụng khác nhau trên thực tế. Theo chúng tôi, khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng (sau đây gọi là thu hồi đất vì mục đích công cộng) thì bên cạnh việc bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của xã hội; lợi ích của doanh nghiệp, nhà đầu tư, pháp luật còn phải bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; quyền và lợi ích hợp pháp của cộng đồng dân cư ở khu vực bị thu hồi đất để thực hiện dự án trên quy mô lớn (Dự án xây dựng các nhà máy thủy điện, nhà máy điện hạt nhân, hệ thống giao thông công cộng ...); bởi trên thực tế ở một số địa phương, dường như lợi ích của người sử dụng đất và lợi ích của cộng đồng dân cư tại khu vực bị thu hồi đất chưa tương xứng, cân bằng (mang tính tương đối) với lợi ích của Nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp, nhà đầu tư khi giải quyết lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất¹⁰. Theo chúng tôi, nguyên tắc đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất được hiểu:

i) Đối với người bị thu hồi đất: Việc bồi thường về đất bị thu hồi; bồi thường thiệt hại về tài sản trên đất phải đảm bảo cho người bị thu hồi đất nhanh chóng vượt qua khó khăn để ổn định đời sống và sản xuất; phát triển bền vững, cải thiện rõ rệt, nâng cao mức sống cho họ sau thu hồi đất. Đối với trường hợp thu hồi đất ở thì tiền bồi thường phải đủ để người bị thu hồi đất mua được nhà ở mới hoặc thuê được chỗ ở mới, trong trường hợp Nhà nước không có quỹ đất ở, quỹ nhà ở tái định cư...

ii) Đối với cộng đồng dân cư tại khu vực bị thu hồi đất: Pháp luật cần xem xét, bổ sung quy định bồi thường về không gian văn hóa truyền thống, ảnh hưởng về môi sinh, môi trường tự nhiên do việc thu hồi đất gây ra để thực hiện dự án xây dựng các công trình thủy điện, nhà máy điện hạt nhân; dự án siêu đô thị trên quy mô lớn lên đến hàng ngàn ha cho cộng đồng dân cư tại khu vực bị thu hồi đất...; đồng thời, Nhà nước có chính sách đầu tư đồng bộ phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội hiện đại; đầu tư các dự án phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) cho địa bàn tái định cư mới và xem xét dành một tỷ lệ % lợi nhuận cho cộng đồng dân cư được thụ hưởng từ việc phát triển các dự án được thực hiện trên đất mà họ bị thu

¹⁰ Do các địa phương này mong muốn có sự tăng trưởng kinh tế nhanh nhất nên tạo mọi điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp, nhà đầu tư tiếp cận đất đai để thực hiện dự án trong thời gian ngắn nhất có thể.

hồi¹¹. (Hay nói cách khác, Nhà nước phải có cơ chế để người bị thu hồi đất và cộng đồng dân cư nơi thu hồi đất được thụ hưởng lợi ích trực tiếp từ việc thu hồi đất vì mục đích công cộng tạo ra thay vì chỉ bồi thường bằng tiền một lần cho họ. Đây là sự thay đổi tư duy pháp lý về bồi thường khi thu hồi đất: Để phát triển bền vững cho người bị thu hồi đất, Nhà nước phải xây dựng, nhân rộng mô hình hệ sinh thái phát triển dựa trên việc thu hồi đất trong phạm vi cả nước) ...

iii) Đối với nhà nước, xã hội: Việc thu hồi đất phải đảm bảo sự cân đối về quỹ đất đai cho các nhu cầu sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia công cộng; đồng thời đảm bảo diện tích đất đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững, môi trường sinh thái ...

iv) Đối với nhà đầu tư: Việc thu hồi đất phải đảm bảo quỹ đất hợp lý cho hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp trong và ngoài nước; tạo điều kiện nhanh chóng, thuận lợi, đơn giản hóa trình tự, thủ tục để nhà đầu tư tiếp cận đất đai để triển khai dự án nhanh nhất, thuận tiện nhất, chi phí thấp nhất và tránh bỏ lỡ cơ hội đầu tư, kinh doanh ...

Dưới góc độ này, lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất không được triệt tiêu lẫn nhau. Lợi ích của chủ thể này không được xâm phạm, làm ảnh hưởng hoặc gây phương hại đến lợi ích hợp pháp của chủ thể khác và ngược lại. Nhà nước đóng vai trò “quan tòa” xử lý, đưa ra phương án giải quyết đảm bảo các bên trong quan hệ thu hồi đất đều đồng thuận, chấp nhận về giá đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư v.v.

2. Thực trạng pháp luật về thu hồi đất, về giá bồi thường

a. Thực trạng quy định về thu hồi đất

Thứ nhất, nghiên cứu nội dung thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2024 cho thấy các trường hợp Nhà nước thu hồi đất được chia thành hai nhóm:

- *Nhóm 1,* Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng - an ninh (Điều 78); thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 79).

- *Nhóm 2,* Nhà nước thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai (Điều 81), thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người, không còn khả năng tiếp tục sử dụng (khoản 1, 2, 4 Điều 82).

Trong hai nhóm thu hồi đất nêu trên thì người bị thu hồi đất thuộc một trong các trường hợp thu hồi đất thuộc nhóm 1 được Nhà nước bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Thứ hai, Nghị quyết số 254/2025/QH 15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa XV quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong

¹¹ Nguyễn Lâm Thành (chủ nhiệm) (2020), *Những vấn đề cấp bách trong thực hiện tái định cư ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi ở nước ta hiện nay* - Đề tài NCKH cấp Nhà nước, mã số: CTDT.47.18/16-20 thuộc Chương trình khoa học và Công nghệ cấp Quốc gia giai đoạn 2016-2020, Hà Nội

tổ chức thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi là Nghị quyết số 254/2025/QH 15) bổ sung các trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng bao gồm:

Một là, bổ sung trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh làm cơ sở cai nghiện ma túy do lực lượng vũ trang nhân dân quản lý.

Hai là, bổ sung trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng, bao gồm:

a) Thực hiện dự án trong khu thương mại tự do, dự án trong trung tâm tài chính quốc tế;

b) Trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đã hết thời hạn phải hoàn thành việc thỏa thuận hoặc hết thời gian gia hạn phải hoàn thành việc thỏa thuận mà đã thỏa thuận được trên 75% diện tích đất và trên 75% số lượng người sử dụng đất thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, thông qua việc thu hồi phần diện tích đất còn lại để giao đất, cho thuê đất cho chủ đầu tư;

c) Tạo quỹ đất để thanh toán dự án theo Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (Hợp đồng BT), để cho thuê đất tiếp tục sản xuất, kinh doanh đối với trường hợp tổ chức đang sử dụng đất mà Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 78, Điều 79 của Luật Đất đai, khoản 1 Điều này và điểm a khoản này¹².

b. Thực trạng quy định về giá đất bồi thường

Thứ nhất, Luật Đất đai năm 2024 quy định về giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, cụ thể:

Một là, giá đất cụ thể được áp dụng cho các trường hợp sau đây:

a) Tính tiền sử dụng đất đối với tổ chức khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất cho nhà đầu tư trúng thầu hoặc tổ chức kinh tế do nhà đầu tư trúng thầu thành lập thực hiện dự án có sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất mà phải nộp tiền sử dụng đất;

b) Tính tiền thuê đất khi Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, trừ trường hợp thông qua đấu giá quyền sử dụng đất;

c) Tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật về cổ phần hóa;

d) Xác định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, trừ trường hợp quy định tại điểm i khoản 1 Điều 159 của Luật Đất đai năm 2024;

¹² Khoản 1 & 2 Điều 3 Nghị quyết số 254/2025/QH 15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa XV quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai

đ) Tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất khi gia hạn sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết; cho phép chuyển hình thức sử dụng đất; đ) Tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất khi gia hạn sử dụng đất, điều chỉnh thời hạn sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết; cho phép chuyển hình thức sử dụng đất;

e) Tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất¹³.

Như vậy, theo quy định nêu trên của Luật Đất đai năm 2024, việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất căn cứ theo giá đất cụ thể do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (UBND cấp tỉnh), Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định¹⁴.

Hai là, việc định giá đất phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

a) Phương pháp định giá đất theo nguyên tắc thị trường;

b) Tuân thủ đúng phương pháp, trình tự, thủ tục định giá đất;

c) Bảo đảm trung thực, khách quan, công khai, minh bạch;

d) Bảo đảm tính độc lập giữa tổ chức tư vấn xác định giá đất, Hội đồng thẩm định bảng giá đất, Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể và cơ quan hoặc người có thẩm quyền quyết định giá đất;

đ) Bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư¹⁵.

Thứ hai, qua hơn một năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 cho thấy việc áp dụng giá đất cụ thể để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất gặp nhiều khó khăn, phức tạp. “Theo Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NN&MT), Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu về đất đai cần phải thực hiện quyền kiểm soát và quyết định giá đất. Tuy nhiên, theo quy định hiện nay, việc định giá đất của Nhà nước khi giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phụ thuộc vào giá đất theo thị trường và kết quả đơn vị tư vấn giá đất, trong khi việc xác định giá đất cụ thể còn gặp khó khăn do phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Có thể kể đến như: Thông tin dữ liệu đầu vào chưa đầy đủ, các yếu tố ảnh hưởng đến giá đất rất đa dạng, trình độ, năng lực chuyên môn, đạo đức, kinh nghiệm của người định giá, phương án đầu tư kinh doanh của chủ đầu tư dự án, biến động thị trường... Đồng thời, kết quả định giá không thống nhất, dẫn đến không phản ánh đúng bản chất của giá đất trên thị trường, chưa phát huy đầy đủ vai trò quyết định và điều tiết của Nhà nước đối với giá đất nói chung và biến động giá đất trên thị trường. Điều này cũng gián tiếp ảnh hưởng đến tiến độ tiếp cận đất đai, thực hiện dự án đầu tư, trong nhiều trường hợp làm tăng chi phí đầu tư, ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư. Cũng theo Bộ NN&MT, việc xác định giá đất cụ thể nhất là khi áp dụng phương pháp thặng dư để định giá đối với trường hợp thừa đất, khu đất để thực

¹³ Khoản 1 Điều 160 Luật Đất đai năm 2024

¹⁴ Điểm a, điểm b Khoản 2 Điều 160 Luật Đất đai năm 2024

¹⁵ Khoản 1 Điều 158 Luật Đất đai năm 2024

hiện dự án đầu tư của tổ chức còn có những vướng mắc, bất cập. Trên thực tế, thị trường quyền sử dụng đất thường có sự biến động tăng, thậm chí tăng đột biến và thiếu tính ổn định. Bên cạnh đó, việc xác định mức biến động của giá hoàn toàn dựa trên số liệu từ quá khứ, không phản ánh đúng giá trị tăng thêm của đất thực tế trong tương lai. Có ý kiến cho rằng Luật Đất đai năm 2024 quy định áp dụng giá đất cụ thể khi Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho tổ chức để thực hiện dự án đầu tư là còn mang tính tận thu từ đất, dẫn đến thời gian kéo dài, chi phí đầu tư tăng cao, làm giảm năng lực cạnh tranh, ảnh hưởng đến môi trường thu hút đầu tư của các địa phương. Ngoài ra, những rủi ro trong xác định giá đất cụ thể dẫn đến tâm lý e ngại, sợ trách nhiệm của một số cán bộ, cơ quan được giao thực hiện nhiệm vụ xác định giá đất, dẫn đến kéo dài thời gian xác định giá đất, ảnh hưởng đến quá trình thực hiện dự án đầu tư. Do đó, cần thiết phải có sự nghiên cứu, điều chỉnh để bảo đảm tính khả thi¹⁶. Vì vậy, để tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2024 nói chung và các quy định về giá đất nói riêng, Nghị quyết số 254/2025/QH 15 đã có sự điều chỉnh về giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất: “Giá đất tính tiền bồi thường về đất quy định tại khoản 2 Điều 91 của Luật Đất đai¹⁷ và giá đất tính tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư quy định tại khoản 3 Điều 111 của Luật Đất đai¹⁸ được tính theo giá đất trong bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất quy định tại Nghị quyết này. Trường hợp bồi thường bằng đất ở tại chỗ mà giá đất tại vị trí được bồi thường chưa có trong bảng giá đất thì cơ quan, người có thẩm quyền căn cứ vào giá đất trong bảng giá đất tại vị trí tương tự để quyết định giá đất tính tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh bổ sung vào bảng giá đất tại kỳ họp gần nhất”¹⁹. Dẫu vậy, quy định về giá đất của Nghị quyết này dường như chưa tương thích, thống nhất với nội dung và giá đất của Luật Đất đai năm 2024 v.v.

¹⁶ Đông Bắc (2025), *Xác định giá đất còn gặp vướng mắc, bất cập*; nguồn: <https://doanhnhavn.vn> truy cập ngày 07:25 | 04/10/2025

¹⁷ Việc bồi thường về đất được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trường hợp người có đất thu hồi được bồi thường bằng đất, bằng nhà ở mà có nhu cầu được bồi thường bằng tiền thì được bồi thường bằng tiền theo nguyện vọng đã đăng ký khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Đối với người có đất thu hồi nếu có nhu cầu và địa phương có điều kiện về quỹ đất, quỹ nhà ở thì được xem xét bồi thường bằng đất khác mục đích sử dụng với loại đất thu hồi hoặc bằng nhà ở (khoản 2 Điều 91 Luật Đất đai năm 2024).

¹⁸ Giá đất tính tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư đối với người được bồi thường về đất ở, người được giao đất ở tái định cư trong trường hợp không đủ điều kiện bồi thường về đất ở là giá đất được xác định theo bảng giá đất tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trường hợp chưa có giá đất trong bảng giá đất thì phải bổ sung bảng giá đất để làm căn cứ tính tiền sử dụng đất cho người được bố trí tái định cư. Người được bố trí tái định cư được ghi nợ nghĩa vụ tài chính về đất đai nếu đáp ứng các điều kiện theo quy định của Chính phủ.

Giá bán nhà ở tái định cư trong địa bàn cấp huyện do Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định. Trường hợp bố trí nhà ở tái định cư tại đơn vị hành chính cấp huyện khác thì giá bán nhà ở tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định (khoản 3 Điều 111 Luật Đất đai năm 2024).

¹⁹ Khoản 6 Điều 3 Nghị quyết số 254/2025/QH 15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa XV quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai

3. Một số vướng mắc về thu hồi đất, về giá đất bồi thường của pháp luật đất đai

Thứ nhất, song song tồn tại quy định về giá đất bồi thường giữa Luật Đất đai năm 2024 và Nghị quyết số 254/2025/QH 15 của Quốc hội.

Một là, theo Luật Đất đai năm 2024, giá đất cụ thể được áp dụng để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; trong khi đó, Nghị quyết số 254/2025/QH 15 quy định: “*Giá đất tính tiền bồi thường về đất quy định tại khoản 2 Điều 91 của Luật Đất đai²⁰ và giá đất tính tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư quy định tại khoản 3 Điều 111 của Luật Đất đai²¹ được tính theo giá đất trong bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất quy định tại Nghị quyết này*”. Điều này khó tránh khỏi sự lúng túng trong thực tiễn tổ chức triển khai thực hiện. Vì vậy, Bộ NN&MT có Tờ trình số 4204/TTr-BNNMT trình Chính phủ về đề xuất bổ sung Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai vào Chương trình lập pháp năm 2026 mà một trong những nội dung đề xuất sửa đổi, bổ sung liên quan đến giá đất để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật đất đai. “*Bộ đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai để bổ sung quy định về một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai thông qua việc Luật hóa các quy định tại Nghị quyết số 254/2025/QH15 và quy định chi tiết tại các Nghị định số 226/2025/NĐ-CP, Nghị định số 49/2026/NĐ-CP, Nghị định số 50/2026/NĐ-CP, Nghị quyết số 66.3/2025/NQ-CP như giá đất, bảng giá đất, hệ số điều chỉnh giá đất; tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*”²².

Hai là, cơ chế xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất giữa Luật Đất đai năm 2024 và Nghị quyết số 254/2025/QH 15 của Quốc hội khóa XV dường như cũng chưa thực sự thống nhất.

- Theo Luật Đất đai năm 2024, giá đất cụ thể do Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định dựa trên kết quả của Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể. “*Hội đồng thẩm định bảng giá đất, Hội đồng thẩm định giá đất cụ*

²⁰ Việc bồi thường về đất được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trường hợp người có đất thu hồi được bồi thường bằng đất, bằng nhà ở mà có nhu cầu được bồi thường bằng tiền thì được bồi thường bằng tiền theo nguyện vọng đã đăng ký khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Đối với người có đất thu hồi nếu có nhu cầu và địa phương có điều kiện về quỹ đất, quỹ nhà ở thì được xem xét bồi thường bằng đất khác mục đích sử dụng với loại đất thu hồi hoặc bằng nhà ở (khoản 2 Điều 91 Luật Đất đai năm 2024).

²¹ Giá đất tính tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư đối với người được bồi thường về đất ở, người được giao đất ở tái định cư trong trường hợp không đủ điều kiện bồi thường về đất ở là giá đất được xác định theo bảng giá đất tại thời điểm phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trường hợp chưa có giá đất trong bảng giá đất thì phải bổ sung bảng giá đất để làm căn cứ tính tiền sử dụng đất cho người được bố trí tái định cư. Người được bố trí tái định cư được ghi nợ nghĩa vụ tài chính về đất đai nếu đáp ứng các điều kiện theo quy định của Chính phủ.

Giá bán nhà ở tái định cư trong địa bàn cấp huyện do Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định. Trường hợp bố trí nhà ở tái định cư tại đơn vị hành chính cấp huyện khác thì giá bán nhà ở tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định (khoản 3 Điều 111 Luật Đất đai năm 2024).

²² Tham văn chính sách (2026), Sửa đổi Luật Đất đai: Dự kiến tập trung vào hai nhóm nội dung lớn; nguồn: <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/> truy cập ngày 09/05/2026 07:19

*thể cấp tỉnh và cấp huyện quyết định thành lập Tổ giúp việc cho Hội đồng và được thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất để tư vấn thẩm định bảng giá đất, giá đất cụ thể*²³. Như vậy, giá đất cụ thể tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất dựa trên tư vấn của tổ chức chuyên môn (tổ chức tư vấn xác định giá đất) và sự thẩm định của Hội đồng thẩm giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện ra quyết định thành lập.

- Theo Nghị quyết số 254/2025/QH 15 của Quốc hội khóa XV, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (HĐND cấp tỉnh) quyết định bảng giá đất, công bố và áp dụng từ ngày 01 tháng 01 năm 2026; sửa đổi, bổ sung bảng giá đất khi cần thiết²⁴ và UBND cấp tỉnh quyết định ban hành hệ số điều chỉnh giá đất áp dụng từ ngày 01 tháng 01 hàng năm; trường hợp cần thiết, UBND cấp tỉnh quyết định sửa đổi, bổ sung hệ số điều chỉnh giá đất trong năm hoặc cho từng khu vực, vị trí để áp dụng²⁵. Việc xác định bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất theo quyết định của cơ quan công quyền (HĐND cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh), dường như chưa có sự tham vấn rộng rãi, dân chủ của người bị thu hồi đất, của cộng đồng xã hội, các chuyên gia, nhà khoa học, ... Liệu đây có phải là sự “quay trở lại” với các quy định về bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất của Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 mà qua thực tiễn thi hành cho thấy những điểm chưa thực sự hợp lý khi áp dụng bảng giá đất để tính bồi thường. Đây là một trong những lý do để Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024 bổ sung quy định căn cứ tính bồi thường cho người bị thu hồi đất áp dụng theo giá đất cụ thể? Thực trạng này đang tạo ra sự khó khăn nhất định trong việc tổ chức thực hiện trên thực tế.

Thứ hai, Điều 79 Luật Đất đai năm 2024 quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng. Ở đây một vấn đề rất quan trọng để xử lý hậu quả pháp lý của người bị thu hồi đất cho các dự án đầu tư; đó là, nếu họ bị thu hồi đất để thực hiện dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng thì được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và ngược lại. Có nghĩa là đối với các trường hợp thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng thì người bị thu hồi đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và ngược lại. Tuy nhiên, Đạo luật này chỉ quy định bằng việc liệt kê cụ thể các trường hợp thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng mà không đưa ra giải thích chính thức hiểu như thế nào là thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng và các tiêu chí cụ thể, rõ ràng để xác định việc thu hồi đất thực hiện dự án có thuộc trường hợp phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng hay không? Điều này tạo ra cách hiểu không thống nhất, dẫn đến việc tổ chức thực hiện tùy thuộc vào nhận thức chủ quan dễ bị suy diễn, cách giải thích, vận dụng của từng địa phương; đồng thời, dễ bị lạm dụng để thu hồi đất không

²³ Khoản 4 Điều 161 Luật Đất đai năm 2024

²⁴ Khoản 3 Điều 7 Nghị quyết số 254/2025/QH 15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa XV quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai

²⁵ Khoản 2 Điều 8 Nghị quyết số 254/2025/QH 15 ngày 11/12/2025 của Quốc hội khóa XV quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai

đúng mục đích quy định tại Điều 79, tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Thứ ba, như phân trên đã đề cập, Luật Đất đai năm 2024 được ban hành trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương 03 cấp: Cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Theo Đạo luật này, thẩm quyền thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thuộc UBND cấp huyện. Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định giá đất cụ thể áp dụng để bồi thường cho những đối tượng bị thu hồi đất thuộc thẩm quyền thu hồi đất của cơ quan này. Tuy nhiên, kể từ ngày 01/07/2025, chấm dứt hoạt động của chính quyền cấp huyện; tổ chức và vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp: Cấp tỉnh và cấp xã. Để phù hợp với sự vận hành của mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, Chính phủ ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/06/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Điều 5 của Nghị định này quy định thẩm quyền của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện chuyển giao cho Chủ tịch UBND cấp xã; theo đó, Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền thu hồi đất thuộc các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 83; thu hồi đất liên quan đến quy định tại điểm b khoản 3, khoản 5, điểm b khoản 6 Điều 87 và khoản 7 Điều 91 Luật Đất đai năm 2024 (điểm b khoản 1); quyết định giá đất cụ thể quy định tại khoản 2 Điều 91 Luật Đất đai (điểm e khoản 1)... nhằm không gây “đứt quãng” trong quá trình tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, nội dung Nghị định số 151/2025/NĐ-CP chưa thống nhất, đồng bộ với Luật Đất đai năm 2024, Nghị quyết số 254/2025/QH15 và có giá trị pháp lý thấp hơn 02 văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) này. Hệ quả là nếu thực hiện quy định về thu hồi đất, bồi thường cho người bị thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2024 thì không phù hợp với thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp hiện nay. Ngược lại, nếu thực hiện theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP thì dẫn đến tình trạng văn bản QPPL này có giá trị pháp lý thấp hơn Luật Đất đai năm 2024 sẽ phủ quyết hiệu lực pháp lý của Đạo luật này. Điều này đặt các địa phương ở trong tình thế “tiến thoái lưỡng nan” trong tổ chức thi hành Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành về thu hồi đất, về giá đất bồi thường khi thu hồi đất...

Thứ tư, pháp luật hiện hành dường như chưa thiết kế được một cơ chế hợp lý, phù hợp để giải quyết hiệu quả, dứt điểm những khác biệt về quan điểm, nhận thức; sự không đồng thuận về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giữa Nhà nước và người bị thu hồi đất. Hệ quả là phát sinh tranh chấp, khiếu kiện phức tạp, kéo dài...

4. Một số kiến nghị góp phần hoàn thiện quy định về thu hồi đất, về giá đất bồi thường trong Luật Đất đai năm 2024

Thứ nhất, kiến nghị bổ sung quy định về tiêu chí xác định dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Điều 79 Luật Đất đai năm 2024 và Điều 3 Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội khóa XV quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT-XH, vì lợi ích quốc gia, công cộng theo phương án liệt kê các trường hợp cụ thể mà không có giải thích chính thức hiểu như thế nào là thu hồi đất để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng; các tiêu chí cụ thể để xác định việc thu hồi đất, sử dụng đất có thuộc các dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng hay không nhằm tạo ra cách hiểu thống nhất và thi hành thống nhất trên thực tế. Để khắc phục bất cập này, cần sửa đổi, bổ sung điều khoản giải thích về khái niệm dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng tại Điều 3 Luật Đất đai năm 2024. Theo đó, việc giải thích cần nhấn mạnh vào mấy tiêu chí cơ bản sau đây để dễ dàng nhận diện loại dự án này; theo đó dự án phát triển KT-XH được xác định là dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng phải đáp ứng các tiêu chí cơ bản sau đây: *Một là*, mục đích của dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng phải mang lại lợi ích chung cho mọi người dân được thụ hưởng trên phạm vi, địa bàn của một xã, một tỉnh, một vùng (gồm nhiều xã hoặc nhiều tỉnh) và cả nước; *Hai là*, dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng phải chứng minh được khi triển khai thực hiện sẽ góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng về KT-XH một cách rõ ràng so với trước khi thực hiện dự án, đảm bảo an sinh xã hội bền vững hay cải thiện căn bản hệ thống cơ sở hạ tầng của một địa phương, một vùng (một xã, một tỉnh) và cả nước; *Ba là*, lợi nhuận do dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng mang lại (nếu có) được điều tiết vào ngân sách nhà nước để đầu tư, sử dụng vào mục đích chung mà không rơi vào túi các nhóm lợi ích, một bộ phận tổ chức, cá nhân trong xã hội; *Bốn là*, dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng có mục đích mang lại lợi ích công cộng (phi lợi nhuận) không nhằm mục đích kinh doanh; *Năm là*, nguồn vốn đầu tư, thực hiện dự án phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng do ngân sách nhà nước cấp hoặc đầu tư theo hình thức hợp tác công tư phi lợi nhuận ...

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung quy định về nguyên tắc thị trường trong phương pháp định giá.

Luật Đất đai năm 2024 quy định một trong các nguyên tắc định giá đất là phương pháp định giá đất theo nguyên tắc thị trường²⁶. Tuy nhiên, tại Điều 3 của Đạo luật này về giải thích từ ngữ lại không đưa ra giải thích thế nào là nguyên tắc thị trường; việc xác định nguyên tắc thị trường dựa trên những căn cứ, tiêu chí cụ thể nào; nguyên tắc này hình thành trên những cơ sở nào và thị trường được đề cập ở đây là loại thị trường nào? Thị trường có tổ chức hay thị trường phi chính thức? Thị trường được Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng hay chưa được đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng? Rõ ràng, quy định này còn rất trừu tượng và mang tính định tính về nội dung nên vô hình chung gây khó khăn trong việc xây dựng bảng giá đất chính xác, phù hợp để áp dụng bồi thường cho người bị thu hồi đất. Để khắc phục hạn chế này, Nhà nước cần bổ sung một điều khoản giải thích về

²⁶ Điểm a khoản 1 Điều 158 Luật Đất đai năm 2024

nguyên tắc thị trường trong phương pháp xác định giá đất; cần bổ sung một điều quy định chi tiết về nguyên tắc thị trường trong phương pháp xác định giá đất bao gồm căn cứ, cơ sở, tiêu chí xác định ...

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2024; cụ thể:

Một là, đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp của người trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì bên cạnh việc sử dụng ngân sách nhà nước để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong các trường hợp thu hồi đất quy định tại Điều 78, Điều 79 Luật Đất đai năm 2024; Nhà nước cần nghiên cứu, xác lập cơ chế người bị thu hồi đất được hưởng lợi từ việc đầu tư thực hiện dự án như bổ sung quy định trách nhiệm của doanh nghiệp, chủ đầu tư dự án phải có nghĩa vụ bắt buộc trong việc thu hút con em người bị thu hồi đất vào làm những công việc phù hợp; đồng thời, có chính sách ưu đãi, khuyến khích doanh nghiệp khi thực hiện công việc này và quy định các điều kiện đảm bảo thi hành trên thực tế ...

Hai là, đối với trường hợp thu hồi đất để đầu tư xây dựng hệ thống đường giao thông; chỉnh trang, nâng cấp mở rộng đường xá trong các khu đô thị, khu dân cư, tại các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh ... thì thay vì chỉ thu hồi phần diện tích đất để xây dựng, nâng cấp, hoàn thiện các công trình này, Nhà nước cần thực hiện chính sách thu hồi thêm diện tích đất liền kề với hệ thống đường giao thông để tạo quỹ đất sạch. Sau đó, các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức muốn sử dụng đất mặt tiền của các con đường này phải thực hiện việc đấu giá quyền sử dụng đất. Tiền thu được từ việc đấu giá quyền sử dụng đất được Nhà nước sử dụng để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất (người bị mất chỗ ở). Điều này vừa đảm bảo được sự công bằng, hợp lý giữa người bị thu hồi đất với người được hưởng lợi từ việc Nhà nước thu hồi đất, đầu tư xây dựng, mở rộng đường xá²⁷ vừa đảm bảo có nguồn thu ổn định từ đất đai để không chỉ xác định giá bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thỏa đáng cho người bị thu hồi đất để họ có đủ điều kiện về tài chính “lo được” chỗ ở mới, để đầu tư sản xuất - kinh doanh đảm bảo sinh kế bền vững mà còn góp phần duy trì ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng không còn là điểm nghẽn, rào cản trong khai thác đất đai để phát triển đất nước ...

Thứ tư, sửa đổi, bổ sung một số điều về thu hồi đất, về giá đất bồi thường của Luật Đất đai năm 2024 theo hướng:

Một là, “luật hóa” các quy định có liên quan của Nghị định số 151/2025/NĐ-CP trong Luật Đất đai năm 2024.

Hai là, đưa các quy định về giá đất, bồi thường, các quy định về thu hồi đất của Nghị quyết số 254/2025/QH 15 vào Luật Đất đai năm 2024 đảm bảo sự thống

²⁷ Thực hiện quy định một trong các quyền của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai: “Quyết định chính sách tài chính về đất đai; điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại” (khoản 11 Điều 13 Luật Đất đai năm 2024).

nhất, đồng bộ về nội dung để vừa tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành trên thực tế vừa đáp ứng yêu cầu quản lý đất đai trong tổ chức, vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp (cấp tỉnh và cấp xã) trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.

Ba là, sửa đổi, bổ sung chính sách bồi thường cho người bị thu hồi đất. Chính sách này cần bao hàm toàn bộ những thiệt hại vật chất và phi vật chất do việc thu hồi đất gây ra (bao gồm những giá trị sinh kế, văn hóa, sự thuận tiện trong đời sống và sản xuất, môi trường sống và đảm bảo cho người bị ảnh hưởng phục hồi được sinh kế sớm ổn định cuộc sống), theo hướng: i) Việc bồi thường được tính trên cơ sở đảm bảo giá trị thay thế (đủ kinh phí để mua lại, phục hồi lại đất đai và tài sản trên đất) và đảm bảo sự công bằng giữa những người bị ảnh hưởng giữa các dự án trong phạm vi cả nước; ii) Cần xem xét bồi thường cho các chi phí và thu nhập vô hình mà người dân bị thiệt hại chưa được tính đến trong các chính sách về bồi thường khi bị thu hồi đất từ trước đến nay như: Công sức và thời gian của người dân trong quá trình thực hiện dự án tái định cư (để kê khai kiểm đếm thiệt hại, tổ chức di chuyển, sắp xếp lại cuộc sống và sản xuất ...); các lợi thế bị mất (như lợi thế kinh doanh, tiếp cận các dịch vụ, thể chế hỗ trợ cộng đồng ...); các nguồn thu nhập dựa vào tự nhiên (rừng, thủy sản tự nhiên ...); iii) Sửa đổi một số quy định đối với các trường hợp thu hồi đất bị thiếu các giấy tờ, hồ sơ pháp lý về đất đai và tài sản để có sự linh động đối với người dân sinh sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện KT-XH khó khăn, vùng có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn có thể được bồi thường hợp lý khi bị thu hồi đất²⁸...

Bốn là, bổ sung quy định tranh chấp về giá đất bồi thường, về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giữa Nhà nước và người sử dụng đất mà không thương lượng được thì thẩm quyền giải quyết thuộc Tòa án nhân dân hoặc Trọng tài thương mại (đối với tranh chấp về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư liên quan đến thu hồi đất vì mục đích kinh doanh, thương mại) với điều kiện đảm bảo công lý độc lập v.v.

Kết luận

Tiếp cận đất đai sử dụng vào mục đích công cộng thông qua thu hồi đất là phương thức được các quốc gia cho dù có những hình thức sở hữu đất đai khác nhau thực hiện. Ở Việt Nam, để giải quyết nhu cầu đất đai cho mục đích quốc phòng an ninh; phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý được giao, cho thuê cho tổ chức, cá nhân ... sử dụng ổn định lâu dài thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất có bồi thường cho người bị thu hồi đất. Một trong những khó khăn, phức tạp nhất của việc thực thi chế định này là yêu cầu giải quyết hài hòa lợi ích giữa các bên trong quan hệ thu hồi đất mà trước hết là lợi ích của Nhà nước, của xã hội; lợi ích của người sử dụng đất; lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư. Để giải quyết khó khăn này cần phải nghiên cứu làm rõ việc hài hòa lợi ích của

²⁸ Tham khảo Đề tài Khoa học cấp Nhà nước “*Những vấn đề cấp bách trong thực hiện tái định cư ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi ở nước ta hiện nay*”, Tlđd

Nhà nước, của xã hội; của người sử dụng đất; của doanh nghiệp trong quan hệ thu hồi đất; làm rõ các tiêu chí cụ thể để xác định dự án phát triển KT-XH có vì lợi ích quốc gia, cộng đồng hay không ... Tiếp đó, bài viết đi sâu tìm hiểu thực trạng các quy định về thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh, phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng và quy định về giá đất bồi thường; phân tích chỉ ra điểm chưa đồng bộ về các nội dung này của Luật Đất đai năm 2024, Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội khóa 15, Nghị định số 151/2025/NĐ - CP và đề xuất hướng hoàn thiện về thu hồi đất, về giá đất bồi thường, về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2024 đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật đất đai và đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới./.

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Việt An (2025), *Dự thảo sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2024: Nhiều vấn đề mới đáng quan tâm*; nguồn: <https://congly.vn/> 29/07/2025 - 14:26
2. Đông Bắc (2025), *Xác định giá đất còn gặp vướng mắc, bất cập*; nguồn: <https://doanhnhavn.vn/> truy cập ngày 07:25 | 04/10/2025
3. Chính phủ (2023), *Báo cáo số 139/BC-CP ngày 26/04/2023 gửi Quốc hội về Tổng hợp kết quả lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)*, Hà Nội
4. Đinh Chiến & Văn Thư (2022), *Từ các đại án liên quan đến sai phạm quản lý, sử dụng đất: Những vấn đề cốt lõi cần quan tâm sửa đổi Luật Đất đai*; nguồn: <https://phaply.net.vn/> truy cập ngày 14:40 14/11/2022
5. Tham vấn chính sách (2026), *Sửa đổi Luật Đất đai: Dự kiến tập trung vào hai nhóm nội dung lớn*; nguồn: <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/> truy cập ngày 09/05/2026 07:19
6. Nguyễn Lâm Thành (chủ nhiệm) (2020), *Những vấn đề cấp bách trong thực hiện tái định cư ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi ở nước ta hiện nay - Đề tài NCKH cấp Nhà nước, mã số: CTDT.47.18/16-20 thuộc Chương trình khoa học và Công nghệ cấp Quốc gia giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội
7. Hoài Thu (2025), *Sau sáp nhập, cả nước giảm còn 3.321 xã, phường và đặc khu*; nguồn: <https://dantri.com.vn/> truy cập ngày Thứ năm, 05/06/2025 - 16:16
8. Nguyễn Quang Tuyền và Nguyễn Tiến Lợi (2026), *Hoàn thiện quy định về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong Luật Đất đai năm 2024 - Bài viết cho Hội thảo quốc gia “Luật Đất đai năm 2024 và yêu cầu sửa đổi, bổ sung trong bối cảnh mới” do Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh tổ chức ngày 17/06/2026 tại thành phố Hồ Chí Minh.*

THAM LUẬN**Một số đề xuất đổi mới về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

PGS.TS. Trần Văn Tuấn,

*Trưởng Bộ môn Quản lý đất đai, Khoa Địa lý,
Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, ĐHQG Hà Nội*

Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai, có vai trò quyết định trong tạo lập quỹ đất cho phát triển kinh tế - xã hội trong kỷ nguyên mới. Luật Đất đai 2024 (có hiệu lực từ 1/8/2024) đã có những quy định pháp luật thể chế hóa Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về "tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao", trong đó có các chủ trương, giải pháp về công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Tuy nhiên, nhiều bất cập trong công tác này vẫn chưa được giải quyết triệt để. Bài tham luận này nhận diện và đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Luật Đất đai về Thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

1. Quy định pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.1. Cơ sở chính trị và pháp lý

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 “Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định của pháp luật, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình”.

- Thể chế hóa chủ trương của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022, Luật Đất đai 2024 đã quy định rõ “Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” (Điều 79). Tại Điều 79 Luật Đất đai 2024 quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; Điều 80 quy định điều kiện thu hồi đất; Điều 83 quy định thẩm quyền thu hồi đất.

1.2. Một số bất cập

- Phạm vi các trường hợp thu hồi đất tại Điều 79 của Luật Đất đai hiện hành vẫn còn khá rộng. Điều 79 đã bổ sung nhiều nhóm dự án mới như: Khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; Khu lâm nghiệp ứng dụng công nghệ cao; Khu đô thị có công năng phục vụ hỗn hợp, đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội với nhà ở để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị; dự án khu dân cư nông thôn. Việc mở rộng này giúp cho phát triển kinh tế, phát triển đô thị, nhà ở, các khu thương mại - dịch vụ. Tuy nhiên trên thực tế cũng phát sinh một vấn đề: Ranh giới giữa dự án thực sự vì lợi ích công cộng và dự án mang mục tiêu kinh

doanh thương mại chưa thật sự rõ ràng. Trong một số trường hợp, Nhà nước thực hiện thu hồi đất nhưng sau đó phần lớn giá trị gia tăng của đất lại thuộc về nhà đầu tư, trong khi người có đất bị thu hồi chỉ được hưởng khoản bồi thường một lần với giá thấp hơn khá nhiều so với giá thị trường. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều khiếu nại kéo dài trong thời gian qua.

- Điều 79 Luật Đất đai mới quy định theo phương pháp liệt kê các trường hợp thuộc diện thu hồi đất nhưng chưa quy định tiêu chí pháp lý để xác định "lợi ích quốc gia, công cộng", chưa có quy định đánh giá: có thật sự cần thiết phải Nhà nước thu hồi hay không; có phương án khác ít ảnh hưởng đến người dân hơn hay không; phạm vi thu hồi đã là tối thiểu cần thiết chưa; dự án có phục vụ lợi ích công cộng hay chủ yếu tạo lợi nhuận thương mại. Do thiếu các tiêu chí này nên việc áp dụng Điều 79 của Luật giữa các địa phương có thể chưa thống nhất.

- Chưa có cơ chế đánh giá độc lập trước khi quyết định thu hồi đất: Theo Điều 80 Luật Đất đai năm 2024, điều kiện thu hồi đất chủ yếu dựa trên: dự án có trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm; có quyết định đầu tư hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên Luật chưa yêu cầu phải có: đánh giá độc lập về lợi ích công cộng; đánh giá tác động xã hội; đánh giá phương án thay thế ít ảnh hưởng hơn. Điều này làm cho việc xem xét tính cần thiết của việc thu hồi đất chủ yếu vẫn dựa trên hồ sơ của dự án.

- Cơ chế tham vấn người dân còn mang tính thủ tục: Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung quy định tổ chức họp lấy ý kiến người dân trước khi thu hồi đất, đây là điểm tiến bộ. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy việc lấy ý kiến chủ yếu nhằm công khai thông tin, chưa phải là một cơ chế phản biện thực chất để người dân có thể góp ý đối với: phạm vi thu hồi; phương án lựa chọn địa điểm; phương án giảm thiểu ảnh hưởng.

Do vậy, mức độ đồng thuận xã hội trong nhiều dự án vẫn chưa cao.

1.3. Đề xuất sửa đổi, bổ sung

Để bảo đảm đúng tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW và hạn chế việc mở rộng quá mức phạm vi Nhà nước thu hồi đất, đề nghị nghiên cứu sửa đổi Điều 79 và Điều 80 Luật Đất đai 2024 theo hướng:

- Bổ sung các tiêu chí bắt buộc để xác định dự án thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, gồm: dự án phục vụ lợi ích công cộng rõ ràng; lợi ích xã hội lớn hơn lợi ích thương mại; không có phương án thay thế khả thi khác; phạm vi thu hồi là tối thiểu cần thiết; việc thu hồi đất tạo lợi ích cho cộng đồng dân cư thay vì chủ yếu tạo lợi nhuận cho doanh nghiệp.

- Bổ sung quy định bắt buộc đối với các dự án quy mô lớn phải có:

+ Báo cáo đánh giá tác động xã hội (Social Impact Assessment);

+ Báo cáo phân tích phương án thay thế;

+ Báo cáo đánh giá mức độ cần thiết của việc thu hồi đất trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định thu hồi.

- Nghiên cứu bổ sung cơ chế tham vấn thực chất đối với cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng, nhất là các dự án phát triển đô thị, dự án thương mại quy mô lớn. Ý kiến tham vấn cần được tổng hợp, giải trình công khai và là một trong những căn cứ để cơ quan nhà nước xem xét quyết định thu hồi đất.

2. Cơ chế bồi thường về đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển đô thị

2.1. Cơ sở pháp lý hiện hành

Luật Đất đai năm 2024, Nghị quyết 254/2025/QH15 quy định việc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất được xác định theo bảng giá đất và giá đất cụ thể do Nhà nước quyết định theo quy định của pháp luật về định giá đất. Đồng thời, pháp luật hiện hành đã giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hệ số điều chỉnh giá đất trong các trường hợp theo quy định.

2.2. Một số bất cập trong thực tiễn

Tuy nhiên, đối với nhiều dự án phát triển khu đô thị, khu dân cư tại khu vực đô thị, khu vực ven đô và khu vực đô thị hóa nhanh, giá đất nông nghiệp dùng để tính bồi thường có sự chênh lệch quá lớn so với giá đất sau khi chuyển mục đích sử dụng sang đất ở, đất thương mại, dịch vụ tại các dự án này (có một số trường hợp chênh lệch hàng trăm lần). Mặc dù giá trị đất tăng lên còn do đầu tư hạ tầng và chi phí phát triển dự án, nhưng trên thực tế phần lớn giá trị gia tăng của đất sau chuyển mục đích đang thuộc về Nhà nước và nhà đầu tư, trong khi người có đất bị thu hồi - chủ thể đã tạo lập và sử dụng hợp pháp quyền sử dụng đất - hầu như không được chia sẻ phần giá trị tăng thêm này. Điều này dẫn đến tại một số dự án chưa có sự đồng thuận cao của người dân, nhất là đối với các dự án phát triển khu đô thị, thương mại - dịch vụ.

2.3. Đề xuất sửa đổi, bổ sung

Đề nghị nghiên cứu bổ sung cơ chế bồi thường đất nông nghiệp theo hướng: Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện dự án phát triển khu đô thị, khu dân cư, khu thương mại - dịch vụ hoặc các dự án làm thay đổi đáng kể giá trị quyền sử dụng đất sau khi chuyển mục đích sử dụng, ngoài khoản bồi thường theo quy định hiện hành, người có đất nông nghiệp bị thu hồi được hưởng một phần giá trị tăng thêm của đất theo cơ chế do Chính phủ quy định.

3. Tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

3.1. Cơ sở chính trị và pháp lý

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 “Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước một bước, bảo đảm công khai, minh bạch, hài hoà lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư theo quy định của Hiến pháp và pháp luật; có quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để sau khi thu hồi

đất thì người dân có đất bị thu hồi phải có chỗ ở, bảo đảm cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Thực hiện có hiệu quả việc đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất, ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi”.

- Thể chế hóa Nghị quyết 18-NQ/TW, Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều điểm tiến bộ về chính sách tái định cư. Điều 110 Luật Đất đai năm 2024 quy định khu tái định cư phải được đầu tư xây dựng đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội. Điều 111 quy định bố trí tái định cư đối với người có đất ở bị thu hồi, trong đó tạo điều kiện cho cả trường hợp hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất gắn liền với nhà ở phải di chuyển chỗ ở mà không đủ điều kiện được bồi thường về đất ở, nếu không có chỗ ở nào khác trong địa bàn xã, thị trấn tại khu vực nông thôn hoặc trong địa bàn thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc trong địa bàn quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất thu hồi thì được Nhà nước giao đất ở có thu tiền sử dụng đất hoặc bán, cho thuê, cho thuê mua nhà ở.

3.2 Một số bất cập

- Qua thực tiễn thi hành ở một số địa phương cho thấy, nhiều trường hợp người dân bị thu hồi toàn bộ thửa đất ở có giá trị lớn, nhưng do vẫn còn một nhà ở hoặc một thửa đất ở khác (nhiều trường hợp còn một diện tích đất ở, nhà ở khác rất nhỏ) trên cùng địa bàn cấp xã nên không được xem xét bố trí tái định cư mà chỉ được bồi thường bằng tiền. Hoặc trên địa bàn xã, phường nơi có đất bị thu hồi không có quỹ đất tái định cư nên chỉ được tái định bằng căn hộ chung cư.

- Mặt khác, mức giá bồi thường đất ở tại nhiều dự án vẫn thấp hơn đáng kể so với giá giao dịch thực tế trên thị trường, dẫn đến người dân không đủ khả năng tạo lập chỗ ở hoặc tài sản có giá trị tương đương sau khi bị thu hồi đất. Quy định hiện hành mới chủ yếu bảo đảm quyền có chỗ ở, nhưng chưa bảo đảm đầy đủ quyền tài sản của người sử dụng đất.

- Quy định hiện hành về tái định cư chủ yếu mới dừng ở nguyên tắc, chưa quy định các tiêu chí định lượng để đánh giá "điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ". Trong thực tiễn, nhiều dự án phát sinh khiếu nại do người dân cho rằng khu tái định cư có vị trí xa trung tâm, xa nơi làm việc, xa trường học, cơ sở y tế và các dịch vụ thiết yếu, mặc dù vẫn đáp ứng yêu cầu về hạ tầng kỹ thuật. Đặc biệt, đối với một số dự án đầu tư công tại khu vực đô thị, quỹ đất trung tâm ngày càng hạn chế nên nhiều khu tái định cư được bố trí ở vị trí xa hơn đáng kể so với nơi ở cũ, hoặc vị trí căn hộ chung cư ở xa, có chất lượng xây dựng thấp, dịch vụ không bằng nơi ở cũ (có khu nhà tái định cư đã xây dựng hơn 10 năm, thiết kế công năng không phù hợp nhu cầu, đã xuống cấp, phải sửa chữa trước khi giao tái định cư) nên ảnh hưởng đến điều kiện sinh hoạt và sinh kế của người dân.

- Quy định hiện hành cho phép tái định cư bằng giao đất ở hoặc bằng nhà chung cư nhưng chỉ cho phép người được bố trí tái định cư bằng giao đất được ghi nợ nghĩa vụ tài chính mà chưa cho phép người mua nhà ở được ghi nợ tiền mua nhà.

3.3. Đề xuất sửa đổi, bổ sung

- Đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Điều 110 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng quy định cụ thể các tiêu chí đánh giá khu tái định cư bảo đảm điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ, thay vì chỉ quy định mang tính nguyên tắc như hiện nay. Theo đó, cần bổ sung quy định khu tái định cư phải đáp ứng tối thiểu các tiêu chí về: **(i)** vị trí phù hợp, ưu tiên bố trí trong cùng địa bàn hoặc khu vực lân cận nơi có đất bị thu hồi; trường hợp bố trí ở vị trí khác phải bảo đảm không làm ảnh hưởng đáng kể đến điều kiện sinh hoạt, việc làm và tiếp cận các dịch vụ công thiết yếu của người dân; **(ii)** hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội phải hoàn thành đồng bộ trước khi bố trí tái định cư; **(iii)** khả năng tiếp cận trường học, cơ sở y tế, chợ, giao thông công cộng và các dịch vụ thiết yếu không thấp hơn nơi ở cũ; **(iv)** đối với hộ gia đình có hoạt động sản xuất, kinh doanh, việc bố trí tái định cư phải xem xét điều kiện duy trì sinh kế. Đồng thời, cần quy định chi tiết phương pháp đánh giá và các chỉ tiêu định lượng để xác định khu tái định cư có điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ, làm cơ sở thống nhất trong tổ chức thực hiện và giải quyết khiếu nại, hạn chế tình trạng mỗi địa phương áp dụng theo cách hiểu khác nhau.

- Đề nghị nghiên cứu sửa đổi bổ sung Điều 111 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng có quy định cụ thể đối với trường hợp người dân bị thu hồi toàn bộ thửa đất ở có giá trị lớn, nhưng còn một nhà ở hoặc một thửa đất ở khác trên địa bàn cấp xã; người bị thu hồi đất ở được chọn bồi thường bằng đất, căn hộ tại Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị hoặc bằng tiền. Bên cạnh tiêu chí về chỗ ở, cần xem xét đồng thời giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi, khả năng tạo lập chỗ ở mới từ tiền bồi thường, nguyện vọng của người bị thu hồi đất và điều kiện quỹ đất, quỹ nhà tái định cư của địa phương. Đồng thời, bổ sung quy định ưu tiên bố trí đất ở hoặc nhà ở tái định cư đối với trường hợp người bị thu hồi toàn bộ đất ở có nhu cầu nhận đất ở hoặc nhà ở thay vì nhận tiền; quy định bổ sung cho phép người được tái định cư bằng nhà chung cư được ghi nợ tiền mua nhà.

4. Cơ chế khai thác quỹ đất và chính sách tái định cư đối với các dự án phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD)

4.1. Cơ sở pháp lý hiện hành

Luật Đất đai năm 2024 đã có quy định về thu hồi đất đối với dự án vùng phụ cận các điểm kết nối giao thông và các tuyến giao thông có tiềm năng phát triển (khoản 26 Điều 79) và có quy định về nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất (Điều 112) tạo cơ sở pháp lý để huy động nguồn lực đất đai phục vụ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng và đô thị. Tuy nhiên, các quy định hiện hành chủ yếu mới xác lập nguyên tắc, chưa có cơ chế đủ mạnh để khai thác hiệu quả giá trị tăng thêm của đất tại khu vực TOD cũng như chưa quy định đầy đủ về chính sách bồi thường, tái định cư và phục hồi sinh kế cho người dân trong khu vực này.

4.2. Một số bất cập

Thực tiễn triển khai các dự án đường sắt đô thị và các dự án giao thông công cộng quy mô lớn cho thấy, giá trị đất tại khu vực các nhà ga và hành lang TOD tăng nhanh sau khi đầu tư hạ tầng. Tuy nhiên, việc khai thác quỹ đất phụ cận còn phân tán, thiếu cơ chế đồng bộ giữa đầu tư hạ tầng giao thông và phát triển đô thị.

Bên cạnh đó, khi thu hồi đất tại các khu vực trung tâm hoặc khu vực TOD, nhiều trường hợp người dân được bố trí tái định cư ở vị trí xa nơi ở cũ, làm thay đổi điều kiện sinh hoạt, việc làm và sinh kế, trong khi đây là những khu vực có giá trị thương mại, dịch vụ rất cao.

4.3 Kinh nghiệm của nước ngoài

4.3.1 Mô hình Rail+Property của Hồng Kông MTR

1. Chính quyền tiến hành giải phóng mặt bằng tại các khu vực quy hoạch nhà ga TOD và đô thị phụ cận và giao cho MTR (doanh nghiệp do nhà nước nắm cổ phần chi phối).

Cục Tái thiết Đô thị áp dụng mức bồi thường là giá trị bất động sản hiện tại + trợ cấp mua nhà để người bị ảnh hưởng có thể mua được 1 bất động sản tương đương với giá trị của một căn hộ 7 năm tuổi có cùng diện tích và nằm trong cùng khu vực. Mục tiêu là giúp người dân đủ tiền mua một căn hộ có chất lượng tốt hơn ở khu vực lân cận hoặc được chính quyền xếp vào hệ thống Nhà ở công cộng (Public Housing) của Ủy ban Nhà ở Hong Kong.

2. Chính phủ Hồng Kông cấp cho MTR "development rights" - quyền phát triển bất động sản tại các nhà ga và bãi đỗ tàu dọc tuyến mới.

3. MTR trả cho chính phủ "land premium" — tương đương giá đất thị trường ở trạng thái chưa có tuyến rail (tức là giá "pre-rail").

4. MTR hợp tác với nhà đầu tư tư nhân (competitive tender) để phát triển bất động sản phía trên và quanh nhà ga.

5. MTR nhận lại: % lợi nhuận bất động sản, hoặc một phần tài sản thương mại, hoặc tiền trả cố định - để tự tài trợ chi phí xây dựng tuyến mới. Nhà đầu tư tư nhân thu được lợi nhuận từ phần bất động sản thương mại được chia.

Kết quả chính: Hơn 4 triệu m² căn hộ được phát triển từ 1995 đến nay; Xã hội cũng đã thu được những lợi ích đáng kể về tài chính: từ năm 1980 đến năm 2005, chính phủ đã nhận được ước tính 140 tỷ đô la Hồng Kông lợi nhuận ròng. Lợi nhuận từ hoạt động của MTR năm 2017 đạt 2,72 tỉ USD (MTR Corporation Ltd, 2018). Lợi nhuận ròng (Net Profit): MTR ghi nhận khoản lợi nhuận ròng vượt mức 14,6 tỷ đô la Hong Kong (~1,87 tỷ USD) cho năm tài chính 2025 (Báo cáo MTR Hong Kong, 2026).

Điều kiện thành công: Mật độ dân số cao; khan hiếm đất (giá đất và giá nhà cao); Chính phủ sở hữu phần lớn đất; khung pháp lý rõ ràng về development rights

4.3.2. Mô hình TOD kết hợp điều chỉnh đất đai (*Land Readjustment*) và mô hình tái thiết đô thị của Nhật Bản

Nhật Bản phát triển mạng lưới đường sắt đô thị với LR là công cụ thu hồi đất ưu tiên thay vì giải phóng mặt bằng bắt buộc. Tại Nhật, còn có mô hình "joint urban operations" - kết hợp LR với tái phát triển đô thị (Urban Redevelopment) cho phép các chủ đất chuyển từ đất ở riêng lẻ sang đơn vị sàn thương mại/dân cư trong tòa nhà cao tầng, từ đó khai thác tối đa giá trị không gian quanh nhà ga.

Các dự án điều chỉnh đất đai được chính quyền địa phương và quốc gia phê duyệt thông qua một đạo luật thực thi cụ thể được soạn thảo theo các thông số được quy định trong Luật Điều chỉnh đất đai (JICA, 2014).

- *Mô hình điều chỉnh đất đai (Kukaku-seiri) "Gom đất - Quy hoạch lại - Trả lại tại chỗ"*:

Bước 1: Gom đất quy mô lớn: Toàn bộ các mảnh đất hình thù kỳ dị, thiếu hạ tầng, không có đường vào của người dân trong vùng dự án sẽ được đưa vào một "rổ chung".

Bước 2: Trích tỷ lệ đất (Land Contribution): Mỗi người dân sẽ tự nguyện cắt lại một tỷ lệ phần trăm diện tích đất nhất định của mình (ví dụ 20% đến 40% tùy dự án) đóng góp cho dự án. Phần đất trích ra này được chia làm hai mục đích:

- *Đất công cộng*: Dùng để mở rộng đại lộ, làm công viên, vỉa hè, lối vào ga tàu.
- *Đất dự phòng (Reserve Land)*: Phần đất này sẽ được Ban quản lý dự án bán đấu giá cho các nhà phát triển bất động sản để lấy kinh phí tự trang trải chi phí xây dựng hạ tầng, nhà nước không cần bỏ ngân sách lớn.

Bước 3: Tái bố trí và trả lại đất (Reallotment): Toàn bộ phần đất còn lại sau khi trừ đi hạ tầng sẽ được quy hoạch lại thành các lô đất vuông vắn, có đầy đủ tiện ích, đường sá bao quanh. Chính quyền sẽ trả lại lô đất mới này cho chính người chủ cũ ngay tại vị trí cũ hoặc cận kề vị trí cũ.

- Bồi thường bằng "Giá trị gia tăng của đất": Người dân bị mất từ 20% - 40% diện tích đất, nhưng giá trị kinh tế (giá đất trên thị trường) của mảnh đất mới sau khi có đại lộ, hạ tầng TOD luôn tăng vọt từ 2 đến 5 lần, thậm chí cao hơn. Sự tăng giá này chính là khoản bồi thường lớn nhất dành cho người dân.

- Bồi thường chi phí dịch chuyển tài sản: Đối với các công trình, nhà ở nằm trên đất phải đập đi hoặc dịch chuyển để nhường chỗ làm đường, Ban quản lý dự án sẽ chi trả 100% chi phí xây dựng lại nhà mới hoặc chi phí di dời vật kiến trúc sang lô đất mới được chia.

Quyền lợi của người dân:

- Quyền ở lại và giữ gìn sinh kế (Right to stay): Người dân không bị đẩy ra vùng ngoại ô hay các khu tái định cư xa lạ. Họ tiếp tục sinh sống trên mảnh đất

của tổ tiên, giữ nguyên được mạng lưới hàng xóm (vốn xã hội) và các cơ sở kinh doanh, buôn bán cũ.

- Quyền quyết định dự án (Democratic Consensus): Theo Luật Điều chỉnh Đất đai Nhật Bản, một dự án chỉ được phép triển khai khi có sự đồng thuận của ít nhất 2/3 (hoặc 80% tùy quy định địa phương) tổng số chủ đất và chủ quyền sử dụng đất trong khu vực. Người dân có quyền thành lập Hiệp hội điều chỉnh đất đai để tự quản lý và giám sát dự án, giảm thiểu sự áp đặt từ chính quyền.

- *Mô hình Tái thiết Đô thị theo cơ chế Chuyển đổi Quyền lợi (Rights Conversion System) tại Nhật Bản (Quốc hội Nhật Bản, 1969; Suzuki et al., 2015):*

Bước 1: Định giá và Quy đổi Quyền sở hữu ban đầu

Khi một khu vực đô thị cũ (ví dụ: các khu dân cư xập xệ, nhà thấp tầng cạnh ga tàu hoặc trục đại lộ dự kiến) được lựa chọn, một hội đồng định giá độc lập sẽ tiến hành đo đạc.

Thay vì chỉ định giá đất bằng tiền để đền bù, họ quy đổi tài sản của mỗi hộ dân (bao gồm: diện tích đất nền + diện tích sàn nhà cũ + vị trí địa lý) thành một "Tỷ lệ Quyền sở hữu gốc" (Asset Share / Rights Share) trong toàn bộ dự án.

Bước 2: Hợp nhất Quyền trên không và Giải phóng Mặt đất

Người dân đồng thuận nhường quyền sử dụng mặt đất (Surface Rights) cho nhà nước hoặc chủ đầu tư.

Đất này ngay lập tức được giải phóng để xây dựng các công trình công cộng của trục TOD, mở rộng đại lộ, làm quảng trường, nhà ga, công viên. Trên phần đất lõi còn lại (hoặc ngay phía trên nhà ga/trục đại lộ nếu thiết kế kỹ thuật cho phép), chủ đầu tư sẽ tận dụng để xây dựng một hoặc vài tòa tháp cao tầng phức hợp.

Chính quyền sẽ cho phép kích hoạt tối đa hệ số sử dụng đất (Floor Area Ratio - FAR) và nâng tầng cao vượt trội cho tòa nhà này, vì họ đã giải phóng được rất nhiều diện tích mặt đất làm công viên và đường sá (Ilunga et al., 2024).

Bước 3: Trả lại Quyền sở hữu trên tầng không

Khi tòa tháp hoàn thành, chính quyền thực hiện bản đồ quy đổi quyền sở hữu. "Tỷ lệ Quyền sở hữu gốc" dưới mặt đất của người dân ở Bước 1 sẽ được quy đổi về các bất động sản mới. Họ được nhận lại quyền sở hữu căn hộ ở các tầng tháp tương ứng với giá trị tài sản cũ của họ. Các căn hộ tăng thêm từ việc tăng hệ số sử dụng đất có thể được bán hoặc đấu giá để có thêm nguồn lực tài chính cho dự án phát triển hạ tầng.

Mức bồi thường và Quyền lợi của người dân:

- Người dân đổi một căn nhà ống cũ, ngõ nhỏ chật hẹp lấy một căn hộ hiện đại hoặc một cửa hàng tiện nghi nằm ngay tại trung tâm của nút giao thông TOD mới. Giá trị thị trường của tài sản mới này luôn cao hơn tài sản cũ do vị trí đắc địa và hạ tầng đồng bộ mang lại.

- Nếu giá trị đất cũ của người dân rất lớn, họ có thể được chia nhiều căn hộ.
- Trong thời gian chờ xây tháp, người dân được bồi thường tiền thuê nhà và chi phí di dời tạm thời.

4.4. Đề xuất

- Đối với các dự án TOD, cần chuyển từ tư duy "thu hồi đất để phát triển đô thị" sang tư duy "tái cấu trúc đô thị gắn với chia sẻ lợi ích". Người dân trong khu vực TOD không chỉ được bồi thường và bố trí tái định cư mà còn cần được bảo đảm cơ hội tiếp cận việc làm, dịch vụ và hưởng lợi từ giá trị gia tăng của đất sau đầu tư.

- Đề nghị nghiên cứu bổ sung các quy định về phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD) trong Luật Đất đai theo hướng:

+ Thứ nhất, bổ sung cơ chế khai thác đồng bộ quỹ đất phụ cận các công trình giao thông công cộng theo quy hoạch, cho phép lựa chọn nhà đầu tư thực hiện đồng thời dự án hạ tầng giao thông và dự án phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ tại khu vực TOD; nguồn thu từ giá trị tăng thêm của đất cần được ưu tiên tái đầu tư cho phát triển hệ thống giao thông công cộng và hạ tầng đô thị.

+ Thứ hai, bổ sung quy định ưu tiên bố trí tái định cư tại chỗ hoặc trong phạm vi khu vực TOD đối với hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất, thông qua giao đất ở hoặc bố trí căn hộ chung cư, nhằm bảo đảm người dân tiếp tục được thụ hưởng các lợi ích từ quá trình phát triển đô thị và hạn chế việc phải di chuyển đến khu vực xa trung tâm.

+ Thứ ba, bổ sung quy định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với các dự án TOD phải đồng thời có phương án phục hồi sinh kế, trong đó đánh giá tác động đến việc làm, hoạt động kinh doanh và nguồn thu nhập của người dân; đồng thời có chính sách đào tạo nghề, hỗ trợ chuyển đổi việc làm và tạo điều kiện để người dân tham gia các hoạt động dịch vụ, thương mại, du lịch tại khu vực sau khi dự án hoàn thành.

5. Cơ chế góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại đất đai để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn

5.1. Cơ sở pháp lý hiện hành

Luật Đất đai năm 2024 đã có quy định về góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại đất đai (Điều 219) nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn trên cơ sở hạn chế thu hồi đất, hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất. Đây là một chủ trương tiến bộ, phù hợp với Nghị quyết số 18-NQ/TW và xu hướng phát triển đô thị của nhiều quốc gia.

5.2. Một số bất cập

Tuy nhiên, các quy định hiện hành mới dừng ở nguyên tắc, chưa quy định đầy đủ trình tự, thủ tục, điều kiện áp dụng và cơ chế phân chia lợi ích giữa các bên. Đồng thời, chưa có phương pháp xác định tỷ lệ góp đất, nguyên tắc phân chia lại

quỹ đất sau điều chỉnh, cơ chế xử lý trường hợp không đạt được sự đồng thuận hoặc chỉ có một số người sử dụng đất không tham gia. Do thiếu quy định cụ thể, cơ chế góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại đất đai hầu như chưa được triển khai trên thực tế, trong khi nhiều dự án chỉnh trang đô thị vẫn phải thực hiện theo phương thức Nhà nước thu hồi đất, làm phát sinh chi phí bồi thường lớn và kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng.

5.3 Đề xuất sửa đổi, bổ sung

Đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai về góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại đất đai theo hướng:

+ Quy định cụ thể điều kiện góp quyền sử dụng đất áp dụng đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn và các khu vực phát triển đô thị theo định hướng giao thông công cộng (TOD).

+ Quy định rõ trình tự, thủ tục thực hiện, phương pháp xác định tỷ lệ góp quyền sử dụng đất, nguyên tắc phân chia lại quỹ đất hoặc sản phẩm bất động sản sau điều chỉnh, bảo đảm công khai, minh bạch và hài hòa lợi ích của các bên.

+ Bổ sung cơ chế xử lý trường hợp chưa đạt được sự đồng thuận của tất cả người sử dụng đất, trên cơ sở bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân nhưng vẫn đáp ứng yêu cầu triển khai dự án vì lợi ích chung.

+ Cần có quy định chi tiết về phương pháp điều chỉnh lại đất đai, cơ chế định giá, phân chia giá trị tăng thêm từ đất và tổ chức thực hiện./.

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Ban Chấp hành Trung ương (2018). Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
2. Quốc hội nước CHXHCN VN (2024). Luật Đất đai.
3. Báo cáo MTR Hong Kong. 2026.
https://www.mtr.com.hk/archive/corporate/en/press_release/PR-26-020-E.pdf.
4. Cục Tái thiết Đô thị Hong Kong.
<https://www.ura.org.hk/en/redevelopment/owners-corner/faq-for-owners>
5. Jauregui-Fung. 2022. Land Value Capture and Transit Oriented Development as a Way of Funding Railway Systems: The Case of Hong Kong Rail + Property Model. Report for the “Inclusive and sustainable smart cities in the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development” Project. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS).
<https://doi.org/10.23661/r3.2022>
6. Quốc hội Nhật Bản. Luật Tái thiết Đô thị Nhật Bản (Land Redevelopment Act of Japan).
7. Suzuki, H., J. Murakami, Y.-H. Hong, and B. Tamayose. 2015. Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries. World Bank Publications.
8. Ilunga, J., J. Almazán, S. Shikida, and E. Zuna. 2024. Controversies surrounding Japan’s ‘flexible’ urban planning: a comparative analysis of consensus-building and public engagement in Tokyo’s redevelopment projects. *Planning Perspectives* 39(6):1331-1357. doi: 10.1080/02665433.2024.2354388

THAM LUẬN

Giá đất, định giá đất và điều tiết giá trị gia tăng từ đất: Cơ sở lý luận và định hướng hoàn thiện pháp luật đất đai

GS. TS. Hoàng Văn Cường

*Phó Chủ tịch Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam
Nguyên Phó hiệu trưởng Đại học Kinh tế quốc dân*

Giá đất là nền tảng của toàn bộ hệ thống tài chính đất đai và là công cụ quan trọng để Nhà nước phân bổ nguồn lực, điều tiết lợi ích kinh tế và thực hiện quản lý đất đai trong nền kinh tế thị trường. Hầu hết các chính sách về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, bồi thường, đấu giá quyền sử dụng đất, thuế, tiền sử dụng đất hay phát triển thị trường bất động sản đều được xây dựng trên cơ sở giá đất. Vì vậy, chất lượng của hệ thống xác định giá đất không chỉ ảnh hưởng đến nguồn thu ngân sách nhà nước mà còn tác động trực tiếp đến hiệu quả sử dụng đất, tính minh bạch của thị trường và đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư.

Mặc dù vậy, những khái niệm nền tảng như giá đất, giá trị quyền sử dụng đất, định giá đất, bảng giá đất hay giá đất cụ thể vẫn chưa được nhận thức thật sự thống nhất cả trong nghiên cứu học thuật và trong quá trình xây dựng chính sách. Trong nhiều trường hợp, giá đất được đồng nhất với giá trị đất đai; giá giao dịch trên thị trường được xem như giá trị thị trường; định giá đất được hiểu là hoạt động xác định giá đất; bảng giá đất và giá đất cụ thể được nhìn nhận như hai loại giá khác nhau. Những cách tiếp cận chưa rõ ràng này đang là nguyên nhân dẫn đến những phức tạp trong việc thực thi các chính sách pháp luật liên quan đến kinh tế đất.

1. Giá đất trao đổi trên thị trường là giá cả các biệt, không phải là giá thị trường chung như hàng hóa thông thường.

Trong kinh tế học, giá cả là hình thức biểu hiện bằng tiền của giá trị trao đổi hàng hóa trong những điều kiện thị trường nhất định. Đối với hàng hóa thông thường, giá cả được hình thành thông qua quan hệ cung và cầu, chịu tác động của chi phí sản xuất, mức độ cạnh tranh, khả năng thay thế, thu nhập của người tiêu dùng và kỳ vọng của các chủ thể tham gia thị trường. Giá thị trường là kết quả của trạng thái cân bằng giữa cung và cầu, phản ánh mức giá mà tại đó người mua và người bán tự nguyện thực hiện giao dịch. Khi tham gia thị trường, người mua và người bán đều căn cứ vào mức giá đã hình thành phổ biến đó để quyết định hành vi mua bán của mình. Mỗi hàng hóa thông thường đều có một mức giá thị trường tại một thời điểm nhất định, có tính liên thông rộng rãi.

Đất đai được trao đổi trên thị trường cũng chịu tác động của quy luật cung – cầu và được hình thành do sự thống nhất giữa người bán và người mua. Tuy nhiên, giá đất không thể được giải thích hoàn toàn bằng lý thuyết giá của hàng hóa thông thường để hình thành một mức giá chung cho cả thị trường, bởi đất đai có những đặc điểm kinh tế mà không một loại hàng hóa nào khác có được.

Thứ nhất, đất đai không phải là sản phẩm của lao động và không thể sản xuất thêm theo ý chí của con người. Nếu nguồn cung của phần lớn hàng hóa có thể gia tăng thông qua hoạt động sản xuất thì tổng diện tích đất về mặt tự nhiên là hữu hạn. Vì vậy, sự biến động của giá đất chủ yếu phản ánh sự thay đổi của nhu cầu sử dụng và khả năng khai thác lợi ích kinh tế từ đất chứ không phải là sự thay đổi về chi phí tạo ra đất. Do vậy, độ co giãn của cung và cầu về đất đai so với giá cả gần như bằng không, làm cho quy luật thay đổi giá cả không còn là nhân tố thay đổi điều tiết cung cầu như hàng hóa thông thường.

Thứ hai, mỗi thửa đất đều gắn liền với một vị trí nhất định không thể thay thế và mang tính cá biệt. Giá trị của thửa đất không chỉ phụ thuộc vào bản thân các yếu tố nội tại của chính thửa đất đó mà phần lớn phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài thửa đất là yếu tố vị trí. Vị trí gắn liền với điều kiện hạ tầng, khả năng tiếp cận, các yếu tố kinh tế, xã hội, môi trường, quy hoạch hoặc khả năng phát triển ... sẽ mang lại giá trị khác nhau cho thửa đất. Chính tính không đồng nhất này làm cho thị trường đất đai khác với thị trường của các hàng hóa đồng nhất và cũng là cơ sở để hình thành sự khác biệt về giá cả giữa các thửa đất.

Thứ ba, hàng hóa giao dịch trên thị trường không phải là đất tự nhiên mà là quyền khai thác các lợi ích kinh tế từ đất mang lại cho người sử dụng trong khuôn khổ pháp luật. Giá mà người mua sẵn sàng trả phản ánh kỳ vọng về những lợi ích mà quyền sử dụng đất có thể mang lại trong hiện tại và tương lai, bao gồm lợi ích từ sử dụng trực tiếp, từ cho thuê, chuyển nhượng hoặc từ sự gia tăng giá trị do phát triển kinh tế, đầu tư hạ tầng và thay đổi quy hoạch.

Như vậy, mặc dù đều được hình thành thông qua quan hệ trao đổi trên thị trường, giá đất khác với giá cả hàng hóa thông thường ở bản chất của đối tượng được trao đổi. Nếu hàng hóa thông thường phản ánh giá trị nội tại của sản phẩm thì giá đất phản ánh giá trị kinh tế của quyền khai thác một nguồn lực khan hiếm có khả năng tạo ra lợi ích trong hiện tại và tương lai. Chính sự khác biệt này mà các nhà kinh tế học từ cổ điển cho đến hiện đại không đưa ra khái niệm giá thị trường đất đai mà chỉ đề cập đến khái niệm giá trị thị trường của đất đai làm giá đất.

2. Giá đất hợp lý là phù hợp với giá trị thị trường không phải là giá cả thị trường

Trong lịch sử phát triển của kinh tế học, giá đất được giải thích từ nhiều góc độ khác nhau nhưng đều xoay quanh một vấn đề cốt lõi là khả năng tạo ra địa tô và lợi ích kinh tế từ đất.

Kế thừa lý thuyết địa tô của David Ricardo, Karl Marx cho rằng bản thân đất đai không có giá trị theo nghĩa là sản phẩm của lao động, vì đất không phải do lao động tạo ra. Tuy nhiên, đất vẫn có giá vì quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng đất cho phép người nắm giữ thu được địa tô trong tương lai. Theo Marx, giá đất thực chất là địa tô được tư bản hóa, tức là giá trị hiện tại của dòng địa tô mà đất có khả năng tạo ra. Quan điểm này đã làm rõ rằng điều được mua bán không phải là đất tự nhiên mà là quyền được hưởng địa tô phát sinh từ đất.

Các nhà kinh tế học tân cổ điển phát triển cách tiếp cận này theo hướng rộng hơn. Nếu Marx nhấn mạnh vai trò của địa tô và quan hệ sở hữu thì kinh tế học tân cổ điển coi giá đất là kết quả của sự tương tác giữa cung và dựa trên giá trị của một tài sản được xác định bởi giá trị hiện tại của các lợi ích kinh tế trong tương lai mà tài sản đó mang lại. Tiếp đó, William Alonso giải thích sự khác biệt về giá đất thông qua khả năng tiếp cận và vị trí trong không gian đô thị. Theo ông, giá đất giảm dần khi khoảng cách đến trung tâm tăng lên vì khả năng tiếp cận thị trường, việc làm và các dịch vụ công giảm xuống. Giá đất là tổng hợp của giá trị các thuộc tính cấu thành như vị trí, hạ tầng, môi trường, quy hoạch và các đặc điểm pháp lý. Những nghiên cứu này cho thấy giá đất không phải do một yếu tố riêng lẻ quyết định mà là kết quả của sự tổng hợp nhiều thuộc tính tạo nên khả năng sinh lợi của quyền sử dụng đất. Có thể thấy, mặc dù cách tiếp cận của Marx và các nhà kinh tế học tân cổ điển có những khác biệt nhất định, nhưng đều thống nhất ở điểm cơ bản là giá đất không phản ánh giá trị của đất tự nhiên mà phản ánh khả năng tạo ra lợi ích kinh tế của quyền đối với đất.

Như vậy, khái niệm giá đất mà các nhà kinh điển đề cập không phải là giá cả hình thành do quan hệ mua bán trao đổi trên thị trường mà giá đất là hình thức biểu hiện bằng tiền của những giá trị kinh tế của quyền sử dụng đất.

Giá trị thị trường của quyền sử dụng đất hay khả năng tạo ra lợi ích kinh tế của đất chịu tác động đồng thời của nhiều nhóm yếu tố như vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng, mục đích sử dụng, quy hoạch, thời hạn sử dụng đất, quyền của người sử dụng đất, mức độ phát triển kinh tế - xã hội và kỳ vọng của thị trường... là những yếu tố hình thành và tác động đến giá trị thị trường của đất. Những yếu tố này không tác động một cách độc lập, ngẫu nhiên mà kết hợp với nhau để tạo nên khả năng sinh lợi của quyền sử dụng đất – chính là giá trị thị trường của đất đai.

Trong khoa học định giá hiện đại, giá trị thị trường (Market Value) được hiểu là giá trị ước tính của tài sản tại thời điểm nhất định trong điều kiện một giao dịch giả định giữa bên mua và bên bán tự nguyện, sau khi tài sản đã được tiếp thị hợp lý và các bên đều hành động một cách hiểu biết, thận trọng, không bị ép buộc. Giá trị thị trường không phải là giá của một giao dịch cụ thể mà là giá trị đại diện phản ánh khả năng trao đổi của tài sản trong điều kiện thị trường bình thường.

Như vậy, giá trị thị trường là bản chất kinh tế đo lường khả năng mang lại các giá trị kinh tế của đất; giá đất là hình thức biểu hiện bằng tiền giá trị thị trường của đất đai.

Với quan niệm đó, giá đất được hình thành từ kết quả định giá và giá cả đất đai trên thị trường có thể có sự khác biệt đáng kể do giá trị đất đai chỉ thay đổi khi các yếu tố hình thành và tác động đến giá trị đất thay đổi, trong khi giá cả đất đai trên thị trường có thể thay đổi mạnh, cách xa giá trị thị trường của đất khi thị trường xuất hiện mất cân đối cung cầu, tình trạng đầu cơ hoặc khi xuất hiện những thông tin thất thiệt về quy hoạch, các dự án đầu tư hoặc các yếu tố làm thay đổi

điều kiện vị trí đất đai. Vai trò của quản lý Nhà nước về kinh tế đất phải xử lý thành công sự chênh lệch này để bình ổn thị trường chứ không phải là đuổi theo sự biến động giá cả thị trường để thay đổi giá đất.

3. Định giá là xác định giá trị thị trường của đất, không phải xác định giá cả đất đai trên thị trường

Nếu giá đất là biểu hiện bằng tiền của giá trị quyền sử dụng đất thì định giá đất chính là quá trình nhận diện và ước tính giá trị đó bằng các phương pháp khoa học. Vì vậy, xét về bản chất, định giá đất không phải là hoạt động tạo ra giá trị cho đất cũng không phải là hoạt động quyết định giá đất, mà là quá trình phân tích, lượng hóa và ước tính giá trị quyền sử dụng đất trong những điều kiện thị trường xác định.

Theo Chuẩn mực Định giá quốc tế, định giá là quá trình ước tính giá trị bằng tiền của tài sản trên dựa trên dữ liệu thị trường với các nguyên tắc, phương pháp định giá phù hợp. Giá trị được xác định thông qua hoạt động định giá là giá trị ước tính tại thời điểm định giá, không phải là mức giá chắc chắn sẽ hình thành trong một giao dịch cụ thể.

Định giá đất thực chất là quá trình đo lường, lượng hóa các đặc tính kinh tế của quyền sử dụng đất thành một đại lượng tiền tệ có thể so sánh, đo lường và sử dụng trong các quan hệ kinh tế. Đó là quá trình phân tích, đánh giá, đo lường tác động, ảnh hưởng đồng thời của các yếu tố hình thành và tác động đến giá trị đất đai như nhóm yếu tố như đặc điểm tự nhiên của thửa đất, vị trí, khả năng tiếp cận hạ tầng, mục đích sử dụng, quy hoạch, điều kiện pháp lý, khả năng sinh lợi, xu hướng phát triển của thị trường và những yếu tố kinh tế - xã hội có liên quan. Vì vậy, định giá đất không phải là phép tính đơn thuần mà là quá trình tổng hợp thông tin, phân tích thị trường và vận dụng các nguyên lý của kinh tế học, tài chính và thống kê để đưa ra một kết quả ước tính có cơ sở khoa học.

Để định giá đất, người ta sử dụng các phương pháp định giá là những cách tiếp cận khoa học khác nhau để ước tính giá trị thị trường của quyền sử dụng đất. Trong khoa học định giá hiện đại, bốn phương pháp được sử dụng phổ biến nhất gồm: phương pháp so sánh, phương pháp thu nhập, phương pháp chi phí và phương pháp thặng dư. Mỗi phương pháp phản ánh giá trị đất từ một góc nhìn khác nhau, do đó việc lựa chọn phương pháp phải phụ thuộc vào đặc điểm của thửa đất, mục đích định giá và mức độ đầy đủ của thông tin thị trường.

Phương pháp so sánh dựa trên nguyên lý thay thế, theo đó một người mua hợp lý sẽ không trả giá cao hơn chi phí để mua một tài sản có đặc điểm và công dụng tương đương. Giá trị của thửa đất được ước tính thông qua việc phân tích các giao dịch của những thửa đất tương tự đã được giao dịch trên thị trường với mức giá phù hợp với giá trị thị trường của mỗi thửa đất, sau đó điều chỉnh các khác biệt về vị trí, diện tích, hình thể, điều kiện pháp lý, hạ tầng, quy hoạch và các yếu tố ảnh hưởng khác. Đây là phương pháp phản ánh trực tiếp nhất hành vi của thị trường và thường được ưu tiên áp dụng khi có đủ dữ liệu giao dịch đáng tin cậy.

Phương pháp thu nhập xuất phát từ nguyên lý kỳ vọng lợi ích mang lại, theo đó giá trị của đất được quyết định bởi khả năng tạo ra thu nhập trong tương lai. Giá trị quyền sử dụng đất được xác định thông qua việc vốn hóa thu nhập ròng hoặc chiết khấu dòng tiền dự kiến trong suốt thời gian khai thác đất. Phương pháp này phù hợp đối với những loại đất có khả năng tạo thu nhập ổn định như đất thương mại, dịch vụ, văn phòng, khách sạn hoặc bất động sản cho thuê.

Phương pháp chi phí được xây dựng trên nguyên lý thay thế với chi phí tương đương. Theo đó, giá trị của bất động sản được xác định bằng chi phí để tạo lập một tài sản có công dụng tương đương sau khi đã trừ đi các khoản hao mòn và cộng với giá trị đất. Trong định giá đất, phương pháp này thường được sử dụng trong trường hợp thiếu dữ liệu giao dịch hoặc để kiểm chứng kết quả của các phương pháp khác, đặc biệt đối với những tài sản chuyên dùng hoặc có rất ít giao dịch trên thị trường.

Phương pháp thặng dư dựa trên nguyên lý sử dụng hiệu quả nhất và tốt nhất thừa đất sẽ mang lại giá của thừa đất. Giá trị đất được xác định bằng phần chênh lệch giữa tổng giá trị phát triển dự kiến của dự án với toàn bộ chi phí đầu tư, chi phí tài chính, lợi nhuận hợp lý của nhà đầu tư và các nghĩa vụ tài chính khác. Phần giá trị còn lại chính là giá trị của quyền sử dụng đất. Phương pháp này thường được áp dụng đối với đất có tiềm năng phát triển dự án nhưng chưa hình thành giao dịch thị trường trực tiếp.

Mặc dù có cách tiếp cận khác nhau, bốn phương pháp trên đều hướng tới cùng một mục tiêu là ước tính giá trị thị trường của quyền sử dụng đất. Trong thực tiễn định giá, không có phương pháp nào được coi là tối ưu trong mọi trường hợp. Việc lựa chọn phương pháp phải căn cứ vào đặc điểm của thửa đất cần định giá, mục đích định giá và nguồn dữ liệu thị trường. Khi điều kiện cho phép, việc kết hợp nhiều phương pháp để kiểm chứng kết quả sẽ làm tăng độ tin cậy của giá trị ước tính và bảo đảm tính khách quan của hoạt động định giá.

Ở nước ta, phương pháp hệ số điều chỉnh được xem như là một “sáng tạo” riêng có để chuyển đổi mức giá đất trong bảng giá đất do Nhà nước quy định thành mức giá phù hợp hơn với giá cả giao dịch trên thị trường. Nếu hệ số điều chỉnh được xác định có căn cứ khoa học, phản ánh đúng mức độ chênh lệch giữa mức giá quy định trong bảng giá với giá trị thị trường của từng vị trí, khu vực đất đai thì mức giá điều chỉnh bằng phương pháp hệ số cũng đáng tin cậy. Tuy nhiên, vấn đề thách thức là làm thế nào xác định được các hệ số điều chỉnh chi tiết đến từng vị trí, khu vực đất đai trong bảng giá đất mà phản ánh đúng mức độ chênh lệch giữa giá đất quy định trong bảng giá với giá trị thị trường của đất tại các vị trí và khu vực đó.

Từ góc độ khoa học, có thể khẳng định rằng các phương pháp định giá đất không phải là các phương pháp xác định những "loại giá" khác nhau, mà chỉ là những công cụ khác nhau để tiếp cận và ước tính cùng một giá trị kinh tế của quyền sử dụng đất. Đây là nguyên lý nền tảng của khoa học định giá hiện đại và

cũng là cơ sở để xây dựng bảng giá đất, xác định giá đất cụ thể cũng như hoàn thiện hệ thống pháp luật về giá đất trong nền kinh tế thị trường.

Nhận thức đúng bản chất của định giá đất có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc xây dựng chính sách. Nếu coi định giá là hoạt động "xác định giá" thì dễ dẫn đến quan điểm cho rằng giá đất chỉ là kết quả của quyết định hành chính. Ngược lại, nếu coi định giá là quá trình "ước tính giá trị" thì giá đất được xác định trên cơ sở các quy luật của thị trường và phương pháp khoa học, còn Nhà nước chỉ lựa chọn cách thức sử dụng kết quả định giá cho từng mục đích quản lý khác nhau. Đây cũng là cách tiếp cận đang được áp dụng phổ biến trong khoa học định giá quốc tế.

Nhận thức đúng mối quan hệ giữa giá trị và giá đất có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với hoạt động định giá. Mục tiêu của định giá đất không phải là tái hiện mọi mức giá giao dịch trên thị trường mà là ước tính giá trị thị trường của quyền sử dụng đất trên cơ sở các nguyên lý của kinh tế học và khoa học định giá. Đây cũng là cơ sở để xây dựng bảng giá đất, xác định giá đất cụ thể phục vụ quản lý nhà nước về kinh tế đất trong nền kinh tế thị trường.

4. Bảng giá đất được xác định theo vùng giá trị, giá đất cụ thể được xác định theo giá trị riêng biệt của từng thửa đất

Cơ sở khoa học của bảng giá đất xuất phát từ đặc điểm tương đồng về vị trí, hạ tầng, pháp lý, quy hoạch, khả năng tiếp cận và khả năng sinh lợi ... của những thửa đất gần nhau thường tương như nhau. Sự tương đồng này là cơ sở để hình thành các vùng giá trị đất – vùng đất có cùng các yếu tố hình thành và tác động đến giá trị tương đương như nhau. Khi đó, thay vì phải đi xác định giá trị của từng thửa đất thì chỉ cần xác định được giá trị của thửa đất đại diện, trên cơ sở đó sẽ suy ra giá trị của những thửa đất liên kế có điều kiện tương đồng như nhau. Trên cơ sở phân chia các yếu tố tác động đến giá để xác định các vùng giá trị, người ta có thể áp dụng phương pháp định giá hàng loạt để xác định mức giá đại diện cho từng loại đất, khu vực hoặc vị trí để hình thành nên bảng giá đất.

Như vậy, bảng giá đất về bản chất là hệ thống giá trị chuẩn của các vùng giá trị đất; là hệ thống giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất được chuẩn hóa theo loại đất, khu vực, vị trí hoặc vùng giá trị, được xây dựng trên cơ sở dữ liệu thị trường, đặc điểm không gian, điều kiện pháp lý, quy hoạch và các yếu tố hình thành giá đất, nhằm làm căn cứ cho việc thực hiện các nghĩa vụ tài chính và quản lý nhà nước về đất đai.

Như vậy, bảng giá đất không phải là sự áp đặt chủ quan của cơ quan nhà nước về giá đất, mà phải được hiểu là kết quả của quá trình định giá hàng loạt dựa trên dữ liệu thị trường và các quy luật hình thành giá trị quyền sử dụng đất. Cách hiểu này có ý nghĩa quan trọng vì nó chuyển tư duy xây dựng bảng giá đất từ “quy định giá” sang “ước tính và chuẩn hóa giá trị thị trường” của các vùng giá trị đất.

Một bảng giá đất khoa học phải phản ánh đúng quy luật phân bố giá trị đất trong không gian, có khả năng giải trình về dữ liệu và phương pháp, đồng thời được cập nhật khi điều kiện thị trường, quy hoạch hoặc hạ tầng thay đổi. Do vậy, bảng giá đất cũng phải được định kỳ rà soát và thay đổi khi các yếu tố hình thành vùng giá trị thay đổi. Việc tồn tại sự sai lệch giữa bảng giá đất với giá giao dịch cụ thể trên thị trường là hiện tượng bình thường; vấn đề quan trọng là bảng giá đất phải phản ánh được giá trị đại diện của vùng giá trị đất trong điều kiện thị trường bình thường. Đồng thời, cũng cần nhận thức rõ rằng bảng giá đất không thể và không nên kỳ vọng phản ánh chính xác tuyệt đối giá trị của từng thửa đất cá biệt. Điều đó chỉ có thể có được thông qua định giá đất cụ thể.

Về bản chất, giá đất cụ thể là giá trị bằng tiền của quyền sử dụng một thửa đất hoặc một khu đất xác định, được ước tính tại một thời điểm nhất định, cho một mục đích nhất định, trên cơ sở phân tích đầy đủ các đặc điểm riêng của thửa đất hoặc khu đất đó. Những đặc điểm riêng này có thể bao gồm vị trí, diện tích, hình dạng, khả năng tiếp cận hạ tầng, điều kiện pháp lý, mục đích sử dụng, thời hạn sử dụng, quy hoạch, khả năng phát triển, nghĩa vụ tài chính và các yếu tố thị trường có liên quan.

Khác với bảng giá đất, giá đất cụ thể không nhằm xác định giá trị chuẩn cho một nhóm thửa đất mà nhằm ước tính giá trị của một thửa đất hoặc một khu đất cá biệt. Vì vậy, định giá đất cụ thể thường phải phân tích sâu hơn về đặc điểm riêng của thửa đất, về phương án sử dụng đất, về khả năng sinh lợi và về điều kiện thị trường tại thời điểm định giá. Trong những trường hợp thửa đất có đặc điểm khác biệt đáng kể so với vùng giá trị chung, thì giá đất cụ thể của thửa đất đó sẽ có sự khác biệt đáng kể so với mức giá trong bảng giá đất.

Từ góc độ khoa học định giá, bảng giá đất và giá đất cụ thể có quan hệ bổ sung cho nhau. Bảng giá đất tạo ra hệ quy chiếu chung, phản ánh giá trị đại diện của các vùng giá trị đất. Giá đất cụ thể đi sâu vào từng trường hợp cá biệt để điều chỉnh và lượng hóa các đặc điểm riêng mà bảng giá đất không thể phản ánh đầy đủ. Vì vậy, vấn đề không phải là lựa chọn bảng giá đất hay giá đất cụ thể, mà là xác định đúng trường hợp nào cần áp dụng định giá hàng loạt và trường hợp nào cần định giá cá biệt.

Bảng giá đất và giá đất cụ thể đều hướng tới cùng một đối tượng là giá trị quyền sử dụng đất, nhưng khác nhau về phạm vi và mức độ chi tiết. Bảng giá đất phản ánh giá trị chuẩn của các nhóm đất hoặc vùng giá trị đất; giá đất cụ thể phản ánh giá trị cá biệt của một thửa đất hoặc khu đất xác định. Nhận thức đúng mối quan hệ này là cơ sở quan trọng để thiết kế hệ thống định giá đất vừa bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước, vừa hạn chế tùy tiện và nâng cao tính minh bạch trong xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai.

5. Nguyên tắc áp dụng bảng giá đất, giá đất cụ thể và điều tiết giá trị gia tăng

Sau khi giá trị quyền sử dụng đất được xác định thông qua hoạt động định giá, vấn đề quan trọng tiếp theo là sử dụng kết quả định giá đó cho mục đích nào.

Trong quản lý đất đai, không phải mọi trường hợp đều cần định giá cá biệt từng thửa đất, nhưng cũng không thể sử dụng một mức giá chuẩn chung cho mọi trường hợp. Vì vậy, cần phân biệt rõ phạm vi áp dụng của bảng giá đất và giá đất cụ thể.

Về bản chất, bảng giá đất là kết quả của định giá hàng loạt, phản ánh giá trị chuẩn của các nhóm đất, khu vực, vị trí hoặc vùng giá trị đất có đặc điểm tương đồng. Do đó, bảng giá đất phù hợp với các trường hợp quản lý có tính phổ biến, lặp lại thường xuyên, cần một hệ quy chiếu thống nhất để bảo đảm tính minh bạch, đơn giản và giảm chi phí hành chính.

Ngược lại, giá đất cụ thể là kết quả của định giá cá biệt, phản ánh giá trị của một thửa đất hoặc khu đất xác định tại một thời điểm và cho một mục đích nhất định. Giá đất cụ thể cần được áp dụng trong các trường hợp mà đặc điểm riêng của thửa đất hoặc khu đất có ảnh hưởng đáng kể đến giá trị quyền sử dụng đất, nhất là khi quyết định của Nhà nước làm phát sinh nghĩa vụ tài chính lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến ngân sách nhà nước, quyền lợi của người sử dụng đất hoặc lợi ích của nhà đầu tư.

Như vậy, nguyên tắc khoa học để phân biệt hai cơ chế này không phải là tên gọi của thủ tục hành chính, mà là mức độ cần thiết phải phản ánh đặc điểm cá biệt của quyền sử dụng đất. Nếu mục tiêu quản lý chỉ đòi hỏi một mức giá chuẩn, có tính đại diện, thì áp dụng bảng giá đất. Nếu quyết định quản lý đòi hỏi phải lượng hóa đầy đủ giá trị riêng biệt của một thửa đất hoặc dự án cụ thể, thì phải áp dụng giá đất cụ thể.

Việc áp dụng bảng giá đất hay giá đất cụ thể dù có được định giá phản ánh sát giá trị thị trường thì mức giá của Nhà nước quy định vẫn thường thấp hơn so với giá giao dịch trên thị trường. Nếu áp dụng để thu tiền sử dụng đất thì sẽ gây thiệt hại thất thoát cho ngân sách nhà nước, nếu áp dụng để đền bù khi thu hồi đất thì gây thiệt hại cho người dân. Nếu chạy theo giá thị trường nâng bảng giá đất cao hơn giá trị đất đai thì sẽ cản trở phát triển các ngành và lĩnh vực sử dụng đất vì không thể làm gì tạo ra thu nhập đủ bù đắp chi phí sử dụng đất, đồng thời sẽ tạo ra một vòng xoáy tiếp tục đẩy giá đất trên thị trường tăng lên. Khi đó Nhà nước chạy theo thị trường, bị thị trường dẫn dắt chứ không phải là Nhà nước điều tiết, dẫn dắt, bình ổn thị trường. Vấn đề mấu chốt để xử lý chênh lệch giữa giá cả mua bán rất cao so với giá trị thị trường của đất đai được xác định trong bảng giá – là phương thức điều tiết hợp lý phần giá trị tăng thêm từ đất.

Giá đất tăng lên không phải do bản thân người sử dụng đất tạo ra, mà do tác động của đầu tư công, phát triển hạ tầng, đô thị hóa, điều chỉnh quy hoạch, mở rộng quyền phát triển, sự gia tăng đầu tư xã hội hoặc mất cân đối cung cầu. Phần giá tăng thêm đó thường được gọi là giá trị gia tăng từ đất hoặc địa tô chênh lệch phát sinh từ các yếu tố bên ngoài thửa đất. Về bản chất, đây là phần giá trị do Nhà nước và cộng đồng xã hội tạo ra. Vì vậy, Nhà nước có cơ sở kinh tế và đạo lý công bằng để điều tiết một phần giá trị gia tăng này nhằm tái đầu tư cho hạ tầng, dịch vụ công và phát triển kinh tế - xã hội.

Các công cụ quan trọng nhất để điều tiết giá trị gia tăng từ đất là hệ thống thuế sử dụng đất và thuế điều tiết phần giá trị tăng lên.

Người sử dụng đất phải nộp thuế sử dụng đất hàng năm tương đương với giá trị của đất đai được xác định theo bảng giá đất. Người sử dụng đất có giá trị cao tức là có khả năng mang lại nguồn sinh lợi lớn thì nguồn thu nhiều để nộp thuế cao, người sử dụng đất không có khả năng mang lại sinh lợi thì giá trị thấp sẽ nộp thuế thấp. Chính sách này sẽ thúc đẩy mọi người sử dụng đất phải đưa vào sử dụng, tránh tình trạng ôm giữ, đầu cơ đất vàng nhưng không sử dụng.

Người sử dụng đất nộp thuế theo mức giá trị đất hoặc người được giao đất nộp tiền sử dụng đất tương đương với giá trị đất đai được xác định trong bảng giá đất, khi bán đất với giá cao, phần chênh lệch giữa giá bán với giá trị đất đã nộp thuế hoặc hoặc nộp tiền sử dụng đất sẽ phải chịu nộp thuế điều tiết giá trị tăng thêm tính theo tỷ lệ trên phần chênh lệch. Người bị thu hồi đất được nhà nước bồi thường theo giá thị trường nếu không dùng tiền bồi thường để mua nhà đất mới thì sẽ phải nộp phần điều tiết giá trị tăng thêm trên phần chênh lệch; nếu dùng tiền đó để mua nhà đất mới thì nhà nước sẽ thu phần giá trị tăng thêm của người bán.

Với cơ chế đó, nhà nước sẽ dần dần điều chỉnh giá cả giao dịch trên thị trường về sát với giá trị thị trường của đất đai, chống đầu cơ và đẩy giá đất mỗi ngày một tăng cao như thời gian qua. Quản lý Nhà nước về kinh tế đất chỉ thành công khi công cụ giá được xác định phù hợp với giá trị thị trường đi kèm với công cụ thuế chống đầu cơ và điều tiết giá trị tăng thêm từ đất.

Từ đó có thể khẳng định rằng định giá đất không phải là mục tiêu cuối cùng của chính sách đất đai. Mục tiêu cuối cùng là sử dụng kết quả định giá để phân bổ nguồn lực đất đai hiệu quả, xác định nghĩa vụ tài chính công bằng và điều tiết hợp lý phần giá trị gia tăng từ đất do Nhà nước và xã hội tạo ra.

6. Một số khuyến nghị

(1) Thống nhất khái niệm giá đất là biểu hiện bằng tiền của giá trị quyền sử dụng đất.

(2) Thay đổi nguyên tắc định giá đất phải phù hợp với Giá trị thị trường quyền sử dụng đất – không phải là phù hợp với “ Nguyên tắc thị trường”.

(3) Bổ sung khái niệm định giá đất là “ước tính giá trị quyền sử dụng đất” - không phải là xác định giá đất.

(4) Sửa lại khái niệm giá “*Giá trị quyền sử dụng đất* là giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất đối với một diện tích đất, loại đất tại thời điểm được xác định với thời hạn sử dụng đã được xác định” => Giá trị thị trường của quyền sử dụng là giá trị kinh tế đất đai mang lại hiện tại và kỳ vọng trong tương lai.

(5) Sửa lại các căn cứ và phương pháp định giá, các nhân tố ảnh hưởng đến giá, bỏ phương pháp hệ số, quy định bảng giá được công bố hàng năm (không cần quy định cập nhật hay không)

(6) Bảng giá đất không chỉ theo khu vực, vị trí mà cần bổ sung thêm các yếu tố tác động đến thay đổi giá trị.

(7) Bổ sung quy định về thuế điều tiết giá trị tăng thêm từ đất./.

THAM LUẬN

Quản lý nhà nước về giá đất

TS. Vũ Đình Ánh

Nguyên Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu thị trường - giá cả, Bộ Tài chính

Luật Đất đai 2024 vừa mới được thông qua tại kỳ họp bất thường đầu năm 2024. Theo Chủ tịch Quốc hội, dự thảo Luật Đất đai sửa đổi còn tồn tại các vướng mắc về “thu hồi đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại, dự án hỗn hợp nhà ở và kinh doanh thương mại dịch vụ; phương pháp định giá đất, thẩm quyền, trách nhiệm quyết định định giá đất; dự án tạo quỹ đất, quỹ phát triển đất... Tuy đã trải qua nhiều lần trao đổi thảo luận cho ý kiến của nhiều tổ chức và cá nhân song nhiều nội dung chưa thống nhất của Luật sửa đổi đều đụng chạm đến những vấn đề mang tính nguyên tắc, cốt lõi, yêu cầu thay đổi cơ bản, đột phá về tư duy chứ không phải chỉ là sửa đổi nhỏ mang tính kỹ thuật, tiệm tiến nên sang nửa cuối năm 2025, nửa đầu 2026 lại phải đặt ra vấn đề sửa Luật đất đai, trong đó nổi cộm nhất là vấn đề định giá đất và quản lý nhà nước về giá đất. Cụ thể:

Thứ nhất, vấn đề thu hồi đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại, dự án hỗn hợp nhà ở và kinh doanh thương mại dịch vụ không thể giải quyết được nếu không nhất quán nguyên tắc Nhà nước chỉ thu hồi đất khi và chỉ khi thực hiện dự án của Nhà nước mang tính phi thương mại, còn lại đất dành cho tất cả các dự án có tính chất thương mại bất kể là của Nhà nước hay không phải của Nhà nước đều phải dựa trên cơ chế thỏa thuận đền bù với người có quyền sử dụng đất một cách tự nguyện chứ không phải cưỡng chế, bắt buộc. Thỏa thuận đền bù diễn ra giữa chủ đầu tư dự án thương mại và người có quyền sử dụng đất trong phạm vi dự án dưới sự giám sát của Nhà nước chứ không phải là can thiệp hay thậm chí trực tiếp đứng ra thu hồi của Nhà nước.

Thứ hai, mục đích sử dụng đất là một trong những nội dung cốt lõi liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai, từ qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phân loại đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất đến cấp quyền sử dụng đất và thực hiện các nghĩa vụ tài chính/hành chính về đất đai song qui định trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi chưa có nội dung về đất sử dụng đa mục đích, đất hỗn hợp mục đích sử dụng,... cũng như cơ chế hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay/và khi tăng giá quyền sử dụng đất do Nhà nước hoặc doanh nghiệp đầu tư cơ sở hạ tầng.

Thứ ba, vấn đề giá đất và định giá đất (thực tế là quyền sử dụng đất) không thể giải quyết được nếu vẫn giữ nguyên tắc định giá đất sát với giá thị trường mà cần tuân thủ nguyên tắc định giá đất theo cơ chế thị trường và tạo ra thị trường định giá đất một cách khách quan, trung thực, chuyên nghiệp (liên quan đến Luật Giá, Luật đấu giá tài sản, Luật các TCTD, Luật Dân sự cũng như nhiều qui định

của cơ quan công an và tư pháp). Theo đó, tổ chức định giá đất chịu trách nhiệm về căn cứ, phương pháp, qui trình định giá đất còn người ra quyết định giá đất chịu trách nhiệm về cơ sở ra quyết định và lý do lựa chọn kết quả định giá đất của tổ chức định giá đất cụ thể. Bên cạnh đó, loại bỏ hoàn toàn khung giá, bảng giá đất mà chỉ còn giá đất cụ thể do người có thẩm quyền quyết định khi giao đất, cho thuê đất hoặc do kết quả đấu giá quyền sử dụng đất. Giá đất làm căn cứ thực hiện các nghĩa vụ tài chính như thuế, phí, đặt cọc đấu giá đất là giá đất định giá hàng loạt theo vùng và mục đích sử dụng đất. Ngoài ra nên bỏ phương pháp hệ số điều chỉnh trong định giá đất vì có tính chủ quan, phản khoa học.

Thứ tư, quản lý nhà nước về giá đất được quy định trong nhiều Luật khác nhau như Luật Giá, Luật Đất đai, Luật Đấu giá tài sản,... nên cần đảm bảo tính đồng bộ, khoa học và nhất quán. Khoản 4 Điều 3 Luật Giá 2023 quy định “Việc định giá của Nhà nước đối với một số mặt hàng được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan như sau:

- a) Giá đất được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai;
- b) Giá nhà ở được thực hiện theo quy định của pháp luật về nhà ở;

Đến lượt mình, Luật Đất đai 2024 tại Khoản 19 Điều 3 quy định “Giá đất là giá trị của quyền sử dụng đất tính bằng tiền trên một đơn vị diện tích đất” là chưa phù hợp với bản chất của đất đai nói riêng, bất động sản nói chung. Cùng có giá 10 triệu/m² song không có nghĩa giá mảnh đất 10 m² thì có giá 100 triệu còn mảnh 1000 m² thì có giá 10 tỷ mà giá đất phải là giá mảnh đất cụ thể với tất cả các yếu tố pháp lý, kinh tế, tài chính, lịch sử thậm chí văn hóa và tâm linh của nó.

Điều 20 Luật Đất đai 2024 về Nội dung quản lý nhà nước về đất đai có khoản 8 là Điều tra, xây dựng bảng giá đất, giá đất cụ thể, quản lý giá đất và khoản 9 là Quản lý tài chính về đất đai. Theo đó, Luật dành riêng Mục 2 Chương XI qui định về giá đất, trong đó Điều 158 về Nguyên tắc, căn cứ, phương pháp định giá đất tại khoản 1 cho rằng việc định giá đất phải bảo đảm nguyên tắc “Phương pháp định giá đất theo nguyên tắc thị trường” là chưa đầy đủ và phù hợp mà toàn bộ việc định giá đất phải tuân theo nguyên tắc thị trường, từ phương pháp, dữ liệu, qui trình đến sử dụng và chịu trách nhiệm về kết quả định giá. Hơn nữa, cả 4 phương pháp định giá quy định cụ thể tại Khoản 5 Điều 158 đều có vấn đề khi chỉ áp dụng xác định giá 1 đơn vị đất chứ không phải là giá mảnh đất chưa kể không rõ mối quan hệ với các phương pháp thẩm định giá đất như thế nào.

Thứ năm, khoản 11 Điều 4 Luật Giá 2023 quy định “*Định giá là quá trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thực hiện xác định giá của hàng hóa, dịch vụ*” còn khoản 16 quy định “*Thẩm định giá là hoạt động tư vấn xác định giá trị của tài sản thẩm định giá tại một địa điểm, thời điểm, phục vụ cho mục đích nhất định do doanh nghiệp thẩm định giá, hội đồng thẩm định giá thực hiện theo Chuẩn mực thẩm định giá Việt Nam*”. Việc phân biệt định giá và thẩm định giá là không phù hợp, dễ gây hiểu nhầm về bản chất định giá, lẫn lộn chủ quan với khách quan và không rõ trách nhiệm cũng như

mối quan hệ giữa chủ thể thực hiện định giá và chủ thể thực hiện thẩm định giá. Quản lý nhà nước về giá đất còn rắc rối gấp bội khi Điều 5 Luật giá 2023 khẳng định Nguyên tắc quản lý, điều tiết giá của Nhà nước là:

1. Quản lý, điều tiết giá theo cơ chế thị trường phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ; bảo đảm công khai, minh bạch, tôn trọng quyền tự định giá, cạnh tranh về giá của tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ theo quy định của pháp luật.

2. Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng, tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ và Nhà nước.

3. Góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, phát triển bền vững; thúc đẩy xã hội hóa hoạt động cung cấp dịch vụ công; có chính sách về giá phù hợp với vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và trường hợp khác theo quy định của pháp luật.

Tóm lại, do còn nhiều vấn đề mang tính nguyên tắc chưa thể xử lý dứt điểm trong thời gian ngắn nên cần thảo luận nghiêm túc để dự thảo sửa đổi Luật Đất đai lần này đảm bảo những nguyên tắc cơ bản được thể chế hóa nhất quán và đồng bộ trong nội dung dự thảo Luật./.

THAM LUẬN
Hoàn thiện thể chế pháp luật về đất đai
từ góc nhìn cộng đồng doanh nghiệp: Nhận diện điểm nghẽn, giải phóng
nguồn lực và củng cố niềm tin thị trường trong kỷ nguyên mới

TS. Đậu Anh Tuấn

Phó Tổng Thư ký Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, là tư liệu sản xuất cơ bản và đồng thời là nguồn lực tài chính nền tảng cho mọi hoạt động đầu tư kinh doanh. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 đã xác định rõ yêu cầu tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý, sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Luật Đất đai năm 2024 cùng hệ thống nghị định hướng dẫn đã thể chế hóa nhiều định hướng quan trọng của Nghị quyết, đánh dấu một bước tiến đáng ghi nhận trong cải cách thể chế đất đai.

Tuy nhiên, sau hơn một năm thi hành, thực tiễn áp dụng đã bộc lộ một số khoảng trống pháp lý, điểm chông chéo giữa các đạo luật và bất cập trong khâu tổ chức thực hiện. Những vấn đề này không còn là quan ngại lý thuyết mà đã trở thành rào cản hiện hữu, trực tiếp làm chậm tiến độ dự án, làm gia tăng chi phí tuân thủ và làm suy giảm niềm tin của cả nhà đầu tư trong nước lẫn nhà đầu tư nước ngoài.

Đứng từ góc nhìn của cộng đồng doanh nghiệp, bản tham luận này được xây dựng trên cơ sở tổng hợp phản ánh của nhiều hiệp hội ngành hàng, tập đoàn kinh tế, tổ chức tín dụng và cơ quan quản lý địa phương. Mục đích của tham luận là nhằm nhận diện một cách hệ thống và khách quan những vướng mắc trọng yếu, đồng thời đề xuất các định hướng sửa đổi cụ thể. Thông điệp xuyên suốt mà chúng tôi mong muốn chuyển tải là việc tháo gỡ những điểm nghẽn pháp lý chính là giải pháp giải phóng nguồn lực hiệu quả nhất và là phương thức tăng thu ngân sách bền vững nhất.

Trong giai đoạn vừa qua, hệ thống pháp luật liên quan đến đất đai đã có sự thay đổi sâu rộng và đồng thời. Luật Đất đai năm 2024, Luật Nhà ở năm 2023, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023, Luật Đấu thầu năm 2023 và Luật Đầu tư năm 2025 cùng một loạt nghị định hướng dẫn đã có hiệu lực trong khoảng thời gian gần nhau. Bên cạnh đó, quá trình sắp xếp đơn vị hành chính, sáp nhập tỉnh và bỏ cấp huyện cũng tạo ra những yêu cầu chuyển tiếp chưa có tiền lệ.

Sự thay đổi nhanh và đồng thời của nhiều đạo luật vốn là cần thiết để đáp ứng yêu cầu phát triển, nhưng cũng làm phát sinh những điểm thiếu tương thích khi các luật chuyên ngành chưa được rà soát đồng bộ. Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp phản ánh rằng việc ban hành các nghị định và thông tư hướng dẫn còn

chậm, chưa đầy đủ hoặc thiếu tính cụ thể, gây khó khăn trong việc xác định căn cứ pháp lý để lập, thẩm định và phê duyệt dự án.

Để bảo đảm tính khoa học và dễ theo dõi, tham luận sắp xếp các vướng mắc theo trục logic của một vòng đời dự án đầu tư có sử dụng đất, bắt đầu từ khâu xác định chủ thể được giao đất, chuyển sang khâu thực hiện nghĩa vụ tài chính, tiếp đến khâu bảo đảm quyền tài sản trong quá trình vận hành và xử lý nợ, và sau cùng là yêu cầu về tính đồng bộ của toàn hệ thống. Bốn nhóm vấn đề này được trình bày dưới đây:

1. Nhóm vấn đề thứ nhất: Khoảng trống về chủ thể sử dụng đất

Điểm nghẽn đầu tiên xuất hiện ngay từ giai đoạn khởi đầu của dự án, khi pháp luật về lựa chọn nhà đầu tư và pháp luật về đất đai chưa có sự thống nhất về tư cách của người sử dụng đất.

1.1. Trường hợp liên danh nhà đầu tư

Theo khoản 25 Điều 4 Luật Đấu thầu năm 2023, nhà đầu tư có thể là nhà đầu tư độc lập hoặc nhà đầu tư liên danh. Điểm a khoản 1 Điều 46 Nghị định số 115/2024/NĐ-CP đã quy định cụ thể về vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư liên danh, cho phép nhiều doanh nghiệp phối hợp để cùng đáp ứng điều kiện về tài chính, kinh nghiệm và kỹ thuật. Tương tự, Điều 5 và khoản 3 Điều 10 Nghị định số 192/2025/NĐ-CP hướng dẫn cơ chế đặc thù phát triển nhà ở xã hội cũng ghi nhận đầy đủ tư cách của liên danh nhà đầu tư. Như vậy, pháp luật về đấu thầu và lựa chọn nhà đầu tư đã thừa nhận liên danh là hình thức liên kết hợp đồng có tư cách tham gia độc lập trong quy trình lựa chọn nhà đầu tư.

Tuy nhiên, khi chuyển sang giai đoạn giao đất, cho thuê đất, Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 chỉ xác định tổ chức kinh tế là chủ thể sử dụng đất, được hiểu theo Luật Đầu tư là doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và các tổ chức khác được thành lập theo pháp luật Việt Nam. Về bản chất pháp lý, liên danh không phải là một chủ thể pháp lý độc lập mà là quan hệ hợp tác hình thành trên cơ sở thỏa thuận giữa các nhà đầu tư. Việc Luật Đất đai không xác định liên danh là chủ thể sử dụng đất có cơ sở nhất định từ góc độ quản lý hành chính, bởi quyết định giao đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải đứng tên một chủ thể duy nhất.

Vấn đề là khi pháp luật đấu thầu cho phép liên danh trúng thầu với tư cách một nhà đầu tư, mà pháp luật đất đai lại không có cơ chế giao đất tương ứng, thì một khoảng trống pháp lý đã hình thành. Trên thực tế, các cơ quan nhà nước buộc các bên liên danh phải thành lập một tổ chức kinh tế mới để đứng tên được giao đất. Yêu cầu này làm phát sinh thêm một bước thủ tục pháp lý, làm tăng chi phí và thời gian triển khai dự án, đồng thời tạo rủi ro khi phải chuyển giao toàn bộ hồ sơ pháp lý và nghĩa vụ tài chính từ liên danh sang pháp nhân mới thành lập. Khi đó cũng phát sinh hàng loạt câu hỏi chưa có lời giải, chẳng hạn tổ chức kinh tế mới có được coi là nhà đầu tư kế thừa toàn bộ nghĩa vụ của liên danh hay không,

và có phải đáp ứng lại đầy đủ các tiêu chí về năng lực tài chính để được giao đất hay không.

Đáng chú ý, thực tiễn đã đi trước quy định. Tại Quyết định số 86/QĐ-UBND ngày 09 tháng 01 năm 2025, Ủy ban nhân dân tỉnh Lạng Sơn đã giao đất, cho thuê đất cho liên danh nhà đầu tư gồm Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng hạ tầng Chi Lăng và Công ty Cổ phần Tập đoàn BGI để thực hiện dự án Khu đô thị phía Đông Nam thị trấn Đồng Mỏ. Điều này cho thấy nhu cầu thực tiễn về việc công nhận liên danh là chủ thể sử dụng đất là rõ ràng và cấp thiết.

1.2. Trường hợp tổ chức kinh tế do nhà đầu tư thành lập không qua đấu thầu

Điều 23 Luật Đầu tư năm 2025 quy định bốn hình thức lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án có sử dụng đất, gồm đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư, và chấp thuận nhà đầu tư. Khoản 7 Điều 60 Nghị định số 96/2026/NĐ-CP cho phép nhà đầu tư được thành lập tổ chức kinh tế để thực hiện dự án đã được chấp thuận. Nghị định số 115/2024/NĐ-CP cũng cho phép trong các lĩnh vực chuyên ngành, nếu chỉ có một nhà đầu tư đáp ứng yêu cầu thì áp dụng thủ tục chấp thuận nhà đầu tư mà không phải tổ chức đấu thầu, và sau đó nhà đầu tư có quyền trực tiếp thực hiện hoặc thành lập tổ chức kinh tế để triển khai dự án. Như vậy, pháp luật đầu tư và pháp luật đấu thầu đã công nhận đầy đủ quyền thành lập tổ chức kinh tế ở nhiều hình thức lựa chọn nhà đầu tư khác nhau.

Trái lại, điểm d khoản 1 Điều 126 và điểm a khoản 1 Điều 160 Luật Đất đai năm 2024 chỉ đề cập tới việc giao đất, cho thuê đất và tính tiền sử dụng đất đối với tổ chức kinh tế do nhà đầu tư trúng thầu thành lập. Luật Đất đai năm 2024, Nghị quyết số 254/2025/QH15 và các văn bản hướng dẫn hiện hành không quy định rõ trường hợp nhà đầu tư được lựa chọn theo các hình thức khác, chẳng hạn chấp thuận nhà đầu tư hoặc đấu giá quyền sử dụng đất, khi thành lập tổ chức kinh tế thì tổ chức đó có được giao đất, cho thuê đất hay không.

Sự bỏ ngỏ này tạo ra sự đứt gãy giữa giai đoạn lựa chọn nhà đầu tư và giai đoạn triển khai dự án. Trong khi tổ chức kinh tế mới thành lập là chủ thể trực tiếp chịu trách nhiệm về tài chính, kỹ thuật, tiến độ và quản trị dự án, thì tư cách chủ thể sử dụng đất của tổ chức này lại chưa được xác định rõ. Hệ quả là nhiều địa phương phải gửi văn bản xin ý kiến hướng dẫn từng vụ việc, điển hình như Công văn số 820/UBND-NNMT ngày 08 tháng 4 năm 2025 của Ủy ban nhân dân tỉnh Hà Nam cũ và Công văn số 885/UBND-NNMT ngày 12 tháng 3 năm 2026 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Trị. Các văn bản trả lời của cơ quan quản lý tuy theo nguyên tắc vẫn cho phép giao đất, nhưng chỉ mang tính hướng dẫn cá biệt, chưa thể áp dụng thống nhất trên toàn quốc, dẫn đến kéo dài thời gian giải quyết thủ tục hành chính và gia tăng chi phí cho nhà đầu tư.

2. Nhóm vấn đề thứ hai: Gánh nặng và rủi ro về nghĩa vụ tài chính đất đai

Đây là nhóm vấn đề được cộng đồng doanh nghiệp phản ánh gay gắt nhất, bởi tác động trực tiếp đến dòng tiền và sự sống còn của phương án tài chính dự án.

2.1. Khoản tiền nộp bổ sung 3,6% mỗi năm

Điều d khoản 2 Điều 257 Luật Đất đai năm 2024 quy định Chính phủ quy định khoản tiền người sử dụng đất phải nộp bổ sung đối với thời gian chưa tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong trường hợp chưa ban hành giá đất. Hướng dẫn điều này, Nghị định số 291/2025/NĐ-CP yêu cầu người sử dụng đất nộp khoản tiền bổ sung 3,6% mỗi năm cho khoảng thời gian Nhà nước chưa xác định được giá đất cụ thể.

Cộng đồng doanh nghiệp cho rằng quy định này chưa hợp lý và thiếu công bằng. Việc xác định giá đất cụ thể thuộc về trách nhiệm của cơ quan nhà nước, và doanh nghiệp hoàn toàn không có công cụ pháp lý để tự xác định nghĩa vụ tài chính của mình. Do đó, việc yêu cầu doanh nghiệp gánh chịu khoản chi phí phát sinh từ chính sự chậm trễ trong khâu định giá của cơ quan quản lý là chuyển rủi ro hành chính sang doanh nghiệp. Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp bị đột ngột truy thu những khoản tiền lớn, làm tê liệt dòng tiền kinh doanh.

Vấn đề càng trở nên nghiêm trọng khi khoản thu bổ sung này còn được áp dụng lên cả nhà đầu tư thứ cấp, là những chủ thể chỉ có hợp đồng với chủ đầu tư sơ cấp mà không được Nhà nước giao đất trực tiếp. Các nhà đầu tư thứ cấp không thể kiểm soát tiến độ nộp tiền của chủ đầu tư sơ cấp nhưng lại bị đình trệ mọi thủ tục hành chính hoặc bị cuốn vào các kết luận thanh tra dù bản thân không có lỗi. Tình trạng này gây mất công bằng và làm suy giảm nghiêm trọng niềm tin vào môi trường đầu tư tại địa phương.

2.2. Cơ chế và phương pháp xác định giá đất

Bên cạnh khoản thu bổ sung, phương pháp xác định giá đất cũng còn nhiều điểm chưa phản ánh đúng bản chất thị trường. Một số doanh nghiệp phản ánh rằng cơ quan định giá vẫn dùng phương pháp so sánh với các lô đất ở nhỏ lẻ để áp vào dự án có quy mô rất lớn, mật độ xây dựng thấp và chiều sâu thửa đất lớn. Việc bỏ qua các yếu tố đặc thù như chi phí hạ tầng khung không lồ và tỷ lệ cây xanh, cảnh quan cao đã đẩy giá đất lên quá cao so với giá trị thực, làm mất tính cạnh tranh của dự án và phá vỡ phương án tài chính ban đầu của nhà đầu tư.

Đồng thời, tình trạng kéo dài thủ tục xác định giá đất và hoàn thành nghĩa vụ tài chính đang trực tiếp làm nghẽn nguồn lực đất đai. Nhiều dự án phải chờ đợi nhiều năm vẫn chưa thể lập được phương án tài chính do vướng khâu định giá từ phía chính quyền. Cần nhấn mạnh rằng việc đẩy nhanh khâu xác định nghĩa vụ tài chính không chỉ giúp doanh nghiệp mà chính là giải pháp tăng thu ngân sách một cách bền vững.

3. Nhóm vấn đề thứ ba: Sự thiếu chắc chắn về quyền tài sản và xử lý tài sản bảo đảm

Nhóm vấn đề này có ý nghĩa đặc biệt đối với hệ thống ngân hàng, an toàn tín dụng quốc gia và quyền tài sản chính đáng của doanh nghiệp.

3.1. Thiếu quy định về thời điểm có hiệu lực của giao dịch

Luật Đất đai năm 2024 hiện không có quy định về thời điểm có hiệu lực của việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Trước đây, khoản 3 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 xác định rõ thời điểm có hiệu lực là kể từ thời điểm đăng ký vào sổ địa chính. Việc lược bỏ quy định này tạo ra rủi ro tranh chấp pháp lý, bởi không còn căn cứ rõ ràng để xác định thời điểm phát sinh quyền và nghĩa vụ của các bên, gây bất lợi cho ngân hàng khi nhận tài sản bảo đảm và khi xử lý tranh chấp.

3.2. Xử lý thế chấp khi quyền sử dụng đất hết thời hạn

Điều d khoản 1 Điều 45 Luật Đất đai năm 2024 cho phép người sử dụng đất được thế chấp quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất. Khoản 1 Điều 174 chỉ giải quyết một trường hợp hẹp đối với đất nông nghiệp trong hạn mức. Pháp luật hiện hành chưa xử lý tình huống phổ biến là tại thời điểm thế chấp quyền sử dụng đất vẫn còn thời hạn, nhưng đến giai đoạn xử lý nợ thì thời hạn sử dụng đất đã hết. Trên thực tế, cơ quan thi hành án và cơ quan đăng ký đất đai từ chối giải quyết, đồng thời yêu cầu phải gia hạn quyền sử dụng đất trước khi kê biên và sang tên. Điều này khiến tài sản tuy đã đủ điều kiện xử lý theo bản án nhưng thủ tục bị kéo dài và phức tạp, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của bên nhận bảo đảm.

3.3. Khó khăn trong xác định chủ thể là hộ gia đình và một số vướng mắc khác

Khoản 1 Điều 259 Luật Đất đai năm 2024 quy định hộ gia đình sử dụng đất được xác định theo pháp luật về đất đai trước ngày Luật này có hiệu lực. Tuy nhiên, do pháp luật đất đai thay đổi qua nhiều thời kỳ và cách hiểu, vận dụng quy định về cấp giấy chứng nhận đứng tên hộ gia đình tại các địa phương không thống nhất, việc xác định chính xác các thành viên có chung quyền sử dụng đất gặp rất nhiều khó khăn, gây rủi ro cho tổ chức tín dụng khi nhận thế chấp và cho công chứng viên khi xác định chủ thể giao dịch.

Ngoài ra, cộng đồng ngân hàng còn phản ánh các vướng mắc liên quan đến quyền thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm theo Điều 34 và Điều 37, yêu cầu bắt buộc đăng ký tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền hàng năm trước khi bán xử lý nợ theo Điều 46, cũng như hạn chế đối với nhà đầu tư nước ngoài trong việc nhận chuyển nhượng và nắm giữ quyền sử dụng đất khi xử lý nợ xấu. Đây đều là những điểm cần được quy định rõ ràng hơn để khơi thông thị trường mua bán nợ và bảo đảm an toàn tín dụng.

4. Nhóm vấn đề thứ tư: Sự thiếu đồng bộ, mâu thuẫn và chòng chẹo của hệ thống pháp luật

Đây là nhóm vấn đề có tính bao trùm, làm gia tăng chi phí tuân thủ trên diện rộng và là nguyên nhân sâu xa của nhiều vướng mắc cụ thể nêu trên.

4.1. Mâu thuẫn về thời điểm đăng ký biến động

Khoản 3 Điều 133 Luật Đất đai năm 2024 quy định phải đăng ký biến động đất đai trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày có biến động. Quy định này mâu thuẫn với quy định về thời điểm hoàn thành nghĩa vụ tài chính và bàn giao tại Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh bất động sản. Cần bổ sung quy định rõ ràng đối với mua bán nhà ở, ngày có biến động là ngày bên mua hoàn thành nghĩa vụ thanh toán và bên bán bàn giao nhà.

4.2. Mâu thuẫn về điều kiện cấp giấy chứng nhận khi chuyển nhượng

Điểm a khoản 1 Điều 45 Luật Đất đai năm 2024 yêu cầu người sử dụng đất phải có giấy chứng nhận trước khi chuyển nhượng, cho thuê. Trong khi đó, khoản 4 Điều 9 Luật Nhà ở năm 2023 quy định đối với nhà ở xây dựng theo dự án để bán, cho thuê mua thì không cấp giấy chứng nhận cho chủ đầu tư mà cấp thẳng cho người mua. Hai quy định này mâu thuẫn nhau, buộc chủ đầu tư phải thực hiện một thủ tục cấp giấy chứng nhận cho chính mình mà tại nhiều dự án cũ không hề được thực hiện, gây ách tắc trong việc cấp giấy chứng nhận cho khách hàng.

4.3. Thay đổi thẩm quyền quản lý đất tại cảng hàng không

Điều 156 Luật Đất đai năm 2013 giao thẩm quyền cho Cảng vụ hàng không, trong khi Điều 208 Luật Đất đai năm 2024 chuyển thẩm quyền giao đất, cho thuê đất tại cảng hàng không, sân bay dân dụng về Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Sự thay đổi này khiến các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đứng tên Cảng vụ hàng không không còn phù hợp, trong khi lại chưa có hướng dẫn cụ thể và thống nhất về trình tự, thủ tục chuyển giao quyền quản lý. Mỗi địa phương đang có cách hiểu khác nhau, gây ách tắc trong việc xác định trách nhiệm quản lý và sử dụng đất, tiềm ẩn nguy cơ tranh chấp.

4.4. Chồng chéo quy hoạch và thiếu minh bạch dữ liệu

Nhiều tập đoàn phản ánh tình trạng thiếu thống nhất giữa quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch rừng và quy hoạch phát triển ngành, dẫn đến phải thẩm định trùng lặp ở nhiều cấp và nhiều cơ quan. Bên cạnh đó, dữ liệu đất đai chưa được số hóa, công khai và đồng bộ giữa các cơ quan quản lý, buộc doanh nghiệp phải thực hiện nhiều bước xác minh và đối chiếu, làm kéo dài thời gian chuẩn bị đầu tư. Một biểu hiện cụ thể là yêu cầu tại điểm c khoản 2 Điều 122 về việc xác định người sử dụng đất không vi phạm trên phạm vi cả nước, khiến cơ quan quản lý phải gửi văn bản đi nhiều địa phương để xác minh, làm chậm quá trình giao đất.

4.5. Một số khoảng trống chính sách cần bổ sung

Thực tiễn còn cho thấy nhiều quan hệ mới chưa được điều chỉnh đầy đủ. Pháp luật chưa quy định rõ loại đất để xây dựng trạm sạc điện, gây khó khăn cho phát triển hạ tầng giao thông xanh. Chương Chế độ sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2024 chưa quy định cụ thể về quỹ đất nhà ở xã hội, dẫn đến chưa đồng bộ với Điều 83 Luật Nhà ở. Cơ chế sử dụng đất đa mục đích tuy đã được ghi nhận nhưng

còn thiếu hướng dẫn về điều kiện, phạm vi và quy mô, khiến các mô hình du lịch canh nông trên đất nông nghiệp gặp khó khi lập và phê duyệt phương án. Ngoài ra còn là các vướng mắc về gia hạn tiến độ khi việc giải phóng mặt bằng chậm trễ do nguyên nhân khách quan từ phía cơ quan nhà nước, và việc thiếu khung pháp lý đặc thù để xử lý các vấn đề lịch sử tại các dự án cũ.

5. Kiến nghị định hướng hoàn thiện

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cộng đồng doanh nghiệp trân trọng đề xuất bốn nhóm kiến nghị tương ứng, được trình bày theo thứ tự ưu tiên.

5.1. Về chủ thể sử dụng đất

Đề nghị bổ sung vào Điều 116 Luật Đất đai năm 2024 quy định cho phép Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho liên danh nhà đầu tư trúng thầu, đồng thời ghi nhận trách nhiệm liên đới của các thành viên liên danh trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính và triển khai dự án. Song song, đề nghị bổ sung tại khoản 3 Điều 116 nội dung theo hướng khẳng định rằng trường hợp nhà đầu tư thành lập tổ chức kinh tế để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật thì tổ chức kinh tế đó được giao đất, cho thuê đất theo quy định của Luật này, không phân biệt hình thức lựa chọn nhà đầu tư. Cách thiết kế này bảo đảm sự thống nhất giữa Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu, đồng thời loại bỏ yêu cầu bắt buộc phải thành lập pháp nhân mới trong mọi trường hợp, qua đó rút ngắn thời gian và giảm chi phí tuân thủ.

5.2. Về nghĩa vụ tài chính đất đai

Đề nghị bỏ điểm d khoản 2 Điều 257 Luật Đất đai năm 2024, hoặc tối thiểu sửa đổi theo hướng không áp dụng khoản tiền bổ sung 3,6% khi nguyên nhân chậm xác định giá đất thuộc về cơ quan nhà nước, và tuyệt đối không áp đặt khoản thu này lên nhà đầu tư thứ cấp. Đề nghị bổ sung hệ số điều chỉnh trong bảng giá đất đối với các dự án đa chức năng, quy mô lớn để phản ánh đúng bản chất thị trường, đồng thời cho phép doanh nghiệp tạm nộp theo chứng thư thẩm định để dự án không bị đình trệ trong khi chờ giá đất chính thức.

5.3. Về quyền tài sản và xử lý tài sản bảo đảm

Đề nghị khôi phục và quy định rõ trong Luật Đất đai năm 2024 thời điểm có hiệu lực của việc chuyển nhượng, thế chấp quyền sử dụng đất, xác định kể từ thời điểm đăng ký vào sổ địa chính. Đề nghị bổ sung hướng dẫn cho phép tài sản đã đủ điều kiện xử lý theo bản án được tiếp tục kê biên, bán đấu giá mà không bắt buộc phải gia hạn quyền sử dụng đất trước. Đồng thời, đề nghị ban hành hướng dẫn thống nhất về cách xác định thành viên hộ gia đình sử dụng đất, bổ sung quyền thế chấp quyền thuê đất trả tiền hàng năm, và nghiên cứu mở rộng quyền cho nhà đầu tư nước ngoài trong phạm vi xử lý nợ xấu.

5.4. Về tính đồng bộ của hệ thống pháp luật

Đề nghị rà soát và sửa đổi các quy định mâu thuẫn về thời điểm đăng ký biến động và điều kiện cấp giấy chứng nhận cho phù hợp với Luật Nhà ở và Luật

Kinh doanh bất động sản. Đề nghị ban hành hướng dẫn thống nhất toàn quốc về trình tự, thủ tục chuyển giao quyền quản lý đất tại cảng hàng không. Đề nghị thiết lập cơ chế đối chiếu một lần giữa các loại quy hoạch dựa trên quy hoạch chung đã phê duyệt, và đẩy mạnh số hóa, công khai minh bạch dữ liệu đất đai trên hệ thống Dịch vụ công Quốc gia. Bên cạnh đó, cần khẩn trương bổ sung các quy định còn thiếu về đất xây dựng trạm sạc điện, quỹ đất nhà ở xã hội, cơ chế sử dụng đất đa mục đích, cơ chế tự động gia hạn tiến độ khi chậm bàn giao mặt bằng do lỗi khách quan, và khung pháp lý đặc thù để xử lý các vấn đề lịch sử của dự án cũ.

Những vướng mắc được trình bày trong tham luận này tuy biểu hiện ở nhiều điều khoản và lĩnh vực khác nhau, nhưng đều có chung hai nguyên nhân gốc rễ, đó là sự thiếu đồng bộ giữa các đạo luật và sự chậm trễ trong khâu tổ chức thực hiện. Mỗi dự án bị treo là một phần nguồn lực đất đai và vốn đầu tư bị giam giữ, và cũng là một nguồn thu ngân sách bị chậm lại.

Cộng đồng doanh nghiệp đánh giá cao tinh thần cầu thị của Quốc hội và Chính phủ trong việc đặt vấn đề sửa đổi Luật Đất đai nhằm giải phóng nguồn lực cho phát triển. Chúng tôi tin tưởng rằng nếu việc sửa đổi lần này được tiếp cận theo hướng lấy sự thông suốt của thực tiễn làm thước đo của thể chế, lấy việc giảm chi phí tuân thủ và rủi ro pháp lý làm mục tiêu cụ thể, thì hệ thống pháp luật đất đai sẽ thực sự trở thành đòn bẩy giải phóng các nguồn lực đang bị giam giữ, củng cố niềm tin của nhà đầu tư trong và ngoài nước, và góp phần vững chắc vào mục tiêu đưa đất nước trở thành nước phát triển có thu nhập cao trong kỷ nguyên mới./.

THAM LUẬN**Một số kiến nghị hoàn thiện luật đất đai 2024 nhằm tháo gỡ vướng mắc trong triển khai dự án đầu tư có sử dụng đất*****ThS. LS. Phạm Thanh Tuấn****Đoàn LS TP Hà Nội, chuyên gia pháp lý BĐS*

Kính thưa các quý vị đại biểu,

Thực tiễn triển khai các dự án có sử dụng đất cho thấy, mặc dù hệ thống pháp luật về đầu tư, đấu thầu và đất đai đã được sửa đổi tương đối đồng bộ trong thời gian qua, nhưng vẫn còn một số khoảng trống pháp lý làm phát sinh vướng mắc trong quá trình giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án.

Các vướng mắc này không xuất phát từ việc thiếu quy định về lựa chọn nhà đầu tư mà chủ yếu do Luật Đất đai chưa theo kịp các mô hình nhà đầu tư được pháp luật về đầu tư và đấu thầu thừa nhận. Điều này dẫn đến nhiều địa phương phải xin ý kiến cơ quan trung ương, kéo dài thời gian thực hiện thủ tục, làm tăng chi phí và ảnh hưởng đến môi trường đầu tư.

Qua nghiên cứu quy định hiện hành và thực tiễn áp dụng, tôi xin trao đổi các nhóm vấn đề sau:

1. Hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất nhằm bảo đảm thống nhất với pháp luật về đầu tư và đấu thầu***1.1. Quy định pháp lý hiện hành***

Luật Đầu tư 2025 quy định ba hình thức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất gồm: (i) đấu giá quyền sử dụng đất; (ii) đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư; và (iii) chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư hoặc chấp thuận nhà đầu tư.

Theo Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn, nhà đầu tư được lựa chọn có thể là nhà đầu tư độc lập hoặc liên danh nhà đầu tư. Đồng thời, sau khi được lựa chọn, nhà đầu tư được quyền thành lập tổ chức kinh tế (doanh nghiệp dự án) để trực tiếp triển khai dự án đầu tư. Đây là cơ chế phổ biến nhằm huy động nguồn lực, phân chia trách nhiệm giữa các thành viên liên danh và thuận lợi cho việc quản lý, vận hành dự án.

Trong khi đó, Luật Đất đai 2024 đã quy định cơ chế giao đất, cho thuê đất đối với nhà đầu tư được lựa chọn thông qua các hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư và đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, Luật mới chỉ quy định việc giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế do nhà đầu tư trúng thầu thành lập, mà chưa quy định với liên danh nhà đầu tư và tổ chức kinh tế do nhà đầu tư thành lập.

1.2. Bất cập phát sinh

Bản chất của vướng mắc là **cơ chế lựa chọn nhà đầu tư đã được mở rộng nhưng cơ chế giao đất, cho thuê đất chưa được thiết kế tương ứng.**

Thứ nhất, pháp luật về đầu tư và đấu thầu đều thừa nhận liên danh nhà đầu tư là chủ thể hợp pháp tham gia và được lựa chọn thực hiện dự án. Tuy nhiên, Luật Đất đai chưa có cơ chế giao đất, cho thuê đất đối với liên danh nhà đầu tư. Điều này dẫn đến khoảng trống pháp lý trong giai đoạn triển khai dự án, mặc dù liên danh đã được lựa chọn hợp pháp theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, pháp luật đầu tư cho phép nhà đầu tư thành lập tổ chức kinh tế để thực hiện dự án đối với nhiều hình thức lựa chọn nhà đầu tư, như chấp thuận nhà đầu tư hoặc cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư. Tuy nhiên, Luật Đất đai hiện chỉ quy định trường hợp tổ chức kinh tế do nhà đầu tư trúng thầu thành lập được giao đất, cho thuê đất, mà chưa bao quát các trường hợp còn lại. Điều này dẫn đến việc nhiều địa phương phải xin ý kiến cơ quan trung ương để xác định chủ thể được giao đất, làm kéo dài thời gian thực hiện thủ tục và gia tăng chi phí cho nhà đầu tư.

Có thể khái quát mức độ thống nhất giữa pháp luật về đầu tư và pháp luật đất đai như sau:

Cơ chế lựa chọn nhà đầu tư	Cơ chế giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai 2024
1. Chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư	Đã có tại điều 116 Luật Đất đai 2024
2. Đấu giá quyền sử dụng đất	Đã có tại điều 125 Luật Đất đai 2024
3. Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư	Đã có tại điều 126 Luật Đất đai 2024
Liên danh nhà đầu tư trúng thầu (Liên danh được tham gia đấu thầu theo Luật đấu thầu)	Chưa có cơ chế giao đất cho liên danh
Tổ chức kinh tế do nhà đầu tư thành lập (ngoài trường hợp trúng thầu)	Chưa có cơ chế giao đất cho tổ chức kinh tế thực hiện dự án

Như vậy, khoảng trống pháp lý hiện nay không nằm ở cơ chế lựa chọn nhà đầu tư mà nằm ở việc Luật Đất đai chưa thiết kế đầy đủ cơ chế giao đất, cho thuê đất tương ứng với các chủ thể được pháp luật về đầu tư và đấu thầu thừa nhận.

1.3. Kiến nghị hoàn thiện

Đề nghị sửa đổi các Điều 116 Luật Đất đai 2024 theo hướng mở rộng chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất, bao gồm cả: Liên danh nhà đầu tư đã được lựa chọn theo quy định của pháp luật; Tổ chức kinh tế do nhà đầu tư hoặc liên danh nhà đầu tư thành lập để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư, không chỉ giới hạn đối với trường hợp nhà đầu tư trúng thầu. Việc sửa đổi theo hướng này sẽ bảo đảm sự thống nhất giữa Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu; đồng thời khắc phục khoảng trống

pháp lý trong việc giao đất, cho thuê đất đối với các mô hình đầu tư đã được pháp luật chuyên ngành thừa nhận, qua đó rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục đầu tư và nâng cao tính minh bạch, ổn định của môi trường đầu tư.

Theo đó, Điều 116 Luật Đất đai 2024 có thể sửa đổi như sau: “*giao đất, cho thuê đất cho liên danh nhà đầu tư, tổ chức kinh tế do nhà đầu tư được chấp thuận thành lập hoặc các trường hợp lựa chọn nhà đầu tư khác theo quy định của pháp luật*”.

2. Hoàn thiện quy định về chuyển nhượng Dự án có sử dụng đất

2.1. Quy định pháp lý hiện hành

Hiện nay, việc chuyển nhượng dự án có sử dụng đất được thực hiện theo hai cơ chế pháp lý khác nhau.

Thứ nhất, đối với các dự án thuộc trường hợp được chấp thuận nhà đầu tư hoặc được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo Luật Đầu tư, việc chuyển nhượng dự án được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư.

Thứ hai, đối với các dự án bất động sản không thuộc trường hợp nêu trên, việc chuyển nhượng được thực hiện theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023. Điều 41 Luật Kinh doanh bất động sản đã phân định tương đối rõ phạm vi áp dụng giữa hai cơ chế chuyển nhượng này.

Tuy nhiên, Luật Đất đai 2024 khi quy định về các trường hợp chuyển nhượng dự án tại các Điều 117, 119, 124 và 142 chỉ viện dẫn "chuyển nhượng dự án bất động sản theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản", mà chưa có quy định đối với việc chuyển nhượng dự án thực hiện theo Luật Đầu tư hoặc các dự án có sử dụng đất ngoài lĩnh vực kinh doanh bất động sản.

2.2. Bất cập phát sinh

Việc Luật Đất đai chỉ gắn thủ tục đất đai với trường hợp chuyển nhượng dự án theo Luật Kinh doanh bất động sản đã làm thu hẹp phạm vi điều chỉnh của Luật so với thực tiễn đầu tư.

Trong khi pháp luật đầu tư cho phép chuyển nhượng nhiều loại dự án có sử dụng đất, bao gồm cả các dự án ngoài lĩnh vực bất động sản như giáo dục, y tế, nông nghiệp, môi trường..., thì pháp luật đất đai và các văn bản hướng dẫn hiện hành mới chỉ quy định trình tự thực hiện đối với dự án bất động sản.

Điều này dẫn đến khoảng trống pháp lý trong thủ tục đăng ký biến động đất đai sau khi chuyển nhượng dự án. Thực tế, đối với các dự án chuyển nhượng theo Luật Đầu tư hoặc các dự án có sử dụng đất không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Kinh doanh bất động sản, cơ quan đăng ký đất đai chưa có căn cứ pháp lý đầy đủ để thực hiện thủ tục đăng ký biến động, gây kéo dài thời gian hoàn tất việc chuyển giao quyền sử dụng đất và ảnh hưởng đến quá trình triển khai dự án của nhà đầu tư.

Bản chất của vướng mắc là quy định của Luật Đất đai chưa theo kịp phạm vi điều chỉnh của pháp luật đầu tư, dẫn đến sự thiếu thống nhất giữa thủ tục chuyển nhượng dự án và thủ tục đăng ký biến động đất đai.

2.3. Kiến nghị hoàn thiện

Đề nghị sửa đổi các Điều 117, 119, 124 và 142 Luật Đất đai 2024 theo hướng thay cụm từ “chuyển nhượng dự án bất động sản theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản” bằng “chuyển nhượng dự án có sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Đồng thời, cần sửa đổi các quy định hướng dẫn về đăng ký biến động đất đai để áp dụng thống nhất đối với mọi trường hợp chuyển nhượng dự án có sử dụng đất, không phân biệt dự án được chuyển nhượng theo Luật Đầu tư hay Luật Kinh doanh bất động sản.

Việc sửa đổi theo hướng này sẽ bảo đảm tính thống nhất giữa Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Luật Kinh doanh bất động sản; đồng thời khắc phục khoảng trống pháp lý trong thủ tục đăng ký biến động đất đai, góp phần rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục hành chính và tạo thuận lợi cho hoạt động đầu tư.

3. Hoàn thiện điều kiện thực hiện quyền của chủ đầu tư dự án nhà ở nhằm bảo đảm thống nhất với Luật Nhà ở

3.1. Quy định pháp lý hiện hành

Khoản 1 Điều 45 Luật Đất đai 2024 quy định người sử dụng đất chỉ được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi đáp ứng các điều kiện theo luật, trong đó điều kiện cơ bản là phải có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trừ một số trường hợp ngoại lệ được Luật quy định.

Trong khi đó, khoản 4 Điều 9 Luật Nhà ở 2023 quy định đối với nhà ở được đầu tư xây dựng theo dự án để bán hoặc cho thuê mua thì không cấp Giấy chứng nhận cho chủ đầu tư, mà Giấy chứng nhận được cấp trực tiếp cho người mua hoặc người thuê mua nhà ở; chỉ đối với phần nhà ở chưa bán, chưa cho thuê mua hoặc dự án nhà ở để cho thuê thì chủ đầu tư mới được cấp Giấy chứng nhận.

Như vậy, Luật Nhà ở đã thiết kế một cơ chế đặc thù đối với dự án nhà ở thương mại nhằm đơn giản hóa thủ tục cấp Giấy chứng nhận.

3.2. Bất cập phát sinh

Mặc dù Luật Nhà ở không yêu cầu cấp Giấy chứng nhận cho chủ đầu tư đối với nhà ở để bán hoặc cho thuê mua, nhưng Luật Đất đai lại chưa bổ sung ngoại lệ tương ứng trong điều kiện thực hiện quyền của người sử dụng đất.

Điều này dẫn đến cách hiểu rằng chủ đầu tư vẫn phải được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước khi thực hiện việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với việc bán nhà ở hoặc kinh doanh bất động sản theo dự án.

Thực tế, nhiều địa phương vẫn yêu cầu chủ đầu tư thực hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận trước khi thực hiện các giao dịch tiếp theo. Trong khi đó, Giấy chứng nhận này sau đó không được sử dụng để xác lập quyền sở hữu của chủ đầu tư mà vẫn phải cấp lại cho người mua nhà theo Luật Nhà ở.

Như vậy, việc cấp Giấy chứng nhận cho chủ đầu tư trong trường hợp này chỉ làm phát sinh thêm một thủ tục hành chính, kéo dài thời gian thực hiện dự án, tăng chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp và gia tăng khối lượng công việc của cơ quan nhà nước mà không làm tăng hiệu quả quản lý.

Bản chất của vướng mắc là Luật Đất đai chưa đồng bộ với chính sách đã được Luật Nhà ở thiết kế đối với việc cấp Giấy chứng nhận trong các dự án nhà ở thương mại.

3.3. Kiến nghị hoàn thiện

Đề nghị bổ sung vào Điều 45 Luật Đất đai 2024 một trường hợp ngoại lệ, theo đó chủ đầu tư dự án nhà ở được thực hiện quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với việc kinh doanh nhà ở, công trình xây dựng hoặc phần diện tích sàn trong công trình xây dựng mà không phải đáp ứng điều kiện đã được cấp Giấy chứng nhận, trừ trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã đầu tư hạ tầng để chuyển nhượng theo quy định của Luật Đất đai.

Việc sửa đổi theo hướng này sẽ bảo đảm sự thống nhất giữa Luật Đất đai và Luật Nhà ở, loại bỏ thủ tục cấp Giấy chứng nhận mang tính hình thức cho chủ đầu tư, rút ngắn thời gian thực hiện dự án, giảm chi phí tuân thủ và nâng cao hiệu quả cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai.

4. Hoàn thiện chính sách tài chính đất đai nhằm bảo đảm tính trung lập giữa các phương thức tiếp cận đất đai

4.1. Quy định pháp lý hiện hành

Luật Đất đai 2024 quy định doanh nghiệp có thể tạo lập quỹ đất để thực hiện dự án theo hai phương thức.

Thứ nhất, Nhà nước thu hồi đất theo Điều 79 Luật Đất đai 2024, sau đó giao đất hoặc cho thuê đất để thực hiện dự án. Trong trường hợp này, doanh nghiệp ứng trước kinh phí bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo phương án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; toàn bộ khoản kinh phí này được khấu trừ vào tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất phải nộp theo quy định của Nghị định số 103/2024/NĐ-CP.

Thứ hai, doanh nghiệp tự thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất theo Điều 127 Luật Đất đai 2024. Khi xác định tiền sử dụng đất sau khi chuyển mục đích sử dụng đất, giá trị đất trước khi chuyển mục đích được xác định theo bảng giá đất; các khoản chi phí doanh nghiệp thực tế đã chi để tạo lập quỹ đất không được xem xét khi xác định nghĩa vụ tài chính.

4.2. Bất cập phát sinh

Hai phương thức nêu trên đều nhằm tạo lập quỹ đất từ người sử dụng đất hiện hữu để thực hiện cùng một dự án đầu tư. Tuy nhiên, cơ chế xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai giữa hai phương thức lại có sự khác biệt đáng kể.

Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất, doanh nghiệp phải ứng trước toàn bộ kinh phí bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo phương án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Toàn bộ khoản kinh phí này, bao gồm cả tiền bồi thường và các khoản hỗ trợ theo quy định của pháp luật (như hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm...), đều được khấu trừ vào tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất phải nộp.

Ngược lại, đối với trường hợp doanh nghiệp tự thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất, mặc dù trên thực tế doanh nghiệp vẫn phải chi trả các khoản hỗ trợ để người sử dụng đất đồng thuận chuyển nhượng, nhưng khi xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai, chỉ giá trị quyền sử dụng đất trước khi chuyển mục đích theo bảng giá đất được tính vào khoản được trừ. Các khoản chi phí hợp pháp, hợp lý mà doanh nghiệp đã chi để tạo lập quỹ đất không được xem xét khi xác định tiền sử dụng đất.

Ví dụ, nếu tổng chi phí doanh nghiệp phải chi để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất là 300.000 đồng/m², trong đó giá trị quyền sử dụng đất theo bảng giá đất là 50.000 đồng/m² thì trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất, doanh nghiệp được khấu trừ toàn bộ 300.000 đồng/m² vào tiền sử dụng đất. Ngược lại, nếu doanh nghiệp tự thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất, chỉ 50.000 đồng/m² được xác định là giá trị đất trước khi chuyển mục đích để tính tiền sử dụng đất; phần chi phí còn lại doanh nghiệp phải tự gánh chịu.

Sự khác biệt này làm cho chi phí tài chính của doanh nghiệp theo phương thức tự thỏa thuận cao hơn đáng kể, mặc dù bản chất của cả hai phương thức đều là tạo lập quỹ đất để thực hiện cùng một dự án đầu tư. Chính sách tài chính hiện hành vì vậy chưa bảo đảm tính trung lập giữa hai phương thức tiếp cận đất đai và chưa tạo đủ động lực để doanh nghiệp ưu tiên cơ chế thỏa thuận với người sử dụng đất theo định hướng của Luật Đất đai 2024 là giảm dần các trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội.

4.3. Kiến nghị hoàn thiện

Đề nghị nghiên cứu sửa đổi Điều 127 Luật Đất đai 2024 và các quy định về thu tiền sử dụng đất theo hướng bảo đảm cơ chế tài chính thống nhất giữa trường hợp Nhà nước thu hồi đất và trường hợp doanh nghiệp tự thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất.

Theo đó, cần nghiên cứu cơ chế cho phép một phần hoặc toàn bộ chi phí hợp lý để tạo lập quỹ đất, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền kiểm tra, xác nhận theo tiêu chí do Chính phủ quy định, được xem xét khi xác định nghĩa vụ tài chính về đất

đai, thay vì chỉ xác định giá trị đất trước khi chuyển mục đích theo bảng giá đất như hiện nay.

Quy định này sẽ góp phần bảo đảm tính trung lập của chính sách tài chính đất đai, khuyến khích doanh nghiệp ưu tiên thỏa thuận với người sử dụng đất, giảm áp lực Nhà nước phải thu hồi đất và phù hợp với định hướng tăng cường cơ chế thỏa thuận trong Luật Đất đai 2024.

5. Bảo đảm tính thống nhất giữa Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn thi hành

5.1. Thực trạng quy định pháp luật

Luật Đất đai 2024 và Nghị quyết số 254/2025/QH15 ghi nhận quyền của người sử dụng đất được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hằng năm. Việc hạn chế chuyển từ thuê đất trả tiền hằng năm sang thuê đất trả tiền một lần chỉ áp dụng đối với quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước trực tiếp quản lý.

Theo Điều 217 Luật Đất đai 2024, quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý là quỹ đất Nhà nước trực tiếp quản lý, không bao gồm quỹ đất đã giao hoặc cho thuê cho doanh nghiệp để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh.

Tuy nhiên, khoản 2 Điều 32 Nghị định số 57/2026/NĐ-CP quy định doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa phải thuê đất có thời hạn và trả tiền thuê đất hằng năm (không được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê).

5.2. Bất cập, vướng mắc

Qua rà soát thực tiễn thi hành Luật Đất đai 2024 cho thấy, một số quy định trong văn bản hướng dẫn thi hành chưa phản ánh đầy đủ chính sách đã được Luật và Nghị quyết của Quốc hội xác lập.

Trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 32 Nghị định số 57/2026/NĐ-CP là một ví dụ. Trong khi Luật Đất đai 2024 và Nghị quyết số 254/2025/QH15 chỉ hạn chế quyền lựa chọn hình thức thuê đất đối với quỹ đất do Nhà nước trực tiếp quản lý thì Nghị định số 57/2026/NĐ-CP lại quy định doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa chỉ được thuê đất trả tiền hằng năm. Quy định này dẫn đến việc doanh nghiệp không còn quyền lựa chọn hình thức thuê đất mặc dù trường hợp này không thuộc phạm vi hạn chế theo Luật Đất đai.

Thực tiễn trên cho thấy cần tiếp tục rà soát các văn bản hướng dẫn thi hành để bảo đảm sự thống nhất với chính sách của Luật Đất đai và các nghị quyết của Quốc hội, tránh phát sinh cách hiểu hoặc cách áp dụng làm thu hẹp quyền của người sử dụng đất.

5.3. Kiến nghị

Đề nghị Chính phủ rà soát Nghị định số 57/2026/NĐ-CP nhằm bảo đảm thống nhất với Luật Đất đai 2024 và Nghị quyết số 254/2025/QH15 về quyền lựa

chọn hình thức thuê đất của người sử dụng đất. Trường hợp cần thiết, nghiên cứu sửa đổi khoản 2 Điều 32 Nghị định số 57/2026/NĐ-CP theo hướng chỉ áp dụng hình thức thuê đất trả tiền hằng năm đối với các trường hợp mà Luật Đất đai hoặc Nghị quyết của Quốc hội có quy định hạn chế, không mở rộng phạm vi hạn chế đối với các trường hợp khác.

6. Hoàn thiện điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư

6.1. Quy định pháp lý hiện hành

Điểm b khoản 3 Điều 125 Luật Đất đai 2024 quy định tổ chức tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư phải “có năng lực, kinh nghiệm trong việc phát triển dự án”.

Như vậy, ngoài việc đáp ứng các điều kiện về năng lực tài chính và các điều kiện khác theo quy định của pháp luật, kinh nghiệm phát triển dự án được coi là điều kiện bắt buộc để được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất.

6.2. Bất cập phát sinh

Theo quan điểm của chúng tôi, quy định nêu trên chưa thật sự phù hợp với bản chất của cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất và có thể làm hạn chế tính cạnh tranh của thị trường.

Thứ nhất, đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư là hai cơ chế có mục tiêu khác nhau. Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư nhằm lựa chọn nhà đầu tư có phương án thực hiện dự án tối ưu thông qua việc đánh giá tổng hợp về năng lực, kinh nghiệm, giải pháp kỹ thuật, phương án đầu tư và các tiêu chí khác. Ngược lại, đấu giá quyền sử dụng đất là cơ chế cạnh tranh chủ yếu về giá trên cơ sở các nhà đầu tư đã đáp ứng các điều kiện tham gia theo quy định của pháp luật. Việc tiếp tục yêu cầu kinh nghiệm phát triển dự án như một điều kiện tiên quyết vô hình trung làm cho cơ chế đấu giá mang tính chất của cơ chế đấu thầu, làm mờ ranh giới giữa hai phương thức lựa chọn nhà đầu tư mà pháp luật đã phân định.

Thứ hai, kinh nghiệm thực hiện dự án không phải lúc nào cũng phản ánh năng lực thực hiện dự án trong tương lai. Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp mới thành lập, doanh nghiệp khởi nghiệp hoặc doanh nghiệp mở rộng sang lĩnh vực đầu tư mới có năng lực tài chính, khả năng huy động vốn, đội ngũ quản lý và tư vấn chuyên nghiệp nhưng không đáp ứng điều kiện về kinh nghiệm. Quy định hiện hành vì vậy làm hạn chế cơ hội gia nhập thị trường của các doanh nghiệp này, đồng thời làm giảm số lượng nhà đầu tư tham gia đấu giá, từ đó ảnh hưởng đến mức độ cạnh tranh và khả năng tối đa hóa giá trị quyền sử dụng đất.

Thứ ba, xu hướng hoàn thiện pháp luật về đầu tư hiện nay là chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm. Thực tiễn xây dựng pháp luật những năm gần đây cho thấy yêu cầu về kinh nghiệm thực hiện dự án tương tự đã không còn được coi là điều kiện bắt buộc trong nhiều trường hợp lựa chọn nhà đầu tư. Thay vào đó, pháp luật chú trọng kiểm soát thông qua năng lực tài chính, biện pháp bảo đảm thực hiện dự

án, tiến độ đầu tư và cơ chế xử lý vi phạm nếu nhà đầu tư không thực hiện đúng cam kết. Đây là phương thức quản lý vừa bảo đảm lựa chọn được nhà đầu tư có khả năng thực hiện dự án, vừa không tạo rào cản gia nhập thị trường.

Do đó, việc tiếp tục duy trì điều kiện bắt buộc về kinh nghiệm phát triển dự án trong đấu giá quyền sử dụng đất là chưa thật sự cần thiết, chưa phù hợp với định hướng cải cách thủ tục đầu tư, phát triển môi trường cạnh tranh bình đẳng và khuyến khích các chủ thể mới tham gia thị trường.

6.3. Kiến nghị hoàn thiện

Đề nghị sửa đổi điểm b khoản 3 Điều 125 Luật Đất đai 2024 theo hướng bỏ điều kiện bắt buộc về “kinh nghiệm trong việc phát triển dự án” đối với tổ chức tham gia đấu giá quyền sử dụng đất.

Thay vào đó, cần tập trung đánh giá khả năng thực hiện dự án thông qua các tiêu chí có tính định lượng và khách quan hơn như năng lực tài chính, khả năng huy động vốn, biện pháp bảo đảm thực hiện dự án và trách nhiệm của nhà đầu tư trong quá trình triển khai dự án theo quy định của pháp luật.

Việc sửa đổi theo hướng này sẽ góp phần mở rộng cơ hội tham gia đấu giá cho các doanh nghiệp có năng lực, tăng tính cạnh tranh trong hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất, nâng cao khả năng khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai và bảo đảm sự phân định rõ ràng giữa cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất và cơ chế đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

Những kiến nghị nêu trên đều hướng tới mục tiêu hoàn thiện Luật Đất đai theo hướng đồng bộ với pháp luật về đầu tư, đấu thầu, nhà ở, kinh doanh bất động sản và các luật chuyên ngành; đồng thời tháo gỡ các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn triển khai dự án có sử dụng đất. Qua đó, góp phần khơi thông nguồn lực đất đai, rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục đầu tư, nâng cao hiệu quả sử dụng đất và tạo lập môi trường đầu tư minh bạch, ổn định, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới./.

THAM LUẬN

Củng cố pháp luật để chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả hơn

TS. Đặng Kim Sơn

Nguyên Viện trưởng Viện Chính sách, chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn

1. Chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Đất đai là tư liệu sản xuất nền tảng trong nông nghiệp. Trong cơ chế thị trường, cơ cấu sản xuất nông nghiệp thường xuyên thay đổi đáp ứng nhu cầu người tiêu dùng. Từ năm 2013 khi đề án Tái Cơ cấu sản xuất nông nghiệp theo hướng tăng giá trị, tăng chất lượng và phát triển vững bền được Chính phủ thông qua: **cơ cấu sản xuất nông nghiệp đã có những bước chuyển dịch quan trọng** theo hướng phát triển các cây trồng, vật nuôi, sản phẩm có lợi thế và giá trị cao, kết hợp áp dụng khoa học kỹ thuật tạo điều kiện đa dạng hóa giá trị, tăng thu nhập của nông dân, cạnh tranh hiệu quả hơn trên thị trường.

Sử dụng đất cũng tạo điều kiện cho quá trình đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp. Về tổng thể sản xuất chuyển đổi theo hướng tăng thủy sản, lâm nghiệp, giảm nông nghiệp. Trong trồng trọt, làm tăng tỷ trọng nhóm cây ăn quả và nhóm cây công nghiệp lâu năm, giảm tỷ trọng nhóm cây lương thực, nhóm cây công nghiệp hàng năm. Trong giai đoạn 2015-2025 có trên 700 nghìn ha đất lúa được chuyển đổi sang hướng sản xuất có giá trị cao hơn. Tỷ lệ giá trị sản xuất nhóm cây hàng năm giảm từ 65,3% năm 2020 xuống còn 58,7% năm 2025 (trong đó nhóm cây lương thực giảm từ 35,1% xuống còn 32,3%); nhóm cây ăn quả tăng từ 18,9% lên 21,3%; nhóm cây công nghiệp lâu năm tăng từ 14,8% lên 18,3%.

Thích ứng với tình hình biến đổi khí hậu và phát triển nông nghiệp sinh thái. Diện tích trồng rừng bình quân đạt trên 260 nghìn ha/năm, rừng gỗ lớn lên khoảng 500 nghìn ha; tỷ lệ che phủ rừng tăng từ 39% năm 2015 lên trên 42% 2020 - 2025. lâm nghiệp chuyển từ sản xuất gỗ sang phát triển toàn diện, nhờ chế biến, liên kết chuỗi và dịch vụ môi trường, giá trị sản xuất lâm nghiệp tăng 23,1%. Trong thủy sản nuôi trồng đã vượt lên thay thế khai thác. Năm 2025, sản lượng nuôi trồng chiếm trên 61.5% (năm 2011 là 52%), khai thác 38,5% (năm 2011 là 48%). 2020-2025 diện tích nuôi duy trì 1,3 triệu ha nhưng sản lượng tăng 35%, giá trị sản phẩm/ha tăng 2,62 lần. Về kỹ thuật và tổ chức quản lý sản xuất cũng thay đổi đáng kể đáp ứng phát triển vững bền. Chương trình 1 triệu ha lúa gắn với tăng trưởng xanh ĐBSCL đã có trên 300 ngàn ha đăng ký triển khai 2026, đã xuất khẩu gạo xanh phát thải thấp sang Nhật Bản. Trong thủy sản, có 773 cơ sở được chứng nhận VietGAP. Chăn nuôi có 4.170 trang trại và hộ chăn nuôi được chứng nhận VietGAP trong năm 2024. Trong lâm nghiệp, 674.946 ha rừng được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững, trong đó diện tích được chứng nhận theo hệ thống VFCS/PEFC đạt 224.237 ha.

Đã hình thành những sản phẩm theo vùng miền, mở ra bước phát triển thành các vùng chuyên canh lớn. Vùng trung du và miền núi phía Bắc đồng thời tiếp tục phát triển rừng trồng và số liệu chứng chỉ rừng đặc dụng chưa tổng kết đầy đủ thì đã chuyển dịch cơ cấu mạnh mẽ sang cây ăn quả, chè và cây dược liệu, Vùng đồng bằng sông Hồng đã chuyển đổi hàng nghìn ha đất lúa sang rau, hoa, cây ăn quả và thủy sản. Năm 2024, cây lâu năm tăng 13.180 ha so với 2022. Vùng Trung Bộ diện tích rừng trồng có chứng chỉ FSC/PEFC tăng đồng thời hình thành vùng sản xuất cây ăn quả có múi, cây dược liệu. Đánh bắt cá ngừ đại dương và nuôi tôm thẻ chân trắng, cá biển, nhuyễn thể ven biển là trụ cột kinh tế của vùng. Tây Nguyên là trung tâm cây công nghiệp với diện tích 600.000 ha cà phê, đang hình thành các vùng cây ăn quả lớn và chăn nuôi quy mô trang trại. Đông Nam Bộ phát triển cây công nghiệp và chăn nuôi qui mô lớn, chế biến gỗ. Đồng bằng sông Cửu Long là vùng chủ lực thủy sản, lúa, cây ăn quả.

Phát triển công nghiệp chế biến và xuất khẩu nông sản gắn với các vùng nguyên liệu, góp phần nâng cao giá trị gia tăng, đa dạng hóa sản phẩm. Trong giai đoạn 2010-2020, tốc độ tăng giá trị nông sản tăng thêm khoảng 7-8%/năm chủ yếu dựa vào công nghiệp chế biến đặc biệt là các ngành máy chế biến sữa, chăn nuôi, thủy sản, cà phê, điều. Có trên 7.500 doanh nghiệp quy mô công nghiệp gắn với xuất khẩu, 22.000 cơ sở chế biến nông sản nhỏ lẻ và hàng chục ngàn doanh nghiệp chế biến kinh doanh nông sản được bố trí trong các cụm công nghiệp và gắn bó với các vùng sản xuất nguyên liệu. Các vùng sản xuất nguyên liệu cũng phát triển để **phục vụ cho sản xuất nông sản xuất khẩu.** Thực hiện yêu cầu của các thị trường công tác truy xuất nguồn gốc và xác định tiêu chuẩn nông sản được đẩy mạnh. Đã cấp 9.336 mã số vùng trồng và 1.379 mã số cơ sở đóng gói phục vụ xuất khẩu cây ăn quả. Với thủy sản, hàng trăm cơ sở đủ điều kiện xuất khẩu vào các thị trường lớn.

Nhờ những bước phát triển mới trên mà nông nghiệp tiếp tục làm tốt những vai trò then chốt như đảm bảo an ninh lương thực và phát triển kinh tế, đẩy mạnh xuất khẩu, ổn định xã hội, bảo vệ môi trường và phòng chống thiên tai, góp phần tích cực cho công tác ngoại giao, quốc phòng. Trong điều kiện quỹ đất, nước có hạn và đang phải huy động mạnh cho quá trình công nghiệp hóa đô thị hóa, việc điều chỉnh lại cách thức quản lý sử dụng tài nguyên là yếu tố hết sức quan trọng để đảm bảo cho nông nghiệp tiếp tục tăng trưởng vững vàng đồng thời cũng tạo điều kiện cho toàn nền kinh tế phát triển với mức độ hai con số trong thời gian tới trước những thách thức ngày càng lớn của biến đổi khí hậu và những biến động quốc tế. Điểm lại tình hình phát triển nông nghiệp vừa qua có thể thấy mấy vấn đề sau cần phải xử lý trong quản lý đất đai (và nguồn nước, tài nguyên sinh học, cảnh quan đi kèm):

2. Những vấn đề cần tháo gỡ và giải pháp đề nghị:

a) Quản lý mục đích sử dụng đất đai ở cơ sở: Luật Đất đai 2024 xác định mục đích sử dụng đất nông nghiệp đến từng lô thửa, chặt chẽ nhưng khó quản lý. Cấp xã ngoài việc thực hiện các thẩm quyền của huyện trước đây, còn có tránh

nhiệm thu thập thông tin địa chính cập nhật biến động đất đai để lập, điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất 5 năm ở xã và cho ý kiến quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh²⁹. Sẽ xuất hiện hai khó khăn: theo dõi hiện trạng sử dụng đất phải là thời gian thực hoặc ít nhất là một năm một lần trước kỳ quy hoạch trên toàn bộ diện tích, trong khi cán bộ nông nghiệp địa chính xã chỉ theo dõi được trên giấy tờ khi phát sinh các giao dịch cần làm thủ tục. Nếu hoàn toàn dựa vào số liệu báo cáo từ xã lên như hiện nay, chưa nói đến mức độ chính xác đo đạc, sẽ xuất hiện rủi ro báo cáo không khách quan để hợp thức hóa mức độ quản lý kém. Thông tin quy hoạch được chia thành hàng chục loại sử dụng đất khác nhau, khó có thể thu thập được cho từng mảnh ruộng nhỏ.

Đề nghị: gom bớt các phân loại chi tiết trong quy hoạch sử dụng đất 5 năm cho gần với 7 nhóm đất chính hết quy định trong luật, việc theo dõi tình hình quản lý đất theo mục đích sử dụng phải làm song song để đối chiếu khách quan với nhau cả bằng biện pháp kiểm soát hồ sơ giao dịch tại chỗ của cấp xã (có thể phối hợp với Hội Nông dân và khuyến nông kiểm soát hiện trạng sản xuất), đồng thời kiểm soát bằng bay chụp Drone cấp tỉnh hoặc vệ tinh của lực lượng ngành nông nghiệp môi trường cấp bộ ít nhất là hàng năm. Chỉ nên theo dõi trên quy mô “thửa” lớn khoảng 10 ha trở lên, không nên theo dõi ở phạm vi “mảnh” ruộng nhỏ dưới 1 ha. Lấy đó làm căn cứ lập kế hoạch 5 năm quản lý đất đai và tài nguyên môi trường từ cấp xã đến cấp tỉnh và kiểm soát để điều hành việc thực hiện quy hoạch trong kỳ thực hiện đồng thời cũng giúp cho ngành nông nghiệp điều hành hỗ trợ sản xuất cho nông dân theo các nội dung trọng tâm (quản lý nước, phòng chống dịch bệnh, giám sát đất lúa...). Với các địa bàn miền núi, biên giới, hải đảo, vùng biển,...việc giám sát bằng bay chụp kết hợp với bản đồ đất đai số hóa có thể phối hợp với lực lượng kiểm lâm, kiểm ngư, cảnh sát biển, biên phòng (bảo vệ rừng, kiểm soát tài nguyên khoáng sản, bảo vệ đa dạng sinh học,...).

b) Quản lý mục tiêu sử dụng đất đai ở Trung ương: Hiện tại, Bộ Nông nghiệp và Môi trường sau khi sáp nhập càng có điều kiện thuận lợi để đánh giá hiện trạng sử dụng đất toàn quốc, dự báo nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và các yếu tố khác, lên cân đối từng nhóm đất và xác định quỹ đất cần bảo vệ (đất lúa, rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, đất quốc phòng, đất an ninh...). Dựa trên thông tin đầu vào là báo cáo của các tỉnh thành và của ngành, đối chiếu với quy hoạch quốc gia tính toán các cân đối chỉ tiêu sử dụng đất, thảo luận với các bộ ngành vật địa phương để phân bổ chỉ tiêu theo quy hoạch 5 năm³⁰. Điểm khó khăn của bài toán tối ưu này là cần có những thông tin chính xác và khách quan về diễn biến sử dụng đất trên thực địa. Cách dựa vào thông tin báo cáo của các địa phương không tránh khỏi độ trễ và sai lệch do các yếu tố chủ quan hiện nay, nhất là với những thông tin nhạy cảm và khó theo dõi như quản lý rừng, quản lý đất nông

²⁹ Theo Điều 14 Nghị định 151/2025/NĐ-CP

³⁰ Luật Đất đai 2024 và Nghị định 102/2024/NĐ-CP về căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc

lâm trường trước đây, quản lý đất lúa, quản lý tiến độ đưa vào hoạt động của các dự án...

Đề nghị: Hiện nay công tác cập nhật bản đồ số hóa đất đai đang được tiến hành tích cực sẽ tạo được nền tảng giám sát. Vấn đề tiếp theo cần làm là có nguồn thông tin khách quan, cập nhật về tình hình sử dụng đất và hệ thống phân tích thông tin khoa học. Thứ nhất thiết lập một hệ thống theo dõi định kỳ kết hợp giữa ảnh viễn thám tầm cao và tầm thấp để có thể giám sát được biến động tình hình sử dụng đất ở quy mô cấp xã, phường trên phạm vi toàn quốc, lấy đó làm căn cứ khách quan đối chiếu chéo với kết quả báo cáo của chính quyền địa phương. Thứ hai, xây dựng mô hình phân tích định kỳ theo dõi biến động để đánh giá hiệu quả thực hiện quy hoạch sản xuất của trung ương đồng bộ với các tỉnh, thành, kịp thời chỉ đạo thực hiện quy hoạch đồng bộ, gắn việc lấy ý kiến của địa phương với phối hợp chạy mô hình tối ưu sử dụng đất cả nước. Thứ ba, tiến hành các nghiên cứu để có cơ sở khoa học xác định các cân bằng chiến lược như cân đối lương thực, che phủ rừng, cân đối nguồn nước, vật liệu nền móng,... từ đó có căn cứ khoa học làm đầu vào cho mô hình phân bổ sử dụng quỹ tài nguyên đất đai).

c) Về vấn đề thời hạn sử dụng đất:

Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đất đai... là tài sản công, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Tuy nhiên, với việc trao cho người dùng 7 quyền tài sản quan trọng (chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, góp vốn, thế chấp, cho thuê, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất) và trong trường hợp được bồi thường thì Luật Đất đai 2024 qui định “giá đất được xác định theo nguyên tắc thị trường” thì người dân có xu hướng coi mình là chủ nhân của mảnh đất được giao, nhất là đối với đất ở nông thôn và đô thị. Tín hiệu rõ ràng nhất về quyền sở hữu của toàn dân do nhà nước quản lý là mức giá bồi hoàn theo mục tiêu sử dụng đất khác nhau của người dân khi nhà nước tiến hành thu hồi đất. Tuy nhiên, còn một quyền rất quan trọng của nhà nước là thủ tục gia hạn sử dụng đất khi hết thời hạn, đôi khi ít được chú ý.

Đề nghị: với đặc điểm của Hiến pháp Việt Nam quy định về quyền sở hữu của toàn dân với đất đai, vẫn cần quy định về thời hạn sử dụng đất như đã quy định trong Luật đất đai 2024. Điều cần đặc biệt chú ý là cần thiết kế rõ giải pháp để giám sát mục đích và hiệu quả của việc sử dụng đất trong thời gian được giao tránh tình trạng lãng phí như hiện nay cả với các dự án phi nông nghiệp và cả với đất của nông dân được giao. Có thể rút ngắn thời gian được giao đất làm biện pháp chế tài đối với các trường hợp sử dụng sai, ví dụ như: bỏ hoang bỏ hóa, đào bới lấy đất làm vật liệu xây dựng, sử dụng đất công được giao quản lý trái phép, đất nông lâm trường cũ vẫn chưa được sử dụng hiệu quả...

d) Về đối tượng sử dụng đất sản xuất nông nghiệp trực tiếp:

Đơn vị sản xuất nông nghiệp Việt Nam chủ yếu là hộ nông dân với quy mô đất đai thuộc nhóm nhỏ nhất thế giới, suốt 40 năm đổi mới, khả năng tích tụ đất đai của họ rất hạn chế, quy mô sản xuất hầu như không tăng, trong khi một diện tích

đáng kể nhất là ở vùng phía Bắc đang bị bỏ hóa, giảm quay vòng đất. Hợp tác xã (kiểu mới) là tổ chức sản xuất hết sức cần thiết để giúp cho nông dân nhỏ chuyển sang sản xuất qui mô lớn và rút được lao động ra khỏi nông thôn. Đó là tổ chức tốt nhất để tiến hành xây dựng cơ sở hạ tầng và dịch vụ hình thành các vùng chuyên canh phục vụ cho cả công nghiệp chế biến và xuất khẩu. Nó cũng là tổ chức tốt nhất để lao động khi rời khỏi nông nghiệp sang các lĩnh vực phi nông nghiệp có thể yên tâm giao đất lại cho người tiếp tục sản xuất ở quê hương. Luật đất đai hiện nay đã cho phép giao đất (có thu tiền sử dụng, không thu tiền và thuê) cho hợp tác xã nhưng trong thực tế việc thực hiện rất khó khăn. **Người sản xuất giỏi ở nông thôn và các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã vẫn khó tiếp cận đất đai.**

Đề nghị:

Để tạo điều kiện nông dân giỏi có điều kiện chuyển thành nông dân chuyên nghiệp, phát triển kinh tế gia trại, trang trại, cần có các điều khoản ưu đãi trong các điều luật về giao đất, sử dụng, cho thuê (về thủ tục thuận lợi hơn, hạn mức giao đất nông nghiệp và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp rộng rãi hơn) để tạo điều kiện thuận lợi cho họ tích tụ đất nông nghiệp, mở rộng quy mô sản xuất. Bên cạnh nông dân, cần bổ sung đối tượng đặc biệt đang trở nên hết sức quan trọng là hợp tác xã. Được hưởng các điều kiện ưu tiên ít nhất là như đối với hộ gia đình nông dân. Đây là điều kiện cần thiết để phát huy được hiệu quả quỹ đất đầu tư xây dựng các cụm công nghiệp và dịch vụ từ cấp đồng ruộng đến cấp vùng chuyên canh (kho vật tư và nông sản, trạm trại sửa chữa máy móc, sân phơi, cơ sở phân loại, chế biến...); điều chỉnh hệ thống thủy lợi từ tưới lúa sang cây công nghiệp, cây ăn quả hoặc thủy sản, chăn nuôi, lâm nghiệp một cách hợp lý nhất. Dành quỹ đất thỏa đáng để xây dựng kết hợp với các khu công nghiệp phục vụ sản xuất nông nghiệp (trường hợp này phải tính đến đối tượng doanh nghiệp) tại các tỉnh và các vùng sinh thái để tăng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp. Cơ quan chủ quản phải ban hành tiêu chuẩn đánh giá để đảm bảo nông dân chuyên nghiệp và các hợp tác xã kiểu mới thực sự.

e) Về đối tượng sử dụng đất phối hợp sản xuất nông nghiệp:

Để hình thành được các vùng chuyên canh nông sản chiến lược đồng bộ về cơ sở hạ tầng, dịch vụ, thuận tiện truy xuất nguồn gốc, gắn kết với thị trường cần phải có một hệ sinh thái các cơ sở phục vụ: khoa học (nghiên cứu, đào tạo, kiểm định, chuyển giao), công nghiệp chế biến (khu công nghiệp lớn và cụm dịch vụ nhỏ tại chỗ), Logistic (kho tàng, bến bãi tại chỗ và các cảng, trục giao thông chính kết nối). Các cụm công nghiệp dịch vụ phục vụ vùng chuyên canh yêu cầu quỹ đất nhà ở, văn phòng, công xưởng, cơ sở hạ tầng gắn liền không gian. Nông nghiệp Việt Nam đang **chuyển từ ngành sản xuất nông nghiệp sang thành ngành kinh tế nông nghiệp**: cạnh tranh theo chiều rộng, huy động các hộ nông dân nhỏ, doanh nghiệp nhỏ sản xuất nhiều, rẻ, liên tục thay đổi mặt hàng theo thị trường sang cạnh tranh sâu, vững bền và dài hạn; gắn kết sản xuất nông nghiệp với công nghiệp chế biến và dịch vụ logistics thương mại, kết hợp với các

hoạt động du lịch và ngành nghề nông thôn. **Chuyển từ xuất khẩu nông sản sang xuất khẩu nông nghiệp:** xuất khẩu cả lao động tay nghề cao, chuyên gia ngành nghề, máy móc và vật liệu, công nghệ và quản lý, đầu tư cả hệ sinh thái tổ chức ra bên ngoài.

Đề nghị: trong công tác quy hoạch phân bổ sử dụng đất 5 năm, các cơ quan điều phối Trung ương cần xác định rõ quỹ đất cần thiết phục vụ cho các trung tâm của các vùng sinh thái với quy mô liên tỉnh ví dụ Cần Thơ cho đồng bằng sông Cửu Long (kinh tế đồng bằng nông nghiệp), Nha Trang, Đà Nẵng cho Duyên Hải Trung Bộ (kinh tế thủy sản biển), Buôn Ma Thuột của Tây Nguyên (kinh tế nông nghiệp cao nguyên),... ở đây cần bố trí đủ quỹ đất cho các trung tâm của vùng về khoa học - đào tạo trung tâm, dịch vụ - Logistics, trung tâm công nghiệp phục vụ nông nghiệp. ở các tỉnh tùy theo lợi thế nông nghiệp của mình, khi bố trí các vùng chuyên canh lớn cần đi kèm các khu cụm công nghiệp, dịch vụ, Logistics, nông nghiệp công nghệ cao đủ sức phục vụ phát triển kinh tế tổng hợp. Đặc biệt chú ý huy động quỹ đất của các doanh nghiệp trước đây là nông lâm trường, quỹ đất tăng gia sản xuất của các tổ chức vũ trang, quỹ đất của các dự án sản xuất phi nông nghiệp kém hiệu quả để có giải pháp thuận lợi thu hút các doanh nghiệp đầu đàn nông nghiệp đầu tư lớn vào các vùng chuyên canh.

Kết luận:

Việt Nam là đất nước có quỹ đất nông nghiệp bình quân đầu người vào loại ít nhất thế giới thế nhưng đã được người nông dân và doanh nhân Việt Nam khai thác một cách hiệu quả để đưa nước ta vào hàng xuất khẩu nông sản xếp thứ 15 trên thế giới và thứ nhất thứ nhì trong khu vực. Tuy nhiên trong mô hình tăng trưởng của nông nghiệp Việt Nam thời gian qua yếu tố đất đai không thể hiện rõ như một biến số quan trọng. Trong thực tế mặc dù quỹ đất tự nhiên có thể khai thác để đưa vào sản xuất nông nghiệp không còn và năng suất cây trồng ở mức khá cao nhưng hiệu quả sử dụng đất và chất lượng đất vẫn không cao, tiềm năng để phát triển tài nguyên đất vẫn còn rất lớn. Công cuộc đổi mới 40 năm trước, đi kèm với quá trình khai thác quỹ đất một cách hiệu quả đã đem lại một quá trình phát triển rạng rỡ của đất nước. Nếu pháp luật về đất đai được điều chỉnh một cách hiệu quả chắc chắn sẽ mở ra những tiền đề quan trọng để dân tộc ta về đích giàu mạnh 20 năm tới./.

THAM LUẬN

Tham gia ý kiến đối với dự án Luật Đất đai (sửa đổi)

ThS. LS. Nguyễn Văn Đình
Đoàn luật sư thành phố Hà Nội, Chuyên gia pháp lý bất động sản

Theo đề nghị của Ủy ban Kinh tế và Tài chính của Quốc hội, tôi xin gửi ý kiến góp ý đối với dự án Luật Đất đai (sửa đổi).

1. Đánh giá quy định của Luật Đất đai năm 2024 và sự cần thiết sửa đổi Luật

Là người tham gia vào quá trình góp ý, xây dựng Luật Đất đai 2024 từ phiên bản dự thảo đầu tiên đến khi luật được thông qua, tôi cảm nhận rõ ràng đạo luật này được xây dựng trên một triết lý rõ ràng, mạch lạc, nhất quán với căn cứ chính trị là Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng về hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý, sử dụng đất.

Trải qua 4 kỳ họp Quốc hội - một kỷ lục lập pháp, không có đạo luật nào được xây dựng tốn thời gian, công sức như vậy, Luật Đất đai 2024 được xây dựng với nguyên tắc xuyên suốt là phục vụ phát triển bền vững, “đi bằng 2 chân”: Đất đai vừa là nguồn lực quan trọng nhất để phát triển kinh tế, vừa là công cụ điều tiết, bảo đảm công bằng xã hội.

Luật Đất đai 2024 được xây dựng một cách chặt chẽ, thận trọng để khắc phục những nhược điểm của phiên bản luật 2013, dựa trên nền tảng là Nghị quyết 18-NQ/TW. Nghị quyết 18 vạch ra nhiệm vụ trọng tâm của Luật Đất đai là để bảo đảm: *Nguồn lực đất đai phải được quản lý, khai thác, sử dụng tiết kiệm, bền vững, hiệu quả cao nhất; tạo động lực để nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Việc quản lý, sử dụng đất phải đảm bảo công bằng và ổn định xã hội...*

Một cách ngắn gọn, nhiệm vụ của luật là biến đất đai thành nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội nhưng không có chủ thể nào bị bỏ lại phía sau.

Đi vào từng quy định của phiên bản luật hiện hành, có thể thấy rõ mục đích biến đất đai thành nguồn lực cho nền kinh tế. Luật quy định phải giao đất thông qua đấu giá, đấu thầu để phân bổ tài nguyên đất thông qua cơ chế thị trường; các trường hợp cá biệt được giao đất theo cơ chế chỉ định đều là sử dụng đất có giá trị thương mại không cao, phục vụ an sinh xã hội (ví dụ: giao đất ở cho giáo viên, nhân viên y tế tại các xã biên giới, hải đảo...)

Đấu giá, đấu thầu là những phương thức cạnh tranh nhằm lựa chọn những nhà đầu tư có năng lực “thật”, buộc các doanh nghiệp phải liên kết hình thành doanh nghiệp lớn để tăng khả năng cạnh tranh, giúp thị trường phát triển theo chiều sâu, chuyên nghiệp.

Cơ chế đấu giá, đấu thầu còn hạn chế triệt để các “doanh nghiệp sâu sau” được giao đất qua chỉ định, là lý do căn bản khiến nguồn lực đất đai không được khai thác, sử dụng hiệu quả trong thời gian qua. Hay quy định đẩy mạnh thuê đất trả tiền hàng năm, thu hẹp việc thuê đất trả tiền một lần có tác dụng khuyến khích người sử dụng đất sớm đầu tư xây dựng công trình, đưa đất vào sử dụng (để đủ điều kiện giao dịch), giúp đất đai được khai thác hiệu quả, tạo nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí, tạo thêm cơ hội việc làm và tránh đầu cơ, hoang hóa đất đai.

Các chính sách của Luật Đất đai 2024 bên cạnh việc tạo ra dư địa cho tăng trưởng kinh tế còn hướng đến công cụ bảo vệ lợi ích của nhóm chủ thể yếu thế.

Đấu giá, đấu thầu là những công cụ phân bổ nguồn lực đất đai cạnh tranh, minh bạch theo cơ chế thị trường, nhưng luôn gắn liền với quyết định thu hồi đất từ những người đang sử dụng. Đây luôn là vấn đề “nóng bỏng” nhất của Luật Đất đai, tiềm ẩn tranh chấp, khiếu kiện.

Đối với dự án nhà ở thương mại, Luật Đất đai 2024 chỉ cho phép thu hồi đất cho các dự án quy mô lớn, đồng bộ hạ tầng (có đủ điện, đường, trường, trạm...). Việc thu hồi đất như vậy chỉ áp dụng cho những dự án điểm nhấn, tạo động lực phát triển kinh tế, thúc đẩy gia tăng tỷ lệ đô thị hóa, tạo hiệu ứng lan tỏa cho cả vùng, gắn với cơ hội việc làm và tiện ích cho người dân trong cả khu vực. Việc lạm quyền thu hồi đất tràn lan trước đây sẽ chấm dứt.

Người dân mất đất là những người đầu tiên phải hi sinh lợi ích cho các dự án cần phải được bù đắp thỏa đáng. Để giảm thiểu bất công, Luật quy định giá đất để tính tiền bồi thường phải là giá đất cụ thể, được tính toán thật sòng phẳng theo nguyên tắc thị trường.

Một cách tổng quát, Luật Đất đai 2024 được dày công xây dựng qua thời gian dài kỷ lục, với 12 triệu lượt góp ý kiến của Nhân dân, với sứ mệnh là đạo luật nền tảng tạo động lực cho phát triển kinh tế, đồng thời bảo đảm hài hòa lợi ích của các chủ thể trong xã hội.

Luật Đất đai 2024 mới triển khai thực thi trong thời gian gần 2 năm và đó là thời gian có nhiều thay đổi trong hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước, đặc biệt là việc tập trung xây dựng mô hình chính quyền địa phương 2 cấp (bỏ cấp huyện, sáp nhập nhiều tỉnh, nhiều xã), gây ra những xáo trộn nhất định cho nền kinh tế.

Do đó, cần thận trọng khi tổng kết quá trình thực thi luật chỉ trong 2 năm để đánh giá tính đúng đắn của một đạo luật được xây dựng cho nhiều năm.

Những biến động thời gian qua: giá đất tăng kéo theo giá bất động sản tăng, đời sống người dân bị ảnh hưởng, dự án không được tháo gỡ, thiếu nguồn cung... cần phải được rà soát để đánh giá nguyên nhân là do quy định của Luật Đất đai 2024 hay do chất lượng thực thi trong bối cảnh chưa có đủ thời gian “thấm thấu” chính sách.

Hiện tượng giá đất, giá nhà leo thang đã tồn tại từ nhiều năm trước khi xây dựng Luật Đất đai 2024, nên cần thận trọng khi liên kết hiện tượng này với quy

định của luật mới. Mặt khác cần khẳng định hiệu quả của pháp luật phải đến từ sự kết hợp giữa chất lượng của công tác xây dựng, ban hành với công tác tổ chức thực hiện pháp luật.

Để luật thực sự đi vào đời sống thì khâu tổ chức thi hành còn quan trọng hơn bởi xây dựng luật là công việc của một thời điểm nhất định còn tổ chức thực hiện là cả quá trình. Sự chủ động, linh hoạt, sáng tạo của chính quyền địa phương là yếu tố quyết định thành công của chính sách đất đai nhưng thời gian qua, công tác sắp xếp đơn vị hành chính và ổn định bộ máy sau sắp xếp được đặt lên hàng đầu, vô hình trung ảnh hưởng đến một số hoạt động kinh tế, trong đó có thủ tục pháp lý các dự án.

Một nguyên nhân của đề xuất sửa Luật Đất đai là hiện tượng giá đất tăng cao, giá nhà đất đỏ, một số cuộc đấu giá bị dàn xếp, thổi giá. Tuy nhiên, khó có thể coi đó là “lỗi” của Luật Đất đai bởi thị trường bất động sản luôn có độ trễ nhất định sau một điều chỉnh về chính sách.

Luật Đất đai mới ban hành cần vài năm để “thấm thấu” chính sách, để các dự án triển khai theo luật mới có sản phẩm đưa ra thị trường nhằm tăng cung, qua đó cân bằng cung - cầu, có tác dụng kiềm chế giá nhà. Hơn nữa, các giải pháp bổ sung như đánh thuế cao hơn với người sử dụng nhiều diện tích đất, nhiều nhà ở, đầu cơ đất, bỏ đất hoang theo Nghị quyết 18 vẫn chưa được thể chế thành luật.

Bởi vậy, trước khi quyết định sửa đổi toàn diện Luật Đất đai chỉ sau 2 năm thực thi, cơ quan chủ trì soạn thảo cần có tính toán định lượng để trả lời cho câu hỏi: việc sửa luật liệu có tác dụng kiềm chế giá đất, giá nhà. Tác động của giá đất tăng đến sinh kế người dân có thể giải quyết bằng một chính sách thu tài chính hợp lý, linh hoạt (giảm các tỷ lệ % thu thuế thu nhập, thuế sử dụng đất, thu tiền chuyển mục đích sử dụng đất...) Đây là kết quả của hoạt động lập quy, thông qua ban hành các văn bản về thu tài chính ở cấp nghị định kết hợp với chất lượng quản lý, điều hành.

Trường hợp cần thiết phải sửa toàn diện Luật Đất đai 2024, tôi kiến nghị cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm tra cần nghiên cứu, rà soát để lựa chọn những chính sách nào thực sự cần thiết phải sửa đổi, những chính sách nào cần duy trì như Luật Đất đai 2024 để bảo đảm tính kế thừa.

Việc sửa đổi luật quá thường xuyên, liên tục sẽ gia tăng những bất ổn cho đời sống, sinh kế của người dân. Biến động giá đất gây xáo trộn đời sống nhưng liệu nó có so được với những hệ lụy từ biến động về thể chế, chính sách? Và sự kém ổn định của hệ thống pháp luật cũng làm giảm đáng kể tính hấp dẫn của môi trường đầu tư, đặc biệt là với các nhà đầu tư nước ngoài.

2. Nhận xét, đánh giá quan điểm sửa đổi quy định về giá đất và tài chính đất đai

Nghiên cứu quy định của Nghị quyết số 254/2025/QH15 của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi

hành Luật Đất đai và các dự thảo, đề xuất chính sách sửa đổi Luật Đất đai 2024, tôi nhận thấy cơ quan soạn thảo đề xuất sửa đổi nhiều nội dung, làm thay đổi chính sách về giá đất và tài chính đất đai. Nguyên tắc thị trường trong các phương pháp định giá đất (quy định tại Điều 158 luật hiện hành) phần nào trở nên mờ nhạt, thay vào đó là nguyên tắc: *Bảo đảm phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước và tình hình thực tế của địa phương.*

Nghị quyết số 254/2025/QH15 và các dự thảo, đề xuất chính sách sửa đổi Luật Đất đai 2024 cũng thu hẹp các trường hợp áp dụng **“giá đất cụ thể”**, thay vào đó, việc định giá đất chủ yếu áp dụng **hệ số điều chỉnh giá đất** và **bảng giá đất** của địa phương. Luật Đất đai không quy định các phương pháp định giá đất mà giao Chính phủ quy định chi tiết, đây là kỹ thuật đã được áp dụng tại Luật Đất đai năm 2013, dự thảo luật sửa đổi cũng khẳng định vai trò của các phương pháp định giá đất: Việc xác định giá đất theo các phương pháp chỉ là để Nhà nước tham khảo khi quyết định giá đất. Quy định này nhằm hỗ trợ cho nguyên tắc nêu trên: *giá đất phải được xác định phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước và tình hình thực tế, có tính chất “bình ổn”*.

Có thể thấy rằng một loạt các thay đổi về chính sách trong các dự thảo được đưa ra nhằm giúp Nhà nước thực hiện quyền kiểm soát về giá đất và được hỗ trợ bằng các giải pháp mang tính kỹ thuật. Chẳng hạn, dự thảo luật sửa đổi đề xuất bổ sung vào Điều 13 luật hiện hành để cho phép Nhà nước quy định hệ số điều chỉnh giá đất, tỷ lệ thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với các loại hình dự án và hệ số khấu trừ chi phí hạ tầng, khẳng định quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

Đây là giải pháp mới nhằm “khoan sức dân” trong bối cảnh “bội thu” ngân sách nhà nước từ đất (chi phí sử dụng đất của doanh nghiệp, người dân quá cao, tác động xấu đến hoạt động sản xuất).

Các giải pháp này sẽ **giúp giá đất làm cơ sở xác định nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải thực hiện có tính độc lập tương đối so với giá đất giao dịch trên thị trường thứ cấp**. Đặc biệt, các nguồn thông tin đầu vào để định giá đất sẽ không còn giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất; tức là kết quả đấu giá quyền sử dụng đất không còn là dữ liệu để đơn vị tư vấn thu thập nhằm định giá đất, giúp giá đất được kiểm soát, không tăng quá cao.

Việc cho phép Nhà nước ấn định tỷ lệ thu tiền sử dụng đất đối với các loại hình dự án và hệ số khấu trừ chi phí hạ tầng (Điều 5 Nghị quyết số 254/2025/QH15) để hỗ trợ cho bảng giá đất nhằm xác định tiền sử dụng đất, tiền thuê đất sẽ giúp Nhà nước điều tiết chính sách thu tài chính đất đai đối với mỗi loại hình dự án, mỗi địa bàn cụ thể (với từng lĩnh vực đầu tư hoặc địa bàn cụ thể, Nhà nước có thể ban hành các hệ số, tỷ lệ để điều tiết tăng, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, qua đó giúp khuyến khích hoặc hạn chế đầu tư).

Các dự thảo, đề xuất chính sách sửa đổi Luật Đất đai 2024 nhằm giúp Nhà nước kiểm soát được giá đất trên thị trường sơ cấp, tránh tình trạng “lạm thu”, gây

khó khăn cho hoạt động sản xuất của doanh nghiệp. Chẳng hạn nếu cần bình ổn giá hoặc cần khuyến khích doanh nghiệp đầu tư trong một lĩnh vực hoặc địa bàn nào đó, Nhà nước sẽ ban hành hệ số điều chỉnh giá đất cũng như tỷ lệ thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thật thấp.

Tuy nhiên, mỗi vấn đề, giải pháp đều có tính hai mặt và không thể làm hài lòng tất cả các chủ thể trong xã hội, cũng không thể giải quyết tất cả các mục tiêu quản lý.

Việc thu hẹp giá đất cụ thể, thay thế bằng hệ số điều chỉnh giá đất và mở rộng tối đa phạm vi áp dụng của bảng giá đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sẽ giúp kiềm chế giá đất, qua đó giảm giá thành sản xuất và giảm bớt khó khăn cho hoạt động sản xuất của doanh nghiệp. Đối với lĩnh vực bất động sản, giải pháp sửa đổi luật được kỳ vọng giúp kiểm soát giá nhà không bị đẩy quá cao như thời gian qua, ảnh hưởng tiêu cực đến nhu cầu an cư của người dân.

Đây sẽ là sự sửa đổi lớn, làm thay đổi toàn bộ nền tảng lý luận để cấu thành Luật Đất đai hiện hành. Một số vấn đề phát sinh trong thực thi Luật Đất đai năm 2024 sẽ được khắc phục nhưng theo tôi, những vấn đề mới có thể sẽ xuất hiện.

Cụ thể, có hai câu hỏi lớn cần được trả lời trong phương án sửa đổi Luật Đất đai. **Thứ nhất**, làm thế nào để giải quyết mâu thuẫn giữa một bên là nhu cầu kiểm soát giá đất, kiểm soát tiền thu từ đất để không bị tăng quá cao với một bên là nhu cầu phân bổ nguồn lực đất đai thông qua các cơ chế cạnh tranh, minh bạch?

Đây là sự mâu thuẫn giữa các mục tiêu quản lý. Giải pháp Nhà nước quyết định giá đất tại thị trường sơ cấp dựa trên bảng giá đất sẽ dẫn tới giá đất có tính chất phi thị trường, được ấn định thông qua cơ chế hành chính. Điều đó sẽ làm **suy yếu các công cụ thị trường trong phân bổ nguồn lực đất đai** (cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư).

Theo Luật Đất đai hiện nay, Nhà nước cơ bản giao đất thông qua đấu giá, đấu thầu để đảm bảo tính thị trường, cạnh tranh, minh bạch nhưng nhược điểm là sẽ đẩy giá đất lên cao. Vậy làm thế nào để giá đất được kiểm soát, không bị tăng cao mà vẫn giao được đất đến đúng người cần, tránh cơ chế giao đất chỉ định, dễ phát sinh lợi ích nhóm, những nhiễu, tiêu cực?

Hướng sửa đổi Luật Đất đai 2024 có thể làm phát sinh nguy cơ “lạm quyền”, những nhiễu hoặc cơ chế “xin - cho” (để được hưởng hệ số điều chỉnh giá đất cũng như tỷ lệ thu tiền sử dụng đất thấp).

Do đó, để luật sửa đổi khi ban hành có thể đi vào thực tiễn cuộc sống, tránh phát sinh các vướng mắc, “điểm nghẽn” mới thì cần tính đến các giải pháp kiểm soát quyền lực, tránh nguy cơ lạm quyền hay những nhiễu trong thực thi công vụ, tránh gây thất thu cho ngân sách nhà nước.

Thứ hai, mặc dù phương án sửa luật hiện nay có tác dụng làm giảm giá đất, giảm gánh nặng tài chính cho các dự án bất động sản thì liệu giá nhà, giá bất động sản có giảm?

Cần nhấn mạnh rằng trong một nền kinh tế thị trường thì giá cả của hàng hóa được quyết định dựa trên các quy luật thị trường, trong đó có quy luật cung - cầu. Hiện nay cán cân cung - cầu đang mất cân bằng, tại nhiều địa phương, nguồn cung không theo kịp nguồn cầu đã khiến người có bất động sản có cơ hội đẩy giá bán lên cao (trong giá bán có chứa lợi nhuận của người nắm giữ tài sản).

Do đó, để kiểm soát giá của hàng hóa bất động sản thì phải cải thiện khâu thực thi để đảm bảo các dự án được triển khai thông suốt, đưa sản phẩm ra thị trường nhằm cân bằng cán cân cung - cầu. Chỉ khi đó, người có bất động sản mới giảm lợi nhuận kỳ vọng và giá đất, giá nhà mới được kiểm soát.

Trái lại, giải pháp kiểm soát giá đất ở thị trường sơ cấp sẽ không phát huy tác dụng nếu không cải thiện nguồn cung. Vấn đề này cũng có liên quan trực tiếp với vấn đề thứ nhất: Nếu giải pháp “bình ổn” giá đất làm suy yếu cơ chế giao đất cạnh tranh, minh bạch thì rất có thể nguồn lực đất đai sẽ chảy vào một nhóm nhà đầu tư và những nhà đầu tư có ưu thế sẽ có cơ hội đẩy giá bán.

3. Tác động đến chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Ngoài ra, một vấn đề nữa cũng cần tính tới: Nhà nước đứng ở giữa trong các quan hệ đất đai mà một bên là các doanh nghiệp có nhu cầu tiếp cận đất và một bên là người dân đang có quyền sử dụng đất. Hai nhóm chủ thể này có quyền lợi đối nghịch nhau trong khi tài nguyên đất đai thì hữu hạn. Có thể ví đất đai như là “tám chặn hẹp” mà ai cũng cần đắp, người này được đắp thì người khác sẽ bị lạnh.

Việc “bình ổn giá đất” sẽ có lợi cho hoạt động sản xuất của doanh nghiệp, giúp thể chế hóa Nghị quyết số 68-NQ/TW của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế tư nhân và đáp ứng mục tiêu tăng trưởng “hai con số”. Tuy nhiên theo phương án sửa đổi thì **giá đất theo bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất cũng được sử dụng làm căn cứ tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất** (khác với quy định của Luật Đất đai 2024 hay trước đó là Luật Đất đai 2013: phải xác định giá đất cụ thể để tính tiền bồi thường).

Như vậy, người dân có thể sẽ không nhận được mức bồi thường thỏa đáng khi bị thu hồi đất, qua đó nói dài những vướng mắc trong thực thi pháp luật đất đai thời kỳ trước, điển hình là tình trạng khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến các quyết định thu hồi đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường.

Do đó, cần thiết kế chính sách nhằm giải quyết tốt quyền lợi cho người có đất bị thu hồi để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Để khắc phục nhược điểm nêu trên, tại Điều 3 Nghị quyết số 254/2025/QH15 đã quy định: “**Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định biện pháp, mức hỗ trợ khác để bảo đảm có chỗ ở, ổn định đời sống, sản xuất đối với người có đất thu hồi, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất phù hợp với tình hình thực tế tại**

địa phương. Căn cứ quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định biện pháp, mức hỗ trợ khác đối với từng dự án cụ thể.”

Như vậy, cơ quan quản lý đã nhận diện được hệ lụy của quy định tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất: Tiền bồi thường sẽ thấp hơn nhiều so với việc áp dụng giá đất cụ thể như hiện nay dẫn đến phát sinh khiếu nại của người dân. Tuy nhiên giải pháp lại là: cần có chính sách hỗ trợ khác thỏa đáng đối với người có đất bị thu hồi.

Trong khi đó, Nghị quyết số 254/2025/QH15 không sửa đổi quy định về “hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất”, nên chưa có cơ sở cho **“chính sách hỗ trợ khác”**.

Tại một số hội thảo góp ý sửa Luật Đất đai, tôi được biết ý tưởng của cơ quan soạn thảo là khuyến khích doanh nghiệp là chủ đầu tư, được giao đất thực hiện dự án tự nguyện hỗ trợ thêm cho người có đất bị thu hồi.

Về đề xuất này, tôi dẫn lại quan điểm về xây dựng, thiết kế chính sách của Aristotle về cách thức phân bổ nguồn lực trong xã hội, với ví dụ là: ai nên được trao cây sáo tốt nhất. Aristotle lập luận rằng cây sáo tốt nên trao cho người thổi hay nhất vì sẽ làm ra nhiều bản nhạc hay và phù hợp với mục đích của nghệ nhân làm sáo - để thổi được hay. Aristotle nêu quan điểm là thiết kế chính sách phải giải quyết được câu hỏi: **“Ai xứng đáng với điều gì”**.

Khi Nhà nước cần giải phóng mặt bằng, người dân bị thu hồi đất xứng đáng được **BỒI THƯỜNG** sòng phẳng theo nguyên tắc thị trường thì không thể bồi thường tương trưng theo bảng giá nhân hệ số (một số địa phương như Hà Nội ấn định hệ số bồi thường $K=1,0$) và trông chờ người khác **HỖ TRỢ** thêm. Cùng là 1 đồng nhưng tiền bồi thường có bản chất khác tiền hỗ trợ (**“một miếng giữa làng bằng một sàng xó bếp”**).

Do đó, cần làm rõ, không chồng lấn giữa “bồi thường” và “hỗ trợ”. Hỗ trợ là mang tính chất tự nguyện, còn bồi thường là Nhà nước có trách nhiệm bắt buộc. Việc không làm rõ được ranh giới bồi thường và hỗ trợ cũng làm giảm đi tính minh bạch, rõ ràng của hệ thống pháp luật: đẩy gánh nặng lên doanh nghiệp, phải chi thêm các khoản hỗ trợ “phi chính thức” – đương nhiên không được hạch toán để khấu trừ vào nghĩa vụ tài chính.

Ngoài ra tại cùng thời điểm, trên một địa bàn sẽ có nhiều dự án khác nhau của nhiều chủ đầu tư. Có chủ đầu tư “hào phóng” hỗ trợ, có doanh nghiệp lại không thể hỗ trợ nhiều do khó khăn tài chính. Điều đó dẫn đến không công bằng giữa những người sử dụng đất (ví dụ đều được giao đất nông nghiệp theo Nghị định 64, sử dụng đất như nhau, vị trí đất cạnh nhau nhưng người này may mắn được hỗ trợ nhiều, người kia được hỗ trợ ít). Như vậy là trái nguyên tắc **“Ai xứng đáng với điều gì”** (hai người sử dụng đất xứng đáng được bồi hoàn như nhau nhưng thực tế nhận được khác nhau).

Ngoài ra, một số trường hợp bị giải phóng mặt bằng cho các dự án đầu tư công, ví dụ thu hồi đất để làm đường giao thông sẽ không nhận được khoản hỗ trợ

thêm như những người bị thu hồi đất cho các dự án đầu tư kinh doanh, tiềm ẩn tranh chấp, khiếu kiện.

Mặt khác, pháp luật không nên được thiết kế với giả định người thực thi là những “người tốt” (chờ đợi các doanh nghiệp sẽ tự nguyện hỗ trợ cho người dân). Theo đó, luật cần thiết kế một quy chế minh bạch, hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp, người dân và biện pháp bảo đảm để các bên phải thực hiện đúng quy chế đó, giúp quyền lợi của các bên được bảo đảm.

4. Chính sách bồi thường nhìn từ lịch sử chế định “Thu hồi đất để phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”

Là một người tư vấn pháp lý lĩnh vực đất đai, có một thời gian tôi rất băn khoăn về khái niệm “*Thu hồi đất để phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*” - liên quan đến chế định thu hồi đất trong pháp luật đất đai qua các thời kỳ, là hình thức chuyển dịch đất đai bắt buộc, bên cạnh cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện (các quy định này vẫn kế thừa tại Điều 79 và Điều 127 của Luật Đất đai 2024).

Tôi từng rất băn khoăn khái niệm “phát triển kinh tế - xã hội” theo Điều 62 Luật Đất đai 2013. Phải chăng nó quá khó hiểu? “Phát triển kinh tế” thì có lẽ ai cũng hiểu. Nhưng còn “Phát triển xã hội” hay “Phát triển kinh tế – xã hội” thì có lẽ ít người hiểu tường tận được. “Phát triển” là thuộc tính gắn với “kinh tế” nhiều hơn vì ta có thể đo lường bằng các chỉ số, các kết quả thống kê, còn “xã hội” thì lại là vấn đề khác. Nói đến thuộc tính của “xã hội”, ta thường nói “xã hội văn minh hơn” chứ hiếm khi nói “xã hội phát triển hơn”.

Tôi dành thời gian tra cứu các phiên bản Luật Đất đai, từ Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 1993 cho tới Luật Đất đai 1987 (và các phiên bản sửa đổi cục bộ năm 1998, 2001). Ở đạo luật đầu tiên vào năm 1987, chế định thu hồi đất này được thiết kế rất tùy nghi: *Nhà nước thu hồi toàn bộ hoặc một phần đất đã giao sử dụng trong trường hợp “cần sử dụng đất cho nhu cầu của Nhà nước hoặc của xã hội”* (Điều 14). Tức là nếu cần đất vào bất kỳ mục đích gì thì Nhà nước có thể thu hồi.

Đến Luật Đất đai 1993, quy định này được thiết kế như sau: “*Trong trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì người bị thu hồi đất được đền bù thiệt hại...*” (Điều 27), bổ sung thêm cụm từ “*trường hợp thật cần thiết*” và làm rõ mục đích thu hồi là để sử dụng cho “*lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng*”. Đến Luật sửa đổi năm 2001 có làm rõ thêm việc người bị thu hồi đất được bồi thường hoặc hỗ trợ; ngoài ra Nhà nước có chính sách để ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi, nếu phải di chuyển chỗ ở thì được bố trí tái định cư bằng nhà ở hoặc giao đất để làm nhà ở.

10 năm sau, Luật Đất đai 2003 lần đầu tiên sử dụng cụm từ “kinh tế” làm lý do thu hồi đất. Điều 38 quy định các trường hợp thu hồi đất gồm: “*Nhà nước sử*

dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế". Tôi không hiểu tại sao nhà làm luật thời kỳ này lại thiết kế các trường hợp thu hồi đất quá rộng và trao toàn bộ thẩm quyền cho Chính phủ quy định chi tiết (tại Nghị định số 181/2004/NĐ-CP). Đây là điểm khởi đầu của một thời kỳ mà có rất nhiều tranh chấp, khiếu kiện của người dân liên quan đến đất đai, trong đó chủ yếu là do quyết định thu hồi đất và/hoặc phương án bồi thường.

Đến Luật Đất đai 2013, nhà làm luật bổ sung thêm cụm từ “xã hội” vào bên cạnh cụm từ “kinh tế”, và ta có chế định “*Thu hồi đất để phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*” được duy trì cho đến ngày nay. Về mặt ngôn ngữ thì “phát triển kinh tế- xã hội” dường như quá khó hiểu, nhưng cần thiết để khắc phục những vấn đề do Luật Đất đai phiên bản trước gây ra: bên cạnh yếu tố “phát triển kinh tế” thì yếu tố “xã hội” phải được đặt ra khi tính đến chuyện thu hồi đất của dân.

Hai chữ “xã hội” đặt ngang bằng với hai chữ “kinh tế” và ở giữa là dấu gạch ngang cân bằng dường như là chỉ dấu để cho thấy nhà làm luật đã nhận thức được việc mọi quyết sách được đưa ra cần phải bảo đảm sự ổn định, cân bằng, bền vững, như thông điệp: không đánh đổi ổn định xã hội lấy tăng trưởng kinh tế.

Tôi dẫn dắt lại tiến trình xây dựng, hoàn thiện chế định thu hồi đất qua các thời kỳ để hình dung về hệ lụy nếu giá đất bồi thường không được tính toán thỏa đáng, theo nguyên tắc thị trường, dẫn đến cán cân “kinh tế” - “xã hội” mất cân bằng.

Việc sử dụng bảng giá đất nhân hệ số điều chỉnh làm căn cứ tính tiền bồi thường cho người dân khi Nhà nước thu hồi đất là cách làm đã gây ra rất nhiều những tranh chấp, khiếu kiện ở thời điểm 15-20 năm trước (theo thống kê, có tới 70%-80% các tranh chấp, khiếu kiện liên quan đến đất đai). Nghị quyết số 254/2025/QH15 và phương án sửa Luật Đất đai đi theo hướng dùng bảng giá đất cho mọi mục tiêu (cả “đầu vào” của quan hệ đất đai - khi Nhà nước thu hồi đất và “đầu ra” của quan hệ đất đai - khi Nhà nước giao đất/cho thuê đất và thu hẹp trường hợp áp dụng “giá đất cụ thể”. Mục đích của phương án này là nhằm kiểm chế giá đất – yếu tố đầu vào của sản xuất – kinh doanh, qua đó kiểm chế giá bất động sản, giá thành hàng hóa, dịch vụ... Đây được coi là giải pháp để hỗ trợ hoạt động sản xuất – kinh doanh của doanh nghiệp theo tinh thần của Nghị quyết 68 về phát triển kinh tế tư nhân, hướng đến mục tiêu “tăng trưởng 2 con số”.

Vậy phải chăng ta nên chọn hi sinh “ổn định xã hội” để đổi lấy tăng trưởng kinh tế?

Tôi rất băn khoăn về những hệ lụy của phương án này. Rõ ràng là doanh nghiệp không thể yên ổn sản xuất, kinh doanh nếu người dân vẫn đang đi kiện vì quyết định thu hồi đất liên quan dự án của mình, bởi vậy các chính sách cần phải được thiết kế nhằm bảo đảm lợi ích cho người dân trước tiên.

Ở góc độ khác, người dân bị thu hồi đất là những chủ thể chịu thiệt hại đầu tiên và lớn nhất từ dự án nên họ phải là những người đầu tiên được thụ hưởng giá trị từ dự án đó: cần phải bồi thường thật sòng phẳng, dành chỗ thuận lợi nhất để tái định cư cho họ, sau đó mới dành đất để kinh doanh. Thiết kế các chính sách theo phương án ấy mới là công bằng, bền vững.

Tăng trưởng kinh tế là quan trọng nhưng tăng trưởng kinh tế sẽ chỉ thực sự có ý nghĩa nếu nó không làm mất đi trật tự ổn định trong xã hội và bảo đảm công bằng cho người dân. Như thế đất đai mới thực sự trở thành một nguồn lực mà như mục tiêu: Đất nước giàu lên, nhiều người đổi đời nhờ đất nhưng đừng để ai nghèo đi cũng vì đất.

5. Tác động của việc mở rộng các trường hợp thu hồi đất

Chế định thu hồi đất đã được thảo luận rất kỹ trong quá trình xây dựng Luật Đất đai 2024. Trong bối cảnh cần ưu tiên nguồn lực đất đai để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng của nền kinh tế (một trong 3 đột phá chiến lược của Đảng), việc duy trì chế định thu hồi đất là cần thiết. Nhưng việc thu hồi đất phải gắn với 2 điều kiện tiên quyết: **Thứ nhất**, chỉ thu hồi đất trong những trường hợp thật cần thiết theo đúng Điều 54 Hiến pháp. **Thứ hai**, người dân bị thu hồi đất phải được bồi thường thỏa đáng, hỗ trợ thực chất và ưu tiên đất để tái định cư trước khi dành đất để kinh doanh (như đã nêu tại mục 4 Tham luận này).

Điều 3 Nghị quyết số 254/2025/QH15 đã mở rộng thêm 3 trường hợp thu hồi đất, gồm 2 trường hợp: (i) *Để tạo quỹ đất để thanh toán dự án theo Hợp đồng BT*; (ii) *Để cho thuê đất tiếp tục sản xuất, kinh doanh đối với trường hợp tổ chức đang sử dụng đất mà Nhà nước thu hồi đất*.

Tôi rất băn khoăn về tính hợp lý của 2 trường hợp thu hồi đất dự kiến bổ sung này. Ở trường hợp 1, tôi tán thành việc Nhà nước cần cho phép triển khai các dự án BT (đổi đất lấy hạ tầng) vì như tôi đã nêu, ta cần đầu tư kết cấu hạ tầng trong khi ngân sách còn hạn chế. Nhưng để làm dự án BT thì Nhà nước cần phải chủ động bố trí quỹ đất thanh toán và phải rơi vào các trường hợp chính đáng được phép thu hồi đất theo Điều 79 Luật Đất đai, không nên thu hồi đất bắt buộc của chủ thể này với lý do là Nhà nước cần đất để giao cho chủ thể khác.

Với trường hợp 2, Nhà nước muốn bồi hoàn/hoàn trả đất cho doanh nghiệp đang sản xuất mà bị thu hồi đất thì Nhà nước cũng phải chủ động bố trí quỹ đất và phải rơi vào các trường hợp theo Điều 79 Luật Đất đai. Liệu quy định mới này có tạo ra hiệu ứng domino: Nhà nước thu hồi đất của A và bởi A mất đất sản xuất nên phải thu hồi đất của B để bồi hoàn cho A; sau đó, để bồi hoàn cho B thì lại phải tiếp tục thu hồi của C... và vòng lặp lại tiếp diễn?

Thời gian qua, các nhà lãnh đạo đã nói rất nhiều đến việc xây dựng một nền hành chính hiện đại, minh bạch và hiệu quả, gắn với trách nhiệm giải trình. Đó là hướng đi rất đúng đắn, được người dân, trong đó có tôi, rất mong chờ. Trách nhiệm giải trình theo tôi cần phải được bảo đảm, ghi nhận thông qua việc khi Nhà nước

đưa ra một quyết định hành chính ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân thì phải làm rõ được việc nó xuất phát từ “TÔI CẦN” hay vì “XÃ HỘI CẦN”.

Việc thiết kế các trường hợp Nhà nước thu hồi đất bằng phương pháp liệt kê của Luật Đất đai chính là để giới hạn, kiểm soát quyền lực nhà nước – công cụ không thể thiếu trong một nhà nước pháp quyền và ở mỗi trường hợp thu hồi đất theo Điều 79 Luật Đất đai đều toát lên được tính chất “lợi ích quốc gia, công cộng” – tính chất “vì xã hội cần”. Chế định thu hồi đất đã được thảo luận rất kỹ trong quá trình xây dựng Luật Đất đai 2024 và cái khung vững chắc ấy theo tôi không nên bị phá vỡ vì bất kỳ lý do gì, kể cả lý do tăng trưởng kinh tế.

6. Đề xuất tháo gỡ vướng mắc “đất ở không hình thành đơn vị ở” để khơi thông nguồn lực

Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 29/2026/QH16 về: (1) Cơ chế, chính sách đặc thù để xử lý vi phạm pháp luật về đất đai của tổ chức, cá nhân xảy ra trước khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực; (2) Giải pháp tiếp tục tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho các dự án tồn đọng, kéo dài.

Việc sửa đổi Luật Đất đai lần này cần cập nhật quy định đặc thù của Nghị quyết số 29/2026/QH16 và tiếp tục nghiên cứu, mở rộng để tháo gỡ vướng mắc, khơi thông nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội.

Trong số các chính sách tháo gỡ của Nghị quyết 29, nổi bật là chính sách tháo gỡ cho các dự án xây dựng trên “**đất ở không hình thành đơn vị ở**”. Đây là loại đất mà Thanh tra Chính phủ đã thanh tra và có kết luận vi phạm, điển hình là Kết luận thanh tra số 250/KL-TTCTP ngày 11/9/2020: “... pháp luật hiện hành chưa có quy định về loại đất ở không hình thành đơn vị ở trong khu du lịch nên tiềm ẩn nguy cơ tranh chấp, khiếu kiện trên diện rộng về thời hạn sở hữu tài sản và quyền sử dụng đất đối với nhà đầu tư thứ cấp đã nhận chuyển nhượng; cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu tài sản và quyền sử dụng đất; thực hiện quyền cư trú...”; “Xử lý tình trạng đầu tư, xây dựng và chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất ở không hình thành đơn vị ở (biệt thự du lịch, biệt thự nghỉ dưỡng và căn hộ condotel) tại Khánh Hòa và nhiều địa phương khác, theo hướng: khuyến khích thu hút đầu tư, phát triển du lịch, dịch vụ; không gây ách tắc dòng vốn đầu tư đã và đang phát triển mạnh; không gây xáo trộn đột biến ảnh hưởng đến thu hút đầu tư ở những địa phương đã thực hiện...”

Tôi nhận thấy Nghị quyết 29 vẫn chưa tháo gỡ được hoàn toàn các vướng mắc liên quan “**đất ở không hình thành đơn vị ở**”, sự tháo gỡ là không triệt để, chỉ có tác dụng đối với một số lượng rất nhỏ các dự án mà không có tác dụng một cách phổ quát.

Cụ thể, tại Điều 11 Nghị quyết 29 quy định cơ chế “Xử lý dự án **đã được cấp giấy chứng nhận không đúng quy định**”.

Theo giải thích từ ngữ tại Điều 4 Nghị quyết 29: *Giấy chứng nhận không đúng quy định là Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc Giấy chứng nhận*

quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp, ghi mục đích sử dụng đất là đất ở (không hình thành đơn vị ở) hoặc đất ở (xây dựng và kinh doanh bất động sản, du lịch) hoặc đất ở có thông tin khác không đúng quy định của pháp luật về đất đai.

Cách tiếp cận của Nghị quyết 29 là **chỉ tháo gỡ cho các trường hợp đã được cấp Giấy chứng nhận** (cho chủ đầu tư hoặc cho khách hàng mua sản phẩm). Nghị quyết hoàn toàn bỏ ngỏ (không đề cập đến) các dự án gặp vướng mắc liên quan đến loại **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** khi chủ đầu tư đã được giao đất nhưng chưa được cấp Giấy chứng nhận hoặc được cấp Giấy chứng nhận nhưng đã bị cơ quan nhà nước thu hồi.

Như vậy, nhóm dự án có cơ hội được tháo gỡ đã bị thu hẹp ngay từ điều kiện tiên quyết: phải được cấp Giấy chứng nhận thì mới được xem xét. Sau khi đáp ứng điều kiện tiên quyết này, dự án sẽ được UBND cấp tỉnh tổ chức rà soát quy hoạch. Nếu dự án **phù hợp với quy hoạch đất để xây dựng nhà ở** thì sẽ được tháo gỡ theo hướng tính lại tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (theo chính sách và giá đất tại thời điểm được điều chỉnh giấy chứng nhận không đúng sang mục đích là đất ở); chủ đầu tư phải nộp phần chênh lệch tiền sử dụng đất, tiền thuê đất do tính lại và phải bảo đảm năng lực tiếp tục triển khai dự án. Sau đó, Nhà nước điều chỉnh mục đích sử dụng đất sang đất ở. Đây là trường hợp duy nhất mà dự án có **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** được tháo gỡ theo Nghị quyết 29.

Ngược lại, nếu việc rà soát quy hoạch cho thấy dự án **không phù hợp với quy hoạch đất để xây dựng nhà ở** thì phải điều chỉnh mục đích sử dụng đất sang đất thương mại, dịch vụ và thời hạn sử dụng đất là 50 năm, không được giữ thời hạn sử dụng đất ổn định, lâu dài như đất ở thông thường.

Dưới góc độ nghiên cứu, thực thi pháp luật liên quan các dự án đầu tư, kinh doanh bất động sản, tôi nhận thấy Nghị quyết 29 bất không đúng mạch đối với nhóm dự án có **“đất ở không hình thành đơn vị ở”**.

Hiện nay, các dự án có **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** tập trung tại các đô thị ven biển, phát triển mạnh về du lịch như Khánh Hòa (Nha Trang, Cam Ranh), Phú Quốc, Đà Nẵng, Quảng Ninh (Hạ Long, Vân Đồn)... Dự án được phê duyệt quy hoạch và giao đất với loại **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** để xây dựng bất động sản du lịch (gồm: biệt thự biển, resort villa, biệt thự nghỉ dưỡng, condotel, officitel...) và không hình thành các nhóm nhà ở, hạ tầng xã hội phục vụ cho nhu cầu ở, sinh hoạt thường xuyên của cộng đồng dân cư (ví dụ: không có các tiện ích trường học, y tế; các chỉ tiêu về cây xanh, chỗ đỗ xe... cũng không đáp ứng được cho đời sống của một khu dân cư, khu đô thị thông thường).

Chủ đầu tư đã nộp nghĩa vụ tài chính với tiền sử dụng đất được tính như đất ở, đã triển khai xây dựng công trình và đưa vào kinh doanh, bán biệt thự, condotel, officitel... và bàn giao cho khách hàng. Một số địa phương đã cấp Giấy chứng nhận (sổ hồng) cho khách hàng trong đó ghi nhận khách hàng có quyền sử dụng đất chung, thời hạn sử dụng là ổn định, lâu dài (tương tự như nhà ở).

Một cách tổng quát: Bất động sản du lịch xây dựng trên **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** là “bất động sản lai”: **(i)** Về quản lý, vận hành, khai thác giống như các bất động sản trên đất thương mại, dịch vụ (phục vụ lưu trú du lịch chứ không nhằm mục đích sinh sống ổn định, lâu dài); **(ii)** Về thời hạn sử dụng đất, chế độ sử dụng đất và tiền sử dụng đất như đất ở. Đây là giải pháp “sáng tạo” của địa phương để vừa có lợi cho cơ quan nhà nước (tăng thu tiền sử dụng đất do tính theo giá đất ở), vừa có lợi cho doanh nghiệp, người dân (do được cấp sổ hồng với thời hạn sử dụng đất ổn định, lâu dài).

Về bản chất, việc sáng tạo **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** là sự “vượt rào” của địa phương nhằm dung hòa quyền lợi giữa ngân sách nhà nước và nhà đầu tư.

Tuy nhiên sau đó việc cấp giấy chứng nhận cho khách hàng đã bị dừng và một số địa phương đã thu hồi các giấy chứng nhận đã cấp, đặc biệt là sau khi có kết luận của Thanh tra Chính phủ. Các dự án “đi sau” bị dừng thủ tục nên mặc dù đã giao đất, đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính, nộp 100% tiền sử dụng đất nhưng không được cấp giấy chứng nhận. Cả 2 trường hợp này (bị thu hồi giấy chứng nhận hoặc chưa được cấp giấy chứng nhận) đều nằm ngoài phạm vi tháo gỡ của Nghị quyết 29.

Hơn nữa, Nghị quyết 29 quy định việc tháo gỡ phải dựa trên kết quả rà soát quy hoạch. Nếu dự án **phù hợp với quy hoạch đất để xây dựng nhà ở thì mới được tháo gỡ** theo hướng cho phép tồn tại để điều chỉnh mục đích sử dụng đất sang đất ở với thời hạn sử dụng đất ổn định, lâu dài.

Trái lại, nếu việc rà soát quy hoạch cho thấy dự án không phù hợp với quy hoạch đất để xây dựng nhà ở thì phải điều chỉnh mục đích sử dụng đất sang đất thương mại, dịch vụ – trường hợp này Nghị quyết 29 yêu cầu chấm dứt vi phạm, không tháo gỡ.

Sẽ có rất ít dự án đáp ứng đủ điều kiện tháo gỡ theo Nghị quyết 29: **(i)** Đã được cấp giấy chứng nhận; và **(ii)** Kết quả rà soát cho thấy dự án phù hợp với quy hoạch đất để xây dựng nhà ở. Bởi như đã nêu, đây là các dự án “bất động sản lai”: Về quản lý, vận hành, khai thác giống như các bất động sản trên đất thương mại, dịch vụ (phục vụ lưu trú du lịch) nhưng thời hạn sử dụng đất, chế độ sử dụng đất như đất ở.

Bởi vậy, quy hoạch dự án từ đầu đã xác định việc quản lý, vận hành sau đầu tư chỉ nhằm phục vụ lưu trú du lịch nên không bố trí đầy đủ các tiện ích cho một khu ở như dự án khu dân cư, khu đô thị thông thường. Do đó, việc rà soát quy hoạch gần như chắc chắn sẽ cho ra kết quả: Không phù hợp quy hoạch đất để xây dựng nhà ở (do không đáp ứng yêu cầu về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, điển hình là thiếu các tiện ích trường học, y tế; các chỉ tiêu về cây xanh, chỗ đỗ xe... không đáp ứng tiêu chuẩn, quy chuẩn).

Như vậy, đa số các dự án gắn với **“đất ở không hình thành đơn vị ở”** sẽ không được tháo gỡ theo Nghị quyết 29. Điều này là dễ hiểu bởi ngay tại Điều 3

Nghị quyết 29 đã quy định rõ nguyên tắc thực hiện: **“Bảo đảm không hợp pháp hóa sai phạm”**. Bám theo nguyên tắc này, Nghị quyết 29 đương nhiên không cho phép hợp pháp hóa để tồn tại một loại đất ở khi không phù hợp quy hoạch đất để xây dựng nhà ở.

Nhìn sâu ở bản chất thì Điều 11 Nghị quyết 29 không mang lại một chính sách tháo gỡ thực chất. Bởi nếu xử lý theo khoản 2 Điều 11 Nghị quyết 29 (phải điều chỉnh mục đích sử dụng đất sang đất thương mại, dịch vụ với thời hạn sử dụng đất là 50 năm) thì không cần chính sách đặc thù mà các địa phương (điển hình là tỉnh Khánh Hòa) vẫn đang tự rà soát, điều chỉnh loại bỏ nội dung liên quan “đất ở không hình thành đơn vị ở” trong các dự án (gần đây là dự án Khu nghỉ dưỡng cao cấp Bảo Đại tại khu vực Cầu Đá, phường Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa). Việc điều chỉnh này gặp phải ý kiến không đồng thuận từ các nhà đầu tư.

Trong khi đó, nếu thực hiện theo khoản 1 Điều 11 Nghị quyết 29 thì bản chất không phải là chính sách mới để tháo gỡ, không cần chính sách đặc thù vì thẩm quyền rà soát, điều chỉnh quy hoạch, điều chỉnh quyết định giao đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... là của UBND cấp tỉnh. Địa phương có thể căn cứ hành lang pháp lý sẵn có để thực hiện mà không cần chính sách đặc thù tại Nghị quyết 29.

Trong quá trình xây dựng Nghị quyết 29, tôi đã kiến nghị về việc Nghị quyết được xây dựng theo cơ chế đặc thù nhằm tháo gỡ khó khăn cho các dự án tồn đọng và sự “tồn đọng” này gắn liền với việc có vi phạm, sai phạm; nên cần mở rộng phạm vi xử lý, bao gồm cả việc cho phép hợp pháp hóa vi phạm để tháo gỡ thực chất, với điều kiện quan trọng là chủ đầu tư phải hoàn thành nghĩa vụ tài chính, không gây thất thoát ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, đề xuất này đã không được tiếp thu, dẫn đến các chủ đầu tư, khách hàng sẽ phải tiếp tục chờ đợi hành lang pháp lý. Do đó, tôi kiến nghị Luật Đất đai sửa đổi sẽ bổ sung chính sách nhằm tháo gỡ vướng mắc cho hình thức “đất ở không hình thành đơn vị ở” để khơi thông nguồn lực cho phát triển.

Tôi xin tham gia một số ý kiến như trên để Quý cơ quan nghiên cứu, xem xét. Xin trân trọng cảm ơn./.