BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

KỶ YẾU
HỘI THẢO CẤP KHOA

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI 2024 VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

Hà Nội, tháng 10/2025

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

KỶ YẾU
HỘI THẢO CẤP KHOA

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI 2024 VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

Hà Nội, tháng 10/2025

BỘ TƯ PHÁP
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

CHƯƠNG TRÌNH HỘI THẢO CẤP KHOA

"Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai 2024 và những đề xuất đảm bảo hiệu quả thực thi"

Hà Nội, ngày 28 tháng 10 năm 2025

Chủ trì: PGS. TS. Nguyễn Thị Nga, TS. Phạm Thu Thuỷ

Thư ký: ThS. Lê Huyền Linh

Thời gian	Nội dung	Thực hiện
13h30 – 14h00	Đăng ký đại biểu	**Ban Tổ chức**
14h00 – 14h05	Giới thiệu đại biểu	**Ban Tổ chức**
14h05 – 14h15	Phát biểu khai mạc Hội thảo	**PGS.TS. Nguyễn Thị Nga** *Phó Trưởng khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội*
Phiên I		
14h15 – 14h25	Những điểm mới về người sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024	**PGS. TS. Nguyễn Thị Nga** *Phó Trưởng khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội*
14h25 – 14h35	Quyền và nghĩa vụ của người người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi	**TS. Trần Quang Huy** *Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội*
14h35 – 14h45	Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và những vấn đề thực tiễn đặt ra	**TS. Nguyễn Thị Dung** *Giảng viên thỉnh giảng Trường Đại học Luật Hà Nội*
14h45 – 14h55	Những điểm mới về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024	**TS. Đỗ Xuân Trọng** *Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội*
14h55 – 15h30	***Thảo luận***	
15h30 – 15h45	***Giải lao***	

Phiên II		
15h45 – 15h55	Điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi	**TS. Phạm Thu Thủy** *Bộ môn Luật Đất đai,* *Khoa Pháp luật Kinh tế,* *Trường Đại học Luật Hà Nội*
15h55 – 16h05	Quyền tiếp cận đất đai của các chủ thể sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi	**TS. Lê Thị Ngọc Mai** *Bộ môn Luật Đất đai,* *Khoa Pháp luật Kinh tế,* *Trường Đại học Luật Hà Nội*
16h05 – 16h15	Chính sách pháp luật đối với đồng bào dân tộc thiểu số sử dụng đất và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi	**ThS. Nguyễn Phương Chinh** *Bộ môn Luật Đất đai,* *Khoa Pháp luật Kinh tế,* *Trường Đại học Luật Hà Nội*
16h15-16h25	Thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những đề xuất đảm bảo hiệu quả thực thi	**Ths.NCS Phùng Thị Phương Thảo** *Học viên Ngân hàng*
16h25 – 17h00	***Thảo luận***	
17h00 – 17h30	Phát biểu Tổng kết Hội thảo	**PGS.TS. Nguyễn Thị Nga** *Phó trưởng khoa Pháp luật Kinh tế,* *Trường Đại học Luật Hà Nội*

MỤC LỤC

1. **Tổng quan pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và các yếu tố chi phối quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở Việt Nam 3**

PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyến, Đào Trà My

2. **Những điểm mới về người sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 33**

PGS.TS. Nguyễn Thị Nga

3. **Quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi 46**

Lê Ngọc Khánh, Nguyễn Duy Quang

4. **Quyền tiếp cận đất đai của các chủ thể sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi 58**

TS. Lê Thị Ngọc Mai

5. **Điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi 71**

TS. Phạm Thu Thủy, ThS. NCS. Bùi Hồng Nhung

6. **Pháp luật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam và những vấn đề thực tiễn đặt ra 82**

PGS.TS Vũ Quang

7. **Quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam theo Luật Đất đai năm 2024 và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi 94**

TS. Trần Quang Huy

8. **Những điểm mới về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 106**

TS. Đỗ Xuân Trọng, ThS. Trịnh Nguyễn Ngọc Linh

9. **Quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những đề xuất đảm bảo hiệu quả thực thi 118**

ThS. Lê Huyền Linh

10. **Chính sách pháp luật đối với đồng bào dân tộc thiểu số sử dụng đất và những giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi 128**

ThS. Nguyễn Phương Chinh

11. Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và những vấn đề thực tiễn đặt ra 145

TS. Nguyễn Thị Dung

12. Thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 và những đề xuất đảm bảo hiệu quả thực thi 170

Ths.NCS Phùng Thị Phương Thảo

TỔNG QUAN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT VÀ CÁC YẾU TỐ CHI PHỐI QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyến*

Đào Trà My**

Tóm tắt: *Chuyên đề nghiên cứu lý luận về tổng quan các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất tham chiếu với quy định của Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản pháp luật khác có liên quan thông qua việc làm rõ khái niệm quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất đai với quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất); phân tích một số yếu tố cơ bản chi phối đến chế định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở Việt Nam.*

Từ khóa: Quyền và nghĩa vụ, người sử dụng đất, pháp luật, yếu tố chi phối, quyền sở hữu toàn dân về đất đai, quyền sử dụng đất …

Đặt vấn đề

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) đã khẳng định: *"Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt nhưng không phải là quyền sở hữu; quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được pháp luật bảo hộ"*. Về mặt nhận thức, điều này có nghĩa là quyền sử dụng đất[1] được thừa nhận là hàng hóa đặc biệt, được gia nhập thị trường và tham gia vào các giao dịch trên thị trường nhưng nó không phải là quyền sở hữu đất đai. Cho dù người sử dụng đất có quyền sử dụng đất ổn định lâu dài, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) và được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất song họ không phải là chủ sở hữu đất đai: Hiến pháp năm 2013 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý[2]. Đây là vấn đề mặc dù đã có nhiều công trình, bài viết nghiên cứu, công bố song thiết nghĩ vẫn cần tiếp tục phân tích, tìm hiểu để thống nhất về nhận thức, làm cơ sở cho việc xây dựng các quy định của pháp luật tạo lập khung pháp lý để quyền sử dụng đất gia nhập thị trường, tham gia vào các giao dịch trên thị trường thông suốt, lành mạnh; bảo hộ hiệu quả quyền, lợi ích hợp pháp của người sử

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

** Phòng Khoa học Công nghệ, Trường Đại học Luật Hà Nội.

[1] Trong Chuyên đề này, quyền sử dụng đất được đề cập với tư cách là một quyền độc lập của tổ chức, cá nhân, hộ gia đình sử dụng đất… (nó được gọi là quyền sử dụng đất); chứ không phải quyền sử dụng đất với tư cách là một quyền năng cụ thể của chủ sở hữu đất đai.

[2] Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

dụng đất; đồng thời, bảo vệ, củng cố quyền sở hữu toàn dân về đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở nước ta. Với ý nghĩa đó, chuyên đề nghiên cứu tổng quan pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và các yếu tố chi phối đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở Việt Nam.

1. Một số vấn đề lý luận về sở hữu đất đai, về quyền sử dụng đất

1.1. Về sở hữu toàn dân đối với đất đai

Sở hữu đất đai ở nước ta không giống với nhiều nước trên thế giới. *"Các nghiên cứu của nhiều học giả, đã chỉ ra trên thế giới tồn tại song song đơn sở hữu và đa sở hữu về đất đai (Đỗ Thị Thanh Huyền, 2017, Nguyễn Trọng Tuấn, 2017, Trần Tú Cường & cs, 2010). Số nước áp dụng phương thức đơn sở hữu về đất đai không nhiều bao gồm Myanmar, Lào, Việt Nam và Anh. Phương thức đơn sở hữu về đất đai được thể hiện ở các hình thức khác nhau: Sở hữu nhà nước (Myanma), sở hữu toàn dân (Lào, Việt Nam), sở hữu tư nhân (Anh) (Nguyễn Ngọc Vinh, 2013, Trần Tú Cường & cs, 2010). Ở Anh và các nước thuộc Liên hiệp Anh, đất đai thuộc sở hữu của Hoàng gia. Tuy nhiên, ngay từ thế kỷ XVI, nhà nước giao cho tư nhân được mua bán, sử dụng đất đai trong thời hạn 75 năm - 99 năm tùy theo từng loại đất và theo Luật về Quyền tài sản và Luật về Đăng ký đất đai hiện hành, có thể nhận một trong các quyền sau: Quyền sở hữu tuyệt đối; quyền chiếm giữ tài sản và quyền sở hữu hạn chế. Tuy tuyên bố là sở hữu của Hoàng gia, nhưng trên thực tế, đất đai ở Anh được coi là sở hữu tư nhân (Đỗ Kim Chung, 2018, Trần Tú Cường & cs, 2010). Mặc dù, chế độ chính trị và đặc điểm xã hội ở mỗi quốc gia khác nhau nhưng đại đa số các nước Châu Mỹ, Châu Âu, Đông Á và Đông Nam Á … trên thế giới đều thực hiện đa sở hữu đất đai (Nguyễn Ngọc Vinh, 2013)"*[3]. Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Điều này dẫn đến một số điểm đặc biệt chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, trong khi nhiều nước quy định các hình thức sở hữu đất đai khác nhau thì ở Việt Nam, đất đai chỉ thuộc một hình thức sở hữu duy nhất: Sở hữu toàn dân về đất đai. Điều này dường như ít nhiều có sự tác động, ảnh hưởng đến quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Mặt khác, trong điều kiện xây dựng, phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần; pháp luật thừa nhận các hình thức sở hữu khác nhau về tài sản, về doanh nghiệp, bao gồm sở hữu doanh nghiệp (doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân, doanh nghiệp thuộc sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp thuộc sở hữu hỗn hợp giữa nhà nước, nhà đầu tư nước ngoài (doanh nghiệp liên doanh) …, sở hữu các bất động sản nhà ở, công trình xây dựng (sở hữu tư nhân, sở hữu tập thể, sở hữu toàn dân …); sở hữu cơ sở giáo dục, cơ sở y tế (trường công lập, trường tư thục, trường bán công, trường quốc tế; bệnh viện công lập, bệnh

[3] Đỗ Kim Chung & Lê Văn Duy & Lê Thị Thu Hương, *Sở hữu đất đai: Tổng quan kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam*, https://tapchi.vnua.edu.vn/.

viện tư, bệnh viện quốc tế)… Tuy nhiên, đất đai - tư liệu sản xuất quan trọng nhất - lại thuộc về chủ sở hữu duy nhất là toàn dân.

Thứ hai, pháp luật đất đai của Trung Quốc và Việt Nam đều quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân song hai nước này giải mã khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai và xây dựng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai có những điểm không giống nhau. *"Điều 10 Hiến pháp năm 1982 của Trung Quốc và Luật Quản lý đất quy định: Đất đai ở Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước, gồm sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể. Đất đai ở khu vực thành thị và đất xây dựng thuộc sở hữu toàn dân (sở hữu nhà nước). Còn đất ở khu vực nông thôn và đất nông nghiệp thuộc sở hữu của tập thể nông dân lao động"*[4]. Như vậy, trên cơ sở thừa nhận đất đai thuộc sở hữu toàn dân; Trung Quốc cụ thể hóa sở hữu toàn dân bằng quy định đất đai thuộc sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể xác định rõ, cụ thể người chủ sở hữu đất đai. Trong khi đó, ở Việt Nam, Điều 53 Hiến pháp năm 2013 và Điều 12 Luật Đất đai năm 2024 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Tiếp đó, Đạo luật này quy định Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thông qua Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH); Hội đồng nhân dân các cấp (HĐND các cấp), Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp (UBND các cấp). Điều này cho thấy sở hữu đất đai ở Việt Nam được thực hiện thông qua nhiều tầng, nấc; cụ thể: i) Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; ii) Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thông qua Quốc hội, UBTVQH; HĐND các cấp, Chính phủ, UBND các cấp; iii) Chủ tịch UBND thay mặt UBND cấp tỉnh, UBND cấp xã (kể từ ngày 01/07/2025 không tổ chức chính quyền cấp huyện) ký quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất (thực hiện quyền quyết định số phận pháp lý của đất đai) ... Sau khi tổ chức chính quyền 02 cấp; nước ta có 34 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, 3.321 đơn vị hành chính cấp xã. *"Sau sáp nhập, cả nước sẽ còn tổng cộng 3.321 đơn vị hành chính cấp xã, bao gồm 2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu. So với hiện tại, số lượng đơn vị hành chính giảm 6.714, tương ứng mức giảm 66,91%"*[5]. Như vậy, hiện nay ở nước ta có khoảng hơn 6.700 cơ quan nhà nước (bao gồm Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, HĐND các cấp, UBND các cấp) có thẩm quyền thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Vấn đề đặt ra là cần xác lập, vận hành cơ chế pháp lý như thế nào để giám sát, kiểm soát chặt chẽ, hiệu quả việc sử dụng quyền lực nhà nước của hơn 6.700 cơ quan nhà nước này trong thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai để phòng tránh được lợi ích nhóm, tham nhũng, tiêu cực hoặc "xâu xé" các nguồn tài nguyên quốc gia, tài sản công để biến thành tài sản tư trong điều kiện các nguồn tài nguyên quốc gia này ngày càng có giá trị rất lớn lên đến

[4] Quốc Đạt, *Khung pháp lý của Trung Quốc về đất đai*, https://daibieunhandan.vn/.
[5] Chiến Thắng, *Sau sáp nhập cả nước còn bao nhiêu xã, phường?*, https://kinhtechungkhoan.vn/.

hàng tỷ đô la. Đây là một vấn đề có ý nghĩa quan trọng đặt ra cần được tính đến trong hoàn thiện pháp luật đất đai góp phần cấu trúc lại hệ thống pháp luật Việt Nam[6].

Thứ ba, pháp luật dân sự của các nước đều ghi nhận, khẳng định bất động sản (BĐS) trước tiên là đất đai. Đất đai là BĐS gốc, sự ra đời của nó tạo tiền đề, cơ sở vật chất để hình thành các BĐS khác như nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc khác. Trên thực tế, nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc khác được xây dựng trên đất và gắn liền với đất thành một khối tài sản thống nhất không thể tách dời. Khi mua bán, chuyển nhượng nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc khác được xây dựng trên đất bao giờ cũng đi liền với chuyển nhượng đất đai và ngược lại. Điều này cho thấy rằng khi thực hiện các giao dịch dân sự về BĐS là nhà, đất không có sự tách dời giữa các BĐS này. Tuy nhiên, dưới góc độ quản lý thì nhà ở, công trình xây dựng và đất đai lại được tách dời, phân chia theo "lát cắt" của quản lý nhà nước:

- Do đất đai là tài nguyên quốc gia, là tài sản đặc biệt, là thành quả cách mạng về ruộng đất... nên nó thuộc sở hữu toàn dân, Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NN&MT) được giao nhiệm vụ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Các quan hệ đất đai chịu sự điều chỉnh trực tiếp của Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc khác do tổ chức, cá nhân... bỏ vốn đầu tư tạo lập nên nó thuộc sở hữu tư nhân, sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể..., Bộ Xây dựng được giao nhiệm vụ thống nhất quản lý nhà nước về nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc khác. Các quan hệ về BĐS này chịu sự điều chỉnh của Luật Nhà ở, Luật Xây dựng và các văn bản hướng dẫn thi hành...

Luật Đất đai được Chính phủ giao cho Bộ NN&MT (cơ quan quản lý nhà nước về đất đai) soạn thảo, rà soát, sửa đổi, bổ sung. Trong khi đó, Luật Nhà ở, Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh BĐS … được giao cho Bộ Xây dựng (cơ quan quản lý nhà nước về nhà ở, về xây dựng) soạn thảo, rà soát, sửa đổi, bổ sung. Với cơ chế xây dựng luật như vậy thì dường như vẫn tiềm ẩn sự mâu thuẫn, thiếu thống nhất, đồng bộ trong một số quy định của các Đạo luật này; bởi sự phân vùng, phạm vi của quản lý nhà nước theo từng loại BĐS (cho dù trong quá trình soạn thảo, rà soát, sửa đổi, bổ sung có lấy ý kiến góp ý của các bộ, ngành, các địa phương …). Để giải quyết sự bất tương thích giữa thực tiễn với quy định về quản lý BĐS, pháp luật đất đai quy định người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất (tất nhiên là đáp ứng các điều kiện do pháp luật quy định). Điều này có nghĩa là khi người sử dụng đất, người sở hữu tài sản trên đất thực hiện giao dịch về mua bán tài sản trên đất thì họ được chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà trên đó có tài sản tọa lạc. Với quy định về sở hữu toàn dân đối với đất đai và cơ chế quản lý

[6] Nguyễn Quang Tuyến & Hà Văn Hoà, *Cấu trúc sở hữu toàn dân về đất đai và vấn đề giám sát quyền của đại diện chủ sở hữu đất đai ở Việt Nam*, https://tapchinhanuocvaphapluat.vn.

đất và tài sản trên đất nêu trên thì ở nước ta xuất hiện 02 loại thị trường và hình thành 02 loại giá đất; cụ thể:

Một là, thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp. Đây là thị trường của các quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất thông qua việc Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trao quyền sử dụng đất cho tổ chức, cá nhân bằng quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất … Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước giao đất, cho thuê đất có thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất. Việc tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất dựa trên bảng giá đất do Nhà nước xác định (giá đất của Nhà nước ít nhiều chịu sự ảnh hưởng của ý chí chủ quan của cơ quan nhà nước có thẩm quyền).

Hai là, sau khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản trên đất (gọi chung là GCNQSDĐ) thì người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất nếu đáp ứng các điều kiện do pháp luật quy định (thực hiện giao dịch về quyền sử dụng đất). Giá đất hình thành từ các giao dịch này do các bên tự thỏa thuận và tuân theo các nguyên tắc của thị trường như nguyên tắc giá trị, nguyên tắc cung - cầu (giá đất thị trường) …

Như vậy, với việc hình thành giá đất ở 02 loại thị trường khác nhau (thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp); với cơ chế xác định giá đất không giống nhau và chịu tác động của một số yếu tố không tương đồng thì giá đất do Nhà nước xác định và giá hình thành từ các giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất trên thị trường không giống nhau là điều dễ hiểu (giá đất do nhà nước xác định thường thấp hơn giá đất thị trường). Dẫu vậy, việc áp dụng giá đất do Nhà nước xác định để giải quyết mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất không nhận được sự đồng thuận từ phía người dân khi họ so sánh về sự chênh lệch giữa mức giá bồi thường do Nhà nước quy định với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường. Mặt khác, khi thu hồi đất, người sử dụng đất được bồi thường theo giá đất do Nhà nước xác định; với số tiền này, trong trường hợp họ tự lo chỗ ở mới thông qua việc mua nhà ở trong các dự án nhà ở thương mại thì chủ đầu tư lại bán theo giá thị trường (giá thương mại). Như vậy, giá bồi thường của Nhà nước không đủ để người bị thu hồi đất ở tự lo chỗ ở mới. Đây là vấn đề cần phải đặc biệt chú ý khi cấu trúc lại hệ thống pháp luật nói chung và tiếp tục hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng. Trong gần 40 năm qua (kể từ khi Luật Đất đai năm 1993 được ban hành chính thức thừa nhận về khung giá đất), chúng ta đã tốn không biết bao nhiêu thời gian, công sức, trí tuệ để trao đổi, thảo luận, nhận thức về giá đất do Nhà nước xác định và giá đất thị trường mà vấn đề này dường như chưa đi đến hồi kết.

Ba là, về mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền sử dụng đất của người sử dụng.

Nghị quyết số 18- NQ/TW khẳng định: *"Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt nhưng không phải là quyền sở hữu; quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được pháp luật bảo hộ. Người sử dụng đất có quyền và nghĩa vụ sử dụng đất theo quy định của pháp luật"*. Điều này có nghĩa là về mặt quan điểm, nhận thức thì quyền sử dụng đất không phải là quyền sở hữu song nó lại là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt được thừa nhận giá trị, được tiếp cận, gia nhập thị trường và được pháp luật bảo hộ. Như vậy, cho dù người sử dụng đất không phải là chủ sở hữu đất đai nhưng họ lại có một số quyền mang tính chất định đoạt của chủ sở hữu như quyền tặng cho, quyền chuyển nhượng, quyền thừa kế, quyền thế chấp, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất … và các quyền năng này được pháp luật bảo hộ. Để vừa củng cố chế độ sở hữu toàn dân về đất đai vừa mở rộng các quyền của người sử dụng đất, tạo thuận lợi trong quá trình thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất trong nền kinh tế thị trường … cần tiếp tục nghiên cứu, giải mã mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất đai với quyền sử dụng đất của người sử dụng (quyền sử dụng đất phái sinh từ quyền sở hữu toàn dân về đất đai và từng bước tách khỏi quyền sở hữu để trở thành một quyền năng tương đối độc lập. Dẫu vậy, quyền sử dụng đất của người sử dụng vẫn chịu sự chi phối của quyền sở hữu toàn dân về đất đai); xem xét, nghiên cứu quyền sử dụng đất của người sử dụng dưới "lăng kính" lý thuyết về vật quyền (quyền đối với vật) trong quá trình hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng và hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật nói chung.

1.2. Khái niệm về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền sử dụng đất

a) Khái niệm về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất

**Khái niệm quyền sử dụng đất*

Dưới góc độ khoa học pháp lý, quyền chủ thể là cách xử sự mà pháp luật cho phép chủ thể được tiến hành. Nói cách khác, quyền chủ thể là khả năng của chủ thể xử sự theo cách thức nhất định được pháp luật cho phép. Nói là khả năng có nghĩa là chủ thể có thể lựa chọn giữa việc xử sự theo cách thức mà nó được phép tiến hành hoặc không xử sự như vậy[7]. Quyền sử dụng đất là một khái niệm được sử dụng phổ biến trong pháp luật đất đai. Quyền sử dụng đất được quan niệm theo 2 phương diện: *Một là,* về phương diện chủ quan: Đây là một quyền năng của người sử dụng đất trong việc khai thác, sử dụng các thuộc tính có ích của đất để đem lại một lợi ích vật chất nhất định. Quyền năng này của người sử dụng đất được pháp luật đất đai ghi nhận và bảo hộ. Theo Từ điển Luật

[7] Trường Đại học Luật Hà Nội (2001), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.448.

học do Viện Khoa học Pháp lý (nay là Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý) - Bộ Tư pháp biên soạn, xuất bản năm 2006: *"Quyền sử dụng đất: Quyền của các chủ thể được khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ việc sử dụng đất được Nhà nước giao, cho thuê hoặc được chuyển giao từ những chủ thể khác thông qua việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho... từ những chủ thể khác có quyền sử dụng đất*; *Hai là,* về phương diện khách quan: Quyền sử dụng đất là một chế định quan trọng của pháp luật đất đai bao gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật đất đai do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình sử dụng đất như quan hệ làm phát sinh quyền sử dụng đất; quan hệ về thực hiện các quyền năng của quyền sử dụng đất; quan hệ về bảo hộ quyền sử dụng đất (giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về quyền sử dụng đất).

**Khái niệm nghĩa vụ của người sử dụng đất*

Nghĩa vụ chủ thể được hiểu: "Nghĩa vụ chủ thể là cách xử sự mà Nhà nước bắt buộc chủ thể phải tiến hành nhằm đáp ứng việc thực hiện quyền của chủ thể khác"[8]. Như vậy, nghĩa vụ của người sử dụng đất là cách thức xử sự mà Nhà nước bắt buộc người sử dụng đất phải thực hiện trong quá trình sử dụng đất nhằm đáp ứng việc thực hiện quyền của chủ thể khác (bao gồm tổ chức, cá nhân; của Nhà nước; của cộng đồng dân cư...); ví dụ: Nghĩa vụ của người sử dụng đất bao gồm: Thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai theo quy định của pháp luật; thực hiện biện pháp bảo vệ đất; xử lý, cải tạo và phục hồi đất đối với khu vực đất bị ô nhiễm, thoái hóa do mình gây ra; tuân thủ quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến tài sản và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan v.v.

b. Mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất đai với quyền sử dụng đất và tính độc lập tương đối của quyền sử dụng đất

Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý"* (Điều 53) và *"Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ"* (Điều 54). Như vậy, quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền sử dụng đất có mối quan hệ chặt chẽ với nhau; thể hiện: Quyền sở hữu toàn dân về đất đai là quyền ra đời trước (quyền có trước), sau đó mới hình thành quyền sử dụng đất của người sử dụng đất (quyền có sau). Bởi lẽ, tổ chức, cá nhân... có quyền sử dụng đất khi được Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai giao đất, cho thuê

[8] Trường Đại học Luật Hà Nội (2001), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.449.

đất, công nhận quyền sử dụng đất. Như vậy, quyền sử dụng đất của tổ chức, cá nhân phái sinh trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân về đất đai. Chỉ khi người sử dụng đất có quyền sử dụng đất hợp pháp (với việc Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất (gọi chung là GCNQSDĐ) thì họ mới được hưởng quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, bao gồm quyền chung của người sử dụng đất, quyền chuyển quyền sử dụng đất…

Mặc dù, hình thành trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân về đất đai song quyền sử dụng đất tách khỏi quyền sở hữu đất đai và trở thành một loại quyền năng tương đối độc lập. Tính độc lập thể hiện: Người sử dụng đất tuy không phải là chủ sở hữu đất đai song họ có một số quyền năng cụ thể mang tính chất định đoạt số phận pháp lý của đất như quyền tặng cho, quyền chuyển nhượng, quyền thừa kế, quyền thế chấp và quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Cho dù, có tính độc lập tương đối song quyền sử dụng đất của người sử dụng đất vẫn luôn luôn chịu sự chi phối của quyền sở hữu toàn dân về đất đai; cụ thể:

Một là, người sử dụng đất thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất phải đáp ứng điều kiện quy định tại Điều 45 của Luật Đất đai năm 2024.

Hai là, người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất (phát sinh quyền sử dụng đất hợp pháp) nhưng không sử dụng sẽ bị thu hồi đất theo khoản 8 và các điều khoản khác của Điều 81 Luật Đất đai năm 2024.

Ba là, mặc dù người sử dụng đất được giao đất, cho thuê đất sử dụng ổn định lâu dài, công nhận quyền sử dụng đất và được cấp GCNQSDĐ song Nhà nước vẫn có quyền thu hồi đất của họ để sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh (Điều 78); thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 79); các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về 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 (Điều 83) …

1.3. Một số bình luận về quyền sử dụng đất theo pháp luật đất đai Việt Nam

Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, các quy định về quyền sử dụng đất được xây dựng và ngày càng mở rộng phạm vi những quyền năng cụ thể của người sử dụng đất. Tìm hiểu nội dung chế định pháp luật này, người viết đưa ra một số nhận xét sau đây:

Một là, với những quy định về các quyền năng cụ thể của người sử dụng đất, pháp luật đất đai đã mở rộng nội hàm khái niệm của quyền sử dụng đất; theo đó, quyền sử dụng đất không chỉ là một quyền năng của chủ sở hữu đất đai, là quyền của chủ sử dụng đất trong việc khai thác các thuộc tính có ích, khai thác tính năng, tác dụng của đất đai

vào những mục đích cụ thể để đem lại một giá trị hoặc lợi ích vật chất nhất định nhằm thỏa mãn nhu cầu, mong muốn của con người mà nó còn mang một vai trò mới. Ở nước ta, Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu thông qua việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất bằng việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và họ được chuyển quyền sử dụng đất bao gồm quyền tặng cho, quyền chuyển đổi, quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho thuê lại, quyền thừa kế, quyền thế chấp quyền sử dụng đất và quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Như vậy, pháp luật đất đai thừa nhận quyền sử dụng đất là một loại tài sản, hàng hóa đặc biệt được trị giá thành tiền đem ra trao đổi trên thị trường hoặc được sử dụng làm tài sản bảo đảm cho một nghĩa vụ dân sự trong quan hệ vay vốn giữa người sử dụng đất với ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng, được góp vốn liên doanh, liên kết trong hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh nhằm mục đích lợi nhuận... Với khía cạnh này, quyền sử dụng đất không chỉ là một quyền năng của người sử dụng đất tham gia vào các giao dịch dân sự về tặng cho, thừa kế, chuyển đổi mà còn tham gia vào các giao dịch về thương mại, kinh tế như chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn giữa các tổ chức kinh tế, cá nhân trong đầu tư, sản xuất - kinh doanh.

Hai là, trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho tổ chức, cá nhân thông qua giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất (gọi chung là người sử dụng đất)... Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất. Điều này góp phần bổ sung tư duy nhận thức về quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản nói chung và đất đai nói riêng. Chủ sở hữu đất đai có thể trực tiếp thực hiện quyền sử dụng đất với tư cách là một quyền năng của chủ sở hữu. Hoặc họ có thể chuyển giao quyền sử dụng đất của mình cho một tổ chức, cá nhân khác sử dụng tuân theo một khuôn khổ pháp lý với những quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện; các biện pháp bảo hộ quyền sử dụng đất…Theo Trần Quốc Toản, xét về tổng thể nếu trước đây chỉ có quan hệ trực tiếp giữa chủ sở hữu Nhà nước với đối tượng sở hữu đất đai thì khi chuyển sang cấu trúc mới sẽ là chủ sở hữu tối cao (Nhà nước) với chủ sử dụng cụ thể đất đai. Các quan hệ sở hữu không còn đơn nhất, một cấp độ như trước, giờ đây các quyền năng định đoạt, chiếm hữu, sử dụng, hưởng dụng lợi ích … không tập trung vào một chủ thể mà nó được phân chia theo các cấp độ, nội dung khác nhau giữa Nhà nước và các chủ sử dụng cụ thể tùy theo từng loại đất và mục đích sử dụng đất, trong khi Nhà nước vẫn nắm quyền quản lý tối cao của mình. Tuy nhiên, các quyền trên cũng không tập trung tuyệt đối vào một chủ như trong hình thái sở hữu tư nhân về ruộng đất. Nội dung các quyền trên tuy là những nội dung thống nhất cấu thành quyền sở hữu đất đai song chúng có thể được tách ra giao cho các chủ thể khác nhau, hình thành các chủ thể với các quyền sử dụng mở rộng; hay có người gọi là sở hữu - sử dụng không đầy đủ của quyền sở hữu

(trên thế giới, người ta thường gọi là sở hữu hạn chế), làm phong phú các quan hệ kinh tế, tạo khả năng thích ứng năng động với các trình độ lực lượng sản xuất khác nhau trong quá trình phát triển kinh tế hàng hóa[9].

Ba là, như phần trên đã phân tích, người sử dụng đất được Nhà nước - đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai- trao quyền sử dụng đất thông qua việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; được cấp GCNQSDĐ và họ được thực hiện các quyền năng về chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất. Như vậy, người sử dụng đất tuy không phải là chủ sở hữu đất đai nhưng khi được Nhà nước (đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai) trao quyền sử dụng đất và được cấp GCNQSDĐ (công nhận tính hợp pháp của quyền sử dụng đất) thì họ có một số quyền năng nhất định đối với đất đai trong thời hạn sử dụng đất; bao gồm: quyền chiếm hữu, quyền quản lý, quyền sử dụng đất đối với diện tích đất được giao, cho thuê và được thực hiện các giao dịch dân sự về chuyển quyền sử dụng đất… Với những quy định này dường như pháp luật đất đai đã vận dụng sáng tạo, linh hoạt lý thuyết về vật quyền của pháp luật dân sự trong lĩnh vực đất đai...

2. Các yếu tố chi phối quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở Việt Nam

2.1. Đường lối phát triển kinh tế của Đảng Cộng sản Việt Nam trong lĩnh vực đất đai

Về mặt lý luận, quan điểm, đường lối của Đảng là hạt nhận của hệ thống pháp luật; hay nói cách khác, pháp luật là sự thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng. Vì vậy, quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai chi phối mạnh mẽ đến hệ thống pháp luật đất đai nói chung và quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng. Trong mỗi giai đoạn lịch sử phát triển của đất nước ; quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai có những điểm khác nhau và chi phối đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Sau khi thành lập (ngày 03/02/1930), Đảng ta đã đề ra khẩu hiệu về cách mạng ruộng đất trong Luận cương chính trị (tháng 10/1930) : « Tịch ký hết thảy ruộng đất của bọn địa chủ ngoại quốc, bản xứ và các giáo hội, giao ruộng đất ấy cho trung và bần nông, quyền sở hữu ruộng đất về Chính phủ công nông »[10]. Kết thúc thắng lợi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp (năm 1954), Đảng ta phát động cuộc cải cách ruộng đất nhằm thực hiện khẩu hiệu « Người cày có ruộng ». Hàng vạn nông dân được chia ruộng đất và trở thành người làm chủ đất đai. Họ có toàn quyền chiếm hữu, sử dụng và

[9] Trần Quốc Toản (chủ biên), *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2013, tr.96.

[10] Đảng Cộng sản Việt Nam - Ban Nghiên cứu lịch sử Đảng Trung ương (1970), 50 năm hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb Sự thật, Hà Nội, tr. 31 -32.

thực hiện các quyền đối với đất đai …Quan điểm, đường lối của Đảng được thể chế hóa thành các quy định về quyền của người sử dụng đất ; cụ thể :

- Quyền tư hữu về tài sản (trong đó có tư hữu về ruộng đất) của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946 : *« Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm »*[11].

- Quyền sở hữu ruộng đất của nông dân được pháp luật công nhận và bảo vệ *« Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân »*[12] và *« Nhà nước chiểu theo pháp luật bảo hộ quyền thừa kế tài sản tư hữu của công dân »*[13].

Thực hiện chủ trương của Đảng về tịch thu ruộng đất của địa chủ, phong kiến chia cho nông dân, Luật Cải cách ruộng đất năm 1953 quy định về các quyền của người nông dân đối với đất đai. Theo đó, họ trở thành người chủ sở hữu ruộng đất được chia và có toàn quyền trong việc chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đất đai : *« Người được chia ruộng đất có quyền sở hữu ruộng đất đó và không phải trả cho địa chủ hay chính quyền bất cứ một khoản nào. Chính quyền cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu ấy cho người được chia. Mọi khế ước cũ đều bị hủy bỏ. Người được chia có quyền chia gia tài, cầm, bán, cho… ruộng đất được chia »*[14]. Sau cải cách ruộng đất, nông nghiệp, nông thôn nước ta bước vào thời kỳ hợp tác hóa nông nghiệp theo đường lối, quan điểm của Đảng. Ở miền Bắc, hàng vạn hộ gia đình nông dân được vận động đóng góp ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác vào « làm ăn tập thể » trong các hợp tác xã (HTX), tập đoàn sản xuất nông nghiệp. Sau khi miền Nam được giải phóng (tháng 04/1975), phong trào hợp tác hóa được thực hiện ở hầu hết các tỉnh phía Nam. Người nông dân từ chỗ có quyền sở hữu ruộng đất trở thành người sử dụng ruộng đất của các HTX, tập đoàn sản xuất. Phong trào tập thể hóa nông nghiệp đã phát huy hiệu quả tích cực trong giai đoạn đầu song càng về sau càng bộc lộ rõ những mặt hạn chế : Ruộng đất, tư liệu sản xuất của tập thể bị sử dụng lãng phí, kém hiệu quả theo kiểu « cha chung không ai khóc » và người lao động không thiết tha gắn bó với ruộng đất của tập thể … Xuất phát từ mệnh lệnh của cuộc sống; khắc phục những hạn chế của việc tập thể hóa ruộng đất, ngày 13/01/1981, Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 100 - CT/TW về Cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong các HTX nông nghiệp (gọi là Chỉ thị số 100 - CT/TW). Chỉ thị nêu rõ : *« Tổ chức tốt việc giao diện tích ruộng đất cho đội sản xuất, cho nhóm và người lao động sử dụng để thực hiện sản lượng khoán, tránh để đồng ruộng bị chia cắt manh mún … Khi diện tích giao khoán cho người lao động được phân bố hợp lý thì có thể ổn định trong vài ba năm để xã viên yên tâm*

[11] Điều 12 Hiến pháp năm 1946.
[12] Điều 14 Hiến pháp năm 1959.
[13] Điều 19 Hiến pháp năm 1959.
[14] Điều 31 Luật Cải cách ruộng đất năm 1953.

thâm canh trên diện tích đó ». Phương thức khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong các HTX đã chặn đứng được tình trạng người nông dân có thái độ thờ ơ với ruộng đất. Bắt đầu quá trình xác lập quyền làm chủ ruộng đất của người lao động và hình thành quan hệ ruộng đất mới theo phương châm gắn đất đai với lao động nông nghiệp và sản phẩm cuối cùng. Tuy nhiên, do phương thức thực hiện khoán theo từng khâu công việc (xã viên thực hiện 3 khâu: Gieo cấy, chăm sóc, thu hoạch và giao nộp sản phẩm ; tập thể thực hiện 5 khâu: Cày bừa, tưới tiêu, bảo vệ đồng ruộng, cung cấp thóc giống, phân bón, thuốc trừ sâu và lập kế hoạch sản xuất) nên động lực của cơ chế khoán vẫn còn hạn chế. Người nông dân vẫn chưa được toàn quyền sử dụng ruộng đất với tư cách là người chủ. Để tiếp tục phát huy động lực được tạo ra từ cơ chế khoán hộ và khắc phục những hạn chế của Chỉ thị số 100 - CT/TW, ngày 05/04/1988, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 10 - NQ/TW về đổi mới công tác quản lý nông nghiệp (sau đây gọi là Nghị quyết số 10 - NQ/TW) khẳng định vai trò tự chủ của hộ gia đình, giao khoán ruộng đất ổn định lâu dài cho hộ gia đình nông dân sử dụng. Kể từ đây, các quyền của người sử dụng đất với tư cách là người làm chủ những mảnh đất được giao đã dần dần được xác lập. *« Kinh tế tập thể trong nông nghiệp đã chuyển sang thực hiện rộng rãi cơ chế khoán. Hộ gia đình xã viên là đơn vị kinh tế tự chủ được giao quyền sử dụng ruộng đất, bước đầu giải phóng sức sản xuất, khai thác tiềm năng lao động và vốn của nhân dân »*[15]. Tiếp theo, hàng loạt quan điểm, chính sách mới của Đảng và Nhà nước về nông nghiệp, nông dân, nông thôn được ban hành từng bước xác lập, mở rộng, hoàn thiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nhằm thể chế hóa các quan điểm, chủ trương nêu trên. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được quy định tại Điều 26. Quyền chung của người sử dụng đất, Điều 31. Nghĩa vụ chung của người sử dụng đất và quyền và nghĩa vụ cụ thể tại Chương 3 (từ Điều 26 - Điều 48) Luật Đất đai năm 2024.

Quá trình tiếp tục mở rộng, hoàn thiện quyền của người sử dụng đất được ghi nhận trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII: *« Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, ruộng đất được giao cho nông dân sử dụng lâu dài. Nhà nước quy định bằng pháp luật các vấn đề thừa kế, chuyển quyền sử dụng đất »*[16]. Luật Đất đai năm 1993 được ban hành quy định người sử dụng đất ổn định lâu dài được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất, bao gồm: Quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền thừa kế, quyền thế chấp và quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Để tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai và mở rộng quyền của người sử dụng đất trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước ; Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX ban hành Nghị quyết số 26- NQ/TW

[15] Long Giang, *Quan hệ ruộng đất trong bước chuyển sang cơ chế thị trường*, Đề tài NCKH cấp Nhà nước - Một số vấn đề về đổi mới quan hệ sở hữu đất đai, Thông tin lý luận, Hà Nội, 1993, tr.26.
[16] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 1996, tr. 68.

ngày 12/03/2002 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã định hướng : *« Về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân được giao quyền sử dụng đất: a) Về quyền chuyển đổi đất đã được giao quyền sử dụng và việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất: Nhà nước có chính sách khuyến khích, hỗ trợ và hướng dẫn các hộ nông dân thực hiện quyền chuyển đổi, "đổi thửa, dồn điền" theo nguyên tắc tự nguyện để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tăng quy mô thửa đất canh tác, chuyển đổi mục đích sử dụng đất sản xuất nông nghiệp khi chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi; Khi quy hoạch chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước sang đất công nghiệp, dịch vụ, xây dựng hạ tầng, đô thị... phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, phê duyệt chặt chẽ theo quy định của pháp luật; b) Về quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất: Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất được thực hiện đối với đất giao trong hạn mức không thu tiền đối với các hộ sản xuất nông, lâm, ngư, làm muối; đất được giao có thu tiền sử dụng đất; đất đã nhận chuyển nhượng, đất được thừa kế, tặng, cho. Người nhận chuyển nhượng tiếp tục sử dụng đất trong thời hạn còn lại theo đúng mục đích sử dụng đất đã quy định trong quy hoạch; Nhà nước quản lý, giám sát các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất; tạo điều kiện thuận lợi để chuyển dịch cơ cấu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong cả nước và trên từng địa bàn. Nhà nước có quy định điều kiện cụ thể về chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với những vùng, miền đặc thù; có chính sách và biện pháp cần thiết để đồng bào dân tộc thiểu số giữ được đất sản xuất, bảo đảm đời sống; có quy định về việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng, nhằm ngăn chặn việc lợi dụng đầu cơ đất để trục lợi; c) Về quyền cho thuê quyền sử dụng đất: Người sử dụng đất được cho thuê đất trong trường hợp đất giao trong hạn mức không thu tiền đối với các hộ sản xuất nông, lâm, ngư, làm muối; đất được giao có thu tiền sử dụng đất. Thời gian cho thuê lại không được vượt quá thời hạn thuê đất, được giao đất; d) Về quyền thừa kế quyền sử dụng đất sản xuất nông nghiệp: Người được giao quyền sử dụng đối với đất trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản và đất trồng cây lâu năm, đất lâm nghiệp để trồng rừng, đất ở, được thực hiện quyền thừa kế quyền sử dụng đất theo pháp luật về thừa kế như các tài sản khác"*. Những quan điểm này được thể chế hóa trong nội dung các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2003.

Quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam chuyển từ chủ trương "muốn làm bạn với tất cả các quốc gia trên thế giới" sang "làm bạn, làm đối tác tốt và là thành viên tích cực, có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế" đã mang lại những thời cơ thuận lợi và những thách thức mới. Để thích ứng với yêu cầu của công cuộc phát triển đất nước trong giai đoạn mới, Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 19- NQ/TW ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật

về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại đã chỉ rõ: *"Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất để sử dụng ổn định lâu dài hoặc có thời hạn và có các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, tuỳ theo từng loại đất và nguồn gốc sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Người sử dụng đất có nghĩa vụ phải đăng ký quyền sử dụng đất, sử dụng đất đúng mục đích, tuân thủ quy hoạch, trả lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất, chấp hành pháp luật về đất đai… Quy định cụ thể điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất, điều kiện nhà đầu tư được nhận quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư. Khuyến khích việc cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư"*. Luật Đất đai năm 2013 ra đời thể chế hóa các quan điểm này của Đảng với việc bổ sung quy định về quyền tặng cho quyền sử dụng đất; quy định người Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép cư trú tại Việt Nam được mua nhà ở…

Thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII về phát huy tiềm năng, thế mạnh của đất đai góp phần thực hiện mục tiêu đến năm 2045 nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao; Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 18- NQ/TW ngày 16/06/2022 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 khẳng định: *"Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt nhưng không phải là quyền sở hữu; quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được pháp luật bảo hộ. Người sử dụng đất có quyền và nghĩa vụ sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được Nhà nước giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật về đất đai; không điều chỉnh lại đất nông nghiệp đã giao cho hộ gia đình, cá nhân; kịp thời có chính sách phù hợp để đất nông nghiệp được khai thác, sử dụng với hiệu quả cao nhất"*. Luật Đất đai năm 2024 ra đời kế thừa những quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đã được thực tế kiểm nghiệm là phù hợp của các Đạo luật đất đai trước đây; đồng thời, bổ sung các quy định về quyền sử dụng đất đa mục đích; quyền sử dụng đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ, quyền sử dụng đất lấn biển, quyền sử dụng đất chăn nuôi tập trung của người sử dụng đất…

Như vậy, quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai có ảnh hưởng, chi phối đến chế định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Các đạo luật đất đai đã thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai bằng các quyền và nghĩa vụ cụ thể của người sử dụng đất (được sửa đổi, bổ sung) bên cạnh chế độ sở hữu đất đai,

chế độ quản lý đất đai, chế độ sử dụng đất… đáp ứng yêu cầu quản lý, sử dụng đất ở từng giai đoạn phát triển của đất nước.

2.2. Chế độ sở hữu đất đai

Các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chịu sự chi phối trực tiếp, mạnh mẽ của chế độ sở hữu đất đai. Ở nước ta, chế độ sở hữu đất đai không giống với nhiều nước trên thế giới: Trong khi các nước này công nhận các hình thức sở hữu đất đai (bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân …) thì ở nước ta, pháp luật quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Chế độ sở hữu đất đai ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự hình thành và thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; cụ thể:

Một là, trước khi Hiến pháp năm 1980 ra đời (ngày 18/12/1980), đất đai ở nước ta thuộc sở hữu nhà nước, thuộc sở hữu tập thể, thuộc sở hữu tư nhân… Người sử dụng đất đồng thời là chủ sở hữu đất đai. Việc mua bán, chuyển nhượng đất đai và tài sản gắn liền với đất tuân theo các quy luật khách quan của thị trường và chịu sự chi phối của thị trường. Việc quản lý và sử dụng đất không có sự khác biệt so với việc quản lý và sử dụng các tài sản gắn liền với đất. Pháp luật đất đai không có quy định nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai …

Hai là, kể từ khi ban hành Hiến pháp năm 1980 với quy định *"Đất đai là của Nhà nước thuộc sở hữu toàn dân"* (Điều 19). Tiếp đó, các Đạo luật đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2003, năm 2013, năm 2024 đã cụ thể hóa quy định này của Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 bằng quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho người sử dụng đất ổn định lâu dài, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được cấp GCNQSDĐ và được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất… Như vậy, pháp luật đã từng bước tách quyền sử dụng đất ra khỏi quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền sử dụng đất trở thành một loại quyền tương đối độc lập. Tuy nhiên, giữa hai quyền năng này lại có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau, thể hiện:

- Quyền sở hữu đất đai là quyền hạn ban đầu (quyền có trước), còn quyền sử dụng đất là quyền phái sinh (quyền có sau) và phụ thuộc vào quyền sở hữu. Tính phái sinh của quyền sử dụng đất thể hiện ở chỗ, quyền này chỉ có thể phát sinh trên cơ sở được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất. Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất không có đầy đủ các quyền năng như Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai. Khi sử dụng đất được giao, cho thuê, người sử dụng đất phải tuân theo những chế độ, thể lệ mà Nhà nước quy định nhằm bảo vệ và sử dụng đất đai đúng mục đích, tiết kiệm, hợp lý. Trong trường hợp cần thiết, Nhà nước sẽ thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào các mục đích chung của xã hội (sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển

kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, cộng cộng) thì người bị thu hồi đất được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

- Về mặt lý thuyết, quyền sở hữu đất đai là một loại quyền trọn vẹn, đầy đủ; trong khi đó, quyền sử dụng đất lại là một loại quyền không trọn vẹn, không đầy đủ. Tính không đầy đủ của quyền sử dụng đất được thể hiện ở các điểm sau đây:

i) Người sử dụng đất không có đủ tất cả các quyền năng như Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai.

ii) Không phải bất cứ người nào có quyền sử dụng đất hợp pháp cũng có đầy đủ các quyền năng của chuyển quyền sử dụng đất (gồm quyền tặng cho, quyền chuyển đổi, quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho thuê lại, quyền thế chấp, quyền thừa kế, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất) khi chuyển quyền sử dụng đất. Như vậy, phạm vi chủ thể có các quyền năng này cũng bị hạn chế.

- Quyền sở hữu toàn dân về đất đai là một loại quyền tồn tại độc lập; trong khi đó, quyền sử dụng đất lại là một loại quyền phụ thuộc. Tính phụ thuộc của quyền sử dụng đất thể hiện ở chỗ, người sử dụng đất không được tự mình quyết định mọi vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện các quyền năng của mình mà chỉ được quyền quyết định một số vấn đề, còn về cơ bản vẫn phải hành động theo ý chí của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất được giao. Ví dụ: Sau khi làm xong các thủ tục pháp lý để chuyển đổi hoặc chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì người nhận chuyển quyền sử dụng đất phải sử dụng đất theo đúng mục đích của đất trước khi chuyển giao, nhất thiết không được tùy tiện thay đổi. Làm trái quy định này coi như họ đã thực hiện một hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật về đất đai và hậu quả của nó là Nhà nước sẽ ra quyết định thu hồi đất.

Như đã phân tích ở phần trên, hiện nay Nhà nước đã tách quyền sử dụng đất khỏi quyền sở hữu đất đai. Luật Đất đai năm 2024 quy định: *"Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này"*[17] và *"Quyền của Nhà nước đại diện chủ sở hữu đất đai: ... 7. Quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất; 8. Quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; 9. Công nhận quyền sử dụng đất"*[18]. Mặc dù vậy, người sử dụng đất không được tự tiện thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất mà Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai giám sát, can thiệp vào các giao dịch này thông qua quy định về điều kiện chuyển quyền sử dụng đất[19] nhằm đảm bảo rằng đất đai không "tuột khỏi tay" chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong

[17] Điều 12 Luật Đất đai năm 2024.
[18] Khoản 7, 8, 9 Điều 13 Luật Đất đai năm 2024.
[19] Xem Điều 45 Luật Đất đai năm 2024.

điều kiện mở rộng các quyền năng của người sử dụng đất nhằm phù hợp với yêu cầu xây dựng, phát triển nền kinh tế thị trường. *"Đất đai không thể được đối xử như một loại hàng hóa thông thường ... Do vậy, sự quản lý của Nhà nước đối với việc sử dụng đất là không tránh khỏi"*[20]. Sự can thiệp của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau đây:

i) Bằng pháp luật, Nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ cho người sử dụng đất khi thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất cũng như xác lập cơ chế pháp lý bảo đảm cho các quyền và nghĩa vụ này được thực hiện trên thực tế.

ii) Nhà nước quy định điều kiện, hình thức, trình tự, thủ tục mà người sử dụng đất phải tuân theo khi thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất (ví dụ: Người sử dụng đất chỉ được chuyển quyền sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất và phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp GCNQSDĐ …). Mặt khác, Nhà nước còn quy định chế độ tài chính mà người sử dụng đất có nghĩa vụ phải thực hiện khi tham gia các giao dịch về quyền sử dụng đất như thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; phí, lệ phí về đất đai …

iii) Thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Nhà nước phân định mục đích sử dụng cụ thể của từng loại đất và quy định quyền sử dụng của những loại đất nào được phép gia nhập thị trường.

iv) Nhà nước quy định các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép; các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép; quy định thẩm quyền; trình tự, thủ tục, nguyên tắc chuyển mục đích sử dụng đất …

v) Quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất; căn cứ, nguyên tắc thu hồi đất; thẩm quyền; trình tự, thủ tục thu hồi đất; quy định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất…

vi) Quy định về đối tượng, nguyên tắc, thẩm quyền; trình tự, thủ tục; nội dung cấp, chỉnh sửa và thu hồi GCNQSDĐ …

2.3. Cơ chế quản lý đất đai

Cơ chế quản lý đất đai cũng tạo « dấu ấn » đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. *« Cơ chế quản lý kinh tế là khái niệm dùng để chỉ phương thức mà qua đó Nhà nước tác động vào nền kinh tế để định hướng nền kinh tế tự vận động đến các mục tiêu đã xác định »*[21]. Trong mỗi nền kinh tế đều có một cơ chế quản lý đặc trưng của nó. Xem xét ở mức độ khái quát, quá trình phát triển nền kinh tế nước ta được phân thành 02 thời kỳ : Thời kỳ trước năm 1986 (trước đổi mới) và thời kỳ sau năm 1986 (sau đổi mới).

[20] Mục 10 của Báo cáo Diễn đàn Liên hiệp quốc về sự định cư của con người tổ chức tại Vancouver (Canada) năm 1976.

[21] Lương Xuân Quỳ, *Cơ chế thị trường và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam*, Nxb. Thông kê, Hà Nội, 1994, tr. 8.

Thứ nhất, thời kỳ trước năm 1986, tương tự các nước XHCN (cũ), nước ta xây dựng, vận hành theo mô hình kinh tế chỉ huy của Nhà nước. Tính kế hoạch hóa tập trung là đặc điểm cơ bản nhất của cơ chế quản lý kinh tế XHCN. Nhà nước trở thành một trung tâm chỉ huy tối cao trực tiếp can thiệp và quyết định mọi vấn đề liên quan đến hoạt động sản xuất - kinh doanh thông qua công cụ kế hoạch. Cơ chế quản lý này có một số đặc điểm cơ bản sau :

- Cơ sở kinh tế được xây dựng dựa trên chế độ công hữu về tư liệu sản xuất, Nhà nước thiết lập thành phần kinh tế XHCN với hai hình thức sở hữu : Sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất không được thừa nhận.

- Nhà nước quản lý nền kinh tế trên cơ sở hệ thống chi tiêu kế hoạch với chế độ cấp phát và giao nộp sản phẩm theo quan hệ hiện vật. Nhà nước can thiệp sâu vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh dẫn đến các đơn vị kinh tế dường như không có quyền tự chủ trong kinh doanh.

- Quy luật giá trị hầu như chưa được coi trọng.

Với cơ chế quản lý kinh tế mang các đặc trưng trên thì đất đai, tư liệu sản xuất khác và sức lao động dường như chưa được thừa nhận có giá trị. Người sử dụng đất chưa được quyền làm chủ thực sự đối với đất đai ; các quyền và nghĩa vụ của họ bị ràng buộc chặt chẽ trong mối quan hệ hành chính « cấp đất - thu hồi đất » với Nhà nước. Cơ chế quản lý kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất thể hiện ở các khía cạnh sau:

- Về đối tượng tham gia quan hệ sử dụng đất. Trong mô hình kinh tế « chỉ huy », Nhà nước chú trọng khuyến khích phát triển hai thành phần kinh tế : Kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể. Các thành phần kinh tế khác chưa được Nhà nước nhìn nhận đúng với vị trí và vai trò của nó. Pháp luật ở thời kỳ này quy định chủ yếu quyền và nghĩa vụ của các đối tượng tham gia sử dụng đất là các cơ quan nhà nước ; các nông, lâm trường quốc doanh, các HTX, tập đoàn sản xuất ; đơn vị lực lượng vũ trang … Hộ gia đình, cá nhân và các tổ chức thuộc thành phần kinh tế tư nhân dường như ít được pháp luật đề cập đến.

- Cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung đã tách người lao động khỏi đất đai và các tư liệu sản xuất khác. Họ chưa được quyền làm chủ thực sự đối với đất đai. Pháp luật chưa quy định cụ thể về quyền sử dụng đất ổn định lâu dài cho người sử dụng đất, cũng như chưa xác định rõ người chủ sử dụng cụ thể đối với từng mảnh đất nhất định. Quyền của người sử dụng đất khi thực hiện giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất chưa được pháp luật quy định.

- Cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung chưa coi trọng đúng mức lợi ích của người sử dụng đất và dường như chưa khuyến khích sự năng động, sáng tạo của người lao động. Cơ chế quản lý kinh tế này chưa thực sự tạo điều kiện cho người sử dụng đất thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Quan hệ đất đai chỉ « đóng khung » trong mối

quan hệ « cấp đất - thu hồi đất » giữa Nhà nước với người sử dụng đất mang nặng tính chất mệnh lệnh, hành chính. Hơn nữa, cơ chế quản lý kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã làm cho cả Nhà nước và người sử dụng đất chưa thấy được ý nghĩa và tầm quan trọng của việc quy định và bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong các giao dịch về quyền sử dụng đất. Điều này thể hiện ở hai khía cạnh : a) Nhà nước dường như chưa thấy được sự cần thiết phải xây dựng và hoàn thiện các quy định về quyền của người sử dụng đất ; b) Bản thân người sử dụng đất cũng chưa nhận thức được những lợi ích do việc mở rộng và thực hiện các quyền sử dụng đất trong các giao dịch đất đai mang lại.

Thứ hai, kể từ khi nước ta chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đã làm thay đổi hoàn toàn các quan hệ kinh tế nói chung và quan hệ đất đai nói riêng. Cơ chế kinh tế thị trường có một số đặc trưng cơ bản sau :

- Nhà nước chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần ; trong đó, thành phần kinh tế nhà nước và thành phần kinh tế tập thể giữ vai trò chủ đạo.

- Nhà nước quản lý nền kinh tế thông qua các công cụ pháp luật, thuế … và xóa bỏ hoàn toàn chế độ cấp phát và giao nộp sản phẩm mang tính chất bao cấp theo quan hệ hiện vật. Nhà nước tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý hoạt động sản xuất - kinh doanh ; mở rộng quyền tự chủ sản xuất - kinh doanh cho người lao động.

- Quy luật giá trị, hiệu quả kinh tế tác động, chi phối mọi hoạt động sản xuất - kinh doanh của xã hội và trở thành một yếu tố không thể thiếu được của quan hệ kinh tế.

- Các giá trị như đất đai, sức lao động, chất xám và các tư liệu sản xuất khác được coi là hàng hóa và được phép gia nhập thị trường, trao đổi trên thị trường…

Bên cạnh những ưu điểm, cơ chế kinh tế thị trường cũng bộc lộ các khuyết tật của nó ; vì vậy, sự chi phối của cơ chế này đến lĩnh vực đất đai nói chung và quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng trên hai phương diện chủ yếu sau :

i) Phương diện tích cực

- Cơ chế kinh tế thị trường đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc tăng nhanh số lượng các chủ thể tham gia các giao dịch về quyền sử dụng đất so với thời kỳ kế hoạch hóa tập trung trước đây. Bên cạnh chủ thể sử dụng đất là các doanh nghiệp nhà nước, HTX, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân còn có hàng triệu hộ gia đình nông dân, các cơ sở kinh tế tư nhân và các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Theo pháp luật hiện hành, các chủ thể sử dụng đất này đều có quyền chuyển quyền sử dụng đất. Chính những thay đổi này làm cho các mối quan hệ sử dụng đất ngày càng trở nên phức tạp hơn và đất đai được trả lại những giá trị vốn có của nó.

- Dưới tác động của các quy luật khách quan của cơ chế thị trường như quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh, quy luật cung - cầu …buộc người sử dụng đất phải quan tâm

đến hiệu quả kinh tế trong sử dụng đất. Cơ chế thị trường góp phần bảo đảm cho đất đai được sử dụng ngày càng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả hơn.

- Cơ chế thị trường đã gắn bó lợi ích và trách nhiệm của người sử dụng đất đối với đất đai và các tư liệu sản xuất khác. Người sử dụng đất được quyền làm chủ thực sự đối với đất đai ; pháp luật quy định và bảo hộ quyền sử dụng đất ổn định lâu dài cho họ.

- Nhà nước quản lý đất đai theo cơ chế thị trường đã xác lập và bảo đảm thực hiện quyền tự do kinh doanh của người sử dụng đất. Họ có các quyền thế chấp quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất...

- Cơ chế thị trường tạo điều kiện giải phóng mọi năng lực sản xuất cho các thành phần kinh tế ; phát huy tính chủ động, sáng tạo của người lao động trong sử dụng đất. Tuy nhiên, cơ chế thị trường cũng tạo ra sự cạnh tranh khốc liệt giữa những người sử dụng đất với nhau. Trong quá trình sử dụng đất luôn luôn diễn ra hai xu hướng trái ngược nhau : Những người sử dụng đất thích ứng được với cơ chế thị trường thì hoạt động sản xuất - kinh doanh của họ ngày càng phát triển và có nhu cầu tích tụ, tập trung đất đai nhằm đẩy mạnh phát triển sản xuất. Ngược lại, những người không thích ứng được với cơ chế thị trường dẫn đến việc sử dụng đất lãng phí, kém hiệu quả ; hoạt động sản xuất - kinh doanh bị thua lỗ và có nhu cầu chuyển nhượng đất đai để chuyển đổi sang ngành nghề sản xuất, kinh doanh khác thích hợp hơn. Vì vậy mà bản thân nền kinh tế thị trường và bản thân người lao động luôn luôn nảy sinh nhu cầu chuyển dịch đất đai, vốn và các tư liệu sản xuất khác. Đất đai trong cơ chế thị trường có xu hướng vận động, tích tụ, tập trung vào trong tay những người có khả năng và điều kiện sử dụng đất có hiệu quả đã tác động đến việc Nhà nước mở rộng các quyền của người sử dụng đất. Họ được chuyển quyền sử dụng đất.

ii) Phương diện tiêu cực

Bên cạnh mặt tích cực, cơ chế thị trường cũng tác động tiêu cực đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, cụ thể :

- Do sự chi phối của quy luật giá trị nên trên thực tế có sự đan xen giữa các giao dịch đất đai chính thức và không chính thức. Các giao dịch về quyền sử dụng đất được coi là không chính thức thường do các hộ gia đình, cá nhân và thậm chí cả các tổ chức, cơ quan nhà nước thực hiện chủ yếu trong lĩnh vực chuyển nhượng, mua bán đất ở. Trong số đó, có không ít giao dịch là do hai bên thỏa thuận và không qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền chính thức công nhận. Trong trường hợp này, giá cả mua bán do hai bên tự thỏa thuận, quyết định. Trong những năm gần đây, các giao dịch về quyền sử dụng đất do các đối tượng này thực hiện có xu hướng mở rộng phạm vi sang các loại đất khác như đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp … tạo ra các cơn sốt mua bán, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép và gây tâm lý hoang mang trong một bộ phận dân cư ; đồng thời ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường đầu tư kinh doanh ở nước ta.

- Dưới tác động của các quy luật khách quan của kinh tế thị trường; có không ít người sử dụng đất có xu hướng bất chấp các quy định của pháp luật để thực hiện các hành vi như lấn chiếm, đầu cơ, mua bán, chuyển nhượng trái phép đất nông nghiệp để kiếm lời…

- Do tác động của quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh, quy luật cung - cầu … của thị trường đã khiến không ít diện tích đất đai tích tụ, tập trung vào những nhóm lợi ích. Hậu quả là một bộ phận đối tượng yếu thế trong xã hội như người nghèo, người già yếu, người tàn tật, đồng bào dân tộc thiểu số không có đất hoặc có ít đất để làm nhà ở hoặc để sản xuất. Ví dụ : Ở khu vực nông thôn có tình trạng tổ chức, cá nhân thu gom đất nông nghiệp của người nông dân để đầu cơ hoặc làm trang trại, hay đơn giản là cất giữ của cải vào đất (tích sản) dẫn đến một bộ phận nông dân nghèo thiếu đất hoặc không có đất sản xuất. Ở đô thị, do sự khan hiếm nguồn cung về nhà ở và tình trạng thổi giá, đẩy giá nhà đất lên quá cao so với mức thu nhập của những người « làm công ăn lương », của công chức, viên chức nhà nước, lực lượng vũ trang và những người trẻ tuổi … dẫn đến việc có chỗ ở (một trong những quyền cơ bản của con người ; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013) trở lên ngày một xa vời và không thực hiện được nếu Nhà nước không có chiến lược, giải pháp tổng thể, cơ bản, căn cơ, dài hạn để khắc phục những bất cập, khuyết tật của thị trường bất động sản chịu tác động từ mặt trái của cơ chế thị trường gây ra v.v.

2.4. Các yếu tố mang tính xã hội

Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất còn chịu sự chi phối của các yếu tố mang tính xã hội như tâm lý, thị hiếu, trình độ dân trí, phong tục, tập quán truyền thống của người dân ở mỗi vùng miền, của từng tộc người... Những yếu tố này chi phối đến quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất như sau :

Một là, dường như có không ít người dân chưa quan tâm tìm hiểu, nghiên cứu các quy định về đất đai nói chung và quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng. Chỉ khi có vướng mắc, tranh chấp, khiếu kiện về đất đai thì họ mới tìm hiểu pháp luật hoặc nhờ sự giúp đỡ của các công ty tư vấn luật, văn phòng luật sư cung cấp dịch vụ tư vấn. Điều này không quá khó hiểu ; bởi lẽ, tâm lý của người Việt Nam là duy tình chứ không phải duy lý nên mọi giao tiếp trong xã hội đều chú ý trước tiên đến yếu tố tình cảm. Điều này ít nhiều tác động đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật nói chung và pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng. Bên cạnh những điểm hợp lý, việc đặt nặng yếu tố tình cảm mà không chú ý đúng mức đến vai trò của pháp luật trong thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất tiềm ẩn nguy cơ gây thiệt hại không nhỏ về vật chất trong quan hệ đất đai của tổ chức, cá nhân đặt trong bối cảnh giá trị của đất không ngừng gia tăng.

Hai là, yếu tố tâm lý truyền thống ảnh hưởng đến nội dung quy định về giải quyết tranh chấp đất đai nói chung và tranh chấp về giao dịch quyền sử dụng đất nói riêng. Pháp luật đất đai ưu tiên việc tự giải quyết bất đồng, mâu thuẫn, tranh chấp đất đai giữa những người sử dụng đất với nhau thông qua thương lượng hoặc thông qua hòa giải ở cơ sở. Sự vào cuộc của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, của Tòa án nhân dân khi việc hòa giải tranh chấp đất đai không mang lại hiệu quả và các bên đương sự có đơn đề nghị giải quyết. Điều này cho thấy sự ảnh hưởng của tâm lý, lối sống, truyền thống đạo đức của người Việt Nam là ưa thích việc sử dụng phương thức hòa giải hơn là đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết tranh chấp phát sinh trong cuộc sống nhằm duy trì sự ổn định, đoàn kết trong gia đình, trong cộng đồng dân cư, duy trì « tình làng, nghĩa xóm ». Trong quan niệm truyền thống của nhiều người Việt thì « đáo tụng đình » là việc không mong muốn xảy ra và chỉ khi hòa giải, thương lượng các bất đồng, mâu thuẫn không giải quyết được thì bất đắc dĩ đương sự mới khởi kiện ra Tòa án nhân dân (cho dù hiện nay, quan niệm này cũng đang dần dần bị thay đổi ; bởi ảnh hưởng của mô hình Nhà nước và pháp quyền trong nền kinh tế thị trường). Vì vậy, không phải ngẫu nhiên mà Luật Đất đai năm 2024 lại quy định : *"Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hòa giải, hòa giải ở cơ sở theo quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở, hòa giải theo quy định của pháp luật về hòa giải thương mại hoặc cơ chế hòa giải khác theo quy định của pháp luật"*[22].

Thứ hai, không chỉ chịu sự ảnh hưởng của chính sách, pháp luật; việc quản lý và sử dụng đất nói chung và thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng còn bị tác động bởi phong tục, tập quán truyền thống được ghi nhận trong các hương ước hay quy ước của cộng đồng dân cư (đặc biệt là ở nông thôn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi, vùng sâu, vùng xa). Theo Nguyễn Quang Ngọc: "*Hương ước là những "bộ luật" thành văn của các làng được soạn thảo trên tinh thần phục tùng phép nước"*[23]. Đối với người Dao sinh sống ở khu vực miền núi phía Bắc, các yếu tố phong tục, tập quán truyền thống đã ảnh hưởng trực tiếp đến vấn đề đất đai của họ: *"Từ xưa đến nay, làng của người Dao vẫn tồn tại cơ chế tự quản. Theo truyền thống, làng do bộ máy có người đứng đầu quản lý. Họ thường là người có uy tín nhất của dòng họ lớn nhất trong làng và phải do dân trong làng bầu ra. Trưởng làng có nhiệm vụ quản lý đất đai, chia đất cho dân làng, quản lý nhân khẩu và quyết định cho hay không cho phép những người ở nơi khác được định cư trong làng… "*[24]. Hay trong xã hội Tây Nguyên cổ truyền, quyền sở hữu tối cao về đất và rừng thuộc về cộng đồng buôn làng. Đó là một nguyên tắc có

[22] Khoản 1 Điều 235 Luật Đất đai năm 2024.
[23] Phan Đại Doãn (chủ biên), *Quản lý xã hội nông thôn nước ta hiện nay - Một số vấn đề và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 1996, tr.95.
[24] Trần Bình, *"Luật tục và việc quản lý làng bản của người Dao ở Việt Nam"*, Tạp chí Luật học, số 3/2001, tr. 4 – 5.

tính chất luật tục. "Quyền sở hữu tập thể của buôn làng với đất đai là nét đặc thù của Tây Nguyên so với các vùng khác ở nước ta. Nó được thể hiện tập trung ở vai trò quản lý và điều phối của chủ làng, đại diện cho cộng đồng"[25]. Như vậy, các quy tắc của cộng đồng dân cư đã chi phối đến quyền sử dụng đất của người dân thể hiện ở việc người đứng đầu cộng đồng dân tộc thiểu số có quyền quản lý, điều phối đất đai cho các thành viên sử dụng.

Thứ ba, nghiên cứu về các hành vi ứng xử giữa những người sử dụng đất tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống cho thấy rằng yếu tố phong tục, tập quán truyền thống chi phối và để lại dấu ấn trong quan hệ đất đai. Trong các cộng đồng dân cư này, những phong tục, tập quán hình thành từ rất lâu đời đã tác động đến hành vi ứng xử của các thành viên. Xét trong lĩnh vực đất đai, mọi thành viên của cộng đồng phải có nghĩa vụ tuân thủ phong tục, tập quán sử dụng đất khi thực hiện các giao dịch đất đai. Nếu không tuân thủ có nghĩa là họ đã vi phạm quy tắc chung của cộng đồng và tự loại mình ra khỏi đời sống sinh hoạt cộng đồng. *"Trong xã hội Tây Nguyên cổ truyền, việc chuyển nhượng, đổi chác đất canh tác, chủ yếu là ruộng nước chỉ được phép thực hiện giữa các thành viên trong buôn làng với nhau và nhất thiết phải làm lễ cúng thần đất. Đặc biệt, khi chuyển đổi chủ sở hữu cho người khác sử dụng, người mua và người bán phải mời bằng được một số thành viên trong buôn làng đến tham dự và làm chứng cho việc chuyển nhượng đó. Thành phần tham gia trong lễ cúng bàn giao quyền sử dụng đất bao giờ cũng phải gồm có người già, người trung niên và trẻ con. Người già sẽ chứng minh sự đúng đắn về lai lịch của mảnh đất, người trung niên sẽ chứng giám cho người chủ mới và trẻ con sẽ là người làm chứng cho tương lai khi các thế hệ trên không còn. Chẳng hạn việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất ruộng của người Chu ru ở Lâm Đồng được tiến hành theo cách thức sau: Hai thành viên dân làng là người mua và người bán phải cùng có mặt tại thửa ruộng được bán, cùng đi có vài thành viên của làng. Đặc biệt quan trọng là những trẻ nhỏ cùng tham dự, vì chúng sẽ chứng thực việc chuyển nhượng này trong tương lai. Trong việc mua bán này, người mua phải cung cấp rượu và gia súc để làm lễ cúng. Người ta dùng máu của con vật hiến sinh trong lễ cúng thần đất bôi lên tảng đá và đem tảng đá đó chôn xuống bờ ruộng để làm mốc đánh dấu sự thay đổi chủ sở hữu mới. Sau lễ cúng, người chủ mới mời những người tham dự uống rượu ngay tại ruộng"*[26]. Mặt khác, qua tìm hiểu cho thấy rằng yếu tố tôn giáo, tín ngưỡng truyền thống cũng chi phối đến quan niệm về sở hữu và sử dụng đất của người dân sinh sống ở nông thôn, miền núi; đặc biệt là đối với đồng bào dân tộc thiểu số. Theo họ, đất đai là của tổ tiên, ông bà để lại cho con cháu truyền từ đời này sang đời khác và suy rộng ra, đất đai

[25] Viện Dân tộc học, *Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên*, Trung tâm KHXH&NV Quốc gia, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2000, tr. 43.
[26] Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên, Sdd, tr. 50, 51, 52.

của buôn, làng là do "Trời" ban tặng cho, nên nó có ý nghĩa rất thiêng liêng. Ví dụ: Luật tục của đồng bào Ê đê cho rằng, quyền sở hữu đất đai thuộc về cộng đồng mà Chủ đất là người đại diện. "Đất đai, sông suối, rừng cây, sao lại chiếm, chia cắt, cướp lấy của chính tôi (người chủ đất được quyền sở hữu đất)"[27]. Vì vậy, các chủ thể sử dụng đất này thường quan niệm rằng quyền sử dụng đất của họ do tổ tiên để lại và mang tính tất yếu. Họ có xu hướng gắn bó chặt chẽ, lâu dài với mảnh đất của ông, bà để lại và không muốn thực hiện việc mua bán, chuyển nhượng đất cho người khác. "Đất này là của bà xưa, ông cũ để lại. Điều đó người ta đã truyền miệng cho nhau (đời này qua đời khác). Nếu có tù trưởng nhà giàu nào đó muốn chiếm đoạt là không thể được"[28]. Các khái niệm đất hương hỏa, đất của cha ông, đất do tổ tiên để lại xuất hiện và tồn tại trong những cộng đồng dân cư này cho đến tận ngày nay song song với quy định của pháp luật đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Thứ tư, trong quan hệ thừa kế đất đai, bên cạnh sự điều chỉnh của pháp luật thì các yếu tố phong tục, tập quán cũng chi phối đến quyền và nghĩa vụ của các chủ thể. Ví dụ: Đồng bào Ê đê ở Tây Nguyên theo chế độ mẫu hệ nên Chủ đất (Pô lăn) là người phụ nữ. Người này có trách nhiệm thay mặt cộng đồng thực hiện quyền sở hữu đất đai bằng quy định cứ 07 năm, chủ đất có nhiệm vụ đi thăm đất[29]. Yếu tố mẫu hệ cũng để lại dấu ấn sâu đậm trong quan hệ thừa kế của người Chủ đất (Pô lăn); việc thừa kế được để cho những người thuộc hàng thừa kế bên họ người mẹ: *"Mất cậu, để lại cho cháu; mất bà, để lại cho cháu. Mất người này để lại cho người kia. Không ai dám chiếm lấy. Không ai dám giành lấy mà chia cắt, chiếm lấy bằng được"*[30].

Như vậy, các yếu tố mang tính xã hội ảnh hưởng đến quan hệ đất đai nói chung và quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng; thể hiện:

- Khía cạnh tích cực: Những phong tục, tập quán truyền thống tốt đẹp như tôn trọng chữ "tín", đạo lý, danh dự hoặc giải quyết bất đồng, tranh chấp dựa trên cơ sở hòa giải, thương lượng mang tính linh hoạt, dễ thực hiện, tiết kiệm thời gian, công sức, các nguồn lực vật chất và duy trì sự ổn định, đoàn kết trong gia đình, trong nội bộ nhân dân … là sự bổ sung cần thiết cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Việc quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất cũng cần xem xét đến những yếu tố hợp lý của phong tục, tập quán truyền thống tốt đẹp của người dân để đảm bảo tính khả thi khi thực hiện. Có như vậy, chế định pháp luật này mới đi vào cuộc sống được người dân tự giác chấp hành; đặc biệt ở khu vực nông thôn, trung du, miền núi …

[27] Điều 234 Luật tục Ê đê.
[28] Điều 236 Luật tục Ê đê.
[29] Điều 233 Luật tục Ê đê.
[30] Điều 230 Luật tục Ê đê.

- Khía cạnh không tích cực: Bên cạnh yếu tố tích cực; các yếu tố mang tính xã hội còn ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện các quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; thể hiện:

i) Phong tục, tập quán, tâm lý truyền thống của cộng đồng dân cư được phản ánh trong hương ước của người Kinh; trong luật tục của đồng bào dân tộc thiểu số. Sự song song tồn tại của hương ước, luật tục với hệ thống pháp luật của Nhà nước ở một chừng mực nhất định có sự triệt tiêu tính nghiêm minh của pháp luật nếu nội dung của hương ước, luật tục mâu thuẫn, trái với quy định của pháp luật. Tình trạng "phép vua thua lệ làng" có từ thời kỳ phong kiến tồn tại dai dẳng cho đến tận ngày này ở không ít vùng nông thôn, miền núi. Một số nội dung của hương ước, luật tục không phù hợp; thậm chí mâu thuẫn với pháp luật đã cản trở đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Thực tế cho thấy, do sự hạn chế về nhận thức và trình độ dân trí mà một bộ phận người dân sinh sống ở nông thôn, miền núi có hành vi lấn chiếm đất công, xây dựng nhà trái phép trên đất nông nghiệp hoặc mua bán, chuyển nhượng đất đai không tuân theo trình tự, thủ tục, điều kiện do pháp luật quy định. Hậu quả là pháp luật không được thực hiện triệt để, tính nghiêm minh của pháp luật không được đảm bảo...

ii) Việc không tuân thủ pháp luật của một bộ phận người dân dẫn đến phát sinh các hành vi vi phạm pháp luật, sử dụng đất không đúng mục đích, bừa bãi, lãng phí đã phá vỡ trật tự quản lý đất đai … Nghiên cứu ảnh hưởng của các yếu tố mang tính xã hội đến lĩnh vực đất đai nói chung và thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói riêng đã phần nào lý giải việc xuất hiện các hành vi vi phạm pháp luật đất đai. Một câu hỏi được đặt ra là vì sao luật tục, phong tục, tập quán lại ảnh hưởng chi phối đến đời sống của người dân cho dù trong 80 năm qua (kể từ ngày 02/09/1945 đến này); chính quyền dân chủ, nhân dân được xây dựng, củng cố trong phạm vi cả nước; các thiết chế tộc người truyền thống bị giải thể; Nhà nước ban hành và thực hiện hệ thống pháp luật mới để điều chỉnh các quan hệ xã hội; vận động mọi người "sống và làm theo hiến pháp, pháp luật". Đi tìm lời giải cho câu hỏi này, theo Lê Sĩ Giáo: *"Đây là ước nguyện và cũng là mục đích cho việc phấn đấu xây dựng một Nhà nước pháp quyền. Nhưng trên thực tế còn xa chúng ta mới đạt được điều mong muốn đó, đặc biệt là ở các vùng miền núi thì điều này càng xa vời hơn. Nguyên nhân của tình trạng này là gì? Đó là do trình độ dân trí còn thấp, nền kinh tế nông nghiệp còn mang nặng tính chất tự cấp, tự túc; sự chi phối của ngôn ngữ chung còn rất yếu. Người nông dân quanh năm suốt tháng hầu như chỉ sống trong làng bản của mình, chỉ biết đến lệ làng mà rất mù mờ về phép nước … Cũng từ đó càng ngày người ta càng nhận thức rằng luật tục vẫn còn sức sống ở nhiều địa bàn nông thôn nước ta"*[31] …

[31] Lê Sĩ Giáo, "Luật tục: Sự hình thành và vai trò của nó trong đời sống của một số cộng đồng cư dân nước ta", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 8/2000, tr. 49.

2.5. Mục đích sử dụng đất và phương thức sử dụng đất

Bên cạnh quy định về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất; pháp luật đất đai còn quy định quyền và nghĩa vụ cụ thể của từng nhóm chủ thể sử dụng đất dựa trên phương thức sử dụng đất, mục đích sử dụng đất; cụ thể:

Thứ nhất, căn cứ vào từng mục đích sử dụng đất cụ thể; pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ sử dụng đất khác nhau.

Một là, trong cùng một loại đất, nếu mục đích sử dụng đất khác nhau thì pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không giống nhau. Ví dụ: Đối với trường hợp đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích sản xuất - kinh doanh thu lợi nhuận thì người sử dụng đất được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng hoặc cho thuê đất. Trong khi đó, người trực tiếp sản xuất nông nghiệp được Nhà nước giao đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất không thu tiền sử dụng đất. Trường hợp họ sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất thì phần diện tích vượt hạn mức phải chuyển sang hình thức thuê đất của Nhà nước.

Hai là, trong cùng một phương thức sử dụng đất nhưng mục đích sử dụng đất khác nhau thì pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không giống nhau. Ví dụ: Trong cùng phương thức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất nếu người trực tiếp sản xuất nông nghiệp được Nhà nước giao đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích nông nghiệp thì họ có quyền thế chấp quyền sử dụng đất tại ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng để vay vốn. Ngược lại, tổ chức, cơ quan được Nhà nước giao đất để xây dựng trụ sở làm việc, sử dụng đất vào mục đích an ninh - quốc phòng hoặc đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng đất vào mục đích y tế, giáo dục… thì họ không được pháp luật cho hưởng quyền năng này.

Ba là, giữa các loại đất cùng một đối tượng sử dụng giống nhau nhưng nếu mục đích sử dụng đất khác nhau thì pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không giống nhau. Ví dụ: Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được Nhà nước giao đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất không thu tiền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích nông nghiệp. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để ở thì Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích sản xuất - kinh doanh thu lợi nhuận thì được Nhà nước cho thuê đất…

Thứ hai, căn cứ vào phương thức tiếp cận đất đai mà pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ sử dụng đất khác nhau đối với người sử dụng đất; cụ thể:

Đối với tổ chức kinh tế, nếu sử dụng đất theo phương thức tiếp cận đất đai khác nhau thì quyền và nghĩa vụ sử dụng đất của họ cũng không giống nhau.

Một là, đối với trường hợp được Nhà nước giao đất.

Tổ chức kinh tế sử dụng đất vào mục đích công ích như xây dựng nhà máy xử lý rác thải; xây dựng vỉa hè, công viên, nơi vui chơi giải trí công cộng …được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất. Họ chỉ được tặng cho, bán, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất. Ngược lại, tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất thì được quyền tặng cho, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất.

Hai là, đối với trường hợp được Nhà nước cho thuê đất.

Tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được quyền tặng cho, bán, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất. Ngược lại, tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì được quyền tặng cho, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất v.v.

Kết luận

Chuyên đề nghiên cứu tổng quan pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và các yếu tố chi phối quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở Việt Nam. Các kết quả chính được rút ra từ quá trình nghiên cứu chủ đề này, bao gồm:

1. Việt Nam xác lập chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai. Mô hình sở hữu đất đai này không có nhiều nước trên thế giới thực hiện. Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai theo quy định của pháp luật và hiện có khoảng hơn 6.700 cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền đại diện này (bao gồm Quốc hội, UBTVQH; HĐND các cấp; Chính phủ, UBND các cấp). Vấn đề đặt ra là cần xây dựng một cơ chế pháp lý thống nhất, hiệu quả để giám sát, kiểm soát việc sử dụng quyền lực nhà nước trong thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của các cơ quan này đảm bảo ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong phân phối đất đai cho các nhu cầu sử dụng của xã hội; đất đai được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm, hợp lý và hiệu quả.

2. Dựa trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân về đất đai, pháp luật thiết kế quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, bao gồm nhóm quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất; nhóm quyền và nghĩa vụ cụ thể của người sử dụng đất căn cứ vào phương thức tiếp cận đất đai, mục đích sử dụng đất và nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước.

Phân tích mối quan hệ giữa quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền của người sử dụng đất cho thấy: Quyền sở hữu toàn dân về đất đai là cái có trước, còn quyền sử dụng đất là cái có sau (phái sinh). Có nghĩa là người sử dụng đất có quyền sử dụng đất khi được Nhà nước - đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai - giao đất, cho thuê đất,

công nhận quyền sử dụng đất. Mặc dù, phát sinh trên cơ sở quyền sở hữu toàn dân về đất đai song quyền sử dụng đất từng bước tách ra và trở thành một quyền năng tương đối độc lập (người sử dụng đất tuy không phải là chủ sở hữu đất đai nhưng lại có một số quyền năng mang tính chất định đoạt của chủ sở hữu như quyền tặng cho, quyền chuyển nhượng, quyền thế chấp, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất…). Dẫu vậy, quyền sử dụng đất của người sử dụng đất vẫn chịu sự chi phối của quyền sở hữu toàn dân về đất đai; theo đó, Nhà nước quy định điều kiện, trình tự, thủ tục chuyển quyền sử dụng đất; nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất khi chuyển quyền sử dụng đất và thu hồi đất trong trường hợp cần thiết…

3. Chuyên đề nghiên cứu các yếu tố chi phối quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ở nước ta. Các yếu tố này bao gồm: Đường lối phát triển kinh tế của Đảng Cộng sản Việt Nam trong lĩnh vực đất đai; chế độ sở hữu đất đai; cơ chế quản lý kinh tế; các yếu tố mang tính xã hội; mục đích sử dụng đất và phương thức sử dụng đất v.v./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn kiện của Đảng

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam - Ban Nghiên cứu lịch sử Đảng Trung ương (1970), 50 năm hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb Sự thật, Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), Nghị quyết số 26- NQ/TW ngày 12/03/2002 Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), Nghị quyết số 18- NQ/TW ngày 16/06/2022 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, Hà Nội.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), Nghị quyết số 19- NQ/TW ngày 31/10/2012 Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, Hà Nội.

II. Văn bản pháp luật

6. Hiến pháp năm 1946.
7. Hiến pháp năm 1959.
8. Hiến pháp năm 1980.

9. Hiến pháp năm 1992.
10. Hiến pháp năm 2013.
11. Luật Cải cách ruộng đất năm 1953.
12. Luật Đất đai năm 1987.
13. Luật Đất đai năm 1993.
14. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998.
15. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001.
16. Luật Đất đai năm 2003.
17. Luật Đất đai năm 2013.
18. Luật Đất đai năm 2024.

III. Tài liệu chuyên môn

19. Chiến Thắng, *Sau sáp nhập cả nước còn bao nhiêu xã, phường?*, https://kinhtechungkhoan.vn/, truy cập 11/06/2025.
20. Đỗ Kim Chung, Lê Văn Duy, Lê Thị Thu Hương, *Sở hữu đất đai: Tổng quan kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam,* https://tapchi.vnua.edu.vn.
21. Lê Sĩ Giáo, "Luật tục: Sự hình thành và vai trò của nó trong đời sống của một số cộng đồng cư dân nước ta", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 8/2000.
22. Long Giang, *Quan hệ ruộng đất trong bước chuyển sang cơ chế thị trường, Đề tài NCKH cấp Nhà nước - Một số vấn đề về đổi mới quan hệ sở hữu đất đai*, Thông tin lý luận, Hà Nội, 1993.
23. Lương Xuân Quỳ, *Cơ chế thị trường và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 1994.
24. Mục 10 của Báo cáo Diễn đàn Liên hiệp quốc về sự định cư của con người tổ chức tại Vancouver (Canada) năm 1976
25. Nguyễn Quang Tuyến & Hà Văn Hòa, *Cấu trúc sở hữu toàn dân về đất đai và vấn đề giám sát quyền của đại diện chủ sở hữu đất đai ở Việt Nam*, https://tapchinhanuocvaphapluat.vn.
26. Phan Đại Doãn (chủ biên), *Quản lý xã hội nông thôn nước ta hiện nay - Một số vấn đề và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 1996.
27. Quốc Đạt, *Khung pháp lý của Trung Quốc về đất đai*, https://daibieunhandan.vn/, truy cập 11/09/2025.
28. Trần Bình, "Luật tục và việc quản lý làng bản của người Dao ở Việt Nam", *Tạp chí Luật học*, số 3/2001.
29. Trần Quốc Toản (chủ biên), *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2013.

30. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2001.
31. Viện Khoa học Pháp lý, *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.
32. Vũ Đình Lợi & Bùi Minh Đạo & Vũ Thị Hồng, *Sở hữu và sử dụng đất đai ở các tỉnh Tây Nguyên,* Trung tâm KHXH&NV Quốc gia - Viện Dân tộc học, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2000.

NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

PGS.TS. Nguyễn Thị Nga*

Tóm tắt: *Luật Đất đai năm 2024 (có hiệu lực từ 01/8/2024) là bước cải cách khá toàn diện và sâu rộng trong quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam. Một trong những nội dung thể hiện nhiều sự thay đổi và có tác động lớn trong khai thác và sử dụng đất đó là quy định về người sử dụng đất – chủ thể trung tâm của các quan hệ đất đai. Những điểm mới này phản ánh xu hướng minh bạch hóa các quyền của người sử dụng đất nhằm đảm bảo sự công bằng, đa dạng hóa chủ thể và thúc đẩy sử dụng đất hiệu quả, bền vững trong bối cảnh chuyển đổi số và phát triển kinh tế thị trường. Bài viết tập trung nghiên cứu sâu những nội dung mới về người sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024.*

Từ khóa: Luật Đất đai năm 2024, người sử dụng đất, những điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 về người sử dụng đất.

1. Mở đầu

Trong hệ thống pháp luật đất đai Việt Nam, người sử dụng đất (chủ thể sử dụng đất) luôn giữ vị trí trung tâm, là mắt xích quyết định hiệu quả của việc quản lý và khai thác nguồn tài nguyên đất đai – một nguồn lực đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng của quốc gia, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Việc nghiên cứu người sử dụng đất trong quan hệ pháp luật đất đai không chỉ giúp làm sáng tỏ ai là người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất, xác định địa vị pháp lý của từng người sử dụng đất khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai cụ thể, mà còn nhằm nhận diện ranh giới giữa quyền lực công của Nhà nước và quyền dân sự, kinh tế của từng người sử dụng đất (chủ thể sử dụng đất) được trao quyền. Đây là vấn đề nền tảng để đảm bảo tính minh bạch, bình đẳng và ổn định trong các quan hệ sử dụng đất.

Một hệ thống chủ thể rõ ràng, được xác định phù hợp sẽ là cơ sở để xây dựng và phân định cụ thể về quyền và nghĩa vụ được sát sao hơn, đảm bảo sự bình đẳng và công bằng; cao hơn là khơi dậy và kích thích, thu hút được thế mạnh của mỗi chủ thể trong khai thác và sử dụng đất đai nhằm phát huy nguồn lực đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Ở một khía cạnh khác, xác định rõ chủ thể sử dụng đất sẽ căn cứ để Nhà nước kiểm soát được việc tuân thủ pháp luật của các chủ thể sử dụng đất trong quá trình sử dụng, thông qua đó, tăng cường và nâng cao tính pháp chế trong lĩnh vực đất đai. Mở rộng hơn, đặt các chế định về chủ thể sử dụng đất trong pháp luật đất đai với các chế định pháp luật khác có liên quan như: Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quốc tịch, pháp luật về xử lý vi phạm hành chính…

* Phó Trưởng khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

thì yêu cầu về tính đồng bộ, thống nhất là cần thiết khách quan. Xuất phát từ những vấn đề trên, Luật Đất đai năm 2024 được Quốc hội thông qua ngày 18/01/2024 và có hiệu lực từ ngày 01/8/2024 với rất nhiều sửa đổi, bổ sung và quy định mới về người sử dụng đất, đánh dấu bước phát triển quan trọng trong tư duy lập pháp. Nếu so sánh với các Luật Đất đai trước đây cho thấy, Luật Đất đai năm 2024 với những thay đổi quan trọng, căn cốt như: đã loại bỏ khái niệm "hộ gia đình sử dụng đất" – chủ thể sử dụng đất vốn gây nhiều tranh cãi về quan điểm học thuật và gây nhiều khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng. Cùng với đó, một số chủ thể sử dụng đất được kế thừa từ các quy định trong các Luật Đất đai trước đó, song được xác định rõ ràng, cụ thể và hợp lý hơn như: cá nhân, cộng đồng dân cư, tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập, cơ quan nhà nước, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Việc cấu trúc lại các chủ thể sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024 với nhiều vấn đề mới phản ánh xu hướng lập pháp hiện đại, góp phần làm rõ ranh giới giữa quyền công – quyền tư, giữa Nhà nước với người sử dụng đất, giữa yếu tố trong nước và yếu tố nước ngoài trong các quan hệ pháp luật đất đai; tạo môi trường pháp lý bình đẳng, minh bạch cho các nhà đầu tư nước ngoài trong tiếp cận đất đai; thống nhất giữa quy định của Luật Đất đai với các quy định khác có liên quan trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Nội dung chính dưới đây của chuyên đề sẽ tập trung phân tích và làm rõ những sửa đổi, bổ sung và những quy định mới về người sử dụng đất tại Điều 4 của Luật Đất đai năm 2024. Các nội dung mới về quyền và nghĩa vụ của từng chủ thể sử dụng đất sẽ được nghiên cứu ở các chuyên đề cụ thể khác.

2. Những nội dung sửa đổi, bổ sung và những quy định mới về người sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2024

Nếu như Luật Đất đai năm 2013 còn tồn tại những khái niệm chưa rõ ràng, nhóm đối tượng "mở" gây khó khăn trong áp dụng, thì Luật Đất đai 2024 đã có bước điều chỉnh toàn diện nhằm bảo đảm tính cụ thể, minh bạch, đồng bộ và phù hợp với thực tiễn phát triển. Theo đó, Luật Đất đai năm 2024 đã chuẩn hóa, phân định cụ thể và siết chặt điều kiện đối với từng nhóm người sử dụng đất: từ tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước, đến cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tổ chức có vốn đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và tổ chức ngoại giao của nước ngoài tại Việt Nam. Đặc biệt, điểm mới đáng chú ý là Luật Đất đai năm 2024 bỏ nhóm chủ thể "tổ chức khác", làm rõ vị trí pháp lý của cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, đồng thời phân định rõ địa vị pháp lý của người Việt Nam định cư ở nước ngoài và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Những thay đổi này phản ánh định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền, tăng cường quản trị đất đai hiện đại, minh bạch và phù hợp với bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Có thể nhận diện rõ hơn những thay đổi về người sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2024 ở những vấn đề trọng tâm, cơ bản sau đây:

Thứ nhất, *quy định rõ cơ sở xác lập quyền sử dụng cho người sử dụng đất*

Trên thực tế, người sử dụng đất tham gia trực tiếp vào việc quản lý, khai thác và sử dụng đất là vô cùng phong phú, đa dạng. Có những quyền sử dụng đất được xác lập và phát sinh từ các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền qua các giai đoạn khác nhau; song có những quyền sử dụng đất được xác lập thông qua các giao dịch dân sự, thương mại về quyền sử dụng đất diễn ra từ thị trường và cả những quyền sử dụng đất được hình thành do quá trình tự khai thác, sử dụng đất của chính những người sử dụng đất trong thực tế. Để bảo đảm tính bao quát và toàn diện, ghi nhận quyền sử dụng đất hợp pháp cho các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai, Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 đã chi tiết hóa các chủ thể được coi là người sử dụng đất bao gồm: (i) được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; (ii) đang sử dụng đất ổn định, đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất mà chưa được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; (iii) nhận quyền sử dụng đất và (iv) thuê lại đất. Có thể thấy, so với Điều 5 Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024 cũng đã bổ sung cả những trường hợp sử dụng đất đã đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng chưa được cấp thì vẫn được xác định là chủ thể sử dụng đất. Quy định này cho phép bảo đảm tối đa quyền lợi của người sử dụng đất hợp pháp, ổn định. Tạo cơ sở pháp lý để người sử dụng đất có cơ hội đưa quyền sử dụng đất tham gia sâu rộng vào các quan hệ đất đai trên thị trường, phù hợp và tương thích với xu hướng mở rộng quyền cho người sử dụng đất nhằm nâng cao năng lực, hiệu quả trong khai thác sử dụng đất được đặt ra theo tinh thần của Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương ban hành 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*". Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2024 cũng bổ sung các trường hợp thuê lại đất của chủ thể sử dụng đất thì chủ thể thuê lại cũng được xác định là chủ sử dụng đất như các chủ thể sử dụng đất khác. Quy định này sẽ tạo cơ sở pháp lý để đa dạng hóa các hình thức khai thác đất từ trực tiếp tới gián tiếp. Theo đó, các chủ thể được khai thác đất gián tiếp cũng được xác định địa vị pháp lý như các chủ thể trực tiếp được giao quyền khai thác đất đai. Đây cũng sẽ là cơ sở để nâng cao hiệu quả thu hút, huy động sự tham gia của các chủ thể vào khai thác nguồn tài nguyên đất đai một cách hiệu quả.

Thứ hai, *người sử dụng đất là tổ chức trong nước*

Điểm a và b khoản 1 Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 thể hiện một bước hoàn thiện quan trọng trong việc xác định chủ thể là tổ chức trong nước - nhóm người sử dụng đất

có vai trò trung tâm trong quản lý và khai thác nguồn lực đất đai. So với Luật Đất đai năm 2013, quy định trên đã phân tách rành mạch hơn giữa nhóm cơ quan, tổ chức chính trị – xã hội với nhóm tổ chức trong nước có tư cách pháp nhân kinh tế hoặc sự nghiệp, qua đó phản ánh đúng tính chất pháp lý và mục đích sử dụng đất của từng loại hình. Cụ thể, điểm a quy định riêng các chủ thể mang tính công quyền như cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội; đây là những tổ chức sử dụng đất chủ yếu phục vụ mục đích công. Trong khi đó, điểm b đã cụ thể hóa các tổ chức kinh tế trong nước và được điều chỉnh thống nhất theo quy định của Luật Đầu tư. Đây là sự phân tách hợp lý, không gộp chung hai chủ thể này như các Luật Đất đai trước đây dẫn đến tình trạng thực tế các tổ chức sự nghiệp công lập chưa có cơ chế pháp lý rõ ràng trong việc sử dụng đất nên dẫn đến tình trạng một diện tích đất công bị sử dụng sai mục đích hoặc bị bỏ hoang hoặc cho thuê trái pháp luật. Với quy định mới này cũng nhằm tăng cường trách nhiệm quản trị tài sản công đối với các tổ chức được giao quản lý và sử dụng đất. Cùng với đó, đối với những tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính có nhu cầu sử dụng quyền sử dụng đất công vào mục đích kinh doanh dịch vụ, thương mại thì có cơ chế quản lý và kiểm soát phù hợp, chuyển hình thức sử dụng đất từ giao không thu tiền sang hình thức thuê đất trả tiền thuê và có quyền, nghĩa vụ pháp lý riêng với tổ chức sử dụng đất công không vì mục đích kinh doanh. Sự thay đổi này phản ánh chủ trương đổi mới cơ chế quản lý tài chính của đơn vị sự nghiệp công; minh bạch hoá vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong việc sử dụng đất để đầu tư, kinh doanh. Tạo cơ sở pháp lý minh bạch cho việc xác định quyền, nghĩa vụ và hình thức tiếp cận đất đai theo từng loại chủ thể; đồng thời nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, thúc đẩy bình đẳng và hiệu quả trong sử dụng đất giữa các thành phần kinh tế. Cùng với sự thay đổi trên, điểm b khoản 1 Điều 5 cũng đồng thời tách tổ chức kinh tế trong nước với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thành chủ thể độc lập trong quan hệ sử dụng đất và thống nhất xác định tư cách pháp lý của hai chủ thể này đồng bộ với Luật Đầu tư năm 2020. Đây cũng là sự thay đổi nhằm đảm bảo bảo tính thống nhất, đồng bộ và liên thông của hệ thống pháp luật – yêu cầu quan trọng trong hoạt động lập pháp.

Thứ ba, *chỉnh sửa, bổ sung chủ thể sử dụng đất là tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc*

Việt Nam là một quốc gia có nhiều loại hình tôn giáo và nhiều người theo tôn giáo, do đó, trong quá trình quản lý đất nước và điều hành xã hội, Nhà nước luôn quan tâm đến tôn giáo và chính sách tôn giáo nhằm đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân và củng cố khối đại đoàn kết tôn giáo – dân tộc. Việc nhận diện và quản lý tổ chức tôn giáo có ý nghĩa quan trọng đối với đời sống xã hội cũng như quá trình xây dựng, thực thi chính sách tôn giáo. Điều này được thể hiện rõ trong Hiến pháp năm 2013 và đặc biệt là Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo năm 2016. Theo Luật Tín ngưỡng, tôn giáo năm 2016,

"*Tổ chức tôn giáo là tập hợp tín đồ, chức sắc, chức việc, nhà tu hành của một tôn giáo được tổ chức theo một cơ cấu nhất định được Nhà nước công nhận nhằm thực hiện các hoạt động tôn giáo"*[1]. Còn "*Tổ chức tôn giáo trực thuộc là tổ chức thuộc tổ chức tôn giáo, được thành lập theo hiến chương, điều lệ, quy định của tổ chức tôn giáo"*[2]. Từ quy định này có thể hiểu, tổ chức tôn giáo trực thuộc là một hợp phần trong cơ cấu tổ chức của tổ chức tôn giáo, được hình thành và vận hành theo quy định nội bộ của tổ chức tôn giáo đó, nhưng đồng thời phải tuân thủ và chịu sự điều chỉnh của pháp luật.

Luật Đất đai năm 2013 sử dụng khái niệm "cơ sở tôn giáo", "tổ chức tôn giáo" và "cơ sở khác của tôn giáo"[3] là chủ thể sử dụng đất trong quan hệ pháp Luật Đất đai, nếu so sánh, đối chiếu với các quy định nêu trên của Luật Tôn giáo, Tín ngưỡng năm 2016 cho thấy chưa có sự tương thích về tên gọi. Mặt khác, việc sử dụng thuật ngữ "cơ sở khác của tôn giáo" là một khái niệm rất chung chung, khó xác định địa vị pháp lý và tư cách chủ thể khi tham gia vào quan hệ đất đai; không phân định được đâu là chủ thể sử dụng đất có tư cách độc lập, đâu là chủ thể phụ thuộc. Luật Đất đai năm 2013 cũng không có quy định riêng cho tổ chức tôn giáo trực thuộc, tức là các cơ sở trực thuộc (như chùa, nhà thờ, tu viện, dòng tu, cơ sở đào tạo tôn giáo, cơ sở từ thiện của tôn giáo...) chỉ được xem là thuộc tổ chức tôn giáo, tổ chức tông giáo trực thuộc không có tư cách pháp lý độc lập trong sử dụng đất. Vì vậy, các cơ sở này không được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất trực tiếp, mà đất được đứng tên tổ chức tôn giáo cấp trên (giáo hội, giáo phận, giáo hạt…).

Khắc phục tình trạng trên, Luật Đất đai năm 2024 tại khoản 2 Điều 4 bổ sung thêm chủ thể "tổ chức tôn giáo trực thuộc" bên cạnh "tổ chức tôn giáo". Sự sửa đổi này đảm bảo sự tương thích và thống nhất giữa Luật Đất đai với với Luật Tín ngưỡng, Tôn giáo năm 2016 khi Luật này đã thừa nhận tư cách pháp nhân của tổ chức tôn giáo trực thuộc. Mặt khác, sự thay đổi này nhằm tạo cơ sở pháp lý minh bạch cho việc quản lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các cơ sở tôn giáo trực thuộc (trước đây phải đứng tên tổ chức tổ chức tôn giáo, gây vướng mắc khi xử lý hồ sơ, đăng ký, chuyển giao, hoặc sử dụng đất cho mục đích xã hội). Cùng với đó, sự bổ sung này cũng nhằm đảm bảo sự phân định rõ ràng, cụ thể quyền và nghĩa vụ giữa tổ chức tôn giáo cấp trên và cơ sở trực thuộc, tránh tình trạng tranh chấp, chồng chéo hoặc lợi dụng đất tôn giáo. Thông qua đó, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động tôn giáo, từ thiện, giáo dục, y tế… của các cơ sở tôn giáo trực thuộc được Nhà nước bảo hộ và quản lý hợp pháp. Đây cũng là sự thể hiện chính sách tôn trọng quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của Nhà nước, đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý đất đai trong lĩnh vực đặc thù này.

---

[1] Khoản 12 Điều 2 Luật Tín ngưỡng, tôn giáo năm 2016.
[2] Khoản 13 Điều 2 Luật Tín ngưỡng, tôn giáo
[3] Khoản 4 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013.

Thứ tư, *hộ gia đình không còn là chủ thể sử dụng đất trong quan hệ pháp luật đất đai*

Luật Đất đai năm 2024 không tiếp tục quy định về tư cách chủ thể sử dụng đất của hộ gia đình. Nếu như trước đây, do yếu tố lịch sử, hộ gia đình vẫn được coi là chủ thể sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, thực tế sử dụng đất của chủ thể này gặp rất nhiều vướng mắc, gây khó khăn cho việc quản lý và sử dụng đất hiệu quả và tiềm ẩn nguy cơ mâu thuẫn, tranh chấp do sự thiếu minh bạch, cụ thể trong xác định chủ thể sử dụng đất. Thực tế cho thấy, hộ gia đình với tư cách là chủ thể sử dụng đất được xác lập trong thời kỳ cải cách cơ chế quản lý nông nghiệp thông qua cơ chế Khoán 10 (Nghị quyết 10-NQ/TW ngày 5/4/1988) về việc giao đất trực tiếp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Kể từ Nghị quyết này, hộ gia đình chính thức trở thành đơn vị sản xuất tự chủ, có quyền sử dụng đất gắn với sản phẩm. Đây chính là cơ sở tiền đề để Luật Đất đai 1993 và Nghị định 64/1993/NĐ-CP sau đó công nhận hộ gia đình là người sử dụng đất. Kể từ thời điểm đó đến nay, trong các Luật Đất đai 2003, 2013, hộ gia đình được công nhận là một chủ thể sử dụng đất độc lập (bên cạnh cá nhân, tổ chức, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam). Quá trình sử dụng đất, chủ thể hộ gia đình được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đứng tên hộ, kèm danh sách các thành viên có quyền sử dụng chung.

Tuy nhiên, qua hơn 30 năm áp dụng, việc công nhận "hộ gia đình" như một chủ thể độc lập trong quan hệ pháp luật đất đai đã bộc lộ nhiều bất cập. Theo đó, chủ thể "hộ gia đình" là một chủ thể khá mô hồ về tư cách pháp lý, hộ gia đình không phải là pháp nhân, cũng không phải là cá nhân nên rất khó khăn trong việc xác định ai là người đại diện hợp pháp trong các giao dịch về quyền sử dụng đất. Sự không rõ ràng này cũng là nguyên nhân của những khó khăn, vướng mắc khi chuyển nhượng, tặng cho, thế chấp mà bắt buộc phải có chữ ký của tất cả các thành viên đủ điều kiện trong bối cảnh: hộ gia đình tại thời điểm xác lập quyền sử dụng đất với thời điểm thực hiện giao dịch và thời điểm phát sinh tranh chấp có số lượng thành viên trong gia đình rất khác nhau: cha mẹ, anh chị em, vợ chồng, con cái. Điều này cũng thực sự gây khó khăn khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thực tế cũng cho thấy, hộ gia đình sử dụng đất quy định trong Luật Đất đai năm 1993, 2003 và 2013 không có sự tương thích nếu đặt trong mối quan hệ với pháp luật khác như: Bộ luật Dân sự, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Đầu tư … đều không coi hộ gia đình là chủ thể pháp lý độc lập.

Nhằm khắc phục thực tế nêu trên, Luật Đất đai năm 2024 đã thu hẹp khái niệm hộ gia đình sử dụng đất thông qua giải thích từ ngữ tại Khoản 25 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024, đồng thời không tiếp tục thừa nhận mới các chủ thể sử dụng đất là hộ gia đình. Hiện nay, hộ gia đình chỉ trong tư cách chủ thể xác lập quyền sử dụng đất chung giữa

những người có quan hệ huyết thống, nuôi dưỡng từ trước ngày 1/8/2024 nhằm xử lý các hệ quả về hộ gia đình sử dụng đất theo các luật đất đai trước đây. Kể từ ngày Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực thi hành, các hộ gia đình không được nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và nhận chuyển quyền sử dụng đất do không còn là chủ thể sử dụng đất. Có thể khẳng định rằng, việc bỏ hộ gia đình khỏi danh mục người sử dụng đất là sự cần thiết khách quan nhằm bảo đảm tính minh bạch, theo đó, chỉ còn cá nhân, tổ chức mới là chủ thể pháp lý rõ ràng, có quyền và nghĩa vụ cụ thể, điều đó cũng đồng nghĩa với việc giảm dần các tranh chấp; làm đồng bộ hệ thống pháp luật và phù hợp với xu thế quản trị hiện đại – theo đó, đất đai gắn với dữ liệu số, nên cần xác định chủ thể cụ thể, minh bạch, có thể định danh được.

Thứ năm, *thay đổi địa vị pháp lý của chủ thể là người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong quan hệ sử dụng đất tại Việt Nam*

Nếu như Luật Đất đai 2013 (Điều 5) chỉ phân biệt giữa người sử dụng đất là "*cá nhân trong nước*" với "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài*", thì tại khoản 3 Điều 4 Luật Đất đai 2024 đã có sự thay đổi theo hướng phân biệt quyền giữa người sử dụng đất là "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam*", "*cá nhân trong nước*" với "*người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài*". Theo đó, đối với "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài*" Luật Đất đai năm 2024 đã phân biệt rất cụ thể thành "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam*" và "*người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài*" trên cơ sở quy định của Luật quốc tịch năm 2008 (sửa đổi bổ sung năm 2014); và "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam"* có đầy đủ các quyền liên quan đến đất đai như công dân Việt Nam ở trong nước (riêng quyền thế chấp thì chỉ giới hạn là thế chấp tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam); còn "*người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài*" sẽ có các quyền riêng, có sự hạn chế so với "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam*", "*cá nhân trong nước*". Như vậy, Luật Đất đai năm 2024 đã mở rộng đối tượng sử dụng đất, tăng cơ hội tiếp cận, sử dụng hiệu quả từ nguồn lực đất đai và hy vọng đây là cơ hội góp phần thúc đẩy tăng trưởng đầu tư và thu hút kiều hối từ hàng triệu công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài, tạo nguồn lực phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, giữa Luật Đất đai năm 2024 và Luật kinh doanh bất động sản 2023 chưa thống nhất về cách thức quy định đối với "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài*". Cụ thể: Luật Đất đai năm 2024 đã phân biệt thành "*người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam*" và "*người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài*" thì Luật kinh doanh bất động sản năm 2023 phân biệt là "*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là công dân Việt Nam*" và "*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà không phải là công dân Việt Nam*"[4].

Thứ sáu, *về tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*

[4] Điều 10 Luật kinh doanh bất động sản năm 2023.

Tại khoản 7 Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 đã quy định về người sử dụng đất là "*tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*" với dấu hiệu nhận diện được quy định tại khoản 46, Điều 3 Luật Đất đai 2024 ***"là tổ chức kinh tế phải đáp ứng điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư để thực hiện dự án có sử dụng đất"***. Từ quy định trên cho thấy, "*tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*" sẽ phân biệt với các "*tổ chức kinh tế*" trong nước được quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai năm 2024 thông qua dấu hiệu: tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phải thuộc trường hợp được quy định tại khoản 1 Điều 23 Luật đầu tư 2020[5] và phải thực hiện thủ tục đăng ký đầu tư theo quy định tại khoản 1 Điều 37 Luật đầu tư năm 2020[6]. Như vậy, "*tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*" phải thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định của nhà đầu tư nước ngoài theo Luật đầu tư sẽ có địa vị pháp lý trong quá trình tiếp cận và sử dụng đất khác so với "*tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*" không thuộc trường hợp phải thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định của nhà đầu tư nước ngoài theo Luật đầu tư. Điều này cho thấy, Luật Đất đai năm 2024 quy định nhằm đồng bộ với quy định của Luật Đầu tư 2020, Luật kinh doanh bất động sản năm 2023, khắc phục những điểm không phù hợp về khái niệm "*doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*" trong khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai 2013 (có nội hàm không thống nhất, lạc hậu với những quy định trong Luật Đầu tư 2020, Luật kinh doanh bất động sản).

Đây là bước tiến quan trọng của Luật Đất đai sửa đổi, tạo sự thống nhất với Luật kinh doanh bất động sản sửa đổi, Luật đầu tư, góp phần tăng cơ hội tiếp cận, sở hữu, sử dụng hiệu quả hơn nguồn lực đất đai, đồng thời góp phần thu hút kiều hối, đầu tư của kiều bào ở nước ngoài, nhà đầu tư nước ngoài cho sự phát triển kinh doanh bất động sản và nền kinh tế.

2. Một số đề xuất nhằm thực hiện có hiệu quả pháp luật về chủ thể sử dụng đất và nâng cao hiệu quả sử dụng đất của các chủ thể sử dụng đất

Về chủ thể sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2024 được đánh giá là có nhiều sự thay đổi quan trọng, hợp lý, thể hiện bước tiến quan trọng trong tư duy lập pháp. Tuy nhiên, rà soát và đặt các chế định này trong mối quan hệ với các chế định khác có liên

---

[5] **Điều 23. Thực hiện hoạt động đầu tư của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài**

1. Tổ chức kinh tế phải đáp ứng điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài khi đầu tư thành lập tổ chức kinh tế khác; đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế khác; đầu tư theo hình thức hợp đồng BCC nếu tổ chức kinh tế đó thuộc một trong các trường hợp sau đây:

a) Có nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc có đa số thành viên hợp danh là cá nhân nước ngoài đối với tổ chức kinh tế là công ty hợp danh;

b) Có tổ chức kinh tế quy định tại điểm a khoản này nắm giữ trên 50% vốn điều lệ;

c) Có nhà đầu tư nước ngoài và tổ chức kinh tế quy định tại điểm a khoản này nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

[6] **Điều 37. Trường hợp thực hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư**

1. Các trường hợp phải thực hiện thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư bao gồm:[..]

b) Dự án đầu tư của tổ chức kinh tế quy định tại khoản 1 Điều 23 của Luật này.

quan và với mục đích nhằm đảm bảo cho người sử dụng đất được tiếp cận đất đai một cách thuận lợi thì sự cần thiết vẫn tiếp tục cân nhắc và bổ sung một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, *về giải quyết những quan hệ đất đai của hộ gia đình đã được xác lập trước ngày Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực*

Mặc dù Luật Đất đai năm 2024 đã bỏ đi tư cách chủ thể sử dụng đất của "hộ gia đình nhưng để giải quyết những hệ quả do lịch sử để lại từ trước đây khi xác lập, công nhận quyền sử dụng đất của Hộ gia đình thì tại Điều 259 Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục ghi nhận *"Hộ gia đình sử dụng đất được xác định theo quy định của pháp luật về đất đai trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì được tham gia quan hệ pháp luật về đất đai với tư cách nhóm người sử dụng đất mà có chung quyền sử dụng đất quy định tại khoản 2 Điều 27 của Luật này. Hộ gia đình sử dụng đất đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật này*.". Để xác định tư cách hộ gia đình sử dụng đất, tại khoản 25 Điều 3 Luật Đất đai 2024 quy định "*Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành"* trên cơ sở tiếp tục kế thừa từ Luật Đất đai 2013.

Tuy nhiên, Luật Đất đai 2024 chưa quy định cụ thể các tiêu chí xác định thành viên hộ gia đình; đặc biệt chưa làm rõ điều kiện "*đang sống chung*" để dẫn đến thực tế hiện nay khi nhắc đến hộ gia đình nhưng không biết hộ là ai? Bên cạnh đó, mặc dù tại khoản 4 Điều 256 Luật Đất đai năm 2024 quy định về việc xác định tư cách thành viên hộ gia đình "***Việc xác định các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình để ghi tên trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất do các thành viên này tự thỏa thuận và chịu trách nhiệm trước pháp luật"*** nhưng điều này chưa thực sự hợp lý và có thể dẫn đến những cách hiểu khác nhau, cụ thể:

(i) Cách hiểu thứ nhất: chỉ những thành viên thoả thuận được đứng tên trên GCNQSDĐ mới được xác định với tư cách thành viên hộ gia đình và những thành viên sau thoả thuận mà không đứng tên trên GCNQSDĐ sẽ không xác định tư cách thành viên hộ gia đình đối với họ. Khi thực hiện các giao dịch đối với quyền sử dụng đất đó sẽ không cần sự đồng ý của những thành viên thoả thuận không đứng tên trên giấy chứng nhận;

(ii) Cách hiểu thứ hai: Việc thoả thuận có ý nghĩa trong việc xác định những thành viên ghi tên trên giấy với tư cách đại diện; khi thực hiện các giao dịch đối với

quyền sử dụng đất đó sẽ cần sự đồng ý của cả những thành viên thoả thuận không đứng tên trên giấy chứng nhận.

Bên cạnh đó, chưa có quy định cụ thể về hình thức và giá trị pháp lý của "*thỏa thuận*" và nếu các thành viên không tự thoả thuận được thì việc giải quyết sẽ được thực hiện như thế nào? Điều này đang được bỏ ngỏ từ quy định trên và nếu không được làm rõ sẽ tiếp tục tiềm ẩn những mâu thuẫn phát sinh trong quá trình giải quyết việc phân chia tài sản là QSDĐ của hộ gia đình.

Do đó, theo quan điểm của tác giả, quy định trên tiếp tục sửa đổi để tạo ra sự thống nhất trong quá trình thực hiện các quyền của hộ gia đình sử dụng đất cũng như giải quyết các tranh chấp phát sinh từ việc sử dụng đất của hộ gia đình đó. Theo đó, nên quy định rõ:

Một là, bỏ điều kiện "đang sống chung" khi xác định tư cách thành viên hộ gia đình.

Hai là, hình thức thoả thuận: việc thỏa thuận của các thành viên hộ gia đình phải được lập thành văn bản, có công chứng hoặc chứng thực tại UBND cấp xã. Văn bản thỏa thuận này là căn cứ pháp lý duy nhất để cơ quan có thẩm quyền ghi tên các thành viên có chung quyền trên Giấy chứng nhận. "***Các thành viên có chung quyền sử dụng đất của hộ gia đình được quyền thoả thuận thành viên đại diện để ghi tên*** *trên Giấy chứng nhận và chịu trách nhiệm trước pháp luật"*

Ba là, trong trường hợp các thành viên không thoả thuận được: Khi các thành viên không đạt được thỏa thuận, hồ sơ xác định quyền sử dụng đất chung cần được chuyển đến UBND cấp xã để tổ chức hòa giải, xác minh**.** Trường hợp hòa giải không thành và có tranh chấp, các thành viên có quyền khởi kiện ra Tòa án nhân dân để yêu cầu xác định phần quyền sử dụng đất của từng người.

Thứ hai, *cần có những hướng dẫn cụ thể về quy trình và thủ tục khi các các chủ thể sử dụng đất có sự thay đổi về địa vị pháp lý trong quá trình sử dụng đất*

Đối với đất của các đơn vị sự nghiệp công lập được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích công, nay Luật Đất đai năm 2024 cho phép sử dụng một phần đất sang kinh doanh dịch vụ, thương mại và chuyển sang hình thức thuê đất trả tiền hàng năm (Điều 120); theo đó, chuyển từ tổ chức sử dụng đất trong nước sang chủ thể sử dụng đất là tổ chức kinh tế thì cần có quy định về việc điều chỉnh ngay từ tên gọi, chứ không chỉ đơn thuần là đăng ký biến động đất đai.

Tương tự: tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc sử dụng một phần đất được Nhà nước giao không thu tiền hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất không phải trả tiền vào mục đích xây dựng các cơ sở tôn giáo, nay có nhu cầu được chuyển một phần sang kinh doanh dịch vụ thương mại. Theo đó, tính chất sử dụng đất cũng không còn nguyên nghĩa theo mục đích phục vụ cho tôn giáo, mà gần hơn với tên

gọi là tổ chức kinh tế sử dụng đất. Vì vậy, đòi hỏi phải được quản lý và kiểm soát chặt chẽ. Theo đó, quy định cụ thể, chặt chẽ vấn đề chuyển hình thức sử dụng đất, đăng ký giao dịch và đăng ký biến động đất đai để đảm bảo phản ánh đúng tình hình và hiện trạng sử dụng đất trong bối cảnh chủ thể sử dụng đất không có thay đổi về tên gọi cho dù có sự thay đổi về hình thức sử dụng đất.

Thứ ba, *đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam*

Với phạm vi quyền sử dụng đất được mở rộng tối đa như đối với cá nhân ở trong nước theo quy định của Luật Đất đai năm 2024. Đây là sự thay đổi lớn trong lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật đất đai bởi trước Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực, chủ thể này chủ yếu được bảo đảm quyền sử dụng đất trực tiếp là quyền sử dụng đất ở gắn với nhà ở khi chủ thể này được mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam hoặc họ đủ điều kiện để được hưởng thừa kế trực tiếp quyền sử dụng đất hoặc bảo đảm quyền sử dụng đất gắn với các dự án đầu tư khi họ trực tiếp đầu tư tại Việt Nam. Song với sự thay đổi trong Luật Đất đai năm 2024 thì địa vị pháp lý của chủ thể sử dụng đất này được áp dụng như đối với cá nhân trong nước. Theo đó, họ có quyền sử dụng tất cả các loại đất thuộc các nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp; với cơ chế xác lập rộng rãi như: Giao đất không thu tiền, có thu tiền, thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác hoặc được Nhà nước công nhận QSDĐ. Vì vậy, để thu hút chủ thể này trở về sinh sống, đầu tư lâu dài tại Việt Nam, cần có những hướng dẫn cụ thể về điều kiện, hướng dẫn cụ thể về quy trình, thủ tục và tăng cường sự tuyên truyền, phổ biến pháp luật để tạo sự thuận lợi trong tiếp cận đất đai và bảo vệ quyền lợi cho họ được tốt hơn. Trong trường hợp này, cần tăng cường vai trò, trách nhiệm và nâng cao năng lực cho cán bộ chính quyền cấp xã trong việc thực thi quyền hạn và trách nhiệm của mình – vốn trách nhiệm này trước đây thuộc thẩm quyền của cấp huyện và cấp tỉnh.

Thứ tư, *đối với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam*

Theo quy định tại khoản 46 Điều 3 Luật Đất đai 2024 "tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là tổ chức kinh tế phải đáp ứng điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư để thực hiện dự án có sử dụng đất". Như vậy, khi nhắc đến tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất theo quy định tại Luật Đất đai 2024 sẽ được hiểu là các trường hợp được quy định tại khoản 1 Điều 23 Luật Đầu tư 2020 và đây sẽ là chủ thể có quy chế pháp lý riêng về quyền khi sử dụng đất tại Việt Nam. Còn các trường hợp tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất được quy định tại khoản 1 Điều 23 Luật Đầu tư 2020 sẽ có quyền và nghĩa vụ như tổ chức trong nước sử dụng đất và xếp chung vào nhóm tổ chức trong nước được quy định tại khoản 1 Điều 4 Luật Đất đai 2024. Tuy nhiên, tại Luật kinh doanh bất động sản năm 2023 lại sử dụng thuật ngữ để phân biệt 2 nhóm chủ thể trên như sau: (i) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thuộc diện phải đáp ứng các

điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư; (ii) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài không thuộc diện phải đáp ứng các điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư. Hay tương tự, tại Luật nhà ở năm 2023 (Điều 17) chỉ đề cập đến chủ thể là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đầu tư xây dựng nhà ở theo dự án tại Việt Nam theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan được sở hữu nhà ở tại Việt Nam; vấn đề đặt ra là tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được hiểu theo Luật đất đai hay Luật kinh doanh bất động sản khi gắn với dự án nhà ở. Như vậy, cùng một chủ thể gắn với việc sử dụng đất tại Việt Nam nhưng lại quy định khác nhau về cách thức xác định; điều này gây khó khăn trong quá trình xác định tư cách chủ thể cũng như quyền và nghĩa vụ của chủ thể đó. Do đó, theo quan điểm của tác giả cần phải sửa đổi và thống nhất về cách thức xác định theo hướng thống nhất, dẫn chiếu đến khoản 1, 2 Điều 23 Luật Đầu tư 2020 (trường hợp phải thực hiện/không phải thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư, coi đây là chuẩn mực pháp lý chung để xác định tư cách "tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài" trong Luật Đất đai 2024, Luật KDBĐS 2023, Luật nhà ở 2023.

Thứ năm, *số hoá hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất đai, nhà ở và công trình xây dựng*

Cần đẩy nhanh việc hoàn thiện hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất đai, nhà ở và công trình xây dựng gắn với vấn đề số hoá dữ liệu để tăng cường cơ hội tiếp cận đất đai và bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho các chủ thể sử dụng đất; tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể khi thực hiện giao dịch và tăng cường tính minh thị của QSDĐ đối với các chủ thể sử dụng đất. Theo đó, việc hiện thực hoá chủ trương mới của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về cấp mã số định danh cho từng thửa đất gắn với căn cước công dân đang được triển khai rốt ráo trong thời gian gần đây là một định hướng đúng đắn cần được thực hiện quyết liệt.[7] Bởi, mã định danh thửa đất là nền tảng quan trọng để số hoá, chuẩn hoá và liên thông cơ sở dữ liệu đất đai trong thời kỳ chuyển đổi số. Khi tích hợp, liên thông với cơ sở dữ liệu dân cư, địa chỉ số quốc gia sẽ giúp nâng cao chất lượng dịch vụ công về đất đai, giảm chi phí, thời gian, tăng độ tin cậy cho người dân và doanh nghiệp. Bên cạnh đó, thửa đất được định danh sẽ được xác định chính xác thông tin thửa đất ở vị trí nào, diện tích bao nhiêu, mục đích sử dụng là gì, ai là chủ sở hữu hợp pháp về quyền sử dụng đất./.

[7] Thông tư số 09/2024/TT-BTNMT và Công văn số 991/BNNMT-QLĐĐ năm 2025 về chỉnh lý hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai khi tổ chức lại đơn vị hành chính.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013
2. Luật Đất đai năm 2024
3. Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023
4. Luật nhà ở năm 2023
5. Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương ban hành 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.
6. Nguyễn Quang Tuyến & Lê Trung Nhẫn, *Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về địa vị pháp lý của người sử dụng đất nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ,* trích từ Kỷ yếu hội thảo khoa học Những giải pháp hoàn thiện pháp luật đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ trong quản lý và sử dụng đất hiệu quả, bền vững, 2022.
7. Phan Thị Hương Giang, "Hệ quả pháp lý khi hộ gia đình không còn là người sử dụng dất theo Luật đất đai năm 2024"*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 11/2024, tr.39-46.

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CHUNG CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

Lê Ngọc Khánh*

Nguyễn Duy Quang**

Tóm tắt: *Bài viết tập trung phân tích các quy định về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024, từ đó đánh giá thực trạng áp dụng trong thực tiễn và nhận diện một số vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện khung pháp lý và nâng cao hiệu quả thực thi, góp phần bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất và tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.*

Từ khoá: Người sử dụng đất; quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất, Luật Đất đai 2024.

1. Đặt vấn đề

Đất đai vốn là nguồn tài nguyên thiên nhiên quý giá do thiên nhiên ban tặng nhưng được sử dụng như một loại tài sản có giá trị, phục vụ cho nhiều mục đích và nhu cầu của đời sống kinh tế - xã hội là nhờ sự tham gia trực tiếp của người sử dụng đất (chủ thể sử dụng đất) vào quá trình khai thác và sử dụng. Nhóm chủ thể này có tính chất đa dạng, bao gồm cả chủ thể trong nước, chủ thể có yếu tố nước ngoài, những người sử dụng đất để kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận cũng như các chủ thể khai thác đất vì lợi ích chung của cộng đồng. Từ thực tiễn đó, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai cần bảo đảm xác lập một khung pháp lý về quyền và nghĩa vụ chung cho mọi người sử dụng đất, không phân biệt chủ thể, mục đích hay tính chất sử dụng. Điều này nhằm bảo đảm sự bình đẳng trong quản lý và khai thác đất đai, đồng thời giúp người sử dụng đất chủ động nhận thức và kiểm soát phạm vi quyền hạn, nghĩa vụ của mình, từ đó tạo điều kiện để nâng cao hiệu quả khai thác, phát huy nguồn lực đất đai và phòng tránh tình trạng lãng phí.

Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương đã xác định một trong những định hướng trọng tâm là: "*Bảo đảm quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được quy định cụ thể, rõ ràng; quyền sử dụng đất là một loại tài sản, hàng hoá đặc biệt được pháp luật bảo hộ, được giao dịch theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước; việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải công khai, minh bạch, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất thu hồi, có chỗ ở, cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ*". Trên cơ sở định hướng này, Luật Đất đai năm

* Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

** Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

2024 đã tiếp tục thể chế hóa bằng việc thiết lập hệ thống quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất. Việc làm rõ những quy định về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất là cần thiết nhằm chỉ ra những thực trạng còn tồn tại và đề xuất giải pháp thực thi trong thời gian tới.

2. Khái niệm người sử dụng đất

Khái niệm về người sử dụng đất tại Việt Nam được đề cập khác nhau trong các tài liệu học thuật cũng như các sách báo pháp lý. Nhìn chung, các quan điểm này đều thống nhất với nhau ở căn cứ xác định một tổ chức, hộ gia đình, cá nhân là người sử dụng đất. Đó là, họ phải được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất hay cho phép nhận chuyển QSDĐ; công nhận QSDĐ là hợp pháp. Tuy nhiên, người sử dụng đất ở đây không chỉ là người trực tiếp khai thác đất được nhà nước cho phép sử dụng, mà còn bao gồm cả những người không trực tiếp khai thác, sử dụng đất mà là người tổ chức quá trình sử dụng đất như: bỏ vốn, công nghệ đầu tư vào đất, thuê người lao động trực tiếp sử dụng đất… Luật Đất đai 2024 có quy định về người sử dụng đất như sau: "*Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; đang sử dụng đất ổn định, đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất mà chưa được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; nhận quyền sử dụng đất; thuê lại đất*". Đồng thời tại Điều 4 Luật Đất đai 2024 cũng quy định theo hướng liệt kê các chủ thể được xem là người sử dụng đất bao gồm: Tổ chức trong nước; tổ chức tôn giáo; cá nhân; cộng đồng dân cư; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Như vậy, người sử dụng đất phải là người đã được cấp Giấy CNQSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc đang sử dụng đất ổn định, đủ điều kiện để được cấp Giấy CNQSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Người sử dụng đất được xác lập quyền sử dụng đất thông qua các hình thức là Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất, thuê lại đất. Từ đó có thể đưa ra khái niệm người sử dụng đất như sau: "*Người sử dụng đất là tổ chức trong nước; cá nhân; cộng đồng dân cư; tổ chức tôn giáo; tổ chức tôn giáo trực thuộc; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài; tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận QSDĐ, nhận chuyển QSDĐ hay cho phép được mua nhà ở gắn liền với QSDĐ ở Việt Nam.*"

Một lưu ý nổi bật là Luật Đất đai năm 2024 không còn quy định về tư cách chủ thể của hộ gia đình như quy định trong các Luật Đất đai trước đây. Trong Luật Đất đai 2013, "hộ gia đình sử dụng đất" được quy định tại Điều 5 và được công nhận là một trong các

chủ thể có quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, trên thực tế, việc xác định ai là "thành viên hộ gia đình sử dụng đất" luôn là vấn đề phức tạp - đặc biệt trong các giao dịch chuyển nhượng, thừa kế, hoặc khi phát sinh tranh chấp. Việc xác định thành viên phải dựa vào sổ hộ khẩu, quan hệ nhân thân, và thời điểm hình thành quyền sử dụng đất, dẫn đến nhiều cách hiểu và áp dụng khác nhau giữa các địa phương, cơ quan đăng ký đất đai và tòa án[1]. Việc xác định các thành viên trong hộ gia đình gặp nhiều vướng mắc trên thực tế, từ đó ảnh hưởng đến các giao dịch đất đai. Hộ gia đình sử dụng đất trước khi Luật Đất đai 2024 có hiệu lực sẽ được coi như nhóm người có chung quyền sử dụng đất tại khoản 2 Điều 27. Hộ gia đình đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất trước khi Luật Đất đai 2024 có hiệu lực sẽ có quyền và nghĩa vụ như với cá nhân sử dụng đất.

3. Quy định pháp luật, thực trạng pháp luật về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

3.1. Quyền chung của người sử dụng đất

Quyền chung của người sử dụng đất được hiểu là nhóm quyền mà mọi chủ thể sử dụng đất, bất kể đó là tổ chức kinh tế, cá nhân trong nước hay người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đều được hưởng. Đối với quyền chung của người sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2024 có quy định cụ thể tại Điều 26, theo đó, người sử dụng đất không phân biệt chủ thể, hình thức sử dụng đất hay mục đích sử dụng đất đều có các quyền chung như sau: (i) Được cấp Giấy CNQSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; (ii) Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; (iii) Hưởng các lợi ích khi Nhà nước đầu tư để bảo vệ, cải tạo và phát triển đất nông nghiệp; (iv) Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, phục hồi đất nông nghiệp; (v) Được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; (vi) Được quyền chuyển mục đích sử dụng đất; (vii) Được bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; (viii) Được quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai. Đây là những quyền cơ bản của người sử dụng đất, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Về cơ bản, nhóm quyền chung của người sử dụng đất quy định tại Luật Đất đai năm 2024 vẫn được kế thừa từ các quyền chung của người sử dụng đất được quy định tại Điều 166 Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, một số sửa đổi, bổ sung trong Luật Đất đai năm 2024 thể hiện sự bao quát toàn diện hơn, đầy đủ hơn trong việc hưởng quyền chung của người sử dụng đất. Cụ thể:

[1] Hải Hà (2023), "Những bất cập trong xác định thành viên hộ gia đình được ghi trên sổ đỏ", *Báo Điện tử Dân Trí* - https://dantri.com.vn/ban-doc/nhung-bat-cap-trong-xac-dinh-thanh-vien-ho-gia-dinh-duoc-ghi-tren-so-do-20230904071220722.htm

Thứ nhất, về quyền được cấp GCNQSDĐ, ngoài sự thay đổi về tên gọi của GCNQSDĐ thì Luật Đất đai 2024 còn bổ sung thêm nội dung người sử dụng đất phải "đủ điều kiện theo quy định của pháp luật về đất đai" thì mới được hưởng quyền được cấp GCNQSDĐ và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Đây là sự bổ sung cần thiết khi không phải chủ thể nào cũng đương nhiên được cấp GCNQSDĐ mà chỉ những chủ thể đủ điều kiện được quy định tại những Điều 137, 138, 142, 145, 148, 149 của Luật Đất đai năm 2024.

Thứ hai, Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung thêm quyền được chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai và các quy định khác có liên quan. Ghi nhận quyền này là vô cùng quan trọng trong việc thực hiện hóa nhu cầu, nguyện vọng của chủ thể sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả, tối ưu hóa trong sử dụng, khai thác đất đai và linh hoạt thích ứng với những thay đổi của thị trường, giảm thiểu tình trạng lãng phí đất đai. Về mặt hành chính, việc được chuyển mục đích sử dụng đất có thể được phép hay không tùy thuộc vào cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các quy định về quy hoạch sử dụng đất, tuy nhiên việc chuyển mục đích sử dụng đất vẫn được ghi nhận là một quyền cơ bản của người sử dụng đất.

Thứ ba, theo quy định tại khoản 6 Điều 166 Luật Đất đai năm 2013, người sử dụng đất đủ điều kiện theo pháp luật sẽ được Nhà nước bồi thường khi bị thu hồi đất, thể hiện trách nhiệm kinh tế của Nhà nước đối với chủ thể có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, cách tiếp cận này chủ yếu mới dừng lại ở khía cạnh tài chính. Bước sang Luật Đất đai năm 2024, nhà làm luật đã mở rộng phạm vi bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất. Cụ thể, khoản 7 Điều 26 bổ sung quy định về trách nhiệm xã hội của Nhà nước, theo đó, bên cạnh việc bồi thường, Nhà nước còn có nghĩa vụ thực hiện các chính sách hỗ trợ và bố trí tái định cư cho người có đất bị thu hồi, nhằm bảo đảm ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau khi thu hồi đất. Đây là sự bổ sung rất cần thiết để khẳng định trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai đối với người sử dụng đất khi thu hồi đất.

3.2. Nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

Căn cứ Điều 31 Luật Đất đai 2024 quy định người sử dụng đất có các nghĩa vụ chung như sau:

1. Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân thủ quy định khác của pháp luật có liên quan.

2. Thực hiện kê khai đăng ký đất đai; thực hiện đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật, cụ thể:

- Đăng ký đất đai:

Theo khoản 1 Điều 131 Luật Đất đai năm 2024, người sử dụng đất và người được giao đất để quản lý bắt buộc phải đăng ký đất đai.

Trường hợp thửa đất đã được cấp Giấy chứng nhận hoặc đã đăng ký mà có một trong những thay đổi sau phải đăng ký biến động nếu không sẽ bị xử lý vi phạm hành chính:

+ Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất.

+ Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất được phép đổi tên.

+ Có thay đổi về hình dạng, kích thước, diện tích, số hiệu, địa chỉ thửa đất.

+ Có thay đổi về tài sản gắn liền với đất so với nội dung đã đăng ký.

+ Chuyển mục đích sử dụng đất.

+ Có thay đổi thời hạn sử dụng đất…

- Thực hiện đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho…

Để đủ điều kiện đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai khi chuyển nhượng, tặng cho đất hoặc nhà đất thì trước tiên phải lập hợp đồng có công chứng hoặc chứng thực, trừ trường hợp chuyển nhượng mà một bên hoặc các bên tham gia giao dịch là tổ chức hoạt động kinh doanh bất động sản. Sau khi công chứng hoặc chứng thực hợp đồng phải khai thuế thu nhập cá nhân, lệ phí trước bạ.

3. Thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.

Khi sử dụng đất thì người sử dụng đất có nghĩa vụ nộp thuế sử dụng đất, gồm: Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, thuế sử dụng đất nông nghiệp, trừ trường hợp được miễn.

Ngoài ra, người sử dụng đất phải nộp các khoản tiền khác như:

- Tiền sử dụng đất khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất mà phải nộp tiền sử dụng đất.

- Tiền thuê đất khi được Nhà nước cho thuê.

- Thuế thu nhập cá nhân khi chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế quyền sử dụng đất, trừ trường hợp được miễn.

- Lệ phí trước bạ khi đăng ký quyền sử dụng đất.

- Lệ phí cấp Giấy chứng nhận khi được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận theo quy định.

4. Thực hiện biện pháp bảo vệ đất; xử lý, cải tạo và phục hồi đất đối với khu vực đất bị ô nhiễm, thoái hóa do mình gây ra.

5. Tuân thủ quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến tài sản và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan.

6. Tuân thủ quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất.

7. Bàn giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất theo quy định của pháp luật.

3.3. Thực trạng pháp luật về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

Thứ nhất, về thủ tục thực hiện quyền chung là quyền chuyển mục đích sử dụng đất. Như đã phân tích ở trên, quyền chuyển mục đích sử dụng đất được ghi nhận là quyền chung của người sử dụng đất là điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 khi Nhà nước đã tạo điều kiện cho người sử dụng đất được chuyển mục đích sử dụng đất do nhu cầu mới của người sử dụng đất, của Nhà nước, của xã hội hoặc do biến động của thị trường, từ đó nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng đất, hạn chế tình trạng lãng phí đất đai. Điều 121 Luật Đất đai năm 2024 quy định về các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép và các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan nhà nước tức là không cần phải làm hồ sơ xin chuyển mục đích sử dụng đất gửi lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Mặc dù có sự thay đổi mục đích sử dụng đất là đã có sự biến động trong quá trình sử dụng đất, nhưng người sử dụng đất trong trường hợp này không bắt buộc phải đăng ký biến động căn cứ vào điểm e Khoản 1 Điều 133 Luật Đất đai 2024. Thực trạng này đặt ra nhiều vấn đề đáng lo ngại cả trên phương diện pháp lý lẫn quản lý hành chính. Về mặt pháp lý, khi người sử dụng đất thực hiện việc chuyển mục đích sử dụng mà không đăng ký biến động, thông tin trên GCNQSDĐ cũng như cơ sở dữ liệu đất đai không phản ánh đúng thực trạng sử dụng đất, làm phát sinh rủi ro trong các giao dịch dân sự như chuyển nhượng, thế chấp hoặc góp vốn. Cụ thể, bên nhận chuyển nhượng có thể hiểu sai về bản chất và khả năng khai thác sử dụng của thửa đất, dẫn đến định giá sai, ký kết hợp đồng sai đối tượng. Khi mục đích sử dụng thực tế không trùng khớp với thông tin pháp lý, các hợp đồng dân sự có thể bị xem là vô hiệu do có sự sai lệch về đối tượng giao dịch, hoặc dẫn đến tranh chấp khi phát sinh thiệt hại. Tương tự, trong giao dịch thế chấp, ngân hàng thường căn cứ vào mục đích sử dụng đất trên GCN để định giá tài sản; nếu thông tin thực tế khác biệt nhưng không được cập nhật, rủi ro về khả năng xử lý tài sản bảo đảm có thể phát sinh. Trường hợp góp vốn bằng quyền sử dụng đất cũng có thể bị tuyên vô hiệu nếu đất đã được chuyển sang mục đích khác nhưng không được đăng ký đúng quy định. Về mặt quản lý nhà nước, việc không kiểm soát được các biến động thực tế sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính chính xác, kịp thời và thống nhất của hệ thống thông tin địa chính, đồng thời gây khó khăn trong việc thu đúng nghĩa vụ tài chính từ hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất. Kể cả trường hợp không bắt buộc phải đăng ký biến động

khi chuyển mục đích sử dụng đất, người sử dụng đất vẫn có thể phát sinh nghĩa vụ tài chính mới nếu việc thay đổi mục đích sử dụng dẫn đến làm tăng giá trị sử dụng đất, hoặc làm phát sinh thuế, phí liên quan. Khi không thực hiện đăng ký biến động kịp thời, cơ quan nhà nước không có cơ sở pháp lý để xác định thời điểm phát sinh nghĩa vụ, gây khó khăn trong việc truy thu, đồng thời làm phát sinh chi phí không cần thiết cho người sử dụng đất, bao gồm tiền phạt, tiền chậm nộp[2]. Bên cạnh đó, việc không cập nhật kịp thời các biến động này còn khiến cơ quan thuế và cơ quan tài nguyên - môi trường khó kiểm soát số lượng đất thực tế đã chuyển đổi mục đích, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thu ngân sách nhà nước từ đất đai.

Thứ hai, quyền đối với thửa đất liền kề (Điều 29 Luật Đất đai năm 2024) hoàn toàn có thể được xem là một quyền chung của người sử dụng đất cho dù quyền này không được quy định trong nhóm quyền chung tại Điều 26 Luật Đất đai năm 2024. Quyền đối với thửa đất liền kề có thể được hiểu là quyền được thực hiện trên một thửa đất (thửa đất chịu hưởng quyền) nhằm phục vụ cho việc khai thác một thửa đất khác thuộc quyền sử dụng của người khác (thửa đất hưởng quyền). Như vậy, đây là quyền của người sử dụng đất không phân biệt chủ thể đều được sử dụng thửa đất liền kề nhằm đáp ứng nhu cầu cần thiết và hợp lý trong quá trình khai thác, sử dụng đất, đồng thời theo Điều 246 Bộ luật dân sự 2015, quyền này được xác lập do địa thế tự nhiên, theo quy định của luật, theo thỏa thuận hoặc do di chúc. Việc tách riêng quyền này khỏi nhóm quyền chung làm phát sinh độ "vênh" trong hệ thống hóa quy phạm, khiến người áp dụng pháp luật có thể hiểu nhầm rằng đây là quyền đặc thù hoặc chỉ phát sinh trong những trường hợp hiếm. Điều này làm giảm tính thống nhất của chế định về quyền chung của người sử dụng đất và có thể dẫn đến việc người sử dụng đất không nhận diện đầy đủ quyền lợi của mình khi phát sinh tranh chấp về lối đi, hệ thống thoát nước hoặc các quyền địa dịch khác.

Thứ ba, khoản 2 Điều 31 Luật Đất đai năm 2024 quy định nghĩa vụ của người sử dụng đất trong việc "thực hiện đầy đủ thủ tục" đối với các quyền như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, nhưng lại không đề cập đến hành vi chuyển mục đích sử dụng đất. Trên thực tế, chuyển mục đích sử dụng đất là một trong những hành vi làm phát sinh hậu quả pháp lý quan trọng, đặc biệt về bản chất sử dụng đất, phát sinh nghĩa vụ tài chính và ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương. Hành vi này đã được điều chỉnh chi tiết tại Điều 121 và thường kèm theo yêu cầu xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trừ các trường hợp chuyển mục đích không phải xin

[2] Ninh An (2024), "Chậm đăng ký biến động đất đai khi sang tên sổ đỏ bị xử phạt ra sao?", *Báo Điện tử Dân Trí* - https://dantri.com.vn/bat-dong-san/cham-dang-ky-bien-dong-dat-dai-khi-sang-ten-so-do-bi-xu-phat-ra-sao-20241023110233815.htm

phép. Việc không quy định tại Điều 31 này làm giảm tính liên thông giữa các điều luật, gây khó khăn trong nhận thức và áp dụng pháp luật, đặc biệt trong các trường hợp chuyển mục đích không phải xin phép – dẫn đến việc hiểu nghĩa vụ này là nghĩa vụ tùy nghi, không cần thiết phải thực hiện. Nó cũng phản ánh thực trạng chưa hoàn thiện trong kỹ thuật hệ thống hóa nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất, cần được khắc phục trong quá trình rà soát, sửa đổi pháp luật đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành.

3.4. Thực tiễn thực thi pháp luật về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

Trong giai đoạn đầu thực thi, việc áp dụng các quy định chung này vẫn đối mặt với nhiều thách thức lớn, chủ yếu liên quan đến đồng bộ thể chế và năng lực thực thi:

Thứ nhất, vướng mắc về đồng bộ thể chế. Thiếu và chậm ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết: Đây là vướng mắc phổ biến nhất. Luật Đất đai 2024 với nhiều nội dung mới, đòi hỏi các văn bản dưới luật (Nghị định của Chính phủ, Thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tài chính) phải được ban hành kịp thời. Sự chậm trễ hoặc không đồng bộ trong việc ban hành này đã gây khó khăn, lúng túng cho các địa phương trong việc giải quyết hồ sơ và áp dụng pháp luật thống nhất, nhất là đối với các giao dịch phức tạp (ví dụ: thế chấp quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài). Việc xác định các hồ sơ, giao dịch phát sinh trước ngày Luật 2024 có hiệu lực sẽ áp dụng quy định nào (Luật 2013 hay 2024) còn cần hướng dẫn chi tiết hơn để tránh tranh chấp và đảm bảo nguyên tắc hồi tố.

Thứ hai, khó khăn trong quản lý và giám sát (Khoản 1 Điều 31. Mặc dù Luật quy định nghĩa vụ sử dụng đất "đúng mục đích" và "đúng ranh giới", trên thực tế vẫn diễn ra tình trạng chuyển mục đích trái phép (như đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, đất ở) và lấn chiếm, đặc biệt ở các khu vực có tốc độ đô thị hóa nhanh. Việc giám sát, phát hiện và xử lý vi phạm đối với các hành vi sử dụng độ sâu lòng đất và chiều cao trên không còn nhiều thách thức về mặt kỹ thuật, công nghệ và phân định trách nhiệm thanh tra, kiểm tra.

Trên thực tế, việc bảo đảm quyền này còn nhiều hạn chế, thể hiện qua cả khâu hành chính, kỹ thuật và năng lực thực thi ở địa phương. Ở nhiều nơi, số lượng hồ sơ tồn đọng lớn, khối lượng tiếp nhận hàng tháng cao nhưng không được xử lý kịp thời do vướng mắc trong việc xác minh nguồn gốc đất, đặc biệt là đối với những thửa đất đã qua nhiều biến động. Hồ sơ địa chính qua các thời kỳ không đầy đủ, thất lạc hoặc lưu trữ thủ công, gây khó khăn cho cơ quan đăng ký trong việc xác định ranh giới, diện tích và tình trạng pháp lý của đất. Bên cạnh đó, chất lượng lập và thẩm định hồ sơ còn thấp; nhiều cán bộ thẩm định hồ sơ chưa đáp ứng yêu cầu chuyên môn, nhiều cán bộ còn kiêm nhiệm thêm các nhiệm vụ khác, dẫn đến tình trạng hồ sơ bị trả lại nhiều lần, kéo dài thời gian cấp giấy. Hệ thống lưu trữ chưa đồng bộ, phương pháp quản lý còn thủ công cũng

là nguyên nhân khiến việc sao lục, xác minh hồ sơ gốc mất nhiều thời gian, ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ giải quyết thủ tục hành chính. Ngoài ra, việc cập nhật, chỉnh lý biến động đất đai chưa kịp thời, thông tin chưa được phản ánh đầy đủ trên bản đồ địa chính, gây khó khăn khi người sử dụng đất thực hiện quyền đăng ký, cấp GCN hoặc các giao dịch liên quan. Những bất cập trên không chỉ kéo dài thời gian giải quyết thủ tục hành chính mà còn làm xói mòn niềm tin của người sử dụng đất vào cơ quan nhà nước, gia tăng khiếu nại và tranh chấp. Điều này cho thấy khoảng cách đáng kể giữa quy định pháp luật - vốn đã xác định rõ quyền được cấp GCN khi đủ điều kiện - với năng lực và tính đồng bộ của bộ máy tổ chức thực thi ở cấp địa phương. Đây là một trong những nút thắt lớn cần được tháo gỡ để bảo đảm quyền chung của người sử dụng đất được thực hiện đầy đủ và kịp thời.

4. Một số giải pháp đề xuất nhằm tổ chức thực thi có hiệu quả về quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất Luật Đất đai năm 2024

4.1. Từ phương diện pháp luật

Trước hết, đối với quyền chuyển mục đích sử dụng đất, cần có sự điều chỉnh cả ở phương diện thiết kế lập pháp lẫn kỹ thuật tổ chức thực hiện. Luật Đất đai hiện hành đã phân định rõ các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép và không phải xin phép, song lại thiếu một thiết kế pháp lý tương ứng trong nghĩa vụ hành chính của người sử dụng đất, đặc biệt là nghĩa vụ đăng ký biến động đất đai. Việc quy định tại điểm e khoản 1 Điều 133 rằng người sử dụng đất "có thể" đăng ký biến động trong trường hợp chuyển mục đích không phải xin phép vô hình trung đã tạo nên một khoảng trống pháp lý đáng kể. Để lấp đầy khoảng trống này, cần sửa đổi theo hướng bắt buộc thực hiện đăng ký biến động đối với mọi trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, bất kể có phải xin phép hay không. Đăng ký biến động là cơ sở pháp lý duy nhất để thông tin sử dụng đất được cập nhật vào hệ thống hồ sơ địa chính và được nhà nước công nhận chính thức. Bên cạnh đó, đăng ký biến động còn là tiền đề cho việc xác định đúng nghĩa vụ tài chính phát sinh. Do đó, việc không quy định bắt buộc đăng ký biến động dẫn đến tình trạng không thống nhất giữa thực trạng sử dụng đất và dữ liệu quản lý, gây khó khăn trong khâu thu thuế, định giá đất, cấp phép xây dựng và kiểm soát quy hoạch.

Tiếp theo, cần hoàn thiện quy định tại khoản 2 Điều 31 Luật Đất đai năm 2024 nhằm bảo đảm tính đồng bộ giữa nghĩa vụ và quyền của người sử dụng đất. Hiện nay, danh mục các hành vi sử dụng đất buộc phải thực hiện thủ tục hành chính chưa bao gồm hành vi chuyển mục đích sử dụng đất, cho dù đây là một hành vi có hậu quả pháp lý sâu rộng, làm thay đổi bản chất sử dụng, đối tượng sử dụng và giá trị quyền sử dụng đất. Việc bỏ sót hành vi này trong quy định về nghĩa vụ đã tạo nên sự thiếu thống nhất nội tại trong chính hệ thống Luật Đất đai, khi một mặt yêu cầu phải xin phép (trong một số trường hợp), mặt khác lại không quy định rõ nghĩa vụ thực hiện thủ tục khi người sử

dụng đất thực hiện quyền này. Giải pháp cần thiết là bổ sung hành vi chuyển mục đích sử dụng đất vào khoản 2 Điều 31 Luật Đất đai năm 2024 với tư cách là một nghĩa vụ độc lập, phải thực hiện đầy đủ thủ tục hành chính tương ứng. Quy định này vừa bảo đảm tính liên thông giữa các điều khoản của luật, vừa tạo điều kiện để cơ quan quản lý kiểm soát đầy đủ các biến động thực tế trong sử dụng đất. Đồng thời, việc bổ sung cũng có ý nghĩa định hướng nhận thức cho người sử dụng đất, giúp họ nhận diện đầy đủ nghĩa vụ pháp lý khi thực hiện hành vi liên quan đến đất đai, hạn chế tình trạng vi phạm do thiếu thông tin hoặc hiểu sai quy định.

Bên cạnh đó, đối với quyền đối với thửa đất liền kề được quy định tại Điều 29 Luật Đất đai năm 2024, cần cân nhắc đưa quyền này vào nhóm quyền chung tại Điều 26 để bảo đảm tính hệ thống và nhất quán trong quy phạm. Hiện nay, việc tách quyền này ra khỏi nhóm quyền chung làm phát sinh nhận thức rằng đây là quyền không phổ biến, chỉ phát sinh trong một số trường hợp đặc biệt. Tuy nhiên, xét về bản chất, quyền đối với thửa đất liền kề là một quyền phát sinh trên cơ sở địa thế tự nhiên, tập quán sử dụng đất và nhu cầu khai thác hợp lý – những yếu tố có thể gặp ở mọi người sử dụng đất mà không phụ thuộc vào chủ thể cụ thể. Hơn nữa, quyền này còn được xác lập theo quy định của Bộ luật Dân sự 2015, không phân biệt người sử dụng đất thuộc thành phần kinh tế nào. Do vậy, việc không đưa quyền đối với thửa đất liền kề vào nhóm quyền chung tạo ra sự thiếu đồng bộ giữa Luật Đất đai và Bộ luật Dân sự, đồng thời dẫn đến rủi ro trong quá trình người sử dụng đất thực hiện quyền của mình, nhất là trong bối cảnh tranh chấp về lối đi chung, hệ thống thoát nước và các quyền địa dịch ngày càng gia tăng.

4.2. Từ khía cạnh tổ chức thực thi

Ưu tiên ban hành và đồng bộ hóa Nghị định, Thông tư hướng dẫn: Việc triển khai Luật Đất đai 2024 phụ thuộc lớn vào hệ thống văn bản dưới luật. Vì vậy, Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp cần khẩn trương rà soát, ban hành và hợp nhất các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành, đặc biệt là các quy định liên quan đến đăng ký đất đai, chuyển mục đích sử dụng đất, định giá và nghĩa vụ tài chính. Khi các văn bản này được ban hành chậm trễ hoặc thiếu tính thống nhất, các địa phương sẽ gặp khó khăn trong việc áp dụng, dẫn tới tình trạng giải quyết hồ sơ kéo dài, ảnh hưởng đến quyền hợp pháp của người sử dụng đất.

Tăng cường đào tạo chuyên sâu: Tổ chức các chương trình tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên sâu, dài hạn cho đội ngũ cán bộ quản lý đất đai các cấp về các nội dung cốt lõi của Luật 2024 (phương pháp định giá, quản lý không gian đa chiều, xử lý đất ô nhiễm).

Hiện đại hóa và chuẩn hóa hệ thống quản lý đất đai: Cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong đăng ký, cấp Giấy chứng nhận và quản lý biến động đất đai thông qua Cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia. Việc số hóa hồ sơ

địa chính giúp giảm thiểu sai sót, tránh thất lạc và tăng tính minh bạch, công khai. Đặc biệt, các địa phương cần hoàn thiện kết nối liên thông dữ liệu giữa cơ quan thuế, tài nguyên – môi trường và chính quyền cấp xã nhằm đảm bảo cập nhật kịp thời các nghĩa vụ tài chính, biến động sử dụng đất, cũng như các hành vi vi phạm.

Tăng cường năng lực và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ quản lý: Một trong những điểm nghẽn lớn trong thực thi quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ địa chính cơ sở. Do đó, cần tổ chức các chương trình đào tạo, bồi dưỡng định kỳ về kỹ năng nghiệp vụ, pháp lý và đạo đức công vụ. Đồng thời, xây dựng cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả thực thi nhiệm vụ gắn với trách nhiệm cá nhân; xử lý nghiêm các trường hợp nhũng nhiễu, chậm trễ trong giải quyết hồ sơ.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và giải quyết tranh chấp: Nhằm đảm bảo việc tuân thủ đúng quyền và nghĩa vụ chung, cơ quan quản lý cần đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất, đặc biệt là việc chuyển mục đích sử dụng đất, nghĩa vụ tài chính và bảo vệ môi trường. Song song đó, cần kiện toàn cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai, tăng cường vai trò của hòa giải ở cơ sở, đồng thời đẩy mạnh công khai, minh bạch quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo để nâng cao niềm tin của người dân đối với hệ thống pháp luật đất đai.

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai: Người sử dụng đất chỉ có thể thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ của mình khi họ hiểu rõ các quy định pháp luật. Vì vậy, cần tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai bằng nhiều hình thức đa dạng như truyền thông đại chúng, ứng dụng trực tuyến, tài liệu hướng dẫn, hội thảo tại địa phương. Đặc biệt, cần hướng đến các nhóm đối tượng yếu thế như hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu vùng xa – nơi nhận thức pháp luật còn hạn chế.

Xử lý vi phạm kiên quyết: Áp dụng nghiêm minh, kịp thời các chế tài xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm nghĩa vụ sử dụng đất sai mục đích, lấn chiếm hoặc chây ỳ trong việc bàn giao đất, nhằm đảm bảo tính răn đe và thượng tôn pháp luật.

5. *Kết luận*

Luật Đất đai năm 2024 không ngừng phát triển và hoàn thiện tính thống nhất, chặt chẽ và bao quát về người sử dụng đất, mở rộng quyền năng của người sử dụng đất một cách phù hợp, đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Sự đa dạng về quyền thực hiện các giao dịch của người sử dụng đất nhằm thúc đẩy khả năng khai thác nguồn lực đất đai, điển hình như: quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trở thành đối tượng giao dịch đã hài hoà lợi ích Nhà nước và lợi ích của người sử dụng đất trong quá trình điều tiết giá trị tăng thêm từ đất không do người sử dụng đất đầu tư. Những đổi mới trong quy định về quyền,

nghĩa vụ của người sử dụng đất tạo nên nhiều kỳ vọng phát huy tối ưu nguồn lực đất đai trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 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";
2. Luật Đất đai năm 2013 số 45/2013/QH13;
3. Luật Đất đai năm 2024 số 31/2024/QH15;
4. Phạm Thu Thủy (2017), *Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai 2013*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
5. Đỗ Thị Tám, Trần Thị Bích Ngọc, Phạm Anh Tuấn & Nguyễn Bá Long (2022), "Thực trạng và giải pháp thực hiện quyền của người sử dụng đất tại huyện huyện Giao Thủy, tỉnh Nam Định", *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Lâm nghiệp*.
6. Trường Đại học Luật Hà Nội (2024), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
7. Trần Quang Huy (Chủ biên) (2025), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
8. Hải Hà (2023), "Những bất cập trong xác định thành viên hộ gia đình được ghi trên sổ đỏ", *Báo Điện tử Dân Trí* - https://dantri.com.vn/ban-doc/nhung-bat-cap-trong-xac-dinh-thanh-vien-ho-gia-dinh-duoc-ghi-tren-so-do-20230904071220722.htm
9. Ninh An (2024), "Chậm đăng ký biến động đất đai khi sang tên sổ đỏ bị xử phạt ra sao?", *Báo Điện tử Dân Trí* - https://dantri.com.vn/bat-dong-san/cham-dang-ky-bien-dong-dat-dai-khi-sang-ten-so-do-bi-xu-phat-ra-sao-20241023110233815.htm

QUYỀN TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI CỦA CÁC CHỦ THỂ SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

TS. Lê Thị Ngọc Mai*

Tóm tắt: *Luật Đất đai năm 2024, với nhiều sửa đổi, bổ sung quan trọng, đã được kỳ vọng sẽ tạo ra một hành lang pháp lý đồng bộ và hiệu quả, giải quyết những bất cập tồn tại hàng thập kỷ, phát huy tốt hơn nữa giá trị kinh tế từ đất đai. Để thực hiện mục tiêu này thì một trong các nội dung then chốt mà Luật Đất đai 2024 quy định là quyền tiếp cận đất đai của các chủ thể sử dụng đất. Bài viết làm rõ các phương thức tiếp cận đất đai hiện nay, thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất… Luật Đất đai 2024 mặc dù đã có những bước tiến đáng kể trong việc thể chế hóa quyền tiếp cận đất đai một cách hệ thống, minh bạch hơn, nhưng vẫn tồn tại những thách thức trong quá trình triển khai, năng lực hạn chế của bộ máy quản lý cơ sở và sự phức tạp trong các thủ tục hành chính. Bài viết đề xuất các giải pháp đồng bộ nhằm đảm bảo hiệu quả thực thi trên thực tế, hiện thực hóa đầy đủ tinh thần và nội dung của Luật Đất đai 2024. Sự phối hợp nhịp nhàng giữa khung pháp lý tiến bộ và các giải pháp tổ chức thực thi hiệu quả mới có thể thực sự đưa quyền tiếp cận đất đai trở thành động lực cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững.*

Từ khóa: Quyền tiếp cận đất đai, người sử dụng đất, luật đất đai 2024.Xác định tư cách pháp lý của cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024.

Nội dung

Nghị quyết 68-NQ/TW ngày 4/5/2025 của Bộ Chính trị (sau đây viết tắt là Nghị quyết 68), một văn bản quan trọng về phát triển kinh tế tư nhân, đã xác định kinh tế tư nhân là động lực chính của nền kinh tế quốc dân và cam kết sẽ gỡ bỏ các rào cản để kinh tế tư nhân phát triển mạnh mẽ hơn. Một trong những nhóm nhiệm vụ trọng tâm được Nghị quyết 68 đặt ra để phát triển kinh tế tư nhân là tạo điều kiện thuận lợi trong tiếp cận các nguồn lực thiết yếu như đất đai, vốn và nhân lực chất lượng cao. Ngay sau đó, Nghị quyết của Quốc hội về một số cơ chế, chính sách đặc biệt phát triển kinh tế tư nhân đã cụ thể hóa tinh thần Nghị quyết 68, với một chương riêng dành cho việc hỗ trợ tiếp cận đất đai. Đây được xem là đòn bẩy quan trọng để tháo gỡ điểm nghẽn mặt bằng – bài toán nan giải suốt nhiều năm qua và được kỳ vọng sẽ "cởi trói", tạo thêm niềm tin và động lực để khu vực kinh tế tư nhân bứt phá mạnh mẽ trong thời gian tới.[1]

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

[1] An ninh TV, *Nghị quyết 68: Tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân tiếp cận đất đai,* https://antv.gov.vn/kinh-te-5/nghi-quyet-68-tao-dieu-kien-cho-cac-doanh-nghiep-tu-nhan-tiep-can-dat-dai-7E4BA301C.html, truy cập 10/10/2025.

Tiếp cận đất đai hay tiếp cận quyền sử dụng đất chính là khả năng của các chủ thể có thể sử dụng, hưởng lợi từ đất đai. Quyền tiếp cận quyền sử dụng đất từ đó có thể coi là quyền (khả năng) mà pháp luật quy định cho các chủ thể nhất định để trở thành người sử dụng đất theo pháp luật đất đai hoặc ít nhất có thể trực tiếp sử dụng đất phục vụ cho mục đích của mình một cách hợp pháp.[2]

1. Các phương thức tiếp cận đất đai theo Luật Đất đai 2024

1.1. Tiếp cận đất đai từ Nhà nước

Đất đai là tài nguyên đặc biệt, là nguồn lực quan trọng thúc đẩy phát triển đất nước, trong đó quyền sử dụng đất là yếu tố đầu vào thiết yếu cho các hoạt động đầu tư kinh tế - xã hội. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất vào các mục đích khác nhau thông qua 3 phương thức: giao đất, cho thuê đất và công nhận quyền sử dụng đất; trong đó giao đất và cho thuê đất đề cập đến việc trao đất và quyền sử dụng đất, còn công nhận quyền sử dụng đất là công nhận người dân có quyền sử dụng đất hợp pháp trên thửa đất mà họ đã sử dụng ổn định lâu dài. Giao đất gồm các trường hợp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất (Điều 118 Luật Đất đai năm 2024) và Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất (Điều 119 Luật Đất đai năm 2024). Cho thuê đất gồm các trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền hàng năm và thu tiền một lần cho toàn bộ thời gian thuê (Điều 120 Luật Đất đai năm 2024). Việc quyết định giao đất, cho thuê đất đối với đất đang có người quản lý, sử dụng cho người khác chỉ được thực hiện sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi đất và phải thực hiện xong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật, trừ trường hợp được chuyển nhượng dự án bất động sản theo pháp luật về kinh doanh bất động sản.

Để được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, trong một số trường hợp nhất định, các chủ thể sử dụng đất cần phải trải qua quy trình đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất, được quy định tại các điều 124, 125, 126 Luật Đất đai 2024.

Điều 28 Luật Đất đai quy định 2024 về "Nhận quyền sử dụng đất" cũng nêu rõ các chủ thể sử dụng đất có thể tiếp cận đất đai từ nhà nước theo các phương thức sau: (1) Tổ chức trong nước, cá nhân, cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất; tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao đất để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê; (2) Tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, cá nhân, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao được Nhà nước cho thuê đất; (3) Tổ chức trong nước, cá nhân,

[2] Ngô Văn Út, *Phương thức tiếp cận đất đai của nhà đầu tư theo quy định Luật Đất đai năm 2024*, https://pbgdpl.camau.gov.vn/phuong-thuc-tiep-can-dat-dai-cua-nha-dau-tu-theo-quy-dinh-luat-dat-dai-nam-2024.5142, truy cập 10/10/2025.

cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc được Nhà nước công nhận QSDĐ đối với đất đang được sử dụng ổn định.

Bên cạnh các quy định của Luật Đất đai 2024 thì một điểm mới quan trọng trong Nghị quyết số 68 của Bộ Chính trị, Nghị quyết số 198 của Quốc hội và Nghị quyết số 139 của Chính phủ là yêu cầu các địa phương bắt buộc phải bố trí quỹ đất trong các khu công nghiệp để dành cho doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp nhỏ và vừa, và các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo. Tỉ lệ tối thiểu được quy định là 20 ha hoặc 5% diện tích của mỗi khu công nghiệp. Đây là quy định mang tính chất tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp tiếp cận đất đã có hạ tầng, giúp rút ngắn thời gian và chi phí đầu tư[3], đặc biệt là với doanh nghiệp nhỏ và vừa có thể tiếp cận được với đất đai, giải quyết tình trạng trước đây khi hạ tầng chủ yếu ưu tiên cho các doanh nghiệp lớn. Không chỉ được bố trí quỹ đất riêng, các doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo còn được hưởng chính sách giảm 30% tiền thuê đất trong vòng 5 năm.[4] Nghị quyết 198/2025/QH15 về cơ chế, chính sách phát triển kinh tế tư nhân cũng đưa ra nhiều quy định về hỗ trợ tiếp cận đất đai, mặt bằng sản xuất kinh doanh đối với doanh nghiệp, hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh.

1.2. Tiếp cận đất đai từ thị trường

Theo quy định tại Điều 28 Luật Đất đai 2024 về "Nhận quyền sử dụng đất", các chủ thể sử dụng đất có thể tiếp cận đất đai từ thị trường theo các phương thức sau: (1) Cá nhân được nhận chuyển đổi quyền sử dụng đất từ cá nhân khác; (2) Tổ chức kinh tế, cá nhân được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; (3) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép nhập cảnh vào Việt Nam được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao; (4) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng vốn đầu tư là giá trị quyền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ[5]; (5) Tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất; (6) Tổ chức trong nước, cá nhân, cộng đồng dân cư được nhận tặng cho quyền sử dụng đất; (7) Tổ chức trong nước, cá nhân, cộng đồng dân cư được nhận thừa kế quyền sử dụng đất; (8) Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép nhập cảnh vào Việt Nam được mua, thuê mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở, nhận quyền sử dụng đất ở trong dự án phát triển nhà ở; nhận thừa kế quyền sử dụng đất ở và các loại đất khác trong cùng thửa đất có nhà ở theo quy định của pháp luật về dân sự;

---

[3] An Thảo, *Tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân tiếp cận đất đai và mặt bằng sản xuất*, https://tapchixaydung.vn/tao-dieu-kien-cho-doanh-nghiep-tu-nhan-tiep-can-dat-dai-va-mat-bang-san-xuat-20201224000030757.html, truy cập ngày 10/10/2025.

[4] An ninh TV, *Nghị quyết 68: Tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân tiếp cận đất đai,* https://antv.gov.vn/kinh-te-5/nghi-quyet-68-tao-dieu-kien-cho-cac-doanh-nghiep-tu-nhan-tiep-can-dat-dai-7E4BA301C.html, truy cập ngày 10/10/2025.

[5] Hướng dẫn tại Điều 9 Nghị định 102/2024/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

nhận tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở từ những người thuộc hàng thừa kế theo quy định của pháp luật về dân sự.

Liên quan đến yếu tố khu vực:

- Tổ chức trong nước, cá nhân được nhận chuyển nhượng QSDĐ không phụ thuộc vào nơi cư trú, nơi đóng trụ sở, trừ trường hợp cá nhân không sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ, rừng đặc dụng thì không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất ở và đất khác trong khu vực rừng phòng hộ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng đó quy định tại khoản 8 Điều 45 Luật Đất đai 2024; và trường hợp cá nhân là người dân tộc thiểu số được giao đất, cho thuê đất theo chính sách của Nhà nước nhưng lại chuyển khỏi địa bàn quy định tại Điều 48 Luật Đất đai 2024.

- Đối với các khu vực hạn chế tiếp cận đất đai là khu vực thuộc xã, phường, thị trấn biên giới; xã, phường, thị trấn ven biển; đảo; khu vực khác có ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh thì Chính phủ xây dựng các quy định riêng về trình tự thủ tục[6].

1.3. Tiếp cận đất đai qua các phương thức khác

Theo quy định tại Điều 28 Luật Đất đai 2024 về "Nhận quyền sử dụng đất", các chủ thể sử dụng đất còn có thể tiếp cận đất đai qua các phương thức sau: (1) Tổ chức trong nước, cá nhân, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép nhập cảnh vào Việt Nam, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận QSDĐ theo kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai được UBND cấp có thẩm quyền công nhận; thỏa thuận trong hợp đồng thế chấp để xử lý nợ; quyết định của CQNN có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, bản án, quyết định của Tòa án, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành; quyết định hoặc phán quyết của Trọng tài thương mại Việt Nam; văn bản công nhận kết quả đấu giá QSDĐ phù hợp với pháp luật; văn bản về việc chia, tách QSDĐ phù hợp với pháp luật đối với nhóm NSDĐ mà có chung QSDĐ; (2) Cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc được nhận QSDĐ theo kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai được UBND cấp có thẩm quyền công nhận; quyết định của CQNN có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, bản án, quyết định của Tòa án, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành; quyết định hoặc phán quyết của Trọng tài thương mại Việt Nam; (3) Tổ chức trong nước là pháp nhân mới được hình thành thông qua việc chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, chuyển đổi mô hình tổ chức theo quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền hoặc văn bản về việc chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, chuyển đổi mô hình tổ chức của tổ chức kinh tế phù hợp với pháp luật được nhận QSDĐ từ các tổ chức là pháp nhân bị chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, chuyển đổi.

[6] Hướng dẫn tại Điều 10 Nghị định 102/2024/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

Có thể thấy, Luật Đất đai 2024 quy định các phương thức tiếp cận đất đai rất đa dạng, linh hoạt phụ thuộc vào tình hình thực tế. Điều này đặc biệt có ý nghĩa đối với các dự án khi vừa có những phương thức mang tính hỗ trợ, thúc đẩy đầu tư (giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu), đồng thời, cũng có những phương thức mang nguyên tắc thị trường, dựa trên sự cạnh tranh, đảm bảo tính công bằng, minh bạch (đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất), và có cả phương thức tạo sự chủ động cho doanh nghiệp (thoả thuận nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất).

2. Thực trạng thực thi các quy định về quyền tiếp cận đất đai của các chủ thể sử dụng đất trong Luật Đất đai 2024

Những kết quả đạt được

Cơ hội tiếp cận đất đai của nhà đầu tư được xem là chỉ số quan trọng trong việc thu hút đầu tư của các tỉnh. Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định trong quy định Luật Đất đai năm 2013. Luật Đất đai năm 2024 đã có những quy định cụ thể về tiếp cận quyền sử dụng đất của nhà đầu tư theo hướng mở rộng hơn, đảm bảo tiềm năng của đất đai được khai thác tối đa trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.[7]

Ở cấp độ địa phương, chính quyền các tỉnh, thành phố có thể tạo điều kiện cho doanh nghiệp tiếp cận đất đai dễ dàng hơn thông qua nhiều biện pháp khác nhau: từ xây dựng quy hoạch đất đai hợp lý; chuẩn bị sẵn sàng các quỹ đất sạch cho nhà đầu tư; minh bạch và chủ động cung cấp thông tin về quy hoạch tới các doanh nghiệp cho đến giải quyết thông thoáng các thủ tục thuê, mua đất; nhanh chóng cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; hỗ trợ tích cực giải phóng mặt bằng; và tháo gỡ vướng mắc cho doanh nghiệp trong các thủ tục liên quan khác (chẳng hạn như cấp phép xây dựng) để doanh nghiệp có thể nhanh chóng thiết lập hoạt động trên mặt bằng kinh doanh đã có. Tuy vậy, về bản chất liên ngành và liên cấp của lĩnh vực quản lý đất đai khiến đây là một trong những lĩnh vực phức tạp và khó cải thiện nhất. Chính vì vậy, một trong những điểm mới của Luật Đất đai 2024 là tăng cường phân cấp, phân quyền, đơn giản hóa thủ tục hành chính và loại bỏ khâu trung gian trong quản lý, sử dụng đất đai nhằm giảm đầu mối trung gian trong giao đất, cho thuê đất. Điều này giúp giảm thủ tục hành chính đất đai, tạo thuận lợi hơn cho người dân, doanh nghiệp. Các nội dung thủ tục hành chính cũng được công khai, rõ ràng về cơ quan tiếp nhận và giải quyết, thời gian giải quyết, thành phần hồ sơ; quy trình, nghĩa vụ tài chính, hình thức niêm yết thường xuyên tại trụ sở cơ

[7] Ngô Văn Út, *Phương thức tiếp cận đất đai của nhà đầu tư theo quy định Luật Đất đai năm 2024*, https://pbgdpl.camau.gov.vn/phuong-thuc-tiep-can-dat-dai-cua-nha-dau-tu-theo-quy-dinh-luat-dat-dai-nam-2024.5142, truy cập 10/10/2025.

quan tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả; đăng trên Cổng Dịch vụ công quốc gia và cổng dịch vụ công cấp bộ, cấp tỉnh, trang thông tin điện tử của UBND cấp huyện, cấp xã.[8]

Đối với cá nhân, Luật Đất đai 2024 đã linh hoạt trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bảo đảm quyền lợi cho người sử dụng đất chuyển nhượng đất, cho phép cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa. Trước đây, người dân không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa nếu không trực tiếp sản xuất đất nông nghiệp. Quy định này nhằm bảo vệ quỹ đất phục vụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế, nhu cầu sử dụng đất có sự thay đổi, nhu cầu sản xuất nông nghiệp giảm trong khi nhu cầu khai thác kinh tế, công nghiệp tăng. Người dân có đất trồng lúa nhưng không có nhu cầu trồng trọt, không tìm được người có nhu cầu sản xuất nông nghiệp để chuyển nhượng, dẫn đến phần đất trồng lúa bị bỏ hoang nhiều, gây lãng phí nguồn đất, trong khi đó lại thiếu hụt nguồn đất phục vụ mục đích sản xuất công nghiệp. Quy định mới trên tạo điều kiện để người dân được tiếp cận nguồn đất nhiều hơn, phục vụ nhu cầu sản xuất cá nhân. đồng thời hạn chế tình trạng lãng phí đất bỏ hoang.[9]

Những hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, về tiếp cận đất đai ngoài khu công nghiệp. Tính đến nay cả nước đã có gần 450 khu công nghiệp với tổng diện tích đất công nghiệp đạt khoảng 93 nghìn ha, song các doanh nghiệp nhỏ và vừa vẫn ít có cơ hội tiếp cận, giá thuê đất còn cao với khả năng chi trả của doanh nghiệp… Phần lớn doanh nghiệp vừa và nhỏ hiện vẫn đang tận dụng đất trong khu dân cư, thuê nhà ở làm mặt bằng sản xuất kinh doanh.[10] Tuy nhiên, các cơ sở sản xuất bắt buộc phải nằm trong khu công nghiệp mới được cấp các giấy phép hoạt động. Vấn đề là nhiều hộ kinh doanh hoặc doanh nghiệp nhỏ không có đủ tiềm lực tài chính để đầu tư vào khu công nghiệp, trong khi họ có sẵn đất có "sổ đỏ", diện tích lớn, phù hợp để dựng nhà xưởng. Do đất của họ không nằm trong quy hoạch đất công nghiệp, họ không thể xin giấy phép sản xuất, cũng không được cấp chứng nhận phòng cháy, dù hoạt động không gây ảnh hưởng đến môi trường. Ngay cả với những hộ kinh doanh hay doanh nghiệp nhỏ và vừa đã hoạt động từ trước khi có quy hoạch đất công nghiệp, giấy phép của họ cũng không được gia hạn vì lý do không phù hợp mục đích sử dụng đất. Họ không thể xây dựng nhà xưởng hợp pháp ngoài khu công nghiệp hay cụm công nghiệp ngay trên đất ở, đất vườn, đất thương mại – dù quy mô nhỏ, thân thiện môi trường. Điều này dẫn đến hoạt động sản xuất bị treo, rủi ro pháp lý, không thể vay vốn,

[8] Gia Hưng, *Tăng khả năng tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp*, https://nhandan.vn/tang-kha-nang-tiep-can-dat-dai-cho-doanh-nghiep-post811454.html.

[9] Trần Văn Duy, *Tiếp cận dựa trên quyền con người trong việc thể chế một số điểm mới của Luật Đất đai năm 2024*, https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2663, truy cập 21/10/2025.

[10] An ninh TV, *Nghị quyết 68: Tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân tiếp cận đất đai*, https://antv.gov.vn/kinh-te-5/nghi-quyet-68-tao-dieu-kien-cho-cac-doanh-nghiep-tu-nhan-tiep-can-dat-dai-7E4BA301C.html, truy cập 10/10/2025.

mở rộng, hoặc chuyển đổi lên mô hình doanh nghiệp. Trong khi đó, chi phí thuê đất trong khu công nghiệp vượt xa khả năng chi trả của đại đa số hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ và vừa. Hơn nữa, quỹ đất cụm công nghiệp ở nhiều địa phương lại không có hoặc chậm triển khai. Tình trạng thiếu hành lang pháp lý dành riêng cho cơ sở sản xuất nhỏ và vừa hoạt động trong khu dân cư, khiến phần lớn hoạt động sản xuất, đầu tư của không ít hộ gia đình, doanh nghiệp gặp rủi ro. Thậm chí, các dự án sản xuất – kinh doanh được cấp phép và vận hành hợp pháp từ trước khi hình thành khu công nghiệp/cụm công nghiệp không được gia hạn hoặc điều chỉnh giấy phép, gây gián đoạn hoạt động và thiệt hại lớn cho doanh nghiệp. Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của VCCI công bố cho biết: tỷ lệ doanh nghiệp phải trì hoãn hoặc hủy bỏ kế hoạch kinh doanh do gặp khó khăn khi thực hiện các thủ tục hành chính đất đai tiếp tục ở mức cao, gần 74% vào năm 2024.[11]

Thứ hai, tiếp cận đất đai khó khăn đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa. Khó khăn không chỉ nằm ở thủ tục hành chính phiền hà, phức tạp kéo dài và tốn kém mà cả chi phí tiếp cận đất quá cao, vượt khả năng chi trả của đa số các nhà đầu tư. Theo Luật Đất đai hiện hành, nhà nước thực hiện giao đất, cho thuê đất chủ yếu theo cơ chế đấu giá, hoặc đấu thầu chọn nhà đầu tư, trừ một số dự án quan trọng quốc gia. Cơ chế tiếp cận đất đai hiện nay đã loại hầu hết các doanh nghiệp nhỏ và vừa ra khỏi các phiên đấu giá. Bên cạnh đó, sau khi Luật Đất đai mới có hiệu lực, giá đất được giao hay cho thuê được xác định theo giá thị trường, cao vượt mức chi trả của dự án đầu tư kinh doanh, làm cho chi phí đầu tư quá cao; các dự án đầu tư liên quan khó khả thi về tài chính. Không tiếp cận được đất đai, thì chắc chắn doanh nghiệp không thể đầu tư phát triển, nhất là vào các ngành công nghiệp chế tác, chế tạo, logistics và bán buôn, bán lẻ quy mô lớn.[12]

Thứ ba, thực trạng đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất ở cho cá nhân tồn tại nhiều bất cập. Cuối năm 2024, UBND TP Hà Nội đã gửi văn bản tới các sở, ngành về công tác đấu giá quyền sử dụng đất, chỉ đạo các đơn vị hạn chế tổ chức đấu giá để giao đất cho cá nhân tự xây dựng nhà ở; ưu tiên việc đấu giá đất có thu tiền sử dụng, cho thuê đất với đối tượng là tổ chức để thực hiện dự án đầu tư. Việc này nhằm đảm bảo lựa chọn được chủ đầu tư có đủ năng lực thực hiện dự án, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Chỉ đạo của Hà Nội được đưa ra trong bối cảnh hàng loạt phiên đấu giá tại các khu vực ven Hà Nội gây xôn xao thị trường, một số cuộc thu hút hàng nghìn hồ sơ tham dự, gấp hơn chục lần số lô đất được bán ra. Người dân tham gia các phiên đấu giá kéo dài

[11] Tư Giang & Lan Anh, *Tiếp cận đất đai – câu chuyện khó như lên trời của doanh nghiệp Việt*, https://vietnamnet.vn/tiep-can-dat-dai-cau-chuyen-kho-nhu-len-troi-cua-doanh-nghiep-viet-2400503.html, truy cập 10/10/2025.

[12] Tư Giang & Lan Anh, *Tiếp cận đất đai – câu chuyện khó như lên trời của doanh nghiệp Việt*, https://vietnamnet.vn/tiep-can-dat-dai-cau-chuyen-kho-nhu-len-troi-cua-doanh-nghiep-viet-2400503.html, truy cập 10/10/2025.

xuyên đêm, đẩy giá hơn chục lô đất trúng với mức gấp 18 lần mức khởi điểm, nhưng hiện vẫn là các cánh đồng đất trống, chưa được người mua xây dựng nhà ở. Hoạt động đấu giá đất cũng bộc lộ một số tiêu cực như hiện tượng cò đấu giá thông đồng làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người tham gia, hay hiện tượng trả rất cao một số lô rồi bỏ cọc tạo mặt bằng giá ảo để thao túng thị trường. Nhiều địa phượng đã chủ động dừng các cuộc đấu giá đất giao người dân tự xây dựng để rà soát lại quy trình, thủ tục theo đúng quy định pháp luật.[13]

Thứ tư, việc tuân thủ và thực hiện các quy trình, thủ tục còn nhiều vướng mắc. Tiếp cận đất đai hiện là 1 trong 14 chỉ số thành phần của Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). Đây là chỉ số quan trọng tạo điểm đến hấp dẫn, tin cậy, không chỉ thu hút mà còn góp phần giữ chân các nhà đầu tư hoạt động hiệu quả, lâu dài tại địa phương. Tuy nhiên, kết quả xếp hạng PCI cho thấy, các doanh nghiệp tiếp tục gặp khó khăn trong tiếp cận đất đai hoặc mở rộng mặt bằng kinh doanh. Đối với các doanh nghiệp đã thực hiện thủ tục hành chính đất đai, trở ngại lớn nhất là thời gian giải quyết hồ sơ đất đai dài hơn so với thời hạn niêm yết của văn bản quy định. Kế đến là cán bộ tiếp nhận giải quyết hồ sơ thủ tục hành chính không hướng dẫn đầy đủ và quy trình, thủ tục giải quyết hồ sơ đất đai không đúng với nội dung được niêm yết hoặc văn bản quy định. Cùng với đó, là việc thực hiện các thủ tục xác định giá trị quyền sử dụng đất rất mất thời gian và giá đất không đúng với nội dung được niêm yết hoặc văn bản quy định.[14] Báo cáo kết quả 3 năm triển khai Nghị quyết 18-NQ/TW năm 2022 và 1 năm thực hiện Luật Đất đai năm 2024, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Môi trường Đỗ Đức Duy nêu rõ: "Cơ chế giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá, đấu thầu đã kéo dài thời gian tiếp cận đất đai, làm giảm tính chủ động và cản trở thu hút đầu tư. Việc mở rộng áp dụng hình thức thuê đất trả tiền hằng năm gây khó khăn cho nhà đầu tư trong hạch toán kinh doanh, huy động tài chính". Ngoài ra, chính sách thu hồi đất còn thiếu quy định cụ thể đối với dự án có yêu cầu đặc thù về địa điểm đầu tư hoặc dự án khẩn cấp phục vụ nhiệm vụ chính trị, đối ngoại. Cơ chế can thiệp của nhà nước để hỗ trợ xử lý trường hợp nhà đầu tư đã thỏa thuận được phần lớn diện tích dự án nhưng vẫn gặp vướng mắc đang còn thiếu, dẫn đến chậm tiến độ.[15]

Ngày 19 tháng 10 năm 2025, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 339/NQ-CP về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội quy định về một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai, theo đó, cho phép kế thừa các kết quả, nội dung đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai tại hồ sơ dự án Luật sửa đổi, bổ

---

[13] Anh Tú, *Hà Nội đề nghị hạn chế giao đất đấu giá cho cá nhân tự xây nhà,* https://vnexpress.net/ha-noi-de-nghi-han-che-giao-dat-dau-gia-cho-ca-nhan-tu-xay-nha-4796793.html, truy cập 24/10/2025.

[14] Gia Hưng, *Tăng khả năng tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp*, https://nhandan.vn/tang-kha-nang-tiep-can-dat-dai-cho-doanh-nghiep-post811454.html.

[15] Minh Chiến, *Bình đẳng trong tiếp cận đất đai*, https://cafef.vn/binh-dang-trong-tiep-can-dat-dai-188250711072820794.chn, truy cập 9/10/2025.

sung một số điều của Luật Đất đai đã trình Chính phủ tại Tờ trình số 136/TTr-BNNMT. Đánh giá kết quả 01 năm thi hành Luật Đất đai năm 2024 cho thấy:

(1) Việc thực hiện giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất đã được quy định tại Điều 125 và Điều 126 Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, qua 01 năm tổ chức thực hiện, vẫn chưa rõ hình thức cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm đối với dự án sử dụng quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý quy định tại khoản 1 Điều 217 thuộc trường hợp đấu giá hay đấu thầu. Việc quy định điều kiện để tiến hành đấu giá, đấu là phải có quy hoạch chi tiết 1/500 gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện đấu giá, đấu thầu. Việc cho thuê đất cơ bản theo hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hằng năm dẫn đến khó khăn cho nhà đầu tư trong việc hạch toán kinh doanh, thế chấp quyền sử dụng đất, huy động vốn, đặc biệt là các dự án thuộc lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa, xã hội, kinh doanh dịch vụ lưu trú... cần thu hút đa dạng các nguồn lực đầu tư. Việc quy định bắt buộc đấu giá quyền sử dụng đất đối với quỹ đất trụ sở, cơ sở làm việc dôi dư, đất thu hồi từ cổ phần hoá, thoái vốn doanh nghiệp nhà nước để sử dụng vào nhu cầu phát triển kinh tế (bao gồm cả các trường hợp được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) làm kéo dài thời gian, thêm thủ tục, tăng chi phí tuân thủ, nhất là các dự án thuộc danh mục ưu đãi đầu tư có nhu cầu sử dụng quỹ đất này trong giai đoạn thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 và sáp nhập đơn vị hành chính, cơ quan Trung ương và địa phương.

(2) Luật Đất đai năm 2024 (Điều 79) đã quy định cụ thể 31 trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tuy nhiên trong thực tế có nhiều dự án trọng điểm, có vai trò tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đóng góp nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế từ các giá trị gia tăng, tạo nhiều việc làm cho lao động địa phương, thúc đẩy phát triển các dịch vụ kinh doanh phụ trợ nhưng chưa có quy định được Nhà nước thu hồi đất, gây khó khăn cho quá trình tiếp cận đất đai và triển khai thực hiện dự án. Đồng thời, Luật chưa quy định thu hồi đất để tạo quỹ đất tạo quỹ đất thanh toán dự án theo Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (Hợp đồng BT), cho thuê đất tiếp tục sản xuất, kinh doanh đối với nhà đầu tư nhưng phải di dời ra khỏi vị trí cũ do ô nhiễm môi trường hoặc phải thu hồi đất, dẫn đến việc sản xuất, kinh doanh ngừng trệ do chưa có mặt bằng để tiếp tục sản xuất, kinh doanh. Trên thực tế, nhiều dự án thực hiện theo cơ chế thỏa thuận nhận chuyển quyền sử dụng đất nhưng có một phần nhỏ diện tích mà nhà đầu tư không thỏa thuận được với người sử dụng đất dẫn đến tình trạng "dự án treo", gây lãng phí nguồn lực đất đai, làm chậm tiến độ đầu tư và gây khó khăn cho nhà đầu tư. Luật Đất đai năm 2024 quy định chỉ thu hồi đất sau khi đã có quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là chưa phù hợp với yêu cầu cấp bách về tiến độ hoàn thành các dự án quan trọng quốc gia, dự án đầu tư công khẩn cấp, chưa bảo

đảm sự linh hoạt đối với dự án mà đa số người có đất thu hồi đồng thuận thu hồi đất trước khi phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (theo quy định hiện hành thì thời gian từ khi niêm yết phương án đến khi có quyết định phê duyệt phương án là 90 ngày). Quy định yêu cầu phải hoàn thành bố trí tái định cư trước khi quyết định thu hồi đất đã gây khó khăn trong tổ chức thực hiện đối với trường hợp thực hiện dự án đầu tư công khẩn cấp, dự án thực hiện tái định cư tại chỗ trong phạm vi dự án, dự án mà khu tái định cư được bố trí theo tuyến của công trình chính trong khi đa số người sử dụng đất đã đồng thuận với việc bố trí tạm cư.

(3) 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 đất10 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.

(4) Trên thực tế, nhiều dự án thực hiện theo cơ chế thỏa thuận nhưng có một phần nhỏ diện tích mà nhà đầu tư không thỏa thuận được với người sử dụng đất dẫn đến tình trạng "dự án treo", gây lãng phí nguồn lực đất đai, làm chậm tiến độ đầu tư và gây khó khăn cho nhà đầu tư. Đề xuất hiện được đưa ra là: 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 thỏa thuận mà đã thoả thuận được trên 75% diện tích đất và trên 75% số lượng người sử dụng đất thì thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định việc thu hồi phần diện tích đất còn lại để giao đất, cho thuê đất cho chủ đầu tư.

Tiếp tục thể chế Nghị quyết số 18-NQ/TW "Tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại" đã được Quốc hội cho phép thí điểm tại Nghị quyết số 171/2024/QH15, văn bản này còn sửa đổi theo hướng bỏ quy định khi thực hiện dự án nhà ở thương mại đối với trường hợp đang có quyền sử dụng đất hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất phải có đất ở tại điểm b khoản 1 Điều 127 Luật Đất đai 2024. Đồng thời bổ sung các trường hợp giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá, đầu thầu. Có thể thấy, việc tiếp cận quyền sử dụng đất của nhà đầu tư trong các lĩnh vực đang được điều chỉnh theo hướng mở rộng hơn, tạo môi trường thuận lợi cho các nhà đầu tư tiếp cận đất đai để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

3. Đề xuất giải pháp đảm bảo hiệu quả thực thi Luật Đất đai 2024 về quyền tiếp cận đất đai của các chủ thể sử dụng đất

Thứ nhất, cần bảo đảm bình đẳng trong tiếp cận đất đai giữa khu vực công và tư; cho phép người sử dụng đất lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền hằng năm hoặc trả một lần cho cả thời gian thuê, khuyến khích hình thức trả hằng năm nhằm ổn định nguồn thu ngân sách. Bên cạnh đó, cần có cơ chế linh hoạt trong giao đất, cho thuê đất đối với quỹ đất dôi dư từ sắp xếp trụ sở, cơ sở làm việc thuộc sở hữu nhà nước hoặc đất thu hồi từ cổ phần hóa, thoái vốn doanh nghiệp nhà nước.[16]

Thứ hai, để bảo đảm công bằng cho nhà đầu tư khi tiếp cận đất đai, không chỉ giới hạn quyền nhận chuyển nhượng đất ở, nhà đầu tư cần được quyền thỏa thuận nhận quyền sử dụng cả các loại đất khác phù hợp với quy hoạch để phát triển dự án nhà ở thương mại. Kiến nghị này xuất phát từ thực tiễn nhiều dự án bị đình trệ vì vướng quy định "chỉ được nhận quyền sử dụng đất ở", trong khi nhà đầu tư đã sở hữu hoặc có thể chuyển đổi các loại đất khác theo đúng quy hoạch.[17]

Thứ ba, nghiên cứu thí điểm và nhân rộng cơ chế thuê đất không qua đấu giá có kiểm soát cho các dự án đặc thù, nhỏ và vừa. Đối với những dự án có quy mô nhỏ, công nghệ mới, thân thiện môi trường, hoặc phù hợp với ngành nghề ưu tiên của địa phương, có thể xem xét cơ chế cho thuê đất trực tiếp với điều kiện tiêu chí rõ ràng và được công khai, đồng thời với các chính sách ưu đãi về tiền thuê đất trong những năm đầu cho các dự án thu hút đầu tư, công nghệ cao, hoặc tại các địa bàn khó khăn.

Thứ tư, trong bối cảnh chuyển đổi mạnh mẽ sang quản trị số hiện nay, Việt Nam có thể hướng tới xây dựng một "Ngân hàng dữ liệu quỹ đất dự án" trực tuyến. Mỗi địa phương thiết lập một cổng thông tin điện tử công khai, chi tiết về tất cả các khu đất sẵn sàng cho đầu tư. Thông tin phải bao gồm: vị trí, diện tích, hiện trạng, quy hoạch chi tiết, giá khởi điểm (nếu có), điều kiện đầu tư, và thủ tục đăng ký. Doanh nghiệp có thể chủ động tìm kiếm, so sánh và lựa chọn dự án từ xa mà không phải mất thời gian, chi phí đi lại hoặc phụ thuộc vào mối quan hệ cá nhân. Mọi thông tin quy hoạch từ tổng thể đến chi tiết đều được số hóa và dễ dàng truy cập. Doanh nghiệp có thể biết chính xác khu vực nào được quy hoạch cho công nghiệp, thương mại, dịch vụ... trong 5, 10, 20 năm tới, điều này giúp doanh nghiệp ra quyết định đầu tư chiến lược, tránh rủi ro pháp lý về sau do thay đổi quy hoạch. Việc số hóa mạnh mẽ sẽ là tạo nền tảng cho minh bạch và đơn giản hóa thủ tục.

Thứ năm, việc tiếp cận đất đai cho một dự án đầu tư liên quan đến nhiều cơ quan, nhiều loại thủ tục đặt ra yêu cầu cần nghiên cứu tích hợp "một cửa" liên thông các thủ

---

[16] Minh Chiến, *Bình đẳng trong tiếp cận đất đai*, https://cafef.vn/binh-dang-trong-tiep-can-dat-dai-188250711072820794.chn, truy cập 9/10/2025.

[17] Phan Anh, *Kiến nghị mở rộng quyền tiếp cận đất đai cho cá nhân nước ngoài và doanh nghiệp*, https://laodong.vn/bat-dong-san/kien-nghi-mo-rong-quyen-tiep-can-dat-dai-cho-ca-nhan-nuoc-ngoai-va-doanh-nghiep-1559086.ldo, truy cập 10/10/2025.

tục về đất đai với các thủ tục về xây dựng, môi trường, đầu tư... trên cùng một nền tảng số, thành một quy trình duy nhất. Doanh nghiệp chỉ cần nộp hồ sơ một lần tại một đầu mối. Điều này loại bỏ tình trạng "xé lẻ" hồ sơ, doanh nghiệp không còn phải chạy qua nhiều cơ quan, giảm thiểu thời gian chờ đợi. Mọi thủ tục phải có một "lộ trình" rõ ràng với thời hạn cụ thể cho từng bước (ví dụ: 15 ngày để thẩm định hồ sơ, 10 ngày để phê duyệt...). Tiến độ này phải được công khai để doanh nghiệp theo dõi và giám sát, tạo ra sự chắc chắn về mặt thời gian, giúp doanh nghiệp lên kế hoạch sản xuất, kinh doanh chính xác.

Thứ sáu, thiết lập cơ chế hỗ trợ và phản hồi trực tiếp. Mỗi tỉnh/thành phố nên có một bộ phận chuyên trách (tổ công tác hoặc đầu mối đầu tư) để hỗ trợ, hướng dẫn và tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp trong suốt quá trình từ tìm kiếm đất đai đến khi dự án đi vào hoạt động. Nhờ đó, doanh nghiệp có một "người dẫn đường" tin cậy, thay vì phải tự mò mẫm trong một hệ thống hành chính phức tạp. Có thể nghiên cứu ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) để xây dựng các "trợ lý ảo" hướng dẫn người dân làm thủ tục và giải đáp các thắc mắc pháp lý cơ bản.

Để các chủ thể sử dụng đất nói chung cũng như các doanh nghiệp/ nhà đầu tư nói riêng tiếp cận đất đai dễ dàng hơn, yếu tố then chốt không chỉ nằm ở những quy định tốt trong luật, mà còn ở sự minh bạch tuyệt đối, sự hiệu quả trong thủ tục, và một tư duy phục vụ từ phía cơ quan nhà nước. Khi môi trường đầu tư về đất đai được cải thiện, nó sẽ trở thành lợi thế cạnh tranh vô cùng lớn để thu hút các nguồn vốn chất lượng cao, thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững. Thực hiện được các giải pháp này, Luật Đất đai 2024 sẽ thực sự phát huy được sức mạnh, biến quyền tiếp cận đất đai từ một quy định trong luật trở thành một trải nghiệm thuận lợi, nhanh chóng và công bằng trong đời sống của mỗi người dân và doanh nghiệp.

Kết luận

Quyền tiếp cận đất đai là nền tảng then chốt để hiện thực hóa các quyền cơ bản của người sử dụng đất, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững và đảm bảo công bằng trong phân bổ nguồn lực đất đai. Thông qua các quy định của Luật Đất đai 2024, có thể thấy những nỗ lực đáng ghi nhận của Nhà nước trong việc hoàn thiện khung pháp lý, hướng tới mục tiêu mở rộng và bảo vệ quyền tiếp cận đất đai cho các chủ thể. Có thể khẳng định, việc bảo đảm hiệu quả quyền tiếp cận đất đai theo tinh thần của Luật Đất đai 2024 là một cuộc chuyển đổi sâu rộng, và chỉ khi nào các quy định pháp luật được hiện thực hóa một cách sinh động, công bằng và hiệu quả, thì khi ấy, đất đai mới thực sự trở thành nguồn lực quý giá, là tài sản và sinh kế bền vững cho mọi chủ thể sử dụng đất, góp phần quan trọng vào sự phát triển thịnh vượng của đất nước./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. An ninh TV, *Nghị quyết 68: Tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân tiếp cận đất đai*, https://antv.gov.vn/kinh-te-5/nghi-quyet-68-tao-dieu-kien-cho-cac-doanh-nghiep-tu-nhan-tiep-can-dat-dai-7E4BA301C.html, truy cập 21/10/2025.
2. An Thảo, *Tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân tiếp cận đất đai và mặt bằng sản xuất,* https://tapchixaydung.vn/tao-dieu-kien-cho-doanh-nghiep-tu-nhan-tiep-can-dat-dai-va-mat-bang-san-xuat-20201224000030757.html, truy cập 21/10/2025.
3. Anh Tú, *Hà Nội đề nghị hạn chế giao đất đấu giá cho cá nhân tự xây nhà*, https://vnexpress.net/ha-noi-de-nghi-han-che-giao-dat-dau-gia-cho-ca-nhan-tu-xay-nha-4796793.html, truy cập 24/10/2025.
4. Gia Hưng, *Tăng khả năng tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp*, https://nhandan.vn/tang-kha-nang-tiep-can-dat-dai-cho-doanh-nghiep-post811454.html, truy cập 21/10/2025.
5. Minh Chiến, *Bình đẳng trong tiếp cận đất đai*, https://cafef.vn/binh-dang-trong-tiep-can-dat-dai-188250711072820794.chn, truy cập 21/10/2025.
6. Ngô Văn Út, *Phương thức tiếp cận đất đai của nhà đầu tư theo quy định Luật Đất đai năm 2024*, https://pbgdpl.camau.gov.vn/phuong-thuc-tiep-can-dat-dai-cua-nha-dau-tu-theo-quy-dinh-luat-dat-dai-nam-2024.5142, truy cập 21/10/2025.
7. Như Hạ, *HoREA tiếp tục kiến nghị bỏ quy định nộp tiền sử dụng đất bổ sung*, https://laodong.vn/bat-dong-san/horea-tiep-tuc-kien-nghi-bo-quy-dinh-nop-tien-su-dung-dat-bo-sung-1559048.ldo, truy cập 21/10/2025.
8. Phan Anh, *Kiến nghị mở rộng quyền tiếp cận đất đai cho cá nhân nước ngoài và doanh nghiệp*, https://laodong.vn/bat-dong-san/kien-nghi-mo-rong-quyen-tiep-can-dat-dai-cho-ca-nhan-nuoc-ngoai-va-doanh-nghiep-1559086.ldo, truy cập 21/10/2025.
9. Trần Văn Duy, *Tiếp cận dựa trên quyền con người trong việc thể chế một số điểm mới của Luật Đất đai năm 2024*, https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2663, truy cập 21/10/2025.
10. Tư Giang & Lan Anh, *Tiếp cận đất đai – câu chuyện khó như lên trời của doanh nghiệp Việt*, https://vietnamnet.vn/tiep-can-dat-dai-cau-chuyen-kho-nhu-len-troi-cua-doanh-nghiep-viet-2400503.html, truy cập 21/10/2025.

ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN CÁC GIAO DỊCH DÂN SỰ VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

TS. Phạm Thu Thuỷ*

ThS.NCS. Bùi Hồng Nhung**

Tóm tắt: *Quyền sử dụng đất là một loại tài sản mang tính chất đặc thù bởi luôn gắn liền với hai yếu tố chính trị và kinh tế. Ở Việt Nam, chế độ đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, chỉ thừa nhận loại tài sản mang tên "quyền sử dụng đất", không phải "đất đai" hay "thửa đất" giống như các quốc gia khác trên thế giới. Bên cạnh đó, đây không chỉ là loại tài sản có giá trị lớn đối với các chủ thể trực tiếp sử dụng mà còn có ý nghĩa về mặt lãnh thổ, an ninh – chính trị quốc gia. Điều này đã lý giải được phần nào sự cần thiết phải có sự can thiệp, điều chỉnh của Nhà nước trong tất cả các giao dịch thực hiện đối với quyền sử dụng đất. Bài viết sẽ đi vào phân tích các quy định của pháp luật đất đai hiện hành về điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự với quyền sử dụng đất cùng những đánh giá và giải pháp triển khai hiệu quả các quy định này trên thực tế.*

Từ khóa: Giao dịch dân sự; quyền sử dụng đất; điều kiện thực hiện giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất.

1. Điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật hiện hành

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, số lượng các giao dịch dân sự mà người sử dụng đất được thực hiện vẫn giữ nguyên giống với Luật Đất đai năm 2013, bao gồm: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp, tặng cho và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Khi thực hiện bất kỳ giao dịch nào trong số 08 giao dịch nêu trên, về cơ bản, các chủ thể đều phải đáp ứng đủ các điều kiện chung được quy định tại khoản 1 Điều 45 Luật Đất đai năm 2024. Bên cạnh đó, đối với một số giao dịch đặc trưng sẽ có những ngoại lệ hoặc phải đáp ứng thêm những điều kiện riêng khác.

1.1. Điều kiện chung:

05 điều kiện chung mà người sử dụng đất phải đáp ứng khi thực hiện các giao dịch dân sự bao gồm:

Thứ nhất, có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở hoặc Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Đây là các loại giấy tờ hợp pháp gắn với quyền

* Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

** Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

sử dụng đất của các chủ thể được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp qua từng thời kỳ dựa trên các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Việc sở hữu một trong các loại giấy chứng nhận trên nhằm chứng minh tính hợp pháp đối với quyền sử dụng đất của chủ thể sử dụng khi tham gia giao dịch.

Đây là loại giấy thống nhất mẫu do cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cấp cho người sử dụng đất, không phân biệt chủ thể sử dụng đất, hình thức sử dụng đất cũng như mục đích sử dụng đất; nhằm khẳng định QSDĐ hợp pháp, quyền sở hữu hợp pháp nhà ở và tài sản khác có trên đất. Trước khi có Luật Đất đai 2003, loại giấy này có những tên gọi khác nhau như: giấy chứng nhận QSDĐ; giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở; giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng trên đất. Từ khi có Luật Đất đai 2003 (được sửa đổi, bổ sung năm 2009) giấy chứng nhận có tên gọi là giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, giấy chứng nhận có tên gọi là giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Cho dù có tên gọi khác nhau, nhưng các loại giấy chứng nhận này có giá trị pháp lý tương đương nhau, đều là cơ sở pháp lý cao nhất và rõ ràng để khẳng định QSDĐ hợp pháp, bởi đây là chứng thư pháp lý xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa người sử dụng đất với Nhà nước. Vì vậy, có loại giấy tờ này là một trong những điều kiện tiên quyết để thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất. Theo quy định tại Điều 45 Luật Đất đai năm 2024, ngoại lệ của quy định này sẽ bao gồm các trường hợp sau:

- Trong trường hợp thừa kế quyền sử dụng đất, thì người nhận thừa kế được thực hiện quyền khi có một trong các loại Giấy chứng nhận nêu trên hoặc đủ điều kiện để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật.

- Chuyển đổi đất nông nghiệp khi dồn điền, đổi thửa. (Trước đây, cần có Quyết định giao đất, cho thuê đất theo Khoản 1 Điều 168 Luật Đất đai 2013)

- Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, cộng đồng dân cư;

- Tổ chức kinh tế có vốn đầu từ nước ngoài nhận chuyển nhượng dự án bất động sản theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản;

- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nhưng đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thì được thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án.

Thứ hai, quyền sử dụng đất khi thực hiện giao dịch phải được xác định là đất không có tranh chấp hoặc có tranh chấp nhưng đã được giải quyết bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bản án, quyết định của Toà án, quyết định hoặc phán quyết của Trọng tài đã có hiệu lực pháp luật. Điều đó để khẳng định, quyền sử dụng đất khi thực hiện giao dịch ngoài nguồn gốc hợp pháp về giấy tờ, còn cần phải minh bạch, rõ ràng về mặt thực tế sử dụng, bởi khi đất đang có tranh chấp, quyền sử dụng đất chưa rõ ràng thuộc về ai, thì đất đó cũng không thể đưa ra giao dịch. Đây là điều kiện chung cần thiết phải có nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể đứng ra nhận quyền sử dụng đất từ chính các giao dịch dân sự này.

Trước đây, theo quy định của Luật Đất đai 2013, một trong những điều kiện chung của việc thực hiện giao dịch là đất không có tranh chấp (Điểm b, Khoản 1, Điều 188 Luật Đất đai 2013). Quy định này dẫn đến những bất cập, vướng mắc trong thực tiễn triển khai.

Thực tế cho thấy, có nhiều trường hợp chỉ vì không muốn cho người sử dụng đất chuyển nhượng QSDĐ đó, nên có người đã cố tình tạo ra lý do tranh chấp. Khi đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quản lý đất đai, về thực hiện thủ tục chuyển nhượng QSDĐ đều tạm dừng việc thực hiện cho đến khi tranh chấp được giải quyết. Trong khi thực chất vụ việc là, lý do tranh chấp được ngụy tạo để ngăn cản việc chuyển nhượng QSDĐ và có thể gây thiệt hại lớn cho người chuyển quyền khi mất cơ hội chuyển nhượng QSDĐ để tạo vốn SXKD. Luật Đất đai năm 2013 chưa có quy định cụ thể như thế nào là "đất không có tranh chấp", hay như thế nào là "đất đang có tranh chấp" mà chỉ mới đề cập đến khái niệm tranh chấp đất đai tại khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013, "tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hay nhiều bên trong quan hệ đất đai". Do vậy, thực tiễn nhiều trường hợp các chủ thể khi thực hiện giao dịch về QSDĐ cũng không hiểu rõ điều kiện này hoặc có trường hợp trên thực tế có người "cố tình" tạo ra tranh chấp để ngăn cản việc thực hiện giao dịch. Theo quy định pháp luật thì UBND xã là cơ quan có thẩm quyền xác nhận đất đang có tranh chấp hay không, đây cũng là nguyên do gây ra những tiêu cực, sai phạm, sự độc quyền từ phía chính quyền cấp cơ sở trong việc xác nhận tình trạng đất đang có tranh chấp. Luật Đất đai 2024 ra đời đã khắc phục những bất cập này, tiếp tục ghi nhận điều kiện đất không có tranh chấp, bằng quy định rất rõ ràng: "Đất không có tranh chấp hoặc tranh chấp đã được giải quyết bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bản án, quyết định của Tòa án, quyết định hoặc phán quyết của trọng tài đã có hiệu lực pháp luật". Như vậy, có thể hiểu rằng đất không có tranh chấp, hoặc có tranh chấp nhưng đã được giải quyết xong bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Điểm b, Khoản 1, Điều 45 Luật Đất đai), thì sẽ được thực hiện giao dịch. Hơn nữa, Luật đất đai năm 2024 mặc dù không đưa ra khái niệm cụ thể về "đất không có tranh chấp" nhưng đã đưa ra khái niệm "đất đang có

tranh chấp là thửa đất có tranh chấp đất đai mà đang trong quá trình được cơ quan có thẩm quyền giải quyết" (Khoản 16, Điều 3 Luật Đất đai 2024). Như vậy, có thể hiểu, thửa đất không có tranh chấp là thửa đất không có tranh chấp đang được giải quyết tại cơ quan có thẩm quyền. Với quy định rõ ràng như vậy, sẽ khắc phục được tình trạng chủ thể "cố tình" tạo ra tranh chấp để ngăn cản việc chuyển QSDĐ.

Thứ ba, quyền sử dụng đất không bị kê biên, áp dụng biện pháp khác để bảo đảm thi hành án theo quy định của pháp luật thi hành án dân sự. Việc kê biên quyền sử dụng đất để đảm bảo thi hành án được coi là một biện pháp cưỡng chế của cơ quan thi hành án dân sự nhằm kiểm soát, hạn chế quyền khai thác các công dụng của đất đối với chủ thể phải thi hành án nhằm tránh các hành vi tẩu tán tài sản. Một trong những mục đích của việc kê biên QSDĐ là nhằm đảm bảo người sử dụng đất không chuyển QSDĐ cho người khác nhằm trốn tránh nghĩa vụ, tẩu tán tài sản. Do đó, pháp luật đất đai không thừa nhận các giao dịch chuyển QSDĐ nếu đối tượng của giao dịch là QSDĐ đã bị kê biên.

Kê biên tài sản nói chung là biện pháp cưỡng chế thi hành án, được áp dụng trong trường hợp người phải thi hành án có điều kiện thi hành án nhưng không tự nguyện thi hành.[1] Việc yêu cầu người sử dụng đất không được chuyển nhượng, tặng cho, thế chấp QSDĐ,… là quy định cần thiết, nhằm ngăn chặn các hành vi tẩu tán, hủy hoại tài sản, trốn tránh nghĩa vụ thi hành án của người phải thi hành án. Điểm c, khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai 2013 đã quy định một trong những điều kiện của việc chuyển QSDĐ đó là: "QSDĐ không bị kê biên để đảm bảo thi hành án". Tuy nhiên, theo quy định của Luật thi hành án dân sự năm 2014, biện pháp bảo đảm thi hành án áp dụng đối với QSDĐ không chỉ có kê biên mà còn có các biện kháp như: khai thác tài sản của người phải thi hành án, buộc chuyển giao QSDĐ…Để khắc phục sự không thống nhất này giữa Luật Đất đai 2013 và Luật thi hành án dân sự, điểm c khoản 1 Điều 45 Luật đất đai năm 2024 đã quy định: "c) Quyền sử dụng đất không bị kê biên, áp dụng biện pháp khác để bảo đảm thi hành án theo quy định của pháp luật thi hành án dân sự".

Thứ tư, trong thời hạn sử dụng đất. Việc xác định đất đang trong thời hạn sử dụng một mặt không chỉ giúp các chủ thể nhận quyền được lựa chọn phương án sử dụng đất phù hợp, thoả thuận mức giá giao dịch hợp lý mà mặt khác còn liên quan tới vấn đề quản lý của Nhà nước trong trường hợp quyền sử dụng đất hết thời hạn. Thời hạn sử dụng của các loại đất được chia theo 2 loại: đất sử dụng ổn định lâu dài và đất sử dụng có xác định thời hạn (50 năm đến 70 năm), căn cứ theo mục đích sử dụng và chủ thể sử dụng. Thời hạn sử dụng đất là khoảng thời gian mà người sử dụng đất được thực hiện hành vi sử dụng đất của mình trên mảnh đất mà Nhà nước đã trao quyền sử dụng. Chính vì thế,

[1] Khoản 3 Điều 71 Luật Thi hành án dân sự năm 2008.

người sử dụng đất chỉ có thể thực hiện các giao dịch chuyển QSDĐ khi họ đang còn thời hạn sử dụng đất, đồng nghĩa với việc họ đang có QSDĐ hợp pháp.

Thứ năm, quyền sử dụng đất không bị áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định của pháp luật. So với Luật Đất đai năm 2013 thì đây là một nội dung mới được bổ sung vào Luật Đất đai năm 2024 về điều kiện thực hiện giao dịch dân sự đối với quyền sử dụng đất. Quyền sử dụng đất có thể bị áp dụng một trong các biện pháp khẩn cấp tạm thời được quy định tại Điều 114 Bộ luật tố tụng Dân sự năm 2015 khi có căn cứ cho thấy việc áp dụng này là cần thiết nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của các đương sự cũng như tránh gây ra các thiệt hại không thể khắc phục được hoặc đảm bảo cho hoạt động thi hành án. Quy định mới này là hoàn toàn cần thiết và phù hợp để tạo sự đồng bộ, thống nhất với quy định của Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015. Theo đó, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015 cho phép đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự hoặc cơ quan, tổ chức khởi kiện để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khác được quyền yêu cầu Tòa án đang giải quyết vụ án đó áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khẩn cấp tạm thời để bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hoặc thi hành án[2]. Trong trường hợp Tòa án quyết định áp dụng một trong các biện pháp khẩn cấp tạm thời đối với QSDĐ như: Cấm chuyển dịch QSDĐ đang tranh chấp; cấm thay đổi hiện trạng QSDĐ đang tranh chấp;… thì hộ gia đình, cá nhân sẽ không được phép để thừa kế, tặng cho QSDĐ của mình.

1.2. Điều kiện riêng cho một số giao dịch cụ thể:

Điều 45 Luật Đất đai năm 2024 còn ghi nhận những điều kiện riêng trong một số trường cụ thể:

- Đối với giao dịch chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp: Cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao đất, do chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác thì chỉ được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng đơn vị hành chính cấp tỉnh cho cá nhân khác. (Đây cũng là điểm mới mở rộng của Luật Đất đai 2024 so với Luật Đất đai 2013, khi Luật Đất đai 2013 chỉ cho phép thực hiện giao dịch chuyển đổi QSDĐ trong phạm vi đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn)

- Đối với cá nhân là người dân tộc thiểu số đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng nay không còn đất hoặc thiếu đất so với hạn mức mà thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi: (i) Không được chuyển nhượng, góp vốn, tặng cho, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất trừ trường hợp để thừa kế, tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người thuộc hàng thừa kế cũng là người dân tộc thiểu số thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại cùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi. Nếu trường hợp người sử dụng đất chết mà không có người thừa

[2] Khoản 1 Điều 111 Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015.

kế thuộc hàng thừa kế là đối tượng trên thì Nhà nước thu hồi đất và bồi thường tài sản gắn liền với đất cho người thừa kế theo quy định của pháp luật; trường hợp người sử dụng đất chuyển khỏi địa bàn cấp tỉnh nơi có đất đến nơi khác sinh sống hoặc không còn nhu cầu sử dụng mà không tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người thuộc hàng thừa kế là đối tượng trên thì Nhà nước thu hồi và bồi thường tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật cho người có đất thu hồi; (ii) Được thế chấp quyền sử dụng đất tại ngân hàng chính sách.

Bên cạnh đó, trong trường hợp người sử dụng đất được chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính hoặc được ghi nợ nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện xong toàn bộ các khoản nghĩa vụ tài chính với cơ quan có thẩm quyền trước khi thực hiện các giao dịch đối với quyền sử dụng đất. Trong một số trường hợp, do khoản nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải nộp quá lớn nên pháp luật cho phép họ được quyền ghi nợ đối với tiền sử dụng đất theo quy định tại Nghị định 103/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 7 năm 2024 quy định về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất hoặc ghi nợ lệ phí trước bạ theo Nghị định 10/2022/NĐ-CP ngày 15 tháng 01 năm 2022 quy định về lệ phí trước bạ.

Một trong các điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 đó chính là việc cho phép các tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp theo quy định tại khoản 3 Điều 35 Luật Đất đai năm 2024. Nội dung này không chỉ giúp mở rộng quyền, phạm vi, vị trí đất mà tổ chức kinh tế được phép sử dụng, mặt khác, đây còn là chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước nhằm thúc đẩy hoạt động sản xuất nông nghiệp phát triển theo hướng chuyên môn hoá, hiện đại hoá dưới sự đầu tư của các tổ chức kinh tế thay cho mô hình nhỏ lẻ, manh mún được thực hiện bởi các cá nhân, hộ nông dân trước đây. Để được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp thì các tổ chức kinh tế phải có phương án sử dụng đất nông nghiệp được Uỷ ban nhân dân cấp huyện chấp thuận (nay là Uỷ ban nhân dân cấp xã theo quy định tại Nghị định 151/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai). Trong phương án sử dụng đất nông nghiệp, các chủ thể phải thể hiện được các nội dung chính bao gồm: Địa điểm, diện tích, mục đích sử dụng đất (*xác định rõ vị trí, diện tích, số hiệu của các thửa đất nông nghiệp tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng*); Kế hoạch sản xuất, kinh doanh nông nghiệp (*nêu rõ diện tích được sử dụng với mục đích gì, chi tiết kế hoạch hoạt động nông nghiệp sẽ thực hiện trên diện tích đất đó*); Vốn đầu tư (*nêu rõ nguồn vốn dự kiến được sử dụng để đầu tư vào sản xuất, kinh doanh nông nghiệp*); Thời hạn sử dụng đất và Tiến độ sử dụng đất (*kế hoạch chi tiết của hoạt động sản xuất, kinh doanh nông nghiệp theo từng giai đoạn trong thời hạn sử dụng đất được phép*).

Bên cạnh tổ chức kinh tế, đối với cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nếu nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa quá hạn mức được

quy định tại Điều 176 Luật Đất đai năm 2024 thì phải thành lập tổ chức kinh tế và có phương án sử dụng đất trồng lúa với các nội dung giống với phương án của tổ chức kinh tế khi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và được Uỷ ban nhân dân cấp xã phê duyệt, trừ trường hợp người nhận tặng cho là người thuộc hàng thừa kế.

Ngoài ra, pháp luật đất đai hiện hành cũng quy định những trường hợp không được phép nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất nhằm bảo vệ cũng như kiểm soát với một số loại đất mang tính chất đặc thù, có ý nghĩa quan trọng riêng. Cụ thể:

- Tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của cá nhân, trừ trường hợp được chuyển mục đích sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt;

- Cá nhân không sinh sống trong khu vực rừng phòng hộ, rừng đặc dụng thì không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất ở và đất khác trong khu vực rừng phòng hộ, trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái thuộc rừng đặc dụng đó;

- Tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài mà pháp luật không cho phép nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất.

Điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất được ghi nhận bởi Luật Đất đai năm 2024 vừa mang tính kế thừa, vừa bổ sung thêm các nội dung mới nhằm phúc đáp nhu cầu của thực tế cuộc sống và hướng tới kiểm soát hiệu quả thị trường bất động sản nói chung, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất nói riêng. Bởi thực tế hiện nay đây là loại thị trường phát triển chưa ổn định, thiếu tính minh bạch và tiềm ẩn nhiều rủi ro đối với các bên chủ thể, đặc biệt thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp còn chậm phát triển. Những nội dung này cũng đã cụ thể hoá một phần các quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng được nêu trong Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 tại Hội nghị lần thứ năm của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá 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. Một số giải pháp nhằm đảm bảo hiệu quả thực thi các quy định pháp luật về điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự đối với quyền sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2024 bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/8/2024 (sớm hơn so với dự kiến là ngày 01/01/2025). Đây cũng là thời điểm đánh dấu bước chuyển mình của đất nước khi bước sang một kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Do vậy, cùng với các lĩnh vực khác, các quy định của pháp luật đất đai trong giai đoạn này sẽ tập trung theo hướng hội nhập quốc tế và đổi mới đất nước. Với mục đích khuyến khích thị trường quyền sử dụng đất phát triển nhằm trở thành kênh phân bổ đất đai hợp

lý, công bằng, hiệu quả thì cơ chế pháp lý được coi là hiệu quả nhất. Hiện tại, Chính phủ cũng như các cơ quan chuyên môn đã ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết các quy định có trong Luật Đất đai năm 2024. Tuy nhiên, với các quy phạm pháp luật về điều kiện thực hiện các giao dịch dân sự với quyền sử dụng đất, nhóm tác giả kiến nghị cần xem xét thêm một số nội dung sau đây, để đảm bảo thực thi có hiệu quả Luật Đất đai năm 2024 về vấn đề này:

Một là, về các điều kiện chung để thực hiện giao dịch dân sự, các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn ở mỗi địa phương cần ban hành những hướng dẫn cụ thể, thống nhất theo hướng đơn giản hoá trong việc xác định từng điều kiện đối với quyền sử dụng đất khi tiến hành giao dịch nhằm đảm bảo "nhanh - gọn - hiệu quả". Lĩnh vực đất đai được coi là lĩnh vực phức tạp nhất nhưng đây sẽ không phải lý do để các cán bộ, công chức dựa vào để kéo dài thời gian, gây khó khăn cho người dân khi thực hiện giao dịch. Mục tiêu cắt giảm 30% thủ tục hành chính, 30% chi phí khi thực hiện các thủ tục là chỉ đạo quyết liệt của Thủ tướng Chính phủ tại phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật diễn ra vào tháng 9/2025 vừa qua nhằm hướng tới công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế phục vụ cho sự phát triển đất nước tăng trưởng nhanh, bền vững[3]. Đây là công việc bắt buộc đặt ra cho từng cấp chính quyền, từng cán bộ, từng công chức làm việc trong lĩnh vực đất đai trong bộ máy chính quyền hai cấp hiện nay. Đặc biệt, mới đây Bộ Nông nghiệp và Môi trường phối hợp với Bộ Công an ban hành Kế hoạch số 151/KH-BCA-BNN&MT nhằm thực hiện chiến dịch "làm giàu, làm sạch" cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai được triển khai từ 01/9 đến 30/11/2025 từ Trung ương đến địa phương, trải rộng đến tận xã, thôn, xóm, tổ dân cư[4]. Trọng tâm của Kế hoạch là rà soát, phân loại dữ liệu đất đai đã được xây dựng từ trước đến nay của gần 50 triệu thửa đất tại 2.342/3.321 đơn vị cấp xã. Chiến dịch sẽ tập trung xác thực thông tin chủ sử dụng đất và chủ sở hữu tài sản với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Thông tin còn thiếu sẽ được bổ sung, bao gồm thửa đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở cũng như số thẻ căn cước của người sử dụng đất. Công việc này có ý nghĩa quan trọng trong việc đồng bộ dữ liệu, khắc phục tình trạng sai lệch, chồng chéo và thiếu minh bạch vốn tồn tại trong nhiều năm qua của cơ sở dữ liệu địa chính quốc gia. Đây sẽ là nguồn thông tin chính xác, là cơ sở quan trọng giúp các chủ thể dễ dàng hơn trong việc xác định những vấn đề pháp lý liên quan đến một thửa đất trong quá trình thực hiện giao dịch dân sự.

Hai là, việc cho phép tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện các dự án sản xuất, kinh doanh nông nghiệp là một trong những nội dung cần thiết nhằm hướng tới chuyên môn hoá, hiện đại hoá nền kinh tế

[3] Lại Hoa, *Thủ tướng đề nghị rà soát cắt giảm 30% thủ tục hành chính, 30% chi phí*, https://vov.vn/chinh-tri/thu-tuong-de-nghi-ra-soat-cat-giam-30-thu-tuc-hanh-chinh-30-chi-phi-post1228392.vov.
[4] Lê Minh, *Rà soát dữ liệu gần 50 triệu thửa đất*, https://vtv.vn/ra-soat-du-lieu-gan-50-trieu-thua-dat-100250907102554358.htm.

nông nghiệp quốc gia. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2024 hiện hành mới chỉ đưa ra các điều kiện mang tính chất "tiền kiểm" cho hoạt động của nhóm chủ thể này trên đất nông nghiệp dựa trên việc phê duyệt phương án sử dụng đất. Vấn đề đặt ra nếu trong trường hợp các tổ chức kinh tế đã đáp ứng đủ các điều kiện đó nhưng không đưa đất vào sản xuất, kinh doanh theo đúng mục đích hoặc đúng tiến độ đã đề ra trong phương án thì sẽ xử lý như thế nào trong trường hợp này? Bởi chúng ta đều biết, diện tích đất các tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng thông thường sẽ rất lớn, cùng với đó đặc tính của đất nông nghiệp là có chứa độ phì nhiêu, nếu để hoang hoá, không đưa vào sử dụng đúng mục đích trong một thời gian sẽ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng, sản lượng của các giống cây trồng nông nghiệp trên đất; Hơn thế nữa còn ảnh hưởng đến quyền lợi của đa số người làm nghề nông khi không có đất để sử dụng trong khi đất để hoang hóa, lãng phí.

Trách nhiệm pháp lý đặt ra trong trường hợp này chỉ bao gồm: (i) Trách nhiệm hành chính về hành vi của tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp mà không có phương án sử dụng đất theo Điều 19 Nghị định 123/2024/NĐ-CP ngày 04 tháng 10 năm 2024 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; (ii) Thu hồi đất theo quy định tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024. Do vậy, với điều kiện chỉ cần có phương án sử dụng đất thì đa số các chủ thể trên thực tế sẽ không bị áp dụng biện pháp xử phạt hành chính nêu trên. Nhưng sau khi được phê duyệt phương án sử dụng đất, quá trình các tổ chức kinh tế đưa đất vào sử dụng trên thực địa mới thực sự là vấn đề cần chú trọng bởi lẽ, đứng ở góc độ quản lý của Nhà nước, biện pháp thu hồi đất thực sự không phải là sự lựa chọn sáng suốt, nó chỉ được coi là phương án cuối cùng khi không còn cách khắc phục nào khác. Do vậy:

- Bản thân các tổ chức kinh tế khi đứng ra nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án sản xuất, kinh doanh nông nghiệp phải tự ý thức, xác định rõ trách nhiệm vai trò của mình đối với một loại đất có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với các tính chất đặc thù riêng có. Các chủ đầu tư phải thực sự có kiến thức chuyên môn trong lĩnh vực nông nghiệp, tiến hành hiệu quả, thực chất các dự án sản xuất, kinh doanh nông nghiệp để các phương án sử dụng đất không chỉ mang tính hình thức, mang tính thủ tục để sau đó thực hiện các mục đích khác mang tính phi nông nghiệp;

- Ngoài phương án sử dụng đất, cơ quan có thẩm quyền địa phương cũng nên yêu cầu tổ chức kinh tế có sự cam kết đối với tiến độ, hiệu quả của quá trình sử dụng đất nông nghiệp. Cùng với đó là trách nhiệm pháp lý kèm theo cho từng giai đoạn khi không đáp ứng yêu cầu, không đúng tiến độ đặt ra, trừ trường hợp bất khả kháng. Điều này đồng nghĩa với việc áp dụng các biện pháp mang tính "hậu kiểm" đối với tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp;

- Phối hợp, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức kinh tế khi nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp thực hiện các dự án sản xuất, kinh doanh nông nghiệp như: thủ tục hành chính, vay vốn, nguồn nhân lực tại địa phương,…

Ba là, việc chỉ cho phép cá nhân là người dân tộc thiểu số được để thừa kế, tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người thuộc hàng thừa kế theo quy định tại Điều 48 Luật Đất đai năm 2024 cần được xem xét lại. Được biết, pháp luật đất đai hiện hành đã có những nội dung mang tính đảm bảo quyền sử dụng đất cho các đối tượng thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi. Ý tưởng xây dựng quy định pháp lý dành riêng cho nhóm đối tượng này là thực sự cần thiết nhưng dường như lại đang làm hạn chế đi quyền tự do thực hiện giao dịch đối với chính họ. Trên thực tế, đặc trưng của các dân tộc sinh sống tại các khu vực trung du, miền núi thường theo làng, bản, ấp, phum, sóc,… Giữa các cá nhân trong một nhóm cộng đồng thường có các mối quan hệ về hôn nhân, huyết thống, họ hàng nên nếu chỉ cho phép họ chuyển nhượng, góp vốn, tặng cho, để thừa kế với những người thuộc hàng thừa kế thì thực sự trong nhiều trường hợp quy định này vô hình chung gây cản trở cho chính họ khi muốn thực hiện giao dịch, ví dụ như: con dâu, con rể, anh chị em có họ hàng xa, cô dì chú bác không có quan hệ huyết thống trực tiếp,… Và đặc biệt đối với giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất mang tính chất thị trường, với bản chất "thuận mua - vừa bán" nên việc giới hạn trong quy định này thực sự là không hợp lý. Do vậy, nhóm tác giả kiến nghị quy định này nên giới hạn phạm vi thực hiện giao dịch của các chủ thể trong xã, phường thay cho giới hạn đối tượng thực hiện giao dịch.

Bốn là, về quy định thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ. Hiện nay Luật Đất đai 2024 đã bỏ quy định tại khoản 3 Điều 188 Luật Đất đai 2013 (đó là "việc thực hiện các giao dịch phải được đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào sổ địa chính"). Việc đăng ký QSDĐ không còn được xác định là thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển QSDĐ mà thống nhất tại thời điểm công chứng, chứng thực hợp đồng theo quy định của pháp luật về công chứng, chứng thực[5] (hợp đồng chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp không phải thực hiện công chứng, chứng thực vì thế sẽ có hiệu lực kể từ thời điểm giao kết hợp đồng). Quy định này là hợp lý và thống nhất với Luật Công chứng. Tuy nhiên, quy định tại Điều 502 của Bộ luật Dân sự năm 2015 vẫn còn đó: "Việc chuyển quyền sử dụng đất có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký theo quy định của Luật Đất đai". Thiết nghĩ, quy định này cũng cần phải có sự điều chỉnh để tránh sự "lệch pha" của các văn bản pháp luật có liên quan, trong sự đối chiếu với Luật Đất đai năm 2024.

Cùng với những giải pháp trên, các vấn đề về thanh tra, giám sát, tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nâng cao năng lực, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp

[5] Điểm d, khoản 3 Điều 27 Luật Đất đai năm 2024.

làm việc trong lĩnh vực địa chính cũng như đảm bảo cơ sở vật chất, kĩ thuật, thông tin đồng bộ sẽ là những giải pháp góp phần làm cho các quy định của pháp luật về điều kiện thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất được thực thi một cách có hiệu quả trên thực tế./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 tại Hội nghị lần thứ năm của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá 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. Lại Hoa, *Thủ tướng đề nghị rà soát cắt giảm 30% thủ tục hành chính, 30% chi phí,* https://vov.vn/chinh-tri/thu-tuong-de-nghi-ra-soat-cat-giam-30-thu-tuc-hanh-chinh-30-chi-phi-post1228392.vov.
3. Lê Minh, *Rà soát dữ liệu gần 50 triệu thửa đất*, https://vtv.vn/ra-soat-du-lieu-gan-50-trieu-thua-dat-100250907102554358.htm.
4. Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013.
5. Luật Đất đai số 31/2024/QH15 ngày 18 tháng 01 năm 2024.
6. Bộ luật Tố tụng Dân sự số 92/2015/QH13 ngày 25 tháng 11 năm 2015.
7. Nghị định 10/2022/NĐ-CP ngày 15 tháng 01 năm 2022 quy định về lệ phí trước bạ.
8. Nghị định 103/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 7 năm 2024 quy định về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.
9. Nghị định 123/2024/NĐ-CP ngày 04 tháng 10 năm 2024 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.
10. Nghị định 151/2025/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai.
11. BộTài nguyên và môi trường, *Báo cáo Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai (Phục vụ công tác thẩm định của Bộ* Tư pháp), Số: 85/BC-BTNMT.
12. Kế hoạch 151/KH-BCA-BNN&MT về việc triển khai thực hiện chiến dịch làm giàu, làm sạch cơ sở dữ liệu (CSDL) quốc gia về đất đai.

PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA TỔ CHỨC KINH TẾ CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI SỬ DỤNG ĐẤT ĐỂ THỰC HIỆN DỰ ÁN ĐẦU TƯ TẠI VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ THỰC TIỄN ĐẶT RA

PGS.TS. Vũ Quang*

Tóm tắt: *Bài viết này phân tích có hệ thống khuôn khổ pháp luật hiện hành điều chỉnh quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (FIEs) khi sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam, trong bối cảnh Luật Đất đai 2024 có hiệu lực từ ngày 01/08/2024 , đồng thời được xem xét sự liên hệ với Luật Nhà ở 2023 và Luật Kinh doanh bất động sản 2023. Trong tương quan với Luật Đầu tư 2020 và các văn bản hướng dẫn của Chính phủ, bài viết làm rõ khái niệm và tiêu chí phân loại FIEs theo mức độ sở hữu và kiểm soát, từ đó giải thích sự khác biệt về chế độ pháp lý áp dụng trong tiếp cận và định đoạt quyền sử dụng đất. Phần trọng tâm đi sâu phân tích từng quyền và từng nghĩa vụ chủ chốt, nhấn mạnh các công cụ vận hành mới của Luật Đất đai 2024 như cơ chế chuyển nhượng quyền thuê đất gắn với tài sản, phương pháp định giá đất tiệm cận thị trường và hoạt động số hóa dữ liệu đất đai. Trên cơ sở lý thuyết quyền tài sản và kinh tế học thể chế, bài viết đánh giá mức độ tương xứng giữa quyền và nghĩa vụ, đồng thời so sánh quyền bình đẳng và sự tương xứng về quyền và nghĩa vụ giữa FIEs và tổ chức kinh tế trong nước sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư. Bài viết có liên hệ với thực tiễn để làm cơ sở đề xuất một số giải pháp mang tính công cụ, định lượng và có lộ trình nhằm chuyển hóa quy phạm thành quy trình vận hành hữu hiệu ở trung ương và địa phương.*

Từ khóa: Quyền sử dụng đất; đầu tư nước ngoài; tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (FIEs); Luật Đất đai 2023; Luật Nhà ở 2023; Luật Kinh doanh bất động sản 2023.

1. Đặt vấn đề

Việt Nam đang trở thành điểm đến năng động của dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong thập kỷ qua, với nhiều dự án quy mô lớn ở tất cả các ngành từ công nghiệp chế biến – chế tạo đến năng lượng, hạ tầng và phát triển đô thị. Bất kỳ quyết định đầu tư dài hạn nào cũng gắn với khả năng tiếp cận quỹ đất, chất lượng quyền tài sản và tính dự báo của chi phí đất đai; do vậy, pháp luật đất đai trở thành biến số quyết định đối với kỳ vọng dòng tiền và mức độ chấp nhận rủi ro của nhà đầu tư (UNCTAD, 2021). Trong khuôn khổ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, đòi hỏi một cơ chế vừa bảo vệ lợi ích công, an ninh – quốc phòng, vừa tối ưu hóa phân bổ tài nguyên khan hiếm cho những dự án có giá trị gia tăng cao nhất.

* Trường Kinh tế, Đại học Bách Khoa Hà Nội.

Sự kiện Quốc hội thông qua Luật Đất đai 2024 đánh dấu bước chuyển từ mô hình điều tiết thiên về thủ tục sang mô hình quản trị bằng dữ liệu, kỷ luật tài chính và thiết kế "quyền kèm điều kiện", được đồng bộ hóa với Luật Nhà ở 2023 và Luật Kinh doanh bất động sản 2023. Những thay đổi cốt lõi bao gồm việc ghi nhận quyền thuê trong hợp đồng thuê đất như một quyền tài sản có thể chuyển nhượng trong giới hạn luật định; nâng cấp phương thức định giá đất theo nguyên tắc thị trường; tạo khung pháp lý cho số hóa, công khai dữ liệu đất đai; và siết chặt nghĩa vụ tiến độ, các nghĩa vụ về môi trường và xã hội đối với chủ thể sử dụng đất. Tuy nhiên, các cải cách cấu trúc thường cần thời gian để thẩm thấu, trong khi giai đoạn chuyển tiếp dễ phát sinh "điểm nghẽn" ở khâu hướng dẫn chi tiết, định giá, phối hợp liên ngành và năng lực số hóa ở địa phương (World Bank, 2023).

Bài viết nhằm trả lời năm câu hỏi chủ yếu. Thứ nhất, FIEs được định nghĩa và phân loại như thế nào để gắn với chế độ pháp lý đất đai tương ứng. Thứ hai, các quyền và nghĩa vụ của FIEs theo Luật Đất đai 2024 được xác lập ra sao và các công cụ vận hành mới hoạt động như thế nào trên thực tế. Thứ ba, mức độ tương xứng giữa quyền và nghĩa vụ có phản ánh nguyên tắc nội hóa chi phí xã hội và hiệu quả phân bổ hay không. Thứ tư, mức độ công bằng pháp lý giữa FIEs và tổ chức trong nước hiện đã hội tụ đến đâu và vì sao vẫn tồn tại một số khác biệt có mục đích. Thứ năm, cần những giải pháp nào – ở cấp độ quy trình, dữ liệu và trách nhiệm để có thể chuyển hóa các quy định pháp luật thành hành vi tổ chức ở một mức độ đo lường được.

2. Một số vấn đề cơ bản về tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài - Khái niệm, phân loại và khung pháp luật điều chỉnh

Trước hết, cần khẳng định định nghĩa pháp lý về FIEs[1]. Khoản 22 Điều 3 Luật Đầu tư 2020 xác định tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông. Trên thực tế, tỷ lệ sở hữu từ 50% vốn điều lệ trở lên, cùng với các thỏa thuận kiểm soát và quyền phủ quyết, thường là cơ sở để áp dụng điều kiện tiếp cận thị trường và thủ tục đầu tư tương tự nhà đầu tư nước ngoài, qua đó chi phối cả chế độ tiếp cận đất đai và định đoạt tài sản gắn liền. Việc phân loại theo ngưỡng sở hữu và cơ chế kiểm soát cho phép nhà làm luật điều chỉnh khác biệt ở các khu vực nhạy cảm về quốc phòng, an ninh hoặc tài nguyên.

Khuôn khổ điều chỉnh sử dụng đất của FIEs vận hành trong một hệ sinh thái pháp luật khá đa dạng. Luật Đất đai 2024 đóng vai trò trục chính, xác lập nguyên tắc Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, đồng thời quy định đầy đủ quyền, nghĩa vụ và các công cụ định giá, đăng ký, số hóa. Luật Đầu tư 2020 điều chỉnh thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư và phân loại chủ thể; Luật Nhà ở 2023 và

[1] Luật Đầu tư 2020, Khoản 22 Điều 3. pbgdpl.moj.gov.vn

Luật Kinh doanh bất động sản 2023 điều tiết sự tương tác giữa quyền sử dụng đất với tài sản là nhà ở, công trình, điều kiện kinh doanh, chuyển nhượng dự án, mua bán v cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai. Các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết về thủ tục giao và cho thuê đất, nghĩa vụ tài chính, bồi thường – hỗ trợ – tái định cư, và chế độ dữ liệu, qua đó "bắc cầu" từ chuẩn tắc của luật sang quy trình hành chính cụ thể.

Cấu trúc pháp luật mới nhất hướng đến đồng bộ ba lớp: quyền tài sản đủ rõ để giao dịch, nghĩa vụ đủ chặt để nội hóa chi phí và dữ liệu đủ mở để thị trường và cộng đồng cùng giám sát. Đó chính là nền tảng để giảm chi phí giao dịch theo nghĩa của kinh tế học thể chế, đồng thời tạo "tín hiệu" tích cực cho vốn dài hạn.

3. Thực trạng pháp luật về quyền và nghĩa vụ của FIEs theo Luật Đất đai 2024

Quyền tiếp cận đất đai – Khả năng tiếp cận và điều kiện đi kèm

Luật Đất đai 2024 quy định ba khả năng tiếp cận chính. Thứ nhất, Nhà nước cho thuê đất với hai phương thức tài chính là trả tiền hằng năm hoặc trả tiền một lần cho cả thời hạn. Khi lựa chọn trả tiền hằng năm, doanh nghiệp tối ưu hóa dòng tiền, đặc biệt phù hợp các dự án công nghiệp có chu kỳ đầu tư – thu hồi vốn nhanh. Khi trả tiền một lần, quyền thuê tiến gần "tài sản hóa", thuận lợi hơn cho hoạt động thế chấp, phát hành trái phiếu dự án và định giá trong các giao dịch vốn. Thứ hai, doanh nghiệp được nhận chuyển nhượng, thuê lại hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong các không gian phát triển tập trung như khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế và khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao. Cơ chế này tạo sự linh hoạt trên thị trường sơ cấp – thứ cấp, đồng thời tận dụng hạ tầng có sẵn. Thứ ba, trong trường hợp đặc biệt, FIEs có thể được giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở hoặc thương mại – dịch vụ, với điều kiện chặt chẽ về sự cần thiết phát triển, năng lực tài chính và tuân thủ pháp luật chuyên ngành liên quan[2].

Sự mở rộng về khả năng tiếp cận đất đai so với Luật Đất đai 2013 thể hiện tư duy bình đẳng có điều kiện. Trong khi duy trì bộ lọc mục đích đối với khu vực nhạy cảm, luật mới đã tạo một phổ lựa chọn đủ rộng để FIEs cấu trúc dự án theo rủi ro – lợi suất riêng, nhờ đó giảm phụ thuộc vào một hình thức tiếp cận duy nhất như trước đây.

Quyền sử dụng và định đoạt - Từ quyền thuê đến quyền tài sản có thể giao dịch

Điểm nhấn quan trọng là việc ghi nhận quyền thuê trong hợp đồng thuê đất như một quyền tài sản có thể chuyển nhượng, cho thuê lại, góp vốn hoặc thế chấp trong giới hạn luật định. Đối với đất thuê trả tiền hằng năm, Luật Đất đai 2024 cho phép chuyển nhượng quyền thuê gắn với tài sản hợp pháp trên đất khi đáp ứng điều kiện, qua đó mở "lối thoát trật tự" cho các dự án cần tái cơ cấu hoặc thoái vốn. Việc chuẩn hóa điều kiện

[2] Xem chương V và Đ117, IX và điều 133 Luật Đất đai 2024

chuyển nhượng, bao gồm thời hạn còn lại đủ dài, hoàn thành các nghĩa vụ tài chính, không vi phạm tiến độ và phù hợp quy hoạch, giúp quyền được trao đổi trên cơ sở thông tin đối xứng hơn, thay vì sự mặc cả ngoài sổ sách.

Bên cạnh đó, quyền thế chấp quyền sử dụng đất hoặc quyền thuê đất được khẳng định với điều kiện quyền được hình thành hợp pháp, đã đăng ký và không có tranh chấp. Đây là tiền đề để hệ thống tín dụng chấp nhận các quyền liên quan đến đất làm tài sản bảo đảm, đồng thời thúc đẩy tiêu chuẩn định giá và đăng ký giao dịch bảo đảm theo chuẩn mực thống nhất. Khả năng tiếp cận cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia, bao gồm thông tin quy hoạch, bảng giá và khung giá, chỉ tiêu sử dụng đất và tình trạng pháp lý thửa đất, làm tăng tính dự báo, giảm chi phí thẩm định và tạo cơ sở cho quyết định vốn mang tính thị trường hơn.

Quyền được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh hoặc phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, FIEs được bồi thường theo hình thức sử dụng đất tương ứng, được hỗ trợ đối với tài sản hợp pháp gắn liền và được ưu tiên bố trí địa điểm thay thế nhằm giảm gián đoạn sản xuất kinh doanh. Việc bảo đảm bồi thường theo nguyên tắc minh bạch và kịp thời không chỉ là bảo vệ quyền tài sản mà còn là cơ chế ổn định kỳ vọng, giúp doanh nghiệp định lượng rủi ro cưỡng chế thu hồi trong mô hình tài chính.

Nghĩa vụ sử dụng đất của FIEs – Duy trì kỷ luật về tiến độ, tài chính và tiêu chuẩn phát triển bền vững, trách nhiệm của doanh nghiệp (ESG)

Ở mặt đối lập, Luật Đất đai 2024 siết chặt ba "điểm tựa" nghĩa vụ chủ yếu. Trước hết, nghĩa vụ sử dụng đất đúng mục đích, ranh giới và thời hạn đi kèm nghĩa vụ đưa đất vào sử dụng theo tiến độ. Cơ chế thu hồi đất áp dụng đối với trường hợp chậm đưa đất vào sử dụng quá thời hạn quy định hoặc sử dụng sai mục đích, cho thuê lại trái phép; đồng thời, nghĩa vụ đăng ký biến động được đặt ra nhằm theo dõi vòng đời pháp lý của thửa đất. Tiếp theo, nghĩa vụ tài chính, bao gồm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế, phí và lệ phí, được xác định theo nguyên tắc tiệm cận thị trường thông qua bảng giá và hệ số điều chỉnh công khai ở cấp tỉnh, qua đó tăng tính dự báo của chi phí đất đai. Cuối cùng, nghĩa vụ môi trường và xã hội được luật hóa bằng yêu cầu đánh giá tác động môi trường, kế hoạch quản lý chất thải, tham vấn cộng đồng và đặc biệt là chế độ báo cáo điện tử định kỳ về tình trạng sử dụng đất, tiến độ và nghĩa vụ tài chính. Đối với dự án hưởng lợi trực tiếp từ đầu tư công hạ tầng, luật cho phép thiết kế nghĩa vụ đóng góp tương xứng vào quỹ phát triển đất hoặc quỹ hạ tầng kỹ thuật – xã hội, phản ánh nguyên tắc "thụ hưởng – đóng góp".

Về tổng thể, việc thiết kế "quyền kèm điều kiện" nêu trên hướng đến cân bằng động giữa thanh khoản của quyền tài sản và kỷ luật sử dụng, từ đó giảm nguy cơ đầu cơ đất và khuyến khích dòng vốn dài hạn gắn với hiệu quả thực.

4. So sánh và đánh giá tính tương xứng - Sự công bằng về quyền và nghĩa vụ giữa FIEs với tổ chức kinh tế có vốn trong nước sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư

Theo lý thuyết quyền tài sản, hiệu quả phân bổ phụ thuộc vào khả năng xác định, bảo vệ và chuyển nhượng quyền với chi phí giao dịch thấp; còn theo kinh tế học thể chế, chất lượng thể chế quyết định chi phí giao dịch và mức độ chắc chắn của kỳ vọng (OECD, 2020). Ở góc độ này, Luật Đất đai 2024 đã mở rộng đáng kể khả năng định đoạt đối với quyền thuê đất, đồng thời nội hóa chi phí xã hội qua nghĩa vụ tiến độ và tiêu chuẩn phát triển bền vững, trách nhiệm của doanh nghiệp (ESG).

Xét về tiếp cận đất, tổ chức trong nước có biên độ rộng rãi hơn ở hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, trong khi FIEs chủ yếu đi theo kênh thuê đất, nhận chuyển nhượng, thuê lại trong khu chức năng và chỉ trong trường hợp đặc biệt mới được giao đất có thu tiền sử dụng đất để làm nhà ở hoặc thương mại, dịch vụ. Sự khác biệt này phản ánh bộ lọc mục đích nhằm bảo vệ an ninh, quốc phòng, chủ quyền tài nguyên và cân bằng cung – cầu ở các đô thị trọng điểm, hơn là một hình thức phân biệt đối xử đơn thuần.

Xét về định đoạt quyền thuê đất, khoảng cách giữa hai nhóm đã thu hẹp rõ rệt. FIEs có thể chuyển nhượng quyền thuê gắn với tài sản, cho thuê lại, góp vốn và thế chấp khi đáp ứng điều kiện về pháp lý và tiến độ. Về nghĩa vụ tài chính và nghĩa vụ tuân thủ ESG, luật áp dụng nguyên tắc trung lập chủ thể; khác biệt chủ yếu phát sinh từ ưu đãi đầu tư theo ngành, theo địa bàn và năng lực định giá địa phương. Tính công bằng được củng cố nếu các điều kiện ràng buộc đối với FIEOs minh bạch, dự báo được và lượng hóa bằng tiêu chí rủi ro. Ngược lại, nếu điều kiện "mềm" và tuỳ nghi, chi phí giao dịch sẽ gia tăng và tính công bằng giảm đi.

Nhìn tổng thể, mức độ tương xứng giữa quyền và nghĩa vụ đã được thiết kế hợp lý ở tầng quy định pháp luật. Vấn đề còn lại chủ yếu nằm ở tầng thực thi, nơi mà năng lực định giá, kỷ luật tiến độ và số hóa dữ liệu tạo ra sai số đáng kể giữa các địa phương, làm xuất hiện hiện tượng "luật tiến – thực thi lùi".

Bảng so sánh quyền và nghĩa vụ chủ yếu giữa Tổ chức kinh tế có vốn nước ngoài (FIEs) và Tổ chức kinh tế có vốn trong nước sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư *(Nguồn: Tác giả tự tổng hợp)*

Nhóm nội dung	Tổ chức kinh tế có vốn nước ngoài (FIEs)	Tổ chức kinh tế có vốn trong nước	Nhận xét

Tiếp cận quỹ đất	Thuê đất; nhận chuyển nhượng/thuê lại/góp vốn trong KCN, khu kinh tế; giao đất có thu tiền trong trường hợp đặc biệt	Tương tự; rộng hơn ở một số dự án nhà ở – thương mại ngoài KCN khi đủ điều kiện	Công bằng theo chức năng; bộ lọc an ninh – quy hoạch áp chặt hơn với FIEs
Quyền định đoạt trong thời hạn	Chuyển nhượng/cho thuê lại/góp vốn/thế chấp QSDĐ/quyền thuê kèm tài sản (theo điều kiện)	Tương tự	Cải cách quyền thuê thu hẹp khoảng cách thanh khoản
Huy động vốn bằng quyền sử dụng đất	Có, phụ thuộc định giá – đăng ký – quyền can thiệp (step-in rights)	Có, mức chấp nhận tín dụng truyền thống cao hơn	Cần chuẩn hóa quốc gia để nâng khả năng chấp nhận cho FIEs
Quyền tiếp cận dữ liệu	Có (CSDL đất đai, quy hoạch, giá đất)	Có	Tác động tích cực chung, giảm bất cân xứng
Nghĩa vụ mục đích – tiến độ	Bình đẳng	Bình đẳng	Khác biệt nằm ở thực thi địa phương
Nghĩa vụ tài chính	Trung lập chủ thể; theo bảng giá đất, hệ số địa phương	Trung lập chủ thể	Cần công bố sớm tham số để tăng dự báo
Nghĩa vụ ESG – báo cáo điện tử	Áp dụng; FIEs thường chịu thêm chuẩn ESG của tập đoàn	Áp dụng	Có thể thiết kế "thưởng quyền" khi vượt chuẩn
Thu hồi khi vi phạm	Áp dụng như nhau	Áp dụng như nhau	Kỷ luật tiến độ là trọng tâm

Như vậy, có thể thấy mức độ công bằng về quyền và nghĩa vụ của FIEs sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư so với các tổ chức kinh tế trong nước đã được cải thiện đáng kể; trọng tâm tiếp theo là bình đẳng về thủ tục và dữ liệu giữa các địa bàn, địa phương hơn là quy định quyền như nhau ở mọi nơi.

5. Thảo luận - Từ lý thuyết đến thực tiễn qua một vài ví dụ điển hình

Một khung quyền tài sản tốt phải đi kèm cơ chế thực thi tin cậy. Thực tiễn Việt Nam cho thấy, những rủi ro lớn nhất của dự án FDI liên quan đến đất đai thường xuất hiện ở ba điểm. Thứ nhất, định giá đất cụ thể có thể chênh so với kỳ vọng vì phụ thuộc vào năng lực hội đồng định giá và dữ liệu so sánh ở địa phương, dẫn đến "chi phí không đồng nhất theo địa bàn", làm suy giảm tính dự báo của dự án và tăng chi phí vốn (World

Bank, 2023). Thứ hai, kỷ luật tiến độ nếu không được thực thi nhất quán sẽ tạo khoảng trống cho hành vi "ôm đất chờ giá", gây lãng phí tài nguyên và bất bình đẳng cạnh tranh; các vụ thu hồi hàng loạt vì chậm tiến độ đã được ghi nhận tại một số địa phương như Quảng Ninh, cho thấy vai trò của chế tài nhưng cũng phản ánh độ trễ thủ tục trong triển khai thu hồi. Thứ ba, nghĩa vụ môi trường – xã hội cần được nội hóa bằng chuẩn báo cáo có thể kiểm chứng thay vì chỉ dừng ở giấy phép; sự kiện Formosa Hà Tĩnh năm 2016 là minh chứng đắt giá cho chi phí ngoại tác nếu chủ đầu tư không tuân thủ nghiêm ngặt chuẩn mực môi trường, trong khi phản ứng chính sách – xã hội có thể rất quyết liệt và để lại hệ quả dài hạn cho niềm tin nhà đầu tư. Bên cạnh đó, phản ánh của cộng đồng xung quanh dự án nhà máy giấy Lee & Man cho thấy nhu cầu tham vấn sớm, giám sát độc lập và minh bạch dữ liệu môi trường theo thời gian thực.

Đặt các tình huống trên vào khung của kinh tế học thể chế, có thể thấy chi phí giao dịch không chỉ đến từ quy định mà còn đến từ năng lực và động lực của cơ quan thực thi ở cấp tỉnh. Nếu không có hành trình thủ tục số hóa với thời hạn, nhật ký và truy vết rõ ràng; nếu không có chuẩn định giá và đăng ký giao dịch bảo đảm thống nhất; và nếu không có bộ chỉ tiêu ESG định lượng cùng bảng điều khiển công khai, thì quyền được thiết kế tốt ở tầng luật vẫn khó chuyển hóa thành hiệu quả kinh tế – xã hội trong vận hành.

6. Nhận xét và đánh giá các quy định về quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư ở Việt Nam

Nhìn tổng thể, các quy định của Luật Đất đai 2024 và pháp luật liên quan đã tiến một bước dài trong việc thiết kế lại quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và nhà đầu tư, đặc biệt khi chuyển trục từ kiểm soát hành chính thuần túy sang mô hình "quyền kèm điều kiện" dựa trên dữ liệu, kỷ luật tài chính và trách nhiệm môi trường – xã hội. Ưu điểm quan trọng nhất nằm ở việc làm rõ và mở rộng không gian định đoạt đối với quyền thuê đất trong hợp đồng thuê đất, vốn được công nhận như một quyền tài sản có thể chuyển nhượng, cho thuê lại, góp vốn hoặc thế chấp khi đáp ứng các điều kiện luật định. Cơ chế này tạo kênh thanh khoản có trật tự cho các dự án cần tái cấu trúc, đồng thời cải thiện khả năng huy động vốn thông qua tài sản bảo đảm là quyền liên quan đến đất; nếu so với cấu trúc trước đây, đây là cải cách "mở khóa" quan trọng đối với đầu tư dài hạn, đặc biệt trong công nghiệp chế biến – chế tạo và hạ tầng (OECD, 2020). Ưu điểm thứ hai là nguyên tắc định giá đất tiệm cận thị trường được khẳng định và thể chế hóa bằng các công cụ ở cấp tỉnh, kèm cơ chế công khai, cập nhật định kỳ, qua đó tăng tính dự báo của nghĩa vụ tài chính và giảm dư địa mặc cả mang tính thủ tục. Ưu điểm thứ ba là hoạt động số hóa dữ liệu quốc gia về đất đai, liên kết thông tin quy hoạch, tình trạng pháp lý thửa đất, bảng giá – hệ số điều chỉnh và đăng ký biến động; khi vận hành đúng, đây sẽ

là nền tảng để giảm chi phí giao dịch theo nghĩa của kinh tế học thể chế, hạ chi phí vốn và rút ngắn thời gian ra quyết định (World Bank, 2023).

Bên cạnh những ưu điểm nói trên, không thể bỏ qua các hạn chế mang tính cấu trúc. Hạn chế đầu tiên xuất phát từ bộ lọc mục đích trong tiếp cận đất theo hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Việc duy trì cơ chế ngoại lệ có kiểm soát đối với FIEs trong dự án nhà ở hoặc thương mại – dịch vụ là phù hợp với mục tiêu bảo vệ tài nguyên và an ninh – quốc phòng; tuy nhiên, trong vận hành, ranh giới giữa "ngoại lệ hợp lý" và "hạn chế không cần thiết" có thể bị nới rộng tùy cách diễn giải, từ đó làm tăng sự bất định chính sách tại một số địa bàn. Hạn chế thứ hai liên quan đến năng lực định giá đất cụ thể và chênh lệch thực thi giữa các tỉnh. Dù nguyên tắc thị trường đã được xác lập, kết quả định giá vẫn phụ thuộc dữ liệu so sánh và kinh nghiệm hội đồng định giá cấp tỉnh; nơi dữ liệu mỏng, sơ sài hoặc quy trình chưa chuẩn hóa, chi phí dự án có thể tăng bất ngờ, làm xói mòn tính dự báo mà đạo luật muốn kiến tạo (World Bank, 2023). Hạn chế thứ ba là độ trễ tất yếu của hệ thống khi chuyển từ quản trị giấy tờ sang quản trị số. Việc yêu cầu báo cáo điện tử, công khai thông tin sử dụng đất và tích hợp các chỉ báo ESG là tiến bộ, nhưng nếu hạ tầng số, chuẩn dữ liệu và năng lực vận hành tại chỗ chưa đồng đều, nghĩa vụ "số" có nguy cơ trở thành gánh nặng thủ tục mới thay vì công cụ giảm thời gian và chi phí. Hạn chế thứ tư liên quan đến thị trường thứ cấp cho quyền thuê đất. Luật đã tạo hành lang pháp lý cho chuyển nhượng quyền thuê gắn với tài sản, song các chuẩn mực định giá quyền còn lại, công khai giao dịch và cơ chế giải quyết tranh chấp tài chính – kỹ thuật chưa thật sự đồng bộ; khi thiếu các chuẩn này, ngân hàng sẽ tiếp tục chiết khấu thận trọng đối với tài sản bảo đảm là quyền thuê, làm giảm biên độ huy động vốn của dự án FDI (OECD, 2020).

Tính khả thi trong áp dụng, xét ở khía cạnh quy trình, phụ thuộc quyết định vào ba yếu tố: mức độ số hóa đầy đủ hành trình thủ tục tại cấp tỉnh, chất lượng dữ liệu định giá và mức độ ràng buộc trách nhiệm về tiến độ. Ở những địa phương đã có hạ tầng dữ liệu tốt, mô hình "một cửa liên thông số" và đội ngũ chuyên trách đất đai – đầu tư vận hành thông suốt, thời gian xử lý hồ sơ có thể rút xuống đáng kể, trong khi hồ sơ giao dịch bảo đảm được đăng ký, truy vết và ưu tiên theo chuẩn mực gần với thông lệ quốc tế. Trong bối cảnh như vậy, quyền chuyển nhượng quyền thuê gắn tài sản trở thành một công cụ tái cấu trúc dự án thực sự, thay vì giải pháp tình thế. Ngược lại, ở những nơi dữ liệu phân tán, quy trình nội bộ chưa số hóa và cơ chế trách nhiệm chưa gắn với thời hạn xử lý, nguy cơ "luật tiến – thực thi lùi" còn hiện hữu; các vụ thu hồi vì chậm tiến độ được công bố tại nhiều địa phương cho thấy chế tài có nhưng kỷ luật tiến độ vẫn chưa đồng đều, khiến nhà đầu tư khó quy đổi rủi ro pháp lý thành chi phí vốn chuẩn xác.

Một điểm đáng lưu ý khác là tính tương xứng giữa quyền và nghĩa vụ trong vận hành thực tế. Ở tầng thiết kế, quyền được mở rộng đi kèm nghĩa vụ tài chính, tiến độ và

ESG được siết chặt là hợp lý, phản ánh đúng tinh thần nội hóa chi phí xã hội. Tuy nhiên, để sự tương xứng này khả thi trong thực tế, các nghĩa vụ cần có chỉ tiêu định lượng dễ đo lường và một chế độ báo cáo – công bố đủ đơn giản để tuân thủ. Khi chỉ tiêu tiến độ được gắn với các mốc giải ngân, xây dựng, vận hành; khi báo cáo môi trường – xã hội được chuẩn hóa theo bộ chỉ số ngành và khi các thông tin cốt lõi về diện tích đã sử dụng, nghĩa vụ tài chính đã nộp, trạng thái bảo đảm và kết quả đo kiểm môi trường được hiển thị trên bảng điều khiển điện tử của tỉnh, tính tương xứng sẽ chuyển hóa thành niềm tin thị trường. Nếu thiếu những công cụ đó, nghĩa vụ dễ rơi vào "tính nguyên tắc", còn quyền lại vướng "tính tuỳ nghi" của thủ tục, từ đó chi phí giao dịch tăng trở lại.

Đặt trong so sánh với tổ chức kinh tế trong nước, tính công bằng pháp lý có xu hướng hội tụ ở các quyền định đoạt cốt lõi, trong khi khả năng tiếp cận đất đai dưới hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất vẫn là bộ lọc mục đích. Cách tiếp cận này hợp lý về mặt chính sách nếu điều kiện ngoại lệ được quy định minh bạch, có tiêu chí định lượng và chịu giám sát của hoạt động số hóa; ngược lại, nếu điều kiện ngoại lệ được diễn giải rộng, sự công bằng dễ bị lạm dụng. Trên phương diện nghĩa vụ, tính trung lập chủ thể về tài chính và ESG đã được xác lập, song FIEs thường chịu thêm "bộ lọc" quản trị từ tập đoàn mẹ và thị trường vốn quốc tế, do đó chi phí tuân thủ thực tế có thể cao hơn; điều này càng củng cố nhu cầu chuẩn hóa thủ tục và dữ liệu để bù lại phần chi phí tuân thủ tăng thêm bằng sự chắc chắn về thể chế (OECD, 2020).

Cuối cùng, tính khả thi của những đổi mới mang tính đột phá như số hóa đất đai và thị trường hóa định giá sẽ được thử thách trong giai đoạn 2 đến 3 năm đầu thi hành. Bài học từ các tình huống thực tế cho thấy, khi nghĩa vụ môi trường – xã hội không được nội hóa bằng công nghệ giám sát và cơ chế trách nhiệm cụ thể, chi phí ngoại tác có thể bùng nổ và xoá sạch lợi ích kinh tế của dự án, như trường hợp Formosa Hà Tĩnh đã từng cảnh báo dư luận và hệ thống pháp luật. Ngược lại, khi dữ liệu mở, chỉ số minh bạch và cơ chế "đổi quyền lấy nghĩa vụ" được vận hành đồng bộ, sự chắc chắn của môi trường đầu tư sẽ gia tăng, còn chất lượng FDI sẽ nghiêng về những dự án có hiệu năng sử dụng đất cao, phát thải thấp và đóng góp bền vững cho địa phương. Theo nghĩa đó, đạo luật hiện hành đã đi đúng hướng; việc còn lại là chuyển hóa các điều khoản thành công cụ vận hành cụ thể, có thể đo lường và có người chịu trách nhiệm theo thời hạn.

7. Kiến nghị một số giải pháp - Sử dụng công cụ, yếu tố định lượng và lộ trình

Để biến luật thành năng lực hành động, cần một gói giải pháp nhắm thẳng vào "ba điểm chốt": quy trình, dữ liệu và trách nhiệm. Trước hết, việc thiết kế một hành trình "một cửa liên thông số" ở cấp tỉnh là điều kiện tiên quyết. Hành trình này phải bao quát toàn bộ vòng đời sử dụng đất từ chấp thuận chủ trương đầu tư, xác nhận nhu cầu sử dụng đất, quyết định giao – cho thuê, ký hợp đồng, nộp nghĩa vụ tài chính, cấp giấy chứng nhận và đăng ký biến động, cho đến các giao dịch tiếp theo như chuyển nhượng

quyền thuê, góp vốn hoặc thế chấp. Mỗi bước cần có thời hạn xử lý chuẩn, nhật ký điện tử, trạng thái hồ sơ theo thời gian thực và cơ chế cảnh báo trễ hạn, qua đó ràng buộc trách nhiệm người đứng đầu.

Tiếp theo, cần chuẩn hóa hoạt động định giá và đăng ký giao dịch bảo đảm để tăng tính dự báo chi phí và khả năng huy động vốn. Một bộ tiêu chuẩn định giá bắt buộc áp dụng toàn quốc đối với quyền thuê đất và tài sản gắn liền, cùng quy trình đăng ký biện pháp bảo đảm với thứ tự ưu tiên rõ ràng, sẽ giúp các tổ chức tín dụng chấp nhận tài sản bảo đảm là các quyền của FIEs sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư theo luật mới với mức chiết khấu rủi ro hợp lý hơn. Đồng thời, việc công bố dữ liệu so sánh, kết quả định giá và bản đồ giá đất theo lớp thông tin tạo nền tảng cho thị trường thứ cấp minh bạch.

Về kỷ luật tiến độ, nên áp dụng cơ chế "đổi quyền lấy nghĩa vụ" theo bậc thang. Chẳng hạn, quyền chuyển nhượng quyền thuê sớm có thể được mở khóa khi doanh nghiệp hoàn thành tối thiểu một tỷ lệ đầu tư, giải ngân và hạ tầng; việc lựa chọn giữa ký quỹ hiệu năng, bảo lãnh ngân hàng hoặc trái phiếu dự án có tài sản bảo đảm cho phép điều chỉnh theo dòng tiền thực tế của từng dự án. Khi chỉ tiêu không đạt, hệ thống tự khấu trừ hoặc kích hoạt chế tài theo hợp đồng mẫu, giảm tranh cãi định tính.

Đối với ESG, cần ban hành bộ chỉ tiêu ngành hóa, bao gồm phát thải, nước thải, tiếng ồn, an toàn lao động, kế hoạch tái định cư và tham vấn cộng đồng. Các chỉ tiêu này phải gắn với cơ chế báo cáo điện tử theo quý và bảng điều khiển công khai mức tổng hợp; dự án rủi ro cao nên bắt buộc quỹ dự phòng môi trường hoặc bảo hiểm trách nhiệm môi trường như điều kiện truy cập quyền định đoạt mở rộng.

Lộ trình thực hiện có thể chia thành ba chặng trong 5 năm. Trong 2 năm đầu, ưu tiên số hóa hành trình thủ tục, ban hành sổ tay vận hành và hợp đồng mẫu; đồng thời tích hợp dữ liệu đất đai – tài chính bước một. Trong năm tiếp theo, mở rộng liên thông với hệ thống thuế, đăng ký giao dịch bảo đảm; công bố bảng chỉ số hiệu năng xử lý hồ sơ của địa phương; và thí điểm cơ chế "đổi quyền lấy nghĩa vụ" tại một số khu công nghiệp chiến lược. Trong 2 năm tiếp theo, nhân rộng mô hình, chuẩn hóa định giá và đo lường ESG, đưa kết quả thực thi vào đánh giá thi đua – ngân sách cải cách của tỉnh.

Ở cấp doanh nghiệp, việc chuẩn hóa quản trị dự án theo dữ liệu ngay từ ngày nộp hồ sơ, lồng ghép điều khoản ESG và tiến độ trong hợp đồng EPC và O&M, cùng chiến lược bảo đảm tài chính phù hợp với dòng tiền, sẽ quyết định khả năng tận dụng quyền định đoạt mở rộng mà Luật Đất đai 2024 mang lại. Ở cấp khu công nghiệp, cổng nội bộ tích hợp hợp đồng cho thuê lại, tiêu chí sử dụng đất, lịch bảo trì – an toàn và chỉ báo môi trường sẽ trở thành thông tin vận hành chân thực để tỉnh, ngân hàng và nhà đầu tư thứ cấp tin cậy.

8. Kết luận

Luật Đất đai 2024, trong mối tương tác tổng thể với Luật Nhà ở 2023, Luật Kinh doanh bất động sản 2023 và Luật Đầu tư 2020, đã đặt nền móng cho một chế độ quyền – nghĩa vụ hướng thị trường của tổ chức kinh tế có vốn nước ngoài sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư, dựa trên dữ liệu và có trách nhiệm xã hội. Đối với FIEs, không gian tiếp cận đất đai được mở rộng có điều kiện; quyền định đoạt, đặc biệt với quyền thuê đất, được nâng cấp; còn nghĩa vụ tài chính, tiến độ và tiêu chuẩn ESG được củng cố theo hướng định lượng và có thể kiểm chứng. So với tổ chức trong nước, khoảng cách về quyền định đoạt thu hẹp đáng kể, trong khi sự khác biệt ở khả năng tiếp cận đất đai theo phương thức giao đất có thu tiền sử dụng đất chủ yếu mang tính bộ lọc mục đích để bảo vệ lợi ích công.

Tuy nhiên, lợi thế cạnh tranh của khuôn khổ mới chỉ xuất hiện khi điều khoản luật được chuyển hóa thành quy trình số hóa, tiêu chuẩn định giá – đăng ký rõ ràng, bảng điều khiển thông tin dữ liệu công khai và cơ chế "đổi quyền lấy nghĩa vụ" mang tính định lượng. Khi những nội dung đó được khớp lại, thời gian xử lý sẽ ít hơn, chi phí vốn giảm đi, rủi ro pháp lý – xã hội được quản trị chủ động, và nền kinh tế Việt Nam có thể thu hút dòng FDI chất lượng cao gắn với sử dụng đất minh bạch, hiệu quả và bền vững./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. BFSC Law, *Right to lease under the Land Law 2024: The nature of the "right to lease" and conditions under Articles 34 & 46*, 2025.
2. Luật Đất đai năm 2024 số 31/2024/QH15.
3. Luật Đầu tư năm 2020 số 61/2020/QH14.
4. Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 số 29/2023/QH15.
5. Luật Nhà ở năm 2023 số 27/2023/QH15.
6. Nghị định 104/2024/NĐ-CP của Chính phủ quy định về quỹ phát triển đất.
7. Nghị định số 102/2024/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
8. Nghị định số 103/2024/NĐ-CP của Chính phủ quy định về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.
9. Ngô Gia Hoàng & Dương Thị Chiến, *Bàn về quyền "chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất" theo Luật Đất đai năm 2024*, https://tapchitoaan.vn/ban-ve-quyen-chuyen-nhuong-quyen-thue-trong-hop-dong-thue-dai-theo-luat-dat-dai-nam-202410355.html?utm.com, truy cập 13/10/2025.
10. OECD, *FDI Qualities Policy Toolkit*, OECD Publishing, 2022.

11. Phạm Xuân Thắng, *Thực trạng pháp luật về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam*, https://danchuphapluat.vn/thuc-trang-phap-luat-ve-quyen-va-nghia-vu-cua-doanh-nghiep-co-von-dau-tu-nuoc-ngoai-su-dung-dat-tai-viet-nam-2287.html, truy cập 13/10/2025.
12. Thư viện pháp luật, *Quyền thuê trong hợp đồng thuê đất là quyền của ai? Có được chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất không?*, https://thuvienphapluat.vn/phap-luat/quyen-thue-trong-hop-dong-thue-dat-la-quyen-cua-ai-co-duoc-chuyen-nhuong-quyen-thue-trong-hop-dong--586379-194683.html, truy cập 13/10/2025.
13. UNCTAD, *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery*, United Nations, 2021.
14. World Bank, *Vietnam Land Governance Assessment*, 2023.

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI GỐC VIỆT NAM ĐỊNH CƯ Ở NƯỚC NGOÀI SỬ DỤNG ĐẤT TẠI VIỆT NAM THEO LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

TS. Trần Quang Huy*

Tóm tắt: *Bài viết phân tích khung pháp lý về quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài trong sử dụng đất và sở hữu nhà ở theo Luật Đất đai 2024, đối chiếu với các giai đoạn 1993–2013. Trên cơ sở phân biệt giữa người có quốc tịch Việt Nam và người gốc Việt không quốc tịch, bài viết làm rõ phạm vi quyền về giao đất, cho thuê đất, chuyển nhượng, thừa kế và sở hữu nhà ở. Tác giả ghi nhận sự mở rộng đáng kể quyền tiếp cận đất đai, đặc biệt trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, đồng thời chỉ ra các giới hạn còn tồn tại và đề xuất hoàn thiện quy định nhằm đảm bảo bình đẳng và hiệu quả thực thi.*

Từ khóa: người gốc Việt Nam; người Việt Nam định cư ở nước ngoài; quyền sử dụng đất; sở hữu nhà ở; giao đất, cho thuê đất; khu công nghiệp–khu công nghệ cao; thừa kế và tặng cho.

1. Quá trình hình thành quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy dịnh của pháp luật đất đai

Phải thấy rằng, trong Luật Đất đai năm 1993 không đề cập đến quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong đầu tư kinh doanh tại Việt Nam, có chăng tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1993 ngày 29/06/2001, Nhà nước ta đưa ra một chính sách rất hấp dẫn đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, đó là được phép mua nhà, sở hữu nhà ở tại Việt Nam[1]. Theo đó, lần đầu tiên cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép mua nhà ở tại Việt Nam để sinh sống ổn định, đầu tư kinh doanh tại Việt Nam.

Đến Luật Đất đai năm 2003, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mới chính danh được xác định là một chủ thể có quyền sử dụng đất, được phép sử dụng đất dưới các hình thức giao đất và cho thuê đất. Họ có thể lựa chọn như tổ chức kinh tế của Việt Nam với hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, có thể lựa chọn thuê đất trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho Nhà nước Việt Nam. Sự lựa chọn của họ hết sức đa dạng, thậm chí là còn hơn sự lựa chọn của tổ chức kinh tế ở trong nước. Các quyền và nghĩa vụ của người Việt Nam định cư ở nước ngoài tuân thủ theo nhóm quyền như tổ

* Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

[1] Xem khoản 3 Điều 80 Luật Đất đai sửa đổi bổ sung ngày 29/06/2001 như sau: " quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất được thực hiện theo quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trong trường hợp người Việt Nam định cư ở nước ngoài về đầu tư lâu dài có nhu cầu về nhà ở trong thời gian đầu tư tại Việt Nam; những người có công đóng góp với đất nước; những nhà văn hóa, nhà khoa học có nhu cầu về nước hoạt động thường xuyên nhằm phục vụ sự nghiệp xây dựng đất nước; những người có nhu cầu về sống ổn định tại Việt Nam thì được mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở theo quy định của Chính phủ".

chức kinh tế ở trong nước, trong đó khi được Nhà nước giao đất thì có quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền thế chấp, quyền tặng cho, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất để đầu tư kinh doanh. Đối với việc thuê đất thì quyền sử dụng đất trong đầu tư kinh doanh phân biệt theo trường hợp trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho Nhà nước. Theo đó được thực hiện các quyền sử dụng đất thuê và tài sản gắn liền với đất hay chỉ thuần túy là tài sản gắn liền với đất.

Thực tế là, nếu so sánh với Luật Đất đai năm 2003 thì Luật Đất đai năm 2013 đã có những bước tiến rất lớn, đó là: (i) Đã cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất để đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc bán kết hợp cho thuê; (ii) Được nhận chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ dự án đầu tư có sử dụng đất để đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; (iii) Được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê hàng năm hoặc cho thuê đất trả tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê để đầu tư kinh doanh; (iv) Được Nhà nước cho phép lựa chọn chuyển từ hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm sang hình thức thuê đất trả tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê; (v) Được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất tại các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao và khu kinh tế để đầu tư kinh doanh phù hợp với mục đích sử dụng đất đã được xác định; (vi) Được nhà nước Việt Nam cho phép mua nhà, sở hữu nhà ở tại Việt Nam không khống chế về số lượng để ở nhưng không được phép kinh doanh bất động sản đối với nhà được mua. Quyền dân sự về nhà ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được đảm bảo như công dân Việt Nam ở trong nước, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất ổn định lâu dài, được phép bán nhà khi không còn nhu cầu sử dụng, có các quyền thế chấp, tặng cho, để lại thừa kế theo quy định của pháp luật.

Có thể khẳng định rằng, cho đến Luật Đất đai năm 2013 các quyền và lợi ích hợp pháp của người Việt Nam định cư ở nước ngoài bao gồm quyền với tư cách chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để đầu tư kinh doanh và quyền, lợi ích hợp pháp từ việc cho phép mua nhà, sở hữu nhà ở tại Việt Nam được bảo hộ khá đầy đủ.

2. Quy định về quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất theo Luật đất đai năm 2024

2.1. khái niệm người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài

Theo cuốn Từ điển Luật học thì việc giải thích cụm từ "*người Việt Nam định* cư *ở nước ngoài*" được hiểu là: "*công dân Việt Nam và người gốc Việt cư trú, làm ăn, sinh sống lâu dài ở nước ngoài*"[2]. Trong cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài thì một bộ phận quan trọng là người gốc Việt Nam, họ có vai trò rất lớn. Theo khoản 4 Điều 3 Luật Quốc tịch năm 2008 đã được sửa đổi bổ sung năm 2014, người gốc Việt

[2] . Từ điển Luật học, NXB Từ điển Bách khoa và NXB Tư pháp, Hà Nội, năm 2006, trang 583

Nam được hiểu là: "*người từng có quốc tịch Việt Nam mà khi sinh ra, quốc tịch của họ được xác định theo nguyên tắc huyết thống và con, cháu của họ đang cư trú, sinh sống lâu dài ở nước ngoài*".

Theo quy định của Luật đất đai năm 2024, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam là công dân Việt Nam có quy chế pháp lý như cá nhân người Việt Nam. Bộ phận còn lại là người gốc Việt Nam với quy chế hoàn toàn mới được quy định trong Luật đất đai. Theo đó, Khoản 1 Điều 41 Luật đất đai không quy định chung về quyền và nghĩa vụ với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, mà quy định riêng cho người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước. Điều này thể hiện sự khuyến khích trong đầu tư nước ngoài, đặc biệt với người gốc Việt Nam. Theo đó, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư tại Việt Nam thì hưởng quy chế pháp lý được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Vì vậy, được bảo hộ đầy đủ các quyền về chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho, thế chấp và góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất tại Việt Nam; được phép mua nhà ở, sở hữu nhà ở tại Việt Nam.

Khoản 6 Điều 4 Luật đất đai quy định về chủ thể sử dụng đất là người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài. Quy định trên đồng bộ với Khoản 3, Khoản 4 Điều 3; Khoản 1 Điều 5 Luật Quốc tịch năm 2008 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2014 trong đó xác định người Việt Nam định cư ở nước ngoài gồm người có quốc tịch Việt Nam và người gốc Việt Nam. Theo khoản 3 Điều 4 Luật đất đai quy định về cá nhân trong nước sử dụng đất thì người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam được đối xử như mọi công dân Việt Nam về quyền sử dụng đất, còn người gốc Việt Nam có quy chế pháp lý riêng. Như vậy, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài là người không có quốc tịch hoặc quốc tịch nước ngoài đang sinh sống tại Việt Nam hoặc nước ngoài trong tư cách là nhà đầu tư dự án tại Việt Nam hoặc được nhà nước Việt Nam cho mua nhà ở, sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Điều 41, Điều 43 và Điều 44 Luật đất đai năm 2024 quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại Việt Nam hoặc sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Quy định trên đã mở rộng quyền cho người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài cả về quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Theo đó, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhà nước Việt Nam giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê hằng năm hoặc một lần để đầu tư kinh doanh tại Việt Nam; được nhà nước cho phép đầu tư xây dựng nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua; được quyền sở hữu nhà ở khi mua nhà ở tại Việt Nam hoặc nhận tặng cho, nhận thừa kế nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam khi đủ điều kiện nhập cảnh vào Việt Nam.

Điểm mới căn bản nhất khi quy định về người sử dụng đất liên quan đến người Việt Nam định cư ở nước ngoài của Luật Đất đai năm 2024 là xác định rõ: (i) người Việt

Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam là công dân Việt Nam có đầy đủ các quyền dân sự, thương mại, quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở như mọi công dân trong nước; (ii) người Việt Nam định cư ở nước ngoài không có quốc tịch Việt Nam được xác định là người gốc Việt Nam, có các quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam theo quy định pháp luật đất đai, nhà ở và kinh doanh bất động sản. Đây là sự phân biệt rõ ràng theo quốc tịch, bởi lẽ người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam đương nhiên là công dân Việt Nam nên các quy định có liên quan cá nhân đã bao hàm người có quốc tịch Việt Nam. Trong khi đó, người gốc Việt Nam có thể là người không quốc tịch hoặc hai quốc tịch hoặc quốc tịch nước ngoài. Chính gốc họ là công dân nước ngoài được nhà nước Việt Nam công nhận là chủ thể sử dụng đất ở Việt Nam, có các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo luật định. Điều 37 Luật Đất đai năm 2024 nhấn mạnh các quyền của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài gồm các quyền cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, quyền thế chấp, tặng cho, góp vốn bằng quyền sử dụng đất như cá nhân trong nước.

Điều đặc biệt là, họ có quốc tịch nước ngoài nhưng không phải quy chế như đối với người nước ngoài, vì cá nhân nước ngoài không phải là người sử dụng đất ở Việt Nam. Trong khi đó, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài vừa có quyền sử dụng đất ở Việt Nam, vừa có quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam nếu nhập cảnh hợp pháp vào Việt Nam theo khoản 1 Điều 44 Luật Đất đai năm 2024. Trường hợp đủ điều kiện mua nhà ở tại Việt Nam, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền chuyển quyền sử dụng đất ở khi bán, tặng cho, để lại thừa kế, đổi nhà ở cho tổ chức, cá nhân, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng sở hữu nhà ở tại Việt Nam; tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sở hữu nhà ở cho tổ chức, cá nhân của Việt Nam; trường hợp tặng cho, để lại thừa kế cho người không đủ điều kiện mua nhà ở tại Việt Nam thì đối tượng này chỉ được hưởng giá trị nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở và không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

2.2. Quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất thực hiện các dự án đầu tư

Theo quy định của Luật đất đai năm 2024, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam là công dân Việt Nam có quy chế pháp lý như cá nhân người Việt Nam. Bộ phận còn lại là người gốc Việt Nam với quy chế hoàn toàn mới được quy định trong Luật đất đai. Theo đó, Khoản 1 Điều 41 Luật đất đai không quy định chung về quyền và nghĩa vụ với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, mà quy định riêng cho người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước. Điều này thể hiện sự khuyến khích trong đầu tư nước ngoài, đặc biệt với người gốc Việt Nam. Theo đó, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư tại Việt Nam thì hưởng quy chế pháp lý được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Vì vậy, được bảo hộ đầy đủ các quyền

về chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho, thế chấp và góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất tại Việt Nam; được phép mua nhà ở, sở hữu nhà ở tại Việt Nam.

Khoản 2 Điều 41 quy định về Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm có các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài sản gắn liền với đất. Theo đó, bên cạnh các quyền và nghĩa vụ chung theo Điều 26 và Điều 31 Luật đất đai như mọi tổ chức, cá nhân khác, các chủ thể này có quyền bán tài sản, thế chấp tài sản, góp vốn bằng tài sản, cho thuê tài sản khi thực hiện các giao dịch về tài sản tại Việt Nam.Tuy nhiên, cần lưu ý khi phân tích quy chế pháp lý của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài trong trường hợp bán tài sản, cho thuê tài sản thì người mua tài sản, người thuê tài sản có thêm quyền thuê trong hợp đồng thuê đất trong thời hạn thuê đất. Trường hợp cho thuê lại quyền sử dụng đất đã đầu tư kết cấu hạ tầng tại các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao thì người thuê lại phải sử dụng đất đúng mục đích và thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định.

Khoản 3 Điều 41 Luật đất đai quy định về quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất một lần cho toàn bộ thời gian thuê theo tinh thần bảo hộ tối đa quyền sử dụng đất của các chủ thể này. Theo đó, họ có tất cả các quyền quan trọng nhất gắn với tài sản thuộc sở hữu của nhà đầu tư bao gồm quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho thuê lại, quyền thế chấp, quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất. Gía trị thực hiện quyền bao gồm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trả tiền một lần đã nộp và giá trị tài sản sản đầu tư trên đất thuộc sở hữu của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài. Các quyền này được thiết kế khác hẳn với các quyền của nhà đầu tư trả tiền thuê đất hằng năm.

2.3. Quyền sử dụng đất của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế

Trường hợp người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì có quyền và nghĩa vụ quy định tại Khoản 3 Điều 33 của Luật đất đa. Trên cơ sở đó, Điều 43 Luật đất đai quy định về quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao.

Có sự phân biệt nhất định giữa khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao. Theo khoản 16 Điều 3 Luật đầu tư năm 2020 thì *Khu công nghiệp* là khu vực có ranh giới địa lý xác định, chuyên sản xuất hàng công nghiệp và cung ứng dịch vụ cho

sản xuất công nghiệp; Trong khi đó cụm công nghiệp theo Khoản 1 Điều 2 Nghị định 68/2017/NĐ-CP[3] được hiểu là nơi sản xuất, thực hiện các dịch vụ cho sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, có ranh giới địa lý xác định, không có dân cư sinh sống, được đầu tư xây dựng nhằm thu hút, di dời các doanh nghiệp nhỏ và vừa, hợp tác xã, tổ hợp tác vào đầu tư sản xuất kinh doanh. Cụm công nghiệp có quy mô diện tích không vượt quá 75 ha và không dưới 10 ha. Riêng đối với cụm công nghiệp ở các huyện miền núi và cụm công nghiệp làng nghề có quy mô diện tích không vượt quá 75 ha và không dưới 5 ha; Đối với khu công nghệ cao được xác định *là nơi tập trung, liên kết hoạt động nghiên cứu và phát triển, ứng dụng công nghệ cao; ươm tạo công nghệ cao, ươm tạo doanh nghiệp công nghệ cao; đào tạo nhân lực công nghệ cao; sản xuất và kinh doanh sản phẩm công nghệ cao, cung ứng dịch vụ công nghệ cao*[4].

Như vậy, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao dù chức năng nhiệm vụ của từng loại khác nhau nhưng đều có ranh giới hành chính riêng biệt, không có dân cư sinh sống phục vụ cho việc phát triển công nghiệp, các sản phẩm công nghệ cao tại các địa phương trong cả nước. Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài chỉ được nhận quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao với các quyền năng hạn chế. Cụ thể là:

Một là, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được phép nhập cảnh vào Việt Nam được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao[5]. Trong trường hợp này người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền và nghĩa vụ được quy định tại Khoản 1 và Khoản 3 Điều 33 Luật đất đai. Các quy định tại Điều 33 dành cho tổ chức kinh tế của Việt Nam được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất một lần. Do đó, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất tại các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao có quyền và nghĩa vụ cụ thể như tổ chức kinh tế của Việt Nam.

Hai là, trường hợp người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao thì quyền và nghĩa vụ sử dụng đất được phân biệt thành: (i) nếu thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho toàn bộ thời gian thuê thì có quyền và nghĩa vụ tương tự như tổ chức kinh tế trong nước được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền thuê một lần; (ii) trường hợp người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao dưới hình thức thuê đất trả tiền thuê hằng năm thì quyền và nghĩa vụ của họ tương tự như tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc sử dụng đất do nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê hằng năm.

[3] Nghị định số 68/2017/NĐ-CP ngày 25/5/2017 của Chính phủ về quản lý, phát triển cụm công nghiệp
[4] Khoản 1 Điều 31 Luật khu công nghệ cao năm 2008.
[5] Điểm c khoản 1 Điều 28 Luật đất đai năm 2024

Các quy định trên góp phần xác định rõ các giao dịch về quyền sử dụng đất của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao trên nguyên tắc nhất thể hóa quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng đất ở trong nước và chủ thể có yếu tố nước ngoài trong trường hợp được nhà nước cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất và trong trường hợp thuê đất với cam kết trả tiền thuê hằng năm hoặc trả tiền thuê một lần cho toàn bộ quá trình thuê. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất sẽ được phân biệt theo cách tiếp cận trả tiền thuê đất từ người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài.

2.3. Quyền và nghĩa vụ về sử dụng đất của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài khi sở hữu nhà ở tại Việt Nam

Điều 44 Luật đất đai quy định về người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam và cá nhân nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không thuộc diện được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Như vậy, cùng với quy định của Luật Nhà ở năm 2023, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam gắn với quyền sử dụng đất ở trong ba trường hợp cụ thể: (i) Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài nhập cảnh hợp pháp vào Việt Nam có quyền mua nhà, sở hữu nhà ở tại Việt Nam gắn liền với quyền sử dụng đất ở; (ii) Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận quyền sử dụng đất ở trong các dự án phát triển nhà ở tại Việt Nam; (iii) Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận thừa kế, tặng cho là bất động sản ở Việt Nam phù hợp với các quy định của pháp luật đất đai và Bộ luật Dân sự năm 2015.

Quy định tại Khoản 1 Điều 44 Luật đất đai cũng là sự phân biệt rõ ranh giới giữa người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam với người nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Người nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở đối với nhà ở thương mại gồm chung cư, biệt thự, nhà liền kề nhưng không có quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Điều 4 Luật đất đai năm 2024 không ghi nhận người nước ngoài là chủ thể sử dụng đất.

Khoản 2 Điều 44 Luật đất đai quy định về trường hợp người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam trên cơ sở giao dịch mua nhà hoặc nhận quyền sử dụng đất ở từ dự án phát triển nhà ở thương mại tại Việt Nam thì có đầy đủ quyền và nghĩa vụ chủ nhà theo quy định tại Điều 20, Điều 21 Luật Nhà ở năm 2023, có quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Các quyền đó bao gồm:

Một là, có các quyền và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 26 và Điều 31 Luật đất đai;

Hai là, có quyền chuyển quyền sử dụng đất ở khi bán, tặng cho, để thừa kế, đổi nhà ở cho tổ chức, cá nhân, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở tại Việt Nam; tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho Nhà nước, cộng đồng dân cư, tặng cho để làm nhà tình nghĩa, nhà tình thương, nhà đại đoàn kết.

Ba là, trường hợp tặng cho, để thừa kế cho đối tượng không được sở hữu nhà ở tại Việt Nam thì đối tượng này chỉ được hưởng giá trị của nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở và không được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất.

Trường hợp này phân biệt rất rõ với quy định về chuyển quyền sử dụng đất ở trong các giao dịch về bán, tặng cho, để thừa kế, đổi nhà cho tổ chức, cá nhân, người gốc Việt Nam nhập cảnh hợp pháp vào Việt Nam với trường hợp không đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Ví dụ, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đang sinh sống tại nước ngoài, không có hành vi nhập cảnh vào Việt Nam thì đương nhiên không thể có quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam cũng như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất. Người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài trong trường hợp này chỉ được hưởng giá trị phần quyền của nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Bốn là, Nhà nước Việt Nam bảo hộ đầy đủ các quyền về chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, để thừa kế, góp vốn bằng quyền sử dụng đất ở theo quy định của Luật đất đai, thế chấp nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam. Như vậy, quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài được bảo hộ như chủ nhà Việt Nam, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất trong thời hạn 50 năm và được quyền gia hạn thêm một thời hạn 50 năm. Nếu người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài kết hôn với công dân Việt Nam ở trong nước thì quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở là ổn định lâu dài.

Khoản 3 Điều 44 quy định riêng biệt về nhận thừa kế quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam hoặc người nhận thừa kế là người nước ngoài. Trong trường hợp này, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, người nước ngoài chỉ được thừa kế giá trị phần quyền của nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở, không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nhưng được đứng tên là bên chuyển nhượng, bên tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở để làm các thủ tục phân chia thừa kế theo quy định. Cần phải phân biệt 3 trường hợp cụ thể sau đây:

Một là, trong trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì bên chuyển nhượng trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất là người nhận thừa kế. Thực tế là, vì không đủ điều kiện để nhận thừa kế quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở theo quy định của pháp luật Việt Nam nhưng người nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài vẫn là một bên hưởng giá trị nhà, quyền sử dụng đất ở. Vì vậy, trong trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở, họ là bên chuyển nhượng trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở. Quy định như trên giúp các giao dịch được triển khai nhanh chóng đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên liên quan.

Hai là, trong trường hợp tặng cho quyền sử dụng đất thì người được tặng cho phải là đối tượng được quy định tại Điểm e Khoản 1 Điều 37 của Luật đất đai và phù hợp với quy định của pháp luật về nhà ở, trong đó người nhận thừa kế được đứng tên là bên tặng cho trong hợp đồng hoặc văn bản cam kết tặng cho. Trường hợp này xác định rõ chủ thể nhận tặng cho chỉ là nhà nước, cộng đồng dân cư để xây dựng nhà đại đoàn kết, nhà tình nghĩa, nhà tình thương, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Do đó, về mặt chủ thể người nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài trong tư cách là người tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở trong hợp đồng tặng cho hoặc văn bản cam kết tặng cho.

Ba là, trong trường hợp chưa chuyển nhượng hoặc chưa tặng cho quyền sử dụng đất thì người nhận thừa kế hoặc người đại diện theo ủy quyền bằng văn bản nộp hồ sơ về việc nhận thừa kế tại tổ chức đăng ký đất đai để cập nhật vào Sổ địa chính. Đối với trường hợp này người nhận thừa kế hoặc người được ủy quyền bằng văn bản sẽ làm thủ tục đăng ký đất đai, cập nhật vào sổ địa chính hiện trạng của việc thừa kế quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở mà chưa chuyển nhượng hoặc chưa tặng cho theo quy định. Qua đó, các cơ quan nhà nước làm nhiệm vụ quản lý đất đai nắm vững các thông tin có liên quan về từng trường hợp cụ thể đã chuyển nhượng, đã tặng cho hoặc chưa chuyển nhượng, chưa tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở của người nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam.

Khoản 4 Điều 44 Luật đất đai tiếp tục cụ thể hóa về trình tự, thủ tục phân chia nhận thừa kế quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở trong trường hợp người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam trong khi những người còn lại đủ điều kiện để nhận thừa kế theo quy định. Đối với trường hợp này mà chưa phân chia thừa kế quyền sử dụng đất cho từng người nhận thừa kế thì những người nhận thừa kế hoặc người đại diện theo ủy quyền bằng văn bản nộp hồ sơ về việc nhận thừa kế tại tổ chức đăng ký đất đai để cập nhật vào Sổ địa chính.

Sau khi giải quyết xong việc phân chia thừa kế thì cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất cho người thuộc đối tượng được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; đối với người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thì phần thừa kế được giải quyết trên cơ sở giá trị phần được chia của quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Khoản 5 Điều 44 Luật đất đai quy định đối với trường hợp chưa chuyển nhượng, chưa tặng cho quyền sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở thì bên nhận thừa kế được ủy quyền bằng văn bản cho người khác trông nom hoặc tạm sử dụng đất và thực hiện nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về đất đai và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Tựu trung lại, Điều 44 Luật đất đai năm 2024 quy định hoàn chỉnh các quyền của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam như chủ nhà là công dân Việt Nam. Họ có các quyền và nghĩa vụ chủ nhà theo quy định tại Điều 20 và Điều 21 Luật Nhà ở năm 2023. Điều luật này cũng phân biệt về quyền thừa kế nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam với người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không đủ điều kiện sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Điều luật cũng xác định về các thủ tục có liên quan về việc chuyển nhượng, tặng cho nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho người không đủ điều kiện nhận thừa kế nhà ở tại Việt Nam.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định về quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ỏ nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam

Luật Đất đai năm 2024, Luật Nhà ở năm 2023 đã xác lập khá đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài trong sử dụng đất vừa với tư cách nhà đầu tư đồng thời với tư cách của người sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam thông qua hoạt động giao dịch. Tuy nhiên, để góp phần hoàn thiện hơn quyền và nghĩa vụ của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, chúng tôi đề xuất một số nội dung sau

Một là, người gốc Việt Nam không được chuyển đổi quyền sử dụng đất, không thuộc trường hợp được công nhận quyền sử dụng đất trong so sánh đối chiếu với cá nhân sử dụng đất ở trong nước. Trường hợp nhận quyền sử dụng đất thì phụ thuộc vào nơi cư trú; Thực tế là, chuyển đổi quyền sử dụng đất là để tổ chức lại sản xuất của cá nhân người Việt Nam do nhu cầu tập trung tích tụ đất đai. Ngoài ra, khi sử dụng đất của cá nhân người gốc Việt Nam để thực hiện dự án đầu tư, họ được nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất nên không phải là đối tượng để công nhận quyền sử dụng đất. Do vậy kiến nghị của chúng tôi là, cho phép người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không chỉ

được sử dụng đất khi tiếp cận đất đai từ Nhà nước, mà được nhận quyền sử dụng đất rộng rãi hơn trong quan hệ thị trường để đầu tư kinh doanh.

Hai là, trong khi cá nhân ở trong nước được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo nhu cầu thì người gốc Việt Nam chỉ được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp và khu công nghệ cao; Nghĩa là, quyền sử dụng đất của họ khi tiếp cận thị trường chỉ là không gian cố định của các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao mà không phải là bất cứ đâu. Quy định hiện nay trong Luật đất đai chỉ cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khuôn khổ khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao là còn khiên cưỡng[6]. Bởi vì, quỹ đất dành cho các khu vực kinh tế đó không có nhiều, thông thường là thuê đất để đầu tư sản xuất kinh doanh và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng. Chủ thể thực hiện việc cho thuê đất là các Ban quản lý các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao. Do vậy, nhận chuyển nhượng tại các khu vực kinh tế đó có tính khả thi không cao. Vậy nên, đề xuất của chúng tôi là mở rộng quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài ở thị trường thứ cấp ở cả 2 nhóm đất nông nghiệp và phi nông nghiệp.

Ba là, người gốc Việt Nam được mua, thuê mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở; nhận quyền sử dụng đất ở trong dự án phát triển nhà ở, nhận quyền sử dụng đất ở trong thửa đất có nhà ở, nhận tặng cho quyền sử dụng đất ở đối với người thuộc hàng thừa kế theo quy định của pháp luật dân sự. Điều này có nghĩa là, trogn các giao dịch về nhà ở, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài không chỉ là bên mua, bên nhận chuyển nhượng mà còn có thể là bên bán, bên cho thuê, bên cho thuê mua trong giao dịch dân sự về nhà ở. Có như vậy, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài mới thực sự tham gia vào thị trường bất động sản tại Việt Nam.

Bốn là, quyền sở hữu nhà ở của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài cần được bảo hộ đầy đủ như công dân ở trong nước. Hiện nay thời hạn sở hữu nhà ở của cá nhân Việt Nam là ổn định lâu dài, người gốc Việt Nam là 50 năm và được gia hạn thêm một lần 50 năm. Người gốc Việt Nam kết hôn với người Việt Nam ở trong nước thì quyền sở hữu nhà ở là ổn định lâu dài.

Kết luận

Cũng như tổ chức kinh tế ở trong nước, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài tiếp cận đất đai từ Nhà nước để đầu tư kinh doanh đồng thời có quyền sở hữu nhà ở

[6] Xem, Nguyễn Quang Tuyến, Pháp luật đất đai với yêu cầu xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay, trong chuyên khảo Luật học Việt Nam- những vấn đề đương đại, NXB Tư pháp, Hà Nội, trang 797. Theo PGS. TS.Nguyễn Quang Tuyến đã có chia sẻ thậm chí sâu hơn khi cho rằng, nhà đầu tư nước ngoài còn có thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để kinh doanh, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để xây dựng các công trình du lịch, dịch vụ và tất nhiên là kinh doanh nhà ở thương mại

trong quá trình đầu tư kinh doanh hoặc mua nhà ở tại Việt Nam. Nhà nước Việt Nam ghi nhận, bảo hộ theo quy định của Hiến pháp năm 2013. Đồng bộ với đó là các quy định của Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Nhà ở đã tạo ra một hành lang pháp lý rõ ràng về việc đầu tư kinh doanh và sở hữu nhà ở tại Việt Nam của người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, Với các quy định mới của Luật Đất đai năm 2024, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 và Luật Nhà ở năm 2023 cho phép chủ thể có yếu tố nước ngoài tiếp cận đất đai từ thị trường nhiều hơn, mở rộng các quyền về giao dịch nhà ở cho người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài để góp phần làm cho thị trường bất động sản ở Việt Nam có tính cạnh tranh cao hơn và hội nhập sâu hơn trong đời sống kinh tế quốc tế./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Doãn Hồng Nhung (chủ biên), *Pháp luật về nhà ở cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài và người nước ngoài tại Việt Nam*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội, 2016.
2. Nguyễn Hồng Bắc, "Pháp luật về hoạt động xuất nhập cảnh, cư trú của người Việt Nam định cư ở nước ngoài", *Tạp chí Luật học*, số 7/2017.
3. Nguyễn Quang Tuyến, *Pháp luật đất đai với yêu cầu xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay, trong chuyên khảo Luật học Việt Nam - những vấn đề đương đại*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019.
4. Trần Quang Huy (chủ biên), *Quyền sở hữu nhà ở của chủ thể có yếu tố nước ngoài tại Việt Nam*, Nxb. Công An nhân dân, Hà Nội, 2023.
5. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2024.
6. Viện Khoa học pháp lý, *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 583.

NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA TỔ CHỨC TRONG NƯỚC ĐƯỢC NHÀ NƯỚC GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

TS. Đỗ Xuân Trọng*

ThS. Nguyễn Trịnh Ngọc Linh**

Tóm tắt: *Bài viết tập trung phân tích những điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trên cơ sở so sánh với những quy định tương ứng trong Luật Đất đai năm 2013; đồng thời đánh giá tác động của các quy định mới đó đến sự tính hiệu quả trong quá trình tổ chức trong nước khai thác, sử dụng đất và chỉ ra những vướng mắc phát sinh. Qua đó, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành Luật Đất đai năm 2024 về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; đặc biệt trong bối cảnh Quốc hội đang quy định về một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai 2024.*

Từ khóa: Luật Đất đai năm 2024; quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước; giao đất; cho thuê đất.

Đặt vấn đề: Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và đòi hỏi đổi mới toàn diện quản lý nhà nước về lĩnh vực đất đai, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai trở thành một nhiệm vụ cấp bách nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội bền vững. Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều điểm sửa đổi, bổ sung quan trọng nhằm tạo ra khuôn khổ pháp lý rõ ràng, minh bạch hơn trong việc quản lý và sử dụng đất đai của các tổ chức trong nước. Các quy định mới về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức được Nhà nước giao đất, cho thuê đất góp phần xác lập rõ ràng hơn trách nhiệm pháp lý, đồng thời mở ra cơ chế khuyến khích đầu tư, phát triển năng lực sử dụng đất hiệu quả. Bài viết sẽ phân tích những điểm mới nổi bật của Luật Đất đai năm 2024 liên quan đến nội dung này, trong đó tập trung vào các quy định về hình thức sử dụng đất; trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước trong quá trình thực thi. Qua đó, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành Luật Đất đai năm 2024 về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; đặc biệt trong bối cảnh Quốc hội đang quy định về một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai 2024.

1. Những điểm mới trong quy định của Luật Đất đai năm 2024 về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

** Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Đối với người sử dụng đất là tổ chức trong nước, Luật Đất đai năm 2024 có sự phân định, xác định rõ hơn các chủ thể này. Theo đó, tổ chức trong nước được phân thành 2 nhóm rõ ràng hơn là:

(i) Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp được xác định rõ hơn và được xếp thành 1 nhóm, gồm: cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam, đơn vị vũ trang nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật;

(ii) Tổ chức kinh tế theo quy định của luật đầu tư, trừ trường hợp quy định tại khoản 7 Điều 4 Luật Đất đai năm 2024. Theo đó, tổ chức kinh tế là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh[1] nhưng không bao gồm tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài quy định tại khoản 7 Điều 4 Luật Đất đai năm 2024[2]. Như vậy, tổ chức kinh tế thuộc nhóm tổ chức trong nước sẽ bao gồm: tổ chức kinh tế không có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông; và tổ chức kinh tế có nhà đầu tư nước ngoài là thành viên hoặc cổ đông nhưng thuộc trường hợp không đáp ứng điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư. Điều này vừa đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ với Luật Đầu tư về chủ thể tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; vừa đảm bảo sự công bằng trong việc tiếp cận đất đai cũng như thực hiện quyền của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài.

Như vậy, Luật Đất đai năm 2024 trên cơ sở kế thừa Luật Đất đai năm 2013 đã quy định tổ chức trong nước sử dụng đất thành nhóm riêng và xác định rõ tên của các tổ chức trong nước sử dụng đất phù hợp với đặc thù của các tổ chức trong nước, thể hiện vị trí quan trọng của các tổ chức này trong hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó góp phần tạo thuận lợi cho việc xác lập, thực hiện quyền, nghĩa vụ của các tổ chức sử dụng đất. Sau đây là một số điểm mới nổi bật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất:

Thứ nhất, hình thức sử dụng đất của tổ chức trong nước

Trên cơ sở mục tiêu của Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban chấp hành Trung ương ban hành 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 (*Gọi tắt là Nghị quyết 18-NQ/TW)* về "*cơ bản thực hiện hình thức cho thuê đất trả tiền hằng năm và quy định cụ thể các trường hợp trả tiền thuê đất một*

[1] Khoản 21 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020.

[2] Theo khoản 46 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024 quy định: "*46. Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là tổ chức kinh tế phải đáp ứng điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư để thực hiện dự án có sử dụng đất*".

lần, phù hợp với tính chất, mục đích sử dụng đất, bảo đảm nguồn thu ổn định, tránh thất thoát ngân sách nhà nước", tại Điều 120 Luật Đất đai 2024 đã mở rộng các trường hợp Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm và giới hạn trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê. Theo đó, chỉ có ba nhóm trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, bao gồm: đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao, nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp; đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh; sử dụng đất thương mại, dịch vụ để hoạt động du lịch, kinh doanh văn phòng; đất để xây dựng nhà ở xã hội cho thuê theo quy định của pháp luật về nhà ở. Còn các trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm được mở rộng, bao gồm: đất sử dụng đất không thuộc các trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; Các trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê mà có nhu cầu trả tiền thuê đất hằng năm và đơn vị sự nghiệp công lập lựa chọn hình thức thuê đất theo quy định tại khoản 3 Điều 30 của Luật đất đai 2024.

Như vậy, với quy định mới như trên trong Luật Đất đai năm 2024 không chỉ hướng đến khoản tiền thuê đất mà doanh nghiệp nộp vào ngân sách, mà mục đích là mong muốn người sử dụng đất có thêm nguồn lực để thực hiện đầu tư xây dựng, thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh. Các doanh nghiệp do không phải dành một nguồn tiền lớn để nộp tiền thuê đất một lần cho toàn thời hạn dự án (50-70 năm) nên sẽ có thêm nguồn vốn để có thể đầu tư, tạo lập tài sản trên đất. Từ đó, yếu tố "đầu cơ" đất đai bị giảm thiểu và thị trường sẽ hầu như chỉ gồm các doanh nghiệp có nhu cầu thực. Bên cạnh đó, khi thực hiện nghĩa vụ về tài chính trong trường hợp Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm tổ chức trong nước được nộp với mức giá ổn định trong thời hạn 05 năm[3]; tiền thuê đất cho chu kỳ tiếp theo được tính căn cứ vào bảng giá đất của năm xác định tiền thuê đất tiếp theo. Trường hợp tiền thuê đất tăng so với chu kỳ trước thì tiền thuê đất phải nộp được điều chỉnh nhưng không quá tỷ lệ do Chính phủ quy định cho từng giai đoạn; tỷ lệ điều chỉnh do Chính phủ quy định cho từng giai đoạn không quá tổng chỉ số giá tiêu dùng (CPI) hằng năm cả nước của giai đoạn 05 năm trước đó. Đây là một sự cam kết của Nhà nước với người sử dụng đất thuê hằng năm, giúp họ yên tâm bỏ vốn đầu tư sản xuất, kinh doanh, loại bỏ tâm lý bất an thời gian qua[4]. Tuy nhiên, qua một năm triển khai, thi hành Luật Đất đai năm 2024 với quy định trên, thực tiễn đã cho thấy nhiều vướng mắc, khó khăn cho tổ chức trong nước trong việc hạch

[3] Khoản 2 Điều 153 Luật Đất đai năm 2024.
[4] Thu Phương, *Hai mặt của cơ chế thuê đất trả tiền hằng năm*, https://theleader.vn/hai-mat-cua-co-che-thue-dat-tra-tien-hang-nam-d3653.html, truy cập 4/10/2025.

toán kinh doanh, thế chấp quyền sử dụng đất, huy động vốn, đặc biệt là các dự án thuộc lĩnh vực y tế, giáo dục, văn hóa, xã hội, kinh doanh dịch vụ lưu trú... cần thu hút đa dạng các nguồn lực đầu tư. Do đó, đây cũng là quy định đang được xem xét sửa đổi để tháo gỡ khó khăn cho tổ chức trong nước nói riêng và người sử dụng đất nói chung trong việc thực hiện quyền tiếp cận đất đai cũng như khả năng thực hiện các quyền trong việc khai thác, sử dụng đất sao cho phù hợp với nhu cầu sử dụng đất và định hướng thị trường.

Bên cạnh đó, đối với trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê, tổ chức trong nước có thể lựa chọn chuyển sang hình thức Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm. Quy định này cũng nhằm khuyến khích việc lựa chọn trả tiền thuê đất hằng năm và thể hiện sự linh hoạt trong việc lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất của các nhà đầu tư trên cơ sở phù hợp với khả năng tài chính, giúp họ cơ cấu lại dòng tiền đầu tư vào sản xuất kinh doanh. Về phía nhà nước cũng tính toán lại các nghĩa vụ tài chính của tổ chức kinh tế đồng thời điều phối hợp lý khoản thu ngân sách nhà nước từ đất đai, tránh tình trạng nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai chỉ tập trung vào hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong khi quỹ đất đang cạn kiệt dần. Trên thực tế, việc chuyển sang thuê đất trả hằng năm không giúp doanh nghiệp được lấy lại tiền thuê đất đã nộp vào ngân sách, trong khi quyền giao dịch đối với quyền sử dụng đất bị hạn chế chỉ được quyền giao dịch đối với tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất[5], ngoài ra còn chịu áp lực về vấn đề biến động giá đất hằng năm. Về mặt nguyên tắc, theo quy định về thu tiền thuê đất hiện nay thì nếu thuê đất trả một lần, trong vòng 90 ngày sau khi nhận thông báo, doanh nghiệp phải nộp đủ 100% tiền thuê; nếu không nộp đủ trong 90 ngày sẽ phải chịu các chế tài mà nặng nhất là bị thu hồi đất, chấm dứt dự án. Do đó, một số ý kiến cho rằng quy định cho phép chuyển từ hình thức thuê đất trả tiền thuê một lần sang thuê đất trả tiền thuê hằng năm phù hợp hơn trong trường hợp doanh nghiệp đã trót chọn thuê đất trả tiền một lần nhưng không đủ khả năng tài chính nên chưa nộp/nộp chưa đủ tiền thuê đất; do đó doanh nghiệp sẽ có thêm một "*cửa thoát*" là chuyển sang thuê đất trả hằng năm[6].

Ngoài ra, đối với đơn vị sự nghiệp công lập đang sử dụng đất với hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất mà có một phần hoặc toàn bộ diện tích sử dụng vào mục đích kinh doanh, cung cấp dịch vụ thì được nhà nước cho phép chuyển sang hình thức thuê đất trả tiền thuế hằng năm đối với phần diện tích kinh doanh. Đây là quy định rất khuyến khích đối với đơn vị sự nghiệp công lập thuộc trường hợp giao đất không thu tiền sử dụng đất, không được quyền thực hiện các giao dịch dân sự về đất đai nhưng khi

[5] Điều 34 Luật Đất đai năm 2024.
[6] Thu Phương, *Hai mặt của cơ chế thuê đất trả tiền hằng năm*, https://theleader.vn/hai-mat-cua-co-che-thue-dat-tra-tien-hang-nam-d3653.html, truy cập 4/10/2025.

có nhu cầu sử dụng một phần hoặc toàn bộ diện tích vào mục đích kinh doanh thì chuyển sang cơ chế pháp lý là thuê đất. Quy định trên giúp cho người sử dụng đất nói chung, đơn vị sự nghiệp công lập nói riêng linh hoạt trong việc sử dụng đất, khai thác quỹ đất một cách phù hợp nhất.[7]

Thứ hai, trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất

Một trong những điểm đổi mới nổi bật của Luật Đất đai năm 2024 đó là bổ sung các trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất tại khoản 2 Điều 124, bao gồm: dự án sử dụng vốn đầu tư công theo quy định của pháp luật về đầu tư công và dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) theo quy định của pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư. Riêng đối với dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật sửa đổi Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và Luật Đấu thầu 2024 đã bổ sung cụ thể trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất khi thực hiện Hợp đồng BT. Cụ thể: tại khoản 1 Điều 3 Luật sửa đổi Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và Luật Đấu thầu 2024, đã bổ sung Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (Build - Transfer, sau đây gọi là hợp đồng BT) là một trong những Hợp đồng dự án PPP để thực hiện dự án PPP. Khi thực hiện Hợp đồng BT, nhà đầu tư có thể được thanh toán bằng quỹ đất được thu hồi theo quy định của pháp luật về đất đai, quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý để thực hiện dự án đối ứng. Việc giao đất, cho thuê đất để thực hiện công trình BT và dự án đối ứng là trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất. Khi thực hiện trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất sẽ phải tuân thủ theo quy định của pháp luật về đất đai[8]. Đây là bước tiến quan trọng so với Luật Đất đai 2013, khi các trường hợp không phải đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất chưa được tách bạch, cụ thể đối với dự án đầu tư công và dự án PPP (bao gồm trường hợp Hợp đồng BT). Việc bổ sung quy định này không chỉ tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án đầu tư công và dự án PPP – vốn là những dự án lớn, phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng – mà còn góp phần đẩy nhanh tiến độ triển khai, giảm bớt các thủ tục hành chính rườm rà, tránh tình trạng phải tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất kéo dài thời gian thực hiện dự án. Đồng thời, quy định này cũng đảm bảo tính minh bạch, công khai trong việc giao đất, cho thuê đất cho các dự án phục vụ lợi ích công cộng, phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với thực

[7] Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2025, tr. 91.

[8] Khoản 12 Điều 3 Luật sửa đổi Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và Luật Đấu thầu 2024.

tiễn triển khai các dự án lớn hiện nay. Từ đó, giúp các địa phương, nhà đầu tư và cơ quan quản lý dễ dàng xác định trường hợp nào được giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá, tránh lúng túng, giảm nguy cơ phát sinh khiếu kiện, tranh chấp. Như vậy, điểm mới này của Luật Đất đai 2024 đã góp phần hoàn thiện khung pháp lý, tăng tính minh bạch, rõ ràng và hiệu quả trong công tác quản lý, sử dụng đất đai, đồng thời thúc đẩy phát triển các dự án đầu tư công và dự án PPP phục vụ lợi ích chung của xã hội.

Thứ ba, mở rộng quyền của tổ chức trong nước trong trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm

So với Luật đất đai năm 2013, tại Điều 34 Luật Đất đai năm 2024 đã mở rộng quyền của tổ chức trong nước trong trường hợp được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cụ thể:

Một là, mở rộng chủ thể được nhận thế chấp tài sản thuộc sở hữu của tổ chức trong nước gắn liền với đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 34 Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung chủ thể được nhận thế chấp tài sản thuộc sở hữu của tổ chức trong nước gắn liền với đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm là "*tổ chức kinh tế khác hoặc cá nhân theo quy định của pháp luật"* bên cạnh các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam như Luật Đất đai năm 2013 (điểm b khoản 1 Điều 175). Điều này giúp cho các tổ chức trong nước tăng khả năng huy động vốn và linh hoạt trong giao dịch tài sản gắn liền với đất, để đầu tư, phát triển dự án; đồng thời phù hợp các quy định của Bộ luật dân sự về chủ thể được nhận thế chấp tài sản trong việc bảo đảm thực hiện các nghĩa vụ.

Hai là, bổ sung quyền của tổ chức trong nước được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm thực hiện đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Tại điểm c, đ khoản 1 Điều 34 Luật Đất đai 2024 đã bổ sung quyền của tổ chức trong nước được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm trong việc thực hiện các quyền "*bán tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất; người mua tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được tiếp tục thuê đất theo mục đích đã được xác định và thời hạn sử dụng đất còn lại, được kế thừa các quyền và nghĩa vụ của bên bán tài sản";* và quyền "*cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất"*. Điều này tạo điều kiện cho tổ chức trong nước chủ động trong việc **tái phân bổ tài sản và quyền sử dụng đất** để huy động vốn thông qua bán, cho thuê tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất; từ đó góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất nhằm hướng đến sự phát triển thị trường quyền sử dụng đất, thúc đẩy các nhà đầu tư lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất hàng năm phù hợp với quan điểm của Nghị quyết số 18-NQ/TW mà không phá vỡ một trong những

nguyên tắc chi phối đến việc xác lập các quyền cho người sử dụng phụ thuộc vào nghĩa vụ tài chính mà họ thực hiện[9].

Về điều kiện thực hiện các quyền đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất: Theo quy định tại Điều 46 Luật Đất đai năm 2024 cho thấy người sử dụng đất thuê trả tiền hằng năm có hai phương thức chuyển giao tài sản: (i) một là, bán tài sản gắn liền với đất thuê (không chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê) và (ii) hai là, bán tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê (chuyển nhượng đồng thời với quyền thuê trong hợp đồng thuê). Theo đó, trong trường hợp tổ chức trong nước bán tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê phải có đủ các điều kiện sau đây: (i) Tài sản gắn liền với đất thuê được tạo lập hợp pháp và đã được đăng ký theo quy định của pháp luật; (ii) Đã hoàn thành việc xây dựng theo đúng quy hoạch xây dựng chi tiết và dự án đầu tư đã được phê duyệt, chấp thuận (nếu có), trừ trường hợp phải thực hiện theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực thi hành, quyết định cưỡng chế của cơ quan thi hành án dân sự hoặc kết luận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về thanh tra, kiểm tra; (iii) Đã ứng trước tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà chưa khấu trừ hết vào tiền thuê đất phải nộp.

Như vậy, có thể thể thấy việc bán hay cho thuê *quyền thuê trong hợp đồng thuê đất chỉ được thực hiện khi đi kèm với tài sản gắn liền với đất; có nghĩa* **không thể mua bán, cho thuê quyền thuê đất mà không kèm tài sản gắn liền với đất**. *Điều này theo quan điểm của tác giả sẽ* **hạn chế tính linh hoạt và hiệu quả kinh tế trong quá trình thực hiện quyền của tổ chức trong nước** được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm khi về bản chất không hề có sự thay đổi so với việc chỉ bán hay cho thuê tài sản gắn liền với đất. Bên cạnh đó, với việc chỉ quy định quyền bán hay cho thuê *quyền thuê trong hợp đồng thuê đất* gắn với tài sản gắn liền với đất mà không quy định về quyền chuyển nhượng và các quyền khác đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất một cách độc lập còn cho thấy sự mâu thuẫn với định nghĩa về quyền thuê trong hợp đồng thuê đất tại khoản 37 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024: "*Quyền thuê trong hợp đồng thuê đất là quyền của người sử dụng đất được hình thành khi Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hằng năm. Người sử dụng đất được chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất; người nhận chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được kế thừa các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan*".

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2024 cũng không đề cập quyền thế chấp quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Điều này là một trong những hạn chế dẫn đến tổ chức trong

[9] Nguyễn Thị Nga & Lê Ngọc Khánh, *Những sửa đổi, bổ sung của Luật đất đai năm 2024 về quyền của người sử dụng đất,* Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp trường "*Những điểm mới của Luật đất đai và các giải pháp bảo đảm thực hiện",* Trường Đại học Luật Hà Nội, 2024, tr. 58.

nước khó khăn hơn trong việc huy động vốn để thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh. Đặc biệt với các doanh nghiệp, tổ chức có nhu cầu vay vốn dài hạn hoặc thực hiện các dự án lớn cần sự linh hoạt trong phương thức thanh toán, phù hợp với dòng tiền dự án, thì quy định này lại tạo ra gánh nặng tài chính, giảm khả năng cạnh tranh của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Hơn nữa, điều này còn phản ánh thiếu tính thích ứng với đặc thù từng loại dự án, từng địa phương và cộng đồng chủ thể sử dụng đất, nhất là trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng yêu cầu cơ cấu tài chính linh hoạt, minh bạch.

Ba là, hình thức bán, cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất

Mặc dù Luật đất đai năm 2024 quy định về quyền *bán, cho thuê* tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất nhưng lại thiếu vắng quy định cụ thể về hình thức, hiệu lực của giao dịch *bán, cho thuê* tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Điều này khiến cho các tổ chức trong nước gặp khó khăn khi xác lập giao dịch *bán, cho thuê* tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất? Liệu có bắt buộc phải bằng văn bản không? Có bắt buộc thực hiện thủ tục công chứng, chứng thực như các giao dịch khác về quyền sử dụng đất hay không?

Bốn là, nghĩa vụ đăng ký khi thực hiện quyền bán, cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất

Tại khoản 3 Điều 46 Luật đất đai năm 2024 quy định "*3. Người mua tài sản ngắn liền với đất hoặc mua tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được tiếp tục sử dụng đất đúng mục đích trong thời hạn sử dụng đất còn lại, được tiếp tục khấu trừ tiền đã ứng trước mà chưa được khấu trừ quy định tại điểm b khoản 2 Điều này và phải thực hiện thủ tục đăng ký đất đai theo quy định của Luật này"***.** Tuy nhiên, tại Điều 132, Điều 133 Luật đất đai năm 2014 về đăng ký lần đầu và đăng ký biến động đều không ghi nhận đăng ký trong trường hợp mua tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Do đó, khoản 3 Điều 46 Luật đất đai năm 2024 sẽ gây khó khăn trong quá trình áp dụng trên thực tế, đặc biệt là đối với cơ quan đăng ký đất đai và các bên tham gia giao dịch. Hơn nữa, quy định trên vô hình chung cũng chỉ đề cập đến nghĩa vụ đăng ký đất đai đối với trường hợp bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất nhưng không áp dụng đối với trường hợp cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Theo quan điểm của nhóm tác giả, sự thiếu vắng trên sẽ dẫn đến **thiếu đồng bộ trong quản lý đất đai,** bởi trên thực tế, **cho thuê tài sản gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất** cũng là hình thức **chuyển giao quyền khai thác, sử dụng đất gián tiếp cho người sử dụng đất khác.**

2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành Luật Đất đai năm 2024 về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất

Trong bối cảnh hiện nay, để nâng cao hiệu quả thi hành Luật Đất đai năm 2024; đồng thời khắc phục các hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực thi và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho tổ chức trong nước, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp sau đây:

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung một số quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất

Một là, sửa đổi về quyền lựa chọn hình thức Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc cho thuê đất trả tiền thuê hằng năm

Như đã phân tích, sau hơn một năm áp dụng Luật Đất đai năm 2024, nhiều vướng mắc đã phát sinh, nổi bật nhất là việc quản lý dòng tiền, phân bổ vốn đầu tư và khả năng linh hoạt trong điều chỉnh chiến lược tài chính của các nhà đầu tư gặp nhiều khó khăn. Do đó, về hình thức cho thuê đất, tại Dự thảo Nghị quyết quy định một số cơ chế, chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai có phương án sửa đổi quy định tại Điều 120 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng: cho phép người sử dụng đất được lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền một lần hoặc trả hàng năm, không giới hạn trường hợp thuê đất trả tiền thuê một lần như Điều 120 Luật Đất đai năm 2024; đồng thời có quyền chuyển đổi giữa hai hình thức này. Theo quan điểm của nhóm tác giả, quy định này là cần thiết khi vừa phản ánh những xu hướng phát triển của thị trường và xu hướng quản lý đất đai hiện đại, toàn diện hơn; vừa tạo điều kiện để tổ chức trong nước thuận lợi và chủ động trọng việc sử dụng, huy động các nguồn lực tài chính cho hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Hai là, bổ sung trường hợp giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá, đấu thầu

Hiện nay, Luật sửa đổi Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và Luật Đấu thầu 2024 đã bổ sung Hợp đồng BT; và trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất khi thực hiện Hợp đồng BT. Tuy nhiên tại điểm b khoản 2 Điều 124 Luật Đất đai năm 2024 chỉ quy định chung "b*) Dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư theo quy định của pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư*" thuộc trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất. Do vậy, trong thời gian tới Luật Đất đai năm 2024 cũng cần sửa đổi, bổ sung trường hợp giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá, đấu thầu khi thực hiện thanh toán bằng quỹ đất cho hợp đồng xây dựng - chuyển giao (hợp đồng BT) để tạo sự thống nhất, đồng bộ cho hệ thống pháp luật. Điều này đã được đưa vào Dự thảo Nghị quyết quy định một số cơ chế, chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai, tại khoản 4 Điều 5 quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

với đề xuất bổ sung trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất gồm: diện tích đất thanh toán cho hợp đồng xây dựng - chuyển giao (hợp đồng BT) theo quy định của pháp luật về PPP. Việc sửa đổi này theo quan điểm của nhóm tác giả là cần thiết vừa thống nhất với quy định của pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư vừa đảm bảo linh hoạt, rút ngắn thời gian trong tiếp cận đất đai thực hiện các dự án đã có quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư hoặc lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật[10].

Ba là, sửa đổi, bổ sung các quy định về việc thực hiện quyền thuê trong hợp đồng thuê đất

(i) Các ghi nhận và tách bạch việc thực hiện quyền thuê trong hợp đồng thuê đất và tài sản gắn liền với đất để **xác định rõ phạm vi, đối tượng và cơ chế giao dịch**, tránh chồng chéo trong áp dụng pháp luật. Đồng thời, bổ sung các quyền được thực hiện đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất, bao gồm: quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền tặng cho, quyền thế chấp, quyền góp vốn; người nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận góp vốn bằng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất sẽ được kế thừa các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan. Khi mở rộng các quyền trên sẽ giúp **thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất cho thuê phát triển**, tạo điều kiện cho tổ chức trong nước **huy động vốn, liên doanh, liên kết, phát triển dự án** mà không phải phụ thuộc hoàn toàn vào hình thức được giao đất.

(ii) Bổ sung h*ình thức khi thực hiện* quyền thuê trong hợp đồng thuê đất: Để các quyền này được áp dụng trên thực tế, các văn bản hướng dẫn cần có những quy định về hình thức giao dịch, thời điểm xác lập quyền đối với quyền thuê được bán, quyền và nghĩa vụ giữa các bên trong giao dịch chuyển nhượng để thống nhất trong quá trình áp dụng, hạn chế các tranh chấp có khả năng phát sinh trong giao dịch đối với tài sản có giá trị lớn là quyền thuê trong hợp đồng thuê đất hằng năm. Theo quan điểm của tác giả, cần quy định thống nhất khi tổ chức trong nước xác lập các quyền đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất sẽ bằng văn bản[11], việc công chứng hoặc chứng thực theo nhu cầu và thời điểm có hiệu lực theo quy định của pháp luật dân sự.

(iii) Bổ sung cụ thể nghĩa vụ đăng ký khi thực hiện quyền đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất thuộc trường hợp đăng ký biến động theo quy định tại Điều 133 Luật

[10] Hải Bình, *Gỡ khó trong giao đất thông qua đấu giá, đấu thầu*, https://baodauthau.vn/go-kho-trong-giao-dat-thong-qua-dau-gia-dau-thau-post185884.html?gidzl=0ipENx4sY1W3rijGj26A5WRPmLggTej37ThANwfoZXGGZfXRe77JG1RTnmQbTTOV7el50ZI2pd9_iJMF6G, truy cập 5/10/2025.

[11] Ngô Gia Hoàng & Dương Thị Chiến, *Bàn về quyền "chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất" theo Luật Đất đai năm 2024*, https://tapchitoaan.vn/ban-ve-quyen-"chuyen-nhuong-quyen-thue-trong-hop-dong-thue-dat"-theo-luat-dat-dai-nam-202410355.html.

đất đai năm 2014. Điều này sẽ tạo sự thống nhất, đồng bộ trong các quy định của Luật Đất đai, vừa giúp quá trình áp dụng trên thực tế, đặc biệt là đối với cơ quan đăng ký đất đai và các bên tham gia giao dịch thuận tiện hơn.

Thứ hai, một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất

Một là, cần đẩy mạnh hoạt động hướng dẫn, tập huấn, tổ chức hội nghị, hội thảo; đồng thời tích cực đào tạo, hướng dẫn cán bộ, công chức và các đối tượng liên quan để giúp các chủ thể sử dụng đất, nhà đầu tư, cán bộ công tác quản lý đất đai nhận thức rõ các quyền, nghĩa vụ khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất.

Hai là, tăng cường vai trò của các bộ, ngành liên quan như Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Tài chính, Bộ Xây dừn….để phối hợp xây dựng, giám sát thực thi chính sách, chia sẻ dữ liệu quốc gia về đất đai, kinh nghiệm, kịp thời điều chỉnh các chính sách phù hợp với thực tiễn.

Ba là, cần có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan, chính quyền địa phương và cộng đồng doanh nghiệp. Các địa phương cần chủ động đưa ra các chính sách phù hợp, linh hoạt trong từng tình huống, đồng thời phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, lĩnh vực liên quan để xử lý nhanh các vướng mắc. Công tác truyền thông cũng đóng vai trò quan trọng, cần làm rõ các quyền lợi, nghĩa vụ của nhà đầu tư, doanh nghiệp, người dân về các quy định mới liên quan nhằm nâng cao hiệu quả thực thi.

Ngoài ra, cần ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin để số hóa hồ sơ, giúp quản lý hồ sơ, thông tin pháp lý về quyền sử dụng đất được tốt hơn, minh bạch hơn. Qua đó, đảm bảo việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất được thuận lợi khi **rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính và hạn chế những nhiễu và tiêu cực** trong quá trình xác nhận, đăng ký biến động đất đai.

Kết luận: Tóm lại, Luật Đất đai 2024 đã có những điểm mới đáng chú ý về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, thể hiện sự điều chỉnh phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Tạo điều kiện thuận lợi hơn cho tổ chức trong nước trong quá trình tiếp cận và sử dụng đất. Tuy nhiên, để các quy định này thực sự đi vào cuộc sống, cần đảm bảo tính minh bạch, công bằng, và hiệu quả trong quá trình triển khai, đồng thời có sự phối hợp chặt chẽ giữa các bên liên quan để giải quyết những vướng mắc phát sinh, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức trong nước./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dự thảo Nghị quyết quy định một số cơ chế, chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai.
2. Dự thảo sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2024.

3. Hải Bình, *Gỡ khó trong giao đất thông qua đấu giá, đấu thầu*, https://baodauthau.vn/go-kho-trong-giao-dat-thong-qua-dau-gia-dau-thau-post185884.html?gidzl=0ipENx4sY1W3rijGj26A5WRPmLggTej37ThANwfoZXGGZfXRe77JG1RTnmQbTTOV7el50ZI2pd9_iJMF6G, truy cập 5/10/2025.
4. Luật Đất đai năm 2013.
5. Luật Đất đai năm 2024.
6. Ngô Gia Hoàng & Dương Thị Chiến, *Bàn về quyền "chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất" theo Luật Đất đai năm 2024*, https://tapchitoaan.vn/ban-ve-quyen-"chuyen-nhuong-quyen-thue-trong-hop-dong-thue-dat"-theo-luat-dat-dai-nam-202410355.html.
7. Nguyễn Thị Nga & Lê Ngọc Khánh, *"Những sửa đổi, bổ sung của Luật đất đai năm 2024 về quyền của người sử dụng đất"*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp trường "Những điểm mới của Luật đất đai và các giải pháp bảo đảm thực hiện", Trường Đại học Luật Hà Nội, 2025, tr58.
8. Thu Phương, *Hai mặt của cơ chế thuê đất trả tiền hằng năm*, https://theleader.vn/hai-mat-cua-co-che-thue-dat-tra-tien-hang-nam-d3653.html, truy cập 4/10/2025
9. Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2024.

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA CÁ NHÂN SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

ThS. Lê Huyền Linh*

Tóm tắt: Cá nhân sử dụng đất là một trong những chủ thể rất quan trọng trong quan hệ pháp luật đất đai. Việc xác định chủ thể nào là cá nhân sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024 đã có sự khác biệt đáng kể so với Luật Đất đai năm 2013, mở rộng thêm đối tượng được coi là cá nhân sử dụng đất bao gồm cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Bên cạnh đó, hộ gia đình cũng không còn được coi là một chủ thể sử dụng đất. Từ những thay đổi trên về chủ thể dẫn tới quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất cũng có sự khác biệt. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nói chung cũng như cá nhân sử dụng đất nói riêng là một trong những quy định quan trọng trong Luật Đất đai năm 2024. Những quy định này đã có một số điểm mới đáng chú ý, khắc phục được những bất cập, thiếu sót của Luật Đất đai năm 2013. Bài viết tập trung phân tích những điểm mới trong quy định của Luật Đất đai năm 2024 về quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất, từ đó đưa ra những đề xuất giúp đảm bảo thực thi các quy định này trên thực tiễn.

Từ khóa: Quyền và nghĩa vụ, cá nhân sử dụng đất, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Luật Đất đai 2024.

1. Xác định tư cách pháp lý của cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024

1.1 Quy định về cá nhân sử dụng đất theo Luật Đất đai 2024

Cá nhân sử dụng đất là một chủ thể rất quan trọng góp phần không nhỏ vào việc sử dụng, khai thác đất đai một cách hiệu quả, tiết kiệm, mang lại lợi ích cao nhất, góp phần cải tạo đất đai, bảo vệ nguồn tài nguyên đất đai. Đây là một chủ thể được Nhà nước trao quyền sử dụng đất trong quá trình khai thác và sử dụng đất đai của mình bằng việc quy định cho họ những quyền cũng như nghĩa vụ cần thực hiện khi sử dụng đất đai. Khái niệm cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 có sự khác biệt đáng kể so với quy định của Luật Đất đai 2013. Cụ thể như sau:

Theo quy định tại khoản 3 Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 thì cá nhân sử dụng đất được quy định bao gồm: "*Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; đang sử dụng đất ổn định, đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất mà chưa được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác*

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

gắn liền với đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; nhận quyền sử dụng đất; thuê lại quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này, bao gồm:…

2. *Cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quốc tịch Việt Nam (sau đây gọi tắt là cá nhân)…".* Đây là một điểm mới về chủ thể sử dụng đất rất đáng chú ý trong quy định của Luật Đất đai năm 2024 so với Luật Đất đai năm 2013. Nếu như trước đây, Luật Đất đai năm 2013 quy định người sử dụng đất là cá nhân chỉ nói đến cá nhân trong nước thì theo quy định mới của Luật Đất đai 2024, cá nhân sử dụng đất bao gồm cả cá nhân trong nước và cá nhân có quốc tịch Việt Nam định cư tại nước ngoài. Như vậy, khi nói đến cá nhân sử dụng đất thì không phân biệt nơi định cư, chỉ cần họ có quốc tịch Việt Nam thì cho dù có sinh sống trong nước hay đang sinh sống, làm việc tại nước ngoài thì vẫn được coi là cá nhân có quyền sử dụng đất, được hưởng những quyền lợi và thực hiện nghĩa vụ như nhau. Việc quy định như vậy trước hết là để phù hợp với quy định tại khoản 3,4 Điều 3 Luật Quốc tịch 2008. Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2024 quy định như vậy đã mở rộng quyền năng rất nhiều đối với chủ thể là người Việt Nam định cư tại nước ngoài, tạo điều kiện cho họ trực tiếp tham gia vào giao dịch bất động sản trong nước… tránh được bất cập như trước đây khi muốn sử dụng đất trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài phải nhờ người thân trong nước đứng tên thực hiện giao dịch chuyển nhượng, đã không ít tranh chấp phát sinh từ việc nhờ người đứng tên nhận chuyển nhượng, quản lý quyền sử dụng đất đai này. Đồng thời, cũng thu hút kiều hối từ công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài; thúc đẩy các hoạt động đầu tư, kinh doanh của nhóm đối tượng này.

1.2 Giải quyết vấn đề hộ gia đình sử dụng đất

Về vấn đề hộ gia đình sử dụng đất, nếu như trước đây khoản 2 Điều 5 Luật Đất đai 2013 quy định: *"Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này bao gồm: ... 2.Hộ gia đình, cá nhân trong nước*. Tại thời điểm đó, chủ thể hộ gia đình được quy định cùng nhóm với cá nhân. Tuy nhiên theo quy định mới tại Luật Đất đai 2024, "hộ gia đình" không còn được quy định tại khoản 3 cùng với cá nhân sử dụng đất. Kể từ Luật Đất đai năm 2024, hộ gia đình không còn được coi là một chủ thể sử dụng đất. Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 27 Luật Đất đai năm 2024 thì *"Nhóm người sử dụng đất bao gồm thành viên hộ gia đình, cá nhân thì quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của cá nhân theo quy định của Luật này."* Như vậy, Luật Đất đai năm 2024 đã chấm dứt tư cách sử dụng đất của hộ gia đình, quy định các thành viên trong gia đình có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của cá nhân. Để giải quyết quyền của hộ gia đình phát sinh trước khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực, Điều 259 Luật Đất đai đã quy định như sau:

Hộ gia đình sử dụng đất được xác định theo quy định của pháp luật về đất đai trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì được tham gia quan hệ pháp luật về đất đai với tư cách nhóm người sử dụng đất mà có chung quyền sử dụng đất quy định tại khoản 2 Điều 27 Luật này.

Hộ gia đình sử dụng đất đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận quyền sử dụng đất trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật này.

Khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện giao đất, cho thuê đất cho hộ gia đình để thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã được phê duyệt thì phải ghi cụ thể các cá nhân là thành viên hộ gia đình có quyền sử dụng đất vào quyết định giao đất, cho thuê đất.

Hộ gia đình được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì được tiếp tục sử dụng đất trong thời hạn sử dụng đất còn lại. Khi hết thời hạn sử dụng đất thì được gia hạn sử dụng đất theo hình thức giao đất, cho thuê đất cho các cá nhân là thành viên hộ gia đình đó theo quy định của Luật này.

Như vậy, kể từ thời điểm Luật Đất đai 2024 có hiệu lực, không còn xác lập tư cách đối với chủ thể là hộ gia đình. Đối với chủ thể hộ gia đình được xác lập trước ngày 01/8/2024 hiện nay sẽ được coi như nhóm người có chung quyền sử dụng đất, từng thành viên trong hộ gia đình sẽ có quyền và nghĩa vụ như những cá nhân sử dụng đất.

Tóm lại, theo quy định của Luật Đất đai 2024, khi nói tới cá nhân sử dụng đất tức là bao gồm cá nhân trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; đang sử dụng đất ổn định lâu dài, đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất mà chưa được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; nhận quyền sử dụng đất, thuê lại quyền sử dụng đất.

2. Những quy định về quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất theo Luật Đất đai 2024

Xu hướng phát triển qua các thời kì Luật Đất đai là ngày càng mở rộng thêm quyền cho các chủ thể trong quá trình khai thác và sử dụng đất. Thể chế hóa tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của 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 một nước phát triển có thu nhập cao,

một trong những nhiệm vụ đặt ra trong quá trình xây dựng Luật Đất đai 2024 là bảo vệ quyền và lợi ích của các chủ thể sử dụng đất trong đó có cá nhân sử dụng đất. Là một trong những chủ thể sử dụng đất nên quyền và nghĩa vụ đầu tiên của cá nhân sử dụng đất là quyền chung theo quy định tại Điều 26 và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 31 Luật Đất đai 2024. Quyền và nghĩa vụ chung được áp dụng với tất cả các chủ thể sử dụng đất trong đó có cá nhân sử dụng đất. Bên cạnh quyền và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 26 và Điều 31 Luật Đất đai 2024, cá nhân sử dụng đất còn có những quyền cụ thể. Để xác định được quyền và nghĩa vụ cụ thể của cá nhân sử dụng đất cần căn cứ vào hình thức sử dụng đất. Luật Đất đai 2024 quy định quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất được phân thành 5 trường hợp bao gồm: (i) cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức; đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất, đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế, (ii) cá nhân được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, (iii) cá nhân thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao, (iv) cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất mà được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, (v) cá nhân sử dụng đất thuê của tổ chức, cá nhân không thuộc trường hợp thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao. Trong từng trường hợp cụ thể, quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất lại được quy định khác nhau, cụ thể:

Thứ nhất, quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức; đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất, đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế thì có quyền và nghĩa vụ sau:

- Quyền và nghĩa vụ chung theo quy định tại Điều 26 và Điều 31 Luật Đất đai 2024;

- Chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp với cá nhân khác;

- Chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất theo quy định của pháp luật;

- Cho tổ chức, cá nhân khác, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam thuê quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất;

- Cá nhân sử dụng đất có quyền để thừa kế quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu gắn liền với đất của mình theo di chúc hoặc theo pháp luật;

- Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước, tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng hoặc mở rộng đường giao thông theo quy hoạch; tặng cho quyền sử dụng đất để làm nhà tình

nghĩa, nhà tình thương, nhà đại đoàn kết gắn liền với đất theo quy định của pháp luật; tặng cho quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất đối với cá nhân hoặc người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài

- Thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt nam, tại tổ chức kinh tế khác hoặc cá nhân theo quy định của pháp luật

- Góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất với tổ chức, góp quyền sử dụng đất với cá nhân, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh.

Như vậy, cá nhân sử dụng đất trong trường hợp này bên cạnh việc được hưởng các quyền chung và thực hiện nghĩa vụ chung thì còn được thực hiện đầy đủ 8 quyền bao gồm: chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, để thừa kế, thế chấp, góp vốn, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất của mình cho các chủ thể khác phù hợp với quy định của pháp luật.

Trong đó, quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp cho cá nhân khác có thể coi là "đặc quyền" mà chỉ có cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được thực hiện. Việc thực hiện quyền chuyển đổi đất nông nghiệp của cá nhân theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 cũng được mở rộng hơn so với quy định của Luật Đất đai năm 2013. Nếu như Luật Đất đai 2013 chỉ cho phép các chủ thể được thực hiện chuyển đổi đất nông nghiệp trên cùng địa bàn cấp xã thì nay việc chuyển đổi đất nông nghiệp của các cá nhân đã được thực hiện trên cùng một địa bàn cấp Tỉnh. Bên cạnh đó, các cá nhân thực hiện hoạt động chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng đơn vị hành chính cấp tỉnh cũng không phải nộp thuế thu nhập từ việc chuyển đổi quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ (Điều 47 Luật Đất đai 2024). Với chủ trương trước đây là *"dồn điền đổi thửa"* để tổ chức lại sản xuất với quy mô phù hợp, xóa bỏ dần các thửa đất nhỏ lẻ để tập trung thành các thửa ruộng lớn để canh tác, cơ khí hóa. Với quy định của Luật Đất đai 2024 về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để canh đại quy mô, từ ô thửa nhỏ thành ô thửa lớn, thành cánh đồng mẫu lớn, chuyên canh sử dụng máy móc hiện đại để canh tác nông nghiệp công nghệ cao và nông nghiệp hiện đại. Do đó, việc khuyến khích chuyển đổi quyền sử dụng đất để đáp ứng các nhu cầu trên[1]. Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2024 còn bổ sung quy định cá nhân không trực tiếp sản xuất đất nông nghiệp được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa trong hạn mức giao đất, trường hợp quá hạn mức thì phải thành lập tổ chức kinh tế, phải có phương án sử dụng đất trồng lúa và phải được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đây là quy định tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân không trực tiếp sản xuất đất nông nghiệp nhưng có nhu cầu sử dụng đất nông

[1] Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2025, tr.108,109.

nghiệp, góp phần thúc đẩy tích tụ và tập trung đất nông nghiệp nhằm nâng cao năng suất và hiệu quả trong sử dụng đất.

Thứ hai, quyền và nghĩa vụ của cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được quy định tại khoản 2 Điều 37. Theo đó, chủ thể này bên cạnh việc có quyền và nghĩa vụ chung theo quy định của Điều 26 và Điều 31 Luật Đất đai 2024 thì còn được thực hiện quyền bao gồm: (i) bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất khi đáp ứng đủ các điều kiện quy định tại Điều 46; (ii) để thừa kế, tặng cho tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất; (iii) cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất, cho thuê lại quyền thuê trong hợp đồng thuê đất; (iv) thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất; (v) góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất.

Nếu như theo quy định của Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 thì cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm chỉ được thực hiện giao dịch với tài sản đã đầu tư trên đất thuê mà không được thực hiện quyền đối với quyền sử dụng đất thì Luật Đất đai 2024 đã lần đầu tiên quy định về quyền thuê trong hợp đồng thuê đất đối với chủ thể này. Quyền thuê trong hợp đồng thuê đất là một khái niệm mới mà theo định nghĩa tại khoản 37 Điều 3 Luật Đất đai 2024 thì *"quyền thuê trong hợp đồng thuê đất là quyền của người sử dụng đất được hình thành khi Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm. Người sử dụng đất được chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất; người nhận chuyển nhượng quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được kế thừa các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan."* Theo đó, quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được xác định là quyền tài sản và người có quyền tài sản đó sẽ được hưởng giá trị, lợi ích thông qua các giao dịch dân sự về đất đai. Do đó, Luật Đất đai 2024 cho phép cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được thực hiện quyền bán, cho thuê lại, thừa kế quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Chủ thể nhận quyền thuê trong hợp đồng thuê đất được tiếp tục sử dụng đất đúng mục đích đã được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê hàng năm. Đây là một trong những điểm mới nổi bật của Luật Đất đai 2024 nhằm phát triển thị trường quyền sử dụng đất, tăng thu ngân sách nhà nước, thúc đẩy các nhà đầu tư lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất hàng năm phù hợp với quan điểm của Nghị quyết số 18-NQ/TW mà không phá vỡ một trong những nguyên tắc chi phối đến việc xác lập quyền cho cá nhân phụ thuộc vào nghĩa vụ tài chính mà họ thực hiện.[2] Tuy nhiên cần phải lưu ý rằng các cá nhân sử dụng đất với

[2] Nguyễn Thị Nga & Lê Ngọc Khánh, "Những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2024 về quyền của người sử dụng đất"*, Kỷ yếu hội thảo "Những điểm mới của Luật Đất đai 2024 và các giải pháp đảm bảo thực hiện"*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2024, tr. 58

hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm muốn thực hiện giao dịch đối với quyền thuê trong hợp đồng thuê đất thì cần phải đáp ứng được các điều kiện theo quy định tại Điều 46 Luật Đất đai 2024 bao gồm: (i) Tài sản gắn liền với đất thuê được tạo lập hợp pháp và dã được đăng ký theo quy định của pháp luật; (ii) Đã hoàn thành việc xây dựng theo đúng quy hoạch xây dựng chi tiết và dự án đầu tư đã được phê duyệt, chấp thuận (nếu có), trừ trường hợp phải thực hiện theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực thi hành, quyết định cưỡng chế của cơ quan thi hành án dân sự hoặc kết luận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về thanh tra, kiểm tra, (iii) Đã ứng trước tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà chưa khấu trừ hết vào tiền thuê đất phải nộp.

Thứ ba, quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất trong những trường hợp còn lại bao gồm:

Một là, quyền và nghĩa vụ của cá nhân thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao thì quyền và nghĩa vụ được xác định tương ứng theo hình thức sử dụng đất: nếu cá nhân thuê đất, thuê lại đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định tại khoản 1 Điều 37 Luật Đất đai 2024, nếu cá nhân thuê đất, thuê lại đất có nguồn gốc trả tiền thuê đất hàng năm thì có quyền và nghĩa vụ của cá nhân theo khoản 2 Điều 37 Luật Đất đai 2024

Hai là, trường hợp cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất mà được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì có quyền và nghĩa vụ như trường hợp không được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất (khoản 4 Điều 37 Luật Đất đai 2024). Nhà nước bảo hộ đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất như không được miễn, không được giảm tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất.

Ba là, trường hợp cá nhân sử dụng đất thuê của tổ chức, cá nhân không thuộc trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 37 thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về dân sự (khoản 5 Điều 37 Luật Đất đai 2024). Như vậy, cá nhân thuê đất của cá nhân, tổ chức khác không nằm trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao thì không thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Đất đai mà thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Dân sự.

Thứ tư, quyền và nghĩa vụ của cá nhân là người dân tộc thiểu số được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định tại Điều 48 Luật Đất đai 2024. Đây là một điểm mới nổi bật của Luật Đất đai 2024 khi Nhà nước có chính sách dành riêng cho đồng bào dân tộc thiểu số theo quy định tại Điều 16 Luật Đất đai 2024. Đối với những trường hợp này, cá nhân là người dân tộc thiểu số được thừa kế, tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người thuộc hàng thừa kế là đối tượng quy định tại khoản 2 Điều 16 Luật Đất đai. Đồng thời, cá nhân là người dân tộc thiểu số được hỗ trợ đất đai để ổn định đời sống không được chuyển nhượng, góp vốn, tặng cho, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất trừ trường hợp quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 48 Luật Đất đai. Như vậy, chỉ

có các cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số được Nhà nước giao đất ở trong hạn mức đất ở, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức đất ở, giao đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất nông nghiệp và thuê đất phi nông nghiệp không phải là đất ở để sản xuất mới là chủ thể được nhận chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất từ đồng bào dân tộc thiểu số được hỗ trợ đất đai để ổn định đời sống.

Ngoài ra, cá nhân là người dân tộc thiểu số theo quy định tại khoản 3 Điều 16 Luật Đất đai 2024 cũng được thực hiện quyền thế chấp quyền sử dụng đất của mình tại ngân hàng chính sách (Khoản 2 Điều 48 Luật Đất đai 2024). Quy định này thể hiện rõ, cá nhân đồng bào dân tộc thiểu số được hỗ trợ đất đai được quyền thế chấp quyền sử dụng đất để vay vốn nhưng chỉ là từ ngân hàng chính sách của Nhà nước. Cá nhân đồng bào dân tộc thiểu số là đối tượng của chính sách hỗ trợ, do vậy việc hỗ trợ vay vốn cũng xuất phát từ tổ chức tín dụng của nhà nước[3].

a. Một số đề xuất nhằm đảm bảo thực thi quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2024

Luật Đất đai 2024 ra đời đã góp phần mở rộng đáng kể quyền của các chủ thể sử dụng đất nói chung cũng như quyền của cá nhân sử dụng đất nói riêng. Việc mở rộng quyền được thể hiện ở cả khía cạnh công nhận người Việt Nam định cư ở nước có quyền và nghĩa vụ tương tự như cá nhân trong nước cũng như mở rộng phạm vi cá nhân sử dụng đất được thực hiện các quyền về chuyển quyền sử dụng đất của mình. Các sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai 2024 đã khắc phục được rất nhiều hạn chế, bất cập của Luật Đất đai 2013, tạo điều kiện thuận lợi để các chủ thể sử dụng đất có thể khai thác, sử dụng đất đai một cách có hiệu quả, tiết kiệm, bền vững, khai thác tối đa tiềm năng của đất. Tuy nhiên, một số quy định của Luật Đất đai 2024 vẫn có thể được chỉnh sửa theo hướng mở rộng hơn nữa việc thực hiện quyền của các chủ thể sử dụng đất nói chung cũng như cá nhân sử dụng đất nói riêng. Những sửa đổi, bổ sung có thể kể tới bao gồm:

Thứ nhất, về quy định đối với việc chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 37 thì cá nhân có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp với cá nhân khác đối với đất nông nghiệp có nguồn gốc từ việc (i) được Nhà nước giao trong hạn mức; (ii) đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, (iii) cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, (iv) được công nhận quyền sử dụng đất, (v) đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế. Tuy tại Điều 47 Luật Đất đai 2024 quy định về điều kiện để chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp thì chỉ cho phép cá nhân thực hiện chuyển đổi đất nông nghiệp đối với đất có nguồn gốc từ (i) được Nhà nước giao đất, (ii) đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, nhận tặng cho mà không đề cập tới trường hợp

[3] Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2025, tr.143.

đất được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và trường hợp đất được công nhận quyền sử dụng đất. Điều này có khả năng dẫn đến sự xung đột trong thực tiễn áp dụng. Vì vậy, tác giả đề xuất sửa đổi bổ sung điều kiện để thực hiện quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 47.

Thứ hai, đối với trường hợp cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa theo quy định tại khoản 7 Điều 45 Luật Đất đai năm 2024 thì hiện nay Luật đang quy định với những trường hợp nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa vượt quá hạn mức thì phải thành lập tổ chức kinh tế và có phương án sử dụng đất trồng lúa bao gồm các nội dung theo quy định tại khoản 6 Điều 45 Luật Đất đai và được Ủy ban nhân dân cấp huyện trước đây và nay là Ủy ban nhân dân cấp xã phê duyệt trừ trường hợp người nhận tặng cho là người thuộc hàng thừa kế. Tuy nhiên, trong các văn bản hướng dẫn Luật Đất đai chưa có quy định cụ thể hướng dẫn phương án sử dụng đất trồng lúa phải lập cần đạt được những điều kiện, tiêu chí gì để có thể được phê duyệt. Điều này dẫn đến việc áp dụng trên địa bàn các xã, phường, thị trấn sẽ không thống nhất, không đồng bộ, có thể dẫn tới sự lạm quyền, tùy tiện trong việc phê duyệt các phương án sử dụng đất trồng lúa. Vì vậy, tác giả đề xuất có những quy định quy định về tiêu chí, điều kiện để phê duyệt một phương án sử dụng đất trồng lúa của các cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Một số tiêu chí có thể đưa ra như sản lượng hàng năm trên diện tích đất sử dụng là bao nhiêu với chất lượng ra sao, việc bồi bổ, cải tạo đất trồng lúa được thực hiện như thế nào cũng như cần giới hạn việc chuyển mục đích sử dụng đất trong trường hợp này tránh trường hợp một cá nhân thâu tóm toàn bộ diện tích đất trồng lúa tại một khu vực làm mất sinh kế của bà con nông dân và chuyển mục đích sử dụng đất sang mục đích khác nhằm trục lợi.

Thứ ba, để nâng cao hiệu quả thực thi Luật Đất đai 2024 trên thực tiễn cũng như bảo vệ tối đa quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân sử dụng đất thì cần nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ địa chính cấp xã. Theo quy định tại Nghị định 151/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về phân định thẩm quyền chính quyền địa phương 2 cấp, phân cấp phân quyền trong lĩnh vực đất đai thì rất nhiều công việc trước đây thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện hiện nay đã được phân cho Ủy ban nhân dân cấp xã, đặc biệt những thủ tục liên quan tới giải quyết quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân sử dụng đất. Nếu như trước đây, cán bộ địa chính xã là người phụ trách những việc liên quan tới đất đai tại cấp xã thì nay Phòng Kinh tế lại là nơi phụ trách vấn đề này. Mặc dù trong phòng kinh tế của Ủy ban nhân dân cấp xã đã có thêm nhân sự phụ trách những vấn đề liên quan tới đất đai tại địa phương, tuy nhiên, thực chất đây vẫn là đội ngũ cán bộ địa chính xã trước đây. Trong bối cảnh thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã được mở rộng hơn rất nhiều so với thẩm quyền cũ thì việc gia tăng số lượng người làm việc

là không đủ, cần phải nâng cao năng lực, trình độ của đội ngũ chuyên viên phụ trách lĩnh vực đất đai cấp xã để đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Từ đó, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể sử dụng đất nói chung cũng như cá nhân sử dụng đất nói riêng sẽ được đảm bảo thực thi một cách hiệu quả trên thực tiễn.

KẾT LUẬN

Luật Đất đai 2024 đã phần nào thực hiện được sứ mệnh kép là vừa thúc đẩy tiếp cận đất đai cho cá nhân sử dụng đất thông qua việc gỡ bỏ các rào cản hành chính, vừa tăng cường quản lý nhà nước hiệu quả bằng cơ chế thị trường minh bạch và trách nhiệm giải trình. Luật mới khẳng định vai trò kiến tạo của Nhà nước là không trực tiếp can thiệp sâu mà tạo hành lang pháp lý rõ ràng để các chủ thể thị trường tự do giao dịch đất đai trong khuôn khổ pháp luật. Dĩ nhiên, chặng đường hoàn thiện thể chế đất đai còn đòi hỏi sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp thực tiễn. Nhưng với tinh thần cầu thị và những thay đổi đột phá ban đầu, Luật Đất đai 2024 xứng đáng được kỳ vọng sẽ là bước ngoặt quan trọng đưa Việt Nam tiến gần hơn tới các chuẩn mực pháp lý quốc tế về quản lý đất đai, bảo vệ quyền tài sản và thúc đẩy phát triển kinh tế tư nhân bền vững trong những năm tới./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đỗ Văn Đại & Thân Văn Tài, *Điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 về hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất,* Tạp chí Tòa án nhân dân, số 17/2024.
2. Luật Đất đai năm 2013 số 45/2013/QH13.
3. Luật Đất đai năm 2024 số 31/2024/QH15.
4. Nghị định 151/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2025 quy định về phân định thẩm quyền chính quyền địa phương 2 cấp, phân cấp phân quyền trong lĩnh vực đất đai.
5. Nghị quyết số 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.
6. Nguyễn Thị Nga, *Một số điểm mới của Luật Đất đai 2024 và những đề xuất nhằm tổ chức triển khai có hiệu quả trong thời gian tới*, Tài liệu Hội nghị phổ biến, quán triệt Luật Đất đai năm 2024 của ngành Tư pháp, ngày 22/3/2024.
7. Trần Hơn, *Tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 và những vướng mắc pháp lý phát sinh cần tháo gỡ, tạo cơ sở thúc đẩy phát triển kinh tế tư nhân bền vững,* Tạp chí điện tử pháp lý, https://phaply.net.vn/tac-dong-tich-cuc-cua-luat-dat-dai-2024-va-nhung-vuong-mac-phap-ly-phat-sinh-can-thao-go-tao-co-so-thuc-day-phat-trien-kinh-te-tu-nhan-ben-vung-1-a259980.html, truy cập 05/10/2024.
8. Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2024.

CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ SỬ DỤNG ĐẤT VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

ThS. Nguyễn Phương Chinh*

Tóm tắt: *Bài viết phân tích về một số nội dung liên quan đến chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, tập trung ở khía cạnh bảo đảm quyền và nghĩa vụ cho đồng bào dân tộc thiểu số sử dụng đất. Từ đó, đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.*

Từ khóa: *đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào dân tộc thiểu số sử dụng đất, chính sách pháp luật đối với đồng bào dân tộc thiểu số, Luật Đất đai 2024*

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất quan trọng hàng đầu đối với cuộc sống của người dân, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số. Chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số giúp người dân yên tâm lao động sản xuất, hạn chế du canh, du cư, giảm nghèo và là đòn bẩy để phát triển bền vững. Trong thời gian qua, việc thực thi chính sách và pháp luật về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở nước ta còn nhiều bất cập, trở thành nguyên nhân chủ yếu dẫn tới sự bất ổn kéo dài. Luật Đất đai năm 2024 đã có những quy định cụ thể nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng về chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số, cam kết cung cấp đất sản xuất, đất ở và hỗ trợ sinh kế, đảm bảo sử dụng đất hợp lý, hiệu quả và phù hợp với phong tục, tập quán địa phương. Điều này không chỉ thể hiện tinh thần bình đẳng mà còn là giải pháp thiết thực để giảm nghèo, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số, đồng thời bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên.

1. Các quy định pháp luật đối với đồng bào dân tộc thiểu số sử dụng đất theo Luật Đất đai 2024

1.1. Quy định về trách nhiệm của Nhà nước về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số

Nhiều nhóm dân tộc thiểu số đang sinh sống ở các vùng đất có tính chất nhạy cảm như đất gần biên giới, tại các khu vực nhạy cảm về môi trường… khiến cho việc quản lý đất đai khó khăn, giảm hiệu quả sử dụng và không khuyến khích đầu tư. Thêm nữa, ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, diện tích đất tự nhiên ngày càng khan hiếm trong khi nhu cầu sử dụng đất để ở, để sản xuất của đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống lâu đời tại chỗ ngày càng tăng do sự phát triển dân số. Điều này dẫn đến tình trạng di cư tự phát, nhà ở tạm bợ, thiếu đất ở, đất sản xuất… thậm chí lấn chiếm phần đất của người khác để sử dụng làm phát sinh tranh chấp đất đai trong nội bộ đồng bào dân tộc thiểu

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

số. Trong bối cảnh đó, Nhà nước giữ vai trò quan trọng trong việc quản lý, bảo vệ và đảm bảo quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân tộc thiểu số, qua đó góp phần phát triển kinh tế - xã hội bền vững và gìn giữ bản sắc văn hóa. Điều 16 Luật Đất đai năm 2024 đã khẳng định trách nhiệm của Nhà nước trong việc phân bổ, quản lý đất đai và hỗ trợ các chính sách đặc thù nhằm đảm bảo quyền lợi cho đồng bào dân tộc thiểu số. Đây là một chính sách quan trọng, thể hiện đường lối lãnh đạo của Đảng về chính sách dân tộc ở nước ta, từng bước nâng cao đời sống của đồng bào, đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của đồng bào, tăng cường sự đoàn kết và niềm tin của đồng bào đối với đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước. Quy định về trách nhiệm của Nhà nước về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số được sửa đổi, bổ sung trong Luật Đất đai năm 2024 cụ thể như sau:

Thứ nhất, *có chính sách bảo đảm đất sinh hoạt cộng đồng cho đồng bào dân tộc thiểu số phù hợp với phong tục, tập quán, tín ngưỡng, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng.*

Quy định này tiếp tục kế thừa tinh thần của Luật Đất đai năm 2013 ở khía cạnh nhấn mạnh tính đặc thù về phong tục, tập quán và bản sắc văn hóa của đồng bào dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, Luật năm 2013 chưa cụ thể hóa được về cơ chế thực hiện, dẫn đến tình trạng thiếu linh hoạt trong áp dụng chính sách đất đai tại một số khu vực đồng bào dân tộc thiểu số. Khoản 1 Điều 16 Luật Đất đai năm 2024 đã tiếp cận theo hướng tôn trọng bản sắc văn hóa và phong tục, tập quán của đồng bào dân tộc thiểu số, đảm bảo quyền tiếp cận đất đai gắn với điều kiện thực tế, từ đó, khắc phục tình trạng áp dụng máy móc các chính sách đất đai ở những khu vực có đặc thù riêng, đảm bảo quyền tiếp cận nguồn lực đất sinh hoạt cộng đồng một cách công bằng và hợp lý.

Thứ hai, *có chính sách hỗ trợ đất đai lần đầu cho cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, phù hợp với phong tục, tập quán, tín ngưỡng, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng để bảo đảm ổn định cuộc sống*.

Đây là chính sách mang tính nhân văn và phù hợp với nguyên tắc bảo đảm quyền tiếp cận đất đai, cải thiện đời sống và thúc đẩy phát triển bền vững ở các khu vực có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Đảm bảo tính toàn diện và đặc thù trong chính sách bao gồm các biện pháp hỗ trợ toàn diện về đất ở, đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp, cụ thể: giao đất ở (điểm a), chuyển mục đích sử dụng đất (điểm b), giao đất nông nghiệp (điểm c), cho thuê đất phi nông nghiệp (điểm d).[1]

[1] TS. Trần Văn Duy, Đảm bảo quyền sử dụng đất cho đồng bào dân tộc thiểu số theo Điều 16 Luật Đất Đai năm 2024, https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2671

Thứ ba, *có chính sách hỗ trợ đất đai để bảo đảm ổn định cuộc sống cho cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất quy định tại khoản 2 Điều 16 nhưng nay không còn đất hoặc thiếu đất so với hạn mức mà thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.*

Quy định mới này nhằm khắc phục tình trạng thiếu đất hoặc mất đất của đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là những cá nhân, gia đình thuộc diện hộ nghèo, cận nghèo. Đây cũng là sự kỳ vọng của đồng bào dân tộc thiểu số, giúp người dân phát triển kinh tế gia đình, thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng, Nhà nước và xã hội. Trường hợp không còn hoặc thiếu đất ở, Nhà nước có chính sách giao tiếp đất hoặc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức. Quy định này không chỉ giải quyết nhu cầu cơ bản về chỗ ở mà còn giúp đồng bào dân tộc thiểu số duy trì ổn định cuộc sống, đặc biệt khi họ đang ở trong điều kiện kinh tế khó khăn. Còn đối với trường hợp thiếu hoặc không còn đất nông nghiệp, Nhà nước cho phép giao tiếp đất nông nghiệp không thu tiền hoặc cho thuê đất phi nông nghiệp để sản xuất, kinh doanh với ưu đãi miễn, giảm tiền thuê đất. Đây là giải pháp thiết thực nhằm hỗ trợ sinh kế bền vững, tăng cường khả năng tự lực của người dân.[2]

Như vây, so với Luật năm 2013, phạm vi trách nhiệm của Nhà nước đã được mở rộng và cụ thể hóa hơn. Bên cạnh việc tiếp tục đảm bảo đất ở, đất sản xuất, quy định mới nhấn mạnh đến trách nhiệm hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số thông qua các chính sách đồng bộ, như cấp đất, hỗ trợ tái định cư và các biện pháp hỗ trợ sinh kế. Điều này cho thấy một cách tiếp cận toàn diện hơn trong việc giải quyết vấn đề đất đai, không chỉ dừng lại ở đảm bảo quyền sử dụng đất, mà còn hướng tới việc hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, bài toán bảo đảm đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số đã được đặt ra từ hàng chục năm nay, nhưng hiện vẫn chưa được giải quyết triệt để. Ở nhiều địa phương đã tiến hành cấp đất cho đồng bào thiếu đất nhưng người dân không nhận do đất cằn cỗi, sỏi đá hoặc cơ sở hạ tầng không có, không thể sản xuất. Đó là chưa kể, không ít diện tích đất được cấp không phù hợp với phong tục, tập quán sản xuất của đồng bào.

1.2. Quy định về quyền tiếp cận đất đai của đồng bào dân tộc thiểu số

Nhà nước có vai trò chủ đạo trong việc quản lý đất đai, bao gồm việc xác lập quyền sử dụng đất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Trách nhiệm này được thể hiện ở khía cạnh Nhà nước xác lập quyền sử dụng đất cho đồng bào dân tộc thiểu số thông qua các phương thức khác nhau, bao gồm:

Một là, đồng bào dân tộc thiểu số xác lập quyền sử dụng đất theo phương thức do được Nhà nước trực tiếp trao quyền sử dụng đất thông qua các hình thức sau: (i) được

[2] TS. Trần Văn Duy, tlđd

Nhà nước giao đất, (ii) được Nhà nước cho thuê đất, (iii) được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất". Bởi lẽ, theo Luật Đất đai 2024 người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; đang sử dụng đất ổn định, đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất mà chưa được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất; nhận quyền sử dụng đất; thuê lại đất theo quy định của Luật.

Hai là, đồng bào dân tộc thiểu số xác lập quyền sử dụng đất theo các phương thức khác. Đây là nhóm sử dụng đất phát sinh từ các quan hệ pháp luật khác như chuyển nhượng, chuyển đổi, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, hoặc nhận quyền sử dụng đất theo kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền công nhận; thỏa thuận trong hợp đồng thế chấp để xử lý nợ; quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, bản án, quyết định của Tòa án, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành; quyết định phán quyết của Trọng tài thương mại Việt Nam; văn bản công nhận kết quả đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp với pháp luật; văn bản về việc chia, tách quyền sử dụng đất phù hợp với pháp luật đối với nhóm người sử dụng đất mà có chung quyền sử dụng đất.

Với đặc điểm riêng biệt của các khu vực dân tộc thiểu số đang sinh sống có điều kiện kinh tế khó khăn, mức độ tiếp cận thông tin pháp luật còn thấp thì phương thức cấp quyền sử dụng đất chủ yếu là được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất. Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu về đất đai đảm bảo quyền lợi của mỗi đồng bào dân tộc thiểu số được thực hiện hiệu quả, phát huy nguồn tài nguyên đất mà cụ thể là đất ở, đất sản xuất nông nghiệp một cách hiệu quả, triệt để.

Hơn thế nữa, Luật đất đai 2024 có điểm đột phá trong việc xác lập quyền sử dụng đất đối với đồng bào dân tộc thiểu số so với Luật đất đai 2013 như sau:

(1) Bổ sung quy định về chính sách hỗ trợ đất đai lần đầu cho cá nhân mang tính nhân văn và phù hợp với nguyên tắc bảo đảm quyền tiếp cận đất đai. Có chính sách hỗ trợ đất đai lần đầu cho cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, phù hợp với phong tục, tập quán, tín ngưỡng, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng để bảo đảm ổn định cuộc sống như sau:

a) Giao đất ở trong hạn mức và được miễn, giảm tiền sử dụng đất;

b) Cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức giao đất ở và được miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với đất có nguồn gốc được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận hoặc được thừa kế, tặng cho, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật;

c) Giao đất nông nghiệp trong hạn mức không thu tiền sử dụng đất;

d) Cho thuê đất phi nông nghiệp không phải là đất ở để sản xuất, kinh doanh và được miễn, giảm tiền thuê đất;

đ) Diện tích giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất quy định tại điểm a và điểm b khoản này được tính cho tổng diện tích đất được Nhà nước giao, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trong quá trình thực hiện các chính sách về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số.[3]

(2) Khắc phục tình trạng thiếu đất hoặc mất đất của đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là những cá nhân, hộ gia đình thuộc diện hộ nghèo, cận nghèo

Có chính sách hỗ trợ đất đai để bảo đảm ổn định cuộc sống cho cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất quy định tại khoản 2 Điều này nhưng nay không còn đất hoặc thiếu đất so với hạn mức mà thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi như sau:

a) Trường hợp không còn đất ở thì được giao tiếp đất ở, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức giao đất ở và được miễn, giảm tiền sử dụng đất. Trường hợp thiếu đất ở thì cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức giao đất ở và được miễn, giảm tiền sử dụng đất;

b) Trường hợp không còn hoặc thiếu đất nông nghiệp thì được giao tiếp đất nông nghiệp trong hạn mức không thu tiền hoặc cho thuê đất phi nông nghiệp không phải là đất ở để sản xuất, kinh doanh và được miễn, giảm tiền thuê đất.[4]

Luật quy định cụ thể chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất nông nghiệp, đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp cho cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi theo các hình thức khác nhau. Quy định này thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước ta đối với đồng bào dân tộc thiểu số.

Hiện nay, quỹ đất để hỗ trợ cho đồng bào dân tộc thiểu số chủ yếu được hình thành dựa trên cơ sở sau:

- Quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý

[3] Khoản 2 Điều 16 Luật Đất đai năm 2024
[4] Khoản 3 Điều 16 Luật Đất đai năm 2024

- Quỹ đất thu hồi để thực hiện dự án bố trí đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số theo quy định tại Điều 79

- Đất do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý và sử dụng đã bàn giao về địa phương

- Đất trống, đồi núi trọc chưa sử dụng

Với mục tiêu hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số có điều kiện để cải thiện đời sống cũng như sản xuất, Nhà nước đã quy định cụ thể về những nhóm đất được ưu tiên đưa vào nguồn tạo lập quỹ đất dành cho đồng bào dân tộc thiểu số, hướng tới mục tiêu giải quyết tình trạng thiếu đất ở, thiếu đất sản xuất cho đồng bào. Trong đó, việc ưu tiên giao đất có nguồn gốc từ các nông lâm trường quốc doanh chưa sử dụng, sử dụng không đúng mục đích, không hiệu quả, bàn giao cho chính quyền địa phương để quản lý cho đồng bào dân tộc thiểu số ở địa phương không có đất hoặc thiếu đất ở, đất sản xuất là một giải pháp cần được triển khai quyết liệt.

1.3. Các quy định về quyền và nghĩa vụ của đồng bào dân tộc thiểu số

Đồng bảo dân tộc thiểu số có các quyền chung đối với đất giống như những công dân khác và được đảm bảo thực hiện bởi quyền lực Nhà nước. Bên cạnh đó Nhà nước cũng có những phương thức đảm bảo ưu tiên cho đồng bào dân tộc thiểu số trong quá trình sử dụng đất để ở, sản xuất nông nghiệp. Cụ thể:

Thứ nhất, *Nhà nước cho phép đồng bào dân tộc thiểu số được hưởng thành quả lao động kết quả đầu tư trên đất, hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp*. Lao động và được hưởng thành quả lao động do mình tạo ra là một quyền tự nhiên của con người. Người sử dụng đất thực hiện các hoạt động sản xuất trên diện tích đất của mình, đầu tư tiền bạc, công sức để được hưởng thành quả lao động là một quyền tất yếu. Ngoài ra trong quá trình khai thác, sử dụng đất để sản xuất có thể dẫn đến xói mòn giảm độ phi nhiêu của đất, không đảm bảo hiệu quả sản xuất nông nghiệp, các cơ quan nhà nước triển khai giúp đỡ, hỗ trợ người dân cải tạo lại đất nông nghiệp, cho phép người dân được sử dụng các công trình công cộng của Nhà nước như kênh rạch, đập chứa nước để sản xuất, bồi bổ đất đai.

Thứ hai, *Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ đồng bào dân tộc thiểu số trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp*. Với đặc tính du canh du cư từ lâu đời, kiến thức về khoa học và xã hội còn hạn chế, đồng bào dân tộc thiểu số chưa nắm bắt được phương thức canh tác đất một cách có hiệu quả nhất dẫn đến nhiều hộ gia đình sau nhiều năm sử dụng đất bị khô cằn xói mòn không thể tiếp tục sản xuất. Điều này không chỉ dẫn tới sự lãng phí tài nguyên mà còn ảnh hưởng tới đời sống kinh tế của các hộ dân Vì vậy Nhà nước đặt ra trách nhiệm cho các cán bộ, cơ quan nhà nước tại địa phương hướng dẫn các biện

pháp và giúp đỡ người dân trong việc cải tạo và bồi bổ đất nông nghiệp nhằm đảm bảo hiệu quả sản xuất trong cả năm cũng như tận dụng tối đa lợi ích của đất.

Thứ ba, *Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của đồng bào dân tộc thiểu số*. Quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất là quyền tài sản của công dân mà không ai được phép xâm phạm. Nhà nước bảo hộ cho quyền của người sử dụng đất khi bị xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp về đất đai. Tùy từng trường hợp và mức độ, người vi phạm phải chịu trách nhiệm dân sự hoặc trách nhiệm hình sự. Điều này không chỉ bảo vệ quyền của người sử dụng đất mà còn mang tính răn đe, trung phạt người có hành vi xâm phạm quyền, lợi ích hợp khác của người khác.

Thứ tư, *Nhà nước bồi thường hỗ trợ tái định cư theo quy định của pháp luật khi Nhà nước thu hồi đất*. Nhà nước có quyền thu hồi đất vì mục đích quốc phòng an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng Trong trường hợp đó Nhà nước phải thực hiện bồi thường hỗ trợ tái định cư cho người sử dụng đất tại nơi thu hồi. Đây là vấn đề quan trọng trong chính sách, pháp luật đất đai. Nhà nước thực hiện bồi thường về đất, bồi thường chi phi đầu tư vào đất cho người dân nhằm bù đắp tổn thất do việc thu hồi đất gây ra. Bên cạnh đó Nhà nước hỗ trợ người dân ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ tái định cư cho người có đất ở thu hồi phải đi chuyển chỗ ở. Đối với đồng bào dân tộc thiểu số, chính sách hỗ trợ tái định cư cần được Nhà nước chú trọng nhiều nhất, phù hợp chính sách đảm bảo đất ở, đất sản xuất nông nghiệp cho người dân từ trước đến nay.

Thứ năm, *Nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận khiếu nại, tố cáo, khởi kiện của người dân về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai*. Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thực hiện thống nhất quản lý đất đai dưới sự giám sát trực tiếp, gián tiếp của người dân Trong quá trình giám sát, người dân phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật đất đai hoặc bị vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện tới các cơ quan có thẩm quyền để bảo vệ lợi ích của mình, lợi ích quốc gia. Nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận, điều tra, làm rõ hành vi vi phạm và có biện pháp xử lý thích đáng để bảo vệ quyền lợi cho người dân.

Thứ sáu, *Nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm cho cá nhân hộ gia đình khi Nhà nước thu hồi đất hoặc chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất, chuyển đổi cơ cấu kinh tế*. Việc tạo điều kiện chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm là một chính sách văn minh, tiến bộ giúp những đối tượng mất việc làm sớm ổn định lại cuộc sống. Chương trình mục tiêu quốc gia mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030, giai đoạn I: từ năm

2021 đến năm 2025 có các chính sách hỗ trợ cho đồng bào dân tộc thiểu số khi chuyển đổi nghề như sau:

+ Xây dựng các mô hình đào tạo nghề, giao nhiệm vụ/đặt hàng/đấu thầu đào tạo nghề phù hợp với điều kiện tự nhiên và tập quán của vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi gắn với giải quyết việc làm và hiệu quả việc làm sau đào tạo;

+ Hỗ trợ đào tạo nghề;

+ Hỗ trợ người lao động thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi để đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài theo hợp đồng;

+ Chuẩn hóa kỹ năng lao động và kết nối hiệu quả đào tạo và giải quyết việc làm. Cung cấp thông tin thị trường lao động, dịch vụ hỗ trợ tìm kiếm, kết nối việc làm cho lao động là đồng bào dân tộc thiểu số;

+ Tăng cường các điều kiện đảm bảo chất lượng dạy và học cho các cơ sở giáo dục nghề nghiệp vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi: Phát triển, đào tạo bồi dưỡng đội ngũ nhà giáo, cán bộ quản lý, người dạy nghề; phát triển chương trình, giáo trình, tài liệu giảng dạy; xây dựng các bộ tiêu chuẩn trong giáo dục nghề nghiệp; số hóa các chương trình, giáo trình, học liệu; ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong quản lý dạy và học; hỗ trợ sửa chữa, bảo dưỡng một số hạng mục công trình nhà xưởng, phòng học, ký túc xá và công trình phục vụ sinh hoạt, tập luyện cho người học; mua săm máy móc, trang thiết bị phục vụ đào tạo;

+ Tuyên truyền, tư vấn hướng nghiệp, khởi nghiệp, học nghề, việc làm và các dịch vụ hỗ trợ việc làm, đi làm việc ở nước ngoài; kiểm tra, giám sát đánh giá; xây dựng bộ chỉ số (KPI) để làm cơ sở giám sát và đánh giá việc triển khai các nội dung theo mục tiêu của dự án và xây dựng phương pháp, cơ chế giám sát, đánh giá và đề xuất điều chỉnh trong quá trình thực hiện dự án.

Thứ bảy, *Nhà nước có chính sách hỗ trợ tài chính cho đồng bào dân tộc thiểu số*. Đồng bào dân tộc thiểu số cũng được miễn, giảm tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau:

- Đồng bào dân tộc thiểu số không phải là cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng thuộc đối tượng giao đất không thu tiền sử dụng đất theo chính sách quy định tại Điều 16.[5]

- Miễn tiền sử dụng đất khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất (cấp Giấy chứng nhận)

[5] Điều 116 Luật Đất đai 2024

trong hạn mức đất ở cho người sử dụng đất là đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, biên giới, hải đảo.[6]

- Trường hợp không còn đất ở thì được giao tiếp đất ở, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức giao đất ở và được miễn, giảm tiền sử dụng đất. Trường hợp thiếu đất ở thì cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức giao đất ở và được miễn, giảm tiền sử dụng đất:

Đối với trường hợp không còn đất ở thì được giao đất ở hoặc được chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất khác sang đất ở; người sử dụng đất được miễn tiền sử dụng đất đối với diện tích trong hạn mức giao đất ở theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Trường hợp thiếu đất ở so với hạn mức giao đất ở thì được chuyển mục đích sử dụng đất từ loại đất khác sang đất ở và được miễn tiền sử dụng đất đối với diện tích trong hạn mức giao đất ở.[7]

- Trường hợp không còn hoặc thiếu đất nông nghiệp thì được giao tiếp đất nông nghiệp trong hạn mức không thu tiền hoặc cho thuê đất phi nông nghiệp không phải là đất ở để sản xuất, kinh doanh và được miễn, giảm tiền thuê đất.

- Miễn tiền sử dụng đất trong hạn mức giao đất ở khi cấp Giấy chứng nhận lần đầu đối với đất do chuyển mục đích sử dụng từ đất không phải là đất ở sang đất ở do tách hộ đối với hộ gia đình là đồng bào dân tộc thiểu số, hộ nghèo tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng đồng bào dân tộc và miền núi theo Danh mục địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định.[8]

- Giảm 50% tiền sử dụng đất khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người nghèo, hộ gia đình hoặc cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số tại các địa bàn không thuộc địa bàn là đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, biên giới, hải đảo.[9]

Thứ tám, *Nhà nước quy định đồng bào dân tộc thiểu số khi thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất* phải thỏa mãn các điều kiện cụ thể như sau:

- Cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định tại khoản 3 Điều 16 được để thừa kế, tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người thuộc hàng thừa kế là đối tượng thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.

---

[6] Khoản 1 Điều 18 Nghị định 103/2024/NĐ-CP
[7] Điều 8 Nghị định 102/2024/NĐ-CP
[8] Khoản 2 Điều 18 Nghị định 103/2024/NĐ-CP
[9] Khoản 1 Điều 19 Nghị định 103/2024/NĐ-CP

Trường hợp người sử dụng đất chết mà không có người thừa kế thuộc hàng thừa kế là đối tượng thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi thì Nhà nước thu hồi đất và bồi thường tài sản gắn liền với đất cho người thừa kế theo quy định của pháp luật; trường hợp người sử dụng đất chuyển khỏi địa bàn cấp tỉnh nơi có đất đến nơi khác sinh sống hoặc không còn nhu cầu sử dụng mà không tặng cho, chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người thuộc hàng thừa kế là đối tượng thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi thì Nhà nước thu hồi đất và bồi thường tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật cho người có đất thu hồi. Diện tích đất đã thu hồi được dùng để tiếp tục giao đất, cho thuê đất cho cá nhân khác là đồng bào dân tộc thiểu số theo chính sách quy định tại Điều 16.

- Cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số được Nhà nước giao đất, cho thuê đất do không còn đất hoặc thiếu đất so với hạn mức mà thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi thì được thế chấp quyền sử dụng đất tại ngân hàng chính sách.

- Cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số được Nhà nước giao đất, cho thuê đất do không còn đất hoặc thiếu đất so với hạn mức mà thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi không được chuyển nhượng, góp vốn, tặng cho, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất, trừ hai trường hợp đã được đề cập đến ở trên.[10]

Cuộc sống của đồng bào dân tộc thiểu số hiện nay còn nhiều khó khăn, thu nhập chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp. Thế nhưng, khi giá đất tăng cao, cùng với những chiêu trò dụ dỗ của "cò đất," nhiều hộ đồng bào dân tộc thiểu số đã cắt đất để chuyển nhượng. Người dân chỉ nhìn thấy có lợi khi thu về một khoản tiền lớn nhưng lâu dài sẽ để lại nhiều hệ lụy nếu không có biện pháp ngăn chặn kịp thời. Ở vùng Tây Nguyên đã xảy ra tình trạng đồng bào dân tộc thiểu số bị lừa lấy hết đất ở. Một số đối tượng sau khi đặt cọc, tự nhận tách thửa đất, sang tên rồi tự ý tách toàn bộ đất ở vào sổ của mình hoặc cầm giấy tờ đất đai và trốn mất; có gia đình không biết chữ khi làm xong thủ tục mới biết phần diện tích còn lại cùng căn nhà toàn là đất nông nghiệp còn phần đất ở đã bán mất[11]. Vì vậy, với việc thắt chặt điều kiện thực hiện giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất đối với cá nhân là đồng bào dân tộc thiểu số, Luật Đất đai năm 2024 hướng tới mục tiêu bảo vệ đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số, ngăn chặn tình trạng người dân bị ảnh hưởng bởi những cơn sốt đất "ảo", tìm cách chuyển nhượng đất ở, đất nông nghiệp, mất đi sinh kế bền vững.

[10] Điều 48 Luật Đất đai 2024

[11] Cảnh báo đồng bào dân tộc thiểu số Tây Nguyên bị dụ dỗ bán đất, https://www.vietnamplus.vn/canh-bao-dong-bao-dan-toc-thieu-so-tay-nguyen-bi-du-do-ban-dat-post790182.vnp

Có thể thấy dù đồng bào dân tộc thiểu số chỉ chiếm số ít trong xã hội nhưng là đối tượng nhận được sự quan tâm, giúp đỡ đặc biệt của Nhà nước. Các văn bản pháp luật được đặt ra đã góp phần không nhỏ trong việc đảm bảo người dân có nơi ở, đất sản xuất nông nghiệp; đảm bảo cho người dân thực hiện quyền sử dụng đất ở, đất sản xuất mà còn có tầm nhìn hỗ trợ sự phát triển bền vững của đồng bào dân tộc thiểu số trong tương lai.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật và đảm bảo hiệu quả thực thi chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số

Thứ nhất, hầu hết các vùng đất đai quan trọng đối với người dân đều được phân loại là đất lâm nghiệp, mặc dù lâu nay họ sử dụng đất này cho canh tác và chăn thả gia súc. Việc phân loại thành đất lâm nghiệp đã gây ra hệ quả tiêu cực đối với cuộc sống người dân địa phương và dẫn tới xung đột nghiêm trọng giữa cán bộ kiểm lâm và người dân. Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2024 và Luật Lâm nghiệp 2017 vẫn có sự tồn tại của hai khái niệm "đất rừng" và "đất lâm nghiệp" dẫn đến số liệu khác nhau khi thống kê diện tích đất rừng (đất lâm nghiệp). Điều 9 Luật Đất đai 2024 quy định "đất lâm nghiệp gồm đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng" nằm trong nhóm đất nông nghiệp. Tuy nhiên phân loại như vậy vẫn chưa đầy đủ và chưa tương thích với quy định tại Điều 5 của Luật Lâm nghiệp 2017. Luật Đất đai xác định đất lâm nghiệp là đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng (không bao gồm các diện tích núi đá, thảm thực vật đang được phục hồi, đất đồi núi chưa thành rừng); trong khi Luật Lâm nghiệp coi "đất lâm nghiệp" gồm cả diện tích đất chưa có rừng (gồm cả diện tích núi đá, thảm thực vật đang được phục hồi, đất đồi núi chưa thành rừng) được quy hoạch thành rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Một giải pháp quan trọng nhằm tháo gỡ khó khăn trong thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số là xây dựng hướng dẫn chi tiết để cập nhật, đồng bộ hóa hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu về đất đai và rừng, phản ánh chính xác hiện trạng sử dụng để tránh tình trạng chồng lấn và sai lệch.

Thứ hai, đối với đồng bào dân tộc thiểu số, rừng tín ngưỡng là một trong các khu đất rừng của làng bản. Họ quan niệm rằng, ở các khu đất rừng của làng bản là đất linh thiêng, đều có các thần linh cai quản và bảo vệ, che chở cho dân làng. Cũng là nơi hằng năm, các thế hệ của dân tộc tổ chức lễ cúng đất rừng, thần linh để cầu phúc lộc, tạ ơn; làm lễ ăn thề theo luật tục và quy ước của làng bản... Ở đâu mất loại đất rừng thiêng này, đồng bào dân tộc cảm thấy bị hẫng hụt tinh thần. Bên cạnh đó, Luật Lâm nghiệp cũng đưa ra định nghĩa về rừng tín ngưỡng "là rừng gắn với niềm tin, phong tục, tập quán của cộng đồng dân cư sống dựa vào rừng". Có thể thấy, khái niệm rừng tín ngưỡng rộng hơn so với đất tín ngưỡng bởi lẽ rừng tín ngưỡng ngoài các công trình còn bao gồm cả những khu rừng gắn liền với các công trình tín ngưỡng đó. Cần có điều khoản cụ thể về loại

đất rừng này trong các quy định pháp luật về đất đai, đặc biệt là sự thừa nhận quyền truyền thống đối với đất đai, rừng và các tài nguyên thiên nhiên khác phù hợp với phong tục, tập quán, tín ngưỡng, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng.

Thứ ba, Luật Đất đai chưa thực sự quan tâm tới vai trò của cộng đồng trong quản trị đất đai, việc được các cộng đồng dân tộc thiểu số quan tâm đặc biệt. Mặc dù Luật Đất đai đã cho phép giao đất cho các cộng đồng, cộng đồng vẫn không có quyền quản trị chính thống nào đối với đất đai. Họ có thể nhận được giấy chứng nhận sử dụng đất tập thể, nhưng không thể quyết định việc sử dụng và phân bố đất trong cộng đồng. Việc này không nhất quán với vai trò của những thể chế dựa trên cộng đồng và các lãnh đạo truyền thống liên quan tới đất đai tại rất nhiều làng dân tộc thiểu số. Bởi lẽ, các làng bản của các dân tộc thiểu số là xã hội có tổ chức với thiết chế tổ chức quản lý xã hội và quản lý tài nguyên theo hình thức tự quản, đứng đầu là già làng hoặc trưởng làng do cộng đồng bầu hoặc thừa kế, được cả cộng đồng tôn trọng và tín nhiệm. Đồng bào các dân tộc, nhất là dân tộc thiểu số định cư ở vùng rừng núi đều có các khu rừng quản lý chung của cộng đồng dân cư. Từ nhiều đời nay, làng bản (nơi cộng đồng dân cư sinh sống) là chủ thật sự của các khu "rừng của làng bản", có vai trò rất đặc biệt để quản lý, sử dụng, bảo vệ, phát triển rừng gắn liền với phong tục tập quán, văn hóa tín ngưỡng, bảo vệ môi trường sinh thái... Những giá trị văn hóa truyền thống của các dân tộc, những việc làm này của các làng bản của vùng dân tộc thiểu số đã được các chế độ xã hội tôn trọng, thừa nhận. Nhưng đến nay, việc giao rừng cho cộng đồng dân cư và dùng luật tục dân tộc để quản lý, sử dụng, bảo vệ, phát triển rừng ở các cấp, các ngành vẫn chưa nhất quán, với nhiều cách hiểu, cách làm khác nhau, chưa thuận lòng dân.

Cần bổ sung thêm quy định giao đất cho cộng đồng dân cư và chính quyền cấp xã là cơ quan giám sát, quản lý vì cộng đồng dân cư có luật tục riêng. Việc thừa nhận quyền sử dụng đất của cộng đồng và giao đất cho cộng đồng phải song hành với các quy định đảm bảo cho các cộng đồng có đầy đủ các quyền về đất như các chủ thể sử dụng khác trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển nhượng, tặng cho, chuyển đổi, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp và góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Cần có chính sách khuyến khích để cộng đồng dân tộc thiểu số nhận đất có rừng nghèo, rừng ở nơi xa, khó quản lý bảo vệ. Hiện nay diện tích rừng nghèo, rừng nghèo kiệt, đất chưa có rừng nhưng chưa giao (không có chủ) tạm thời để Uỷ ban nhân dân xã quản lý. Đối với loại đất này, nơi nào bà con đang ở ổn định, đã hình thành cộng đồng thì giao ngay cho cộng đồng. Nơi nào còn đang có tranh chấp thì xây dựng cơ chế đồng quản lý, đồng sử dụng - theo đó Nhà nước chia sẻ quyền hạn, trách nhiệm với tổ chức cộng đồng tham gia quản lý trong bảo vệ nguồn lực đất đai, nguồn lợi từ rừng.

Thứ tư, trên thực tế, diện tích đất từ các nông, lâm trường trả về địa phương mới chỉ thi hành mang tính mệnh lệnh trên giấy, còn triển khai thực địa chưa làm được, tỉ lệ

giao đất cho người dân cũng rất ít. Theo số liệu thống kê của Hội đồng Dân tộc, tính đến cuối năm 2018, cả nước có đến 342.569/402.612 ha đất dự kiến được giao lại cho cộng đồng dân tộc thiểu số vẫn đang do các công ty nông, lâm nghiệp Nhà nước hoặc chính quyền địa phương quản lý (chiếm 85,1%), chưa giao cho cộng đồng[12]. Nhiều diện tích trên thực tế các nông, lâm trường đã giao về địa phương nhưng tỉnh vẫn chưa có quyết định thu hồi hoặc nhiều diện tích đã thu hồi nhưng vẫn chưa có quyết định giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng chậm bố trí đất cho đồng bào dân tộc thiểu số đang thiếu hoặc không có đất sản xuất mà các địa phương đưa ra là do "khó khăn về kinh phí" – chưa có kinh phí đo đạc chi tiết làm cơ sở xây dựng phương án sử dụng đất đối với phần diện tích đất trả về địa phương quản lý để giao cho người dân. Song nguyên nhân cũng xuất phát từ các địa phương chưa chủ động trong việc thực hiện. Thậm chí ở nhiều nơi, chính quyền địa phương thu hồi đất của lâm trường nhưng lại không giao cho người dân tại chỗ mà giao cho các công ty tư nhân do có yếu tố "nhóm lợi ích chi phối rất lớn"[13]. Còn các công ty nông lâm nghiệp chỉ trả lại những phần đất, đặc biệt là rừng, thực sự bị tranh chấp, bị lấn chiếm, không thể quản lý được nữa và cũng không rà soát, đánh giá cụ thể để giải quyết các vướng mắc, mâu thuẫn trước khi bàn giao. Từ đó dẫn tới thực trạng nhiều địa phương "không mặn mà" trong việc nhận lại đất[14].

Điển hình như vùng Tây Nguyên, các tổ chức, nông, lâm, trường đang quản lý khoảng 50% diện tích đất của toàn vùng. Các vấn đề tồn đọng liên quan đến đất nông, lâm trường gây ra lãng phí lớn về tài nguyên đất đai, ảnh hưởng đến đời sống nhân dân trong vùng. Các nông, lâm trường sau khi đã rà soát, nhưng vẫn còn giữ lại quỹ đất quá lớn, vượt quá năng lực quản lý, sử dụng. Mô hình quản trị doanh nghiệp, mô hình sản xuất chưa thực sự thay đổi. Hầu hết các công ty vẫn hoạt động theo mô hình trước đây hoặc dùng quỹ đất giữ lại để giao khoán, cho thuê, cho mượn với diện tích hơn 69 nghìn ha. Một số nông, lâm trường có diện tích đất được giao chồng lấn với đất của các hộ dân đang sử dụng trên địa bàn, có trường hợp khi quy hoạch thành lập nông, lâm trường đã giao đất cho các nông, lâm trường có cả diện tích đất của các hộ dân đang sử dụng. Qua rà soát có 14 ban quản lý rừng phòng hộ để người dân lấn chiếm, mua bán trái pháp luật diện tích hơn 17.450 ha đất rừng. Nguồn gốc sử dụng đất của một số công ty cà phê có yêu tố phức tạp, không rõ ràng như việc thuê đất của người dân địa phương để trồng cà

[12] Thúy Nhi, *Chuyên đề: Chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số Bài 3: Đất nông, lâm trường: Nghịch lý thiếu – thừa,* https://nongnghiepmoitruong.vn/chuyen-de-chinh-sach-dat-dai-cho-dong-bao-dan-toc-thieu-so-bai-3-dat-nong-lam-truong-nghich-ly-thieu-thua-d707407.html

[13] *Giải phóng đất nông lâm trường: Mệnh lệnh vẫn còn cách xa thực tế,* https://special.vietnamplus.vn/2021/07/08/giai-phong-dat-nong-lam-truong-menh-lenh-van-con-cach-xa-thuc-te/

[14] *Trả đất về địa phương quản lý: Không thể để mãi cảnh quýt làm cam chịu,* https://special.vietnamplus.vn/2021/07/08/tra-dat-ve-dia-phuong-quan-ly-khong-the-de-mai-canh-quyt-lam-cam-chiu/

phê, giao khoán vườn cà phê, giao khoán trắng… đã tạo hiệu ứng tâm lý người nhận khoán (kể cả công nhân của các công ty cà phê) đòi lại đất khi thực hiện cổ phần hoá như Công ty TNHH MTV Cà phê Gia Lai, Công ty TNHH MTV Cà phê Ia Grai tại huyện Chư Prông[15].

Vì vậy, cần bổ sung quy định thu hồi đất đối với các trường hợp nông lâm trường quốc doanh sử dụng đất không hiệu quả, không đúng mục đích hay chưa sử dụng đất để hạn chế tình trạng các công ty lâm nghiệp, các nông lâm trường quốc doanh vẫn báo cáo đang quản lý, sử dụng gần như được hết toàn bộ diện tích được giao và chỉ trả về những phần đất chồng lấn, giao nhầm… Đồng thời, cần quy định rõ trách nhiệm của các công ty lâm nghiệp, nông lâm trường quốc doanh trước khi trả đất về địa phương trong việc đo đạc, kiểm tra, rà soát thực trạng, thống kê tình hình lấn chiếm đất lâm nghiệp. Có như vậy mới có thể xử lý triệt để các vướng mắc, giải quyết hiệu quả phần đất nông lâm nghiệp trả về cho địa phương.

Bên cạnh đó, các quy định pháp luật đã nêu rất cụ thể về trách nhiệm quản lý, sử dụng đất nông lâm trường cho nhiều ngành, cơ quan khác nhau, nhưng lại không giao cho một đơn vị nào chịu trách nhiệm chính để thi hành. Đây là nguyên nhân dẫn tới tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, thiếu sự chủ động trong công tác giao đất cho đông bào dân tộc thiểu số. Nhà nước cần quy trách nhiệm rõ ràng, theo đó, đơn vị nào được nhà nước giao thực hiện quản lý mà không thực hiện hoặc để xảy ra vi phạm thì lãnh đạo đơn vị đó phải bị xử lý, phải chịu trách nhiệm. Có như thế thì những vấn đề vướng mắc về đất đai mới thực sự được giải quyết.

Thứ năm, Nhà nước đã có rất nhiều chủ trương, chính sách và dành nguồn lực đầu tư các khu tái định cư để đảm bảo cuộc sống, đáp ứng nhu cầu sinh hoạt, sản xuất của đồng bào. Trên thực tế, ở nhiều khu vực tái định cư của đồng bào dân tộc thiểu số, đời sống người dân còn rất nhiều khó khăn, vất vả. Nhà nước hàng năm vẫn phải đầu tư hàng ngàn tỉ đồng để phát triển kinh tế - xã hội ở các vùng tái định cư này. Nhiều khu tái định cư không giữ chân được người dân khi điều kiện sinh sống không phù hợp với đồng bào; không phù hợp với phong tục, tập quán của đồng bào... Hiện nay, các quy định của Luật Đất đai liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số không chỉ chú ý đến khía cạnh vật chất mà còn chú ý đến khía cạnh văn hóa, khía cạnh tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số bị thu hồi đất, gìn giữ những giá trị bền vững này. Tuy nhiên, nếu rơi vào trường hợp tại địa bàn xã không có đất để bố trí tái định cư thì buộc phải bố trí tại các địa bàn khác có điều kiện tương đương. Vậy "điều

[15] PGS.TS. Tô Văn Hòa, ThS. Đậu Công Hiệp, TS. Khúc Thị Thanh Vân, Trần Thị Thanh Tuyến, Chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên: thực trạng và khuyến nghị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 02+03 (402+403), tháng 2/2020

kiện tương đương" ở đây là gì, là về mặt địa lý tương đương hay là về các tiêu chí được địa phương đề ra, bởi nếu bố trí người dân dân tộc thiểu số sang một địa bàn với các phong tục, tập quán hoàn toàn khác với nơi ở cũ thì sẽ không đáp ứng được một trong các điều kiện của khu tái định cư mà luật quy định [16]. Vì vậy, cần sớm ban hành các quy định cụ thể hóa Điều 16 Luật Đất đai năm 2024, phù hợp với đặc điểm phong tục, tập quán, tín ngưỡng, và bản sắc văn hóa của đồng bào dân tộc thiểu số tại từng địa phương. Để giải quyết các vấn đề về sử dụng đất đai tại vùng đồng bào dân tộc thiểu số, cần một chủ trương lớn từ Trung ương đi kèm với các quy định chi tiết và nguồn lực đầu tư mạnh mẽ nhằm khuyến khích các cơ chế sắp xếp, điều chỉnh đất đai dựa trên sự đồng thuận của cộng đồng, xác định lại ranh giới và mốc giới đất đai với sự tham gia của các hộ gia đình liên quan, cùng sự phối hợp đồng bộ giữa các cấp, ngành. Và cần đảm bảo các chính sách hỗ trợ không chỉ mang tính hình thức mà còn tạo ra giá trị thực tế, cải thiện đời sống và sinh kế của đồng bào đồng bào dân tộc thiểu số.

Thứ sáu, tăng cường thực hiện việc giám sát và minh bạch hóa quy trình giao đất, cho thuê đất. Cần quy định rõ trách nhiệm của các cấp chính quyền, nhất là cấp xã, trong việc rà soát, báo cáo các trường hợp thiếu đất, không còn đất hoặc đất sử dụng không hiệu quả và thiết lập cơ chế giám sát chặt chẽ, công khai các phương án giao đất, đảm bảo tính minh bạch và công bằng. Quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc chậm phân bổ nguồn lực và giao đất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Hạn chế sự chồng lấn ranh giới đất và thiếu nhất quán trong hồ sơ đất đai để gây tranh chấp kéo dài. Giám sát tốt giúp phát hiện và khắc phục kịp thời các sai phạm góp phần thực hiện hiệu quả chính sách đất đai, đảm bảo sự công bằng và phát triển bền vững. Vì vậy, cần nâng cao năng lực giám sát cộng đồng đối với hoạt động quản lý Nhà nước trong quy hoạch, giao đất, cho thuê đất cho đồng bào dân tộc thiểu số.

Thứ bảy, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý sai phạm. Theo đó, thường xuyên thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật đảm bảo quyền sử dụng đất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại địa phương, xử lý nghiêm các trường hợp lợi dụng chính sách để trục lợi hoặc gây thất thoát tài nguyên đất đai và tiến hành giám sát sau khi có kết luận thanh tra, kiểm tra là thu hồi các diện tích đất sử dụng không hiệu quả, giao lại cho đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất.

Thứ tám, tăng cường truyền thông pháp luật. Truyền thông pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả thực hiện quyền sử dụng đất cho đồng bào dân tộc thiểu số theo Điều 16 Luật năm 2024. Cần xây dựng các chương trình phổ biến

[16] Thúy Nhi, *Chuyên đề: Chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số Bài 5: Đề xuất sửa đổi nhiều chính sách về đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số*, https://nongnghiepmoitruong.vn/chuyen-de-chinh-sach-dat-dai-cho-dong-bao-dan-toc-thieu-so-bai-5-de-xuat-sua-doi-nhieu-chinh-sach-ve-dat-dai-cho-dong-bao-dan-toc-thieu-so-d707411.html

pháp luật đa dạng, dễ tiếp cận, phù hợp với ngôn ngữ và văn hóa của từng dân tộc. Việc lồng ghép nội dung pháp luật vào các hoạt động văn hóa cộng đồng và thông qua các phương tiện truyền thông địa phương sẽ giúp đồng bào nắm vững quyền và nghĩa vụ của mình. Đồng thời, đào tạo cán bộ địa phương có kiến thức pháp luật và kỹ năng giao tiếp hiệu quả để hỗ trợ người dân hiểu đúng, thực hiện đúng pháp luật, qua đó thúc đẩy việc sử dụng đất hiệu quả và bền vững.[17]

KẾT LUẬN

Việc đảm bảo đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số có ý nghĩa rất quan trọng không chỉ góp phần củng cố khối đại đoàn kết dân tộc, xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân, bảo vệ vững chắc chủ quyền quốc gia mà còn thúc đẩy sự phát triển bền vững về kinh tế - xã hội, duy trì sự ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng sâu, vùng xa. Luật Đất đai năm 2024 ra đời đóng vai trò quan trọng trong việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, qua đó, cụ thể hóa các chính sách đất đai phục vụ phát triển kinh tế - xã hội cho đồng bào dân tộc thiểu số, đảm bảo quyền lợi và tạo điều kiện cho sự phát triển bền vững của cộng đồng này.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chương trình mục tiêu quốc gia mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030, giai đoạn I: từ năm 2021 đến năm 2025
2. Luật Đất đai 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành
3. Luật Lâm nghiệp 2017
4. PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyến, Bàn về quyền và trách nhiệm của Nhà nước trong Luật Đất đai năm 2013 và những vấn đề cần được sửa đổi, bổ sung, Hội thảo "Cơ sở của việc sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Đất đai năm 2013", Đại học Luật Hà Nội, 2020
5. PGS.TS. Tô Văn Hòa, ThS. Đậu Công Hiệp, TS. Khúc Thị Thanh Vân, Trần Thị Thanh Tuyến, Chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên: thực trạng và khuyến nghị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 02+03 (402+403), tháng 2/2020
6. Ma Thị Thanh Hiếu, *Từ rừng cộng đồng theo tập quán tới rừng tín ngưỡng trong Luật Lâm nghiệp năm 2017: Một số đánh giá*, Tạp chí Giáo dục và xã hội, 04/2021
7. Thúy Nhi, Chuyên đề: Chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số, https://nongnghiepmoitruong.vn/

[17] TS. Trần Văn Duy, tlđd

8. Giải phóng đất nông lâm trường: Mệnh lệnh vẫn còn cách xa thực tế, https://special.vietnamplus.vn/2021/07/08/giai-phong-dat-nong-lam-truong-menh-lenh-van-con-cach-xa-thuc-te/
9. Trả đất về địa phương quản lý: Không thể để mãi cảnh quýt làm cam chịu, https://special.vietnamplus.vn/2021/07/08/tra-dat-ve-dia-phuong-quan-ly-khong-the-de-mai-canh-quyt-lam-cam-chiu/
10. Lù Văn Que, Những vấn đề về luật hóa "rừng của làng bản", http://cirum.org/vn/info/tin-tuc/nhung-van-de-ve-luat-hoa-%E2%80%9Crung-cua-lang-ban%E2%80%9D-338.html
11. TS. Trần Văn Duy, Đảm bảo quyền sử dụng đất cho đồng bào dân tộc thiểu số theo Điều 16 Luật Đất Đai năm 2024, https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2671
12. Cảnh báo đồng bào dân tộc thiểu số Tây Nguyên bị dụ dỗ bán đất, https://www.vietnamplus.vn/canh-bao-dong-bao-dan-toc-thieu-so-tay-nguyen-bi-du-do-ban-dat-post790182.vnp

PHÁP LUẬT VỀ CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ THỰC TIỄN ĐẶT RA

TS. Nguyễn Thị Dung*

Tóm tắt: *Chuyển mục đích sử dụng đất là một chế định trọng yếu của pháp luật đất đai Việt Nam, gắn trực tiếp với việc thực thi quyền của người sử dụng đất và quản lý nhà nước về đất đai. Luật Đất đai năm 2024 (LĐĐ 2024) đã sửa đổi căn bản danh mục các trường hợp phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất, điều kiện, thẩm quyền, trình tự, nghĩa vụ tài chính, đồng thời tái cấu trúc quan hệ giữa chuyển mục đích sử dụng đất với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giá đất và cơ sở dữ liệu đất đai. Bài viết hệ thống hóa khuôn khổ pháp lý hiện hành, phân tích những điểm mới quan trọng của LĐĐ 2024 và Nghị định 102/2024/NĐ-CP, Nghị định 151/2025/NĐ-CP; Nghị định 226/2025/NĐ-CP; nhận diện các vướng mắc điển hình trong thực tiễn; và kiến nghị hoàn thiện pháp luật, cải cách thủ tục nhằm bảo đảm sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, công bằng và minh bạch.*

Từ khóa: Chuyển mục đích sử dụng đất; Luật Đất đai 2024; thẩm quyền; thủ tục; nghĩa vụ tài chính; quy hoạch kế hoạch sử dụng đất; giá đất; thực tiễn thi hành.

Đặt vấn đề

Đất đai là một trong những tài sản quan trọng nhất của mỗi quốc gia, không chỉ là nguồn tài nguyên thiết yếu cho sự phát triển của nông nghiệp, công nghiệp và xây dựng, mà còn là nền tảng cho sự phát triển bền vững của xã hội[1]. Đặc biệt đối với Việt Nam, một quốc gia đang phát triển, đất đai luôn giữ vai trò trung tâm trong các chính sách kinh tế - xã hội. Quản lý và sử dụng đất đai một cách hiệu quả là yếu tố quyết định cho sự phát triển bền vững, ổn định và công bằng xã hội. Qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã nỗ lực không ngừng để khai thác, cải tạo và bảo vệ nguồn tài nguyên đất đai như hiện nay. Cho đến nay, không có quốc gia nào không trải qua quá trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa, chuyển đổi từ nền kinh tế nông nghiệp sang công nghiệp và hiện đại hóa các ngành sản xuất cũng như dịch vụ. Điều này xuất phát từ việc công nghiệp mang lại nhiều lợi ích lớn cho sự phát triển của đất nước. Trong suốt lịch sử nhân loại, bất kể thời kỳ hay quốc gia nào, dù phát triển hay còn lạc hậu, đất đai luôn đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong hệ thống tư liệu sản xuất. Nó không chỉ là nguồn gốc của mọi của cải vật chất mà còn là yếu tố thiết yếu cho môi trường sống của con người. Đất đai cũng là điều kiện cần thiết cho các ngành kinh tế, đặc biệt là nông nghiệp và lâm nghiệp. Do đó, việc nghiên cứu và đánh giá hiệu quả sử dụng đất cũng như phân bổ đất đai cho các lĩnh vực

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

[1] Lê Anh, *Quản lý nhà nước về đất đai – chặng đường xây dựng và hoàn thiện 80 năm qua*, https://nhandan.vn/quan-ly-nha-nuoc-ve-dat-dai-chang-duong-xay-dung-va-hoan-thien-80-nam-qua post905228.html, truy cập 10/10/2025.

kinh tế - xã hội ngày càng trở nên cần thiết, nhất là trong bối cảnh dân số gia tăng và tài nguyên thiên nhiên đang dần cạn kiệt. Chuyển mục đích sử dụng đất đã được hình thành từ lâu, xuất hiện đồng thời và gắn liền với sự phát triển của kinh tế xã hội. Nhận ra tầm quan trọng của việc đưa ra khung pháp lý cho hoạt động này là cần thiết, Luật Đất Đai ra đời cùng những quy định về đất đai nói chung và quy định về chuyển mục đích sử dụng đất nói riêng đã giúp cho Nhà nước có cơ sở để kiểm soát và quản lý. Việc chuyển mục đích sử dụng đất đã có những tác động lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội và sinh kế của người dân. Bên cạnh những ảnh hưởng tích cực như đáp ứng nhu cầu đất đai trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa, tạo ra nhiều cơ hội việc làm, tăng thu nhập, cải thiện hạ tầng và nâng cao chất lượng dịch vụ an sinh xã hội, quá trình này cũng dẫn đến một số hệ quả tiêu cực không thể tránh khỏi. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp bị thu hẹp, an ninh lương thực không được đảm bảo về cả số lượng lẫn chất lượng, thu nhập của một số người dân bị thu hồi đất giảm sút, và tình trạng tệ nạn xã hội gia tăng. Thực tiễn cho thấy tại một số địa phương, cả người dân và các chủ đầu tư chưa nhận thức đầy đủ về vai trò và tầm quan trọng của việc chuyển mục đích sử dụng đất cũng như nghĩa vụ phải đăng ký và thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Kết quả là trong quá trình thanh tra, kiểm tra, nhiều chủ đầu tư vẫn tự ý chuyển mục đích sử dụng đất, sử dụng đất sai mục đích hoặc thậm chí lấn chiếm sang diện tích đất khác. Nhận thấy những bất cập này trong thực tế, sau một thời gian soạn thảo dự luật và lấy ý kiến đóng góp, Luật Đất đai năm 2024 đã chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2025 sửa đổi, bổ sung các điều khoản về luật đất đai nói chung và chuyển mục đích sử dụng đất nói riêng. Chính trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện các quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất, nhằm nhận diện rõ các bất cập và đề xuất hướng hoàn thiện, trở thành yêu cầu cấp thiết cả về lý luận lẫn thực tiễn.

Bài viết này hướng đến mục tiêu phân tích, đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về chuyển mục đích sử dụng đất ở Việt Nam, từ đó đề xuất những kiến nghị nhằm nâng cao tính khả thi và hiệu quả áp dụng trong thực tế. Các câu hỏi nghiên cứu cơ bản được đặt ra gồm:

- Các quy định pháp luật về chuyển mục đích SDĐ qua từng giai đoạn đã làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến pháp luật về chuyển mục đích SDĐ ở Việt Nam hay chưa?

- Những vướng mắc phát sinh trong thực tiễn áp dụng quy định pháp luật về chuyển mục đích SDĐ là gì?

- Giải pháp nào nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả chuyển mục đích SDĐ tại Việt Nam trong thời gian tới?

1. Khái quá chung về chuyển mục đích sử dụng đất

1.1. Khái niệm chuyển mục đích sử dụng đất

Chuyển mục đích sử dụng đất là một khái niệm được ghi nhận trong pháp luật đất đai, phản ánh nhu cầu khách quan từ cả Nhà nước, người sử dụng đất và xã hội. Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường phát triển năng động, hoạt động này không chỉ nhằm đáp ứng các nhu cầu mới mà còn để điều chỉnh tính năng của loại đất cho phù hợp với thực tiễn sử dụng. Cụ thể, chuyển mục đích sử dụng đất có thể được xem là sự thay đổi công dụng của từng loại đất, từ đó nâng cao hiệu quả sử dụng và đáp ứng quyền lợi của các chủ thể liên quan.

Luật Đất đai năm 2013 không cung cấp một khái niệm cụ thể về chuyển mục đích sử dụng đất, nhưng đã quy định rõ ràng các trường hợp cần xin phép từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đến Luật Đất đai năm 2024, khái niệm về chuyển mục đích sử dụng đất đã được luật hóa tại Điều 3 (giải thích từ ngữ), theo đó: "*Chuyển mục đích sử dụng đất là việc người sử dụng đất được thay đổi từ mục đích sử dụng đất này sang mục đích sử dụng đất khác theo quy định của Luật này.*[2]*"*

Từ cách hiểu của Luật Đất đai 2024 và tham khảo một số nghiên cứu liên quan, có thể khái quát: Chuyển mục đích sử dụng đất là sự thay đổi mục đích sử dụng đất từ mục đích này sang mục đích khác, hay nói cách khác, là thay đổi công dụng của từng loại đất để phù hợp với nhu cầu và thực tiễn sử dụng đất, nhằm đáp ứng quyền lợi của người sử dụng, của Nhà nước và của xã hội, được thực hiện bằng quyết định hành chính hoặc thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật về đất đai.

1.2. Đặc điểm chuyển mục đích sử dụng đất

Thứ nhất, việc chuyển mục đích sử dụng đất phải tuân thủ các quy định chặt chẽ và chịu sự quản lý của Nhà nước. Dù thực hiện trực tiếp hay gián tiếp, mọi hành vi chuyển mục đích đều nằm dưới sự kiểm soát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Các chủ thể sử dụng đất, đặc biệt là nhà đầu tư, phải xin phép hoặc đăng ký trước khi thực hiện chuyển mục đích[3]. Quy trình này không chỉ bảo đảm tính hợp pháp của các giao dịch liên quan đến đất đai mà còn góp phần bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất và duy trì trật tự trong quản lý tài nguyên đất. Những trường hợp tự ý chuyển mục đích khi chưa thực hiện thủ tục theo quy định sẽ bị xử lý theo pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai hiện hành.

Thứ hai, việc chuyển mục đích xuất phát từ nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội và từ sự thay đổi trong thực tiễn sử dụng đất. Để bảo đảm quá trình này diễn ra hợp lý, Luật Đất đai 2024 quy định và kiểm soát việc chuyển mục đích thông qua hai nhóm trường

[2] Xem khoản 11 Điều 3 Luật đất đai năm 2024.

[3] Lê Thị Thuận, *Pháp luật về chuyển nhượng quyền sử dụng đất và thực tiễn thi hành tại huyện Vĩnh Tường, tỉnh Vĩnh Phúc*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2019.

hợp: (i) các trường hợp phải xin phép; và (ii) các trường hợp chỉ phải đăng ký, được ghi nhận tại Điều 121 và các điều khoản liên quan.

Thứ ba, về chủ thể sử dụng đất và diện tích đất: khi thực hiện chuyển mục đích, chủ thể sử dụng đất không thay đổi; diện tích đất được sử dụng không mặc nhiên thay đổi, trừ khi có quyết định hợp pháp về thu hồi, giao đất hoặc cho phép chuyển mục đích kèm điều chỉnh diện tích. Hoạt động chuyển mục đích ảnh hưởng đến mục đích sử dụng của thửa đất, nhưng không làm thay đổi tư cách pháp lý của chủ sử dụng.

Thứ tư, khi chuyển mục đích sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất sẽ được điều chỉnh theo loại đất mới. Người sử dụng đất có trách nhiệm sử dụng đúng mục đích đã được cho phép/đăng ký và chỉ trong phạm vi diện tích đã được chấp thuận; đồng thời phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính tương ứng (tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế, phí, lệ phí…) theo quy định áp dụng cho loại đất mới. Nghĩa vụ này thể hiện nguyên tắc sử dụng đất có hiệu quả, góp phần bảo đảm công bằng trong tiếp cận, khai thác và phân bổ nguồn lực đất đai.

Tổng thể, chuyển mục đích sử dụng đất nhằm tăng hiệu quả sử dụng đất trong khả năng và tiềm lực của người dân và doanh nghiệp. Giá trị, khả năng sinh lợi của đất có thể tăng theo; do đó Nhà nước phải kiểm soát chặt chẽ nhằm bảo đảm kỷ cương quản lý, tránh đầu cơ, trục lợi, đồng thời bảo đảm nguồn thu ngân sách từ đất đai.

1.3. Vai trò chuyển mục đích sử dụng đất

Thứ nhất, chuyển mục đích sử dụng đất là công cụ thực thi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bảo đảm quỹ đất được phân bổ đúng định hướng đô thị hóa, công nghiệp hóa và hiện đại hóa; qua đó khắc phục tình trạng sử dụng sai mục đích, lãng phí hoặc kém hiệu quả theo khuôn khổ của Luật Đất đai 2024.

Thứ hai, hoạt động này tạo động lực trực tiếp cho tăng trưởng kinh tế – xã hội khi cho phép "dịch chuyển" đất đai từ công năng có giá trị gia tăng thấp sang công năng tạo giá trị cao hơn (thương mại, dịch vụ, công nghiệp, hạ tầng…), góp phần mở rộng không gian đầu tư, tạo việc làm và tăng nguồn thu ngân sách thông qua tiền sử dụng/thuê đất, thuế và phí liên quan.

Thứ ba, chuyển mục đích sử dụng đất phản ánh và đáp ứng nhu cầu hợp pháp của thị trường, của nhà đầu tư và người dân (ví dụ chuyển từ đất nông nghiệp sang đất thương mại, dịch vụ hoặc đất ở), nhưng vẫn đặt trong "hàng rào" điều kiện, trình tự, thủ tục và nghĩa vụ tài chính minh bạch nhằm bảo đảm tính công khai, dự đoán được và giảm rủi ro pháp lý.

Thứ tư, đây là cơ chế điều chỉnh quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo loại đất mới, qua đó hài hòa lợi ích Nhà nước – doanh nghiệp – cộng đồng, hạn chế đầu cơ, trục lợi từ chênh lệch địa tô và củng cố kỷ luật thị trường đất đai.

Thứ năm, chuyển mục đích sử dụng đất nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước: các trường hợp phải xin phép/đăng ký, cơ chế thẩm định – quyết định – hậu kiểm và xử lý vi phạm giúp thiết lập trật tự, kỷ cương trong quản trị tài nguyên đất, đồng thời tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền.

Thứ sáu, hoạt động này hỗ trợ mục tiêu phát triển bền vững khi cho phép thích ứng linh hoạt với biến động kinh tế – xã hội và dân số, đồng thời lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường, hạ tầng và an sinh xã hội trong quá trình phân bổ và khai thác nguồn lực đất đai[4].

Như vậy, quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất vừa chịu sự điều chỉnh từ phía Nhà nước (thông qua quy hoạch, kế hoạch và các quy định pháp luật), vừa phản ánh nhu cầu thị trường, hướng tới mục tiêu sử dụng đất linh hoạt, hiệu quả và bền vững, phù hợp với vai trò then chốt của đất đai trong phát triển nguồn lực quốc gia.

2. Đánh giá thực trạng pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất

2.1 Quy định về căn cứ chuyển mục đích sử dụng đất

- Về phân loại đất

Từ ba nhóm đất chính, bao gồm nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng, LĐĐ phân chia thành 19 loại đất. Đây là căn cứ quan trọng để Nhà nước quy định cụ thể chế độ sử dụng đất tại LĐĐ 2024 một chương riêng – Chương XIII với 52 điều luật để quy định chế độ sử dụng đất căn cứ vào 19 loại đất được nêu tại Điều 9 Luật này. Việc xác định loại đất được căn cứ theo quy định tại Điều 10 LĐĐ 2024.

- Về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Một trong những căn cứ quan trọng để cho phép chuyển mục đích SDĐ là dựa trên quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất hàng năm của địa phương, theo đó, khoản 28 và 36 Điều 3 LĐĐ năm 2024 đưa ra các định nghĩa: *"Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ chi tiêu sử dụng đất và khoanh vùng đất đai cho các mục đích phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng đơn vị hành chính cho thời kỳ xác định", và "kế hoạch sử dụng đất là việc phân kỳ quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện."* Điều này nhằm đảm bảo rằng việc chuyển mục đích SDĐ phù hợp với chiến lược phát triển tổng thể của địa phương. Nhà nước quyết định mục đích SDĐ thông qua quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, đồng thời chỉ cho phép chuyển mục đích SDĐ khi đáp ứng được các tiêu chí quy hoạch đã đề ra.

Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2024 và Nghị định 102/2024/NĐ-CP cũng có quy định về căn cứ cho phép chuyển mục đích SDĐ như sau: (i) Căn cứ cho phép chuyển mục

[4] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.15-16, 2024.

đích sử dụng đất nông nghiệp trong khu dân cư, đất nông nghiệp trong cùng thửa đất có đất ở sang đất ở hoặc chuyển mục đích sử dụng các loại đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở đối với hộ gia đình, cá nhân là quy hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch chung hoặc quy hoạch phân khu theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; (ii) Căn cứ cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không thuộc diện chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận nhà đầu tư theo pháp luật về đầu tư là kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp xã đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt[5]. Căn cứ chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân là quy hoạch sử dụng đất cấp xã hoặc quy hoạch chung hoặc quy hoạch phân khu được phê duyệt theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị.

Theo quy định mới của LĐĐ 2024, căn cứ để chuyển mục đích SDĐ đã được mở rộng so với LĐĐ 2013, mang lại nhiều thuận lợi cho người sử dụng đất. Hiện nay, việc chuyển mục đích SDĐ không chỉ dựa trên kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp xã mà còn xét đến nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong đơn xin chuyển mục đích. Quy định này giúp đáp ứng linh hoạt hơn nhu cầu sử dụng đất thực tế của người dân và doanh nghiệp. Đặc biệt, LĐĐ 2024 cũng cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp nằm trong khu dân cư ngay trên cùng một thửa đất mà không yêu cầu phải có nhà ở, miễn là phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cấp xã đã được phê duyệt. Điều này khác với LĐĐ 2013, vốn quy định tại Điều 103 rằng đất nông nghiệp trong khu dân cư chỉ được chuyển mục đích nếu có nhà ở trên thửa đất đó. Việc điều chỉnh này giúp tăng cường tính linh hoạt, đáp ứng nhu cầu của người dân trong việc sử dụng đất trong khu dân cư.

2.2 Quy định về điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất

Theo khoản 1 Điều 122 LĐĐ 2024, cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang mục đích khác sau khi có Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và đáp ứng các căn cứ quy định về căn cứ cho phép chuyển mục đích SDĐ, trừ trường hợp sử dụng đất thực hiện dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Dầu khí; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang mục đích khác phải tuân theo tiêu chí, điều kiện do Chính

[5] Nguyễn Thị Hải Yến, "Thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất", *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*, Số 48, tr.80-90, 2023.

phủ quy định, cụ thể, đối với chuyển mục đích sử dụng từ 02 ha trở lên bao gồm: (i) Có phương án trồng rừng thay thế hoặc văn bản hoàn thành trách nhiệm nộp tiền trồng rừng thay thế theo quy định của pháp luật về lâm nghiệp; (ii) Có phương án sử dụng tầng đất mặt theo quy định của pháp luật về trồng trọt; (iii) Có đánh giá sơ bộ tác động môi trường hoặc đánh giá tác động môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; còn đối với chuyển mục đích sử dụng không thuộc trường hợp trên, UBND cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương để quy định tiêu chí, điều kiện cụ thể việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất sang mục đích khác để bảo đảm sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả đáp ứng với yêu cầu bảo đảm an ninh lương thực và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh.

Theo khoản 2 Điều 122, người được Nhà nước cho phép chuyển mục đích SDĐ để thực hiện dự án đầu tư phải đảm bảo đáp ứng các điều kiện sau đây:

Thứ nhất, ký quỹ hoặc các hình thức bảo đảm khác theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Đối chiếu với LĐĐ năm 2013, chỉ có điều kiện ký quỹ thì đến LĐĐ năm 2024 đã mở rộng điều kiện, người sử dụng đất có thể lựa chọn các hình thức bảo đảm khác chứ không chỉ thu hẹp mỗi hình thức ký quỹ, điều này cũng tạo nên sự thống nhất với Điều 43 về Bảo đảm thực hiện dự án đầu tư tại Luật Đầu tư 2020 và Điều 25 Nghị định 31/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 3 năm 2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư. Ký quỹ là một trong chín biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự, được định nghĩa tại Điều 330 BLDS năm 2015 như sau: "*Ký quỹ là việc bên có nghĩa vụ gửi một khoản tiền hoặc kim khí quý, đá quý hoặc giấy tờ có giá vào tài khoản phong tỏa tại một tổ chức tín dụng để bảo đảm việc thực hiện nghĩa vụ*[6]". Việc ký quỹ thường được pháp luật quy định trong một số trường hợp cụ thể nhất định bên có nghĩa vụ phải thực hiện để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự, nếu bên có nghĩa vụ không thực hiện đúng các cam kết, cơ quan nhà nước có quyền sử dụng khoản ký quỹ này để bù đắp thiệt hại hoặc xử lý vi phạm.

Thứ hai, có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư và điều kiện khác theo quy định của pháp luật có liên quan.

Năng lực tài chính là yếu tố quan trọng để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư. Nhà đầu tư cần chuẩn bị kỹ lưỡng về khả năng chi trả, tài sản, nguồn vốn và kế hoạch tài chính, đồng thời tuân thủ các quy định pháp luật liên quan. Nếu nhà đầu tư không đáp ứng được yêu cầu về năng lực tài chính để thực hiện dự án, quá trình triển khai sẽ gặp nhiều trở ngại, có thể dẫn đến việc dự án bị chậm tiến độ hoặc thậm

[6] Xem Điều 330 Bộ luật dân sự năm 2015.

chí bị đình trệ[7]. Tác động này không chỉ gây lãng phí tài nguyên đất đai mà còn ảnh hưởng đến thời gian, công sức và ngân sách của Nhà nước.

Tùy thuộc vào mục đích và loại dự án đầu tư mà người SDĐ sẽ phải tuân thủ điều kiện khác theo quy định của pháp luật có liên quan như Luật Đầu tư năm 2020, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2024 quy định tại Điều 9 về điều kiện đối với tổ chức, cá nhân khi kinh doanh BĐS như sau: *"Doanh nghiệp kinh doanh bất động sản thông qua dự án bất động sản phải có vốn chủ sở hữu không thấp hơn 20% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 ha, không thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 ha trở lên và phải bảo đảm khả năng huy động vốn để thực hiện dự án đầu tư; trường hợp doanh nghiệp kinh doanh bất động sản đồng thời thực hiện nhiều dự án thì phải có vốn chủ sở hữu đủ phân bổ để bảo đảm tỷ lệ nêu trên của từng dự án để thực hiện toàn bộ các dự án."*

Thứ ba, điều kiện để chuyển mục đích sử dụng đất là không được vi phạm các quy định của pháp luật về đất đai.

Điều kiện để chuyển mục đích SDĐ là một trong những yếu tố quan trọng trong quản lý và quy hoạch đất đai, nhằm đảm bảo rằng việc chuyển đổi này diễn ra một cách hợp pháp và hiệu quả. Theo quy định của pháp luật về đất đai, việc chuyển mục đích SDĐ phải không vi phạm các quy định liên quan.

Việc không tuân thủ quy định pháp luật trong quá trình chuyển mục đích SDĐ có thể dẫn đến những hệ lụy nghiêm trọng. Nhà đầu tư hoặc tổ chức, cá nhân có thể phải đối mặt với các hình thức xử lý hành chính hoặc pháp lý, bao gồm việc bị thu hồi đất, phạt tiền, hoặc yêu cầu khôi phục tình trạng ban đầu của đất. Những hậu quả này không chỉ ảnh hưởng đến tiến độ và hiệu quả của dự án mà còn có thể làm giảm uy tín của nhà đầu tư trong mắt các cơ quan quản lý và cộng đồng. Có thể khái quát những hành vi vi phạm quy định của pháp luật về đất đai trong Luật Đất đai 2024 tại Điều 11 bao gồm 11 hành vi bị nghiêm cấm trong lĩnh vực đất đai[8].

Ngoài ra, Nghị định 102/2024/NĐ-CP cũng bổ sung những quy định mới tại Điều 109 về hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai khi thi hành công vụ.

So với LĐĐ 2013, Luật Đất đai mới đã mở rộng phạm vi áp dụng khi quy định thêm rằng nếu người vi phạm đã thực hiện xong các quyết định hoặc bản án có hiệu lực pháp luật thì vẫn được xem là hợp pháp để tiến hành chuyển mục đích SDĐ.

Trên thực tế, vi phạm quy định pháp luật đất đai thường xảy ra do người sử dụng đất chưa nắm vững các quy định, dẫn đến các hành vi vi phạm có thể là cố ý hoặc vô ý, ảnh hưởng đến quyền lợi của Nhà nước và các bên liên quan. Dù hành vi vi phạm có

---

[7] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.25, 2024.

[8] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.30, 2024.

tính chất ra sao, các quy định pháp luật vẫn đưa ra các chế tài xử phạt rõ ràng nhằm đảm bảo tính nghiêm minh và trật tự trong quản lý đất đai. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2024 và Nghị định 102/2024/NĐ-CP ghi nhận rằng nếu người SDĐ đã chấp hành xong các quyết định hoặc bản án có hiệu lực, họ vẫn có thể tiếp tục thực hiện các quyền lợi hợp pháp của mình, bao gồm việc chuyển mục đích SDĐ. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho những người đã tuân thủ pháp luật, đồng thời phản ánh tính nhân văn và linh hoạt của các quy định, giúp giảm bớt những khó khăn cho người sử dụng đất khi thực hiện chuyển mục đích SDĐ sau khi đã khắc phục hậu quả vi phạm.

Đồng thời, LĐĐ 2024 cũng đã bổ sung những quy định mới về việc cho phép chuyển mục đích SDĐ để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại ngoài việc phải đáp ứng các điều kiện thực hiện dự án đầu tư ở trên, còn phải đáp ứng thêm các một số điều kiện khác theo khoản 3 Điều 122.

2.3 Quy định về trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất

Chuyển mục đích SDĐ diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau, với sự đa dạng về loại đất và mục đích chuyển đổi. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật hiện hành, việc chuyển mục đích SDĐ được phân thành hai hình thức chính: (i) cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền; (ii) không cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Thứ nhất, các trường hợp chuyển mục đích cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Căn cứ vào tầm quan trọng của loại đất trước khi chuyển mục đích SDĐ và nếu thay đổi mục đích SDD ảnh hưởng đến quy hoạch sử dụng đất, đến cơ cấu sử dụng đất thì cần phải được sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hiện nay việc chuyển mục đích SDĐ giữa các loại đất được quy định tại khoản 1, Điều 121 Luật đất đai 2024, bao gồm 07 trường hợp chuyển mục đích SDĐ phải được phép của cơ quan nhà nước:

“a) Chuyển đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang loại đất khác trong nhóm đất nông nghiệp;

b) Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp;

c) Chuyển các loại đất khác sang đất chăn nuôi tập trung khi thực hiện dự án chăn nuôi tập trung quy mô lớn;

d) Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang loại đất phi nông nghiệp khác được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất;

đ) Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở;

e) Chuyển đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh sang đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp;

g) Chuyển đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ sang đất thương mại, dịch vụ"

Việc xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong các trường hợp chuyển mục đích SDĐ là rất quan trọng, vì hoạt động này có thể làm thay đổi cấu trúc của đất và ảnh hưởng đến môi trường tự nhiên xung quanh. Ví dụ, khi chuyển đất trồng cây sang đất nuôi trồng thủy sản hoặc làm muối sẽ yêu cầu xây dựng nguồn nước, và việc này có thể tác động lớn đến hệ sinh thái[9]. Bên cạnh đó, nếu chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ hay đất rừng sản xuất sang mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp cũng sẽ ảnh hưởng đến môi trường, khả năng phòng chống thiên tai và lũ lụt. Ngoài ra, các trường hợp quy định này còn liên quan đến việc duy trì sự cân bằng trong phát triển các lĩnh vực kinh tế. Vì vậy, trước khi tiến hành chuyển mục đích SDĐ trong những trường hợp trên là cần thiết để cơ quan nhà nước nghiên cứu kỹ lưỡng các quy định liên quan, đồng thời xem xét các yếu tố như mục tiêu phát triển kinh tế, nhu cầu sử dụng đất trong khu vực, và các tác động đến môi trường và cộng đồng. Mặt khác, việc chuyển đất phi nông nghiệp được nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang loại đất phi nông nghiệp khác được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất đã làm thay đổi cơ bản nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất nên cũng thuộc trường hợp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Luật Đất đai 2024 đã có quy định mới bổ sung so với Luật Đất đai 2013 về vấn đề chuyển các loại đất khác sang đất chăn nuôi tập trung khi thực hiện dự án chăn nuôi tập trung quy mô lớn. Đây cũng là quy định phù hợp với thực tiễn khi phát triển chăn nuôi tập trung, quy mô lớn đang là một trong những xu hướng phát triển của ngành chăn nuôi hiện nay. Việc chuyển mục đích SDĐ theo Luật Đất đai 2024 mang lại nhiều cơ hội cho người dân và doanh nghiệp nhờ vào các quy định mới linh hoạt hơn. Những thay đổi này không chỉ đơn thuần mở rộng phạm vi chuyển đổi mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất trong việc tiếp cận và khai thác tiềm năng của đất đai. Các quy định linh hoạt giúp người dân và doanh nghiệp dễ dàng thực hiện các dự án đầu tư, phát triển kinh tế, đồng thời đáp ứng kịp thời nhu cầu sử dụng đất thực tế. Điều này không chỉ thúc đẩy sự phát triển kinh tế địa phương mà còn góp phần vào việc nâng cao giá trị và hiệu quả sử dụng đất, tạo ra những cơ hội mới trong việc phát triển bền vững và tối ưu hóa nguồn lực đất đai. Tuy nhiên, để đảm bảo quá trình chuyển đổi diễn ra hiệu quả và đúng quy định, việc áp dụng chính sách mới cần được tính toán cẩn trọng, tránh các rủi ro về mặt pháp lý, quản lý và sử dụng đất không hiệu quả. Việc điều chỉnh cần cân nhắc đến lợi ích chung và sự phát triển bền vững, tránh tình trạng lạm dụng hoặc chuyển mục đích SDĐ không phù hợp với quy hoạch.

[9] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.33, 2024.

Song song với quy định các trường hợp chuyển mục đích SDĐ phải xin phép, Luật Đất đai 2024 còn quy định về quyền và nghĩa vụ sau khi chuyển mục đích SDĐ, cụ thể: Người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; chế độ sử dụng đất và các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất sẽ được áp dụng theo loại đất sau khi đã được chuyển mục đích.

Sau khi chuyển mục đích SDĐ, nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất sẽ thay đổi, cụ thể là họ phải nộp tiền sử dụng đất theo loại đất sau khi chuyển mục đích SDĐ. Khi thu tiền sử dụng đất thì người có thẩm quyền thu tiền sử dụng đất phải dựa vào những căn cứ nhất định, để tính được số tiền mà người sử dụng đất phải nộp cho cơ quan nhà nước cụ thể là căn cứ vào ba yếu tố theo Nghị định 103/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 07 năm 2024 quy định về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, bao gồm: Diện tích đất tính tiền sử dụng đất, giá đất tính tiền sử dụng đất và chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất.Ví dụ, họ sẽ phải nộp tiền sử dụng đất khi chuyển từ đất phi nông nghiệp không phải nộp tiền sang đất phi nông nghiệp có thu tiền sử dụng đất; hoặc phải nộp khoản chênh lệch giữa tiền sử dụng đất của loại đất sau khi chuyển mục đích và loại đất trước khi chuyển đối với trường hợp chuyển từ đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở. Ngoài ra, họ cũng phải trả tiền thuê đất theo loại đất sau khi chuyển mục đích sử dụng, chẳng hạn khi chuyển từ đất phi nông nghiệp được giao không thu tiền sang thuê đất[10].

Còn về các nguyên tắc thực hiện miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với các đối tượng được miễn, giảm tiền sử dụng đất quy định tại các Điều 17 và các trường hợp miễn tiền sử dụng đất, giảm tiền sử dụng đất được quy định cụ thể tại các Điều 18 và 19 Nghị định 103/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 07 năm 2024. Ngoài các đối tượng được pháp luật quy định không phải nộp tiền sử dụng đất, còn có những trường hợp mặc dù thuộc diện phải nộp tiền nhưng nhờ các chính sách xã hội, như hỗ trợ người nghèo, hộ nghèo thuộc dân tộc thiểu số sống tại các khu vực có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, hoặc là người có công với Tổ quốc, nên được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất.

Thứ hai, các trường hợp chuyển mục đích không cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Luật Đất đai 2024 không quy định cụ thể các trường hợp chuyển mục đích SDĐ mà không cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền, mà chỉ liệt kê những trường hợp cần phải được sự cho phép. Do đó, có thể hiểu rằng nếu việc chuyển mục đích SDĐ không thuộc những trường hợp cần xin phép đã nêu trong luật, thì người sử dụng đất có thể thực hiện chuyển mà không cần xin phép. Tuy nhiên, dù không phải xin phép, các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích SDĐ vẫn có nghĩa vụ đăng ký biến động đất đai với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Điều này đảm bảo cập nhật thông tin

[10] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.34, 2024.

về mục đích SDĐ trong hệ thống quản lý đất đai, đáp ứng yêu cầu quản lý chặt chẽ và minh bạch của nhà nước, đồng thời bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất.

Theo Điều 121 của LĐĐ 2024, việc chuyển mục đích SDĐ phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép. Chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất sẽ được áp dụng theo loại đất mới sau khi chuyển đổi. Một điểm nổi bật khác của LĐĐ 2024 là việc mở rộng các trường hợp chuyển mục đích SDĐ không cần xin phép cơ quan chức năng. Quy định mới này không chỉ đơn giản hóa quy trình hành chính mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất, tăng quyền lợi, giảm bớt gánh nặng thủ tục..

Như vậy, có thể thấy rằng pháp luật về chuyển mục đích SDĐ đã có sự phát triển nhất định, giúp cho cá nhân và tổ chức kinh tế có thể tiến hành chuyển mục đích SDĐ của mình, đảm bảo quyền sử dụng đất của cá nhân, tổ chức kinh tế trong quá trình phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế.

2.4 Quy định về thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Thứ nhất, trường hợp chuyển mục đích SDĐ cần xin phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Điều 123 Luật Đất đai 2024 quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích SDĐ với cùng một quy định, điều đó có nghĩa là cơ quan nào đã có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đối với đối tượng nào thì cũng đồng thời có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích SDĐ đối với đối tượng đó, làm như vậy sẽ tạo nên sự thống nhất và thuận lợi hơn trong công tác giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích SDĐ. Về cơ bản, LĐĐ 2024 vẫn kế thừa những quy định trong LĐĐ 2013, trên cơ sở đó, thẩm quyền cho phép chuyển mục đích SDĐ được căn cứ vào đối tượng sử dụng đất.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho phép chuyển mục đích SDĐ trong các trường hợp sau đây: (i) Giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức trong nước; (ii) Giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc; (iii) Giao đất, cho thuê đất đối với người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; (iv) Cho thuê đất đối với tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao. Các tổ chức trong nước, tổ chức tôn giáo, tổ chức có vốn đầu tư nước ngoài thường thực hiện các dự án lớn, có thể ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế, xã hội và quy hoạch của toàn tỉnh. Việc giao hoặc chuyển mục đích SDĐ cho các đối tượng này đòi hỏi phải có sự quản lý và đánh giá kỹ lưỡng để đảm bảo các dự án phù hợp với chiến lược phát triển chung của tỉnh và tránh tác động tiêu cực đến kinh tế xã hội[11]. Ngoài ra, các tổ chức nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước

[11] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.37, 2024.

ngoài thường có các dự án có quy mô đầu tư lớn, tác động quốc tế, và liên quan đến các quy định về ngoại giao, đầu tư nước ngoài. Việc giao đất, cho thuê đất, hay chuyển mục đích SDĐ cho những đối tượng này cần có sự quản lý chặt chẽ của UBND cấp tỉnh để đảm bảo tính nhất quán trong các chính sách phát triển, đầu tư và ngoại giao, đồng thời tránh các vấn đề pháp lý và kinh tế không mong muốn.

UBND cấp tỉnh có phạm vi quản lý rộng hơn cấp xã, với quyền hạn bao quát các hoạt động phát triển và đầu tư quy mô lớn, đặc biệt là đối với các tổ chức kinh tế và tổ chức có yếu tố nước ngoài. Điều này giúp đảm bảo rằng các dự án quan trọng được xem xét và phê duyệt ở cấp quản lý phù hợp với quy hoạch tổng thể của tỉnh, và việc sử dụng đất được quản lý theo đúng quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, các dự án liên quan đến tổ chức tôn giáo, tổ chức có vốn đầu tư nước ngoài hay các tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thường có tính chất phức tạp hơn về mặt pháp lý và chính sách. UBND cấp tỉnh có đủ thẩm quyền và năng lực để quản lý các vấn đề này, đồng thời phối hợp với các cơ quan cấp trung ương khi cần thiết, đảm bảo các yếu tố pháp lý, chính trị và kinh tế được cân nhắc một cách thận trọng.

- Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định cho phép chuyển mục đích SDĐ trong các trường hợp sau đây: (i) Giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân. Trường hợp cho cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 ha trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trước khi quyết định; (ii) Giao đất đối với cộng đồng dân cư[12].

Việc cho phép chuyển mục đích SDĐ đối với các cá nhân và cộng đồng dân cư là nhằm đảm bảo rằng việc quản lý đất đai diễn ra gần gũi với thực tế và phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương. Điều này giúp việc cấp phép nhanh chóng và sát với nhu cầu của người dân và cộng đồng. Đối với các trường hợp cá nhân thuê đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp với diện tích nhỏ hơn 0,5 ha, UBND cấp xã có thẩm quyền để quyết định với quy mô nhỏ ít gây ảnh hưởng lớn đến quy hoạch, phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Tuy nhiên, nếu diện tích đất chuyển mục đích lớn hơn 0,5 ha, cần có sự phê duyệt của UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, theo Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 không còn có quy định về hộ gia đình là người sử dụng đất như Điều 5 Luật Đất đai năm 2013. Vì vậy, để thống nhất với Điều khoản này cũng như đồng bộ với LĐĐ 2024, thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của UBND cấp xã cũng chỉ còn trường hợp đối với cá nhân và loại bỏ hộ gia đình đi.

Ngoài ra, LĐĐ 2024 cũng đề ra quy định rằng các cơ quan có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích SDĐ trên không được ủy quyền cho các cơ quan, cá nhân khác thực hiện. Bởi tính chất đặc thù và quan trọng của hoạt động này liên quan trực tiếp đến

[12] Xem Điều 5, Nghị định 151/2025/NĐ-CP.

việc thay đổi quyền và nghĩa vụ sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân và có tác động lớn đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quản lý tài nguyên quốc gia, vì vậy, cơ quan có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và trước Nhà nước về các quyết định liên quan đến chuyển mục đích SDĐ. Nếu ủy quyền cho cá nhân hoặc cơ quan khác, trách nhiệm giải trình có thể bị mờ nhạt, khó kiểm soát và có thể làm giảm tính minh bạch, tạo ra nguy cơ lạm quyền hoặc tham nhũng trong việc thực hiện các hoạt động chuyển mục đích SDĐ.

Thứ hai, trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

LĐĐ 2024 mở rộng và khái quát hóa các trường hợp chuyển mục đích SDĐ không cần xin phép cơ quan nhà nước, chỉ quy định rằng các trường hợp không thuộc khoản 1 Điều 121 của Luật này là không phải xin phép. Khi thực hiện thủ tục này, người sử dụng đất chỉ cần đăng ký tại văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hoặc tại UBND tỉnh nơi có đất. Ngoài ra, theo điểm e khoản 1 Điều 133 của LĐĐ 2024, người sử dụng đất trong các trường hợp này chỉ cần thực hiện đăng ký biến động nếu có nhu cầu, thay vì bắt buộc phải thực hiện đăng ký. Quy định này góp phần cải cách thủ tục hành chính, giảm bớt công việc cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và giúp tiết kiệm chi phí cho chủ dự án và người dân, tạo điều kiện thuận lợi trong thực hiện các quyền liên quan đến SDĐ.

2.5. Quy định về trình tự và thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất

Trình tự, thủ tục đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp cần xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền

i) Chuyển mục đích sử dụng đất tính tiền theo Bảng giá đất

Thứ nhất, người sử dụng đất nộp Đơn theo Mẫu số 01 tại cơ quan tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả theo quy định Điều 44 của Nghị định 102/2024/NĐ-CP[13], hiện nay được sửa đổi bởi Nghị định 226/2025/NĐ-CP ngày 15/8/2025. Hồ sơ hợp lệ sẽ là cơ sở để cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và môi trường tiếp nhận, phân công xử lý.

Thứ hai, cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và môi trường giao Văn phòng đăng ký đất đai (hoặc chi nhánh) cung cấp thông tin từ cơ sở dữ liệu đất đai và lập trích lục bản đồ địa chính thửa đất. Nếu nơi thực hiện chưa có bản đồ địa chính, người nộp hồ sơ được hướng dẫn trích đo địa chính và bổ sung tài liệu còn thiếu để bảo đảm tính hợp lệ.

Thứ ba, cơ quan chuyên môn rà soát, kiểm tra hồ sơ và kiểm tra thực địa; trường hợp chuyển đất chuyên trồng lúa, tổ chức kiểm tra phương án sử dụng tầng đất mặt.

[13] Chính phủ đã ký ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2025), trình tự, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất được quy định cụ thể tại mục I phần III ban hành kèm theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP.

Đồng thời, cơ quan này chủ trì phối hợp xác định trường hợp được miễn tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất theo pháp luật hiện hành (nếu có).

Thứ tư, sau khi đủ điều kiện, cơ quan chuyên môn hoàn thiện hồ sơ trình Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền, kèm Tờ trình Mẫu 25 và Dự thảo Quyết định Mẫu 06. Dự thảo nêu rõ giá đất theo Bảng giá dùng để tính tiền phải nộp và giao cơ quan thuế hướng dẫn thực hiện nghĩa vụ tài chính.

Thứ năm, Chủ tịch UBND ban hành Quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Cùng lúc, cơ quan chuyên môn gửi Thông tin địa chính Mẫu 19 sang cơ quan thuế để xác định nghĩa vụ tài chính.

Thứ sáu, cơ quan thuế tính tiền sử dụng đất/tiền thuê đất theo Bảng giá và ban hành Thông báo nộp tiền. Người sử dụng đất nộp đủ tiền theo thông báo; cơ quan thuế xác nhận hoàn thành và chuyển kết quả cho cơ quan chuyên môn.

Thứ bảy, cơ quan chuyên môn ký hoặc trình ký Giấy chứng nhận (nếu phải cập nhật mục đích mới) và tổ chức bàn giao trên thực địa theo Mẫu 24; Văn phòng đăng ký đất đai cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu đất đai.

ii) Chuyển mục đích sử dụng đất tính tiền theo Giá đất cụ thể

Thứ nhất, người sử dụng đất nộp Đơn Mẫu 01 như trên. Cơ quan chuyên môn giao Văn phòng đăng ký đất đai khai thác dữ liệu, lập trích lục địa chính hoặc hướng dẫn trích đo nếu chưa có bản đồ, đồng thời kiểm tra thực địa và (nếu là đất lúa) kiểm tra tầng đất mặt.

Thứ hai, cơ quan chuyên môn trình UBND dự thảo Quyết định cho phép chuyển mục đích (Mẫu 06) trên cơ sở hồ sơ hợp lệ (kèm Tờ trình Mẫu 25). Sau khi Chủ tịch UBND ký quyết định cho phép, hồ sơ được chuyển sang khâu xác định giá đất cụ thể.

Thứ ba, cơ quan chuyên môn tổ chức xác định giá đất cụ thể theo pháp luật về giá đất, trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt giá đất cụ thể. Quyết định phê duyệt đồng thời ghi rõ trách nhiệm cơ quan thuế trong hướng dẫn nộp tiền.

Thứ tư, cơ quan chuyên môn xác định miễn/giảm (nếu có), chuyển Mẫu 19 sang thuế; cơ quan thuế tính và thông báo số tiền sử dụng/thuê đất theo giá đất cụ thể. Người sử dụng đất nộp đủ, thuế xác nhận hoàn thành và trả kết quả cho cơ quan chuyên môn.

Thứ năm, cơ quan chuyên môn ký hoặc trình ký Giấy chứng nhận cập nhật mục đích mới; tổ chức bàn giao trên thực địa theo Mẫu 24; Văn phòng đăng ký đất đai cập nhật, chỉnh lý cơ sở dữ liệu và hồ sơ địa chính.

ii) Thời hạn, hồ sơ và nguyên tắc xử lý

Thứ nhất, thời hạn giải quyết không quá 15 ngày cho mỗi trường hợp; các cơ quan liên quan không được đặt thêm thủ tục ngoài các bước đã nêu.

Thứ hai, hồ sơ cốt lõi đối với chuyển mục đích gồm: Đơn Mẫu 01; trích lục/trích đo địa chính; Tờ trình Mẫu 25; Dự thảo Quyết định Mẫu 06; Thông tin địa chính Mẫu

19 (phục vụ tính tiền); trường hợp chuyển đất lúa kèm Phương án sử dụng tầng đất mặt Mẫu 26; các giấy tờ pháp lý về dự án/chủ trương/nhà đầu tư hoặc căn cứ pháp lý về quyền sử dụng đất theo quy định từng trường hợp.

Thứ ba, về nghĩa vụ tài chính, người sử dụng đất nộp theo Bảng giá đất hoặc theo giá đất cụ thể tùy trường hợp; nếu thuộc diện miễn, giảm thì thực hiện theo quyết định áp dụng của cơ quan có thẩm quyền sau khi được thẩm tra.

3. Thực tiễn thi hành pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất

3.1. Những kết quả đạt được trong thực tiễn thi hành pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất trong thời gian qua

Thứ nhất, pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, hạn chế lãng phí tài nguyên đất

Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế bằng cách tối ưu hóa quỹ đất, thu hút đầu tư và nâng cao giá trị sử dụng đất. Việc chuyển đổi đất nông nghiệp, đất rừng hoặc đất phi nông nghiệp sang đất thương mại, công nghiệp hay đô thị giúp mở rộng cơ hội đầu tư, phát triển hạ tầng và tạo thêm không gian cho sản xuất, kinh doanh. Nhờ đó, nhiều khu công nghiệp, khu đô thị mới được hình thành, thu hút dòng vốn trong và ngoài nước, góp phần tăng trưởng kinh tế địa phương. Chính quá trình chuyển mục đích SDĐ cũng làm gia tăng giá trị đất đai, tạo nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước từ tiền sử dụng đất và các loại thuế liên quan[14]. Bên cạnh đó, nhờ các quy định chặt chẽ, nhà nước có thể kiểm soát việc sử dụng đất, ngăn chặn tình trạng đất bị bỏ hoang, sử dụng sai mục đích hoặc đầu cơ đất đai không đưa vào khai thác. Chẳng hạn, nếu không có sự quản lý hợp lý, nhiều khu đất nông nghiệp bị bỏ hoang có thể trở thành đất hoang hóa, trong khi việc chuyển đổi sang đất công nghiệp hoặc thương mại có thể thu hút đầu tư, tạo việc làm và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, pháp luật cũng đảm bảo đất đai được phân bổ theo quy hoạch, tránh tình trạng tự phát dẫn đến mất cân đối giữa đô thị hóa và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Nếu không có quy định chặt chẽ, nhiều khu vực đất rừng hoặc đất ven biển có thể bị chuyển đổi tràn lan thành khu du lịch, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường và hệ sinh thái. Vì vậy, chính sách chuyển mục đích SDĐ không chỉ thúc đẩy phát triển kinh tế mà còn hạn chế lãng phí tài nguyên, bảo vệ môi trường; đảm bảo sự phát triển bền vững.

Thứ hai, công tác quản lý đất đai theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất ngày càng trở nên thực chất hơn, đóng góp tích cực vào việc sử dụng đất một cách hợp lý và hiệu quả.

[14] Xuyên Đông, "Những kết quả Luật Đất đai 2024 đạt được sau 01 năm thi hành", *Báo Lao động*, số ra ngày 24/8/2025.

Về cơ bản, quá trình chuyển mục đích SDĐ tại các địa phương được thực hiện theo quy hoạch và kế hoạch đã được phê duyệt, đảm bảo tuân thủ đúng quy định của pháp luật về đất đai. Điều này giúp việc sử dụng đất được kiểm soát chặt chẽ, tránh tình trạng sử dụng đất không đúng mục đích, đồng thời thúc đẩy sự phát triển bền vững và cân bằng lợi ích giữa các bên liên quan.

Việc thực hiện các thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất cơ bản đúng thẩm quyền, đúng đối tượng, phù hợp với quy định pháp luật về đất đai, thời gian thực hiện được rút ngắn so với trước. Đa số các dự án sau khi được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích SDĐ đã triển khai thực hiện và đưa vào khai thác, sử dụng. Từ đó, hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật được đầu tư ngày càng đồng bộ; cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, tỷ trọng công nghiệp, thương mại và dịch vụ tăng; từng bước hình thành các khu đô thị mới, xây dựng nông thôn mới, đóng góp lớn vào thu ngân sách.

Bên cạnh đó, theo kết quả điều tra, đánh giá chất lượng đất đai, tiềm năng đất đai của tỉnh Bắc Ninh năm 2024 cho thấy, tổng diện tích điều tra chất lượng đất là 43.394,1 ha, trong đó, chất lượng cao 20.848,97 ha, chiếm 48,04% diện tích điều tra; chất lượng trung bình 19.356,41 ha, chiếm 44,61%; chất lượng thấp 3.188,73 ha, chiếm 7,35%. Đây là cơ sở để làm tốt công tác quản lý đất đai cũng như thực hiện mục đích sử dụng đất hiệu quả, phát huy tiềm năng, thế mạnh đất đai đối với sự phát triển chung của tỉnh. Từ đầu năm đến nay, toàn tỉnh thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện 50 dự án, diện tích 171 ha. Đã thực hiện xong công tác bồi thường giải phóng mặt bằng để đấu giá quyền sử dụng đất 32 dự án, diện tích quy hoạch khoảng 135,6 ha, trong đó, diện tích đất ở khoảng 52,6 ha; 14 dự án đang thực hiện bồi thường. Đối với các dự án đối ứng cho dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức *Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao*, có 33 dự án đang triển khai thực hiện theo hình thức hợp đồng xây dựng- chuyển giao, tổng diện tích 776 ha[15]. Công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện theo đúng quy trình về trình tự, thủ tục và quản lý sử dụng đất lúa. Công tác định giá đất theo đúng quy định của pháp luật về giá đất, bảo đảm phù hợp với mục đích sử dụng đất hợp pháp thời điểm định giá.

Thứ ba, việc chuyển mục đích sử dụng đất được thanh tra, kiểm soát chặt chẽ trong từng giai đoạn.

Qua tình hình giám sát có thể thấy công tác lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cơ bản đảm bảo trình tự, thủ tục theo quy định, phù hợp với thực tế sử dụng

[15] Tiềm năng đất đai và hiện trạng sử dụng đất tỉnh Bắc Ninh – Quy hoạch giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050, https://giabinhindustrialpark.vn/tiem-nang-dat-dai-va-hien-trang-su-dung-dat-tinh-bac-ninh-quy-hoach-giai-doan-2021-2030-tam-nhin-den-2050/, truy cập 10/10/2025.

đất trên địa bàn tỉnh tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân tiếp cận nguồn lực đất đai. Việc công bố và công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được triển khai qua nhiều hình thức khác nhau, giúp tổ chức, cá nhân và người dân nắm bắt, thực hiện và giám sát theo đúng quy định pháp luật. Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất trong thời gian qua đã trở thành nền tảng pháp lý quan trọng để Nhà nước thực hiện chuyển mục đích SDĐ, cấp giấy chứng nhận quyền SDĐ, góp phần khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất sai mục đích, không đúng thẩm quyền hoặc đối tượng. Việc hoàn thành các chỉ tiêu trong Quy hoạch và Kế hoạch sử dụng đất đã tạo nên những chuyển biến tích cực trong công tác quản lý và sử dụng đất đai, góp phần thúc đẩy việc sử dụng đất hiệu quả và đúng quy hoạch.

3.2. Một số hạn chế trong thực tiễn thi hành pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất

Xuyên suốt quá trình thực hiện Luật Đất đai từ trước đến nay, công tác quản lý đất đai đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ và khả thi, giúp khai thác nguồn lực đất đai một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả. Điều này đã thúc đẩy sự phát triển của hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và nhà ở đô thị, đồng thời tăng nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực vào sự phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng và an ninh của đất nước. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế trong công tác quản lý chuyển mục đích SDĐ.

Thứ nhất, việc quy định nghĩa vụ tài chính đối với hoạt động chuyển mục đích SDĐ còn chưa hợp lý. Các nghĩa vụ tài chính về đất đai bị quy định trong nhiều văn bản dẫn đến thiếu minh bạch.

Pháp luật Việt Nam hiện nay có một "hệ thống" rất nhiều văn bản quy định về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Điểm tích cực ở đây là sự phong phú của các văn bản pháp luật cho thấy quy định ngày càng chi tiết và hoàn thiện. Các khoản tiền mà cơ quan Nhà nước thu đều theo đúng quy định pháp luật, và cán bộ, công chức không được phép thu các khoản trái quy định[16]. Tuy nhiên, xét ở góc độ hạn chế, việc có quá nhiều văn bản pháp luật và cách xây dựng "phân tán" như vậy khiến người sử dụng đất gặp khó khăn trong việc tiếp cận đầy đủ các nghĩa vụ tài chính cần thực hiện, gây ra sự "mông lung" cho người thực hiện nghĩa vụ.

Sự thiếu công khai và minh bạch là môi trường thuận lợi cho tham nhũng. Vì vậy, khi pháp luật đã hướng đến minh bạch thì cần phải minh bạch một cách triệt để, bởi chỉ một kẽ hở nhỏ cũng có thể dẫn đến nguy cơ tham nhũng. Chỉ khi người sử dụng đất biết chính xác mình phải nộp bao nhiêu loại nghĩa vụ tài chính, họ mới có thể tự bảo vệ mình khỏi việc cán bộ, công chức yêu cầu các khoản chi phí không rõ ràng.

[16] Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.51, 2024.

Thứ hai, quy định của pháp luật gây khó khăn cho công tác chuyển mục đích SDĐ đối với quy định về đất trồng lúa.

Theo Luật Đất đai 2013, thực trạng nhiều địa phương gặp khó khăn trong quá trình chuyển mục đích đất lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác để thực hiện các dự án đầu tư theo đúng quy định của luật đất đai đang gặp nhiều khó khăn. Cụ thể, kế hoạch sử dụng đất theo từng giai đoạn của các địa phương đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trong đó thể hiện rõ nhu cầu và hạn mức sử dụng đất. Tuy nhiên, theo Luật Đất đai cứ 10ha đất lúa và 20ha đất rừng trở lên thì các địa phương phải báo cáo, trình Thủ tướng. Trong khi đó, quy trình trình duyệt mất rất nhiều thời gian khi phải xin ý kiến thẩm định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, việc này ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ thực hiện các dự án.

Bên cạnh đó, một khó khăn khác mà các địa phương đang vướng phải là việc chuyển mục đích sử dụng dưới 10ha đất trồng lúa; dưới 20ha đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng phải trình HĐND cấp tỉnh thông qua Nghị quyết mới được triển khai. Tuy nhiên, vấn đề đáng bàn ở đây là một năm HĐND tỉnh chỉ họp hai kỳ vào giữa năm và cuối năm. Trong khi đó, nhu cầu thực hiện các dự án lại liên tục và nhiều dự án cấp bách cần phải thực hiện ngay.

Thực tế, tỉnh Thái Nguyên vẫn còn 1980,85ha đất rừng phòng hộ và 10.931,42 ha đất rừng sản xuất có thể thực hiện chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác theo quy định. Từ đầu năm 2024 đến nay, tỉnh Thái Nguyên đã chuyển 28,15ha đất rừng phòng hộ sang đất rừng sản xuất và 159,73ha đất rừng sản xuất sang mục đích khác. Trong tương lai, nhu cầu chuyển đổi đất lúa, đất rừng sang mục đích khác vẫn còn nhiều. Tuy nhiên, việc chuyển đổi đang gặp phải khó khăn điển hình như phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10ha đất trồng lúa trở lên; từ 20ha đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên. Còn với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10ha đất trồng lúa; dưới 20ha đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng thì phải thông qua Nghị quyết của HĐND tỉnh[17]. Đây là những khó khăn không riêng tỉnh Thái Nguyên mà hầu hết các địa phương trên cả nước đang gặp phải.

Thứ ba, quy hoạch sử dụng đất chưa đảm bảo tính đồng bộ, thiếu tầm nhìn dài hạn, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững.

Nhiều quy hoạch vẫn mang tính hình thức, thực hiện không nghiêm túc và chưa phù hợp với thực tế cũng như định hướng phát triển kinh tế - xã hội, điều này gây ra sự thiếu hiệu quả trong việc sử dụng đất. Một vấn đề lớn là việc chuyển đổi tự phát từ đất trồng lúa sang các loại cây trồng và vật nuôi khác đã bộc lộ nhiều hệ lụy và bất cập. Qua

[17] Chung An, "Chuyển đổi mục đích sử dụng đất ở TP. Thái Nguyên: Tăng cường rà soát, siết chặt quản lý", *Báo Thái Nguyên*, số ra ngày 25/04/2025.

thực tế, nhiều nông dân đã tự chuyển đất trồng lúa sang trồng cây ăn quả mà không tuân theo quy hoạch hoặc nghiên cứu về tính thích nghi của đất đai, khí hậu cũng như kỹ thuật và công nghệ trồng trọt. Điều này dẫn đến việc sản xuất nông sản không có tính tập trung, hiệu quả không cao. Việc tiêu thụ nông sản vẫn chủ yếu thông qua thương lái, chợ đầu mối, hợp tác xã hoặc tổ hợp tác, nhưng chỉ theo mùa vụ và không có các hợp đồng ràng buộc cụ thể, gây khó khăn trong việc ổn định giá cả và đảm bảo lợi nhuận bền vững cho nông dân. Tình trạng này không chỉ làm giảm hiệu quả kinh tế mà còn có thể ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của ngành nông nghiệp.

Thực tế cũng cho thấy qua các vụ việc như: một số tỉnh thành phía Nam người dân ào ạt chuyển từ đất trồng lúa sang đất nuôi tôm hay nuôi trồng các loại thủy sản khác, nhưng do trình độ kỹ thuật non kém, điều kiện tự nhiên không thuận lợi,... tôm chết hàng loạt, người dân trắng tay mà đất trồng lúa thì đã bị nhiễm mặn nghiêm trọng. Cụ thể, Vùng Đồng Tháp Mười (Long An) là vùng ngọt, được quy hoạch trồng lúa, rau màu, tuy nhiên, hàng trăm hécta đất ruộng ở vùng này bị nhiều cá nhân, tổ chức tự ý chuyển mục đích sử dụng, khoan giếng tầng sâu, lấy nước mặn nuôi tôm thẻ chân trắng[18]. Hậu quả, hệ sinh thái, quy hoạch sản xuất nông nghiệp bị phá vỡ, tài nguyên đất và nước bị suy thoái, môi trường bị ô nhiễm... Từ đó thoái hóa, ô nhiễm đất, xâm nhập mặn diễn ra ở nhiều nơi, diễn biến phức tạp, dẫn đến mất đất, giảm độ màu mỡ, thoái hóa đất, ảnh hưởng lớn đến sản xuất nông, lâm nghiệp và đời sống. của người dân; nguồn lực đất đai chưa được khai thác, phát huy đầy đủ và bền vững.

Thứ tư, khi chuyển mục đích sử dụng đất tại các doanh nghiệp cổ phần hóa.

Do nhiều nguyên nhân khác nhau như lịch sử để lại, quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng... dẫn đến nhiều trường hợp doanh nghiệp cổ phần hóa nhưng lại chưa được phê duyệt phương án sử dụng đất. Sau khi cổ phần hóa, cơ quan chức năng mới lấy ý kiến của UBND tỉnh về phương án sử dụng đất của doanh nghiệp sau cổ phần hóa. Tuy nhiên, do pháp luật chỉ có quy định UBND tỉnh có ý kiến về phương án sử dụng đất trước khi tiến hành cổ phần hóa, nên doanh nghiệp không thể lấy ý kiến của UBND tỉnh về phương án sử dụng đất sau khi đã cổ phần hóa dẫn đến doanh nghiệp sau cổ phần hóa gặp nhiều khó khăn khi sử dụng đất hoặc chuyển mục đích SDĐ.

Trên thực tế, việc chuyển mục đích SDĐ của doanh nghiệp cổ phần hóa ở các thời điểm khác nhau là không thống nhất. Nếu doanh nghiệp cổ phần hóa chuyển mục đích SDĐ khác với phương án sử dụng đất diễn ra trước thời điểm ngày 09/7/2018 khi Nghị quyết số 60/2018/QH14 có hiệu lực thì việc chuyển mục đích SDĐ được thực hiện theo quy định của pháp luật đất đai nên không có cơ sở thu hồi đất trong trường hợp này. Nếu sau thời điểm ngày 09/07/2018, việc chuyển mục đích SDĐ của doanh nghiệp phải phù

[18] Ngọc Phúc, "Vụ nuôi tôm trên đất lúa ở Đồng Tháp Mười (Long An): Kiên quyết xử lý tình trạng tự phát", *Báo Sài Gòn giải phòng*, số ra ngày 24/10/2024.

hợp với phương án sử dụng đất trong hồ sơ cổ phần hóa. Mặc dù Chính phủ cũng đã có chỉ đạo kiên quyết thu hồi và đấu giá đất trong trường hợp phương án sử dụng đất của doanh nghiệp chưa phù hợp với phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa, quy hoạch sử dụng đất theo Luật Đất đai nhưng việc triển khai trên thực tế quy định này là rất khó khăn do Luật Đất đai năm 2013 (Điều 57) không có quy định trường hợp doanh nghiệp cổ phần hóa chuyển mục đích SDĐ khác với phương án sử dụng đất đã phê duyệt thì thuộc trường hợp thu hồi đất. Điều này đã và sẽ gây ra không ít lúng túng cho các địa phương khi xem xét việc chuyển mục đích SDĐ cho các dự án có nguồn gốc quỹ đất cổ phần hóa.

Thứ năm, tình trạng sai phạm về chuyển mục đích sử dụng đất thời gian qua vẫn còn nhiều và gây ra nhiều tổn thất lớn cho nền kinh tế.

Theo các Báo cáo của Thanh tra Chính phủ ghi nhận về các sai phạm trên địa bàn các tỉnh/thành phố, cụ thể như sau:

Tại Hà Nội, mới đây nhất, Thanh tra Chính phủ phát hiện ra hàng loạt sai phạm của các cơ quan quản lý thuộc UBND TP. Hà Nội, Bộ Xây dựng và chủ đầu tư trong việc đầu tư, xây dựng theo quy hoạch trên địa bàn HN. Sai phạm về tài chính ở các dự án chuyển mục đích SDĐ được phát hiện qua thanh tra lên đến gần 4.000 tỉ đồng.

Từ kết quả thanh tra cho thấy một số doanh nghiệp khi lựa chọn nhà đầu tư đưa lợi thế đất để đấu giá đã thu về cho Nhà nước số tiền lớn, như dự án 31 Láng Hạ (514,9 tỉ đồng); dự án 378 Minh Khai (312,9 tỉ đồng)... Một số doanh nghiệp không tổ chức đấu giá lựa chọn nhà đầu tư (tự thỏa thuận theo hình thức hỗ trợ) thu được thấp như: dự án số 1 Phùng Chí Kiên; dự án tại 365A Minh Khai; dự án 167 Thụy Khuê.

Còn tại TP. HCM, hàng loạt sai phạm về đất đai, nhất là đất công trên địa bàn TP.HCM đã được Thanh tra Chính phủ điểm mặt đối với hơn 2.054 tỉ đồng, hơn 6 triệu USD và hơn 463.900 m2 nhà đất[19].

Điển hình như tại dự án Tầm Nhìn thuộc phường Tân Tạo A, quận Bình Tân do Công ty TNHH Đầu tư Địa ốc Khang An. Theo kết luận của Thanh tra Chính phủ, dự án này có diện tích 59.236 m2, trong đó 54.804 m2 đất nông nghiệp, nhà đất do các hộ dân quản lý và sử dụng, còn lại 4.432 m 2 là kênh mương do Nhà nước quản lý. Kết quả thanh tra cho thấy, Công ty TNHH Đầu tư Địa ốc Khang An được chuyển mục đích sử dụng toàn bộ 59.236 m2 đất để đầu tư xây dựng khu dân cư khi dự án không có trong kế hoạch sử dụng đất, chuyển đất nông nghiệp để xây dựng khu dân cư, không có tên trong danh mục các dự án có nhu cầu sử dụng đất trong kế hoạch sử dụng đất 5 năm của thành phố giai đoạn 2001 - 2005 được Thủ tướng phê duyệt, cho phép khu dân cư sử dụng đất lâu dài nhưng khi được giao đất chủ đầu tư không đăng ký nhu cầu sử dụng đất.

[19] Kết luận thanh tra số 757/KL-TTCP, ngày 13 tháng 5 năm 2021 của Thanh tra Chính phủ.

Còn tại Đà Nẵng, tháng 8/2021 vừa qua Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy Quảng Nam đã họp và xem xét, thi hành kỷ luật cảnh cáo 2 đảng viên vi phạm là ông Nguyễn Thế Hùng, Ủy viên Ban Thường vụ Thành ủy, Phó Chủ tịch UBND thành phố Hội An về việc ký quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng 731,7m2 đất trồng cây lâu năm sang đất ở nông thôn trái quy định của pháp luật đất đai.

Hay tại Bình Thuận, vào cuối năm 2019, Ban Thường vụ Tỉnh ủy Bình Thuận quyết định cách tất cả chức vụ trong Đảng đối với ông Đỗ Ngọc Điệp, nguyên Phó Bí thư Thành ủy, nguyên Chủ tịch UBND TP. Phan Thiết về những sai phạm liên quan đến công tác quản lý đất đai, quản lý quy hoạch, tùy tiện làm trái quy định, vi phạm pháp luật.

Và còn rất nhiều địa phương trên cả nước có quỹ đất bị chuyển đổi sai mục đích, tư nhân hóa hoặc trên giấy tờ khi chuyển đổi một kiểu còn thực tế mảnh đất lại sử dụng vì mục đích khác.... Qua đó cho thấy các sai phạm đất đai thời gian qua của các cán bộ quan chức và doanh nghiệp tư nhân đã bòn rút nghiêm trọng đến tài sản nhà nước và nhân dân, gây ra thất thoát, lãng phí vô cùng lớn.

4. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất

Thứ nhất, phân cấp triệt để thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Quy định về thẩm quyền cho phép chuyển mục đích SDĐ tại điểm a, khoản 2, Điều 123 của LĐĐ năm 2024 cần được xây dựng theo hướng phân cấp toàn diện cho UBND cấp xã, không cần yêu cầu văn bản chấp thuận từ UBND cấp tỉnh.

Khi chất lượng của quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất được đảm bảo, và các khu vực bảo vệ đất nông nghiệp quan trọng được xác định rõ ràng, UBND cấp xã hoàn toàn có thể quản lý và xử lý hiệu quả các chỉ tiêu về chuyển mục đích sử dụng đất. UBND cấp xã có khả năng nắm rõ tình hình sử dụng đất tại địa phương, bao gồm nhu cầu phát triển kinh tế, hạ tầng, và đặc điểm của quỹ đất, việc giao thẩm quyền này giúp huyện phản ứng nhanh với nhu cầu phát triển, tăng tính linh hoạt trong điều chỉnh đất đai, và giảm tải cho cấp tỉnh. Bên cạnh đó, khi không cần chờ sự chấp thuận của UBND cấp tỉnh, quá trình phê duyệt chuyển mục đích SDĐ sẽ trở nên nhanh gọn hơn. Điều này đáp ứng tốt hơn nhu cầu thực tế về sử dụng đất của các dự án thương mại và dịch vụ tại địa phương, nhất là trong bối cảnh tốc độ đô thị hóa và hội nhập kinh tế đang diễn ra mạnh mẽ. UBND cấp xã hiện nay không còn khi thực hiện chính quyền hai cấp thì theo tác giả nên kiến nghị đề xuất quy định cho UBND cấp xã thẩm quyền này, thông qua sự phân cấp này, sẽ chịu trách nhiệm trực tiếp trong việc quản lý và sử dụng đất, đồng thời phải thực hiện báo cáo với UBND cấp tỉnh khi diện tích chuyển đổi đạt từ 0,5 ha trở lên. Việc phân cấp này tạo ra cơ chế giám sát và trách nhiệm rõ ràng, giúp kiểm soát hiệu quả hơn trong chuyển mục đích SDĐ.

Thứ hai, cần quy định cụ thể về tiêu chí khu vực quản lý nghiêm ngặt chuyển mục đích sử dụng đất, khu vực hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất; điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất ở khu vực bị hạn chế.

Mặc dù Luật Đất đai 2024 đã quy định và phân chia rõ ràng khu vực quản lý nghiêm ngặt về chuyển mục đích SDĐ, khu vực hạn chế, khu vực được phép chuyển mục đích sử dụng và các trường hợp cụ thể, nhưng vẫn còn thiếu những quy định cụ thể. Ví dụ, chưa nêu rõ căn cứ nào để đưa một loại đất vào khu vực quản lý nghiêm ngặt trong khi loại đất khác thì không. Đồng thời, chưa quy định rõ ràng giá trị pháp lý của ý kiến người dân đối với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt là khi ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi hợp pháp của họ; cũng như trách nhiệm pháp lý của người lấy ý kiến và việc sử dụng ý kiến đó không đúng. Thành phần của hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là ai, phương thức công khai ra sao, tiêu chí đánh giá để hội đồng thông qua quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là gì, trách nhiệm pháp lý của các thành viên hội đồng thẩm định, cũng như hình thức, thời gian công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại các cấp, và trách nhiệm của người thực hiện công khai nếu không tuân thủ cũng cần được làm rõ.

Bằng cách quy định chi tiết các tiêu chí và điều kiện trên, Luật Đất đai sẽ giúp phân định rõ ràng các khu vực theo tính chất bảo vệ, tạo cơ sở cho các quyết định chuyển mục đích SDĐ một cách minh bạch và nhất quán, nếu chưa được quy định cụ thể, rõ ràng các vấn đề trên sẽ là một trở ngại rất lớn cho việc thực hiện quy định có hiệu lực, hiệu quả trên thực tiễn.

Thứ ba, cần quy định rõ hơn trường hợp nào các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không được phép chấp thuận chuyển mục đích SDĐ tại khoản 1 Điều 121 LDĐ năm 2024.

Hiện nay, các trường hợp được chuyển mục đích SDĐ quy định tại khoản 1 Điều 121 LĐĐ 2024 sẽ phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép, tuy nhiên dựa vào tiêu chí nào, điều kiện nào để cơ quan có thẩm quyền cho phép thì chưa được đề cập đến. Quy định cụ thể về điều kiện, tiêu chí không được chấp thuận sẽ giúp hạn chế các quyết định tùy tiện, giảm thiểu tiêu cực và tham nhũng trong quá trình quản lý và chuyển mục đích SDĐ từ phía Nhà nước và tạo ra sự thống nhất và rõ ràng trong việc áp dụng pháp luật, hỗ trợ các cơ quan quản lý đất đai trong quá trình thực hiện.

Khi có các quy định rõ ràng, việc chuyển mục đích SDĐ sẽ được kiểm soát chặt chẽ, giúp giảm tình trạng lạm dụng, đầu cơ và buôn bán đất đai trái phép. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh thị trường bất động sản có nhiều biến động, khi đất đai có thể bị chuyển nhượng hoặc sử dụng không phù hợp với quy hoạch ban đầu. Bên cạnh đó, có những loại đất có ý nghĩa đặc biệt về môi trường, văn hóa hoặc an ninh quốc phòng, cần được bảo vệ và sử dụng đúng mục đích như đất trồng lúa, đất rừng phòng

hộ, đất rừng đặc dụng, vì vậy, việc quy định rõ sẽ giúp bảo vệ các loại đất này, tránh việc sử dụng sai mục đích gây ảnh hưởng lâu dài.

5. Kết luận

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá, đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, đặc biệt đối với các hoạt động sản xuất nông nghiệp, công nghiệp và đô thị hóa. Sự thay đổi mục đích sử dụng đất là nhu cầu tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế, nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, tăng cường hiệu quả sử dụng đất và phù hợp với định hướng quy hoạch. Quá trình chuyển mục đích sử dụng đất không chỉ đơn thuần là sự thay đổi về tính chất và công dụng của đất mà còn đòi hỏi sự điều chỉnh từ phía pháp luật để đảm bảo tính minh bạch, công bằng và phù hợp với lợi ích chung. Các quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất đóng vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh và kiểm soát quá trình này, giúp đảm bảo sự cân bằng giữa lợi ích kinh tế và xã hội, đồng thời bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất. Việc quy định chi tiết và đầy đủ về trình tự, thủ tục giúp người dân tuân thủ đúng các chính sách mà Nhà nước ban hành đã đóng góp quan trọng vào việc bảo vệ và đảm bảo quyền lợi chính đáng của những người có quyền sử dụng đất cũng như các quỹ đất phù hợp. Từ đó, các quy định pháp luật nhằm điều chỉnh hoạt động chuyển mục đích SDĐ đã tạo hành lang pháp lý an toàn và tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Thị Mỹ Hoa, *Pháp luật Việt Nam về chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư bất động sản - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*, Đề án tốt nghiệp thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2020, Hà Nội.
2. Mai Vân Hà, *Pháp luật về chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản và thực tiễn thi hành tại thành phố Hà Nội*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2022, Hà Nội.
3. Nguyễn Thị Thuỷ, *Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng*, https://tcnn.vn/news/detail/55781/Nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-quan-ly-va-su-dung-dat-dai-theo-tinh-than-Nghi-quyet-Dai-hoi-XIII-cua-Dang.html.
4. Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai 2013*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2017.
5. Võ Thiện Thông, *Chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo pháp luật đất đai ở Việt Nam từ thực tiễn quận Bình Tân, thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, 2020, Hà Nội.
6. Vũ Thanh Hằng, *Pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Đề án tốt nghiệp thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2024, Hà Nội.

7. Vũ Thủy, *Qui định pháp luật về chuyển đổi mục đích sử dụng đất và thực tiễn thi hành thời gian qua*, https://phaply.net.vn/qui-dinh-phap-luat-ve-chuyen-doi-muc-dich-su-dung-dat-va-thuc-tien-thi-hanh-thoi-gian-qua-a253767.html.

THỜI HẠN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ HẠN MỨC SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT ĐẢM BẢO HIỆU QUẢ THỰC THI

NCS.ThS. Phùng Thị Phương Thảo*

Tóm tắt: Với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước có trách nhiệm quản lý nguồn lực này hiệu quả, đúng mục đích và bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp và toàn xã hội. Bên cạnh quyền quyết định giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất…, Nhà nước còn quy định về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất. Đây là công cụ quan trọng để đảm bảo sự công bằng trong việc tiếp cận, sử dụng đất đai của người sử dụng đất và buộc người sử dụng đất khai thác đất đai có trách nhiệm và hiệu quả hơn. Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều sửa đổi, bổ sung quy định về thời hạn và hạn mức sử dụng đất nhằm khắc phục những hạn chế còn tồn tại trong Luật Đất đai năm 2013. Trong phạm vi nghiên cứu này, tác giả tập trung phân tích thực trạng pháp luật về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2024, qua đó đề xuất các giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả thực thi trên thực tế.

Từ khóa: Thời hạn sử dụng đất, hạn mức sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2024

Mở đầu: Trong quá trình xây dựng, hoàn thiện và thực hiện pháp luật đất đai cho thấy một trong những mục tiêu mà Đảng và Nhà nước ta hướng tới đó là quan tâm, mở rộng hơn nữa các quyền năng cho người sử dụng đất trong quá trình sử dụng để người sử dụng đất yên tâm, khai thác sử dụng đất; đồng thời đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước và của người sử dụng đất. Do đó, Luật Đất đai năm 2024 đã có nhiều điểm đổi mới căn bản, đánh dấu bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng đất đai ở nước ta. Trong đó, vấn đề về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất tiếp tục là những quy định cốt lõi, gắn trực tiếp với quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất bởi nó quyết định phạm vi quyền năng cũng như những nghĩa vụ của người sử dụng đất, đồng thời phản ánh nguyên tắc phân bổ công bằng và khai thác hợp lý nguồn lực đất đai. Tuy nhiên, một số quy định về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024 còn tồn tại một số vướng mắc, bất cập vừa gây khó khăn cho quá trình áp dụng, vừa ảnh hưởng trực đến quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất cũng như hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai.

Trong bối cảnh cả nước đang bước vào giai đoạn phát triển mới với tinh thần Nghị quyết 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, việc

* Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện các quy định về thời hạn và hạn mức sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024 là hết sức cần thiết. Bài viết không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận khi làm rõ thời hạn sử dụng đất, hạn mức sử dụng đất trong mối quan hệ với quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất, mà còn phân tích các quy định của pháp luật về thời hạn sử dụng đất, hạn mức sử dụng đất; qua đó đề xuất các biện pháp bảo đảm thực thi hiệu quả, góp phần khai thác và sử dụng đất đai minh bạch, công bằng, bền vững trong thời gian tới.

1. Thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất trong mối quan hệ với quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất

Tại Việt Nam, từ khi Hiến pháp 1980 ra đời cho đến nay, chúng ta vẫn duy trì và phát triển chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước sẽ không trực tiếp sử dụng mà trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất và trên cơ sở nhu cầu, mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất Nhà nước với vai trò của mình sẽ ghi nhận, xác lập hạn thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất khác nhau. Theo đó, thời hạn sử dụng đất là khoảng thời gian mà Nhà nước cho phép người sử dụng đất được quyền chiếm hữu và sử dụng một phần diện tích đất nhất định theo mục đích sử dụng đất xác định sau khi đã được Nhà nước trao quyền theo một trong các hình thức như: công nhận quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất từ một chủ thể khác,..... Còn hạn mức sử dụng đất là giới diện tích đất mà hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao hoặc Nhà nước công nhận quyền sử dụng theo quy định hoặc khi nhận chuyển quyền sử dụng đất. Thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất t**ác động trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ** của người sử dụng đất. Cụ thể:

Thời hạn sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định thời điểm phát sinh quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Dưới góc độ về quyền của người sử dụng đất, thời hạn sử dụng là một trong các căn cứ để người sử dụng đất có thể thực hiện các quyền của mình đối với quyền sử dụng đất và yêu cầu cơ quan có thẩm quyền cũng như các bên có liên quan tôn trọng quyền lợi của mình đối với quyền sử dụng đất. Hơn nữa, đây còn là cơ sở quan trọng chi phối đến quyết định của người sử dụng đất về việc có nên đầu tư vào đất hay không và nếu đầu tư thì mức độ, hình thức đầu tư ra sao để có thể thu hồi tài sản trước khi thời hạn sử dụng đất của mình chấm dứt[1]. Khi thời hạn đất đai càng dài thì chế định đất đai đó được xem là càng an toàn[2], nhất là một khi các thành tố còn lại không thay đổi. Còn dưới góc độ nghĩa vụ, người sử dụng đất sẽ phải thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của pháp luật đối với cơ quan nhà nước và bên thứ ba

[1] *Gebremedhin, B. and S. M. Swinton (2003), Investment in soil conservation in northern Ethiopia: the role of land tenure security and public programs. Agricultural Economics, Vol. 29, Issue 1.*
[2] *Hanstad, T. et al. (2009), Poverty, Law and Land Tenure Reform. In: Prosterman, R. L. et al. (editors), One Billion Rising: Law, Land and the Alleviation of Global Poverty, Leiden University Press*

có liên quan trong thời hạn sử dụng như người sử dụng đất phải **sử dụng đúng mục đích, thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai** (nộp thuế, tiền thuê đất) và trả lại đất khi hết thời hạn nếu không được gia hạn…

Hạn mức sử dụng đất t**ác động đến quyền và nghĩa vụ** của người sử dụng đất, cụ thể: hạn mức sử dụng đất sẽ giới hạn về phạm vi mà người sử dụng đất được thực hiện các quyền cũng như nghĩa vụ của mình đối với quyền sử dụng. Khi Nhà nước giới hạn hạn mức sử dụng đất hợp lý sẽ cho phép sự tích tụ, tập trung đất đai phù hợp, khuyến khích những người sử dụng đất có thể khai thác, sử dụng đất một cách hiệu quả, tạo sự hài hòa giữa phát triển kinh tế với ổn định xã hội; đồng thời, tránh tình trạng đầu cơ đất đai và tích trữ nguồn lục tài chính vào đất đai, ảnh hưởng đến sự phát triển, ổn định xã hội.

2. Thực trạng quy định về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024

2.1. Thực trạng quy định về thời hạn sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024

Hiện nay, tuỳ thuộc vào từng loại đất và các trường hợp sử dụng đất cụ thể mà Nhà nước quy định về thời hạn sử dụng đất với 02 loại là (i) Đất sử dụng ổn định lâu dài và (ii) Đất sử dụng có thời hạn; đồng thời xác định thời hạn sử dụng đất trong trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất. Cụ thể:

Thứ nhất, đất sử dụng ổn định lâu dài

Theo quy định tại Điều 171 Luật Đất đai năm 2024, các loại đất được xác định với thời hạn ổn định lâu dài bao gồm: đất ở; đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng quy định tại khoản 4 Điều 178 của Luật Đất đai năm 2024[3]; đất rừng đặc dụng; đất rừng phòng hộ; đất rừng sản xuất do tổ chức quản lý; đất thương mại, dịch vụ, đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp của cá nhân đang sử dụng ổn định được Nhà nước công nhận mà không phải là đất được Nhà nước giao có thời hạn, cho thuê; đất xây dựng trụ sở cơ quan quy định tại khoản 1 Điều 199 của Luật Đất đai năm 2024[4]; đất xây dựng công trình sự nghiệp của đơn vị sự nghiệp công lập quy định tại khoản 2 Điều 199 của Luật Đất đai năm 2024[5]; đất quốc phòng, an ninh; đất tín ngưỡng; đất tôn giáo quy định

---

[3] **Điều 178. Đất nông nghiệp do cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng** [...]
4. Đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng được quy định như sau:
a) Cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất để bảo tồn bản sắc dân tộc gắn với phong tục, tập quán, tín ngưỡng của các dân tộc;
b) Cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất có trách nhiệm bảo vệ đất được giao, không được chuyển sang sử dụng vào mục đích khác.

[4] **Điều 199. Đất xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp**
1. Đất xây dựng trụ sở cơ quan gồm đất trụ sở cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam, cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật và được Nhà nước giao nhiệm vụ, hỗ trợ kinh phí hoạt động thường xuyên.

[5] 2. Đất xây dựng công trình sự nghiệp gồm các loại đất quy định tại điểm d khoản 3 Điều 9 của Luật này.

tại khoản 2 Điều 213 của Luật Đất đai năm 2024[6]; đất sử dụng vào mục đích công cộng không có mục đích kinh doanh; đất nghĩa trang, nhà tang lễ, cơ sở hỏa táng; đất cơ sở lưu giữ tro cốt và đất quy định tại khoản 3 Điều 173 và khoản 2 Điều 174 của Luật Đất đai năm 2024[7]. Như vậy, có thể thấy các loại đất sử dụng với thời hạn ổn định lâu dài thường gắn liền với nhu cầu ổn định, phục vụ lợi ích lâu dài của xã hội, cần ít có sự thay đổi trong thời hạn dài để đảm bảo tính hiệu quả trong quá trình khai thác và sử dụng đất với hiệu quả cao nhất[8]; từ đó vừa giúp người sử dụng đất có sự có sự yên tâm trong quá trình đầu tư, cải tạo, xây dựng khi sử dụng đất vừa bảo đảm quản lý đất đai theo định hướng của Nhà nước. Tuy nhiên, khi đánh giá một cách toàn diện thì các quy định về đất sử dụng đất ổn định lâu dài trong Luật Đất đai năm 2024 vẫn có một số vấn đề còn vướng mắc như sau:

Một là, chưa có quy định làm rõ nội hàm của đất sử dụng ổn định lâu dài: Hiện nay, Luật Đất đai năm 2024 cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành chưa có quy định làm rõ nội hàm của đất sử dụng ổn định lâu dài mà chỉ có quy định về khái niệm "*sử dụng đất ổn định*" theo khoản 38 Điều 3 Luật đất đai năm 2024, theo đó: *"Sử dụng đất ổn định là việc sử dụng đất vào một mục đích chính nhất định kể từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất vào mục đích đó đến thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc sử dụng đất ổn định*". Từ đó, đã có quan điểm là dựa vào khái niệm trên để xác định "*đất sử dụng ổn định lâu dài được chủ thể sử dụng liên tục vào một mục đích chính nhất định, kể từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất vào mục đích đó đến thời điểm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, hoặc đến thời điểm quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với trường hợp chưa cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất*"[9]. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả cách hiểu trên chưa phù hợp bởi đang quá nhấn mạnh đến tính chất ổn định về mục đích sử dụng đất như cách hiểu tại khoản 38 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024 mà không phải tính chất "*ổn định lâu dài*" gắn với thời gian sử dụng đất; đồng thời, Luật Đất đai năm 2024 đang căn

---

[6] **Điều 213. Đất tôn giáo**
[...]2. Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với đất xây dựng cơ sở tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc.

[7] **Điều 173. Thời hạn sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất**
[...]3. Thời hạn sử dụng đất đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ đất phi nông nghiệp sử dụng ổn định lâu dài sang đất phi nông nghiệp sử dụng có thời hạn hoặc từ đất phi nông nghiệp sử dụng có thời hạn sang đất phi nông nghiệp sử dụng ổn định lâu dài là ổn định lâu dài.
Điều 174. Thời hạn sử dụng đất khi nhận chuyển quyền sử dụng đất
[...] 2. Người nhận chuyển quyền sử dụng đất đối với loại đất sử dụng ổn định lâu dài thì được sử dụng đất ổn định lâu dài.

[8] Trần Quang Huy, *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024,* Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2024, tr533.

[9] Nguyễn Tấn Hoàng Hải & Trần Thị Kim Thoa, *Góp ý dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) về thời hạn sử dụng đất,* https://kiemsat.vn/gop-y-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-ve-thoi-han-su-dung-dat-65260.html, truy cập 04/10/2025.

cứ vào mục đích sử dụng đất để xác định thời hạn sử dụng đất ổn định lâu dài nên nếu hiểu theo cách hiểu trên sẽ hạn chế người sử dụng đất trong quá trình sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất hay sử dụng đất kết hợp đa mục đích vì phải "*sử dụng liên tục vào một mục đích chính nhất định"*. Như vậy, để thống nhất trong cách hiểu thì trong thời gian tới Luật Đất đai năm 2024 hoặc các văn bản hướng dẫn thi hành cần bổ sung quy định làm rõ nội hàm của "*đất sử dụng ổn định lâu dài"*; từ đó tránh gây tranh cãi và khó khăn trong quản lý, giám sát của Nhà nước cũng như đảm bảo quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Hai là, quy định về loại đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng với thời hạn ổn định lâu dài là chưa phù hợp: Theo quy định tại khoản 2 Điều 171 Luật Đất đai năm 2024, không phải cứ đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng sẽ được xác định với thời hạn sử dụng ổn định lâu dài mà phải thuộc trường hợp được quy định tại khoản 4 Điều 178 của Luật Đất đai năm 2024: *"a) Cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất để bảo tồn bản sắc dân tộc gắn với phong tục, tập quán, tín ngưỡng của các dân tộc; b) Cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất có trách nhiệm bảo vệ đất được giao, không được chuyển sang sử dụng vào mục đích khác.".* Tuy nhiên, quy định trên chỉ phù hợp với trường hợp tại điểm a khoản 4 Điều 178 của Luật Đất đai năm 2024 khi gắn với mục đích "*để bảo tồn bản sắc dân tộc gắn với phong tục, tập quán, tín ngưỡng của các dân tộc";* còn tại điểm b khoản 4 Điều 178 của Luật Đất đai năm 2024 là không phù hợp khi chỉ đơn thuần là quy định về trách nhiệm của cộng đồng dân cư khi được Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp chứ không phản ánh tính chất sử dụng đất cần sự "*ổn định lâu dài*". Do đó, quy định trên cũng cần được sửa đổi để phù hợp với kỹ thuật xây dựng pháp luật đã đề cập đến chủ thể và mục đích sử dụng đất khi xác định thời hạn sử dụng đất ổn định lâu dài như hiện nay.

Thứ hai, đất sử dụng có thời hạn

Đối với đất sử dụng có thời hạn, mặc dù Luật Đất đai năm 2024 không có quy định nào để giải thích nội hàm về "*đất sử dụng có thời hạn*" nhưng chúng ta đều có thể hiểu mà không có sự tranh cãi, cụ thể đất sử dụng có thời hạn là khoảng thời gian mà người sử dụng đất được phép chiếm hữu, quản lý và sử dụng một diện tích đất nhất định; hết thời hạn sử dụng thì quyền sử dụng đất của người sử dụng đất sẽ chấm dứt nếu không được gia hạn sử dụng. Hiện nay, tại Điều 172 Luật Đất đai năm 2024 quy định về đất sử dụng có thời hạn đối với các trường hợp sử dụng đất không thuộc Điều 171 Luật Đất đai năm 2024 và phụ thuộc vào chủ thể sử dụng đất (cá nhân, tổ chức) kết hợp với nguồn gốc sử dụng đất (giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất) cũng như mục đích sử dụng đất (nông nghiệp, thực hiện dự án đầu tư, trụ sở làm việc của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao). Cụ thể:

- Thời hạn giao đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng đất trồng cây hằng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng trong hạn mức quy định tại Điều 176 của Luật Đất đai là 50 năm. Khi hết thời hạn sử dụng đất, thì được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn 50 năm mà không phải làm thủ tục gia hạn.

- Thời hạn cho thuê đất nông nghiệp đối với cá nhân không quá 50 năm. Khi hết thời hạn thuê đất, cá nhân nếu có nhu cầu thì được Nhà nước xem xét tiếp tục cho thuê đất nhưng không quá 50 năm.

- Thời hạn giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư có sử dụng đất được xem xét, quyết định theo thời hạn hoạt động của dự án đầu tư hoặc đơn xin giao đất, thuê đất nhưng không quá 50 năm. Đối với các dự án có thời hạn hoạt động trên 50 năm theo quy định của Luật Đầu tư thì thời hạn giao đất, cho thuê đất theo thời hạn của dự án nhưng không quá 70 năm. Khi hết thời hạn, người sử dụng đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng thì được Nhà nước xem xét gia hạn sử dụng đất nhưng không quá thời hạn quy định tại khoản này. Trường hợp không phải lập dự án đầu tư thì thời hạn sử dụng đất được xem xét trên cơ sở đơn xin giao đất, cho thuê đất nhưng không quá 50 năm.

- Thời hạn cho thuê đất xây dựng trụ sở làm việc của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao không quá 99 năm. Khi hết thời hạn, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao nếu có nhu cầu sử dụng đất thì được Nhà nước xem xét gia hạn hoặc cho thuê đất khác; thời hạn gia hạn hoặc cho thuê đất khác không quá thời hạn quy định tại khoản này.

Như vậy, Luật Đất đai năm 2024 đã cho phép gia hạn tự động đối với trường hợp sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng đất trồng cây hằng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng trong hạn mức theo quy định và cơ quan nhà nước sẽ xác nhận việc tiếp tục sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân khi hết thời hạn sử dụng đất theo nhu cầu mà không bắt buộc[10]; còn các trường hợp còn lại Luật Đất đai năm 2024 chỉ ghi nhận khả năng gia hạn khi quyền sử dụng đất hết hạn mà không đương nhiên gia hạn[11]; nói cách khác khi hết thời hạn sử dụng đất người sử dụng đất có khả năng được gia hạn khi có nhu cầu và nhà nước sẽ xem xét để gia hạn. Tuy nhiên, hiện nay Luật Đất đai năm 2024 không đề cập tới số lần gia hạn, nên hoàn toàn có thể dẫn tới hai cách hiểu khác nhau, trong đó: cách hiểu thứ nhất, người sử dụng đất chỉ được gia hạn một lần và khi hết hạn của lần gia hạn, người sử dụng đất không có khả năng gia hạn quyền sử dụng

[10] Điều 65 Nghị định 102/2024/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
[11] Bùi Ai Giôn, *Bàn về giao dịch quyền sử dụng đất khi hết thời hạn sử dụng*, https://lsvn.vn/ban-ve-giao-dich-quyen-su-dung-dat-khi-het-thoi-han-su-dung-1717928649-a144381.html, truy cập 04/10/2025.

đất và sẽ chấm dứt quyền sử dụng đất[12]; còn cách hiểu thứ hai, người sử dụng đất có thể được gia hạn nhiều lần và khi hết hạn của lần gia hạn, người sử dụng đất tiếp tục có khả năng gia hạn quyền sử dụng đất vì Luật hiện nay không giới hạn số lần được gia hạn. Khi hiểu theo cách thứ nhất, sẽ đặt ra yêu cầu cho người sử dụng đất khi phải tính toán rất kỹ lưỡng thời hạn sử dụng, lo ngại đầu tư lâu dài vào đất sẽ bị mất lợi ích sau lần gia hạn; điều này có thể làm giảm động lực khai thác, cải tạo và sử dụng đất hiệu quả; còn nếu hiểu theo cách thứ hai giúp cho người sử dụng có thể yên tâm khai thác, đầu tư vào đất mà không sợ mất quyền sử dụng sau mỗi chu kỳ gia hạn; điều này phù hợp với các loại dự án đầu tư dài hạn, đất nông nghiệp hoặc đất xây dựng các dự án bất động sản lâu dài; tuy nhiên nếu không có sự kiểm soát tốt sẽ dễ dẫn đến nguy cơ người sử dụng đất lạm dụng để tích tụ, giữ đất lâu dài, gây lãng phí quỹ đất, hạn chế cơ hội tiếp cận đất của người khác. Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2024 chỉ đề cập đến quyền của Nhà nước trong việc "*xem xét gia hạn*" chứ không đưa ra căn cứ để Nhà nước xem xét quyết định việc có gia hạn hay không gia hạn. Điều này sẽ tiềm ẩn sự thiếu minh bạch cũng như sự tuỳ tiện của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi đưa ra quyết định bởi nó mang tính chủ quan thay vì trên cơ sở căn cứ pháp lý cụ thể; đồng thời còn gia tăng nguy cơ tiêu cực, tạo môi trường cho tình trạng xin – cho, tham nhũng trong các trường quyền sử dụng đất có giá trị kinh tế cao hoặc vị trí thuận lợi; từ đó ảnh hưởng đến sự công bằng trong quá trình tiếp cận và sử dụng đất của người sử dụng đất.

Ngoài ra, đối với thời hạn giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án nhà ở chung cư thì có sự phân tách cụ thể, trong đó: chủ đầu tư sẽ được sử dụng đất có thời hạn; còn chủ sở hữu căn hộ được sử dụng diện tích đất sử dụng chung bao gồm diện tích đất xây dựng khối nhà chung cư, làm sân, trồng hoa, cây xanh xung quanh nhà và đất xây dựng các công trình hạ tầng bên ngoài nhà chung cư nhưng để phục vụ trực tiếp cho nhà chung cư được chủ đầu tư bàn giao cho các chủ sở hữu căn hộ tự tổ chức quản lý, sử dụng theo dự án đầu tư theo thời hạn sử dụng ổn định lâu dài[13]. Với quy định trên sẽ giúp chủ sở hữu căn hộ yên tâm, không gây tâm lý bất an trong xã hội bởi đây là tài sản có giá trị rất lớn với người dân đô thị và tâm lý của đa số người Việt muốn để lại cho con cháu; từ đó còn thúc đẩy chính sách khuyến khích người dân lựa chọn sống trong căn hộ cao tầng, phù hợp với Luật Đất đai yêu cầu sử dụng đất hiệu quả với quy hoạch đô thị loại đặc biệt, loại 1 và loại 2 ưu tiên phát triển nhà chung cư[14]. Tuy nhiên, cũng có những luồng ý kiến cho rằng quy định trên gây nên những khó khăn, vướng mắc cho công tác cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũ đã quá thời hạn và tại Hội thảo nhận diện "điểm nghẽn"

[12] Bùi Ai Giôn, *Bàn về giao dịch quyền sử dụng đất khi hết thời hạn sử dụng*, https://lsvn.vn/ban-ve-giao-dich-quyen-su-dung-dat-khi-het-thoi-han-su-dung-1717928649-a144381.html, truy cập 04/10/2025.

[13] Khoản 3 Điều 92 Nghị định 102/2024/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

[14] Vũ Lê, *HoREA nêu 8 bất cập khi quy định thời hạn sở hữu chung cư*, https://vnexpress.net/horea-neu-8-bat-cap-khi-quy-dinh-thoi-han-so-huu-chung-cu-4514712.html, truy cập 05/10/2025.

và đề xuất giải pháp khắc phục liên quan đến Luật Đất đai do Hội đồng phổ biến, giáo dục pháp luật trung ương tổ chức ngày 22/9/2025, đại diện Sở Nông nghiệp và Môi trường thành Hà Nội đã đề xuất tại Điều 172 Luật Đất đai năm 2024 cần sửa đổi theo hướng chủ sở hữu căn hộ chung cư sẽ có thời hạn sở căn hộ bằng thời hạn sử dụng đất của nhà đầu tư. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả quyền sở hữu căn hộ nhà chung cư của chủ sở hữu gắn liền với quyền sử dụng đất ở ổn định lâu dài không hề gây ra những khó khăn, vướng mắc trong công tác cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư cũ mà nguyên nhân chủ yếu là do chưa có đầy đủ các cơ chế chính sách phù hợp, chưa giải quyết thỏa đáng việc bồi thường cho các chủ sở hữu nhà chung cư. Do đó, cần giữ nguyên như quy định hiện nay về thời hạn sử dụng đất đối với dự án nhà ở chung cư nhưng cần phải bổ sung các quy định cụ thể hoạt động cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư, nhà ở cũ theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và nông thôn, quy hoạch xây dựng đã được phê duyết; đặc biệt có chính sách bồi thường giải phóng mặt bằng, giải quyết tạm cư, tái định cư... bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp cho người dân. Qua đó, đảm bảo tính thống, đồng bộ giữa các luật và cân bằng lợi ích giữa Nhà nước – người dân - doanh nghiệp.

Thứ ba, thời hạn sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất

Hiện nay, việc xác định thời hạn sử dụng đất về cơ bản trên cơ sở mục đích sử dụng đất. Vì vậy, khi mục đích sử dụng đất thay đổi – có thể do nhu cầu của người sử dụng, yêu cầu quản lý của Nhà nước khi nhu cầu xã hội thay đổi hoặc xét thấy đặc tính của loại đất không còn phù hợp với mục đích ban đầu thì thời hạn sử dụng đất cũng sẽ có sự thay đổi. Theo quy định tại Điều 173 Luật Đất đai năm 2024, khi chuyển mục đích sử dụng thời hạn được xác định theo thời hạn của loại đất mới sau khi chuyển mục đích[15], tuy nhiên riêng đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ đất phi nông nghiệp sử dụng ổn định lâu dài sang đất phi nông nghiệp sử dụng có thời hạn thì thời hạn sử dụng đất vẫn là ổn định lâu dài[16] để đảm bảo tính ổn định trong quá trình sử dụng của người sử dụng đất, đặc biệt trong những trường hợp người sử dụng đất đã có những đầu tư dài hạn vào đất.

Thứ tư, thời hạn sử dụng đất khi nhận chuyển quyền sử dụng đất

Khi nhận chuyển quyền sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất sẽ không thay đổi mà phụ thuộc vào thời hạn sử dụng đất ban đầu bởi sự thay đổi về chủ thể khi chuyển quyền sử dụng đất không chi phối đến thời hạn sử dụng đất như chuyển mục đích sử dụng đất. Do đó, tại Điều 174 Luật Đất đai năm 2024 đã quy định cụ thể: thời hạn sử dụng đất khi nhận chuyển quyền sử dụng đất đối với loại đất có quy định thời hạn là thời gian sử dụng đất còn lại của thời hạn sử dụng đất trước khi nhận chuyển quyền sử dụng đất;

[15] Khoản 1, 2 Điều 173 Luật Đất đai năm 2024

[16] Khoản 3 Điều 173 Luật Đất đai năm 2024

trong trường hợp người nhận chuyển quyền sử dụng đất đối với loại đất sử dụng ổn định lâu dài thì được sử dụng đất ổn định lâu dài. Bên cạnh đó, tại khoản 1 Điều 174 Luật Đất đai năm 2024 bổ sung quy định: "*Trường hợp nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất của cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thông qua nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc nhận quyền sử dụng đất trong hợp đồng thế chấp để xử lý nợ, bản án, quyết định của Tòa án, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành mà hết thời hạn sử dụng đất thì được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn quy định tại Điều 172 của Luật này mà không phải làm thủ tục gia hạn*". Điều này hoàn toàn phù hợp khi Luật Đất đai năm 2024 đã cho phép gia hạn tự động đối với trường hợp sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mà không cần dựa trên nhu cầu của người sử dụng đất như quy định của Luật Đất đai năm 2013.

2.2. Thực trạng quy định về hạn mức sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024

Để bảo đảm sự công bằng trong việc tiếp cận đất đai của người sử dụng đất; tránh tình trạng đầu cơ đất đai, Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu đã thực hiện quyền quyết định hạn mức đất mà người sử dụng đất được sử dụng, trong đó bao gồm hạn mức giao đất nông nghiệp, hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận đất ở và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp[17] để phù hợp với điều kiện thực tiễn từng địa phương khi mỗi tỉnh, thành phố sẽ có **quỹ đất, mật độ dân cư, tốc độ đô thị hóa, tập quán sử dụng đất** khác nhau; nếu áp dụng một hạn mức thống nhất trên cả nước sẽ gây **bất cập** khi nơi thừa đất thì hạn mức quá nhỏ, nơi đất chật thì hạn mức lại quá rộng; qua đó, bảo đảm **phân bổ hợp lý**, tránh lãng phí đất đai. Trong phạm vi bài viết, tác giả tập trung làm rõ đối với các quy định về hạn mức sử dụng đất nông nghiệp với các nội dung sau:

Thứ nhất, hạn mức giao đất nông nghiệp

Hạn mức giao đất nông nghiệp là giới hạn diện tích tối đa đất nông nghiệp mà mỗi cá nhân được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao để sử dụng. Hiện nay, hạn mức giao đất nông nghiệp được quy định tại Điều 176 Luật Đất đai năm 2024 khác nhau cho từng loại đất tại các vùng miền để mang lại hiệu quả cao nhất trong quá trình sử dụng đất cũng như phù hợp quỹ đất hiện có tại từng vùng, miền đó. Cụ thể:

- Hạn mức giao đất trồng cây hằng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được quy định như sau: (i) Không quá 03 ha cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long; (ii) Không quá 02 ha cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác.

[17] Khoản 3 Điều 13 Luật Đất đai năm 2024.

- Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho cá nhân không quá 10 ha đối với xã, phường ở đồng bằng; không quá 30 ha đối với xã, phường trung du, miền núi.

- Hạn mức giao đất cho cá nhân không quá 30 ha đối với đất rừng phòng hộ; đất rừng sản xuất là rừng trồng.

Tuy nhiên, khi cá nhân được giao nhiều loại đất trong các loại đất trồng cây hằng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì tổng hạn mức giao đất không quá 05 ha; trường hợp được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm không quá 05 ha đối với xã, phường ở đồng bằng, không quá 25 ha đối với xã, phường ở trung du, miền núi; trường hợp được giao thêm đất rừng sản xuất là rừng trồng thì hạn mức giao đất rừng sản xuất không quá 25 ha. Bên cạnh đó, diện tích đất nông nghiệp của cá nhân do nhận chuyển nhượng, thuê, thuê lại, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ người khác, nhận khoán, được Nhà nước cho thuê đất không tính vào hạn mức giao đất nông nghiệp bởi hạn mức giao đất nông nghiệp chỉ áp dụng khi Nhà nước giao chứ không áp dụng khi cá nhân nhận chuyển quyền sử dụng đất hay được Nhà nước cho thuê đất. Điều này sẽ có lợi cho cá nhân khi muốn mở rộng quỹ đất nông nghiệp để tăng gia, sản xuất phát triển sản xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại hoá trong thời gian tới thông qua giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất.

Ngoài ra, đối với đất chưa sử dụng khi Nhà nước giao sẽ không tính vào hạn mức giao đất và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ quy định hạn mức giao đất chưa sử dụng cho cá nhân để đưa vào sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Đây chính là một trong những chính sách khuyến khích cá nhân trong việc khai thác, sử dụng đất chưa sử dụng.

Thứ hai, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp

Hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp là giới hạn tối đa diện tích đất nông nghiệp mà cá nhân được phép nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người khác. Theo đó, cá nhân chỉ được nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người khác thông qua hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong giới hạn diện tích nhất định. Cụ thể, tại khoản 1 Điều 177 Luật đất đai năm 2024 quy định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân sẽ không quá 15 lần hạn mức giao đất đối với mỗi loại đất quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 176 của Luật đất đai năm 2024. Như vậy, cá nhân được phép nhận chuyển quyền sử dụng không quá 45ha mỗi loại đất trồng cây hằng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối đối với tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long; không quá 30ha cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác; với đất trồng cây lâu năm, cá nhân được nhận chuyển quyền sử dụng không quá 150ha đối với xã, phường, ở đồng

bằng; không quá 450ha đối với xã, phường ở trung du, miền núi; với đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất là rừng trồng, cá nhân được nhận chuyển quyền sử dụng không quá 450ha. Tuy nhiên, không phải địa phương nào cũng áp dụng với hạn mức là "*15 lần hạn mức giao đất*" mà tại khoản 3 Điều 177 Luật Đất đai năm 2024 đã giao việc quy định cụ thể hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân cho Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Điều này cho thấy pháp luật đã tạo sự chủ động hơn cho chính quyền địa phương trong việc quy định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân nhằm phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương về đất đai, công nghệ sản xuất cũng như sự chuyển dịch lực lượng lao động, cơ cấu kinh tế; quá trình đô thị hóa.

Như vậy, so với Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024 đã tăng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân (*tại Điều 130 Luật đất đai 2013 giới hạn hạn mức nhận chuyển quyền ở mức "không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp")* nhằm thể chế hoá nhiệm vụ, giải pháp trong Nghị quyết số 18-NQ/TW đề ra khi sửa đổi Luật đất đai năm 2013 đó là "*mở rộng đối tượng, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với đặc điểm, điều kiện của từng vùng, địa phương, với việc chuyển đổi nghề, việc làm, lao động ở nông thôn*". Với quy định này, Luật Đất đai năm 2024 được kỳ vọng sẽ tạo điều kiện sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả hơn, góp phần phát triển ngành ông nghiệp nhanh, bền vững, hiệu quả, thu hút nguồn lực đầu tư vào nông nghiệp, bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia, đồng thời sẽ có tác động tích cực đến cả nền kinh tế và thị trường bất động sản trong quá trình đô thị hóa và phát triển các khu dân cư nông thôn[18].

Bên cạnh đó, đối với các tổ chức kinh tế (bao gồm cả hợp tác xã) sẽ không bị giới hạn bởi hạn mức nhận chuyển nhượng mà nhu cầu về quy mô diện tích của tổ chức kinh tế được xác định trên cơ sở dự án đầu tư. Do đó, việc đặt ra hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân không tạo ra rào cản trong việc tích tụ[19] hay tập trung đất nông nghiệp[20]. Tuy nhiên, việc không khống chế hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất đối với các tổ chức kinh tế; cộng thêm cộng thêm tiềm lực tài chính sẵn có

[18] Thuỳ Dung, *Mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân,* https://danchuphapluat.vn/mo-rong-han-muc-nhan-chuyen-quyen-su-dung-dat-nong-nghiep-cua-ca-nhan-193.html.

[19] Tại Điều 193 Luật Đất đai năm 2024 quy định tổ chức kinh tế được hực hiện tích tụ đất nông nghiệp để tăng diện tích đất nông nghiệp thông qua các phương thức sau đây: Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp; Nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp; hoặc kết hợp cả hai phương thức trên. Khi tổ chức kinh tế thực hiện tích tụ đất nông nghiệp sẽ không phải áp dụng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất.

[20] Tại Điều 192 Luật Đất đai năm 2024 quy định tổ chức kinh tế, cá nhân được hực hiện tập trung đất nông nghiệp để tăng diện tích đất nông nghiệp thông qua các phương thức sau đây: chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp theo phương án dồn điền, đổi thửa; thuê quyền sử dụng đất; hợp tác sản xuất, kinh doanh bằng quyền sử dụng đất. Khi tổ chức kinh tế thực hiện tập trung đất nông nghiệp sẽ không phải áp dụng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất vì phương thức tích tụ không thông qua các hình thức chuyển quyền sử dụng đất, trừ chuyển đổi trong trường hợp đặc thù là theo phương án dồn điền, đổi thửa.

thì các tổ chức kinh tế có thêm nhiều cơ hội để "*thâu tóm*" đất nông nghiệp. Điều này cũng tồn tại mặt trái khi dễ đẩy một bộ phận lớn người nông dân vào tình cảnh mất đất dẫn tới mất việc làm[21].

Như vậy, có thể thấy Luật Đất đai năm 2024 vẫn chỉ giới hạn các quy định về hạn mức sử dụng đất gồm hạn mức giao đất nông nghiệp, hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận quyền sử dụng đất ở và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp mà không có quy định về hạn mức chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp, phi nông nghiệp không phải đất ở sang đất ở. Điều này sẽ có thể dẫn đến tình trạng các địa phương đã có quy hoạch thành khu dân cư, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp xin chuyển mục đích sử dụng sang đất ở với diện tích lớn, rồi phân lô bán nền một cách tùy tiện, mà pháp luật không có căn cứ pháp lý để điều chỉnh; điều này sẽ tiềm ẩn hệ quả phá vỡ quy hoạch, gây quá tải hạ tầng, quản lý trật tự xây dựng khó khăn.

3. Một số đề xuất đảm bảo hiệu quả thực thi pháp luật về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất

Như đã phân tích, t**hời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất** luôn gắn liền với quyền lợi của người dân cũng như công tác quản lý đất đai của Nhà nước. Do đó, để nâng cao hơn nữa hiệu quả thực thi pháp luật về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất trong thời gian tới cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau đây:

Thứ nhất, giải pháp hoàn thiện pháp luật

Một là, sửa đổi, bổ sung quy định về thời hạn sử dụng đất:

(i) Bổ sung định nghĩa của "*đất sử dụng ổn định lâu dài*" nhằm thống nhất trong cách hiểu, tránh tranh cãi và khó khăn trong quản lý, giám sát của Nhà nước cũng như đảm bảo quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Theo quan điểm của tác giả, đất sử dụng ổn định lâu dài cần được hiểu là việc sử dụng đất liên tục trong thời gian lâu dài và không xác định thời hạn chấm dứt quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Từ đó, trong quá trình sử dụng đất, người sử dụng đất có thể thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất hoặc sử dụng đất kết hợp đa mục đích mà vẫn giữ được thời hạn ổn định lâu dài.

(ii) Sửa đổi khoản 2 Điều 171 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng: đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng sẽ được xác định với thời hạn sử dụng ổn định lâu dài mà phải thuộc trường hợp được quy định tại điểm khoản 4 Điều 178 của Luật Đất đai năm 2024.

(iii) Bổ sung q**uy định cụ thể về số lần được gia hạn thời gian sử dụng đất** (một lần hay nhiều lần) trong các trường hợp không tự động gia hạn tại khoản 1 Điều 171

[21] Nguyễn Quang Thuấn, *Tích tụ, tập trung đất đai cho phát triển nông nghiệp ở Việt Nam trong điều kiện mới*, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, https://app.vass.gov.vn/nghien-cuu-khoa-hoc-xa-hoi-va-nhan-van/tich-tu-tap-trung-dat-dai-cho-phat-trien-nong-nghiep-o-viet-nam-trong-dieu-kien-moi-31, truy cập 04/10/2025.

Luật Đất đai năm 2024. Theo quan điểm của tác giả, trong trường này chỉ nên cho phép gia hạn một lần, cụ thể: "*Nhà nước chỉ xem xét gia hạn một lần đối với đất có thời hạn sử dụng; thời hạn gia hạn không quá thời hạn giao đất hoặc cho thuê đất ban đầu*". Điều này sẽ tránh tình trạng một người sử dụng đất được chiếm hữu, sử dụng đất trong một thời gian quá dài, ảnh hưởng đến việc tiếp cận đất đai của những người sử dụng đất khác; đồng thời, quy định trên sẽ phù hợp với **quản lý quy hoạch linh hoạt** của Nhà nước (vì sau một chu kỳ sử dụng dài, có thể cần thay đổi mục đích sử dụng) để đáp ứng nhu cầu, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn.

(iv) Cần bổ sung các tiêu chí **cụ thể** cơ quan Nhà nước có thẩm quyền *"xem xét gia hạn"* thời hạn sử dụng đất thay vì để việc quyết định tùy nghi như hiện nay. Theo quan điểm của tác giả, căn cứ để quyết định việc có gia hạn thời hạn sử dụng đất hay không nên căn cứ vào các tiêu chí sau: (i) Phù hợp với kế hoạch sử dụng đất cấp xã đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; (ii) Không vi phạm pháp luật đất đai trong quá trình sử dụng đất đã bị xử phạt hành chính; (iii) Nhu cầu sử dụng đất và năng lực sử dụng đất của người sử dụng đất; và (iv) Thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.

Hai là, bổ sung quy định về hạn mức sử dụng đất

Bổ sung trong Luật Đất đai năm 2024 về hạn mức chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở. Theo đó, cần quy định rõ diện tích tối đa mà hộ gia đình, cá nhân được phép chuyển từ đất nông nghiệp, phi nông nghiệp không phải đất ở sang đất ở (tùy khu vực nông thôn/đô thị) và hạn mức này nên giao cho **UBND cấp tỉnh** quy định chi tiết để phù hợp với quỹ đất, quy hoạch địa phương. Điều này sẽ ngăn chặn tình trạng phân lô, bán nền tràn lan sau khi hô gia đình, cá nhân xin chuyển diện tích lớn đất nông nghiệp sang đất ở và sử dụng đất không hiệu quả; từ đó, Nhà nước sẽ kiểm soát chặt chẽ quá trình chuyển đổi đất nông nghiệp, phi nông nghiệp không phải đất ở sang đất ở, đảm bảo sự công bằng trong việc sử dụng đất của người sử dụng đất cũng như phù hợp với sử dụng đất bền vững và tiết kiệm tài nguyên đất.

Thứ hai, giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi

Một là, cần tiếp tục tăng cường cơ chế giám sát và minh bạch thông tin về đất đai.

Trong thời gian tới, cần tiếp tục tăng cường cơ chế giám sát và minh bạch thông tin thông qua việc tập trung hoàn thiện **cơ sở dữ liệu đất đai thống nhất toàn quốc theo hướng số hoá toàn diện** kết nối liên thông với cơ sở dữ liệu trong hệ thống đăng ký, thuế, quy hoạch, xây dựng, đầu tư… để thuận tiện cho quá trình theo dõi kiểm tra, giám sát về diện tích, thời hạn, hạn mức và quá trình sử dụng đất của người sử dụng đất của cơ quan Nhà nước. Hơn nữa, đây là nền tảng quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người sử dụng đất và phù hợp với quan điểm hiện nay của Đảng và Nhà nước đề ra trong Nghị quyết 57-NQ/TW ngày

22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là "*Phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là đột phá quan trọng hàng đầu, là động lực chính để phát triển nhanh lực lượng sản xuất hiện đại, hoàn thiện quan hệ sản xuất, đổi mới phương thức quản trị quốc gia, phát triển kinh tế - xã hội, ngăn chặn nguy cơ tụt hậu, đưa đất nước phát triển bứt phá, giàu mạnh trong kỷ nguyên mới*".

Hai là, cần đẩy mạnh tuyên truyền và hỗ trợ pháp lý cho người sử dụng đất.

Người sử dụng đất là đối tượng thực thi các quy định của pháp luật về thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất. Do đó, người sử dụng đất - nhất là ở khu vực nông thôn, đồng bào dân tộc thiểu số cần hiểu rõ các quy định về thời hạn và hạn mức sử dụng đất để chủ động thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình, tránh vi phạm do thiếu hiểu biết pháp luật thông qua các hình thức như: tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai (hội nghị, **đài phát thanh cấp xã, mạng xã hội, ứng dụng trực tuyến..); chương trình tư vấn pháp lý miễn phí tại địa phương…**

Ngoài ra, cần gắn trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình thực thi để giảm nguy cơ **tham nhũng, nhũng nhiễu hoặc lợi ích nhóm** trong quá trình gia hạn thời hạn sử dụng đất hay ban hành các quy định cụ thể về hạn mức sử dụng đất; từ đó góp phần xây dựng **nền hành chính đất đai chuyên nghiệp, hiện đại,** hướng đến quản trị công bằng và bền vững.

Kết luận: Thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất là hai công cụ pháp lý quan trọng trong cơ chế quản lý và phân bổ nguồn lực đất đai, thể hiện vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Luật Đất đai năm 2024 từng bước hoàn thiện khung pháp lý về thời sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất , tạo cơ sở cho việc bảo đảm quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất, đồng thời nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội và đô thị hóa nhanh chóng. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, vẫn còn tồn tại một số bất cập như việc chưa xác định rõ nội hàm của đất sử dụng ổn định lâu dài, chưa quy định cụ thể số lần gia hạn thời hạn sử dụng đất, thiếu căn cứ rõ ràng trong việc xem xét gia hạn và chưa có quy định về hạn mức chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở…. Do đó, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về thời sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất cũng như có những giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi từ phía cơ quan Nhà nước là yêu cầu quan trọng bởi chỉ khi các quy định pháp luật được cụ thể hóa và thực thi nghiêm túc thì mới thực sự phát huy hiệu quả, góp phần quản lý bền vững tài nguyên đất – nguồn lực đặc biệt quan trọng của quốc gia.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Ai Giôn, *Bàn về giao dịch quyền sử dụng đất khi hết thời hạn sử dụng*, https://lsvn.vn/ban-ve-giao-dich-quyen-su-dung-dat-khi-het-thoi-han-su-dung-1717928649-a144381.html, truy cập 04/10/2025.
2. *Gebremedhin, B. & S. M. Swinton, "Investment in soil conservation in northern Ethiopia: the role of land tenure security and public programs", Agricultural Economics, Vol. 29, Issue 1, 2003.*
3. *Hanstad, T. et al., Poverty, Law and Land Tenure Reform. In: Prosterman, R. L. et al. (editors), One Billion Rising: Law, Land and the Alleviation of Global Poverty, Leiden University Press, 2009.*
4. Luật Đất đai năm 2024.
5. Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 07 năm 2024 của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
6. Nghị quyết số18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng 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.
7. Nguyễn Quang Tuyến & Nguyễn Ngọc Minh, "Hoàn thiện quy định của Luật Đất đai năm 2003 về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp", *Tạp chí Luật học*, số 9/2012.
8. Nguyễn Tấn Hoàng Hải & Trần Thị Kim Thoa, *Góp ý dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) về thời hạn sử dụng đất,* https://kiemsat.vn/gop-y-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-ve-thoi-han-su-dung-dat-65260.html, truy cập 04/10/2025
9. Thuỳ Dung, *Mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân*, https://danchuphapluat.vn/mo-rong-han-muc-nhan-chuyen-quyen-su-dung-dat-nong-nghiep-cua-ca-nhan-193.html.
10. Trần Quang Huy (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Đất đai năm 2024,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2024.
11. Vũ Lê, *HoREA nêu 8 bất cập khi quy định thời hạn sở hữu chung cư*, https://vnexpress.net/horea-neu-8-bat-cap-khi-quy-dinh-thoi-han-so-huu-chung-cu-4514712.html, truy cập 05/10/2025.