

THỂ CHẾ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI: GIẢI PHÓNG NGUỒN LỰC CHO PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP

★ PGS, TS NGUYỄN MẠNH HÙNG

Phó Giám đốc Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh,

Phó Chủ tịch Hội đồng Lý luận Trung ương

DOI: <https://doi.org/10.70786/LLCT.581.2026.143>

● **Tóm tắt:** Ngành nông nghiệp Việt Nam đang bước vào giai đoạn chuyển đổi mang tính bước ngoặt. Bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, sự bùng nổ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và những thách thức khắc nghiệt từ biến đổi khí hậu đòi hỏi nền nông nghiệp phải tăng tốc chuyển dịch từ phương thức sản xuất manh mún, nhỏ lẻ, sang nền kinh tế nông nghiệp sản xuất hàng hóa quy mô lớn, ứng dụng công nghệ cao và phát triển bền vững. Tuy nhiên, quá trình phát triển nông nghiệp đang vấp phải nhiều rào cản, trong đó có những điểm nghẽn trong chính sách và thể chế quản lý đất đai hiện hành. Bài viết phân tích thực trạng và những đột phá trong thể chế quản lý đất đai tại Việt Nam nhằm thúc đẩy tái cơ cấu nông nghiệp và phát triển bền vững.

● **Từ khóa:** Thể chế đất đai; quản trị đất đai; tái cơ cấu nông nghiệp; tích tụ đất đai; phát triển bền vững.

Land management institutions: Releasing resources for agricultural development

● **Abstract:** Vietnam's agricultural sector is entering a milestone transition period. The context of deep and wide international integration, the booming Fourth Industrial Revolution, and severe challenges from climate change require agriculture to accelerate its transition from fragmented and small-scale production practices into a large-scale commodity-producing agricultural economy characterized by high-tech application and sustainable development. However, the agricultural development process is encountering numerous barriers, including bottlenecks in current land management policies and institutions. The article analyzes the current situation and institutional breakthroughs in land management in Vietnam to promote agricultural restructuring and sustainable development.

● **Keywords:** Land institutions; land governance; agricultural restructuring; land accumulation; sustainable development.

1. Mở đầu

Nền nông nghiệp Việt Nam đang vấp phải nhiều rào cản do tình trạng ruộng đất bị phân

tán nhỏ lẻ, manh mún. Các giới hạn khổng chế về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất, sự cứng nhắc trong quản lý mục đích sử dụng

đất, cùng với cơ chế “hai giá” và thủ tục hành chính phức tạp đã cản trở các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp.

Để giải quyết các điểm nghẽn mang tính cấu trúc này, trong thời gian qua, tư duy quản lý đất đã từng bước chuyển dịch từ mệnh lệnh hành chính sang theo cơ chế thị trường, được cụ thể hóa qua Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022, Hội nghị Trung ương 5 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 và Luật Đất đai năm 2024.

Các quy định mới bao gồm nới lỏng hạn mức và mở rộng đối tượng được nhận chuyển nhượng nhằm thúc đẩy mạnh mẽ quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất; cho phép chuyển đổi cơ cấu cây trồng và chính thức công nhận chế độ sử dụng đất đa mục đích; xóa bỏ khung giá đất để tiến tới định giá theo nguyên tắc thị trường, kết hợp sử dụng công cụ thuế nhằm chống đầu cơ, là bước tiến quan trọng.

Tuy nhiên, những điều này vẫn chưa đủ để tạo ra bước phát triển mạnh mẽ trong nông nghiệp; đồng thời, việc bỏ cấp huyện và vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu sớm hoàn thành điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc gia 2021-2030, sửa đổi Luật Đất đai năm 2024 nhằm tiếp tục tháo gỡ các điểm nghẽn, khơi thông nguồn lực phát triển quan trọng này.

2. Nội dung

2.1. Thể chế quản lý đất đai và tái cơ cấu nông nghiệp

Quản lý nhà nước về đất đai là tổng hợp các hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm thực hiện và bảo vệ quyền sở hữu của Nhà nước đối với đất đai. Các hoạt động

này bao gồm việc nắm chắc tình hình sử dụng đất, phân phối và phân phối lại quỹ đất đai theo quy hoạch, kế hoạch, kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng và điều tiết các nguồn lợi từ đất đai. Với đặc thù đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước đóng vai trò đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý nhằm bảo đảm quỹ đất được sử dụng đúng mục đích, hợp lý và phát huy hiệu quả cao nhất trong phát triển kinh tế (Nguyễn Phúc Khoa, 2020).

Bên cạnh đó, “điều phối đất đai” là một thuật ngữ phản ánh khía cạnh động và linh hoạt của quá trình phân bổ tài nguyên. Điều phối đất đai được hiểu là hoạt động của Nhà nước, với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân và chủ thể quản lý xã hội, nhằm điều chỉnh và phân phối đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Hoạt động này được hiện thực hóa thông qua các công cụ pháp lý và hành chính như lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng và thu hồi đất. Mục đích của điều phối đất đai là bảo đảm quỹ đất được sử dụng tiết kiệm, mang lại hiệu quả kinh tế cao và phát huy tối đa vai trò là nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước.

Quản lý và điều phối đất đai trong bối cảnh hiện nay không chỉ dừng lại ở các thủ tục hành chính đơn thuần mà đang trải qua một sự chuyển dịch triết lý sâu sắc: từ “quản lý hành chính” truyền thống mang nặng cơ chế xin - cho, sang tư duy “quản trị đất đai” hiện đại (Châu Hoàng Thân và Đinh Tấn Phong, 2024, tr.14-27). Quản trị đất đai phản ánh sự liên kết của đất đai tới các yếu tố thể chế, chính sách, bao gồm các quyết định về khả năng tiếp cận, phân bổ quyền sử dụng, và cách thức giải quyết những mâu thuẫn lợi ích liên

quan đến đất đai hướng tới sự phát triển bền vững (Bùi Thị Ngọc Dung và cộng sự, 2021, tr.63-68).

Trong bối cảnh ngành nông nghiệp nước ta đang nỗ lực chuyển dịch sang nền sản xuất hàng hóa quy mô lớn, thể chế đất đai được xem là khung khổ định hình mọi quyết định đầu tư, nhưng hiện tại một số quy định về sở hữu và quyền sử dụng đất vẫn chưa thật sự phù hợp để thúc đẩy nền kinh tế thị trường, tạo ra những rào cản nhất định (Đỗ Kim Chung và cộng sự, 2022, tr.113-122). Mỗi quan hệ này được thể hiện rõ nét qua tác động của ba yếu tố then chốt: quyền tài sản, thời hạn giao đất và hạn mức sử dụng đất.

Thứ nhất, việc công nhận quyền sử dụng đất như một quyền tài sản đầy đủ là điều kiện tiên quyết để khơi thông thị trường bất động sản nông nghiệp. Việc cho phép người sử dụng đất tham gia các giao dịch trên thị trường sẽ giúp họ có thể dùng quyền sử dụng đất để thế chấp vay vốn, chuyển nhượng hoặc thu hút các nguồn lực tài chính khác phục vụ sản xuất (Nguyễn Cúc và Nguyễn Mạnh Hùng, 2020, tr.19-25). Tuy nhiên, nhiều trang trại dù có diện tích canh tác rất lớn nhưng với thời hạn sử dụng dưới 50 năm hoặc 70 năm lại không được coi là tài sản để thế chấp vay vốn tín dụng, khiến họ khó tiếp cận các ưu đãi cho phát triển nông nghiệp.

Thứ hai, thời hạn giao quyền sử dụng đất có tác động trực tiếp đến các quyết định đầu tư dài hạn của nông dân và doanh nghiệp. Sự phát triển bền vững của nền nông nghiệp phụ thuộc rất lớn vào mức độ an toàn của quyền sử dụng. Thời gian giao đất càng dài thì cảm giác an toàn về mặt sở hữu càng cao, từ đó khuyến khích người nông dân và doanh nghiệp mạnh dạn rót vốn đầu tư cải tạo đất

hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng sang các loại cây lâu năm mang lại giá trị cao hơn (Sally P. Marsh và cộng sự (biên tập), 2007).

Thứ ba, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất là một nút thắt lớn kìm hãm quy mô sản xuất. Việc không chế hạn mức nhận chuyển nhượng sẽ hạn chế khả năng mở rộng diện tích của những hộ nông dân hoặc doanh nghiệp có năng lực sản xuất tốt. Quy định này không tạo ra cơ chế bảo vệ thỏa đáng đối với người nhận chuyển quyền vượt hạn mức, gây khó khăn cho việc áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật và không khuyến khích dòng vốn đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp.

Hiện nay, khả năng tích tụ và tập trung ruộng đất của nông dân còn rất thấp, dẫn đến mức lợi nhuận thu được từ những mảnh ruộng phân tán không đủ để họ bảo đảm chi tiêu trong cuộc sống. Do đó, việc thúc đẩy các giao dịch chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp đóng vai trò quan trọng gắn liền với nỗ lực tích tụ, tập trung đất đai, giúp khắc phục triệt để tình trạng manh mún và hướng tới sản xuất hàng hóa quy mô lớn. Các đột phá về thể chế, như cho phép sử dụng đất linh hoạt và hình thành ngân hàng đất để kết nối cung cầu, sẽ tạo tiền đề để tích tụ ruộng đất hiệu quả, phân công lại lực lượng lao động nông thôn và tạo ra các vùng chuyên canh hiện đại.

2.2. Một số khó khăn, bất cập trong quản lý, sử dụng đất nông nghiệp tại Việt Nam

Quản lý và sử dụng đất đai luôn được Đảng và Nhà nước xác định là vấn đề chiến lược có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Qua 40 năm đổi mới, việc xây dựng, hoàn thiện thể chế quản lý đất đai đã đạt được nhiều thành tựu: thiết lập được một hành lang pháp lý ngày càng đồng bộ, tạo động lực mạnh mẽ để nền nông

ng nghiệp Việt Nam bút phá; chính sách đất đai đưa nước ta vươn lên trở thành một trong những nước xuất khẩu nông sản quan trọng trên thế giới, là công cụ đắc lực trong công cuộc xóa đói giảm nghèo bền vững, cải thiện toàn diện diện mạo nông thôn và giữ vững sự ổn định kinh tế - xã hội.

Bên cạnh những kết quả quan trọng đó, công tác quản lý và sử dụng đất nông nghiệp vẫn bộc lộ những hạn chế, kìm hãm quá trình thu hút đầu tư, cản trở sự phát triển bền vững và nỗ lực tái cơ cấu nền nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa quy mô lớn. Cụ thể, các điểm nghẽn này tập trung ở bốn khía cạnh sau:

Thứ nhất, tình trạng phân tán, manh mún về hạn mức nhận chuyển nhượng. Nền nông nghiệp Việt Nam vốn mang đặc trưng bởi quy mô sản xuất hộ gia đình, dẫn đến diện tích đất nông nghiệp bình quân trên mỗi hộ thuộc vào nhóm thấp nhất thế giới (Nguyễn Cúc và Nguyễn Mạnh Hùng, 2020, tr.19-25). Tình trạng đất đai nhỏ lẻ, manh mún không chỉ gây lãng phí nguồn lực mà còn triệt tiêu động lực đưa khoa học công nghệ tiên tiến và cơ giới hóa đồng bộ vào sản xuất (Phạm Phương Nam và cộng sự, 2014). Đáng chú ý, để khắc phục sự manh mún, nhu cầu tích tụ và tập trung đất đai là tất yếu, nhưng các quy định lại không chế hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất (ví dụ: không quá 15 lần hạn mức giao đất nông nghiệp của cá nhân theo mục 1 Điều 177 của Luật Đất đai năm 2024). Việc áp đặt hạn mức này cho dù đã mở rộng hơn so với quy định trước đó - chưa tạo ra cơ chế bảo vệ thỏa đáng cho người sử dụng đất vượt hạn mức, làm triệt tiêu động lực của những nông dân sản xuất giỏi hoặc các nhà đầu tư muốn mở rộng quy mô, từ đó kìm hãm trực

tiếp tiến trình phát triển các vùng chuyên canh hiện đại.

Thứ hai, sự cứng nhắc trong quy định quản lý mục đích sử dụng đất. Thể chế quản lý đất đai hiện hành còn bộc lộ sự thiếu linh hoạt trong việc phân định và kiểm soát mục đích sử dụng đất. Các chính sách vẫn chủ yếu dựa trên nguyên tắc “mỗi thửa một mục đích” mà thiếu các chế định rõ ràng cho phép sử dụng đất kết hợp đa mục đích (ví dụ: nông nghiệp kết hợp du lịch sinh thái, điện mặt trời...) (Châu Hoàng Thân và Đinh Tấn Phong, 2024, tr.14-27). Việc bảo vệ quỹ đất trồng lúa là cần thiết cho an ninh lương thực, song các quy định mang tính cấm đoán như hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất chuyên trồng lúa đã tạo ra thủ tục hành chính phiền hà. Sự thiếu linh hoạt này đã hạn chế cơ hội chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi sang các mô hình mang lại giá trị kinh tế gia tăng cao hơn.

Thứ ba, thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp kém phát triển và bất cập về tài chính đất đai. Dù đã được hình thành, nhưng thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp tại Việt Nam phát triển rất chậm, thiếu minh bạch và không bền vững. Giá trị đất đai giao dịch trên thị trường chính thức chiếm tỷ trọng chưa cao, trong khi phần lớn là các giao dịch ngầm, tự thỏa thuận tay đôi nhằm né tránh các thủ tục hành chính rườm rà và các khoản thuế, phí (Nguyễn Cúc và Nguyễn Mạnh Hùng, 2020, tr.19-25). Sự kém minh bạch này có nguyên nhân sâu xa từ những bất cập trong cơ chế tài chính và định giá đất. Bảng giá đất do Nhà nước quy định thường có sự khác biệt với thực tế, nhiều nơi giá đất do Nhà nước quy

định thấp hơn rất nhiều so với giá chuyển nhượng trên thị trường. Sự chênh lệch lớn về giá trị này không chỉ gây thất thu ngân sách nhà nước mà còn là căn nguyên dẫn đến tình trạng khiếu nại, tố cáo kéo dài khi Nhà nước tiến hành thu hồi, bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, làm chậm trễ tiến độ của một số dự án đầu tư.

Thứ tư, vấn đề bất bình đẳng đối với các tổ chức kinh tế và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Một trong những điểm nghẽn lớn nhất cản trở việc thu hút nguồn vốn lớn vào nông nghiệp là rào cản pháp lý trong việc tiếp cận quỹ đất của các doanh nghiệp. Theo Luật Đất đai năm 2024, tổ chức kinh tế trong nước không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng từ hộ gia đình, cá nhân. Đặc biệt, các doanh nghiệp FDI lại càng bị trói buộc khi chỉ được phép nhận chuyển nhượng đất trong các khu, cụm công nghiệp hoặc khu kinh tế; nếu muốn đầu tư vào nông nghiệp, họ bắt buộc phải đợi cơ quan nhà nước đứng ra thu hồi đất của người dân rồi tiến hành cho thuê lại. Quy trình tiếp cận đất đai này diễn ra vô cùng phức tạp, kéo dài thời gian và đội chi phí lên rất cao, khiến các doanh nghiệp FDI và các tập đoàn lớn ngần ngại, làm lãng phí cơ hội thúc đẩy nông nghiệp ứng dụng công nghệ tiên tiến.

Những vấn đề nêu trên đang tạo ra vòng luẩn quẩn: đất đai không được tích tụ, thị trường bị cản trở, và doanh nghiệp khó tiếp cận tư liệu sản xuất. Điều này đặt ra yêu cầu cấp bách phải có những thể chế mang tính đột phá nhằm gỡ bỏ mọi rào cản, khơi thông nguồn lực đất đai để phục vụ đắc lực cho công cuộc phát triển đất nước.

2.3. Những thay đổi của thể chế quản lý đất đai thời gian qua

Cơ chế tích tụ, tập trung đất đai

Để giải quyết triệt để tình trạng đất đai manh mún, phân tán, cần thiết phải có những thể chế đột phá nhằm mở đường cho việc tập trung nguồn lực đất đai thông qua các cơ chế thị trường. Pháp luật đất đai sửa đổi đã tạo ra những bước ngoặt căn bản trong cơ chế chuyển quyền, qua đó khơi thông dòng lực mạnh mẽ cho tiến trình tích tụ ruộng đất.

Một trong những thay đổi quan trọng là việc xóa bỏ các rào cản về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp. Trước đây, pháp luật khống chế hạn mức nhận chuyển nhượng của hộ gia đình, cá nhân không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp, rồi tăng lên không quá 15 lần. Để khắc phục điểm nghẽn này, thể chế mới đã cho phép mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp nhằm phù hợp với đặc điểm, điều kiện sinh thái của từng vùng, địa phương và quá trình chuyển đổi nghề nghiệp ở nông thôn (Hà Diệu Hằng, 2023, tr.74-77). Việc mở rộng ranh giới này là cơ sở để các chủ thể yên tâm đầu tư dài hạn, áp dụng cơ giới hóa đồng bộ, từ đó hình thành các vùng chuyên canh sản xuất hàng hóa quy mô lớn.

Bên cạnh việc mở rộng hạn mức là mở rộng đối tượng được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp, đặc biệt là nới lỏng các quy định đối với đất chuyên trồng lúa. Việc cho phép các tổ chức kinh tế và cá nhân có tiềm lực tài chính được trực tiếp tham gia giao dịch nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp đã mở cánh cửa thu hút dòng vốn đầu tư xã hội. Giải pháp này biến các doanh nghiệp trở thành “đầu tàu” dẫn dắt, đưa công nghệ quản trị hiện đại vào chuỗi giá trị nông sản.

Sự thay đổi còn thể hiện rõ nét qua việc định hình và đẩy mạnh các phương thức tập trung đất đai đa dạng, trọng tâm là cơ chế cho thuê và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Để ngăn chặn tình trạng người nông dân bị mất hẳn tư liệu sản xuất dẫn tới hệ lụy xã hội, cơ chế mới cho phép người sử dụng đất góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hình thành pháp nhân mới hoặc hợp tác kinh doanh đang được hoàn thiện sâu rộng. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022, Hội nghị Trung ương 5 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 đã nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện chính sách để tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất được linh hoạt tham gia với nhà đầu tư thực hiện các dự án dưới hình thức chuyển nhượng, cho thuê, hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Cơ chế hợp tác này giải quyết thành công bài toán tâm lý “sợ mất đất” của người nông dân. Nhờ vậy, nông dân không bị tước đoạt sinh kế mà trở thành đối tác, cổ đông chia sẻ lợi nhuận với doanh nghiệp, trực tiếp thúc đẩy quá trình tự nguyện gộp các mảnh ruộng nhỏ thành những cánh đồng lớn.

Linh hoạt hóa mục đích sử dụng đất nông nghiệp

Trong một thời gian dài, chính sách quản lý đất đai ở nước ta được vận hành theo nguyên tắc “mỗi thửa một mục đích” chưa thực sự linh hoạt (Châu Hoàng Thân và Đinh Tân Phong, 2024, tr.14-27). Việc phân loại đất chi tiết theo từng mục đích sử dụng và ghi cố định trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã vô tình hạn chế sự linh hoạt của người sản xuất. Khi các mô hình canh tác cũ không còn

mang lại hiệu quả kinh tế, các rào cản pháp lý và thủ tục hành chính phức tạp trong việc xin phép chuyển mục đích sử dụng đã làm nản lòng nhà đầu tư, dẫn đến tình trạng sử dụng đất kém hiệu quả, thậm chí bỏ hoang đất đai.

Nhằm tháo gỡ điểm nghẽn này, Nghị quyết số 18-NQ/TW đã đưa ra chủ trương tạo điều kiện thuận lợi để người sử dụng đất nông nghiệp được chuyển đổi mục đích sản xuất cây trồng, vật nuôi, nâng cao hiệu quả sử dụng đất theo quy hoạch (Hà Diệu Hằng, 2023, tr.74-77). Sự điều chỉnh này được thể chế hóa mạnh mẽ nhất thông qua việc nói lỏng các quy định bảo vệ đất chuyên trồng lúa. Thay vì bắt buộc người nông dân phải duy trì việc trồng lúa vát và nhưng lợi nhuận thấp, thể chế mới cho phép thay đổi linh hoạt mục đích sử dụng giữa lúa và các loại cây trồng, vật nuôi khác mang lại giá trị gia tăng cao hơn, phù hợp với yêu cầu tái cơ cấu nông nghiệp. Tuy nhiên, sự linh hoạt này không đồng nghĩa với việc buông lỏng quản lý. Việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa phải tuân thủ nguyên tắc là không làm mất đi các điều kiện phù hợp để trồng lúa trở lại, tức là không được làm biến dạng mặt bằng, không gây thoái hóa đất hay phá vỡ hệ thống thủy lợi nội đồng. Cơ chế “mở” đi kèm với “quản trị rủi ro” này giúp giải quyết bài toán hài hòa giữa việc bảo đảm an ninh lương thực quốc gia trong dài hạn và tối đa hóa lợi ích kinh tế cho người dân trong ngắn hạn.

Bên cạnh việc linh hoạt hóa cơ cấu cây trồng, các quy định mới cũng chính thức công nhận và thiết lập cơ chế pháp lý cho chế độ sử dụng đất đa mục đích. Thực tiễn cho thấy, việc sử dụng đất kết hợp đa mục đích (như đất nông nghiệp kết hợp với du lịch sinh thái, giáo dục trải nghiệm, hay kết hợp sản xuất nông

nghiệp dưới hệ thống tấm pin năng lượng mặt trời) là rất phổ biến và mang lại nguồn thu lớn. Việc thiếu các quy định pháp lý về chế độ sử dụng đất đa mục đích trong quá khứ đã gây ra nhiều hệ lụy: Nhà nước khó khăn trong việc quản lý, xác định giá đất, trong khi nhà đầu tư luôn nơm nớp lo sợ rủi ro pháp lý vì sử dụng đất “sai mục đích” (Châu Hoàng Thân và Đinh Tấn Phong, 2024, tr.14-27). Việc luật hóa cơ chế sử dụng đất đa mục đích đã tạo ra một hành lang pháp lý minh bạch, an toàn, cho phép tích hợp các giá trị dịch vụ, thương mại lên trên không gian sản xuất nông nghiệp. Khả năng tự do chuyển đổi cây trồng và khai thác đa giá trị trên cùng một diện tích đất giúp khắc phục tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp và là cơ sở thu hút dòng vốn đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp.

Tài chính đất đai và giá đất

Tài chính đất đai và giá đất là công cụ kinh tế cốt lõi, có sức ảnh hưởng sâu rộng trong quản trị tài nguyên đất. Trong một thời gian dài, sự tồn tại của cơ chế “hai giá” dẫn đến sự chênh lệch quá lớn giữa giá đất do Nhà nước quy định và giá giao dịch thực tế trên thị trường - đã gây ra những hệ lụy tiêu cực. Bảng giá đất của Nhà nước thường xuyên khác biệt lớn với giá thị trường tạo ra những rào cản lớn trong công tác giải phóng mặt bằng, bồi thường, đồng thời làm méo mó thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp và gây thất thu ngân sách. Nhận diện rõ điểm nghẽn này, Nghị quyết 18-NQ/TW và Luật Đất đai năm 2024 đã thay đổi toàn diện tư duy quản lý tài chính đất đai.

Giải pháp quan trọng nhất là việc chính thức xóa bỏ khung giá đất, tiến tới xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường. Việc từ bỏ khung giá đất vốn tồn tại từ Luật Đất đai

năm 2003 là minh chứng cho sự chuyển dịch từ tư duy quản lý hành chính áp đặt sang tư duy quản trị tôn trọng quy luật khách quan (Trương Trọng Hiếu, 2023, tr.S84-S96). Thay vì bị gò bó bởi mức giá trần và sàn cứng nhắc từ trung ương, bảng giá đất mới sẽ được các địa phương xây dựng và cập nhật sát với biến động thực tế. Sự thay đổi này không chỉ bảo đảm quyền lợi chính đáng, công bằng cho người nông dân khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất, giải quyết triệt để tình trạng khiếu kiện kéo dài, mà còn triệt tiêu động lực của các giao dịch “ngầm”, hướng tới việc minh bạch hóa thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Thế chế mới cũng đặc biệt chú trọng đến tính độc lập và khách quan trong công tác định giá. Cơ chế định giá đất được nâng cấp thông qua việc thiết lập Hội đồng thẩm định giá đất với sự tham gia của nhiều bên liên quan, bao gồm cả các tổ chức cung ứng dịch vụ định giá và chuyên gia chuyên môn sâu, nhằm loại bỏ rủi ro chủ quan và áp đặt hành chính một chiều. Định hướng phân cấp mạnh mẽ thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể cho cấp cơ sở cũng là một bước tiến lớn, giúp chính quyền cơ sở chủ động, linh hoạt và phản ứng nhanh nhạy hơn trong việc giải phóng mặt bằng, tạo lập quỹ đất phục vụ các dự án đầu tư nông nghiệp.

Ở khía cạnh công cụ thuế, đột phá thế chế thể hiện qua việc sử dụng chính sách tài chính như một đòn bẩy điều tiết hành vi của người sử dụng đất, bảo đảm sự phát triển bền vững. Nghị quyết số 18-NQ/TW chỉ rõ định hướng áp dụng mức thuế cao hơn đối với các hành vi đầu cơ, chậm đưa đất vào sử dụng, hoặc bỏ hoang đất đai. Chế tài tài chính này có thể buộc những chủ thể giam giữ đất nông nghiệp

kém hiệu quả phải nhượng lại quyền sử dụng, từ đó tạo dòng chảy đất đai hướng về những cá nhân, tổ chức có năng lực sản xuất thực sự. Đồng thời, Nhà nước sẽ áp dụng các chính sách ưu đãi linh hoạt về thuế, tiền thuê đất cho các dự án đầu tư vào nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp quy mô lớn hoặc đầu tư tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn.

Quản trị và phân cấp quản lý

Hệ thống pháp luật đất đai vừa qua đã loại bỏ nhiều khâu trung gian, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương nhằm tinh gọn bộ máy và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Bên cạnh đó, việc áp dụng các cơ chế đặc thù cho các đô thị lớn đã tạo ra tính năng động, tự chủ cao cho chính quyền cơ sở trong việc nhanh chóng điều phối quỹ đất phục vụ các dự án trọng điểm. Tuy nhiên, để tránh tình trạng lạm quyền, sự phân cấp này được thiết kế gắn liền với cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ từ trung ương và phát huy vai trò giám sát của cộng đồng, bảo đảm sự quản lý thống nhất trên toàn quốc.

Cùng với phân cấp hành chính, quản trị đất đai còn được bứt phá thông qua công cuộc chuyển đổi số và xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai đồng bộ. Việc ứng dụng các công nghệ hiện đại như hệ thống thông tin địa lý (GIS), viễn thám và số hóa toàn bộ hồ sơ địa chính đang tạo ra cuộc cách mạng trong quản trị tài nguyên (Ngô Kiểm và cộng sự, 2025, tr.13-20). Việc thiết lập Hệ thống thông tin đất đai quốc gia đa mục tiêu (MPLIS) tập trung, thống nhất và liên thông dữ liệu với các bộ, ngành liên quan (như thuế, công chứng, ngân hàng) không chỉ giúp Nhà nước nắm bắt chính xác biến động sử dụng đất mà còn là nền tảng vững chắc để phát triển Chính phủ điện

tử (Trương Trọng Hiếu, 2023, tr.S84-S96). Nhờ hệ thống dữ liệu này, các thủ tục hành chính về đất đai đang dần được cung cấp trọn vẹn qua nền tảng dịch vụ công trực tuyến, cắt giảm đáng kể thời gian và chi phí tuân thủ cho người nông dân và doanh nghiệp. Hơn nữa, việc ứng dụng công nghệ số giúp minh bạch hóa thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai. Việc người dân và nhà đầu tư có thể dễ dàng tra cứu, tiếp cận quỹ đất nông nghiệp trên môi trường mạng giúp giảm các rủi ro từ giao dịch ngầm hay thao túng thông tin.

Bảo đảm hài hòa lợi ích

Quản lý đất đai hướng tới phát triển bền vững đòi hỏi phải giải quyết thỏa đáng bài toán hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất, đặc biệt là người nông dân. Do đó, việc thiết lập cơ sở pháp lý để kết hợp hài hòa các lợi ích, không để lợi ích của chủ thể này triệt tiêu lợi ích của chủ thể khác, được xem là nguyên tắc nền tảng trong mọi quyết sách điều phối đất đai. Việc giải quyết hệ quả của thu hồi đất chính là nhằm điều tiết và cân bằng lợi ích giữa các bên, bảo đảm quyền lợi chính đáng cho người dân.

Trong quá trình công nghiệp hóa và tái cơ cấu nông nghiệp, việc thu hồi để tích tụ, tập trung đất đai là tất yếu. Nhằm bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương, Nghị quyết số 18-NQ/TW đã đề ra cơ chế: công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải “đi trước một bước”, bảo đảm tính công khai, minh bạch và hài hòa lợi ích. Thể chế mới đặt ra nguyên tắc cốt lõi là phải bảo đảm cho người dân có đất bị thu hồi có được chỗ ở và điều kiện sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ (Hà Diệu Hằng, 2023, tr.74-77). Sự chuyển dịch cơ chế bồi thường sát với giá trị thị trường và đa dạng hóa hình thức bồi thường (bằng tiền, bằng đất cùng mục đích

hoặc nhà ở) giúp khắc phục triệt để những thiệt thòi mà người nông dân từng phải gánh chịu, ngăn chặn hiện tượng lợi ích nhóm trong thu hồi đất.

Hơn nữa, thu hồi đất nông nghiệp không chỉ đơn thuần là việc chuyển dịch không gian vật lý mà còn trực tiếp lấy đi tư liệu sản xuất và sinh kế cốt lõi của nhiều hộ gia đình. Vì vậy, để bảo đảm lợi ích dài hạn, chính sách không thể chỉ dừng lại ở các khoản bồi thường tài chính ngắn hạn mà còn cần phải thực hiện hiệu quả các chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp và tìm kiếm việc làm phi nông nghiệp cho nông dân. Cụ thể, Nhà nước và doanh nghiệp cần xây dựng các chương trình hỗ trợ chuyển đổi nghề gắn với tạo việc làm mới, phát triển các làng nghề truyền thống và xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ lao động ngay tại địa phương. Thực hiện đồng bộ và thấu đáo các giải pháp này không chỉ giúp người nông dân có sinh kế bền vững, không bị bán cùng hóa sau khi mất đất, mà còn trực tiếp thúc đẩy phân công lại lực lượng lao động nông thôn, giúp tiến trình tái cơ cấu kinh tế diễn ra ổn định và nhân văn.

Một trong những ưu tiên hàng đầu của thể chế đất đai là bảo đảm quỹ đất ở và đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Thực tế cho thấy, việc tiếp cận quỹ đất của đồng bào dân tộc thiểu số qua các hình thức giao đất, cho thuê đất vẫn còn bất cập, tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất dẫn đến hệ lụy du canh, du cư vẫn diễn ra. Để tháo gỡ điểm nghẽn này, pháp luật đất đai quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc tạo điều kiện cho đồng bào có đất sản xuất nông nghiệp ở nông thôn. Đồng thời, Nhà nước kiên quyết thu hồi các diện tích đất sử dụng kém hiệu quả từ các công ty nông, lâm trường quốc doanh để ưu

tiên rà soát, giao lại cho người dân địa phương và đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất nhằm ổn định trật tự xã hội.

Bên cạnh việc phân bổ đất, hệ thống pháp luật cũng thiết lập các “van an toàn” để bảo vệ sinh kế dài hạn. Nhằm tránh tình trạng người dân bán lại đất ngay sau khi được Nhà nước giao để lấy tiền chi tiêu sinh hoạt dẫn đến tái nghèo, chính quyền cần áp dụng cơ chế phân bổ đất đai theo hình thức cho thuê hoặc không cho phép chuyển nhượng đối với diện tích đất thuộc diện chính sách hỗ trợ (Nguyễn Thị Lý và cộng sự, 2023, tr.203-212). Thêm vào đó, chính sách quản lý đất đai tại các vùng đồng bào dân tộc thiểu số phải lồng ghép, tôn trọng các luật tục, hương ước và phong tục tập quán tốt đẹp, đặc biệt là chính sách công nhận quyền sử dụng đất sinh hoạt cộng đồng để duy trì bản sắc văn hóa.

Nhà nước cũng sử dụng công cụ tài chính như một đòn bẩy bảo vệ thông qua các chính sách ưu đãi, miễn giảm thuế, tiền sử dụng đất và tiền thuê đất đối với hộ nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số tại các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn. Sự bảo vệ toàn diện từ khâu tiếp cận quỹ đất, kiểm soát chuyển nhượng đến hỗ trợ tài chính là minh chứng rõ nét cho một thể chế đất đai nhân văn, bảo đảm không ai bị bỏ lại phía sau trong công cuộc phát triển.

2.4. Những vấn đề mới đặt ra

Đất nông nghiệp hiện nay cần được nhìn nhận đồng thời như tư liệu sản xuất của nông dân, không gian bảo đảm an ninh lương thực, nền tảng sinh thái nông thôn và nguồn lực phát triển có giới hạn. Vì vậy, yêu cầu đặt ra đối với các quy định về đất nông nghiệp không chỉ là sửa thủ tục kỹ thuật, mà là tái thiết kế cơ chế quản trị đất đai trong điều kiện

thay đổi đơn vị hành chính.

Luật Đất đai năm 2024 đã xác lập khung pháp lý mới về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và bảo vệ các loại đất nông nghiệp có ý nghĩa chiến lược. Tuy nhiên, sau khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 xác định đơn vị hành chính được tổ chức thành hai cấp, gồm cấp tỉnh và cấp xã, đồng thời Nghị quyết số 202/2025/QH15 quy định cả nước còn 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh, nhiều thiết kế pháp lý dựa trên cấp huyện không còn phù hợp. Không thể chỉ thay thuật ngữ “huyện” bằng “xã” hoặc “tỉnh”, bởi quy hoạch đất nông nghiệp gắn với ranh giới tự nhiên, lưu vực nước, hệ sinh thái, vùng sản xuất và chuỗi giá trị, vốn không trùng khít với ranh giới hành chính mới.

Thực tiễn mới đặt ra yêu cầu sửa Luật Đất đai năm 2024 theo hướng tái cấu trúc hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo mô hình hai cấp: quy hoạch cấp tỉnh giữ vai trò tích hợp chiến lược, phân bổ chỉ tiêu đất nông nghiệp, đất lúa, đất rừng, đất nuôi trồng thủy sản; cấp xã tổ chức thực hiện, cập nhật biên độ, công khai thông tin và giám sát sử dụng đất tại hiện trường.

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP về phân định thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai, nhưng đây chỉ nên là giải pháp chuyển tiếp; các quy định ổn định, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền sử dụng đất nông nghiệp và thẩm quyền quy hoạch phải được luật hóa. Bộ Nông nghiệp và Môi trường cũng xác định dự án sửa đổi Luật Đất đai cần xử lý vấn đề phân cấp, phân quyền theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đồng thời sửa đổi quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã, quyền và nghĩa vụ của

người sử dụng đất trồng lúa và hệ thống thông tin đất đai (Trường Giang, 2026). Điểm then chốt là quy hoạch đất nông nghiệp phải chuyển từ tư duy phân bổ chỉ tiêu hành chính sang tư duy quản trị không gian phát triển: bảo vệ nghiêm đất lúa, đất rừng, đất có chức năng sinh thái; cho phép tích tụ, tập trung đất nông nghiệp có kiểm soát; kiểm soát chặt chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp bằng tiêu chí công khai, định lượng và có đánh giá tác động.

Dự thảo sửa đổi Luật Đất đai từng đặt ra hai phương án: thay quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện bằng quy hoạch sử dụng đất cấp xã và kế hoạch sử dụng đất 5 năm cấp xã; hoặc chỉ lập kế hoạch sử dụng đất cấp xã 5 năm trên cơ sở quy hoạch tỉnh, quy hoạch đô thị và nông thôn (Trường Giang, 2025). Cách tiếp cận hợp lý là không làm tăng tầng nấc quy hoạch, nhưng phải có công cụ kế hoạch cấp xã đủ mạnh, dựa trên dữ liệu địa chính số, bản đồ số, hiện trạng sử dụng đất và khả năng chịu tải sinh thái. Luật sửa đổi cũng cần quy định rõ nguyên tắc không buộc người sử dụng đất tự chỉnh lý hồ sơ, giấy tờ chỉ vì thay đổi địa giới hành chính; việc cập nhật dữ liệu phải do cơ quan nhà nước thực hiện theo cơ chế một lần, liên thông, minh bạch (Báo Điện tử Chính phủ, 2025).

3. Kết luận

Tháo gỡ các điểm nghẽn thể chế trong quản lý và sử dụng đất đai, đặc biệt là đất nông nghiệp, không chỉ là yêu cầu hoàn thiện pháp luật, mà còn là điều kiện có ý nghĩa quyết định đối với quá trình tái cơ cấu nền kinh tế nông nghiệp Việt Nam. Trên nền tảng định hướng của Nghị quyết số 18-NQ/TW, Luật Đất đai năm 2024 đã tạo dấu mốc quan trọng trong chuyển đổi tư duy từ quản lý hành chính

đất đai sang quản trị đất đai theo hướng kiến tạo, linh hoạt và hiệu quả hơn, dù thực tiễn phát triển vẫn tiếp tục đặt ra yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện trong thời gian tới. Những đổi mới thể chế này, nếu được triển khai đồng bộ, có khả năng khơi thông nguồn lực đất đai, thúc đẩy tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, phát triển thị trường quyền sử dụng đất lành mạnh, qua đó tạo nền tảng cho nông nghiệp chuyển sang mô hình sản xuất quy mô lớn, năng suất cao, giá trị gia tăng lớn và có sức cạnh tranh. Vì vậy, hoàn thiện thể chế đất đai cần được nhìn nhận như một động lực phát triển chiến lược, góp phần quan trọng vào mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững trong giai đoạn tới □

Ngày nhận bài: 02/7/2026;

Ngày bình duyệt: 09/7/2026;

Ngày quyết định đăng: 22/7/2026.

Email tác giả: hungmng@gmail.com

Tài liệu tham khảo:

Bùi Thị Ngọc Dung, Nguyễn Tuấn Anh và Vũ Năng Dũng (2021). Quản trị đất đai và cách tiếp cận trong nghiên cứu quản trị tài nguyên đất nông nghiệp vùng Tây Nguyên. *Tạp chí Khoa học Đất*, 62, 63-68.

Báo Điện tử Chính phủ (13/06/2025). *Thủ tục, hồ sơ đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, hồ sơ địa chính*. <https://baochinhphu.vn>.

Châu Hoàng Thân và Đinh Tấn Phong (2024). Đổi mới vai trò của Nhà nước trong quản lý, sử dụng đất đai ở Việt Nam. *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, 01 (173), 14-27. DOI: 10.70236/tckhplvn.42.

Đỗ Kim Chung, Lưu Văn Duy và Lê Thị Thu Hương (2022). Sở hữu đất đai: Tổng quan kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam. *Tạp chí*

Khoa học Nông nghiệp Việt Nam, 20 (1), 113-122.

Hà Diệu Hằng (2023). Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý đất theo Nghị quyết số 18-NQ/TW. *Tạp chí Công Thương*, 10, 74-77.

Trương Trọng Hiếu (2023). Chính sách đất đai đột phá đối với TPHCM: Những gợi mở từ dự thảo Luật Đất đai sửa đổi. *Tạp chí Phát triển Khoa học và Công nghệ - Kinh tế - Luật và Quản lý*, 7 (S1), S84-S96.

Trường Giang (12/8/2025). *Lấy ý kiến 19 địa phương về sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2024*. <https://mae.gov.vn>.

Trường Giang (05/05/2026). *Đề xuất sửa Luật Đất đai trong năm nay*. <https://mae.gov.vn>.

Sally P. Marsh, Thomas Gordon MacAulay và Phạm Văn Hùng (biên tập) (2007). Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam: Tóm tắt chính sách. ACIAR Tài liệu nghiên cứu số 126. Trung tâm Nghiên cứu Nông nghiệp Quốc tế của Ôxtrâyli.

Ngô Kiêm, Phạm Xuân Hậu và Bạch Ngọc Hoàng Ánh (2025). Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trên địa bàn thành phố Đà Lạt, tỉnh Lâm Đồng - thực trạng và giải pháp. *Tạp chí Khoa học Yersin - Chuyên đề Quản lý Kinh tế*, 22, 13-20.

Nguyễn Cúc và Nguyễn Mạnh Hùng (2020). Hoàn thiện thể chế để đất đai trở thành một trong những nguồn lực quan trọng trong quá trình phát triển đất nước. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ - Trường Đại học Hùng Vương*, 20 (3), 19-25.

Nguyễn Thị Lý, Đoàn Thị Quỳnh Trâm và Phạm Thị Lệ Thủy (2023). Đánh giá tình hình sử dụng và quản lý đất đai của các làng đồng bào dân tộc thiểu số huyện Krông Pa, tỉnh Gia Lai. *Tạp chí Khoa học Đại học Cần Thơ*, 59 (CĐ Môi trường & Biến đổi khí hậu), 203-212. DOI: 10.22144/ctu.jvn.2023.122.

Phạm Phương Nam, Nguyễn Thanh Trà, Phạm Thanh Quế và Ngô Thị Hà (2014). Một số quy định về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp hiện hành tại Việt Nam. Học viện Nông nghiệp Việt Nam.