

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TRONG LĨNH VỰC NÔNG NGHIỆP VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Nguyễn Thị Bảo Nga\*

**Tóm tắt:** Bài viết nhận diện vấn đề tích tụ, tập trung đất đai<sup>1</sup> để phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay; khảo cứu các văn bản pháp luật đất đai hiện hành và thực tiễn triển khai, nghiên cứu chỉ ra những kết quả đạt được, bất cập và nguyên nhân cản trở quá trình tích tụ, tập trung đất đai phục vụ mô hình sản xuất nông nghiệp tuần hoàn. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện.

**Từ khóa:** Tích tụ, tập trung đất đai, kinh tế tuần hoàn, nông nghiệp.

**Abstract:** The article addresses the issue of land accumulation and concentration to develop a circular economy in Vietnam's agricultural sector; examines current land law instruments and their implementation in practice; and analyzes the achievements, shortcomings and underlying causes that hinder the process of land accumulation and concentration in support of circular agricultural production models. On that basis, the article puts forward a number of recommendations to improve the legal framework.

**Keywords:** Land accumulation and concentration; circular economy; agriculture.

## Đặt vấn đề

Phát triển kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp không chỉ là lựa chọn mà là mục tiêu tất yếu của Việt Nam nhằm hướng tới phát triển bền vững<sup>2</sup>. Bởi, kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp sẽ tập hợp các hoạt động sử dụng hiệu quả các nguồn lực trong tất cả

các giai đoạn của chuỗi giá trị để bảo đảm kinh tế, khả năng tái tạo, đa dạng sinh học và bền vững xã hội trong nông nghiệp và các hệ sinh thái xung quanh<sup>3</sup>. Trong tiến trình đó, tích tụ, tập trung đất đai đóng vai trò là công cụ then chốt, tạo điều kiện hình thành các vùng sản xuất quy mô lớn, ứng dụng công nghệ cao, quản lý hiệu quả tài nguyên và giảm thiểu phát thải. Tuy nhiên, pháp luật đất đai hiện hành vẫn còn nhiều hạn chế trong việc điều chỉnh các hoạt động tích tụ, tập trung đất đai phục vụ mô hình tuần hoàn. Do đó, việc đánh giá thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về vấn đề này là yêu cầu cấp thiết, góp phần tháo gỡ

\* ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

Bài viết là một phần sản phẩm thuộc nhiệm vụ cấp cơ sở năm 2025 “Chính sách, pháp luật về hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay” của Viện Nhà nước và Pháp luật do ThS. Nguyễn Thị Bảo Nga làm chủ nhiệm.

<sup>1</sup> Đất đai trong bài viết được hiểu là đất nông nghiệp được quy định cụ thể tại khoản 2 Điều 9 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>2</sup> Mục “Định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021-2030” thuộc Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII; Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam.

<sup>3</sup> Velasco Munoz, J. F., Mendoza, J. M. F., Aznar-Sánchez, J. A., & Gallego-Schmid, A., *Circular economy implementation in the agricultural sector: Definition, strategies and indicators*. Resources, Conservation and Recycling, 2021, 170, 105618, p.4.

rào cản và thúc đẩy quá trình chuyển đổi nông nghiệp tuần hoàn ở nước ta.

### 1. Nhận diện tích tụ, tập trung đất đai hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp

Tích tụ và tập trung đất nông nghiệp đều là quá trình làm tăng quy mô đất nông nghiệp<sup>4</sup>. Tuy nhiên, xét về bản chất pháp lý và cơ chế thực hiện, đây là hai phương thức có sự khác biệt rõ rệt. Về chủ thể sử dụng đất, tích tụ đất nông nghiệp dẫn đến việc một chủ thể có quyền sử dụng nhiều thửa đất thông qua chuyển nhượng, góp vốn quyền sử dụng đất; do đó dễ hình thành quy mô sản xuất cá thể lớn<sup>5</sup>. Còn tập trung đất nông nghiệp (thông qua dồn điền đổi thửa, cho thuê, hợp tác bằng quyền sử dụng đất) khiến nhiều chủ thể có thể không còn đất canh tác riêng nhưng lại giữ nguyên quyền sử dụng đất<sup>6</sup>. Theo đó, tập trung đất nông nghiệp thường phù hợp với mô hình sản xuất cộng đồng, giữ vững quyền lợi nông dân, trong khi tích tụ phù hợp với kinh tế trang trại, doanh nghiệp. Về cơ chế hình thành, tích tụ đất nông nghiệp thường sử dụng cơ chế thị trường (chuyển nhượng, góp vốn bằng quyền sử dụng đất) nên hình thức này mang tính ổn định và dài hạn hơn; trong khi tập trung đất nông nghiệp chủ yếu thực hiện qua thỏa thuận giữa các chủ thể (chuyển đổi, cho thuê, liên kết sản xuất, hợp tác) nên mang tính linh hoạt, mềm dẻo.

<sup>4</sup> Khoản 1 Điều 192 và khoản 1 Điều 193 Luật Đất đai năm 2024; Điều 4 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30/7/2024 quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai.

<sup>5</sup> Nguyễn Hữu Nhuận, Lê Thị Long Vũ, Đỗ Trường Lâm, Lê Ngọc Hương, *Tích tụ và tập trung đất đai cho sản xuất nông nghiệp tại vùng đồng bằng Sông Hồng*, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 318(2), tháng 12/2023, tr. 52.

<sup>6</sup> Nguyễn Hữu Nhuận, Lê Thị Long Vũ, Đỗ Trường Lâm, Lê Ngọc Hương, *ltdđ*, tr. 53.

Bên cạnh đó, tích tụ, tập trung đất đai nhằm phục vụ phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp có những điểm khác biệt căn bản so với tích tụ, tập trung đất nông nghiệp thông thường. Về mục tiêu, tích tụ, tập trung đất đai thông thường chủ yếu hướng đến việc mở rộng quy mô sản xuất, tăng năng suất và hiệu quả kinh tế theo phương thức canh tác truyền thống. Còn tích tụ, tập trung đất đai phục vụ kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp lại đặt trọng tâm vào việc sử dụng đất để thiết lập hệ thống sản xuất khép kín, tái sử dụng và tái chế các nguồn lực trong toàn bộ chuỗi giá trị nông nghiệp<sup>7</sup>; nghĩa là không chỉ yêu cầu sự gia tăng quy mô đất đai mà còn đòi hỏi sự tích hợp giữa đất sản xuất với bảo vệ môi trường. Về phương thức tổ chức, tích tụ, tập trung đất nông nghiệp trong mô hình kinh tế tuần hoàn thường gắn với các mô hình liên kết từ sản xuất đến tiêu thụ theo chuỗi, hợp tác xã công nghệ cao, vùng nguyên liệu đạt chuẩn... nhằm tối ưu hóa vòng tuần hoàn tài nguyên và giảm thiểu phát thải; còn tích tụ, tập trung đất nông nghiệp thông thường mang tính phân mảnh, tuyến tính và chưa gắn chặt với mô hình kinh tế tuần hoàn<sup>8</sup>. Như vậy, có thể thấy, việc áp dụng tích tụ và tập trung đất nông nghiệp trong kinh tế tuần hoàn đặt ra yêu cầu cao hơn về chiến lược đầu tư, quy hoạch tích hợp, năng lực quản lý để hướng đến và phù hợp với nền nông nghiệp không chỉ hiệu quả kinh tế mà còn thân thiện với môi trường, bền vững về mặt xã hội<sup>9</sup>. Đặt tích tụ, tập trung đất đai

<sup>7</sup> Nguyễn Nguyên Cự, Nguyễn Thị Phương Mai, *Phát triển kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp góp phần giảm ô nhiễm môi trường*, Tạp chí Môi trường, số Chuyên đề II năm 2024, tr. 120.

<sup>8</sup> Nguyễn Nguyên Cự, Nguyễn Thị Phương Mai, *ltdđ*, tr. 124-125.

<sup>9</sup> Tính bền vững xã hội được thể hiện rõ qua các mô hình hợp tác xã, liên kết chuỗi giá trị như ở Sóc Sơn

trong bối cảnh phát triển nông nghiệp tuần hoàn sẽ đòi hỏi pháp luật đất đai không chỉ được định hình theo hướng quản lý việc sử dụng đất mà còn tạo lập nền tảng pháp lý đặc thù, linh hoạt, hiệu quả để thúc đẩy các mô hình canh tác tuần hoàn.

## **2. Thực trạng pháp luật về tích tụ, tập trung đất đai hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay**

Thời gian qua, nhiều chủ trương, chính sách quan trọng đã được Đảng và Nhà nước ban hành nhằm thúc đẩy tích tụ, tập trung đất đai phục vụ phát triển nông nghiệp theo mô hình kinh tế tuần hoàn. Tiêu biểu như Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 16/6/2022 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 thành nước phát triển có thu nhập cao; Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045... đều nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện thể chế tích tụ, tập trung đất đai trong nông nghiệp theo hướng hiện đại, quy mô lớn và hỗ trợ nông dân phát triển bền vững. Những định hướng này đang từng bước được cụ thể hóa trong pháp luật đất đai hiện hành. Có thể nói, kể từ khi Luật Đất đai năm 2024 ra đời, quá trình tích tụ, tập trung đất đai hỗ trợ phát triển mô hình

nông nghiệp tuần hoàn ở Việt Nam có nhiều thuận lợi hơn so với trước đây. Tuy nhiên, hệ thống quy định chưa thật sự toàn diện, vẫn còn những khoảng trống và bất cập.

*Về các hình thức tích tụ, tập trung đất đai phục vụ mô hình tuần hoàn trong nông nghiệp*

Bằng việc tiếp tục ghi nhận hình thức tích tụ, tập trung đất nông nghiệp tại Điều 192 và 193, Luật Đất đai năm 2024 đã có những bước tiến quan trọng trong việc thiết lập khuôn khổ pháp lý cho các hình thức tích tụ, tập trung đất nông nghiệp nhằm thúc đẩy tổ chức sản xuất quy mô lớn, hiện đại và bền vững – một tiền đề không thể thiếu cho phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp. Về mặt thành công, pháp luật đất đai đã có sự phân biệt rõ ràng giữa “tập trung” và “tích tụ” đất nông nghiệp, thể hiện ở việc xác lập các phương thức pháp lý tương ứng (tập trung thông qua dồn điền đổi thửa, thuê đất, hợp tác sản xuất; tích tụ thông qua chuyển nhượng, góp vốn bằng quyền sử dụng đất). Cách tiếp cận này cho thấy sự tiến bộ trong nhận thức lập pháp, khi không bó hẹp tích tụ, tập trung đất nông nghiệp cho từng cá thể riêng lẻ, mà tạo điều kiện cho các mô hình liên kết linh hoạt; giúp sử dụng đất hiệu quả hơn, tạo điều kiện tổ chức sản xuất khép kín, tái chế phụ phẩm và tối ưu chuỗi giá trị, rất phù hợp với nguyên lý của kinh tế tuần hoàn. Ngoài ra, việc nâng hạn mức giao<sup>10</sup> và chuyển nhượng đất nông nghiệp<sup>11</sup> tạo ra lợi ích kép khi vừa bảo đảm cho người nông dân có đất để sản xuất, vừa hình thành vùng sản xuất lớn đáp ứng nhu cầu của mô hình nông nghiệp tuần hoàn. Thực tiễn ở một số địa phương như An Giang, Đồng Tháp đã cho thấy mô hình liên kết giữa doanh nghiệp với

(Hà Nội). Mô hình này thúc đẩy sự tham gia cộng đồng trong toàn chuỗi tuần hoàn, góp phần tạo việc làm, phát triển kinh tế địa phương và hạn chế di cư, từ đó xây dựng nền nông nghiệp công bằng và bao trùm... (khác với tích tụ, tập trung đất đơn thuần dễ gây mất đất và phân hóa xã hội). Xem thêm: Nhật Nam, *Kỳ tích giảm nghèo của Sóc Sơn*, 26/4/2025 <https://vnbusiness.vn/kinh-doanh-xanh/ky-tich-giam-ngheo-cua-soc-son-1106356.html>, truy cập ngày 20/5/2025.

<sup>10</sup> Điều 176 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>11</sup> Điều 177 Luật Đất đai năm 2024.

hợp tác xã và nông dân trên cơ sở góp quyền sử dụng đất để trồng lúa hữu cơ đã tạo ra giá trị gia tăng cao, giảm thiểu lãng phí đầu vào và đảm bảo lợi ích hài hòa giữa các bên<sup>12</sup>.

Tuy nhiên, pháp luật đất đai về nội dung này vẫn còn hạn chế ở việc các quy định mới chỉ dừng lại ở cấp độ khung, thiếu các hướng dẫn chi tiết để triển khai trong thực tiễn<sup>13</sup>. Đặc biệt, đối với các hình thức mới, đặc trưng cho mô hình kinh tế tuần hoàn như góp vốn bằng quyền sử dụng đất hoặc hợp tác tổ chức sản xuất thì pháp luật vẫn chưa cụ thể hóa cơ chế vận hành, mô hình tổ chức, cũng như chưa làm rõ quyền và nghĩa vụ giữa các bên tham gia. Bên cạnh đó, cũng chưa phân biệt rõ ràng hai hình thức góp vốn để hợp tác kinh doanh (không làm thay đổi tư cách pháp lý của chủ thể góp vốn) hay góp vốn để trở thành chủ sở hữu (tức là đồng sở hữu doanh nghiệp hoặc tổ chức kinh tế). Ví dụ, trường hợp nông dân hoặc tổ chức góp quyền sử dụng đất vào các hợp tác xã, doanh nghiệp để thực hiện các mô hình sản xuất chung (mô hình cánh đồng lớn, nông nghiệp tuần hoàn...), nhưng lại không rõ liệu quyền sử dụng đất này được “chuyên giao” cho doanh nghiệp như một tài sản sở hữu, hay chỉ là hình thức góp vốn tạm thời để cùng chia lợi

nhuận. Nếu là hình thức góp vốn để hợp tác kinh doanh (ví dụ hợp tác trồng và tiêu thụ nông sản), về nguyên tắc, quyền sử dụng đất vẫn thuộc về người góp vốn và có thể rút lại theo thỏa thuận. Nhưng nếu là góp vốn để trở thành cổ đông, quyền sử dụng đất có thể được coi là tài sản của doanh nghiệp, bị ràng buộc bởi quy định về tài sản của pháp nhân, và việc rút vốn hoặc chuyển nhượng gặp nhiều hạn chế. Sự không phân định rõ này dẫn đến lúng túng trong việc xác định quyền và nghĩa vụ của người góp vốn, đặc biệt là về thời hạn và khả năng chấm dứt quyền sử dụng đất đã góp vốn<sup>14</sup>. Trong khi đó, vấn đề góp vốn bằng quyền sử dụng đất sẽ không còn được Bộ luật Dân sự năm 2015 điều chỉnh nữa mà để cho Luật Đất đai quy định<sup>15</sup>.

*Về các điều kiện và tiêu chí để tích tụ, tập trung đất nông nghiệp gắn với hiệu quả sử dụng đất theo hướng tuần hoàn*

Mặc dù pháp luật đất đai hiện nay đã công nhận và khuyến khích việc tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để sản xuất quy mô lớn, ứng dụng khoa học, công nghệ, nhưng các quy định hiện hành mới dừng lại ở những nguyên tắc chung, thiếu các chuẩn mực pháp lý mang tính định lượng hoặc định tính để đánh giá xem hoạt động sử dụng đất có thật sự theo hướng tuần hoàn và bền vững hay không<sup>16</sup>. Qua khảo cứu, tác giả thấy rằng pháp luật đất đai chưa có quy

<sup>12</sup> Xem: Minh Thu, *An Giang: Thúc đẩy phát triển sản xuất từ liên hiệp Hợp tác xã*, 27/9/2022, <https://baodantoc.vn/an-giang-thuc-day-phat-trien-san-xuat-tu-lien-ket-hop-tac-xa-1664249873178.htm>, truy cập ngày 21/5/2025.

Phạm Ngọc Hòa, *Đồng Tháp – Kinh tế tuần hoàn – Xu hướng phát triển tất yếu*, 12/7/2021, <https://nongthonviet.com.vn/dong-thap--kinh-te-tuan-hoan--xu-huong-phat-trien-tat-yeu-60ec04d3f76a4758c367cbc2.ngn>, truy cập ngày 21/5/2025.

<sup>13</sup> Điều 76, Điều 77 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai chi quy định khung cơ bản đối với việc triển khai hình thức tích tụ, tập trung đất đai mà thiếu các quy định cụ thể đối với từng phương thức.

<sup>14</sup> Huỳnh Minh Phương, Trần Linh Huân, *Pháp luật về góp vốn bằng quyền sử dụng đất của tổ chức trong nước - Thực trạng và một số kiến nghị hoàn thiện*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 402), tháng 4/2024, 02/6/2025, <https://htpldn.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?ItemID=1991&l=Nghiencuut-raodoi>, truy cập ngày 12/6/2025.

<sup>15</sup> Điều 215, Điều 500 Bộ luật Dân sự năm 2015.

<sup>16</sup> Khoản 2 Điều 192 và khoản 2 Điều 193 Luật Đất đai năm 2024; Điều 77, Điều 78 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30/7/2024 quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai.

định nào yêu cầu các tổ chức, cá nhân khi thực hiện tích tụ, tập trung đất nông nghiệp phải đáp ứng điều kiện về năng lực chủ thể, điều kiện về ứng dụng khoa học công nghệ cao thân thiện môi trường, hay một hệ tiêu chí cụ thể theo định hướng tuần hoàn. Chẳng hạn, chưa có tiêu chí ràng buộc về khả năng tái sử dụng phụ phẩm nông nghiệp, xử lý chất thải hữu cơ tại chỗ, tái tạo đất sau canh tác, hay mức độ ứng dụng công nghệ sinh học, công nghệ tiết kiệm nước, năng lượng tái tạo trong chuỗi sản xuất. Ngoài ra, pháp luật cũng chưa đặt ra yêu cầu về hồ sơ đánh giá tác động môi trường chuyên biệt hoặc phương án sử dụng đất theo tiêu chuẩn kinh tế tuần hoàn đối với các chủ thể được phép tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Các quy định hiện hành chủ yếu dừng ở yêu cầu lập phương án sử dụng đất và gửi Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền theo dõi<sup>17</sup>, nhưng không có nội dung buộc chủ thể phải cam kết các chỉ tiêu môi trường hoặc chỉ tiêu tái tạo tài nguyên. Trong khi đó, điểm cốt lõi và đặc thù của tích tụ, tập trung đất đai hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp phải gắn với yếu tố bảo vệ môi trường; đòi hỏi chủ thể sử dụng đất phải hướng đến và tuân thủ các nguyên tắc sử dụng bền vững, bảo vệ tài nguyên, hạn chế phát thải, áp dụng công nghệ thân thiện với môi trường.

Sự thiếu sót này dẫn đến thực trạng trên thực tế các chủ thể đang tích tụ, tập trung đất sản xuất nông nghiệp theo hướng tuyến tính, sử dụng nhiều hóa học, tạo ra nhiều chất thải, làm suy thoái đất, nguồn nước và phá vỡ chu trình sinh thái tự nhiên, đi ngược lại nguyên lý tuần hoàn<sup>18</sup>. Hơn nữa, việc thiếu các điều

kiện cụ thể còn khiến chính quyền địa phương không có căn cứ để thẩm định, lựa chọn hoặc từ chối các phương án tích tụ, tập trung đất thiếu tính bền vững; đồng thời không thể giám sát hoặc xử lý các trường hợp sử dụng đất sau tích tụ, tập trung không đạt yêu cầu về môi trường và hiệu quả dài hạn. Từ những phân tích trên, có thể thấy, sự thiếu vắng các tiêu chí và điều kiện cụ thể để được tích tụ, tập trung đất nông nghiệp phục vụ kinh tế tuần hoàn không chỉ tạo ra rủi ro lạm dụng đất đai mà còn khiến chính sách, pháp luật đất đai không thể thực hiện vai trò điều tiết định hướng mô hình sản xuất theo hướng xanh, tuần hoàn và bền vững.

*Về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cụ thể và linh hoạt để hỗ trợ hình thành vùng sản xuất tập trung phục vụ mô hình nông nghiệp tuần hoàn*

Có thể nói, pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất<sup>19</sup> hiện nay có nhiều điểm mới và khá đầy đủ, đáp ứng yêu cầu về các nội dung cần có cũng như đã có sự sửa đổi, bổ sung giúp quá trình sử dụng đất được ổn định, đúng mục đích, và hiệu quả hơn như: Thay đổi hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất<sup>20</sup>; tăng cường công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân trong lập quy hoạch sử dụng đất<sup>21</sup>, cho phép linh hoạt điều chỉnh mục đích sử dụng đất trong nội bộ nông nghiệp<sup>22</sup>... Song, vẫn chưa đáp ứng

nước điện tử, 23/4/2024, <https://www.quanlynha.nuoc.vn/2024/04/23/kinh-te-tuan-hoan-trong-phat-tri-en-nong-nghiep-ben-vung-o-viet-nam/>, truy cập ngày 20/5/2025.

<sup>19</sup> Xem Chương V. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (từ Điều 60 - Điều 77) của Luật Đất đai năm 2024.

<sup>20</sup> Điều 65, Điều 66, Điều 243 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>21</sup> Điều 60, Điều 70 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>22</sup> Khoản 2 Điều 5 Thông tư 09/2021/TT-BTNMT ngày 30/6/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật đất đai.

<sup>17</sup> Khoản 4 Điều 192 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>18</sup> Dương Đăng Khoa, *Kinh tế tuần hoàn trong phát triển nông nghiệp bền vững*, Tạp chí Quản lý nhà

được vai trò là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam.

Một bất cập đáng chú ý là các luật chuyên ngành như Luật Đất đai năm 2024 hay Luật Quy hoạch năm 2017 chủ yếu xây dựng quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất trên cơ sở tổng thể, áp dụng chung cho mọi lĩnh vực và mục đích sử dụng, mà chưa dành sự quan tâm đúng mức đến các đặc thù của sản xuất nông nghiệp tuần hoàn. Còn thiếu các quy định cụ thể về việc bố trí quỹ đất cho các hoạt động như thu gom, xử lý, tái chế phụ phẩm hay liên kết vùng nguyên liệu đến tiêu dùng... khiến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp vẫn mang tính đơn lẻ, không tạo được không gian tích hợp cho chuỗi giá trị tuần hoàn vận hành hiệu quả. Hệ quả là các dự án nông nghiệp theo hướng tuần hoàn khó hình thành vùng sản xuất tập trung, khó đảm bảo tính liên thông giữa các công đoạn sản xuất, thu hoạch, xử lý đến tái sử dụng tài nguyên. Bên cạnh đó, các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa tạo môi trường thuận lợi và nhất quán để thu hút đầu tư vào các dự án nông nghiệp tuần hoàn. Ví dụ, quy định thời kỳ quy hoạch 10 năm<sup>23</sup> là tương đối ngắn so với chu kỳ đầu tư dài hạn của mô hình nông nghiệp tuần hoàn, vốn cần nhiều nguồn lực, công nghệ và thời gian để thu lại lợi ích. Không chỉ vậy, thời kỳ quy hoạch cần cụ thể, không thể lấy tầm nhìn để xác định. Việc sử dụng khái niệm định tính “tầm nhìn” không mang tính quy phạm.

Nhìn chung, khung pháp lý về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vẫn tiếp cận theo cách truyền thống, chưa bắt nhịp với yêu cầu của mô hình sản xuất mới dựa trên

nguyên lý khép kín, tích hợp đa chức năng không gian.

*Về cơ chế hỗ trợ, ưu tiên về giao đất, cho thuê đất đối với các chủ thể đáp ứng và thực hiện mô hình nông nghiệp tuần hoàn*

Pháp luật đất đai hiện hành vẫn chưa thiết lập được cơ chế đầy đủ và hiệu quả để hỗ trợ tích tụ, tập trung đất nông nghiệp phục vụ phát triển mô hình nông nghiệp tuần hoàn. Các quy định về giao đất, cho thuê đất chủ yếu tiếp cận theo hướng quản lý hành chính, thiếu vắng cơ chế hỗ trợ và ưu tiên gắn với tiêu chí hiệu quả môi trường, tính bền vững của mô hình sử dụng đất<sup>24</sup>. Trong khi đó, khả năng tiếp cận đất đai, điều kiện giao đất, cho thuê đất để chủ thể thực hiện dự án đầu tư quy mô lớn trong nông nghiệp rất phức tạp. Đơn cử như trường hợp doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và chỉ được phép thuê đất từ chính quyền địa phương (khoản 1 Điều 180 Luật Đất đai năm 2024). Ngoài ra, do chưa có quy định rõ vai trò của Nhà nước trong việc hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã thuê lại hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của nông dân nên việc triển khai các dự án đầu tư còn gặp khó khăn. Bởi, đa phần các chủ thể trên muốn có vùng sản xuất tập trung lớn mất nhiều thời gian và thủ tục để đàm phán, ký kết hợp đồng với các hộ nông dân nhỏ lẻ do tình trạng

<sup>23</sup> Khoản 1 Điều 62 Luật Đất đai năm 2024 và Điều 8 Luật Quy hoạch năm 2017.

<sup>24</sup> Báo cáo của ông Hoàng Quang Phòng - Phó Chủ tịch Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) tại Diễn đàn Nông nghiệp 2025: Thúc đẩy kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp tổ chức do VCCI chi đạo, Tạp chí Diễn đàn Doanh nghiệp tổ chức chiều 16/7 tại Hà Nội, <https://www.vcci.com.vn/news/dien-dan-nong-nghiep-2025-co-hoi-phat-trien-nen-kinh-te-xanh>, truy cập ngày 17/7/2025.

ruộng đất manh mún<sup>25</sup>. Trong khi đó, xu hướng người nông dân bỏ hoang ruộng đất, có nguồn thu phi nông nghiệp bảo đảm ngày càng nhiều; nhưng họ không muốn chuyển nhượng quyền sử dụng đất<sup>26</sup>, tâm lý giữ đất, coi đất như “của để dành” vẫn còn khá phổ biến. Vì vậy, nếu không có sự can thiệp kịp thời và phù hợp của Nhà nước, quá trình tích tụ, tập trung đất đai hỗ trợ nông nghiệp tuần hoàn khó đạt được hiệu quả cả về kinh tế lẫn xã hội<sup>27</sup>.

Bên cạnh đó, pháp luật cũng chưa đưa ra các cơ chế khuyến khích đủ mạnh về kinh tế, miễn giảm nghĩa vụ tài chính, ưu đãi về hạn điền, về thời hạn sử dụng đất đối với các chủ thể thực hiện sản xuất tuần hoàn. Như việc xác định thời hạn góp vốn bằng quyền sử dụng đất là sự thỏa thuận của nông dân và doanh nghiệp, nhưng lại bị chi phối bởi chính sách quản lý đất đai của Nhà nước. Nghĩa là, thời hạn thỏa thuận giữa nông dân và doanh nghiệp phải nằm trong thời hạn mà nông dân được Nhà nước giao cho sử dụng; muốn gia hạn phải làm thủ tục

xin gia hạn, nhưng cũng rất rườm rà phức tạp, phụ thuộc vào quan điểm, chính sách của từng địa phương<sup>28</sup>. Hay, quy định mở rộng hạn mức giao đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp đã tăng nhiều so với trước đây, nhưng vẫn là con số hữu hạn đối với việc phát triển nông nghiệp tuần hoàn cần diện tích đất có quy mô càng lớn càng tốt. Các quy định về tài chính đất nông nghiệp (đối với giá giao đất, cho thuê đất<sup>29</sup>) cũng chưa có sự đột phá và ưu đãi cụ thể dành cho các mô hình kinh tế tuần hoàn; chưa phân biệt theo mức độ sử dụng đất hiệu quả hay không hiệu quả.

*Về kiểm tra, giám sát và hậu kiểm việc sử dụng đất sau tích tụ, tập trung được sử dụng đúng mục tiêu phát triển nông nghiệp tuần hoàn*

Qua rà soát pháp luật đất đai hiện hành cho thấy vẫn còn khoảng trống các quy định kiểm tra, giám sát và hậu kiểm việc sử dụng đất sau khi tích tụ, tập trung mặc dù đã có ghi nhận về nghĩa vụ sử dụng đất đúng mục đích, đúng tiến độ, phù hợp với quy hoạch và bảo vệ đất đai<sup>30</sup>. Trên thực tế, việc kiểm tra, giám sát đối với việc sử dụng đất còn hình thức<sup>31</sup>, phụ thuộc nhiều vào báo cáo từ chủ sử dụng đất vốn rất sơ sài và không có thông tin liên quan đến các tiêu chí cụ thể

<sup>25</sup> Đoàn Thu, *Tích tụ ruộng đất: Vì sao vẫn khó?*, 8/4/2025, <https://tuyenquang.dcs.vn/DetailView/148665/4/Tich-tu-ruong-dat-Vi-sao-van-kho>, truy cập ngày 29/5/2025.

<sup>26</sup> Giá đất nông nghiệp hiện thấp, trong khi thuế chuyển nhượng lại áp theo mặt bằng chung với bất động sản (Điều 12 Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/06/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân...), gây bất lợi cho sản xuất nông nghiệp vốn lợi nhuận thấp. Thị trường đất nông nghiệp chưa phát triển, thiếu thông tin giá rõ ràng, khiến định giá khó khăn và thường không sát thực tế. Hệ quả là đất bị sử dụng kém hiệu quả, bị bỏ hoang hoặc chuyển đổi trái phép, thay vì được khai thác theo hướng tuần hoàn, bền vững.

<sup>27</sup> Chu Văn Cáp, *Những tác động của quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất và một số giải pháp*, Tạp chí Cộng sản điện tử, 29/9/2017, <https://www.tapchiconsan.org.vn/nghien-cu/-/2018/47173/nhung-tac-dong-cua-qua-trinh-tich-tu%2C-tap-trung-ruong-dat-va-mot-so-giai-phap.aspx>, truy cập ngày 29/5/2025.

<sup>28</sup> Điều 172 Luật Đất đai năm 2024 về đất sử dụng có thời hạn.

<sup>29</sup> Vì hiện nay vẫn đang miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp theo Nghị quyết số 216/2025/QH15 ngày 26/6/2025 của Quốc hội: Về kéo dài thời hạn miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp quy định miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp cho tất cả các chủ thể sử dụng đến hết ngày 31/12/2030.

<sup>30</sup> Khoản 2 Điều 192 và khoản 2 Điều 193 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>31</sup> Hoài Linh, *Giám sát việc thực hiện tích tụ, tập trung đất đai cho sản xuất nông nghiệp tại huyện Đông Sơn*, 11/10/2021, <https://baothanhhoa.vn/giam-sat-viec-thuc-hien-tich-tu-tap-trung-dat-dai-cho-san-xuat-nong-nghiep-tai-huyen-dong-son-145155.htm>, truy cập ngày 5/5/2025.

để đánh giá hiệu quả sử dụng đất trên phương diện kinh tế, sinh thái và tuần hoàn tài nguyên<sup>32</sup>; trong khi thiếu cơ chế kiểm tra độc lập, định kỳ hoặc gắn với dữ liệu số hóa. Chính vì thiếu vắng các chỉ tiêu bắt buộc về bảo vệ tài nguyên đất, tái sử dụng phụ phẩm hay giảm phát thải trong quá trình sử dụng đất nên không thể ràng buộc về trách nhiệm tuân thủ tiêu chuẩn bền vững của chủ thể sử dụng đất; khiến cho các trường hợp vi phạm mục tiêu phát triển bền vững hoặc sử dụng đất lãng phí khó bị xử lý. Từ đó dẫn đến việc thu hồi đất do hủy hoại đất cũng không có căn cứ nếu không có hành vi vi phạm pháp luật cụ thể và đã bị xử lý mà vẫn tiếp tục tái phạm<sup>33</sup>. Sự thiếu sót này còn tiềm ẩn nguy cơ lợi dụng chính sách tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để đầu cơ đất đai. Hiện tượng những cá nhân, nhóm, tổ chức mua gom loại đất nông nghiệp không phải để làm trang trại hay các mô hình nông nghiệp công nghệ cao tuần hoàn mà để chờ giải phóng mặt bằng, đền bù với giá cao cũng xuất hiện nhiều trên thị trường bất động sản<sup>34</sup>.

*Về bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất trong quá trình tham gia tích tụ, tập trung đất*

Hiện nay, hệ thống quy định liên quan đến bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất đã có nhiều điểm tiến bộ, chặt chẽ hơn khi

đã cụ thể các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, chi tiết điều kiện chuyển nhượng, cho thuê, góp quyền sử dụng đất trong sản xuất nông nghiệp<sup>35</sup>; song vẫn bộc lộ những khuyết thiếu đáng kể trong việc bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất khi tham gia tích tụ, tập trung đất nông nghiệp cho phát triển kinh tế tuần hoàn. Trên thực tế, nhiều địa phương khi triển khai mô hình góp đất, liên kết sản xuất giữa nông dân và doanh nghiệp đã phát sinh tranh chấp, người dân rút đất giữa chừng, doanh nghiệp mất ổn định sản xuất do thiếu hợp đồng rõ ràng, thiếu quy chế phân chia lợi nhuận cụ thể. Minh chứng là tại một số huyện thuộc tỉnh Gia Lai, mô hình liên kết sản xuất chanh dây theo hình thức nông dân góp đất, doanh nghiệp đầu tư vật tư đã thất bại sau một, hai vụ mùa do doanh nghiệp không minh bạch về đầu ra và lợi nhuận, khiến nông dân không tin tưởng và rút khỏi mô hình<sup>36</sup>. Bên cạnh đó, một phương thức tập trung phổ biến là thuê quyền sử dụng đất cũng gặp nhiều rào cản do chưa có mẫu hợp đồng thống nhất, điều khoản thiếu chặt chẽ về thời hạn, quyền lợi khi chấm dứt hợp đồng, dẫn đến rủi ro pháp lý cho doanh nghiệp khi đầu tư dài hạn. Như trường hợp Công ty cổ phần Kinh doanh chế biến nông sản Bảo Minh, đã mất nhiều năm để phát triển vùng nguyên liệu, nhưng khi bắt đầu triển khai xây dựng nhà máy chế biến gạo hữu cơ thì nhận được văn bản của Hà Nội yêu cầu doanh nghiệp trả tiền thuê đất hàng năm, thay vì một lần như trước đây. Và như vậy, phương án vay vốn ngân hàng bị vỡ (ngân hàng không cho các doanh nghiệp vay vốn

<sup>32</sup> Xem mẫu báo cáo kết quả rà soát hiện trạng sử dụng đất của người được giao quản lý đất/người được quản lý đất được quy định tại Nghị định số 101/2024/NĐ-CP ngày 29/7/2024 của Chính phủ quy định điều tra cơ bản về đất đai; đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất và hệ thống thông tin đất đai.

<sup>33</sup> Khoản 2 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>34</sup> Nguyễn Văn Toàn, *Bàn về việc quản lý, sử dụng đất nông nghiệp theo Luật Đất đai năm 2024*, 14/7/2025, <https://tapchicongthuong.vn/ban-ve-viec-quan-ly--su-dung-dat-nong-nghiep-theo-luat-dat-dai-nam-2024-142695.htm>, truy cập ngày 18/7/2025.

<sup>35</sup> Từ Điều 26 đến Điều 48; từ Điều 176 đến Điều 186, Điều 192, Điều 193 Luật Đất đai năm 2024.

<sup>36</sup> Tuấn Anh, *Mông manh số phận chanh dây*, 12/6/2024, <https://nongnghiepmoitruong.vn/mong-manh-so-phan-chanh-day-d389314.html>, truy cập ngày 22/6/2025.

với các bất động sản thế chấp mà trả tiền thuê đất hàng năm), dự án dù đã xong xuôi tất cả thủ tục, cũng không thể thực hiện được. Dòng tiền bị ách tắc, trong khi doanh nghiệp đã đầu tư không nhỏ vào vùng nguyên liệu hữu cơ ở nhiều địa phương. Việc thiếu nhà máy khiến doanh nghiệp không thể hoàn thành cam kết bao tiêu hết sản lượng cho nông dân, phá vỡ vùng trồng mà rất lâu mới thiết lập được<sup>37</sup>. Ngoài ra, chính quyền địa phương được giao trách nhiệm theo dõi phương án sử dụng đất và hỗ trợ thực hiện tích tụ, tập trung đất đai lại thường không đủ nguồn lực và chuyên môn để kiểm tra hiệu quả sử dụng đất, nên không phát hiện hoặc không xử lý kịp thời các trường hợp sử dụng đất kém hiệu quả, trái mục đích, thậm chí bỏ hoang. Đơn cử như Long An đã ghi nhận hiện tượng doanh nghiệp nhận chuyển nhượng hàng chục hecta đất để trồng cây rau má, nhưng sau đó để đất hoang hóa do thiếu năng lực triển khai<sup>38</sup>. Những bất cập trên không chỉ phản ánh khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn thực thi, mà còn bắt nguồn từ việc thiếu các quy định cụ thể nhằm bảo vệ người sử dụng đất, nhà đầu tư nhỏ lẻ trước rủi ro khi giao dịch với doanh nghiệp lớn hoặc chính quyền. Việc chưa quy định rõ nghĩa vụ sử dụng hợp đồng mẫu, tư vấn pháp lý bắt buộc, hay cơ chế giải quyết tranh chấp chuyên biệt khiến quá trình tích tụ, tập trung đất thiếu minh bạch, khó đảm

bảo công bằng và bền vững theo định hướng kinh tế tuần hoàn.

### **3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về tích tụ, tập trung đất đai hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam giai đoạn tới**

Từ phân tích trên, có thể thấy rằng pháp luật về tích tụ, tập trung đất đai hiện hành đã có những bước tiến nhất định trong vai trò hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp. Nhưng do vẫn đang trong quá trình chuyển đổi từ quản lý hành chính sang quản trị phát triển theo hướng bền vững, nên còn thiếu các quy định pháp luật chuyên biệt để điều tiết theo mô hình sản xuất mới. Mặt khác, nhận thức và năng lực triển khai của chính quyền địa phương và người sử dụng đất về các mô hình tích tụ, tập trung gắn với tuần hoàn còn hạn chế, dẫn đến tâm lý e ngại khi hợp tác hoặc góp đất. Cùng với đó, các quy định về thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn còn manh mún, thiếu minh bạch, chưa tạo lập được môi trường pháp lý an toàn và hấp dẫn cho nhà đầu tư. Do đó, vẫn cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật đất đai cả về nội dung quy phạm lẫn cơ chế thực thi, nhằm tạo điều kiện thực chất và hiệu quả hơn cho chuyển dịch mô hình sản xuất nông nghiệp sang hướng tuần hoàn và bền vững. Cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, pháp luật đất đai cần phân biệt và cụ thể hóa cơ chế vận hành, mô hình tổ chức, làm rõ quyền và nghĩa vụ giữa các bên tham gia trong hai phương thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất hoặc hợp tác tổ chức sản xuất. Bởi, trong nền kinh tế tuần hoàn, việc tổ chức sử dụng đất không còn bó hẹp trong mô hình sử dụng đất cá thể truyền thống, mà đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều chủ thể như cá nhân, hộ gia đình, tổ

<sup>37</sup> Nguyễn Lê, *Sửa Luật Đất đai: Đừng đẩy hết rủi ro về doanh nghiệp*, 16/6/2023, <https://baodautu.vn/sua-luat-dat-dai-dung-day-het-rui-ro-ve-doanh-nghiep-d185443.html>, truy cập ngày 2/5/2025.

<sup>38</sup> Thanh Bình, *Long An: Hàng chục hecta đất cho thuê bị bỏ hoang*, 28/12/2023, <https://dantocmiennui.baotintuc.vn/long-an-hang-chuc-ha-dat-cho-thue-bi-bo-hoang-post344143.html>, truy cập ngày 2/5/2025.

chức kinh tế, hợp tác xã, doanh nghiệp<sup>39</sup>... thông qua các hình thức như chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, liên kết sản xuất và tiêu thụ theo chuỗi giá trị. Vì vậy, pháp luật đất đai phải minh thị các phương thức này để tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động tích tụ, tập trung đất phục vụ phát triển nông nghiệp tuần hoàn được thuận lợi, bảo đảm quyền và nghĩa vụ giữa các bên, tránh tình trạng lạm dụng hoặc vi phạm quyền sử dụng đất trong các mô hình hợp tác.

*Thứ hai*, khác với tích tụ, tập trung đất để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn thuần túy, mô hình tuần hoàn đặt trọng tâm vào việc tối ưu hóa giá trị môi trường, không chỉ bảo vệ môi trường đất mà cả các thành phần môi trường khác như: Nước, không khí, tiếng ồn; hơn nữa phát triển nông nghiệp tuần hoàn không phải là lựa chọn mà là đích đến của nông nghiệp bền vững<sup>40</sup>... Do đó, pháp luật đất đai cần bổ sung các điều kiện và tiêu chí tích tụ, tập trung đất nông nghiệp gắn với hiệu quả sử dụng đất theo hướng tuần hoàn để hỗ trợ đúng đối tượng, loại bỏ các trường hợp lợi dụng chính sách để trục lợi, sử dụng đất sai mục đích và gây lãng phí tài nguyên đất. Các quy định về điều kiện về chủ thể (có năng lực tài chính, kỹ thuật và quản lý đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp) và điều kiện ứng dụng khoa học công nghệ cao, thân thiện môi trường; các tiêu chí sử dụng đất hiệu quả về kinh tế - môi trường - xã hội (sử dụng đất ổn định, lâu dài có khả năng tạo giá trị gia tăng cao từ tái sử dụng phụ phẩm, giảm thiểu chất thải nông nghiệp, bảo vệ tài nguyên đất, tạo công ăn việc làm bền vững cho người

dân địa phương...), tiêu chí về gắn kết với chuỗi giá trị tuần hoàn (liên kết vùng hoặc liên kết theo chuỗi giá trị)... khi thực hiện hình thức tích tụ, tập trung đất phục vụ mục đích phát triển nông nghiệp tuần hoàn cần được xem xét.

*Thứ ba*, kinh tế tuần hoàn chỉ hiệu quả khi được triển khai trên không gian sản xuất liên vùng, có quy hoạch phù hợp cho sản xuất, xử lý, tái chế<sup>41</sup>. Chính vì vậy, pháp luật đất đai cần xây dựng quy định yêu cầu các địa phương trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bố trí quỹ đất nông nghiệp phù hợp tích hợp quy hoạch hạ tầng phục vụ tuần hoàn (như khu xử lý phụ phẩm, vùng đệm sinh thái hoặc vùng sản xuất nông nghiệp công nghệ cao), hạn chế manh mún, phân tán. Bên cạnh đó, cần nhắc thời kỳ quy hoạch dài hơn để người sử dụng đất có thể yên tâm đầu tư vào các mô hình canh tác tuần hoàn được lâu dài và bền vững.

*Thứ tư*, pháp luật đất đai cần có cơ chế hỗ trợ, ưu tiên về giao đất, cho thuê đất đối với các chủ thể thực hiện mô hình nông nghiệp tuần hoàn. Bởi, trong điều kiện quỹ đất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp do quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, việc định hướng pháp luật đất đai theo hướng ưu tiên các mô hình sản xuất bền vững là cần thiết để bảo đảm an ninh lương thực và phục hồi hệ sinh thái. Hơn nữa, trên thực tế các chủ thể tiên phong trong nông nghiệp tuần hoàn thường gặp rào cản về tiếp cận đất đai<sup>42</sup>. Bên cạnh đó, mô hình này đòi hỏi

<sup>39</sup> Dương Đăng Khoa, t.lđd.

<sup>40</sup> Lê Vũ Thanh Tâm, *Phát triển kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp tại Việt Nam*, Tạp chí Tài chính kỳ 1 tháng 4/2024.

<sup>41</sup> Nguyễn Thị Ngọc Hoa, *Giải pháp phát triển kinh tế tuần hoàn hướng đến chuyển đổi xanh*, Tạp chí Quản lý nhà nước điện tử, 4/3/2025, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/03/04/giai-phap-phat-trien-kinh-te-tuan-hoan-huong-den-chuyen-doi-xanh/>, truy cập ngày 12/5/2025.

<sup>42</sup> Báo cáo của ông Hoàng Quang Phòng, t.lđd.

sự ổn định, lâu dài trong sử dụng đất để đầu tư hạ tầng, công nghệ tuần hoàn. Để khuyến khích tích tụ, tập trung đất nông nghiệp phục vụ tuần hoàn, nên bổ sung quy định về thứ tự ưu tiên khi giao đất, cho thuê đất nông nghiệp đối với các doanh nghiệp, hợp tác xã chứng minh được phương án sản xuất tuần hoàn bền vững. Đồng thời, có chính sách ưu đãi về hạn điền, thời hạn sử dụng đất, miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và vai trò của Nhà nước trong việc hỗ trợ hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã thuê lại hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp.

*Thứ năm*, bổ sung các quy định kiểm tra, giám sát và hậu kiểm việc sử dụng đất sau tích tụ, tập trung; quy định về trách nhiệm của chủ thể được tích tụ, tập trung đất trong việc sử dụng đất đúng mục tiêu cam kết; cơ chế đánh giá hiệu quả sử dụng đất theo tiêu chí kinh tế tuần hoàn (như tỷ lệ tái sử dụng phụ phẩm, bảo vệ đất, hiệu quả sinh thái). Trường hợp không đạt yêu cầu, cần có cơ chế pháp lý cho thu hồi đất, điều chỉnh quy hoạch hoặc xử phạt vi phạm.

*Thứ sáu*, pháp luật đất đai phải có các quy định chặt chẽ bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất trong quá trình tham gia tích tụ, tập trung đất; tránh nguy cơ mất đất, thiệt thòi về kinh tế hoặc mất quyền kiểm soát tài sản<sup>43</sup>. Cần thiết có quy định về hợp đồng mẫu, tư vấn pháp lý, cơ chế giải quyết tranh chấp liên quan đến tích tụ, tập trung đất đai đối với phát triển kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp.

*Thứ bảy*, việc lồng ghép nội dung phát triển nông nghiệp tuần hoàn vào hệ thống

chính sách pháp luật<sup>44</sup> đất đai và chính sách pháp luật các ngành liên quan như bảo vệ môi trường, thuế, doanh nghiệp, khoa học công nghệ... là yêu cầu cấp thiết. Điều này đòi hỏi sự rà soát, bổ sung và sửa đổi các chính sách pháp luật để khắc phục tình trạng chồng chéo, thiếu đồng bộ, đồng thời tạo hành lang pháp lý cho việc áp dụng linh hoạt các cơ chế sử dụng đất, ưu đãi đầu tư, miễn giảm thuế, hỗ trợ kỹ thuật và thông tin cho các mô hình canh tác bền vững. Cùng với đó, cần gắn kết của các Bộ, ban, ngành, chính quyền địa phương các cấp, của các tổ chức xã hội và cộng đồng... nhằm bảo đảm sự phối hợp liên ngành, thúc đẩy mô hình nông nghiệp khép kín, tuần hoàn có thể vận hành hiệu quả trong thực tiễn.

### Kết luận

Tích tụ, tập trung đất đai là nền tảng quan trọng để phát triển nông nghiệp tuần hoàn. Đồng thời, tích tụ, tập trung đất đai chỉ thực sự phát huy ý nghĩa khi được đặt trong khuôn khổ pháp luật rõ ràng, minh bạch và gắn với các chuẩn mực của kinh tế tuần hoàn. Sự thiếu đồng bộ, thiếu tiêu chí chuyên biệt hiện nay đang là rào cản cho việc hiện thực hóa mục tiêu này. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về tích tụ, tập trung đất đai theo hướng tích hợp mục tiêu bền vững, tăng cường cơ chế bảo vệ quyền lợi các chủ thể và nâng cao hiệu quả sử dụng đất là yêu cầu tất yếu; qua đó khẳng định vai trò của pháp luật đất đai như một công cụ kiến tạo phát triển nông nghiệp tuần hoàn, gắn kết giữa lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường.

<sup>43</sup> Nguyễn Quang Thuận, *Tích tụ, tập trung đất đai cho phát triển nông nghiệp ở Việt Nam trong điều kiện mới*, Tạp chí Xã hội học, số 4(140), 2017, tr. 3-15.

<sup>44</sup> Wahyu Prijo Djatmiko, *Legal Policy and Its Position in the Taxonomy of Science*, Jurnal Dinamika Hukum 18(1): 123, 2018, <https://pdfs.semanticscholar.org/b5df/593c60efc06d17ee78fed34b1e138be8fb73.pdf>, truy cập ngày 17/5/2025.