

MÔ HÌNH PPP TRONG PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP VÀ QUY ĐỊNH PHÁP LÝ VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

TRẦN THỊ BÍCH NGA*

Tóm tắt: Bài viết phân tích mô hình hợp tác công - tư (PPP) trong phát triển khu công nghiệp tại Việt Nam dưới góc độ pháp lý và thực tiễn triển khai. Trên cơ sở Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư 2020 (Luật PPP 2020) và Luật Đất đai 2024, bài viết làm rõ cách thức giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và bảo đảm quyền sử dụng đất trong các dự án PPP. Tác giả chỉ ra một số vướng mắc như chồng chéo giữa quy định đấu thầu PPP và đấu giá đất, bất cập trong bồi thường giải phóng mặt bằng và hạn chế quyền sử dụng đất theo luật cũ. Bài viết đặc biệt đánh giá tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 đối với mô hình PPP và đề xuất kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả triển khai, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân.

Từ khóa: PPP; khu công nghiệp; đối tác công tư; quyền sử dụng đất; Luật Đất đai 2024; kinh nghiệm quốc tế.

Abstract: This article analyzes the public-private partnership (PPP) model in industrial zone development in Vietnam from both legal and practical implementation perspectives. Based on the Law on Investment in the Form of Public-Private Partnership 2020 (PPP Law 2020) and the Land Law 2024, the article clarifies methods of land allocation, land leasing, land recovery, and ensuring land use rights in PPP projects. The author identifies several challenges such as overlaps between PPP bidding regulations and land auction procedures, inadequacies in compensation for site clearance, and limitations on land use rights under old laws. The article particularly evaluates the positive impact of the Land Law 2024 on the PPP model and proposes recommendations to improve legislation, enhance implementation efficiency, and ensure harmony of interests among the State, investors, and citizens.

Keywords: PPP; industrial park; public-private partnership; land use rights; Land Law 2024; international experience.

Ngày gửi bài: 20/02/2025; Ngày sửa bài: 25/4/2025; Ngày duyệt đăng bài: 27/7/2025.

1. Đặt vấn đề

Phát triển khu công nghiệp đóng vai trò then chốt trong tiến trình công nghiệp hóa, song việc xây dựng hạ tầng khu công nghiệp lại đòi hỏi nguồn vốn lớn và cơ chế pháp lý chặt chẽ, đặc biệt liên quan đến đất đai. Mô hình hợp tác công - tư (PPP) đang được kỳ vọng là giải pháp hiệu quả để huy động nguồn lực tư nhân cùng Nhà

nước phát triển hạ tầng khu công nghiệp, chia sẻ rủi ro và nâng cao hiệu quả quản lý. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai các dự án PPP trong lĩnh vực khu công nghiệp vẫn còn nhiều vướng mắc pháp lý, đặc biệt về quyền sử dụng đất - yếu tố quyết định tính khả thi của dự án. Các bất cập như chồng chéo giữa đấu thầu PPP và đấu giá đất, khó khăn trong bồi thường, giải phóng

* Trường Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh, Email: ngattb@hub.edu.vn

mặt bằng, và cách hiểu chưa thống nhất giữa các luật đã ảnh hưởng đến quá trình thực thi. Sự ra đời của Luật Đất đai 2024 được kỳ vọng sẽ tháo gỡ nhiều rào cản này, đồng thời tạo nên tảng pháp lý ổn định cho mô hình PPP phát triển. Bài viết tập trung phân tích mối quan hệ giữa PPP và pháp luật đất đai, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách pháp luật về đất đai trong các dự án khu công nghiệp theo phương thức PPP.

2. Nội dung

2.1. Cơ sở pháp lý của mô hình PPP trong phát triển khu công nghiệp tại Việt Nam

Khái niệm và đặc điểm mô hình PPP. PPP được hiểu là hình thức hợp tác giữa cơ quan nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua hợp đồng dự án nhằm thực hiện, quản lý, vận hành một dự án kết cấu hạ tầng hoặc cung cấp dịch vụ công trong một thời hạn nhất định¹. Nhà đầu tư tư nhân bỏ vốn (hoặc huy động vốn) để xây dựng công trình, sau đó khai thác vận hành để thu hồi vốn và lợi nhuận; hết thời hạn, công trình có thể chuyển giao lại cho Nhà nước tùy loại hợp đồng. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 (Luật PPP 2020) định nghĩa cụ thể các loại hợp đồng PPP: BOT (xây dựng - vận hành - chuyển giao), BTO, BOO, O&M, BTL, BLT... cùng cơ chế phân chia rủi ro, lợi ích giữa Nhà nước và tư nhân². Điểm cốt lõi của PPP là huy động nguồn lực tài chính, công nghệ và quản lý

của khu vực tư để cung cấp hạ tầng, dịch vụ vốn thuộc trách nhiệm Nhà nước, trên cơ sở chia sẻ rủi ro và lợi ích một cách thỏa đáng giữa hai bên.

Khung pháp luật điều chỉnh PPP tại Việt Nam. Trước khi có Luật PPP 2020, các dự án dạng PPP được thực hiện dưới nhiều khung pháp lý khác nhau (hợp đồng BOT, BT theo nghị định, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu...). Sự thiếu thống nhất này gây khó khăn cho nhà đầu tư dự án PPP do phải tuân thủ nhiều quy định chồng chéo. Việc ban hành Luật PPP 2020 đánh dấu bước tiến khi lần đầu tiên Việt Nam có đạo luật riêng về PPP, tạo hành lang pháp lý thống nhất, minh bạch hơn. Luật PPP 2020 quy định danh mục lĩnh vực được áp dụng PPP, tiêu chí dự án PPP, trình tự thủ tục phê duyệt, lựa chọn nhà đầu tư, ký kết hợp đồng và quản lý thực hiện dự án. Đối với lĩnh vực phát triển khu công nghiệp, tuy không được nêu đích danh trong các lĩnh vực ưu tiên PPP liệt kê tại Luật (chủ yếu gồm giao thông, năng lượng, thủy lợi, công nghệ thông tin, y tế, giáo dục...), nhưng hạ tầng khu công nghiệp (KCN) có thể thuộc nhóm “kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội” mà Nhà nước khuyến khích PPP theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Thực tế trước năm 2020, Việt Nam đã triển khai một số dự án hạ tầng KCN theo hình thức BT, BOT. Theo báo cáo của Chính phủ, trong giai đoạn trước Luật PPP, lĩnh vực hạ tầng KCN, khu kinh tế đã thực hiện 3 dự án BT với tổng vốn ~162.645 tỷ

¹ Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020 (Luật số 64/2020/QH14), ban hành ngày 18/6/2020, có hiệu lực từ 1/1/2021.

² Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020 (Luật số 64/2020/QH14), ban hành ngày 18/6/2020, có hiệu lực từ 1/1/2021.

đồng và 2 dự án BOT với tổng vốn ~27.860 tỷ đồng³. Con số này còn khá khiêm tốn so với các lĩnh vực khác (ví dụ lĩnh vực giao thông có 220 dự án PPP)⁴ cho thấy dư địa rất lớn để áp dụng mô hình PPP trong phát triển KCN.

Có thể thấy, cơ sở pháp lý cho mô hình PPP KCN ở Việt Nam đã có bước tiến quan trọng với Luật PPP 2020, nhưng để triển khai hiệu quả cần đồng bộ với pháp luật đất đai, đầu tư, đấu thầu... Việc Luật Đất đai 2024 ra đời được kỳ vọng sẽ tạo cú hích khi bổ sung các quy định mới hỗ trợ PPP trong lĩnh vực KCN. Phần sau của bài viết sẽ đi sâu phân tích các quy định đất đai liên quan.

2.2. Quy định pháp luật về quyền sử dụng đất trong dự án PPP khu công nghiệp

Quyền sử dụng đất trong dự án PPP khu công nghiệp chịu sự điều chỉnh của cả pháp luật đất đai và pháp luật về PPP. Dưới đây, bài viết phân tích các quy định quan trọng về: (1) Giao đất, cho thuê đất cho dự án PPP; (2) Thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng; (3) Quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư PPP đối với đất trong KCN.

(i) Giao đất, cho thuê đất cho dự án PPP khu công nghiệp

Cơ chế Nhà nước cho thuê đất để phát triển hạ tầng KCN. Luật Đất đai 2013 quy

định UBND cấp tỉnh có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức thực hiện dự án. Trước đây, Ban Quản lý khu công nghiệp/khu kinh tế được ủy quyền thực hiện thủ tục này (theo Điều 149 Luật Đất đai 2013 và các nghị định hướng dẫn)⁵. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2024 đã có bước tiến mới: khoản 2 Điều 202 Luật Đất đai 2024 quy định rõ “Nhà nước cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp”⁶. Điều này có nghĩa là đối với dự án xây dựng hạ tầng KCN (bao gồm cả dự án PPP), Nhà nước sẽ cho thuê đất có thu tiền thuê đất thay vì giao đất có thu tiền sử dụng đất. Việc cho thuê đất thường dưới hình thức thuê trả tiền một lần cho cả thời gian hoặc trả tiền hàng năm. Luật mới cũng cho phép trường hợp đặc biệt: nếu dự án hạ tầng KCN nằm ở địa bàn ưu đãi đầu tư (vùng kinh tế khó khăn, huyện biên giới, hải đảo) mà không thu hút được nhà đầu tư, Nhà nước có thể giao/cho thuê đất cho đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện dự án. Quy định này nhằm bảo đảm vẫn phát triển được hạ tầng KCN ở vùng khó khăn, phù hợp chính sách ưu đãi đầu tư của Luật Đầu tư 2020.

Thời hạn sử dụng đất và hình thức trả tiền thuê đất. Theo Luật Đất đai 2013, thời hạn cho thuê đất KCN tối đa 50 năm (trường hợp đặc biệt đến 70 năm), nhà đầu tư được cấp giấy chứng nhận quyền sử

³ <https://luatsuvct.com/ppp-la-gi-thuc-trang-va-giai-phap-hop-tac-cong-tu/#:~:text=Có%20thể%20thấy%2C%20các%20dự,bản%20hướng%20dẫn%20cụ%20thể.>

⁴ <https://luatsuvct.com/ppp-la-gi-thuc-trang-va-giai-phap-hop-tac-cong-tu/#:~:text=Có%20thể%20thấy%2C%20các%20dự,bản%20hướng%20dẫn%20cụ%20thể.>

⁵ Phạm Đức Hiếu, “Quy chế pháp lý về sử dụng đất trong KCN, KCNC, KKT - Điểm mới của Luật Đất đai 2024 và bình luận”, tapchicongthuong.vn, Tạp chí *Công thương*, số 10/2024.

⁶ Phạm Đức Hiếu, “Quy chế pháp lý về sử dụng đất trong KCN, KCNC, KKT - Điểm mới của Luật Đất đai 2024 và bình luận”, tapchicongthuong.vn, Tạp chí *Công thương*, số 10/2024.

dụng đất (GCN) tương ứng thời hạn dự án. Nhà đầu tư có thể lựa chọn trả tiền thuê đất hàng năm hoặc một lần cho cả thời gian thuê. Tuy nhiên, trước đây nếu đã chọn trả tiền hàng năm thì không được chuyển sang trả tiền một lần giữa chừng. Luật Đất đai 2024 khắc phục điểm này: khoản 3 Điều 202 bổ sung quy định “*chủ đầu tư đã được Nhà nước cho thuê đất trả tiền hàng năm để xây dựng hạ tầng KCN, CCN được quyền chuyển sang thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê đối với toàn bộ hoặc từng phần diện tích đất kinh doanh*”⁷. Quy định mới này tạo thuận lợi lớn cho nhà đầu tư PPP, vì khi chuyển sang trả tiền một lần, họ sẽ có quyền tương tự như giao đất trả tiền sử dụng đất một lần - tức là có thể chuyển nhượng, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất đối với đất đó. Trước đây, thuê đất trả tiền hàng năm khiến nhà đầu tư bị hạn chế các quyền này, làm giảm tính linh hoạt trong huy động vốn và kinh doanh. Sửa đổi của Luật 2024 giúp nhà đầu tư PPP nâng cao giá trị quyền sử dụng đất, thuận lợi cho việc thế chấp vay vốn ngân hàng hoặc chuyển nhượng dự án nếu cần thiết.

Chính sách miễn, giảm tiền thuê đất cho dự án PPP. Để khuyến khích đầu tư PPP, Luật Đất đai 2024 lần đầu tiên đưa dự án PPP vào diện được ưu đãi về tiền thuê đất. Cụ thể, điểm g khoản 1 Điều 157 Luật Đất đai 2024 quy định một trong các trường hợp được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là “*sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư*”⁸. Như vậy, nhà đầu tư thực hiện

dự án PPP (bao gồm dự án hạ tầng KCN) có thể được giảm hoặc thậm chí miễn tiền thuê đất phải nộp, tùy chính sách cụ thể của Chính phủ cho từng loại hình dự án. Đây là điểm ưu đãi rất đáng kể, giúp giảm chi phí cho nhà đầu tư PPP, tăng hiệu quả tài chính dự án. Trước đây, ưu đãi về đất đai thường chỉ áp dụng cho các dự án thuộc lĩnh vực xã hội hóa, dự án ở địa bàn khó khăn, nay mở rộng cho cả hình thức PPP đã thể hiện quyết tâm của Nhà nước trong thúc đẩy PPP. Ngoài ra, Luật Đất đai mới còn quy định Nhà nước có chính sách giảm tiền thuê lại đất trong KCN đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ, cơ sở sản xuất di dời vào KCN. Cơ chế là chủ đầu tư KCN dành quỹ đất đã có hạ tầng để cho các đối tượng này thuê với giá ưu đãi; số tiền thuê đất giảm được sẽ được Nhà nước hoàn trả cho chủ đầu tư thông qua khấu trừ vào tiền thuê đất mà chủ đầu tư phải nộp. Chính sách này mang tính xã hội tích cực, dù không trực tiếp nhắm đến PPP nhưng nếu dự án KCN PPP có tham gia chương trình này thì cũng được hưởng hỗ trợ.

Nhìn chung, các quy định mới cho thấy Nhà nước Việt Nam đang tạo điều kiện thuận lợi hơn về đất đai cho mô hình PPP. Nhà đầu tư PPP hạ tầng KCN được tiếp cận đất thông qua hình thức thuê đất ổn định, thời hạn dài, có thể linh hoạt chuyển đổi phương thức nộp tiền để tối ưu quyền lợi, đồng thời được hưởng ưu đãi miễn giảm tiền thuê đất. Đây là nền tảng pháp lý quan trọng để thu hút các nhà đầu tư tham gia phát triển KCN theo phương thức PPP.

⁷ Luật Đất đai 2013 (Luật số 45/2013/QH13) và Luật Đất đai (sửa đổi) 2024 (Luật số 31/2024/QH15).

⁸ Luật Đất đai 2013 (Luật số 45/2013/QH13) và Luật Đất đai (sửa đổi) 2024 (Luật số 31/2024/QH15).

(ii) *Thu hồi đất và giải phóng mặt bằng trong dự án PPP*

Cơ sở pháp lý về thu hồi đất cho dự án phát triển KCN. Theo chế độ sở hữu toàn dân, Nhà nước có quyền thu hồi đất từ người đang sử dụng (cá nhân, tổ chức) vì mục đích quốc phòng, an ninh hoặc để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Trong Luật Đất đai 2013, phát triển KCN thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất “để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” (điểm b khoản 1 Điều 62: thu hồi đất để thực hiện các dự án KCN, khu chế xuất, khu công nghệ cao) - qua đó cho phép chính quyền cưỡng chế thu hồi đất của dân giao cho chủ đầu tư dự án KCN. Cơ sở để coi dự án KCN là “lợi ích công cộng” nằm ở chỗ KCN mang lại việc làm, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đóng góp ngân sách, v.v. Tuy nhiên, ranh giới giữa mục đích công và lợi ích tư trong các dự án này không phải lúc nào cũng rõ ràng, bởi lẽ khu công nghiệp do doanh nghiệp kinh doanh, thu lợi. Đây cũng là vấn đề tranh luận ở nhiều quốc gia. Chẳng hạn, tại Mỹ, vụ án *Kelo v. City of New London* (2005) gây chấn động khi Tòa án tối cao cho phép thành phố dùng quyền eminent domain thu hồi nhà đất của dân giao cho một công ty tư nhân tái phát triển kinh tế, với lập luận mục đích công ở đây là tạo việc làm, tăng thu ngân sách. Phán quyết này tuy hợp pháp nhưng bị phản ứng

dữ dội, khiến nhiều bang phải hạn chế bớt quyền trưng dụng đất cho mục tiêu phát triển kinh tế thuần túy⁹. Điều đó cho thấy, pháp luật phải cân bằng giữa yêu cầu phát triển và quyền tài sản của người dân.

Thu hẹp phạm vi thu hồi đất trong Luật Đất đai 2024. Luật Đất đai 2024 đã có thay đổi quan trọng: thu hẹp các trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, Nhà nước *chỉ thu hồi đất trong những dự án thực sự cần thiết, có quy mô lớn, ảnh hưởng quan trọng đến phát triển kinh tế - xã hội*¹⁰. Đối với các dự án mang tính thương mại thông thường, luật mới định hướng nhà đầu tư phải tự thỏa thuận với người dân để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, Nhà nước không đứng ra thu hồi cưỡng chế nữa¹¹. Cách tiếp cận này nhằm bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất - họ có quyền quyết định bán hoặc không bán, tránh tình trạng bị ép nhận bồi thường giá rẻ. Vận dụng vào lĩnh vực KCN: nếu dự án KCN có ý nghĩa quan trọng quốc gia, thuộc quy hoạch phát triển kinh tế trọng điểm, khả năng cao vẫn nằm trong danh mục Nhà nước thu hồi (đảm bảo có đất sạch giao cho nhà đầu tư PPP đúng tiến độ). Ngược lại, nếu chỉ là dự án KCN thông thường do địa phương phê duyệt, rất có thể nhà đầu tư phải tự thương lượng nhận chuyển nhượng đất của dân thay vì được hỗ trợ thu hồi. Điều này đặt ra thách thức cho nhà đầu tư PPP, bởi

⁹ Trần Hôn, “Tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 và những vướng mắc pháp lý phát sinh cần tháo gỡ”, *phaply.net.vn*, Tạp chí *Pháp lý*, số 1/2025.

¹⁰ Trần Hôn, “Tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 và những vướng mắc pháp lý phát sinh cần tháo gỡ”, *phaply.net.vn*, Tạp chí *Pháp lý*, số 1/2025.

¹¹ Trần Hôn, “Tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 và những vướng mắc pháp lý phát sinh cần tháo gỡ”, *phaply.net.vn*, Tạp chí *Pháp lý*, số 1/2025.

việc thỏa thuận với hàng trăm, hàng ngàn hộ dân để có mặt bằng sạch là không hề đơn giản, có thể kéo dài hoặc thất bại nếu một số hộ không đồng ý (hiện tượng “holdout”). Mặc dù Luật mới chưa có danh mục chi tiết dự án nào thu hồi, dự án nào thỏa thuận, nhưng xu hướng chung là hạn chế phạm vi cưỡng chế.

Từ góc độ đảm bảo công bằng, minh bạch, việc tăng cường yêu cầu thỏa thuận là tích cực, giảm nguy cơ lạm dụng thu hồi đất tràn lan. Tuy nhiên, để tránh làm chậm các dự án PPP quan trọng, cần xác định rõ tiêu chí “thật sự cần thiết” cho thu hồi đất. Có ý kiến cho rằng dự án cơ sở hạ tầng công cộng (giao thông, năng lượng...) nên được thu hồi, còn dự án thương mại thuần túy thì không¹². KCN nằm ở ranh giới: thuộc kết cấu hạ tầng kinh tế, phục vụ mục tiêu công nghiệp hóa, nhưng do doanh nghiệp đầu tư kinh doanh. Thiết nghĩ, với những KCN quy mô lớn, tác động vùng rộng, thuộc quy hoạch quốc gia, vẫn cần Nhà nước thu hồi để đẩy nhanh tiến độ. Còn các cụm công nghiệp nhỏ lẻ do doanh nghiệp tự khởi xướng, có thể để doanh nghiệp tự thỏa thuận mua đất trên thị trường.

Trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường. Trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất cho dự án KCN PPP, trình tự phải tuân thủ chặt chẽ Luật Đất đai: ra quyết định thu hồi, khảo sát, đo đạc, lập phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, tổ chức lấy ý kiến, phê duyệt phương án và chi trả bồi thường. Nhà đầu tư PPP thường thỏa thuận với Nhà nước về việc ứng trước kinh

phí bồi thường hoặc chi trả chi phí giải phóng mặt bằng. Theo Luật PPP 2020, tùy thỏa thuận trong hợp đồng, phần việc giải phóng mặt bằng có thể do phía Nhà nước đảm nhận (điều này hấp dẫn nhà đầu tư vì giảm rủi ro), hoặc chia sẻ. Việc bồi thường phải theo giá đất cụ thể do tỉnh xác định sát thị trường (Luật Đất đai 2024 đã bỏ khung giá đất, yêu cầu giá bồi thường tiệm cận giá thị trường hơn). Nếu người dân không đồng ý mức giá, có quyền khiếu nại, khởi kiện. Thực tiễn cho thấy, xung đột đất đai là nguồn gốc của phần lớn khiếu kiện ở các dự án KCN. Để hạn chế, Luật Đất đai 2024 nhấn mạnh nguyên tắc công khai, minh bạch và đảm bảo quyền lợi người có đất bị thu hồi. Người dân được quyền lựa chọn hình thức bồi thường (bằng tiền hoặc đất tái định cư nếu có), được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề, bố trí việc làm nếu mất đất nông nghiệp... Nếu chính sách được thực hiện tốt, người dân đồng thuận thì dự án PPP sẽ thuận buồm xuôi gió. Ngược lại, nếu giải phóng mặt bằng kéo dài, chi phí đội lên, nhà đầu tư tư nhân có thể nản lòng hoặc dự án bị đình trệ.

Một điểm mới tích cực là luật mới mở rộng cơ chế thương lượng tự nguyện. Khi doanh nghiệp tự thỏa thuận mua đất của dân, hai bên có thể “thỏa thuận mua vừa bán” với giá do thị trường quyết định, thường cao hơn mức Nhà nước áp giá trước đây. Người dân có thể được giá cao hơn, giảm thiểu cảm giác bị ép buộc, từ đó giảm khiếu kiện. Tuy nhiên, nhược điểm là mất nhiều thời gian và không đảm bảo mua hết được

¹² Trần Hôn, “Tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 và những vướng mắc pháp lý phát sinh cần tháo gỡ”, phaply.net.vn, Tạp chí *Pháp lý*, số 1/2025.

100% diện tích (chỉ cần một số hộ không bán, dự án sẽ bế tắc). Kinh nghiệm quốc tế có thể áp dụng là cơ chế “trung mua bắt buộc” (compulsory purchase) kết hợp: nhà đầu tư phải đạt thỏa thuận với đa số (ví dụ 80% diện tích), sau đó Nhà nước can thiệp thu hồi phần còn lại với giá không thấp hơn mức đã thỏa thuận trung bình. Cơ chế này dung hòa giữa thị trường và quyền lực Nhà nước, tránh tình trạng thiểu số cản trở lợi ích đa số, đồng thời tránh lạm dụng thu hồi ngay từ đầu.

(iii) Quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư PPP đối với đất trong khu công nghiệp

Khi tham gia dự án PPP phát triển KCN, nhà đầu tư (thường thông qua doanh nghiệp dự án PPP) có các quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất theo quy định của cả pháp luật đất đai và hợp đồng dự án PPP.

(1) Quyền sử dụng đất trong thời hạn dự án. Nhà đầu tư PPP được Nhà nước cho thuê đất để xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN. Điều này được ghi nhận bằng quyết định cho thuê đất và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho doanh nghiệp dự án PPP. GCN thường ghi rõ mục đích sử dụng đất là đất khu công nghiệp, thời hạn sử dụng (ví dụ 50 năm từ ngày... đến ngày...). Trong thời hạn đó, nhà đầu tư có quyền sử dụng đất hợp pháp để triển khai dự án theo đúng mục đích đã phê duyệt. Nhà đầu tư được quyền cho các doanh nghiệp thứ cấp thuê lại đất trong KCN đã có hạ tầng để xây dựng nhà xưởng

sản xuất kinh doanh¹³. Đây là nguồn thu chính của nhà đầu tư hạ tầng KCN (thu tiền thuê đất, phí dịch vụ từ các doanh nghiệp thuê lại đất). Luật Đất đai cho phép việc cho thuê lại đất trong KCN mà *không cần chuyển sang hình thức Nhà nước giao đất*, nhằm đơn giản thủ tục và tạo điều kiện cho chủ đầu tư KCN linh hoạt kinh doanh. Bên thuê lại đất (các xí nghiệp) sẽ không được cấp GCN riêng mà ký hợp đồng thuê đất với chủ đầu tư KCN và được cấp chứng nhận quyền sử dụng đất thuê phụ thuộc (để đảm bảo quyền lợi thuê).

Quyền chuyển nhượng, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Theo Luật Đất đai 2013, chủ đầu tư KCN nếu thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian sẽ có các quyền như một chủ sử dụng đất: được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, được thế chấp quyền sử dụng đất tại ngân hàng, hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Ngược lại, nếu thuê đất trả tiền hàng năm thì không có các quyền này (chỉ được cho thuê lại đất với thời hạn không quá thời hạn thuê). Quy định này nhằm tránh tình trạng đầu cơ, nhưng cũng hạn chế năng lực tài chính của doanh nghiệp dự án PPP. Với Luật Đất đai 2024, khả năng linh hoạt hơn khi cho phép chuyển sang trả tiền một lần như đã nêu trên, tức là nhà đầu tư PPP có thể chủ động chuyển đổi để hưởng đầy đủ quyền định đoạt đối với đất dự án. Khi đó, nhà đầu tư có thể chuyển nhượng một phần dự án (kèm đất) cho nhà đầu tư khác nếu được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận (phù hợp quy định

¹³ Phạm Đức Hiếu, “Quy chế pháp lý về sử dụng đất trong KCN, KCNC, KKT - Điểm mới của Luật Đất đai 2024 và bình luận”, tapchicongthuong.vn, Tạp chí *Công thương*, số 10/2024.

về chuyển nhượng dự án đầu tư). Điều này quan trọng trong thực tiễn bởi dự án hạ tầng KCN thường kéo dài, có thể cần mời thêm đối tác hoặc chuyển giao cho đơn vị có năng lực hơn ở giai đoạn vận hành. Tương tự, quyền thế chấp quyền sử dụng đất giúp doanh nghiệp dự án PPP vay vốn thuận lợi - tài sản đất đai sẽ là đảm bảo tin cậy cho ngân hàng. Theo Luật PPP 2020, nhà đầu tư PPP được phép thế chấp tài sản, quyền và khoản thu theo hợp đồng PPP cho bên cho vay (Điều 53 Luật PPP 2020), và với thay đổi của Luật Đất đai 2024, quyền sử dụng đất cũng có thể nằm trong số đó khi đã trả tiền một lần.

(2) Nghĩa vụ sử dụng đất đúng mục đích, tiến độ. Nhà đầu tư PPP có trách nhiệm sử dụng đất được thuê đúng mục đích quy hoạch (xây dựng và kinh doanh hạ tầng KCN), đúng tiến độ thực hiện dự án đã cam kết. Nếu sau khi nhận đất mà chậm đưa đất vào sử dụng quá thời hạn luật định (thông thường 12 tháng không sử dụng hoặc chậm tiến độ 24 tháng) thì Nhà nước có quyền thu hồi đất. Luật Đất đai 2024 vẫn duy trì chế tài này để chống tình trạng giữ đất, triển khai dự án trì trệ. Do đó, nhà đầu tư PPP phải khẩn trương hoàn thành xây dựng hạ tầng KCN theo tiến độ, nếu chậm phải báo cáo và xin gia hạn (tối đa 24 tháng). Quá thời hạn gia hạn mà không xong, Nhà nước sẽ thu hồi phần đất chưa dùng mà không bồi thường về đất (chỉ hoàn trả chi phí đã đầu tư vào đất nếu có). Quy định này bảo vệ lợi ích công, tránh

lãng phí đất đai - điều rất quan trọng vì có không ít trường hợp chủ đầu tư KCN “ôm đất” nhưng không làm gì, gây lãng phí và bức xúc. Theo một thống kê, tỷ lệ lấp đầy đất KCN quy hoạch ở một số nơi còn rất thấp¹⁴, một phần do năng lực chủ đầu tư yếu hoặc thiếu vốn. Do vậy, việc ràng buộc tiến độ sẽ sàng lọc nhà đầu tư PPP có năng lực thực sự.

Tuân thủ quy hoạch và bảo vệ môi trường. Chủ đầu tư PPP KCN phải xây dựng hạ tầng theo đúng quy hoạch chi tiết KCN được phê duyệt, bảo đảm các công trình (đường sá, điện nước, xử lý nước thải...) đạt tiêu chuẩn. Luật Đất đai và Luật Bảo vệ môi trường yêu cầu các KCN phải có hệ thống xử lý nước thải tập trung trước khi đi vào hoạt động. Đây thường là một hạng mục trong dự án PPP mà chủ đầu tư phải hoàn thành. Ngoài ra, nhà đầu tư phải dành diện tích đất để trồng cây xanh, đất xây dựng khu xử lý chất thải, đất công trình dịch vụ công cộng trong KCN theo quy định. Đặc biệt, khoản 6 Điều 202 Luật Đất đai 2024 yêu cầu “*chủ đầu tư có trách nhiệm dành quỹ đất đã đầu tư hạ tầng để cho thuê lại đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ, cơ sở di dời do ô nhiễm*” và tỉnh sẽ xác định tỷ lệ đất này tùy tình hình địa phương¹⁵. Quy định này nhằm bảo đảm tính bao trùm xã hội của phát triển KCN, giúp doanh nghiệp nhỏ có cơ hội tiếp cận mặt bằng sản xuất với giá ưu đãi. Đối với chủ đầu tư PPP, nghĩa vụ này có thể làm giảm một phần doanh thu (do cho thuê giá rẻ),

¹⁴ Nguồn CBRE (2023) cho thấy mức lấp đầy trung bình cả nước đạt khoảng 82,4 % Tập đoàn Sao Đỏ+3Khu Công Nghiệp Du Long+3bqlkkt.longan.gov.vn+3.

¹⁵ Phạm Đức Hiếu, “Quy chế pháp lý về sử dụng đất trong KCN, KCNC, KKT - Điểm mới của Luật Đất đai 2024 và bình luận”, tapchicongthuong.vn, Tạp chí Công thương, số 10/2024.

nhưng họ sẽ được Nhà nước bù đắp qua cơ chế giảm tiền thuê đất phải nộp như đề cập trên. Dù vậy, hiện Luật chưa nêu rõ tỷ lệ “quỹ đất dành cho DNVVN” là bao nhiêu, khiến một số ý kiến (như đại diện VSIP - Công ty liên doanh phát triển KCN Việt Nam - Singapore) lo ngại về tính khả thi và đề nghị cần hướng dẫn cụ thể hơn. Đây là điểm mà văn bản dưới luật cần sớm làm rõ để chủ đầu tư PPP có cơ sở lập kế hoạch kinh doanh đất trong KCN.

Như vậy, nhà đầu tư PPP trong KCN có quyền khai thác đất đai để thu lợi theo hợp đồng, nhưng đồng thời phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ về sử dụng đất hiệu quả, đúng mục tiêu dự án. Pháp luật đất đai hiện hành đã mở rộng nhiều quyền cho nhà đầu tư (chuyển nhượng, thế chấp, cho thuê lại...) nhằm tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh. Song song, các chế tài về thu hồi đất nếu vi phạm tiến độ, sử dụng sai mục đích cũng rất nghiêm khắc. Điều này đòi hỏi nhà đầu tư PPP phải cân nhắc kỹ năng lực tài chính, quản trị của mình khi tham gia dự án, tránh “xí đất” rồi bỏ không, gây hậu quả pháp lý và kinh tế.

2.3. Vương mắc, bất cập trong thực tiễn triển khai dự án PPP khu công nghiệp

Dù khung pháp lý PPP ngày càng hoàn thiện, thực tiễn triển khai các dự án khu công nghiệp theo phương thức PPP vẫn gặp nhiều khó khăn.

Thứ nhất, xung đột pháp luật trước Luật Đất đai 2024: Trước đây, Luật Đất đai 2013 không thừa nhận rõ đấu thầu PPP có thể thay thế đấu giá đất, gây lúng túng trong

áp dụng pháp luật. Một số địa phương phải xin ý kiến Thủ tướng khi giao đất cho dự án PPP, làm chậm tiến độ. Quy trình phê duyệt liên quan đến nhiều cơ quan (Bộ KH&ĐT, Bộ TN&MT, UBND cấp tỉnh, Ban Quản lý KCN) nếu phối hợp không hiệu quả dễ gây trì trệ. Luật Đất đai 2024 đã điều chỉnh theo hướng tích hợp và ưu đãi PPP, nhưng hiệu lực từ 2025 khiến nhiều dự án trong giai đoạn chuyển tiếp 2023-2024 rơi vào trạng thái chờ đợi.

Thứ hai, giải phóng mặt bằng kéo dài: Công tác thu hồi đất, bồi thường, tái định cư thường mất 1-2 năm hoặc lâu hơn do giá đất tăng, dân không đồng thuận, hoặc địa phương thiếu ngân sách. Nhà đầu tư PPP tuy có thể ứng tiền bồi thường nhưng không được quyết định giá, dẫn tới bất cập. Dù Luật Đất đai 2024 bỏ khung giá đất, năng lực xác định giá cụ thể của địa phương còn yếu. Mặt bằng chậm bàn giao ảnh hưởng lớn đến tiến độ dự án và khả năng thu hút nhà đầu tư thứ cấp. Một số dự án buộc phải đàm phán lại hợp đồng do chi phí tăng.

Thứ ba, khó khăn tài chính và chia sẻ rủi ro: Các dự án PPP KCN có tổng mức đầu tư lớn, thu hồi vốn chậm. Luật PPP 2020 có cơ chế chia sẻ doanh thu nhưng thủ tục phức tạp, chỉ áp dụng cho dự án trọng điểm. Việc huy động vốn dài hạn còn hạn chế do tài sản thế chấp yếu (đất thuê trả tiền hàng năm không được thế chấp). Luật Đất đai 2024 đã cho phép trả tiền thuê đất một lần, cải thiện điều kiện vay vốn. Tuy vậy, thiếu hành lang pháp lý rõ ràng cho phát hành trái phiếu dự án và bảo lãnh Chính phủ hạn chế cơ hội tiếp cận vốn. Các nhà đầu tư tư nhân trong nước, nếu không

có đối tác mạnh, sẽ khó đảm đương dự án quy mô lớn.

Thứ tư, thủ tục hành chính phức tạp và thiếu quy chế vận hành rõ ràng: Việc phê duyệt dự án PPP trải qua nhiều bước kéo dài (chủ trương đầu tư, nghiên cứu khả thi, đấu thầu, đàm phán hợp đồng...). Sau đó, tiếp tục phải thực hiện hàng loạt thủ tục đất đai, xây dựng, môi trường. Thiếu sự hỗ trợ đồng bộ từ chính quyền khiến tiến độ trì trệ. Vai trò của Ban Quản lý KCN cũng chưa được quy định rõ trong xử lý các tình huống phát sinh, ví dụ: có quyền thu hồi đất của doanh nghiệp thứ cấp gây ô nhiễm hay không, trách nhiệm giám sát môi trường đến đâu?

Thứ năm, đảm bảo hài hòa lợi ích Nhà nước - nhà đầu tư - người dân: Nếu hợp đồng PPP thiên về một bên sẽ dễ gây dư luận tiêu cực. Việc loại bỏ hợp đồng BT vì lo ngại thất thoát đất công là bài học cần ghi nhớ. Với hợp đồng BOT/BOO hiện nay, cần làm rõ cơ chế chuyển giao, bảo trì hạ tầng sau thời hạn hợp đồng. Người dân cũng kỳ vọng dự án KCN mang lại việc làm, phát triển hạ tầng xã hội. Tuy nhiên, lo ngại về ô nhiễm môi trường, quá tải dân cư đòi hỏi nhà đầu tư PPP phải xây dựng trạm xử lý nước thải đạt chuẩn, hỗ trợ phát triển nhà ở công nhân, trường học, bệnh viện. Luật Đất đai 2024 đã bổ sung yêu cầu lồng ghép quy hoạch nhà ở và công trình công cộng vào quy hoạch KCN - một bước tiến quan trọng để bảo đảm người dân cũng được hưởng lợi từ dự án phát triển.

2.4. Điểm mới của Luật Đất đai 2024 và tác động đối với mô hình PPP khu công nghiệp

Luật Đất đai 2024 (có hiệu lực từ 1/7/2025) tạo chuyển biến tích cực cho mô hình PPP khu công nghiệp.

Thứ nhất, luật mới đồng bộ hơn với Luật PPP khi quy định rõ thẩm quyền, thủ tục giao, cho thuê đất dựa trên quyết định chủ trương đầu tư, giúp giảm xung đột giữa quy trình đấu thầu PPP và đấu giá đất.

Thứ hai, luật cải thiện tiếp cận đất đai cho nhà đầu tư tư nhân thông qua đơn giản hóa thủ tục, minh bạch hóa quy trình và cho phép nhà đầu tư tự thỏa thuận chuyển nhượng đất với dân trong một số trường hợp.

Thứ ba, quyền lợi người dân được bảo vệ tốt hơn: luật thu hẹp phạm vi thu hồi đất vì lợi ích công, yêu cầu có phương án tái định cư cụ thể và cho phép hỗ trợ ngoài khung bồi thường - tạo cơ chế đồng thuận xã hội lành mạnh.

Thứ tư, Luật 2024 mở rộng ưu đãi tài chính cho PPP như miễn/giảm tiền thuê đất, cho phép trả tiền một lần, hỗ trợ nhà đầu tư thứ cấp - góp phần làm tăng tính khả thi và hấp dẫn dự án. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề như thiếu quy định đặc thù cho PPP, chưa cho phép thế chấp quyền thuê đất trả tiền hàng năm, và chi phí đền bù có thể tăng do bỏ khung giá đất.

Tổng thể, Luật Đất đai 2024 là nền tảng pháp lý quan trọng, tạo thuận lợi triển khai PPP khu công nghiệp, song cần nghị định hướng dẫn kịp thời và tăng cường năng lực thực thi ở địa phương để đạt hiệu quả thực tế.

3. Kết luận

Mô hình đối tác công - tư (PPP) trong phát triển khu công nghiệp là hướng đi chiến lược nhằm huy động hiệu quả nguồn lực tư nhân, chia sẻ rủi ro với Nhà nước và thúc đẩy hạ tầng công nghiệp hiện đại. Dù Luật PPP 2020 đã thiết lập nền tảng pháp lý quan trọng, song pháp luật đất đai vẫn giữ vai trò quyết định đối với hiệu quả triển khai mô hình này. Các nội dung như giao đất, cho thuê đất, thu hồi và bồi thường giải phóng mặt bằng, bảo đảm quyền sử dụng đất của nhà đầu tư PPP và quyền lợi của người dân cần được quy định rõ ràng, minh bạch và khả thi.

Luật Đất đai 2024 đánh dấu bước tiến quan trọng khi đồng bộ hơn với Luật PPP, mở rộng ưu đãi về đất đai, bảo vệ tốt hơn quyền lợi người dân và tạo cơ chế tiếp cận đất thuận lợi cho nhà đầu tư. Những cải cách như cho phép chuyển sang thuê đất trả tiền một lần, bổ sung quyền thế chấp, mở rộng hình thức tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng đất đã góp phần làm tăng tính hấp dẫn của các dự án PPP khu công nghiệp. Tuy nhiên, hiệu quả thực tế phụ thuộc vào năng lực thực thi, tính minh bạch trong hướng dẫn và sự chuyên nghiệp từ phía nhà đầu tư. Cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Nhà nước - doanh nghiệp - người dân để đảm bảo các dự án PPP khu công nghiệp được triển khai đúng pháp luật, đồng thuận xã hội cao và đạt hiệu quả bền vững. Khi đó, mô hình PPP sẽ thực sự trở thành công cụ quan trọng thúc đẩy phát triển công nghiệp hóa, hiện đại hóa tại Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020 (Luật số 64/2020/QH14), ban hành ngày 18/6/2020, có hiệu lực từ 1/1/2021.
2. Luật Đất đai 2013 (Luật số 45/2013/QH13) và Luật Đất đai (sửa đổi) 2024 (Luật số 31/2024/QH15).
3. Nguyễn Thị Hoàng Quyên (2021), “Giải pháp tăng cường hiệu quả sử dụng đất trong khu công nghiệp trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh”, *Kỷ yếu Hội thảo góp ý Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*, Trường ĐH Luật TP.HCM - Quỹ Hòa bình và Phát triển VN, 12/2022.
4. Sở Tư pháp Thái Nguyên (2021), “Những vướng mắc, bất cập cần sửa đổi bổ sung trong Luật Đất đai 2013” pbgdplthainguyen.gov.vn, Cổng thông tin PBGDPL Thái Nguyên.
5. Phạm Đức Hiếu, “Quy chế pháp lý về sử dụng đất trong KCN, KCNC, KKT - Điểm mới của Luật Đất đai 2024 và bình luận”, tapchicongthuong.vn, Tạp chí *Công thương*, số 10/2024.
7. Nguyễn Hoàng Nam, “Có được giảm tiền thuê đất khi sử dụng đất để thực hiện dự án PPP?”, thuvienhadat.vn, Thư viện *Nhà đất*, 06/02/2025.
8. Trần Hôn, “Tác động tích cực của Luật Đất đai 2024 và những vướng mắc pháp lý phát sinh cần tháo gỡ”, phaply.net.vn, Tạp chí *Pháp Lý*, số 1/2025.