

GÓP Ý DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI QUY ĐỊNH VỀ MỘT SỐ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH THÁO GỖ KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC TRONG TỔ CHỨC THI HÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI

ThS. TRƯƠNG THỊ TÚ MỸ

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Đất đai; Dự thảo Nghị quyết; Luật Đất đai; giao đất; cho thuê đất.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/11/2025

Hoàn thành phản biện: 19/11/2025

Duyệt đăng : 20/11/2025

Tóm tắt:

Luật Đất đai năm 2024 được Quốc hội thông qua đánh dấu một bước tiến quan trọng trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai ở Việt Nam, hướng tới quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả, bền vững và công bằng hơn. Tuy nhiên, sau hơn một năm triển khai thi hành, Luật vẫn còn tồn tại một số bất cập, cần được nghiên cứu, đánh giá và góp ý để hoàn thiện hơn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất. Bài viết phân tích một số vấn đề pháp lý trong Luật Đất đai năm 2024 và Dự thảo Nghị quyết của Quốc hội quy định về một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai nhằm đưa ra các kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật.

Article Information:

Keywords: Land; Draft Resolution; Land Law; land allocation; land lease.

Article History:

Received : 09 Nov. 2025

Review completed : 19 Nov. 2025

Approved : 20 Nov. 2025

Abstract:

The 2024 Land Law, enacted by the National Assembly, marks a significant milestone in the process of improving Vietnam's legal framework on land management, aiming for more efficient, sustainable, and equitable use of land resources. However, after more than a year of implementation, the Law still reveals certain shortcomings that require further study, evaluation, and recommendations for refinement to meet the demands of socio-economic development and to ensure the legitimate rights and interests of land users. The article analyzes several legal issues in the 2024 Land Law and the Draft Resolution of the National Assembly on certain mechanisms and policies to address challenges and obstacles in its implementation, with the aim of providing recommendations for improving legal regulations.

Đất đai là tài nguyên vô cùng quan trọng đối với mỗi quốc gia, là tư liệu sản xuất, nơi sinh sống, nền tảng xây dựng và phát triển kinh tế, xã hội, quốc phòng an ninh của đất nước. Đối với loại tài nguyên quý giá này, mỗi cá nhân, tổ chức đều phải có tinh thần trách nhiệm trong việc bảo vệ, gìn giữ, sử dụng khai thác hiệu quả đất đai, bảo vệ môi

trường¹. Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Vì vậy, pháp luật về đất đai có vai trò hết sức quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình quản lý, sử dụng đất, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và xã hội. Trải qua nhiều lần sửa đổi, hệ

¹ Trần Linh Huân - Lê Phạm Anh Thơ (2023), *Pháp luật về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất và một số kiến nghị hoàn thiện*, Tạp chí Pháp luật và thực tiễn, số 54.

thống pháp luật đất đai của Việt Nam ngày càng được hoàn thiện, phản ánh quá trình đổi mới tư duy và cơ chế quản lý đất đai phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Luật Đất đai năm 2024 được Quốc hội khóa XV thông qua là một dấu mốc quan trọng trong tiến trình đó. Luật đã thể chế hóa các chủ trương, đường lối lớn của Đảng về quản lý và sử dụng đất đai, đặc biệt là Nghị quyết số 18-NQ/TW năm 2022 về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất”. Những đổi mới tích cực trong Luật Đất đai năm 2024 được kỳ vọng sẽ góp phần tháo gỡ các “nút thắt” trong quản lý đất đai, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người dân.

Tuy nhiên, sau hơn một năm triển khai thi hành, Luật Đất đai năm 2024 vẫn bộc lộ một số hạn chế, bất cập cả về kỹ thuật lập pháp lẫn tính khả thi trong thực tiễn, đặc biệt trong bối cảnh tinh gọn bộ máy hành chính, các quy định của pháp luật về đất đai càng cần được sửa đổi. Hiện nay, trong thời gian chưa sửa đổi Luật Đất đai năm 2024, căn cứ quy định tại điểm c khoản 2 Điều 10 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, cần thiết phải ban hành Nghị quyết của Quốc hội để quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới. Ngày 19/10/2025, Chính phủ trình Quốc hội Dự thảo Nghị quyết quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai (Tờ trình số 958/TTr-CP ngày 19/10/2025). Trên

cơ sở nghiên cứu Luật Đất đai năm 2014 và Dự thảo Nghị quyết của Quốc hội quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi là Dự thảo Nghị quyết), tác giả có một số góp ý nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai như sau:

1. Quy định về “hộ gia đình” trong Luật Đất đai năm 2024

Hộ gia đình gồm những người sử dụng đất phổ biến nhất, nhưng đồng thời cũng là chủ thể sử dụng đất phát sinh nhiều tranh chấp². Trước đây, hộ gia đình là một trong những người sử dụng đất được quy định tại khoản 2 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013. Đến lượt mình, Luật Đất đai năm 2024 đã thực hiện một thay đổi nền tảng khi Điều 4 chính thức loại bỏ đối tượng “hộ gia đình” ra khỏi danh sách người sử dụng đất trong các giao dịch phát sinh kể từ ngày Luật có hiệu lực. Theo đó, hộ gia đình sử dụng đất được xác định theo quy định của pháp luật về đất đai trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì được tham gia quan hệ pháp luật về đất đai với tư cách nhóm người sử dụng đất mà có chung quyền sử dụng đất, có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất³. Việc thay đổi này nhằm khắc phục tình trạng mập mờ trong xác định quyền sử dụng đất của các thành viên trong hộ gia đình, vốn là nguyên nhân gây ra nhiều tranh chấp và khó khăn trong công tác đăng ký, cấp Giấy chứng nhận và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, việc thay đổi này lại chưa được thể hiện thống nhất trong toàn bộ văn bản Luật, tạo nên mâu thuẫn nội tại giữa các quy phạm.

²) Bé Văn Niệm (2024), *Quy định về hộ gia đình sử dụng đất theo Luật Đất đai 2024 và một số lưu ý khi áp dụng*, <https://tapchicongthuong.vn/quy-dinh-ve-ho-gia-dinh-su-dung-dat-theo-luat-dat-dai-2024-va-mot-so-luu-y-khi-ap-dung-131784.htm>, truy cập ngày 11/10/2025.

³) Khoản 1 Điều 259 Luật Đất đai năm 2024.

Cụ thể, tại nhiều điều khoản trong Luật Đất đai năm 2024 cụm từ “hộ gia đình” vẫn tiếp tục được sử dụng để quy định quyền, nghĩa vụ, điều kiện chuyển nhượng, bồi thường hoặc giải quyết tranh chấp đất đai. Chẳng hạn như: Điều 96: *Bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân*; Điều 98: *Hộ gia đình, cá nhân, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế đang sử dụng đất ở, đang sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất tại Việt Nam khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 95 của Luật này...* Điều này tạo nên mâu thuẫn nội tại trong cùng một đạo luật: chủ thể “hộ gia đình” sử dụng đất không còn được định danh trong phần quy định về chủ thể, nhưng lại được viện dẫn trong nhiều quy phạm điều chỉnh quan hệ pháp luật đất đai cụ thể? Mặt khác, theo quy định chuyển tiếp tại Điều 259 Luật Đất đai năm 2024, hộ gia đình sử dụng đất đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của cá nhân sử dụng đất. Nếu quy định quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình như cá nhân sử dụng đất thì vì sao vẫn tách bạch quy định giữa hộ gia đình và cá nhân trong nhiều điều luật?

Bên cạnh đó, các quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất có liên quan đến hộ gia đình được quy định trong Luật Đất đai năm 2024 vẫn rất mâu thuẫn, bất cập. Cụ thể quy định về “Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất đối với **hộ gia đình**, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có giấy tờ về quyền sử dụng đất” tại Điều 137. Theo đó, hộ gia đình sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử

dụng đất, nhưng vấn đề đặt ra là chủ thể nào sẽ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình. Vì theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 thì thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng sẽ căn cứ vào chủ thể sử dụng đất theo quy định tại Điều 4. Mà theo quy định của Luật Đất đai năm 2024 thì hộ gia đình không thuộc Điều 4, không là người sử dụng đất. Do đó sẽ không thể xác định được chủ thể nào sẽ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình theo quy định tại Điều 137 Luật Đất đai năm 2024. Như vậy, một mặt, Luật Đất đai năm 2024 loại bỏ người sử dụng đất là hộ gia đình ra khỏi quy định tại Điều 4, đồng thời quy định quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình sử dụng đất được xác định như quyền và nghĩa vụ của cá nhân, mặt khác Luật Đất đai năm 2024 vẫn “định danh” hộ gia đình như một chủ thể sử dụng đất độc lập trong các điều luật dẫn đến sự không nhất quán và khó hiểu khi tiếp cận pháp luật cho người dân cũng như cho các cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai. Chính vì vậy, Dự thảo Nghị quyết cần có các quy định nhằm tháo gỡ các điểm nghẽn có liên quan đến hộ gia đình sử dụng đất nhằm bảo đảm sự thống nhất trong các quy định pháp luật.

2. Quy định về cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024: “*Cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là cá nhân đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp; nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp mà có thu nhập từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó theo quy định của Chính phủ*”⁴. Như vậy, theo quy định này thì các hình thức sử dụng đất của cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là: (i) Được nhà

⁴ Khoản 6 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024.

nước giao đất; (ii) Được nhà nước cho thuê đất; (iii) Được nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; và (iv) Nhận chuyển quyền sử dụng đất (nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế).

Theo quy định tại khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2024 về các trường hợp giao đất không thu tiền sử dụng đất thì cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sẽ thuộc trường hợp được Nhà nước giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất. Về các trường hợp cho thuê đất, khoản 1 Điều 120 Luật Đất đai năm 2024 và khoản 2 Điều 4 Dự thảo Nghị quyết đều có quy định: “Nhà nước cho thuê đất đối với các trường hợp không thuộc trường hợp quy định tại Điều 118 và Điều 119 của Luật này”. Quy định này đồng nghĩa với trường hợp cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sẽ không thể sử dụng đất theo hình thức được nhà nước cho thuê đất (vì cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp đã được nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất). Như vậy, rõ ràng rằng đã có mâu thuẫn giữa khoản 6 Điều 3 và Điều 120 Luật Đất đai năm 2024. Vì theo quy định tại khoản 6 Điều 3 cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp có thể sử dụng đất thông qua hình thức được Nhà nước cho thuê đất, trong khi đó, theo quy định tại Điều 118, Điều 120 cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp không sử dụng đất thông qua hình thức được nhà nước cho thuê đất.

Trong cùng một văn bản quy phạm pháp luật đã tồn tại những điểm không nhất quán, điều này cần được xem xét lại trong Dự thảo Nghị quyết. Theo đó, tác giả kiến nghị khoản 6 Điều 3 Luật Đất đai năm 2024 nên có sự sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tinh thần Điều 118, 120 Luật Đất đai năm 2024. Vì các quy

định tại Điều 118 và 120 là các quy định cụ thể về các trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trong khi quy định tại khoản 6 Điều 3 chỉ là quy phạm định nghĩa. Khoản 6 Điều 3 cần quy định lại theo hướng: “Cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là cá nhân sử dụng đất theo các hình thức được quy định tại Luật này mà có thu nhập từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó theo quy định của Chính phủ”.

3. Quy định về cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất

Đấu giá quyền sử dụng đất là một hình thức mua bán tài sản đặc biệt, được tổ chức công khai. Theo đó, người muốn có được quyền sử dụng đất phải tham gia cạnh tranh với nhau về giá bằng cách thức trả giá từ thấp lên cao theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định, người trả giá cao nhất và ít nhất bằng giá khởi điểm là người nhận được quyền sử dụng đất đấu giá⁵. Điều 125 Luật Đất đai năm 2024 quy định chung về giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Theo quy định tại khoản 1 Điều 125, Nhà nước cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê thông qua đấu giá quyền sử dụng đất chỉ được áp dụng trong hai trường hợp sau đây:

a) Dự án đầu tư sử dụng đất từ quỹ đất quy định tại khoản 1 Điều 217 của Luật này, trừ trường hợp quy định tại Điều 124 và Điều 126 của Luật này;

b) Giao đất ở cho cá nhân trừ trường hợp quy định tại Điều 124 của Luật này.

Như vậy, việc Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê một lần cho cả thời gian thuê thông qua đấu giá quyền sử dụng đất phải đáp ứng các yêu cầu về điều kiện tiến hành đấu giá quyền sử dụng đất, điều kiện của chủ thể

⁵ Trần Văn Duy (2024), *Đấu giá quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2024 - đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2668>, truy cập ngày 11/10/2025.

tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục đấu giá theo quy định tại Điều 125 Luật Đất đai năm 2024.

Trong khi đó, khoản 3 Điều 179 Luật Đất đai năm 2024 cũng có quy định: “*Đối với diện tích đất chưa sử dụng vào các mục đích quy định tại khoản 2 Điều này thì Ủy ban nhân dân cấp xã cho cá nhân tại địa phương thuê để sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản theo hình thức đấu giá. Thời hạn sử dụng đất đối với mỗi lần thuê không quá 10 năm*”.

Về mặt quy định, có thể thấy rằng trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất tại khoản 3 Điều 179 Luật Đất đai năm 2024 không thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 125, nói cách khác việc chủ thể có thẩm quyền cho cá nhân tại địa phương thuê quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản theo hình thức đấu giá không phải tuân theo các quy định về điều kiện tiến hành đấu giá, điều kiện cá nhân tham gia đấu giá theo quy định tại Điều 125. Như vậy, việc cho thuê đất theo hình thức đấu giá tại khoản 3 Điều 179 Luật Đất đai năm 2024 cần tuân thủ các điều kiện gì khác ngoài các quy định của Luật Đấu giá tài sản? Đây là vấn đề cần được Dự thảo Nghị quyết quy định một cách minh bạch và cụ thể, đặc biệt là các quy định về điều kiện, tiêu chí tham gia đấu giá của cá nhân tại địa phương.

4. Quy định về giao đất, cho thuê đất đối với đơn vị sự nghiệp công lập

Khoản 2 Điều 202 Luật Đất đai năm 2024 quy định: “*Đối với trường hợp dự án đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp tại địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, huyện biên giới, huyện đảo mà không thu hút được nhà đầu tư thì Nhà nước giao đất, cho thuê đất đối với các đơn vị sự nghiệp công lập để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu*

hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp”. Quy định cho phép Nhà nước cho thuê hoặc giao đất cho đơn vị sự nghiệp công lập đầu tư hạ tầng khu, cụm công nghiệp ở địa bàn ưu đãi đầu tư thể hiện vai trò chủ động của Nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội vùng khó khăn. Cơ chế này nhằm khắc phục tình trạng không thu hút được nhà đầu tư tư nhân do hiệu quả kinh tế thấp, chi phí cao. Tuy nhiên, đối chiếu với các quy định chung về giao đất, cho thuê đất trong Luật Đất đai năm 2024, có thể thấy vẫn còn tồn tại nhiều mâu thuẫn. Cụ thể:

Một là, chưa quy định rõ việc Nhà nước giao đất cho các đơn vị sự nghiệp công lập để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp là thuộc hình thức giao đất có thu tiền hay giao đất không có thu tiền sử dụng đất. Hiện nay, các trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất được quy định tại Điều 119 Luật Đất đai năm 2024. Trong các trường hợp được liệt kê ở Điều 119 không có trường hợp Nhà nước giao đất cho các đơn vị sự nghiệp công lập để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp. Điều đó đồng nghĩa với việc Nhà nước giao đất cho các đơn vị sự nghiệp công lập để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp không thuộc trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất. Về giao đất không thu tiền sử dụng đất được quy định tại Điều 118 Luật Đất đai năm 2024, trong đó chỉ có trường hợp Nhà nước giao đất cho đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng để xây dựng công trình sự nghiệp, Điều 118 cũng không đề cập hay dẫn chiếu đến trường hợp Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất cho đơn vị sự nghiệp công lập để đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp. Phải chăng các quy định tại Điều

(Xem tiếp trang 64)