

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ GÓP PHẦN HOÀN THIỆN LUẬT ĐẤT ĐAI

NGUYỄN ĐỨC HƯNG
Trường Đại học Cảnh sát nhân dân

Nhận bài ngày 20/7/2026. Sửa chữa xong 20/8/2026. Duyệt đăng 24/8/2026.

Abstract

The 2024 Land Law institutionalized Resolution No. 18-NQ/TW, marking a significant shift in Vietnam's approach to land management and use. However, after nearly two years of implementation, several legal gaps, inconsistencies with specialized legislation, and difficulties arising from the reorganization of the two-tier local government system have emerged. This article synthesizes and analyzes key issues requiring further reform, including mechanisms for land access and investor selection; land management authority under the two-tier local government system; principles of land valuation and the regulation of increases in land value; compensation, support, and resettlement policies; and consistency between the Land Law and related legislation. On this basis, the article proposes several directions for amendment to balance the objective of unlocking land resources for economic growth with the protection of land users' legitimate rights and interests.

Keywords: Land Law, land prices, land recovery, land users, two-tier local government.

1. Đặt vấn đề

Đất đai vừa là tư liệu sản xuất không thể thay thế, vừa là nguồn lực tài chính có khả năng chuyển hóa thành động lực tăng trưởng, đồng thời là không gian sinh tồn gắn bó với đời sống dân cư cần được phát huy, quản lý và sử dụng có hiệu quả, bền vững, bảo đảm công bằng xã hội (Ban Chấp hành Trung ương, 2022). Do tính đa diện đó, pháp luật đất đai luôn đứng trước bài toán cân bằng giữa hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội, giữa quyền quản lý của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân và quyền tài sản của người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2024, có hiệu lực từ 01/8/2024, là kết quả của quá trình xây dựng pháp luật kéo dài, tiếp nhận hàng triệu lượt ý kiến nhân dân, được kỳ vọng khắc phục triệt để tình trạng thu hồi đất tràn lan, thiếu minh bạch trong định giá và bắt cập trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Luật năm 2013 (Chính phủ, 2023). Tuy nhiên, thực tiễn thi hành gần hai năm cho thấy một nghịch lý: Các nguyên tắc nền tảng của Luật được đánh giá tiến bộ nhưng việc tổ chức thực hiện lại vấp phải trở ngại có tính hệ thống, xuất phát từ ba nhóm nguyên nhân chính sau: 1) Mô hình chính quyền chuyển từ ba cấp sang hai cấp từ 01/7/2025 làm chấm dứt hoạt động cấp huyện - chủ thể được Luật Đất đai trao nhiều thẩm quyền cốt lõi, tạo khoảng trống pháp lý lớn; 2) Sự thiếu đồng bộ giữa Luật Đất đai với Luật Đầu tư, Luật Đầu thầu, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản khiến một số chủ thể (liên danh nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án) chưa có cơ chế giao đất tương ứng; 3) Bất cập trong quy định về cơ chế định giá đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi xu hướng lập pháp chuyển dịch theo Nghị quyết số 254/2025/QH15. Bài viết nghiên cứu, tổng hợp, đánh giá toàn diện các điểm nghẽn này nhằm đề xuất định hướng sửa đổi hướng tới một khung pháp lý hài hòa, ổn định.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khoảng trống thẩm quyền quản lý đất đai trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Thách thức lớn nhất mà Luật Đất đai năm 2024 phải đối mặt không nằm ở nội dung chính sách mà ở độ trễ giữa thời điểm ban hành luật và thời điểm tái cấu trúc bộ máy hành chính. Luật được xây dựng khi mô hình chính quyền ba cấp (tỉnh, huyện, xã) vẫn vận hành nên nhiều thẩm quyền cốt lõi về thu hồi

Email: duchung.khoaluat@gmail.com

đất, quyết định giá đất cụ thể, phê duyệt phương án bồi thường được trao cho Ủy ban nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, từ 01/7/2025, chính quyền cấp huyện chấm dứt hoạt động trên cả nước, số đơn vị hành chính cấp tỉnh giảm từ 63 xuống 34, cấp xã giảm mạnh từ 10.035 xuống hơn 3.321 đơn vị. Để bảo đảm tính liên tục, Chính phủ ban hành Nghị định số 151/2025/NĐ-CP chuyển giao thẩm quyền của cấp huyện cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã (Chính phủ, 2025). Về thực tiễn quản lý, đây là giải pháp cần thiết nhưng xét từ thứ bậc hiệu lực văn bản, Nghị định là văn bản dưới luật, về nguyên tắc không thể trái luật, trong khi nội dung của nó đang thay thế, chuyển giao thẩm quyền vốn được quy định cụ thể trong chính luật. Điều này đặt cơ quan thực thi vào thế lưỡng nan: Áp dụng cứng nhắc theo Luật thì không còn chủ thể thực hiện; áp dụng theo Nghị định thì đối diện nguy cơ dùng văn bản giá trị pháp lý thấp hơn để phủ nhận hiệu lực luật. Từ đó, cần “luật hóa” đồng bộ nội dung phân định thẩm quyền tại Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, đồng thời rà soát để bảo đảm mọi quy định về thẩm quyền thu hồi đất, quyết định giá đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong Luật Đất đai đều được diễn đạt theo đúng thực tế vận hành của mô hình chính quyền địa phương hai cấp, tránh tình trạng phải liên tục ban hành văn bản hướng dẫn mang tính chấp vá, tình thế. Bên cạnh vấn đề thẩm quyền theo cấp hành chính, một vấn đề lý luận sâu xa hơn cũng cần được đặt ra, đó là cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của các cơ quan nhà nước. Theo quy định hiện hành, quyền này được thực hiện thông qua nhiều chủ thể khác nhau, từ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp cho đến Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp. Sự phân tán chủ thể thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu, nếu không đi kèm với cơ chế giám sát, kiểm soát quyền lực đủ mạnh sẽ tiềm ẩn nguy cơ lạm dụng hoặc thiếu nhất quán trong thực thi, đặc biệt trong bối cảnh nhiều địa phương mới sáp nhập đang trong giai đoạn ổn định tổ chức bộ máy.

2.2. Khoảng trống về chủ thể sử dụng đất trong quan hệ giao đất, cho thuê đất

Một điểm nghẽn mang tính kỹ thuật nhưng có tác động thực tiễn lớn là sự thiếu tương thích giữa phạm vi chủ thể được pháp luật đầu tư, đấu thầu thừa nhận và phạm vi chủ thể được Luật Đất đai công nhận là người sử dụng đất hợp pháp. Pháp luật đấu thầu từ lâu thừa nhận liên danh nhà đầu tư như phương thức hợp tác phổ biến, cho phép nhiều pháp nhân cùng tham gia và chia sẻ trách nhiệm dự án. Tương tự, pháp luật đầu tư cho phép nhà đầu tư sau khi được chấp thuận chủ trương hoặc cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo hình thức khác ngoài đấu thầu được thành lập tổ chức kinh tế (thường gọi là doanh nghiệp dự án) để triển khai dự án. Trong khi đó, Luật Đất đai hiện hành mới chỉ dùng lại ở việc quy định cơ chế giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế do nhà đầu tư trúng thầu thành lập mà chưa có quy định tương ứng đối với hai nhóm chủ thể còn lại: Liên danh nhà đầu tư với tư cách một khối thống nhất và tổ chức kinh tế được thành lập theo các hình thức lựa chọn nhà đầu tư khác ngoài đấu thầu (như chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư) (Quốc hội, 2024). Về bản chất pháp lý, có thể lý giải sự thận trọng của nhà làm luật khi không thừa nhận liên danh là chủ thể sử dụng đất độc lập, bởi liên danh không phải là một pháp nhân theo pháp luật dân sự, trong khi quyết định giao đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất về nguyên tắc phải gắn với một chủ thể pháp lý xác định để bảo đảm khả năng truy cứu trách nhiệm và thực hiện nghĩa vụ tài chính. Tuy nhiên, chính sự thận trọng này nếu không được bổ khuyết bằng một cơ chế linh hoạt tương ứng sẽ tạo ra một khoảng trống thực tế: Các bên liên danh buộc phải thành lập một pháp nhân mới chỉ để đứng tên nhận đất, làm phát sinh thêm một tầng thủ tục hành chính, kéo dài thời gian chuẩn bị đầu tư và tạo ra sự bất định về việc pháp nhân mới có kế thừa toàn bộ quyền và nghĩa vụ của liên danh hay không. Thực tiễn ở một số địa phương như việc giao đất trực tiếp cho liên danh nhà đầu tư tại dự án khu đô thị ở tỉnh Lạng Sơn cho thấy nhu cầu vận dụng đã vượt trước quy định luật, đặt ra yêu cầu bổ sung, luật hóa cơ chế này để bảo đảm áp dụng thống nhất trên cả nước. Kiến nghị đặt ra là sửa đổi quy định giao đất, cho thuê đất theo hướng mở rộng chủ thể được công nhận, bao gồm liên danh nhà đầu tư đã trúng thầu hoặc được lựa chọn hợp pháp, quy định rõ trách nhiệm liên đới các thành viên liên danh; đồng thời khẳng định nguyên tắc tổ chức kinh tế do nhà đầu tư thành lập để thực hiện dự án đã được chấp thuận, không phân biệt hình thức lựa chọn nhà đầu tư đều được giao đất, cho thuê đất

tương ứng. Tương tự, quy định về chuyển nhượng dự án có sử dụng đất hiện chỉ dẫn chiếu pháp luật kinh doanh bất động sản, bỏ ngỏ trường hợp chuyển nhượng theo pháp luật đầu tư hoặc dự án ngoài lĩnh vực bất động sản (giáo dục, y tế, môi trường, nông nghiệp công nghệ cao) cần được khắc phục theo hướng mở rộng phạm vi dẫn chiếu.

2.3. Nguyên tắc định giá đất và bài toán điều tiết giá trị gia tăng từ đất

Nếu như vấn đề chủ thể sử dụng đất mang tính kỹ thuật lập pháp thì vấn đề giá đất và định giá đất lại chạm đến tầng sâu nhất của lý luận kinh tế học đất đai, đồng thời là nội dung có tác động lan tỏa đến hầu như mọi quan hệ pháp luật đất đai khác, từ giao đất, cho thuê đất, đấu giá, đến thu hồi đất và bồi thường.

Về lý luận, cần phân biệt ba khái niệm dễ bị đồng nhất nhầm lẫn: Giá cả giao dịch cụ thể trên thị trường, giá trị thị trường của quyền sử dụng đất và giá đất do Nhà nước xác định phục vụ quản lý. Đất đai do tính khan hiếm tuyệt đối về cung tự nhiên, tính cá biệt gắn với vị trí không thể thay thế và bản chất đối tượng giao dịch thực chất là quyền khai thác lợi ích kinh tế chứ không phải thừa đất vật lý, khiến giá của nó không tuân theo lý thuyết giá hàng hóa thông thường dựa trên cân bằng cung - cầu tức thời. Giá giao dịch thực tế có thể biến động mạnh, tách rời giá trị kinh tế nội tại khi xuất hiện đầu cơ, tâm lý đám đông, thông tin bất cân xứng về quy hoạch. Nhiệm vụ định giá đất không phải là tái hiện mọi mức giá giao dịch tức thời mà là ước tính khách quan giá trị thị trường trong điều kiện bình thường, không bị bóp méo bởi yếu tố đầu cơ nhất thời.

Từ nền tảng lý luận đó, có thể nhận thấy hai vấn đề chính sách đang đặt ra trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai hiện nay tồn tại một sự căng thẳng nội tại đáng được thảo luận thấu đáo. Một mặt, xu hướng sửa đổi theo Nghị quyết số 254/2025/QH15 đang có xu hướng mở rộng phạm vi áp dụng bảng giá đất kết hợp hệ số điều chỉnh cho nhiều mục đích khác nhau, kể cả tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, thay vì áp dụng giá đất cụ thể như quy định gốc của Luật Đất đai năm 2024 (Quốc hội, 2025). Về mặt tích cực, giải pháp này có ưu điểm là đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm thiểu tình trạng ách tắc do khâu định giá cụ thể kéo dài - một trong những nguyên nhân chính khiến nhiều dự án bị “treo” nhiều năm chưa thể hoàn thành nghĩa vụ tài chính. Đồng thời, việc kiểm soát giá đất đầu vào ở một mức độ hợp lý cũng có thể góp phần kiểm chế chi phí sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, phù hợp với định hướng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế hai con số. Mặt khác, chính sự mở rộng này lại làm dấy lên quan ngại chính đáng về tính công bằng đối với người bị thu hồi đất. Bảng giá đất, dù được xây dựng công phu đến đâu về bản chất vẫn là kết quả của phương pháp định giá hàng loạt dựa trên các vùng giá trị đại diện, không thể phản ánh đầy đủ giá trị cá biệt của từng thửa đất cụ thể như phương pháp định giá cá biệt (giá đất cụ thể) có thể làm được. Việc sử dụng một công cụ định giá hàng loạt để thực hiện một nhiệm vụ vốn đòi hỏi độ chính xác cá biệt hóa cao như xác định số tiền bồi thường cho một hộ gia đình cụ thể bị mất đi tư liệu sản xuất hoặc chỗ ở - tiềm ẩn nguy cơ tái diễn tình trạng khiếu nại, khiếu kiện kéo dài vốn đã từng là bài học đắt giá trong giai đoạn áp dụng Luật Đất đai năm 1993 và năm 2003, khi bảng giá đất được sử dụng làm căn cứ bồi thường phổ biến. Do vậy, quan điểm được đề xuất trong bài viết này là: Việc lựa chọn công cụ định giá (bảng giá đất hay giá đất cụ thể) không nên được quyết định dựa trên tên gọi của thủ tục hành chính mà cần dựa trên nguyên tắc khoa học về mức độ cần thiết phải phản ánh đặc điểm cá biệt của quyền sử dụng đất trong từng loại quan hệ pháp luật. Đối với những giao dịch có tính phổ biến, lặp lại thường xuyên và không đòi hỏi độ chính xác cao (như tính thuế sử dụng đất hàng năm, xác định giá khởi điểm đấu giá), việc áp dụng bảng giá đất là hợp lý nhưng đối với những quyết định làm phát sinh nghĩa vụ tài chính lớn, ảnh hưởng trực tiếp và có tính chất “một lần, không thể đảo ngược” đến quyền lợi của một chủ thể cụ thể, điển hình nhất là việc bồi thường khi thu hồi đất ở, đất sản xuất của hộ gia đình, cá nhân thì nguyên tắc định giá cá biệt cần được duy trì như một bảo đảm tối thiểu về công bằng.

Gắn liền với vấn đề định giá là bài toán điều tiết giá trị gia tăng từ đất - phần giá trị tăng thêm phát sinh không phải do nỗ lực đầu tư của bản thân người sử dụng đất mà do tác động của đầu tư công, quy hoạch, phát triển hạ tầng và quá trình đô thị hóa mang lại. Đây là phần giá trị mà về nguyên tắc kinh tế học lẫn nguyên tắc công bằng xã hội, Nhà nước và cộng đồng có quyền chính đáng để điều tiết một phần nhằm tái đầu tư cho phát triển hạ tầng và dịch vụ công, tránh để toàn bộ giá trị này rơi vào tay các chủ thể nắm giữ đất đai một cách thụ động hoặc mang tính đầu cơ. Tuy nhiên, cơ chế điều tiết giá trị gia tăng từ đất trong pháp luật hiện hành của Việt Nam vẫn còn thiếu vắng một công cụ thuế

chuyên biệt, đủ mạnh và đủ minh bạch để thực hiện chức năng này, khiến cho gánh nặng điều tiết đòi khi bị dồn về phía công cụ định giá đất - vốn không phải là công cụ được thiết kế cho mục tiêu điều tiết phân phối lại giá trị gia tăng.

2.4. Chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần đảm bảo nguyên tắc hài hòa lợi ích và cơ chế chia sẻ giá trị

Chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư luôn được xem là “vùng nhạy cảm” nhất của pháp luật đất đai, bởi đây là nơi diễn ra sự va chạm trực tiếp giữa lợi ích công cộng và quyền tài sản tư nhân, giữa nhu cầu phát triển hạ tầng, đô thị của quốc gia và nhu cầu ổn định sinh kế của từng hộ gia đình cụ thể (Ủy ban Kinh tế và Tài chính, 2026).

Nguyên tắc “hài hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thu hồi đất” đã được ghi nhận trong Luật Đất đai hiện hành nhưng cụm từ này mang tính định tính cao, thiếu các tiêu chí định lượng cụ thể để vận dụng thống nhất trên thực tế, dẫn đến tình trạng mỗi địa phương có cách hiểu và áp dụng khác nhau. Cần nhận thức rằng nguyên tắc hài hòa lợi ích không có nghĩa là chia đều thiệt hại và lợi ích cho các bên một cách cơ học mà cần được cụ thể hóa thành các tiêu chí có thể đo lường được, tương ứng với từng nhóm chủ thể: đối với người bị thu hồi đất, tiêu chí cốt lõi phải là bảo đảm khả năng phục hồi sinh kế và mức sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ trong một khoảng thời gian xác định chứ không chỉ dừng lại ở việc chi trả một khoản tiền bồi thường một lần; đối với cộng đồng dân cư nơi thu hồi đất cần bổ sung cơ chế bồi hoàn cho những giá trị phi vật chất như không gian văn hóa, sinh kế cộng đồng và tác động môi trường - những giá trị vốn khó lượng hóa nhưng có ý nghĩa quan trọng đối với các dự án hạ tầng quy mô lớn.

Một khoảng trống đáng chú ý khác là việc pháp luật hiện hành liệt kê các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo phương pháp liệt kê cụ thể nhưng lại thiếu một điều khoản giải thích mang tính nguyên tắc để làm rõ nội hàm khái niệm này cũng như thiếu các tiêu chí định lượng để phân biệt một dự án thực sự phục vụ lợi ích công cộng với một dự án về bản chất mang tính thương mại nhưng được “gắn mác” lợi ích công cộng để tận dụng cơ chế thu hồi đất bắt buộc thay vì phải thỏa thuận. Sự thiếu vắng này tạo ra rủi ro hai chiều: Một mặt có thể dẫn đến việc áp dụng tùy tiện, mở rộng quá mức phạm vi thu hồi đất bắt buộc, xâm phạm đến quyền tự nguyện thỏa thuận của người sử dụng đất; mặt khác cũng gây khó khăn cho chính quyền địa phương trong việc chứng minh tính chính đáng của quyết định thu hồi đất khi phát sinh khiếu kiện.

Xét lịch sử lập pháp, khái niệm “phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” là kết quả điều chỉnh liên tục qua các phiên bản luật, từ quy định tùy nghi tối đa tại Luật năm 1987 đến việc bổ sung dần giới hạn qua các phiên bản 1993, 2003, 2013. Việc đặt yếu tố “xã hội” ngang hàng “kinh tế” trong khái niệm từ Luật năm 2013 không phải trùng lặp ngôn ngữ ngẫu nhiên mà phản ánh thông điệp chính sách rõ ràng: Mọi quyết định thu hồi đất phục vụ kinh tế phải cân nhắc đồng thời ổn định xã hội. Do đó, để xuất mở rộng thêm trường hợp thu hồi đất (như tạo quỹ đất thanh toán dự án BT, thu hồi đất bồi hoàn cho tổ chức bị thu hồi trước đó) cần cân nhắc thận trọng, tránh hiệu ứng dây chuyền mở rộng phạm vi can thiệp cưỡng chế không có điểm dừng (Ủy ban Kinh tế và Tài chính, 2026).

Một khía cạnh cần làm rõ khác là ranh giới giữa “bồi thường” và “hỗ trợ”. Bồi thường là nghĩa vụ bắt buộc bù đắp tương xứng thiệt hại, còn hỗ trợ mang tính bổ sung. Nếu chính sách thu hẹp giá trị bồi thường (dùng bảng giá đất thay giá đất cụ thể) và kỳ vọng bù đắp bằng khoản hỗ trợ “tự nguyện” từ chủ đầu tư, cách tiếp cận này làm mờ ranh giới nghĩa vụ pháp lý bắt buộc và hành vi tùy nghi, tạo bất bình đẳng giữa người bị thu hồi đất ở các dự án khác nhau tùy “thiện chí” tài chính từng chủ đầu tư. Nghĩa vụ bồi thường song phẳng cần là chuẩn mực bắt buộc, được lượng hóa rõ trong luật, không phụ thuộc thiện chí bên thứ ba.

2.5. Yêu cầu bảo đảm tính đồng bộ và ổn định của hệ thống pháp luật đất đai

Bên cạnh những vấn đề nội dung nêu trên, một yêu cầu có tính phương pháp luận cần được đặc biệt lưu ý trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai lần này là bảo đảm tính đồng bộ giữa Luật Đất đai với hệ thống pháp luật chuyên ngành có liên quan, đồng thời cân nhắc thận trọng về tần suất và mức độ sửa đổi luật.

Thực tiễn cho thấy còn tồn tại một số điểm mâu thuẫn cụ thể giữa Luật Đất đai với Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản liên quan đến thời điểm đăng ký biến động đất đai, điều kiện cấp giấy chứng nhận đối với dự án nhà ở thương mại cũng như sự thay đổi thẩm quyền quản lý đất đai tại khu vực cảng hàng không mà chưa có hướng dẫn chuyển tiếp thống nhất. Những điểm mâu thuẫn này tuy mang tính kỹ thuật cục bộ nhưng khi cộng dồn lại sẽ tạo thành gánh nặng chi phí tuân thủ đáng kể cho doanh nghiệp và người dân, đồng thời làm suy giảm niềm tin vào tính nhất quán của hệ thống pháp luật. Mặt khác, cần đặt ra câu hỏi có tính nguyên tắc: Liệu việc sửa đổi toàn diện một đạo luật nền tảng như Luật Đất đai chỉ sau khoảng hai năm thi hành có thực sự cần thiết và tương xứng với những bất cập đã bộc lộ hay một phần đáng kể trong số đó có thể được giải quyết thông qua các văn bản dưới luật, đặc biệt là chính sách tài chính về đất đai (thuế, tỷ lệ thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) vốn thuộc thẩm quyền của Chính phủ và có tính linh hoạt cao hơn. Một hệ thống pháp luật đất đai bị sửa đổi quá thường xuyên, dù với mục đích tốt đẹp là khắc phục bất cập trước mắt cũng sẽ tạo ra chi phí gián tiếp không nhỏ dưới dạng sự bất định về thể chế, làm suy giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư trong con mắt của các nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài vốn coi trọng tính dự báo được của khung pháp lý. Do đó, định hướng sửa đổi cần được cân nhắc theo nguyên tắc chọn lọc: Chỉ sửa đổi những nội dung thực sự cần thiết, có căn cứ thực chứng rõ ràng về mối liên hệ nhân quả giữa quy định pháp luật và bất cập thực tiễn, đồng thời bảo đảm tính kế thừa tối đa đối với những nguyên tắc tiến bộ đã được xác lập trong Luật Đất đai năm 2024.

2.6. Sự cần thiết tham khảo kinh nghiệm quốc tế về khai thác giá trị đất gắn với phát triển hạ tầng

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh đầu tư hệ thống đường sắt đô thị và các trục giao thông công cộng tại các đô thị lớn, việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về cơ chế khai thác giá trị đất đai gắn với phát triển hạ tầng giao thông theo mô hình TOD (Transit-Oriented Development) của Nhật Bản có ý nghĩa tham khảo thiết thực cho quá trình hoàn thiện Luật Đất đai.

Mô hình Rail + Property của Công ty MTR (Hong Kong) cho thấy cách tiếp cận đáng chú ý: Thay vì chỉ thu hồi đất xây dựng công trình giao thông, chính quyền trao cho doanh nghiệp vận hành đường sắt quyền phát triển bất động sản thương mại tại nhà ga và vùng phụ cận, yêu cầu nộp lại khoản tiền tương đương giá đất chưa có tuyến đường sắt. Phần chênh lệch giá trị gia tăng sau khi hạ tầng hoàn thành trở thành nguồn tài chính để doanh nghiệp tự trang trải chi phí xây dựng, giảm áp lực ngân sách. Cơ chế này huy động được hàng triệu mét vuông sàn xây dựng và tạo nguồn thu ngân sách đáng kể qua nhiều thập kỷ.

Ở một cách tiếp cận khác, mô hình điều chỉnh đất đai của Nhật Bản hướng đến việc hạn chế tối đa việc cưỡng chế thu hồi đất, thay vào đó khuyến khích các chủ đất tự nguyện đóng góp một tỷ lệ diện tích đất nhất định vào “quỹ chung” của dự án để đổi lấy hạ tầng đồng bộ và giá trị đất gia tăng đáng kể sau khi dự án hoàn thành, đồng thời được tái bố trí ngay tại vị trí cũ hoặc lân cận. Điểm đặc biệt đáng chú ý của mô hình này là yêu cầu về sự đồng thuận dân chủ ở mức cao (thường từ 2/3 đến 4/5 số chủ đất trong khu vực dự án) trước khi dự án được phép triển khai, qua đó vừa bảo đảm tính khả thi của dự án, vừa hạn chế sự áp đặt đơn phương từ phía chính quyền. Điểm chung có giá trị tham khảo từ cả hai mô hình nói trên là việc chuyển đổi tư duy chính sách từ “thu hồi đất để phát triển hạ tầng” sang “tái cấu trúc không gian đô thị gắn với chia sẻ giá trị gia tăng giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân”. Trong khi Luật Đất đai hiện hành đã có quy định bước đầu về thu hồi đất tại khu vực phụ cận các điểm kết nối giao thông và về nguyên tắc phát triển, quản lý, khai thác quỹ đất, các quy định này vẫn dừng lại ở mức nguyên tắc chung, thiếu cơ chế cụ thể để lựa chọn nhà đầu tư đồng thời thực hiện cả dự án hạ tầng giao thông và dự án phát triển đô thị thương mại tại khu vực phụ cận cũng như thiếu chính sách ưu tiên tái định cư tại chỗ để người dân bị ảnh hưởng có thể tiếp tục thụ hưởng giá trị gia tăng do chính dự án hạ tầng mang lại. Đây là hướng hoàn thiện có tiềm năng lớn, vừa giúp giảm áp lực ngân sách nhà nước trong đầu tư hạ tầng, vừa tạo cơ chế công bằng hơn cho người dân bị ảnh hưởng, thay vì để họ chỉ đơn thuần nhận một khoản bồi thường một lần rồi phải di dời đến khu vực xa trung tâm, mất đi cơ hội thụ hưởng giá trị gia tăng từ chính mảnh đất mà trước đây họ đã sinh sống, sản xuất.

Xem tiếp trang 433