

QUY ĐỊNH VỀ TẬP TRUNG VÀ TÍCH TỤ ĐẤT NÔNG NGHIỆP THEO LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 - CƠ HỘI PHÁT TRIỂN VÀ THÁCH THỨC THỰC THI

TRẦN THỊ THANH BÍCH*

TUỶNG XUÂN KHOA**

Ngày nhận bài: 28/04/2025

Ngày phản biện: 15/05/2025

Ngày đăng bài: 30/06/2025

Tóm tắt:

Quy định về tập trung, tích tụ đất nông nghiệp đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy phát triển nông nghiệp hiện đại với quy mô sản xuất lớn, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Trong quá khứ, do chủ trương kiểm soát chặt chẽ quỹ đất nông nghiệp, Luật Đất đai Việt Nam qua các thời kỳ cũng theo đó giới hạn đối tượng tiếp cận và hạn mức nhận chuyển nhượng loại đất này. Điều này không những gián tiếp cản trở quá trình tập trung và tích tụ đất đai để phát triển nông nghiệp, mà còn kéo theo nhiều hệ lụy cho thị trường bất động sản. Do đó, để khắc phục những yếu điểm này, Luật Đất đai năm 2024 đã có những điều chỉnh quan trọng theo hướng mở rộng quyền tiếp cận đất, tạo cơ chế thuận lợi hơn cho doanh nghiệp và nông dân. Bài viết phân tích các quy định mới liên quan đến vấn đề này, đồng thời đánh giá những cơ hội phát triển và thách thức đặt ra trong quá trình thực thi.

Abstract:

The regulations on the concentration and accumulation of agricultural land are pivotal in driving the development of modern agriculture with large - scale production, contributing to enhanced land use efficiency. Historically, due to policies that tightly controlled agricultural land, the Land Law of Vietnam across different periods has restricted the scope of access and the limits on transferring such land. This has not only indirectly impeded the process of concentrating and accumulating land for agricultural development but has also resulted in various consequences for the real estate market. Therefore, to address these issues, Land Law 2024 introduces key adjustments aimed at expanding access rights and providing a more favorable framework for businesses and farmers. This article analyzes the new regulations concerning this matter and evaluates the development opportunities and challenges that arise in their implementation

* ThS., Công ty Cổ phần Tập đoàn MIK Group Việt Nam; Email: thanhbichtran.law@gmail.com

** ThS., Công ty TNHH Word of Life Technology; Email: xuankhoa0602@gmail.com

Từ khoá:

Luật Đất đai năm 2024, đất nông nghiệp, tập trung đất đai, tích tụ đất đai

Keywords:

Land Law 2024, agricultural land, land concentration, land accumulation

1. Đặt vấn đề

Trong hệ thống phân loại đất đai của Việt Nam, đất nông nghiệp hiện chiếm tỷ lệ lớn nhất trên bản đồ quy hoạch sử dụng đất. Với điều kiện tự nhiên thuận lợi, nguồn nhân lực dồi dào và truyền thống canh tác lâu đời, nông nghiệp được xem là “trụ đỡ” của nền kinh tế. Nông nghiệp phát triển ổn định không chỉ góp phần tăng trưởng về kinh tế, mà còn có ý nghĩa quan trọng về mặt xã hội, đảm bảo sinh kế cho người dân nông thôn và duy trì an ninh lương thực quốc gia. Mặc dù tiềm năng đất nông nghiệp của nước ta rất dồi dào, tuy nhiên thực tế ngành nông nghiệp vẫn chưa phát triển tương xứng với thế mạnh sẵn có.

Từ khi Luật Đất đai đầu tiên được ban hành năm 1987, qua các lần sửa đổi vào năm 1993, năm 2003 và năm 2013, chính sách pháp luật đất đai về cơ bản vẫn đặt trọng tâm kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng và chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSDĐ) nông nghiệp, không khuyến khích tập trung, tích tụ đất đai. Suốt một thời gian dài, tư duy tiếp cận này đã tạo ra không ít hệ lụy: sản xuất nông nghiệp quy mô lớn khó hình thành, thị trường chuyển nhượng QSDĐ phát triển tự phát, tình trạng phân lô, chuyển đổi trái phép đất nông nghiệp diễn biến phức tạp, làm méo mó giá trị thực của đất đai và cản trở việc tiếp cận đất hợp pháp của các chủ thể có nhu cầu sản xuất thực sự.

Trong bối cảnh đó, Luật Đất đai năm 2024 được ban hành không chỉ như một bước cải cách kỹ thuật lập pháp, mà còn là sự điều chỉnh tư duy quản trị đất đai theo hướng hiện đại và thực tiễn hơn. Luật đã mở rộng không gian pháp lý cho thị trường đất nông nghiệp thông qua việc nới lỏng quy định về chủ thể, phương thức và hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ. Những thay đổi này đánh dấu bước chuyển từ mô hình kiểm soát chặt sang kiểm soát hiệu quả, từ bảo hộ thụ động sang kiến tạo thể chế, một động thái mang tính cấp thiết trong bối cảnh phát triển nông nghiệp hiện đại, bền vững. Tuy nhiên, việc hiện thực hóa các quy định của Luật trong thực tiễn đối diện nhiều rào cản từ cơ chế hỗ trợ thực thi, đến nhận thức và điều kiện sản xuất của người dân. Bài viết này tập trung làm rõ các quy định mới của Luật Đất đai năm 2024 liên quan đến tập

trung, tích tụ đất nông nghiệp; phân tích những cơ hội và thách thức trong triển khai; đồng thời đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện.

2. Quy định mới về tập trung và tích tụ đất nông nghiệp trong Luật Đất đai năm 2024

Một là, xác lập khái niệm pháp lý về tập trung, tích tụ đất nông nghiệp.

Lần đầu tiên, khái niệm “tập trung đất nông nghiệp” và “tích tụ đất nông nghiệp” được pháp luật Việt Nam chính thức ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2024, tại Điều 192, Điều 193. Theo đó, tập trung đất nông nghiệp là quá trình làm tăng quy mô ruộng đất để tổ chức sản xuất, thông qua phương thức dồn điền, đổi thửa, thuê QSDĐ, hợp tác kinh doanh, nhưng không làm thay đổi chủ thể sử dụng đất. Còn tích tụ đất nông nghiệp là quá trình làm tăng quy mô ruộng đất để tổ chức sản xuất, thông qua phương thức nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn bằng QSDĐ nông nghiệp, làm thay đổi chủ thể sử dụng đất. Việc xác lập các khái niệm pháp lý này không chỉ góp phần hoàn thiện kỹ thuật lập pháp, mà còn đánh dấu sự chuyển biến trong tư duy điều tiết đất đai, từ cách tiếp cận lồng ghép sang cách tiếp cận phân hóa, chuyên biệt hóa công cụ điều chỉnh theo từng mục tiêu chính sách cụ thể.

Hai là, mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Luật Đất đai năm 2024 quy định tại khoản 1 Điều 177 rằng hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp của cá nhân không quá 15 lần hạn mức giao đất nông nghiệp, tương ứng với từng loại đất cụ thể. Trong khi đó, hạn mức này trước đây theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 là không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp (Điều 130). Mặt khác, việc xác định hạn mức nhận chuyển QSDĐ nông nghiệp không còn được ấn định thống nhất ở cấp trung ương như quy định tại Luật Đất đai năm 2013, mà được trao quyền cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định, trên cơ sở phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương. Sự phân quyền này nhằm nâng cao hiệu quả quản trị đất đai, tương ứng với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và đặc điểm quỹ đất của từng địa phương, đồng thời tạo dư địa pháp lý để thực hiện các chính sách tập trung, tích tụ đất nông nghiệp hiệu quả hơn.

Ba là, đa dạng hóa các phương thức tập trung, tích tụ đất nông nghiệp.

Luật Đất đai năm 2024 đã mở rộng và đa dạng hóa phương thức thực hiện tập trung, tích tụ đất nông nghiệp nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển nền nông nghiệp hiện

đại với quy mô lớn. Bên cạnh các phương thức được áp dụng phổ biến như dồn điền, đổi thửa, thuê QSDĐ, nhận chuyển nhượng hoặc góp vốn bằng QSDĐ nông nghiệp, Luật đã bổ sung khung pháp lý cho mô hình hợp tác sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp gắn với QSDĐ (khoản 26 Điều 3). Cơ chế này cho phép người sử dụng đất tiếp tục khai thác giá trị kinh tế từ đất mà không phải chuyển giao quyền sử dụng, qua đó vừa hạn chế nguy cơ mất đất, vừa bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, và tăng khả năng tham gia vào chuỗi giá trị nông nghiệp hiện đại.

Đáng chú ý, tại khoản 3 Điều 179 Luật Đất đai năm 2024 bổ sung quy định về việc thành lập quỹ đất nông nghiệp do Nhà nước quản lý để cho cá nhân tại địa phương thuê lại thông qua đấu giá. Đây là điểm mới so với Luật Đất đai năm 2013, nhằm thúc đẩy tích tụ đất đai quy mô lớn, thu hút đầu tư nông nghiệp hiện đại và tăng cường vai trò điều tiết của Nhà nước đối với thị trường QSDĐ.

3. Cơ hội phát triển từ các quy định về tập trung và tích tụ đất nông nghiệp

Luật Đất đai năm 2024 đánh dấu bước ngoặt trong quản lý đất nông nghiệp với các quy định đột phá về tập trung, tích tụ đất đai, góp phần hoàn thiện thị trường QSDĐ. Những điều chỉnh này không chỉ củng cố nền tảng pháp lý mà còn mở ra nhiều cơ hội phát triển nông nghiệp, tiêu biểu như:

Thứ nhất, mở rộng đối tượng tiếp cận đất nông nghiệp, tạo điều kiện phát triển sản xuất quy mô lớn và thúc đẩy nông nghiệp hiện đại.

Trước khi có Luật Đất đai năm 2024, để bảo vệ 37 triệu ha đất nông nghiệp trồng lúa, Nhà nước đã quy định tại khoản 2 và 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013 rằng doanh nghiệp, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho QSDĐ trồng lúa.¹ Tuy nhiên, trên thực tế, cơ chế bảo hộ mang tính tuyệt đối này đã gây ra những tác động ngược. Dưới lớp vỏ bảo vệ đất nông nghiệp là sự duy trì hình thức canh tác manh mún, nhỏ lẻ, ngoài nông dân, nhà đầu tư có năng lực, tiềm lực tài chính lại không thể tham gia thị trường một cách chính danh, buộc phải sử dụng các phương thức gián tiếp như ký hợp đồng thuê đất thông qua chính quyền địa phương, hoặc hợp tác đầu tư với nông dân. Trên thực tế, các phương thức này tiềm ẩn rủi ro pháp lý cao, thiếu tính ổn định dài hạn, đặc biệt trong trường hợp phát sinh tranh chấp hoặc

¹ Trần Huỳnh Thanh Nghị (2024), *Phân lô bán nền các tác động từ Luật Đất đai năm 2024, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 và thách thức đặt ra*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia: Kinh tế, luật, quản lý và phát triển bền vững dưới tác động của Luật Đất đai 2024, tr.188.

thay đổi chủ thể sử dụng đất. Ngoài ra, khoảng trống pháp lý trong quản lý tách thửa và sử dụng đất nông nghiệp đã bị một số đối tượng lợi dụng để san lấp mặt bằng, xây dựng hạ tầng điện, nước rồi rao bán nền dưới danh nghĩa dự án. Thực trạng này không chỉ gây nhiễu loạn thị trường bất động sản, mà còn phá vỡ quy hoạch, đi ngược định hướng phát triển bền vững.

Trước thực trạng đó, Luật Đất đai năm 2024 (Mục 5 Chương III) đã có những điều chỉnh mang tính cải cách: bãi bỏ quy định cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhận chuyển nhượng QSDĐ trồng lúa. Đây là thay đổi quan trọng về tư duy lập pháp, từ cơ chế “bảo hộ tuyệt đối” chuyển sang “kiểm soát linh hoạt có điều kiện”. Thay vì giới hạn về mặt chủ thể, Luật tập trung vào việc thiết lập các tiêu chí về mục đích sử dụng, hiệu quả canh tác, phù hợp với quy hoạch, và minh bạch về thông tin sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu tái cấu trúc ngành nông nghiệp.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy sự thay đổi này không phải là cá biệt. Tại Nhật Bản, pháp luật trước đây từng quy định chặt chẽ chỉ nông dân trực tiếp canh tác mới được sở hữu đất nông nghiệp. Tuy nhiên, dưới áp lực của già hóa dân số nông thôn và yêu cầu hiện đại hóa sản xuất, Nhật Bản đã điều chỉnh chính sách, cho phép doanh nghiệp tiếp cận đất nông nghiệp thông qua mô hình như công ty nông nghiệp, hợp tác xã liên kết hay cơ chế ủy thác.² Việt Nam, với Luật Đất đai năm 2024, không chỉ tiếp cận theo hướng tương tự mà còn tích hợp ngay từ đầu các công cụ kiểm soát quy hoạch và quản trị thông tin sử dụng đất, thể hiện sự chủ động trong định hình thị trường đất nông nghiệp có điều tiết.

Thứ hai, mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp, nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Luật Đất đai năm 2024 nâng hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân lên tối đa 15 lần hạn mức giao đất (khoản 1 Điều 177), thay vì 10 lần như Luật Đất đai năm 2013 (khoản 2 Điều 129). Việc giới hạn theo loại đất cụ thể (đất trồng cây hàng năm, lâu năm, đất rừng sản xuất, nuôi trồng thủy sản...) tiếp tục được giữ nguyên, nhưng ngưỡng diện tích được mở rộng nhằm tạo dư địa pháp lý cho các mô hình sản xuất quy mô lớn.

² Yoshikawa, Y (2023), *Japan inches toward agricultural reform*, The East Asia Forum, truy cập tại <https://easiaforum.org/2023/07/05/japan-inches-toward-agricultural-reform/>, truy cập ngày 19/01/2025.

Thực tiễn cho thấy, quy định về hạn mức trong Luật Đất đai năm 2013 là một trong những rào cản lớn đối với tích tụ đất nông nghiệp. Nhiều cá nhân, tổ chức để tham gia thị trường này đã phải sử dụng các hình thức không chính danh như nhờ đứng tên, ủy quyền hoặc thuê đất từ nhiều “nông hộ”. Điển hình là trường hợp của ông Võ Quan Huy - nông dân sử dụng nhiều đất nhất Việt Nam, đã gặp nhiều trở ngại pháp lý trong việc tích tụ khoảng 1.000 ha đất canh tác do giới hạn hạn mức chuyển nhượng trong Luật Đất đai năm 2013. Hay như Công ty VinEco, trong quá trình phát triển hệ thống trang trại công nghệ cao, đã phải thuê đất từ nhiều hộ dân nhỏ lẻ, 109 ha là số ruộng đã thuê được của hàng trăm hộ dân tại xã Xuân Khê, huyện Nhân Lý, tỉnh Hà Nam.

Bằng việc nâng hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp lên 15 lần, Luật Đất đai năm 2024 không chỉ tháo gỡ vướng mắc về kỹ thuật pháp lý, mà còn thể hiện sự chuyển biến trong tư duy quản lý, từ kiểm soát chặt chẽ sang định hướng hỗ trợ, khuyến khích phát triển. Quy định này tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho cá nhân và hộ gia đình tích tụ đất đai trên cơ sở năng lực và nhu cầu thực tế, từ đó thúc đẩy hình thành các đơn vị sản xuất quy mô lớn, ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp. Một nghiên cứu từ Viện Kinh tế Nông nghiệp chỉ ra rằng, các mô hình hợp tác xã và doanh nghiệp quy mô lớn thường áp dụng công nghệ hiện đại và thực hành sản xuất bền vững hơn, góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp tại Việt Nam.³

Ba là, kiến tạo động lực phát triển nông nghiệp bền vững.

Không chỉ mở rộng không gian thị trường thông qua việc cho phép tổ chức, cá nhân không trực tiếp sản xuất được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa, Luật Đất đai năm 2024 còn thiết lập cơ chế kiểm soát nhằm hài hòa giữa mục tiêu kinh tế và phát triển bền vững. Theo đó, chủ thể thực hiện tập trung, tích tụ đất nông nghiệp phải xây dựng phương án sử dụng đất và trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt (khoản 3, khoản 4 Điều 192 Luật Đất đai năm 2024; Điều 77, 78 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 07 năm 2024 của Chính phủ về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai). Quy định này bảo đảm tính thống nhất với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đồng thời kiểm soát mục đích sử dụng, năng lực triển khai và cam kết đầu tư. Qua đó đảm bảo hiệu quả sử dụng đất, ngăn ngừa tình trạng đầu cơ, sử dụng sai mục đích. Đây

³ Song Hà (2022), *Việt Nam phát triển nông nghiệp công nghệ cao bền vững*, Báo điện tử Quốc phòng Thủ đô, truy cập tại <http://quocphongthudo.vn/kinh-te/xay-dung-nong-thon-moi/viet-nam-phat-trien-nong-nghiep-cong-nghe-cao-ben-vung.html>, truy cập ngày 23/3/2025.

cũng là bước chuyển đáng chú ý, cho thấy pháp luật đất đai đã chuyển từ mô hình "quản lý đất đơn thuần" sang "kiến tạo thể chế nông nghiệp", phù hợp với xu hướng phát triển bền vững.

4. Thách thức trong thực thi các quy định về tập trung và tích tụ đất nông nghiệp

Khi thể chế hóa chủ trương của Đảng về nông nghiệp, nông dân, nông thôn theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 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 trở thành nước phát triển có thu nhập cao, Luật Đất đai năm 2024 đã khơi mở hàng loạt các chính sách khuyến khích tập trung và tích tụ đất nông nghiệp. Bên cạnh những tác động tích cực, các chính sách, quy định mới về đất nông nghiệp trong Luật dự báo sẽ phải gánh chịu “tác động kép” từ thị trường, khi hàng loạt các khó khăn, thách thức cũng dần bộc lộ, tiêu biểu như:

Thứ nhất, thách thức về giá đất nông nghiệp khi thực thi quy định về bảng giá đất.

Một vấn đề quan trọng gây tranh cãi sau khi Luật Đất đai năm 2024 được thông qua là tác động của bảng giá đất đến thị trường bất động sản nói chung và thị trường đất nông nghiệp nói riêng. Luật Đất đai năm 2024 chính thức bãi bỏ khung giá đất và áp dụng bảng giá đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và các khoản thuế, phí có liên quan (Điều 159). Trước đây, giá đất theo khung giá do Nhà nước quy định thường chỉ bằng khoảng 30-70% giá thị trường.⁴ Nay, với cơ chế định giá mới theo Luật Đất đai năm 2024, bảng giá đất đã tiệm cận giá thực tế, góp phần minh bạch hóa thị trường, cân đối lợi ích giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

Tuy nhiên, thực tế bảng giá đất mới ghi nhận mức điều chỉnh tăng đáng kể, đã đặt ra không ít thách thức cho thị trường. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, theo Quyết định số 79/2024/QĐ-UBND, mức giá đất nông nghiệp được xác định bằng cách nhân bảng giá cũ theo Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND với hệ số từ 2,5 đến 2,7, tùy khu vực.⁵ Trong khi đó, tại Hà Nội, theo Quyết định số 71/2024/QĐ-UBND, bảng giá đất áp dụng đến

⁴ Tuấn Minh (2024), *Bảng giá đất mới tác động như thế nào đến thị trường bất động sản?* Tạp chí điện tử Kiểm toán, truy cập tại <http://baokiemtoan.vn/bang-gia-dat-moi-tac-dong-nhu-the-nao-den-thi-truong-bat-dong-san-35401.html>, truy cập ngày 11/02/2025.

⁵ Phụ lục 2, Bảng 8 - Bảng giá đất ban hành theo Quyết định số 79/2024/QĐ-UBND ngày 21 tháng 10 năm 2024 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về sửa đổi, bổ sung Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND ngày 16 tháng 01 năm 2020 của Ủy ban nhân dân thành phố quy định về bảng giá đất trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.

hết năm 2025, có mức điều chỉnh cao gấp 2 đến 6 lần so với bảng giá đất cũ.⁶ Những thay đổi này tuy phù hợp về mặt định hướng, nhưng tạo áp lực tài chính cho người sử dụng đất, nhất là trong lĩnh vực nông nghiệp, nơi đất đai là tư liệu sản xuất không thể thay thế được.

Mặt khác, đặc thù doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME) tại Việt Nam chiếm khoảng 98% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động. Khi chi phí tiếp cận đất nông nghiệp tăng cao, dự báo SME sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc tập trung, tích tụ đất do năng lực tài chính có phần hạn chế. Điều này vô hình trung ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng tập trung, tích tụ đất đai để mở rộng sản xuất theo hướng hiện đại và bền vững. Nếu không có cơ chế hỗ trợ phù hợp, chính sách giá đất hiện hành có thể trở thành rào cản tiếp cận đất đai đối với SME.

Thêm vào đó, hiện nay nền nông nghiệp Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào khoảng 10 triệu hộ nông dân cá thể, canh tác trên hơn 76 triệu thửa ruộng nhỏ lẻ, phân tán. Bình quân diện tích đất sản xuất nông nghiệp đầu người chỉ đạt khoảng 0,25 ha, thấp hơn đáng kể so với mức trung bình của thế giới (0,52 ha) và trong khu vực (0,36 ha).⁷ Mặc dù Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung các cơ chế khuyến khích tập trung, tích tụ đất nông nghiệp (Điều 192 và Điều 193), song thách thức đặt ra là làm thế nào để thúc đẩy quá trình chuyển đổi mang tính tự nguyện từ mô hình sản xuất nhỏ lẻ, manh mún sang mô hình canh tác quy mô lớn, hiện đại. Thực tế, khi giá đất tăng cao, khó tránh khỏi xu hướng người nông dân chuyển nhượng QSDĐ để thu lợi ngắn hạn, thay vì tiếp tục đầu tư vào sản xuất nông nghiệp - lĩnh vực đòi hỏi nguồn lực lớn, thời gian dài và tiềm ẩn nhiều rủi ro.

Thứ hai, tiềm ẩn vấn nạn chuyển đổi mục đích sử dụng đất và phân lô bán nền đất nông nghiệp.

⁶ Bảng giá đất tại các Phụ Lục kèm theo Quyết định số 71/2024/QĐ-UBND ngày 20 tháng 12 năm 2024 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội về việc điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung Quyết định số 30/2019/QĐ-UBND ngày 31 tháng 12 năm 2019 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội về việc ban hành quy định và bảng giá các loại đất trên địa bàn Thành phố Hà Nội áp dụng từ ngày 01/01/2020 đến ngày 31/12/2024 được sửa đổi, bổ sung tại Quyết định số 20/2023/QĐ-UBND ngày 07 tháng 9 năm 2023 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội.

⁷ Đỗ Hoài Nam (2017), *Tích tụ và tập trung ruộng đất để đẩy mạnh liên kết giữa doanh nghiệp và nông dân*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 11-2017, tr. 5-12.

Ở một khía cạnh khác, việc cho phép chuyển đổi mục đích đất nông nghiệp sang đất ở thông thoáng tại Luật Đất đai năm 2024 tiềm ẩn nạn phân lô bán nền phức tạp.⁸ Đồng quan điểm trên, tác giả cho rằng với các quy định khá cởi mở của Luật Đất đai năm 2024 về việc: (i) Một là, cho phép cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, doanh nghiệp được nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp (khoản 6, khoản 7 Điều 45); (ii) Hai là, căn cứ để chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong khu dân cư, đất nông nghiệp trong cùng thửa đất có đất ở sang đất ở đối với hộ gia đình, cá nhân (khoản 5 Điều 116). Mặc dù pháp luật hiện hành đã có những dự liệu cho trường hợp này, cụ thể là Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 siết chặt điều kiện kinh doanh đối với đất đã có hạ tầng kỹ thuật trong dự án bất động sản của chủ đầu tư (Điều 31 và Điều 35), nhưng không loại trừ trường hợp cá nhân lợi dụng sự thông thoáng trong quy định tại khoản 5 Điều 116 Luật Đất đai năm 2024 để chuyển mục đích sử dụng đất, nhằm hợp thức hóa việc phân lô bán nền đất nông nghiệp. Cùng chung nhận định này, theo một chuyên gia: siết phân lô bán nền, mới chặt một nửa. Việc quản lý, giám sát chặt chẽ mua bán, chuyển nhượng QSDĐ phân lô mới chỉ giới hạn trong các dự án bất động sản. Thực tế, nguồn cung sản phẩm đất phân lô ngoài chủ đầu tư dự án bất động sản đích thực, thì số lượng không nhỏ sản phẩm đất phân lô đến từ nhà đầu tư là các cá nhân.⁹

Ngoài ra, nếu không kiểm soát chặt tình trạng cá nhân phân lô bán nền đất nông nghiệp, các sai phạm trong quá khứ có nguy cơ tái diễn, gây phá vỡ quy hoạch, gia tăng sức ép lên hạ tầng. Riêng tại Thành phố Hồ Chí Minh, theo thống kê đất đai năm 2023, có khoảng 110.090 ha đất nông nghiệp, chiếm gần 40% tổng diện tích tự nhiên của thành phố. Cùng với tốc độ đô thị hóa đứng hàng đầu cả nước, nếu được phê duyệt chuyển đổi mục đích sử dụng đất, dự báo sẽ tạo ra làn sóng đầu cơ, “sốt đất” mới trên thị trường, tình trạng phân lô bán nền sẽ diễn ra phức tạp hơn, đặc biệt là tại các vùng ven. Tình trạng này cũng diễn ra tại Mỹ, nơi giá đất nông nghiệp tăng 12,4%, đạt 3.800 USD/mẫu Anh (mức cao nhất kể từ năm 1970), gây áp lực lên đất nông nghiệp, đặc biệt ở những vùng ven đô thị, khi mà các công trình nhà ở, tòa nhà cao tầng mọc lên ngày

⁸ Trần Huỳnh Thanh Nghị (2024), *sđd*, tr.188 -189.

⁹ Phạm Thanh Tuấn (2024), *"Siết" phân lô bán nền, mới "chặt" một nửa*, Tạp chí điện tử Dân trí, truy cập tại <https://dantri.com.vn/tam-diem/siet-phan-lo-ban-nen-moi-chat-mot-nua-20240613215002970.htm>, truy cập ngày 17/4/2025.

càng nhiều.¹⁰ Tương tự, Trung Quốc cũng đối mặt với tình trạng đầu cơ đất khi khuyến khích tập trung đất nông nghiệp, làm giảm hiệu quả sản xuất và gia tăng chênh lệch giá đất giữa các vùng.¹¹

Thứ ba, bất cân xứng trong cạnh tranh giữa cá nhân với doanh nghiệp trên cùng thị trường.

Việc mở ra cơ chế cho phép song song cả hai đối tượng: Cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp và tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp được đánh giá sẽ gây ra tác động hai chiều cho thị trường này. Bên cạnh tác động tích cực cho nguồn thu ngân sách, cho phát triển nông nghiệp hiện đại, với chính sách thông thoáng trong tiếp cận đất này, dự báo sẽ gia tăng sức ép cạnh tranh cho cá nhân sản xuất nông nghiệp. Bởi lẽ, sản xuất manh mún, nhỏ lẻ giờ đây rất khó tồn tại trước làn sóng doanh nghiệp đổ bộ, kèm theo chất xúc tác giá đất tăng cao, tiềm ẩn nguy cơ một bộ phận nông dân “bỏ ruộng buôn đất”, thị trường chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp dự báo sẽ nhộn nhịp hơn. Điều này gián tiếp cản trở sản xuất nông nghiệp, đi ngược với định hướng phát triển nông nghiệp của Nhà nước khi sửa đổi Luật Đất đai.

Không những vậy, vì Luật Đất đai năm 2024 không khống chế hạn mức sử dụng đất đối với doanh nghiệp, theo đó nhu cầu sử dụng đất của đối tượng này được cơ quan cấp thẩm quyền xem xét, phê duyệt dựa trên phương án sử dụng đất và quy mô dự án có sử dụng đất. Dựa trên những thuận lợi khi hạn điền mở rộng, cộng thêm tiềm lực tài chính sẵn có, doanh nghiệp có thêm nhiều cơ hội để “thâu tóm” đất nông nghiệp. Theo một chuyên gia nhận định: mặt trái của tích tụ đất đai và phát triển trang trại quy mô lớn là đẩy một bộ phận lớn người nông dân vào tình cảnh mất đất dẫn tới mất việc làm.¹²

Thứ tư, thách thức trong quản lý đất đai.

Quy hoạch treo, tách thửa, phân lô bán nền đất nông nghiệp, xây dựng công trình trái phép trên đất nông nghiệp,... là những sai phạm điển hình trong quá khứ, mà nguyên nhân chủ quan xuất phát từ sự buông lỏng trong quản lý đất đai của Nhà nước. Vì vậy,

¹⁰ Bảo Loan (2024), *Luật Đất đai 2024: Cuộc “cách mạng” về đất nông nghiệp*, Tạp chí điện tử Tài nguyên và Môi trường, truy cập tại <https://tainguyenvamoitruong.vn/luat-dat-dai-2024-cuoc-%E2%80%9CCach-mang%E2%80%9D-ve-dat-nong-nghiep-cid113505.html>, truy cập ngày 22/02/2025.

¹¹ Zhou, X (2020), *Land concentration policies and their effects on rural development in China*, Asian Journal of Agricultural Development, 17(1), 45-60.

¹² Nguyễn Quang Thuần (2020), *Tích tụ, tập trung đất đai cho phát triển nông nghiệp ở Việt Nam trong điều kiện mới*, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, truy cập tại <https://app.vass.gov.vn/nguyen-cuu-khoa-hoc-xa-hoi-va-nhan-van/tich-tu-tap-trung-dat-dai-cho-phat-trien-nong-nghiep-o-viet-nam-trong-dieu-kien-moi-31>, truy cập ngày 18/3/2025.

cải cách thủ tục hành chính, tăng cường công tác quản lý quy hoạch là một trong những nội dung trọng tâm khi Nhà nước lên kế hoạch sửa đổi Luật Đất đai năm 2024. Cùng với tốc độ đô thị hóa nhanh như hiện nay, đất nông nghiệp đang dần bị thu hẹp và phải nhường chỗ cho đất phát triển hạ tầng đô thị. Từ đó, thách thức đặt ra cho cơ quan quản lý quy hoạch là làm thế nào để phân bổ quỹ đất hợp lý, vừa đảm bảo quá trình đô thị hóa bền vững, vừa thúc đẩy tập trung, tích tụ đất đai để phát triển nông nghiệp.

Mặt khác, sự chênh lệch vùng miền giữa nông thôn và thành thị, cộng thêm hạn chế về hệ thống thông tin đất đai ở các khu vực nông thôn đã gián tiếp làm giảm sức hút của các nhà đầu tư đối với thị trường nông nghiệp. Tại các khu vực thành thị cơ sở dữ liệu về đất đai được chú trọng đầu tư hoàn thiện hơn so với khu vực nông thôn, trong khi quỹ đất nông nghiệp ở nông thôn lại chiếm ưu thế hơn. Vì thế, đầu tư hoàn thiện hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất đai là việc cần được Nhà nước ưu tiên thực hiện trong bối cảnh hiện nay.

5. Một số khuyến nghị

Để tái cấu trúc thị trường bất động sản nói chung và đất nông nghiệp nói riêng, đồng loạt các đạo luật lớn trong đó có Luật Đất đai năm 2024 được đẩy nhanh hiệu lực thi hành. Mặc dù Nhà nước đã có sự chuẩn bị kỹ lưỡng thông qua hệ thống các văn bản hướng dẫn và kế hoạch triển khai, song khó tránh khỏi những xáo trộn, vướng mắc trong giai đoạn chuyển tiếp giữa các Luật. Đặc biệt, nhiều quy định mới về tập trung, tích tụ đất nông nghiệp đang bắt đầu được áp dụng. Để giảm thiểu các tác động bất lợi trong quá trình này, bài viết đề xuất một số kiến nghị nhằm tăng cường hiệu quả thực thi các quy định mới như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất gắn với phát triển hạ tầng và tích hợp định hướng kinh tế - xã hội.

Tại các địa phương có tiềm năng phát triển nông nghiệp, việc rà soát, điều chỉnh và cập nhật quy hoạch sử dụng đất cần được ưu tiên triển khai một cách chủ động và toàn diện. Đặc biệt, cần tích hợp quy hoạch sử dụng đất với định hướng phát triển kinh tế - xã hội và xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đồng bộ phục vụ sản xuất quy mô lớn. Đây không chỉ là giải pháp để nâng cao hiệu quả sử dụng đất, mà còn là điều kiện nền tảng nhằm thu hút đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp. Đồng thời, việc xây dựng các đề án quy hoạch có tầm nhìn dài hạn sẽ giúp địa phương xác định rõ nhu cầu hạ tầng thiết yếu

cho từng vùng sản xuất, từ đó chủ động trong việc tạo lập quỹ đất sạch, phân bổ không gian phát triển hợp lý và đề xuất các chính sách hỗ trợ phù hợp.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế phê duyệt và quản lý phương án sử dụng đất.

Để quá trình tập trung, tích tụ đất nông nghiệp diễn ra hiệu quả và đúng định hướng, cần thiết lập một cơ chế xét duyệt phương án sử dụng đất mang tính linh hoạt, minh bạch và có kiểm soát. Thực tiễn cho thấy, một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng đầu cơ, chuyển mục đích trái phép, sử dụng đất không hiệu quả xuất phát từ sự thiếu đồng bộ và minh bạch trong khâu xét duyệt phương án sử dụng đất. Việt Nam có thể tham khảo và thí điểm mô hình “vùng phát triển chuyên biệt” tương tự như Nhật Bản, nơi doanh nghiệp chỉ được phép tiếp cận đất tại các khu vực đã được định hướng rõ ràng bởi cơ quan có thẩm quyền. Việc áp dụng mô hình này tại những vùng nông nghiệp trọng điểm không chỉ giúp kiểm soát dòng vốn đầu tư, hạn chế tích tụ đất mang tính đầu cơ mà còn khuyến khích nhà đầu tư cam kết dài hạn với lĩnh vực nông nghiệp. Đồng thời, cơ chế này có thể góp phần tăng cường vai trò quản lý của chính quyền địa phương, gia tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý, sử dụng đất.

Thứ ba, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai đồng bộ, minh bạch.

Việc xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai đồng bộ, minh bạch và dễ tiếp cận giữa các cấp chính quyền là nền tảng quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân và doanh nghiệp, đồng thời giảm thiểu rủi ro pháp lý trong giao dịch và sử dụng đất. Hệ thống thông tin đất đai cần được số hóa toàn diện, tích hợp với các cơ sở dữ liệu liên ngành như thuế, quy hoạch, xây dựng và đầu tư để bảo đảm tính chính xác, kịp thời và liên thông trong khai thác, quản lý. Đây không chỉ là bước tiến kỹ thuật mà còn là yêu cầu cấp thiết để hiện thực hóa mục tiêu hiện đại hóa hành chính, thúc đẩy cải cách thủ tục đất đai, từ đó tạo môi trường đầu tư minh bạch, thuận lợi cho quá trình tập trung, tích tụ đất phục vụ sản xuất nông nghiệp quy mô lớn.

Thứ tư, xây dựng chính sách hỗ trợ nông dân gắn bó với đất.

Trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2024 bãi bỏ khung giá đất, áp dụng bảng giá đất tịnh tiến với giá thị trường, khi thị trường đất nông nghiệp “nóng” trở lại, việc tiếp tục canh tác có thể không còn là lựa chọn ưu tiên đối với các “nông hộ” nhỏ lẻ, vốn chịu nhiều áp lực về thu nhập và thiếu nguồn lực để đầu tư sản xuất lâu dài. Để ứng phó với

nguyên cơ này, Nhà nước cần xây dựng một hệ sinh thái chính sách hỗ trợ các “nông hộ” như mở rộng chương trình tín dụng nông nghiệp với lãi suất ưu đãi, xây dựng các gói bảo hiểm phù hợp; ban hành chính sách khuyến nông như: trợ giá đầu vào, miễn giảm thuế thu nhập từ sản xuất nông nghiệp, thúc đẩy chuyển giao khoa học - kỹ thuật nhằm gia tăng giá trị nông sản. Đây không chỉ là giải pháp bảo vệ sinh kế cho người dân, mà còn là chiến lược ổn định xã hội, phát triển nông nghiệp bền vững trong bối cảnh hội nhập và cạnh tranh toàn cầu.

Sau cùng, các địa phương cần chú trọng công tác tuyên truyền pháp luật nhằm nâng cao nhận thức cộng đồng về lợi ích của tập trung, tích tụ đất nông nghiệp. Khi hiểu được giá trị thực chất của quy mô hóa trong sản xuất như tiết kiệm chi phí, tăng năng suất lao động, cải thiện thu nhập và khả năng tiếp cận thị trường, nông dân sẽ chủ động tham gia các mô hình hợp tác, liên kết sản xuất thay vì “bỏ ruộng, buôn đất”.

6. Kết luận

Luật Đất đai năm 2024 không chỉ thiết lập khuôn khổ pháp lý cho tập trung, tích tụ đất nông nghiệp mà còn phản ánh sự chuyển biến trong tư duy lập pháp, hướng tới việc hài hòa giữa nguyên tắc pháp quyền và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, hiệu quả thực thi các quy định này còn phụ thuộc vào năng lực tổ chức, mức độ đồng thuận xã hội và cơ chế phối hợp liên ngành. Trong đó, Nhà nước giữ vai trò hoạch định và bảo đảm công bằng trong tiếp cận đất đai; doanh nghiệp là tác nhân đổi mới công nghệ và tích hợp chuỗi giá trị; còn người dân là trung tâm quyết định sự thành công của quá trình chuyển đổi. Khi ba chủ thể này vận hành hài hòa trong một thiết chế thực thi nhất quán, minh bạch, các định hướng lập pháp của Luật mới sẽ trở thành động lực phát triển nông nghiệp bền vững./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13* ban hành ngày 19 tháng 11 năm 2013.
2. Quốc hội (2024), *Luật Đất đai số 31/2024/QH15* ban hành ngày 18 tháng 01 năm 2024.
3. Ban Chấp hành Trung ương (2022), *Nghị quyết số 18-NQ/TW* ngày 16 tháng 6 năm 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 trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

4. Chính phủ (2024), *Nghị định số 102/2024/NĐ-CP* ngày 30 tháng 07 năm 2024 của Chính phủ về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
5. Quyết định số 71/2024/QĐ-UBND ngày 20 tháng 12 năm 2024 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội về việc điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung Quyết định số 30/2019/QĐ-UBND ngày 31 tháng 12 năm 2019 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội về việc ban hành quy định và bảng giá các loại đất trên địa bàn Thành phố Hà Nội áp dụng từ ngày 01/01/2020 đến ngày 31/12/2024 được sửa đổi, bổ sung tại Quyết định số 20/2023/QĐ-UBND ngày 07 tháng 9 năm 2023 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội.
6. Quyết định số 79/2024/QĐ-UBND ngày 21 tháng 10 năm 2024 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về sửa đổi, bổ sung Quyết định số 02/2020/QĐ-UBND ngày 16 tháng 01 năm 2020 của Ủy ban nhân dân thành phố quy định về bảng giá đất trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.
7. Bảo Loan (2024), *Luật Đất đai 2024: Cuộc “cách mạng” về đất nông nghiệp*, Tạp chí điện tử Tài nguyên và Môi trường, truy cập tại <https://tainguyenvamoitruong.vn/luat-dat-dai-2024-cuoc-%E2%80%9Ccach-mang%E2%80%9Dve-dat-nong-nghiep-cid113505.html>, truy cập ngày 22/02/2025.
8. Đỗ Hoài Nam (2017), *Tích tụ và tập trung ruộng đất để đẩy mạnh liên kết giữa doanh nghiệp và nông dân*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 11-2017, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam.
9. Nguyễn Quang Thuấn (2020), *Tích tụ, tập trung đất đai cho phát triển nông nghiệp ở Việt Nam trong điều kiện mới*, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, truy cập tại <https://app.vass.gov.vn/nguyen-quang-thuan-khoa-hoc-xa-hoi-va-nhan-van/tich-tu-tap-trung-dat-dai-cho-phat-trien-nong-nghiep-o-viet-nam-trong-dieu-kien-moi-31>, truy cập ngày 18/3/2025.
10. Trần Huỳnh Thanh Nghị (2024), *Phân lô bán nền các tác động từ Luật Đất đai năm 2024, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 và thách thức đặt ra*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia: Kinh tế, luật, quản lý và phát triển bền vững dưới tác động của Luật Đất đai 2024, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.
11. Tuấn Minh (2024), *Bảng giá đất mới tác động như thế nào đến thị trường bất động sản?*, Tạp chí điện tử Kiểm toán, truy cập tại <http://baokiemtoan.vn/bang-gia-dat-moi-tac-dong-nhu-the-nao-den-thi-truong-bat-dong-san-35401.html>, truy cập ngày 11/02/2025.
12. Yoshikawa, Y (2023), *Japan inches toward agricultural reform*, The East Asia Forum, truy cập tại <https://eastasiaforum.org/2023/07/05/japan-inches-toward-agricultural-reform/>, truy cập ngày 19/01/2025.
13. Zhou, X (2020), *Land concentration policies and their effects on rural development in China*, Asian Journal of Agricultural Development, 17(1).