

GIẢI PHÁP PHÁP LÝ BẢO ĐẢM CÔNG BẰNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI PHẦN ĐẤT CÒN LẠI THEO NGHỊ QUYẾT SỐ 254/2025/QH15

● NGÔ THỊ KIM ANH

Trường Đại học Lạc Hồng

Email: anhnk@lhu.edu.vn

TÓM TẮT:

Nghiên cứu làm rõ các cơ chế pháp lý bảo đảm quyền sử dụng đất của người dân khi Nhà nước thu hồi đất, đặc biệt tập trung vào cơ chế thu hồi phần diện tích đất còn lại của dự án. Bằng phương pháp phân tích luật học, phương pháp bình luận và tổng hợp số liệu thực tiễn, nghiên cứu đi sâu phân tích nền tảng lý luận về quyền tài sản và đánh giá toàn diện sự thay đổi trong chính sách bồi thường. Kết quả nghiên cứu chỉ ra, việc áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi 25% diện tích đất còn lại tại các dự án đã tự thỏa thuận được 75% nảy sinh rủi ro bất bình đẳng về định giá bồi thường. Từ đó, nghiên cứu đề xuất việc pháp điển hóa nguyên tắc bảo lưu giá trị thỏa thuận dựa trên cơ sở khoa học kinh tế - pháp lý nhằm tham mưu cho quá trình Chính phủ soạn thảo văn bản hướng dẫn, bảo đảm hài hòa lợi ích kinh tế cho người dân và hạn chế tối đa nguy cơ khiếu kiện.

Từ khóa: thu hồi đất, quyền sử dụng đất, bồi thường thiệt hại, công bằng dân sự, Nghị quyết số 254/2025/QH15.

1. Đặt vấn đề

Đất đai đóng vai trò là không gian sinh tồn, tư liệu sản xuất đặc biệt và là nền tảng cốt lõi để phát triển toàn diện các mặt kinh tế và xã hội. Trong quá trình phát triển kết cấu hạ tầng đồng bộ và thu hút nguồn vốn đầu tư, hoạt động thu hồi đất của Nhà nước để thực hiện các dự án phát triển kinh tế, xã hội

là một yêu cầu tất yếu khách quan. Tuy nhiên, công tác thu hồi đất luôn tác động trực tiếp và sâu rộng đến quyền tài sản, điều kiện an cư, sinh kế và sự ổn định của người dân. Thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật trước đây đã bộc lộ một số hạn chế, đặc biệt là cơ chế áp giá đền bù chưa sát với giá thị trường. Hệ quả của cơ chế này là tình trạng khiếu

kiện hành chính, với các báo cáo tư pháp chỉ ra khiếu kiện liên quan đến đất đai luôn chiếm tỷ trọng lớn, hơn 70% tổng số các vụ án hành chính.¹

Trong bối cảnh tiến tới năm 2026, sự ra đời của Nghị quyết số 254/2025/QH15 nhằm tháo gỡ điểm nghẽn cho các dự án bất động sản đã kích hoạt một cơ chế pháp lý đặc thù, cho phép Nhà nước sử dụng mệnh lệnh hành chính thu hồi phần 25% diện tích đất còn lại khi nhà đầu tư đã tự thỏa thuận thành công với 75% diện tích dự án. Cơ chế này một mặt giải quyết tình trạng lãng phí nguồn lực đất đai tại các dự án bị đình trệ, nhưng mặt khác đặt ra bài toán pháp lý về bảo đảm tính công bằng trong định giá bồi thường. Nghiên cứu này tập trung phân tích chuyên sâu cơ sở lý luận, phương pháp nghiên cứu và thực trạng áp dụng cơ chế thu hồi đan xen, từ đó nhận diện rủi ro thực thi và đề xuất các giải pháp lập quy nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho người dân.

2. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

2.1. Nền tảng phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu áp dụng hệ thống các phương pháp khoa học pháp lý chuyên sâu nhằm bảo đảm tính khách quan và nền tảng học thuật vững chắc trong việc đánh giá vấn đề công bằng định giá đền bù. Cụ thể, phương pháp phân tích luật học được sử dụng chủ đạo để bóc tách, diễn giải bản chất pháp lý của các quy phạm hiện hành liên quan đến thẩm quyền thu hồi và cơ chế bồi thường. Qua đó, nghiên cứu làm nổi bật sự dịch chuyển trong tư duy lập pháp, hướng tới việc bảo đảm quyền dân sự thay vì chỉ áp đặt quản lý hành chính đơn thuần. Bên cạnh đó, phương pháp bình luận và tổng hợp số liệu thực tiễn được triển khai nhằm đối chiếu quy định văn bản với hiệu quả thực thi trong đời sống, thông qua việc thu thập các báo cáo thống kê về tình hình khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai. Đồng thời, phương pháp so sánh lịch sử pháp luật được áp dụng để đối chiếu cơ chế giải quyết dự án hiện nay với các quy định cũ, đặc biệt là các nghị định trong quá khứ, nhằm đúc kết bài học kinh nghiệm và dự báo khoa học về những rủi ro bất bình đẳng tiềm ẩn.

2.2. Cơ sở lý luận về bảo đảm quyền sử dụng đất và nguyên tắc bồi thường

Hệ thống pháp luật Việt Nam nhất quán quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Hoạt động thu hồi đất mang bản chất là quyết định hành chính có tính quyền lực đơn phương nhằm chấm dứt quyền sử dụng đất của chủ thể đang sử dụng. Theo Hiến pháp năm 2013, quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ và việc thu hồi chỉ được tiến hành trong trường hợp thật cần thiết vì mục đích quốc phòng, an ninh, hoặc phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Dưới góc độ lý luận dân sự, quyền sử dụng đất mang đầy đủ các đặc tính của một quyền tài sản có khả năng định giá và quy đổi. Do đó, khi cơ quan nhà nước tước đi quyền tài sản này thông qua quyết định thu hồi, pháp luật bắt buộc phải thiết lập một cơ chế bồi thường thiệt hại tương xứng. Sự bồi thường không được phép giới hạn ở việc chi trả tiền cho diện tích bị mất, mà phải bao hàm việc phục hồi điều kiện an cư và hỗ trợ chuyển đổi sinh kế dài hạn để ngăn chặn nguy cơ suy giảm chất lượng sống của người dân.

Dưới hệ quy chiếu của lý thuyết kinh tế chính trị, vấn đề bồi thường thu hồi đất gắn liền với lý thuyết địa tô chênh lệch. Các tranh chấp phát sinh chủ yếu xoay quanh việc phân chia lợi ích hình thành từ địa tô chênh lệch khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất đô thị hoặc thương mại dịch vụ. Sự gia tăng giá trị thương mại này phần lớn bắt nguồn từ quy hoạch của Nhà nước và dòng vốn đầu tư kết cấu hạ tầng. Việc phân chia địa tô mất cân xứng chính là căn nguyên tạo ra bất bình đẳng sâu sắc về phân phối tài sản. Theo cơ chế quản lý cũ, lợi nhuận thương mại phần lớn thuộc về nhà đầu tư và ngân sách nhà nước, trong khi mức đền bù cho người dân mất tư liệu sản xuất lại theo khung giá nhà nước, thường có khoảng cách lớn so với thị trường. Sự thiếu cân bằng trong định giá đền bù tác động mạnh đến tâm lý cộng đồng, dẫn đến các vướng mắc trong khâu bàn giao mặt bằng. Do vậy, pháp luật cần kiến tạo hành lang minh bạch, mở

rộng cơ chế thỏa thuận dân sự tại các dự án thương mại nhằm bảo đảm người dân được chia sẻ phần địa tô chênh lệch một cách hợp lý.

3. Thực trạng thi hành pháp luật và bất cập phân phối địa tô tại dự án bất động sản

3.1. Thực tiễn áp dụng cơ chế bồi thường và những chuyển biến khách quan

Thực tiễn quản lý nhà nước thời gian qua đã ghi nhận những kết quả tích cực trong công tác bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Việc áp dụng các phương pháp định giá đất hướng tới sự tiệm cận với biến động thị trường đã góp phần giải quyết những bất cập trong chính sách đền bù. Chất lượng định giá bồi thường được phản ánh rõ nét qua hệ thống dữ liệu thống kê hành chính khách quan từ các cơ quan hữu quan. Cụ thể, phân tích số liệu về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính lĩnh vực đất đai giai đoạn 2023 - 2024 cho thấy xu hướng sụt giảm rõ rệt.² Trong tổng số đơn khiếu nại hành chính, tỷ lệ đơn liên quan đến đất đai đã giảm từ mức 72% trong năm 2023 xuống còn 65% trong năm 2024. Đặc biệt, tỷ lệ các vụ việc tố cáo tiếp có nội dung đúng đã giảm mạnh từ 33,4% trong năm 2023 xuống mức 17,1% trong năm 2024.² Sự giảm mạnh của các vụ việc khiếu kiện có nội dung đúng là minh chứng thực chứng khẳng định chất lượng giải quyết đền bù và quản lý hành chính đã được cải thiện. Việc minh bạch hóa thông tin và áp dụng phương pháp định giá phù hợp quy luật cung cầu đã nâng cao sự đồng thuận của người có đất bị thu hồi, hạn chế nhu cầu thực hiện thủ tục khiếu kiện vượt cấp.

3.2. Nhận diện rủi ro bất bình đẳng từ cơ chế thu hồi dân xen

Mặc dù công tác bồi thường đã có sự cải thiện, việc triển khai các dự án nhà ở thương mại quy mô lớn vẫn đối mặt với vướng mắc nghiêm trọng liên quan đến cơ chế tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Thực trạng phổ biến là sự ách tắc dự án do không đạt được tỷ lệ đồng thuận tuyệt đối. Nhiều nhà đầu tư đã đàm phán thành công mức đền bù sát kỳ vọng thương mại với khoảng 70% đến 75% diện tích đất. Tuy nhiên, tiến độ dự án bị đình

trệ nhiều năm do không đạt được thỏa thuận với 25% diện tích còn lại. Nhóm người sử dụng đất này thường đưa ra mức giá chuyển nhượng vượt xa khả năng cân đối tài chính của doanh nghiệp và cao hơn mặt bằng chung của thị trường. Nhằm tháo gỡ điểm nghẽn pháp lý này, Nghị quyết số 254/2025/QH15 thiết lập cơ chế đặc thù cho phép Nhà nước sử dụng biện pháp hành chính để ra quyết định thu hồi phần 25% diện tích đất còn lại.

Đứng trên bình diện quản lý kinh tế vĩ mô, chính sách này hướng tới mục tiêu hạn chế sự lãng phí các nguồn lực xã hội. Tuy nhiên, xét dưới góc độ khoa học pháp lý, quá trình thực thi cơ chế này bộc lộ khoảng trống rủi ro về mặt bất bình đẳng quyền lợi dân sự. Nếu cơ quan nhà nước tiến hành thu hồi phần 25% diện tích đất và áp dụng phương pháp tính bồi thường dựa trên hệ thống Bảng giá đất của địa phương, mức giá bồi thường sẽ thấp hơn đáng kể so với mức giá thương mại mà nhà đầu tư đã thỏa thuận cho nhóm 75% trước đó. Sự chênh lệch trong cơ chế định giá tiềm ẩn rủi ro tạo ra bất bình đẳng sâu sắc về phân phối lợi ích kinh tế. Những người dân trong cùng ranh giới dự án, mất đi diện tích đất nông nghiệp tương đương, lại phải chịu 2 cơ chế định giá khác biệt: một nhóm nhận nguồn tài chính theo giá thỏa thuận, trong khi nhóm bị thu hồi sau nhận mức bồi thường thấp hơn theo đơn giá nhà nước. Sự chênh lệch lợi ích này đi ngược lại nguyên tắc công bằng dân sự, tạo ra nguy cơ nảy sinh sự so bì và tâm lý bất ổn trong cộng đồng. Từ đó, pháp luật vô hình trung tạo ra tiền đề dẫn đến nguy cơ bùng phát các vụ khiếu kiện hành chính phức tạp.

Phân tích lịch sử pháp lý cho thấy, rủi ro này đã từng xuất hiện khi áp dụng Điều 40 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP, quy định cho phép cơ quan nhà nước thu hồi diện tích đất của nhóm không đồng thuận sau 180 ngày đàm phán. Việc tồn tại song song cơ chế giá thỏa thuận và mức giá đền bù hành chính thấp hơn trên cùng một dự án đã hình thành nghịch lý 2 giá đất. Nghịch lý này từng là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến khiếu kiện, buộc cơ quan lập pháp phải điều chỉnh và bãi bỏ cơ chế trong các văn

bản sau đó. Việc lặp lại sai lầm trong việc xử lý cơ chế giá là một hiện thực cần được đánh giá một cách khoa học khi triển khai Nghị quyết số 254/2025/QH15. Tại các phiên thảo luận chuyên sâu của Quốc hội cuối năm 2025, các đại biểu cũng đã nhận định rủi ro về khoảng chênh lệch quá lớn giữa giá thỏa thuận của doanh nghiệp và giá bồi thường của Nhà nước có thể kích hoạt bùng phát các điểm nóng mới về khiếu kiện đất đai.

4. Giải pháp pháp lý bảo đảm công bằng và hài hòa lợi ích

4.1. Cơ sở khoa học và định hướng pháp điển hóa nguyên tắc bảo lưu giá trị thỏa thuận

Để giải quyết tận gốc rủi ro bất bình đẳng kinh tế phát sinh từ cơ chế thu hồi đan xen, Chính phủ cần khẩn trương thiết kế một cơ chế định giá đất bồi thường mang tính đặc thù trong quá trình soạn thảo Nghị định hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 254/2025/QH15. Dựa trên nền tảng lý luận về bảo vệ quyền tài sản, không thể áp dụng máy móc các phương pháp định giá đất thông thường đối với nhóm đối tượng bị thu hồi tại các dự án có tính chất hỗn hợp. Cơ quan lập quy cần kiến tạo và pháp điển hóa vững chắc nguyên tắc pháp lý về bảo lưu giá trị thỏa thuận. Cơ chế này yêu cầu quy trình nghiêm ngặt: khi Nhà nước sử dụng quyền lực hành chính để thu hồi phần 25% diện tích đất còn lại, quy trình xác định giá bồi thường bắt buộc phải thực hiện thông qua bước trung gian độc lập.

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ chỉ định một tổ chức tư vấn định giá đất độc lập để thống kê và kiểm toán các hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà nhà đầu tư đã đàm phán thành công với nhóm 75% trước đó. Từ nguồn dữ liệu thực chứng này, tổ chức tư vấn áp dụng phương pháp định lượng kinh tế để tính toán một mức giá bình quân gia quyền phản ánh đúng giá trị giao dịch thực tế trên thị trường tại thời điểm. Mức giá bồi thường do Nhà nước phê duyệt áp dụng cho nhóm 25% diện tích bị thu hồi phải được tham chiếu trực tiếp và điều chỉnh tịnh tiến sao cho tiệm cận hợp lý nhất với mức giá bình quân đã thiết lập từ các giao dịch đi trước.

Về mặt khoa học kinh tế, việc áp dụng mức tỷ lệ tiệm cận tối thiểu từ 80 đến 90 phần trăm so với giá thỏa thuận sẽ bảo đảm lợi ích của người dân không bị sụt giảm bất hợp lý, duy trì trạng thái cân bằng thị trường. Sự ra đời của cơ chế bảo lưu giá trị thỏa thuận mang lại tác động quản lý sâu sắc. Cơ chế này thiết lập một giới hạn định giá minh bạch, ngăn chặn hiệu quả hành vi đầu cơ đất đai, đồng thời hạn chế tình trạng lợi dụng quyền thỏa thuận dân sự để đưa ra yêu sách tài chính vượt quá giá trị thực tế nhằm gây áp lực lên doanh nghiệp. Hơn nữa, nguyên tắc này cung cấp một hàng rào pháp lý vững chắc, bảo vệ sự công bằng về lợi ích kinh tế cho mọi công dân nằm trong ranh giới dự án, bất kể họ thuộc nhóm thỏa thuận tự nguyện hay nhóm bị áp dụng biện pháp hành chính. Khi mức giá bồi thường do Nhà nước chi trả không tạo ra khoảng cách chênh lệch lớn so với mức giá thị trường đã xác lập tại khu vực, tính đồng thuận xã hội sẽ được nâng cao, từ đó hạn chế tối đa nguyên nhân phát sinh khiếu kiện.

4.2. Hoàn thiện cơ chế giám sát độc lập và mở rộng thành phần Hội đồng bồi thường

Song song với việc đổi mới kỹ thuật định giá bồi thường, thiết lập một cơ chế giám sát thực thi minh bạch là yêu cầu mang tính bắt buộc để bảo đảm hiệu quả áp dụng pháp luật. Nhằm bảo đảm tính khách quan trong quy trình xác định giá đất bồi thường và phương án bố trí chỗ ở, pháp luật cần bổ sung quy định cụ thể về việc mở rộng thành phần của Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại các cấp. Cơ cấu của Hội đồng không nên chỉ giới hạn ở các thành viên đại diện cơ quan hành chính nhà nước, mà bắt buộc phải có sự tham gia của đại diện tổ chức tư vấn định giá đất độc lập và đại diện hợp pháp được bầu chọn dân chủ từ chính cộng đồng những hộ dân có đất bị thu hồi.

Quy trình vận hành của Hội đồng bồi thường cần được luật hóa theo hướng công khai hóa tối đa các lớp thông tin liên quan đến quyền lợi người dân. Mọi kết quả định giá tài sản cũng như dự thảo phương án bồi thường trước khi được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt bắt buộc phải trải qua quy

trình niêm yết công khai và lấy ý kiến phản biện trực tiếp tại khu dân cư bị ảnh hưởng. Phương án đền bù chỉ được đưa vào thực thi khi cơ quan chức năng đã ghi nhận, giải trình đầy đủ các ý kiến đóng góp và đạt được tỷ lệ đồng thuận mang tính đại diện, qua đó thể hiện nguyên tắc quản lý dân chủ và bảo đảm thượng tôn pháp luật trong quá trình giải quyết quyền lợi dân sự.

5. Kết luận

Quá trình bảo đảm quyền tài sản, cụ thể là quyền sử dụng đất và các lợi ích kinh tế hợp pháp của người dân trong hoạt động thu hồi đất, không chỉ là yêu cầu tuân thủ Hiến pháp mà còn là nền tảng cốt lõi để củng cố sự đồng thuận trong xã hội. Việc thực thi hệ thống chính sách bồi thường công bằng đóng vai trò tiền đề quan trọng nhằm duy trì trật tự an toàn xã hội và ổn định đã phát triển kinh tế bền vững của quốc gia. Các định hướng pháp luật hiện nay đã tạo ra sự dịch chuyển phương thức quản lý hành chính sang định hướng bảo đảm sự minh bạch, bảo vệ sinh kế dài hạn cho người dân. Sự sụt giảm

rõ rệt về tỷ lệ khiếu nại có nội dung đúng được ghi nhận trong các dữ liệu thống kê là một minh chứng khách quan khẳng định hiệu quả của các chính sách đã ban hành.²

Tuy nhiên, quá trình đưa các quy phạm pháp luật vào thực tiễn đòi hỏi cơ quan quản lý nhà nước phải liên tục thực hiện công tác giám sát, nhận diện và tháo gỡ kịp thời những vướng mắc phát sinh. Trọng tâm mang tính chiến lược trong khâu thực thi năm 2026 chính là giải quyết triệt để và khoa học bài toán công bằng định giá đền bù tại các dự án có sự đan xen giữa cơ chế thỏa thuận và cơ chế thu hồi hành chính, thông qua việc khẩn trương hoàn thiện hành lang pháp lý hướng dẫn Nghị quyết số 254/2025/QH15. Chỉ khi các quy trình thực thi, đặc biệt là định giá đối với phần 25% diện tích thu hồi bắt buộc, nhất quán hướng tới mục tiêu bảo vệ lợi ích chính đáng của người dân một cách đồng bộ và công bằng nhất, hoạt động thu hồi đất mới thực sự trở thành động lực kiến tạo sự phát triển thay vì tạo ra xung đột xã hội ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹ Tòa án Nhân dân tối cao (2023). Báo cáo tổng kết công tác của các Tòa án năm 2023.

² Thanh tra Chính phủ (2024). Báo cáo kết quả công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2024.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2007). Nghị định số 84/2007/NĐ-CP quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai, ban hành ngày 25/5/2007.

Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013). Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2024). Luật Đất đai số 31/2024/QH15, ban hành ngày 18/01/2024.

Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2025). Nghị quyết số 254/2025/QH15 quy định một số cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thi hành Luật Đất đai, ban hành ngày 11/12/2025.

Ngày nhận bài: 15/03/2026

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 01/04/2026

Ngày chấp nhận đăng bài: 15/04/2026

LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING EQUITY IN STATE RECOVERY OF REMAINING LAND UNDER RESOLUTION NO. 254/2025/QH15

● NGO THI KIM ANH

Lac Hong University

ABSTRACT:

This study examines the legal mechanisms safeguarding citizens' land use rights in cases of State land recovery, with particular emphasis on the mechanism governing the recovery of the remaining land area within development projects. Employing methods of legal analysis, doctrinal interpretation, and the synthesis of practical data, the research explores the theoretical foundations of property rights and critically evaluates recent changes in compensation policies. The findings indicate that the application of the mechanism allowing the State to reclaim the remaining 25% of land in projects where 75% of the land area has already been acquired through mutual agreement may give rise to inequalities in compensation valuation and undermine the principle of equitable treatment among land users. The study further reveals that inconsistencies in compensation determination may increase the likelihood of social disputes and adversely affect public trust in land administration. On this basis, the study advocates for the codification of the principle of preserving agreed-upon value in accordance with economic and legal principles, thereby contributing to the development of guiding regulations that ensure a fair balance of interests between the State, investors, and affected land users while minimizing potential legal disputes.

Keywords: land recovery, land use rights, compensation, civil fairness, Resolution 254/2025/QH15.