

PHÁP LUẬT VỀ HỖ TRỢ ĐÀO TẠO, CHUYỂN ĐỔI NGHỀ VÀ GIẢI QUYẾT VIỆC LÀM KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP

● DANH BÌNH¹ - TỪ THỊ PHƯƠNG² - NGUYỄN THỊ BẢO TRINH³ - LÊ VÕ TÀI ĐỨC⁴

¹Trường Đại học Kiên Giang

²Chi cục Thuế quận 16, Thành phố Hồ Chí Minh

³UBND phường Xóm Chiếu, Thành phố Hồ Chí Minh

⁴Tòa án Nhân dân Khu vực 1 - An Giang

TÓM TẮT:

Bài viết phân tích những hạn chế trong thực tiễn áp dụng pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả làm rõ những ưu điểm, hạn chế của các quy định pháp luật hiện hành, đồng thời đánh giá thực tiễn thực hiện và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hỗ trợ người dân trong quá trình chuyển đổi nghề nghiệp và ổn định việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Từ khóa: hỗ trợ, đào tạo, thu hồi đất, giải quyết việc làm.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh công nghiệp hóa và đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ, thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội đang làm thay đổi sâu sắc sinh kế của một bộ phận lớn người dân nông thôn. Sau khi bị thu hồi đất, người dân không còn tư liệu sản xuất chủ yếu, buộc phải chuyển đổi nghề nghiệp trong điều kiện trình độ, kỹ năng và khả năng thích ứng còn hạn chế. Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đất đai năm 2024 đã quy định về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm, song các quy định này chủ yếu mang tính khung, việc triển khai phụ

thuộc nhiều vào điều kiện từng địa phương, dẫn đến hiệu quả chưa đồng đều và chưa bảo đảm tính bền vững của sinh kế người dân. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu thực tiễn áp dụng pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là cần thiết, nhằm nhận diện hạn chế và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật, phù hợp với định hướng của Luật Đất đai năm 2024.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết được thực hiện theo cách tiếp cận liên ngành giữa luật học và khoa học chính sách công,

nhằm phân tích các quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm cho người dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Nghiên cứu dựa trên 3 cơ sở lý thuyết chính gồm: lý thuyết an sinh xã hội, nhấn mạnh vai trò của Nhà nước trong bảo đảm sinh kế cho người dân bị thu hồi đất; lý thuyết chuyển đổi sinh kế, giải thích quá trình chuyển dịch từ lao động nông nghiệp sang phi nông nghiệp dưới tác động của đô thị hóa và công nghiệp hóa; và lý thuyết hiệu quả thực thi chính sách công, tập trung phân tích khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng. Trên cơ sở đó, bài viết đặt ra các câu hỏi nghiên cứu liên quan đến nội dung thiết kế chính sách, những bất cập trong thực thi và các giải pháp hoàn thiện pháp luật trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2024.

Đối tượng nghiên cứu của bài viết là các quy định pháp luật Việt Nam về hỗ trợ đào tạo nghề, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp, cùng với thực tiễn áp dụng tại một số địa phương. Phạm vi nghiên cứu tập trung vào chính sách hỗ trợ sau thu hồi đất nông nghiệp, trong không gian toàn quốc và giai đoạn từ Luật Đất đai năm 2013 đến Luật Đất đai năm 2024 cùng các văn bản hướng dẫn liên quan. Bài viết sử dụng các phương pháp nghiên cứu gồm: phân tích quy phạm pháp luật, so sánh pháp luật, phân tích - tổng hợp, nghiên cứu tình huống và tiếp cận chính sách công nhằm làm rõ nội dung, sự thay đổi pháp luật và đánh giá hiệu quả thực thi trong thực tiễn. Dữ liệu nghiên cứu được khai thác từ hệ thống văn bản pháp luật hiện hành, báo cáo của cơ quan quản lý nhà nước, số liệu thống kê thứ cấp về lao động nông thôn và tài liệu nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan.

3. Thực tiễn áp dụng pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thực tiễn thu hồi đất nông nghiệp trong bối cảnh công nghiệp hóa và đô thị hóa cho thấy, hệ

thống pháp luật Việt Nam đã hình thành các cơ chế hỗ trợ người dân thông qua bồi thường, hỗ trợ đào tạo nghề và chuyển đổi việc làm (Luật Đất đai năm 2013; Luật Đất đai năm 2024; Nghị định 47/2014/NĐ-CP). Tuy nhiên, theo Báo cáo số 266/BC-BTNMT (2024), hiệu quả thực thi chính sách còn hạn chế, đặc biệt trong nội dung hỗ trợ việc làm và đào tạo nghề, khi mức độ triển khai giữa các địa phương chưa đồng đều và thiếu cơ chế thống nhất.

3.1. Khung pháp lý về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Hệ thống pháp luật về đất đai qua các thời kỳ đã từng bước hình thành và hoàn thiện cơ chế hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp cho người dân bị thu hồi đất. Nhìn lại giai đoạn trước khi Luật Đất đai 2013 được ban hành, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ đã quy định tương đối toàn diện về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Văn bản này đã đặt nền móng cho cơ chế hỗ trợ người dân bị thu hồi đất thông qua việc bổ sung các chính sách hỗ trợ về ổn định đời sống và chuyển đổi sinh kế. Tuy nhiên, cơ chế này thời kỳ đó vẫn chủ yếu mang tính hành chính - ngân sách, chưa hình thành rõ ràng sự liên kết giữa hỗ trợ đào tạo nghề và thị trường lao động.

Đến Luật Đất đai năm 2013, thông qua nhóm quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (đặc biệt là các quy định về hỗ trợ ổn định đời sống, đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm), Nhà nước đã xác định rõ trách nhiệm ban hành và tổ chức thực hiện chính sách hỗ trợ đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp nhằm ổn định sinh kế. Dù vậy, các quy định này chủ yếu vẫn mang tính khung, giao cho địa phương tự tổ chức thực hiện thông qua phương án bồi thường, hỗ trợ cụ thể. Trên cơ sở kế thừa Luật Đất đai năm 2013, Quyết định số 63/2015/QĐ-TTg ngày 10/12/2015 của Thủ tướng Chính phủ tiếp tục cụ thể hóa chính sách này. Theo đó, người lao động được hỗ trợ học nghề, chuyển đổi nghề nghiệp và tiếp cận cơ

hội việc làm thông qua các chương trình đào tạo do Nhà nước tổ chức.

Mới đây nhất, Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục kế thừa định hướng hỗ trợ chuyển đổi nghề và tạo việc làm, nhưng một điểm đáng lưu ý là vẫn chưa thiết lập được cơ chế pháp lý bắt buộc đối với nghĩa vụ tuyển dụng lao động của nhà đầu tư sau thu hồi đất. Thực tiễn cho thấy, trong giai đoạn chuẩn bị dự án, một số chủ đầu tư thường đưa ra cam kết về đào tạo nghề, ưu tiên tuyển dụng lao động địa phương hoặc hỗ trợ việc làm. Tuy nhiên, các cam kết này chủ yếu mang tính xã hội hoặc thỏa thuận mềm, chưa được thiết kế như nghĩa vụ pháp lý bắt buộc trong quyết định thu hồi đất hoặc cơ chế ràng buộc thực hiện dự án, dẫn đến tình trạng thực thi không đồng nhất. Do đó, Báo cáo số 266/BC-BTNMT năm 2024 của Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ghi nhận việc triển khai chính sách hỗ trợ sau thu hồi đất còn thiếu tính thống nhất giữa các địa phương và phụ thuộc lớn vào điều kiện thực tế của từng dự án, đặc biệt trong nội dung hỗ trợ việc làm và đào tạo nghề.

3.2. Bất cập trong thực thi chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và chuyển đổi nghề

Theo Luật Đất đai 2013 và văn bản hướng dẫn thi hành, đặc biệt là Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, người bị thu hồi đất nông nghiệp được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm. Tuy nhiên, cơ chế thực hiện chủ yếu thông qua việc hỗ trợ kinh phí cho cơ sở đào tạo hoặc hỗ trợ trực tiếp cho người dân, trong khi chưa gắn chặt với nhu cầu thực tế của thị trường lao động. Thực tiễn tại một số địa phương cho thấy, sau khi thu hồi đất, cơ cấu việc làm của người dân chuyển dịch mạnh từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp và lao động tự do.

Nghiên cứu tại dự án Khu đô thị Cầu Dầu (Nghệ An) cho thấy, tỷ trọng thu nhập từ nông nghiệp giảm từ 82,6% xuống còn 38,9%, trong khi lao động phi nông nghiệp và lao động tự do tăng lên đáng kể (Lê Ngọc Phương Quý & Mai Thị Khánh Vân, 2021). Kết quả này tương đồng

với các nghiên cứu trước đó cho thấy, quá trình thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam thường dẫn đến sự dịch chuyển nghề nghiệp nhanh nhưng thiếu bền vững, do người lao động chủ yếu tham gia vào khu vực phi chính thức hoặc các công việc giản đơn, thu nhập thấp (Nguyễn Văn Sửu, 2014; World Bank, 2011). Bên cạnh đó, Báo cáo số 266/BC-BTNMT (2024) cũng ghi nhận tỷ lệ lao động có việc làm ổn định sau đào tạo còn thấp do thiếu liên kết giữa cơ sở đào tạo và nhu cầu tuyển dụng thực tế. Sự chuyển dịch này phần lớn mang tính tự phát, chưa được hỗ trợ đầy đủ bởi hệ thống đào tạo nghề gắn với đầu ra việc làm, dẫn đến tình trạng thiếu ổn định sinh kế, đặc biệt đối với nhóm lao động phổ thông.

3.3. Hạn chế trong cơ chế tổ chức thực hiện và sử dụng nguồn lực hỗ trợ

Theo quy định tại Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, nguồn kinh phí hỗ trợ đào tạo nghề thường được phân bổ từ ngân sách nhà nước và tổ chức thực hiện thông qua chính quyền địa phương. Tuy nhiên, cơ chế này chưa bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ giữa đào tạo nghề và nhu cầu tuyển dụng thực tế của doanh nghiệp. Báo cáo số 266/BC-BTNMT (2024) cũng chỉ ra rằng việc thực hiện chính sách hỗ trợ chuyển đổi nghề còn hạn chế về hiệu quả, đặc biệt là thiếu liên kết giữa cơ sở đào tạo và thị trường lao động, dẫn đến tỷ lệ lao động sau đào tạo có việc làm ổn định chưa cao. Ngoài ra, theo tiếp cận của World Bank (2011), một hạn chế phổ biến trong cơ chế thu hồi đất tại Việt Nam là sự tập trung chủ yếu vào bồi thường bằng tiền trong ngắn hạn, trong khi chưa bảo đảm đầy đủ tính minh bạch của cơ chế định giá đất và hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại. Điều này góp phần làm gia tăng rủi ro bất ổn trong quá trình thu hồi đất và ảnh hưởng gián tiếp đến ổn định sinh kế của người dân.

3.4. Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn và khung pháp lý hiện hành

Từ thực tiễn và quy định pháp luật có thể thấy, mặc dù hệ thống pháp luật đất đai (Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 47/2014/NĐ-CP và Luật

Đất đai năm 2024) đã bước đầu hình thành cơ chế hỗ trợ người dân sau thu hồi đất, song vẫn tồn tại những khoảng trống trong cơ chế thực thi. Cụ thể, hiện nay chưa có quy định mang tính ràng buộc pháp lý đối với các cam kết việc làm của nhà đầu tư; chưa hình thành cơ chế bắt buộc gắn đào tạo nghề với nhu cầu tuyển dụng thực tế của thị trường lao động; còn thiếu cơ chế theo dõi, giám sát và đánh giá hiệu quả sau đào tạo; đồng thời chưa có sự phân loại đầy đủ các nhóm đối tượng lao động để thiết kế chính sách phù hợp. Những hạn chế này dẫn đến tình trạng chính sách hỗ trợ tuy có hiệu lực pháp lý nhưng hiệu quả xã hội chưa tương xứng, qua đó tạo ra khoảng cách đáng kể giữa mục tiêu của pháp luật và thực tiễn bảo đảm sinh kế của người dân sau thu hồi đất.

4. Một số giải pháp về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Nhằm giải quyết các vấn đề trong công tác hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp cơ bản. Các giải pháp này được xây dựng bảo đảm phù hợp với định hướng hoàn thiện chính sách thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2024, đặc biệt là yêu cầu nâng cao hiệu quả hỗ trợ sinh kế, chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho người có đất bị thu hồi.

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế pháp lý ràng buộc giữa hỗ trợ đào tạo nghề và tạo việc làm

Cần chuyển từ cơ chế “hỗ trợ mang tính chính sách” sang cơ chế “gắn trách nhiệm pháp lý có điều kiện” đối với doanh nghiệp sử dụng đất sau thu hồi. Theo đó, trong quá trình phê duyệt dự án có sử dụng đất nông nghiệp, cơ quan có thẩm quyền cần xem xét tích hợp nghĩa vụ tiếp nhận lao động địa phương, đào tạo chuyển đổi nghề hoặc đóng góp vào quỹ việc làm như một điều kiện kèm theo của dự án. Việc này nhằm khắc phục tình trạng hiện nay các cam kết tuyển dụng lao động địa phương chủ yếu tồn tại dưới dạng thỏa thuận xã hội, không có cơ chế chế tài khi

không thực hiện, dẫn đến hiệu lực pháp lý thấp và hiệu quả thực tế không bảo đảm.

Thứ hai, gắn chính sách đào tạo nghề với nhu cầu thị trường lao động và doanh nghiệp

Pháp luật cần bổ sung cơ chế bắt buộc về “đặt hàng đào tạo” giữa doanh nghiệp cơ sở đào tạo - chính quyền địa phương. Theo đó, chương trình đào tạo nghề cho người bị thu hồi đất phải được xây dựng trên cơ sở khảo sát nhu cầu tuyển dụng thực tế của doanh nghiệp trong khu công nghiệp, khu chế xuất và khu vực dịch vụ. Đồng thời, cần tăng cường cơ chế phối hợp công - tư trong đào tạo nghề, chuyển từ mô hình đào tạo theo cung sang mô hình đào tạo theo cầu, bảo đảm đầu ra việc làm thay vì chỉ tập trung vào đầu vào đào tạo như hiện nay.

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế sử dụng và phân bổ nguồn lực hỗ trợ theo hướng gắn với hiệu quả đầu ra: Cần rà soát cơ chế phân bổ kinh phí hỗ trợ đào tạo nghề theo hướng gắn với kết quả giải quyết việc làm sau đào tạo. Theo đó, có thể nghiên cứu áp dụng cơ chế đánh giá hiệu quả (performance-based mechanism), trong đó một phần kinh phí hỗ trợ được giải ngân dựa trên tỷ lệ người lao động có việc làm ổn định sau đào tạo. Đồng thời, cần tăng cường vai trò của Quỹ hỗ trợ việc làm và đào tạo nghề trong bối cảnh thu hồi đất, bảo đảm nguồn lực được sử dụng đúng mục tiêu và hạn chế tình trạng phân tán, dàn trải.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế phân loại đối tượng bị thu hồi đất để thiết kế chính sách phù hợp

Cần quy định rõ việc phân nhóm đối tượng lao động bị thu hồi đất theo độ tuổi, trình độ và khả năng lao động, thay vì áp dụng một chính sách đồng nhất. Cụ thể, nhóm trong độ tuổi lao động cần được ưu tiên đào tạo nghề gắn với việc làm; nhóm ngoài độ tuổi lao động cần được thiết kế chính sách an sinh phù hợp như hỗ trợ sinh kế tối thiểu, bảo hiểm y tế hoặc trợ cấp ổn định đời sống. Việc phân loại này phù hợp với nguyên tắc cá thể hóa chính sách công, đồng thời nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực.

Thứ năm, tăng cường cơ chế giám sát, đánh

giá hiệu quả chính sách sau thu hồi đất

Cần thiết lập cơ chế giám sát độc lập hoặc liên ngành đối với việc thực hiện chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm sau thu hồi đất. Cơ chế này không chỉ dừng lại ở giám sát quá trình triển khai mà còn phải đánh giá kết quả đầu ra, đặc biệt là tỷ lệ có việc làm bền vững của người lao động sau đào tạo. Bên cạnh đó, cần công khai hóa dữ liệu về hiệu quả hỗ trợ chuyển đổi nghề tại địa phương nhằm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan thực thi.

Thứ sáu, lồng ghép chính sách việc làm trong giai đoạn quy hoạch và thu hồi đất

Cần bảo đảm nguyên tắc lồng ghép chính sách việc làm ngay từ giai đoạn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phương án thu hồi đất. Điều này phù hợp với định hướng của Luật Đất đai năm 2024 về quản lý đất đai theo hướng minh bạch, đa mục tiêu và phát triển bền vững. Theo đó, phương án thu hồi đất không chỉ bao gồm

phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà cần tích hợp phương án chuyển đổi sinh kế và giải quyết việc làm như một cấu phần bắt buộc.

5. Kết luận

Trong tiến trình phát triển kinh tế và công nghiệp hóa, đô thị hóa nông thôn là xu hướng tất yếu, mang lại nhiều cơ hội chuyển dịch cơ cấu kinh tế và nâng cao đời sống dân sinh. Tuy nhiên, tốc độ đô thị hóa nhanh chóng cũng đặt ra thách thức lớn khi diện tích đất nông nghiệp bị thu hẹp đáng kể, khiến một bộ phận lớn lao động nông nghiệp mất đi tư liệu sản xuất chủ yếu. Thu hồi đất nông nghiệp không chỉ đơn thuần là việc thay đổi mục đích sử dụng đất, mà còn tác động trực tiếp đến sinh kế và cấu trúc đời sống lâu năm của người nông dân. Do đó, bên cạnh các cơ chế bồi thường vật chất ngắn hạn, hệ thống chính sách hỗ trợ đào tạo nghề, chuyển đổi sinh kế và giải quyết việc làm bền vững đóng vai trò cốt lõi nhằm giảm thiểu rủi ro tổn thương kinh tế và bảo đảm mục tiêu an sinh xã hội dài hạn■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2024). Báo cáo số 266/BC-BTNMT ngày 14/11/2024 về tình hình thực hiện chính sách đất đai liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Hà Nội.

Chính phủ. (2009). Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Hà Nội.

Chính phủ. (2014). Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Hà Nội.

Chính phủ. (2015). Quyết định số 63/2015/QĐ-TTg ngày 10/12/2015 về chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người lao động bị thu hồi đất. Hà Nội.

Lê Ngọc Phương Quý, & Mai Thị Khánh Vân. (2021). Tác động của việc thu hồi đất nông nghiệp đến sinh kế người dân tại dự án khu đô thị Cầu Dầu, xã Trảng Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An. Tạp chí Khoa học & Công nghệ Nông nghiệp, 5(1), 2179-2188.

Nguyễn Văn Sửu. (2014). Công nghiệp hóa, đô thị hóa và biến đổi sinh kế ở ven đô Hà Nội. NXB Tri Thức.

Quốc hội. (2013). Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013.

Quốc hội. (2024). Luật Đất đai số 31/2024/QH15 ngày 18/01/2024.

World Bank. (2011). Compulsory land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam: The conceptual approach, land valuation and grievance redress mechanism. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/172041468124755032>

Ngày nhận bài: 24/4/2026

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 8/5/2026

Ngày chấp nhận đăng bài: 25/5/2026

LEGAL REGULATIONS ON VOCATIONAL TRAINING SUPPORT, CAREER TRANSITION, AND EMPLOYMENT FOR INDIVIDUALS AFFECTED BY AGRICULTURAL LAND ACQUISITION

- DANH BINH¹
- TU THI PHUONG²
- NGUYEN THI BAO TRINH³
- LE VO TAI DUC⁴

¹Kien Giang University

²District 16 Tax Sub-Department, Ho Chi Minh City

³People's Committee of Xom Chieu Ward, Ho Chi Minh City

⁴The People's Court of Region 1, An Giang Province

ABSTRACT:

This study analyzes limitations in the practical implementation of legal regulations on vocational training support, career transition, and employment assistance when the State acquires agricultural land. Based on this analysis, the study clarifies the strengths and weaknesses of current legal provisions, evaluates implementation practices, and proposes solutions to improve the effectiveness of support policies. The study aims to enhance the capacity of affected individuals to transition careers and stabilize employment in the context of agricultural land acquisition.

Keywords: support, vocational training, land acquisition, employment.