

Những đột phá trong Nghị quyết mới về đất đai

14:08 02/08/2026

Nghị quyết số 21-NQ/TW của Trung ương về quan điểm, định hướng sửa đổi Luật Đất đai và các luật có liên quan không chỉ đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật đất đai. Nghị quyết mở ra một bước chuyển căn bản trong tư duy: Từ quản lý chủ yếu bằng thủ tục hành chính sang quản trị đất đai như một nguồn lực chiến lược, lợi thế cạnh tranh và động lực phát triển đất nước.



Nghị quyết số 21-NQ/TW của Trung ương về quan điểm, định hướng sửa đổi Luật Đất đai và các luật có liên quan không chỉ đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật đất đai mà còn mở ra một bước chuyển căn bản trong tư duy

Đất đai là nguồn lực đặc biệt của quốc gia. Nhưng khoản thu ngân sách cao nhất trước mắt từ đất đai chưa chắc đã mang lại hiệu quả lớn nhất.

Thời gian qua, một nghịch lý vẫn tồn tại: Trong khi doanh nghiệp thiếu mặt bằng sản xuất, người dân khó tiếp cận nhà ở, nhiều công trình hạ tầng cần quỹ đất để triển khai, thì ở không ít nơi, đất đã được giao vẫn chậm đưa vào sử dụng, dự án kéo dài, đất công còn lãng phí và nguồn lực bị mắc kẹt trong những tầng nấc thủ tục.

Trong bối cảnh đó, Nghị quyết số 21-NQ/TW của Trung ương về quan điểm, định hướng sửa đổi Luật Đất đai và các luật có liên quan không chỉ đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật đất đai. Nghị quyết mở ra một bước chuyển căn bản trong tư duy: Từ quản lý chủ yếu bằng thủ tục hành chính sang quản trị đất đai như một nguồn lực chiến lược, lợi thế cạnh tranh và động lực phát triển đất nước.

Từ quản lý đất đến quản trị nguồn lực phát triển

Nền tảng hiến định của chế độ đất đai không thay đổi: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Đột phá của Nghị quyết 21 không nằm ở việc thu hẹp vai trò của Nhà nước, mà ở yêu cầu nâng vai trò ấy lên một trình độ mới.

Quản lý hành chính là cần thiết. Nhà nước phải biết đất có bao nhiêu, thuộc loại nào, ai đang sử dụng, thời hạn bao lâu và việc sử dụng có đúng mục đích hay không. Không có một trật tự pháp lý chặt chẽ, đất đai rất dễ bị lấn chiếm, sử dụng tùy tiện, thất thoát hoặc trở thành đối tượng của lợi ích nhóm.

Nhưng chỉ quản lý hành chính là chưa đủ. Một khu đất có thể được đăng ký đầy đủ, giao đúng thẩm quyền và hoàn tất mọi thủ tục, nhưng vẫn bị bỏ hoang. Một dự án có thể đúng quy trình trên giấy nhưng chậm triển khai nhiều năm. Một quỹ đất công có thể không bị thất thoát về mặt pháp lý nhưng vẫn không tạo ra giá trị gì cho xã hội.



Ủy viên Bộ Chính trị, Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Phạm Gia Túc trình bày những nội dung trọng tâm, cốt lõi của Nghị quyết số 21-NQ/TW về quan điểm, định hướng sửa đổi Luật Đất đai và các luật có liên quan tại Hội nghị toàn quốc nghiên cứu, học tập, quán triệt và triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIV - Ảnh: VGP/Nhật Bắc

Bởi vậy, quản trị đất đai hiện đại phải trả lời thêm những câu hỏi quan trọng hơn: Đất có được sử dụng hiệu quả không; có được đưa đến đúng chủ thể có năng lực không; có được đưa vào sử dụng đúng tiến độ không; có tạo ra giá trị tương xứng không; dự án có tạo ra sản phẩm, việc làm và nguồn thu không; nghĩa vụ tài chính có được thực hiện đầy đủ không; những cam kết về môi trường và lợi ích cộng đồng có được bảo đảm không, lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường có được cân bằng không; và ai phải chịu trách nhiệm nếu nguồn lực bị để hoang hóa hoặc sử dụng dưới tiềm năng?

Đây là bước phát triển rất quan trọng trong tư duy của Nghị quyết 21. Đất đai không còn chỉ được nhìn như một diện tích vật chất cần kiểm kê và kiểm soát, mà như một hệ giá trị đa chiều. Mỗi thửa đất đồng thời có thể chứa đựng giá trị kinh tế, xã hội, văn hóa, môi trường, quốc phòng, an ninh và tiềm năng phát triển trong tương lai.

Cách nhìn ấy làm thay đổi căn bản tiêu chí đánh giá một quyết định đất đai. Một khu đất không phải lúc nào cũng được sử dụng tốt nhất khi mang lại khoản thu ngân sách cao nhất trước mắt. Giá trị dài hạn của nó có thể lớn hơn nếu được dành cho hạ tầng chiến lược, không gian xanh, nhà ở xã hội, trường học, bệnh viện, trung tâm đổi mới sáng tạo hoặc dự trữ phát triển cho các thế hệ sau.

Quản trị nguồn lực còn đòi hỏi phải quản trị toàn bộ vòng đời sử dụng đất. Trong thời gian dài, sự chú ý thường tập trung mạnh vào thời điểm giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích hoặc thu hồi đất. Trong khi đó, điều quyết định giá trị phát triển lại nằm ở những gì xảy ra sau quyết định ấy.

Một thể chế đất đai hiện đại vì vậy phải theo dõi được cả chu trình: Từ quy hoạch, xác lập quyền, lựa chọn chủ thể sử dụng, phân bổ đất, đưa đất vào khai thác, tạo lập giá trị đến thực hiện nghĩa vụ và đánh giá kết quả. Quyền tiếp cận đất không thể tách rời trách nhiệm sử dụng đất. Được giao một nguồn lực công đặc biệt lớn nhưng không đưa vào sử dụng, sử dụng sai mục tiêu hoặc giữ đất chờ tăng giá phải được nhìn nhận là một dạng lãng phí nguồn lực quốc gia.

Cách tiếp cận theo vòng đời cũng giúp nhận diện một điểm yếu dai dẳng: Đất đai thường bị mắc kẹt tại những "điểm nối" giữa các lĩnh vực pháp luật và các

cơ quan quản lý. Một dự án có thể phù hợp với pháp luật đất đai nhưng vướng quy hoạch; đáp ứng điều kiện đầu tư nhưng chưa hoàn tất thủ tục xây dựng; có chủ trương triển khai nhưng chưa giải quyết xong tài sản công; đã được giao đất nhưng chưa xác định được nghĩa vụ tài chính. Mỗi cơ quan đều có thể làm đúng phần việc của mình, nhưng toàn bộ quá trình vẫn không tạo ra kết quả.

Chuyển từ quản lý sang quản trị vì vậy cũng là chuyển từ tư duy chia cắt theo thủ tục sang tư duy tích hợp theo kết quả. Đích đến không phải là một hồ sơ đã đi hết các cơ quan, mà là một nguồn lực đã thực sự được đưa vào sử dụng đúng pháp luật, hiệu quả và bền vững.

Nghị quyết 21 cũng đặt ra yêu cầu "khơi thông nhưng không buông lỏng". Đây là một sự cân bằng rất quan trọng. Quản lý chặt chẽ và phát huy nguồn lực không phải hai mục tiêu đối lập. Chính quyền không thể khơi thông bằng cách hạ thấp tiêu chuẩn, bỏ qua nghĩa vụ hoặc nói lỏng kiểm soát. Nhưng cũng không thể nhân danh quản lý chặt chẽ để duy trì những tầng nấc thủ tục không tạo thêm giá trị, làm chậm quyết định và khiến đất đai bị đóng băng.

Quản trị tốt chính là điều kiện để nguồn lực được khơi thông bền vững. Quyền phải rõ để người dân yên tâm và doanh nghiệp dám đầu tư. Quy hoạch phải ổn định để các chủ thể có thể dự báo. Thủ tục phải minh bạch để giảm xin - cho. Kiểm tra phải dựa trên rủi ro để không cản trở người tuân thủ nhưng kịp thời phát hiện đầu cơ, thất thoát và lãng phí.

Quản trị đất đai hiện đại không chỉ giữ cho đất không bị sử dụng sai; quan trọng hơn, phải làm cho đất được sử dụng đúng và tạo ra giá trị cao hơn.

Từ kiểm soát hành chính đến kiến tạo giá trị từ đất

Nếu đột phá thứ nhất thay đổi cách nhìn về đất đai, thì đột phá thứ hai làm thay đổi cách thể chế vận hành, theo hướng không tối đa hóa nguồn thu từ đất, mà tối ưu hóa giá trị phát triển được tạo ra từ đất.

Đất chỉ thực sự trở thành nguồn lực khi các quyền gắn với quyền sử dụng đất được xác lập rõ ràng, ổn định, có khả năng thực hiện và được bảo vệ trên thực tế. Một quyền mơ hồ không thể trở thành nền tảng của đầu tư. Một quyền thường xuyên bị thay đổi hoặc có nguy cơ bị phủ nhận không thể tạo ra cam kết dài hạn. Một quyền được pháp luật ghi nhận nhưng khó đăng ký, khó thế chấp, khó chuyển nhượng hoặc khó bảo vệ khi tranh chấp cũng chưa thể phát huy đầy đủ giá trị kinh tế.

Nghị quyết 21 tiếp tục khẳng định quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt nhưng không phải quyền sở hữu. Đây là một điểm cân bằng

có ý nghĩa nền tảng. Một mặt, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được giữ vững. Mặt khác, các quyền năng hợp pháp phát sinh từ quyền sử dụng đất phải được thừa nhận, bảo hộ và tạo điều kiện lưu chuyển trong một trật tự minh bạch.

Quyền càng rõ, chi phí giao dịch càng thấp. Quyền càng ổn định, động lực đầu tư càng lớn. Khi người sử dụng đất có thể dự báo được phạm vi quyền, nghĩa vụ và những trường hợp Nhà nước can thiệp, họ mới có thể yên tâm đầu tư dài hạn, cải tạo đất, áp dụng công nghệ, thế chấp để huy động vốn hoặc hợp tác với các chủ thể khác.

Xác lập rõ quyền không có nghĩa là tuyệt đối hóa quyền cá nhân. Đất đai luôn gắn với quy hoạch, môi trường, lợi ích cộng đồng và trách nhiệm đối với các thế hệ tương lai. Vì vậy, quyền phải đi cùng nghĩa vụ sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững. Nhưng mọi hạn chế quyền phải được quy định rõ, có căn cứ chính đáng và được áp dụng minh bạch.



Quản trị đất đai hiện đại không chỉ giữ cho đất không bị sử dụng sai; quan trọng hơn, phải làm cho đất được sử dụng đúng và tạo ra giá trị cao hơn

Một phát triển rất đáng chú ý khác trong tư duy của Nghị quyết 21 là không đặt Nhà nước và thị trường vào thế đối lập. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước không thể từ bỏ vai trò định hướng, quy hoạch, bảo vệ lợi ích công và kiểm soát việc sử dụng. Nhưng một nguồn lực khan hiếm và có giá trị lớn cũng không thể được phân bổ chủ yếu bằng quan hệ hành chính hoặc cơ chế xin - cho.

Vấn đề không phải lựa chọn Nhà nước hay thị trường, mà là tổ chức đúng vai trò của cả hai.

Nhà nước phải xác lập mục tiêu phát triển, bảo vệ đất nông nghiệp, đất rừng, môi trường, quốc phòng, an ninh và các lợi ích công cộng. Nhà nước cũng phải quyết định những trường hợp cần thu hồi đất theo luật, tổ chức quỹ đất và bảo đảm công bằng trong tiếp cận. Thị trường, trong những phạm vi phù hợp, giúp quyền sử dụng đất dịch chuyển đến những chủ thể có khả năng sử dụng hiệu quả hơn.

Nghị quyết định hướng làm rõ các cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất và các trường hợp không qua đấu giá, đấu thầu. Ý nghĩa sâu xa của định hướng này không phải là chọn một phương thức để thay thế tất cả các phương thức khác, mà là lựa chọn đúng công cụ cho đúng mục tiêu.

Đấu giá phù hợp khi quỹ đất đã có điều kiện pháp lý rõ ràng và giá có thể là tiêu chí quyết định. Nhưng người trả giá cao nhất chưa chắc luôn là người tạo ra giá trị phát triển lớn nhất. Đối với dự án phức hợp, năng lực tài chính, công nghệ, chất lượng phương án, tiến độ và cam kết xã hội có thể quan trọng không kém mức trả tiền ban đầu. Khi đó, đấu thầu dự án có sử dụng đất có thể phù hợp hơn.

Cơ chế thỏa thuận giữa người sử dụng đất và nhà đầu tư lại có ưu thế trong việc tôn trọng quyền, hạn chế sự can thiệp hành chính và chia sẻ trực tiếp lợi ích giữa các bên. Tuy nhiên, cơ chế này cần được thiết kế để tránh tình trạng dự án bị đình trệ kéo dài hoặc bên yếu thế bị đặt vào vị trí bất lợi. Các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua cạnh tranh chỉ nên tồn tại cho những mục tiêu công hoặc trường hợp đặc thù được luật xác định chặt chẽ.

Từ đây có thể rút ra một nguyên tắc rất quan trọng: Đất cần được đưa đến chủ thể có khả năng tạo ra giá trị phát triển phù hợp nhất, chứ không chỉ đến người tiếp cận được thủ tục thuận lợi hơn hoặc trả giá cao nhất trong mọi trường hợp.

Giá trị mà đất tạo ra cũng phải được nhìn nhận rộng hơn giá giao dịch. Một nền kinh tế không mạnh lên chỉ vì đất đắt hơn. Giá đất tăng thậm chí có thể làm tăng chi phí sản xuất, đẩy giá nhà vượt khỏi khả năng chi trả, hút vốn vào đầu cơ và làm giảm năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp.

Vì vậy, Nghị quyết 21 đã mở ra một bước chuyển rất đáng chú ý: Từ quản lý giá đất sang quản trị quá trình tạo ra và phân chia giá trị từ đất.

Giá đất không thể tách rời thông tin thị trường, nhưng cũng không thể phụ thuộc máy móc vào những mức giá có thể bị thao túng, đầu cơ hoặc phản ánh kỳ vọng thiếu căn cứ. Nhà nước quyết định giá đất phải dựa trên dữ liệu đáng tin cậy, phương pháp khoa học, mục tiêu phát triển và trách nhiệm giải trình. Giá đất vừa phải ngăn ngừa thất thoát, vừa không được trở thành rào cản bất hợp lý đối với sản xuất, đầu tư và khả năng tiếp cận nhà ở.

Quan trọng hơn, phải phân biệt nguồn tạo ra phần giá trị tăng thêm. Một phần giá trị có thể do người dân và doanh nghiệp đầu tư, cải tạo, tổ chức sản xuất hoặc phát triển dự án. Phần giá trị ấy cần được thừa nhận để bảo vệ động lực đầu tư. Nhưng một phần rất lớn có thể phát sinh từ quyết định quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất, đầu tư hạ tầng bằng ngân sách và sự phát triển chung của cộng đồng.

Nếu toàn bộ phần giá trị do quyết định công tạo ra chỉ thuộc về một số người tình cờ nắm giữ đất, thì lợi ích công bị tư nhân hóa trong khi chi phí lại do xã hội gánh chịu. Ngược lại, nếu Nhà nước điều tiết toàn bộ phần tăng thêm mà không ghi nhận đóng góp của người sử dụng đất và nhà đầu tư, động lực phát triển sẽ bị triệt tiêu.

Bài toán đúng vì vậy không chỉ là Nhà nước thu được bao nhiêu tiền từ đất, mà là lợi ích được phân chia thế nào để vừa tạo động lực đầu tư, vừa bảo vệ quyền chính đáng, vừa có nguồn lực tái đầu tư cho hạ tầng, nhà ở xã hội và cộng đồng.

Đây là sự khác biệt giữa tư duy khai thác nguồn thu và tư duy kiến tạo giá trị. Một chính sách đất đai chỉ nhằm tối đa hóa nguồn thu trước mắt có thể làm tăng chi phí của toàn bộ nền kinh tế. Một chính sách phát triển phải hướng đến tối ưu hóa tổng giá trị kinh tế, xã hội và môi trường được tạo ra trong dài hạn.

Cùng với đó, các công cụ tài chính cần được sử dụng để làm cho hành vi bỏ hoang, chậm sử dụng hoặc giam giữ đất chờ tăng giá trở nên tốn kém hơn lợi ích đầu cơ. Nhưng chính sách cũng phải đủ tinh tế để không tạo gánh nặng bất hợp lý đối với người có nhà ở duy nhất, nông dân, người thu nhập thấp hoặc những chủ thể chưa thể sử dụng đất vì nguyên nhân khách quan.

Đánh thức nguồn lực đất đai, bởi vậy, không phải làm cho đất đắt hơn. Đó là làm cho đất tạo ra nhiều năng suất hơn, nhiều việc làm hơn, nhiều hạ tầng hơn, nhiều nhà ở phù hợp hơn và nhiều cơ hội phát triển hơn.

Từ quản lý bằng hồ sơ đến quản trị bằng dữ liệu, kết quả và trách nhiệm

Nếu hai đột phá đầu tiên trả lời câu hỏi đất đai cần được nhìn nhận và tổ chức như thế nào, thì đột phá thứ ba của Nghị quyết 21 trả lời câu hỏi quan trọng không kém: Làm thế nào để những tư duy mới ấy trở thành hiện thực.

Trong nhiều năm, quản lý đất đai chủ yếu dựa trên hồ sơ, thủ tục và quá trình xử lý của từng cơ quan riêng lẻ. Điều đó khiến thông tin phân tán, việc phối hợp thiếu đồng bộ và trách nhiệm nhiều khi bị chia nhỏ đến mức không còn xác định được ai phải chịu trách nhiệm cuối cùng khi nguồn lực đất đai bị lãng phí hoặc thất thoát.

Nghị quyết 21 đã tiếp cận theo một hướng khác. Dữ liệu được đặt vào vị trí của một hạ tầng thể chế, chứ không chỉ là công cụ kỹ thuật. Hệ thống thông tin đất đai phải được xây dựng theo nguyên tắc "đúng, đủ, sạch, sống, thống nhất, dùng chung", kết nối với quy hoạch, dân cư, thuế, công chứng, tài chính và các cơ sở dữ liệu quốc gia khác. Nhờ đó, quyền sử dụng đất được xác lập rõ ràng hơn, thị trường minh bạch hơn và mọi quyết định quan trọng đều có thể được theo dõi, kiểm chứng và truy vết.

Ý nghĩa sâu xa của chuyển đổi số trong lĩnh vực đất đai không phải là thay hồ sơ giấy bằng hồ sơ điện tử. Điều quan trọng hơn là thay đổi phương thức quản trị. Khi dữ liệu được cập nhật đầy đủ và liên thông, Nhà nước không chỉ xử lý công việc nhanh hơn mà còn có khả năng phát hiện sớm tình trạng đầu cơ, chậm đưa đất vào sử dụng, thất thoát tài sản công hoặc những bất thường trong quá trình định giá và phân bổ đất đai.

Cùng với dữ liệu là sự thay đổi về cách thức thực thi quyền lực. Nghị quyết 21 đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhưng đồng thời yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình. Điều đó phản ánh một nguyên tắc quản trị hiện đại: quyền hạn càng lớn thì trách nhiệm càng phải rõ. Phân quyền không có nghĩa là phân tán trách nhiệm; ngược lại, phải làm cho trách nhiệm có địa chỉ cụ thể hơn.

Bởi vậy, thành công của Nghị quyết không nên được đo bằng số lượng văn bản được ban hành hay số lượng hồ sơ được giải quyết. Thước đo quan trọng hơn là đất có được đưa vào sử dụng nhanh hơn, hiệu quả hơn hay không; người dân và doanh nghiệp có tiếp cận đất đai thuận lợi hơn không; tranh chấp, khiếu kiện và lãng phí có giảm không; và quan trọng nhất, nguồn lực đất đai có thực sự được chuyển hóa thành năng lực phát triển của đất nước hay không.

Đó chính là bước phát triển thứ ba trong tư duy của Nghị quyết 21: Chuyển từ quản lý bằng thủ tục sang quản trị bằng dữ liệu, kết quả và trách nhiệm.

Chuyển hóa tài nguyên thành giá trị phát triển

Lịch sử phát triển của nhiều quốc gia cho thấy, tài nguyên thiên nhiên không tự tạo ra thịnh vượng. Điều quyết định là năng lực của thể chế trong việc chuyển hóa tài nguyên thành giá trị phát triển.

Đối với Việt Nam, đất đai là nguồn lực đặc biệt quý giá. Nhưng nguồn lực ấy chỉ thực sự được đánh thức khi quyền được xác lập rõ ràng, đất được phân bổ đến đúng chủ thể có năng lực, giá trị được điều tiết hài hòa giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp, đồng thời quyền lực được kiểm soát bằng dữ liệu, pháp luật và trách nhiệm giải trình.

Ở góc độ đó, giá trị lớn nhất của Nghị quyết 21 không chỉ là sửa đổi một số chính sách đất đai. Quan trọng hơn, Nghị quyết mở ra một phương thức quản trị mới: Từ quản lý tài nguyên sang kiến tạo nguồn lực phát triển; từ kiểm soát thủ tục sang tạo lập giá trị; từ tư duy hành chính sang tư duy phát triển.

Đất đai là hữu hạn, nhưng giá trị mà đất đai có thể tạo ra cho quốc gia có thể không hữu hạn. Giới hạn thực sự không nằm ở diện tích đất, mà ở chất lượng của thể chế. Khi thể chế đủ minh bạch, đủ hiện đại và đủ năng lực thực thi, mỗi thửa đất không chỉ là một tài sản, mà còn trở thành một mắt xích trong quá trình kiến tạo tăng trưởng, nâng cao năng lực cạnh tranh và hiện thực hóa khát vọng phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

Bài viết của TS. Nguyễn Sĩ Dũng trên chinhphu.vn