

**Tái cấu trúc thẩm quyền quản lý đất đai:
Yêu cầu cấp thiết từ mô hình chính quyền hai cấp
Nguyễn Văn Anh***

*Khoa Kinh tế Biển - Logistics, Trường Đại học Bà Rịa - Vũng Tàu,
1 Trương Văn Bang, phường Tam Thắng, TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam*

Ngày nhận bài 5/8/2025; ngày chuyển phản biện 12/8/2025; ngày nhận phản biện
29/8/2025; ngày chấp nhận đăng 5/9/2025

Tóm tắt:

Trong kỷ nguyên hiện đại, quỹ đất là nền tảng không gian cốt lõi kiến tạo chuỗi cung ứng toàn cầu và hệ sinh thái logistics. Sự vận hành thông suốt của mạng lưới này phụ thuộc vào tính minh bạch của hành lang pháp lý đất đai. Bài báo phân tích tác động khi bãi bỏ cấp huyện, vận hành chính quyền hai cấp từ 01/7/2025, nhằm chỉ ra các điểm “vênh” thẩm quyền trong Luật Đất đai 2024. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP bước đầu chỉ là giải pháp tình thế để phân định quản lý cơ sở. Dưới nhãn quan chuyên ngành và định hướng đào tạo logistics tại Trường Đại học Bà Rịa - Vũng Tàu, các rào cản pháp lý này vẫn làm đứt gãy tính đồng bộ. Do vậy, sửa đổi toàn diện Luật Đất đai 2024 nhằm luật hóa phân cấp thẩm quyền là tất yếu. Hoàn thiện thể chế không chỉ tạo đòn bẩy khơi thông hạ tầng logistics bền vững, mà còn bồi đắp luận cứ khoa học phục vụ chiến lược giảng dạy ngành logistics tại các trường đại học tại Việt Nam.

Từ khóa: bỏ cấp huyện, logistics, Luật Đất đai 2024, quản lý đất đai.

Chỉ số phân loại: 5.5

*Email: vananhsokhvt@gmail.com

Restructuring land management authority: An urgent requirement from the two-tier governance model

Van Anh Nguyen*

Faculty of Maritime Economics and Logistics, Ba Ria - Vung Tau University,

1 Truong Van Bang Street, Tam Thang Ward, Ho Chi Minh City, Vietnam

Received 5 August 2025; revised 29 August 2025; accepted 5 September 2025

Abstract:

In the contemporary era, land resources constitute the fundamental spatial bedrock for the architecture of global supply chains and logistics ecosystems. The seamless operation of such networks is inextricably linked to the transparency and fluidity of the land legal corridor. This article interrogates the ramifications of abolishing the district administrative tier and transitioning to a dual-tier local governance model, effective 1 July 2025, to elucidate the jurisdictional misalignments embedded within the Land Law 2024. Decree No. 151/2025/ND-CP and Decree No. 226/2025/ND-CP represent preliminary, provisional conduits for delineating grassroots administration. However, through a specialised disciplinary lens and in alignment with the logistics pedagogical mandate at Ba Ria - Vung Tau University, these regulatory impediments continue to disrupt systemic synchronisation. Consequently, a comprehensive overhaul of the Land Law 2024 to institutionalise the decentralisation of authority emerges as a categorical imperative. Refining this institutional architecture serves not only as a strategic catalyst to unlock sustainable logistics infrastructure but also bolsters the scientific discourse informing logistics curricula across higher education institutions in Vietnam.

Keywords: district level abolition, land governance, Land Law 2024, logistics.

Classification number: 5.5

1. Đặt vấn đề

Chủ trương tinh gọn bộ máy Nhà nước thông qua sắp xếp, sáp nhập các đơn vị hành chính và các bộ ngành đang tạo ra những thay đổi chưa từng có tiền lệ trong hệ thống hành chính Việt Nam. Để thực hiện chủ trương này, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 [1] và Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 định hướng việc triển khai thực hiện [2].

Trên cơ sở các văn bản định hướng của Đảng, ngày 18/02/2025, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 176/2025/QH15 [3] về cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV. Kể từ 1/3/2025, cơ cấu tổ chức của Chính phủ có 17 cơ quan. Theo đó, về cơ bản, các địa phương sắp xếp các cơ quan chuyên môn (sở, ngành) tương ứng với bộ chủ quản. Bộ Tài nguyên và Môi trường trước đây nay được sáp nhập với Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn thành Bộ Nông nghiệp và Môi trường, là cơ quan chuyên môn cao nhất quản lý về đất đai.

Ngày 12/6/2025, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 202/2025/QH15 [4] về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh. Theo đó, từ ngày 12/6/2025, nước ta chính thức sáp nhập, giảm số tỉnh, thành phố từ 63 xuống còn 34 đơn vị. Tiếp đó, Quốc hội ban hành 34 nghị quyết về sắp xếp các đơn vị hành chính cấp xã trong cả nước. Kể từ 1/7/2025, cả nước có 3.321 xã, phường, đặc khu, chính thức đi vào hoạt động. Từ thời điểm này, bộ máy chính quyền địa phương hai cấp (cấp tỉnh và cấp xã) bắt đầu vận hành đồng bộ trên cả nước.

Tiếp nối sự kiện trên, ngày 16/6/2025, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 203/2025/QH15 [5] sửa đổi một số điều của Hiến pháp và ban hành Luật số 72/2025/QH15 [6] về Tổ chức chính quyền địa phương. Theo đó, đơn vị hành chính của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thành hai cấp: Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); xã, phường, đặc khu trực thuộc cấp tỉnh (gọi chung là cấp xã) [5, 6]. Điều đó đồng nghĩa cấp hành chính trung gian (huyện, quận, thị xã) không còn nằm trong hệ thống chính quyền địa phương.

Nhằm nhanh chóng cụ thể hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Quốc hội về sắp xếp, tinh giản bộ máy gắn với pháp luật đất đai, ngày 12/6/2025 và 15/8/2026, Chính phủ ban hành lần lượt Nghị định số 151/2025/NĐ-CP [7] quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết thi hành luật đất đai [8].

Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP được ban hành trên cơ sở Nghị quyết số 190/2025/QH15 của Quốc hội (cho phép xử lý các vấn đề phát sinh do sắp xếp tổ chức bộ máy Nhà nước) [9]. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP có hiệu lực từ 1/7/2025, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP có hiệu lực từ 15/8/2025 [7, 8].

Cả hai Nghị định trên đã kịp thời điều chỉnh các quy định hiện hành để phù hợp mô hình chính quyền hai cấp. Đặc biệt, chuyển giao hầu hết nhiệm vụ vốn do cấp huyện đảm nhiệm trong quản lý đất đai xuống cho cấp xã. Tuy nhiên, vẫn còn những điểm chưa hoàn thiện, chưa tương thích với hệ thống pháp luật hiện hành (Luật Đất đai số 31/2024/QH15 của Quốc hội ngày 18/01/2024 - gọi tắt là Luật Đất đai 2024 [10]; Luật số 43/2024/QH15 ngày 29/6/2024 do Quốc hội ban hành sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 2024, Luật Nhà ở số 27/2023/QH15, Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15 và Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 và nhiều văn bản dưới Luật chưa được điều chỉnh, bổ sung, chưa tương thích với mô hình chính quyền hai cấp hiện hành,...).

Do vậy, việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung pháp luật đất đai là cần thiết, nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước về đất đai trong thời gian tới.

2. Thực trạng hệ thống pháp luật đất đai hiện hành

2.1. Khái quát hệ thống pháp luật đất đai và phân cấp quản lý trước khi sáp nhập

Hệ thống pháp luật về đất đai ở Việt Nam bao gồm nhiều cấp độ văn bản, từ Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội đến các văn bản dưới luật như Nghị định của Chính phủ, Thông tư của Bộ, ngành và các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) do địa phương ban hành. Về nguyên tắc hiến định, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý (Điều 53, Hiến pháp 2013). Trên nền tảng đó, Luật Đất đai 2024 là đạo luật hiện hành điều chỉnh toàn diện các quan hệ đất đai. Luật Đất đai 2024 quy định chi tiết việc quy hoạch, sử dụng, quản lý đất đai, xác lập quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, cũng như phân định thẩm quyền quản lý Nhà nước về đất đai giữa các cấp chính quyền. Bên cạnh Luật, Chính phủ và các Bộ ngành đã ban hành nhiều nghị định, thông tư hướng dẫn (ví dụ: Nghị định số 71/2024/NĐ-CP về giá đất; Nghị định số 88/2024/NĐ-CP về bồi thường, hỗ trợ tái định cư; Nghị định số 102/2024/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Đất đai 2024,...). Ở địa phương, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh ban hành các văn bản trong thẩm quyền, như Nghị quyết thông qua bảng giá đất định kỳ, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện,... Trước năm 2025, UBND cấp huyện cũng có thẩm quyền ban hành các quyết định liên quan tại địa bàn theo phân cấp của luật. Luật Đất đai 2024 thiết kế phân cấp thẩm quyền giữa cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã tương ứng với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp. Một số ví dụ điển hình là:

UBND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định các vấn đề lớn như: Giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức trong nước; giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; cho thuê đất đối với tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao (Khoản 1, Điều 123, Luật Đất đai 2024); phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện (Khoản 4, Điều 72, Luật Đất đai 2024)...

Trong khi đó, UBND cấp huyện được Luật Đất đai 2024 trao thẩm quyền chủ yếu đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư trên địa bàn. Cụ thể là giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân (trường hợp cho cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 ha trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định); giao đất đối với cộng đồng dân cư (Khoản 2, Điều 123, Luật Đất đai 2024); cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư (Điểm b, Khoản 1, Điều 136, Luật Đất đai 2024); giải quyết tranh chấp đất đai giữa các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau (sau hòa giải ở xã, khi các bên không lựa chọn tòa án) (Điểm a, Khoản 3, Điều 236, Luật Đất đai 2024)...

UBND cấp xã trước năm 2025 không có nhiều thẩm quyền trực tiếp quyết định về đất đai. UBND xã chỉ được cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn (Khoản 3, Điều 123, Luật Đất đai 2024). UBND cấp xã chủ yếu thực hiện chức năng quản lý tại chỗ: xác nhận, hòa giải tranh chấp ở cơ sở (Khoản 2, Điều 235, Luật Đất đai 2024), quản lý hồ sơ địa chính, giúp UBND cấp trên trong việc kiểm kê đất đai, lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Cán bộ địa chính xã chịu trách nhiệm tham mưu cho UBND xã các công việc này. Như vậy, cấu trúc phân cấp quản lý đất đai trước năm 2025 gắn chặt với sự tồn tại của cấp huyện, rất nhiều quy định pháp luật đất đai được xây dựng xoay quanh vai trò của UBND cấp huyện. Điều này bao gồm cả quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cũng như trình tự, thủ tục giải quyết các thủ tục đất đai cho người dân (thông qua hệ thống Văn phòng đăng ký đất đai và Chi nhánh đặt tại cấp huyện). Việc sáp nhập các đơn vị hành chính, đặc biệt là bỏ cấp huyện, đòi hỏi phải điều chỉnh tương ứng những quy định nêu trên cho phù hợp với mô hình mới.

2.2. Pháp luật đất đai sau sáp nhập với mô hình chính quyền hai cấp

Nghị định số 151/2025/NĐ-CP [7] được ban hành và có hiệu lực ngay sau sáp nhập (1/7/2025). Chỉ một thời gian ngắn tiếp nối ngay sau đó (15/8/2025), Nghị định số 226/2025/NĐ-CP [8] ra đời, tiếp tục điều chỉnh, bổ sung, đã kịp thời phân định lại thẩm quyền quản lý đất đai giữa cấp tỉnh và cấp xã trong bối cảnh không còn cấp huyện. Về nguyên tắc, Chính phủ ưu tiên chuyển giao tối đa các nhiệm vụ trước đây thuộc cấp huyện xuống cho cấp xã. Đồng thời giao một phần nhỏ lên cấp tỉnh đối với những nội dung vượt quá quy mô một đơn vị cấp xã; bổ sung thêm những quy định mới cho phù hợp với chính quyền hai cấp tại địa phương. Các điểm mới quan trọng của Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP có thể tóm lược như sau:

Một là, chuyển giao thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cấp giấy chứng nhận... từ cấp tỉnh, huyện xuống cấp xã. Điều chỉnh mạnh mẽ từ thẩm quyền chung (UBND cấp huyện) sang thẩm quyền riêng cho Chủ tịch UBND cấp xã:

Theo Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, UBND cấp xã (cụ thể là Chủ tịch UBND xã) được thực hiện hàng loạt thẩm quyền về đất đai vốn thuộc cấp huyện trước đây. Chủ tịch UBND xã thực hiện quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với cá nhân và giao đất đối với cộng đồng dân cư (Điểm m, Khoản 1, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Đáng chú ý, Chủ tịch UBND xã quyết định thu hồi đất đối với tất cả các trường hợp thuộc khoản 2, Điều 83 Luật Đất đai (thu hồi đất theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng...) thay cho cấp huyện (Điểm b, Khoản 1, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Bên cạnh đó, UBND cấp xã (Chủ tịch UBND xã) cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất (GCN) lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn (Điểm h, Khoản 1, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP) - nhiệm vụ trước đây do UBND cấp huyện đảm nhiệm. Như vậy, từ 1/7/2025, người dân có thể đăng ký cấp “sổ đỏ” và thực hiện các thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất tại UBND xã, thay vì lên huyện như trước đây.

Mặt khác, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP phân quyền cho cấp xã trong một phần thẩm quyền của UBND tỉnh. Cụ thể, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP giao Chủ tịch UBND cấp xã quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất khi không thu tiền sử dụng đất, thuê đất trả tiền hằng năm, hoặc được miễn toàn bộ tiền thuê đất cả thời hạn thuê (Điểm a, b, d, Khoản 3, Điều 10, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Chủ tịch UBND cấp xã quyết định các trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng, tự nguyện trả đất, đất có nguy cơ đe dọa tính mạng, không còn khả năng sử dụng (Khoản 2, Điều 10, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Việc đưa thẩm quyền giải quyết và cấp GCN về cấp xã, phường được đánh giá là phù hợp mô hình hai cấp, tạo sự linh hoạt, giúp giảm bớt tầng nấc trung gian, đưa dịch vụ công đến gần dân hơn. Đồng thời, tăng cường vai trò của cấp xã trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến đất ở cho người dân.

Hai là, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai và cưỡng chế được giao về cấp xã: Trước đây, UBND cấp huyện giải quyết tranh chấp đất đai giữa các cá nhân, hộ gia đình sau khi hòa giải cơ sở không thành. Hiện nay, Chủ tịch UBND cấp xã đảm nhiệm giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng với nhau trên địa bàn (Điểm g, Khoản 2, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Đồng thời, ban hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp (Điểm d, Khoản 5, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Như vậy, cấp xã vừa là nơi tiến hành hòa giải bắt buộc, vừa là nơi ra quyết định giải quyết cuối cùng theo trình tự hành chính. Ngoài ra, Chủ tịch UBND xã cũng phê duyệt phương án cưỡng chế quyết định thu hồi đất và kinh phí cho hoạt động cưỡng chế (Điểm đ, Khoản 1, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP); ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất tại địa phương (Điểm đ, Khoản 2, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Những quy định này nhằm trao quyền thực thi mạnh mẽ cho cấp xã, giúp xử lý dứt điểm các trường hợp không chấp hành.

Ba là, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư và các hội đồng, phương án chuyên ngành ngay tại cấp xã: Theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP [7], thẩm quyền thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho từng dự án được giao Chủ tịch UBND cấp xã (trước đây Chủ tịch UBND huyện quyết định thành lập Hội đồng này). Chủ tịch UBND xã cũng phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn (Điểm d, Khoản 1, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Ngoài ra, các nhiệm vụ khác như phê duyệt phương án góp quyền sử dụng đất để phát triển khu dân cư nông thôn, phê duyệt phương án đầu giá quyền sử dụng đất, chấp thuận phương án sử dụng đất nông nghiệp,... vốn thuộc cấp huyện, nay đều do cấp xã thực hiện (Khoản 4, Điều 5, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Điều này tạo điều kiện để các quyết định liên quan người dân địa phương được giải quyết nhanh chóng hơn ở ngay cấp xã. Tăng cường quyền và trách nhiệm của cấp xã trong việc bảo đảm quyền lợi người dân bị thu hồi đất.

Bốn là, bổ sung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã vào hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất địa phương (thay thế cho hệ thống quy hoạch, kế hoạch cấp huyện). Nghị định số 151/2025/NĐ-CP [7] đã giao cụ thể cho UBND cấp xã trách nhiệm tổ chức lập, điều chỉnh, công bố công khai, và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã (Điểm b, c, d, Khoản 1, Điều 14, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Đồng thời, HĐND cấp xã cũng được trao thẩm quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã (Khoản 2, Điều 13, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Sự bổ sung, điều chỉnh này nhằm đảm bảo quy hoạch sát với thực tiễn địa phương hơn, tăng tính dân chủ và sự tham gia của người dân vào quá trình quy hoạch.

Năm là, điều chỉnh một số thẩm quyền cấp tỉnh. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP [7] cũng quy định một số trường hợp đặc thù, trước đây do cấp huyện thực hiện, nay chuyển lên cấp tỉnh. Chẳng hạn, quyền quyết định việc sử dụng đất có mặt nước hồ, đầm liên quan đến nhiều xã (trước đây do UBND huyện quyết định theo Khoản 2, Điều 188, Luật Đất đai 2024) được giao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh (Điều 4, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Tuy nhiên, tỷ lệ nội dung chuyển lên cấp tỉnh là không nhiều so với khối lượng công việc chuyển xuống cấp xã.

Bên cạnh đó, UBND được quyết định chính sách đặc thù về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (Khoản 1, Điều 8, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP); quyết định bảng giá đất lần đầu, quyết định điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung bảng giá đất (Khoản 2, Điều 8, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP); chấp thuận việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang mục đích khác (Khoản 3, Điều 8, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Đây là những nội dung trước đây thuộc thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh quyết định (quy định tương ứng tại Khoản 1, Điều 91; Khoản 3, Điều 159; Khoản 1, Điều 122, Luật Đất đai 2024). Việc chuyển giao thẩm quyền trên nhằm tăng tính linh hoạt, tăng cường quyền quyết định của UBND cấp tỉnh trong việc ban hành chính sách, phù hợp với thực tiễn và sự phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương nhưng vẫn bảo vệ tài nguyên.

Mặt khác, UBND cấp tỉnh được bổ sung thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá đối với một số trường hợp đặc biệt (dự án sử dụng đất vào mục đích công cộng có yếu tố kinh doanh, dự án đã được Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư,...) mà luật chưa quy định rõ (Khoản 4, Điều 7, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP).

Sáu là, đơn giản hóa thủ tục và tạo thuận lợi cho người dân. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và các văn bản liên quan đưa ra một số quy định mang tính tạo thuận lợi trong giai đoạn chuyển tiếp. Chẳng hạn, người dân không buộc phải điều chỉnh lại giấy tờ đất đai do thay đổi địa giới hành chính (Khoản 3, Điều 18, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Toàn bộ sổ đỏ, giấy tờ đất hiện có vẫn tiếp tục có giá trị, UBND cấp xã không được yêu cầu người dân làm lại chỉ vì sáp nhập hành chính. Việc chỉnh lý thông tin (tên đơn vị hành chính mới) sẽ được thực hiện tự động khi người dân làm thủ tục đất đai, hoặc thực hiện khi có nhu cầu phát sinh. Quy định này giúp tránh gây phiền hà, tốn kém cho người dân sau khi sáp nhập địa phương. Ngoài ra, cá nhân, doanh nghiệp được lựa chọn điểm nộp hồ sơ thủ tục đất đai tại bất kỳ cơ quan có thẩm quyền nào trên địa bàn tỉnh (Ví dụ: Nộp hồ sơ cấp GCN tại UBND xã thuận tiện, thay vì phải theo địa giới cũ) (Khoản 1, Điều 18, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Cơ quan quản lý sẽ liên thông giải quyết và cấp giấy tại chỗ cho người dân. Những cải cách này nhằm bảo đảm việc vận hành mô hình hai cấp không làm gián đoạn hoặc gây trở ngại cho quá trình thực hiện thủ tục đất đai.

Bảy là, hiệu lực và thời hạn áp dụng Nghị định số 151/2025/NĐ-CP [7]. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP có hiệu lực từ ngày 01/7/2025, được thực hiện đến trước ngày 01/3/2027 (Khoản 1, 2, Điều 21, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Đây là khoảng thời gian dự kiến để các văn bản pháp luật liên quan (Luật, nghị định khác) được sửa đổi, bổ sung phù hợp với tổ chức chính quyền hai cấp. Nghị định cũng đình chỉ hiệu lực của nhiều quy định trước đây vốn được ban hành cho mô hình ba cấp, chẳng hạn: bãi bỏ một loạt điều khoản tại các Nghị định số 71/2024/NĐ-CP, 88/2024/NĐ-CP, 102/2024/NĐ-CP,... liên quan thẩm quyền cấp huyện (Khoản 4, Điều 21, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP). Điều này nhằm tránh chồng chéo, mâu thuẫn trong giai đoạn chuyển tiếp.

Tám là, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP [8] thực hiện rà soát để điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với mô hình chính quyền hai cấp, tất cả các Nghị định hướng dẫn Luật Đất đai 2024 được ban hành trước đó (kể cả Nghị định số 151/2025/NĐ-CP mới ban hành). Một số điểm nổi bật của Nghị định số 226/2025/NĐ-CP là:

Nghị định số 226/2025/NĐ-CP tiếp tục điều chỉnh, bổ sung điều chỉnh thẩm quyền của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện chuyển giao cho Chủ tịch UBND cấp xã. Trong đó, có nội dung Chủ tịch UBND cấp xã có thẩm quyền: “Quyết định đấu giá quyền sử dụng đất, phê duyệt giá khởi điểm của khu đất, thửa đất đấu giá, quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất quy định tại Điều 229, Luật Đất đai 2024 đối với đối

tượng quy định tại Điểm a, Khoản 2, Điều 123, Luật Đất đai 2024 (Khoản 1, Điều 6, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP).

Nghị định số 226/2025/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung 6 Nghị định hướng dẫn Luật Đất đai 2024 [10] cho phù hợp chính quyền hai cấp; bãi bỏ 2 Nghị định. Trong đó, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP đã bãi bỏ Nghị định số 96/2019/NĐ-CP quy định về khung giá đất, hiện thực hóa quy định của Luật Đất đai 2024 về xây dựng giá đất theo giá thị trường. Sự thay đổi này có ý nghĩa to lớn, tác động sâu sắc đến thị trường bất động sản và công tác quản lý đất đai tại Việt Nam. Nghị định số 226/2025/NĐ-CP đã sửa đổi Nghị định số 71/2024/NĐ-CP (Khoản 11, Điều 1, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP) và Nghị định số 151/2025/NĐ-CP (Điểm c, Khoản 4, Điều 6, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP) khôi phục lại thẩm quyền của HĐND tỉnh, trong việc ban hành bảng giá đất cho phù hợp Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025.

2.3. Những tồn tại, hạn chế

Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP mặc dù đã giải quyết được phần lớn vướng mắc trước mắt, nhưng về lâu dài vẫn tồn tại một số hạn chế và chưa thể thay thế nhu cầu sửa đổi luật.

Thứ nhất, về giá trị pháp lý và tính đồng bộ. Trên thực tế, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP chỉ là văn bản dưới luật, hiệu lực pháp lý thấp hơn Luật Đất đai. Trong khi chờ sửa luật, Chính phủ phải tạm thời “vá lỗi” hệ thống bằng hai nghị định mang tính chất tình thế. Dù được Quốc hội trao quyền xử lý thông qua Nghị quyết số 190/2025/QH15 [9], việc sửa đổi phân cấp bằng nghị định vẫn chưa thể bao quát, điều chỉnh toàn diện mọi nội dung trong Luật Đất đai 2024. Nói cách khác, nghị định không thể sửa trực tiếp luật. Do đó, một số quy định trong Luật Đất đai hiện hành đang mâu thuẫn với mô hình tổ chức mới vẫn tiếp tục “tồn tại trên giấy”. Nhìn chung, nếu không sớm sửa luật thì hệ thống pháp luật đất đai sẽ thiếu tính thống nhất, gây lúng túng cho việc áp dụng. Trên thực tế, trong giai đoạn chuyển tiếp, một số nơi đã gặp khó khăn do cơ chế cũ không còn phù hợp, dẫn đến tình trạng đình trệ, lúng túng trong xử lý công việc.

Thứ hai, nội dung Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP chưa phù hợp với Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo Luật ban hành VBQPPL [11], “Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế bằng văn bản quy phạm pháp luật của chính cơ quan, người có thẩm quyền đã ban hành văn bản đó” (Khoản 1, Điều 8, Luật ban hành VBQPPL). Đồng thời, ngoài việc chưa phù hợp với Luật Đất đai 2024, Luật ban hành VBQPPL, Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP cũng chưa phù hợp với nhiều Luật khác liên quan (ví dụ: Luật Quy hoạch, Luật Lâm nghiệp, Luật Khiếu nại, Luật Tổ tụng hành chính,...).

Thứ ba, một số vấn đề khác thuộc thẩm quyền địa phương cần được hướng dẫn thêm. Việc sáp nhập tỉnh, huyện kéo theo hàng loạt vấn đề kỹ thuật ở địa phương mà pháp luật đất

đại cần xem xét điều chỉnh. Đơn cử, hệ thống cơ quan quản lý đất đai địa phương phải tái cơ cấu: Sở Nông nghiệp và Môi trường (sáp nhập từ Sở Tài nguyên và Môi trường và Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn) cần tổ chức lại các phòng ban chuyên môn về đất đai; Văn phòng Đăng ký đất đai cấp tỉnh có thể phải sắp xếp lại các chi nhánh để phù hợp địa giới mới. Khi bỏ cấp huyện, liệu có nên duy trì các chi nhánh văn phòng đăng ký ở các khu vực (liên xã) để phục vụ người dân thuận lợi hơn, hay tập trung về trung tâm tỉnh? Vấn đề này đòi hỏi hướng dẫn từ Bộ chuyên ngành và quyết định tổ chức cụ thể của UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, nhân sự quản lý đất đai ở cấp xã phải được tăng cường cả về số lượng và năng lực.

Tóm lại, việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy hành chính đặt ra yêu cầu cấp bách phải hoàn thiện pháp luật đất đai tương ứng. Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP tuy đã và đang phát huy tác dụng tích cực, nhưng chỉ mang tính tạm thời đến năm 2027. Để xây dựng khung pháp lý ổn định cho quản lý đất đai trong mô hình chính quyền hai cấp, cần thiết phải sửa đổi Luật Đất đai và các văn bản liên quan một cách bài bản, triệt để.

3. Hoàn thiện pháp luật đất đai nhằm đảm bảo phù hợp với mô hình chính quyền hai cấp

Trên cơ sở phân tích trên, tác giả đề xuất một số định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai nhằm thích ứng với mô hình chính quyền địa phương hai cấp như sau:

Một là, sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2024 phù hợp với tổ chức chính quyền hai cấp. Đây là giải pháp nền tảng, mang tính quyết định. Quốc hội cần sớm thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 2024 (dự kiến trong giai đoạn 2026-2027) để tái cấu trúc lại hệ thống quy định về thẩm quyền quản lý đất đai cho tương thích mô hình mới. Trọng tâm là loại bỏ các quy định về cấp huyện trong hệ thống pháp luật hiện hành. Đồng thời, phân định lại thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã một cách rõ ràng, ổn định bằng luật, cơ bản theo hướng “mạnh dạn phân cấp cho xã” như Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP đã triển khai; Bổ sung, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã... Việc quy định rõ trong luật sẽ giúp thống nhất nhận thức và tránh khoảng trống pháp lý sau khi bỏ cấp trung gian.

Hai là, điều chỉnh, bổ sung các quy định chuyển tiếp. Ngoài việc bổ sung, luật hóa các quy định, như luật hóa quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp xã. Bên cạnh đó, Luật cũng nên bổ sung quy định chuyển tiếp cho các quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt trước khi sáp nhập. Ví dụ: có thể quy định các quy hoạch sử dụng đất cấp huyện giai đoạn 2021-2030 đã phê duyệt vẫn tiếp tục thực hiện đến khi có quy hoạch cấp xã hoặc quy hoạch tỉnh mới thay thế, nhằm bảo đảm tính liên tục.

Ba là, rà soát các quy định về trình tự, thủ tục và cơ chế thực thi ở địa phương. Các văn bản quy phạm do địa phương ban hành (nghị quyết HĐND, quyết định UBND cấp tỉnh) cũng cần được rà soát, sửa đổi cho phù hợp. Ví dụ: sau sáp nhập, các tỉnh mới phải ban hành bảng

giá đất thống nhất trên địa bàn tỉnh hợp nhất (trường hợp các tỉnh cũ có mức giá và chu kỳ khác nhau); ban hành quy định mới về phân cấp quản lý trong tỉnh (nếu cần thiết bổ sung chi tiết); UBND cấp tỉnh ban hành quyết định điều chỉnh, công nhận lại địa giới hành chính các xã, phường mới sáp nhập để cập nhật vào hồ sơ địa chính... Những vấn đề này thuộc thẩm quyền của địa phương, song cần được hướng dẫn kịp thời từ Trung ương để đảm bảo thống nhất cách làm trên cả nước.

Bốn là, hoàn thiện các quy định chuyên ngành liên quan. Bên cạnh Luật Đất đai 2024, nhiều luật và văn bản khác cũng cần điều chỉnh cho phù hợp. Ví dụ: Luật Khiếu nại, Luật Tố tụng hành chính nên được xem xét sửa đổi tương ứng nếu thẩm quyền giải quyết tranh chấp, khiếu nại đất đai có thay đổi (trường hợp bỏ hẳn cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai bằng quyết định hành chính, chuyển sang tòa án chẳng hạn). Luật Ban hành VBQPPL cũng cần cập nhật việc bỏ cấp huyện, trong đó bãi bỏ hình thức nghị quyết HĐND huyện, quyết định UBND huyện. Đồng thời, quy định chuyển tiếp hiệu lực của các văn bản cũ sau sáp nhập [11].

Năm là, nâng cao hiệu quả thực thi tại địa phương. Cuối cùng, về khía cạnh tổ chức - nhân sự, việc hoàn thiện pháp luật cần gắn liền với cải cách bộ máy thực thi. Như đã đề cập, cấp xã sẽ gánh vác nhiều nhiệm vụ hơn, do đó các quy định về cán bộ, công chức cấp xã (định biên, chức danh địa chính - xây dựng, chế độ đào tạo) phải được điều chỉnh phù hợp [12, 13]. Bên cạnh đó, mô hình văn phòng đăng ký đất đai một cấp (thuộc Sở) với các chi nhánh tại địa bàn có thể tiếp tục được duy trì để hỗ trợ kỹ thuật cho UBND xã trong quản lý hồ sơ, cơ sở dữ liệu đất đai. Bộ Nông nghiệp và Môi trường cần sớm ban hành thông tư hướng dẫn về tổ chức bộ máy quản lý đất đai sau sáp nhập, trong đó làm rõ quan hệ phối hợp giữa Sở, chi nhánh văn phòng đăng ký và UBND cấp xã. Đây cũng là nội dung nên được bổ sung vào Luật Đất đai 2024. Hệ thống quản lý đất đai chỉ hoạt động hiệu quả khi con người vận hành thông suốt. Do vậy, pháp luật cần tạo hành lang để cơ quan Trung ương, địa phương bố trí nguồn lực, đào tạo nhằm nâng cao chất lượng quản lý tương xứng với yêu cầu của giai đoạn mới.

4. Kết luận, khuyến nghị

Việc tái cấu trúc mô hình chính quyền địa phương từ ba cấp sang hai cấp từ ngày 01/7/2025 không chỉ là một cuộc cải cách hành chính đơn thuần mà còn là tiền đề quan trọng để tối ưu hóa nguồn lực đất đai. Đối với lĩnh vực logistics, đất đai chính là hạ tầng của hạ tầng. Sự chuyển dịch thẩm quyền từ cấp huyện xuống trực tiếp cấp xã hoặc chuyển lên cấp tỉnh theo tinh thần của Nghị định số 151/2025/NĐ-CP và Nghị định số 226/2025/NĐ-CP đã bước đầu tạo ra “luồng xanh” pháp lý, giúp giảm bớt các tầng nấc trung gian trong việc giải quyết thủ tục hành chính liên quan. Tuy nhiên, để những chuyển biến này thực sự trở thành động lực bền vững cho mọi hoạt động, hệ thống pháp luật đất đai cần vượt qua tính chất “tình thế” của các Nghị định hiện tại để tiến tới một khung pháp lý ổn định và đồng bộ hơn. Do đó, kiến nghị Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan hữu quan khẩn trương hoàn thiện hệ thống

pháp luật, trong đó có nội dung sửa đổi Luật Đất đai 2024 và các văn bản dưới luật theo các định hướng đã nêu. Tiếp tục nghiên cứu, đánh giá tác động thực tiễn của Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, Nghị định số 226/2025/NĐ-CP và các văn bản liên quan để có cơ sở dữ liệu và luận cứ khoa học vững chắc cho việc sửa đổi luật một cách bài bản, triệt để. Song song đó, cần chú trọng công tác tuyên truyền, hướng dẫn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ địa phương và người dân, doanh nghiệp về những thay đổi trong quản lý đất đai. Có như vậy, các chủ trương cải cách bộ máy hành chính mới thực sự đi vào cuộc sống, bảo đảm cho hệ thống quản lý đất đai vận hành trơn tru, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Politburo (2025), *Conclusion No. 126-KL/TW dated February 14, 2025 on a Number of Contents and Tasks for Continuing to Rearrange and Streamline The Organisational Structure of The Political System in 2025* (in Vietnamese).

[2] Politburo, Secretariat (2025), *Conclusion No. 127-KL/TW dated February 28, 2025 on The Deployment of Research and Proposals to Continue Rearranging The Organisational Structure of The Political System* (in Vietnamese).

[3] National Assembly of Vietnam (2025a), *Resolution No. 176/2025/QH15 dated February 18, 2025 on The Organisational Structure of The Government for The 15th National Assembly Term* (in Vietnamese).

[4] National Assembly of Vietnam (2025b), *Resolution No. 202/2025/QH15 issued on June 12, 2025 on Rearranging Provincial-Level Administrative Units* (in Vietnamese).

[5] National Assembly of Vietnam (2025c), *Resolution No. 203/2025/QH15 dated June 16, 2025 on Amending and Supplementing a Number of Articles of The Constitution of The Socialist Republic of Vietnam of 2013* (in Vietnamese).

[6] National Assembly of Vietnam (2025d), *Law No. 72/2025/QH15 dated June 16, 2025 on Local Government Organisation (Amending The Law on Local Government Organisation 2015)* (in Vietnamese).

[7] Vietnam Government (2025a), *Decree No. 151/2025/ND-CP dated June 12, 2025 Regulating The Decentralisation of Authority for Two-tiered Local Governments and The Delegation of Power and Decentralisation in The Field of Land* (in Vietnamese).

[8] Vietnam Government (2025b), *Decree No. 226/2025/ND-CP dated August 15, 2025 on Amending and Supplementing a Number of Articles of The Decrees Detailing The Implementation of The Land Law* (in Vietnamese).

[9] National Assembly of Vietnam (2025e), *Resolution No. 190/2025/QH15 dated February 19, 2025 on Handling a Number of Issues Related to The Rearrangement of The State Organisational Apparatus* (in Vietnamese).

[10] National Assembly of Vietnam (2024), *Land Law 2024*, No. 31/2024/QH15 (in Vietnamese).

[11] National Assembly of Vietnam (2025f), *Law No. 64/2025/QH15 dated February 19, 2025 on The Promulgation of Legal Normative Documents (Amending The Law on The Promulgation of Legal Normative Documents 2015)* (in Vietnamese).

[12] Vietnam Government (2023), *Decree No. 33/2023/ND-CP dated June 10, 2023 on Communal-Level Cadres, Civil Servants, and Part-Time Workers at The Communal, Village, and Residential Group Levels* (in Vietnamese).

[13] Government's Steering Committee for Rearranging Administrative Units and Building the Two-Tier Local Government Model (2025), *Official Letter No. 09/CV.BCD dated May 30, 2025 on Temporary Guidelines for Allocating Personnel When Implementing The Rearrangement of Administrative Units and The Two-tiered Local Government Model* (in Vietnamese).

[14] Prime Minister of Vietnam (2025), *Decision No. 759/QĐ-TTg dated April 14, 2025 on Approving The Project on Rearranging and Reorganising Administrative Units at All Levels and Establishing a Two-Tier Local Government Model* (in Vietnamese).

[15] Vietnam Government (2025c), *Resolution No. 126/NQ-CP dated May 9, 2025 on Approving The Dossier for The Project on Rearranging Communal-Level Administrative Units in 2025* (in Vietnamese).

[16] Central Executive Committee of the Communist Party of Vietnam (2017), *Resolution No. 18-NQ/TW dated October 25, 2017 on Continuing to Innovate and Rearrange The Organisational Structure of The Political System to be Streamlined, Effective, and Efficient* (in Vietnamese).