

QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG LẤN BIỂN DƯỚI GÓC ĐỘ PHÁP LÝ - THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

TRẦN LÊ ĐĂNG PHƯƠNG*
NGUYỄN THÀNH PHƯƠNG**
PHÙNG THANH HÙNG***

Lấn biển là công cụ quan trọng trong chiến lược phát triển không gian ven biển của Việt Nam. Nhà nước đã từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động lấn biển. Tuy nhiên, các quy định còn tản mác, thiếu sự thống nhất dẫn đến chồng chéo, khó khăn trong cấp phép, quản lý và bảo đảm quyền lợi của nhà đầu tư, cộng đồng dân cư, như: chưa cụ thể hóa mục đích lấn biển, thiếu bộ tiêu chí đánh giá tác động toàn diện, chưa có cơ chế quản lý riêng cho đất sau lấn biển cũng như chưa giải quyết triệt để các vấn đề về định giá, nghĩa vụ tài chính và xử lý dự án chậm tiến độ. Bài viết làm rõ những bất cập và đề xuất các giải pháp về quản lý hoạt động lấn biển trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: Đất đai; lấn biển; quản lý nhà nước; hoạt động lấn biển; hoàn thiện chính sách.

Land reclamation is a crucial component of Vietnam's coastal spatial development strategy. The State has gradually improved the legal framework regulating land reclamation activities. However, existing regulations remain fragmented and inconsistent, resulting in overlapping management, difficulties in licensing procedures, and inadequate protection of the rights of investors and local communities. Key shortcomings include the lack of specific objectives for land reclamation, the absence of comprehensive impact assessment criteria, the unavailability of a dedicated management mechanism for post-reclamation land, and unresolved issues related to valuation, financial obligations, and the handling of delayed projects. This article analyzes these limitations and proposes solutions to enhance the legal and administrative management of land reclamation activities in the current context.

Keywords: Land; land reclamation; state management; reclamation activities; policy improvement.

NGÀY NHẬN: 09/7/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 29/9/2025

NGÀY DUYỆT: 16/10/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.357.2025.1324>

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và gia tăng áp lực phát triển không gian sống, nhiều quốc gia ven biển đã lựa chọn lấn biển như một giải pháp mở rộng quỹ đất để phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế, đô thị hóa, bảo đảm an ninh lương thực và thích ứng với biến đổi khí

hậu. Theo số liệu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) năm 2017, trong số 152 quốc gia và

* TS, Trường Đại học An Giang, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

** ThS, Trường Đại học Nam Cần Thơ

*** ThS, Chi cục Thi hành án dân sự khu vực X, tỉnh Tây Ninh

vùng lãnh thổ có biển, có tới 83 quốc gia sở hữu diện tích biển lớn hơn đất liền và 54 quốc gia có diện tích biển chiếm đến 80% tổng diện tích lãnh thổ¹. Tại Việt Nam, với mục tiêu trở thành quốc gia mạnh về biển vào năm 2045, hoạt động lấn biển đã được triển khai từ cuối những năm 90 thế kỷ XX, tiêu biểu là dự án lấn biển Rạch Giá, Kiên Giang (nay thuộc tỉnh An Giang). Đến nay, cả nước đã có khoảng 80 dự án lấn biển tại 19 tỉnh, thành phố ven biển, như: Quảng Ninh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Khánh Hòa, TP. Hồ Chí Minh...².

Trước yêu cầu cấp thiết về kiểm soát hiệu quả các hoạt động lấn biển, Nhà nước đã từng bước xây dựng hành lang pháp lý điều chỉnh, với sự tham gia của nhiều luật chuyên ngành. Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động lấn biển còn bộc lộ nhiều hạn chế cần hoàn thiện nhằm hướng tới phát triển bền vững vùng biển và ven biển của Việt Nam.

2. Thực trạng pháp luật về quản lý các dự án lấn biển

Một là, Điều 190 Luật Đất đai năm 2024 đã xác định nguyên tắc cần tuân thủ trong hoạt động lấn biển, Điều 3 Nghị định số 42/2024/NĐ-CP ngày 16/4/2024 của Chính phủ về hoạt động lấn biển, giải thích khái niệm “lấn biển” và “dự án đầu tư lấn biển” gắn với mục đích “tạo quỹ đất sử dụng vào phát triển kinh tế - xã hội, phòng, chống thiên tai, thích ứng biến đổi khí hậu. Mặc dù công tác lấn biển đã được triển khai từ năm 1999 nhưng đến nay, Việt Nam vẫn chưa cụ thể hóa những mục đích thực hiện dự án lấn biển.

Hai là, điểm b khoản 2 Điều 190 Luật Đất đai năm 2024 đề ra nguyên tắc: “Dựa trên cơ sở đánh giá đầy đủ về kinh tế, xã hội, môi trường, bảo đảm phát triển bền vững, đa dạng sinh học, các yếu tố tự nhiên, tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu và nước biển dâng”. Tuy nhiên, cho đến nay, các cơ quan quản lý nhà nước chưa xây dựng được bộ tiêu chí ảnh hưởng đến môi trường, xã hội, phát triển bền vững và đa dạng sinh học biển cũng như xây dựng bổ sung các tiêu chuẩn, quy chuẩn mới;

nghiên cứu vật liệu mới để thay thế cát trong hoạt động lấn biển.

Ba là, hoạt động lấn biển chưa được điều chỉnh bởi một luật thống nhất mà còn phân tán, rải rác trong nhiều văn bản pháp luật thuộc các lĩnh vực khác nhau. Sự tồn tại của quá nhiều văn bản nhưng thiếu khung pháp lý thống nhất, dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót trong quản lý nhà nước. Điều này khiến cho việc thực hiện dự án lấn biển gặp khó khăn trong khâu xin phép, xác định thẩm quyền phê duyệt cũng như bảo đảm quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư, người sử dụng đất và cộng đồng dân cư có liên quan.

Bốn là, khoản 4 Điều 190 Luật Đất đai năm 2024 quy định: “Khu vực biển được xác định để thực hiện hoạt động lấn biển trong quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt và dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư thì việc quản lý, sử dụng khu vực biển để thực hiện hoạt động lấn biển như đối với đất đai trên đất liền”. Quy định này chưa hợp lý, bởi bản chất, tính chất của đất này mang những đặc trưng riêng biệt. Cụ thể:

(1) Về bản chất tài nguyên và cơ sở pháp lý: khu vực biển là không gian tự nhiên đặc thù, thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý theo chủ quyền quốc gia. Khác với đất liền, biển chưa được xác lập quyền sử dụng, không có địa giới hành chính, bản đồ địa chính hay cơ sở dữ liệu đất đai tương ứng nên về pháp lý, chưa được xem là “đất” theo Luật Đất đai năm 2024 mà là tài nguyên biển, chịu sự điều chỉnh của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 cùng các văn bản chuyên ngành. Do đó, để quản lý hoạt động lấn biển, Nhà nước không thể áp dụng trực tiếp quy trình giao đất như trên đất liền mà phải thực hiện quá trình “chuyển hóa pháp lý” từ không gian biển thành đất. Chỉ khi hoàn tất việc lấn biển và được nghiệm thu san lấp, phần diện tích này mới đủ điều kiện để được quản lý như đất liền và xem xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

(2) *Về trình tự, thủ tục hành chính:* hoạt động lấn biển được điều chỉnh bằng một chuỗi thủ tục riêng, được quy định tại mục VI Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 (sau đây viết tắt là số 151/2025/NĐ-CP). Thủ tục này vừa kế thừa trình tự giao đất, cho thuê đất thông thường, vừa bổ sung nhiều nội dung kỹ thuật để phù hợp với tính chất đặc thù của không gian biển vốn chưa được thiết lập ranh giới, bản đồ địa chính hay cơ sở dữ liệu đất đai. Do vậy, dù *Luật Đất đai* năm 2024 đã xác định đất sau lấn biển được quản lý như đất liền, nhưng thực tế vẫn cần một quy trình riêng, chuyên biệt, có tính liên ngành cao, đặt ra yêu cầu về khung pháp lý ổn định và đội ngũ chuyên môn có năng lực trong lĩnh vực biển, bản đồ và địa chính.

(3) *Về cơ chế tài chính:* theo điểm e, g mục VI Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, chủ đầu tư không phải nộp tiền sử dụng khu vực biển trong toàn bộ giai đoạn lấn biển từ khi được giao đến khi san lấp, cải tạo mặt bằng và được nghiệm thu. Điều này khác hẳn với đất liền, nơi nghĩa vụ tài chính phát sinh ngay khi có quyết định giao đất, cho thuê đất. Chính sách này thể hiện chủ trương khuyến khích đầu tư vào các khu đô thị, kinh tế, du lịch ven biển, tuy nhiên, cũng gây ra một số thách thức lớn vì khu vực biển là tài nguyên quốc gia có tính công cộng cao, nhưng lại bị “khoanh vùng riêng” trong thời gian dài mà Nhà nước không thu được nguồn lực nào nếu dự án bị chậm tiến độ hoặc bỏ dở. Việc miễn phí không đi kèm điều kiện ràng buộc về tiến độ, hiệu quả sử dụng hay đầu tư tối thiểu dễ dẫn đến lạm dụng chính sách.

(4) *Về hồ sơ và dữ liệu địa chính:* hoạt động lấn biển đặt ra yêu cầu đặc thù trong công tác cập nhật và quản lý đất đai. Theo Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, sau khi lấn biển, Văn phòng đăng ký đất đai phải thực hiện đo đạc, xây dựng bản đồ địa chính mới, chỉnh lý hồ sơ quản lý đất đai và bàn giao đất trên thực địa. Khác với đất liền, nơi hệ thống địa chính đã có sẵn thì khu vực lấn biển vốn là không gian tự nhiên chưa có ranh giới hành

chính, chưa có thửa đất, số tờ bản đồ hay dữ liệu kỹ thuật. Vì vậy, toàn bộ thông tin địa chính cho phần diện tích mới hình thành này phải được thiết lập từ đầu, bao gồm xác lập tọa độ, mốc giới, xây dựng bản đồ theo chuẩn quốc gia, gán mã số thửa và cập nhật vào hệ thống thông tin đất đai số. Ngoài ra, nếu phần lấn biển là một hạng mục trong dự án lớn, việc chỉnh lý hồ sơ địa chính còn phải đồng bộ với quyết định giao khu vực biển, hồ sơ nghiệm thu hạ tầng và kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Thiếu sự phối hợp dễ gây chậm trễ trong cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc phát sinh tranh chấp ranh giới.

(5) Theo quy định tại điểm k khoản 1 Chương V Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, đối với các dự án lấn biển, thời điểm chủ đầu tư phải đưa đất vào sử dụng được tính kể từ ngày cơ quan có thẩm quyền ban hành thông báo chấp thuận kết quả nghiệm thu đối với toàn bộ hoặc từng phần diện tích đã hoàn thành hoạt động lấn biển. Điều này đồng nghĩa với việc trong suốt giai đoạn từ khi được giao khu vực biển cho đến khi hoàn tất việc san lấp, cải tạo mặt bằng, chủ đầu tư chưa bị ràng buộc bởi nghĩa vụ sử dụng đất, dù thời gian này có thể kéo dài nhiều năm³. Trong khi đó, đối với các dự án trên đất liền, *Luật Đất đai* năm 2024 và các văn bản hướng dẫn xác định rõ thời điểm đưa đất vào sử dụng là kể từ ngày có quyết định giao đất hoặc cho thuê đất. Sự chênh lệch về mốc thời điểm xác định nghĩa vụ này có nguy cơ tạo ra sự thiếu thống nhất và không công bằng trong xử lý các dự án chậm triển khai, khi cùng một hành vi chậm đưa đất vào sử dụng lại bị đánh giá và xử lý khác nhau.

Năm là, khoản 6 Điều 190 *Luật Đất đai* năm 2024 quy định: “Việc giao khu vực biển để thực hiện hoạt động lấn biển được tiến hành đồng thời với việc giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư” sẽ khắc phục tình trạng thủ tục chồng chéo. Cụ thể, nhà đầu tư sẽ không còn phải thực hiện hai lần thủ tục là xin giao khu vực biển để lấn biển theo *Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo* năm 2015

và xin giao đất sau khi đã hình thành đất lấn biển theo *Luật Đất đai* năm 2024. Theo đó, quy định này giúp tiết kiệm thời gian, chi phí và tránh tình trạng nộp phí hai lần. Tuy nhiên, trên thực tế, quy định vẫn chưa giải quyết triệt để những bất cập liên quan vì khi diện tích biển đã được chuyển đổi thành đất lấn biển thì về bản chất, đây là “đất sạch” và việc quản lý, sử dụng đất này phải tuân theo nguyên tắc của *Luật Đất đai* năm 2024⁴. Thực tế diện tích đất “biển” bản chất vẫn là mặt biển trước khi tiến hành thực hiện các bước để lấn biển nên sẽ gây ra những khó khăn trong việc xác định giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất, khi đó các văn bản hướng dẫn chưa quy định điều này làm cơ sở giúp các nhà đầu tư tham gia chào giá, nên việc chào giá trong trường hợp này rất khó khăn⁵.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, để bảo đảm định hướng phát triển bền vững và thống nhất trong công tác quản lý, cần sớm ban hành văn bản pháp lý xác định rõ mục đích của hoạt động lấn biển. Theo đó, nên phân loại mục đích lấn biển rõ ràng nhằm kiểm soát hiệu quả các tác động tiêu cực đến hệ sinh thái, sinh kế và quy hoạch vùng ven biển. Đồng thời, cần yêu cầu các địa phương khi phê duyệt dự án phải thể hiện rõ ràng mục tiêu công cộng hay thương mại của từng hạng mục lấn biển để tăng tính minh bạch và đồng thuận xã hội.

Thứ hai, cần thiết phải ban hành bộ tiêu chí đánh giá toàn diện tác động của dự án lấn biển về kinh tế - xã hội, môi trường và đa dạng sinh học. Bộ tiêu chí này bám sát nguyên tắc phát triển bền vững quy định tại điểm b khoản 2 Điều 190 *Luật Đất đai* năm 2024; đồng thời, cụ thể hóa thành các chỉ số định lượng để áp dụng nhất quán trong thẩm định dự án. Bên cạnh đó, Nhà nước cần đầu tư nghiên cứu và ban hành các quy chuẩn kỹ thuật mới cho hoạt động lấn biển, đặc biệt trong việc thay thế vật liệu san lấp nhằm hạn chế khai thác cát biển.

Thứ ba, pháp luật đất đai cần thiết kế một cơ chế quản lý riêng đối với đất sau lấn biển,

thay vì chỉ áp dụng theo mô hình quản lý đất liền. Việc áp dụng đồng thời giao khu vực biển và giao đất như hiện nay theo khoản 6 Điều 190 *Luật Đất đai* năm 2024 là hợp lý ở khía cạnh giảm thủ tục chồng chéo nhưng cần bổ sung cơ chế xác lập giá trị quyền sử dụng đất một cách khách quan. Cụ thể, cần có hướng dẫn chi tiết về phương pháp xác định giá khởi điểm để đấu giá đất sau lấn biển hoặc trong trường hợp không tổ chức đấu giá thì phải có cơ chế định giá độc lập dựa trên chi phí san lấp, vị trí, hạ tầng và khả năng sinh lợi của khu vực.

Thứ tư, để khắc phục tình trạng chồng chéo giữa các văn bản hiện hành, cần sớm ban hành luật thống nhất về hoạt động lấn biển, trong đó nên tích hợp các quy định trong *Luật Đất đai*, *Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo*, Nghị định số 42/2024/NĐ-CP và các văn bản chuyên ngành khác. Việc luật hóa thống nhất sẽ tạo cơ sở pháp lý đầy đủ và rõ ràng, giúp phân định ranh giới giữa các loại hình sử dụng đất, nước ven biển, bảo đảm quyền lợi hợp pháp cho nhà đầu tư; đồng thời, tăng cường năng lực quản lý nhà nước về biển đảo trong bối cảnh Việt Nam đang đối mặt với áp lực phát triển kinh tế biển mạnh mẽ.

Thứ năm, cần sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư trong các dự án lấn biển, đặc biệt là phần diện tích gia tăng sau khi lấn biển hoàn thành. Quy định tại khoản 4 Điều 6 Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/01/2021 là cơ sở để công nhận quyền sử dụng đối với đất hình thành sau lấn biển, tuy nhiên, Nghị định số 42/2024/NĐ-CP và *Luật Đất đai* năm 2024 chưa phản ánh đầy đủ nguyên tắc này. Vì vậy, cần bổ sung quy định cụ thể về trình tự ghi nhận quyền sử dụng, nghĩa vụ tài chính, điều kiện chuyển nhượng và trách nhiệm bảo vệ môi trường đối với phần đất mới hình thành, tránh để tình trạng nhà đầu tư đã bỏ vốn nhưng chưa được bảo đảm quyền tài sản.

Thứ sáu, mặc dù *Luật Đất đai* năm 2024 xác định đất sau lấn biển được quản lý như đất liền nhưng thực tiễn cho thấy, sự khác biệt

lớn về kỹ thuật và quy trình hành chính. Vì vậy, cần xây dựng quy trình quản lý riêng cho đất sau lấn biển, trong đó quy định rõ các bước chuyển hóa pháp lý từ không gian biển thành đất, điều kiện nghiệm thu, yêu cầu về bản đồ địa chính và trách nhiệm cập nhật dữ liệu vào hệ thống quản lý đất đai. Đồng thời, cần đầu tư ngân sách để hỗ trợ các địa phương thực hiện việc đo đạc, bản đồ, cập nhật số liệu kỹ thuật, nhất là trong các khu vực đang hình thành các khu đô thị biển hoặc dự án kinh tế ven biển quy mô lớn.

Thứ bảy, để bảo đảm không bị lợi dụng cơ chế miễn nghĩa vụ tài chính, cần bổ sung quy định về thời gian tối đa được miễn phí sử dụng khu vực biển trong giai đoạn lấn biển cũng như trách nhiệm tài chính phát sinh trong trường hợp chậm tiến độ, chuyển nhượng hoặc không triển khai dự án. Đồng thời, cần nghiên cứu ban hành khung giá sử dụng tạm thời khu vực biển trong thời gian bị chiếm dụng để lấn biển, làm cơ sở quản lý giá trị tài nguyên công một cách hiệu quả, minh bạch và công bằng giữa đất liền và biển.

Thứ tám, về thời điểm xác định nghĩa vụ đưa đất vào sử dụng đối với dự án lấn biển, cần tiếp tục duy trì cơ chế xác lập mốc tính từ ngày nghiệm thu phân diện tích đã san lấp theo điểm k khoản 1 Chương V Nghị định số 151/2025/NĐ-CP, nhưng cũng cần thiết kế cơ chế giám sát tiến độ. Cụ thể, có thể áp dụng hình thức báo cáo tiến độ định kỳ, kiểm tra thực địa giai đoạn giữa kỳ và chế tài nếu chủ đầu tư kéo dài giai đoạn lấn biển không có lý do chính đáng. Điều này sẽ góp phần hạn chế tình trạng chiếm dụng biển kéo dài mà không triển khai dự án, gây thất thoát tài nguyên quốc gia và làm mất cơ hội phát triển kinh tế biển bền vững.

4. Kết luận

Hoạt động lấn biển tại Việt Nam đang ngày càng gia tăng về quy mô và tính phức tạp, đặt ra những yêu cầu cấp thiết đối với việc hoàn thiện khung pháp lý và cơ chế quản lý nhằm bảo đảm phát triển bền vững vùng ven biển. Những khoảng trống pháp lý, sự chồng

chéo trong quản lý, cùng với việc thiếu cơ chế đánh giá tác động tổng thể và giám sát xã hội đã làm gia tăng nguy cơ phát sinh hệ lụy về môi trường, xã hội và xung đột lợi ích trong sử dụng không gian biển. Do đó, cần rà soát, sửa đổi, đồng bộ hóa các quy định pháp luật liên quan đến lấn biển, tăng cường phối hợp liên ngành, áp dụng công cụ quản lý hiện đại. Chỉ khi hệ thống pháp luật và quản lý đối với hoạt động lấn biển được hoàn thiện một cách toàn diện và hiệu quả, Việt Nam mới có thể khai thác tối đa tiềm năng không gian biển; đồng thời, bảo đảm hài hòa giữa mục tiêu phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và gìn giữ an ninh, chủ quyền quốc gia trên biển. □

Chú thích:

1. Nishan Degnarain (2023). *83 countries are more ocean than land*. <https://www.weforum.org>
2. *Công tác xây dựng hành lang pháp lý cho hoạt động lấn biển tại Việt Nam*. <https://vasi.gov.vn>, truy cập ngày 05/01/2025.
3. Nguyễn Thành Phương (2025). *Phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong quản lý các dự án đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng*. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 22/2025.
4. Nguyễn Thành Phương, Trần Lê Đăng Phương, Trần Kim Thoa (2025). *Pháp luật về hoạt động lấn biển và kinh nghiệm từ một số quốc gia hướng đến việc phát triển bền vững*. Kỷ yếu hội thảo quốc gia: “Pháp luật vì mục tiêu phát triển bền vững”. Trường Đại học Thương mại.
5. *Cụ thể hóa chính sách khuyến khích lấn biển và chính sách hỗ trợ, ưu đãi cho nhà đầu tư*. <https://quochoi.vn>, truy cập ngày 12/01/2025.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2021). *Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/01/2021 về giao khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng tài nguyên biển*.
2. Chính phủ (2024). *Nghị định số 42/2024/NĐ-CP ngày 16/4/2024 về hoạt động lấn biển*.
3. Chính phủ (2025). *Nghị định số 151/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương hai cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực đất đai*.
4. Quốc hội (2024). *Luật Đất đai năm 2024*.