

HẠN MỨC ĐẤT NÔNG NGHIỆP CỦA HUNGARY VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ĐÀO THỊ SAO *

Quy định về hạn mức đất nông nghiệp có vai trò quan trọng trong việc điều tiết quá trình tích tụ, tập trung đất đai, bảo đảm hài hòa giữa yêu cầu mở rộng quy mô sản xuất nông nghiệp với mục tiêu quản lý, sử dụng đất hiệu quả, bền vững ở Việt Nam. Luật Đất đai năm 2024 đã nâng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân lên không quá 15 lần hạn mức giao đất nông nghiệp, tạo cơ sở pháp lý thuận lợi hơn cho việc tiếp cận đất nông nghiệp và phát triển sản xuất quy mô lớn. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của Hungary trong việc thiết kế hạn mức đất nông nghiệp, bài viết rút ra một số kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật về hạn mức đất nông nghiệp.

Từ khóa: Đất nông nghiệp; Luật Đất đai; hạn mức; Hungary; Việt Nam.

Regulations on agricultural landholding limits play an important role in regulating land accumulation and consolidation while ensuring a balance between the need to expand the scale of agricultural production and the objective of efficient and sustainable land management and use in Vietnam. The 2024 Land Law has increased the limit on the transfer of agricultural land use rights to individuals to no more than fifteen times the agricultural land allocation limit, thereby providing a more favorable legal basis for access to agricultural land and the development of large-scale agricultural production. Based on an analysis of Hungary's experience in designing agricultural landholding limits, this article draws several lessons for improving Vietnam's legal framework governing agricultural landholding limits.

Keywords: Agricultural land; Land Law; landholding limits; Hungary; Vietnam.

NGÀY NHẬN: 10/6/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/6/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 08/7/2026

Email: saodt.bn@hvnh.eu.vn

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.366.2026.1591>

1. Đặt vấn đề

Ở Việt Nam, sản xuất nông nghiệp trong thời gian dài chủ yếu dựa trên mô hình hộ gia đình với quy mô nhỏ, đất đai phân tán, manh mún đã bộc lộ những hạn chế nhất định khi nền nông nghiệp chuyển sang giai đoạn phát triển theo hướng hàng hóa, ứng dụng khoa học, công nghệ, cơ giới hóa và liên kết theo chuỗi giá trị. Trong bối cảnh đó,

tích tụ, tập trung đất nông nghiệp trở thành một yêu cầu khách quan nhằm mở rộng quy mô sản xuất, nâng cao hiệu quả sử dụng đất và tạo điều kiện cho tổ chức sản xuất nông nghiệp hiện đại. Vì vậy, hạn mức đất nông nghiệp được đặt ra như một công cụ pháp lý

* ThS, Học viện Ngân hàng, Phân viện Bắc Ninh

nhằm điều tiết quá trình phân bổ, chuyển dịch và tích tụ đất đai.

Hungary là một trong những quốc gia có cách tiếp cận khá đặc thù về hạn mức đất nông nghiệp. Pháp luật nước này không chỉ giới hạn diện tích được nhận quyền sở hữu đất mà còn phân biệt giữa hạn mức nhận quyền sở hữu và hạn mức nắm giữ, sử dụng đất; đồng thời, đặt ra các mức giới hạn khác nhau tùy theo tư cách của chủ thể và mục đích sử dụng đất (János Ede Szilágyi, 2022, tr. 176 - 178). Cách tiếp cận này có thể gợi mở cho Việt Nam trong việc nhìn nhận hạn mức đất nông nghiệp không chỉ là một giới hạn về diện tích mà còn là công cụ pháp lý để điều tiết quá trình tích tụ đất đai, bảo đảm đất nông nghiệp được tập trung cho sản xuất thực chất, hạn chế đầu cơ và góp phần sử dụng đất nông nghiệp bền vững.

2. Kinh nghiệm của Hungary về hạn mức đất nông nghiệp

2.1. Cơ sở pháp lý về hạn mức đất nông nghiệp

Theo Ủy ban châu Âu, khoảng 5,3 triệu ha lãnh thổ Hungary đang được sử dụng cho canh tác nông nghiệp, với khoảng 430.000 nông dân và khoảng 30,5% dân số sinh sống ở khu vực nông thôn (EC, 10/4/2026).

Về chế độ sở hữu, Hungary thừa nhận quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai. Điều XIII *Hiến pháp* Hungary năm 2011 ghi nhận quyền sở hữu và quyền thừa kế tài sản. Tuy nhiên, đối với đất nông nghiệp, quyền sở hữu tư nhân không đồng nghĩa với việc chủ thể được tự do nhận chuyển dịch đất không giới hạn. Điều P của *Hiến pháp* Hungary năm 2011 xác định đất canh tác, rừng, tài nguyên nước và đa dạng sinh học là “di sản chung của quốc gia”; đồng thời, đặt ra yêu cầu phải ban hành đạo luật quy định giới hạn và điều kiện đối với việc nhận quyền sở hữu, quyền sử dụng đất canh tác và rừng (János Ede Szilágyi, 2022, tr. 147 - 148). Vì vậy, pháp luật Hungary tiếp cận đất nông nghiệp như một loại tài sản đặc biệt: được thừa nhận trong chế độ sở hữu tư nhân

nhưng chịu sự điều tiết chặt chẽ nhằm bảo vệ tài nguyên đất, lợi ích công cộng và định hướng phát triển nông nghiệp bền vững.

Trên nền tảng đó, Hungary xây dựng hệ thống pháp luật chuyên biệt điều chỉnh việc nhận quyền sở hữu và quyền sử dụng đối với đất nông nghiệp. Hai văn bản giữ vai trò nền tảng là *Đạo luật CXXII* năm 2013 về chuyển giao đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp và *Đạo luật CCXII* năm 2013 về một số quy định và quy tắc chuyển tiếp liên quan đến Land Transfer Act (Act CCXII of 2013 on Certain Provisions and Transitional Rules in Connection with the Land Transfer Act, thường được gọi là Implementation Land Act). Hai đạo luật này đặt ra khung pháp lý cho việc kiểm soát điều kiện, giới hạn và trình tự nhận đất nông nghiệp, trong đó có các quy định về hạn mức đất nông nghiệp. Nhà nước Hungary không phủ nhận thị trường đất đai và quyền sở hữu tư nhân, nhưng đặt vấn đề về nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp trong khuôn khổ các điều kiện về chủ thể, mục đích sử dụng, quy mô được sở hữu, quy mô được nắm giữ, sử dụng và cơ chế chấp thuận hành chính nhằm bảo đảm đất nông nghiệp được tích tụ cho sản xuất thực chất, hạn chế đầu cơ và tập trung đất quá mức.

2.2. Hạn mức nhận quyền sở hữu đất nông nghiệp trong pháp luật Hungary

Pháp luật Hungary không thiết kế hạn mức đất nông nghiệp theo một giới hạn diện tích duy nhất áp dụng cho mọi trường hợp mà phân biệt giữa giới hạn đối với việc nhận quyền sở hữu đất và giới hạn đối với việc nắm giữ, sử dụng đất. Cách phân biệt này xuất phát từ việc pháp luật Hungary tách bạch giữa quyền sở hữu đất và quyền sử dụng đất trên các căn cứ pháp lý khác, chẳng hạn, như: thuê đất hoặc các hình thức sử dụng hợp pháp khác. Do đó, cùng trong một chế định kiểm soát đất nông nghiệp, pháp luật Hungary vừa kiểm soát sự tập trung quyền sở hữu, vừa cho phép tổ chức sử dụng đất ở quy mô lớn hơn trong những điều kiện nhất định (János Ede Szilágyi, 2022, tr. 146 - 177).

Một là, hạn mức nhận quyền sở hữu đất nông nghiệp. Pháp luật Hungary đặt ra giới hạn đối với việc nhận quyền sở hữu đất nông nghiệp có sự phân biệt giữa người sản xuất nông nghiệp và người không sản xuất nông nghiệp. Theo đó, đối với cá nhân trong nước hoặc công dân quốc gia thành viên không phải là người sản xuất nông nghiệp, pháp luật Hungary chỉ cho phép được nhận quyền sở hữu đất với tổng diện tích đất mà người đó đang có, cộng với diện tích đất dự định nhận, không được vượt quá 1 ha (Điều 10 (2), Điều 10 (4) Đạo luật CXXII năm 2013). Đối với người sản xuất nông nghiệp, hạn mức nhận quyền sở hữu đất được xác định ở mức cao hơn, tối đa 300 ha. Mức 300 ha này cũng áp dụng đối với một số trường hợp đặc biệt được luật quy định, chẳng hạn trường hợp người nhận đất là người thân thích của bên chuyển quyền, dù bản thân họ không phải là người sản xuất nông nghiệp. Khi xác định hạn mức 300 ha, pháp luật không chỉ tính diện tích đất dự định nhận mà còn tính cả diện tích đất đã sở hữu và diện tích đất đang sử dụng theo quyền hưởng dụng của người nhận (Điều 16 (1), Điều 10 (3), Điều 10 (3a) Đạo luật CXXII năm 2013).

Cách tính này cho thấy, pháp luật Hungary không kiểm soát từng giao dịch riêng lẻ mà kiểm soát tổng diện tích đất mà người nhận đã có và sẽ có sau giao dịch. Mặt khác, việc phân biệt giữa người sản xuất nông nghiệp và người không sản xuất nông nghiệp cho thấy, hạn mức đất nông nghiệp không chỉ được thiết kế để khống chế diện tích mà còn để định hướng chủ thể được tiếp cận đất. Sự phân biệt này giúp hạn mức thực hiện đồng thời hai chức năng: kiểm soát quy mô đất được nhận và bảo đảm đất nông nghiệp được chuyển dịch chủ yếu đến các chủ thể có khả năng sử dụng đất cho sản xuất thực chất.

Hai là, hạn mức nắm giữ, sử dụng đất nông nghiệp. Việc pháp luật Hungary quy định hạn mức nắm giữ, sử dụng đất nông nghiệp là điểm khá đặc biệt trong cách thiết

kế hạn mức. Pháp luật Hungary không chỉ đặt câu hỏi một chủ thể được sở hữu tối đa bao nhiêu đất mà còn kiểm soát tổng diện tích đất của chủ thể đó được nắm giữ, sử dụng trên thực tế thông qua các căn cứ hợp pháp khác, chẳng hạn, như: thuê đất hoặc các hình thức sử dụng đất hợp pháp khác. Theo đó, hạn mức nắm giữ đất được áp dụng đối với đất đang được sử dụng theo các căn cứ hợp pháp, bên cạnh diện tích đất thuộc quyền sở hữu hoặc các vật quyền hạn chế của chủ thể.

Chủ thể sản xuất nông nghiệp có thể nắm giữ tối đa 1.200 ha đất, trong đó có tính cả diện tích đất đã sở hữu (Điều 16 (2) Đạo luật CXXII năm 2013). Như vậy, pháp luật Hungary giới hạn việc nhận quyền sở hữu đất ở mức 300 ha nhưng vẫn cho phép chủ thể sản xuất nông nghiệp tổ chức sử dụng đất ở quy mô lớn hơn thông qua các hình thức hợp pháp khác. Cách quy định này cho thấy, Hungary phân biệt giữa việc “sở hữu đất” và việc “sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp”. Trong một số trường hợp đặc biệt, pháp luật còn cho phép áp dụng hạn mức nắm giữ ưu đãi tối đa 1.800 ha, mức này có thể áp dụng đối với chủ thể vận hành cơ sở chăn nuôi đáp ứng điều kiện về số lượng đơn vị vật nuôi hoặc trường hợp sử dụng đất cho sản xuất giống, vật liệu nhân giống theo điều kiện luật định (Điều 16 (3) Đạo luật CXXII năm 2013). Điều này cho thấy, pháp luật Hungary cho phép mở rộng quy mô sử dụng đất trong một số mô hình sản xuất có nhu cầu đất đai lớn hơn nhưng việc mở rộng này vẫn phải đáp ứng điều kiện cụ thể và không được vượt quá giới hạn do luật định.

Pháp luật Hungary thiết kế các mức giới hạn khác nhau nhằm cân bằng giữa yêu cầu kiểm soát tích tụ đất quá mức với nhu cầu tập trung đất phục vụ sản xuất nông nghiệp.

Ba là, các điều kiện đi kèm nhằm bảo đảm hiệu quả thực thi hạn mức. Trong pháp luật Hungary còn quy định các điều kiện về chủ thể, nghĩa vụ sử dụng đất và cơ chế chấp thuận của cơ quan nhà nước. Giới hạn chủ thể được nhận quyền sở hữu đất nông

nghiep: quyền sở hữu đất nông nghiệp không được nhận bởi một số chủ thể như công dân nước thứ ba, nhà nước nước ngoài và pháp nhân, trừ trường hợp luật có quy định khác (Điều 9 (1) Đạo luật CXXII năm 2013). Bên cạnh điều kiện về chủ thể, pháp luật Hungary còn đặt ra nghĩa vụ sử dụng đất sau khi nhận quyền. Trong hợp đồng chuyển quyền sở hữu đất, bên nhận quyền phải cam kết không chuyển giao việc sử dụng đất cho người khác, tự mình sử dụng đất, thực hiện nghĩa vụ sử dụng đất và không sử dụng đất vào mục đích khác trong thời hạn 5 năm kể từ ngày nhận quyền (Điều 21 (5) Đạo luật CXXII năm 2013).

3. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam

Mặc dù Việt Nam và Hungary có sự khác biệt căn bản về chế độ sở hữu đất đai, nhưng điểm tương đồng về pháp luật của hai quốc gia đều sử dụng hạn mức như một công cụ để kiểm soát quá trình tích tụ, tập trung đất nông nghiệp mà một chủ thể có thể tiếp cận, qua đó, hạn chế nguy cơ tập trung đất quá mức.

Điểm khác biệt cơ bản nằm ở kỹ thuật thiết kế hạn mức. Pháp luật Việt Nam hiện nay chủ yếu xác định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp theo công thức lấy hạn mức giao đất nông nghiệp làm cơ sở và nhân với hệ số nhất định (quy định cụ thể từ Điều 176 - 177 Luật Đất đai năm 2024). Hungary không thiết kế một hạn mức duy nhất mà phân tầng giữa hạn mức nhận quyền sở hữu đất và hạn mức nắm giữ, sử dụng đất. Theo đó, pháp luật Hungary vừa kiểm soát quy mô đất mà một chủ thể được sở hữu, vừa kiểm soát quy mô đất mà chủ thể đó được nắm giữ, sử dụng trên thực tế thông qua các căn cứ pháp lý khác như thuê đất. Sự phân tầng này giúp phân biệt giữa việc tập trung quyền đối với đất và việc tập trung đất để tổ chức sản xuất nông nghiệp.

Một điểm khác biệt nữa là hạn mức trong pháp luật Hungary gắn chặt hơn với tư cách của chủ thể nhận đất và nghĩa vụ sử dụng đất sau khi nhận quyền. Người không gắn với sản

xuất nông nghiệp chỉ được nhận đất trong phạm vi rất hẹp, trong khi người sản xuất nông nghiệp được tiếp cận đất ở quy mô lớn hơn nhưng vẫn bị giới hạn bởi trần diện tích nhất định. Đồng thời, người nhận đất phải tự sử dụng đất, không chuyển giao việc sử dụng đất cho người khác và không sử dụng đất vào mục đích khác trong thời hạn luật định. Ở Việt Nam, Luật Đất đai năm 2024 đã có bước tiến khi mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp; đồng thời, đặt điều kiện riêng đối với một số trường hợp, như: cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhận chuyển nhượng đất trồng lúa vượt hạn mức. Tuy nhiên, cơ chế kiểm soát tổng diện tích đất thực tế mà một chủ thể nắm giữ, cơ chế giám sát sau khi nhận chuyển quyền và cơ chế chống “lách hạn mức” vẫn cần tiếp tục được hoàn thiện.

Vì vậy, để hoàn thiện pháp luật về hạn mức đất nông nghiệp, Việt Nam cần tham khảo quy định pháp luật của Hungary như sau:

Thứ nhất, cần nhìn nhận hạn mức đất nông nghiệp không chỉ là một giới hạn diện tích tối đa mà là công cụ điều tiết quá trình tích tụ, tập trung đất nông nghiệp. Luật Đất đai năm 2024 quy định hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân không quá 15 lần hạn mức giao đất nông nghiệp đối với mỗi loại đất. Cách quy định này có ưu điểm là rõ ràng, dễ xác định và tạo cơ sở pháp lý cho việc mở rộng quy mô sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, nếu chỉ tiếp cận hạn mức như một “con số trần” thì chưa đủ để kiểm soát bản chất của quá trình tích tụ đất. Kinh nghiệm Hungary cho thấy, hạn mức cần được đặt trong một cấu trúc điều tiết rộng hơn, bao gồm: loại quyền đối với đất, quy mô đất được nắm giữ, tư cách của chủ thể và mục đích sử dụng đất. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện hạn mức theo hướng không chỉ trả lời câu hỏi “được nhận tối đa bao nhiêu đất” mà cần làm rõ “nhận để làm gì”, “sử dụng như thế nào” và “cơ chế nào bảo đảm việc sử dụng đó”.

Thứ hai, cần nghiên cứu phân biệt giữa hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất và quy mô đất được tập trung để tổ chức sản xuất nông nghiệp. Pháp luật Việt Nam chủ yếu kiểm soát hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của cá nhân. Trong khi thực tiễn phát triển nông nghiệp quy mô lớn, không nhất thiết chỉ dựa trên việc một cá nhân nhận chuyển quyền sử dụng đất đến mức tối đa mà còn có thể thông qua thuê đất, hợp tác, liên kết sản xuất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất hoặc hợp đồng liên kết sản xuất. Kinh nghiệm Hungary gợi mở cần phân biệt giữa giới hạn nhận quyền đối với đất và giới hạn nắm giữ, sử dụng đất phục vụ sản xuất. Việt Nam có thể tham khảo cách tiếp cận này để vừa kiểm soát nguy cơ gom quyền sử dụng đất quá mức, vừa không cản trở các mô hình tập trung đất linh hoạt phục vụ sản xuất nông nghiệp thực chất.

Thứ ba, hoàn thiện cách tính hạn mức theo hướng kiểm soát tổng diện tích đất mà một chủ thể thực tế nắm giữ hoặc chi phối. Luật Đất đai năm 2024 đã nâng hạn mức nhận chuyển quyền lên không quá 15 lần hạn mức giao đất, nhưng cần phải xác định rõ diện tích nào được tính vào hạn mức và cách tính trong trường hợp một cá nhân có đất ở nhiều địa phương, nhiều loại đất khác nhau hoặc sử dụng đất thông qua các hình thức pháp lý khác nhau. Kinh nghiệm Hungary cho thấy, khi xác định hạn mức, pháp luật không chỉ nhìn vào diện tích đất trong từng giao dịch riêng lẻ mà tính đến tổng diện tích đất mà chủ thể đã có và sẽ có sau giao dịch. Điều này đặt ra cho Việt Nam là cần tăng cường cơ sở dữ liệu đất đai, kết nối thông tin đăng ký biến động và kiểm soát tổng quy mô đất mà một chủ thể thực tế nắm giữ nhằm hạn chế tình trạng chia nhỏ giao dịch, phân tán diện tích hoặc đứng tên hộ để lách hạn mức.

Thứ tư, cần gắn hạn mức với cơ chế giám sát việc sử dụng đất sau khi nhận chuyển quyền. Pháp luật Việt Nam hiện đã đặt ra yêu cầu về phương án sử dụng đất đối với một số trường hợp, như: tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông

nghiệp hoặc cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho đất trồng lúa vượt hạn mức.

Tuy nhiên, cơ chế này chủ yếu mới dừng ở một số chủ thể, loại đất và trường hợp đặc thù, trong khi việc mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp có thể làm gia tăng nhu cầu giám sát việc sử dụng đất sau giao dịch. Từ kinh nghiệm Hungary, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện tiêu chí đánh giá phương án sử dụng đất, cơ chế theo dõi việc thực hiện phương án và chế tài đối với trường hợp nhận đất nhưng không đưa đất vào sản xuất, bỏ hoang, sử dụng sai mục đích hoặc chuyển dịch trá hình nhằm đầu cơ.

4. Kết luận

Việc mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp trong Luật Đất đai năm 2024 là bước điều chỉnh phù hợp với yêu cầu tích tụ đất đai và phát triển sản xuất nông nghiệp quy mô lớn. Tuy nhiên, kinh nghiệm của Hungary cho thấy, vấn đề không chỉ nằm ở việc quy định một mức trần diện tích mà còn ở cách thiết kế hạn mức trong mối liên hệ với phạm vi đất được tính, hình thức nắm giữ, sử dụng đất và cơ chế kiểm soát sau khi nhận đất. Từ đó, pháp luật Việt Nam tiếp tục được hoàn thiện theo hướng coi hạn mức đất nông nghiệp là công cụ điều tiết quá trình tích tụ, tập trung đất đai. □

Tài liệu tham khảo:

Đạo luật CXXII năm 2013 về chuyển giao đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp (*Act CXXII of 2013 on the Transfer of Agricultural and Forest Land - Land Transfer Act*) của Hungary.

European Commission (10/4/2026). *Hungary - CAP Strategic Plan*, https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/hungary_en, truy cập ngày 10/4/2026.

János Ede Szilágyi (2022). "Hungary: Strict Agricultural Land and Holding Regulations for Sustainable and Traditional Rural Communities", in János Ede Szilágyi (ed.), *Acquisition of Agricultural Lands: Cross-border Issues from a Central European Perspective*, Central European Academic Publishing.