

HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ HỖ TRỢ ĐÀO TẠO, CHUYỂN ĐỔI NGHỀ VÀ TÌM KIẾM VIỆC LÀM KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO*

Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo ra khung pháp lý để cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức thực hiện, xây dựng phương án hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy, chính sách này vẫn còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế. Bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất.

Từ khóa: Hoàn thiện pháp luật; thu hồi đất; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề; tìm kiếm việc làm.

The 2024 Land Law and its implementing regulations have established a legal framework for competent state authorities to develop and implement support plans for training, occupational transition, and job seeking when the State recovers land. However, in practice, this policy still has several limitations and has not adequately met actual needs. The article proposes several solutions to improve the legal framework and enhance the effectiveness of implementing legal provisions on support for training, occupational transition, and job seeking when the State recovers land.

Keywords: Legal improvement; land recovery; training and occupational transition support; employment assistance.

NGÀY NHẬN: 15/4/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/8/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 18/9/2026

Email: thaoptp@hvnh.edu.vn

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.369.2026.1635>

1. Đặt vấn đề

Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có quy định cụ thể về đối tượng được hỗ trợ, đa dạng hóa các hình thức hỗ trợ cũng như trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm đời sống, việc làm cho người dân sau thu hồi đất. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, một số quy định về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm

việc làm vẫn còn hạn chế, dẫn đến tình trạng các chính sách hỗ trợ chưa thực sự hiệu quả trong việc bảo đảm ổn định đời sống và việc làm cho người dân. Vì vậy, việc phân tích thực trạng pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu

* TS, Học viện Ngân hàng

hồi đất, qua đó, đề xuất các giải pháp hoàn thiện, có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

2. Thực trạng pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất

2.1. Đối tượng được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất

Khoản 1 Điều 109 Luật Đất đai năm 2024 quy định cụ thể các đối tượng được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất, cụ thể như sau:

Thứ nhất, đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp đang sử dụng đất nông nghiệp do được Nhà nước giao, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, nhận tặng cho, được công nhận quyền sử dụng đất. Đây là nhóm đối tượng có thu nhập từ sản xuất nông nghiệp trên diện tích đất bị thu hồi mà không thuộc trường hợp được hưởng lương từ ngân sách nhà nước hoặc đang có quan hệ lao động ổn định theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn (Chính phủ, 2024). Tuy nhiên, việc thuộc nhóm đối tượng trực tiếp sản xuất nông nghiệp chưa đồng nghĩa với việc mọi trường hợp đều đương nhiên được hưởng hỗ trợ. Theo khoản 1 Điều 109 Luật Đất đai năm 2024, việc hỗ trợ được đặt ra đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất không có đất để bồi thường và đã được bồi thường bằng tiền. Như vậy, ngoài điều kiện về đối tượng, việc xác định quyền được hỗ trợ còn gắn với phương thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Quy định này cho thấy, chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm đã hướng đến những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị mất tư liệu sản xuất nhưng không được bồi thường bằng đất nông nghiệp khác. Việc xác định điều kiện hỗ trợ theo hướng này nhằm tập trung chính sách vào những trường hợp có nhu cầu chuyển đổi sinh kế sau khi bị thu hồi đất sản xuất. Theo đó, hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm không phải là khoản hỗ trợ áp

dụng phổ quát đối với mọi trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất mà là chính sách có tính đặc thù đối với người trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất trong trường hợp không có đất để bồi thường và đã được bồi thường bằng tiền.

Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa làm rõ trường hợp nếu người có đất bị thu hồi vừa được Nhà nước bồi thường bằng đất, vừa bồi thường bằng tiền thì đối với phần diện tích bồi thường bằng tiền có được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm nữa hay không? Khoảng trống này có thể dẫn đến cách hiểu khác nhau, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Việc chưa quy định rõ cách xử lý trường hợp này có thể ảnh hưởng đến tính thống nhất trong tổ chức thực hiện và quyền lợi của người có đất bị thu hồi. Đây cũng là hạn chế đã tồn tại mà Luật chưa khắc phục được.

Thứ hai, cá nhân thuộc đối tượng bảo trợ xã hội, đối tượng được hưởng chế độ trợ cấp xã hội hằng tháng theo quy định của pháp luật, thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Đây là một điểm mới trong Luật, thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đối với các nhóm đối tượng yếu thế và người có công với cách mạng trong quá trình thu hồi đất, bởi họ là nhóm bị hạn chế về sức khỏe, độ tuổi, điều kiện kinh tế hoặc khả năng tiếp cận thị trường lao động, khiến họ dễ rơi vào tình trạng mất sinh kế, giảm thu nhập và gặp khó khăn trong việc ổn định cuộc sống sau khi bị thu hồi đất. Tuy nhiên, để được hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, các đối tượng này cũng phải đáp ứng điều kiện: “Nhà nước thu hồi đất không có đất để bồi thường và đã được bồi thường bằng tiền”.

Thứ ba, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất do nhận giao khoán đất để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản từ các nông, lâm trường quốc doanh hoặc công ty nông, lâm nghiệp được chuyển đổi từ các nông, lâm trường quốc doanh đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp

trên đất đó, trừ trường hợp cá nhân là cán bộ, công nhân viên của nông, lâm trường quốc doanh, của công ty nông, lâm nghiệp được chuyển đổi từ các nông, lâm trường quốc doanh đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc được hưởng trợ cấp.

Thứ tư, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất của tập đoàn sản xuất nông nghiệp, hợp tác xã nông nghiệp đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó.

Đối với hai trường hợp trên, để được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm thì hộ gia đình, cá nhân đó “phải có hợp đồng giao khoán”. Đây là cơ sở để xác định mối quan hệ sử dụng đất giữa bên giao khoán và bên nhận giao khoán; đồng thời là căn cứ để chứng minh quá trình sử dụng đất thực tế cũng như sự phụ thuộc vào sinh kế của người nhận giao khoán đối với diện tích đất thu hồi; phòng ngừa việc xác lập quan hệ sử dụng đất giả tạo để hưởng hỗ trợ. Điều kiện này đã được kế thừa toàn bộ và luật hóa từ quy định tại khoản 1, điểm b khoản 2 Điều 19 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Tuy nhiên, điều kiện “phải có hợp đồng giao khoán” cũng có thể phát sinh một số khó khăn trong thực tiễn áp dụng. Tại nhiều địa phương, việc giao khoán đất nông nghiệp, lâm nghiệp được thực hiện từ nhiều năm trước nên hồ sơ giao khoán có thể không đầy đủ hoặc bị thất lạc; một số trường hợp, việc giao khoán chỉ được xác lập bằng miệng mà không có hợp đồng bằng văn bản. Bên cạnh đó, còn có trường hợp hợp đồng giao khoán đã hết thời hạn nhưng người nhận giao khoán vẫn đang trực tiếp sản xuất và có nguồn thu nhập chính từ hoạt động sản xuất nông nghiệp nên họ không có đủ điều kiện để được hưởng chính sách hỗ trợ.

Hạn chế này đã từng phát sinh trước khi *Luật Đất đai* năm 2024 có hiệu lực, điển hình là vụ việc liên quan đến việc Nhà nước thu hồi

đất đối với diện tích đất giao khoán, liên kết để thực hiện dự án Khu đô thị dịch vụ Cụm công nghiệp Tân An (phường Tân Lợi, nay là phường Buôn Ma Thuột, tỉnh Đắk Lắk). Cụ thể, theo Báo cáo số 269/BC-STNMT ngày 08/7/2021 của Sở Tài nguyên và Môi trường, có 791 hộ giao khoán, liên kết đất đai trên diện tích đất thu hồi hơn 500 ha tại các phường Tân Thành, Thành Nhất, Tân Lợi, Tân An, Tân Lập, Tân Hòa và xã Ea Tu (trước đây) và của Công ty cà phê Buôn Ma Thuột, trong đó nhiều hộ sử dụng đất qua các thời kỳ hình thành nông trường Cà phê Buôn Ma Thuột. Trường hợp này đã được Tòa án nhân dân tỉnh Đắk Lắk đã yêu cầu UBND tỉnh Đắk Lắk, UBND thành phố Buôn Ma Thuột (trước đây) phải bổ sung khoản hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm vào phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho những người khởi kiện (Khánh Ngọc, 2022). Như vậy, nếu áp dụng quá cứng nhắc tiêu chí “phải có hợp đồng giao khoán” thì cơ quan thực hiện có thể loại trừ những người thực sự trực tiếp sản xuất và có thu nhập phụ thuộc vào đất. Hệ quả là chính sách hỗ trợ này không đến được đúng nhóm đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp.

2.2. Các hình thức hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất

(1) Hỗ trợ bằng tiền: để góp phần bù đắp một phần thiệt hại cho người dân có đất bị thu hồi khi bị mất tư liệu sản xuất; đồng thời, tạo nguồn lực tài chính để họ có thể chủ động hơn trong việc chuyển đổi nghề hoặc tự tạo việc làm mới, *Luật Đất đai* năm 2024 tiếp tục quy định hình thức hỗ trợ bằng tiền, như: Điều 109 quy định mức hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm do UBND cấp tỉnh quy định căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương nhưng không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương theo Điều 176. Vì vậy, mức hỗ trợ

cụ thể sẽ do UBND cấp tỉnh quy định có thể bằng mức 2 lần (UBND tỉnh Thanh Hóa, 2025); 3 lần (UBND tỉnh Ninh Bình, 2025), hoặc 5 lần (UBND tỉnh Bắc Ninh, 2026) giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành.

Như vậy, *Luật Đất đai* năm 2024 đã trao quyền cho địa phương quyết định mức hỗ trợ cụ thể giúp chính sách này được linh hoạt hơn, phù hợp với sự khác biệt về điều kiện kinh tế, thị trường lao động và nhu cầu chuyển đổi nghề giữa các vùng, miền. Tuy nhiên, việc *Luật Đất đai* năm 2024 chỉ quy định mức hỗ trợ tối đa mà không quy định mức hỗ trợ tối thiểu đã dẫn đến sự khác biệt đáng kể giữa các địa phương. Điều này có thể làm phát sinh khiếu nại hoặc tạo tâm lý thiếu đồng thuận đối với các quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm.

(2) Hỗ trợ bằng hình thức đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Khoản 2 Điều 109 *Luật Đất đai* năm 2024 quy định, các đối tượng đã được hỗ trợ bằng tiền còn được hỗ trợ bằng hình thức đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Việc hỗ trợ không chỉ dừng lại ở việc bù đắp tổn thất kinh tế trước mắt mà còn hướng đến mục tiêu bảo đảm quyền có việc làm lâu dài cho người có đất bị thu hồi. Điều này phù hợp với yêu cầu bảo đảm an sinh xã hội và phát triển bền vững.

UBND cấp tỉnh căn cứ cơ chế, chính sách giải quyết việc làm và đào tạo nghề đã được Thủ tướng Chính phủ quyết định; đồng thời, dựa vào điều kiện thực tế tại địa phương để quy định mức hỗ trợ cụ thể phù hợp với từng đối tượng được hỗ trợ; chỉ đạo UBND cấp xã thực hiện lập và tổ chức thực hiện phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm tại địa phương (Chính phủ, 2025). Theo đó, phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm được lập và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm, UBND cấp xã phải tổ chức lấy ý kiến và có

trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến của người có đất thu hồi. Quy định này góp phần tăng cường tính dân chủ, công khai, minh bạch trong quá trình thu hồi đất.

Tuy nhiên, quy định trên vẫn còn hạn chế khi mới dừng lại ở yêu cầu UBND cấp xã sẽ lấy ý kiến và có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến của người có đất thu hồi nhưng chưa đề cập đến tiêu chí đánh giá mức độ tiếp thu, cũng không yêu cầu UBND cấp xã phải điều chỉnh phương án khi đa số người dân không đồng thuận. Do đó, việc lấy ý kiến trong nhiều trường hợp có thể chỉ mang tính hình thức, còn nội dung phương án hỗ trợ vẫn chủ yếu do cơ quan nhà nước quyết định. Ngoài ra, cũng chưa quy định rõ hình thức được thực hiện bằng hội nghị, phiếu khảo sát, đối thoại trực tiếp hay hình thức khác; cũng không quy định tỷ lệ tham gia tối thiểu hoặc mức độ đồng thuận cần đạt được. Điều này dẫn đến việc mỗi địa phương có thể áp dụng khác nhau, làm giảm tính thống nhất trong thực hiện pháp luật.

3. Một số giải pháp

Một là, bổ sung hướng dẫn về điều kiện hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm khi Nhà nước thu hồi đất, cụ thể là trường hợp “Nhà nước thu hồi đất không có đất để bồi thường và đã được bồi thường bằng tiền”. Theo đó, cần có hướng dẫn cụ thể đối với trường hợp người sử dụng đất bị thu hồi đất nông nghiệp, vừa được bồi thường bằng đất nông nghiệp vừa được bồi thường bằng tiền. Đối với diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi chưa được bồi thường bằng đất (trên cơ sở quy đổi giá trị chênh lệch thanh toán bằng tiền theo diện tích đất nông nghiệp thu hồi), cần được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm theo quy định. Việc được hỗ trợ sẽ giúp người có đất bị thu hồi bảo đảm được sự ổn định trong cuộc sống sau khi Nhà nước thu hồi đất và khôi phục sinh kế lâu dài trong tương lai. Điều này phù hợp với quan điểm được định hướng trong Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 28/7/2026 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIV) về quan

điểm, định hướng sửa đổi *Luật Đất đai* và các luật có liên quan với tư duy “tái thiết cuộc sống cho người dân khi Nhà nước thu hồi đất bảo đảm cải thiện nơi ở, điều kiện sống và sinh kế của người có đất ở bị thu hồi”.

Hai là, bổ sung căn cứ đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất do nhận giao khoán đất. Tuy nhiên, pháp luật cần bổ sung các căn cứ chứng minh khác về quá trình nhận giao khoán và sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân. Cụ thể, đối với những trường hợp không có hợp đồng giao khoán nhưng được bên giao khoán xác nhận có hoạt động giao khoán hoặc nếu không được bên nhận giao khoán xác nhận thì cần có xác nhận của UBND cấp xã về quá trình sử dụng đất ổn định, liên tục và biên lai nộp sản phẩm giao khoán. Các căn cứ này cần được đánh giá để vừa bảo đảm quyền lợi của người đang trực tiếp sản xuất trên đất vừa hạn chế được tình trạng trục lợi chính sách.

Ba là, hoàn thiện quy định đối với hình thức hỗ trợ bằng tiền. Theo đó, cần nghiên cứu bổ sung cơ chế quy định mức hỗ trợ tối thiểu hoặc khung hỗ trợ theo tỷ lệ nhất định trên phạm vi toàn quốc; đồng thời, tiếp tục duy trì quyền chủ động của UBND cấp tỉnh trong việc quyết định mức hỗ trợ cụ thể phù hợp với điều kiện thực tế. Điều này sẽ bảo đảm sự công bằng cho người dân có đất bị thu hồi, từ đó góp phần hạn chế tình trạng khiếu nại, khiếu kiện đối với hoạt động thu hồi đất của người dân.

Bốn là, hoàn thiện quy định về việc UBND cấp xã lấy ý kiến của người có đất thu hồi về phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Cần tiếp tục hoàn thiện theo hướng quy định rõ quy trình lấy ý kiến trực tiếp nhằm tăng cường đối thoại thực chất, bổ sung cơ chế khảo sát nhu cầu nghề nghiệp và trách nhiệm giải trình trong trường hợp người dân có đất thu hồi không đồng ý. Đặc biệt, hướng dẫn cụ thể về tỷ lệ “đa số người dân có đất bị thu hồi thuộc đối tượng được hỗ trợ không đồng thuận”. Theo đó, tỷ lệ này được xác định với mức là 75% người dân có đất bị

thu hồi thuộc đối tượng được hỗ trợ không đồng thuận (tính trên tổng số người dân được hưởng hỗ trợ chứ không tính trên tổng số người được lấy ý kiến bởi nguyên tắc khi lấy ý kiến phải đảm bảo lấy ý kiến của tất cả những người dân được hưởng hỗ trợ vì đây là hoạt động liên quan đến quyền lợi của họ).

Trường hợp có từ 75% trở lên số người thuộc đối tượng được hỗ trợ không đồng thuận với phương án, UBND cấp xã phải tổ chức đối thoại bổ sung và giải trình về việc điều chỉnh hoặc không điều chỉnh phương án. Cách tiếp cận này sẽ góp phần bảo đảm tính dân chủ, tăng cường sự tham gia thực chất của người có đất bị thu hồi và nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quá trình xây dựng phương án □

Tài liệu tham khảo:

- Chính phủ (2024). *Nghị định số 88/2024/NĐ-CP ngày 15/7/2024 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*
- 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*.
- Khánh Ngọc (16/8/2022). *Bắt cập áp dụng chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất - Bài 2 Người dân thắng kiện, ngành chức năng vẫn lúng túng*, [https://www.nguoiduatin.vn/bat-cap-ap-dung-chinh-sach-ho-tro-khi-nha-nuoc-thu-hoi-dat-bai-2-nguoi-dan-thang-kien-n-nganh-chuc-nang-van-lung-tung-204563369.htm](https://www.nguoiduatin.vn/bat-cap-ap-dung-chinh-sach-ho-tro-khi-nha-nuoc-thu-hoi-dat-bai-2-nguoi-dan-thang-kien-n-nganh-chuc-nang-van-lung-tung)
- Ủy ban nhân dân tỉnh Thanh Hóa (2025). *Quyết định số 132/2025/QĐ-UBND ngày 22/10/2025 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa*.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình (2025). *Quyết định số 190/2025/QĐ-UBND ngày 31/12/2025 ban hành quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình*.
- Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh (2026). *Quyết định số 11/2026/QĐ-UBND ngày 17/01/2026 quy định một số nội dung về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất áp dụng trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh*.