

ĐIỀU KIỆN MUA, THUÊ MUA NHÀ Ở XÃ HỘI

ThS NGÔ GIA HOÀNG

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ngohoang@hcmulaw.edu.vn

HỒ THỊ GÁI

Tập đoàn Kim Oanh
Kim Oanh Group
Email: hogai77law@gmail.com

Tóm tắt

Chính sách về nhà ở xã hội (NOXH) là một nội dung quan trọng của Luật Nhà ở số 27/2023/QH15 (Luật Nhà ở năm 2023). Bài viết phân tích những hạn chế, bất cập của các quy định về điều kiện mua, thuê mua NOXH theo Luật Nhà ở năm 2023 và các văn bản hướng dẫn thi hành, qua đó làm rõ quy định về xác nhận điều kiện nhà ở và thu nhập. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật, đảm bảo chính sách NOXH được thực thi minh bạch, công bằng và hiệu quả, tạo thuận lợi cho người dân trong quá trình hoàn thiện hồ sơ đăng ký mua, thuê mua NOXH, đồng thời ngăn chặn tình trạng đầu cơ, trục lợi từ chính sách.

Từ khóa: nhà ở xã hội, Luật Nhà ở năm 2023, điều kiện về thu nhập, điều kiện về nhà ở

Abstract

Social housing policy is an important part of Housing Law No. 27/2023/QH15. This article analyses the limitations and inadequacies of the regulations on the conditions for purchasing and lease-purchasing social housing under the 2023 Housing Law and its guiding documents. Upon clarifying the requirements for housing and income verification, the article proposes recommendations to improve the legal framework, ensuring that social housing policies are implemented transparently, fairly, and effectively. These improvements aim to facilitate the application process for citizens registering to purchase or lease-purchase social housing while also preventing speculation and exploitation of the policy.

Keywords: social housing, Housing Law 2023, income conditions, housing conditions

DOI: <https://doi.org/10.70236/khplvn.609>

Ngày nhận bài: 17/09/2025

Ngày duyệt đăng: 08/04/2026

1. Một số vướng mắc, bất cập trong quy định pháp luật về điều kiện mua, thuê mua nhà ở xã hội

Theo quy định tại khoản 1 Điều 78 Luật Nhà ở năm 2023, ngoài việc phải thuộc các đối tượng được mua, thuê mua nhà ở xã hội (NOXH),¹ người đăng ký mua, thuê mua NOXH cần đáp ứng hai điều kiện: (i) điều kiện về nhà ở và (ii) điều kiện về thu nhập. So với quy định trước đây, Luật Nhà ở năm 2023 đã bỏ điều kiện về cư trú, nhằm hỗ trợ cho các đối tượng có nhu cầu về NOXH để tiếp cận nhà ở hơn vì phần lớn trong số họ là người lao động nhập cư từ các tỉnh thành khác về các thành phố lớn, các khu công nghiệp phát triển để làm việc và sinh sống. Mặc dù vậy, trải qua hơn một năm triển khai, các quy định về điều kiện và thủ tục xác nhận điều kiện mua, thuê mua NOXH theo Luật Nhà ở năm 2023 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã bộc lộ nhiều vướng mắc, bất cập.

1.1. Quy định điều kiện về nhà ở

Chính sách NOXH nhằm hướng đến việc hỗ trợ cho các đối tượng có khó khăn về nhà ở, nên pháp luật hiện hành yêu cầu người mua, thuê mua NOXH phải

¹ Các đối tượng được hỗ trợ giải quyết bán, cho thuê mua, cho thuê nhà ở xã hội được quy định tại Khoản 1 Điều 77 Luật Nhà ở năm 2023.

chưa có nhà ở, chưa từng được hưởng chính sách về NOXH trước đó hoặc đã có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng diện tích nhà ở bình quân đầu người thấp hơn mức diện tích nhà ở tối thiểu (điểm a khoản 1 Điều 78 Luật Nhà ở năm 2023). Điều kiện này áp dụng đối với tất cả các chủ thể có thể được hỗ trợ mua, thuê mua NOXH (8 nhóm đối tượng tại khoản 1 Điều 77 Luật Nhà ở năm 2023).

Theo quy định tại Điều 29 Nghị định số 100/2024/NĐ-CP ngày 26/07/2024 của Chính phủ hướng dẫn Luật Nhà ở về phát triển và quản lý NOXH, việc chứng minh điều kiện về nhà ở được thực hiện theo hai trường hợp như sau:

Thứ nhất, trường hợp chưa có nhà ở thuộc sở hữu của mình (khoản 1 Điều 29 Nghị định số 100/2024/NĐ-CP, được sửa đổi bởi Điều 32 Nghị định số 54/2026/NĐ-CP): được xác định khi đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 77 của Luật Nhà ở và vợ hoặc chồng của đối tượng đó (nếu có) không có tên hoặc không có nội dung thông tin về nhà ở trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất (sau đây gọi tắt là “Giấy chứng nhận”) tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có dự án NOXH đó. Trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày nhận được giấy đề nghị xác nhận về điều kiện nhà ở, cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận theo quy định của pháp luật về đất đai tại địa phương nơi có dự án phải thực hiện việc xác nhận theo quy định.

Quy định trên có thể hiểu rằng, việc xác định một người được coi là “chưa có nhà ở” sẽ căn cứ vào thông tin trên Giấy chứng nhận tại tỉnh, thành nơi có dự án NOXH: nếu người đăng ký và vợ hoặc chồng của họ (nếu có) không có tên, hoặc đã đứng tên trên Giấy chứng nhận nhưng Giấy chứng nhận đó không thể hiện thông tin về nhà ở, thì được xem là đáp ứng điều kiện “chưa có nhà ở”. Điểm tiến bộ của quy định sửa đổi tại Nghị định số 54/2026/NĐ-CP so với trước đây là không chỉ căn cứ việc người đăng ký có tên trên Giấy chứng nhận, mà còn xem xét Giấy chứng nhận đó có ghi nhận thông tin về nhà ở hay không; nhờ vậy, trường hợp cá nhân chỉ có đất ở, đất nông nghiệp hoặc Giấy chứng nhận chưa ghi nhận tài sản là nhà ở thì vẫn có cơ sở được xác định là chưa có nhà ở.²

Sự sửa đổi này phù hợp với mục tiêu khi xây dựng Luật Nhà ở năm 2023 là “hướng tới bảo đảm quyền có chỗ ở của người dân theo Hiến pháp; nếu người dân đáp ứng điều kiện về thu nhập thấp và chưa có nhà ở là được hưởng chính sách NOXH”³. Tuy nhiên, quy định này vẫn có hạn chế vì có thể phát sinh trường hợp cá nhân đã có nhà ở hợp pháp nhưng chưa có thông tin ghi nhận trên Giấy chứng nhận. Nguyên nhân là pháp luật đất đai hiện hành cho phép việc đăng ký quyền sở hữu nhà ở, công trình xây dựng được thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu⁴; hoặc người mua nhà

2 Dựa trên quy định của Thông tư số 10/2024/TT-BTNMT quy định về hồ sơ địa chính, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với (sửa đổi), bổ sung bởi Thông tư số 23/2025/TT-BNNMT), thông tin về nhà ở được thể hiện tại mục “3. Thông tin tài sản gắn liền với đất” ở Trang 1. Nếu nhà ở đã được đăng ký quyền sở hữu thì trên Giấy chứng nhận sẽ thể hiện rõ tên loại nhà như “Nhà biệt thự”, “Nhà ở liền kề”, “Nhà ở độc lập”, hoặc tên nhà chung cư theo dự án. Nếu người đăng ký và vợ hoặc chồng của họ có tên trên Giấy chứng nhận nhưng Giấy chứng nhận chỉ ghi nhận quyền sử dụng đất, không có mục tài sản gắn liền với đất là nhà ở, thì vẫn có thể được xem là thuộc trường hợp “chưa có nhà ở”. Ví dụ, một cá nhân đứng tên Giấy chứng nhận đối với thửa đất ở nhưng trên Giấy chứng nhận không ghi nhận nhà ở nào trên đất, thì về mặt pháp lý chưa có căn cứ xác định người đó đã sở hữu nhà ở.

3 Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Báo cáo số 661/BC-UBTVQH15 ngày 22/10/2023 về Giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi)*, 2023, tr. 50.

4 Khoản 2 Điều 131 Luật Đất đai năm 2024.

trong dự án đã nhận bàn giao, sử dụng hợp pháp nhưng chưa được cấp Giấy chứng nhận. Do đó, nếu chỉ căn cứ vào dữ liệu trên Giấy chứng nhận, cơ quan xét duyệt có thể xác định họ là người “chưa có nhà ở”, trong khi thực tế họ đã có nhà ở hợp pháp.

Thứ hai, trường hợp có nhà ở (khoản 2 Điều 29 Nghị định số 100/2024/NĐ-CP): Diện tích nhà ở bình quân đầu người phải thấp hơn 15 m² sàn/người. Diện tích nhà ở bình quân đầu người được xác định trên cơ sở bao gồm: người đứng đơn, vợ (chồng) của người đó, cha, mẹ (nếu có) và các con của người đó (nếu có) đăng ký thường trú tại căn nhà đó. Điều này có nghĩa pháp luật công nhận người đã có nhà ở nhưng nhà ở chật chội vẫn là đối tượng gặp khó khăn về chỗ ở. Khi diện tích nhà ở bình quân đầu người dưới 15 m² sàn/người, họ được coi là chưa bảo đảm điều kiện về nhà ở để tiếp cận chính sách mua, thuê mua NOXH. Vấn đề đặt ra là diện tích nhà ở bình quân đầu người chỉ tính trên số người có đăng ký thường trú, không tính người tạm trú. Quy định trên cũng loại trừ những người tuy có đăng ký thường trú tại căn nhà đó nhưng không phải là cha, mẹ, vợ (chồng) và các con của người đứng đơn, ví dụ như anh, chị, em, cháu,... thì sẽ không được xem xét. Thực tế ở những thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, không ít hộ gia đình “truyền thống” phải sống chen chúc hơn 10 thành viên thuộc 3-4 thế hệ trong cùng một căn nhà⁵. Do đó, việc giới hạn số người để tính diện tích nhà ở bình quân đầu người như trên sẽ làm giảm cơ hội tiếp cận NOXH của người dân.

Một trường hợp “có nhà ở” khác cũng được mua, thuê mua NOXH, đó là “có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc”. Điều kiện này được bổ sung tại khoản 2 Điều 9 Nghị quyết 201/2025/QH15 thí điểm về cơ chế, chính sách đặc thù phát triển NOXH do Quốc hội ban hành ngày 29/05/2025. Theo đó, đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ về NOXH mà có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc thì vẫn được mua, thuê mua NOXH. Việc xác định như thế nào là “có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc” sẽ do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, căn cứ vào điều kiện thực tế của địa phương. Điều này thể hiện sự linh hoạt của pháp luật, nhằm bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, hạ tầng giao thông và nhu cầu thực tế của từng địa phương.

Sau khi Nghị quyết 201/2025/QH15 có hiệu lực, nhiều địa phương đã có văn bản hướng dẫn về trường hợp “có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc” được mua, thuê mua NOXH. Ví dụ, tại TP. Hồ Chí Minh, trường hợp người có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc bao gồm: (i) nhà ở thuộc phường thì cách nơi làm việc từ 14,5 km trở lên; (ii) nhà ở thuộc xã thì cách nơi làm việc từ 20 km trở lên; (iii) đối với trường hợp có nhà ở tại Đặc khu Côn Đảo, sẽ không được xem xét, trừ khi diện tích nhà ở bình quân đầu người tại đây dưới 15 m² sàn/người. Khoảng cách trên được xác định theo lộ trình đường bộ hoặc đường thủy ngắn nhất thông qua ứng dụng bản đồ số chính thức của TP. Hồ Chí Minh (<https://bando.tphcm.gov.vn/>), được phép chênh lệch không quá 0,5 km; đồng thời phải bảo đảm dự án NOXH gần nơi làm việc hơn nhà hiện tại.⁶

5 Minh Đức, Lương Ý, “Làng trong phố chen chúc giữa đô thị: Cảnh sống chật chội, tâm tối khó tin”, *Báo Điện tử VTC News*, 2025, <https://vtcnews.vn/lang-trong-pho-chen-chuc-giua-do-thi-can-song-chat-cho-tam-toi-kho-tin-ar945801.html>, truy cập ngày 02/7/2025

6 Điều 3 Quyết định số 17/2025/QĐ-UBND của UBND TP. Hồ Chí Minh ngày 12/9/2025 quy định về trường hợp người có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc được xem xét hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh

Tại Đồng Nai, đối tượng thuộc trường hợp có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc là trường hợp có khoảng cách từ nhà ở đến địa điểm làm việc từ 20 km trở lên. Khoảng cách từ địa điểm làm việc đến vị trí NOXH đối tượng đăng ký mua, thuê mua phải gần hơn so với nhà ở đang sở hữu. Cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp nơi đối tượng làm việc có trách nhiệm xác nhận nội dung này.⁷ Như vậy, Đồng Nai áp dụng ngưỡng 20 km cho tất cả các khu vực, không phân biệt phường/xã, không quy định công cụ đo khoảng cách như TP. Hồ Chí Minh, nhưng trao trách nhiệm xác nhận cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp nơi đối tượng làm việc.

Tại Cà Mau, người có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc được hưởng chính sách hỗ trợ về NOXH phải đảm bảo yêu cầu vị trí nhà ở đó nằm ngoài phạm vi bán kính 20 km tính từ địa điểm làm việc và là nhà ở duy nhất đang sở hữu trên địa bàn tỉnh Cà Mau. Vị trí dự án đầu tư xây dựng NOXH được mua, thuê mua nằm trong phạm vi bán kính 15 km tính từ địa điểm làm việc. Trong cùng một thời điểm mà có nhiều địa điểm làm việc trên địa bàn tỉnh Cà Mau thì người đó được chọn một địa điểm làm việc để được hưởng chính sách hỗ trợ về NOXH.⁸ Như vậy, Cà Mau đã làm rõ tiêu chí “dự án NOXH gần nơi làm việc hơn nhà hiện tại”, cụ thể là phải gần hơn ít nhất là trên 5 km.

Sự khác biệt trong quy định của TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai và Cà Mau cho thấy cùng một tiêu chí “cách xa nơi làm việc” nhưng đang được mỗi địa phương diễn giải và cụ thể hóa một cách thiếu thống nhất. Nói cách khác, sự phân quyền này tuy giúp địa phương linh hoạt nhưng lại thiếu cơ chế bảo đảm quy chuẩn chung thống nhất trên phạm vi cả nước, từ đó dẫn đến khó khăn cho quá trình thực thi nếu quy định của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh không rõ ràng.

1.2. Quy định điều kiện về thu nhập

Luật Nhà ở năm 2023 không quy định cụ thể về điều kiện thu nhập để hưởng chính sách NOXH mà giao Chính phủ quy định.⁹ Theo Khoản 1 Điều 1 Nghị định số 136/2026/NĐ-CP (sửa đổi khoản 1 Điều 30 Nghị định số 100/2024/NĐ-CP), từ ngày 07/04/2026, quy định điều kiện thu nhập để được mua, thuê mua NOXH như sau: người độc thân phải có mức thu nhập thực nhận hằng tháng không quá 25 triệu đồng; trường hợp độc thân đang nuôi con chưa thành niên thì không quá 35 triệu đồng; nếu đã kết hôn thì tổng thu nhập của cả hai vợ chồng không quá 50 triệu đồng. Thu nhập này được xác định dựa trên bảng tiền công, tiền lương do cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp nơi người lao động làm việc xác nhận và được tính trong 12 tháng liền kề, tính từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền thực hiện xác nhận.

Đối với người thu nhập thấp tại khu vực đô thị không có hợp đồng lao động (lao động tự do), theo Điều 33 Nghị định số 54/2026/NĐ-CP (sửa đổi khoản 2 Điều 30 Nghị định số 100/2024/NĐ-CP), từ ngày 09/02/2026, thì việc xác nhận điều kiện về thu nhập do cơ quan Công an cấp xã nơi thường trú hoặc tạm trú hoặc nơi ở hiện tại thực hiện.

7 Điều 4 Quyết định số 08/2025/QĐ-UBND của UBND tỉnh Đồng Nai ngày 01/07/2025 quy định tiêu chuẩn, đối tượng, điều kiện được mua, thuê, thuê mua nhà ở xã hội trên địa bàn tỉnh Đồng Nai.

8 Điều 3 Quyết định số 017/2025/QĐ-UBND của UBND tỉnh Cà Mau ngày 04/08/2025 quy định trường hợp người có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội trên địa bàn tỉnh Cà Mau

9 Điểm b Khoản 1 Điều 78 Luật Nhà ở năm 2023

Quy định này hiện đang có một số vướng mắc như sau:

Thứ nhất, về thời gian xác định điều kiện về thu nhập: Điểm mới đáng chú ý của Nghị định số 136/2026/NĐ-CP là đã sửa đổi cách xác định thời gian xét điều kiện thu nhập từ “01 năm liền kề tính từ thời điểm nộp hồ sơ hợp lệ cho chủ đầu tư” (theo điểm b khoản 1 Điều 30 Nghị định số 100/2024/NĐ-CP) sang “12 tháng liền kề tính từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền thực hiện xác nhận”. So với quy định cũ, cách diễn đạt mới rõ ràng hơn khi sử dụng đơn vị thời gian là “12 tháng”, qua đó hạn chế cách hiểu khác nhau giữa tính theo năm dương lịch hay tính theo tháng. Đồng thời, việc chuyển mốc thời gian từ thời điểm nộp hồ sơ sang thời điểm xác nhận giúp cơ quan có thẩm quyền đánh giá chính xác hơn tình trạng thu nhập thực tế của người đăng ký tại thời điểm xét duyệt.

Tuy nhiên, quy định “trong 12 tháng liền kề” vẫn có thể phát sinh bất cập. Ví dụ, ông A làm việc cho Công ty X trong 12 tháng (từ tháng 01/2025 đến tháng 12/2025), sau đó nghỉ việc 2 tháng, đến tháng 3/2026 mới làm việc cho Công ty Y. Tháng 5/2026, ông A nộp hồ sơ đăng ký mua NOXH và cơ quan có thẩm quyền thực hiện xác nhận điều kiện thu nhập, thì việc chứng minh thu nhập trong “12 tháng liền kề” có thể phát sinh hai cách hiểu như sau:

Cách hiểu thứ nhất (12 tháng thời gian liền kề liên tục): “12 tháng liền kề” được hiểu là 12 tháng liền tiếp tính lùi từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền xác nhận, bất kể trong thời gian đó người đăng ký có làm việc hay không. Nếu cơ quan xác nhận vào tháng 5/2026 thì khoảng thời gian xét thu nhập sẽ từ tháng 5/2025 đến hết tháng 4/2026. Khi đó, ông A chỉ cần nộp các bảng lương phát sinh trong giai đoạn này, gồm 08 bảng lương của Công ty X (từ tháng 5/2025 đến tháng 12/2025) và 02 bảng lương của Công ty Y (tháng 3 và tháng 4/2026); 02 tháng nghỉ việc không có thu nhập sẽ được tính là thời gian không có lương.

Cách hiểu thứ hai (12 tháng có thu nhập cộng dồn gần nhất): “12 tháng liền kề” được hiểu là phải đủ 12 tháng có phát sinh thu nhập gần nhất, không tính các tháng nghỉ việc không có lương. Theo đó, ông A phải nộp đủ 12 bảng lương, gồm 02 bảng lương của Công ty Y (tháng 3, 4/2026) và 10 bảng lương của Công ty X (từ tháng 3/2025 đến tháng 12/2025). Hai tháng nghỉ việc đầu năm 2026 sẽ không được tính vào thời gian xét thu nhập.

Như vậy, cùng một quy định nhưng nếu không có hướng dẫn cụ thể thì số tháng thu nhập cần chứng minh, mức thu nhập bình quân và kết quả xét duyệt hồ sơ của ông A có thể khác nhau tùy cách hiểu của từng địa phương.

Thứ hai, về căn cứ xác định mức thu nhập đủ điều kiện mua, thuê mua NOXH là “tổng thu nhập bình quân hàng tháng thực nhận”: quy định này có thể được hiểu là mức “thu nhập bình quân hàng tháng” của người lao động được xác định trên cơ sở tổng số tiền thực tế nhận được theo bảng lương trong khoảng thời gian 12 tháng liền kề, sau đó chia cho số tháng tương ứng; nếu kết quả bình quân không vượt quá mức trần thu nhập theo quy định thì được xem là đáp ứng điều kiện. Đây là cách tiếp cận hợp lý hơn so với việc chỉ xem xét thu nhập của từng tháng riêng lẻ như trước đây (“thu nhập hàng tháng thực nhận”), bởi khi đó chỉ cần có một tháng vượt ngưỡng thì hồ sơ có thể bị loại. Việc tính theo mức bình quân giúp phản ánh đầy đủ và sát thực tế hơn khả năng thu nhập của người lao động trong một giai đoạn nhất định. Tuy nhiên,

quy định này vẫn cần được hướng dẫn rõ hơn về phạm vi các khoản thu nhập dùng để tính bình quân, chẳng hạn có bao gồm thưởng Tết, thưởng doanh số, tiền làm thêm giờ hoặc các khoản thu nhập không thường xuyên khác hay không.

Ví dụ, ông A có nhu cầu mua NOXH, thu nhập hằng tháng thực nhận từ tiền lương khoảng 22 triệu đồng (sau khi trừ các khoản bảo hiểm và nghĩa vụ khác), vẫn thuộc mức quy định đối với người độc thân là không quá 25 triệu đồng/tháng. Tuy nhiên, trong năm ông A còn nhận thêm khoản thưởng Tết tương đương tháng lương thứ 13 là 22 triệu đồng và thưởng hiệu quả công việc 30 triệu đồng. Khi cộng các khoản thưởng này vào tổng thu nhập để tính bình quân, mức thu nhập bình quân hằng tháng của ông A có thể vượt ngưỡng 25 triệu đồng, dù tiền lương thường xuyên hằng tháng vẫn dưới mức quy định.

Từ ví dụ trên có thể nhận thấy, việc xác định điều kiện thu nhập bằng một mức trần cố định chưa phản ánh đầy đủ hoàn cảnh kinh tế thực tế của người có nhu cầu mua NOXH. Trên thực tế, thu nhập của nhiều lao động không ổn định mà thay đổi theo thời điểm, phụ thuộc vào tăng ca, thưởng cuối năm hoặc các khoản hỗ trợ phát sinh. Nếu cộng toàn bộ các khoản này để tính bình quân, một số người có thể bị xem là vượt ngưỡng thu nhập, mặc dù nguồn thu thường xuyên từ tiền lương vẫn ở mức trung bình và khả năng tích lũy rất hạn chế. Trong khi đó, tại các đô thị lớn, chi phí thuê nhà, sinh hoạt, nuôi con, học hành và y tế chiếm phần lớn thu nhập hằng tháng, khiến nhiều hộ gia đình dù có thu nhập trên giấy tờ không thấp nhưng vẫn khó tiếp cận nhà ở thương mại. Nếu áp dụng cứng nhắc tiêu chí thu nhập, chính sách có thể bỏ sót nhóm người lao động có nhu cầu nhà ở thật sự và đẩy họ vào tình trạng không đủ điều kiện mua NOXH nhưng lại chưa đủ khả năng mua nhà ở thương mại. Mặc dù pháp luật cho phép UBND cấp tỉnh được quyết định hệ số điều chỉnh mức thu nhập, song đây chỉ là cơ chế tùy nghi, phụ thuộc vào quyết định của từng địa phương nên có thể dẫn đến sự chênh lệch trong áp dụng chính sách và chưa bảo đảm tính thống nhất trên phạm vi cả nước.

Thứ ba, về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc xác nhận điều kiện về thu nhập: việc xác nhận điều kiện thu nhập cho các đối tượng là người thu nhập thấp tại khu vực đô thị, công nhân, người lao động đang làm việc tại doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã trong và ngoài khu công nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức sẽ do cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp nơi đối tượng đó làm việc thực hiện. Tuy nhiên, pháp luật lại không quy định rõ nếu các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp này không ký xác nhận thu nhập để nhân viên, người lao động của họ mua NOXH thì sẽ xử lý như thế nào? Ví dụ, bà P.H ở Hà Nội là nhân viên có hợp đồng lao động, thu nhập tại công ty dưới 15 triệu đồng/tháng. Khi bà xin xác nhận về điều kiện thu nhập để làm hồ sơ mua NOXH thì công ty không xác nhận với lý do không biết được ngoài thu nhập ở công ty, bà còn thu nhập ở nơi khác hay không.¹⁰ Trong nhiều trường hợp, người lao động phải rất khó khăn trong việc giải thích nhưng nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (Foreign Direct Investment - FDI) không nắm rõ quy định nên không chịu

10 Xuyền Đông, “Có hợp đồng lao động nhưng công ty không ký xác nhận thu nhập để mua nhà ở xã hội”, *Báo điện tử Lao Động*, 2025, <https://laodong.vn/bat-dong-san/co-hop-dong-lao-dong-nhung-cong-ty-khong-ky-xac-nhan-thu-nhap-de-mua-nha-o-xa-hoi-1568144.ldo>, truy cập ngày 16/9/2025.

xác nhận.¹¹ Ngoài ra, nếu những doanh nghiệp này có xác nhận thì cũng xác nhận theo “mẫu” do doanh nghiệp tự đề ra như: xác nhận là nhân viên đang làm việc tại công ty, doanh nghiệp, hoặc xác nhận có thu nhập... không phù hợp với quy định về Biểu mẫu theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng.

Những bất cập nêu trên chủ yếu xuất phát từ khoảng trống pháp lý và việc thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm trong quy định về xác nhận thu nhập để mua, thuê mua NOXH. Trước hết, pháp luật chỉ giao trách nhiệm cho cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp thực hiện xác nhận thu nhập, nhưng chưa quy định nghĩa vụ bắt buộc cũng như chế tài xử lý khi từ chối xác nhận hoặc chậm xác nhận. Thứ hai, các chủ thể này thường không có đầy đủ công cụ và thẩm quyền để kiểm chứng thu nhập ngoài phạm vi quản lý của mình, nên dễ phát sinh tâm lý e ngại trách nhiệm và lựa chọn từ chối xác nhận. Sự thiếu rõ ràng về trách nhiệm và thiếu cơ chế phối hợp liên thông đã khiến quy định này khó đi vào thực tiễn, gây trở ngại cho người dân trong quá trình tiếp cận chính sách NOXH.

Đối với trường hợp người lao động tự do, cơ chế xác nhận điều kiện về thu nhập hiện nay còn thiếu chặt chẽ và chưa thực sự phản ánh đúng thực trạng thu nhập của đối tượng này. Cụ thể, từ ngày 09/02/2026, theo hướng dẫn mới tại Nghị định số 54/2026/NĐ-CP, việc xác nhận điều kiện về thu nhập đối với người thu nhập thấp tại khu vực đô thị không có hợp đồng lao động (lao động tự do) do Công an cấp xã nơi thường trú, tạm trú hoặc nơi ở hiện tại thực hiện. Tuy nhiên, cơ quan Công an chỉ xác nhận các thông tin nhân thân cơ bản của công dân, gồm: họ, chữ đệm và tên; ngày, tháng, năm sinh; giới tính; số định danh cá nhân; ngày, tháng, năm cấp thẻ căn cước/căn cước công dân; nơi thường trú/nơi tạm trú/nơi ở hiện tại. Người dân có trách nhiệm tự kê khai và cam kết về mức thu nhập bình quân hàng tháng của mình. Trong trường hợp cần thiết, Công an cấp xã phối hợp với các cơ quan liên quan để xác minh, hậu kiểm thông tin thu nhập đã kê khai. Đồng thời, đơn đề nghị xác nhận điều kiện về thu nhập cũng được sử dụng làm giấy tờ chứng minh đối tượng thuộc diện được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội.

Quy định mới có điểm tích cực là đã thay đổi cơ quan xác nhận từ Ủy ban nhân dân cấp xã sang Công an cấp xã đối với lao động tự do, qua đó tháo gỡ phần nào vướng mắc trước đây khi UBND cấp xã thường không có đủ dữ liệu hoặc cơ sở để xác nhận mức thu nhập của người dân. Tuy nhiên, bất cập này vẫn chưa được giải quyết triệt để, bởi Công an cấp xã theo quy định hiện nay cũng chỉ xác nhận thông tin nhân thân và nơi cư trú, còn mức thu nhập vẫn do công dân tự kê khai và cam kết. Nói cách khác, khó khăn cốt lõi về việc thiếu cơ sở dữ liệu chính thức để kiểm chứng thu nhập của lao động tự do vẫn còn tồn tại. Bên cạnh đó, cơ chế “xác minh, hậu kiểm khi cần thiết” chưa quy định rõ tiêu chí, trình tự và nguồn thông tin dùng để kiểm tra, nên có thể dẫn đến cách áp dụng không thống nhất giữa các địa phương. Vì vậy, việc chuyển đầu mối xác nhận chủ yếu mang ý nghĩa kỹ thuật hành chính, trong khi vấn đề căn bản là minh bạch và kiểm chứng thu nhập của nhóm lao động tự do vẫn cần tiếp tục hoàn thiện.

Nhìn chung, dù pháp luật đã quy định khá đầy đủ về đối tượng và điều kiện mua, thuê mua nhà ở xã hội, nhưng trên thực tế nhiều người có nhu cầu thực sự vẫn

11 Đinh Sơn, “Xác minh mua nhà ở xã hội vẫn khó”, *Báo Thanh Niên*, 2025, <https://thanhnien.vn/xac-minh-mua-nha-o-xa-hoi-van-kho-185250909204333334.htm>, truy cập ngày 16/9/2025.

khó đáp ứng. Người mua phải đồng thời chứng minh điều kiện về nhà ở và thu nhập thông qua nhiều loại giấy tờ như xác nhận đối tượng, chưa có nhà ở, thu nhập,... “Đây là yếu tố hàng đầu khiến cả nhà đầu tư và người mua nhà ở xã hội đều nản lòng. Sự bất cập này làm cho nhiều người thuộc diện được hưởng chính sách ưu đãi về nhà ở xã hội vẫn không thể tiếp cận nhà ở xã hội.”¹²

2. Một số kiến nghị hoàn thiện

Xét về bản chất, NOXH cũng là một loại nhà ở. “Nhà ở không chỉ đơn thuần là nơi để sống mà còn là nền tảng cho sự phát triển toàn diện của mỗi cá nhân và gia đình, đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống và sự phát triển kinh tế, xã hội”.¹³ Quyền có nơi ở hợp pháp là quyền Hiến định của công dân và Nhà nước có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở.¹⁴ Chính sách NOXH là chính sách dành cho những người có thu nhập thấp và khó khăn trong việc tìm kiếm, xác lập quyền sở hữu nhà ở. “Điểm phân biệt NOXH với các loại nhà ở khác là mục đích chúng được xây dựng. Nhà ở xã hội được tạo ra nhằm giúp đại bộ phận người dân, đặc biệt là đối tượng yếu thế trong xã hội như người lao động có thu nhập thấp, đối tượng chính sách... có điều kiện tiếp cận và sở hữu nhà ở của riêng mình.”¹⁵ Vì vậy, khi xem xét điều kiện mua, thuê mua NOXH - những giao dịch hướng đến việc chuyển quyền sở hữu, pháp luật cần quy định một cách rõ ràng, minh bạch. Nhóm tác giả xin đưa ra một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện quy định về căn cứ xác định tình trạng nhà ở của người đăng ký mua, thuê mua NOXH theo hướng toàn diện và sát thực tế hơn. Ngoài thông tin trên Giấy chứng nhận, cần bổ sung cơ chế xem xét tình trạng chỗ ở thực tế và quyền sử dụng, quyền sở hữu nhà ở đã phát sinh hợp pháp nhưng chưa hoàn tất thủ tục đăng ký. Theo đó, trường hợp đã nhận bàn giao nhà ở, đã có nơi ở ổn định thì không nên tiếp tục được xem là chưa có nhà ở chỉ vì chưa được cấp Giấy chứng nhận. Đồng thời, cần thiết lập cơ chế phối hợp, đối chiếu giữa cơ sở dữ liệu đất đai, dữ liệu nhà ở, dữ liệu cư trú và xác minh thực tế khi cần thiết nhằm bảo đảm việc xét duyệt khách quan, thống nhất và hạn chế lợi dụng chính sách. “Xây dựng hệ thống thông tin nhà đất đầy đủ là cơ sở đánh giá hiện trạng nhà ở của người dân và là cơ sở xác nhận chính xác tình trạng nhà ở của từng người và từng hộ dân nhằm phục vụ tốt nhất cho việc lựa chọn đối tượng thuê mua nhà ở xã hội.”¹⁶

Thứ hai, để khắc phục bất cập về cách tính diện tích nhà ở bình quân đầu người, cần bổ sung quy định theo hướng vừa bảo đảm hỗ trợ đúng đối tượng, vừa ngăn ngừa lợi dụng chính sách. Theo đó, ngoài nhân khẩu thường trú là vợ/chồng, cha mẹ và con, pháp luật nên cho phép tính cả những thành viên khác trong gia đình của người đứng đơn mà có đăng ký thường trú tại căn nhà đó, hoặc kể cả người tạm trú nhưng phải có thời gian cư trú ổn định (ví dụ từ 01 năm trở lên) và được cơ quan có

12 Nguyen Van Hoi, Nguyen Thi Hong Yen, “Right to access social housing in the perspective of international human rights law and Vietnam’s regulations”, *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 8(2), 2024, tr. 305.

13 Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Nhà ở*, Nxb. Công an nhân dân, 2024, tr. 14.

14 Điều 22, Điều 59 Hiến pháp năm 2013.

15 Nguyễn Kim Tuyền, Vũ Hồng Nam, “Vướng mắc trong quy định về nhà ở xã hội và một số kiến nghị”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, 2023, tr. 31.

16 Phạm Yến Nhi, “Đối tượng thuê mua nhà ở xã hội theo pháp luật Việt Nam và kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Nghề luật*, số 10, 2021, tr. 75.

thẩm quyền xác nhận. Điều này sẽ đảm bảo phản ánh đúng thực trạng khó khăn về chỗ ở cho những người có thu nhập thấp, giúp những người thực tế đang sinh sống lâu dài trong căn nhà cải thiện điều kiện sống. Đồng thời, cần thiết lập cơ chế kiểm tra, hậu kiểm định kỳ để loại trừ trường hợp khai khống nhân khẩu nhằm hạ thấp diện tích nhà ở bình quân đầu người. Cách làm này vừa phản ánh sát thực tế khó khăn về chỗ ở của các hộ gia đình đồng thành viên, nhiều thế hệ sống chung trong điều kiện chật chội tại đô thị, vừa bảo đảm sự minh bạch, công bằng khi xét duyệt chính sách NOXH.

Thứ ba, để khắc phục bất cập về sự thiếu thống nhất trong việc áp dụng quy định “có nhà ở thuộc sở hữu của mình nhưng cách xa địa điểm làm việc” theo Nghị quyết 201/2025/QH15, cần ban hành hướng dẫn ở cấp trung ương nhằm xác định những tiêu chí chung áp dụng trên phạm vi cả nước, ví dụ: nguyên tắc đo khoảng cách (theo lộ trình giao thông ngắn nhất, theo thời gian di chuyển thực tế...), ngưỡng tối thiểu về khoảng cách, nguyên tắc xác định cơ quan chịu trách nhiệm xác nhận... Trên cơ sở đó, UBND cấp tỉnh có thể cụ thể hóa để phù hợp với đặc thù kinh tế - xã hội và hạ tầng của địa phương mình nhưng vẫn đảm bảo tính đồng bộ. Đồng thời, cần quy định rõ cơ chế phối hợp và trách nhiệm giữa Sở Xây dựng, cơ quan nơi người lao động làm việc và UBND cấp xã/phường trong việc xác nhận, để giảm thiểu sự chông chéo, kéo dài thời gian, gây khó khăn cho đối tượng được hưởng chính sách.

Thứ tư, để bảo đảm tính khả thi và công bằng trong việc xác định điều kiện thu nhập khi mua, thuê mua NOXH, cần có quy định rõ ràng và linh hoạt hơn về cách hiểu “thu nhập bình quân hàng tháng thực nhận”. Nhóm tác giả kiến nghị cần bổ sung quy định làm rõ khái niệm “thu nhập bình quân hàng tháng thực nhận”, theo đó khoản thu nhập này chỉ nên bao gồm các khoản thu nhập ổn định, thường xuyên theo hợp đồng lao động (như tiền lương, phụ cấp), còn những khoản thưởng đột xuất, làm thêm giờ, thưởng tết,... chỉ được xem là thu nhập phát sinh và không tính vào thu nhập để xét duyệt. Đồng thời, cơ quan, đơn vị sử dụng lao động cần được hướng dẫn tách bạch rõ giữa thu nhập cố định và thu nhập phát sinh khi xác nhận trong hồ sơ, nhằm vừa phản ánh đúng điều kiện kinh tế thực tế của người lao động, vừa bảo đảm minh bạch, tạo điều kiện cho người thu nhập thấp tiếp cận NOXH và hạn chế tình trạng lợi dụng chính sách.

Thứ năm, cần sửa đổi quy định về thời gian xác định điều kiện thu nhập theo hướng cụ thể, dễ áp dụng và thống nhất hơn. Theo đó, thay vì sử dụng cụm từ “12 tháng liền kề” còn có thể phát sinh nhiều cách hiểu, nên quy định rõ là “12 tháng dương lịch liên tiếp gần nhất trước tháng nộp hồ sơ đăng ký mua, thuê mua nhà ở xã hội” hoặc “12 tháng dương lịch liên tiếp gần nhất trước tháng cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận hồ sơ hợp lệ”. Cách quy định này sẽ xác định rõ mốc thời gian xét thu nhập theo từng tháng cụ thể, tránh tranh cãi về việc có tính các tháng nghỉ việc, tháng không phát sinh thu nhập hay phải cộng dồn đủ 12 tháng có lương.

Thứ sáu, cần quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp trong việc xác nhận thu nhập cho người lao động, đồng thời có chế tài xử lý trường hợp cố tình từ chối xác nhận mà không có lý do chính đáng. Thiết nghĩ, các doanh nghiệp, cơ quan, đơn vị cần chủ động hỗ trợ xác nhận cho người lao động tại nơi mình quản

lý; trường hợp chưa rõ về dự án, biểu mẫu hoặc trình tự, thủ tục thì có thể liên hệ Sở Xây dựng, chủ đầu tư, tổ chức công đoàn hoặc cơ quan có thẩm quyền để được hướng dẫn, hỗ trợ kịp thời. Đối với lao động tự do, cần hoàn thiện cơ chế xác nhận theo hướng không chỉ dựa vào việc tự kê khai thu nhập, mà phải có cơ sở đối chiếu từ nhiều nguồn thông tin khác nhau. Theo đó, cần tăng cường liên thông, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan thuế, bảo hiểm xã hội, ngân hàng, cơ quan đăng ký kinh doanh, cơ sở dữ liệu dân cư và chính quyền địa phương; trường hợp chưa có dữ liệu đầy đủ thì cho phép sử dụng các tài liệu chứng minh khác như sao kê tài khoản, hợp đồng dịch vụ, xác nhận của tổ dân phố hoặc chủ sử dụng lao động thực tế. Đồng thời, cũng cần ban hành hướng dẫn thống nhất về cách xác định thu nhập, trình tự xác minh và hậu kiểm để bảo đảm việc xét duyệt khách quan, minh bạch. Về lâu dài, “phải có cơ chế để bảo đảm công khai, minh bạch thu nhập của toàn bộ người dân; đẩy mạnh triển khai các giải pháp phát triển thanh toán không dùng tiền mặt trên mọi lĩnh vực”.¹⁷ Khi đó, việc xác định đúng đối tượng thu nhập thấp sẽ khả thi hơn, hạn chế trục lợi chính sách, chính sách nhà ở xã hội mới thực chất, hiệu quả và bảo đảm hỗ trợ đúng đối tượng. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Xuyen Dong, “Có hợp đồng lao động nhưng công ty không ký xác nhận thu nhập để mua nhà ở xã hội”, *Báo điện tử Lao Động*, 2025 [trans: Xuyen Dong, “Having an employment contract but the company refuses to certify income for social housing purchase”, *Lao Dong Online Newspaper*, 2025]
- [2] Minh Đức, Lương Ý, “‘Làng trong phố’ chen chúc giữa đô thị: Cảnh sống chật chội, tăm tối khó tin”, *Báo Điện tử VTC News*, 2025 [trans: Minh Duc, Luong Y, “‘Villages in the city’ crowding urban areas: Unbelievably cramped and dark living conditions”, *VTC News Online Newspaper*, 2025]
- [3] Nguyen Van Hoi, Nguyen Thi Hong Yen, “Right to access social housing in the perspective of international human rights law and Vietnam’s regulations”, *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 8(2), 2024
- [4] Nguyễn Thị Bảo Nga, “Một số bất cập của pháp luật về điều kiện thu nhập để được mua nhà ở xã hội đối với người có thu nhập thấp”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11 (391), 2020 [trans: Nguyen Thi Bao Nga, “A number of limitations in the law regarding income conditions for the purchase of social housing for low-income earners”, *State and Law Journal*, No. 11 (391), 2020]
- [5] Phạm Yến Nhi, “Đối tượng thuê mua nhà ở xã hội theo pháp luật Việt Nam và kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Nghề luật*, số 10, 2021 [trans: Pham Yen Nhi, “Target groups for the lease-purchase of social housing under Vietnamese law and experiences of several countries in the world”, *Legal Profession Journal*, No. 10, 2021]
- [6] Đình Sơn, “Xác minh mua nhà ở xã hội vẫn khó”, *Báo Thanh Niên*, 2025 [trans: Dinh Son, “Verification for social housing purchase remains difficult”, *Thanh Niên Newspaper*, 2025]
- [7] Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Nhà ở*, Nxb. Công an nhân dân, 2024 [trans: Ho Chi Minh City University of Law, *Textbook on Housing Law*, People’s Public Security Publishing House, 2024]
- [8] Nguyễn Kim Tuyền, Vũ Hồng Nam, “Vướng mắc trong quy định về nhà ở xã hội và một số kiến nghị”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, 2023 [trans: Nguyen Kim Tuyen, Vu Hong Nam, “Difficulties in social housing regulations and some recommendations”, *Democracy and Law Journal*, 2023]
- [9] Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Báo cáo số 661/BC-UBTVQH15 ngày 22/10/2023 về Giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi)*, 2023 [trans: National Assembly Standing Committee, *Report No. 661/BC-UBTVQH15 dated October 22, 2023, on explanations, responses to feedback, and revisions of the draft Housing Law (amended)*, 2023]

17 Nguyễn Thị Bảo Nga, “Một số bất cập của pháp luật về điều kiện thu nhập để được mua nhà ở xã hội đối với người có thu nhập thấp”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11 (391), 2020, tr. 49.