

QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VIỆT NAM TRONG THỜI KỲ CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ HỘI NHẬP

Tôn Gia Huyền¹

I. NHẬN THỨC CHUNG

1. Theo từ điển Bách khoa Việt Nam thì quy hoạch đất đai là: *“Việc bố trí, sắp xếp và sử dụng các loại đất đai một cách hợp lý để sản xuất ra nhiều nông sản chất lượng cao, hiệu quả kinh tế lớn. Quy hoạch đất đai chia làm hai loại: Quy hoạch đất đai cho các vùng, các ngành, và quy hoạch đất đai trong nội bộ xí nghiệp. Việc quy hoạch giữa các vùng, các ngành tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên và có mối liên hệ chặt chẽ của lực lượng sản xuất với phân vùng của cả nước. Việt Nam đã và đang thực hiện quy hoạch lại đất đai trong nông nghiệp phục vụ cho yêu cầu chuyển đổi cơ cấu kinh tế, phát triển kinh tế hàng hóa, khắc phục tính chất tự cấp, tự túc tồn tại trước đây”*.

Xem ra, định nghĩa trên đây tuy đúng mà chưa đủ, vì đất đai cần quy hoạch không chỉ là đất nông nghiệp mà còn nhiều loại đất khác nữa như đất đô thị, đất khu dân cư nông thôn, đất khu công nghiệp, đất xây dựng công trình hạ tầng kinh tế xã hội như giao thông, thủy lợi, thủy điện, khai khoáng, khu công nghiệp, bệnh viện, trường học, khu vui chơi giải trí...

Do đó, từ một góc nhìn bao quát hơn, có thể hiểu quy hoạch sử dụng đất là: *“Việc phân bổ lại nguồn lực đất đai quốc gia trong giới hạn không gian và thời gian xác định với mục tiêu nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường của đất đai, bảo vệ tốt hệ sinh thái và bền vững của môi trường; quy hoạch sử dụng đất cũng là hệ thống các giải pháp mang tính kinh tế - kỹ thuật - pháp lý để quản lý tài nguyên và tài sản đất đai quốc gia”*.

Từ đó thấy rằng quy hoạch sử dụng đất là “công cụ” quan trọng của người quản lý và cả của người sử dụng đất.

2. Điều 18 Hiến pháp 1992 quy định rằng: *“Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật...”* theo đó, “quy hoạch” là cơ sở quan trọng để quản lý nhà nước về đất đai, tuy không phải là pháp luật nhưng lại mang tính pháp lý, gắn liền với nhiệm vụ quản lý nhà nước. Vậy là quy hoạch hóa việc sử dụng đất không đơn thuần là một hoạt động kinh tế - kỹ thuật mà còn là một hoạt động quản lý có ý nghĩa kinh tế - chính trị, thể hiện ý chí của nhà nước về phát triển trong tương lai mà mọi người đều phải chấp hành. Theo tinh thần đó của Hiến pháp, Luật Đất đai, Luật Quy hoạch sẽ quy định cụ thể về đối tượng và hành vi trong lĩnh vực này...

3. Về kỹ thuật, quy hoạch sử dụng đất là việc tổ chức sử dụng tài nguyên đất đai của một vùng lãnh thổ cho những mục tiêu kinh tế - xã hội định trước, lấy đơn vị hành chính nhà nước làm khung nhưng không bị giới hạn bởi các đơn vị hành chính nhà nước nội bộ (cấp dưới) để giải bài toán của phát triển. Với vốn đất đai và lao động xác định, phải sắp xếp sao cho địa phương đó tiến lên với tốc độ mong muốn và hài hòa với cả nước. Quy hoạch sử dụng đất phải chỉ ra được

¹ Hội khoa học đất

sự phối hợp sử dụng đất của các địa phương trong một vùng ra sao để đảm bảo sự đồng bộ trong phát triển.

4. Về kinh tế, quy hoạch sử dụng đất là quá trình tối đa hóa giá trị của bất động sản; theo đó, việc sử dụng đất được quyết định trên cơ sở các động lực của thị trường, nên cũng có thể nói rằng quy hoạch sử dụng đất phải trở thành một sản phẩm của cơ chế thị trường - nghĩa là mỗi thửa đất đều phải được sử dụng theo cách đảm bảo tổng số các thửa đất trong vùng quy hoạch có giá trị tối đa theo các tiêu chuẩn thị trường. Nói cách khác, mỗi thửa đất phải được sử dụng sao cho có giá trị lớn nhất mà không gây ra sự giảm giá đồng loạt cho những thửa đất còn lại trong vùng. Vậy là có thể dùng những thuật toán thông thường để giải quyết những vấn đề phức tạp, làm giảm nhẹ tính không hoàn thiện của thị trường bất động sản do tác động tự nhiên của quan hệ cung cầu. Giá trị đền bù giải phóng mặt bằng để thực hiện quy hoạch khi phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất được xem là khoản ứng trước lợi ích do quy hoạch sử dụng đất mang lại. Quy hoạch sử dụng đất phải làm cho tổng giá trị đất đai trong vùng được tăng cao.

5. Về xã hội, quy hoạch sử dụng đất đảm bảo cân bằng nhu cầu đất đai cho các nhóm lợi ích, cân bằng giữa nhu cầu sản xuất với đời sống vật chất và tinh thần của các cộng đồng dân cư, thoả mãn nhu cầu đa dạng đối với đất đai của toàn xã hội.

6. Về pháp lý, quá trình lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cũng là quá trình hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước và thực hiện dân chủ hóa trong quản lý sử dụng tài nguyên thiên nhiên và tài sản xã hội. *“Dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết phải được giới thiệu đến từng tổ dân phố, thôn, xóm, buôn, ấp, làng, bản, phum, sóc và các điểm dân cư khác, đồng thời phải được niêm yết công khai tại trụ sở UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất...”* (Điều 18 nghị định 181/2004/NĐ-CP về thi hành luật đất đai). Các quy định pháp luật về lập, xét duyệt và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất trở thành công cụ quản lý nhà nước đảm bảo cho sự phát triển đồng bộ, ổn định và an toàn được thể hiện ngay trong nội dung của các đề án quy hoạch sử dụng đất.

7. Trong thời kỳ công nghiệp hóa và tái cơ cấu nền kinh tế, việc sử dụng đất phải trải qua những điều chỉnh lớn giữa thành thị và nông thôn, giữa công nghiệp và nông nghiệp, giữa đất dùng cho sản xuất (tư liệu sản xuất) với các loại đất chuyên dùng (cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật - xã hội)... thì quy hoạch sử dụng đất là công cụ và giải pháp quan trọng thể hiện ý chí của phát triển và trở thành cơ sở quyết định cho quy hoạch kế hoạch phát triển các chuyên ngành.

Do yêu cầu của hội nhập và hợp tác quốc tế, quy hoạch sử dụng đất của Việt Nam còn cần nghiên cứu những kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này để hoàn thiện quy trình và chính sách, tăng khả năng thu hút đầu tư và thích nghi với những định hướng mới của cộng đồng quốc tế.

II. THỰC TRẠNG QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI VIỆT NAM

Sau khi công bố Luật Đất đai 1987, công tác quy hoạch sử dụng đất bắt đầu được vận hành một cách chính thức theo những tinh thần đã nêu ra trên đây, và đến nay, qua hơn 20 năm vận hành, nhìn lại một cách tổng quát có thể đi đến mấy nhận xét chủ yếu sau:

1. Công tác quy hoạch sử dụng đất của các cấp, các ngành đã bước đầu đi vào nề nếp, trở thành cơ sở quan trọng để định hướng cho phát triển thống nhất và đồng bộ; trở thành công cụ để quản lý, và cũng trở thành phương tiện để đảm bảo sự đồng thuận xã hội.

Ở cấp toàn quốc, Quốc hội đã thông qua :”Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005” (Nghị quyết số 29/2004/QH11 ngày 15.6.2004);” kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010” (Nghị quyết số 57/2006/QH11 ngày 29.6.2006).

Toàn bộ 63 tỉnh, thành phố đều đã tiến hành lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đều đã được chính phủ phê duyệt.

Trong tổng số 681 đơn vị hành chính cấp huyện thì đã có 531 đơn vị (chiếm 78%) hoàn thành việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến năm 2010, số còn lại là đang triển khai (14%) hoặc chưa triển khai (8%).

Đã có 7.576 đơn vị cấp xã trong tổng số 11.074 đơn vị của cả nước hoàn thành việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến 2010 (đạt 68%).

Tuy nhiên, mới chỉ có 7 tỉnh được xem là đã cơ bản hoàn thành việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến năm 2010 ở cả 3 cấp tỉnh - huyện - xã.

Quá trình triển khai công tác quy hoạch sử dụng đất các cấp đã hình thành được một hệ thống quy trình và định mức trong hoạt động của lĩnh vực này, đảm bảo tiến hành một cách thống nhất, liên thông với chi phí hợp lý, phù hợp với những điều kiện về nhân lực và cơ sở hạ tầng hiện có.

2. Quy hoạch sử dụng đất đã tích cực hỗ trợ cho phát triển kinh tế được cân đối nhất là trong quá trình phát triển các khu công nghiệp, khu dân cư mới, khu đô thị mới trên phạm vi cả nước; có tác dụng tích cực trong việc điều tiết thị trường, góp phần ổn định giá đất, tạo cơ sở thực tế cho các cuộc giao dịch về đất đai và tổ chức các cuộc đấu giá quyền sử dụng đất.

Chỉ tiêu đất nông nghiệp đến năm 2010 mà Quốc Hội đã duyệt là 26,22 triệu ha, ước thực hiện là 25,8 triệu ha (đạt 98%), nhưng đất sản xuất nông nghiệp vượt 0,36 triệu ha và đất trồng lúa ước đạt 3,882 triệu ha, cao hơn 21.000 ha so với mức Quốc Hội đã phê duyệt.

Đất phi nông nghiệp Quốc Hội duyệt cho đến năm 2010 là 4,02 triệu ha, ước thực hiện được 3,64 triệu ha (đạt 90,06%), trong đó đất khu công nghiệp đạt 96,2%, đất giao thông đạt 71,7%, đất thủy lợi đạt 66,7%, đất cơ sở y tế đạt 50,0%, đất cơ sở giáo dục đào tạo đạt 93,3% chỉ tiêu kế hoạch mà Quốc Hội đã phê duyệt...

3. Quá trình tổ chức thực hiện quy hoạch cũng là dịp sinh hoạt dân chủ ở cơ sở, nhờ đó mà công dân tham gia cụ thể vào sự nghiệp chung có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích thiết thân của mình, trật tự xã hội được đảm bảo, củng cố lòng tin của nhân dân vào chính quyền, tạo điều kiện thuận lợi cho nhiệm vụ xây dựng chính quyền cơ sở vững mạnh.

4. Những tồn tại chủ yếu trong công tác quy hoạch sử dụng đất là:

- Nhận thức chưa đồng đều, độ đồng thuận chưa cao, còn có ý kiến cho

rằng không có khái niệm về quy hoạch sử dụng đất mà chỉ có khái niệm về quy hoạch kiến trúc, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn.v.v... do đó, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành, các đơn vị còn bị hạn chế, thiếu đồng bộ và có trường hợp ảnh hưởng xấu đến chất lượng quy hoạch, chưa thực chất, còn thiên về hình thức và chạy theo các thủ tục hành chính, tiến hành thống kê, phân bố về số lượng mà thiếu những tính toán về hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường... nên tính khả thi của các phương án quy hoạch không cao; các giải pháp tổ chức thực hiện thiếu đồng bộ, không kịp thời; công tác kiểm tra, giám sát, đôn đốc việc thực hiện quy hoạch chưa được coi trọng.

- Quy hoạch sử dụng đất chưa thực sự được coi là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất... Nhiều địa phương do buông lỏng quản lý đã để tự phát chuyển mục đích sử dụng đất tạo ra tình hình rối loạn trong sử dụng đất và tác động xấu đến môi trường. Một số nơi nôn nóng trong phát triển công nghiệp, muốn tranh thủ các nhà đầu tư nên đã cho phép thu hồi, san lấp mặt bằng một lượng lớn đất nông nghiệp để lập khu công nghiệp, sau đó do thiếu vốn nên các dự án thực hiện cầm chừng, đất đai lại bị bỏ hoang trở thành “dự án treo”, người bị thu hồi đất mất việc làm dẫn đến lãng phí nguồn lao động và tài nguyên đất đai... Việc chấp hành các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương chưa nghiêm, vẫn còn tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển quyền sử dụng đất không đúng với quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt. Quy hoạch sử dụng đất chưa trở thành “*Bản hiến pháp của đời sống*”, tính phổ cập chưa cao, có khi lại bị lợi dụng việc điều chỉnh quy hoạch để làm lợi cho cá nhân hay một nhóm người, quy trình điều chỉnh quy hoạch chưa thật hợp lý để đảm bảo tính kịp thời, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

- Việc chuyển đổi số lượng lớn đất trồng lúa sang mục đích phi nông nghiệp trong một thời gian ngắn, nhất là tại các vùng trồng lúa có điều kiện canh tác tốt, cơ sở hạ tầng kỹ thuật hoàn thiện mà thiếu cân nhắc đến hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội - môi trường lâu dài đã tác động tiêu cực sản xuất và đời sống của một bộ phận nông dân và đe dọa mục tiêu đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

- Mặc dù việc “dồn điền đổi thửa” đã thực hiện thành công ở nhiều địa phương nhưng chưa kết hợp chặt chẽ với quy hoạch chỉnh trang đồng ruộng nên đất sản xuất vẫn còn bị phân bố manh mún trên 70 triệu thửa đất gây trở ngại lớn cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn.

- Diện tích rừng tuy có tăng nhưng rừng tự nhiên vẫn tiếp tục bị tàn phá, suy giảm cả về chất lượng và số lượng; việc quản lý rừng còn nhiều bất cập, tác động của sản xuất lâm nghiệp đối với quá trình xoá đói giảm nghèo còn nhiều hạn chế, đa số người dân ở miền núi chưa thể sống ổn định với nghề rừng, do đó công tác trồng rừng, bảo vệ rừng và phát triển rừng còn rất nhiều khó khăn.

- Đất giao thông còn thiếu so với nhu cầu phát triển, mật độ đường bộ đạt mức trung bình trong khu vực nhưng mật độ quốc lộ còn ở mức rất thấp ($0,053\text{km}/\text{km}^2$) nếu so sánh với Trung Quốc ($0,2\text{ km}/\text{km}^2$) hay Thái Lan ($0,11\text{ km}/\text{km}^2$). Việc bố trí các khu công nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, khu dân cư

bám sát các trục đường chính đã ảnh hưởng đến an toàn giao thông, gây lãng phí trong đầu tư và hạn chế khả năng nâng cấp, mở rộng.

- Diện tích cho phát triển đô thị tăng nhanh, cơ cấu sử dụng đất chưa hợp lý: đất ở chiếm tỷ lệ cao và chủ yếu là nhà ở theo hộ gia đình độc lập (Hà Nội 80%, thành phố Hồ Chí Minh 72%), đất giao thông đô thị còn thiếu, chỉ khoảng 4 - 5 km/km² (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải phòng, Đà Nẵng...), tỷ lệ đất dành cho giao thông chưa đến 13% trong khi yêu cầu trung bình là 20 - 25%, đất giao thông tỉnh chỉ đạt chưa đầy 1% trong khi yêu cầu phải là 3 - 3,5%, hệ số sử dụng đất thấp, chủ yếu là đường 1 tầng.

- Diện tích đất công nghiệp tuy tăng nhanh (bình quân tăng 7.000 ha/năm) nhưng việc quy hoạch và phát triển các khu công nghiệp còn dàn trải, thiếu sự thống nhất trên quy mô liên vùng, liên tỉnh; chưa xem xét đồng bộ với quy hoạch phát triển đô thị, khu dân cư, hạ tầng kinh tế - xã hội. Nhiều khu, cụm công nghiệp không phù hợp với điều kiện và khả năng thực tế dẫn đến tình trạng triển khai chậm tiến độ, tỷ lệ lấp đầy thấp, để hoang hóa trong nhiều năm.

- Các loại đất công trình hạ tầng xã hội như văn hóa, y tế, giáo dục, thể dục thể thao tuy luôn được bố trí tăng cường về diện tích đất, nhưng so với nhu cầu vẫn chưa đáp ứng được đầy đủ.

- Phần lớn đất bãi thải và xử lý chất thải là lộ thiên hoặc đổ tự nhiên tại các bãi rác tạm, hầu hết các khu vực nông thôn chưa có quy hoạch khu vực thu gom rác thải; chưa có các khu bãi chôn lấp và xử lý chất thải nguy hại một cách triệt để và lâu dài...

III. ĐỊNH HƯỚNG QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TRONG 10 - 20 NĂM SẮP TỚI

1. Quan điểm và nhận thức

- Quy hoạch sử dụng đất là bản “tổng phổ” của phát triển và tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó phản ánh cụ thể các ý tưởng về tương lai của các ngành, các cấp một cách cân đối và nhịp nhàng; thông qua những trình tự hành chính pháp lý nhất định để trở thành quy chế xã hội, mọi người đều có quyền và nghĩa vụ thực hiện. Quá trình tổ chức, thành lập, thực hiện, điều chỉnh quy hoạch là quá trình huy động mọi nguồn lực xã hội vào phát triển sản xuất và sự nghiệp công cộng theo phương thức dân chủ, nên đó cũng là quá trình xây dựng và củng cố chính quyền dân chủ nhân dân. Do đó, quy hoạch sử dụng đất vừa là phương thức để phát triển vừa là công cụ để xây dựng và củng cố nhà nước.

- Bảo vệ nghiêm ngặt đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, khu bảo tồn thiên nhiên và đất di tích danh lam thắng cảnh để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ cảnh quan môi trường, đa dạng sinh học và phát triển bền vững.

- Ưu tiên bố trí đủ quỹ đất cho lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng xã hội: văn hóa, y tế, giáo dục, thể dục thể thao... để nâng cao chất lượng đời sống của nhân dân phù hợp với tiêu chí của một nước công nghiệp theo hướng hiện đại có trình độ phát triển trong hòa bình.

- Chú ý cân đối quỹ đất để đáp ứng nhu cầu xây dựng các đô thị, khu công

nghiệp, dịch vụ, khi kinh tế và kết cấu hạ tầng theo hướng văn minh hiện đại, đáp ứng quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Không bỏ trí các khu đô thị, khu dân cư nông thôn, khu công nghiệp bám sát các trục đường cao tốc, quốc lộ. Quy hoạch sử dụng đất làm mặt bằng cho sản xuất kinh doanh, công nghiệp, dịch vụ, hệ thống giao thông... theo hướng tăng cường khai thác không gian bên trên và bên dưới mặt đất, nâng cao hệ số sử dụng đất không những trong nông nghiệp mà cả trong xây dựng.

- Ưu tiên đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho miền núi, biên giới, hải đảo, vùng Tây Nguyên, Tây Bắc, Tây Nam tạo điều kiện thu hút nguồn lực để khai thác hiệu quả quỹ đất, giảm áp lực cho việc chuyển mục đích sử dụng đất canh tác tại các vùng đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng ven biển.

2. Định hướng sử dụng đất

Đến năm 2030 dân số cả nước dự báo sẽ là 110 - 115 triệu người trong đó 55% dân số sống ở khu vực đô thị, khi đó nước ta đã hoàn thành mục tiêu quốc gia về công nghiệp hóa, hiện đại hóa và trở thành một nước công nghiệp hiện đại, với một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đứng vào hàng các nước phát triển và trở thành một nền kinh tế cầu nối trong khu vực. Nguồn lực con người, năng lực khoa học và công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiềm lực kinh tế, quốc phòng an ninh được tăng cường, đi vào thế ổn định, vị thế nước ta trên trường quốc tế được nâng cao. Một xã hội vững chắc bằng phát triển nguồn lực nội sinh, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh; liên kết hòa nhập sâu về kinh tế và công nghệ; giao lưu rộng về văn hóa thông tin với thế giới.

Tuy nhiên, từ nay đến đó, chúng ta đang đứng trước những thời cơ và thách thức lớn mà chủ yếu là:

- Dân số đang vào thời kỳ “vàng” và tiếp tục gia tăng kéo theo nhu cầu lớn về đất làm nhà ở, đất sản xuất tăng theo trong khi quỹ đất đai rất bị hạn chế

- Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa sẽ làm nảy sinh mâu thuẫn ngày càng gay gắt giữa việc bảo vệ diện tích đất nông nghiệp mà đặc biệt là đất trồng lúa với việc phát triển đô thị, công nghiệp, dịch vụ, xây dựng cơ sở hạ tầng...

- Tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng tạo ra các hiện tượng thời tiết cực đoan như bão lũ, hạn hán... dẫn đến tình trạng xâm nhập mặn, hoang mạc hóa và thoái hóa đất làm thu hẹp diện tích đất mặt nhất là đất nông nghiệp, đất trồng lúa.

Nếu tận dụng được thời cơ và vượt qua được những thử thách trên đây thì có thể hi vọng đến năm 2030 sẽ có khoảng 98% diện tích đất tự nhiên được khai thác đưa vào sử dụng trong đó, 78% sử dụng cho mục đích nông nghiệp và 13% sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp với những định hướng lớn sau đây:

- *Đất trồng lúa*: Quỹ đất lúa hiện nay có khoảng 4,1 triệu ha với năng suất bình quân chỉ bằng 75 - 77% của Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc. Trong vòng 20 năm tới để đáp ứng mục tiêu phát triển và đột phá trong xây dựng kết cấu hạ tầng, đất trồng lúa sẽ phải tiếp tục chuyển sang mục đích phi nông nghiệp khoảng

450 - 500 nghìn ha; nếu muốn đến năm 2030 có được 46 - 49 triệu tấn lương thực trong đó có 43 - 44 triệu tấn lúa để đạt mức bình quân trên 350kg/người/năm cho 110 - 115 triệu dân, thì phải có ít nhất là 3,8 triệu ha đất trồng lúa với hệ số sử dụng đất là 1,95 và năng suất phải đạt 62 tạ/ha tương đương với năng suất lúa của Nhật Bản hiện nay, nghĩa là trong 20 năm tới còn phải khai hoang, phục hóa, xây dựng cơ sở hạ tầng chuyển đổi mục đích sử dụng để khai thác thêm 250 - 300 nghìn ha đất trồng lúa.

- *Đất lâm nghiệp*: Bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng, đất rừng là nhiệm vụ hàng đầu trong việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Phải đẩy nhanh việc trồng và khoanh nuôi rừng, phủ xanh và sử dụng hết đất trống đồi núi trọc gắn liền với định canh, định cư, ổn định đời sống của đồng bào dân tộc. Mọi đất rừng đều có người làm chủ trực tiếp (đặc dụng, phòng hộ, kinh tế). Kết hợp lâm nghiệp với nông nghiệp, gắn liền với công nghiệp khai thác và chế biến, kinh doanh tổng hợp đất rừng. Phân đầu đến năm 2030 khoanh nuôi, tái sinh và trồng mới thêm được 2 - 2,5 triệu ha để có độ che phủ rừng khoảng 51% với 17 triệu ha rừng.

- *Đất công nghiệp*: Sẽ cơ bản ổn định ở mức 350 - 400 nghìn ha so với 82 nghìn ha hiện nay phân bố hợp lý trên toàn lãnh thổ cho công nghiệp chế biến, chế tác, công nghệ cao, năng lượng, khai khoáng, luyện kim, hóa chất, quốc phòng... Đến năm 2020 sẽ có 468 khu công nghiệp, trong đó có 108 khu công nghiệp thuộc 15 khu kinh tế ven biển và 30 khu kinh tế cửa khẩu với diện tích 187 nghìn ha để đưa tỷ trọng GDP công nghiệp của cả nước từ gần 40% hiện nay lên 60% vào năm 2020.

- *Đất đô thị*: Sẽ mở rộng ra đến khoảng 2 triệu ha để đảm bảo đời sống cho 55% dân số cả nước với chất lượng cao phát triển theo mô hình mạng lưới, có sự liên kết theo cấp bậc của từng loại đô thị, có cơ sở hạ tầng đồng bộ, hiện đại; có vị thế xứng đáng và tính cạnh tranh cao trong khu vực và quốc tế. Không gian đô thị được phân bố hợp lý giữa các vùng miền đồng thời tạo ra các trục, hành lang và cực tăng trưởng có tác dụng đầu tàu. Đến năm 2020 dự tính sẽ có 950 đô thị và mức độ đô thị hóa đạt 45% với diện tích khoảng 1,7 triệu ha.

- *Đất xây dựng cơ sở hạ tầng*: Cần khoảng 1,8 - 2 triệu ha để xây dựng các công trình giao thông, thủy lợi, năng lượng, văn hóa, y tế, thể dục thể thao, giáo dục - đào tạo khi đất nước trở thành một nước công nghiệp phát triển. Đến năm 2020 diện tích chiếm đất của nhiệm vụ này là 1,4 triệu ha tăng 0,3 triệu ha so với năm 2008.

IV. KIẾN NGHỊ VÀ THẢO LUẬN

Từ những phân tích chung nhất nêu ra trên đây có thể thấy rằng trong khoảng 10 - 20 năm sắp tới, nhiệm vụ “*phân bố lại nguồn lực đất đai quốc gia*” đang đứng trước những thử thách to lớn; muốn vượt qua những thử thách này để đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội - môi trường như mong muốn, ngoài việc phải xử lý một loạt những vấn đề về pháp lý, kỹ thuật để có một phương án khả thi, thì việc tranh thủ được sự đồng thuận xã hội và tổ chức thực hiện tốt có vai trò quyết định cho việc hiện thực hóa những ý đồ của quy hoạch. Quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch cũng là quá trình kiểm tra sự chuẩn xác của quan

điểm chỉ đạo, quá trình củng cố và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước, quá trình củng cố và phát triển chế độ dân chủ từ cơ sở.

Sau đây là một số kiến nghị và vấn đề thảo luận:

1. *Đất trồng lúa*: đang chịu sức ép lớn của quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa. Những con số nêu ra trên đây là dựa vào số liệu thống kê chính thống đang có một khoảng cách nhất định so với tình hình thực tế; nếu tổng hợp từ những mong muốn có tính tự phát của các địa phương thì con số phải chuyển đổi mục đích sử dụng không chỉ dừng ở mức 450 - 500 nghìn ha, và diện tích đất lúa còn lại chỉ xấp xỉ 3 triệu ha (?!). Trước tình hình đó, có ý kiến cho rằng không nhất thiết phải bảo vệ đất trồng lúa hiện nay bằng mọi giá vừa gây thiệt thòi cho người trồng lúa vừa không phát huy hết tiềm năng kinh tế của đất trồng lúa (!), vấn đề an ninh lương thực có thể giải quyết bằng cách tăng gia sản xuất các loại thực phẩm khác và thậm chí có thể tính đến khả năng nhập khẩu gạo nếu thấy có hiệu quả kinh tế tốt hơn (!) Những ý kiến này mới nhìn nhận vấn đề đơn thuần về hiệu quả kinh tế (mà nếu tính đầy đủ cũng chưa chắc sẽ có hiệu quả kinh tế hơn hẳn !) nhưng chưa tính đến khía cạnh văn hóa - xã hội của nghề trồng lúa - nông dân Việt Nam có kỹ năng trồng lúa vào loại hàng đầu của thế giới, khả năng cạnh tranh rất cao. Hơn nữa, văn hóa lúa nước đã tạo nên một xã hội nông nghiệp Việt Nam nhất là tại các vùng đồng bằng lớn, đó là cơ sở tinh thần quan trọng trong quá trình hiện đại hóa nông nghiệp trong hoàn cảnh của Việt Nam... Có thể thấy rằng quá trình bảo vệ đất trồng lúa cũng là quá trình đấu tranh để hài hòa giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài, giữa lợi ích cục bộ với lợi ích toàn cục, giữa lợi ích kinh tế với lợi ích về văn hóa, xã hội... có khi sẽ rất gay gắt và hệ thống pháp luật, kỹ thuật phải hết sức chú ý để xử lý mối quan hệ này. Phải xác định cho được cang cụ thể càng tốt, diện tích đất trồng lúa phải được bảo vệ nghiêm ngặt, ở đó, từng mét vuông đất phải được bảo vệ và sử dụng với hiệu quả cao nhất, có sự đầu tư xứng đáng về cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, đảm bảo cho người trồng lúa có thu nhập xứng đáng và cuộc sống sung túc cả về vật chất và tinh thần.

2. *Đất lâm nghiệp* chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu sử dụng đất Việt Nam có ý nghĩa to lớn về bảo vệ môi trường, sinh thái, tuy số lượng nhiều nhưng chất lượng đang bị sa sút mà chưa có điểm dừng; cơ sở hạ tầng, nhất là giao thông mở rộng đến đâu thì rừng bị đe dọa đến đó, tác dụng trồng rừng và bảo vệ rừng của các lâm trường chưa cao, các ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng hoạt động chưa có hiệu quả... là những nhược điểm cố hữu chưa được khắc phục triệt để. Việc giao rừng cho từng cộng đồng, từng hộ để quản lý, khai thác, tu bổ là mô hình tốt nhưng chậm được nhân rộng... Quy hoạch sử dụng đất rừng cần gắn với nhiệm vụ xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật - kinh tế - xã hội của khu dân cư, bảo đảm người sử dụng đất lâm nghiệp sống tốt với nghề rừng.

3. *Đất khu công nghiệp* phát triển tràn lan, tỷ lệ lấp đầy thấp là nhược điểm dễ thấy trong việc sử dụng loại đất này; mặt khác, việc khai thác sử dụng đất khu công nghiệp gắn liền với nhiệm vụ xử lý nước thải và bảo vệ môi trường phải trở thành điều kiện tiên quyết. Ngoài ra, để giảm áp lực đối với đất nông nghiệp, đất trồng lúa, cần có chủ trương đầu tư lâu dài vào cơ sở hạ tầng để khai thác vùng đồi gò ít có khả năng nông nghiệp, việc quyết định xây dựng khu công

ngành mới phải cân nhắc kỹ đến quy hoạch phát triển công nghiệp trong vùng với những trình tự và thủ tục nghiêm ngặt, chặt chẽ.

4. *Quy hoạch sử dụng đất gắn liền với nhiệm vụ tái cơ cấu nền kinh tế*, trong đó đảm bảo sự cân đối giữa đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp. Trong đất nông nghiệp, là sự cân đối giữa đất sản xuất nông nghiệp và đất lâm nghiệp; trong đất sản xuất nông nghiệp là sự cân đối giữa đất cây hàng năm, đất trồng lúa, màu với đất trồng cây công nghiệp lâu năm, cây ăn quả... phù hợp với nhu cầu lương thực, rau quả và công nghiệp chế biến, xuất khẩu. Trong đất phi nông nghiệp, là sự cân đối giữa đất làm nhà ở, xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, đất khu công nghiệp, đất đô thị và khu dân cư nông thôn... Để đạt được sự cân đối này thì định hướng phát triển kinh tế - xã hội phải được xác định rõ ràng, cụ thể; các chỉ tiêu kinh tế phải phù hợp với từng thời kỳ và đạt được sự đồng thuận của toàn xã hội.

5. *Tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất* là khâu quyết định để hiện thực hóa ý đồ phát triển. Chuyên nghiệp hóa, tiêu chuẩn hóa công tác lập và xét duyệt quy hoạch đảm bảo nâng cao tính thống nhất và chất lượng quy hoạch; tính toán hiệu quả kinh tế - xã hội của quy hoạch làm tăng tính khả thi của các mục tiêu; kiểm tra giám sát chặt chẽ việc tổ chức thực hiện quy hoạch vừa tăng cường tính nghiêm minh của pháp luật vừa góp phần quản lý quy hoạch được toàn diện và đồng bộ.

V. KẾT LUẬN

Phân bổ lại quỹ đất đai quốc gia thời kỳ 2010 - 2020 - 2030 là một nhiệm vụ nặng nề, quyết định tốc độ của phát triển và chất lượng của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế quốc dân với mục tiêu trở thành nước công nghiệp dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh...

Quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất đồng hành với quá trình dân chủ hóa trong quản lý và sử dụng tài nguyên tài sản đất đai quốc gia, không những cần có cơ sở khoa học kỹ thuật vững vàng mà còn cần có một thể chế chặt chẽ, hợp lý và lành mạnh, huy động được nguồn lực của toàn xã hội tham gia và hài hoà lợi ích trước mắt và lâu dài, cục bộ và tổng thể... và đó cũng là dấu hiệu của một quá trình phát triển văn minh.