

THỰC TRẠNG CHUYỂN ĐỔI CƠ CẤU SỬ DỤNG ĐẤT Ở MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM

Current change of land use structure in some localities of Vietnam

Vũ Thị Bình¹

SUMMARY

This study focused on the change of land using structure and suggested solutions for emerged problems of socio-economic development in Vietnam. The case studies in Tuson, ChiLinh, MeoVac and NinhGiang Districts showed that the change of land use structure according to local socio-economic and natural conditions could not only improve commercial agricultural production but also be a basis for shaping sustainable agro-ecosystem. However, almost the models of commercial farm were spontaneous and lacking of comprehensive planning. This could lead difficulties in managing production organization and disorder of territorial structure. The solutions for these problems were make comprehensive policies, strengthen land use management, and improve living standard of local farmers whose were recovered.

Key words: Land use structure, change, policy.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất (CĐCCSDĐ) là một thuật ngữ chuyên môn mới được nêu ra trong lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất, song trên thực tế vấn đề này đã diễn ra thường xuyên ở hầu hết các địa phương trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, nhất là giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá (CNH, HĐH) hiện nay.

Thực hiện Nghị quyết lần thứ V của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá IX về việc đẩy nhanh CNH, HĐH nông nghiệp nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT) đã có công văn số 1668 ngày 17/07/2003 về việc hướng dẫn thực hiện mô hình CĐCCSDĐ và Quyết định phê duyệt dự án làm thí điểm CĐCCSDĐ cấp huyện, cấp xã tại 7 tỉnh trong cả nước gồm: Hà Giang, Bắc Ninh, Hà Tây, Quảng Bình, Gia Lai, Bình Phước và An Giang. Kết quả thực hiện các mô hình điểm đã khẳng định rõ cơ sở khoa học và ý nghĩa thực

tiên xác định cơ cấu đất đai phục vụ tiến trình CNH. Đó cũng là những tài liệu tham khảo bổ ích để nhân rộng các mô hình trên địa bàn cả nước. Việc CĐCCSDĐ ở nhiều địa phương đã có tác dụng thúc đẩy sự tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nhưng cũng nảy sinh nhiều vấn đề trong phát triển kinh tế- xã hội (Bộ TNMT, 2005). Nghiên cứu này đặt ra với mong muốn đánh giá thực trạng CĐCCSDĐ ở một số địa phương và đề xuất một số giải pháp góp phần khắc phục những tồn tại trong quá trình phát triển.

2. CÁCH TIẾP CẬN, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Thực hiện các nghiên cứu điển hình tại một số địa phương (đồng bằng, miền núi), đó là các huyện Từ Sơn, Bắc Ninh; huyện Chí Linh, huyện Ninh Giang của tỉnh Hải Dương; huyện Mèo Vạc - Hà Giang;

Tiến hành điều tra, khảo sát tình hình CĐCCSDĐ bằng phương pháp thu thập tài

¹ Khoa Đất và Môi trường, Trường ĐH Nông nghiệp I.

liệu, số liệu thứ cấp, chọn mẫu, phỏng vấn nông hộ và đánh giá nông thôn có sự tham gia của người dân;

Số liệu được xử lý bằng phương pháp thống kê, phân tích, tổng hợp với sự trợ giúp của chương trình Excel.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. CĐCCSDĐ thực hiện mục tiêu CNH, HĐH

3.1.1. Tình hình CĐCCSDĐ ở một số địa phương

a. CĐCCSDĐ ở huyện Từ Sơn- Bắc Ninh

Từ Sơn là huyện điểm thực hiện mô hình CĐCCSDĐ của Bộ TNMT. Quá trình CĐCCSDĐ diễn ra rất sôi động từ những năm cuối thế kỷ 20 và được dự báo đến năm 2010 như ở bảng 1.

Địa bàn huyện được đánh giá là vùng có tiềm năng lớn cho phát triển sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp với những lợi thế về vị trí địa lý, địa hình, điều kiện giao lưu kinh tế. Các khu công nghệ (KCN) tập trung được xây dựng cùng với sự phát triển đa dạng của nghề truyền thống đã tạo cho nơi đây một cơ cấu kinh tế tiến bộ (năm 2005 cơ cấu nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ với tỷ trọng tương ứng trong GDP là 21,7% - 45,8% - 32,5%). Theo đó cơ cấu đất đai đòi hỏi phải chuyển đổi hết sức mạnh mẽ, được thể hiện chi tiết trong các mô hình CĐCCSDĐ của huyện và các xã làm điểm. Diện tích đất nông nghiệp giảm đáng kể, đặc biệt là đất trồng lúa giảm 1600 ha trong vòng 10 năm, điều đó sẽ gây tác động không nhỏ đến đời sống người nông dân.

Bảng 1. Chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất ở huyện Từ Sơn

Loại đất	Năm 2000		Năm 2005		Năm 2010	
	DT (ha)	CC%	DT (ha)	CC%	DT (ha)	CC%
Tổng DT tự nhiên	6.140,15	100	6.140,15	100,00	6.140,15	100,00
1. Đất nông nghiệp	4.238,92	69,04	3.838,83	62,52	2.935,85	47,81
Trong đó: Đất lúa	4.031,46		3.584,06		2.402,62	
2. Đất phi nông nghiệp	1.876,19	30,56	2.279,47	37,12	3.188,50	51,93
Trong đó: đất SXKD	39,82		252,62		775,78	
3. Đất chưa sử dụng	25,04	0,40	21,85	0,36	15,80	0,26

Nguồn: Báo cáo tổng kết CĐCCSDĐ huyện Từ Sơn 2005 (Sở TNMT Bắc Ninh, 2005).

b. CĐCCSDĐ ở huyện Chí Linh - Hải Dương

Chí Linh mặc dù không phải là huyện thực hiện mô hình điểm về CĐCCSDĐ nhưng trước những đòi hỏi bức thiết của quá trình

CNH trên địa bàn kinh tế trọng điểm của tỉnh Hải Dương đã làm cho cơ cấu sử dụng đất của huyện thay đổi mạnh trong thời gian qua và dự báo đến năm 2010 (bảng 2).

Bảng 2. Chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất huyện Chí Linh- Hải Dương

Loại đất	Năm 2000		Năm 2005		Năm 2010	
	DT (ha)	CC%	DT (ha)	CC%	DT (ha)	CC%
Tổng DT tự nhiên	28.189,78	100,00	28.189,78	100,00	28.189,78	100,00
1. Đất nông nghiệp	21.859,50	77,55	21.375,17	75,82	19.599,58	69,52
Trong đó: Đất lúa	6.335,83		5.854,16		4.499,19	
2. Đất phi nông nghiệp	6.061,26	21,50	6.628,60	23,52	8.588,33	30,47
Trong đó: đất SXKD			380,94		1.585,74	
3. Đất chưa sử dụng	269,02	0,95	186,01	0,66	1,87	0,01

Nguồn: Báo cáo Điều chỉnh QHSDĐ huyện Chí Linh đến năm 2010 (UBND huyện Chí Linh, 2005).

Thực hiện cơ cấu sử dụng đất này, Chí Linh đã và đang tạo ra những chuyển biến lớn cho bước phát triển kinh tế xã hội theo hướng CNH, tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân 2001- 2005 đạt 9,7%/năm, cơ cấu kinh tế chuyển dịch mạnh với tỷ trọng tương ứng của các lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ tương ứng với các giá trị 16,2%; 70,3%; 13,5%. Tổng sản phẩm bình quân đầu người 12,7 triệu đồng/năm.

3.1.2. Đánh giá tác động của việc CĐCCSDĐ phục vụ yêu cầu CNH, HĐH

a. Những tác động tích cực

- Thực hiện CĐCCSDĐ đã xác định một cách hợp lý quy mô diện tích, vị trí các khu, cụm công nghiệp, các cơ sở sản xuất kinh doanh, tạo điều kiện thu hút đầu tư, tăng cường năng lực sản xuất, thông qua đó làm thay đổi cơ bản cơ cấu kinh tế, đẩy nhanh hơn tốc độ tăng trưởng nền kinh tế và nâng cao thu nhập cho dân cư.

- CĐCCSDĐ tạo thêm việc làm ở khu vực kinh tế CN- TTCN và DV, giải quyết được một lực lượng lao động nhàn rỗi trong nông thôn, thúc đẩy sự chuyển dịch cơ cấu lao động góp phần tăng năng suất lao động xã hội.

- CĐCCSDĐ góp phần làm thay đổi diện mạo vùng nông thôn theo hướng đô thị hoá và xây dựng nông thôn mới, thể hiện trên các mặt:

+ Đất ở được quy hoạch gọn theo từng khu, khoảng kết hợp với việc cải tạo, chỉnh trang khu dân cư, xây dựng phát triển đô thị và đô thị hoá nông thôn;

+ Đất có mục đích công cộng được quy hoạch hợp lý, phát triển đồng bộ hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, tăng cường năng lực phục vụ của các công trình phúc lợi xã hội góp phần nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội.

b. Những tác động chưa tích cực:

- Việc ưu tiên đầu tư phát triển các KCN ở một số nơi đã tạo nên cơ cấu đất đai chưa

phù hợp, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế xã hội của các địa phương (Bộ TNMT, 2005), cụ thể là:

+ Một số không nhỏ diện tích đất canh tác tốt nhất đã phải chuyển sang làm mặt bằng sản xuất công nghiệp trong khi chúng ta vẫn có thể sử dụng đất đai ở vị trí khác ít thích hợp đối với nông nghiệp để sử dụng cho công nghiệp.

+ Do việc thực hiện các chính sách sử dụng đất chưa triệt để nên hiệu quả sử dụng đất trong các KCN chưa cao, nhiều KCN sử dụng đất còn quá lãng phí.

+ Đất sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa bị giảm đáng kể, dẫn đến đời sống của người nông dân bị ảnh hưởng trực tiếp. Sau khi bị thu hồi đất sản xuất phần lớn hộ nông dân được đền bù bằng tiền, nhưng họ chưa định hướng được việc chuyển nghề để có thu nhập ổn định.

- Nhiều phương án CĐCCSDĐ phục vụ CNH chưa tính hết những tác động môi trường và biện pháp xử lý môi trường khi vận hành sản xuất của các KCN, vì vậy thường gây những tác động xấu tới môi trường xung quanh bởi nước thải, khí thải và chất thải rắn.

Nhìn chung những tác động tích cực của CĐCCSDĐ phục vụ CNH, HĐH vẫn là cơ bản, đó là hướng đi tất yếu của quá trình phát triển đất nước. Những tác động chưa tích cực có thể giải quyết được bằng sự nỗ lực của cả Chính phủ, doanh nghiệp và người dân thông qua hệ thống cơ chế chính sách phù hợp.

3.2. CĐCCSDĐ nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp

Trong quá trình phát triển, đất nông nghiệp luôn có xu hướng bị thu hẹp dưới áp lực của CNH, HĐH. Phương hướng chung là CĐCCSDĐ trong nội bộ ngành nông nghiệp trên cơ sở ứng dụng những thành tựu tiến bộ kỹ thuật để nâng cao giá trị thu nhập trên một đơn vị diện tích đất sản xuất.

3.2.1. Tình hình CĐCCSDĐ nông nghiệp ở một số địa phương

a. Chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi ở Mèo Vạc- Hà Giang

Mèo Vạc là huyện vùng cao, điều kiện tự nhiên không mấy thuận lợi cho phát triển nông nghiệp. Đất sản xuất nông nghiệp chỉ có 27% tổng diện tích tự nhiên, cây trồng chủ yếu là các giống ngô địa phương trồng trên các hốc đá, độ dốc lớn, năng suất thấp, đời sống đồng bào các dân tộc gặp nhiều khó khăn. Thực hiện CĐCCSDĐ theo dự án đầu tư làm thí điểm của Bộ TNMT về lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, từ kết quả đánh giá phân

hạng thích nghi đất đai huyện đã xác định được cây trồng chính và vật nuôi chủ lực để xoá đói giảm nghèo, tạo đà cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Về phương hướng: đảm bảo đủ lương thực tiêu dùng, tăng cường phát triển chăn nuôi hàng hoá với vật nuôi chủ lực là bò, dê, ong. Trên cơ sở đó đã xác định các mô hình CĐCCSDĐ gồm: Chuyển đổi đất trồng ngô hiệu quả thấp sang trồng cỏ (giống Guatamela) làm thức ăn gia súc; chuyển đất trồng ngô sang trồng lúa khi dự án đầu tư cho thuỷ lợi được hoàn thành. Diện tích ngô còn lại được trồng xen ngô với đậu tương và bí đỏ để giải quyết nhu cầu tiêu dùng tại chỗ đồng thời cải tạo độ phì đất.

Bảng 3. Chuyển đổi cơ cấu cây trồng huyện Mèo Vạc

Loại đất hiện trạng	Diện tích chuyển đổi (ha)	Chuyển sang loại đất theo quy hoạch	Biện pháp cải tạo
Đất trồng ngô	200	Đất trồng lúa	Cải tạo bề mặt + thuỷ lợi
Đất trồng ngô	2000	Đất trồng cỏ thâm canh	Không cần cải tạo
Đất trồng ngô	350	Đất Trồng ngô và cây hàng năm khác	Trồng xen để cải tạo đất

Nguồn: Báo cáo mô hình CĐCCSDĐ huyện Mèo Vạc đến năm 2010 [Sở TNMT Hà Giang, 2005).

b. Chuyển đổi cơ cấu đất nông nghiệp ở Ninh Giang - Hải Dương

Việc CĐCCSDĐ trong nông nghiệp của huyện Ninh Giang được diễn ra mạnh mẽ từ sau khi “đón đầu đổi thửa” năm 2003. Vấn đề CĐCCSDĐ đã

được nêu ra trong Nghị quyết của Đảng bộ huyện và các địa phương. Hiện nay đã có nhiều hộ dân tự CĐCCSDĐ mang lại hiệu quả kinh tế khá cao. Huyện cũng đã chỉ đạo các địa phương quy hoạch thành vùng CĐCCSDĐ (bảng 4).

Bảng 4. CĐCCSDĐ trong nội bộ đất nông nghiệp huyện Ninh Giang

Loại đất hiện trạng	Diện tích chuyển đổi (ha)	Chuyển sang loại đất theo quy hoạch	Biện pháp cải tạo
Đất trồng lúa 1 vụ	533	Đất nuôi trồng thuỷ sản	Khoanh vùng giữ nước
Đất trồng lúa 1 vụ	175	Đất NTTS + cây ăn quả	Cải tạo bề mặt (đào ao lập vườn)
Đất trồng lúa 2 vụ	200	Đất Trồng cây hàng năm khác (rau, màu hàng hoá)	Cải tạo chế độ tưới, tiêu và bón phân
Đất 1 lúa 1 màu	47	Trồng cỏ thâm canh	Cải tạo chế độ tưới, bón phân
Đất 1 lúa, 1 màu	50	Đất nông nghiệp khác (xây dựng mô hình các trại chăn nuôi tập trung)	Cải tạo bề mặt

Nguồn: Báo cáo điều chỉnh QHSDĐ huyện Ninh Giang đến năm 2010 (UBND huyện Ninh Giang, 2005).

3.2.2. Những ưu nhược điểm của CĐCCSDĐ nông nghiệp

a. Ưu điểm

Chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện của từng vùng, một mặt thúc đẩy sản xuất hàng hoá phát triển, góp phần tăng năng suất đất đai, nâng cao thu nhập cho hộ dân, mặt khác còn là cơ sở để hình thành một nền nông nghiệp sinh thái bền vững. Có thể nhận thấy điều đó qua những thí dụ sau đây:

- Trên vùng cao núi đá như Mèo Vạc, việc chuyển đổi đất trồng ngô sang trồng cỏ chăn nuôi đã cho thấy hiệu quả tăng lên rõ rệt thể hiện trên các mặt:

+ Về kinh tế: 1 ha trồng cỏ có thể chăn nuôi từ 10 - 12 bò thịt. Một hộ trung bình nuôi từ 6 - 8 bò cho thu nhập hàng năm từ 20 - 25 triệu đồng, tăng 5-6 lần so với trồng ngô.

+ Về xã hội: việc trồng cỏ kéo theo phát triển chăn nuôi đã tạo thêm công ăn việc làm cho người lao động nông thôn, đồng thời tạo cơ hội để họ sản xuất hàng hoá, nhờ đó mà trình độ dân trí, trình độ tiếp cận thị trường được nâng lên.

+ Về môi trường: trồng cỏ tạo ra độ che phủ đất vững chắc hơn trồng ngô, vì vậy giảm đáng kể lượng đất bị xói mòn rửa trôi trên vùng đất dốc xen đá lộ đầu.

- Ở vùng đồng bằng, những khu đồng úng trũng của Ninh Giang sản xuất lúa 1 vụ bấp bênh khi chuyển sang khoanh vùng nuôi trồng thủy sản hàng năm cho thu nhập từ 50- 55 triệu đồng/ha, tăng gấp 10 lần so với trồng lúa. Những mô hình cải tạo bê mặt, đào ao lập vườn kết hợp nuôi trồng thủy sản và trồng cây ăn quả đã tỏ ra có ưu thế và bền vững hơn đối với các hộ có vốn đầu tư và khả năng tích tụ ruộng đất quy mô trung bình từ 3- 5 ha trở lên.

b. Nhược điểm

- Các mô hình làm kinh tế trang trại sản xuất nông sản hàng hoá với các loại hình sử

dụng đất có hiệu quả kinh tế cao ở các vùng thường là do tự phát, chưa có biện pháp tích cực để nhân rộng các mô hình. Sự hỗ trợ của các cấp chính quyền, các tổ chức, các nhà khoa học và các doanh nghiệp đối với hộ nông dân chưa nhiều, do vậy mức độ rủi ro trong sản xuất còn khá lớn.

- Do thiếu quy hoạch đồng bộ nên nhiều hộ gia đình đã tự do chuyển đổi cơ cấu cây trồng gây khó khăn cho công tác quản lý tổ chức sản xuất, dẫn tới sự lộn xộn trong cấu trúc lãnh thổ.

3.3. Một số giải pháp chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất

Một số giải pháp CĐCCSDĐ phục vụ CNH, HĐH

- Nhà nước cần đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội ở các khu vực kém phát triển (trung du, miền núi) để thu hút đầu tư xây dựng KCN, một mặt hạn chế được việc chuyển đất trồng lúa sang xây dựng KCN, mặt khác sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội trên các vùng này.

- Song song với việc thu hồi đất cho phát triển công nghiệp cần phải có chính sách đào tạo lao động tại chỗ để làm việc trong các KCN, phát triển kinh tế dịch vụ, giải quyết công ăn việc làm cho số lao động có đất bị thu hồi.

- Tăng cường kiểm tra, thanh tra việc chấp hành Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường đối với các KCN và phải có biện pháp xử lý nghiêm minh đối với các sai phạm.

Một số giải pháp CĐCCSDĐ trong nông nghiệp

+ Cần thấy rõ vai trò của công tác quy hoạch sử dụng đất và hạn ngạch cho phép chuyển đổi cơ cấu trong nội bộ đất nông nghiệp. Tiến hành xây dựng quy hoạch sử dụng đất chi tiết gắn với thiết kế đồng ruộng phù hợp với mục tiêu phát triển sản xuất trên lãnh thổ.

+ Tăng cường công tác quản lý đất đai, đặc biệt là việc chuyển đổi, chuyển nhượng đất đai, khuyến khích tích tụ ruộng đất trong nông thôn để hình thành các mô hình sản xuất hiện đại như: trang trại tổng hợp, các hợp tác xã kiểu mới...

+ Đầu tư cho công tác khuyến nông, tập huấn nông dân sản xuất thâm canh với những kỹ thuật mới nhằm nâng cao năng suất và hạ giá thành sản phẩm nông nghiệp. Tăng cường bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng sản xuất và tiếp thị, tạo điều kiện tốt cho hoạt động dịch vụ đầu ra bao gồm chế biến và tiêu thụ sản phẩm.

4. KẾT LUẬN

Việc CĐCCSDĐ đã đánh dấu một bước tiến mới trong quá trình hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo tính pháp lý cao phản ánh tinh thần của Luật Đất đai 2003, đồng thời thể hiện cơ sở khoa học vững chắc trong việc sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả- thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội bền vững trên từng vùng. Những tồn tại trong quá trình CĐCCSDĐ phục vụ CNH cũng đã được người dân nhận biết khá rõ, các nhà quản lý, nhà khoa học phân tích chi tiết và tìm những giải pháp để khắc phục những tồn tại này. Tuy

nhien phải có một cơ chế chính sách đồng bộ, phù hợp, đặc biệt là việc tăng cường quản lý sử dụng đất của các KCN và giải quyết đời sống, việc làm cho người dân có đất bị thu hồi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ Tài nguyên Môi trường (2005). Báo cáo tình hình sử dụng đất nông nghiệp xây dựng các KCN và đời sống người dân có đất bị thu hồi. Hà Nội tháng 01/2005.

Bộ Tài nguyên Môi trường (2005). Báo cáo tổng kết thực hiện mô hình CĐCCSDĐ phục vụ CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn. Hà Nội tháng 12/2005.

Sở Tài nguyên Môi trường tỉnh Bắc Ninh (2005). Báo cáo CĐCCSDĐ huyện Từ Sơn.

Sở Tài nguyên Môi trường tỉnh Hà Giang (2005). Báo cáo CĐCCSDĐ huyện Mèo Vạc.

UBND huyện Chí Linh- Hải Dương (2006) Báo cáo điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 huyện Chí Linh.

UBND huyện Ninh Giang- Hải Dương (2006) Báo cáo điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 huyện Ninh Giang.

