**MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP (P.1)**

**1. Một số vấn đề cơ bản về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp**

***1.1. Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

Trên cơ sở nghiên cứu các quan niệm khác nhau về đất nông nghiệp, có thể khái niệm đất nông nghiệp như sau: *Đất nông nghiệp là phần đất có thể sử dụng để thực hiện các hoạt động sản xuất nông nghiệp, bao gồm tổng thể các loại đất có đặc tính sử dụng giống nhau, với tư cách là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thuỷ sản, trồng rừng; khoanh nuôi tu bổ, bảo vệ rừng; bảo vệ môi trường sinh thái; nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp.*

Đặc điểm của đất nông nghiệp:

*Thứ nhất*, đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất đặc biệt, không thể thay thế được trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản và làm muối.

*Thứ hai*, đất nông nghiệp là loại đất mà giá trị sử dụng phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng đất đai, độ màu mỡ phì nhiêu của đất.

*Thứ ba*, do những điều kiện đặc thù về lịch sử, địa lý, kinh tế và xuất phát điểm của Việt Nam là nền văn minh lúa nước, nên đất nông nghiệp là loại đất chiếm diện tích lớn nhất trong tổng quỹ đất quốc gia và được trải rộng ở khắp các vùng miền, các địa bàn trong cả nước.

Luật Đất đai 2013 đưa ra khái niệm:*“Quy hoạch là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội , quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế, xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định”[[1]](#footnote-1)*.

QHSDĐNN có thể hiểu dưới nhiều góc độ với quan điểm khác nhau, song gần như đều thống nhất QHSDĐNN là bản luận chứng khoa học về chủ trương phát triển và tổ chức không gian lãnh thổ hợp lý trong quá trình sử dụng đất nông nghiệp. Thông qua thực hiện các biện pháp: điều tra, thu thập thông tin nhằm phân bố, phân vùng nguồn đất đai này trên một địa bàn, lãnh thổ nhất định. Phù hợp với những tính chất tự nhiên, đặc tính thổ nhưỡng, địa hình, địa chất, thuỷ văn, chế độ nước, nhiệt độ, ánh sáng, thảm thực vật, các tính chất lý hoá tính...), tạo ra những điều kiện cho việc sử dụng theo các mục đích khác nhau đáp ứng yêu cầu về lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường. Quá trình thực hiện QHSDĐNN gắn liền với quá trình phát triển kinh tế, xã hội.

***1.2. Đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

Thực tế cho thấy, thực hiện QHSDĐNN là một vấn đề rất phức tạp, không những xác lập, phân bố hợp lý quỹ đất này giữa các ngành và vùng lãnh thổ, mà còn phải phân bố nhằm sử dụng có hiệu quả các loại cây trồng, vật nuôi và các loại hình khác trong quá trình sử dụng đất nông nghiệp. Mặt khác, phải xác định hướng đầu tư, biện pháp thâm canh tăng năng suất trên một đơn vị diện tích, đáp ứng các yêu cầu về hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường. Qua các khái niệm nêu trên có thể rút ra một số đặc điểm về QHSDĐNN có những đặc điểm sau:

*Thứ nhất,* QHSDĐNN thể hiện rõ đặc tính chính trị và chính sách xã hội. Khi xây dựng phương án lập QHSDĐNN phải quán triệt các chính sách và quy định có liên quan đến đất đai theo quan điểm, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, đảm bảo thực hiện cụ thể trên mặt bằng đất đai các mục tiêu phát triển nền kinh tế quốc dân, phát triển ốn định kinh tế - xã hội và môi trường.

*Thứ hai*, QHSDĐNN là quá trình tổ chức thực hiện các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp chế của QHSDĐNN một cách chi tiết, cụ thể, nghĩa là căn cứ nội dung tổng thể của QHSDĐNN sẽ triển khai, thực hiện trong từng vùng, ngành ở các cấp từ trung ương đến địa phương, vì lẽ đó nên QHSDĐNN có ý nghĩa rất quan trọng trong thực tiễn, là cơ sở để thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

*Thứ ba,* việc lập QHSDĐNN được thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định nhằm đảm bảo tính chi tiết, thể hiện sự định hướng sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và ổn định chính trị, đồng thời là công cụ quan trọng để Nhà nước quản lý toàn bộ đất đai nông nghiệp theo quy định của pháp luật.

***1.3. Vai trò của quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

Vai trò của QHSDĐ nói chung và QHSDĐNN nói riêng được thể hiện chủ yếu ở các mặt sau:

*Thứ nhất*, QHSDĐNN là công cụ pháp lý khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Sau khi QHSDĐNN được cấp có thẩm quyền xét duyệt, quyết định và có hiệu lực thi hành thì mọi hoạt động của cơ quan thực hiện thủ tục đất đai và người sử dụng đất đều phải tuân thủ và không trái với QHSDĐNN được duyệt, đây là giải pháp để đất đai được quản lý thống nhất, tránh tình trạng mỗi nơi làm mỗi kiểu, đi ngược lợi ích chung, phá vỡ quy hoạch chung. Quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện QHSDĐNN là quá trình huy động lực lượng xã hội vào 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, vì vậy nó vừa là phương thức để phát triển, vừa là công cụ để xây dựng và củng cố bộ máy Nhà nước.

*Thứ hai,* QHSDĐNN sẽ đảm bảo cho việc sử dụng đất này có hiệu quả.

Trong xã hội có giai cấp bóc lột, đất nông nghiệp chủ yếu nằm trong tay giai cấp thống trị và giai cấp địa chủ. Do đó quan hệ ruộng đất chủ yếu trong các chế độ xã hội này là mối quan hệ giữa các chủ ruộng đất và nông dân làm thuê, giữa giai cấp bóc lột và người bị bóc lột. Trong xã hội chủ nghĩa, mối quan hệ chủ yếu về đất nông nghiệp là mối quan hệ giữa nhà nước (chủ sở hữu ruộng đất) và các chủ sử dụng đất (các tổ chức kinh tế, các hộ gia đình, các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tư nhân). Nhà nước tạo mọi điều kiện môi trường thuận lợi cho các đối tượng sử dụng đất phát huy khả năng của mình để tăng giá trị canh tác trên 1 đơn vị diện tích. Do vậy sự quản lý của nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp có vai trò đảm bảo cho quá trình sử dụng loại đất này có hiệu quả trên cơ sở khai thác tiềm năng, lợi thế của nó trong quá trình phát triển sản xuất nông nghiệp.

*Thứ ba,* QHSDĐNN là cơ sở để nhà nước ban hành các chính sách nhằm thúc đẩy việc quy hoạch sử dụng đất có hiệu quả thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững.

Đất nông nghiệp được sử dụng dưới nhiều hình thức tổ chức khác nhau như: nông hộ, trang trại, nông trường, sản xuất nhiều loại nông sản khác nhau. Trong khi đó để đảm bảo phát triển một nền nông nghiệp hàng hoá theo hướng bền vững, đòi hỏi phải có một quy mô sản xuất với một diện tích đất phù hợp. Vì vậy, công tác quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp là nhằm xây dựng chiến lược lâu dài về sử dụng đất nông nghiệp. Thực tế cho thấy, không thể mỗi một chủ sử dụng đất có thể giải quyết được vấn đề có tính chiến lược, tính dài hạn, tính tổng hợp, tính lịch sử - xã hội trong quá trình sử dụng đất nông nghiệp. Là cơ sở để nhà nước ban hành các chính sách nhằm thúc đẩy việc quy hoạch sử dụng đất có hiệu quả, như: tăng cường xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển công nghiệp chế biến nông sản, thúc đẩy thương mại, phân bố lại lực lượng lao động, dân cư...

*Thứ tư*, Nhà nước cơ cấu lại quỹ đất thông qua QHSDĐ nói chung và QHSDĐNN nói riêng.

Sản xuất nông nghiệp gắn liền với đặc điểm của đất nông nghiệp, đó là tính giới hạn, tính cố định, tính không thể thay thế; trong khi đó lịch sử sử dụng đất cho thấy, sự chuyển đổi ngày càng nhiều diện tích đất nông nghiệp sang các mục đích sử dụng khác, như: mục đích đất ở dân cư, đất xây dựng đô thị, khu công nghiệp, đất an ninh quốc phòng, đất giao thông thủy lợi...áp lực sử dụng đất ngày càng gia tăng. Do đó xu thế sử dụng đất nông nghiệp có sự gia tăng về hiệu quả sử dụng, đảm bảo thu nhập trên một đơn vị diện tích ngày càng cao hơn. Xét trên góc độ này cho thấy, vai trò của công tác quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp nhằm đảm bảo được tính chiến lược về xu hướng sử dụng đất, xu hướng chuyển đổi mục đích sử dụng để từ đó có biện pháp giải quyết những vấn đề nảy sinh trong quá trình phân bố, cơ cấu sử dụng loại đất này một cách có hiệu quả cao.

*Thứ năm*, sản xuất nông nghiệp có địa bàn phân bố rất rộng và trên nhiều loại địa hình khác nhau, do vậy quá trình sản xuất nông nghiệp chịu sự chi phối rất lớn của hệ thống các công trình hạ tầng công cộng, như giao thông, thủy lợi,... Hơn nữa từng chủ thể có liên hệ rất mật thiết với nhau trong quá trình canh tác, như vấn đề xác định mùa vụ, tưới - tiêu, bảo vệ thực vật; nhiều loại nông sản được chế biến không những theo mối liên hệ ranh giới hành chính địa phương mà còn là mối liên hệ vùng, khu vực, thậm chí mang tính quốc gia. Xét trên góc độ này cho thấy, công tác quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp là nhằm đảm bảo giải quyết những vấn đề về hệ thống hạ tầng kinh tế, mối liên hệ giữa các vùng, khu vực và quốc gia.

Tóm lại, làm tốt công tác QHSDĐNN sẽ phát huy tiềm năng vốn có của đất nông nghiệp, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, chuyển đổi cơ cấu lao động thông qua chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất, tạo việc làm mới, tăng thu nhập, cải thiện đời sống cho nhân dân.

***1.4. Các yêu cầu đối với quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

*Một là,* QHSDĐNN phải là công cụ gắn kết giữa lợi ích kinh tế, lợi ích bảo vệ môi trường với đảm bảo an sinh xã hội. Khi khoanh định các diện tích đất cho phát triển công nghiệp, du lịch, thương mại, nông nghiệp phải cân đối các nhu cầu và lồng ghép các yếu tố bảo vệ môi trường, hạn chế lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm đảm bảo sự công bằng trong quan hệ đất đai. QHSDĐNN là kiểm soát việc SDĐNN, là ý đồ SDĐNN dựa trên các tính toán, cơ sở khoa học, vì vậy, trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện phải luôn luôn đảm bảo nguyên tắt phát triển bền vững.

*Hai là,* QHSDĐNN phải được xây dựng và thực hiện dựa trên quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, bởi vì quy hoạch tổng thể được quan niệm là quy hoạch chung cho mọi ngành kinh tế, mọi lĩnh vực xã hội. QHSDĐNN phải được xây dựng thống nhất không được chồng chéo mâu thuẫn với các quy hoạch khác và phải được xây dựng, thực hiện đồng bộ trong hệ thống các cấp quy hoạch từ quy hoạch tổng thể mang tính vĩ mô đến quy hoạch chi tiết cấp cơ sở; quy hoạch cấp dưới phải thống nhất với quy hoạch cấp trên, quy hoạch cấp trên được xây dựng từ nhu cầu SDĐNN của cấp dưới.

*Ba là*, khi lựa chọn phương án QHSDĐNN nhất thiết phải quan tâm đến các yếu tố mang tính đặc thù của mỗi địa phương, vùng miền, nghiên cứu đến tính chất đất đai như không gian, tính chất thảm thực vật tự nhiên, điều kiện thủy văn, tính thỗ nhưỡng, tính chất phân dị lãnh thổ; đồng thời, phải dựa vào điều kiện về văn hóa - xã hội mang tính đặc thù như phong tục, tập quán, truyền thống đạo đức, tâm linh. Nếu bỏ qua chúng trong hoạch định phương án QHSDĐNN sẽ không đạt được mục tiêu, không phát huy được vai trò của đất đai, gây lãng phí trong công tác quy hoạch.

*Bốn là*, đặc điểm của QHSDĐNN là mang tính chiến lược, dự báo, chỉ đạo vĩ mô và ổn định lâu dài, trong quá trình triển khai, thực hiện quy hoạch chúng ta cần phải tiên liệu được những thay đổi trong các quan hệ kinh tế - xã hội để lựa chọn chiến lược SDĐNN phù hợp, tôn trọng tính ổn định, hạn chế việc điều chỉnh một cách tùy tiện chạy theo lợi ích hiện tại, trước mắt mà ảnh hưởng đến cục diện chung.

1. Quốc hội (2013), Luật đất đai. Luật số: 45/2013/QH13. Được quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2013. [↑](#footnote-ref-1)