

QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

PGS, TS. HOÀNG SỸ ĐỘNG
Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Ngày nay, sử dụng tài nguyên đất tiết kiệm và có hiệu quả đã trở thành vấn đề chiến lược quan trọng đối với sự tồn tại và phát triển của nhân loại. Việc quản lý và sử dụng đất đai vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) cũng không nằm ngoài vấn đề mang tính chiến lược này. Dưới góc độ nghiên cứu vĩ mô, bài viết tập trung đánh giá thực trạng sử dụng đất đai vùng ĐBSCL, đồng thời đưa ra một số đề xuất quản lý nhằm sử dụng bền vững đất đai vùng kinh tế quan trọng này.

Thực trạng sử dụng đất đai vùng ĐBSCL

Đồng bằng sông Cửu Long là một bộ phận của châu thổ sông Mê Kông, có diện tích 39.734km². Diện tích đất đai của vùng chiếm 12,3% diện tích tự nhiên cả nước, bình quân diện tích đất sử dụng là 0,23 ha/người, thấp hơn mức trung bình của cả nước 0,38 ha. Tuy nhiên, bình quân diện tích đất sản xuất nông nghiệp cao hơn mức chung cả nước, gấp gần 2 lần vùng Đồng bằng sông Hồng, bằng 1.995 m²/người.

Những năm qua, đất nông nghiệp vùng ĐBSCL tăng 1,0%, đất phi nông nghiệp tăng lên 1,3% và đất chưa sử dụng giảm nhiều nhất tới 2,3%. Trong đất nông nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản tăng nhiều nhất và đất lâm nghiệp giảm xuống mạnh nhất. Đối với đất phi nông nghiệp, đất phát triển đô thị, khu công nghiệp và thủy lợi tăng mạnh hơn; còn đất chưa sử dụng giảm xuống nhiều. Nguyên nhân là do vùng ĐBSCL đã phát triển công nghiệp, dịch vụ, phát triển đô thị và phát triển

nông nghiệp nhờ khai hoang, cải tạo đất trong 8 năm qua; Vùng cũng đầu tư phát triển mạnh hệ thống thủy lợi nên diện tích gieo trồng được mở rộng, nâng diện tích gieo trồng cho cả vùng lên tới trên 2 triệu ha. Riêng hai vùng tứ giác Long Xuyên và vùng Đồng Tháp Mười cũng đã đóng góp gần 0,5 triệu ha đất màu mỡ, đã trở thành nơi thâm canh, sản xuất hàng hoá nông sản xuất khẩu lúa gạo và cá, tôm.

Tài nguyên chất lượng đất vùng ĐBSCL ngày càng thay đổi theo chiều hướng xấu đi do đắp đập ở phần thượng nguồn. Mùa khô lưu lượng dòng chảy giảm xuống nhiều, mực nước ở vùng hạ lưu xuống thấp

dẫn đến đất bị nhiễm mặn, phèn trên diện rộng. Cân bằng nước đã được hình thành qua nhiều thế kỷ đã bị phá gãy lũ lụt, làm giảm sự bồi đắp phù sa. Mặt khác, do biến đổi khí hậu phức tạp thời gian gần đây và do ô nhiễm môi trường đã gây tác động xấu đến môi trường đất hiện tại.

Đến nay, hầu hết đất đai đã được giao và cho thuê, tuy nhiên đây chỉ là các con số thống kê mà chưa thấy hiệu quả sử dụng. Biểu đồ cũng cho thấy, đất chưa giao và đất cho thuê sử dụng trong vùng còn gần 300 nghìn ha, chiếm 9,6% diện tích vùng. Đến năm 2008 thì tổng diện tích đất bị thu hồi của vùng ước khoảng gần 3 triệu ha. Tính đến

DIỄN BIẾN SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI GIAI ĐOẠN 2000 - 2010

Loại đất	Hiện trạng sử dụng				Biến động	
	Năm 2000		Năm 2010		2000 - 2010	
	DT (Nghìn ha)	Cơ cấu (%)	DT (Nghìn ha)	Cơ cấu (%)	DT (Nghìn ha)	Xu thế
Tổng diện tích đất	3.971,2	100,0	4.054,5	100,0	83,3	Tăng
I. Đất nông nghiệp	3.315,9	83,5	3.407,1	84,5	+ 91,2	Tăng
II. Đất phi nông nghiệp	528,6	13,3	619,2	14,6	+ 90,6	Tăng
III. Đất chưa sử dụng	126,7	3,2	28,2	0,9	- 98,5	Giảm

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường

năm 2010, diện tích đất được giao và cho thuê đến các đối tượng sử dụng tăng lên không đáng kể và tình hình thu hồi đất cũng vậy. Vấn đề cần nghiên cứu là một bộ phận không nhỏ người nghèo ở vùng ĐBSCL hiện nay chưa có đất canh tác, nhưng lại không dễ gì giải quyết như các vùng khác vì người nghèo, đặc biệt là người Khơ me ở đây cho rằng đi làm muốn lại tốt hơn. Để nâng cao hiệu quả và sử dụng đất bền vững cần nghiên cứu đến thổ nhưỡng (soil) và đánh giá đất (Land evaluation). Đối với vùng này, các nghiên cứu của Viện Quy hoạch thiết kế nông nghiệp và một số đối tác Quốc tế đã được sử dụng.

Những thách thức trong quản lý hiệu quả đất đai vùng ĐBSCL

Theo cảnh báo của Ngân hàng Thế giới (WB) và nhiều tổ chức quốc tế khác, Việt Nam là một trong năm quốc gia bị ảnh hưởng nghiêm trọng nhất của biến đổi khí hậu. Việt Nam là nước có nền kinh tế nông nghiệp từ hàng ngàn năm, một quốc gia có mật độ dân số thuộc nhóm cao nhất thế giới, mà diện tích đất nông nghiệp giảm xuống 2/3 thì hậu quả sẽ là ngoài sức tưởng tượng.

Hiện có nhiều nhà máy thủy điện, công trình thủy lợi và khơi long sông khiến hệ sinh thái, dòng chảy biến đổi khó lường. Ngoài ra, do việc phá rừng nên độ che phủ của rừng trong lưu vực sông Mê Kông giảm từ 60% năm 1960, xuống còn 25% năm 2005 với mức bình quân 2%/năm trong lưu vực sông Mê Kông. Việc khai thác mỏ ở vùng đầu nguồn cũng gây tác hại nghiêm trọng đối với tài nguyên đất do hóa chất và chất thải gây ra. Nghèo đói, trình độ dân trí thấp trên cả lưu vực Mê Kông và cụ thể ở vùng ĐBSCL Việt Nam là thách thức nghiêm trọng. Hơn nữa việc phát triển nông nghiệp quá nóng dẫn đến việc sử

dụng dư lượng nhiều phân và các hóa chất. Thị trường bấp bênh càng đưa đến khó khăn rất lớn đối với sử dụng đất bền vững.

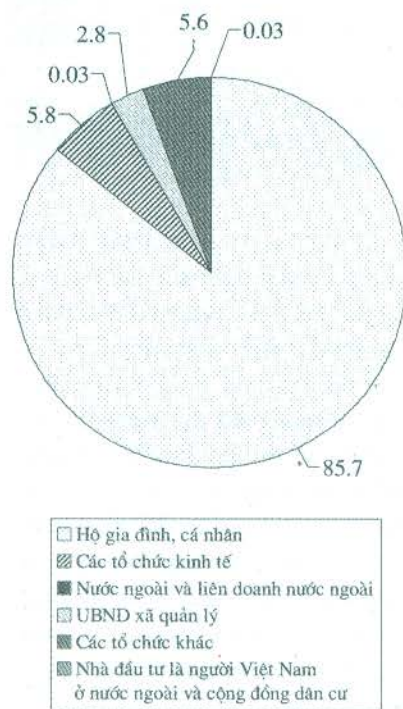
Thiếu minh bạch, thiếu lô-gíc và chưa hoàn thiện thể chế, chính sách chính là việc cần làm ngay và cần bàn đến nguyên lý phát triển, nhất là trong chính sách đất đai. Đây cũng là vấn đề nhức nhối nhất hiện nay trên cả nước, vì hầu hết người dân có đất nông nghiệp bị thua thiệt lớn đất đai của mình nằm trong khu quy hoạch. Nguyên nhân là do, đất đai không xác định được quyền sở hữu mà chỉ có quyền sử dụng, giá cả bị áp đặt không tuân theo cơ chế thị trường. Đất đai thu hồi để phát triển hạ tầng công cộng chung là một chuyện, nhưng để kinh doanh, đặc biệt là phát triển đô thị, nhà ở hay khu công nghiệp, khu dịch vụ lại là vấn đề khác. Khi đó chủ doanh nghiệp được trục lợi do chỉ sau quy hoạch, giải phóng mặt bằng và đầu tư hạ tầng bước đầu, là họ bán và thu lợi nhuận khổng lồ. Hơn nữa bức tranh về kiến trúc đô thị bị cắt xén, thiếu tính tổng thể (chưa có hạ tầng xã hội), thiếu mỹ quan đô thị.... Các doanh nghiệp lấy mục đích lợi nhuận là chính, vì vậy cảnh quan, môi trường xuống cấp dưới mức quy định ở những khu phố mới. Qua nghiên cứu nhiều năm trên cả nước và tại vùng ĐBSCL thấy rõ bức tranh này ở cả góc nhìn tổng thể và cả cận cảnh đều chưa được giải quyết thấu đáo.

Quan điểm, phương hướng sử dụng đất đai bền vững vùng ĐBSCL

Trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2011-2020 đã xác định phát triển nhanh, bền vững và hội nhập quốc tế là quan điểm chỉ đạo xuyên suốt cũng là cơ hội để nâng cao hiệu quả và sự bền vững trong sử dụng đất vùng ĐBSCL.

Quan điểm bao trùm: phải coi đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng

CƠ CẤU SỬ DỤNG ĐẤT ĐBSCL (%)



quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn nội lực và nguồn vốn to lớn của đất nước; khai thác, sử dụng và quản lý, phát triển đất đai phải đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả, coi trọng chất lượng và phát huy tối đa tiềm năng, nguồn lực về đất. Như vậy, đất đai là nền tảng cho mọi hoạt động nên khai thác, sử dụng và quản lý, phát triển đất đai Vùng ĐBSCL phải hiệu quả và bền vững.

Mục tiêu sử dụng đất đai: khai thác, sử dụng và quản lý, phát triển đất đai hiệu quả nhằm phát triển kinh tế-xã hội vùng ĐBSCL bền vững trên cơ sở tổ chức không gian hợp lý phát triển kết cấu hạ tầng, đô thị, giao thông, phát triển nguồn nhân lực... và phát triển sản xuất, kinh doanh, đặc biệt là các sản phẩm nông sản xuất khẩu, tiềm năng, thế mạnh cạnh tranh, nâng cao giá trị gia tăng và bảo vệ tốt môi trường, sinh thái trong vùng.

Phương hướng sử dụng đất đai chung: khai thác, sử dụng và quản lý, phát triển hiệu quả, không ngừng bồi bổ đất nông nghiệp, lâm nghiệp và đất nuôi trồng thủy sản. Ưu tiên

KẾ HOẠCH SỬ DỤNG 3 LOẠI ĐẤT VÙNG ĐBSCL ĐẾN NĂM 2020

Chi tiêu	Đến 2010		Đến 2015		Đến 2020	
	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
Diện tích tự nhiên	4.054.505	100,0	4.057.492	100,0	4.060.479	100,0
Đất nông nghiệp	3.407.082	84,0	3.374.171	83,2	3.231.892	79,6
Đất phi nông nghiệp	619.272	15,3	662.885	16,3	815.867	20,1
Đất chưa sử dụng	28.151	0,7	20.436	0,5	12.720	0,3

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường và tác giả

giành đất cho phát triển công nghiệp và phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trong giai đoạn đầu quy hoạch. Đáp ứng và bố trí sử dụng đất đai hợp lý cho việc phát triển hệ thống đô thị, trong đó ưu tiên khu đô thị lớn, khu đất dân cư nông thôn và phát triển hệ thống các khu dịch vụ. Chuyển đổi mục đích và điều chỉnh những bất hợp lý trong khai thác, quản lý và sử dụng đất phải tiết kiệm, hiệu quả hơn. Khai thác, sử dụng và quản lý, phát triển đất đai gắn liền với bảo vệ quốc phòng, an ninh chính trị, đồng thời bảo vệ môi trường sinh thái bền vững, đặc biệt là hệ sinh thái rừng ngập mặn trên cơ sở tổ chức phát triển không gian kinh tế-xã hội tốt từ cấp vùng đến cấp tiểu vùng và dưới là cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã.

Theo đó, *Vùng ĐBSCL sử dụng đất theo nguyên tắc*: Quy hoạch sử dụng đất vùng ĐBSCL phải tuân thủ Luật Đất đai và các văn bản, pháp quy dưới luật và chủ trương, chính sách, chiến lược phát triển của Đảng, Nhà nước, Chính phủ về quản lý, quy hoạch và sử dụng đất. Tuy nhiên, cần nghiên cứu về quan hệ sở hữu và sử dụng đất đai và đảm bảo giá đất tuân theo quy luật thị trường. Phải thống nhất với các quy hoạch phát triển ngành, khu công nghiệp, khu dịch vụ, quy hoạch phát triển đô thị nông thôn, quy hoạch giao thông và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng ĐBSCL cũng như quy hoạch phát triển các tỉnh và các huyện trong Vùng. Đồng thời phải đặt trong mối liên vùng, liên quốc gia và mối quan hệ giữa vùng hạ lưu cùng thượng

nguồn sông Mê Kông, và trong bối cảnh Việt Nam hội nhập kinh tế quốc tế mạnh mẽ. Quy hoạch sử dụng đất vùng ĐBSCL được xây dựng trên cơ sở đảm bảo hài hòa giữa mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững của Nhà nước vì lợi ích, nguyện vọng của các chủ sử dụng đất và phát huy được tiềm năng thế mạnh cạnh tranh, hạn chế được yếu kém.

Trên quan điểm, phương hướng sử dụng đất đai chung, tác giả xin đề xuất kế hoạch sử dụng đất đai của Vùng ĐBSCL giai đoạn 2015 - 2020 như sau: đối với quy hoạch sử dụng đất vùng ĐBSCL, cần có cách làm thực tế là làm theo các thứ bậc và đi từ tổng thể đến chi tiết. Theo đó, kế hoạch đề xuất sử dụng đất được thực hiện ở cấp toàn vùng, cấp tiểu vùng, dưới đó là cấp tỉnh (quy hoạch vùng thì tỉnh sẽ là đơn vị quy hoạch) và theo 3 loại hình sử dụng đất chính, sau đó mới là chi tiết. Như đất nông nghiệp sẽ được đề xuất theo kế hoạch sử dụng đất canh tác nông nghiệp truyền thống, kế hoạch sử dụng đất lâm nghiệp, kế hoạch sử dụng đất thủy sản... Đất phi nông nghiệp cũng sẽ được đề xuất theo kế hoạch sử dụng đất ở, đất chuyên dùng... Còn đất chưa sử dụng sẽ là kế hoạch sử dụng đất bằng, kế hoạch sử dụng đất dốc. Một điều lưu ý đối với vùng ĐBSCL là phát triển hệ thống rừng ngập mặn hợp lý.

Như vậy, trên tổng thể đất nông nghiệp lúc đầu tăng, đến 2015 dừng lại và đến 2020 sẽ giảm xuống. Đất phi nông nghiệp tăng lên liên tục do đưa vào phát triển đô thị, khu công

nghiệp, kết cấu hạ tầng và phát triển hoạt động dịch vụ. Đất chưa sử dụng giảm xuống liên tục do được cải tạo thông qua công tác thủy lợi...

Kế hoạch sử dụng đất đến các tiểu vùng, tỉnh: Trên cả vùng rộng lớn, chúng tôi đề xuất kế hoạch sử dụng đất xuống tới cấp tiểu vùng và xuống dưới cấp tỉnh. Một là, bốn tiểu vùng (tiểu vùng Đồng Tháp Mười, tiểu vùng tứ giác Long Xuyên, tiểu vùng bán đảo Cà Mau, tiểu vùng kẹp giữa sông Tiền và sông Hậu). Hai là, hai tiểu vùng lớn là tiểu vùng nông thôn và tiểu vùng đô thị với các hướng ưu tiên sử dụng đất đai khác nhau. Ba là, cấp cơ sở xuống đến cấp tỉnh mà nguyên nhân chính được giải thích là quy hoạch vùng thì đơn vị cơ bản phải là tỉnh. Hơn nữa, việc làm này cần nhìn từ góc độ tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSCL, đặt trong bối cảnh đẩy mạnh hội nhập quốc tế và phát huy tiềm năng lợi thế.

Giám sát, theo dõi, đánh giá và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất: Đây là công việc rất quan trọng và cần được tiến hành thường xuyên. Vì có theo dõi, giám sát, đánh giá thì sẽ phát hiện ra được các vấn đề hạn chế và vấn đề mới nảy sinh, sẽ tiến hành điều chỉnh kịp thời nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai. Công cuộc phát triển kinh tế - xã hội vùng là một quá trình phát triển không ngừng và thị trường sản phẩm hàng hoá nông sản thay đổi rất mau lẹ. Chính vì lẽ đó sẽ nảy sinh các vấn đề về nhu cầu sử dụng đất đai mới và các vấn đề mới phát sinh mà lẽ tự nhiên ngày càng phức tạp hơn, cần được giải quyết kịp thời. □