

# MỞ ĐẦU

Với những áp lực và hiện trạng sử dụng đất đai như hiện nay cho thấy nguồn tài nguyên đất đai ngày càng khan hiếm và có giới hạn, dân số thế giới gia tăng nhanh. Do đó, đòi hỏi phải có sự đối chiếu hợp lý giữa các kiểu sử dụng đất đai và loại đất đai để đạt được khả năng tối đa về sản xuất ổn định và an toàn lương thực, đồng thời cũng bảo vệ được hệ sinh thái cây trồng và môi trường đang sống.

Qui hoạch sử dụng đất đai là nền tảng trong tiến trình này. Đây là một thành phần cơ sở có liên quan đến hệ sinh thái các vùng núi, sa mạc hoang vu, hay các vùng đồng bằng ven biển, đồng thời lại nằm trong mục tiêu phát triển và bảo vệ rừng, đất trồng và tài nguyên ven biển. Qui hoạch sử dụng đất đai (QHSDĐĐ) là yếu tố chính trong tất cả yêu cầu phát triển và bảo vệ các vùng đất đai nông nghiệp.

Có những sự mâu thuẫn trong sử dụng đất đai ở hiện tại. Nhu cầu về đất nông nghiệp, đồng cỏ, bảo vệ thiên nhiên, rừng, du lịch và phát triển đô thị lớn hơn nhiều so với nguồn tài nguyên đất đai hiện có. Ở các quốc gia đang phát triển thì nhu cầu này ngày càng cấp bách hơn theo từng năm. Dân số thế giới lệ thuộc vào số lượng/điện tích đất cho ra lương thực, nguyên liệu và việc làm sẽ tăng lên gấp đôi trong vòng 25 đến 50 năm tới. Ngay cả ở một số vùng đất đai đầy đủ, người dân vẫn không đạt đến nhu cầu và lợi nhuận mong đợi trong việc sử dụng đất đai đó. Trong khi đó, sự suy thoái đất đai ở các nông trang, rừng hay nguồn tài nguyên nước ngày càng thấy rõ, nhưng trong từng cá thể của cộng đồng xã hội không thể có biện pháp riêng nào để hạn chế hoặc chấm dứt tình trạng suy thoái này.

Do đó, giáo trình Qui Hoạch Sử Dụng Đất Đai được biên soạn như là một giáo trình chuyên khảo nhằm mục đích trang bị cho sinh viên các ngành liên quan có kiến thức cơ bản về qui hoạch và những quan điểm quan trọng trong Qui Hoạch Sử Dụng Đất Đai bền vững. Tuy nhiên, trên cơ sở của những quan điểm và những qui trình qui hoạch của FAO (1993), mỗi quốc gia đã tự soạn ra những hướng dẫn riêng cho quốc gia mình để phù hợp trong việc qui hoạch của từng giai đoạn. Do đó để trang bị cho sinh viên có kiến thức và kỹ năng trong qui hoạch sử dụng đất đai khi ra trường trong điều kiện thực tế, giáo trình Qui Hoạch Sử Dụng Đất Đai được soạn thảo hoàn toàn dựa trên các tài liệu cơ bản về qui hoạch của FAO, Tài liệu Hướng dẫn về công tác qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của Viện điều tra qui hoạch đất đai thuộc Bộ Tài Nguyên và Môi Trường (Tổng Cục Địa Chính Việt Nam, Hà Nội, tháng 10/1998), Luật đất đai năm 2003 và Thông tư 30 – 2004 của Bộ Tài Nguyên và Môi Trường năm 2004.

Tháng 12 – 2005  
Người biên soạn  
PGS. Tiến sĩ Lê Quang Trí

# CHƯƠNG I

## TÍNH CHẤT – MỤC TIÊU – PHẠM VI – CON NGƯỜI

### QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

#### I. THỰC TRẠNG VỀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

Sự gia tăng dân số trong các nước đang phát triển đang là áp lực đè nặng lên nguồn tài nguyên đất đai có giới hạn của họ và cũng là nguyên nhân gây ra sự suy thoái đất đai. Những phương pháp chuyên ngành cho việc quy hoạch để giảm bớt tình trạng này hiện nay vẫn chưa cho được hiệu quả, và phương pháp tổng hợp đòi hỏi phải bao gồm tất cả các chủ thể tham gia từ sự bắt đầu, điều tiết chất lượng và những sự giới hạn của mỗi thành phần đơn vị đất đai, đến tính sản xuất của các khả năng chọn lựa sử dụng đất đai. Những quan điểm và định nghĩa liên hệ đến phương pháp cụ thể nhằm hỗ trợ cho việc thiết lập nên những vấn đề quyết định ở các mức độ quy hoạch khác nhau.

Những vấn đề sử dụng đất đai hiện tại đòi hỏi những giải pháp được tạo ra với sự hỗ trợ của phương pháp tổng hợp trong vùng nông thôn và bán thành thị, thì thường được xuất phát từ những sự mâu thuẫn đối kháng giữa môi trường và phát triển. Tất cả việc này được thảo luận bao gồm xây dựng những quyết định để làm thế nào sử dụng những nguồn tài nguyên khan hiếm, tái lập lại vùng đất đai suy thoái hay cải thiện đất đai nông nghiệp chính, định cư những nông hộ nhỏ hay những nông trang cơ giới sẽ hỗ trợ tốt hơn trong việc mở rộng dân số, hạn chế phát triển vùng đô thị vào trong các vùng nông nghiệp có chất lượng cao, sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên nước khan hiếm, và những yêu cầu chuyên biệt cho phương pháp tổng hợp ngược lại với quy hoạch chuyên ngành của vùng ven biển.

Thực hiện phương pháp tổng hợp thì tùy thuộc vào những chính sách hỗ trợ quy hoạch cho sử dụng và quản lý bền vững nguồn tài nguyên đất đai, để tăng cường những thể chế thực thi và để đảm bảo sự bao gồm và tham gia hành động của các chủ thể trong tiến trình xây dựng quyết định. Những hoạt động này sẽ được hỗ trợ bằng sự thay đổi các số liệu cơ bản về nguồn tài nguyên tự nhiên và cách sử dụng, thông qua việc kết hợp sử dụng hệ thống thông tin địa lý GIS. Những phương tiện kinh tế và xã hội cũng được mô tả và được sử dụng để đảm bảo sự những đóng góp của các chủ thể trong việc thỏa thuận sử dụng đất đai.

Phương pháp tổng hợp cho quy hoạch sử dụng và quản lý nguồn tài nguyên đất đai bắt buộc phải bao gồm tất cả các chủ thể trong tiến trình xây dựng quyết định cho tương lai của đất đai, và xác định đánh giá tất cả những đặc trưng chính của sinh học tự nhiên và kinh tế xã hội của các đơn vị đất đai. Điều này đòi hỏi sự xác định và thiết lập sự sử dụng hay không sử dụng của mỗi đơn vị đất đai về các mặt kỹ thuật thích hợp, khả năng kinh tế, xã hội chấp nhận và tính môi trường không suy thoái.

Phương pháp chuyên ngành thuần cho quy hoạch sử dụng nguồn tài nguyên đất đai cần phải tránh, vì với phương pháp này có thể đưa đến những sự suy thoái không đoán trước được. Liên quan đến vấn đề môi trường cần thiết phải được đặt lên hàng

đầu do sự tăng trưởng quá nhanh của dân số trên thế giới, gia tăng những sự lệ thuộc vào nhau giữa các quốc gia và giữa các vùng trên thế giới, những chú ý tăng trưởng về giá trị của hệ sinh thái tự nhiên, và những nhận thức rằng những sử dụng đất đai hiện tại có thể ảnh hưởng đến hệ thống khí hậu toàn cầu. Phương pháp tổng hợp hơn hẳn phương pháp chuyên ngành là có ý nghĩa ngăn cản hay giải quyết được những mâu thuẫn liên quan đến sử dụng đất đai, khi nó đạt tới hảo tiến trình quy hoạch và thiết lập một môi trường có thể cho sự trung gian giữa, và xây dựng quyết định bởi, tất cả các chủ thể ở giai đoạn ban đầu.

Dự đoán mức độ tăng dân số của thế giới có thể gấp đôi với khoảng 10 tỉ người vào năm 2050 (UNFPA, 1992; trong FAO, 1993). Do đó, hầu hết các nhà khoa học và chuyên gia trên thế giới đồng ý với nhau rằng cần thiết phải áp dụng những công nghệ nông nghiệp tiên tiến cho việc sử dụng nguồn tài nguyên đất đai để cung cấp lương thực đầy đủ, chất sợi, thức ăn gia súc, dầu sinh học và gỗ lên gấp đôi. Trong thực tế, có những sự thiếu hụt đất đai trầm trọng trong nhiều quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển.

Trong một nghiên cứu gần đây của FAO (Alexandratos, 1995; trong FAO, 1993) ước lượng khoảng 92% của 1800 triệu ha đất đai của các quốc gia đang phát triển bao gồm luôn cả Trung Quốc thì có tiềm năng cho cây trồng sử dụng nước trời, nhưng hiện nay vẫn chưa sử dụng hết và đúng mục đích, trong đó vùng bán sa mạc Sahara ở Châu phi 44%; Châu mỹ lin và vùng Caribê 48%. Hai phần ba của 1800 triệu ha này tập trung chủ yếu một số nhỏ quốc gia như: 27% Brasil, 9% ở Zaire, và 30% ở 12 nước khác. Một phần của đất tốt này vẫn còn để dành cho rừng hay vùng bảo vệ khoảng 45%, và do đó trong các vùng này không thật sự được sử dụng cho nông nghiệp. Một phần khác thì lại gặp khó khăn về mặt đất và dạng bậc thềm như khoảng 72% vùng Châu phi bán sa mạc và vùng Châu mỹ la tinh.

Trên 50% của 1800 triệu ha của đất để dành được phân loại ở cấp loại "âm", thí dụ như quá ẩm cho hầu hết các loại cây trồng và không thích hợp lắm cho sự định cư của con người, hay còn gọi là "vùng thích nghi kém cho cây trồng". Do đó, khả năng để mở rộng diện tích đất đai cho canh tác cây trồng thường bị giới hạn. Kết quả là tất cả những cố gắng để gia tăng sản lượng theo nhu cầu lương thực và các cái khác thì thường dựa chủ yếu vào sự thâm canh hóa cho sản xuất với những giống cây trồng có năng suất cao trong các vùng có tiềm năng cao. Đây là những vùng đất đai có đất tốt, địa hình thích hợp, điều kiện mưa và nhiệt độ thích hợp hay có khả năng cung cấp nước cho tưới, và dễ dàng tiếp cận với phân bón vô cơ và hữu cơ.

FAO ước lượng rằng (Yudelman, 1994; trong FAO, 1993), đất nông nghiệp có thể mở rộng được khoảng 90 triệu ha vào năm 2010, diện tích thu hoạch có tăng lên đến 124 triệu ha do việc thâm canh tăng vụ cây trồng. Các vùng đất có khả năng tưới trong các quốc gia đang phát triển đang được mở rộng tăng thêm khoảng 23,5 triệu ha so với hiện tại là 186 triệu ha.

Những nghiên cứu chi tiết hơn đang được thực hiện về tiềm năng tưới ở các quốc gia đang phát triển, đặc biệt là ở Châu phi. Những nghiên cứu này chủ yếu tập trung trên các diện tích đất thích nghi kết hợp với các điều kiện địa hình và nguồn tài nguyên nước mặt và nước ngầm để thực hiện với chi phí thấp và không làm hủy hoại giá trị môi trường.

Kết quả của thâm canh hóa có thể xảy ra được trong các vùng đất thiên nhiên ưu đãi hay trên các vùng đất mà con người phải can thiệp vào bằng đầu tư kinh tế như phát triển hệ thống tưới tiêu. Như vậy cho thấy rằng trong một tương lai gần đây sẽ giảm đi một cách có ý nghĩa diện tích đất/nông hộ nông thôn. Khả năng diện tích đất nông nghiệp trên nông hộ trong các quốc gia đang phát triển được dự phóng bởi FAO

cho năm 2010 chỉ còn gần phân nửa là 0,4 ha so với cuối thập niên 80 là 0,65 ha, hình ảnh này cũng cho thấy diện tích này sẽ nhỏ hơn vào những năm 2050. Ngược lại với các quốc gia đang phát triển, các quốc gia phát triển sẽ có sự gia tăng diện tích đất nông nghiệp trên đầu người do mức tăng dân số bị đứng chặn lại. Điều này sẽ dẫn đến một số đất nông nghiệp sẽ được chuyển sang thành các vùng đất bảo vệ thiên nhiên, hay vùng đất bảo vệ sinh cảnh văn hóa hoặc phục vụ cho các mục đích nghỉ ngơi của con người (Van de Klundert, et al., 1994; trong FAO, 1993). Tình trạng của các quốc gia nằm trong giai đoạn chuyển tiếp thì rất khó mà dự phóng bởi vì những tiến trình hiện tại là đang chuyển đổi từ đất đai nông nghiệp thuộc nhà nước sang quyền sử dụng đất đai tư nhân.

Sự ước đoán của FAO thì bị giới hạn theo tỉ lệ thời gian đến năm 2010, khi mà sự thay đổi khí hậu toàn cầu được mong ước là ảnh hưởng không đáng kể trong suốt thời gian này. Điều này có thể sẽ khác vào những năm 2050 hoặc sau đó. Hậu quả của các mô hình về sự thay đổi của khí hậu thì ở các quốc gia đang phát triển sẽ bị ảnh hưởng xấu hơn là thuận lợi về mặt an toàn lương thực (Norse và Sombroek, 1995; trong FAO, 1993).

## II. TÍNH CHẤT

Với những áp lực và thực trạng sử dụng đất đai như nêu trên cho thấy nguồn tài nguyên đất đai ngày càng khan hiếm và có giới hạn, dân số thế giới gia tăng. Do đó đòi hỏi phải có sự đối chiếu hợp lý giữa các kiểu sử dụng đất đai và loại đất đai để đạt được khả năng tối đa về sản xuất ổn định và an toàn lương thực, đồng thời cũng bảo vệ được hệ sinh thái cây trồng và môi trường đang sống.

Quy hoạch sử dụng đất đai là nền tảng trong tiến trình này. Đây là một thành phần cơ sở có liên quan đến hệ sinh thái các vùng núi, sa mạc hoang vu, hay các vùng đồng bằng ven biển, đồng thời lại nằm trong mục tiêu phát triển và bảo vệ rừng, đất trồng và tài nguyên ven biển. Quy hoạch sử dụng đất đai là yếu tố chính trong tất cả yêu cầu phát triển và bảo vệ các vùng đất đai nông nghiệp.

Có những sự mâu thuẫn nhau trong sử dụng đất đai hiện nay. Nhu cầu về đất nông nghiệp, đồng cỏ, bảo vệ thiên nhiên, rừng, du lịch và phát triển đô thị thì lớn hơn nhiều so với nguồn tài nguyên đất đai hiện có. Trong các nước đang phát triển thì nhu cầu này càng cấp bách hơn trong mỗi năm. Dân số thế giới lệ thuộc vào số lượng/điện tích đất cho ra lương thực, nguyên liệu và việc làm sẽ tăng lên gấp đôi trong vòng 25 đến 50 năm tới. Ngay cả một số vùng đất đai đầy đủ, người dân vẫn không đạt đến nhu cầu và lợi nhuận mong đợi trong việc sử dụng đất đai đó. Trong khi đó, sự suy thoái đất đai ở các nông trang, rừng hay nguồn tài nguyên nước càng ngày càng thấy rõ, nhưng trong từng cá thể của cộng đồng xã hội không thể có biện pháp riêng nào để hạn chế hoặc chấm dứt tình trạng suy thoái này.

### 1. Định nghĩa quy hoạch sử dụng đất đai

Hiện nay có rất nhiều tài liệu nghiên cứu định nghĩa về quy hoạch sử dụng đất đai (QHSDĐĐ) khác nhau, từ đó đưa đến những việc phát triển quan điểm và phương pháp được sử dụng trong QHSDĐĐ cũng khác nhau.

Theo Dent (1988; 1993) QHSDĐĐ như là phương tiện giúp cho lãnh đạo quyết định sử dụng đất đai như thế nào thông qua việc đánh giá có hệ thống cho việc chọn mẫu hình trong sử dụng đất đai, mà trong sự chọn lựa này sẽ đáp ứng với những mục tiêu riêng biệt, và từ đó hình thành nên chính sách và chương trình cho sử dụng đất đai.

Một định nghĩa khác của Fresco và ctv., (1992), QHSDĐĐ như là dạng hình của quy hoạch vùng, trực tiếp cho thấy việc sử dụng tốt nhất về đất đai trên quan điểm chấp nhận những mục tiêu, và những cơ hội về môi trường, xã hội và những vấn đề hạn chế khác.

Theo Mohammed (1999), những từ vựng kết hợp với những định nghĩa về QHSDĐĐ là hầu hết đều đồng ý chú trọng và giải đoán những hoạt động như là một tiến trình xây dựng quyết định cấp cao. Do đó QHSDĐĐ, trong một thời gian dài với quyết định từ trên xuống nên cho kết quả là nhà quy hoạch bảo người dân phải làm những gì. Trong phương pháp tổng hợp và người sử dụng đất đai là trung tâm (UNCED, 1992; trong FAO, 1993) đã đổi lại định nghĩa về QHSDĐĐ như sau QHSDĐĐ là một tiến trình xây dựng những quyết định để đưa đến những hành động trong việc phân chia đất đai cho sử dụng để cung cấp những cái có lợi bền vững nhất (FAO, 1995). Với cái nhìn về quan điểm khả năng bền vững thì chức năng của QHSDĐĐ là hướng dẫn sự quyết định trong sử dụng đất đai để làm sao trong nguồn tài nguyên đó được khai thác có lợi cho con người, nhưng đồng thời cũng được bảo vệ cho tương lai. Cung cấp những thông tin tốt liên quan đến nhu cầu và sự chấp nhận của người dân, tiềm năng thực tại của nguồn tài nguyên và những tác động đến môi trường có thể có của những sự lựa chọn là một yêu cầu đầu tiên cho tiến trình quy hoạch sử dụng đất đai thành công. Ở đây đánh giá đất đai giữ vai trò quan trọng như là công cụ để đánh giá thực trạng của đất đai khi được sử dụng cho mục đích riêng biệt (FAO, 1976), hay như là một phương pháp để giải nghĩa hay dự đoán tiềm năng sử dụng của đất đai (Van Diepen và ctv., 1988). Do đó có thể định nghĩa:

*“Quy hoạch sử dụng đất đai là sự đánh giá tiềm năng đất nước có hệ thống, tính thay đổi trong sử dụng đất đai và những điều kiện kinh tế xã hội để chọn lọc và thực hiện các sự chọn lựa sử dụng đất đai tốt nhất. Đồng thời quy hoạch sử dụng đất đai cũng là chọn lọc và đưa vào thực hành những sử dụng đất đai đó mà nó phải phù hợp với yêu cầu cần thiết của con người về bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên trong tương lai”.*

Do đó, trong quy hoạch cho thấy:

- Những sự cần thiết phải thay đổi,
- Những cần thiết cho sự việc cải thiện quản lý, hay
- Những cần thiết cho kiểu sử dụng đất đai hoàn toàn khác nhau trong các trường hợp cụ thể khác nhau.

Các loại sử dụng đất đai bao gồm: đất ở, nông nghiệp (thủy sản, chăn nuôi,...) đồng cỏ, rừng, bảo vệ thiên nhiên và du lịch đều phải được phân chia một cách cụ thể theo thời gian được quy định. Do đó trong quy hoạch sử dụng đất đai phải cung cấp những hướng dẫn cụ thể để có thể giúp cho các nhà quyết định có thể lựa chọn trong các trường hợp có sự mâu thuẫn giữa đất nông nghiệp và phát triển đô thị hay công nghiệp hóa bằng cách là chỉ ra các vùng đất đai nào có giá trị nhất cho đất nông nghiệp và nông thôn mà không nên sử dụng cho các mục đích khác.

## **2. Yêu cầu cho tính hữu dụng của quy hoạch sử dụng đất đai**

Có ba điều kiện cần thiết phải có để đạt được tính hữu dụng của quy hoạch sử dụng đất đai là:

- Cần thiết phải thay đổi cách sử dụng đất đai, hay những tác động ngăn cản một vài sự thay đổi không nên đổi, và phải được chấp nhận bởi con người trong cộng đồng xã hội nơi đó.
- Phải phù hợp với mong ước của chế độ chính trị và

- Có khả năng đưa vào thực hiện có hiệu quả.

Những nơi nào mà các điều kiện này chưa thỏa thì cần phải tiến hành từng bước một bằng cách chọn các điểm điển hình để thực hiện, đồng thời cũng phải vận động người dân trong vùng hay nhà nước thông qua các kế hoạch bằng những chứng minh thực tế và giải trình rõ các mục tiêu tốt đẹp có thể đạt trong tương lai khi quy hoạch được thực hiện.

### **3. Sử dụng tốt nhất nguồn tài nguyên hạn hẹp:**

Những nhu cầu cần thiết cơ bản của chúng ta như lương thực, nguyên liệu, dầu khí, quần áo và nhà cửa đều được lấy từ các nguồn tài nguyên đất đai có giới hạn. Dân số ngày một gia tăng dẫn đến nguồn tài nguyên đất đai ngày càng khan hiếm. Khi sử dụng đất đai thay đổi theo nhu cầu mới thì sẽ tạo ra những sự mâu thuẫn mới giữa các kiểu sử dụng đất đai và giữa những mong ước riêng tư cá nhân của người sử dụng đất đai với mong ước của cộng đồng. Đất đai thường được sử dụng cho việc đô thị hóa và công nghiệp hóa nên không còn nhiều để sử dụng cho nông nghiệp, đồng thời trong việc phát triển đất đai nông nghiệp thì lại bị hạn chế do sự cạnh tranh giữa đất nông nghiệp, đất rừng, vùng đất cho khả năng cung cấp nước và khu bảo tồn thiên nhiên.

Khi xây dựng quy hoạch sử dụng đất đai cho tốt và có hiệu quả hơn thường thì không phải là những ý tưởng mới. Trải qua các năm tháng, người nông dân đã có những định hướng quy hoạch riêng theo nông hộ hay trang trại như kế hoạch trồng trọt theo từng mùa khác nhau và nơi nào cần thiết cho việc trồng các loại cây khác nhau. Những quyết định trong quy hoạch này thường là theo từng nhu cầu riêng của từng gia đình nông dân riêng rẽ, theo kiến thức chuyên môn hay kinh nghiệm, trình độ kỹ thuật, khả năng lao động và nguồn vốn mà những nông dân này có được. Diện tích, số lượng nhân lực và những phức tạp ngày một gia tăng trong bản thân nông trang là những thông tin cần thiết cho phép chúng ta phải sử dụng các phương pháp phù hợp trong phân tích và đánh giá quy hoạch. Tuy nhiên:

- Quy hoạch sử dụng đất đai không phải là quy hoạch trang trại ở các tỉ lệ khác nhau mà là sự ***quy hoạch các bước xa hơn trong tương lai để phù hợp với những mong ước của một cộng đồng xã hội.***
- Quy hoạch sử dụng đất đai phải bao gồm những ***sự tiên liệu trước nhu cầu cần thiết cho thay đổi trong sử dụng đất đai cũng như những tác động lên sự thay đổi đó.***
- Những mục tiêu của quy hoạch phải được thiết lập từ ***sự cấp bách của yêu cầu xã hội hay của nhà nước và được tính toán theo tình trạng hiện tại của khu vực đó.***

Trong nhiều nơi, hiện trạng sử dụng đất đai không thể làm tiếp tục được thực hiện bởi vì đất đai nơi đây ngày một suy thoái, thí dụ như sử dụng đất đai bằng cách phá rừng trên các vùng đồi dốc hay trên các vùng đất nghèo nàn, nên không thích hợp cho hệ thống canh tác bền vững lâu dài; và những hoạt động kỹ nghệ, nông nghiệp, đô thị hóa tạo ra sự ô nhiễm môi trường. Sự suy thoái nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể được đúc kết là do lòng tham, sự dốt nát, thiếu khả năng kiến thức chọn lựa, hay nói cách khác là việc sử dụng đất đai nhu cầu cần thiết ở hiện tại mà không có sự đầu tư lâu dài cho tương lai.

Do đó, để quy hoạch sử dụng đất đai đáp ứng với các mục tiêu là nhằm làm thế nào để sử dụng đất đai được tốt nhất trong điều kiện nguồn tài nguyên đất đai ngày càng hạn hẹp thì có thể đề nghị tiến hành theo các bước sau:

- **Đánh giá** nhu cầu cần thiết hiện tại – tương lai và đánh giá một cách khoa học, có hệ thống khả năng cung cấp từ đất đai cho các nhu cầu đó;
- **Xác định và có giải pháp** cho các mâu thuẫn trong sử dụng đất đai, giữa nhu cầu cần thiết của cá nhân với nhu cầu chung của cộng đồng xã hội, và giữa nhu cầu của thế hệ hiện tại và những thế hệ tương lai;
- **Tìm kiếm ra các sự chọn lựa bền vững** và từ đó chọn ra cái cần thiết nhất cho việc đáp ứng các yêu cầu đã xác định;
- **Kết quả thực hiện quy hoạch** sẽ mang lại sự thay đổi theo mong ước của cộng đồng và phát triển;
- **Rút tĩa bài học từ các kinh nghiệm** trong quá trình quy hoạch và thực hiện quy hoạch để có thể chỉnh sửa kịp thời theo sự thay đổi của các yếu tố tác động khác có liên quan.

Thông thường thì không có một bảng kế hoạch cụ thể, chi tiết cho sự thay đổi trong sử dụng đất đai, mà trong toàn tiến trình quy hoạch là một sự lập lại và tiếp nối liên tục. Trong mỗi giai đoạn, khi có được những thông tin tốt hơn thì phần quy hoạch sẽ được cập nhật hóa để toàn chương trình quy hoạch đạt mức độ chính xác cao hơn.

### III. MỤC TIÊU

#### 1. Tiêu đề

Mục tiêu của quy hoạch được định nghĩa như là làm thế nào để sử dụng đất đai được tốt nhất. Có thể phân chia ra tính chuyên biệt riêng của từng đề án. Mục tiêu của quy hoạch có thể được gom lại trong 3 tiêu đề: **hiệu quả, bình đẳng - có khả năng chấp nhận, và bền vững.**

##### 1.1 Hiệu quả

Sử dụng đất đai phải mang tính chất kinh tế, do đó một trong những mục tiêu của quy hoạch để phát triển là mang lại tính hiệu quả và nâng cao sản lượng, chất lượng trong sử dụng đất đai. Ở bất kỳ một hình thức sử dụng đất đai riêng biệt nào thì nó cũng có tính thích nghi cho từng vùng riêng biệt của nó hay đôi khi nó thích nghi chung cho cả các vùng khác. Hiệu quả chỉ đạt được khi có sự đối chiếu giữa các loại sử dụng đất đai khác nhau với những vùng đất đai cho lợi nhuận cao nhất mà chi phí đầu tư thấp nhất. Tuy nhiên, hiệu quả có ý nghĩa khác nhau đối với các chủ thể khác nhau. Đối với những nông dân cá thể thì hiệu quả là làm sao vốn thu hồi từ đầu tư lao động đến vật chất được cao nhất hay lợi nhuận cao nhất từ các vùng đất có thể cho được. Còn mục đích của nhà nước thì phức tạp hơn bao gồm cả việc cải thiện tình trạng trao đổi hàng hóa với nước ngoài thông qua sản xuất cho xuất khẩu hay thay thế dần việc nhập khẩu.

##### 1.2 Bình đẳng và có khả năng chấp nhận được

Sử dụng đất đai cũng mang tính chấp nhận của xã hội. Những mục tiêu đó bao gồm an toàn lương thực, giải quyết công ăn việc làm và an toàn trong thu nhập của các vùng nông thôn. Cải thiện đất đai và tái phân bố đất đai cũng phải được tính đến để giảm bớt những bất công trong xã hội hay có thể chọn lọc các kiểu sử dụng đất đai thích hợp để giảm dần và từng bước xóa đi sự nghèo đói tạo ra sự bình đẳng trong sử dụng đất đai của mọi người trong xã hội. Một cách để thực hiện được những mục tiêu này là nâng cao tiêu chuẩn đời sống của từng nông hộ. Tiêu chuẩn mức sống này bao gồm mức thu nhập, dinh dưỡng, an toàn lương thực và nhà cửa. Quy hoạch là phải đạt được những tiêu chuẩn này bằng cách thông qua việc phân chia đất đai cho các kiểu sử

dụng riêng biệt cũng như phân chia tài chính hợp lý và đồng thời với các nguồn tài nguyên khác.

### **1.3 Tính bền vững**

Sử dụng đất đai bền vững là phải phù hợp với những yêu cầu hiện tại đồng thời cũng phải bảo vệ được nguồn tài nguyên thiên nhiên cho các thế hệ kế tiếp trong tương lai. Điều này đòi hỏi một sự kết hợp giữa sản xuất và bảo vệ: sản xuất ra hàng hóa cho nhu cầu ở hiện tại kết hợp với bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, trong quá trình sản xuất lệ thuộc vào tài nguyên nên việc bảo vệ và sử dụng cân đối nguồn tài nguyên này là nhằm bảo đảm sự sản xuất được lâu bền trong tương lai.

Trong một cộng đồng, khi nguồn tài nguyên đất đai bị hủy hoại chính là sự hủy hoại tương lai của cộng đồng đó. Sử dụng đất đai phải được quy hoạch cho toàn cộng đồng và xem như là một thể thống nhất bởi vì sự bảo vệ đất, nước và các nguồn tài nguyên đất đai khác có nghĩa là bảo vệ tài nguyên đất đai cho từng cá thể riêng biệt trong cộng đồng đó.

## **2. Sự tương hợp giữa các mục tiêu đối kháng**

Trong các mục tiêu đề ra cho việc sử dụng đất đai, luôn luôn cho thấy có sự đối kháng giữa các mục tiêu. Quá công bình thì thường đưa đến kém hiệu quả. Trong giai đoạn ngắn không thể nào đáp ứng các yêu cầu hiện tại mà không phá hủy một phần nguồn tài nguyên thiên nhiên, thí dụ như: phá rừng làm rẫy hay phá rừng nuôi tôm vùng ven biển. Nhà lãnh đạo phải quan tâm đến sự tương hợp giữa những mục tiêu khác nhau này, nhưng nếu hệ thống chung của xã hội muốn được tồn tại thì việc sử dụng tài sản thiên nhiên này phải được đền bù bằng sự phát triển của con người.

Thông tin tốt là rất cần thiết, trong đó cần thiết nhất là những thông tin về nhu cầu của con người, về nguồn tài nguyên đất đai, và về kết quả của môi trường tự nhiên và kinh tế xã hội của những quyết định chọn lựa. Công việc của nhà quy hoạch sử dụng đất đai là đảm bảo những quyết định được thực hiện trên cơ sở của sự đồng ý nhất trí, nếu chuyện đó không xảy ra thì xem như là có sự bất đồng ý kiến và tạo ra mâu thuẫn.

Trong nhiều trường hợp, quy hoạch có thể giảm chi phí sản xuất; thí dụ như việc giới thiệu các kỹ thuật mới thích hợp. Qui hoạch cũng có thể giúp hóa giải những mâu thuẫn bằng việc cần phải có sự tham gia của cộng đồng xã hội trong tiến trình quy hoạch và bằng việc trình bày ra các sơ sở hợp lý và những thông tin nền tảng cho việc ra quyết định.

## **IV. PHẠM VI**

### **1. Tiêu điểm của quy hoạch sử dụng đất đai**

Yêu cầu cần thiết của con người là phải sống và hoạt động trong suốt tiến trình quy hoạch. Nông dân địa phương, hay những người sử dụng đất đai khác và cộng đồng xã hội có cuộc sống tùy thuộc vào đất đai phải chấp nhận sự cần thiết trong việc thay đổi sử dụng đất đai và cuộc sống của họ phải theo những kết quả thay đổi đó.

Quy hoạch sử dụng đất đai phải theo chiều hướng thuận. Nhóm quy hoạch phải tìm ra những yêu cầu, kiến thức, kỹ năng, nhân lực và vốn của cộng đồng hay nguồn vốn từ các tổ chức khác. Đồng thời phải nghiên cứu các vấn đề khó khăn trong hiện trạng sử dụng đất đai hiện tại và từ đó cố gắng tuyên truyền rộng rãi cho người dân trong cộng đồng hiểu rõ sự nguy hại nếu tiếp tục sử dụng đất đai như hiện nay và giải



thích họ hiểu rõ những khả năng tốt đẹp và cần thiết trong việc thay đổi cách sử dụng đất đai cho tương lai.

Sử dụng luật để ngăn cản hay ép buộc con người thường dễ đi đến thất bại và tạo ra nhiều mâu thuẫn. Khả năng chấp nhận của địa phương là cần thiết nếu có sự tham gia của địa phương trong tiến trình quy hoạch. Sự ủng hộ của chính quyền địa phương thì thật sự cần thiết đồng thời trong đó sự tham gia của các cơ quan ban ngành liên quan đến việc thực hiện dự án cũng giữ vai trò rất quan trọng. Từ đó cho thấy trong quy hoạch sử dụng đất đai phải có các tiêu điểm chính cần được xác định hiểu biết cụ thể như sau:

**- Đất đai thì không giống nhau ở mọi nơi:**

Đất đai, bản thân nó đã là tiêu điểm trong quy hoạch sử dụng đất đai. Vốn, lao động, kỹ năng quản lý và kỹ thuật có thể đưa đi đến nơi nào cần đến. Nhưng đất đai không thể di chuyển được, và cho thấy những vùng đất khác nhau thì cho những khả năng khác nhau và những vấn đề quản lý cũng khác nhau. Không phải nguồn tài nguyên đất đai là không thay đổi, điều này khá rõ ràng trong trường hợp của khí hậu và thực vật, các trường hợp khác như sự thiếu hụt nguồn nước hay sự mất đất gây ra do xói mòn hay sự nhiễm mặn thì cũng chỉ cho thấy rõ ràng là nguồn tài nguyên đang bị suy thoái. Những thông tin đầy đủ về hiện trạng của nguồn tài nguyên đất đai rất cần thiết cho quy hoạch sử dụng đất đai.

**- Kỹ thuật:**

Một thành phần thứ ba trong quy hoạch là kiến thức và kỹ thuật sử dụng đất đai: nông học, nuôi trồng thủy sản, chăn nuôi gia súc và những vấn đề khác. Những kiến thức kỹ thuật đề nghị người sử dụng đất đai phải có để sử dụng nguồn vốn, kỹ năng, và những nguồn tài nguyên cần thiết khác một cách thích hợp. Những kỹ thuật mới có thể bao hàm luôn cả về xã hội lẫn môi trường tự nhiên mà nó phải được trình bày đầy đủ bởi nhà quy hoạch.

**- Tổng hợp:**

Trước đây trong quy hoạch sử dụng đất đai thường vướng mắc những sai lầm là chỉ tập trung một cách hạn hẹp vào nguồn tài nguyên đất đai mà con người không đủ thời gian để suy nghĩ là nguồn tài nguyên này phải được sử dụng như thế nào. Thông thường, đất đai nông nghiệp tốt cũng có thể thích hợp cho những loại sử dụng cạnh tranh khác. Quyết định sử dụng đất đai không những được sử dụng trên nền tảng của khả năng thích nghi đất đai mà còn phải theo những nhu cầu sản xuất và mở rộng diện tích canh tác, việc mở rộng này thường lan đến những vùng đất chỉ được sử dụng cho các mục đích chuyên biệt khác. Do đó, quy hoạch là phải *tổng hợp* tất cả các thông tin về khả năng thích nghi đất đai, những nhu cầu về xã hội từ các loại sản phẩm hàng hóa và những cơ hội thích hợp với nhu cầu cho việc hữu dụng trên vùng đất đai đó trong hiện tại và cả tương lai.

Do đó, quy hoạch sử dụng đất đai không phải là một chuyên đề riêng như quy hoạch phát triển nông hộ trồng các loại cây trồng đơn giản, hay một hệ thống thủy nông tưới riêng cho nông hộ mà quy hoạch sử dụng đất đai phải được thực hiện dưới dạng tổng hợp theo hướng phát triển từ kế hoạch chiến lược phát triển cấp quốc gia đến mức độ chi tiết cho các đề án riêng biệt hay các chương trình ở cấp Huyện hay địa phương cấp Xã.

## **2. Các cấp độ quy hoạch**

Quy hoạch sử dụng đất đai có thể áp dụng ở 3 cấp theo FAO (1993): cấp quốc gia, cấp tỉnh/thành phố và cấp địa phương (bao gồm cấp Huyện và Xã). Không cần

thiết phải theo thứ tự cấp độ nào, tùy theo từng quốc gia mà có thể sử dụng cấp nào mà chính quyền nơi đó có thể quyết định được việc quy hoạch sử dụng đất đai. Mỗi cấp có những quyết định cho việc sử dụng đất đai khác nhau, do vậy mỗi cấp sẽ có phương pháp quy hoạch sử dụng đất đai cũng khác nhau. Tuy nhiên ở mỗi cấp quy hoạch, cần phải có những chiến lược sử dụng đất đai, chính sách để chỉ rõ các ưu tiên quy hoạch, từ đó trong mỗi đề án sẽ chọn lựa các thứ tự ưu tiên theo chiến lược phát triển và thực hiện đề án quy hoạch theo từng bước một cách nhịp nhàng và thích hợp.

Sự tác động qua lại ở 3 cấp này là rất cần thiết và quan trọng. Các thông tin cho các cấp độ đều có thể theo cả hai chiều đi và ngược lại như trình bày trong Hình 1.1. Ở mỗi cấp độ được quy hoạch thì mức độ chi tiết càng gia tăng theo chiều từ trên xuống và đặc biệt khi xuống cấp độ địa phương thì sự tham gia của con người tại địa phương giữ vai trò rất quan trọng.

## 2.1 Cấp độ quốc gia

Ở cấp độ quốc gia thì quy hoạch liên quan đến mục tiêu phát triển của quốc gia đó và cũng liên quan đến khả năng phân chia nguồn tài nguyên. Trong nhiều trường hợp, quy hoạch sử dụng đất đai không bao gồm sự phân chia thật sự đất đai cho các sử dụng khác nhau, nhưng lại đặt thành dạng ưu tiên cho những đề án cấp Tỉnh. Quy hoạch sử dụng đất đai cấp quốc gia bao gồm:

- *Chính sách sử dụng đất đai*: cân bằng giữa những sự cạnh tranh trong nhu cầu về đất đai từ các ngành khác nhau của kinh tế - sản lượng lương thực, cây trồng xuất khẩu, du lịch, bảo vệ thiên nhiên, nhà cửa, phương tiện công cộng, đường xá, kỹ nghệ;
- *Kế hoạch phát triển quốc gia và ngân sách*: xác định đề án và phân chia nguồn tài nguyên cho phát triển;
- *Điều phối* các ngành khác nhau trong việc sử dụng đất đai;
- *Xây dựng luật* cho từng chuyên ngành như: quyền sử dụng đất đai, khai thác rừng, và quyền sử dụng nguồn nước.

Những mục tiêu của quốc gia thì phức tạp trong việc quyết định chính sách, luật lệ và tính toán tài chính ảnh hưởng đến dân chúng và trong vùng rộng lớn. Chính quyền không thể là những nhà chuyên môn để đối phó với tất cả các vấn đề trong sử dụng đất đai, do đó, trách nhiệm của nhà quy hoạch là trình bày những thông tin cần thiết có liên quan để chính quyền có thể hiểu rõ và có tác động trong việc tiến hành thực hiện các quy hoạch.

## 2.2 Cấp độ Tỉnh

Cấp độ Tỉnh không cần thiết là do theo sự phân chia hành chính của Tỉnh, tuy nhiên trên tầm nhìn chung của cấp quốc gia đối với Tỉnh thì khi quy hoạch không phải cứng nhắc quá theo sự phân chia hành chính mà nó giữ vai trò là bậc trung gian giữa quy hoạch cấp quốc gia và cấp địa phương. Những đề án phát triển thường nằm ở cấp độ này vì đây là bước đầu tiên trong quy hoạch đa dạng hoá đất đai và tính thích nghi của nó để phù hợp với những mục tiêu của đề án. Quy hoạch ở cấp quốc gia, trong giai đoạn đầu cần có những thảo luận những ưu tiên phát triển cấp quốc gia và được dịch giải ra các đề án cho Tỉnh. Những mâu thuẫn trong ước muốn giữa cấp quốc gia và tỉnh sẽ được hóa giải trong cấp này. Những vấn đề cần quan tâm trong cấp này bao gồm:

- Xác định vị trí phát triển như khu đô thị, khu dân cư mới, phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản; xây dựng hệ thống tưới hay hệ thống cung cấp nước;