

ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM

**LÊ VĂN KIÊN**

**ĐỀ TÀI:**

**ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN PHƯƠNG ÁN  
QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT GIAI ĐOẠN  
2006 - 2010 TRÊN ĐỊA BÀN HUYỆN  
YÊN HƯNG - TỈNH QUẢNG NINH**

CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI  
MÃ SỐ: 60.85.01.03

**LUẬN VĂN THẠC SỸ KHOA HỌC NÔNG NGHIỆP**

Thái Nguyên - 2012

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Quy hoạch sử dụng đất là công tác có ý nghĩa rất quan trọng trong việc quản lý và sử dụng loại tài nguyên có tính chất hết sức đặc biệt, đó là đất đai.

Sau khi có Luật đất đai 1998 các địa phương trên cả nước đã triển khai lập quy hoạch sử dụng đất cấp mình và bước đầu đã thu được những kết quả tích cực. Những kết quả đó được Thủ tướng ghi nhận trong Chỉ thị số 09/2007/CT-TTg ngày 6 tháng 4 năm 2007 về tăng cường quản lý sử dụng đất của các quy hoạch và dự án đầu tư như sau: “Quản lý Nhà nước về đất đai thông qua công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được tăng cường, góp phần tích cực vào việc phân bổ và sử dụng ngày càng hợp lý, có hiệu quả nguồn lực đất đai. Đã cơ bản chấm dứt tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất ngoài quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã lập điều chỉnh xong quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm.

Bên cạnh đó trong quá trình xây dựng phương án quy hoạch sử dụng đất còn bộc lộ nhiều bất cập, mà trong chỉ thị số 09/2007/CT-TTg ngày 6 tháng 4 năm 2007 Thủ tướng cũng thẳng thắn chỉ rõ: “Việc lập, thẩm định, xét duyệt, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các kế hoạch có sử dụng đất chưa tốt. Chất lượng quy hoạch chưa cao, nhiều trường hợp chưa sát thực tế, tính khả thi thấp. Tình trạng quy hoạch “treo”, dự án “treo”, nhiều vướng mắc trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng đang gây bức xúc trong dư luận xã hội, ảnh hưởng xấu đến ổn định sản xuất, đời sống của nhân dân ở nhiều nơi, làm chậm tiến độ triển khai nhiều dự án đầu tư và gây lãng phí đất đai. Hiện tượng vi phạm pháp luật về đất đai còn nhiều, nhất là trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”.

Tỉnh Quảng Ninh cũng không nằm ngoài tình hình chung của cả nước, quy hoạch sử dụng đất chung của các huyện, thị xã và của cả tỉnh Quảng Ninh còn nhiều vấn đề cần bàn. Trong tỉnh vẫn còn xảy ra một số vụ tham nhũng, xà xẻo đất đai bị phát hiện gây dư luận không tốt trong quần chúng nhân dân mà một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng trên là do những tồn tại, bất cập trong công tác lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

Yên Hưng là huyện đồng bằng của tỉnh Quảng Ninh cũng không tránh khỏi tình trạng trên. Yên Hưng có 19 đơn vị hành chính (18 xã, 01 thị trấn), có diện tích tự nhiên lên tới hơn 31.419,99 ha, là một trong hai vựa lúa chính của tỉnh Quảng Ninh. Trong những năm qua, hòa chung với nhịp độ phát triển của tỉnh Quảng Ninh, trên địa bàn huyện Yên Hưng đã diễn ra quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa mạnh mẽ, nhu cầu sử dụng đất của các ngành kinh tế ngày một gia tăng, đã tác động mạnh mẽ đến sự biến động cơ cấu đất đai của địa phương và công tác quy hoạch sử dụng đất vẫn chưa đáp ứng hết được những đòi hỏi cấp thiết đó. Dẫn đến vấn đề sử dụng và quản lý trên địa bàn huyện Yên Hưng gặp nhiều khó khăn và phức tạp. Ngày càng nhiều công trình, dự án lớn được đầu tư phát triển trên địa bàn huyện cần bố trí đất, sự gia tăng dân số cũng gây áp lực không nhỏ đối với quỹ đất của địa phương và hầu hết các ngành kinh tế trên địa bàn đều có nhu cầu về đất để mở rộng và phát triển. Vì vậy để phát triển đúng hướng và bền vững, công tác quản lý đất đai có ý nghĩa quan trọng đặc biệt là quy hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch sử dụng đất huyện Yên Hưng thời kỳ 2001 – 2010 đã được UBND tỉnh Quảng Ninh phê duyệt tại Quyết định số 1564/QĐ-UB ngày 14 tháng 5 năm 2002. Dưới sự chỉ đạo của Huyện ủy, hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các cấp, các ngành trên địa bàn huyện đã triển khai thực hiện xong phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010. Sau 5 năm thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất huyện Yên Hưng đã đạt được nhiều thành tựu to lớn về mọi mặt kinh tế xã hội.

Tuy nhiên quá trình phát triển quá nhanh, một số chỉ tiêu sử dụng đất vượt so với dự báo mà các vấn đề quy hoạch trước đây đề ra, đã gây áp lực lớn đối với việc quản lý và sử dụng đất. Mặt khác, do sự biến động về quỹ đất tự nhiên của huyện, diện tích đất thay đổi so với năm 2000 bởi xác định lại đường địa giới căn cứ trên cơ sở mức nước triều kiệt trung bình nhiều năm theo Chỉ thị số 28/2004/CT-CP của Chính phủ và Nghị định số 58/2006/NĐ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2006 của Chính Phủ. Chính vì vậy một số dự báo trong phương án quy hoạch sử dụng đất của huyện giai đoạn 2006 – 2010 đã không phù hợp hoặc đánh giá, dự báo và định hướng kịp thời cho mục tiêu phát triển kinh tế của huyện.

Từ tình hình đó, với mục tiêu giúp địa phương nhìn nhận sát thực tế về kết quả thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006 – 2010, từ sự phân tích, đánh giá những kết quả đã đạt được, những bất cập còn tồn tại trong quá trình thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 từ đó tìm ra những giải

pháp sử dụng hợp lý đất đai và nâng cao tính khả thi của phương án quy hoạch sử dụng đất trong giai đoạn tới;

Xuất phát từ mục tiêu trên , tôi tiến hành nghiên cứu đề tài **“Đánh giá việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 trên địa bàn huyện Yên Hưng- tỉnh Quảng Ninh”**.

## **2. Mục tiêu của đề tài**

Đánh giá việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất huyện Yên Hưng 2006 - 2010 và đề ra các giải pháp nâng cao tính khả thi của phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 - 2015.

## **3. Yêu cầu của đề tài**

- Đánh giá được điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của huyện Yên Hưng
- Tình hình lập, xét duyệt và thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất của huyện Yên Hưng.
- Đánh giá tình hình thực hiện phương án “Quy hoạch sử dụng đất huyện Yên Hưng giai đoạn 2006 - 2010”
- Phân tích nguyên nhân tác động đến việc thực hiện phương án quy hoạch
- Đề xuất các giải pháp nâng cao tính khả thi của phương án quy hoạch sử dụng đất

## Chương 1

### TỔNG QUAN TÀI LIỆU

#### 1.1. Đất đai và một số lý luận về đất đai

##### 1.1.1. Những chức năng chủ yếu của đất đai

Khái niệm về đất đai gắn liền với nhận thức của con người về thế giới tự nhiên. Sự nhận thức này không ngừng thay đổi theo thời gian. Trong vòng 30 năm trở lại đây, trên nhiều diễn đàn người ta đã thừa nhận, đối với con người đất đai có những chức năng chủ yếu sau đây [7]:

*\* Chức năng môi trường sống*

Đất đai là cơ sở của mọi hình thái sinh vật sống trên lục địa thông qua việc cung cấp các môi trường sống cho sinh vật và gien di truyền để bảo tồn cho thực vật, động vật và các cơ thể sống cả trên và dưới mặt đất.

*\* Chức năng sản xuất*

Đất đai là cơ sở cho rất nhiều hệ thống phục vụ cuộc sống con người qua quá trình sản xuất, cung cấp lương thực, thực phẩm và rất nhiều sản phẩm sinh vật khác cho con người sử dụng trực tiếp hay gián tiếp qua chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại thủy hải sản.

*\* Chức năng cân bằng sinh thái*

Đất đai và việc sử dụng nó là nguồn và là tấm thảm xanh, hình thành một thể cân bằng năng lượng trái đất, sự phản xạ, hấp thụ và chuyển đổi năng lượng phóng xạ từ mặt trời và của tuần hoàn khí quyển địa cầu.

*\* Chức năng tàng trữ và cung cấp nguồn nước*

Đất đai là kho tàng lưu trữ nước mặt và nước ngầm vô tận, có tác động mạnh tới chu trình tuần hoàn nước trong tự nhiên và có vai trò điều tiết nước rất to lớn.

*\* Chức năng dự trữ*

Đất đai là kho tài nguyên khoáng sản cung cấp cho mọi nhu cầu sử dụng của con người.

*\* Chức năng không gian sự sống*

Đất đai có chức năng tiếp thu, gạn lọc, là môi trường đệm và làm thay đổi hình thái, tính chất của các chất thái độc hại.

*\* Chức năng bảo tồn, bảo tàng lịch sử*

Đất đai là trung gian để bảo vệ, bảo tồn các chứng cứ lịch sử, văn hoá của loài người, là nguồn thông tin về các điều kiện khí hậu, thời tiết trong quá khứ và cả về việc sử dụng đất đai trong quá khứ.

*\* Chức năng vận mang sự sống*

Đất đai là không gian cho sự chuyển vận của con người, cho đầu tư, sản xuất và cho sự dịch chuyển của động vật, thực vật giữa các vùng khác nhau của hệ sinh thái tự nhiên.

**1.1.2. Đất đai và sự phát triển kinh tế, xã hội**

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn nội lực, nguồn vốn to lớn của đất nước, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng. Đất đai có ý nghĩa kinh tế, chính trị, xã hội sâu sắc trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc [7]. Điều đó đã được khẳng định trong luật đất đai.

Trong số những điều kiện vật chất cần thiết cho hoạt động sản xuất và đời sống của con người, đất với lớp phủ thổ nhưỡng, khoáng sản trong lòng đất, rừng và mặt nước chiếm vị trí đặc biệt. Đất là điều kiện đầu tiên và là nền tảng tự nhiên của bất kỳ một quá trình sản xuất nào.

Các Mác cho rằng, đất là một phòng thí nghiệm vĩ đại, là kho tàng cung cấp các tư liệu lao động, vật chất, là vị trí để định cư, là nền tảng của tập thể. Khi nói về vai trò và ý nghĩa của đất đối với nền sản xuất xã hội, Mác đã khẳng định rằng: "Lao động không phải là nguồn duy nhất sinh ra của cải vật chất và giá trị tiêu thụ - như William Petti đã nói: Lao động chỉ là cha của của cải vật chất, còn đất là mẹ".

Chúng ta đều biết rằng, không có đất thì không thể có sản xuất, cũng như không có sự tồn tại của con người. Đất là sản phẩm của tự nhiên, xuất hiện trước con người và tồn tại ngoài ý muốn của con người. Đất tồn tại như một vật thể lịch sử - tự nhiên.

Trong giai đoạn đầu phát triển kinh tế, xã hội, khi mức sống của con người

còn thấp, công năng chủ yếu của đất là tập trung vào sản xuất vật chất, đặc biệt trong sản xuất nông nghiệp. Khi xã hội phát triển ở mức độ cao hơn, công năng của đất từng bước được mở rộng, sử dụng đất cũng phức tạp hơn. Đất đai không chỉ cung cấp cho con người các tư liệu vật chất để sinh tồn và phát triển mà còn cung cấp các điều kiện cần thiết để hưởng thụ và đáp ứng nhu cầu cho cuộc sống của nhân loại.

Kinh tế - xã hội phát triển mạnh, cùng với sự bùng nổ dân số đã làm cho mối quan hệ giữa con người và đất đai ngày càng trở nên căng thẳng. Những sai lầm (có ý thức hoặc vô ý thức) của con người trong quá trình sử dụng đất cùng với sự tác động của thiên nhiên đã và đang làm huỷ hoại môi trường đất, một số công năng của đất đai bị suy yếu đi. Vấn đề tổ chức sử dụng đất theo quan điểm sinh thái và phát triển bền vững càng trở nên quan trọng, bức xúc và mang tính toàn cầu. Cùng với sự phát triển không ngừng của sức sản xuất, công năng của đất cần được nâng cao theo hướng đa dạng, nhiều tầng nấc để truyền lại lâu dài cho các thế hệ mai sau.

### ***1.1.3. Những yếu tố quan hệ đến việc sử dụng đất***

Việc sử dụng đất được xây dựng trên cơ sở một hệ thống các yếu tố tự nhiên và kinh tế, xã hội [7]:

- Về yếu tố tự nhiên:

+ Điều kiện khí hậu: Đất được hình thành và phát triển trong từng điều kiện khí hậu cụ thể, do đó sử dụng đất theo vùng, theo mùa.

+ Điều kiện địa hình: Đất cũng được hình thành và phát triển trong điều kiện địa hình cụ thể, theo độ cao, do đó sử dụng đất theo điều kiện địa hình, theo độ cao.

+ Điều kiện thổ nhưỡng: Đất có những tính chất hoá học, lý học, sinh học nhất định, đối tượng sử dụng đất có những nhu cầu sử dụng đất riêng biệt, do đó sử dụng đất dựa theo kết quả đánh giá, phân hạng đất thích hợp.

+ Điều kiện thủy văn: Mỗi vùng đều có hệ thống và chế độ thủy văn, thủy địa chất cụ thể, quyết định nguồn nước cung cấp cho các yêu cầu sử dụng đất, do đó sử dụng đất theo các đặc điểm của nguồn nước và chịu sự chuyển đổi của nguồn nước.

+ Điều kiện không gian: Sử dụng đất căn cứ vào đặc điểm địa hình, quy mô diện tích, hình thể mảnh đất.

+ Vị trí địa lý: Vị trí địa lý của vùng sẽ tạo ra những lợi thế so sánh, tạo ra tiền đề sử dụng đất.

- Về yếu tố kinh tế xã hội:

+ Điều kiện dân số và lao động: Dân số và lao động là nguồn lực, điều kiện để sử dụng đất, song trình độ lao động phản ánh trình độ thâm canh sử dụng, cải tạo đất.

+ Điều kiện vốn và cơ sở vật chất kỹ thuật của sản xuất xã hội: Vốn và cơ sở vật chất kỹ thuật quyết định quy mô, tốc độ và trình độ thâm canh sử dụng đất.

+ Trình độ quản lý và tổ chức sản xuất: Hình thức quản lý và tổ chức sản xuất dựa trên cơ sở trình độ phát triển của công nghiệp. Do đó cũng quyết định hình thức và mức độ khai thác sử dụng đất.

+ Sự phát triển của khoa học và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật: Tiềm năng đất đai phụ thuộc vào sự phát triển khoa học và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật.

+ Chế độ kinh tế, xã hội: Chế độ kinh tế, xã hội phản ánh trình độ phát triển phương thức sản xuất, quy định mục đích sử dụng đất cho lợi ích của tầng lớp nào, do đó quy định cả phương thức khai thác và hiệu quả sử dụng đất.

#### ***1.1.4. Xu thế phát triển trong tiến trình sử dụng đất***

Trong thời đại hiện nay, tiến trình sử dụng đất phát triển theo xu thế sau [7]:

- Khai thác tiềm năng đất đai theo cả chiều rộng và chiều sâu: mở rộng quy mô và diện tích đồng thời nâng cao hiệu quả kinh tế, sử dụng đất ổn định và bền vững.

- Xây dựng cơ cấu sử dụng đất theo hướng đa dạng hóa trong mục đích sử dụng đất.

- Sử dụng đất theo hướng xã hội hóa và tăng cường sự kiểm soát của Nhà nước.

- Sử dụng đất theo xu thế phát triển kinh tế hợp tác hóa, khu vực hóa và toàn cầu hóa.

- Sử dụng đất trong hệ cân bằng sinh thái và bảo vệ môi trường.

#### ***1.1.5. Quan điểm sử dụng đất***

- Đất đai nằm trong nhóm tài nguyên hạn chế của Việt Nam nhưng lại là điều kiện không thể thiếu được trong mọi quá trình phát triển, vì vậy việc sử dụng thật tốt tài nguyên quốc gia này không chỉ sẽ quyết định tương lai của nền kinh tế đất



nước, mà còn là sự đảm bảo cho mục tiêu ổn định chính trị và phát triển xã hội. Xã hội càng phát triển thì giá trị của đất đai sẽ càng cao và yêu cầu về sử dụng đất càng phải tốt hơn với hiệu quả kinh tế xã hội cao hơn.

GS.TSKH Đặng Hùng Võ cho rằng [28]: Đất đai vốn là tặng vật của thiên nhiên cho con người, được các dân tộc bảo vệ để trở thành đất nước của mình, vốn mang trong đó tính bình đẳng về quyền và quyền lợi giữa mọi người. Chính sách đất đai hợp lý tạo nên tính bền vững xã hội, bảo đảm quyền lợi hợp lý của từng gia đình, từng cá nhân, đồng thời bảo đảm quyền lợi của cộng đồng, của toàn dân tộc. Sử dụng đất hợp lý là một tác nhân trực tiếp tạo nên tính bền vững trong quá trình phát triển bền vững của đất nước, của dân tộc

- Quy hoạch sử dụng đất là biện pháp quản lý không thể thiếu trong việc tổ chức sử dụng đất của các ngành kinh tế - xã hội và các địa phương. Phương án quy hoạch sử dụng đất là kết quả hoạt động thực tiễn của bộ máy quản lý Nhà nước kết hợp với những dự báo có cơ sở khoa học cho tương lai. Quản lý đất đai thông qua quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất vừa đảm bảo tính thống nhất của quản lý Nhà nước về đất đai vừa tạo điều kiện để phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc sử dụng đất để đạt đến mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng văn minh.

- Về kinh tế, quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo ưu tiên đất đai cho nhiệm vụ phát triển sản xuất nông nghiệp, vừa đảm bảo an toàn lương thực quốc gia, vừa thoả mãn nhu cầu nông sản phẩm cho toàn xã hội và nguyên liệu cho công nghiệp . đồng thời phải cân đối quỹ đất thích hợp với nhiệm vụ công nghiệp hóa đất nước , nâng cao độ phì nhiêu và hệ số sử dụng đất, vừa mở rộng diện tích để đạt ít nhất 10 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp và 40 triệu tấn lương thực. Đối với đất công nghiệp, phải vừa sắp xếp lại các cơ sở hiện có, vừa nhanh chóng hình thành các khu công nghiệp mới phù hợp với nhịp độ phát triển.

- Về mặt xã hội và môi trường, quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo độ che phủ thực vật của các hệ sinh thái bền vững , phải đáp ứng được nhu cầu tăng lên về đất ở và chất lượng của môi trường sống, đặc biệt chú ý đến tác động của môi trường của quá trình sử dụng đất để công nghiệp hoá và đô thị hoá, nhất là ở các khu vực mới phát triển. Quy hoạch sử dụng đất đai phải phản ánh được xu hướng cân đối giữa các vùng phát triển và phần còn lại của lãnh thổ để không phát sinh

hiều chênh lệch quá xa trên cùng một địa bàn.

- Quy hoạch sử dụng đất để phát triển hệ thống đường sá, sân bay, bến cảng, các công trình năng lượng, cấp thoát nước, dịch vụ công cộng... sẽ làm cho giá trị đất tăng lên và tạo thêm giá trị mới về sử dụng đất, đồng thời còn nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Do đó, các phương án quy hoạch sử dụng đất đều phải cân đối quỹ đất cho nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng.

- Đến sau những năm 20 của thế kỷ tới, khi đất nước đã cơ bản hoàn thành công nghiệp hóa, phát triển dân số đã đến mức ổn định (126-130 triệu người) thì bức tranh toàn cảnh về sử dụng đất sẽ là:

+ Hơn một nửa lãnh thổ (18 triệu ha) được che phủ bằng cây rừng với một môi trường trong lành và hệ sinh thái bền vững.

+ Trên 19 triệu ha đất nông nghiệp (có 3,8 - 4,0 triệu ha đất trồng lúa và 3 triệu ha đất trồng cây công nghiệp lâu năm), đáp ứng được yêu cầu an toàn lương thực, nhu cầu thực phẩm của toàn xã hội và nguyên liệu cho ngành công nghiệp chế biến.

+ Gần 3 triệu ha sử dụng vào các mục đích chuyên dùng, thỏa mãn các nhu cầu về công nghiệp, dịch vụ, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng.

+ Hơn 3% lãnh thổ (1,1 triệu ha) dùng để xây dựng khu dân cư, về cơ bản đã được đô thị hóa (0,7- 0,8 triệu ha, kể cả các thị tứ) đảm bảo một mức sống có chất lượng cao cho toàn dân.

+ Cả nước chỉ còn lại 1,7 triệu ha, chủ yếu là sông suối và núi đá trọc, là tồn tại dưới dạng hoàn toàn tự nhiên với nhiệm vụ đảm bảo cảnh quan, môi trường.

## **1.2. Cơ sở khoa học về quy hoạch sử dụng đất**

### **1.2.1. Khái quát chung về quy hoạch sử dụng đất**

#### *a. Khái niệm chung về quy hoạch*

Theo FAO: “Quy hoạch sử dụng đất là quá trình đánh giá tiềm năng đất và nước một cách có hệ thống phục vụ việc sử dụng đất và kinh tế - xã hội nhằm lựa chọn ra phương án sử dụng đất tốt nhất. Mục tiêu của quy hoạch sử dụng đất là lựa chọn và đưa ra phương án đã lựa chọn vào thực tiễn để đáp ứng nhu cầu của con người một cách tốt nhất nhưng vẫn bảo vệ được nguồn tài nguyên cho tương lai.