

Đại học Thái Nguyên
Trường Đại học Nông lâm



TRẦN THỊ BÌNH

**ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ THỰC HIỆN QUY
HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT GIAI ĐOẠN 2006 -2010
VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP SỬ DỤNG ĐẤT HIỆU
QUẢ TẠI ĐỊA BÀN HUYỆN CHIÊM HÓA,
TỈNH TUYÊN QUANG**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC NÔNG NGHIỆP

Thái Nguyên - năm 2012

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Từ thừa xa xưa con người đã nhận thức rằng: “Đất đai và lao động là nguồn gốc sinh ra của cái cần thiết cho cuộc sống”. Nhà triết học LucRe Xiuyt sống ở thế kỷ I trước Công nguyên đã viết: “Đất là mẹ của muôn loài, không có cái gì không từ lòng mẹ đất mà ra”. Thế kỷ XIX nhà Bác học Phan Huy Chú của nước ta cũng có câu: “ Cái quý nhất của một đất nước không gì bằng đất đai, nhân dân và mọi của cải đều do đất mà ra”.

Chính vì vai trò cực kỳ quan trọng của đất đai nên tất cả các nhà nước xưa và nay đều rất coi trọng. Ở nước ta, các đại triều Đinh, Lý, Trần, Lê... tuy có những chính sách về đất đai khác nhau nhưng đều hết sức quan tâm đến việc quản lý và sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất là một trong những nội dung quan trọng trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, tại Chương II, Điều 18 quy định: “Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật nhằm đảm bảo sử dụng đất đúng mục đích và có hiệu quả” [4]. Luật Đất đai năm 2003 đã dành 10 điều, từ Điều 21 đến Điều 30 quy định về nguyên tắc, nội dung, trình tự, thẩm quyền lập và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp [7].

Nhận thức được vai trò và tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất, nhiều địa phương trong cả nước đã nghiêm túc tổ chức triển khai công tác này. Đến nay, đã có 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (100%), 505/753 huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (67%) và 6.865/12.588 xã, phường, thị trấn (54,5%) hoàn thành công tác lập quy hoạch sử dụng đất. Nhiều địa phương đã và đang triển khai lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu giai đoạn 2011-2015 [2].

Về mặt số lượng có thể thấy, mặc dù còn gặp nhiều khó khăn nhưng với sự nỗ lực rất lớn của các địa phương, việc lập quy hoạch sử dụng đất đã

được triển khai trên diện rộng và khá đồng bộ, đặc biệt là ở cấp tỉnh và cấp huyện. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, công tác lập quy hoạch, tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch, quản lý và giám sát quy hoạch ở nhiều địa phương chưa được quan tâm đúng mức; kết quả của nhiều dự án quy hoạch đạt được là rất thấp; tình trạng quy hoạch “treo”, quy hoạch “ảo” đang là tâm điểm chú ý của dư luận xã hội. Vì vậy việc đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch để kịp thời đưa ra những giải pháp nhằm chấn chỉnh lại công tác quy hoạch, nâng cao khả năng thực thi của các dự án quy hoạch sử dụng đất hiện nay là việc làm bức thiết.

Đối với tỉnh Tuyên Quang thì huyện Chiêm Hóa là một trong bảy đơn vị hành chính cấp huyện, là huyện phát triển, trung tâm văn hóa, chính trị, kinh tế- xã hội nằm ở phía Bắc của tỉnh. Thực hiện Luật Đất đai năm 2003; Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai; Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 01 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Huyện Chiêm Hóa đã lập quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2006 - 2010 và đã được UBND tỉnh Tuyên Quang phê duyệt tại Quyết định số 389/QĐ-UB ngày 15/8/2008, nhưng cho đến nay việc tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch đó ra sao, kết quả đạt được thế nào, còn tồn tại những vấn đề gì, nguyên nhân do đâu, cần phải có giải pháp nào khắc phục ... vẫn chưa có những nghiên cứu, đánh giá để rút kinh nghiệm một cách đầy đủ và toàn diện nhằm đảm bảo cho quỹ đất đai của huyện được quản lý chặt chẽ, khai thác có hiệu quả và bền vững

Xuất phát từ những vấn đề trên, việc thực hiện đề tài ***"Đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006 -2010 và đề xuất giải pháp sử dụng đất hiệu quả tại địa bàn huyện Chiêm hóa, tỉnh Tuyên Quang"*** là cần thiết.

2. Mục tiêu của đề tài

2.1. Mục tiêu tổng quát

Đánh giá tình hình thực hiện các chỉ tiêu phương án quy hoạch sử dụng đất huyện Chiêm Hóa giai đoạn 2006 - 2010, đồng thời chỉ ra những tồn tại và nguyên nhân của những tồn tại trong việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất. Từ đó đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất huyện Chiêm Hóa trong các năm tới.

2.2. Mục tiêu cụ thể

- Đánh giá được việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của huyện Chiêm Hóa;

- Đánh giá được hiệu quả của việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của huyện Chiêm Hóa.

3. Yêu cầu của đề tài

2.2. Yêu cầu

- Đánh giá phải chính xác, khách quan;

- Đánh giá theo nhiều góc độ khác nhau: Đánh giá theo từng nhóm đất; theo số liệu thứ cấp, theo số liệu sơ cấp;

- Các giải pháp đề xuất phải phù hợp với thực tế ở địa phương và có tính khả thi cao.

4. Ý nghĩa của đề tài

4.1. Ý nghĩa khoa học của đề tài

- Góp phần bổ sung kiến thức về cơ sở lý luận quy hoạch; quản lý quy hoạch nâng cao nhận thức về nội dung phương pháp đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất của một đơn vị hành chính cấp huyện

- Tạo lập cơ sở khoa học cho việc đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao khả năng thực thi quy hoạch sử dụng đất của một đơn vị hành chính cấp huyện trong hệ thống quy hoạch sử dụng đất của nước ta.

4.2. Ý nghĩa thực tiễn của đề tài

Làm tài liệu tham khảo phục vụ cho các nhà quản lý ở huyện Chiêm Hóa tỉnh Tuyên Quang nâng cao hiệu quả quản lý giám sát và tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch sử dụng đất của huyện

Chương I

TỔNG QUAN CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1. Cơ sở khoa học của đề tài

1.1.1. Cơ sở lý luận của đề tài

Việc đánh giá, tổng kết một nội dung công việc cụ thể được thực hiện ở giai đoạn trước là thực sự cần thiết. Bởi vì, tổng kết và đánh giá mặt đạt được và mặt còn hạn chế cho phép chúng ta rút ra kinh nghiệm và đề ra những mục tiêu, kế hoạch để tiếp tục thực hiện trong thời gian tiếp theo đảm bảo tính hiệu quả và sát với thực tế. Trong quản lý đất đai cũng vậy, khi lập quy hoạch sử dụng đất phải đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch ở giai đoạn trước. Hơn nữa, quy hoạch sử dụng đất là việc sắp xếp, phân bổ quỹ đất cho tương lai nên khó có thể thực hiện được đúng tất cả theo phương án quy hoạch đã xây dựng. Vì vậy, phải tiến hành đánh giá kết quả thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất của địa phương.

1.1.2. Cơ sở thực tiễn của đề tài

Theo quy định của Luật Đất đai 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004. Việc đánh giá kết quả thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất được báo cáo định kỳ hàng năm. Tổng kết công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ sở để triển khai lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho giai đoạn tiếp theo. Tuyên Quang là một tỉnh đang trên đà phát triển, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đã xác định thời kỳ 2006 - 2010, tỉnh đặc biệt chú trọng đến việc phát triển công nghiệp – dịch vụ, hạ tầng cơ sở, phấn đấu đưa thị xã Tuyên Quang trở thành đô thị loại III và thành phố trực thuộc tỉnh. Điều này cho thấy việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 ở các huyện của tỉnh cũng trở nên khó khăn và nhiều thách thức, đòi hỏi sự nỗ lực hết mình của toàn Đảng, toàn dân tộc tỉnh Tuyên Quang. Vì vậy, đánh giá kết quả thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của huyện Chiêm Hoá là hết sức cần thiết.

1.1.3. Cơ sở pháp lý của đề tài

Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1992, tại điều 18, chương II đã khẳng định “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý, Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, đảm bảo sử dụng đất đúng mục đích và có hiệu quả. Nhà nước giao đất đai cho các tổ chức, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài”[4];

Điều 13, Luật Đất đai năm 1993 nêu rõ: Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất đai là một trong 7 nội dung quản lý Nhà nước về đất đai'

Điều 6, Luật Đất đai năm 2003 ghi nhận: Quy hoạch, kế hoạch hoá việc sử dụng đất là một trong 13 nội dung quản lý Nhà nước về đất đai;

Điều 19 Luật Đất đai 2003 khẳng định: “Căn cứ để quyết định giao đất, cho thuê đất là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt”;

Điều 21 đến Điều 30 Luật Đất đai 2003 quy định rõ về công tác quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất;

Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai;

Thông tư 30/2004/TT-BTNMT ngày 01 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009 của Chính phủ Quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư;

Quyết định số 100/2008/QĐ-TTg ngày 25 tháng 7 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Tuyên Quang đến năm 2020;

Thông tư số 19/2009/TT-BTNMT ngày 02/11/2009 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Quy định việc lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

Thông tư số 06/2010/TT-BTNMT ngày 15/3/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Ban hành Định mức kinh tế, kỹ thuật lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

Thông tư số 04/2006/BT-NMT ngày 22 tháng 5 năm 2006 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn phương pháp tính đơn giá dự toán, xây dựng dự toán kinh phí thực hiện lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

Quy hoạch sử dụng đất tỉnh Tuyên Quang đến năm 2010 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 26/5/2006; Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực của tỉnh đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Các báo cáo và quy hoạch của các ngành ở tỉnh có liên quan đến huyện Chiêm Hoá;

Quyết định số: 389/QĐ-UBND ngày 15/8/2008 của UBND tỉnh Tuyên Quang về việc phê duyệt quy hoạch sử dụng đất huyện Chiêm Hóa thời kỳ 2006-2010.

1.2. Khái quát về quy hoạch sử dụng đất

1.2.1. Khái niệm về quy hoạch sử dụng đất

Theo Fresco và ctv (1992) Quy hoạch sử dụng đất như dạng hình của quy hoạch vùng, trực tiếp cho thấy việc sử dụng đất 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. [17].

Quy hoạch sử dụng đất đai là hệ thống các biện pháp của Nhà nước (thể hiện đồng thời 3 tính chất, kinh tế, kỹ thuật và pháp chế) về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ (mọi loại đất đều được đưa vào sử dụng theo các mục đích nhất định), hợp lý (đặc điểm tính chất tự nhiên, vị trí, diện tích phù hợp với yêu cầu và mục đích sử dụng), khoa học (áp dụng thành tựu khoa học - kỹ thuật và các biện pháp tiên tiến) và có hiệu quả nhất (đáp ứng đồng bộ cả 3 lợi ích kinh tế - xã hội - môi trường), thông qua việc phân bổ quỹ đất đai (khoanh định cho các mục đích và các ngành) và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất [18].

Quy hoạch sử dụng đất là hệ thống các biện pháp của Nhà nước về tổ chức, quản lý nhằm sử dụng hiệu quả tối đa tài nguyên đất, bảo vệ môi trường

để phát triển bền vững trên cơ sở phân bổ quỹ đất vào các mục đích phát triển kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng của cả nước, các vùng và theo đơn vị hành chính các cấp [24].

1.2.2. Bản chất của quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất đai là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp chế của Nhà nước về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ, hợp lý, khoa học và có hiệu quả cao nhất thông qua việc phân bổ quỹ đất đai (khoanh định cho các mục đích và các ngành) và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất (các giải pháp sử dụng cụ thể), nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường [5].

Về thực chất, quy hoạch sử dụng đất đai là quá trình hình thành các quyết định nhằm tạo điều kiện đưa đất đai vào sử dụng bền vững để mang lại lợi ích cao nhất, thực hiện đồng thời hai chức năng: Điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất đặc biệt với mục đích nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội kết hợp bảo vệ đất và môi trường.

1.2.3. Đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất

Các đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất được thể hiện cụ thể như sau:

1.2.3.1. Tính lịch sử - xã hội

Lịch sử phát triển của xã hội chính là lịch sử phát triển của quy hoạch sử dụng đất đai. Mỗi hình thái KT-XH đều có một phương thức sản xuất của xã hội thể hiện theo 2 mặt: Lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất. Trong quy hoạch sử dụng đất đai, luôn nảy sinh quan hệ giữa người với đất đai cũng như quan hệ giữa người với người về quyền sở hữu và sử dụng đất đai. Quy hoạch sử dụng đất đai thể hiện đồng thời vừa là yếu tố thúc đẩy phát triển lực lượng sản xuất, vừa là yếu tố thúc đẩy các mối quan hệ sản xuất, vì vậy nó luôn là một bộ phận của phương thức sản xuất của xã hội.

1.2.3.2. Tính tổng hợp

Tính tổng hợp của QHSDĐĐ biểu hiện chủ yếu ở hai mặt: Đối tượng của quy hoạch là khai thác, sử dụng, cải tạo, bảo vệ...toàn bộ tài nguyên đất đai cho

nhu cầu nền kinh tế quốc dân; QHSDDĐ đề cập đến nhiều lĩnh vực về khoa học, kinh tế và xã hội như: Khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, dân số và đất đai, sản xuất nông, công nghiệp, môi trường sinh thái...

1.2.3.3. Tính dài hạn

Căn cứ vào các dự báo xu thế biến động dài hạn của những yếu tố kinh tế xã hội quan trọng, xác định quy hoạch trung và dài hạn về sử dụng đất đai, đề ra các phương hướng, chính sách và biện pháp có tính chiến lược, tạo căn cứ khoa học cho việc xây dựng kế hoạch sử dụng đất ngắn hạn.

Quy hoạch dài hạn nhằm đáp ứng nhu cầu đất để thực hiện chiến lược phát triển KT-XH. Cơ cấu và phương thức sử dụng đất được điều chỉnh từng bước trong thời gian dài cho đến khi đạt được mục tiêu dự kiến. Thời hạn của quy hoạch sử dụng đất đai thường từ trên 10 năm đến 20 năm hoặc xa hơn.

1.2.3.4. Tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô

Với đặc tính trung và dài hạn, QHSDDĐ chỉ dự kiến trước các xu thế thay đổi phương hướng, mục tiêu, cơ cấu và phân bố sử dụng đất (*mang tính đại thể, không dự kiến được các hình thức và nội dung cụ thể, chi tiết của sự thay đổi*). Vì vậy, QHSDDĐ mang tính chiến lược, các chỉ tiêu của quy hoạch mang tính chỉ đạo vĩ mô, tính phương hướng và khái lược về sử dụng đất.

1.2.3.5. Tính chính sách

Quy hoạch sử dụng đất đai thể hiện rất mạnh đặc tính chính trị và chính sách xã hội. Khi xây dựng phương án phải quán triệt các chính sách và quy định có liên quan đến đất đai của Đảng và 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 ổn định kế hoạch kinh tế - xã hội; tuân thủ các quy định, các chỉ tiêu khống chế về dân số, đất đai và môi trường sinh thái.

1.2.3.6. Tính khả biến

Dưới sự tác động của nhiều nhân tố khó dự đoán trước, theo nhiều phương diện khác nhau, QHSDDĐ chỉ là một trong những giải pháp biến đổi hiện trạng sử dụng đất sang trạng thái mới thích hợp hơn cho việc phát triển kinh

tế trong một thời kỳ nhất định . Khi xã hội phát triển , khoa học kỹ thuật ngày càng tiến bộ chính sách và tình hình kinh tế thay đổi các dự kiến của QHSDĐĐ không còn phù hợp Việc điều chỉnh bổ sung, hoàn thiện quy hoạch là biện pháp thực hiện và cần thiết. Điều này thể hiện tính khả biến của quy hoạch, QHSDĐĐ luôn là quy hoạch động, một quá trình lặp lại theo chiều xoắn ốc "quy hoạch - thực hiện - quy hoạch lại hoặc chỉnh lý - tiếp tục thực hiện..." với chất lượng, mức độ hoàn thiện và tính phù hợp ngày càng cao.[3]

1.2.4. Các loại hình quy hoạch sử dụng đất

1.2.4.1. Quy hoạch sử dụng đất theo ngành

- Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp;
- Quy hoạch sử dụng đất lâm nghiệp;
- Quy hoạch sử dụng đất công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp;
- Quy hoạch sử dụng đất giao thông, thủy lợi....

Đối tượng của quy hoạch sử dụng đất đai theo ngành là diện tích đất đai thuộc quyền sử dụng và diện tích dự kiến cấp thêm cho ngành (*trong phạm vi ranh giới đã được xác định rõ mục đích cho từng ngành ở các cấp lãnh thổ tương ứng*). Quy hoạch sử dụng đất đai giữa các ngành có quan hệ chặt chẽ với quy hoạch sử dụng đất của vùng và cả nước. [6]

1.2.4.2. Quy hoạch sử dụng đất theo lãnh thổ

- Quy hoạch tổng thể sử dụng đất đai cả nước;
- Quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh;
- Quy hoạch sử dụng đất đai cấp huyện;
- Quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã.

Đối tượng của Quy hoạch sử dụng đất đai theo lãnh thổ là toàn bộ diện tích tự nhiên của lãnh thổ. Tùy thuộc vào cấp vị lãnh thổ hành chính, quy hoạch sử dụng đất đai theo lãnh thổ sẽ có nội dung cụ thể, chi tiết khác nhau và được thực hiện theo nguyên tắc: từ trên xuống, từ dưới lên, từ toàn cục đến bộ phận, từ cái chung đến cái riêng, từ vĩ mô đến vi mô và bước sau chỉnh lý bước trước.