

Một số vấn đề đặt ra cho quản lý nhà nước trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp ở tỉnh Hưng Yên

Th.s Lê Duy Thu

Tổng Công ty Phát triển nhà Hà Nội

PGS.TS. Trần Quốc Khánh

Đại học Kinh tế Quốc dân

Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa dẫn đến nhu cầu chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp gia tăng mạnh mẽ ở nước ta nói chung, tỉnh Hưng Yên nói riêng. Trong thời gian từ năm 2000 đến năm 2009, đất nông nghiệp ở Hưng Yên giảm từ 64.177 ha xuống 53.461,01 ha, hay giảm 13,3% và đặt ra nhiều vấn đề trong quản lý nhà nước. Bài viết khái quát tình hình đất nông nghiệp và chuyển đổi đất nông nghiệp ở tỉnh Hưng Yên hiện nay, chỉ ra những vấn đề nảy sinh trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất mà Nhà nước phải quan tâm.

Từ khóa: Đất nông nghiệp, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, quản lý nhà nước.

1. Khái quát về đất nông nghiệp tỉnh Hưng Yên

Hưng Yên là một tỉnh thuần nông thuộc đồng bằng sông Hồng, nằm ở trung tâm đồng bằng Bắc Bộ và trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ (Hà Nội- Hưng Yên- Hải Dương- Hải Phòng- Quảng Ninh). Toàn tỉnh có 10 huyện, thị xã gồm: Thị xã Hưng Yên và 9 huyện với 161 xã, phường, thị trấn toàn tỉnh với tổng diện tích tự nhiên năm 2005 là 923,09 km², dân số là 1,120 triệu người. Nguồn tài nguyên thiên nhiên của tỉnh Hưng Yên chủ yếu là đất nông nghiệp (ĐNNo), đặc biệt là đất trồng lúa và cây công nghiệp ngắn ngày. Đây là yếu tố quan trọng cho phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh. Phân bố cơ cấu đất đai của tỉnh được thể hiện qua bảng 1.

Qua bảng 1, ta thấy đất dùng vào nông nghiệp có khoảng 59,8 nghìn ha, chiếm một tỷ lệ lớn 64,82% trong tổng diện tích tự nhiên của tỉnh. Đất phi nông nghiệp chiếm 34,64% diện tích đất tự nhiên của tỉnh

**Bảng 1: Cơ cấu đất đai của tỉnh Hưng Yên
(Đơn vị: ha)**

TT	Loại đất đai	Năm 2005	
		Diện tích	Tỷ lệ %
	Tổng diện tích tự nhiên	92.309	100,00
	Trong đó:		
1	Đất nông nghiệp	59.831	64,82
2	Đất Phi nông nghiệp	31.971	34,64
3	Đất chưa sử dụng	506	0,55

(Nguồn: Niên giám thống kê Hưng Yên)

và đất chưa sử dụng chiếm 0,55% trong tổng diện tích đất tự nhiên của tỉnh. Tuy nhiên, đến năm 2010, tỷ lệ này đã thay đổi đất nông nghiệp giảm chiếm một tỷ lệ 59,73% trong tổng diện tích tự nhiên và đất phi nông nghiệp tăng lên chiếm 39,77% diện tích đất tự nhiên và đất chưa sử dụng cũng giảm xuống chiếm 0,50% trong tổng diện tích đất tự nhiên của tỉnh.

ĐNNo là tiềm năng chính cho phát triển kinh tế - xã hội, chiếm một tỷ lệ lớn trong tổng diện tích đất tự nhiên. Năm 2005, với diện tích ĐNNo là 59.831,84 ha, chiếm 64,82% so với tổng diện tích tự nhiên, cơ cấu ĐNNo của tỉnh được phân bố cho đất trồng cây hàng năm là 51.463,18 ha, chiếm 86,01% so với ĐNNo; đất trồng cây lâu năm là 3.819,25 ha, chiếm 6,38% so với ĐNNo; đất nuôi trồng thủy sản là 4.509,96 ha, chiếm 7,54% so với ĐNNo.

Tiềm năng ĐNNo còn thể hiện ở chất lượng đất. Dựa vào nguồn gốc hình thành các loại đất, đất đai Hưng Yên nằm trong vùng bồi bằng của hai hệ thống sông Hồng và sông Thái Bình. Do sự chia cắt bồi bởi các sông ngòi tự nhiên và giao thông, nên đất trồng cây hàng năm của tỉnh được chia ra thành 3 vùng, thể hiện ở bảng 2.

Vùng phù sa ngoài đê được bồi hàng năm, không chua, cát, cát pha, thịt nhẹ, màu nâu tươi của hệ thống sông Hồng, sông Luộc có diện tích 4.471 ha, chiếm 7,83% so với đất trồng cây hàng năm của tỉnh, nằm tại các huyện: Văn Giang, Khoái Châu,

Bảng 2: Phân vùng đất nông nghiệp

(đơn vị: ha)

TT	Phân loại đất	Diện tích	Tỷ lệ %
1	Vùng phù sa ngoài đê được bồi hàng năm, không chua, cát, cát pha, thịt nhẹ, màu nâu tươi	4.471	7,83
2	Vùng phù sa không được bồi, màu nâu tươi, thành phần cơ giới thịt trung bình đến thịt nhẹ	37.084	64,95
3	Vùng phù sa không được bồi, màu nâu nhạt, xám vàng, chua	15.519	27,22
	Cộng	57.074	100,00

(Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Hưng Yên năm 2009)

Kim Động, Tiên Lữ, Phù Cừ và thị xã Hưng Yên.

Vùng phù sa không được bồi, màu nâu tươi, thành phần cơ giới thịt trung bình đến thịt nhẹ nằm trong đê sông Hồng, sông Luộc có diện tích là 37.084 ha, chiếm 64,95% so với đất trồng cây hàng năm của tỉnh, nằm tại các huyện, thị xã: Văn Giang, Khoái Châu, Yên Mỹ, Tiên Lữ, Hưng Yên và một số diện tích nằm tại huyện Văn Lâm.

Vùng phù sa không được bồi, màu nâu nhạt, xám vàng, chua, thành phần cơ giới từ trung bình đến thịt nặng của hệ thống sông Thái Bình có diện tích là 15.519 ha, chiếm 27,22% so với đất trồng cây hàng năm của tỉnh, nằm tại các huyện Văn Lâm, Mỹ Hào, Ân Thi, Phù Cừ.

Theo kết quả phân hạng đất trồng cây hàng năm, tỉnh Hưng Yên có 6 hạng phân thành 2 nhóm đất chính được thể hiện bảng 3.

- Đất tốt từ hạng I đến hạng IV có 45.168 ha, chiếm 79,13% so với đất trồng cây hàng năm, trong đó, đất hạng I là 9.645 ha, nằm tại các vị trí ven khu dân cư, đất phù sa sông Hồng được bồi hàng năm, địa hình cao, thích hợp với nhiều loại cây trồng, cho năng suất cao; đất hạng II là 7.648 ha, nằm tại vị trí

có địa hình vằn, vằn cao, thích hợp với nhiều loại cây trồng; đất hạng III là 17.039 ha, nằm tại các vị trí có địa hình vằn, trung bình, thích hợp với một số loại cây trồng nhất là lúa, rau, màu ngắn ngày; và đất hạng IV là 10.827 ha, nằm tại các vị trí có địa hình trung bình và vằn, thích hợp với một số loại cây trồng như lúa, ngô, rau, màu.

- Đất trung bình từ hạng V đến hạng VI có 11.906 ha, chiếm 20,87% hợp với trồng lúa và nuôi trồng thủy sản, trong đó, đất hạng V là 7.659 ha, nằm tại các vị trí có địa hình thấp, trung chủ yếu là trồng lúa; đất hạng VI là 4.247 ha, là đất nằm tại các vị trí có địa hình thấp trũng, phù hợp với việc trồng lúa và nuôi trồng thủy sản.

2. Tình hình biến đổi đất nông nghiệp ở tỉnh Hưng Yên trong quá trình CNH, ĐTH

Trong những năm qua, cơ cấu kinh tế tỉnh Hưng Yên đang chuyển dịch nhanh theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa (CNH, HĐH, ĐTH). Tỷ trọng ngành nông nghiệp trong GDP giảm từ 41,5% năm 2005 xuống còn 30,5% năm 2008. Tương ứng theo thời gian đó, tỷ trọng công nghiệp, xây dựng tăng từ 27,8% lên 38%, tỷ trọng dịch vụ tăng từ 30,7% lên 31,5%.

Sự phát triển mạnh mẽ của các ngành công nghiệp, dịch vụ, việc mở mang đô thị mới làm xuất hiện nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ ĐNNo sang đất phi nông nghiệp.

Trong lĩnh vực phát triển công nghiệp, với việc mở rộng 11 khu công nghiệp (KCN) cũ và xây dựng mới 3 KCN, diện tích đất cho các KCN của tỉnh tăng từ 1029,18 ha năm 2005 lên 2.327,30 năm 2008, hay tăng 2,26 lần.

Trong tương lai, với xu hướng đẩy mạnh CNH, HĐH, diện tích đất dành cho phát triển công nghiệp và dịch vụ vẫn tiếp tục tăng trong những năm tới.

Cùng với việc chuyển đổi mục đích sử dụng từ ĐNNo sang đất phát triển công nghiệp, dịch vụ, việc chuyển đổi ĐNNo sang đất đô thị cũng diễn ra mạnh mẽ. Năm 2005 Hưng Yên có mười đô thị trong đó

Bảng 3: Phân hạng đất nông nghiệp (đơn vị: ha)

TT	Phân loại đất	Diện tích	Tỷ lệ %
1	Hạng I	9.645	16,90
2	Hạng II	7.648	13,40
3	Hạng III	17.039	29,86
4	Hạng IV	10.827	18,97
5	Hạng V	7.659	13,42
6	Hạng VI	4.247	7,45
		57.065	100,00

(Nguồn: Báo cáo thống kê tỉnh Hưng Yên năm 2009)

Bảng 4: Diện tích đất sử dụng cho các khu công nghiệp (Đơn vị: ha)

TT	Khu công nghiệp	Diện tích		
		Năm 2005	Năm 2009	Tăng
1	Phố Nối A	396,65	450,00	53,35
2	Phố Nối B	259,00	400,00	141,00
3	Phố Nối C	154,00	200,00	46,00
4	Như Quỳnh A	45,00	65,00	20,00
5	Như Quỳnh B	31,00	45,00	14,00
6	Mình Đức	49,18	200,00	150,82
7	Vĩnh Khúc	0,00	200,00	200,00
8	Tân Quang	63,00	120,00	57,00
9	Tân Dân	16,00	100,00	84,00
10	Kim Động	10,15	150,00	139,85
11	Ân Thi	0,00	100,00	100,00
12	Trung Nghĩa	0,00	100,00	100,00
13	Tiên Lữ	2,50	100,00	97,50
14	Phù Cừ	2,70	97,30	94,60
	Cộng	1.029,18	2.327,30	1.298,12

(Nguồn: Báo cáo thống kê tỉnh Hưng Yên năm 2009)

có Thị xã (TX) Hưng Yên và 9 thị trấn là Bần Yên Nhân, Như Quỳnh, Văn Giang, Khoái Châu, Ân Thi, Trần Cao, Yên Mỹ, Vương, Lương Bằng, với tổng diện tích đất đô thị là 7.039,49 ha, chiếm 22,02% so với diện tích đất tự nhiên. Năm 2008 tỉnh Hưng Yên nâng cấp TX Hưng Yên thành Thành phố Hưng Yên, bên cạnh đó nâng cấp Phố Nối lên thành TX Phố Nối, đồng thời phát triển các khu đô thị (KĐT) mới như KĐT thương mại du lịch Văn Giang, KĐT đại học Hưng Yên... Do đó, đến năm 2008 diện tích đất dành cho đô thị đã là 10.864,35 ha chiếm 29,59% trong cơ cấu diện tích đất tự nhiên của tỉnh, hay tăng lên 7,57%.

Về tổng thể, ĐNNo ở Hưng Yên trong thời gian 2000 đến 2009 giảm từ 64.177 ha xuống 53.461,01 ha, giảm 10.715,99 ha, hay giảm 13,3%. Chính điều đó làm cho cơ cấu đất của tỉnh thay đổi. Bảng 5 sau đây cho thấy, so với diện tích đất tự nhiên, nếu năm 2005 ĐNNo chiếm 64,62%, thì đến năm 2008, ĐNNo chỉ chiếm 59,73%, trong khi đó đất phi nông nghiệp tăng từ 34,64% năm 2005 lên 39,77% năm 2008.

3. Một số nhận xét rút ra từ việc giảm đất nông nghiệp và những vấn đề đặt ra trong quản lý nhà nước về đất nông nghiệp ở Hưng Yên

Thứ nhất, cần chú ý đến công tác quy hoạch, kế

hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng ĐNNo sang đất phi nông nghiệp, nhất là diện tích đất trồng lúa để đảm bảo an ninh lương thực. Thực tiễn Hưng Yên cho thấy, việc giảm ĐNNo một mặt là do tác động của quá trình CNH, HĐH, ĐTH nên phải chuyển một phần diện tích ĐNNo sang phát triển công nghiệp, đất ở, xây dựng các công trình sự nghiệp và các mục đích công cộng... Mặt khác, mục tiêu sản xuất nông nghiệp theo hướng sản xuất nông nghiệp hàng hoá; theo mô hình trang trại nên nội bộ ĐNNo cũng biến đổi theo chiều hướng giảm tỷ lệ đất chuyên trồng lúa nước, tăng tỷ lệ đất trồng hoa màu, đất trồng cây lâu năm và nuôi trồng thủy sản. Số liệu cụ thể cho thấy, trong tổng diện tích ĐNNo, đất trồng cây hàng năm là 51.463,18 ha, bằng 86,03% năm 2005 thì đến năm 2008 đã giảm 7.784,11 ha bằng 79,22%; đất trồng cây lâu năm là 3.819,25 ha bằng 6,38% năm 2005 thì đến năm 2008 lại tăng lên 5.676,25 ha bằng 10,30%; đất mặt nước nuôi trồng thủy sản là 4.509,96 ha bằng 7,54% năm 2005 đã tăng lên 5.739,96 ha, bằng 10,41% năm 2008; đất nông nghiệp khác không thay đổi là 39,45 ha. Tuy nhiên, cũng cần nhận thấy rằng, so với năm 2005, năm 2008 diện tích trồng cây lâu năm và đất nuôi trồng thủy sản tăng lên là 2.932,07 ha. Trong khi đó, diện tích đất trồng lúa giảm 6.766,72 ha, có nghĩa là đã có 3.834,65 ha đất lúa chuyển sang đất phi nông nghiệp (Xem bảng 6).

Điều này đặt vấn đề trong quản lý nhà nước là cần chú ý tới công tác quy hoạch, kế hoạch phát triển công nghiệp, dịch vụ và đô thị để chủ động có kế hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai, nhất là chuyển diện tích đất lúa sang đất phi nông nghiệp để đảm bảo an ninh lương thực.

Thứ hai, cần chú ý tới giải quyết việc làm, thu nhập, đời sống của người dân có đất bị thu hồi. Số liệu ở bảng 7 về đối tượng được giao quyền sử dụng đất ở Hưng Yên năm 2008 cho thấy ở Hưng Yên, gần 91% ĐNNo được giao cho các hộ gia đình quản lý và canh tác, UBND xã quản lý khoảng 9% diện

Bảng 5: Biến đổi cơ cấu đất ở Hưng Yên 2005-2008 (đơn vị: ha)

TT	Phân loại đất	Năm 2005		Năm 2008	
		Diện tích	Tỷ lệ %	Diện tích	Tỷ lệ %
1	Đất nông nghiệp	59.831,84	64,82	55.134,73	59,73
2	Đất phi nông nghiệp	31.971,45	34,64	36.715,11	39,77
	- Đất đô thị	7.039,51	22,02	10.864,35	29,59
	- Đất khu công nghiệp	503,31	1,57	1.810,18	4,93
	- Đất phi nông nghiệp khác	24.428,63	76,41	24.040,58	65,48
3	Đất chưa sử dụng	506,03	0,54	459,48	0,50
		92.309,32	100,00	92.309,32	100,00

(Nguồn: Báo cáo thống kê tỉnh Hưng Yên)

Bảng 6: Hiện trạng các loại đất nông nghiệp (đơn vị: ha)

TT	Phân loại đất	Năm 2005		Năm 2008	
		Diện tích	Tỷ lệ %	Diện tích	Tỷ lệ %
	Đất nông nghiệp	59.831,84	100,00	55.134,73	100,00
	Trong đó:				
1	- Đất trồng cây hàng năm	51.463,18	86,02	43.679,07	79,22
2	- Đất trồng cây lâu năm	3.819,25	6,38	5.676,25	10,30
3	- Đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản	4.509,96	7,54	5.739,96	10,41
4	- Đất nông nghiệp khác	39,45	0,06	39,45	0,07

(Nguồn: Niên giám thống kê tỉnh Hưng Yên năm 2009)

tích đất của tỉnh, các tổ chức kinh tế quản lý khoảng 1,9%, còn lại là các tổ chức khác, các doanh nghiệp nước ngoài, liên doanh,... Như vậy, phần diện tích đất nông nghiệp bị giảm do CNH, HĐH, ĐTH có tác động chủ yếu đến các hộ nông dân. Điều này đặt ra cho công tác quản lý nhà nước khi chuyển đổi mục đích sử dụng ĐNNo là phải quan tâm đến việc làm, thu nhập, đời sống của người nông dân sao cho việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp diễn ra một cách hiệu quả. (Xem bảng 7).

Thực tiễn nhiều nơi cho thấy, nếu có chính sách giải quyết tốt việc làm, thu nhập, đời sống cho người dân có đất bị thu hồi để phát triển KCN, KĐT,

Bảng 7: Hiện trạng đối tượng sử dụng đất nông nghiệp năm (Đơn vị: ha)

TT	Phân loại đất	Diện tích	Tỷ lệ
1	Hộ gia đình, cá nhân	63.288,47	85,17
	Trong đó đất nông nghiệp	55.134,73	90,93
2	Các tổ chức kinh tế	1.379,90	1,86
3	Các tổ chức khác	1.355,26	1,82
4	UBND xã trực tiếp quản lý	8.161,64	10,98
	Trong đó đất nông nghiệp	5.420,56	9,07
5	Nước ngoài và liên doanh	34,31	0,05
6	Đất tôn giáo tín ngưỡng	89,03	0,12
	Cộng	74.308,61	100,00

(Nguồn: Báo cáo thống kê tỉnh Hưng Yên năm 2009)

xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi,... thì người dân có được việc làm ổn định, thu nhập ổn định, đời sống được nâng lên một cách bền

vững, từ đó người dân sẽ ủng hộ chủ trương thu hồi đất, công tác giải phóng mặt bằng mới diễn ra nhanh chóng, chủ doanh nghiệp mới nhanh chóng đưa đất đai vào hoạt động sản xuất kinh doanh, giảm tình trạng dự án kéo dài, “dự án treo”, từ đó việc sử dụng đất của địa phương mới có hiệu quả cao.

Thứ ba, chú ý tới việc ban hành các chính sách tài chính đảm bảo hài hòa lợi ích các bên trong quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất

Việc giải quyết hài hòa quan hệ lợi ích giữa người có đất bị thu hồi với các chủ doanh nghiệp, các tổ chức được giao quyền sử dụng là vấn đề có ý nghĩa quyết định cho việc thu hồi đất và chuyển đổi mục đích sử dụng ĐNNo. Chúng ta biết, việc đổi mục đích sử dụng ĐNNo sẽ ảnh hưởng đến nhiều hộ gia đình nông dân và các tranh chấp khiếu kiện xảy ra chủ yếu liên quan đến quyền lợi, lợi ích chính đáng của người dân. Do đó, tỉnh cần chú ý tới việc ban hành và hoàn thiện các chính sách phù hợp. Cùng với chính sách việc làm, thu nhập, tái định cư đảm bảo đời sống cho người nông dân, thì vấn đề chính sách đền bù cũng phải hợp lý để hoạt động quản lý nhà nước về đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng tránh được các khiếu kiện, đặc biệt là khiếu kiện tập thể đông người, ảnh hưởng đến an ninh trật tự và tình hình phát triển kinh tế của tỉnh Hưng Yên. □

Tài liệu tham khảo:

1. Hoàng Văn Cường (2004). Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực quản lý Nhà nước về thị trường đất đai- bất động sản ở Việt Nam“ Đề tài cấp bộ Đại học Kinh tế quốc dân năm 2004.
2. Niên giám thống kê Hưng Yên 2008, 2009.
3. Lê Duy Thụ (2010): Hoàn thiện quản lý nhà nước về đất nông nghiệp ở tỉnh Hưng Yên trong điều kiện đô thị hóa và công nghiệp hóa. Luận văn thạc sỹ, Đại học KTQD năm 2010.