

MỘT SỐ GIẢI PHÁP BẢO VỆ ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ GÓP Ý VÀO DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

Nguyễn Văn Hoan *

1. Đặt vấn đề

Nhìn vào bản đồ thổ nhưỡng toàn cầu, thấy diện tích đất nông nghiệp của ta chẳng là gì so với nhiều nước trên thế giới hoặc trong khu vực. Chẳng hạn, so với đồng bằng rộng mênh mông của Thái Lan. Thế mà về dân số, ta lại được xếp vào thứ hạng cao trên thế giới. Mới ngày nào miền Bắc còn hô hào phá xiêng 3 sào, nay cái xiêng ấy đã thít lại còn 6-7 thước ta. Nước ta nằm trong tốp đầu chịu ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, 5 nước đầu chịu hậu quả của nước biển dâng cao. Mười năm tới, trái đất nóng thêm, 7% đất nông nghiệp của ta bị xoá sổ, dẫn tới thất thu 7 triệu tấn lương thực một năm. Thế giới đang vật lộn trong cơn khủng hoảng lương thực. Rõ ràng, chúng ta không thể đứng ngoài cuộc. Các nước xung quanh ta đều đã tỉnh ngộ về vấn đề này. Trong chính sách tam nông của Trung Quốc, việc phát triển nông nghiệp đi đôi với bảo vệ đất nông nghiệp được đặc biệt coi trọng. Ấn Độ đặt trọng tâm phát triển kinh tế là nông nghiệp. Nhà vua Thái Lan Bhumibol Adulyadej luôn quan tâm đến nông thôn, nông nghiệp, trong đó có vấn đề đất nông nghiệp.

Ở nước ta, nhiều nhà khoa học, chuyên gia nông nghiệp cũng đã lên tiếng khẩn thiết yêu cầu Nhà nước có biện pháp cấp bách bảo vệ đất nông nghiệp nói chung và đất trồng lúa nói riêng. Hơn lúc nào

hết, khi đụng chạm đến tài nguyên thiên nhiên nói chung và đất nông nghiệp nói riêng, ta cần đặt lên hàng đầu phương châm: “có thể để mất tiền của, sức lực, nhưng nhất thiết phải giữ gìn tài nguyên thiên nhiên cho thế hệ mai sau”.

Với thực trạng của nền kinh tế, với sự ưu ái của khí hậu nước ta thuộc vùng nhiệt đới gió mùa thích hợp với việc phát triển lúa và hoa quả nhiệt đới, Đảng và Nhà nước ta luôn coi nông nghiệp là trụ đỡ của nền kinh tế quốc dân. Đặc biệt, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII đã đề cao vai trò trọng yếu của nông nghiệp: bảo đảm an ninh lương thực cho đất nước, bảo đảm tỷ lệ rừng che phủ là 42%, xuất khẩu nông sản đạt 50-60 tỷ USD (năm 2022 đạt 53 tỷ USD),...

Tuy vậy, tình trạng lãng phí đất nông nghiệp vẫn xảy ra tràn lan. Việc Nhà nước ban hành Luật Đất đai (sửa đổi) lần này là thời cơ có một không hai để thắt chặt vấn đề bảo vệ đất nông nghiệp.

Bài viết này xin nêu vài giải pháp tránh lãng phí lớn về đất nông nghiệp và nêu một giải pháp tiết kiệm đất nông nghiệp cần được luật hoá trong dịp này.

1) Vài giải pháp bảo vệ đất nông nghiệp

Ta tạm chia các mối xâm hại đất nông nghiệp thành 3 loại để áp dụng biện pháp chống sự xâm hại đối với chúng:

- Công trình theo tuyến: Đường giao thông, sông đào, kênh mương,....;

* Số 5, Ngõ 454, đường Bưởi, phường Vĩnh Phúc, quận Ba Đình, Hà Nội

- Đất giãn dân ở nông thôn;
- Công trình tập trung: khu công nghiệp (bao gồm cả khu chế xuất, khu liên hiệp kinh tế), khu đô thị, khu tái định cư,...

a) Các công trình theo tuyến

Tâm lý phổ biến hiện nay là mở công trình qua đất nông nghiệp, vừa dễ giải phóng mặt bằng, tiền đền bù rẻ, giá thành công trình hạ. Hơn nữa, còn có những nguyên nhân tiêu cực khác gây nên lãng phí tiền của nhà nước và tổn thất cho đất nông nghiệp. Xin nêu một thí dụ và cũng là nỗi day dứt về sự lãng phí tiền của, sức lực và đặc biệt là lãng phí về đất nông nghiệp mà người dân trong vùng - người chủ hờ chỉ biết lắc đầu chán nản và “thán phục” cái “sáng kiến” tạo việc làm và làm giàu cho chủ đầu tư.

Trước đây các xã vùng bãi của huyện Phúc Thọ, Hà Tây cũ, là vùng phân lũ của sông Hồng. Nước từ sông Hồng chảy qua cửa sông Đáy ở xã Hát Môn bị chặn lại ở đập Phùng, huyện Đan Phượng, Hà Tây. Vào những năm 60 của thế kỷ trước, Nhà nước bịt cửa sông Đáy, đắp đê quai, giúp các xã này thoát cảnh ngập lụt vào mùa lũ. Như vậy, Nhà nước phải xây dựng đập xả lũ 24 cửa tại xã Cẩm Đình để bảo vệ cho Hà Nội khi nước sông Hồng quá cao. Chỉ được vài năm, cửa đập bị phù sa bồi cao, không dùng được và trận lũ năm 1971, đoạn đê cách đó gần chục km bị vỡ. Vài năm gần đây, Nhà nước lại mở một con sông đào phân lũ từ Cẩm Đình đi qua các cánh đồng Cự Lục, Ân Phú, Thu Vi, Tam Thuấn,... đổ vào sông Đáy gần đập Phùng. Điều mà người dân trong vùng thắc mắc là tại sao không khai thông sông Đáy, đoạn Hát Môn - đập Phùng,

mà lại đào con sông mới dài hơn nhiều lần như vậy? Thiên nhiên mấy nghìn năm đã “thiết kế” ra sông Đáy; sông Đáy hàng nghìn năm làm chức năng phân lũ đã khẳng định tính hợp lý của nó. Trước đây cần trị thủy, thì ta bịt cửa sông lại, nay cần phân lũ, thì lại khơi ra. Sao phải đào lòng vòng cho tốn tiền làm sông, làm cầu đường, hơn nữa lại mất bao nhiêu đất nông nghiệp? Nếu cần kết hợp dẫn nước, thì sử dụng sông Hát, cũng đổ ra sông Đáy, vẫn tiết kiệm hơn nhiều, mà không mất đất nông nghiệp. Hiện hàng trăm ha đất trước kia trồng lúa nay được phân lô rồi bỏ hoang.

Rõ ràng, để bảo vệ đất nông nghiệp và thêm nữa là chống lãng phí ngân sách nhà nước, trong lĩnh vực này cần thực tình lương tâm của người lập quy hoạch, của người duyệt quy hoạch và tăng cường sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước.

b) Bán đất giãn dân ở nông thôn

Đây cũng là nguy cơ lớn xâm hại đất nông nghiệp.

Giãn dân là nhu cầu tự nhiên, chính đáng ở nông thôn. Nhưng mớ nợ gió, bê măng, chủ trương bán đất giãn dân bị lợi dụng triệt để vào nhiều mục đích khác nhau. Báo chí đã tốn nhiều giấy mực phản ánh tình trạng lộn xộn, tiêu cực trong vấn đề này, Chẳng hạn như tham nhũng, giao, bán đất sai thẩm quyền, ăn hối lộ, đút lót, bán đất sai đối tượng, người có nhiều tiền thì mua được, người nghèo, hai, ba thế hệ chen chúc nhau trong một túp lều; thương binh đã 80 tuổi vẫn phải ở nhà tạm trên đê chờ đợi hàng chục năm vẫn chưa mua được; việc thu nộp tiền

bán đất rất lộn xộn;... Tất cả những điều đó dẫn đến làm giàu bất chính cho một số cán bộ, gây nên sự bất công ở nông thôn, gây bất bình, bức xúc, khiếu kiện kéo dài trong nông dân,... (xem báo Pháp luật Việt Nam các số 19 ngày 22/1/2008, 76 ngày 28/3/2008, 78 ngày 31/3/2008,...).

Một hiện tượng gây tổn thất lớn cho đất nông nghiệp nữa là mỗi khi hình thành một công trình hạ tầng (đường, chợ,...), lập tức xung quanh biến thành đất thổ cư, dù đó vốn là đất trồng lúa (chẳng hạn hàng nghìn m² đất nông nghiệp nằm giữa quốc lộ 1 với tỉnh lộ 9 ở xã Thạch Trung, Hà Tĩnh, đã biến thành đất thổ cư. Nên nhớ rằng, ở các nước tiên tiến, người ta rất hạn chế nhà cửa bám vào trục đường.

Lại có những xã bê tông hoá đường thôn xóm đến cổng từng nhà, bộ mặt thôn xóm thật là khang trang, nhân dân rất phấn khởi. Hoá ra ở đó, chính quyền bán đất nông nghiệp cho dân biến thành đất phi nông nghiệp để lấy tiền xây dựng đường!...

Tình trạng trên đây đòi hỏi phải sớm có biện pháp thắt chặt quản lý đất nông nghiệp; cụ thể là Nhà nước cấm dùng đất nông nghiệp làm đất giãn dân. Ở những vùng không có đất trồng, đồi núi trọc, không được bán đất giãn dân, mà phải *chèn chặt dân cư vào đất thổ cư hiện có hoặc đẩy dân cư lên trời, nghĩa là làm nhà cao tầng để giãn dân*. Chủ trương này, ngoài việc bảo vệ được đất nông nghiệp, còn có tác dụng thay đổi nông thôn theo hướng tích cực:

- Hướng hoạt động sản xuất nông nghiệp theo con đường tập thể hoá (trại chăn nuôi, sân phơi,... phải tập trung).

Điều này rất có lợi, vì sản xuất phân tán khó đầu tư khoa học - kỹ thuật, lãng phí đất, gây ô nhiễm môi trường,...

- Quản lý xã hội thuận lợi hơn;

- Cung ứng dịch vụ dân cư thuận lợi hơn và tiết kiệm hơn;

- Biến đổi nông thôn theo hướng đô thị hoá (rõ ràng thực hiện chủ trương đô thị hoá 40% dân cư vào năm 2020 của Chính phủ phải theo hướng này, mà không bao giờ nên theo hướng thu hút dân cư vào thành thị, bởi những hậu quả nặng nề của nó mà chúng ta đã và sẽ phải gánh chịu).

c) Với công trình tập trung

- Phát triển đô thị, mở mang các khu tái định cư. Lịch sử phát triển các khu dân cư, các đô thị cổ gắn liền với nền kinh tế nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và thương nghiệp của các nước. Chính vì thế nó được hình thành ở những vùng đồng bằng, cửa sông,... đất tốt, giao thông dễ dàng. Khi hình thành nền công nghiệp, ở các nước phát triển, nhờ có tầm nhìn xa, họ xây dựng các thành phố lớn ở trung du, miền núi. Như vậy, bảo vệ được đất nông nghiệp và điều kiện địa chất phù hợp với xây dựng. Khi đất nước phát triển, cần mở mang thành phố, người ta có hai mô hình: (i) Cải tạo thành phố cũ hoặc bảo tồn thành phố cũ và (ii) Mở rộng thành phố mới về phía không xâm phạm vào đất nông nghiệp. Đối với chúng ta, khi cần mở mang những thành phố cũ ở đồng bằng, cũng nên theo mô hình sau, nghĩa là không cải tạo thành phố cũ, mở thành phố cũ ra ngoại ô, lấn vào đất nông nghiệp, mà xây dựng hẳn thành phố mới ở vùng đất

không canh tác được. Khi thực hiện Nghị quyết của Quốc hội mở rộng thủ đô Hà Nội, thực hiện Luật Thủ đô, chúng ta cần kiên quyết phát triển Hà Nội theo cách này. Như vậy, sẽ tránh xâm phạm vào đất nông nghiệp như hiện nay.

- Khu công nghiệp. Trong nhiều năm, người ta xem câu nói: “Không thể làm giàu bằng nông nghiệp” như là một phát minh lớn. Vì thế, các tỉnh đồng bằng đua nhau cắt đất nông nghiệp cho lập khu công nghiệp. Đất nông nghiệp mất vì các khu công nghiệp đã nhiều, đất nông nghiệp bị ô nhiễm trên bề mặt không ít và bị ô nhiễm theo mạch nước ngầm, ảnh hưởng tới động thực vật càng không nhỏ. Chính vì thế, ý kiến cấm xây dựng khu công nghiệp ở đồng bằng, chỉ xây dựng khu công nghiệp trên đất trống, đồi núi trọc ở trung du, miền núi là hợp lý. Theo hướng này rõ ràng có nhiều ưu điểm lớn:

i) Thực sự sử dụng đất một cách hợp lý, tiết kiệm triệt để đất nông nghiệp.

ii) Không gây những xáo trộn, tiêu cực xã hội ở nông thôn (thất nghiệp, chán nản, ăn chơi xa đọa, cờ bạc, đĩ điếm, trộm cắp,...).

iii) Thuận lợi hơn về bảo vệ môi trường.

iv) Phân bố lại dân cư giữa miền ngược và miền xuôi hợp lý hơn.

v) Huy động sức lực các vùng góp phần thay đổi, làm giàu cho các tỉnh trung du, miền núi.

vi) Nâng cao đời sống văn hoá, đời sống tinh thần cho vùng sâu, vùng xa.

vii) Tránh được quy hoạch lại địa giới hành chính tỉnh (do không đạt tiêu chuẩn về dân số, diện tích).

viii) Được xây dựng trên quỹ đất sạch, tránh được khó khăn về đền bù, giải phóng mặt bằng.

Tuy nhiên, theo hướng này sẽ gặp một số trở ngại: tốn kém về xây dựng cơ sở hạ tầng; khấu hao, thu hồi vốn lâu hơn; giá thành sản phẩm cao, khó cạnh tranh hơn, do đó, kém hấp dẫn các nhà đầu tư,... Hơn nữa, Nhà nước cũng phải tính toán quy hoạch, tính toán về logistic,... phức tạp hơn. Tuy vậy, để bảo vệ được đất nông nghiệp một cách triệt để thì ta cần sẵn sàng chấp nhận tất cả.

Xuất phát từ quan điểm đó, dựa vào Phần 2, Mục 2 của Nghị quyết số 170/NQ-CP ngày 31/12/2022 của Chính phủ về kế hoạch lấy ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), tôi xin đóng góp hai ý vào Dự thảo này, đó là:

Thứ nhất, bổ sung vấn đề triệt để bảo vệ đất nông nghiệp vào nguyên tắc sử dụng đất.

Hiện tại, Dự thảo đã quy định ba nguyên tắc sử dụng đất (điều 7). Tôi kiến nghị đưa thêm nguyên tắc này và đặt ở vị trí số một, bởi vì nguyên tắc này chi phối phần lớn các nguyên tắc khác. Chẳng hạn, chi phối các nguyên tắc 2, 3 (mới), khi các cơ quan quản lý đất xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đề ra mục đích sử dụng đất, cho phép chuyển đổi mục đất sử dụng đất,... Nguyên tắc này cũng chi phối cơ quan quản lý đất, khi định ra quỹ đất sử dụng ổn định, lâu dài (điều 140), khi xác định phần đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích (điều 148), khi UBND cấp tỉnh quy định hạn mức giao đất cho hộ cá nhân làm nhà ở (điều 162), giao đất xây dựng khu chung cư (điều 164), giao đất

quy hoạch mở rộng đô thị (điều 165),... Trong tất cả những công đoạn đó, nhà quản lý đều phải tìm mọi giải pháp để tiết kiệm đất nông nghiệp.

Thứ hai, bổ sung một chế định mới về việc các cấp chính quyền (tỉnh, huyện) nơi không có đất trồng, đồi núi trọc có thể thuê đất của các địa phương có đất trồng, đồi núi trọc để mở mang các khu công nghiệp. Đây có thể xem là một bước đột phá trong tư duy về triệt để tiết kiệm đất nông nghiệp, đảm bảo không sử dụng đất nông nghiệp để xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất, mà các công trình này bắt buộc phải xây dựng ở những vùng trung du, đất trồng, đồi núi trọc. Nay nhìn lại quá trình xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất, có thể thấy ta đã nghiêng về việc thu hút vốn đầu tư, nghiêng về việc *trải thảm đỏ* đón các dòng tiền từ trong nước hoặc nước ngoài, nên các khu công nghiệp, khu chế xuất choán mất nhiều đất nông nghiệp, kể cả đất lúa. Điều đó có thể thấy rõ qua phân bố các khu công nghiệp hiện nay như sau: Long An 36, Đồng Nai 31, Bình Dương 28, TP Hồ Chí Minh 22, Bà Rịa - Vũng Tàu 11, Hà Nội 14, Bắc Ninh 15, Hải Dương 11, trong khi: Kon - Tum 0, Đắk Nông 1, Đắk Lắk 1, Gia Lai 1,...

Khu công nghiệp hiện chiếm tới 46.070 ha đất trồng lúa, 64.360 ha đất trồng cây hàng năm, cây lâu năm. Trong vòng 10 năm tới, dự kiến, ta sẽ tăng thêm

117 khu công nghiệp với 115.000 ha.

Chế định mới này vừa cứu được diện tích đất nông nghiệp trong định hướng trên, nhưng đồng thời cũng mở lối thoát cho các địa phương chỉ có đất nông nghiệp, mà vẫn có thể phát triển công nghiệp. Như vậy, Luật lần này cần đề ra các nguyên tắc, các chế định về *cho thuê đất* kiểu này, quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan đến quản lý hành chính, an ninh chính trị, trật tự - an toàn xã hội, quản lý đất đai, quản lý tài chính, bảo vệ môi trường,... theo mô hình này.

3. Kết luận

Như trên đã nói, thực hiện được bước đột phá này, chúng ta chẳng những tiết kiệm được triệt để đất nông nghiệp, mà còn có ý nghĩa lớn trong phân bố lại dân cư, tránh được những xáo trộn, tiêu cực khi nông dân phải ly nông, để miền xuôi góp sức làm giàu cho miền núi, giảm được áp lực mật độ dân số cao ở các tỉnh miền xuôi, tránh được việc phải quy hoạch lại địa giới hành chính, thu hẹp khoảng cách về kinh tế, văn hoá, xã hội giữa trung du, miền núi và đồng bằng,... Hơn nữa, thực hiện bước đột phá này mới thực sự là sử dụng đất một cách hợp lý trên cơ sở một quỹ đất sạch có sẵn không phải mất tiền giải phóng mặt bằng.

Tôi kính mong được Ban Dự thảo và Quốc hội chấp nhận kiến nghị này./.

Tháng 9 năm 2022