

CHƯƠNG 3. TRÌNH TỰ, NỘI DUNG LẬP QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

3.1. Các vấn đề cơ bản trong lập quy hoạch sử dụng đất đai

Công tác chuẩn bị quy hoạch

Đây là giai đoạn khởi đầu của một dự án quy hoạch, là khâu xác lập cơ sở pháp lý, công tác tổ chức chỉ đạo, lựa chọn đối tác cùng với kế hoạch triển khai thực hiện và chuẩn bị các nguồn lực, là căn cứ và cơ sở ban đầu để thực thi dự án, quyết định các điều kiện cần và đủ để tiến hành các công việc ở giai đoạn tiếp theo. Trong công tác chuẩn bị, cần tiến hành các công việc sau:

Điều tra ban đầu, lập và phê duyệt dự án

Đề xuất công tác lập quy hoạch sử dụng đất đai của địa phương; khảo sát và điều tra sơ bộ; xác định rõ mục tiêu, yêu cầu và xin ý kiến chỉ đạo của Ủy ban nhân dân và cơ quan tài nguyên môi trường cấp trên một cấp để đưa vào kế hoạch và xác định nguồn vốn thực hiện; lập dự án quy hoạch sử dụng đất đai.

Cơ quan cấp vốn sẽ lập hội đồng thẩm định để xem xét thông qua dự án sau khi có ý kiến của cơ quan Tài nguyên môi trường cung cấp. Sau đó, ra quyết định phê duyệt dự án và phê duyệt tổng dự toán kinh phí.

Thành lập ban chỉ đạo quy hoạch và xác định lực lượng triển khai: ban

chỉ đạo quy hoạch sử dụng đất đai gồm các thành viên sau:

+ Trưởng ban chỉ đạo: Chủ tịch UBND hoặc phó chủ tịch UBND cấp làm quy hoạch

+ Phó ban thường trực: Lãnh đạo cơ quan Tài nguyên Môi trường cùng cấp + Ủy viên: Lãnh đạo các lĩnh vực, ban ngành liên quan nhiều đến việc sử dụng đất đai

Ban chỉ đạo chịu trách nhiệm tổ chức triển khai công tác quy hoạch, gồm các nhiệm vụ sau:

+ Tổ chức lực lượng (nếu tự làm) hoặc kí kết hợp đồng thuê các cơ quan chuyên môn có chức năng làm quy hoạch.

+ Chuẩn bị nguồn kinh phí thực hiện

+ Chịu trách nhiệm về phương án quy hoạch + Chỉ đạo theo dõi tiến trình độ quy hoạch

+ Tổ chức các cuộc họp để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình quy hoạch: (i) Thực hiện mối liên hệ giữa chính quyền địa phương với các ngành có nhu cầu sử dụng đất trên địa bàn; (ii) Tổ chức xét duyệt phương án quy hoạch ở địa phương và đề trình lên cấp trên có thẩm quyền phê chuẩn

Xác định phương án kỹ thuật và kế hoạch thực hiện: Để có một phương án quy hoạch tốt, cần xây dựng đề cương chi tiết, trong đó nêu rõ những vấn đề cần giải quyết và phương pháp thực hiện. Lập kế hoạch tiến độ công tác bao gồm: kế hoạch chung, kế hoạch cụ thể từng công việc, kế hoạch của từng bộ phận công việc, kế hoạch hàng tuần, hàng tháng. Thực tiễn cho thấy, nếu không xây dựng kế hoạch và không có sự chỉ đạo chặt chẽ thì thời gian tiến hành quy hoạch thường bị kéo dài mà vẫn không đảm bảo chất lượng.

Công tác nội nghiệp

Chuẩn bị hệ thống các biểu mẫu điều tra; thiết kế các biểu mẫu thích hợp, thuận tiện để nhập và xử lý các thông tin, số liệu phục vụ quy hoạch sử dụng đất đai trong quá trình điều tra.

Tùy tình hình và điều kiện cụ thể của từng địa phương sẽ điều tra, thu thập các tài liệu, số liệu liên quan đến các điều kiện tự nhiên, tài nguyên, KTXH, hiện trạng sử dụng đất đai... (có tại xã, huyện, tỉnh và khi cần thiết ở cả các Bộ, Ngành TW) phục vụ quy hoạch sử dụng đất đai như:

- Các số liệu về đặc điểm điều kiện tự nhiên, các nguồn tài nguyên, cảnh quan, môi trường sinh thái trên địa bàn quy hoạch.
- Tài liệu về tình hình phát triển KT-XH trong những năm qua.
- Các nghị quyết (của cơ quan Đảng, UBND, HĐND các cấp) liên quan đến các chỉ tiêu kế hoạch phát triển KTXH trong những năm sắp tới.
- Số liệu về sử dụng đất đai (theo các mẫu thống kê do TCĐC quy định) trong 5-15 năm qua.
- Định mức sử dụng và giá đất hiện hành của địa phương.
- Các tài liệu số liệu về chất lượng đất đai: đặc tính đất đai, đánh giá phân hạng đất, mức độ rửa trôi, xói mòn đất, độ nhiễm mặn, nhiễm phèn, úng ngập, hạn hán...

- Các tài liệu số liệu có liên quan tới quy hoạch.
- Các tài liệu bản đồ hiện có phục vụ quy hoạch sử dụng đất đai như: bản đồ nền địa hình, bản đồ đất, bản đồ độ dốc, bản đồ tài nguyên nước, bản đồ hiện trạng sử dụng đất đai, các loại bản đồ quy hoạch đã làm trước đây và các tài liệu bản đồ khác có liên quan...
- Các thông tin tư liệu được phân loại và đánh giá; xác định rõ nguồn gốc đơn vị, phương pháp năm xây dựng tài liệu, chất lượng tài liệu, nội dung và độ tin cậy của thông tin tài liệu... Trên cơ sở kết quả nội nghiệp sẽ xây dựng kế hoạch công tác ngoại nghiệp (xác định cụ thể các vấn đề, địa điểm và kế hoạch kiểm tra, khảo sát tại thực địa để chỉnh lý bổ sung).

Công tác ngoại nghiệp

- Khảo sát và thực hiện chỉnh lý bổ sung tài liệu ngoài thực địa (khoanh ước lượng, phương pháp giao hội, hạ đường vuông góc, đo đường thẳng...)
- Chuẩn hoá các thông tin, số liệu và tài liệu bản đồ và viết báo cáo đánh giá về chất lượng, khả năng khai thác sử dụng các tài liệu thu thập được để giải quyết cụ thể từng nội dung quy hoạch sử dụng đất đai.

Điều tra thu thập các thông tin cơ bản

Mục tiêu của giai đoạn này là cung cấp những điều kiện cần thiết ban đầu về số lượng, chất lượng các nguồn tài liệu, thông tin cùng với việc phân loại, tổng hợp, điều chỉnh và những phân tích đánh giá cụ thể về điều kiện tự nhiên, thực trạng phát triển kinh tế- xã hội gây áp lực đối với đất đai cũng như qua trình quản lý, khai thác và sử dụng đất tại địa bàn quy hoạch. Bước này chính là nền tảng và cơ sở để thực hiện các nghiên cứu chuyên đề nhằm đưa ra định hướng sử dụng đất đến năm định hình quy hoạch cũng như cho lâu dài của vùng quy hoạch. Các vấn đề cần thực hiện trong bước này bao gồm:

Điều tra thu thập các thông tin cơ bản của địa phương có liên quan đến việc lập quy hoạch sử dụng đất dưới dạng tài liệu, báo cáo, biểu số liệu, biểu đồ... về các vấn đề sau:

- + Điều kiện tự nhiên bao gồm cả các nguồn tài nguyên, cảnh quan và môi trường.

+ Điều kiện kinh tế- xã hội (nhìn từ góc độ thực trạng gây áp lực đối với đất đai).

+ Tình hình quản lý sử dụng đất đai: tài liệu thống kê về quản lý và sử dụng đất đai.

+ Các văn bản pháp quy chính sách về quản lý sử dụng đất đai: các thông tư, chỉ thị, quyết định, công văn, nghị quyết liên quan đến các công tác quy hoạch phân bổ đất đai cấp xã, các văn bản pháp chế xác nhận quyền sử dụng đất của xã và của các chủ sử dụng đất trong xã.

+ Các quy hoạch và dự án phát triển trên địa bàn quy hoạch như quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch ngành, các dự án trọng điểm.

+ Tài liệu bản đồ: bản đồ là cơ sở để thể hiện toàn bộ nội dung và công tác quy hoạch. Cần thu thập các tài liệu bản đồ hiện có phục vụ quy hoạch sử dụng đất đai như bản đồ nền địa hình, bản đồ đất, bản đồ độ dốc, bản đồ tài nguyên nước, bản đồ hiện trạng sử dụng đất đai, các loại bản đồ quy hoạch đã làm trước đây và các tài liệu bản đồ khác có liên quan. Khi thu thập tài liệu bản đồ, cần chú ý đến các vấn đề như tỷ lệ bản đồ, tình trạng chất lượng bản đồ, năm đo vẽ, phương pháp xây dựng bản đồ, mức độ đáp ứng yêu cầu kỹ thuật để thiết kế các nội dung quy hoạch.

Phân loại, tổng hợp và chỉnh lý thông tin, lên danh mục, xây dựng hệ thống các biểu tổng hợp, tính toán các chỉ tiêu thống kê, chỉnh lý tài liệu bản đồ.

Nghiên cứu, phân tích các chuyên đề

Đây là bước nhằm xác lập cơ sở để xây dựng phương án quy hoạch. Thông qua những phân tích, đánh giá về điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội, hiện trạng sử dụng, biến động và tiềm năng đất đai cả về số lượng lẫn chất lượng, xác định đúng các quan điểm khai thác sử dụng đất của địa phương phù hợp với chiến lược chung về sử dụng quỹ đất và nhu cầu đất đai để thực hiện mục tiêu phát triển của từng ngành, kết hợp những nội dung cơ bản của giai đoạn trước sẽ tạo ra những căn cứ chính xác để xây dựng phương án quy hoạch sử dụng đất đai trong giai đoạn sau. Đây là giai đoạn có tính chất bản lề trong cả quá trình quy hoạch. Trong bước này, cần tiến hành phân tích các chuyên đề sau:

Phân tích, đánh giá các điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội

Phân tích điều kiện tự nhiên, các nguồn tài nguyên và cảnh quan môi trường
Vị trí địa lý:

Phân tích vị trí của địa bàn nơi thực hiện quy hoạch so với các trục giao thông chính, các trung tâm kinh tế chính trị, văn hóa trong khu vực; tọa độ địa lý giáp ranh, các lợi thế và hạn chế về tọa độ địa lý trong việc phát triển kinh tế - xã hội trong và sử dụng đất đai (giao lưu văn hóa, sức hấp dẫn đầu tư trong và ngoài nước, các đối trọng sức ép.)

Đặc điểm địa hình:

Cần thể hiện rõ các đặc điểm về địa hình của khu vực tiến hành quy hoạch như: kiến tạo chung về địa mạo, xu hướng địa hình, hướng, cấp độ dốc, đặc điểm phân tiểu vùng theo yếu tố độ cao (trũng bằng, bán sơn địa, đồi núi cao.) Ngoài ra, phải phân tích được các lợi thế và hạn chế của yếu tố địa hình đối với sản xuất và sử dụng đất đai.

Đặc điểm khí hậu:

Phân tích thông qua đặc điểm vùng khí hậu, các mùa trong năm và một số chỉ tiêu như nhiệt độ, mưa, nắng, độ ẩm trung bình trong năm, tháng cao nhất, tháng thấp nhất, đặc điểm gió, giông bão, lũ lụt, sương muối, sương mù... Nêu lên các ưu thế và hạn chế của yếu tố khí hậu đối với phát triển sản xuất và sử dụng đất đai.

Chế độ thủy văn:

Cần xem xét, phân tích hệ thống lưu vực, mạng lưới sông ngòi, ao, hồ, đập, điểm đầu, điểm cuối, chiều dài, chiều rộng, chế độ thủy văn (thủy triều, lưu lượng, tốc độ dòng chảy, quy luật diễn biến.), các ưu thế và hạn chế của các yếu tố thủy văn đối với sản xuất và sử dụng đất đai (gây nhiễm mặn, phèn, ngập úng.)

Tài nguyên đất:

Phân tích khái quát về nguồn gốc phát sinh, đặc điểm quá trình hình thành, đặc điểm quá trình phân bố, mức độ tập trung trên lãnh thổ. Các tính chất đặc trưng về lý hóa tính, khả năng sử dụng theo tính chất tự nhiên và khi áp dụng các biện pháp cần thiết, mức độ xói mòn đất, độ nhiễm mặn, nhiễm phèn, và các biện pháp cần thực hiện để bảo vệ, cải tạo nâng cao độ phì của đất.

Tài nguyên nước:

Xem xét các nguồn nước mặt, nguồn nước ngầm về vị trí nguồn nước, chất lượng nước, khả năng khai thác sử dụng cho sản xuất và sinh hoạt.

Tài nguyên rừng:

Khái quát chung về tài nguyên rừng (diện tích, phân bố, trữ lượng.), đặc điểm thảm động thực vật rừng, khả năng khai thác và sử dụng theo quy trình lâm sinh.

Tài nguyên biển:

Phân tích rõ vị trí các eo vịnh và chiều dài bờ biển, các ngư trường, nguồn lợi biển, khả năng khai thác và sử dụng.

Tài nguyên khoáng sản:

Cần xác định được các loại khoáng sản chính có trong vùng nghiên cứu, nguồn vật liệu xây dựng, nguồn nước khoáng, than bùn. Đối với mỗi loại tài nguyên khoáng sản, cần chỉ rõ vị trí phân bố, tình hình và khả năng khai thác sử dụng.

Tài nguyên nhân văn:

Cần phân tích về lịch sử hình thành và phát triển, vấn đề tôn giáo, dân tộc và các danh nhân, các lễ hội và phong tục, tập quán truyền thống, các di tích lịch sử văn hóa, các ngành nghề truyền thống, tập quán sản xuất và kinh doanh. Yêu cầu bảo vệ, tôn tạo và lợi thế khai thác trong phát triển kinh tế - xã hội.

Cảnh quan môi trường:

Khái quát chung về đặc điểm điều kiện cảnh quan môi trường, tình trạng môi trường chung, hệ sinh thái, các tác nhân và mức độ ô nhiễm môi trường không khí, nguồn nước, đất đai và các giải pháp hạn chế, khắc phục.

Phân tích thực trạng phát triển kinh tế-xã hội gây áp lực đối với đất đai

- Áp lực từ sự phát triển các ngành và lĩnh vực:

+ Cần phân tích thực trạng về chuyển dịch cơ cấu, tốc độ phát triển bình quân, tổng thu nhập, năng suất, sản lượng, loại sản phẩm và áp lực đối với việc sử dụng đất đai. của các ngành nông-lâm-ngư nghiệp, công nghiệp, thủ công nghiệp xây dựng, dịch vụ du lịch và các ngành nghề khác.

+ Phân tích áp lực của sự phát triển các ngành và lĩnh vực đối với việc sử dụng đất của địa phương

- Áp lực từ sự gia tăng dân số, lao động, việc làm và mức sống:

+ Về dân số: tính tổng số dân, cơ cấu theo nông nghiệp, phi nông nghiệp, theo đô thị và nông thôn, đặc điểm phân bố, tỷ lệ tăng dân số tự nhiên và cơ học, số hộ, quy mô bình quân trong một hộ.

+ Về lao động và việc làm: tổng số lao động, tỷ lệ lao động so với tổng số dân, cơ cấu theo lĩnh vực, độ tuổi, giới tính, dân tộc, đặc điểm phân bố và vấn đề việc làm.

+ Về thu nhập và mức sống của các loại hộ: nguồn thu nhập, mức thu nhập bình quân năm của hộ, bình quân trên mỗi đầu người, cân đối thu chi.

- Áp lực từ sự phát triển và phân bố các khu dân cư : cần phân tích hình thức định cư, hệ thống khu dân cư, phân loại khu dân cư theo ý nghĩa và vai trò, quy mô diện tích, số dân, số hộ và khả năng phát triển mở rộng. đồng thời nêu lên áp lực của các vấn đề trên đối với đất đai.

- Áp lực từ sự phát triển cơ sở hạ tầng và quá trình đô thị hóa: kinh tế xã hội ngày càng phát triển đã dẫn đến việc gia tăng quá trình đô thị hóa và đòi hỏi phải xây dựng ngày càng nhiều các công trình cơ sở hạ tầng như giao thông thủy lợi, các công trình xây dựng cơ bản và du lịch, dịch vụ, thương mại, văn hóa, giáo dục, thể thao, y tế, bưu chính viễn thông, năng lượng an ninh quốc phòng. Do vậy, đã gây nên những áp lực lớn đối với việc sử dụng đất. Để nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất trong quá trình thực hiện cần phân tích được tốc độ đô thị hóa, xu hướng đô thị hóa của khu vực; thực trạng về loại, số lượng, chất lượng công trình, khả năng phục vụ, vị trí phân bố, diện tích chiếm đất, mức độ đáp ứng các yêu cầu kỹ thuật. và áp lực của sự phát triển cơ sở hạ tầng và quá trình đô thị hóa đối với việc sử dụng đất đai.

Phân tích, đánh giá tình hình quản lý và hiện trạng sử dụng đất

Tình hình quản lý và biến động đất đai

Tình hình quản lý và biến động đất đai nên đánh giá theo các nội dung sau:

- Đánh giá chung về tình hình quản lý đất đai

- Đánh giá khái quát tình hình thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai qua các thời kỳ, đặc biệt là việc giao đất, cho thuê đất, giải quyết tranh chấp, lấn chiếm đất đai. qua đó rút ra những mặt chưa làm được để khắc phục trong thời

kỳ quy hoạch.

Luật đất đai quy định các nội dung quản lý nhà nước về đất đai bao gồm:

- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó.

- Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính

- Khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

- Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

- Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất

- Đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý sổ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

- Thống kê, kiểm kê đất đai

- Quản lý tài chính về đất đai

- Quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản

- Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai.

- Giải quyết tranh chấp về đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai.

- Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai.

Đánh giá biến động sử dụng các loại đất đai của thời kỳ 10 năm trước quy hoạch trong đó nêu rõ quy luật, xu thế và nguyên nhân biến động, biện pháp bảo vệ và gìn giữ ổn định diện tích đất đai (đặc biệt là các đất canh tác).

Phân tích hiện trạng sử dụng đất đai

Phân tích hiện trạng sử dụng đất đai chính là việc đánh giá hiệu quả của việc sử dụng đất, phát hiện ra những tồn tại, đề xuất các giải pháp khắc phục làm cơ sở cho việc quy hoạch sử dụng đất đai. Mục đích của nó bao gồm:

Phát huy đầy đủ tiềm năng đất đai và nâng cao trình độ sử dụng đất đai.

Nâng cao hiệu quả sử dụng và hiệu quả sản xuất của đất đai

Tạo những luận cứ để lập quy hoạch sử dụng đất đai

Các nội dung cần thực hiện trong việc đánh giá phân tích hiện trạng sử dụng đất đai bao gồm:

Phân tích loại hình sử dụng đất đai: Loại hình sử dụng đất đai được xác định thống nhất trong cả nước (theo chỉ tiêu thống kê do Bộ Tài Nguyên và Môi Trường ban hành). Sau khi điều tra phân loại thực trạng sử dụng đất đai, tùy thuộc vào các loại hình sử dụng đất sẽ phân tích các chỉ tiêu sau:

+ Tỷ lệ (%) diện tích so với toàn bộ quỹ đất, tổng diện tích đất đang sử dụng và diện tích của các loại đất chính.

+ Đặc điểm phân bố các loại đất trên địa bàn lãnh thổ

+ Bình quân diện tích các loại đất trên đầu người

Phân tích hiệu quả sử dụng đất đai

Hiệu quả sử dụng đất đai biểu thị mức độ khai thác sử dụng đất đai và thường được đánh giá bằng các chỉ tiêu sau:

$$\text{Tỷ lệ SDD (\%)} = \frac{\Sigma \text{Diện tích đất đai} - \text{Diện tích đất chưa sử dụng}}{\Sigma \text{Diện tích đất đai}} * 100\%$$

$$\text{Tỷ lệ SD loại đất (\%)} = \frac{\text{Diện tích các loại đất}}{\Sigma \text{Diện tích đất đai}} * 100\%$$

$$\text{Hệ số SDD (lần)} = \frac{\Sigma \text{Diện tích gieo trồng hàng năm}}{\text{Diện tích cây hàng năm (đất canh tác)}}$$

$$\text{Độ che phủ (\%)} = \frac{\text{Diện tích đất lâm nghiệp có rừng} + \text{Diện tích đất cây lâu năm}}{\Sigma \text{Diện tích đất đai}} * 100\%$$

Phân tích hiệu quả sản xuất đất đai

Hiệu quả sản xuất của đất đai biểu thị năng lực của sản xuất hiện tại của việc sử dụng đất (phản ánh hiện trạng sử dụng đất và hiệu quả kinh tế của việc sử dụng đất đai). Các chỉ tiêu thường dùng để đánh giá hiệu quả sử dụng đất đai như sau:

- Sản lượng (GTSL) của đơn vị DT cây trồng	=	$\frac{\text{Sản lượng (GTSL) một loại cây trồng}}{\text{Diện tích cây trồng đó}}$
- Giá trị tổng sản lượng của đơn vị DT đất NN	=	$\frac{\text{Giá trị tổng sản lượng nông, lâm, ngư}}{\text{DT đất nông nghiệp}}$
- Sản lượng (GTSL) của đơn vị DT gieo trồng	=	$\frac{\text{Sản lượng (GTSL) cây trồng}}{\text{Diện tích gieo trồng}}$
- Sản lượng (GTSL) của đơn vị DT mặt nước	=	$\frac{\text{Sản lượng (GTSL) sản phẩm thủy sản}}{\text{Diện tích mặt nước}}$
- GTSL cây NN của đơn vị DT đất đai	=	$\frac{\text{Tổng GTSL cây nông nghiệp}}{\text{Diện tích đất đai}}$
- GTSL nông nghiệp của đơn vị DT đất đai	=	$\frac{\text{Giá trị SL nông nghiệp}}{\text{Diện tích đất đai}}$
- GTSL công nghiệp của đơn vị DT đất đai	=	$\frac{\text{Giá trị SL công nghiệp}}{\text{Diện tích đất đai}}$

Phân tích mức độ thích hợp sử dụng đất đai

Mức độ thích hợp sử dụng đất đai biểu thị sự phù hợp của các thuộc tính tự nhiên của đất đai với mục đích đang sử dụng. Đất đai có nhiều công dụng khác nhau, tuy nhiên khi sử dụng cần căn cứ vào các thuộc tính của đất đai để lựa chọn mục đích sử dụng là tốt nhất và có lợi nhất. Để đánh giá mức độ thích hợp sẽ dựa vào kết quả đánh giá mức độ thích nghi của đất đai.

Phân tích tổng hợp hiện trạng và biến động đất đai:

Những vấn đề tổng hợp cần phân tích bổ sung đối với hiện trạng sử dụng đất bao gồm:

- Tính hợp lý về cơ cấu sử dụng đất đai so với vùng, quy luật biến đổi, nguyên nhân và giải pháp điều chỉnh
- Tập quán khai thác sử dụng đất, mức độ phát huy tiềm năng đất đai của địa phương, những mâu thuẫn giữa người và đất.

- Hiệu quả kinh tế xã hội và môi trường của việc sử dụng đất đai, hiệu quả cho trước mắt và lâu dài.

- Những tồn tại chủ yếu trong sử dụng đất đai, nguyên nhân chính, giải pháp khắc phục, những kinh nghiệm và bài học về sử dụng đất đai.

- Mức độ rửa trôi, xói mòn, các nguyên nhân chính là biện pháp khắc phục, hạn chế.

- Mức độ thích hợp nhất so với yêu cầu phát triển kinh tế xã hội hiện tại và tương lai của các loại đất khu dân cư, đất xây dựng công nghiệp và các công trình cơ sở hạ tầng như: giao thông, thủy lợi, điện nước.

Đánh giá tính thích nghi và tiềm năng của đất đai

Hiện nay, có một số phương pháp đánh giá đất đang được áp dụng ở nước ta như phương pháp Liên Xô cũ, phương pháp của Mỹ, Pháp, Anh và của tổ chức lương thực và nông nghiệp thế giới (FAO)... trong đó, phương pháp đánh giá đất của FAO đang giành được sự quan tâm ngày càng cao của các nhà khoa học đất vì những ưu thế cơ bản của nó. Để đánh giá đúng tiềm năng của đất cần:

- Lựa chọn phương pháp đánh giá tiềm năng đất đai theo các nội dung đã được xác định.

- Tổ chức các cuộc trao đổi hẹp giữa các chuyên gia của các Bộ và các ngành liên quan đến mục đích sử dụng đất.

- Tổ chức các cuộc điều tra khảo sát, dã ngoại.

- Phân tích tổng hợp theo các chỉ tiêu về số lượng và chất lượng đất. Lập bản đồ đánh giá mức độ thích nghi của đất, tổng hợp số liệu diện tích đất theo các mức thích nghi, làm cơ sở để xây dựng định hướng sử dụng đất cho tương lai.

Dự báo dân số

Nhiệm vụ trọng tâm của quy hoạch sử dụng đất đai là tổ chức sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên đất đai nhằm giải quyết tốt mâu thuẫn giữa người sử dụng và nguồn tài nguyên đất đai.

Dân số luôn gia tăng, cùng với sự gia tăng dân số là sự gia tăng về nhu cầu xã hội và đòi hỏi nhu cầu đất ngày càng lớn. Trong khi đó, diện tích và sức tải dân số của đất đai lại có giới hạn, mâu thuẫn giữa người và đất đai lại càng thêm gay gắt.

Vì vậy, dự báo dân số có ý nghĩa quan trọng, là tiền đề của quy hoạch sử dụng đất đai.

Do có sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn về mức độ và nhu cầu tiêu dùng nông sản, về tình trạng sử dụng đất đai. Vì vậy, cùng với việc dự báo tổng dân số cần dự báo rõ dân số phi nông nghiệp, dân số nông nghiệp cũng như dân số tăng trưởng tự nhiên và tăng cơ học (dân số tăng theo mục tiêu quy hoạch).

Quy mô dân số phi nông nghiệp là chỉ tiêu quan trọng phản ánh thực trạng KTXH và phát triển của các đô thị. Trong quy hoạch sử dụng đất đai, dân số phi nông nghiệp được dự báo để khống chế vĩ mô về quy mô dân số nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững KTXH và phù hợp với trình độ đô thị hóa. Để xác định dân số phi nông nghiệp cần dựa vào những căn cứ sau:

- Trình độ hay mức độ đô thị hoá ở năm định hình quy hoạch.
- Các yếu tố tổng hợp như: số liệu lịch sử về dân số, tính chất đô thị, xu thế và quy mô phát triển, tình hình phát triển KTXH...

Thường ở mỗi vùng đều bao gồm dân số ở cả hai khu vực đô thị và nông thôn, ngay trong khu vực đô thị ngoài dân số phi nông nghiệp còn có cả dân số nông nghiệp.

Tổng dân số, dân số phi nông nghiệp, dân số nông nghiệp thường được dự báo theo phương pháp tăng tự nhiên. Công thức tính như sau:

$$N_n = N_o (1 + K)^n$$

Trong đó:

N_n : Số dân dự báo ở năm định hình quy hoạch

N_o : Số dân hiện trạng (ở thời điểm làm quy hoạch)

K : Tỷ lệ tăng dân số bình quân

n : Thời hạn (số năm) định hình quy hoạch

Giá trị K có thể được xác định theo chỉ tiêu khống chế về tỷ lệ tăng dân số (chính sách kế hoạch hoá gia đình) qua các năm của thời kỳ định hình quy hoạch hoặc dựa vào chỉ tiêu thống kê bình quân về lịch sử phát triển dân số của vùng.

Bên cạnh nhân tố lịch sử và chính sách kế hoạch hoá gia đình, sự gia tăng dân số còn chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố khác như: di chuyển dân (nhập cư) từ vùng

nông thôn vào thành thị, từ vùng này sang vùng khác, quy mô và tổ độ tăng trưởng kinh tế xã hội (phát triển CN, DV...). Vì vậy, cần chú ý đến tỷ lệ tăng cơ học về dân số. Công thức tính trong trường hợp này như sau:

$$N_n = N_o [1 + (K \pm D)]^n$$

Trong đó:

N_n : Số dân dự báo ở năm định hình quy hoạch

N_o : Số dân hiện trạng (ở thời điểm làm quy hoạch)

K : Tỷ lệ tăng dân số bình quân

D : Tỷ lệ tăng dân số cơ học với dấu (+) số dân nhập cư cao hơn số dân di cư; với dấu (-) ngược lại.

n : Thời hạn (số năm) định hình quy hoạch

Ngoài ra, còn có thể dự báo dân số theo các phương pháp khác như: phương pháp cân đối lao động (dựa trên cơ sở tính toán trực tiếp nhu cầu lao động cần thiết của các ngành ở năm định hình quy hoạch); phương pháp hồi quy tuyến tính (căn cứ vào số liệu lịch sử thống kê dân số nhiều năm).

Đối với dự báo dân số đô thị còn có thể áp dụng phương pháp chuyển dịch lao động (trong đó có biểu thị mối liên quan giữa gia tăng dân số đô thị và sự chuyển dịch lao động từ khu vực nông thôn). Về mặt bản chất, khi các đô thị phát triển sẽ đòi hỏi khá lớn về nhu cầu lao động (gọi là sức hút của đô thị). Trong khi đó, ở khu vực nông thôn dân số và lao động cũng luôn tăng đã làm giảm bình quân diện tích đất canh tác, mặt khác, việc áp dụng các biện pháp kỹ thuật canh tác tiên tiến dẫn đến trình trạng dư thừa lực lượng lao động, tạo sự chuyển dịch ra thành phố vì công ăn việc làm. Dân số nông nghiệp có thể dự báo trực tiếp bằng các phương pháp nêu trên, cũng có thể sử dụng kết quả của dự báo tổng số dân và dân số phi nông nghiệp (bằng hiệu số). Do đặc điểm dự báo mang tính trung và dài hạn nên giá trị dự báo dân số là chỉ tiêu không chế. Vì vậy, cần áp dụng nhiều phương pháp để tính toán, kết hợp với tình hình phân tích của địa phương và phải mở rộng biên dao động dân số dự báo một cách hợp lý.

Dự báo nhu cầu đất đai

Nhu cầu sử dụng đất đai của các ngành được xác định căn cứ vào mục tiêu,

yêu cầu phát triển của từng ngành, khả năng đầu tư trong các giai đoạn và quỹ đất hiện có của địa phương (số lượng và đặc điểm tài nguyên đất đai). Các ngành tự dự báo nhu cầu sử dụng đất của mình sẽ phù hợp hơn. Nhưng ngược lại, mang tính phiến diện, cục bộ, dễ bị chông chéo mục đích sử dụng giữa các ngành trên cùng một khu đất.

Nhiệm vụ của quy hoạch sử dụng đất đai là căn cứ vào dự báo nhu cầu sử dụng đất đai của các ngành sẽ tổng hợp, kiểm tra chỉnh lý, điều hòa và cân đối quỹ đất trong nội bộ các ngành (nông nghiệp, phi nông nghiệp) và giữa các ngành (theo mục đích sử dụng) tùy theo đặc điểm quỹ đất hiện có của địa phương.

Khi dự báo nhu cầu về số lượng sử dụng đất, cần lưu ý:

- Phương pháp dự báo phải thật đơn giản, dễ sử dụng, mang tính thực tiễn cao (kết quả dự báo đạt độ chính xác mà thực tế chấp nhận được).

- Quy mô phát triển sử dụng các loại đất phải được thể hiện đúng vị trí trên bản đồ hiện trạng và bản đồ quy hoạch.

- Diện tích các loại đất chuyên dùng nên tính theo tỷ lệ chiếm dụng hợp lý so với diện tích đất canh tác hoặc diện tích đất tự nhiên đối với từng vùng, từng khu vực.

- Kết quả dự báo phải kèm theo các phụ lục giải trình những căn cứ dự báo như: quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; các số liệu lịch sử về sử dụng đất đai; quy hoạch tổng thể của vùng, quy hoạch đô thị..., phương pháp dự báo được sử dụng, phân tích kết quả dự báo, đánh giá tính hợp lý và tính khả thi của kết quả...

Dự báo nhu cầu đất nông nghiệp

Thực trạng hiện nay đất nông nghiệp luôn có xu hướng giảm do nhiều nguyên nhân khác nhau (lấy làm đất ở, chuyển sang mục đích chuyên dùng, bị thoái hóa...). Trong khi đó, dân số lại tăng quá nhanh, nhưng tiềm năng đất đai có thể khai thác đưa vào sản xuất nông nghiệp lại rất hạn chế. Vì vậy, việc dự báo nhu cầu đất nông nghiệp trước hết phải căn cứ vào dự báo lực lượng lao động nông nghiệp, hiệu suất lao động, năng suất cây trồng với mục tiêu đáp ứng đủ diện tích cho một lao động có khả năng tự nuôi sống mình và thực hiện nghĩa vụ với xã hội. Mặt khác phải xem xét khả năng mở rộng diện tích đất nông nghiệp và tăng vụ để bù vào diện tích đất

nông nghiệp bị chuyển đổi mục đích cho nhu cầu xã hội.

Diện tích các loại đất nông nghiệp dự báo ở năm định hình quy hoạch được tính theo công thức:

$$SNQ = SNH - SNC + SNK$$

Trong đó:

SNQ : Đất nông nghiệp năm quy hoạch

SNH : Đất nông nghiệp năm hiện trạng

SNC : Đất nông nghiệp chuyển mục đích trong thời kỳ quy hoạch

SNK : Đất khai hoang đưa vào sản xuất nông nghiệp trong thời kỳ quy hoạch.

Việc khai hoang đất đưa vào sản xuất nông nghiệp do các yếu tố sau quyết định: diện tích có khả năng khai hoang (theo kết quả đánh giá thích nghi của đất); nhu cầu mở rộng và đền bù diện tích; khả năng thực tế của người sử dụng đất về vốn và lao động; hiệu quả kinh tế của việc khai hoang (tăng thu nhập sản phẩm, tăng lãi, thời hạn hoàn vốn thấp).

Dự báo diện tích đất cây hàng năm

Diện tích đất canh tác được dựa vào 2 căn cứ:

- Hiện trạng loại cây trồng (chủng loại nông sản), tổng sản lượng, năng suất, diện tích đã sử dụng trong những năm gần đây.

- Số lượng các loại nông sản cần đạt được theo các mục tiêu quy hoạch, dự báo năng suất và diện tích đất canh tác cần có.

Trình tự dự báo nhu cầu diện tích đất canh tác:

- Xác định nhu cầu về số lượng các loại nông sản chủ yếu, bao gồm tự tiêu, làm nghĩa vụ đối với nhà nước, để giống, sản phẩm hàng hoá...

- Dự báo năng suất các loại cây trồng: Năng suất các loại cây trồng được dự báo căn cứ vào năng suất lịch sử, mức tăng trưởng bình quân hàng năm và khả năng đầu tư KHKT...

Dự báo diện tích cây lâu năm và cây ăn quả

Những căn cứ và phương pháp dự báo nhu cầu diện tích:

- Kết quả đánh giá thích nghi đất đai và số diện tích thích nghi với cây lâu năm nhưng chưa được khai thác sử dụng.

- Nhu cầu các loại sản phẩm cây lâu năm và cây ăn quả của địa phương, vùng và bao tiêu sản phẩm (tính nhu cầu sản phẩm như nêu trên).

- Năng suất dự báo được xây dựng căn cứ vào giống cây, độ tuổi, trình độ quản lý và sản xuất kinh doanh.

- Diện tích cây lâu năm và cây ăn quả bằng tổng lượng sản phẩm (hàng hoá) chia cho năng suất dự tính.

Dự báo diện tích đồng cỏ chăn thả

Diện tích đồng cỏ chăn thả dự báo dựa vào những căn cứ và kết quả đánh giá thích nghi của đất và diện tích đất có thể dùng làm đồng cỏ trong số đất chưa sử dụng, nhu cầu về lượng sản phẩm gia súc trong và ngoài vùng (sản phẩm hàng hóa).

Nhu cầu sản phẩm quyết định bởi tập tính sinh hoạt, mức độ tiêu dùng và thông tin từ thị trường tiêu thụ... Từ lượng nhu cầu sản phẩm sẽ tính được số đầu con gia súc. Cùng với sức tải số lượng con gia súc trên một đơn vị diện tích sẽ tính được nhu cầu diện tích đồng cỏ chăn thả.

Dự báo nuôi trồng thủy sản

Diện tích nuôi trồng thủy sản được xác định căn cứ vào điều kiện tự nhiên và diện tích mặt nước thích hợp với việc nuôi trồng thủy sản (theo kết quả của đánh giá thích nghi đất đai). Ngoài ra còn tính đến nhu cầu về loại sản phẩm này.

Mặc dù hiệu quả kinh tế nuôi trồng thủy sản đôi khi cao hơn nhiều so với hiệu quả kinh tế ngành trồng trọt, nhiều nơi đã đào ao để phát triển nghề này. Tuy nhiên, không nên phát triển quá mức do nuôi trồng thủy sản thường chịu tác động của nhiều yếu tố, đặc biệt là sự hạn chế về mặt kỹ thuật và phòng trị bệnh cho thủy sản. Vì vậy, diện tích nuôi trồng thủy sản nên xác định dựa vào đặc điểm của nguồn tài nguyên đất đai của địa phương, yêu cầu của thị trường, giống, điều kiện nuôi dưỡng và năng suất.

Dự báo nhu cầu đất lâm nghiệp

Diện tích đất lâm nghiệp dựa vào 2 căn cứ sau:

- Kết quả đánh giá tính thích nghi và khả năng tận dụng các loại đất hiện chưa được sử dụng.

- Yêu cầu phát triển KTXH (nhu cầu về lâm sản) kết hợp với bảo vệ đất đai

và môi trường sinh thái.

Diện tích đất lâm nghiệp cần phát triển được xem xét cụ thể đối với từng loại rừng (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất) và được dự báo theo công thức sau:

$$SRQ = SRH - SRC + SRT$$

Trong đó:

SRQ : Diện tích rừng năm quy hoạch

SRH : Diện tích rừng năm hiện trạng

SRC : Diện tích rừng chuyển mục đích trong thời kỳ

SRT : Diện tích rừng trồng mới và khoanh nuôi tái sinh trong thời kỳ.

Dự báo diện tích rừng đặc dụng phụ thuộc vào đặc điểm của khu vực. Căn cứ vào yêu cầu bảo vệ nguồn gen động thực vật và tỷ lệ che phủ thích hợp để bảo vệ môi trường sinh thái sẽ hình thành các khu rừng quốc gia, rừng cấm, vùng đệm và các khu đặc dụng khai thác...

Rừng bảo vệ gồm rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ ven biển, rừng phòng hộ ven đường giao thông, xung quanh công trình, khu dân cư, đai rừng phòng hộ đồng ruộng. Với mục đích chủ yếu là bảo vệ nguồn nước đất đai, cây trồng, công trình; phòng gió cát tránh ô nhiễm... Diện tích loại rừng này được xác định căn cứ vào mục đích phòng hộ và điều kiện tự nhiên cụ thể của khu vực.

Dự báo diện tích rừng sản xuất phải dựa trên yêu cầu về các loại lâm sản như: gỗ nguyên liệu cho công nghiệp, gỗ phục vụ cho xây dựng, làm đồ gỗ tiêu dùng, chống lò, củi đun... cho vùng, cũng như ngoài vùng căn cứ theo chỉ tiêu kế hoạch hoặc yêu cầu của thị trường bên ngoài. Từ nhu cầu sản phẩm lâm sản và năng suất của đơn vị diện tích rừng (xác định bởi giống cây, chu kỳ sản xuất, trình độ quản lý...) có thể dự báo được diện tích rừng cần thiết.

Do điều kiện tự nhiên của các vùng đất khác nhau, vì vậy, diện tích rừng được xác định phải phù hợp với tình hình cụ thể của khu vực. Đối với những vùng diện tích gò đồi, núi cao chiếm tỷ lệ lớn trong tổng diện tích tự nhiên, việc phát triển lâm nghiệp là con đường có hiệu quả nhất để làm giàu và nâng cao đời sống dân cư. Ở vùng đồng bằng, diện tích rừng và diện tích đất có khả năng trồng rừng rất nhỏ, tuy

nhiên, cũng không thể thiếu được nghề rừng. Mục đích phát triển ngành lâm nghiệp ở đây không phải vì lợi ích kinh tế, mà vì hiệu quả môi trường, hiệu quả xã hội. Phát triển lâm nghiệp giúp cải thiện môi trường và đầu tư gắn với phát triển du lịch nhằm thoả mãn các nhu cầu sinh hoạt về tinh thần của nhân dân.

Dự báo nhu cầu đất phi nông nghiệp

Dự báo nhu cầu đất phát triển đô thị

Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc xác định nhu cầu đất để phát triển đô thị như: số dân và mật độ dân số, trình độ phát triển KTXH, điều kiện cơ sở hạ tầng (giao thông, cấp điện, nước...), tính lịch sử, đặc điểm các tụ điểm dân cư, các điều kiện địa hình, địa chất, thủy văn....

Khi dân số tăng, nhu cầu đất dùng để phát triển đô thị cũng tăng. Để xác định, thông thường sử dụng phương pháp chỉ tiêu định cho một nhân khẩu (bao gồm cả đất ở, đất xây dựng cơ sở hạ tầng, công trình phúc lợi công cộng, đất công viên cây xanh...) được quy định đối với từng cấp, loại đô thị. Tổng nhân khẩu có thể sử dụng kết quả dự báo dân số hoặc các chỉ tiêu khống chế theo kế hoạch hoá gia đình, khống chế mật độ dân số...

Như vậy nhu cầu đất phát triển đô thị được xác định theo công thức sau:

$$Z = N \times P$$

Trong đó:

Z : Diện tích đất phát triển đô thị

N : Số dân thành thị

P : Định mức dùng đất cho một khẩu đô thị năm quy hoạch.

Như theo định mức đô thị của Việt Nam đối với đô thị loại III và là 70 - 80 m² /người, cơ cấu xây dựng đất đô thị:

- Đất CN-TTCN : 12 -14%
- Đất các trung tâm công cộng : 3 - 4%
- Đất khu dân cư : 45 - 48%
- Đất giao thông : 12 - 13%
- Đất khu TDTT, công viên, cây xanh : 20 - 23%

Trong phạm vi ranh giới hành chính của đô thị đôi khi còn có các loại đất

nông nghiệp, lâm nghiệp, sông hồ và đất dùng cho các mục đích đặc thù khác.

Ngoài ra, quy mô diện tích đất phát triển các đô thị còn được xác định căn cứ vào quy mô dân số lịch sử, mức độ tương quan, phù hợp giữa hiện trạng dân số và diện tích đất đang sử dụng, khả năng giải tỏa, điều tiết bình quân diện tích đang sử dụng của các hộ dân, khả năng mở rộng và phát triển đô thị của các khu đất nằm tiếp giáp đô thị... Diện tích mới gia tăng bằng tổng nhu cầu diện tích trừ đi diện tích hiện trạng.

Diện tích đất dùng cho xây dựng nhà ở trong đô thị phụ thuộc vào quy hoạch chi tiết đô thị về phạm vi các khu ở, cấu trúc các kiểu nhà (cao tầng, chung cư, hộ độc lập, biệt thự...)... Đối với các đô thị nhỏ khi cần xác định diện tích đất dùng xây dựng nhà ở cho dân (dạng biệt lập), có thể căn cứ vào số hộ có nhu cầu và định mức diện tích đất cho một nông hộ. Số hộ mới gia tăng trong thời kỳ quy hoạch bằng số dân gia tăng chia cho số khẩu bình quân trong hộ.

Dự báo nhu cầu đất khu dân cư nông thôn

Tổng diện tích đất dân cư nông thôn (bao gồm diện tích đất ở, đất xây dựng các công trình phục vụ sản xuất, sinh hoạt cho dân cư nông thôn) ở năm định hình quy hoạch (hay của từng giai đoạn dự báo) được xác định cho toàn đơn vị xã hoặc tính riêng cho từng khu dân cư. Công thức tính tổng quát như sau:

$$P = P_1 + P_2$$

$$P_1 = (\Sigma AH + \Sigma RN) K$$

$$P_2 = \Sigma MQ$$

Trong đó:

P : Tổng diện tích đất khu dân cư nông thôn

P₁ : Diện tích đất ở và các công trình hành chính - phúc lợi công cộng

P₂ : Diện tích đất xây dựng các công trình phục vụ sản xuất nằm trong ranh giới khu dân cư.

A : Định mức đất cho từng loại hộ của địa phương

H : Số hộ theo từng loại ở năm quy hoạch

R : Định mức diện tích các công trình công cộng và cây xanh cho một người dân

N : Số dân trong khu dân cư năm quy hoạch

K : Tỷ lệ diện tích hợp lý diện tích chiếm đất làm đường đi trong khu dân cư

M : Số đơn vị tính cho công trình xây dựng (tổng sản phẩm, con gia súc, đơn vị công suất ...)

Q : Định mức diện tích cho một đơn vị tính

Trong mỗi khu dân cư nông thôn diện tích đất ở có ý nghĩa quan trọng, thường chiếm tỷ lệ lớn và do các yếu tố sau quyết định:

- Số dân hiện tại và theo dự báo
- Số hộ hiện tại và theo dự báo (để xác định số hộ phát sinh).
- Số hộ nằm trong vùng giải tỏa
- Số nóc nhà (mộ, khuôn viên), số hộ sống chung trong một nhà (để xác định số hộ tồn đọng).
- Diện tích đất của một nhà (để xác định số hộ có khả năng tự dẫn).
- Định mức diện tích đất cho một hộ của địa phương
- Số nam giới ở độ tuổi kết hôn, tỷ lệ lập gia đình
- Số phụ nữ nhỡ thì, diện chính sách.
- Phong tục chung sống các thế hệ, thừa kế ở địa phương (để xác định tỷ lệ tách hộ)

Trong thực tế việc phân bổ đất khu dân cư thường dựa trên các điểm dân cư đã hình thành. Vấn đề đặt ra là xác định nhu cầu diện tích đất ở mới để mở rộng hoặc phát triển khu dân cư.

Diện tích đất ở mới phụ thuộc vào số hộ cần được cấp đất ở (gồm số hộ phát sinh có nhu cầu đất ở; số hộ giải tỏa; số hộ tồn đọng; số hộ có khả năng tự dẫn) và định mức cấp cho một hộ. Có thể tính theo công thức sau:

$$P_{\text{ở}} = (HP + HG + H_t - H_{\text{td}}) \cdot D$$

Trong đó:

$P_{\text{ở}}$: Nhu cầu diện tích đất ở mới của khu dân cư

H_p : Số hộ phát sinh có nhu cầu đất ở trong thời kỳ quy hoạch

H_G : Số hộ giải tỏa do thu hồi đất

H_t : Số hộ tồn đọng (số phụ nữ lỡ thì, các hộ thuộc diện chính sách chưa được