**TỔNG QUAN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT**

**1.1. Khái niệm, vai trò và đặc điểm của đất đai**

***1.1.1. Khái niệm đất đai***

Trong nền sản xuất, đất đai giữ vị trí đặc biệt quan trọng. Đất đai là điều kiện vật chất mà mọi sản xuất và sinh hoạt đều cần tới. Đất đai là khởi điểm tiếp xúc và sử dụng tự nhiên ngay sau khi nhân loại xuất hiện. Trong quá trình phát triển của xã hội loài người, sự hình thành và phát triển của mọi nền văn minh vật chất và văn minh tinh thần, tất cả các kỹ thuật vật chất và văn hóa khoa học đều được xây dựng trên nền tảng cơ bản là sử dụng đất đai.

Luật đất đai hiện hành đã khẳng định “Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các công tình kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng”. Như vậy, đất đai là điều kiện chung nhất đối với mọi quá trình sản xuất và hoạt động của con người. Nói cách khác, không có đất sẽ không có sản xuất cũng như không có sự tồn tại của chính con người. Do vậy, để có thể sử dụng đúng, hợp lý và có hiệu quả toàn bộ quỹ đất thì việc hiểu rõ khái niệm về đất đai là vô cùng cần thiết.

Về mặt thuật ngữ khoa học “Đất” và “Đất đai” có sự phân biệt nhất định. Theo các nhà khoa học thì “Đất” tương đương với từ “Soil” trong tiếng Anh, nó có nghĩa trùng với thổ hay thổ nhưỡng bao hàm ý nghĩa về tính chất của nó. Còn “Đất đai” tương đương với từ “Land” trong tiếng Anh, nó có nghĩa về phạm vi không gian của đất hay có thể hiểu là lãnh thổ.

Giả thuyết Trái đất được hình thành như thế nào và có từ bao giờ cũng là vấn đề con người đã từng dày công nghiên cứu. Sự sống xuất hiện trên Trái đất và tác động vào nó là một quá trình tiến hóa không ngừng. Theo nghĩa hẹp hơn, từ khi có sự xuất hiện của con người, con người cùng với sự tiến hóa của mình cũng không ngừng tác động vào đất (chủ yếu là lớp vỏ địa lý) và làm thay đổi nó một cách nhất định. Theo tiến trình này, con người cũng nhận thức về đất đai một cách đầy đủ hơn. Ví dụ: “Đất đai là một tổng thể vật chất gồm cả sự kết hợp giữa địa hình và không gian tự nhiên của thực thể vật chất đó”; hoặc: “Một vạt đất là một diện tích cụ thể của bề mặt Trái đất. Xét về mặt địa lý, có những đặc tính tương đối ổn định hoặc những tính chất biến đổi theo chu kỳ có thể dựa đoán được của sinh quyển theo chiều thẳng đứng phía trên và phía dưới của phần mặt đất này. Nó bao gồm các đặc tính của phần không khí, thổ nhưỡng địa

chất, thủy văn, cây cối, động vật sinh sống trên đó và tất cả các hoạt động trong quá khứ và hiện tại của con người ở chừng mực mà những đặc tính đó có ảnh hưởng tới sử dụng vạt đất này trước mắt và trong tương lai” (Brink man và Smyth, 1976).

Tuy nhiên, khái niệm đầy đủ và phổ biến nhất hiện nay về đất đai như sau: *“Đất đai là một diện tích cụ thể của bề mặt trái đất bao gồm tất cả các cấu thành của môi trường sinh thái ngay trên và dưới bề mặt đó như: khí hậu bề mặt, thổ nhưỡng, dạng địa hình, mặt nước, các lớp trầm tích sát bề mặt cùng với nước ngầm vá khoáng sản trong lòng đất, tập đoàn động thực vật, trạng thái định cư của con người, những kết quả của con người trong quá khứ và hiện tại để lại (san nền, hồ chứa nước hay hệ thống tiêu thoát nước, đường sá, nhà cửa...)”* (Hội nghị quốc tế về Môi trường ở Rio de Janerio, Brazil, 1993).

Như vậy, đất đai là một khoảng không gian có thời hạn theo chiều thẳng đứng (gồm khí hậu của bầu khí quyển, lớp đất phủ bề mặt, thảm động thực vật, nước mặt, nước ngầm và tài nguyên khoáng sản trong lòng đất) theo chiều ngang - trên mặt đất (là sự kết hợp giữa thổ nhưỡng, địa hình, thủy văn cùng nhiều thành phần khác) giữ vai trò quan trọng và có ý nghĩa to lớn đối với hoạt động sản xuất cũng như cuộc sống của xã hội loài người.

***1.1.2. Vai trò của đất đai***

Như ta đã biết đất đai có nguồn gốc từ tự nhiên, cùng với vòng quay của bánh xe thời gian thì con người xuất hiện và tác động vào đất đai, cải tạo đất đai và biến đất đai từ sản phẩm của tự nhiên lại mang trong mình sức lao động của con người, tức cũng là sản phẩm của của xã hội.

Đất đai là một tài nguyên thiên nhiên quý giá của mỗi quốc gia và nó cũng là yếu tố mang tính quyết định sự tồn tại và phát triển của con người và các sinh vật khác trên trái đất. Các Mác viết: “Đất đai là tài sản mãi mãi với loài người, là điều kiện để sinh tồn, là điều kiện không thể thiếu được để sản xuất, là tư liệu sản xuất cơ bản trong nông, lâm nghiệp”. Bởi vậy, nếu không có đất đai thì không có bất kỳ một ngành sản xuất nào, con người không thể tiến hành sản xuất ra của cải vật chất để duy trì cuộc sống và duy trì nòi giống đến ngày nay. Trải qua một quá trình lịch sử lâu dài con người chiếm hữu đất đai biến đất đai từ một sản vật tự nhiên thành một tài sản của cộng đồng, của một quốc gia. Luật Đất đai năm 2013 của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có ghi: “Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, 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 quốc phòng. Trải qua nhiều thế hệ nhân dân ta đã tốn bao công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được vốn đất đai như ngày nay!”

Thực vậy, trong các điều kiện vật chất cần thiết, đất đai giữ vị trí và ý nghĩa đặc biệt quan trọng - là điều kiện đầu tiên, là cơ sở thiên nhiên của mại quátrình sản xuất, là nơi tìm được công cụ lao động, nguyên liệu lao dộng và nơi sinh tồn của xã hội lòai người.

*Ba vai trò chính của đất đai:*

* Đất đai là tài sản phẩm của tự nhiên, có trước lao động và cùng với quá trình lịch sử phát triển kinh tế-xã hội, đất đai là điều kiện lao động. Đất đai đóng vai trò quyết định cho sự tồn tại và phát triển của xã hội loài người. Nếu không có đất đai thì rõ ràng không có bất kỳ một ngành sản xuất nào, cũng như không thể có sự tồn tại của loài người. Đất đai là một trong những tài nguyên vô cùng quý giá của con người, điều kiện sống cho động vật, thực vật và con người trên trái đất.
* Đất đai tham gia vào tất cả các hoạt động của đời sống kinh tế, xã hội. Đất đai là địa điểm, là cơ sở của các thành phố, làng mạc các công trình công nghiệp, giao thông, thuỷ lợi vá các công trình thuỷ lợi khác. Đất đai cung cấpnguyên liệu cho ngành công nghiệp, xây dựng như gạch ngói, xi, măng, gốm sứ. ..
* Đất đai là nguồn của cải, là một tài sản cố định hoặc đầu tư cố định. là thước đo sự giầu có của một quốc gia. Đất đai còn là sự bảo hiểm cho cuộc sống, bảo hiểm về tài chính,như là sự chuyển nhượng của cải qua các thế hệ và như là một nguồn lực cho các mục đích tiêu dùng.

*Tuy nhiên, vai trò của đất đai đối với từngngành rất khác nhau* ***:***

Trong các ngành phi nông nghiệp: Đất đai giữ vai trò thụ động với chức năng là cơ sở không gian và vị trí để hoàn thiện quá trìn lao động, là kho tàng dự trữ trong lòng đất (các ngành khai thác khoáng sản). Quá trình sản xuất và sản phẩm được tạo ra không phụ thuộc vào đặc điểm, độ phì nhiêu của đất, chất lượng thảm thực vật và các tính chất tự nhiên có sẵn trong đất.

Trong các ngành nông-lâm nghiệp: Đất đai là yếu tố tích cực của quá trình sản xuất, là điều kiện vật chất - cơ sở không gian, đồng thời là đối tượng lao động (luôn chịu sự tác động của quá trình sản xuất như cày, bừa, xới xáo....) và công cụ hay phương tiện lao động (sử dụng để trồng trọt, chăn nuôi...). Quá trình sản xuất nông-lâm nghiệp luôn liên quan chặt chẽ với độ phì nhiêu quá trình sinh học tự nhiên của đất.

Thực tế cho thấy trong quá trình phát triển xã hội lòai người, sự hình thành và phát triển của mọi nền văn minh vật chất-văn minh tinh thần, các tinh thành tựu kỹ thuật vật chất-văn hoá khoa học đều được xây dựng trên nền tảng cơ bản- sử dụng đất.

Trong giai đoạn đầu phát triển kinh tế xã hội, khi mức sống của con người còn thấp, công năng chủ yếu của đất đai là tập trung vào sản xuất vật chất,đặc biệt trong sản xuất nông nghiệp. Thời kì cuộc sống xã hội phát triển ở mức cao, công năng của đất đâi từng bước được mở rộng, sử dụng đất đai cũng phức tập hơn là căn cứ của khu vực 1, vừa là không gian và địa bàn của khu vực 2.Điều này có nghĩa đất đai đã cung cấp cho con người tư liệu vật chất để sinh tồn và phát triển, cũng như cung cấp điều kiện cần thiết về hưởng thụ và đáp ứng nhu cầu cho cuộc sống của nhân loại. Mục đích sử dụng đất nêu trên được biểu lộ càng rõ nét trong các khu vực kinh tế phát triển.

Kinh tế xã hội phát triển mạnh,cùng với sự tăng dân số nhanh đã làm cho mối quan hệ giữa người và đất ngày càng căng thẳng những sai lầm liên tục của con người trong quá trình sử dụng đất đã dẫn đến huỷ hoại mội trường đất, một số công năng nào đó của đất đai bị yếu đi, vấn đề sử dụng đất đai càng trở nên quan trọng và mang tính toàn cầu.

***1.1.3. Đặc điểm của đất đai***

Đất đai có tính cố định vị trí, không thể di chuyển được, tính cố định vị trí quyết định tính giới hạn về quy mô theo không gian và chịu sự chi phối của các yếu tố môi trường nơi có đất. Mặt khác, đất đai không giống các hàng hóa khác có thể sản sinh qua quá trình sản xuất do đó, đất đai là có hạn. Tuy nhiên, giá trị của đất đai ở các vị trí khác nhau lại không giống nhau. Đất đai ở đô thị có giá trị lớn hơn ở nông thôn và vùng sâu, vùng xa; đất đai ở những nơi tạo ra nguồn lợi lớn hơn, các điều kiện cơ sở hạ tầng hoàn thiện hơn sẽ có giá trị lớn hơn những đất đai có điều kiện kém hơn. Chính vì vậy, khi vị trí đất đai, điều kiện đất đai từ chỗ kém thuận lợi nếu các điều kiện xung quanh nó trở nên tốt hơn thì đất đó có giá trị hơn. Vị trí đất đai hoặc điều kiện đất đai không chỉ tác động đến việc sản xuất, kinh doanh tạo nên lợi thế thương mại cho một công ty, một doanh nghiệp mà nó còn có ý nghĩa đối với một quốc gia. Chẳng hạn, Việt Nam là cửa ngõ của khu vực Đông Nam á, chúng ta có biển, có các cảng nước sâu thuận lợi cho giao thông đường biển, cho buôn bán với các nước trong khu vực và trên thế giới, điều mà nước bạn Lào không thể có được.

Đất đai là một tài sản không hao mòn theo thời gian và giá trị đất đai luôn có xu hướng tăng lên theo thời gian.

Đất đai có tính đa dạng phong phú tuỳ thuộc vào mục đích sử dụng đất đai và phù hợp với từng vùng địa lý, đối với đất đai sử dụng vào mục đích nông nghiệp thì tính đa dạng phong phú của đất đai do khả năng thích nghi cuả các loại cây, con quyết định và đất tốt hay xấu xét trong từng loại đất để làm gì, đất tốt cho mục đích này nhưng lại không tốt cho mục đích khác.

Đất đai một tư liệu sản xuất gắn liền với hoạt động của con người. Con người tác động vào đất đai nhằm thu được sản phẩm để phục vụ cho các nhu cầu của cuộc sống. Tác động này có thể trực tiếp hoặc gián tiếp và làm thay đổi tính chất của đất đai có thể chuyển đất hoang thành đất sử dụng được hoặc là chuyển mục đích sử dụng đất. Tất cả những tác động đó của con người biến đất đai từ một sản phẩm của tự nhiên thành sản phẩm của lao động. Trong điều kiện sản xuất tư bản chủ nghĩa, những đầu tư vào ruộng đất có liên quan đến các quan hệ kinh tế – xã hội. Trong xã hội có giai cấp, các quan hệ kinh tế – xã hội phát triển ngày càng làm các mâu thuẫn trong xã hội phát sinh, đó là mối quan hệ giữa chủ đất và nhà tư bản đi thuê đất, giữa nhà tư bản với công nhân...

Trong nền kinh tế thị trường, các quan hệ đất đai phong phú hơn rất nhiều, quyền sử dụng đất được trao đổi, mua bán, chuyển nhượng và hình thành một thị trường đất đai. Lúc này, đất đai được coi như là một hàng hoá và là một hàng hoá đặc biệt. Thị trường đất đai có liên quan đến nhiều thị trường khác và những biến động của thị trường này có ảnh hưởng đến nền kinh tế và đời sống dân cư

***1.1.4. Các tính chất của đất cần quan tâm trong quy hoạch sử dụng đất***

Đất đai là điều kiện vật chất chung nhất đối với mọi ngành sản xuất và hoạt động của con người, vừa là đối tượng lao động (cho môi trường để tác động, như: xây dựng nhà xưởng, bố trí máy móc, làm đất...) vừa là phương tiện lao động (mặt bằng cho sản xuất, dùng để gieo trồng, nuôi gia súc...), vì vậy đất đai là “Tư liệu sản xuất”. Tuy nhiên, cần lưu ý các tính chất “đặc biệt” của loại tư liệu sản xuất là đất so với các tư liệu sản xuất khác như sau:

* *Đặc điểm tạo thành:* đất đai xuất hiện, tồn tại ngoài ý chí và nhận thức của con người; là sản phản của tự nhiên, có trước lao động, là điều kiện tự nhiên của lao động. Chỉ khi tham gia vào hoạt động sản xuất của xã hội, dưới tác động của lao động đất đai mới trở thành tư liệu sản xuất.
* *Tính hạn chế về số lượng:* đất đai là tài nguyên hạn chế về số lượng, diện tích đất (số lượng) bị giới hạn bởi ranh giới đất liền trên mặt địa cầu. Các tư liệu sản xuất khác có thể tăng về số lượng, chế tạo lại tuỳ theo nhu cầu của xã hội.
* *Tính không đồng nhất:* đất đai không đồng nhất về chất lượng, hàm lượng chất dinh dưỡng, các tính chất lý, hoá. Các tư liệu sản xuất khác có thể đồng nhất về chất lượng, quy cách, tiêu chuẩn (mang tính tương đối do quy trình công nghệ quy định).
* *Tính không thay thế:* đất không thể thay thế bằng tư liệu sản xuất khác, những thay thế do áp dụng KHCN có tính chất nhân tạo chỉ mang tính tức thời, không ổn định như tính vốn có của đất. Các tư liệu sản xuất khác, tuỳ thuộc vào mức độ phát triển của lực lượng sản xuất có thể được thay thế bằng tư liệu sản xuất khác hoàn thiện hơn, có hiệu quả kinh tế hơn.
* *Tính cố định vị trí:* đất đai hoàn toàn cố định vị trí trong sử dụng (khi sử dụng không thể di chuyển từ chỗ này sang chỗ khác). Các tư liệu sản xuất khác được sử dụng ở mọi chỗ, mọi nơi, có thể di chuyển từ chỗ này sang chỗ khác tuỳ theo sự cần thiết.
* *Tính vĩnh cửu:* đất đai là tư liệu sản xuất vĩnh cửu (không phụ thuộc vào tác động của thời gian). Nếu biết sử dụng hợp lý, đặc biệt là trong sản xuất nông-lâm nghiệp, đất sẽ không bị hư hỏng, ngược lại có thể tăng tính chất sản xuất (độ phì nhiêu) cũng như hiệu quả sử dụng đất. Khả năng tăng tính chất sản xuất của đất tùy thuộc vào phương thức sử dụng (tính chất có giá trị đặc biệt), không tư liệu sản xuất nào có được. Các tư liệu sản xuất khác đều bị hư hỏng dần, hiệu ích sử dụng giảm và cuối cùng bị loại khỏi quá trình sản xuất.

Có thể nói rằng đất không thể là đối tượng của từng cá thể. Đất mà chúng ta đang sử dụng, tự coi là của mình, không chỉ thuộc về chúng ta. Đất là điều kiện vật chất cần thiết để tồn tại và tái sản xuất cho các thế hệ liếp nhau của loài người. Vì vậy, trong sử dụng cần làm cho đất tốt hơn cho các thế hệ sau.

**1.2. Khái niệm, đặc điểm, vai trò và phân loại quy hoạch sử dụng đất**

***1.2.1. Khái niệm quy hoạch sử dụng đất***

Đất đai là tiềm năng của quá trình phát triển do đất là tư liệu sản xuất đặc biệt và việc tổ chức sử dụng đất gắn chặt với sự phát triển của nền kinh tế - xã hội. Do vậy, quy hoạch sử dụng đất sẽ là một hiện tượng kinh tế - xã hội. Đây là một hoạt động vừa mang tính khoa học, vừa mang tính pháp lý của một hệ thống các biện pháp kỹ thuật, kinh tế và xã hội được xử lý bằng các phương pháp phân tích tổng hợp về sự phân bố địa lý của các điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội để tổ chức lại việc sử dụng đất theo pháp luật nhà nước nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất hiện tại và tương lai của xã hội một cách tiết kiệm khoa học và có hiệu quả cao nhất.

Khi nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất có rất nhiều cách nhận thức khác nhau. Có quan điểm cho rằng quy hoạch sử dụng đất chỉ đơn thuần là biện pháp kỹ thuật nhằm thực hiện việc đo đạc, vẽ bản đồ đất đai, phân chia diện tích đất, giao đất cho các ngành và thiết kế xây dựng đồng ruộng ... Bên cạnh đó, có quan điểm lại cho rằng quy hoạch sử dụng đất được xây dựng trên các quy phạm của Nhà nước nhằm nhấn mạnh tính pháp chế của quy hoạch sử dụng đất đai.

Tuy nhiên, đối với cả hai cách nhận thức trên bản chất của quy hoạch sử dụng đất không được thể hiện đúng và đầy đủ vì bản thân của quy hoạch sử dụng đất không nằm trong kỹ thuật đo đạc và cũng không thuộc về hình thức pháp lý mà nó nằm bên trong việc tổ chức sử dụng đất như một tư liệu sản xuất đặc biệt, coi đất như đối tượng của các mối quan hệ xã hội trong sản xuất. Như vậy, quy hoạch sử dụng đất sẽ là một hoạt động vừa mang tính kỹ thuật, tính kinh tế và tính pháp lý. Cụ thể:

* *Tính kỹ thuật:* Trong quy hoạch sử dụng đất sẽ sử dụng các công tác chuyên môn như điều tra, khảo sát, đo đạc, xây dựng bản đồ, khoanh định, xử lý số liệu... để tính toán và thống kê diện tích đất đai, thiết kế, phân chia khoảnh thửa. Từ đó, tạo điều kiện tổ chức sử dụng đất hợp lý trên cơ sở tiến bộ của khoa học kỹ thuật.
* *Tính pháp chế:* Biểu hiện của tính pháp chế thể hiện ở chỗ đất đai được nhà nước giao cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào các mục đích cụ thể đã được xác định theo phương án quy hoạch sử dụng đất.
* *Tính kinh tế:* Khi giao đất, thông qua phương án quy hoạch sử dụng đất nhà nước đã xác định rõ mục đích sử dụng của diện tích được giao. Đây chính là biện pháp quan trọng nhất nhằm khai thác triệt để và có hiệu quả cao tiềm năng đất đai. Ở đây đã thể hiện rõ tính kinh tế của quy hoạch sử dụng đất. Song, điều này chỉ đạt được khi tiến hành đồng bộ cùng với biện pháp kỹ thuật và pháp chế.

Từ đó có thể rút ra khái niệm quy hoạch sử dụng đất như sau:

*Quy hoạch sử dụng đất là một hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp chế của nhà nước về tổ chức và sử dụng đất đầy đủ, hợp lý, khoa học và có hiệu quả cao nhất thông qua việc phân phối và tái phân phối quỹ đất cả nước, tổ chức sử dụng đất như một tư liệu sản xuất cùng với các tư liệu sản xuất khác gắn liền với đất nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất và bảo vệ môi trường.*

***1.2.2. Đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất***

Quy hoạch sử dụng đất thuộc loại quy hoạch có tính lịch sử xã hội, tính khống chế vĩ mô, tính chỉ đạo, tính tổng hợp trung và dài hạn, là bộ phận hợp thành quan trọng của hệ thống kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế quốc dân. Các đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất được thể hiện như sau:

* *Tính lịch sử xã hội*

Trong quy hoạch sử dụng đất luôn nảy sinh quan hệ giữa người với đất đai - yếu tố tự nhiên cũng như quan hệ giữa người với người và nó thể hiện đồng thời hai yếu tố: thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển và thúc đẩy sự phát triển của các mối quan hệ sản xuất. Do vậy, quy hoạch sử dụng đất luôn là một bộ phận của phương thức sản xuất xã hội và lịch sử phát triển của xã hội chính là lịch sử phát của quy hoạch sử dụng đất. Nói cách khác quy hoạch sử dụng đất có tính lịch sử xã hội. Tính chất lịch sử của quy hoạch sử dụng đất xác nhận vai trò lịch sử của nó trong từng thời kỳ xây dựng và hoàn thiện phương thức sản xuất xã hội, thể hiện ở mục đích, yêu cầu, nội dung và sự hoàn thiện của phương án quy hoạch sử dụng đất.

* *Tính tổng hợp.*

Tính tổng hợp của quy hoạch sử dụng đất biểu hiện chủ yếu ở hai mặt:

*+ Mặt thứ nhất:* Đối với của quy hoạch sử dụng đất là khai thác, sử dụng, cải tạo, bảo vệ...tài nguyên đất đai cho nhu cầu toàn bộ nền kinh tế uốc dân (trong quy hoạch sử dụng đất thường đụng chạm đến việc sử dụng của tất cả các loại đất chính).

*+ Mặt thứ hai:* Quy hoạch sử dụng đất 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 đất đai, sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, môi trường và sinh thái...

Với đặc điểm này quy hoạch sử dụng đất lãnh trách nhiệm tổng hợp toàn bộ nhu cầu sử dụng đất, điều hòa các mâu thuẫn về đất đai của các ngành, lĩnh vực; xác định và điều phối phương hướng, phương thức phân phối sử dụng đất phù hợp với mục tiêu kinh tế xã hội, đảm bảo cho nền kinh tế quốc dân luôn phát triển bền vững, đạt tốc độ và ổn định.

* *Tính dài hạn*

Tính dài hạn của quy hoạch sử dụng đất thể hiện ở chỗ thời hạn của quy hoạch sử dụng đất là 10 năm hoặc lâu hơn. Tính dài hạn của quy hoạch sử dụng đất phụ thuộc vào dự báo xu thế biến động dài hạn của các yếu tố kinh tế xã hội quan trọng như sự thay đổi về nhân khẩu, tiến bộ khoa học kỹ thuật, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn... Quy hoạch dài hạn nhằm đáp ứng nhu cầu đất để phát triển lâu dài kinh tế xã hội. Cơ cấu và phương thức sử dụng đất được điều chỉnh từng bước trong thời gian dài (cùng với quá trình phát triển kinh tế xã hội) cho đến khi đạt được mục tiêu dự kiến.

* *Tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô*

Với đặc tính dài hạn quy hoạch sử dụng đất chỉ dự kiến được các xu thế thay đổi phương hướng, mục tiêu, cơ cấu và phân bố sử dụng đất với tính đại thể chứ không dự kiến được các hình thức và nội dung cụ thể, chi tiết của sự thay đổi.

Do khoảng thời gian dự báo là tương đối dài nhưng lại phải chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố kinh tế xã hội khó xác định, nên chỉ tiêu quy hoạch thường là không cụ thể và chi tiết như trong kế hoạch ngắn và trung hạn do vậy nó chỉ có thể là một quy hoạch mang tính chiến lước chỉ đạo vĩ mô. Các chỉ tiêu quy hoạch càng khái lược hóa quy hoạch càng ổn định.

* *Tính chính sách:*

Quy hoạch sử dụng đất thể hiện rất rõ 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.

* *Tính khả biến:*

Dưới sự tác động của nhiều nhân tố khó dự đoán trước, theo nhiều phương diện khác nhau, quy hoạch sử dụng đất đai 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 xã hội 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 của quy hoạch sử dụng đất không còn phù hợp thì việc chỉnh sửa, bổ sung hoàn thiện quy hoạch và điều chỉnh biện pháp thực hiện là cần thiết. Điều này thể hiện tính khả biến của quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất luôn là quy hoạch động, một quá trình lặp lại theo chu kỳ *“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.

***1.2.3. Vai trò của quy hoạch sử dụng đất***

Có thể nói rằng, việc lập quy hoạch sử dụng đất có ý nghĩa đặc biệt quan trọng không chỉ cho trước mắt mà cả lâu dài. Căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của mỗi vùng lãnh thổ, quy hoạch sử dụng đất được tiến hành nhằm định hướng cho các cấp, các ngành trên địa bàn lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất chi tiết của mình, từ đó xác lập sự ổn định về mặt pháp lý cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, làm cơ sở để giao đất và đầu tư để phát triển sản xuất, đảm bảo an ninh lương thực và phục vụ các nhu cầu dân sinh, nhu cầu văn hóa xã hội.

Mặt khác, quy hoạch sử dụng đất còn là biện pháp hữu hiệu của nhà nước nhằm tổ chức lại việc sử dụng đất đai theo đúng mục đích, hạn chế sự chồng chéo gây lãng phí đất đai, tránh trình trạng chuyển mục đích tùy tiện, làm giảm sút nghiêm trọng quỹ đất nông lâm nghiệp. Ngăn chặn các hiện tượng tiêu cực, tranh chấp, lấn chiếm hủy hoại đất, phá vỡ cân bằng sinh thái, gây ô nhiễm môi trường dẫn đến những tổn thất hoặc kìm hãm sản xuất, phát triển kinh tế xã hội và các hậu quả khó lường về bất ổn chính trị, an ninh quốc phòng ở từng địa phương, đặc biệt là trong giai đoạn chuyển dần sang nền kinh tế thị trường.

***1.2.4. Phân loại quy hoạch sử dụng đất***

Đối với nước ta, luật đất đai đã quy định rõ: Quy hoạch sử dụng đất được tiến hành theo lãnh thổ và theo ngành.

* *Quy hoạch sử dụng đất theo lãnh thổ hành chính:*

Mục đích chung của quy hoạch sử dụng đất theo lãnh thổ hành chính bao

gồm:

* + Đáp ứng nhu cầu đất đai cho hiện tại và cho tương lai một cách tiết

kiệm, khoa học hợp lý và có hiệu quả để phát triển ngành kinh tế quốc dân.

* + Cụ thể hóa một bước quy hoạch sử dụng đất của các ngành và các đơn vị hành chính cấp cao hơn.
  + Làm căn cứ, cơ sở để các ngành cùng cấp và các đơn vị hành chính cấp dưới triển khai quy hoạch sử dụng đất của ngành và địa phương mình.
  + Làm cơ sở để lập kế hoạch 5 năm và hàng năm (căn cứ để giao đất, thu hồi đất theo thẩm quyền được quy định trong luật đất đai).
  + Phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai.

Quy hoạch sử dụng đất theo lãnh thổ hành chính có những dạng sau:

## Quy hoạch sử dụng đất đai cả nước và các vùng kinh tế

Quy hoạch sử dụng đất đai cả nước và các vùng kinh tế là chỗ dựa của quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh, nó được xây dựng căn cứ vào nhu cầu của nền kinh tế quốc dân, kế hoạch dài hạn phát triển kinh tế - xã hội, trong đó xác định phương hướng, mục tiêu và nhiệm vụ sử dụng đất cả nước nhằm điều hoà quan hệ sử dụng đất giữa các ngành, các tỉnh và các thành phố trực thuộc Trung ương; đề xuất các chính sách, biện pháp, bước đi để khai thác, sử dụng, bảo vệ và nâng cao hệ số sử dụng đất, điều chỉnh cơ cấu sử dụng đất và thực hiện quy hoạch.

## Quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh

Quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh xây dựng căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất đai toàn quốc và quy hoạch vùng. Cụ thể hoá các chỉ tiêu chủ yếu của quy hoạch toàn quốc kết hợp với đặc điểm đất đai và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi tỉnh mình. Nội dung chủ yếu của quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh gồm:

+ Xác định phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu sử dụng đất toàn tỉnh.

Điều tra nhu cầu sử dụng đất của các ngành, xử lý mối quan hệ giữa khai thác sử dụng, cải tạo và bảo vệ đất.

+ Đề xuất định hướng, cơ cấu các chỉ tiêu và phân bố sử dụng đất của tỉnh, cũng như các biện pháp để thực hiện quy hoạch.

## Quy hoạch sử dụng đất đai cấp huyện

Xây dựng trên cơ sở định hướng của quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh nhằm giải quyết các mâu thuẫn về quan hệ đất đai căn cứ vào đặc tính nguồn tài nguyên đất mục tiêu dài hạn phát triển kinh tế - xã hội và các điều kiện cụ thể khác của huyện (điều hoà quan hệ sử dụng đất trong phát triển xây dựng, đô thị và phát triển nông lâm nghiệp); đề xuất các chỉ tiêu và phân bổ sử dụng các loại đất; xác định các chỉ tiêu khống chế về đất đai đối với quy hoạch ngành và xã

phường trên phạm vi của huyện. Nội dung cụ thể quy hoạch sử dụng đất đai cấp huyện như sau:

+ Xác định phương hướng, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp cơ bản sử dụng đất đai của huyện.

+ Xác định quy mô, cơ cấu và phân bố sử dụng đất của các ngành.

+ Xác định cơ cấu, phạm vi và phân bổ sử dụng cho các công trình hạ tầng chủ yếu, đất dùng cho nông lâm nghiệp, thuỷ lợi, giao thông, đô thị, khu dân cư nông thôn, xí nghiệp công nghiệp, du lịch và nhu cầu đất đai cho các nhiệm vụ đặc biệt (đề xuất các chỉ tiêu sử dụng đất có tính khống chế theo từng khu vực, cho các xã trong huyện theo từng loại đất, như: khu công nghiệp, khu an ninh quốc phòng, khu bảo vệ bảo tồn, vị trí các điểm dân cư nông thôn, các loại đất chuyên dùng, đất nông - lâm nghiệp...)

## Quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã

Quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã là quy hoạch vi mô, là khâu cuối cùng của hệ thống quy hoạch sử dụng đất đai, được xây dựng dựa trên khung chung các chỉ tiêu định hướng sử dụng đất đai của huyện. Mặt khác, quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã còn là cơ sở để chỉnh lý quy hoạch sử dụng đất đai của cấp vĩ mô. Kết quả của quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã là căn cứ để giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài, để tiến hành dồn điền đổi thửa nhằm thực hiện các phương án sản xuất kinh doanh cũng như các dự án cụ thể. Nội dung chủ yếu của quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã là:

+ Xác định mục tiêu chung, mục tiêu cụ thể và các giải pháp sử dụng đất

đai cho từng mục đích trên địa bàn xã.

+ Xác định nhu cầu và cân đối quĩ đất đai cho từng mục đích sử dụng, từng dự án

+ Xác định cụ thể vị trí phân bổ, hình thể, diện tích và cơ cấu sử dụng từng khoanh đất cho các mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, khu dân cư, hệ thống cơ sở hạ tầng như: đường giao thông, kênh mương, thuỷ lợi, mạng lưới điện, bưu chính viễn thông, y tế, văn hoá, giáo dục, thể thao... các dự án và các công trình chuyên dùng khác.

## Mối quan hệ quy hoạch sử dụng đất đai của 4 cấp

Quy hoạch sử dụng đất đai của 4 cấp được thực hiện theo nguyên tắc kết hợp xây dựng từ trên xuống và từ dưới lên. Tuy nhiên, do yêu cầu của thực tiễn đôi khi phải thực hiện độc lập, hoặc đồng thời sau đó sẽ chỉnh lý khi điều kiện cho phép (đã hoàn thành quy hoạch sử dụng đất đai các cấp liên quan). Quy hoạch sử dụng đất đai toàn quốc, cấp vùng và cấp tỉnh là quy hoạch chiến lược dùng để khống chế vĩ mô và quản lý kế hoạch sử dụng đất. Quy hoạch cấp huyện phải phù hợp và hài hoà với quy hoạch cấp tỉnh. quy hoạch cấp huyện là giao điểm giữa quy hoạch quản lý vĩ mô và vi mô. Quy hoạch cấp xã là quy hoạch vi mô và là cơ sở để thực hiện quy hoạch thiết kế chi tiết. Trong một số trường hợp cần thiết (khi có tác động của tính đặc thù khu vực), đôi khi phải xây dựng quy hoạch sử dụng đất đai cấp trung gian - gọi là quy hoạch vùng đặc thù (quy hoạch sử dụng đất đai liên tỉnh hoặc xuyên tỉnh, liên huyện). Quy hoạch sử dụng đất đai là quy hoạch dài hạn có tính khống chế vĩ mô đối với đất đai trong một vùng hoặc một địa phương. Do vậy, tính tổng hợp thể hiện rất rõ ràng, trong đó đề cập tới nhiều ngành và phạm vi lãnh thổ khá rộng, ngoài ra tính chính sách thể hiện rất cao. Phương án quy hoạch được xây dựng với yêu cầu số lượng lớn các tư liệu và thông tin. Quá trình thu thập, xử lý rất phức tạp (bao gồm từ khâu thu thập tư liệu, đánh giá hiện trạng sử dụng đất, phân tích tính thích nghi của đất, đánh giá tiềm năng đất đai, đề xuất chiến lược sử dụng đất, dự báo các yêu cầu sử dụng đất, phân khu sử dụng đất, thiết kế và tổng hợp phương án quy hoạch...). Để quy hoạch vừa phù hợp với tình hình thực tế, lại vừa thích hợp với tình hình phát triển kinh tế sau này, vừa có tính khả thi, khi lập quy hoạch cần phải bảo đảm tính tổng hợp trên vùng lãnh thổ, so sánh và thống nhất với định hướng chủ đạo của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; có sự tham gia, đóng góp ý kiến của các ngành, các cán bộ chuyên môn kỹ thuật và người dân; sử dụng kết hợp giữa phương pháp truyền thống với kỹ thuật hiện đại (nhưảnh hàng không, viễn thám...); kết hợp với phương pháp định tính, định lượng; áp dụng cơ chế phản hồi trong quy hoạch nhằm tăng tính khoa học, tính thực tiễn và tính quần chúng của quy hoạch.

**1.3. Các nguyên tắc và căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất**

***1.3.1. Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất***

*Các nguyên tắc cơ bản khi phân bố đất đai trong quy hoạch sử dụng đất:*

Các quy luật phát triển kinh tế khách quan của phương thức sản xuất xã hội chủ nghĩa là yếu tố quyết định nội dung và phương pháp quy hoạch sử dụng đất. Nói cách khác, các quy luật đó đã điều khiển hoạt động của Nhà nước trong lĩnh vực phân phối và sử dụng tài nguyên đất đai. Quyền sở hữu Nhà nước về đất đai là cơ sở để bố trí hợp lý các ngành, tạo điều kiện để chuyên môn hóa sâu sắc các vùng kinh tế nông nghiệp và là một trong những điều kiện quan trọng nhất của bước quá độ từ nền kinh tế nông dân cá thể lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa. Trong quá trình đó, quy hoạch sử dụng đất đóng vai trò quan trọng. Thông qua quy hoạch sử dụng đất, Nhà nước thành lập các đơn vị sản xuất nông nghiệp quốc doanh và tập thể là những đơn vị sản xuất ra khối lượng nông sản chủ yếu nhất. Quy hoạch sử dụng đất còn là công cụ để Nhà nước hoàn chỉnh các đơn vị sử dụng đất, triển khai các biện pháp về tổ chức lãnh thổ bên trong của mỗi đơn vị sử dụng đất, củng cố pháp chế xã hội chủ nghĩa. Những luận điểm cơ bản phản ánh những nét đặc trưng nhất của quy hoạch sử dụng đất - một hiện tượng kinh tế, xã hội - chính trị là những nguyên tắc của nó.

*Quy hoạch sử dụng đất tuân theo những nguyên tắc cơ bản sau đây:*

**Chấp hành quyền sở hữu Nhà nước về đất đai**

Nguyên tắc này là cơ sở cho mọi hoạt động và biện pháp có liên quan tới quyền sử dụng đất, là nguyên tắc quan trọng nhất trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất. Nó không chỉ mang ý nghĩa kinh tế mà còn là một vấn đề chính trị quan trọng. Bởi vì tài nguyên đất đai đã được quốc hữu hóa là đối tượng sở hữu Nhà nước, đồng thời là một căn cứ quan trọng để phát triển sức sản xuất, để củng cố và hoàn thiện phương thức sản xuất xã hội chủ nghĩa trong tất cả các

ngành, đặc biệt là nông nghiệp. Do vậy, trong quá trình quy hoạch sử dụng đất phải tuân theo các quy định của pháp luật, củng cố quan hệ đất đai xã hội chủ nghĩa, bảo vệ tính bất khả xâm phạm quyền sở hữu Nhà nước về đất đai, chấp hành triệt để quyền sở hữu đất đai của Nhà nước. Luật pháp bảo vệ quyền bất khả xâm phạm quyền sử dụng đất và tính ổn định của mỗi đơn vị sử dụng đất vì đó là cơ sở quan trọng nhất để phát triển sản xuất.

Quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa các hành vi xâm phạm xự toàn vẹn lãnh thổ của các đơn vị sử dụng đất. Khi quy hoạch sử dụng đất, người ta đã lập nên đường ranh giới giữa các đơn vị sử dụng đất, giữa đất sản xuất nông nghiệp với khu dân cư, giữa các chủ sử dụng đất với nhau, tức là đã xác định phạm vi quyền lợi của mỗi chủ sử dụng đất. Nhà nước cho phép các chủ sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn liên doanh bằng giá trị quyền sử dụng đất... Quyền sử dụng đất của các chủ đất được xác định bằng các văn bản cụ thể và được pháp luật bảo hộ.

**Sử dụng đất tiết kiệm, bảo vệ đất và bảo vệ thiên nhiên**

Đất đai có một đặc điểm rất quan trọng là nếu được sử dụng đúng và hợp lý thì chất lượng đất sẽ ngày càng tốt lên. Tính chất đặc biệt này của đất đòi hỏi phải hết sức chú ý trong việc sử dụng đất. Một trong những vấn đề bảo vệ đất quan trọng nhất là ngăn ngừa và dập tắt quá trình xói mòn do nước và gió gây nên. Các quá trình xói mòn có tác hại rất lớn đến sản xuất nông nghiệp. Do hậu quả của quá trình xói mòn và rửa trôi lớp đất mặt mà hàng năm một lượng chất dinh dưỡng khổng lồ bị nước cuốn ra sông, rồi ra biển. Quá trình xói mòn tầng nền đất tạo thành các khe xói, làm tăng tốc độ dòng chảy bề mặt của nước mưa và lượng đất bị cuốn trôi sẽ bồi đắp gây hiện tượng bị tắc nghẽn dòng sông, gây sụt lở ở những triền sông lớn thuộc vùng hạ lưu. Nạn xói mòn do gió gây ra cũng mang lại hậu quả không nhỏ. Những trận bão gây ra những cơn lốc bụi, cát cuốn đi lớp đất màu mỡ trên bề mặt , phá hoại hoa màu. Ở ven biển, lốc cát tấn công làng mạc, đồng ruộng làm thay đổi địa hình, thay đổi các tính chất đất, đe dọa mùa màng, vùi lấp các nguồn nước, đường giao thông. Xói mòn đất là một quá trình diễn ra mạnh mẽ và liên tục. Nếu không có các biện pháp chống xói mòn một cách có hệ thống thì hậu quả của nó ngày càng lớn. Xói mòn sẽ làm mất đi lớp đất mặt màu mỡ nhất. Khi tổ chức các biện pháp chống xói mòn cần tính đến các đặc điểm địa hình, thổ nhưỡng, thủy văn từng vùng. Tổ hợp các biện pháp chống xói mòn sẽ được giải quyết trong một đồ án quy hoạch có luận chứng khoa học. Ngày nay người ta ứng dụng các biện pháp chống xói mòn sau:

- Biện pháp kinh tế tổ chức

- Biện pháp kỹ thuật canh tác;

- Biện pháp trồng rừng cải tạo

- Biện pháp kỹ thuật thủy lợi

- Biện pháp khoa học

Trong lĩnh vực bảo vệ đất, quy hoạch sử dụng đất không chỉ làm nhiệm vụ chống xói mòn mà còn phải chống các quá trình ô nhiễm đất, bảo vệ các yếu tố của môi trường thiên nhiên.

Ô nhiễm đất cũng là một vấn đề đáng quan tâm. Đất có thể bị ô nhiễm bởi chất thải công nghiệp, chất thải sinh hoạt, nước thải từ nhà máy, nước thải sinh hoạt từ những đô thị lớn, ô nhiễm bởi các chất phóng xạ... Do vậy, trong các đồ án quy hoạch sử dụng đất cần dự kiến các biện pháp chống ô nhiễm đất.

Bảo vệ và cải tạo thảm thực vật tự nhiên cũng là một nhiệm vụ quan trọng của quy hoạch sử dụng đất. Thảm thực vật tự nhiên đặc biệt là rừng được coi là lá phổi của trái đất với chức năng lọc sạch không khí, điều tiết nước, nhiệt độ, độ ẩm... Ngoài ra, nó còn là nguồn cung cấp nguyên liệu công nghiệp, cung cấp các lâm sản quý hiếm và là nguồn thức ăn cho chăn nuôi gia súc.

Các hồ chứa nước cũng là đối tượng cần được bảo vệ. Các hồ lớn nằm giữa một vùng đất nông lâm nghiệp có khả năng làm dịu bớt những đột biến của tiểu khí hậu trong vùng, điều tiết chuyển động của các dòng không khí quanh khu vực hồ. Các hồ lớn và đẹp còn là nơi nghỉ mát, an dưỡng, du lịch cho nhân dân, làm tăng vẻ đẹp cho các khu dân cư ven hồ.

Để tránh lãng phí, khi cấp đất cho các nhu cầu phi nông nghiệp, trong các đồ án quy hoạch sử dụng đất phải bô trí hợp lý các công trình nhà ở và phục vụ sản xuất theo tinh thần hết sức tiết kiệm đất.

**Tổ chức phân bổ hợp lý quỹ đất cho các ngành**

Khi phân bổ quỹ đất cho các ngành cần đảm bảo phù hợp với lợi ích của nền kinh tế quốc dân nói chung và từng ngành nói riêng, trong đó ưu tiên cho nông nghiệp.

Quy hoạch sử dụng đất nhằm mục đích đáp ứng nhu cầu đất đai cho quá trình phát triển kinh tế xã hội. Do vậy, trong quá trình xây dựng phương án quy hoạch sử dụng đất phải căn cứ vào định hướng phát triển của nền kinh tế quốc dân, tổng hợp và cân đối nhu cầu sử dụng đất để phát triển của các ngành. Nhờ vậy, sẽ đảm bảo đạt được những chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội được đề ra cho thời kỳ quy hoạch và xa hơn của nền kinh tế quốc dân nói chung và từng ngành nói riêng.

Thực chất của việc thành lập một đơn vị sử dụng đất phi nông nghiệp chính là việc lấy một khoảnh đất nào đó từ đất dự trữ quốc gia hoặc lấy từ đất nông lâm nghiệp để bố trí một công trình phi nông nghiệp nào đó. Do ngành nông nghiệp có những yêu cầu rất đặc thù trong quá trình sử dụng đất, vì vậy, trong quá trình phân bổ đất đai, trên cơ sở cân đối quỹ đất cho quá trình phát triển, phải ưu tiên đất cho ngành nông nghiệp. Những diện tích đất cấp cho các nhu cầu phi nông nghiệp nên lấy từ đất không sử dụng hoặc sử dụng có hiệu quả kém trong nông nghiệp.

**Tạo ra những điều kiện tổ chức lãnh thổ hợp lý**

Kế hoạch phát triển kinh tế quốc dân xác định phương hướng và nhiệm vụ sản xuất cho từng địa phương, từng ngành và từng đơn vị sản xuất nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội. Do vậy, quy hoạch sử dụng đất phải tạo ra những điều kiện lãnh thổ hợp lý để thực hiện nhưng nhiệm vụ kế hoạch của Nhà nước, của riêng ngành nông nghiệp và của từng đơn vị sản xuất cụ thể. Trên cơ sở đó, có thể áp dụng các hình thức quản lý tiên tiến, ứng dụng công nghệ mới, các tiến bộ kỹ thuật nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất, hiệu quả sử dụng đất và hiệu quả lao động.

Không thể tổ chức sử dụng đất như một tư liệu sản xuất trong nông nghiệp nếu như không tính đến quá trình lao động và không gắn nó với quá trình sản xuất. Quy hoạch sử dụng đất phải được phối hợp chặt chẽ với việc tổ chức các ngành trồng trọt, chăn nuôi trong xí nghiệp để tạo ra những điều kiện tốt nhất cho những ngành đó phát triển để nâng cao năng suất lao động.

Khi giải quyết mỗi nội dung của đồ án quy hoạch sử dụng đất phải căn cứ vào yêu cầu tổ chức hợp lý sản xuất. Ví dụ như khi tổ chức và bố trí sử dụng đất nông nghiệp và luân canh, trước hết cần dựa vào cơ cấu, quy mô và hướng chuyên môn hóa của các ngành đã được xác định trước trong kế hoạch phát triển tương lai và phải tính đến các tổ hợp nông - công nghiệp, các đơn vị sản xuất và chế biến nông sản.

Việc tổ chức sử dụng hợp lý đất đai phụ thuộc vào việc tổ chức sử dụng các tư liệu sản xuất khác và toàn bộ quá trình sản xuất nói chung. Bên cạnh đó, việc sử dụng đất có ảnh hưởng đến việc phát triển và bố trí các ngành nghề, đến việc tổ chức lao động và tăng năng suất lao động, đến hiệu quả sử dụng các tư liệu sản xuất. Như vậy, đất đai chỉ có thể được tổ chức sử dụng đúng và hợp lý trong trường hợp gắn nó với việc tổ chức sử dụng các tư liệu sản xuất khác, với tổ chức lao động và quản lý đơn vị sản xuất.

Quy hoạch sử dụng đất phải tạo ra các điều kiện để áp dụng các biện pháp kỹ thuật nông nghiệp mới tiên tiến, có hiệu quả cao để nâng cao độ màu mỡ của đất và trình độ kỹ thuật canh tác. Khi giải quyết nội dung của quy hoạch sử dụng đất cần dựa trên các hình thức tổ chức lao động tiến bộ nhất, cơ giới hóa sản xuất tổng hợp, ứng dụng có hiệu quả máy móc thiết bị, điện khí hóa nông nghiệp.

**Phải phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của vùng lãnh thổ**

Mỗi vùng, mỗi đơn vị sử dụng đất đều có những đặc điểm khác biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội. Nếu không tính đến điều đó thì không thể tổ chức sử dụng hợp lý đất đai. Quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo điều kiện để sử dụng có hiệu quả từng tấc đất. Để đạt được mục tiêu đó cần nghiên cứu kỹ các điều kiện tự nhiên như đặc điểm thổ nhưỡng, đặc điểm địa hình, đặc điểm tiểu khí hậu, tính chất thảm thực vật tự nhiên, đặc điểm hệ thống thủy văn, các điều kiện xã hội như dân số và lao động, mức độ trang bị về vốn và cơ sở vật chất kỹ thuật của nền kinh tế, mức độ phát triển khoa học kỹ thuật, khả năng áp dụng các tiến bộ kỹ thuật trong sản xuất và sử dụng đất vì các nhân tố này có ảnh hưởng rất lớn đến việc sử dụng đất của vùng lãnh thổ, do chúng có khả năng xác định được công dụng của đất cũng như có ảnh hưởng đến việc quyết định sử dụng đất vào mục đích cụ thể.

Trong Luật đất đai 2013, nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 35. Theo đó, Điều luật này ghi nhận lại những nguyên tắc cơ bản tại Điều 21 Luật đất đai 2003, đồng thời bổ sung những quy định quan trọng trong nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như sau:

Thứ nhất: “Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải bảo đảm tính đặc thù, liên kết của các vùng kinh tế – xã hội; quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã” (khoản 2 Điều 35);

Thứ hai: Thích ứng với biến đổi khí hậu” (khoản 4 Điều 35).

Thứ ba: “Bảo đảm ưu tiên quỹ đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng, an ninh lương thực và bảo vệ môi trường” (khoản 7 Điều 35);

Thứ tư: “Quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt” (khoản 8 Điều 35).

Bên cạnh đó, Luật đất đai 2013 cũng quy định rõ hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Điều 36 bao gồm :

– Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia;

– Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh;

– Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện;

– Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng;

– Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh.

Như vậy, Luật đất đai 2013 đã có những bổ sung trong nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và ghi nhận cụ thể hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Những điểm bổ sung này nhằm khẳng định nâng cao vai trò, vị trí của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nhấn mạnh vào công tác phân bố đất đai cho các ngành, lĩnh vực sử dụng hợp lý, hiệu quả, tránh chồng chéo; khắc phục những khó khăn, bất cập trong việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; đồng thời làm căn cứ để văn bản dưới Luật quy định chi tiết trách nhiệm của ủy ban nhân dân các cấp trong việc rà soát quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt với một hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phân theo ngành, theo cấp liền mạch, liên thông

***1.3.2. Căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất***

Về thực chất quy hoạch sử dụng đất chính 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 đồng thời thực hiện việc điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như một tư liệu sản xuất đặc biệt. Để hình thành được các quyết định đúng đắn, quy hoạch sử dụng đất phải dựa vào 2 nhóm căn cứ chủ yếu là yêu cầu chủ quan và điều kiện thực tế khách quan.

* *Yêu cầu chủ quan:* Là yêu cầu chung yêu cầu của xã hội, của nên kinh tế quốc dân (hoặc của địa phương) đối với các ngành kinh tế khác nhau có liên quan đến việc sử dụng đất. Yêu cầu của xã hội và nền kinh tế luôn thay đổi tùy theo sự phát triển, do vậy khi quy hoạch sử dụng đất phải nắm bắt được các yêu cầu này. Yêu cầu chủ quan được thể hiện thông qua nhóm căn cứ cụ thể gồm:
* Định hướng phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh.
* Nhu cầu sử dụng đất đai.
* Quy hoạch phát triển các ngành và địa phương
* Định mức sử dụng đất đai
* Yêu cầu bảo vệ môi trường, yêu cầu bảo vệ tôn tạo di tích lịch sử văn hóa, danh lam thắng cảnh ...
* *Điều kiện thực tế khách quan:* Điều kiện thực tế khách quan là căn cứ rất quan trọng, quyết định tính thực tiễn và khoa học của quy hoạch sử dụng đất.
* *Điều kiện tự nhiên:* Địa hình, thổ nhưỡng, khí hậu, thời tiết, thủy văn, khoáng sản ...
* *Điều kiện xã hội:* Hiện trạng sử dụng quỹ đất, thực trạng phát triển sản xuất, khả năng đầu tư, khả năng áp dụng tiến bộ khoa học công nghệ, kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai kỳ trước...

**1.4. Đối tượng, nhiệm vụ và phương pháp luận nghiên cứu môn học**

***1.4.1. Đối tượng và nhiệm vụ nghiên cứu***

Do việc sử dụng đất chịu sự tác động của các nhân tố điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội và nhân tố không gian nên khi tiến hành xây dựng phương án quy

hoạch sử dụng đất trên một vùng lãnh thổ xác định, cần thiết phải nghiên cứu kỹ các yếu tố sau:

* Đặc điểm khí hậu, địa hình, thổ nhưỡng.
* Hình dạng và mật độ khoảng thửa
* Đặc điểm thủy văn, địa chất
* Đặc điểm thảm thực vật tự nhiên
* Các yếu tố sinh thái
* Mật độ, cơ cấu và đặc điểm phân bố dân cư
* Tình trạng và sự phân bố cơ sở hạ tầng
* Tình trạng phát triển các ngành sản xuất

Do tác động đồng thời của nhiều yếu tố cho nên để tổ chức sử dụng đất đầy đủ, hợp lý, có hiệu quả cao kết hợp với việc bảo vệ đất và bảo vệ môi trường, cần đề ra những nguyên tắc chung và riêng về chế độ sử dụng đất, căn cứ vào những quy luật đã được phát hiện, tùy theo những điều kiện cụ thể và mục đích cần đạt. Như vậy, đối tượng nghiên cứu của quy hoạch sử dụng đất chính là:

* + Nghiên cứu các quy luật về chức năng của đất như là một tư liệu sản xuất chủ yếu.
  + Đề xuất các biện pháp tổ chức sử dụng đất đầy đủ, hợp lý và có hiệu quả cao kết hợp với việc bảo vệ đất và bảo vệ môi trường trong tất cả các ngành căn cứ vào điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội cụ thể của từng vùng lãnh thổ.

***1.4.2 Phương pháp luận nghiên cứu môn học***

Cơ sở của phương pháp luận nghiên cứu quy hoạch đất đai dựa trên phép biện chứng duy vật về nhận thức, thể hiện ở các điểm sau:

* + Nghiên cứu các sự kiện, hiện tượng, phạm trù xã hội trong mối liên hệ phụ thuộc lẫn nhau ở trạng thái vận động
  + Nhìn nhận sự phát triển như là sự chuyển hóa từ lượng thành chất.
  + Xem xét các sự kiện và hiện tượng trên quan điểm thống nhất các mặt đối lập nhau.
  + Phát hiện những cái mới, tiến bộ trong quá trình chuyển động và phát

triển.

Về phương pháp luận, trong quy hoạch sử dụng đất còn sử dụng phương pháp tiếp cận hệ thống như là cơ sở phương pháp luận đồng thời cũng là phương pháp cụ thể trong quá trình thực hiện.

* *Phương pháp nghiên cứu các vấn đề cụ thể*
* *Phương pháp điều tra khảo sát:*

Đây là phương pháp được ứng dụng để điều tra thu thập các số liệu, dữ kiện thông tin cần thiết phục vụ cho mục đích nghiên cứu. Trong thực tế, có thể sử dụng phương pháp điều tra nội nghiệp, điều tra ngoại nghiệp, điều tra nông thôn có sự tham gia của người dân...

* *Phương pháp minh họa trên bản đồ:*

Đây là phương pháp đặc thù của công tác quy hoạch đất đai. Mọi thông tin cần thiết được biểu diễn trên bản đồ có tỷ lệ thích hợp, tạo thành tập bản đồ gồm: Bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ quy hoạch đất đai, bản đồ thổ nhưỡng nông hóa, bản đồ khảo sát hoặc quy hoạch giao thông, thủy lợi, bản đồ cây trồng, bản đồ địa hình, chế độ nước...

* *Phương pháp thống kê:*

Mục đích của việc sử dụng phương pháp thống kê là nhằm phân nhóm toàn bộ các đối tượng điều tra có cùng chỉ tiêu, xác định các giá trị trung bình của chỉ tiêu, phân tích tương quan giữa các yếu tố. Về đối tượng nghiên cứu, phương pháp thống kê đề cập đến các vấn đề sau:

+ Nghiên cứu tình hình sử dụng đất, cơ cấu đất, các đặc tính về lượng và

chất

+ Phân tích đánh giá về diện tích, vị trí và khoảng cách.

+ Đánh giá các mối quan hệ và sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các chỉ tiêu

kinh tế kỹ thuật.

Phương pháp này có nhược điểm cơ bản là do số lượng đối tượng nghiên cứu lớn nên kết quả thu được đôi khi không phản ánh đúng bản chất và nguồn gốc của các sự kiện và hiện tượng.

* *Phương pháp nghiên cứu điểm:*

Đây là phương pháp được áp dụng nhằm bổ sung cho phương pháp thống kê. Nó nghiên cứu từng sự kiện mang tính điển hình. Phương pháp này có ưu điểm là cho phép phân tích cụ thể tình trạng quá khứ và hiện tại của các sự kiện, hiện tượng, song cũng có nhược điểm là khi xuất hiện các điều kiện và các mối quan hệ mới thì kết quả nghiên cứu cũ của nó không thể áp dụng trong tương lai.

* *Phương pháp nghiên cứu mẫu:*

Theo phương pháp này, người ta lựa chọn những mẫu đại diện cho từng sự kiện và hiện tượng để nghiên cứu. Khi ứng dụng phương pháp này đòi hỏi phải rất thận trọng trong quá trình chọn mẫu và quy mô mẫu cũng như đặc điểm của sự kiện và hiện tượng có liên quan đến mẫu.

* *Phương pháp phương án (phương pháp tính toán theo định mức):*

Đây là phương pháp áp dụng nhiều trong quy hoạch đất đai để dự đoán và tạo ra các hình thức lãnh thổ mới dựa vào các định mức tính toán về thời gian, chi phí vật chất, lao động, vốn, nhiên liệu...Phương pháp này đòi hỏi phải xây dựng được hệ thống định mức trên cơ sở khoa học vì nó ảnh hưởng quyết định đến kết quả, phải xây dựng được các phương án quy hoạch đất đai sơ bộ theo định mức, phải phân tích, so sánh, đánh giá và lựa chọn phương án hợp lý và kinh tế nhất theo chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật. Ngoài ra, cần phải kết hợp phương pháp này với phương pháp tư duy trừu tượng.

Phương pháp phương án cũng có một số hạn chế cụ thể là nó bị giới hạn về số lượng phương án (thường chỉ xây dựng từ 2-3 phương án) và việc lựa chọn phương án là kết quả so sánh tương đối giữa các phương án với nhau chứ chưa tìm được phương án thực sự tối ưu.

* *Phương pháp mô hình toán kinh tế sử dụng máy vi tính:*

Đây là phương pháp có ứng dụng rộng rãi. Phương án tối ưu được tìm ra trên cơ sở xây dựng các mô hình toán kinh tế dưới dạng các bài toán vận tải, các bài toán tương quan hồi quy và quy hoạch tuyến tính, lập và giải trên máy tính điện tử. Phương pháp này đòi hỏi phải định lượng được các yếu tố cần biểu thị và các điều kiện hạn chế phải trình bày được bằng ngôn ngữ toán học. Do đó, nó có hạn chế cơ bản là khó áp dụng cho các điều kiện văn hóa - xã hội và sinh thái.

Trong lĩnh vực quy hoạch đất đai, một số vấn đề có thể giải quyết bằng phương pháp mô hình hóa toán học như:

+ Vấn đề chuyển loại đất sử dụng

+ Xác định quy mô sản xuất hợp lý các ngành

+ Phân bố hợp lý các điểm dân cư

+ Xác định cơ cấu diện tích gieo trồng

+ Bố trí dất đai và cây trồng theo điều kiện xói mòn đất

+ Xác định năng suất cây trồng

+ Tổ chức hệ thống luân canh hợp lý

+ Tổ chức sử dụng hợp lý thức ăn gia súc

Một ứng dụng quan trọng của tin học trong quy hoạch sử dụng đất là hệ thống thông tin đại lý. Đây là phương pháp biểu diễn số hóa các dữ liệu không

gian và phi không gian, có khả năng cập nhật các biến đổi thực tế rất hữu dụng cho công tác quy hoạch sử dụng đất.

* *Phương pháp dự báo:*

Dựa vào việc ứng dụng chuỗi biến động, phép ngoại suy toán học, phương pháp chuyên gia.

Ngoài ra, trong thực tế đôi khi người ta còn sử dụng các phương pháp sau:

*+ Phương pháp điển hình:* Chọn đối tượng có các chỉ tiêu đạt được cao nhất để nghiên cứu các sự kiện. Hiện tượng làm điển hình chung cho các đối tượng có cùng điều kiện.

*+ Phương pháp thực nghiệm:* Bố trí thực nghiệm để phát hiện các quy luật khác nhau.