

# ỔN ĐỊNH ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ BẢO ĐẢM AN NINH LƯƠNG THỰC QUỐC GIA

NGUYỄN MINH HOÀI \*

*Sau 22 năm đổi mới (1986 - 2008), lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn nước ta đã đạt nhiều thành tựu quan trọng. Từ một nước thiếu lương thực triền miên, từ năm 1989 đến nay, Việt Nam đã trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ 2 thế giới (liên tục 19 năm), làm rạng danh một quốc gia có nền văn minh lúa nước. An ninh lương thực quốc gia được ổn định và giữ vững. Song bên cạnh những thành tựu đạt được, trong quá trình phát triển sản xuất lương thực ở nước ta cũng đã xuất hiện những vấn đề khó khăn và thách thức mới.*

**N**HỮNG năm gần đây, tốc độ tăng sản lượng lương thực ở nước ta hằng năm luôn thấp hơn tốc độ tăng dân số, nên lương thực bình quân đầu người giảm dần: năm 2008 chỉ còn 459 kg, giảm so với năm 2007 là 465 kg và năm 2006 là 471,1 kg. Khủng hoảng lương thực thế giới ngày càng gay gắt và đã lan đến Việt Nam. Giá lương thực của 2 năm 2007 và 2008 tiếp tục tăng nhanh và đứng ở mức cao. Lượng gạo xuất khẩu cũng giảm dần, "con số" giá lương thực tháng 4-2008 đã báo hiệu an ninh lương thực quốc gia đang bước vào thời kỳ có nhiều thử thách. Nguyên nhân của tình hình trên có nhiều, trong đó có vấn đề đất nông nghiệp nói chung, đất trồng cây lương thực, nhất là đất trồng lúa nói riêng bị mất dần trong quá trình

công nghiệp hóa và đô thị hóa. Đây là vấn đề lớn cần được nghiên cứu để tìm giải pháp phù hợp.

## 1 - Thực trạng và xu hướng mất đất nông nghiệp

Tính đến đầu năm 2008, khu vực nông thôn nước ta có trên 13,78 triệu hộ gia đình, trong đó 70,9% là hộ sản xuất nông - lâm nghiệp, thủy sản. Dân số nông thôn có 61,5 triệu người, chiếm 72% dân số cả nước. Lao động nông thôn chiếm trên 60% lao động xã hội, trong đó 80% làm nông nghiệp. Quỹ đất nông nghiệp có gần 9,3 triệu ha; trong đó đất trồng

\* Tổng cục Thống kê

cây hàng năm là 6 triệu ha, riêng đất lúa: 4,1 triệu ha. Quỹ đất nông nghiệp ít, lại giảm nhanh do quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong 7 năm từ năm 2001 đến năm 2007, diện tích đất nông nghiệp cả nước giảm 500 nghìn ha, riêng năm 2007 mất 120 nghìn ha, trong đó chủ yếu là đất trồng cây hàng năm tại các vùng đồng bằng, ven các thành phố, thị xã do xây dựng khu công nghiệp, cụm công nghiệp và đô thị hóa. Đất trồng lúa năm 2000 có 4,47 triệu ha, nhưng đến năm 2006 chỉ còn 4,13 triệu ha, giảm 316 nghìn ha, *trung bình mỗi năm giảm 50 nghìn ha*. Đất canh tác lúa giảm nhanh, khả năng tăng vụ không nhiều nên diện tích gieo trồng lúa giảm là điều tất yếu. Diện tích gieo cấy lúa (tính cho cả 2 vụ) năm 2004 là 7,44 triệu ha, năm 2005 còn 7,33 triệu ha; năm 2006 còn 7,32 và năm 2007 còn 7,18 triệu ha. Năng suất không tăng, diện tích đất trồng lúa giảm nên sản lượng lúa cũng giảm dần: năm 2004 đạt 36,15 triệu tấn; năm 2005 đạt 35,83 triệu tấn; năm 2006 đạt 35,82 triệu tấn và năm 2007 còn 35,59 triệu tấn.

Đất nông nghiệp, nhất là đất lúa giảm chủ yếu do chuyển sang xây dựng các khu công nghiệp, sân golf, đất đô thị, xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, san tách hộ ở nông thôn, chuyển sang nuôi trồng thủy sản tự phát của dân...

Sau 17 năm phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất (1991 - 2007), đến nay cả nước đã xây dựng hơn 150 khu công nghiệp ở các tỉnh thành trong cả nước. Diện tích đất tự nhiên do các khu công nghiệp đang sử dụng là 32.325 ha, chủ yếu là đất nông nghiệp vùng nông thôn ngoại ô các thành phố, thị xã. Diện tích đất đã lấp đầy trong các khu công nghiệp là 21.367 ha, chiếm 53,4% tổng diện tích đất quy hoạch. Vùng đồng bằng sông Hồng, tuy đất chật người đông, nhưng những năm qua cũng đã xây dựng 34 khu công nghiệp tập

*Từ năm 2001 đến năm 2007 diện tích đất nông nghiệp cả nước giảm 500.000 ha; trong đó, đất trồng lúa mỗi năm giảm 50.000 ha.*

trung với diện tích đất quy hoạch là 6.455 ha, chủ yếu là đất tốt trồng 2 vụ lúa. Ngoài ra, các tỉnh trong vùng còn quy hoạch phát triển nhiều cụm công nghiệp vừa và nhỏ với diện tích hàng chục nghìn héc-ta. Tính chung, toàn vùng đã có hàng chục nghìn héc-ta đất 2 vụ lúa, 1 vụ đông rất màu mỡ, tưới tiêu thuận lợi đã thành đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp.

Vùng Đông Nam Bộ có hàng trăm khu công nghiệp, khu chế xuất, nên số diện tích đất nông nghiệp mất đi càng lớn, nhất là ở Đồng Nai, Bình Dương, ngoại ô Thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu. Cùng với các khu công nghiệp, hàng chục cơ sở dịch vụ: căn hộ cao cấp, thể thao, giải trí, kho bãi... cũng chiếm hàng nghìn héc-ta đất.

Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, tính đến tháng 5-2008 cả nước có 51/64 tỉnh thành đã xây dựng 123 sân golf với diện tích 38.445 ha, trong đó có 15.264 ha đất nông nghiệp, riêng đất lúa có 2.433 ha. Vùng có nhiều sân golf nhất là Đông Nam Bộ (36 sân), trong đó Thành phố Hồ Chí Minh: 13, Bà Rịa - Vũng Tàu: 12, Đồng Nai: 4; Bình Dương: 4. Vùng đồng bằng sông Cửu Long cũng có hàng chục sân golf làm mất hàng nghìn héc-ta đất trồng lúa, riêng Long An có 3 sân golf đã xây dựng với 720 ha đất nông nghiệp (thực tế quy hoạch 13 sân). Vùng đồng bằng sông Hồng đã xây dựng các sân golf tại Hà Tây, Hải Dương... làm mất hàng trăm héc-ta đất lúa 2 vụ...

Từ năm 1996 đến năm 2007, quá trình đô thị hóa đã diễn ra nhanh chóng cả về quy mô và tốc độ khắp các vùng. Năm 2007, dân số thành thị là 23 triệu người, chiếm 27,6% tổng

dân số cả nước so với 15,4 triệu người và 21% năm 1996 về 2 chỉ tiêu tương ứng. Như vậy, trong vòng 10 năm dân số thành thị đã tăng lên 7,6 triệu người, tương ứng 50%, bình quân mỗi năm tăng 760 nghìn người, tương ứng 3,2%/năm, trong đó có năm tăng 9,18% (năm 1997), chủ yếu do điều chỉnh địa giới hành chính, chia tách tỉnh, huyện và thành lập các khu đô thị mới gần các khu công nghiệp. Đô thị hóa mở rộng đến đâu, đất nông nghiệp, chủ yếu là đất lúa bị thu hẹp đến đó.

Việc chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông nghiệp một cách tự phát, không theo quy hoạch cũng góp phần làm mất đất trồng cây lương thực, nhất là đất lúa. Từ năm 2001 đến năm 2007, các địa phương trong cả nước đã chuyển hàng chục nghìn héc-ta đất lúa trong đó có cả đất 2 vụ lúa, có hệ thống tưới, tiêu ổn định, dù hiệu quả không cao sang nuôi trồng thủy sản hoặc trồng cây ăn quả, cây công nghiệp hoặc các cây trồng khác ngoài lương thực.

Diện tích đất nông nghiệp giảm trong khi dân số tăng trên 1,2 triệu người/năm, nên đất nông nghiệp bình quân đầu người từ 1.100 m<sup>2</sup> năm 2001 giảm xuống còn 900 m<sup>2</sup> năm 2007, trong đó đất canh tác cây hằng năm còn 700 m<sup>2</sup> và đất lúa chỉ còn 465 m<sup>2</sup>. Xu hướng này nếu còn tiếp tục diễn ra trong những năm tới thì sẽ kéo theo hàng loạt vấn đề nảy sinh về kinh tế - xã hội, đời sống nông dân và an ninh lương thực quốc gia.

Không chỉ giảm sút về số lượng, chất lượng, độ phì nhiêu của đất nông nghiệp cũng giảm dần do bị ô nhiễm nặng cùng với quá trình đô thị hóa và phát triển khu công nghiệp. Điều đáng quan tâm là số diện tích đất trồng lúa giảm chủ yếu thuộc loại đất tốt, màu mỡ, "bờ xôi ruộng mật," cây 2 - 3 vụ/năm, ven các đô thị lớn, đã có hệ thống công trình thủy lợi khá hoàn chỉnh. Vì vậy, số diện tích đất lúa giảm trong những năm qua không đơn thuần

chỉ là mất số lượng đất, mà quan trọng hơn là giảm cả chất lượng và năng suất cây trồng. Nếu trong 10 năm 1997 - 2006, năng suất lúa của nước ta tăng bình quân 2,06 tạ/ha, đem lại sản lượng tăng thêm 770 nghìn tấn lúa, thì trong những năm gần đây, năng suất lúa không còn tăng như các năm trước đó. Cụ thể năng suất lúa bình quân năm năm 2006 là 48,9 tạ/ha; năm 2007 là 39,6 tạ/ha và ước năm 2008 cũng chỉ đạt 40,0 tạ/ha. Năng suất không tăng, diện tích giảm nên sản lượng lúa cũng giảm dần: năm 2004 đạt 36,15 triệu tấn; năm 2005 đạt 35,83 triệu tấn; năm 2006 đạt 35,82 triệu tấn, năm 2007 còn 35,59 triệu tấn và năm 2008 ước đạt khoảng 36 triệu tấn.

Sản xuất ngô tuy có tăng, nhưng chưa bù lại sản lượng lúa giảm và đến năm 2007 mới chỉ đạt 4 triệu tấn, nên sản lượng lương thực có hạt trong những năm gần đây chưa đạt 40 triệu tấn. Bởi vậy, chúng ta phải có những giải pháp cấp bách ổn định đất nông nghiệp, nhất là đất lúa, để vừa giữ vững an ninh lương thực quốc gia, vừa thực hiện kế hoạch xuất khẩu gạo.

## **2 - Giải pháp ổn định đất nông nghiệp ở nước ta**

Để bảo đảm giữ vững an ninh lương thực quốc gia, về lâu dài cần nghiên cứu, thực hiện một hệ thống các nhóm giải pháp tích cực, đồng bộ từ sản xuất đến quản lý thị trường trong nước và điều hành xuất khẩu gạo. Trong các nhóm giải pháp đó, quan trọng nhất là cần tập trung phát triển sản xuất lương thực theo hướng ổn định diện tích và thâm canh nhằm tăng năng suất cây lương thực (lúa, ngô). Các giải pháp chủ yếu là:

- Hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp theo hướng đất nào cây ấy. Quy hoạch sử dụng đất gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, từng vùng và từng địa phương, vùng sản xuất lương thực hàng hóa

với hệ sinh thái cây trồng, quy mô lớn, chất lượng cao. Trên cơ sở đó bổ sung, điều chỉnh quy hoạch, chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên vùng đất phù hợp với phương châm ổn định đất trồng lúa lâu dài, khắc phục tình trạng chuyển đổi, san nhượng tự phát. Hoàn chỉnh quy hoạch sản xuất lúa, ngô trên phạm vi cả nước theo hướng tập trung đầu tư cho các vùng có thể mạnh về sản xuất lúa hàng hóa, như 2 vùng trọng điểm lúa là đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long. Quy hoạch vùng sản xuất ngô quy mô lớn, thâm canh cao như ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, miền núi phía Bắc.

- *Đổi mới phương thức quản lý đất nông nghiệp.* Tăng cường quản lý chặt nguồn lực đất đai, bảo vệ toàn bộ đất lúa hiện có. Theo hướng đó, từ nay đến năm 2015 cần ổn định diện tích đất canh tác lúa ở mức 4 triệu ha. Nghiêm cấm việc chuyển đất 2 vụ lúa ăn chắc sang các mục đích khác ngoài quy hoạch của Nhà nước. Để thực hiện giải pháp này, đề nghị sớm sửa đổi, bổ sung vào Luật Đất đai một số quy định nghiêm ngặt về quản lý và bảo vệ đất lúa, coi đất lúa là tài sản quốc gia, không được xâm phạm. Hướng sửa đổi là làm rõ vai trò của Nhà nước, hộ nông dân trong các quyền: sở hữu, quản lý, sử dụng, chuyển dịch, chuyển nhượng đất nông nghiệp. Cùng với Luật Đất đai, ngành địa chính cần đổi mới phương thức quản lý đất nông nghiệp nói chung, đất trồng lúa nói riêng theo hướng lâu dài là chuyển từ phương pháp quản lý đất đai hành chính sang quản lý thị trường đất đai.

Việc cấp phép cho các dự án đầu tư, xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất cũng như chuyển đổi đất trồng lúa sang các mục đích sử dụng khác nhất thiết phải theo quy hoạch thống nhất của Nhà nước và đền bù theo giá thị trường, có sự tham gia của hộ nông dân.

- *Đổi mới chính sách tài chính về đất đai theo hướng thu hẹp khoảng cách về giá đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa.* Quá trình thu hồi đất nông nghiệp của hộ nông dân để xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu dịch vụ cao cấp, đô thị hóa, xây dựng kết cấu hạ tầng cần được thực hiện theo cách thức: xóa bỏ cơ chế 2 giá, thực hiện 1 giá đất khi thu hồi đền bù theo giá thị trường. Giải pháp này khắc phục được hiện tượng tiêu cực hiện nay là các doanh nghiệp được nhận đất nông nghiệp đền bù theo giá nhà nước quá thấp, nhưng khi biến đất này thành đất phi nông nghiệp, kinh doanh bất động sản, họ mua đi bán lại, bán cho người tiêu dùng, trong đó có hộ nông dân bị thu hồi đất với giá cao gấp hàng trăm lần, thậm chí hàng nghìn lần gây thiệt thòi cho nông dân mất đất; đồng thời hiện tượng này tạo động lực mạnh cho việc lách luật để chuyển đổi mục đích, sử dụng đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Giá đất nông nghiệp quá thấp cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tỷ lệ đất lấp đầy của các khu công nghiệp, sân golf quá thấp hoặc "quy hoạch treo" quá nhiều. Cách thức giải quyết theo hướng: giá cả đất đai theo giá thị trường; nông dân có quyền tham gia thương thảo giá đất nông nghiệp thu hồi; cho thuê đất, nông dân có quyền được hưởng tỷ lệ từ tiền thuê đất hàng năm. Thực hiện chính sách tài chính cần thiết để bảo vệ môi trường sinh thái, đất đai, nguồn nước, hệ sinh thái cây trồng, vật nuôi, bảo vệ độ phì nhiêu của đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa hiện có.

**Xu hướng diện tích đất nông nghiệp giảm, trong khi dân số tăng hơn 1,2 triệu người/năm sẽ ảnh hưởng đến đời sống nông dân và an ninh lương thực quốc gia.**

- Khuyến khích thâm canh tăng vụ lúa, ngô và các cây lương thực có hạt khác bằng các biện pháp kinh tế, tài chính và khoa học - kỹ thuật thích hợp, nhưng tránh bóc lột đất quá mức, bảo đảm canh tác bền vững. Nghiên cứu khả năng sử dụng diện tích lúa vụ 3 ở đồng bằng sông Cửu Long một cách hợp lý bằng các biện pháp kỹ thuật về giống lúa, bảo vệ thực vật, cơ giới hóa các khâu, thời vụ để tận dụng khả năng đất đai, khí hậu và kinh nghiệm sản xuất lúa của nông dân, đồng thời bảo vệ độ màu mỡ của đất, phòng trừ sâu bệnh do tăng vụ. Mở rộng diện tích ngô vụ đông ở đồng bằng sông Hồng và các tỉnh phía Bắc lên 800 nghìn ha, ổn định diện tích các cây trồng khác như cây công nghiệp ngắn ngày, chăn nuôi tập trung quy mô trang trại là chủ yếu để góp phần cải tạo đất, đồng thời tăng sản lượng lương thực.

- *Coi trọng thâm canh cây lương thực nhằm tạo hiệu quả kinh tế cao.* Giải pháp này là đầu tư chiều sâu, ứng dụng rộng rãi các tiến bộ khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ sinh học vào sản xuất trồng trọt, chăn nuôi để tăng năng suất đi đôi với tăng chất lượng sản phẩm, giảm chi phí trung gian, tăng sức cạnh tranh trên thị trường trong nước và thế giới. Phát triển và nâng cấp các công trình thủy lợi để có khả năng chống đỡ hiệu quả với bão, lũ, hạn hán, tiến tới thực hiện tiêu chuẩn chủ động cho toàn bộ 4 triệu ha đất trồng lúa, tạo tiền đề cho thâm canh cao 2 vụ lúa, các vụ ngô, tập trung với năng suất cao và ổn định. Tập trung nguồn lực của Nhà nước, doanh nghiệp và nông dân để tăng cường đầu tư thâm canh cây lúa, ngô nhằm đạt năng suất và sản lượng cao nhất. Trong bối cảnh giá phân bón, thuốc trừ sâu đứng ở mức cao và tăng liên tục như hiện nay,

**Tính đến tháng 5-2008, cả nước có 123 sân golf với diện tích 38.445 ha, trong đó có 15.264 ha đất nông nghiệp, vùng có nhiều sân golf nhất là Đông Nam Bộ: 36 sân.**

Nhà nước và các tổng công ty lương thực cần có cơ chế, chính sách, giải pháp hỗ trợ nông dân sản xuất lương thực theo các phương thức phối hợp trong khuôn khổ các cam kết WTO để hỗ trợ người sản xuất lúa, ngô yên tâm đầu tư vốn, lao động, khoa học - công nghệ nhằm tăng vụ, tận dụng đất, thâm canh tăng năng suất, sản lượng lúa hàng hóa.

- Để thực hiện các giải pháp trên đây, nhất thiết phải *tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, vai trò quản lý của chính quyền các cấp*, thể hiện chủ yếu ở các mặt: hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp gắn với quy hoạch đất đai nói chung phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả

nước, từng vùng, từng địa phương trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế thế giới; bổ sung, sửa đổi Luật Đất đai và các chính sách kinh tế tài chính liên quan đến quyền sở hữu, quyền sử dụng, quyền chuyển nhượng, quyền và giá chuyển nhượng cho thuê đất nông nghiệp của Nhà nước và hộ nông dân, trách nhiệm của các doanh nghiệp thuê mượn, sử dụng, đền bù đất nông nghiệp, nhất là đất lúa; tăng cường vai trò lãnh đạo, trình độ quản lý kinh tế của cán bộ, công chức các tổ chức đảng và bộ máy chính quyền các cấp, các đoàn thể trong hệ thống chính trị, nhất là Hội Nông dân trong công tác quản lý đất đai nói chung, đất nông nghiệp nói riêng; hỗ trợ hộ nông dân, nhất là các đối tượng yếu thế, trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi, đền bù đất, quy hoạch đất nông nghiệp để bảo đảm chức năng sản xuất, bảo vệ quyền lợi chính đáng của nông dân, bảo vệ môi trường sinh thái và an ninh lương thực cho mọi người; chống đầu cơ, buôn bán đất nông nghiệp, nhất là đất lúa dưới mọi hình thức. □