

NGHIÊN CỨU THỰC TIỄN CÔNG TÁC ĐÓN DIỄN ĐỔI THỪA TẠI TỈNH NAM ĐỊNH

Nguyễn Tuấn Hùng¹, Hoàng Thái Đại²

TÓM TẮT

Để khắc phục tình trạng manh mún ruộng đất, tạo ra các ô thửa có diện tích lớn, tạo điều kiện cho việc phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hoá, đạt hiệu quả cao trên từng đơn vị diện tích, từng bước đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, qua hai giai đoạn 2002-2004 và 2011-2015, tỉnh Nam Định đã triển khai công tác đón diễn đổi thửa, đạt được nhiều kết quả. Sau khi thực hiện chủ trương đón diễn đổi thửa của tỉnh, đến 2015 trên địa bàn toàn tỉnh bình quân số thửa đất nông nghiệp của một hộ còn 2,1 thửa, giảm 1,7 thửa so với giai đoạn 2002-2004, trong đó, huyện có bình quân số thửa trên một hộ thấp nhất là Nghĩa Hưng có 1,46 thửa/hộ, huyện có bình quân số thửa trên một hộ cao nhất là Vụ Bản có 2,88 thửa/hộ; sau đón diễn đổi thửa đất công ích được quản lý chặt chẽ hơn, nhưng tổng số thửa đất công ích toàn tỉnh còn khá lớn (21.588 thửa), trong đó nhiều nhất là huyện Hải Hậu (6.310 thửa) và thấp nhất là huyện Nghĩa Hưng (1.266 thửa). Kết quả của nghiên cứu cho thấy: Đón diễn đổi thửa tạo điều kiện chỉnh trang đồng ruộng, hoàn thiện hệ thống giao thông, thủy lợi nội đồng, đẩy mạnh cơ giới hóa sản xuất, áp dụng đồng bộ các tiến bộ kỹ thuật trên đồng ruộng, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, hướng tới một nền sản xuất nông nghiệp hàng hóa. Từ kết quả nghiên cứu công tác đón diễn đổi thửa tại Nam Định, một tỉnh ven biển vùng đồng bằng sông Hồng, một số bài học đã được chỉ ra: về vai trò của các cấp ủy Đảng, chính quyền, đoàn thể, tôn giáo, người nông dân, các nguồn lực hỗ trợ và cơ chế chính sách, tài chính...

Từ khóa: Đón diễn đổi thửa, số thửa, Nam Định.

1. ĐẤT VÀI ĐỀ

Nhận thức rõ tầm quan trọng của ngành nông nghiệp đối với sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội của đất nước, Đảng và Nhà nước luôn dành sự quan tâm cho ngành nông nghiệp thông qua việc ban hành hàng loạt các chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp, trong đó có các chính sách về đất đai. Quyết định số 68/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ Năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX: "Về đất đai: điều chỉnh các cơ chế, chính sách để tạo điều kiện cho nông dân thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ đối với đất đai như khuyến khích nông dân đón diễn đổi thửa; cho phép nông dân sử dụng giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn, liên doanh, liên kết sản xuất kinh doanh"; Nghị quyết số 26/NQ-TW ngày 12/3/2003 tại Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) về việc tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã nêu rõ: "*Khuyến khích tích tụ đất đai, sớm khắc phục tình*

trạng đất sản xuất nông nghiệp manh mún. Quá trình tích tụ đất đai cần có sự chỉ đạo và quản lý của Nhà nước, có quy hoạch, kế hoạch, có bước đi vững chắc trên từng địa bàn, linh hoạt gắn với chương trình phát triển ngành nghề, tạo việc làm. Tích tụ đất đai thông qua việc nhận chuyển nhượng và nhiều biện pháp khác phục và phù hợp với từng thời kỳ, từng vùng". Tỉnh Nam Định đã ban hành: Nghị quyết số 02/NQ-TU (ngày 06/6/2002) về việc đón diễn đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp (sau đây gọi tắt là đón diễn đổi thửa); Kế hoạch 123/Vp3 (ngày 2/8/2002) của Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh Nam Định triển khai đón diễn đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp; Chỉ thị số 07/CT-TU ngày 19/9/2011 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về tiếp tục thực hiện đón diễn, đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp; Kế hoạch số 45/KH-UBND ngày 30/8/2011 của UBND tỉnh về tiếp tục thực hiện đón diễn đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp; Hướng dẫn số 1071/HD-STNMT ngày 16/9/2011 của Sở Tài nguyên và Môi trường về tiếp tục thực hiện công tác đón diễn đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Nam Định; Hướng dẫn số 1731/HD-STNMT ngày 30/12/2011 về việc chỉnh lý bản đồ, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau đón diễn đổi thửa

¹ Ủy ban Nhân dân tỉnh Nam Định

² Hội Khoa học đất Việt Nam

trong sản xuất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Nam Định.

Việc triển khai thực hiện dồn điền đổi thửa ở tỉnh Nam Định được tiến hành trong 2 giai đoạn: 2002-2004 và 2011-2015. Mỗi giai đoạn có những thành tựu và tồn tại riêng, giai đoạn sau kế thừa và phát huy thành tựu của giai đoạn trước. Nghiên cứu này tổng hợp kết quả dồn điền đổi thửa của hai giai đoạn, đưa ra một số ý kiến đánh giá những ưu điểm, tồn tại và nguyên nhân trong công tác dồn điền đổi thửa của tỉnh Nam Định, góp phần hoàn thiện các chính sách đất đai có liên quan đến sản xuất nông nghiệp.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Phương pháp chọn điểm nghiên cứu

Nam Định là tỉnh ven biển thuộc phía Nam vùng đồng bằng sông Hồng, có địa hình khá bằng phẳng và thấp trũng, sử dụng đất khá đa dạng, có nhiều loại hình, kiểu sử dụng đất nông nghiệp, có thể được chia thành 2 vùng: vùng nội đồng; vùng ven biển. Để bảo đảm tính đại diện cho cả 2 vùng, chọn 3 huyện bao gồm cả các vùng địa hình - sinh thái nội đồng, úng trũng và vùng ven biển để điều tra. Ở vùng nội đồng, úng trũng chọn huyện Nam Trực và huyện Ý Yên. Huyện Nam Trực có địa hình ven cao, chuyển đổi đất nông nghiệp khá đa dạng sang trồng cây rau màu; huyện Ý Yên có địa hình thấp trũng, bên cạnh chuyển đổi đất lúa sang cây màu, nhưng năm qua huyện đã chuyển đổi đất đai sang trang trại tổng hợp, nuôi trồng thủy sản khá phát triển; đối với vùng ven biển chọn huyện Hải Hậu, một trong số các huyện có truyền thống phát triển nông nghiệp của tỉnh Nam Định, là huyện khá thành công trong công tác dồn điền đổi thửa.

Chọn xã điều tra: trên cơ sở lựa chọn 3 huyện đại diện 2 vùng, sau khi tham vấn lãnh đạo địa phương về tình hình sản xuất nông nghiệp nói chung và tình hình dồn điền đổi thửa, chuyển đổi sử dụng đất nông nghiệp ở các xã trong các huyện, chọn mỗi huyện 4 xã theo phương pháp chọn ngẫu nhiên để điều tra. Cụ thể: Huyện Nam Trực: các xã Nam Dương, Nam Hải, Diên Xá, Đông Sơn; huyện Ý Yên: các xã Yên Tân, Yên Trung, Yên Nhân, Yên Phong; huyện Hải Hậu: các xã Hải Hà, Hải Tây, Hải Châu, Hải Ninh.

2.2. Phương pháp thu thập số liệu

2.2.1. Phương pháp thu thập số liệu thứ cấp

Thu thập các thông tin, tài liệu, số liệu về điều

kiện tự nhiên, thực trạng phát triển kinh tế - xã hội; hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp qua các kỳ thống kê, kiểm kê đất đai giai đoạn 2002-2004, 2010-2017 của tỉnh Nam Định; các văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn thực thi chính sách về đất đai, chính sách quản lý và sử dụng đất nông nghiệp; các công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài đã được công bố.

2.2.2. Phương pháp thu thập số liệu sơ cấp

Nguồn số liệu sơ cấp được thu thập qua điều tra trực tiếp bằng phương pháp chọn mẫu đại diện tiêu vùng và ngẫu nhiên đối với nông hộ, cụ thể như sau:

Chọn hộ điều tra và số lượng mẫu: Đối tượng điều tra nông hộ được chọn bằng phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên trong nhóm đối tượng hộ sản xuất nông, lâm nghiệp, thủy sản, có đất sản xuất và thực hiện dồn điền đổi thửa.

Số lượng mẫu được tính toán dựa trên công thức tính số lượng mẫu. Phỏng vấn hộ theo bộ câu hỏi soạn sẵn, ngoài những thông tin cơ bản của hộ là những thông tin, số liệu liên quan trực tiếp đến nội dung nghiên cứu: số liệu về dồn điền đổi thửa, chuyển đổi sử dụng đất nông nghiệp, tình hình sản xuất nông nghiệp của hộ trên nguyên tắc tính số mẫu từng huyện theo công thức (Hoàng Trọng và Chu Nguyễn Mộng Ngọc, 2008). Công thức tính số mẫu điều tra nông hộ - công thức 1: $n = N / (1 + N \cdot e^2)$ với n là cỡ mẫu cần điều tra của từng huyện, N là số lượng tổng thể (số hộ nông, lâm nghiệp, thủy sản có sử dụng đất nông nghiệp của huyện điều tra), e là sai số tiêu chuẩn 5%, độ tin cậy $p = 95\%$. Tổng số phiếu điều tra là 1200.

Phỏng vấn nông hộ: các hộ điều tra đáp ứng các tiêu chí như nêu ở trên.

2.3. Phương pháp so sánh

Phương pháp so sánh trước và sau khi thực hiện chính sách: dựa trên hệ thống các chỉ tiêu, so sánh sự thay đổi của chỉ tiêu trước và sau khi thực hiện chính sách.

2.4. Phương pháp phân tích đánh giá về công tác dồn điền đổi thửa

Tiêu chí đánh giá của người dân đối với công tác dồn điền đổi thửa: (i) Công tác tuyên truyền phục vụ thực hiện dồn điền đổi thửa; (ii) Sự đồng nhất của người dân trong phương án dồn điền đổi thửa; (iii) Công tác hoàn thiện, công khai phương án và giao đất ngoài thực địa; (iv) Công tác chỉnh trang, đo đạc

lại đồng ruộng sau dồn điền đổi thửa; (v) Công tác chuyển đổi cơ cấu cây trồng theo phương án sau dồn điền đổi thửa.

Phương pháp đánh giá: Thang đo Likert 5 mức độ (Likert, 1932) được sử dụng để đánh giá tình hình thực hiện công tác dồn điền đổi thửa. Chỉ số đánh giá chung là số bình quân gia quyền của số lượng người trả lời theo từng mức độ áp dụng và hệ số của từng mức độ. Phân cấp đánh giá được tính toán theo thang điểm: Rất tốt = 5; Tốt = 4; Trung bình = 3; Kém = 2; Rất kém = 1.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Đánh giá kết quả công tác dồn điền đổi thửa tại tỉnh Nam Định

Chương trình dồn điền đổi thửa của tỉnh được

thực hiện theo 2 giai đoạn: giai đoạn 2002-2004 và giai đoạn 2011-2015.

3.1.1. *Giai đoạn 2002-2004:* Công tác dồn điền đổi thửa bao gồm 2 bước: (i) Công tác chuẩn bị: quản trị chủ trương của cấp trên, thành lập ban chỉ đạo dồn điền đổi thửa cấp xã, thành lập tiểu ban chỉ đạo cấp thôn, tuyên truyền và chuẩn bị vật tư; (ii) Nội dung và phương pháp tổ chức thực hiện: thu thập tài liệu, xác định cụ thể diện tích, vị trí đất dành cho quy hoạch vào mục đích phi nông nghiệp và đất công ích, lựa chọn phương pháp và hình thức dồn điền đổi thửa, trình duyệt của cấp xã với cấp huyện, thông báo chủ trương, chỉ đạo của xã, quyết định phê duyệt phương án chuyển đổi cấp huyện. Kết quả dồn điền đổi thửa giai đoạn 2002-2004 được nêu trong bảng 1.

Bảng 1. Kết quả dồn điền đổi thửa tại tỉnh Nam Định giai đoạn 2002- 2004

STT	Huyện	Trước dồn điền đổi thửa			Sau dồn điền đổi thửa			So sánh trước và sau dồn điền đổi thửa
		Số hộ	Diện tích (ha)	Bình quân thửa/hộ	Số hộ	Diện tích (ha)	Bình quân thửa/hộ	
1	Hải Hậu	70.453	11.554	3,10	70.711	10.872	2,73	-0,37
2	Ý Yên	57.376	14.431	10,90	46.312	11.377	5,48	-5,42
3	Trực Ninh	49.403	7.890	4,30	44.208	7.481	3,48	-0,82
4	Xuân Trường	42.759	5.947	3,90	38.444	5.176	2,23	-1,67
5	Nam Trực	51.948	9.818	6,54	51.948	3.859	6,17	-0,37
6	Mỹ Lộc	15.640	3.478	7,70	6.547	1.859	5,79	-1,91
7	Nghĩa Hưng	48.290	9.723	4,20	48.290	9.842	2,39	-1,81
8	Vụ Bản	32.667	8.628	11,30	33.015	7.577	3,76	-7,54
9	Giao Thủy	39.670	6.389	3,30	41.395	6.789	2,22	-1,08
	Tổng cộng	417.239	69.968	6,14	380.870	64.832	3,81	-2,33

(Nguồn: UBND tỉnh Nam Định, 2004)

Trong giai đoạn này, việc thực hiện dồn điền đổi thửa tại tỉnh đã đạt được 2 mục tiêu: (i) Khắc phục tình trạng manh mún ruộng đất, tạo ra các ô thửa có diện tích lớn, tạo điều kiện cho phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa, đạt hiệu quả cao trên từng đơn vị diện tích, từng bước đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn; (ii) Quy hoạch lại quỹ đất và phân cụ thể quỹ đất làm cơ sở cho việc lập hồ sơ thuê đất công ích theo quy định của pháp luật, tăng cường quản lý và sử dụng đất hợp pháp, tăng thu cho ngân sách Nhà nước. Tính đến năm 2004, sau dồn điền đổi thửa, bình quân toàn tỉnh mỗi hộ có 3,81 thửa, so với trước khi dồn đổi mỗi thửa đã giảm được 2,33 thửa. Các huyện Hải Hậu, Xuân Trường,

Nghĩa Hưng, Giao Thủy có số thửa bình quân/hộ là dưới 3 thửa. Tuy nhiên, một số huyện có bình quân số thửa/hộ vẫn cao như: Ý Yên, Nam Trực và Mỹ Lộc (còn khoản 5-6 thửa/hộ). Trong giai đoạn này số hộ tham gia dồn điền đổi thửa trên địa bàn tỉnh khá lớn với 380.870 hộ, diện tích 64.832 ha đất nông nghiệp (chiếm trên 50% tổng diện tích đất nông nghiệp của tỉnh).

Tính đến hết năm 2004 đa phần các huyện đều thực hiện xong việc giao đất ngoài thực địa, tuy nhiên còn một số huyện đang tiến hành và chưa giao xong như: Nam Trực, Xuân Trường, Mỹ Lộc. Đây là những địa phương liên quan đến quy hoạch khu công nghiệp và khu đô thị. Sau dồn đổi, bên cạnh việc giao đất ngoài thực địa, các địa phương cũng

tiến hành thực hiện cấp lại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 67/197 xã với 132.042 hộ dân; một số địa phương chưa thực hiện xong là do: (i) việc triển khai công tác dồn điền đổi thửa trong điều kiện kinh còn nhiều khó khăn về kinh phí, an ninh nông thôn; (ii) vẫn còn một số huyện, xã chưa nhận thực đầy đủ được tầm quan trọng của công tác dồn điền đổi thửa, ngại khó, chưa thật sự tập trung cho công tác này.

3.1.2. Giai đoạn 2011-2015: Mục tiêu phần đầu số thửa bình quân/hộ giảm xuống còn từ 1-2 thửa, để phục vụ xây dựng nông thôn mới và phát triển kinh tế trang trại, gia trại tại địa phương, khuyến khích tích tụ tập trung đất đai, xây dựng cánh đồng lớn. Các bước cụ thể hơn so với giai đoạn trước như sau: Bước 1: Thành lập ban chỉ đạo xã; tiểu ban dồn điền đổi thửa của thôn, đội; thu thập các tài liệu có liên quan; bước 2: Tổ chức hội nghị quán triệt từ đảng bộ tới các cán bộ thôn đội; tập huấn chuyên môn nghiệp vụ cho Ban chỉ đạo xã, tiểu ban dồn điền các thôn đội và đội ngũ cán bộ trung tập của xã; bước 3: Tổ chức họp dân quán triệt chủ trương dồn điền đổi thửa; bước 4: Cán bộ thôn, đội cùng cán bộ trung tập, cán bộ địa chính xã rà soát thống nhất số liệu diện tích xác định rõ diện tích đất giao ổn định của hộ dân, diện tích đất công ích, đất dành cho quy hoạch; bước 5: Họp dân thống nhất phương án dồn đổi: Tại bước này thống nhất công khai quy hoạch, diện tích dân phải đóng góp và bình bầu hệ số chuyển đổi K; bước 6: Hoàn thiện và công khai phương án chi tiết; bước 7: Giao đất ngoài thực địa. Các bước được thực hiện

tại các địa phương trong tinh chi tiết đến đơn vị thôn.

Kết quả dồn điền đổi thửa giai đoạn 2011-2015 được thể hiện tại bảng 2.

Số liệu tại bảng 2 cho thấy, sau khi thực hiện dồn điền đổi thửa giai đoạn 2, tổng diện tích đất nông nghiệp là 76.651,07 ha (gồm đất công ích 4.216,51 ha và đất của hộ gia đình cá nhân 72434.560 ha) chiếm khoảng trên 70% tổng diện tích đất nông nghiệp của tỉnh Nam Định. Kết quả cho thấy, tổng số thửa đất công ích của tỉnh khá nhiều với 21.588 thửa, trong đó nhiều nhất là huyện Hải Hậu (6.310 thửa) và thấp nhất là huyện Nghĩa Hưng (1.266 thửa). Ngoài ra, số thửa bình quân/hộ giảm xuống, cả tỉnh chỉ còn bình quân 2,11 thửa/hộ, giảm 1,7 thửa/hộ so với so với giai đoạn 2002-2004. Trong đó, Vụ Bản bình quân thửa/hộ cao nhất là 2,88 thửa/hộ, thấp nhất là Nghĩa Hưng có 1,46 thửa/hộ.

Sau khi thực hiện chuyển đổi đất lúa và dồn điền đổi thửa toàn tỉnh đã hình thành 3.146 vùng sản xuất với tổng diện tích là 51.093,93 ha trong đó vùng lớn nhất là khoảng 41,3 ha của huyện Nghĩa Hưng và vùng nhỏ nhất là 0,01 ha tại huyện Vụ Bản. Trên cơ sở đó tỉnh cũng đã đưa ra quy hoạch các cánh đồng mẫu lớn. Theo báo cáo kết quả của các huyện, việc thực hiện các vùng sản xuất đạt >70%, tập trung vào các loại cây như: lúa, lạc đất tương, khoai lang, rau an toàn VietGAP, cà chua... Đây là những sản phẩm lợi thế của tỉnh. Việc hình thành các cánh đồng lớn đã tăng từ 45 mô hình năm 2012 lên 276 mô hình năm 2017.

Bảng 2. Quỹ đất công ích và quỹ đất hộ gia đình, cá nhân sau thực hiện dồn điền đổi thửa giai đoạn 2011-2015

STT	Huyện	Quỹ đất công ích		Quỹ đất của hộ gia đình cá nhân			So sánh trước và sau dồn điền đổi thửa
		Diện tích (ha)	Số thửa (thửa)	Diện tích (ha)	Bình quân thửa/hộ (thửa/hộ)	Bình quân thửa/hộ (giai đoạn 2002-2004)	
1	Ý Yên	794.60	1799	13954.120	2,28	5,48	-3,20
2	Vụ Bản	725.39	2178	8134.960	2,88	3,76	-0,88
3	Mỹ Lộc	172.70	1351	4604.480	2,58	5,79	-3,21
4	Nam Trực	299.73	1266	6522.930	2,72	6,17	-3,45
5	Trực Ninh	479.74	3205	7368.920	1,77	3,48	-1,71
6	Nghĩa Hưng	299.73	1266	9482.970	1,46	2,39	-0,93
7	Xuân Trường	401.49	3176	5016.380	1,90	2,23	-0,33
8	Giao Thủy	414.35	2037	6846.780	1,55	2,22	-0,67
9	Hải Hậu	628.784	5310	10503.020	1,84	2,73	-0,89
	Tổng	4216.51	21588.00	72434.560	2,11	3,81	1,70

(Nguồn: Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Nam Định, 2016)

Bên cạnh đó, công tác đo đạc, chỉnh lý bản đồ địa chính và cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cũng được tỉnh và các địa phương chỉ đạo thực hiện. Công tác cấp đổi GCNQSDĐ nông nghiệp tại tỉnh được Tỉnh ủy, UBND tỉnh chỉ đạo chặt chẽ. Tổng số bản đồ địa chính căn chỉnh lý của toàn tỉnh Nam Định là 5.758 tờ, số GCNQSDĐ căn cấp là 449.299 giấy chứng nhận với diện tích là 72.434,56 ha. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện gặp một số khó khăn nên kết quả thực hiện chưa đạt với kế hoạch đề ra. Tính đến năm 2017, tỉnh đã lập được 336.672 hồ sơ, trong đó có 288.704 hồ sơ đã được xã duyệt (85,75%); 269.840 hồ sơ được huyện thẩm định (80,15%); 254.790 hồ sơ được huyện phê duyệt (75,68%); 113.439 hồ sơ được cấp giấy chứng nhận (33,69%). Huyện Hải Hậu, Nghĩa Hưng, Xuân Trường có số lượng giấy chứng nhận đã ký nhiều nhất trong tỉnh. Nguyên nhân tiến độ cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn chậm: (1) Bản đồ và hồ sơ địa chính tại nhiều xã, thị trấn quá cũ nên không thể tiến hành chỉnh lý bản đồ, lập hồ sơ địa chính, cấp GCNQSDĐ nông nghiệp ngay nên mất nhiều thời gian; (2) Hồ sơ sau dồn điền đổi thửa của các xã không đầy đủ, đồng bộ, thiếu chính xác khi thực hiện chỉnh lý bản đồ; (3) Tại các địa phương, nguồn thu tiền sử dụng đất thấp nên việc dành kinh phí cho công tác cấp GCNQSDĐ nông nghiệp còn hạn chế và gặp khó khăn; (4) Một số huyện chưa tập trung cao chỉ đạo công tác lập hồ sơ cấp GCNQSDĐ nông nghiệp. Hầu hết các cán bộ được hỏi đều cho rằng việc không kịp thời đo đạc, chỉnh lý và cấp đổi GCNQSDĐ sẽ khó khăn cho công tác quản lý và việc thực thi các quyền luật định của người sử dụng đất cũng như giải quyết tranh chấp. Đồng thời, thực trạng trên dẫn đến tâm lý e dè, thiếu mạnh dạn trong đầu tư vào sản xuất, canh tác, dẫn đến hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp không cao. Do đó để hoàn thiện tốt công tác cấp GCNQSDĐ nông nghiệp sau dồn điền đổi thửa cần phải có sự phối kết hợp của các ngành, tăng cường nguồn kinh phí và sự đồng thuận của người dân.

Đến 31/12/2015 có 5/9 huyện đã hoàn thành chương trình dồn điền đổi thửa. Còn lại 4 huyện chưa thực hiện xong và gặp khó khăn ở bước 7 là giao đất ngoài thực địa. Như ở huyện Nam Trực một số hộ dân chưa kí biên bản giao đất ngoài thực địa. Tuy nhiên, sau đó, công tác này cũng đã được thực hiện ở các huyện còn lại. Sau thực hiện dồn điền đổi thửa diện tích đất nông nghiệp tăng do giảm bờ vùng, bờ

thừa, bình quân thửa/hộ giảm, quỹ đất công ích tại các xã, huyện được quy hoạch thành một vùng, hạn chế tình trạng đất công ích và đất nông nghiệp của hộ dân nằm xen kẹt.

3.2. Đánh giá của người dân về việc thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa

3.2.1. Những mặt tích cực

Công tác tuyên truyền phục vụ thực hiện dồn điền đổi thửa trên địa bàn tỉnh được đánh giá chung là rất tốt với chỉ số đánh giá là 4,3. Cụ thể, trong tổng số phiếu điều tra, có 650 hộ lựa chọn rất tốt; 300 hộ chọn tốt; 223 hộ chọn trung bình; chỉ có 27 phiếu lựa chọn không tốt. Ngay khi có kế hoạch dồn điền đổi thửa, các cấp ủy Đảng, các ban, ngành, đoàn thể của các địa phương đã triển khai công tác tuyên truyền, vận động tới nhân dân về mục đích, ý nghĩa, tầm quan trọng và quan trọng chủ trương chuyển đổi ruộng đất, dồn điền, đổi thửa trong nhân dân. Trước khi tiến hành dồn điền, đổi thửa, các tổ, đội, thôn, xóm đều tổ chức họp dân, lấy ý kiến công khai của nhân dân về nội dung và cách làm.

Quá trình triển khai thực hiện, luôn đề cao tinh thần gương mẫu, trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy Đảng, chính quyền, đoàn thể, phát huy ảnh hưởng của các chức sắc tôn giáo và những người có uy tín trong xã hội. Thông qua công tác tuyên truyền, cán bộ, hội viên nông dân trong xã tin tưởng và nhất trí phương án thực hiện. Sự thống nhất của người dân trong phương án dồn điền đổi thửa trên địa bàn tỉnh được đánh giá là thống nhất cao với chỉ số 3,9, có 70% số hộ được điều tra thống nhất cao và rất cao với phương án được đưa ra.

Các huyện đã tập trung chỉ đạo làm tốt công tác xây dựng phương án, tuyên truyền, vận động các hộ nông dân dồn điền đổi thửa gắn với chỉnh trang, kiến thiết đồng ruộng và đóng góp đất xây dựng các công trình nông thôn mới. Từ huyện tới các thôn, xóm, đội, việc triển khai dồn điền đổi thửa được tiến hành đồng bộ trên cơ sở thống nhất cao giữa chính quyền và nhân dân. Công tác hoàn thiện công khai phương án và giao đất ngoài thực địa sau dồn đổi cũng được đánh giá rất tốt, với chỉ số đánh giá chung là 4,4.

Đối với công tác chỉnh trang, đo đạc lại đồng ruộng sau dồn điền đổi thửa, có khoảng 42% số hộ được hỏi trả lời tốt và rất tốt, tương ứng với chỉ số chung 3,4, được đánh giá là tốt.

Tuy nhiên, công tác chuyển đổi cơ cấu cây trồng

theo phương án dồn điền đổi thửa chỉ được đánh giá ở mức trung bình, với chỉ số 2,6. Nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật cho những vùng đã dồn điền đổi thửa rất lớn, song kinh phí đầu tư hàng năm rất hạn chế. Do đó, nhiều vùng đã quy hoạch giao

thông, thủy lợi nội đồng nhưng chưa được đầu tư hoàn thiện nên khó khăn cho việc áp dụng cơ giới hóa vào sản xuất, dẫn đến hiệu quả canh tác trên những diện tích này chưa cao...

Bảng 3. Đánh giá của người dân về tình hình thực hiện dồn điền đổi thửa tại tỉnh Nam Định

STT	Nội dung	Đánh giá của người dân	Số phiếu	Tỷ lệ (%)	Chỉ số đánh giá chung
1	Công tác tuyên truyền phục vụ thực hiện dồn điền đổi thửa	Rất tốt	650	54,17	4,3
		Tốt	300	25,00	
		Trung bình	223	18,58	
		Kém	20	1,67	
		Rất kém	7	0,58	
2	Sự thống nhất của người dân trong phương án dồn điền đổi thửa	Rất cao	342	28,50	3,9
		Cao	515	42,92	
		Trung bình	200	16,67	
		Thấp	120	10,00	
		Rất thấp	23	1,92	
3	Công tác hoàn thiện, công khai phương án và giao đất ngoài thực địa	Rất tốt	670	55,83	4,4
		Tốt	342	28,50	
		Trung bình	157	13,08	
		Kém	20	1,67	
		Rất kém	11	0,92	
4	Công tác chỉnh trang, đo đạc lại đồng ruộng sau dồn điền đổi thửa	Rất tốt	200	16,67	3,4
		Tốt	310	25,83	
		Trung bình	500	41,67	
		Kém	150	12,50	
		Rất kém	40	3,33	
5	Công tác chuyển đổi cơ cấu cây trồng theo phương án sau dồn đổi	Rất tốt	120	10,00	2,6
		Tốt	200	16,67	
		Trung bình	270	22,50	
		Kém	300	25,00	
		Rất kém	310	25,83	

Nhìn chung, công tác dồn điền đổi thửa của Nam Định là một trong những tiến bộ quan trọng để tiến hành thực hiện chương trình xây dựng nông thôn mới và tạo điều kiện thuận lợi để địa phương phát triển sản xuất theo hướng hàng hóa, áp dụng công nghệ cao; tập trung đất nông nghiệp thông qua thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và hình thành những khu vực sản xuất nông nghiệp hàng hóa, tập trung.

3.2.2. Những mặt hạn chế

Ở một số xã, cán bộ và người dân vẫn chưa nhận thức đầy đủ về lợi ích của công tác dồn điền đổi thửa. Cán bộ, lãnh đạo, nhất là chính quyền, chi bộ thôn, cụm dân cư chưa thực hiện tốt công tác tuyên truyền, vận động, thuyết phục nhân dân. Một số địa phương

Nguồn: Tổng hợp từ kết quả điều tra phiếu đã lập phương án dồn đổi, chưa có được sự thống nhất của người dân nhưng chính quyền địa phương nóng vội vẫn tổ chức thực hiện dẫn đến sự không đồng tình của người dân và khiếu kiện kéo dài.

Lãnh đạo xã đã có trường hợp mắc tư tưởng vụ lợi, thông qua dồn quy đất công ra mặt đường và đẩy người dân có đất mặt đường vào trong nhằm chuyển mục đích khu vực này sang các loại đất có đơn giá cao như: đất ở, đất sản xuất phi nông nghiệp, đất thương mại dịch vụ... Cán bộ địa chính lợi dụng việc dồn điền để chia lại ruộng những khu vực đẹp cho người thân dẫn đến việc người dân thấy không công bằng trong việc dồn đổi ruộng.

Sau dồn đổi, chỉnh trang, đo đạc lại đồng ruộng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân. Tuy nhiên kinh phí cho các công việc

này lớn nên tại nhiều địa phương, việc đo đạc cấp giấy chứng nhận cho người dân còn chậm.

Sau khi dồn điền đổi thửa, nhiều nơi chưa thực hiện tốt việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng theo phương án đã đề ra. Việc quy hoạch hình thành những vùng chuyên canh nhằm hợp tác với doanh nghiệp tổ chức sản xuất hàng hóa vẫn chưa nhiều, vì thế một số nơi hiệu quả đạt được sau dồn điền đổi thửa không cao.

Sau dồn điền đổi thửa, đất đai khá tập trung, thuận lợi cho sản xuất hàng hóa, kết quả là lượng sản phẩm nông nghiệp sản xuất ra ngày càng nhiều. Nhưng khâu thi trường tiêu thụ sản phẩm lại nảy sinh khó khăn, nhiều nơi khi đến vụ thu hoạch đại trà, nông sản bị ứ đọng không tiêu thụ được, giá cả hạ, nông dân thua thiệt. Vấn đề đặt ra là, phải giải quyết bài toán đầu ra cho nông sản hàng hóa song song với những chính sách phát triển sản xuất.

4. KẾT LUẬN

Kết quả dồn điền đổi thửa qua hai giai đoạn 2002-2004 và 2011-2015 của tỉnh Nam Định cho thấy: tổng số thửa đất công ích của tỉnh khá nhiều với 21.588 thửa trong đó nhiều nhất là huyện Hải Hậu (6.310 thửa) và thấp nhất là huyện Nghĩa Hưng (1.266 thửa). Số thửa bình quân/hộ giảm xuống, cả tỉnh chỉ còn bình quân 2,11 thửa/hộ. Trong đó, Vụ Bản bình quân thửa/hộ cao nhất là 2,88 thửa/hộ, thấp nhất là Nghĩa Hưng có 1,46 thửa/hộ.

Công tác dồn điền đổi thửa ở tỉnh Nam Định đã đạt được kết quả khả quan. Dồn điền đổi thửa đã

giúp giảm số thửa bình quân/hộ, tạo ra những cánh đồng lớn hơn, tạo điều kiện chỉnh trang đồng ruộng, hoàn thiện hệ thống giao thông, thủy lợi nội đồng, tạo điều kiện cho cơ giới hóa sản xuất, áp dụng đồng bộ các tiến bộ kỹ thuật trên đồng ruộng, nâng cao hiệu quả sử dụng đất và tăng thu nhập cho nông dân, hướng tới một nền sản xuất nông nghiệp hàng hóa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Nam Định (2016). Quy đất công ích và quỹ đất hộ gia đình, cá nhân sau thực hiện dồn điền đổi thửa giai đoạn 2 (2012-2015).
2. Hoàng Trọng, Chu Nguyễn Mông Ngọc (2008). Phân tích dữ liệu nghiên cứu với SPSS.
3. UBND tỉnh Nam Định (2004). Kết quả dồn điền đổi thửa giai đoạn 1 tại tỉnh Nam Định (2002-2004).
4. Tỉnh ủy Nam Định (2002). Nghị quyết số 02/NQ-TU (ngày 06/6/2002) về việc dồn điền đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp.
5. UBND tỉnh Nam Định (2002). Kế hoạch 123/Vp3 ngày 2/8/2002 triển khai dồn điền đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp.
6. Tỉnh ủy Nam Định (2011). Chỉ thị số 07/CT-TU ngày 19/9/2011 về tiếp tục thực hiện dồn điền, đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp.
7. UBND tỉnh Nam Định (2011). Kế hoạch số 45/KH-UBND ngày 30/8/ về tiếp tục thực hiện dồn điền đổi thửa trong sản xuất nông nghiệp.

RESEARCH ON THE LAND CONSOLIDATION IMPLEMENTATION IN NAM DINH PROVINCE

Nguyen Tuan Hung, Hoang Thai Dai

Summary

On the basis of appreciation the role and importance of land consolidation in agricultural and rural development, during two periods of 2002-2004 and 2011-2015, Nam Dinh province has successfully implemented land consolidation. The results of land consolidation: the total number of public land plots in the province is quite high with 21,588 plots of which the most is in Hai Hau district (6,310 plots) and the lowest is in Nghia Hung district (1,266 plots). The average number of plots/household decreases, the province only has an average of 2.11 plots/household. In which, Vu Ban has the highest average of 2.88 plots/household, the lowest one is Nghia Hung with 1.46 plots/household. Studied results have shown. Land consolidation has created conditions for adjusting the field's shape, improving the on-farm traffic system, in-field irrigation, promoting production mechanization, applying synchronously technical advances in the field, improving the efficiency of the land use, towards a commodity agricultural production. From the studied results of land consolidation implementation in Nam Dinh, a coastal province in the Red River Delta, a number of lessons have been pointed out: the role of Party committees, authorities, mass organizations, religions, farmers, support resources on mechanisms, policy, finance,...

Keywords: Land consolidation, plot, Nam Dinh.

Người phản biện: TS. Nguyễn Văn Trí

Ngày nhận bài: 25/12/2018

Ngày thông qua phản biện: 25/01/2019

Ngày duyệt đăng: 01/02/2019