

## KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ĐÒN ĐIỀN ĐỔI THỪA TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Nguyễn Bá Long<sup>1</sup>, Nguyễn Phúc Yên<sup>1</sup>  
Phạm Thị Huyền<sup>2</sup>, Ngô Thị Thùy Linh<sup>2</sup>, Lê Thị Thảo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ThS. Trường Đại học Lâm nghiệp

<sup>2</sup>CN. Trường Đại học Lâm nghiệp

### TÓM TẮT

Đòn điền đổi thửa là chủ trương lớn của Nhà nước và thành phố Hà Nội nhằm giải quyết tình trạng manh mún đất đai. Đề tài đánh giá kết quả thực hiện công tác đòn điền đổi thửa đến tình trạng manh mún đất đai, tới sản xuất nông nghiệp, quy hoạch đồng ruộng và công tác quản lý đất đai. Kết quả cho thấy, sau đòn điền đổi thửa thì số thửa/hộ giảm 3,7 lần so với trước ĐĐĐT, mỗi hộ còn 2-3 thửa/hộ; diện tích/thửa trung bình 1.012 m<sup>2</sup>/thửa, tăng 4,7 lần so với trước ĐĐĐT. Kết quả này giúp giảm đáng kể tình trạng manh mún đất đai. Hệ thống giao thông, thủy lợi nội đồng đã được quy hoạch đảm bảo các thửa ruộng đều tiếp giáp với trục chính và đường nhánh có chiều rộng từ 3 m.

**Từ khóa:** *Chuyển đổi đất nông nghiệp, đòn điền đổi thửa, đất đai, đất nông nghiệp, Quản lý đất đai*

### I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Thực hiện Nghị định số 64/1993/NĐ-CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ về việc giao đất nông nghiệp ổn định lâu dài cho người dân theo phương châm “tốt – xấu”, “xa - gần” đảm bảo bình quân, đồng đều đã để lại nhiều hậu quả nghiêm trọng như đất đai manh mún, phân tán ở nhiều xứ đồng, làm tăng chi phí, hạn chế đầu tư và áp dụng cơ giới hóa trong nông nghiệp. Trước thực trạng đó, Ủy ban nhân dân thành phố đã có Kế hoạch số 69/KH-UBND ngày 09/5/2012 về việc thực hiện Chương trình 02/Ctr-TU ngày 29/8/2011 của Thành ủy thành phố Hà Nội về việc phát triển nông nghiệp, xây dựng nông thôn mới, từng bước nâng cao đời sống nông dân. Công tác đòn điền đổi thửa được coi như khâu quan trọng khắc phục tình trạng ruộng đất manh mún, phân tán để tạo điều kiện thực hiện quy hoạch vùng sản xuất nông nghiệp tập trung (cánh đồng mẫu lớn), áp dụng kỹ thuật tiên bộ, cơ giới hóa để giảm chi phí, nâng cao năng suất, sản lượng và thu nhập cho người nông dân.

Vì vậy, việc đánh giá tác động của việc thực hiện chính sách đòn điền đổi thửa tới sản xuất nông nghiệp và công tác quản lý nhà nước về

đất đai tại huyện là việc cần thiết. Qua đó đề xuất được một số giải pháp đẩy mạnh thực hiện đòn điền đổi thửa và nâng cao hiệu quả sử dụng đất sau ĐĐĐT.

### II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Đề tài nghiên cứu công tác đòn điền đổi thửa đất sản xuất nông nghiệp tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội giai đoạn 1998 – 2012.

#### 2.1. Phương pháp chọn điểm nghiên cứu

Tác giả chọn 03 xã (Văn Võ, Lam Điền và Phụng Châu) đại diện cho 3 khu vực nghiên cứu (xã Phụng Châu giáp ranh khu vực đô thị, tốc độ đô thị hóa cao; xã Văn Võ là xã thuần nông, xa khu trung tâm và xã Lam Điền đại diện cho vùng chuyển tiếp giữa hai vùng trên) để đánh giá kết quả công tác đòn điền đổi thửa, mức độ giải quyết manh mún đất đai, những tác động tới quy hoạch đồng ruộng, quản lý đất đai của huyện Chương Mỹ,

#### 2.2. Phương pháp thu thập số liệu thứ cấp

Tác giả thu thập các số liệu đã được công bố như báo cáo kết quả đòn điền đổi thửa của huyện Chương Mỹ, niên giám thống kê, báo cáo phát triển KT-XH hàng năm.

**2.3. Phương pháp phỏng vấn hộ**

Sử dụng phiếu điều tra đã được thiết kế sẵn để phỏng vấn 97 hộ gia đình ở 3 xã điểm mà tham gia trực tiếp dồn điền đổi thửa, có điều kiện kinh tế, cơ cấu lao động...khác nhau. Thông tin phỏng vấn liên quan đến đất đai, dồn điền đổi thửa, tổ chức sản xuất...

**2.4. Phương pháp xử lý số liệu**

Sử dụng phần mềm excell để tổng hợp và phân tích số liệu theo các chỉ tiêu nghiên cứu.

**III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**

**3.1. Thực trạng đất đai sau khi giao đất năm 1993 và kết quả dồn điền đổi thửa trước giai đoạn 1998-2011**

**3.1.1. Thực trạng ruộng đất của huyện sau khi giao đất năm 1993**

Thực hiện chủ trương giao đất theo Nghị định số 64/1993/NĐ-CP, huyện Chương Mỹ tiến hành giao đất nông nghiệp ổn định lâu dài cho hộ nông dân, trên cơ sở có gàn, có xa, có tốt, có xấu, có thấp có cao để đảm bảo tính công bằng theo Luật Đất đai năm 1993 quy định, kết quả thể hiện qua bảng 1.

**Bảng 1. Thực trạng ruộng đất của huyện sau khi giao đất năm 1993**

TT	Chỉ tiêu	ĐVT	Số lượng	Tỷ lệ (%)
1	Tổng quỹ đất nông nghiệp	Ha	14.116,71	100,0
1.1	Đất giao cho hộ nông dân	Ha	11 789,84	76,73
1.2	Đất dự phòng	Ha	2.326,87	23,27
2	Số hộ được giao đất	hộ	53.165	
3	Số khẩu được giao đất	khẩu	140.795	
4	Tổng số thửa	thửa	770.892	
5	Một số chỉ tiêu bình quân			
5.1	BQ số thửa/hộ	thửa/hộ	15,5	
5.2	BQ diện tích/thửa	m <sup>2</sup> /thửa	152,93	
5.3	BQ diện tích đất NN/khẩu	m <sup>2</sup> /khẩu	814,2	
5.4	BQ diện tích đất NN/hộ	m <sup>2</sup> /hộ	2.217,6	

*Nguồn: Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Chương Mỹ*

Do quan điểm bình quân chủ nghĩa nên ruộng đất sau khi chia bị manh mún, phân tán, số thửa/hộ lớn, trung bình có khoảng 15,5 thửa/hộ, cá biệt có hộ có 25 thửa ở các xứ đồng khác nhau, thửa nhỏ nhất khoảng 30-40 m<sup>2</sup>, có thửa chiều ngang thì chỉ đủ một hàng bừa. Đây là nguyên nhân cản trở việc cơ giới hóa vào nông nghiệp và định hướng sản xuất hàng hóa tập trung, diện tích bờ thửa nhiều. Diện tích quỹ đất công ích các xã để lại thường cao hơn 5%.

**3.1.2. Kết quả dồn điền đổi thửa của huyện Chương Mỹ giai đoạn từ năm 1998 - 2003**

Để khắc phục tình trạng manh mún Tỉnh ủy, UBND tỉnh Hà Tây (cũ) đã chỉ đạo các huyện

xây dựng đề án chuyển đổi ruộng đất. Phương án thực hiện mỗi địa phương cũng có điểm khác nhau, ở những xã địa hình không phức tạp sẽ tiến hành đổi lại toàn bộ diện tích đất nông nghiệp theo phương pháp đổi ghép bù hạng đất+bù sản lượng, nguồn kinh phí với phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, dân đóng góp (1kg thóc/1 sào). Những xã có địa hình phức tạp chỉ tiến hành đổi một loại đất lúa hoặc đất đồi cũng với phương án đổi là ghép bù hạng đất. Toàn huyện có 59,4% số xã chuyển đổi ruộng đất trên phạm vi toàn xã; 25% số xã chỉ tiến hành chuyển đổi trên phạm vi hẹp (ở một vài xứ đồng); 15,6% số xã trong huyện không thực hiện chuyển đổi ruộng đất.

**Bảng 2. Kết quả dồn điền đổi thửa của huyện Chương Mỹ giai đoạn 1998-2003**

TT	Chỉ tiêu	ĐVT	Trước ĐĐĐT	Sau ĐĐĐT	So sánh tăng (+), giảm (-)
1	Số thửa ruộng	thửa	575.863	323.807	-252.056
2	Bình quân số thửa/hộ	thửa	15,5	6,6	-8,9
3	Diện tích bình quân thửa	m <sup>2</sup> /thửa	155	215	60

*Nguồn: Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Chương Mỹ*

Từ bảng 2 cho thấy sau chuyển đổi thì số thửa/hộ giảm xuống còn 6,6 thửa/hộ, giảm 2,3 lần so với trước chuyển đổi. Kết quả này đã góp phần giảm tình trạng manh mún. Tuy nhiên, quy mô thửa đất vẫn nhỏ (khoảng 180-250 m<sup>2</sup>/thửa), và chỉ tăng khoảng 1,2-1,7 lần so với trước chuyển đổi. Kết quả này chưa tạo ra đột phá lớn và hệ thống giao thông thủy lợi cơ bản vẫn giữ nguyên mà chưa được quy hoạch lại đồng ruộng. Khoảng cách từ các thửa ruộng tới trục chính nội đồng vẫn xa nên người dân vẫn còn gặp khó khăn khi canh tác, thu hoạch.

### 3.2. Kết quả dồn điền đổi thửa giai đoạn 2004 – 2012 tại các điểm nghiên cứu

Sau thời gian dồn đổi chưa triệt để và hiệu quả thấp, năm 2012 sau khi phê duyệt quy hoạch nông thôn mới và thời điểm hết hạn sử dụng đất, thành phố tiếp tục chỉ đạo các xã dồn đổi lại. Nguyên tắc sau khi dồn điền đổi thửa thì mỗi hộ chỉ còn 1-2 thửa, và các thửa ruộng đều phải tiếp giáp với trục chính hoặc đường nhánh giao thông nội đồng có mặt cắt đường tối thiểu 3m trở lên.

**Bảng 3. Tình hình số hộ và đất đai khi dồn điền đổi thửa ở các điểm nghiên cứu**

TT	Chỉ tiêu	ĐVT	Văn Võ		Lam Điền		Phụng Châu	
			SL	Tỷ lệ (%)	SL	Tỷ lệ (%)	SL	Tỷ lệ (%)
1	Tổng số hộ trong nông thôn	Hộ	1756	100	2160	100	2132	100
1.1	Số hộ được cấp giấy CNQSDĐ	Hộ	1580	89,98	2125	98,15	252	11,82
1.2	Số hộ tham gia quá trình ĐĐĐT	Hộ	1756	100	2160	91,63	258	12,1
2	Tổng diện tích canh tác	Ha	257,06	100	524,76	100	540,3	100
2.1	Diện tích cấp giấy CNQSDĐ	Ha	193,59	75,31	473,71	90,27	45,63	8,45
2.2	Diện tích tham gia vào ĐĐĐT	Ha	257,06	100	524,76	100	46,68	8,64

Tính đến ngày 10/3/2013 đã có 29/32 xã, thị trấn triển khai thực hiện dồn điền đổi thửa, còn 3 xã, thị trấn (xã Trường Yên, Phú Nghĩa và thị trấn Xuân Mai) chưa thực hiện do liên quan đến các quy hoạch khu đô thị vệ tinh, khu công

nh nghiệp và do triển khai chậm nên chuyển sang năm 2013 tiến hành. Kết quả thực hiện tại 29 xã, thị trấn được diện tích 7.947,09 ha, chiếm 67,08% so với tổng diện tích cần chuyển đổi.

**Bảng 4. Kết quả dồn điền đổi thửa của huyện Chương Mỹ giai đoạn 2004 - 2012**

TT	Chi tiêu	ĐVT	Văn Võ		Lam Điền		Phụng Châu	
			Trước ĐĐĐT	Sau ĐĐĐT	Trước ĐĐĐT	Sau ĐĐĐT	Trước ĐĐĐT	Sau ĐĐĐT
1	Số thửa ruộng	thửa	16.350	5.851	21.324	6.317	1909	264
2	Bình quân số thửa/hộ	thửa	10,3	3,3	9,9	3,1	7,4	1,02
3	Diện tích bình quân thửa	m <sup>2</sup> /thửa	158	439	244,8	828	245	1768
5	Diện tích thửa lớn nhất	m <sup>2</sup> /thửa	761	1945	754	1765	567	2867
4	Diện tích thửa nhỏ nhất	m <sup>2</sup> /thửa	55	962	49	838	78	573

Sau ĐĐĐT số thửa trên hộ giảm 3,7 lần, mỗi hộ chỉ còn 2-3 thửa/hộ, diện tích bình quân/thửa 1.012m<sup>2</sup>/thửa, tăng 4,7 lần so với trước ĐĐĐT, diện tích thửa lớn nhất cũng tăng 4 lần, còn diện tích thửa nhỏ nhất tăng 13 lần so với trước dồn điền đổi thửa. Trong đó chân đất chuyên lúa có quy mô diện tích/thửa đất lớn nhất, cao hơn 1,17-1,36 lần so với chân đất màu và đất chuyên mạ.

Như vậy, sau ĐĐĐT thì đã giải quyết được cơ bản tình trạng manh mún, quy hoạch lại được đồng ruộng, quy mô thửa đất tăng lên, số thửa/hộ giảm đã tạo điều kiện thuận lợi để hộ nông dân mạnh dạn đầu tư, áp dụng những tiến bộ khoa học mới vào sản xuất nhằm nâng cao giá trị sản phẩm hàng hoá từng bước cải thiện

đời sống.. Tuy nhiên, kết quả này vẫn chưa đạt yêu cầu so với chỉ đạo của Thành phố. Nguyên nhân là do đồng đất không đồng đều, nhất là địa phương có đồi gò; xã có nhiều chân đất khác nhau, triển khai của cán bộ xã/thôn cũng chưa quyết liệt.

**3.3. Tác động của ĐĐĐT đến sản xuất nông nghiệp**

**- Tác động đến tư liệu sản xuất**

Sau ĐĐĐT quy mô thửa đất lớn và tập trung nên đàn trâu bò cày kéo giảm 37,5%, ngược lại do người dân đầu tư áp dụng cơ giới hóa nên máy cày, máy bơm nước đã tăng từ 33,33% - 36,36%, máy gặt cũng tăng 20% so với trước ĐĐĐT (bảng 5).

**Bảng 5. Sự thay đổi về đầu tư, tư liệu sản xuất của các HGD điều tra**

STT	Chi tiêu	ĐVT	Trước dồn đổi	Sau dồn đổi	Chênh lệch
1	Trâu, bò cày kéo	Con	40	25	-15
2	Máy cày	Chiếc	11	15	+4
3	Máy gặt	Chiếc	2	6	+4
4	Máy bơm nước	Chiếc	18	24	+6

**- Tác động đến hệ thống giao thông, thủy lợi nội đồng**

Sau khi ĐĐĐT các địa phương đã vận động bà con đóng góp tiền để cải tạo hệ thống thủy lợi và cứng hóa kênh mương, kênh mương

cứng hóa tăng 20-34% so với trước khi ĐĐĐT nên đã giải quyết những khó khăn trong canh tác, giảm được diện tích bị úng hạn; đường nội đồng đã được bê tông hóa tăng 1,5- 17,4%, tạo thuận tiện cho việc đi lại cũng như dễ dàng đưa máy móc thiết bị vào phục vụ sản xuất (bảng 6).

**Bảng 6. Sự thay đổi hệ thống giao thông thủy lợi nội đồng trước và sau dồn điền đổi thửa**

Chi tiêu	ĐV	Văn Võ		Lam Điền		Phụng Châu	
		Trước DĐĐT	Sau DĐĐT	Trước DĐĐT	Sau DĐĐT	Trước DĐĐT	Sau DĐĐT
1. Kênh	Km	28,81	28,81	22,153	31,363	25,132	27,242
Kênh bê tông	Km	2,5	9,1	0,549	7,179	6,67	9,512
Kênh đất	Km	26,31	19,71	21,604	24,184	18,462	17,520
2. Đường nội đồng	Km	29,42	28,9	30,453	35,595	23,625	23,625
Nội đồng đất	Km	29,42	27,4	29,698	28,53	23,625	23,28
Nội đồng đã bê tông	Km	0	1,5	0,755	7,065	0	0,350

**3.4. Thuận lợi và khó khăn trong quá trình dồn điền đổi thửa**

**- Thuận lợi**

+ Xây dựng được phương án phù hợp với tình hình đất đai của từng địa phương nên đã nhận được sự ủng hộ đông đảo của nhân dân.

+ Được sự chỉ đạo của thành phố, huyện Chương Mỹ đã tổ chức đào tạo đội ngũ cán bộ có đủ năng lực, trình độ tham gia công tác dồn điền đổi thửa, thuê các đơn vị tư vấn đo đạc có năng lực. Đặc biệt ứng dụng phần mềm và số liệu đo đạc để chia diện tích trên máy tính theo tiêu chuẩn, sau đó mới kéo thước ngoài thực địa nên đảm bảo độ chính xác.

+ Có phương án chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi hợp lý đã tạo được niềm tin trong đông đảo quần chúng nhân dân.

**- Khó khăn, bất cập**

+ Một số địa phương do tư tưởng của người dân còn sợ thiệt thòi, chưa nhận thức rõ được lợi ích của việc dồn điền đổi thửa nên đã có những biểu hiện phản đối công tác này.

+ Quản lý quỹ đất công ở các xã còn tùy tiện, buông lỏng, diện tích phân tán, thiếu tập trung ở các khu vực dễ quy hoạch các công trình công cộng, cho thuê, giao thầu, đấu thầu thậm chí có xã còn để thôn quản lý đất công, dẫn đến bất bình trong nhân dân khi làm phương án.

+ Xã có địa hình và đồng đất phức tạp (đồi gò nhiều, đất chân mạ, chân màu, đất bãi, đất chuyên lúa, cây ăn quả, đất ao hồ) thì việc dồn lại còn 1-2 thửa là rất khó khăn

+ Việc tự ý xây dựng bờ kè lấn đất thủy lợi khi nhận ruộng đã gây khó khăn cho công tác

dẫn nước tưới, tiêu các các hộ dân.

+ Phương án rút bớt phần diện tích chênh lệch giữa giấy chứng nhận với diện tích tiêu chuẩn khi chia ruộng theo Nghị định số 64/1993/NĐ-CP của các hộ gia đình do người dân khai hoang hoặc trước đây đo đạc sai làm người dân bức xúc.

**IV. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ**

**4.1. Kết luận**

- Hết năm 2012 toàn huyện có 29/32 xã, thị trấn thực hiện dồn điền đổi thửa, kết quả thực hiện được diện tích là: 7.947,09 ha, chiếm 67,08% so với tổng diện tích cần chuyển đổi.

- DĐĐT đã góp phần giải quyết được tình trạng manh mún đất đai, số thửa/hộ giảm 3,7 lần so với trước DĐĐT, mỗi hộ còn 2-3 thửa/hộ; diện tích bình quân 1.012m<sup>2</sup>/thửa, tăng 4,7 lần so với trước DĐĐT.

- Diện tích giao thông thủy lợi được cứng hóa tăng từ 20-34%, giao thông nội đồng thuận tiện, hiệu quả hơn, hộ nông dân mạnh dạn đầu tư máy móc phục vụ cơ giới hóa tăng 33,33-36,36%.

**4.2. Khuyến nghị**

- Trước khi chia ruộng xã cần quy hoạch trước hệ thống giao thông thủy lợi, sau đó thi công xong rồi mới tiến hành đo đạc theo hệ tọa độ quốc gia. Dựa vào kết quả bốc thăm vị trí, diện tích pháp lý của từng hộ để chia diện tích tự động bằng phần mềm trên máy tính sau đó chuyển số liệu đó ra thực địa để đảm bảo độ chính xác và tránh phải điều chỉnh mốc sau này.

- Cử cán bộ của xã xuống giám sát các tổ dồn điền đổi thửa tại các thôn để tránh tình

trạng cán bộ các thôn tiêu cực trong khi bốc thăm, chia ruộng.

- Thành phố đầu tư kinh phí để tổ chức đo đạc thành lập bản đồ địa chính và cấp đổi GCNQSDĐ đất nông nghiệp để người dân yên tâm đầu tư sản xuất và phát triển trang trại.

- Đề tài thực hiện vào giai đoạn vừa ĐDDT xong nên mới đánh giá được tác động đến tập trung đất đai mà chưa đánh giá được tác động đến hiệu quả sử dụng đất nên cần có nghiên cứu bổ sung.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Ban chỉ đạo Chương trình 02/Ctr-TU và Sở Nông nghiệp và PTNT (2012), *Tài liệu đào tạo, tập huấn, bồi*

*dưỡng cán bộ làm công tác xây dựng nông thôn mới, tập 2*, Hà Nội, 2012.

2. Phòng Kinh tế huyện Chương Mỹ (2012), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện công tác dồn điền đổi thửa năm 2012*.

3. Ủy ban nhân xã Lam Điền (2012), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện công tác dồn điền đổi thửa năm 2012*.

4. Ủy ban nhân xã Phụng Châu (2012), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện công tác dồn điền đổi thửa năm 2012*.

5. Ủy ban nhân xã Văn Võ (2012), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện công tác dồn điền đổi thửa năm 2012*.

6. Nguyễn Phúc Yên (2013), *Nghiên cứu tác động của chính sách dồn điền đổi thửa đến hiệu quả sản xuất nông nghiệp trên địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội*, Luận văn thạc sỹ, Trường Đại học Lâm nghiệp, Hà Nội.

## **EVALUATE RESULTS OF AGRICULTURAL LAND EXCHANGE IN CHUONG MY DISTRICT, HANOI CITY**

**Nguyen Ba Long, Nguyen Phuc Yen**

**Pham Thi Huyen, Ngo Thị Thùy Linh, Le Thi Thao**

### **SUMMARY**

Agricultural land exchange is a major policy of the State and the city of Hanoi to solve land fragmentation. This thesis evaluate the result of Agricultural land exchange in order to clarify the impact of this policy to land fragmentation, agricultural land planning, and land management. After land exchange, the number of fields/household decreased from 3.7 times higher than before, on average from 2-3 fields/household, the average area per field about 1012m<sup>2</sup>/field, and 4.7 times higher than before land exchange. This result significantly reduce land fragmentation. Transport system, inland water resources are planned to ensure the fields are adjacent to the main axis and branch lines have a width of 3m.

**Keyword:** *Agricultural land, agricultural land exchange Land, land exchange, land fragmentation*

**Người phản biện:** PGS.TS. Nguyễn Văn Tuấn

*Ngày nhận bài: 12/9/2013*

*Ngày phản biện: 25/11/2013*

*Ngày quyết định đăng: 10/12/2013*