

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN VĂN QUẢNG

**GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG THEO PHÁP LUẬT VIỆT  
NAM TỪ THỰC TIỄN TỈNH LẠNG SƠN**

Chuyên ngành: Luật kinh tế

Mã số: 60.38.01.07

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Phạm Hữu Nghị

Hà Nội, 2017

## LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng kính trọng và biết ơn sâu sắc đối với PGS.TS. Phạm Hữu Nghị, người đã tận tình hướng dẫn, giúp đỡ để tôi hoàn thành Luận văn này.

Tôi cũng xin chân thành cảm ơn sự nhiệt tình chỉ dạy, đóng góp ý kiến, khuyến khích, giúp đỡ của các quý thầy cô giáo tại Học viện Khoa học – Xã hội và bạn bè trong lớp.

Xin chân thành cảm ơn Lãnh đạo cùng toàn thể các cán bộ, nhân viên Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Lạng Sơn đã tạo điều kiện cho tôi hoàn thành tốt công việc nghiên cứu của mình.

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan luận văn: “Giao khoán đất rừng theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn”, là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu trong luận văn là trung thực và chính xác. Các kết quả nghiên cứu trong luận văn chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào.

**Tác giả luận văn**

**Nguyễn Văn Quảng**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1 NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG ..</b>	<b>6</b>
1.1. Khái niệm đất rừng, giao khoán đất rừng .....	6
1.2. Vai trò và những yêu cầu trong việc giao khoán đất rừng theo pháp luật hiện nay .....	8
1.3. Lý luận pháp luật về giao khoán đất rừng .....	12
1.4. Các yếu tố tác động tới việc giao khoán đất rừng.....	16
<b>Chương 2 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH LẠNG SƠN .....</b>	<b>31</b>
2.1. Thực trạng pháp luật về giao khoán đất rừng .....	31
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn.....	39
<b>Chương 3 ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG TỪ THỰC TIỄN TỈNH LẠNG SƠN .....</b>	<b>53</b>
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và yêu cầu đặt ra đối với việc bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn .....	53
3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn.....	58
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>64</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	

## **DANH MỤC VIẾT TẮT**

<b>BNNPTNT:</b>	<b>Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn</b>
<b>BTC:</b>	<b>Bộ Tài chính</b>
<b>BTNMT:</b>	<b>Bộ Tài nguyên và Môi trường</b>
<b>DNNN:</b>	<b>Doanh nghiệp nhà nước</b>
<b>QHSDĐ:</b>	<b>Quy hoạch sử dụng đất</b>
<b>TCQLĐĐ:</b>	<b>Tổng cục Quản lý đất đai</b>
<b>TCT:</b>	<b>Tổng cục Thuế</b>
<b>TTLT:</b>	<b>Thông tư liên tịch</b>
<b>UBND:</b>	<b>Ủy ban nhân dân</b>

## DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 1.1: Hình thức giao khoán .....	13
Bảng 2.1: Các quyền bên nhận khoán theo từng loại rừng .....	38
Bảng 2.2: Hiện trạng diện tích rừng đặc dụng phân phân theo chủ quản lý.....	40
Bảng 2.3: Hiện trạng diện tích rừng phòng hộ phân theo chủ quản lý .....	40
Bảng 2.4: Hiện trạng diện tích rừng sản xuất phân theo chủ quản lý.....	41
Bảng 3.1: Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia đến năm 2020 .....	54

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Tài nguyên rừng có vai trò to lớn đối với con người và mọi sự sống trên trái đất. Việc sử dụng tài nguyên rừng hợp lý có hiệu quả và lâu bền đang là vấn đề quan tâm hàng đầu của mỗi quốc gia. Trong những năm gần đây đã xuất hiện nhiều thiên tai như lũ lụt, hạn hán, nhiệt độ nóng lên, hiệu ứng nhà kính,... ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống kinh tế xã hội của con người. Từ đó con người càng nhận thức rõ hơn việc chặt phá rừng bừa bãi, sử dụng đất không đúng mục đích,... là nguyên nhân chính gây ra những thiên tai đó. Chính vì vậy, hiện nay việc sử dụng hợp lý và bền vững tài nguyên thiên nhiên, cũng như việc xây dựng một nền nông nghiệp bền vững không còn là trách nhiệm của một quốc gia nào mà nó là trách nhiệm chính cho tất cả các nước trên thế giới.

Vấn đề xã hội hóa nghề rừng đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Trong đó giải pháp giao khoán đất rừng là chủ trương của Đảng và Nhà nước về phân cấp, phân quyền trong quản lý tài nguyên rừng. Quá trình giao khoán được thực hiện qua nhiều giai đoạn và thay đổi theo hướng giảm dần về diện tích đối với các doanh nghiệp Nhà nước và tăng dần cho đối tượng hộ gia đình và cộng đồng dân cư sống gần rừng. Điều này cho thấy sự quan tâm và nhận thức của Nhà nước về vai trò, vị trí của người dân và cộng đồng sống gần rừng là hết sức quan trọng trong việc đóng góp vào công tác quản lý, sử dụng rừng bền vững cũng như góp phần vào phát triển kinh tế - xã hội nông thôn, miền núi. Song song với sự chuyển biến đó, nhiều văn bản qui phạm pháp luật đã được ban hành nhằm cụ thể hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước tới mỗi vùng, miền, địa phương khác nhau. Đây là những cơ sở pháp lý để người nhận giao khoán rừng yên tâm đầu tư, sản xuất và làm giàu từ khu rừng do mình làm chủ.

Qua hơn hai thập kỷ thực hiện chính sách về giao khoán rừng, đã làm

chuyển biến căn bản trong lĩnh vực quản lý bảo vệ và phát triển lâm nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn, đáp ứng mục tiêu là huy động nguồn lực xã hội, đặc biệt là người dân địa phương tham gia cùng với các doanh nghiệp Nhà nước để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng tài nguyên đất đai, bảo vệ và phát triển rừng, nhằm cải thiện cuộc sống của hộ gia đình và góp phần phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Mặc dù, chính sách giao khoán đã đạt được những kết quả nhất định, nhưng trong quá trình thực hiện chính sách giao khoán đã bộc lộ nhiều khó khăn, vướng mắc cả trên thực tiễn và chính sách. Đặc biệt, là việc tiếp tục tăng cường sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả của các công ty nông, lâm nghiệp theo hướng bảo đảm minh bạch hóa hình thức sở hữu, sử dụng về rừng và đất rừng giữa nhà nước với tổ chức doanh nghiệp và cá nhân; tách bạch giữa nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và công ích, đồng thời huy động được các nguồn tài chính phục vụ bảo vệ, phát triển rừng; tận dụng sản phẩm và tiềm năng từ rừng theo quy chế quản lý rừng hoặc chuyển sang Ban quản lý rừng....

Trong bối cảnh đó hiện nay tôi chọn đề tài “*Giao khoán đất rừng theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn*” để nghiên cứu làm cơ sở đề xuất, điều chỉnh cơ chế chính sách pháp luật khoán một cách toàn diện và bền vững, phù hợp với điều kiện của nền kinh tế thị trường trong tiến trình đổi mới đất nước.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Pháp luật về quản lý và sử dụng đất rừng là lĩnh vực còn ít được nghiên cứu chuyên sâu và riêng biệt. Thời gian qua đã có một số công trình khoa học liên quan tới vấn đề này được công bố mà tiêu biểu là các công trình sau đây: Bài viết “Trồng cho được 5 triệu ha rừng”, Thời báo Kinh tế số 48, thứ tư ngày 16/6/1999. Bài viết “Đẩy mạnh công tác giao đất lâm nghiệp, góp phần đẩy mạnh công tác giao đất lâm nghiệp, góp phần nhanh chóng phục hồi rừng, phủ xanh đất trống đồi núi trọc”, Hà Công Tuấn, Tạp



chí lâm nghiệp tháng 5/1999; Cuốn sách “Quản lý, sử dụng bền vững tài nguyên đất ứng phó với biến đổi khí hậu” TS. Nguyễn Đình Bồng (Chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia...

Các công trình nghiên cứu trên đây ở trong các mức độ và phạm vi khác nhau nhưng phần lớn chỉ tập trung nghiên cứu khái quát hoạt động quản lý và sử dụng đất và đất lâm nghiệp nói chung hoặc nếu có đề cập tới hoạt động quản lý và sử dụng đất rừng vẫn chưa đáp ứng đủ nhu cầu thực tế hiện nay. Trong bối cảnh, các văn bản pháp luật đất đai vừa mới được thay thế, để bắt kịp các chủ trương chính sách mới của Đảng và Nhà nước trong phát triển kinh tế, quản lý các nguồn tài nguyên, bảo vệ môi trường thì cần có một công trình nghiên cứu chuyên sâu đất rừng hiện nay nhằm kịp thời cung cấp thông tin và các xu hướng phát triển trong thời gian tới. Trên cơ sở tiếp thu, kế thừa những thành tựu khoa học của các công trình khoa học đã công bố, Luận văn tiếp tục tìm hiểu, chọn lọc, bổ sung và hoàn thiện hệ thống cơ sở lý luận và thực tiễn của pháp luật về giao khoán đất rừng qua thực tiễn tỉnh Lạng Sơn.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

Mục đích nghiên cứu đề tài là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về giao khoán đất rừng theo pháp luật Việt Nam (thông qua nghiên cứu thực tiễn tại tỉnh Lạng Sơn). Từ đó, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng.

Để đạt được mục đích trên, luận văn có các nhiệm vụ sau đây:

- Làm sáng tỏ các khái niệm đất rừng, giao khoán đất rừng, pháp luật về giao khoán đất rừng; lý luận về giao khoán đất rừng và pháp luật về giao khoán đất rừng;

- Phân tích đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn;

- Đề xuất định hướng và các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng.

## **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### **4.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu chủ yếu của đề tài, bao gồm:

Hệ thống các quan điểm, lý luận và những yếu tố tác động tới hoạt động giao khoán đất rừng tại Việt Nam.

Các quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động giao khoán đất rừng, bao gồm các quy định trong lĩnh vực đất đai và lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng.

Thực tiễn thi hành các quy định về giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn.

### **4.2. Phạm vi nghiên cứu**

Luận văn đi sâu và tập trung nghiên cứu những quy định của pháp luật hiện hành về quản lý và giao khoán đất rừng, song song với đó là các chương trình, quy hoạch, kế hoạch có liên quan đến hoạt động này.

## **5. Phương pháp nghiên cứu**

Để giải quyết các yêu cầu và mục đích của đề tài đặt ra, luận văn chủ yếu sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

- Phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác – Lênin được sử dụng xuyên suốt luận văn.

- Phương pháp phân tích, tập hợp tài liệu, quan điểm lý luận... được sử dụng trong Chương 1 khi nghiên cứu một số vấn đề về giao khoán đất rừng.

- Phương pháp đánh giá, phân tích, thống kê số liệu... được sử dụng trong Chương 2 khi đánh giá về thực tiễn thi hành pháp luật tại tỉnh Lạng Sơn.

- Phương pháp tổng hợp, diễn giải và quy nạp... được sử dụng trong chương 3 về hoàn thiện pháp luật về giao khoán đất rừng.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn**

Luận văn có những đóng góp sau đây:

- Tổng hợp, bổ sung và phát triển hệ thống lý luận và luận điểm khoa học về giao khoán đất rừng.

- Đưa ra đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn.

- Chỉ ra định hướng phát triển quỹ đất rừng trong tương lai, những yêu cầu của công tác quản lý và sử dụng đất trong thời gian tới. Từ đó bổ sung thêm một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về giao khoán đất rừng.

### **7. Cơ cấu của luận văn**

Ngoài Mở đầu, Kết luận, Mục lục và Danh mục tài liệu tham khảo, Luận văn được kết cấu thành ba chương như sau:

- Chương 1: Những vấn đề lý luận về giao khoán đất rừng.

- Chương 2: Thực trạng pháp luật về giao khoán đất rừng và thực tiễn thi hành tại tỉnh Lạng Sơn.

- Chương 3: Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn.

## Chương 1

### NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG

#### 1.1. Khái niệm đất rừng, giao khoán đất rừng

##### 1.1.1. Khái niệm đất rừng

Rừng được hiểu là một hệ sinh thái bao gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật, đất rừng và các yếu tố môi trường khác, trong đó cây gỗ, tre nứa hoặc hệ thực vật đặc trưng là thành phần chính có độ che phủ của tán rừng từ 0,1 trở lên. Rừng gồm rừng trồng và rừng tự nhiên trên đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng [22].

• **Rừng đặc dụng:** Là loại rừng được thành lập với mục đích chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng, nghiên cứu khoa học, bảo vệ di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh phục vụ nghỉ ngơi du lịch kết hợp với phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái. Rừng phòng hộ được phân loại thành ba loại [6].

- Vườn quốc gia: Là vùng đất tự nhiên được thành lập để bảo vệ lâu dài một hay nhiều hệ sinh thái, đáp ứng yêu cầu sau:

+ Vùng đất tự nhiên bao gồm mẫu chuẩn của các hệ sinh thái cơ bản còn nguyên vẹn hoặc ít bị tác động của con người, các khu rừng có giá trị cao về văn hóa, du lịch.

+ Phải đủ rộng để chứa được một hay nhiều hệ sinh thái và không bị thay đổi bởi những tác động xấu của con người.

+ Tỷ lệ diện tích hệ sinh thái cần bảo tồn phải đạt từ 70% trở lên.

+ Điều kiện giao thông tương đối thuận lợi.

- Khu bảo tồn thiên nhiên: là khu dự trữ tự nhiên và khu bảo toàn loài sinh cảnh, là vùng đất tự nhiên được thành lập nhằm mục đích đảm bảo diễn thế tự nhiên và đáp ứng các yêu cầu sau:

+ Vùng đất tự nhiên có dự trữ tài nguyên thiên nhiên và có giá trị đa dạng sinh học cao.

- + Có giá trị cao về khoa học, giáo dục, du lịch.
- + Có các loài động thực vật đặc hữu hoặc là nơi cư trú, ẩn náu, kiếm ăn của các loài động vật hoang dã quý hiếm.
- + Đủ rộng để chứa được một hay nhiều hệ sinh thái, tỷ lệ cần bảo tồn trên 70%.

-Khu rừng văn hóa-lịch sử-môi trường: là khu vực gồm một hay nhiều cảnh quan có giá trị thẩm mỹ tiêu biểu có giá trị văn hóa-lịch sử nhằm phục vụ các hoạt động văn hóa, du lịch hoặc để nghiên cứu, bao gồm:

- + Khu vực có các thắng cảnh trên đất liền, ven biển hay hải đảo.
- +Khu vực có di tích lịch sử-văn hóa đã được xếp hạng.

● **Rừng phòng hộ:** Là rừng được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, chống sa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu, bảo vệ môi trường, phân loại [6]:

- Theo vị trí có ba loại rừng phòng hộ:

+ Rừng phòng hộ đầu nguồn: Nhằm điều tiết nguồn nước cho các dòng chảy, các hồ chứa để hạn chế lũ lụt, giảm xói mòn, bảo vệ đất, ngăn sự bồi lấp lòng sông, lòng hồ. Chủ yếu là những nơi đồi núi có độ dốc cao, yêu cầu đối với rừng phòng hộ đầu nguồn phải tạo thành vùng tập trung có cấu trúc hỗn loài, nhiều tầng, có độ che phủ của tán rừng là 0,6 trở lên.

+ Rừng phòng hộ ven biển: Được thành lập với mục đích chống gió hạn, chắn cát bay, ngăn chặn sự xâm mặn của biển, chắn sóng lấn biển, chống sạt lở, bảo vệ các công trình ven biển.

+ Rừng phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái: Nhằm mục đích điều hòa khí hậu, chống ô nhiễm môi trường trong các khu dân cư, khu đô thị, khu du lịch.

- Theo mức độ xung yếu có hai loại:

- + Rừng phòng hộ rất xung yếu.
- + Rừng phòng hộ xung yếu.

- **Rừng sản xuất:** Là rừng được dùng chủ yếu trong sản xuất gỗ, lâm sản, đặc sản [10].

### ***1.1.2. Khái niệm giao khoán đất rừng***

Giao khoán đất rừng là sự thỏa thuận của hai bên, theo đó bên nhận khoán đất rừng có nghĩa vụ hoàn thành một công việc nhất định theo yêu cầu của bên giao khoán đất rừng và sau khi đã hoàn thành phải bàn giao cho bên giao khoán đất rừng kết quả của công việc đó. Bên giao khoán đất rừng nhận kết quả công việc và có trách nhiệm trả cho bên nhận khoán tiền thù lao đã thỏa thuận.

## **1.2. Vai trò và những yêu cầu trong việc giao khoán đất rừng theo pháp luật hiện nay**

### ***1.2.1. Vai trò giao khoán đất rừng***

Vai trò của giao khoán đất rừng là bảo đảm sử dụng đất rừng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả. Thông qua đánh giá, phân loại, phân hạng đất rừng, Nhà nước nắm quỹ đất rừng tổng thể và cơ cấu từng loại đất; việc ban hành các chính sách, các quy định về sử dụng đất rừng tạo ra một hành lang pháp lý cho việc giao đất rừng; phát hiện những mặt tích cực để phát huy, điều chỉnh và giải quyết những sai phạm. Ngoài ra, việc quản lý giao khoán đất rừng còn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng không chỉ cho trước mắt mà cả lâu dài. Căn cứ vào đặc điểm điều kiện tự nhiên, phương hướng nhiệm vụ và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của mỗi vùng lãnh thổ việc giao khoán đất rừng được tiến hành nhằm định hướng cho các cấp, các ngành trên địa bàn lập quy hoạch sử dụng đất rừng chi tiết cho mình; xác lập ổn định về mặt pháp lý cho công tác quản lý Nhà nước về đất rừng; làm cơ sở để tiến hành giao cấp đất và đầu tư để phát triển sản xuất, đảm bảo an ninh lương thực, phục vụ các nhu cầu dân sinh, văn hóa – xã hội.

Nhìn chung, công tác giao khoán đất rừng, trong các công ty nông, lâm nghiệp, Ban quản lý rừng đã làm chuyển biến căn bản trong sản xuất, kinh

doanh lâm nghiệp, nông nghiệp và công tác quản lý bảo vệ rừng; chủ rừng, người nhận khoán rừng yên tâm quản lý, đầu tư phát triển rừng trên diện tích được giao, góp phần chuyển dịch cơ cấu từ sản xuất lâm nghiệp truyền thống sang sản xuất lâm nghiệp xã hội có sự tham gia của người dân; góp phần nâng cao độ che phủ của rừng, đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ và phát triển rừng; nâng cao hiệu quả sử dụng rừng và đất lâm nghiệp, tạo điều kiện cho các chủ rừng, nhất là các hộ gia đình, cá nhân yên tâm đầu tư, sản xuất; tạo việc làm, tăng thu nhập cho người dân từ sản phẩm được nhận khoán; đóng góp cho tăng trưởng kinh tế trên địa bàn; đồng thời góp phần ổn định an ninh, quốc phòng.... Vai trò công tác giao khoán được thể hiện trên các mặt sau:

*- Thu hút các nguồn lực của toàn xã hội cùng tham gia:*

Các tổ chức nhà nước đã chủ động trong công tác quản lý bảo vệ và phát triển lâm nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn từ đó phát huy vai trò tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh, linh hoạt trong việc huy động các nguồn vốn và thu hút nguồn lực xã hội cùng tham gia;

Một số Công ty nông lâm nghiệp sản xuất kinh doanh rừng trồng, đã áp dụng hình thức khoán theo chu kỳ kinh doanh cho các hộ gia đình và các Hộ nhận khoán đã chủ động, phát huy được tính năng động, tận dụng lao động, vốn, kỹ thuật của hộ và được gắn quyền lợi của người nhận khoán với sản phẩm cuối cùng;

*-Hình thành mô hình liên doanh, liên kết giữa doanh nghiệp và người dân trong sản xuất, kinh doanh nông lâm nghiệp:*

Diện tích đất liên doanh, liên kết của các Lâm trường là 23.102 ha và các Nông trường là 18.824ha.Đồng thời, giao khoán đã thử nghiệm áp dụng các mô hình khoán đến sản phẩm cuối cùng trên diện tích đất đai mà nhà nước cần phải trực tiếp làm chủ rừng và trực tiếp kinh doanh. Qua đó đã tạo mối quan hệ gắn bó giữa các hộ công nhân, nông dân và Công ty. Cơ chế khoán được áp dụng, theo phương thức: Công ty đầu tư giống, phân bón,

hướng dẫn kỹ thuật; các hộ nhận khoán bỏ công trồng, chăm sóc, bảo vệ đến khi khai thác; giá trị sản phẩm khai thác, sau khi trừ chi phí khai thác, vận chuyển dựa vào tỷ lệ đóng góp mỗi bên để xác định tỷ lệ hưởng lợi.

*- Tăng thêm tư liệu sản xuất cho người sản xuất nông lâm nghiệp:*

Giao khoán đã góp phần giải quyết đất sản xuất cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số. Đã có 112.581 hộ gia đình và cá nhân được giao khoán rừng và đất lâm nghiệp với diện tích là 600.152 ha, bình quân mỗi hộ gia đình và cá nhân trong Công ty lâm nghiệp được nhận khoán 5,3 ha và Công ty nông nghiệp là 2,73 ha.

*- Góp phần tạo nguồn thu, phát triển kinh tế cho hộ gia đình, cá nhân sau khi được nhận khoán:*

Đối với sản xuất kinh doanh rừng trồng, sau khi được nhận giao khoán người dân đã áp dụng tiến bộ kỹ thuật, đầu tư theo chiều sâu (thâm canh, chọn giống tốt, chọn cây phù hợp với vùng lập địa, nâng mức đầu tư trên 1ha...), đưa năng suất rừng trồng nguyên liệu từ 7-10m<sup>3</sup>/ha/năm (2005) lên bình quân 15-20m<sup>3</sup>/ha/năm, rừng trồng nhiều loại cây của người dân đạt đến 30m<sup>3</sup>/ha/năm; chu kỳ kinh doanh cây nguyên liệu đã rút ngắn từ bình quân 8 năm nay còn 6 năm đã cho thu hoạch với năng suất cao hơn. Vì vậy giá trị kinh tế của 1 ha rừng trồng sau 6-7 năm có thể có thu từ 40-60 triệu đồng/ha, nếu kinh doanh gỗ chế biến đồ mộc sau 12-15 năm thu được từ 100-120 triệu đồng/ha. Vì vậy đã tăng thu nhập bình quân từ 33 triệu đến 52 triệu đồng/năm với mỗi hộ gia đình cá nhân. Đối với công nhân, nhân viên các Công ty lâm nghiệp ngoài mức thu nhập từ lương là 2,8 triệu đồng/tháng (năm 2005) đến 4,5 triệu đồng (năm 2011), ngoài ra công nhân viên còn được nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp để bảo vệ và sản xuất kinh doanh nên tăng thêm nguồn thu.

*- Tạo được công ăn việc làm cho người dân địa phương:*

Giao khoán đã góp phần thu hút được một lực lượng lớn lao động địa



phương, tạo động lực cho các hộ gia đình, cá nhân chủ động tổ chức sản xuất, phát triển kinh tế, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số tập trung vào sản xuất kinh doanh nghề rừng. Các tổ chức đã giao khoán cho 112.581 hộ gia đình cá nhân (bình quân mỗi hộ là 3 người tham gia lao động thì thu hút được khoảng trên 300 nghìn lao động tham gia vào hoạt động trong ngành lâm nghiệp).

*- Hình thành vùng nguyên liệu tập trung:*

Công tác giao khoán đã góp phần hình thành được một số vùng nguyên liệu tập trung, cụ thể: Vùng Đông Bắc kinh doanh gỗ trụ mỏ, dăm gỗ xuất khẩu, gỗ gia dụng tiêu dùng tại địa phương, vùng Trung tâm Bắc bộ: kinh doanh gỗ nguyên liệu giấy cho Nhà máy Giấy Bãi Bằng (Phú Thọ), Nhà máy Giấy An Hòa (tỉnh Tuyên Quang) và các cơ sở chế biến nhỏ, ngoài ra còn cung cấp dăm gỗ xuất khẩu, tiêu dùng địa phương, các tỉnh Bắc Trung Bộ: kinh doanh gỗ nguyên liệu giấy, ván nhân tạo, dăm gỗ xuất khẩu và tiêu dùng tại địa phương, trọng tâm là tỉnh Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, các tỉnh Duyên hải Nam trung Bộ: kinh doanh gỗ nguyên liệu giấy, ván nhân tạo, dăm gỗ xuất khẩu, gỗ nguyên liệu cho chế biến sản phẩm gỗ xuất khẩu và tiêu dùng tại địa phương, trọng tâm là tỉnh Bình Định.

### ***1.2.2. Yêu cầu đối với việc giao khoán đất rừng***

Các yêu cầu đối với việc giao khoán đất rừng bao gồm:

- Đảm bảo các nguyên tắc trong việc giao khoán quản lý đất rừng bao gồm như: Nguyên tắc thống nhất đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý; phân cấp gắn liền với các điều kiện đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ; tập trung dân chủ; kết hợp quản lý theo ngành với địa phương và vùng, lãnh thổ; thừa kế và tôn trọng lịch sử.

- Đảm bảo sử dụng đất rừng có hiệu quả và công bằng, khoa học, tiết kiệm, nhằm mang lại lợi ích cao nhất, thực chất giao khoán đất rừng cũng là một dạng của quản lý kinh tế nên cũng phải tuân theo nguyên tắc này. Tiết kiệm là cơ sở, là nguồn gốc của hiệu quả, nguyên tắc này trong quá trình quản

lý đất rừng được thể hiện bằng việc xây dựng tốt các phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, có tính khả thi cao; quản lý và giám sát tốt việc thực hiện các phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, có như vậy, quản lý và giao khoán đất rừng mới phục vụ cho chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo sử dụng tiết kiệm đất rừng nhất mà vẫn đạt được mục đích đề ra.

- Đảm bảo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước. Nhà nước có chính sách tạo nguồn vốn từ đất rừng thông qua việc giao khoán và thu tiền sử dụng đất, nhằm điều tiết hợp lý các khoản thu – chi ngân sách.

- Đảm bảo sự quản lý và giao khoán đất rừng tập trung và thống nhất: Đất rừng là tài nguyên quốc gia, là tài sản chung của toàn dân, vì vậy không thể có bất kỳ một cá nhân hay một nhóm người nào có quyền chiếm đoạt tài sản chung thành tài sản riêng mình. Chỉ có Nhà nước, chủ thể duy nhất đại diện hợp pháp cho toàn dân mới có toàn quyền trong việc quyết định số phận pháp lý của đất rừng, thể hiện sự tập trung quyền lực và thống nhất của Nhà nước trong quản lý đất đai nói chung và trong lĩnh vực đất rừng nói riêng.

### **1.3. Lý luận pháp luật về giao khoán đất rừng**

#### ***1.3.1. Khái niệm về pháp luật giao khoán đất rừng***

Cơ chế giao khoán đất rừng và giữa bên giao khoán và bên nhận khoán (đối với giao khoán). Mọi quan hệ này được điều chỉnh bằng các cơ chế luật pháp khác nhau. Trong cơ chế, Nhà nước đóng vai trò là đại diện chủ sở hữu, có vai trò cao nhất, thực hiện việc giao đất. Cụ thể, theo Luật Đất đai, Nhà nước: *“Cơ quan nhà nước thực hiện quyền hạn và trách nhiệm đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thực hiện nhiệm vụ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai”* [35, Tr1] :

- Có quyền định đoạt đối với đất đai, bao gồm việc quyết định mục đích sử dụng, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất, quyết định việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và cấp phép cho người sử dụng;

- Trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng đất ổn định; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

- Thống nhất quản lý về đất đai, bao gồm việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó; xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới và bản đồ hành chính; khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất và quy hoạch; quản lý việc thực hiện kế hoạch, quy hoạch, thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển mục đích sử dụng.

- Chịu trách nhiệm về thống kê và kiểm kê đất đai, quản lý và phát triển thị trường đất đai, quản lý và giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, thanh tra, kiểm tra giám sát việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai.

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

- Đối với đất RSX, Luật cho phép người nhận đất, bao gồm các hộ gia đình và cá nhân được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp. Các quyền này được duy trì đối với người nhận đất với điều kiện người nhận đất phải tuân thủ các quy định của Nhà nước trong quá trình sử dụng đất. Nhà nước có thể thu hồi đất và các quyền đi kèm với đất nếu người nhận đất bị vi phạm quy định của Nhà nước trong sử dụng đất.

**Bảng 1.1: Hình thức giao khoán**

Hình thức	Giao khoán
Loại rừng áp dụng	BQL RPH, RĐD khoán rừng cho các hộ gia đình, cá nhân với mục đích bảo vệ rừng. LTQD/CTLN khoán đất được quy hoạch là đất RSX cho các hộ gia đình, cá nhân để trồng rừng, nhằm mục đích phát triển kinh tế

Hình thức	Giao khoán
Cơ chế pháp luật điều chỉnh mối quan hệ	Đơn thuần là giao dịch giữa một bên giao khoán và một bên nhận khoán. Nhà nước chỉ đóng vai trò tạo khung pháp luật, quy định mối quan hệ giữa bên giao và bên nhận khoán.
Phạm vi của các quyền được trao cho người nhận đất	Các quyền được xác định trong hợp đồng khoán bảo vệ được quy định giữa bên giao khoán và bên nhận khoán. Thông thường phạm vi của các quyền rất hạn chế
Thời hạn của các quyền	Theo hợp đồng khoán

*Nguồn: Tác giả tự tổng hợp*

### **1.3.2. Nội dung pháp luật về giao khoán đất rừng**

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, vì vậy để thực hiện đầy đủ chức năng người đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước về đất đai, nhà nước tiến hành phân phối và phân phối lại quỹ đất đai thống nhất vì lợi ích nhà nước và xã hội. Quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai. “ *quyền quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, quyền quyết định mục đích sử dụng đất, quyền quy định về hạn mức sử dụng đất và thời hạn sử dụng đất, quyền quyết định giá đất, quyền quyết định thu hồi đất và trưng dụng đất, quyền quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất, quyền quyết định chính sách tài chính về đất đai, quyền quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*” [35, Tr36]. Việc phân phối và trao quyền sử dụng đất thể hiện dưới các hình thức pháp lý nhất định, đó chính là giao khoán đất.

Bên giao khoán chuẩn bị sau khi đã thống nhất nội dung với bên nhận khoán. Trong hợp đồng giao khoán, nhận khoán đất phải thể hiện rõ quyền lợi và nghĩa vụ của bên giao khoán và bên nhận giao khoán theo quy định tại Điều 3, 9, 10 của Nghị định số 135/2005/NĐ-CP. Trường hợp bên nhận khoán là cán bộ, công nhân viên thì tiền lương được hưởng từ kết quả sản

xuất thông qua nhận khoán và phải thực hiện đầy đủ các chế độ quy định về tiền lương, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hộ lao động và được ghi thành khoản chi phí sản xuất trong hợp đồng giao khoán, nhận khoán đất.

● Đối tượng giao, nhận khoán: bên giao khoán bao gồm:

- Nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh, công ty, xí nghiệp nông nghiệp, lâm nghiệp nhà nước (gọi chung là nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh) hạch toán độc lập hoặc hạch toán phụ thuộc được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; giao đất rừng sản xuất, cho thuê đất rừng sản xuất, giao hoặc cho thuê đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản;

- Ban Quản lý rừng phòng hộ, Ban Quản lý rừng đặc dụng (gọi chung là Ban Quản lý rừng) có đất rừng sản xuất là đất rừng tự nhiên và đất rừng trồng;

- Công ty cổ phần, trong đó Nhà nước giữ cổ phần chi phối và công ty trách nhiệm hữu hạn Nhà nước một thành viên được chuyển đổi từ các nông, lâm trường quốc doanh; các trung tâm, trạm, trại trực tiếp sản xuất có sử dụng đất nông, lâm nghiệp vào mục đích sản xuất nông, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản.

● Bên nhận khoán: bao gồm:

- Cán bộ, công nhân, viên chức đang làm việc cho bên giao khoán;

- Hộ gia đình có người đang làm việc cho bên giao khoán hoặc đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, hưởng chế độ đang cư trú hợp pháp trên địa bàn nơi có đất của bên giao khoán;

- Hộ gia đình có nhu cầu trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản đang cư trú hợp pháp trên địa bàn nơi có đất của bên giao khoán. Khi xét, giải quyết cho các hộ thuộc đối tượng này, bên giao khoán phải ưu tiên giải quyết cho các hộ là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, hộ đồng bào dân tộc thiểu số thuộc diện nghèo, đời sống khó khăn có nhu cầu và đủ năng lực nhận khoán.

● Hình thức giao khoán đất rừng.

- Khoán ổn định theo chu kỳ cây trồng hoặc chu kỳ kinh doanh. (đối với công ty sản xuất kinh doanh rừng trồng), ưu điểm là: hộ nhận khoán chủ động, phát huy được tính năng động, tận dụng lao động, vốn, kỹ thuật của hộ; gắn quyền lợi của người nhận khoán với sản phẩm cuối cùng; rừng được chăm sóc, bảo vệ, phát triển tốt và ổn định; tạo mối quan hệ gắn bó giữa các hộ công nhân, nông dân và công ty. Cơ chế khoán được áp dụng, như: đầu tư giống, phân bón, hướng dẫn kỹ thuật; các hộ nhận khoán bỏ công trồng, chăm sóc, bảo vệ đến khi khai thác; giá trị sản phẩm khai thác, sau khi trừ chi phí khai thác, vận chuyển dựa vào tỷ lệ đóng góp mỗi bên để xác định tỷ lệ hưởng lợi; hoặc hộ nhận khoán phải nộp cho công ty một khối lượng sản phẩm nhất định để bù đắp chi phí, phần còn lại hộ nhận khoán được hưởng toàn bộ.

- Khoán theo việc hoặc khoán theo công đoạn: khoán một hay nhiều công đoạn theo quy trình trồng, chăm sóc, thu hoạch đối với cây lâu năm. Hình thức khoán này thích hợp với những hộ nghèo không có vốn đầu tư hoặc hộ neo đơn không có lao động; tuy nhiên, có hạn chế là chưa gắn lợi ích của các hộ nhận khoán với sản phẩm cuối cùng, chưa huy động được tiền của, công sức của các hộ nhận khoán trong việc bảo vệ và phát triển rừng.

- Khoán theo vụ, năm hoặc khoán ổn định theo thoả thuận giữa hai bên đối với đất rừng, ưu điểm là việc tổ chức bảo vệ rừng tập trung, quản lý điều hành thuận lợi; tuy nhiên, do thời gian khoán ngắn, nên trách nhiệm của hộ nhận khoán bị hạn chế và họ không quan tâm đến sản phẩm cuối cùng.

#### **1.4. Các yếu tố tác động tới việc giao khoán đất rừng**

***1.4.1. Quan điểm đường lối của Đảng và Nhà nước về giao khoán đất rừng.***

Đất đai là nguồn tài nguyên, tài sản quan trọng của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là điều kiện cần cho mọi hoạt động sản xuất đời sống. Ở nước ta, một nước đang thực hiện quá trình công nghiệp hóa hiện đại hóa, khi vẫn còn nhiều người sống nhờ vào nông nghiệp, thì đất đai càng trở thành

nguồn lực quan trọng. Muốn phát huy tác dụng của nguồn lực đất đai, ngoài việc bảo vệ quỹ đất quốc của gia, còn phải quản lý đất đai hợp lý, nâng cao hiệu quả sử dụng đất sao cho vừa bảo đảm lợi ích trước mắt, vừa tạo điều kiện sử dụng đất hiệu quả lâu dài, tăng cường bảo vệ môi trường đất đai, bảo đảm điều kiện để phát triển bền vững đất nước. Đất đai có vai trò quan trọng vì vậy việc hoàn thiện chế độ sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai luôn là nhiệm vụ quan trọng của Đảng và Nhà nước ta.

Đặc biệt, từ khi tiến hành công cuộc đổi mới toàn diện đất nước từ năm 1986 đến nay, Đảng và Nhà nước ta từng bước thiết kế chương trình tổng thể đổi mới chế độ sở hữu, quản lý sử dụng đất đai trên nền tảng địa chính hiện đại, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa như sau:

- Về chế độ sở hữu đất đai: bắt đầu từ Hiến pháp năm 1980, nhân dân ta đã nhất trí với tuyên bố đất đai thuộc sở hữu toàn dân, giao cho Nhà nước quyền quản lý thống nhất. Từ đó cho đến Hiến pháp 1992 và gần đây là Hiến pháp năm 2013, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, Đảng và Nhà nước có thể thực hành linh hoạt chế độ giao tập hợp quyền của chủ sở hữu cho cả người sử dụng lẫn bộ máy công quyền theo cách thức vừa tạo công bằng, ổn định, vừa cho phép phát huy các hình thức tổ chức, quản lý và sử dụng đất đai một cách có hiệu quả nhất.

- Về chế độ quản lý đất đai: Đảng và Nhà nước ta đang từng bước đổi mới phù hợp với điều kiện cụ thể từng thời kỳ cách mạng. Bước vào thời kỳ đổi mới, chính sách khoán sản phẩm trong nông nghiệp, chính sách giao đất cho thuê đất và tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa... đã từng bước đưa quyền sử dụng đất trở thành hàng hóa, tài sản của người có quyền sử dụng đất. Chỉ với chủ trương hàng hóa quyền sử dụng đất, lập tức đất đai trở lên có giá trị và mọi người tìm cách làm tăng giá trị của đất. Đây là bước đổi mới có tính cách mạng trong quá trình tìm phương thức quản lý đất hướng đến hiệu quả.

Nhìn chung, nhân dân phần khởi khi được giao nhiều quyền của chủ sở hữu đất vượt quá phạm vi của quyền sử dụng. Đi đôi với chủ trương cho phép người dân chuyển đổi ở phạm vi hẹp mục đích sử dụng đất và đẩy mạnh xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trên đất, thì nguồn lực đất đai của nước ta ngày càng có giá trị tương đối lớn hơn tương quan với giá trị nguồn lực khác. Điều đó cho phép nước ta có vị thế tốt hơn trong sử dụng đất như một nguồn lực hợp tác làm ăn với các nhà đầu tư nước ngoài, khai thác được nhiều hơn giá trị gia tăng từ đất phục vụ đời sống nhân dân, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước,...

Quan điểm chỉ đạo của Đảng thừa nhận rằng quản lý và sử dụng đất đai là vấn đề rộng lớn, phức tạp, hệ trọng liên quan đến giữ vững thành quả cách mạng, ổn định chính trị, xã hội của đất nước. Trong thời gian tới, cần tiếp tục quán triệt sâu sắc những quan điểm về chính sách, pháp luật đất đai các Nghị quyết Trung ương, đồng thời tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu thống nhất và quản lý. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt, nhưng không phải là quyền sở hữu; Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được Nhà nước giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách đất đai, không đặt vấn đề điều chỉnh lại đất nông nghiệp đã giao cho hộ gia đình và cá nhân.

Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) yêu cầu tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, qua đó, một lần nữa khẳng định hướng đổi mới và hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai trên các mặt: Quy hoạch sử dụng đất; Giao đất, cho thuê đất; thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận; Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân được giao quyền sử dụng đất; Phát triển thị trường bất động sản; Chính sách tài chính về đất đai; Giá đất; Cải cách hành chính;



Thanh tra, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai và Nâng cao năng lực quản lý đất đai. Đây là căn cứ quan trọng để Nhà nước tổ chức thực hiện Luật đất đai ngày càng hiệu quả.

Với những quan điểm, đường lối đúng đắn của Đảng về đất đai đã tạo điều kiện thuận lợi cho Nhà nước thực hiện một số chương trình, dự án quan trọng liên quan đến đất đai và bảo vệ môi trường hiệu quả cao.

- Quyết định 327/CT ngày 15/9/1992 của Thủ tướng Chính phủ về một số chủ trương chính sách sử dụng rừng, đất trồng, đồi trọc, bãi bồi ven biển và mặt nước - gọi tắt là Chương trình 327. Đây là một chương trình quốc gia bao gồm các ngành sản xuất lâm nghiệp, nông nghiệp, thủy sản với quy mô hết sức rộng lớn, phục vụ cho các mục tiêu về môi trường – kinh tế - xã hội và an ninh - quốc phòng, trong đó lấy mục tiêu kinh tế xã hội là mục tiêu chính.

Về lâm nghiệp, năm 1993 được coi là năm chuẩn bị tích cực cho năm 1994, Năm 1994 lấy bảo vệ rừng là mục tiêu chính đưa diện tích bãi bồi ven biển và mặt nước, đất hoang hóa ở đồng bằng ra khỏi chương trình để hình thành chương trình mới (Chương trình 773). Năm 1995 lấy trồng rừng phủ xanh đất trồng, đồi trọc làm chính, ngày 12/09/1995, thông qua quyết định 556/TTg, Thủ tướng chính phủ đã khép chương trình 327 lại thành chương trình quốc gia về “bảo vệ, khôi phục rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.”.

Về mặt nội dung pháp lý, quyết định 327 đã đề ra một số nội dung và chính sách, trong đó: lấy hộ gia đình làm đơn vị sản xuất, lấy doanh nghiệp quốc doanh hoặc đơn vị kinh tế tập thể làm chỗ dựa, đề cập đến chính sách giao đất, giao rừng, chính sách đầu tư tiền vốn để thực hiện dự án cũng như biện pháp tổ chức thực hiện Chương trình 327.

Nhiệm vụ trọng tâm của chương trình 327 là trồng rừng để phủ xanh đất trồng đồi núi trọc. Trong bốn năm 1993 đến 1996, các dự án 327 đã trồng được 397.000 ha rừng, đạt 88,2% kế hoạch đặt ra. Diện tích trồng rừng năm sau cao hơn năm trước, cụ thể là: năm 1993 trồng được 45.000 ha; đến năm

1995 trồng được 142.000 ha, năm 1996 và năm 1997 mỗi năm trồng được trên 150.000 ha (Theo số liệu thống kê của Tổng cục địa chính). Chương trình 327 còn dành một phần lớn vốn đầu tư cho công tác khoanh nuôi, bảo vệ và phục hồi rừng nghèo kiệt.

Nhờ thực hiện Chương trình 327 mà cơ cấu cây rừng, số lượng rừng được nâng cao một cách nhanh chóng. Cơ cấu rừng có những chuyển biến tích cực, chuyển từ trồng rừng thuần sang trồng rừng hỗn loài, trồng cây gỗ kết hợp với cây công nghiệp, hình thành một số vùng cây chuyên canh và vườn kinh tế kiểu trang trại. Chất lượng rừng tương đối bảo đảm, nhiều vùng đã tăng cường khả năng phòng hộ và độ che phủ. Cũng nhờ Chương trình 327, trong giai đoạn 1993 – 1996, một số cơ sở hạ tầng, công trình phúc lợi công cộng như đường xá, lớp học, trạm xá, công trình thủy lợi được xây dựng, tạo công ăn việc làm cho lao động tại chỗ. Từ đó, đời sống của người dân tham gia vào Chương trình phần nào được cải thiện.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Chương trình 327 cũng còn một số tồn tại cần phải xem xét, ví dụ như: Việc xây dựng các dự án còn tràn lan, sơ sài và thiếu căn cứ khoa học; việc trồng rừng còn tràn lan, sơ sài và thiếu căn cứ khoa học; việc trồng rừng còn dàn trải, manh mún, chất lượng rừng thấp; công tác giao đất, giao rừng triển khai chậm nên gây ra nhiều khó khăn trong công việc thực hiện các mục tiêu của dự án.

Tổng kết và rút ra kinh nghiệm việc thực hiện Chương trình 327, để đảm bảo chính sách quản lý, sử dụng đất rừng có hiệu quả, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, VII đã chỉ rõ phương hướng phát triển lâm nghiệp và trồng cây rừng phải gắn liền với quản lý, bảo vệ, sử dụng có hiệu quả tài nguyên rừng, phát triển lâm nghiệp xã hội, phổ biến chủ trương bảo vệ rừng và trồng rừng thành quyền lợi và nghĩa vụ của toàn xã hội. Từ những chủ trương, quan điểm của Đảng, Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 2 đã thông qua Nghị quyết về trồng mới 5 triệu ha rừng trong giai đoạn 1998 – 2010 với

các mục tiêu như sau:

Đẩy mạnh tốc độ trồng rừng, phủ xanh đất trống đồi núi trọc, chú trọng bảo vệ vốn rừng hiện có và trồng rừng mới; phát huy có hiệu quả chức năng phòng hộ và bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ và phát huy tính đa dạng sinh học, tạo điều kiện cho sự phát triển bền vững của đất nước đưa tỷ lệ che phủ lên 43% diện tích cả nước.

Tạo ra vùng nguyên liệu gắn với sự phát triển của công nghiệp chế biến lâm sản.

Tạo việc làm, tăng thu nhập cho cư dân, góp phần thực hiện chủ trương xóa đói giảm nghèo, phát triển sản xuất, ổn định đời sống, đảm bảo quốc phòng, an ninh.

- Chương trình 661. Căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định số 661/TTg ngày 29/7/1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng. Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn đã phối hợp với Bộ kế hoạch và Đầu tư, Bộ tài chính ban hành Thông tư liên tịch số 28 hướng dẫn việc thực hiện Quyết định 661.

Có thể nói dự án trồng mới 5 triệu ha rừng là một chương trình quốc gia rất lớn, thể hiện đường lối, chủ trương, chính sách, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về việc quản lý và phát triển tài nguyên rừng trong dài hạn. Những nhiệm vụ đặt ra trong giai đoạn 1998 – 2010 giai đoạn thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, mà trong đó có 2 triệu ha rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, là tăng cường các biện pháp hữu hiệu để bảo vệ vốn rừng hiện có hiệu quả, và nâng cao số lượng rừng mới.

Để hỗ trợ chương trình thực hiện có hiệu quả, Quyết định 661 còn có quy định chi tiết về chính sách và giải pháp như: cơ cấu cây trồng, chính sách đất đai, chính sách đầu tư tín dụng, chính sách hưởng lợi và tiêu thụ sản phẩm, chính sách thuế, chính sách khoa học công nghệ và các vấn đề tổ chức

thực hiện quản lý dự án.

Chương trình trồng mới 5 triệu ha, còn được biết đến dưới tên ngắn gọn là Chương trình 661, đây là một chương trình có ý nghĩa hết sức to lớn về nhiều mặt như môi trường, kinh tế và xã hội. Cho đến nay, theo những số liệu thống kê cuối cùng, Chương trình đã đạt được những kết quả hết sức khả quan và tích cực, đáng tự hào. Tuy nhiên, đối với một đất nước còn nghèo và nguồn lực còn hạn chế như Việt Nam thì đây là một chương trình đưa tới nhiều khó khăn, thử thách. Cũng trong giai đoạn này, để chống lại việc mất rừng và phá hoại rừng, một chương trình khác cũng đang được thực thi. Đó là: chương trình quản lý rừng bền vững. Chương trình này tập trung vào việc bảo vệ diện tích rừng và chất lượng rừng hiện có, đặc biệt là 8,2 triệu ha rừng tự nhiên. Tất cả những chương trình này đều góp phần thể hiện những đổi mới trong quá trình chuyển nền nông nghiệp dưới sự quản lý tập trung của Nhà nước sang nền lâm nghiệp được xã hội hóa.

- Một số chính sách khác.

Bên cạnh hai chính sách lớn về đất đai kể trên, một số văn bản pháp luật thể hiện quan điểm chỉ đạo của Đảng và Chính phủ có ảnh hưởng trong vấn đề giao khoán đất rừng nói riêng, quản lý sử dụng đất đai nói chung có thể kể đến là:

- Vấn đề quản lý và sử dụng đất lâm nghiệp, Luật bảo vệ và phát triển rừng ngày 12/08/1991 và Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16/11/1999 về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp, trong đó có quy định cụ thể về đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, khoán đất, hạn mức giao và hạn mức cho thuê đất, thời hạn, thẩm quyền và các quyền, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất lâm nghiệp, Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 tiếp tục kế thừa và bổ sung cụ thể thêm một cách cụ thể hơn về các vấn đề trên.

- Quyết định số 178/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp;

- Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về việc ban hành Quy chế quản lý rừng;

- Quyết định số 34/2011/QĐ-TTg ngày 24/6/2011 của Thủ tướng chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều quy chế quản lý rừng;

Nhìn chung, có khá nhiều các văn bản khác nhau, nhiều quy định, nhiều chương trình, chính sách là sự luật hóa, cụ thể hóa các quan điểm, chủ trương của Đảng và những chỉ đạo của Chính phủ về vấn đề đất đai nói chung và vấn đề đất rừng nói riêng.

#### ***1.4.2. Nhu cầu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường***

Trong quá trình tồn tại và phát triển con người cần có các nhu cầu tối thiểu về không khí, độ ẩm, nước, nhà ở... cũng như các hoạt động vui chơi giải trí khác, tất cả các nhu cầu này đều do môi trường cung cấp. Tuy nhiên khả năng cung cấp các nhu cầu đó của con người là có giới hạn và phụ thuộc vào trình độ phát triển của từng quốc gia và ở từng thời kỳ.

Lịch sử bảo vệ môi trường trên thế giới được ghi nhận bắt đầu từ những năm 1960. Những dấu hiệu cho thấy sự phát triển ngày càng tăng của nạn suy thoái môi trường đã ngày một rõ ràng hơn, con người đã bắt đầu ý thức được về những ảnh hưởng có hại của mình đối với môi trường sống. Hội nghị của Liên Hợp Quốc về con người và môi trường tổ chức tại Stockholm (thủ đô Thụy Điển) trong thời gian 5-6/6/1972 là kết quả của những nhận thức mới này, là hành động đầu tiên đánh dấu sự nỗ lực chung của toàn thể nhân loại nhằm giải quyết các vấn đề môi trường. Trong cuộc họp này, Chương trình Môi trường của Liên Hợp Quốc đã chọn ngày 5/6 hàng năm làm ngày Môi trường Thế giới và khuyến khích những người dân, Chính phủ và các tổ chức của tất cả các nước trên thế giới tổ chức các hoạt động nhằm cải thiện môi trường ở nước mình ngày này.

Hiến pháp Việt Nam đã quy định nghĩa vụ bảo vệ môi trường là một nghĩa vụ pháp lý của mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội. Môi trường có tầm

quan trọng đặc biệt đối với đời sống con người, sinh vật và sự phát triển đất nước. Hoạt động bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo đảm quyền con người sống trong môi trường trong lành và góp phần phục vụ sự phát triển bền vững của xã hội Việt Nam. Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân. Mọi tổ chức cá nhân đều có trách nhiệm bảo vệ môi trường, thực hiện trách nhiệm bảo vệ môi trường, thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường. Trong Hiến pháp 2013 đã nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường. Bên cạnh đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã được ban hành cùng với Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị khẳng định rõ: “ Bảo vệ môi trường là quyền lợi và nghĩa vụ của mọi tổ chức, mọi gia đình và mỗi người, là biểu hiện của nếp sống văn hóa đạo đức, là tiêu chí quan trọng của xã hội văn minh và là sự tiếp nối truyền thống yêu thiên nhiên, sống hài hòa với thiên nhiên của ông cha ta. Bảo vệ môi trường vừa là nhiệm vụ phức tạp, vừa cấp bách, có tính liên ngành và liên vùng rất cao, vì vậy cần có sự lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ của các cấp ủy Đảng, sự quản lý thống nhất của Nhà nước, sự tham gia tích cực của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Công tác bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân; là nội dung; là nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành...”.

Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 còn nêu rõ: “Bảo vệ môi trường mang tính quốc gia, khu vực và toàn cầu cho nên phải kết hợp phát huy nội lực và tăng cường hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường và phát triển bền vững”. Hiến pháp năm 2013 tại Điều 43 quy định: “Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường”. Khi quyền được sống trong môi trường trong lành của mọi người được ghi nhận trong Hiến pháp cũng có nghĩa Nhà nước ghi nhận trách nhiệm của mình trong việc bảo vệ môi trường,

vì vậy việc bảo vệ môi trường là một nhiệm vụ mà Hiến pháp đã bước đầu quy định cho Chính phủ và cũng là một nghĩa vụ cơ bản của mọi người, không phân biệt tôn giáo, quốc tịch, dòng máu.

Đồng thời, Hiến pháp 2013 có chương III quy định về kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường. Điều 50 Hiến pháp 2013 cũng có quy định: “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, hiện đại hóa đất nước.”. Muốn thực hiện được mục tiêu phát triển bền vững thì phải đảm bảo an sinh xã hội. Chính vì vậy, với quy định trên, Hiến pháp 2013 khẳng định các hoạt động kinh tế, xã hội sẽ được gắn liền với công tác bảo vệ môi trường mà không bị tách rời.

Đặc biệt tại Điều 63 Hiến pháp 2013 còn quy định: “Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu. Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo. Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại.”. Bằng quy định trên trong Hiến pháp, chúng ta đã khẳng định rõ tầm quan trọng của bảo vệ môi trường, việc bảo vệ môi trường cũng đã đặt ra các mục tiêu cụ thể, rõ ràng là: quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu.

Hoạt động bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay vẫn đang còn là lĩnh vực hoạt động mới. Vì vậy, Nhà nước cần tăng cường biên pháp giáo dục, thuyết phục đồng thời khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo. Tuy nhiên, để đảm bảo cho

các đạo luật có hiệu lực thi hành trên thực tế, thì các biện pháp cưỡng chế là không thể thiếu, do đó Hiến pháp quy định theo hướng dẫn: tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại. Vì vậy, việc bảo vệ môi trường sẽ chỉ có thể đi vào thực tế nếu có sự triển khai đồng bộ trong cả văn bản pháp luật cũng như thực thi pháp luật.

Nhu cầu phát triển kinh tế gắn với bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề quan trọng và ưu tiên bậc nhất đối với bất cứ quốc gia nào trên thế giới. Mối quan hệ giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường cũng được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm, thể hiện qua những chương trình, chính sách hướng tới phát triển nền kinh tế xanh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Giữa môi trường tự nhiên và phát triển kinh tế có mối quan hệ hết sức chặt chẽ, môi trường tự nhiên là điều kiện cho kinh tế phát triển là cơ sở tạo nên các biến đổi của môi trường tự nhiên theo hướng ngày càng tốt hơn. Ở những thời kỳ đầu của sự phát triển nền văn minh loài người, các lực lượng tự nhiên gần như thống trị hoàn toàn cuộc sống của con người, quyết định tính chất và nội dung mối quan hệ qua lại giữa con người với tự nhiên. Dần dần, do sự phát triển của lao động và hoạt động nhận thức, con người học được cách chế ngự tự nhiên, thiết lập sự thống trị của mình với tự nhiên nhằm phục vụ cho mục đích mà yêu cầu cuộc sống của con người đòi hỏi. Tự nhiên, ở bất kỳ giai đoạn nào trong sự phát triển của xã hội loài người, cũng đều cung cấp cho con người những sản phẩm vật chất để con người sinh sống, như nguồn nước tinh khiết, không khí trong lành.

Trong quá trình thúc đẩy kinh tế tăng trưởng con người đã phải lấy đi của tự nhiên rất nhiều những bộ phận thân thể của nó như động, thực vật, đất đai, khoáng chất... chính trong quá trình đó con người đã làm thay đổi tự nhiên. Có thể nói rằng, những biến đổi dù to hay nhỏ trong môi trường tự



nhiên đều do quá trình tăng trưởng kinh tế đem lại. Vì mục đích phát triển kinh tế ấy, con người đã tác động đến môi trường tự nhiên theo hai hướng có lợi hoặc có hại. Nếu hành động đúng quy luật, con người sẽ tạo ra hướng có lợi cho môi trường tự nhiên. Sự tăng trưởng kinh tế trên cơ sở áp dụng trên cơ sở áp dụng những thành tựu khoa học, kỹ thuật và công nghệ hiện đại vào sản xuất đã phần nào đó loại trừ được những hậu quả không mong muốn do sự tác động không kiểm soát được của con người gây ra cho tự nhiên. Hơn nữa, chính sự tăng trưởng kinh tế sẽ tạo tiền đề vật chất để xử lý các sự cố môi trường, đảm bảo cho môi trường trong sạch.

Ở chiều ngược lại, con người tác động vào tự nhiên không theo quy luật như khai thác tài nguyên thiên nhiên, khoáng sản quá mức sẽ làm cho môi trường tự nhiên mất cân bằng, ngày càng nghèo nàn, kiệt quệ, sự cân bằng sinh thái sẽ bị phá vỡ và tự nhiên sẽ “trả thù” con người. Như vậy, giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường tự nhiên vừa có sự thống nhất, vừa có sự mâu thuẫn. Sự thống nhất và mâu thuẫn đó đều thể hiện ở nền sản xuất xã hội. Con người không ngừng sản xuất ra của cải vật chất. Mọi của cải vật chất mà con người sản xuất ra xét đến cùng bằng cách này hay cách khác đều lấy vật liệu từ tự nhiên.

Trong quá trình phát triển kinh tế, một mặt chúng ta phải đảm bảo cho sự tăng trưởng kinh tế, nhưng đồng thời cũng phải bảo vệ môi trường. Nếu không bảo vệ môi trường thì không thể đảm bảo cho sự tăng trưởng kinh tế vì một phần đầu vào cho tăng trưởng kinh tế vì một phần đầu vào cho tăng trưởng kinh tế được lấy từ môi trường. Tuy nhiên, trong quá trình này, người ta nhận thấy rằng việc chi phí quá mức cho việc bảo vệ môi trường có thể cản trở tốc độ tăng trưởng kinh tế. Hiện nay, Việc phát triển kinh tế của một số nước đang phát triển dựa trên cơ sở khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên sẵn có, dẫn đến sự xuống cấp về môi trường và sự xuống cấp này sẽ phá hoại chính sự tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Nghiên cứu về sự kết hợp giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường tự nhiên cho ta thấy việc đánh giá tác động của phát triển kinh tế đến vấn đề bảo vệ môi trường tự nhiên và ngược lại. Từ đó giúp cho các nhà quản lý ra quyết định chủ động lựa chọn những phương án khả thi và tối ưu về kinh tế cũng như kỹ thuật trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của mình. Đồng thời sẽ giúp chúng ta kết hợp một cách thông minh giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường tự nhiên để có sự phát triển thực sự bền vững. Tạo hóa ban cho con người tự nhiên là để giúp con người quy trì cuộc sống của mình. Nếu trong quá trình tồn tại phụ thuộc vào, con người không khai thác tự nhiên quá mức thì tự nó sẽ cân bằng và sẽ cung cấp sản phẩm cho con người tồn tại. Con người cũng không nên tìm cách khai thác tối đa tự nhiên và cũng không cần bảo vệ tự nhiên. Tự nhiên sẽ tự bảo vệ chính nó, nhưng muốn kinh tế phát triển được bền vững lâu dài, con người phải khôn khéo người phải khôn khéo thác tài nguyên thiên nhiên một cách thận trọng, nghĩ trước làm sau thì nguồn tài nguyên thiên nhiên mới không bị suy kiệt và mãi ở lại với chúng ta.

#### ***1.4.3. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế***

Từ khi bước vào thời kỳ đổi mới năm 1986, cùng với việc từng bước phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giải phóng các lực lượng sản xuất, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đổi mới cơ chế quản lý, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, Đảng và Nhà nước đã xác định ngày càng rõ quan điểm mới về công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước. Quan điểm mới ấy, là kết quả tổng kết thực tiễn, rút ra từ những bài học của mấy thập kỷ trước đây kết hợp với sự nghiên cứu, học hỏi kiến thức và kinh nghiệm của thế giới và thời đại. Cuối thế kỷ 20, Đảng và Nhà nước ta đã vạch ra công nghiệp hóa, hiện đại hóa không phải là hai quá trình tuy có phân lồng vào nhau, thống nhất với nhau nhưng về cơ bản vẫn tách biệt và nối tiếp nhau, có thể tóm tắt là công nghiệp theo hướng hiện đại.

Công nghiệp hóa, hiện đại hóa là quá trình chuyển đổi căn bản, toàn diện các hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ và quản lý kinh tế, xã hội từ sử dụng lao động thủ công là chính sách lao động phổ biến sức lao động cùng với công nghệ, phương tiện và phương pháp tiên tiến, hiện đại, dựa trên sự phát triển của công nghiệp hóa, hiện đại hóa là xây dựng nước ta thành một nước công nghiệp có cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiên bộ, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, đời sống vật chất và tinh thần cao, quốc phòng, an ninh vững chắc, dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh. Đảng ta cũng xác định rõ mục tiêu “phấn đấu đến năm 2020 đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp”. Muốn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế đúng hướng thì công tác bảo vệ môi trường cần đặc biệt quan tâm, là một trong ba chân kiềng để đảm bảo phát triển bền vững kinh tế xã hội. Việc khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ đa dạng sinh học, tăng độ che phủ rừng cần được đảm bảo. Công nghiệp hóa, hiện đại hóa là một tất yếu khách quan và là nhiệm vụ trọng tâm trong suốt thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta, tác dụng của công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế đối với nền kinh tế quốc dân, với xã hội là vô cùng to lớn. Song, để sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế đến thành công, đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp, có sự phát triển ổn định bền vững, một trong những vấn đề quan trọng là phải biết gìn giữ môi trường sinh thái, sự cân bằng giữa những yếu tố tự nhiên, kinh tế và xã hội.

Công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế với môi trường là hai vấn đề có mối quan hệ biện chứng với nhau. Nếu chúng ta chỉ chú ý đến công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế để đem lại hiệu quả kinh tế thuần túy, mà quên vấn đề môi trường thì hiệu quả kinh tế thu được chắc gì đã đủ giải quyết những hậu quả do ô nhiễm môi trường gây ra. Chính vì vậy, dù

ở bất kỳ cơ sở sản xuất nào, khu công nghiệp nào, thành thị hay nông thôn, cũng phải gắn liền với vấn đề môi trường xanh sạch, đẹp để phát triển nền kinh tế - xã hội bền vững.

### **Kết luận chương 1**

Trong chương 1, tác giả đã trình bày những vấn đề lý luận liên quan đến đất rừng, pháp luật về giao khoán đất rừng. Cụ thể như khái niệm, đặc điểm của đất rừng, lý luận pháp luật về giao khoán đất rừng, các yếu tố tác động tới việc giao khoán đất rừng. Qua đó, nêu bật được vai trò và những yêu cầu trong việc giao khoán đất rừng theo pháp luật hiện nay, những lý luận pháp luật về giao khoán đất rừng. Ngoài ra, tác giả còn phân tích ba yếu tố tác động mạnh mẽ đến quản lý và giao khoán đất rừng hiện nay như những quan điểm của Đảng về quản lý đất rừng nói chung, nhu cầu phát triển kinh tế dẫn đến nhu cầu bảo vệ môi trường, trong đó có liên quan đến việc quản lý và giao khoán đất rừng; quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế cũng tác động không nhỏ đến công tác quản lý và giao khoán đất rừng hiện nay.

## Chương 2

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH LẠNG SƠN

### 2.1. Thực trạng pháp luật về giao khoán đất rừng

#### 2.1.1. Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất rừng

Theo quy định của Luật đất đai năm 2013 thì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất rừng được thực hiện ở cả ba cấp quy hoạch là: cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện. Trong các quy hoạch này phải xác định rõ các chỉ tiêu sử dụng đất, diện tích đất trong kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính và giải pháp thực hiện. Nguyên tắc thực hiện: *“Được lập từ tổng thể đến chi tiết; quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải đảm bảo 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 cấp xã.”* [35, Tr49].

Các quy hoạch, kế hoạch có sử dụng đất rừng phải được Hội đồng thẩm định thông qua. Theo đó:

- Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia. Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Hội đồng thẩm định trong quá trình thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

- Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Cơ quan quản lý đất đai ở trung ương có trách nhiệm giúp Hội đồng thẩm định trong quá trình thẩm định quy hoạch kế hoạch sử dụng đất;

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập Hội đồng thẩm định quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm giúp Hội đồng thẩm định trong quá trình thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp trên đây có trách nhiệm thẩm định và gửi Thông báo kết quả thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Các cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có trách nhiệm tiếp thu, giải trình theo nội dung thông báo kết quả thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Ngoài ra, trong trường hợp cần thiết, đặc biệt liên quan tới việc chuyển mục đích sử dụng đất rừng phòng hộ thì Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần tổ chức kiểm tra, khảo sát thực địa các khu vực dự kiến chuyển mục đích sử dụng đất.

Bên cạnh việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất rừng, Thủ tướng Chính phủ còn ban hành các quyết định để định hướng công tác sử dụng đất rừng như: Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020; Quyết định số 34/2011/QĐ-TTg ngày 24/6/2011 của Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 57/2012/QĐ-TTg ngày 09/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020; Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 08/02/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng...

### ***2.1.2. Quy định về điều kiện giao khoán đất rừng***

- Điều kiện bên nhận khoán: (theo Thông tư số 102/2006/TT-BNN)
- + Là cán bộ, công nhân, viên chức đang làm việc cho bên giao khoán;
- + Hộ gia đình có người đang làm việc cho bên giao khoán hoặc đã nghỉ

hưu, nghỉ mất sức lao động, hưởng chế độ đang cư trú hợp pháp trên địa bàn nơi có đất của bên giao khoán;

+ Hộ gia đình có nhu cầu trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản đang cư trú hợp pháp trên địa bàn nơi có đất của bên giao khoán. khi xét, giải quyết cho các hộ thuộc đối tượng này, bên giao khoán phải ưu tiên giải quyết cho các hộ là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, hộ đồng bào dân tộc thiểu số thuộc diện nghèo, đời sống khó khăn có nhu cầu và đủ năng lực nhận khoán.

+ Đối tượng đang cư trú hợp pháp trên địa bàn xã, nơi có đất của bên giao khoán;

+ Đối tượng đang cư trú hợp pháp trên địa bàn huyện, nơi có đất của bên giao khoán;

- Điều kiện đối với bên giao khoán: (theo Thông tư số 102/2006/TT-BNN)

+ Là nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh, công ty, xí nghiệp nông nghiệp, lâm nghiệp nhà nước (gọi chung là nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh) hạch toán độc lập hoặc hạch toán phụ thuộc được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; giao đất rừng sản xuất, cho thuê đất rừng sản xuất, giao hoặc cho thuê đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản;

+ Là ban Quản lý rừng phòng hộ, Ban Quản lý rừng đặc dụng (gọi chung là Ban Quản lý rừng) có đất rừng sản xuất là đất rừng tự nhiên và đất rừng trồng;

+ Là công ty cổ phần, trong đó Nhà nước giữ cổ phần chi phối và công ty trách nhiệm hữu hạn Nhà nước một thành viên được chuyển đổi từ các nông, lâm trường quốc doanh; các trung tâm, trạm, trại trực tiếp sản xuất có sử dụng đất nông, lâm nghiệp vào mục đích sản xuất nông, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản.

### ***2.1.3. Quy định về trình tự thủ tục hợp đồng giao khoán đất rừng***

#### **• Hồ sơ giao khoán, nhận khoán đất bao gồm:**

- Đơn xin nhận giao khoán đất do bên nhận khoán viết theo mẫu số 02/ĐK ban hành kèm theo Thông tư số 102/2006/TT-BNN [29]

- Hợp đồng giao khoán, nhận giao khoán đất do bên giao khoán chuẩn bị sau khi đã thống nhất nội dung với bên nhận khoán. Trong hợp đồng giao khoán, nhận khoán đất phải thể hiện rõ quyền lợi và nghĩa vụ của bên giao khoán và bên nhận giao khoán theo quy định tại Điều 3, 9, 10 của Nghị định số 135/2005/NĐ-CP. Trường hợp bên nhận khoán là cán bộ, công nhân viên thì tiền lương được hưởng từ kết quả sản xuất thông qua nhận khoán và phải thực hiện đầy đủ các chế độ quy định về tiền lương, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hộ lao động và được ghi thành khoản chi phí sản xuất trong hợp đồng giao khoán, nhận khoán đất.

+ Hợp đồng giao khoán thực hiện theo mẫu quy định tại mẫu số 03/HĐ ban hành kèm theo Thông tư số 102/2006/TT-BNN [29].

+ Mẫu hợp đồng quy định những vấn đề chung. Căn cứ vào điều kiện cụ thể của bên giao khoán đã được nhà nước giao, cho thuê đất; giao, cho thuê rừng sản xuất; giao, cho thuê đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản đang thực hiện giao khoán đất theo Nghị định số 01/CP, các bên có thể thỏa thuận các nội dung cụ thể trong hợp đồng cho phù hợp với điều kiện thực tế. Trước khi ký kết hợp đồng, hai bên có trách nhiệm xác định toàn bộ giá trị tài sản trên đất đã giao khoán, nhận khoán

+ Hợp đồng được điều chỉnh, bổ sung khi phương án sản xuất, kinh doanh của bên giao khoán được phê duyệt lại hoặc chế độ, chính sách của nhà nước thay đổi.

- *Trích lục bản đồ* (đối với nơi đã có bản đồ địa chính do cơ quan Tài nguyên và môi trường cung cấp hoặc bản đồ khác được cơ quan Tài nguyên và môi trường cho phép sử dụng) *hoặc trích đo địa chính thửa đất* (hoặc khu



đất) giao khoán, nhận khoán do bên giao khoán thực hiện. Mẫu trích lục bản đồ, trích đo địa chính thửa đất. Những nơi không có bản đồ, thì hai bên thống nhất ranh giới thể hiện bằng các mốc cụ thể để xác định khu đất khoán trên thực địa và vẽ thành sơ đồ lưu trong hồ sơ khoán.

- *Biên bản giao khoán, nhận khoán về đất, cây trồng, vật nuôi, hiện trạng các loại rừng và tài sản trên đất* (sau đây gọi là Biên bản giao khoán, nhận khoán về đất) là biên bản bàn giao tại thực địa hiện trạng về đất, cây trồng, vật nuôi, hiện trạng các loại rừng và tài sản trên đất giữa bên giao khoán và bên nhận khoán. Khi bàn giao trên thực địa, hai bên cùng đối chiếu hiện trạng với bản trích lục bản đồ hoặc bản trích đo địa chính. Trường hợp có sự sai lệch giữa thực địa và các tài liệu này, phải chỉnh lý tài liệu theo hiện trạng khi bàn giao và hai bên cùng ký xác nhận. Việc chỉnh lý tài liệu phải thực hiện trên bản sao của tài liệu đó. Trong hồ sơ phải lưu cả bản gốc và bản đã chỉnh lý.

+ *Các giấy tờ, văn bản, bản đồ, tài liệu khác liên quan đến việc giao khoán, nhận khoán đất* (nếu có) do hai bên cùng thực hiện. Trường hợp các tài liệu này do một bên thực hiện thì phải có sự xác nhận của bên kia. Trường hợp là bản sao tài liệu thì phải thực hiện đúng theo quy định của pháp luật về sao bản tài liệu.

• ***Trình tự, thủ tục giao khoán, nhận khoán***

- Việc giao khoán đất hiện trạng các loại rừng và tài sản trên đất (*sau đây gọi chung là giao khoán*) cho bên nhận khoán được thực hiện theo phương án do bên giao khoán lập và trình cấp trên quản lý trực tiếp mình xét duyệt. Trình tự, thủ tục giao khoán thực hiện như sau:

+ Bên giao khoán lập phương án khoán chung cho tất cả các trường hợp được giao khoán trong phạm vi của tổ chức mình; lập hội đồng tư vấn giao khoán gồm: giám đốc hoặc phó giám đốc là chủ tịch hội đồng, đại diện bên nhận khoán để xem xét và đề nghị các trường hợp được giao khoán,

nhận khoán;

+ Căn cứ vào ý kiến của hội đồng tư vấn về giao khoán, lãnh đạo bên giao khoán hoàn chỉnh phương án giao khoán, niêm yết công khai danh sách các trường hợp được giao khoán tại trụ sở tổ chức mình, tại trụ sở UBND cấp xã nơi có đất và tổ chức tiếp nhận ý kiến của người nhận khoán; hoàn chỉnh phương án khoán đất làm căn cứ triển khai ký kết hợp đồng giao, nhận khoán;

- Việc giao khoán hiện trạng các loại rừng, các tài sản trên đất thực hiện theo quy định sau:

+ Bên nhận khoán nộp đơn xin giao khoán cho lãnh đạo của bên giao khoán.

+ Bên giao khoán có trách nhiệm xem xét đơn xin giao khoán, nếu đủ điều kiện phải thông báo cho bên nhận khoán và chỉ đạo các cơ quan giúp việc của mình thực hiện việc trích lục hoặc trích đo bản đồ (hoặc sơ đồ đối với những nơi không có bản đồ) khu đất; lập biên bản giao khoán, nhận khoán về đất; chuẩn bị hợp đồng giao khoán, nhận khoán đất và chuẩn bị giao đất, tài sản trên thực địa;

+ Tổ chức giao, nhận đất và tài sản trên đất tại thực địa, ký các biên bản giao và ký kết hợp đồng giao, nhận khoán.

Thời gian thực hiện các bước công việc tại tiết này không quá 30 (ba mươi) ngày làm việc kể từ ngày bên giao khoán nhận được các văn bản duyệt phương án khoán đến ngày người nhận khoán ký được hợp đồng giao, nhận khoán.

#### ***2.1.4. Quyền và nghĩa vụ của chủ thể giao khoán và chủ thể nhận khoán đất rừng***

- Chủ thể giao khoán đất rừng [42].

Là chủ sở hữu, Nhà nước có đủ 3 quyền đối với rừng [28], đó là quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Quyền chiếm hữu là quyền nắm giữ, quản lý tài sản, chủ sở hữu được thực hiện mọi hành vi

theo ý chí của mình để nắm giữ tài sản, chủ sở hữu có thể ủy quyền cho người khác chiếm hữu tài sản đó. Quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản. Quyền định đoạt là quyền chuyển giao quyền sở hữu tài sản hoặc từ bỏ quyền sở hữu tài sản đó, chủ sở hữu có quyền bán, trao đổi tặng cho, cho vay để thừa kế, từ bỏ hoặc thực hiện các hình thức định đoạt khác phù hợp với quy định của pháp luật. Với tư cách chủ sở hữu rừng, Nhà nước quyết định mục đích sử dụng rừng và trao cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng thôn được sử dụng đất rừng và khai thác nguồn lợi từ rừng thuộc sở hữu nhà nước.

- Quyền và nghĩa vụ của chủ thể nhận khoán đất rừng [42].

Quyền và nghĩa vụ của chủ thể nhận khoán đất rừng được quy định khác nhau đối với từng loại rừng khác nhau. Cụ thể chi tiết theo bảng sau:

**Bảng 2.1: Các quyền bên nhận khoán theo từng loại rừng**

Các loại quyền	Quyền khai thác các sản phẩm trên đất rừng vệ rừng	Quyền quản lý	Thu hái sản phẩm phụ trong rừng	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	Thời hạn của các quyền	Quyền chuyển nhượng	Quyền trao đổi	Quyền cho thuê	Quyền đem tặng	Quyền thế chấp	Quyền thừa kế	Đầu tư vào đất rừng
<b>Rừng phòng hộ</b>	Hạn chế (tia thưa, khai thác lựa chọn, tận thu)	Hạn chế, được BQL nắm giữ	Hạn chế, nhưng dễ dàng hơn so với RĐD	Không được cấp, chỉ là hợp đồng khoán với BQL	Theo hợp đồng khoán	Hạn chế, chỉ chuyển nhượng hợp đồng khoán khi có sự đồng ý của bên giao khoán và chính quyền địa phương	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Không được phép	Không được phép	Không được phép	Hạn chế, chỉ được phép khi bên giao khoán và chính quyền địa phương đồng ý	Không được phép
<b>Rừng đặc dụng</b>	Không được phép	Hạn chế, được BQL nắm giữ	Hạn chế, mức độ cao hơn so với RPH	Không được cấp, chỉ là hợp đồng khoán với BQL	Theo hợp đồng khoán	Hạn chế, chỉ chuyển nhượng hợp đồng khoán khi có sự đồng ý của bên giao khoán và chính quyền địa phương	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Không được phép	Không được phép	Không được phép	Hạn chế, chỉ được phép khi bên giao khoán và chính quyền địa phương đồng ý	Không được phép
<b>Rừng sản xuất là rừng tự nhiên</b>	Hạn chế, nhưng dễ dàng hơn rừng phòng hộ	Hạn chế, được CTLN nắm giữ	Được phép	Một số trường hợp được cấp, nhưng các quyền của hộ đối với đất và rừng hạn chế	Được quy định cụ thể trong giấy chứng nhận sử dụng đất, thông thường 20-50 năm	Hạn chế, chỉ chuyển nhượng hợp đồng khoán khi có sự đồng ý của bên giao khoán và chính quyền địa phương	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Không được phép	Không được phép	Chỉ được phép đối với lượng gỗ gia tăng do hộ thực hiện bảo vệ rừng	Được phép	Hạn chế, chỉ áp dụng đối với phần trừ lượng gỗ gia tăng do đầu tư của hộ
<b>Rừng sản xuất là rừng trồng</b>	Được phép	Hạn chế, nếu rừng được hình thành từ ngân sách nhà nước. Không hạn chế, nếu rừng được hình thành do vốn của chính hộ	Được phép	Được cấp giấy chứng nhận, với 5 quyền đầy đủ của hộ như Luật đất đai quy định	50 năm	Được phép	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Được phép, giới hạn trong 3 năm	Giới hạn, chỉ được tặng cho các tổ chức Nhà nước và cộng đồng	Được phép	Được phép	Được phép

*Nguồn: Tác giả tự tổng hợp*

## **2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn**

### **2.2.1. Kết quả đạt được**

Toàn bộ diện tích 648.244,8 ha rừng và đất lâm nghiệp của tỉnh được quản lý thống nhất trên cơ sở thiết lập lâm phận quốc gia ổn định, theo hệ thống tiểu khu, khoảnh, lô trên bản đồ và thực địa. Quản lý rừng phải gắn chi phí đầu tư hiệu quả kinh tế và giá trị môi trường, gắn và chia sẻ lợi ích giữa các chủ rừng với cộng đồng [38].

- Đến năm 2010 tất cả diện tích rừng và đất lâm nghiệp phải được rà soát lại, đối với diện tích đất lâm nghiệp chưa giao cần tiếp tục giao cho các hộ gia đình, cộng đồng... Đảm bảo rừng phải có chủ thể quản lý theo luật định. Khi giao và cho thuê rừng phải tiến hành lập hồ sơ xác định diện tích và trữ lượng các loại rừng dựa trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Nhà nước quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ thông qua các Ban quản lý rừng. Diện tích rừng phòng hộ đầu nguồn, phòng hộ môi trường tập trung (> 5.000 ha), hoặc dưới 5.000 ha nhưng có tầm quan trọng đặc biệt về chức năng phòng hộ, giai đoạn 2011-2015 sẽ giao cho các Ban quản lý cơ sở các huyện để quản lý. Đối với vùng biên giới giao cho lực lượng vũ trang quản lý. Những diện tích rừng phòng hộ nhỏ lẻ, không liền khu, liền khoảnh và diện tích quy hoạch là rừng sản xuất sẽ giao rừng, cho thuê rừng cho cộng đồng dân cư thôn, hộ gia đình, các doanh nghiệp [37].

+ Đất rừng đặc dụng : 8.293,4 ha, giao cho BQL rừng đặc dụng Hữu Liên [37].

Chi tiết đất rừng đặc dụng phân theo chủ quản lý được thể hiện theo bảng sau:

**Bảng 2.2: Hiện trạng diện tích rừng đặc dụng phân phân theo chủ quản lý**

Loại đất, loại rừng	Rừng đặc dụng	
	Tổng	Ban quản lý rừng đặc dụng
<b>1. Rừng tự nhiên</b>	<b>8.129,40</b>	<b>8.129,40</b>
a) Rừng gỗ lá rộng	1.323,00	1.323,00
- Rừng nghèo	660,80	660,80
- Rừng PH có TL	662,20	662,20
b) Rừng núi đá	6.806,40	6.806,40
<b>3. Đất chưa có rừng</b>	<b>164,00</b>	<b>164,00</b>
- IC	164,00	164,00

*Nguồn: Sở Nông nghiệp và phát triển Nông thôn tỉnh Lạng Sơn: Báo cáo quy hoạch phát triển Lâm nghiệp tỉnh Lạng Sơn đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*

+ Đất rừng phòng hộ: 134.745,9 ha, giao cho Ban quản lý rừng phòng hộ với diện tích 109.968,4 ha, lực lượng vũ trang 7.230,4 ha, doanh nghiệp 2.900,0 ha, tập thể các tổ chức 14.647,1 ha đối với huyện không có BQLRPH. Chi tiết đất rừng phòng hộ phân theo chủ quản lý được thể hiện tại bảng sau:

**Bảng 2.3: Hiện trạng diện tích rừng phòng hộ phân theo chủ quản lý**

Loại đất, loại rừng	Rừng phòng hộ						
	Tổng cộng	Chủ QL khác	DNNN	Hộ GD	Tập thể	LLVT	UBND
<b>A. Tổng</b>	<b>134.745,90</b>	<b>23.823,60</b>	<b>2.900,00</b>	<b>35.899,95</b>	<b>14.647,07</b>	<b>7.230,40</b>	<b>50.244,88</b>
<b>1. Rừng tự nhiên</b>	<b>66.128,89</b>	<b>17.212,63</b>	<b>1.152,00</b>	<b>18.700,35</b>	<b>6.034,43</b>	<b>1.494,19</b>	<b>21.535,29</b>
a) Rừng gỗ lá rộng	51.904,79	13.268,43	1.152,00	18.110,35	4.603,53	1.494,19	13.276,29
- Rừng giàu	1.198,10						1.198,10
- Rừng trung bình	2.076,40	529,00		443,80			1.103,60
- Rừng nghèo	12.105,40	1.477,50	767,00	4.293,70	217,90	915,20	4.434,10
- Rừng PH có TL	29.958,70	9.279,60	385,00	11.384,70	3.366,20	2,30	5.540,90

Loại đất, loại rừng	Rừng phòng hộ						
	Tổng cộng	Chủ QL khác	DNNN	Hộ GD	Tập thể	LLVT	UBND
- Rừng PH chưa TL	6.566,19	1.982,33		1.988,15	1.019,43	576,69	999,59
b) Rừng hỗn giao	2.164,30	1.375,80		590,00	198,50		
- Gỗ + tre nứa	2.164,30	1.375,80		590,00	198,50		
c) Rừng núi đá	12.059,80	2.568,40			1.232,40		8.259,00
<b>2. Rừng trồng</b>	<b>19.501,40</b>	<b>1.905,70</b>	<b>1.116,10</b>	<b>9.605,78</b>	<b>123,50</b>	<b>85,70</b>	<b>6.664,62</b>
- Rừng gỗ có TL	5.448,50	968,60	101,00	4.305,40			73,50
- Rừng gỗ chưa có TL	11.964,50	916,00	1.015,10	3.406,58	0,00	85,70	6.541,12
- Rừng đặc sản	2.088,40	21,10		1.893,80	123,50		50,00
<b>3. Đất chưa có rừng</b>	<b>49.115,61</b>	<b>4.705,27</b>	<b>631,90</b>	<b>7.593,82</b>	<b>8.489,14</b>	<b>5.650,51</b>	<b>22.044,97</b>
- IA	9.554,60	388,07	631,90	952,31	1.356,02	427,38	5.798,93
- IB	14.235,81	265,07		2.509,94	2.837,00	1.062,30	7.561,50
- IC	25.325,20	4.052,13		4.131,57	4.296,12	4.160,83	8.684,54

*Nguồn: Sở Nông nghiệp và phát triển Nông thôn tỉnh Lạng Sơn: Báo cáo quy hoạch phát triển Lâm nghiệp tỉnh Lạng Sơn đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*

+ Đất rừng sản xuất: 505.205,5 ha: Rà soát đến năm 2015 chuyển toàn bộ diện tích do UBND xã đang quản lý cho hộ gia đình và các thành phần kinh tế khác, cụ thể như sau: giao cho doanh nghiệp nhà nước 28.956,0 ha, chủ quản lý khác 345,0 ha, hộ gia đình 445.645,9 ha, tập thể 29.736,7 ha, lực lượng vũ trang 521,9 ha. Chi tiết đất rừng sản xuất phân theo chủ quản lý được thể hiện tại bảng sau:

**Bảng 2.4: Hiện trạng diện tích rừng sản xuất phân theo chủ quản lý**

Loại đất, loại rừng	Rừng sản xuất						
	Tổng cộng	Chủ QL khác	DNNN	Hộ GD	Tập thể	LLVT	UBND
<b>A. Đất lâm nghiệp</b>	505.205,50	345,00	28.956,00	322.702,40	29.736,70	521,90	122.943,50
<b>1. Rừng tự nhiên</b>	<b>128.977,52</b>		<b>661,00</b>	<b>82.850,19</b>	<b>12.644,62</b>		<b>32.304,71</b>
a) Rừng gỗ lá rộng	118.419,32		661,00	75.405,79	11.985,72		29.849,81
- Rừng trung bình	1.503,50			1.385,30			10,00
- Rừng nghèo	21.902,10			16.355,40	132,00		5.307,30
- Rừng PH có TL	64.093,06		661,00	40.581,46	8.143,10		14.707,50
- Rừng PH chưa TL	30.920,66			17.083,63	3.710,62		9.825,01
b) Rừng hỗn giao	7.880,60			5.620,60	658,90		1.601,10
- Gỗ + tre nửa	7.880,60			5.620,60	658,90		1.601,10
c) Rừng tre nửa t/loại	308,10			263,10			45,00
g) Rừng núi đá	2.369,50			1.560,70			808,80
<b>2. Rừng trồng</b>	<b>149.763,60</b>	<b>345,00</b>	<b>13.271,80</b>	<b>118.562,90</b>	<b>1.479,10</b>	<b>521,90</b>	<b>6.969,80</b>
- Rừng gỗ có TL	58.103,70	145,00	5.710,70	44.220,90			1.183,90
- Rừng gỗ chưa có TL	60.059,70	200,00	7.497,90	43.063,40	1.423,40	521,90	5.626,10
- Rừng đặc sản	31.600,20		63,20	31.278,60	55,70		159,80
<b>3. Đất chưa có rừng</b>	<b>226.464,38</b>		<b>3.960,00</b>	<b>121.289,31</b>	<b>15.612,98</b>		<b>83.668,99</b>
- IA	53.949,81		734,20	28.699,59	4.005,90		20.131,12
- IB	51.564,80		1.573,50	31.492,40	3.968,60		13.980,00
- IC	120.949,77		1.652,30	61.097,32	7.638,48		49.557,87

*Nguồn: Sở Nông nghiệp và phát triển Nông thôn tỉnh Lạng Sơn: Báo cáo quy hoạch phát triển Lâm nghiệp tỉnh Lạng Sơn đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*

### **2.2.2. Những hạn chế và nguyên nhân**



### 2.2.2.1. Những hạn chế

● *Công tác giao khoán chưa thực sự sử dụng có hiệu quả và bền vững tài nguyên đất, tài nguyên rừng trong các công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý rừng; chưa có sự chuyển biến căn bản trong lĩnh vực quản lý bảo vệ và phát triển lâm nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn.*

- Diện tích đất sản xuất nông nghiệp lâm nghiệp của các công ty nông nghiệp giao khoán chỉ chiếm 12,13% tổng diện tích đất các công ty đang quản lý; vẫn còn có nơi đất sản xuất để hoang hóa và sử dụng kém hiệu quả. Việc tổ chức quản lý, sử dụng đất chưa chặt chẽ, lãng phí, hiệu quả thấp.

- Diện tích đất sản xuất lâm nghiệp của các công ty lâm nghiệp giao khoán chỉ chiếm 30% tổng diện tích đất các công ty đang quản lý, thậm chí có nơi diện tích giao khoán chỉ bằng 5-10% diện tích đất của công ty. Nhiều diện tích giao khoán, không được hỗ trợ về giống, kỹ thuật ..., nên hiệu quả sử dụng đất thấp.

- Nhiều nơi việc tổ chức giao khoán không được kiểm soát, nên dễ xảy ra tình trạng rừng và đất của công ty bị khai thác, lấn chiếm... Việc tổ chức quản lý, sử dụng đất chưa chặt chẽ, xảy ra tranh chấp đất đai, xung đột, lấn chiếm đất đai, rừng, có những trường hợp sử dụng đất đai không đúng mục đích mà không bị xử lý, dẫn đến tình trạng chuyển nhượng trái phép, xây nhà, chuyển đổi cây trồng không theo quy hoạch.

- Thực hiện giao khoán rừng và đất lâm nghiệp đã nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp, có biểu hiện vi phạm pháp luật, như giao khoán diện tích đất lâm nghiệp cho những người không thuộc đối tượng trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp; có nơi ký hợp đồng giao khoán với người ngoài cộng đồng thay vì giao khoán với người dân tại chỗ để đảm bảo cuộc sống. Một số công ty đã khoán cho các hộ gia đình nhưng người nhận khoán không được hỗ trợ về giống, vật tư, kỹ thuật hoặc bên giao khoán chỉ dùng nguồn ngân sách nhà nước để hỗ trợ, gây nên những tiêu cực về lợi dụng chính sách khoán đất lâm nghiệp.

- *Việc huy động nguồn vốn, lao động của bên nhận khoán, trong các công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý rừng còn hạn chế, chưa nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và bảo vệ rừng*

- Hình thức khoán không đầu tư, không mang lại lợi nhuận cho bên giao khoán, nhiều khi do giá cả thị trường tác động nên khoản thu không đủ để chi cho quản lý, không quản được sản phẩm và nguyên liệu phục vụ cho chế biến. Đối với các ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng, việc giao khoán không gắn với trách nhiệm và cơ chế chia sẻ lợi ích đối với người nhận khoán, nên hiệu quả công tác giao khoán thấp.

- Một số công ty đã khoán cho các hộ gia đình nhưng người nhận khoán không được hỗ trợ về giống, vật tư, kỹ thuật hoặc bên giao khoán chỉ dùng nguồn ngân sách nhà nước để hỗ trợ (thực chất bên giao khoán chỉ khoán trắng, thu địa tô), gây nên những tiêu cực về lợi dụng chính sách khoán đất lâm nghiệp.

- *Chưa thực sự bảo đảm hài hòa lợi ích giữa bên nhận khoán, bên giao khoán và Nhà nước*

- Công ty đầu tư và giao khoán đất, vườn cây cho người nhận khoán, quy định các khoản giao nộp, bao gồm cả khấu hao vườn cây, đàn gia súc, đến khi hết khấu hao vườn cây, đàn gia súc, bên nhận khoán cho rằng vườn cây là của họ và không chấp nhận điều hành của doanh nghiệp khi tổ chức trồng tái canh và kế hoạch sản xuất khác.

- Một số công ty có diện tích rừng và đất lâm nghiệp xa khu dân cư, nơi địa hình hiểm trở, chia cắt, đi lại khó khăn không cần thiết phải giao khoán, vì vậy công ty không muốn giao khoán để tránh phiền phức về chia sẻ lợi ích với dân, cho rằng nếu giao khoán cho dân đất đai sẽ bị chuyển đổi, sử dụng sai mục đích, thậm chí bị chuyển nhượng bất hợp pháp, muốn tạo điều kiện cho cán bộ công nhân viên của mình có công ăn việc làm.

- *Việc thúc đẩy sản xuất, tạo thêm việc làm, tăng thu nhập cho người lao*

*động, góp phần xóa đói giảm nghèo, đảm bảo an ninh, quốc phòng còn hạn chế, chưa đáp ứng được mục tiêu đặt ra*

- Triển khai khoán tại các công ty ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc mang nặng tính xã hội dẫn đến hiệu quả sử dụng đất thấp.

- Nhiều công ty chưa thực hiện được vai trò là trung tâm chuyển giao, ứng dụng tiến bộ kỹ thuật, cung cấp dịch vụ khuyến lâm, thông tin thị trường đối với nông dân trong vùng; chưa thực hiện liên kết tiêu thụ sản phẩm của nông dân thông qua hợp đồng; chưa có sự phối hợp chặt chẽ, thường xuyên với địa phương trong công tác bảo đảm an ninh, quốc phòng trên địa bàn.

- Doanh nghiệp giao khoán đất không có đầu tư, người nhận khoán tự đầu tư và giao nộp sản phẩm theo hợp đồng, công ty không quản lý được việc sử dụng đất, tình trạng hộ nhận khoán tự ý sang nhượng hợp đồng khoán diễn ra nhiều ở các vùng đất quy hoạch đô thị hoá trên diện tích đất doanh nghiệp giao khoán đã hình thành nhiều trang trại, nhà vườn, nhà nghỉ cuối tuần do mua bán hợp đồng giữa hộ nhận khoán với dân. Một số người ở địa phương khác đến mua lại hợp đồng khoán của công ty nhưng không sản xuất nông nghiệp theo quy định mà chờ cơ hội để lợi dụng chuyển mục đích sử dụng đất và làm giàu thông qua kinh doanh bất động sản.

#### 2.2.2.2. Nguyên nhân của tồn tại hạn chế

• *Công tác quy hoạch sử dụng đất lâm nghiệp còn nhiều hạn chế, chậm rà soát điều chỉnh và tính ổn định trong quy hoạch chưa cao, quy hoạch thường xuyên bị phá vỡ.*

- Công tác lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng chất lượng lập không cao, vì vậy khó khăn cho công tác giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, làm cơ sở cho việc tổ chức giao khoán. Thực tế cho thấy, công tác giao đất, giao rừng chưa khắc phục được những tồn tại, bất cập kéo dài nhiều năm, đã làm ảnh hưởng đến công tác giao khoán của các công ty nông lâm

nghiệp.

- Phần lớn các tổ chức kinh tế nhà nước và ban quản lý rừng trước 2003 được quyết định giao đất chủ yếu được giao nhanh trên bản đồ và thực địa; đồng thời chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nên để lại nhiều hệ lụy cho công tác quản lý sử dụng đất, sử dụng rừng. Ranh giới không xác định rõ ràng giữa các chủ quản lý, do đó đã gây ra nhiều tranh chấp giữa các đối tượng sử dụng, bức xúc trong xã hội, đặc biệt là tranh chấp giữa các tổ chức nhà nước quản lý rừng với người dân địa phương. Những tồn tại phổ biến của công tác giao đất nông lâm nghiệp trước đây là sai lệch diện tích, vị trí trên hồ sơ/bản đồ so với thực địa; chưa xác định ranh giới trên thực địa; hồ sơ giao đất chưa hoàn chỉnh; giao chòng chéo quyền quản lý .... Đây là những vấn đề lớn cả về quy mô và tính phức tạp không thể khắc phục nhanh và cần huy động nhiều nguồn lực mới thực hiện được.

- Một số công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý rừng tại một số địa phương chưa được đo đạc và lập bản đồ địa chính. Công tác giao khoán chủ yếu được thực hiện bằng các dụng cụ đo đạc thô sơ, không có phương tiện chuyên dùng nên việc đo đạc diện tích khoán, lập bản đồ giao khoán có độ chính xác không cao, mất nhiều thời gian. Nhiều diện tích rừng có thể giao khoán rất manh mún, nhỏ lẻ nên rất khó thực hiện. Số liệu rừng và đất lâm nghiệp do lịch sử để lại có nhiều bất cập, chòng chéo, diện tích rừng và đất lâm nghiệp tại các đơn vị không ổn định, luôn biến động do rà soát, quy hoạch, điều chỉnh nên gián đoạn quá trình giao khoán. Bên cạnh đó nhiều công ty chưa nhận thức rõ vai trò trách nhiệm của mình trong quản lý, sử dụng đất, việc quản lý lỏng lẻo kéo dài dẫn đến phát sinh nhiều khiếu nại phức tạp và kéo dài, kể cả công ty cổ phần. Vì vậy dẫn tới công tác quản lý đất đai chưa được chặt chẽ, còn để người dân lấn chiếm, sử dụng sai mục đích.

• *Công tác quản lý trong lĩnh vực giao khoán còn bộc lộ nhiều yếu kém*

- Nhiều nơi việc tổ chức giao khoán không được kiểm soát, nên dễ xảy ra tình trạng rừng và đất của công ty bị khai thác, lấn chiếm mà đơn vị không biết. Việc tổ chức quản lý, sử dụng đất chưa chặt chẽ, xảy ra tranh chấp đất đai, xung đột, lấn chiếm đất đai, đất rừng, có nhiều những trường hợp sử dụng đất đai không đúng mục đích mà không bị xử lý.

- Tình trạng hộ nhận khoán đất tự do chuyển nhượng, mua bán hợp đồng giao khoán không thông qua công ty, sang tên đất cho các đối tượng khác không đúng đối tượng vẫn diễn ra ở một số nơi; Người nhận khoán còn tự ý xây dựng nhà kiên cố trên đất nhận khoán khá phổ biến nhất là đối với vùng đất ven đô thị, đất lâm nghiệp có điều kiện làm kinh tế trang trại, nhà nghỉ cuối tuần.

• *Các văn bản quy phạm pháp luật ban hành liên quan đến việc giao khoán rừng còn nhiều bất cập, thiếu thống nhất và chưa cụ thể, cá biệt còn có sự mâu thuẫn giữa các quy định trong cùng đối tượng quản lý*

- Nghị định số 135/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005 ban hành thay thế Nghị định số 01/CP ngày 01/01/1995. Tuy nhiên, trong khi Nghị định số 01/CP cho phép thực hiện giao khoán đất lâm nghiệp ở cả 4 loại đất rừng (đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất và đất trồng được quy hoạch trồng cây lâm nghiệp), thì Nghị định số 135/2005/NĐ-CP chỉ cho phép giao khoán đất rừng sản xuất; điều này khiến cho việc quản lý những diện tích đất rừng phòng hộ và đặc dụng đã được giao khoán trước đây theo Nghị định 01/CP gặp rất nhiều khó khăn và phức tạp. Đồng thời, Nghị định số 135/2005/NĐ-CP chỉ tập trung quy định về giao khoán rừng và đất lâm nghiệp quy hoạch rừng sản xuất trong các nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh, chưa có quy định về chính sách giao khoán rừng và đất lâm nghiệp trong các Ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, nên các đối tượng rừng này đang gặp nhiều khó khăn trong công tác bảo vệ và phát triển rừng.

- Các quy định về giao khoán chưa có sự phân định rõ ràng giữa việc giao

khoán đất và giao khoán rừng. Nghị định số 135/2005/NĐ-CP quy định việc giao khoán đất lâm nghiệp, nhưng lại không quy định việc giao khoán đất lâm nghiệp đối với diện tích đất có rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng sản xuất là rừng trồng mà chỉ quy định việc giao khoán rừng, nên khó khăn cho quá trình áp dụng chính sách;

- Khoán có yếu tố về quản lý đất đai, tài nguyên có giá trị, trong khi khung pháp lý quy định về giao khoán chưa đầy đủ dẫn đến tình trạng tranh chấp, lấn chiếm, mua bán, chuyển nhượng không đúng quy định và khó xử lý.

- Chính sách về giao khoán chưa rõ ràng gây hiểu nhầm về quyền quản lý sử dụng tài sản được giao, do thời hạn khoán dài và cấp sổ xanh (đối với khoán bảo vệ rừng và đất lâm nghiệp) nên nhiều hộ dân coi rừng, đất lâm nghiệp, vườn cây được “giao khoán” là được giao như giao đất giao rừng, giao quyền sử dụng đất;

- Đối với công ty nông lâm nghiệp: Không tự chủ sản xuất kinh doanh về lựa chọn đối tác nhận khoán, thời gian khoán dài (bảo vệ rừng 50 năm như giao đất, khoán đất) nên rủi ro cao và khó kiểm soát đất đai; Chưa có quy định về công ty được phép thực hiện khoán nên nhiều công ty sản xuất hiệu quả thấp hoặc không có cơ sở chế biến nhưng cũng thực hiện khoán nên không có khả năng hỗ trợ cho người nhận khoán (giống, vật tư, thu mua sản phẩm) nên dẫn đến khoán không đầu tư; Việc giao khoán đất rừng tiến hành đồng loạt đối với cả đơn vị (bên giao khoán) đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) và đơn vị chưa được cấp GCNQSDĐ, nên đối với đơn vị chưa được cấp GCNQSDĐ đất khi thực hiện giao khoán kéo dài (có nơi đến 50 năm theo Nghị định) đã xảy ra tranh chấp quyền sử dụng đất lâm nghiệp giữa bên giao khoán và bên nhận khoán;

- Cơ chế hỗ trợ người nhận khoán: Về căn cứ để giao khoán cho các đối tượng nhận khoán (khoản 4, Điều 5, Nghị định số 135/2005/NĐ-CP) quy định

“căn cứ vào khả năng vốn, trình độ quản lý và lao động của bên nhận khoán”, nếu căn cứ vào quy định này thì cơ bản đối tượng nhận khoán đều thiếu vốn đầu tư và trình độ quản lý thấp, nên những hộ nghèo, đời sống khó khăn sẽ khó được nhận khoán; Đối tượng nhận khoán là hộ dân tộc thiểu số chưa có sự hỗ trợ pháp lý khi tham gia nhận khoán. Phần lớn họ chưa đủ năng lực để trực tiếp thực hiện đàm phán, giao dịch nhưng chưa có quy định có người hoặc tổ chức đại diện hỗ trợ nên gần như phụ thuộc quyết định của công ty nông lâm nghiệp; Quy định về sự tham gia giám sát, hỗ trợ của chính quyền các cấp, đặc biệt là chính quyền xã chưa chặt chẽ, nên nhiều nơi bỏ mặc hoặc ít quan tâm việc triển khai thực hiện khoán giữa công ty và người nhận khoán.

- Chính sách khoán đất rừng sản xuất đã bị cả bên giao khoán và bên nhận khoán thực hiện chưa đúng, có nhiều nơi lợi dụng để “đẩy mạnh diện tích giao khoán theo mục đích có lợi cho mình”, nên đã tạo ra những bất hợp lý mới về đất đai. Cụ thể là:

+ Đối tượng được giao khoán chưa có đủ các điều kiện như pháp luật qui định, như: Theo qui định “bên giao khoán phải được nhà nước giao đất, cho thuê đất, giao đất rừng sản xuất, cho thuê đất rừng sản xuất...”. Nhưng nội dung và hình thức được giao đất phải được thể hiện bằng sổ đỏ, bằng qui hoạch... không được qui định rõ, nên bất cứ công ty nào đang sử dụng đất nông lâm nghiệp đều có thể giao khoán đất. Vị trí pháp lý, năng lực tài chính và kỹ thuật của người giao khoán rất khác nhau và có ảnh hưởng lớn đến quản lý đất nông lâm nghiệp bền vững. Thực tế là, nguồn lực của các công ty chưa có đủ để giao khoán lâu dài. Địa vị pháp lý, năng lực tài chính và kỹ thuật của người giao khoán ít ổn định và bất hợp lý.

+ Đối tượng nhận khoán đã thực hiện không đúng với quy định ở nhiều địa phương. Theo qui định, người nhận khoán phải “có nhu cầu trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản đang cư trú hợp pháp trên địa bàn

nơi có đất của bên giao khoán” đã bị nhiều địa phương thực hiện không phù hợp, nhất là ở những nơi “đất đai có giá trị” để phát triển du lịch, hoặc đang đẩy mạnh trồng các loại cây công nghiệp có giá trị cao (như cây cao su, điều). Đã tạo nên những hậu quả xã hội không tích cực và dẫn đến tình trạng ”bao chiếm đất đai” mới và chưa góp phần tích cực giải quyết việc làm cho người dân.

- Chính sách hưởng lợi theo quy định tại Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg còn nhiều bất cập và khó thực hiện, phần lớn các hộ gia đình nhận đất, nhận rừng là hộ nghèo, ít có khả năng tự đầu tư trên diện tích được giao, việc được hưởng lợi về khai thác gỗ từ lượng tăng trưởng của rừng thì phải cần một thời gian dài để cho rừng tăng trưởng. Trong khi đó, đối tượng rừng khi giao khoán cho người dân thường là rừng nghèo kiệt, người nhận rừng chưa có được nhiều lợi ích từ khi nhận rừng nhưng phải tốn nhiều công để quản lý, bảo vệ... nên việc để mất rừng hoặc các tác động tiêu cực khác làm suy giảm vốn rừng là không thể tránh khỏi. Thậm chí nhiều hộ dân không muốn tiếp tục nhận giao khoán rừng mà xin trả lại rừng. Nhìn chung, chính sách quy định của Nhà nước về giao khoán, trách nhiệm và quyền hưởng lợi của các công ty nông lâm nghiệp và ban quản lý rừng vẫn chỉ mang tính định hướng, chưa định lượng cho nên địa phương rất lúng túng trong triển khai thực hiện.

- Diện tích thuộc đối tượng phòng hộ nay chuyển sang sản xuất, trước giao khoán cho hộ gia đình theo Nghị định số 01/CP có diện tích lớn (từ 30 - 50 ha, có nơi trên 100 ha), để thay đổi hồ sơ, hợp đồng giao khoán theo Nghị định số 135/2005/NĐ-CP cần phải xác định lại đối tượng nhận khoán (hiện tại nhiều hộ nhận khoán ở khác xã, khác huyện có rừng) và giảm hạn mức. Đây là công việc khó thực hiện, vì liên quan đến đền bù tài sản trên đất, tiền cải tạo phục hồi đất, phục hồi rừng, đây là những vấn đề giữa bên nhận khoán và bên giao khoán không thống nhất được và Nhà nước chưa có hướng dẫn cụ thể.

- Việc giải quyết tài sản trên đất sau khi giao khoán gặp nhiều khó khăn,



dẫn đến tranh chấp khiếu kiện. Một số diện tích rừng trồng bằng vốn ngân sách (dự án 661, chương trình 327) các đơn vị thực hiện khoán theo công đoạn hoặc theo năm, trong quá trình khoán đơn vị không quản lý được đã để hộ tự ý trồng thêm cây và lấn chiếm đất, đến nay phức tạp trong việc giải quyết quyền lợi các hộ nhận khoán.

- Thực hiện giao khoán đối với rừng tự nhiên phức tạp và khó khăn do việc xác định giá trị tài sản đưa vào giao khoán (giá rừng) cũng như xác định lượng tăng trưởng của rừng để hưởng lợi chưa làm được, rất dễ mất rừng khi đưa đối tượng này vào giao khoán.

• *Công tác tuyên truyền phổ biến chủ trương, chính sách của đảng, pháp luật nhà nước về việc giao khoán rừng còn hạn chế; nhận thức của một bộ phận cán bộ các cấp ngành và nhất là cán bộ của các công ty nông lâm nghiệp còn hạn chế, chủ quan trong quá trình tổ chức thực hiện và giám sát sau giao khoán*

- Nhiều công ty giao khoán cho các hộ địa phương, sau đó các hộ nhận khoán tự coi là đất của mình và không nhận hỗ trợ, họ tự tổ chức sản xuất kinh doanh và không nộp sản lượng theo hợp đồng; nhiều hộ nhận khoán trồng rừng nguyên liệu chỉ nhận hỗ trợ giống, phân bón, hướng dẫn kỹ thuật chu kỳ đầu, các chu kỳ tiếp theo các hộ này không nhận sự hỗ trợ mà tự đầu tư sản xuất, tự bán sản phẩm ra thị trường và nhiều hộ coi là đất của mình không nộp tiền nhận khoán cho công ty. Vấn đề này dẫn đến nguy cơ công ty mất quyền kiểm soát về đất đai đã được giao.

- Tranh chấp/xung đột giữa các hộ dân tại chỗ: Một số nơi các hộ dân tranh chấp nhau quyền nhận khoán, họ cho rằng khu vực nhận khoán là khu vực trước đây các thế hệ trước của họ đã làm nương rẫy, nếu khoán thì họ phải được nhận trước. Xung đột giữa người dân với chính quyền khi chính quyền không có giải pháp ngăn chặn được người bên ngoài vào tranh chấp diện tích họ đã nhận khoán, hoặc chính quyền không giải quyết khiếu nại của người dân về những bất

cập trong quá trình nhận khoán, quyền sử dụng đất.

- Một số lãnh đạo công ty lợi dụng chức quyền để triển khai giao khoán cho những người có chức quyền trong công ty hoặc người có mối quan hệ (họ hàng, bạn bè, mối quan hệ kinh doanh). Một số người ở địa phương khác đến mua lại hợp đồng khoán của công ty nhưng không sản xuất nông lâm nghiệp theo quy định mà chờ cơ hội để lợi dụng chuyển mục đích sử dụng đất và làm giàu thông qua kinh doanh bất động sản. Vấn đề này không thể công ty không biết mà đã tiếp tay hoặc tạo cơ hội thực hiện.

## **Kết luận chương 2**

Thông qua những đánh giá nghiên cứu thực trạng pháp luật về giao khoán đất rừng. Cụ thể nhưng quy định như lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy định về điều kiện giao khoán đất rừng, quy định về trình tự thủ tục hợp đồng giao khoán đất rừng, quyền và nghĩa vụ của chủ thể giao khoán và chủ thể nhận khoán đất rừng. Đối chiếu vào thực tế quản lý và giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn, qua những kết quả đạt được trong công tác quản lý và giao khoán đất rừng, tác giả chỉ ra những bất cập và tồn tại và nguyên nhân, người đọc có thể dễ dàng nhận ra những điểm hợp lý và những điểm còn chưa hợp lý trong các quy định của pháp luật về quản lý giao khoán đất rừng hiện nay.

### Chương 3

## **ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIAO KHOÁN ĐẤT RỪNG TỪ THỰC TIỄN TỈNH LẠNG SƠN**

**3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và yêu cầu đặt ra đối với việc bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn**

***3.1.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng trong thời gian tới***

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI đã chỉ rõ: “Ổn định kinh tế vĩ mô, đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại giữa chiều rộng và chiều sâu và chiều sâu, nâng cao chất lượng, hiệu quả của nền kinh tế, bảo đảm phát triển nhanh và bền vững, nâng cao tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế; huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực; từng bước xây dựng kết cấu hạ tầng hiện đại. Tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Cùng với việc tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và khai thác có hiệu quả các nguồn lực, việc xây dựng định hướng sử dụng đất nói chung và đất rừng phòng hộ nói riêng trong giai đoạn tới cần bám sát những nội dung sau:

- Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 và kế hoạch 5 năm 2011-2015;
- Quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực;
- Nhu cầu sử dụng đất của các bộ, ngành và địa phương;
- Hiện trạng sử dụng đất, tiềm năng đất đai.

Trên các cơ sở này, chỉ tiêu sử dụng đất đến năm 2020 được phân bổ như sau:

- Đất nông nghiệp 26.732 nghìn ha, chiếm 80,77% diện tích tự nhiên;

- Đất phi nông nghiệp 4.880 nghìn ha, chiếm 14,75% diện tích tự nhiên;
- Đất chưa sử dụng 1.483 nghìn ha, chiếm 4,48% diện tích tự nhiên.

Bảng số liệu sau đây sẽ cho thấy cụ thể hơn về kế hoạch sử dụng đất đến năm 2015 và quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020.

**Bảng 3.2: Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia đến năm 2020**

STT	Chỉ tiêu	Năm 2010		Năm 2020		So Sánh
		Diện tích (nghìn ha)	Cơ cấu (%)	Diện tích (nghìn ha)	Cơ cấu (%)	
I	Đất nông nghiệp	26.226	79,24	26.732	80,77	506
1.1	Đất trồng lúa	4.120	15,71	3.812	14,26	-308
1.2	Đất rừng phòng hộ	5.794	22,1	3.222	12,05	-75
1.3	Đất rừng đặc dụng	2.139	8,16	2.271	8,5	132
1.4	Đất rừng sản xuất	7.432	28,34	8.132	30,42	700
1.5	Các loại đất nông nghiệp còn lại (các chỉ tiêu này được xét duyệt trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương)	6.740	25,7	6.675	24,97	-65
II	Đất phi nông nghiệp	3.705	11,2	4.880	14,75	1.175
2.1	Đất quốc phòng	289	7,8	388	7,95	99
2.2	Đất an ninh	49	1,32	82	1,68	33
2.3	Đất khu công nghiệp	72	1,94	200	4,1	128
2.4	Đất phát triển hạ tầng	1.181	31,9	1.578	32,34	396
2.5	Đất di tích, danh thắng	17	0,46	28	0,57	11
2.6	Đất bãi thải, xử lý chất thải	8	0,22	21	0,43	13
2.7	Đất ở tại đô thị	134	3,62	202	4,14	68
2.8	Đất phi nông nghiệp còn lại	1.955	52,74	2.381	48,79	427
III	Đất chưa sử dụng	3.164	9,56	1.483	4,48	-1.681
	Diện tích chưa sử dụng			1.681		

*Nguồn: Bộ tài nguyên và Môi trường: Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia đến năm 2020 và kế hoạch 5 năm kỳ đầu 2011-2015, 2012.*

Theo đó, căn cứ Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020, kết quả rà soát quy hoạch ba loại rừng theo Chỉ thị số 38/2005/CT-TTg ngày 5/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ, quy hoạch sử dụng đất lâm

nghiệp đến năm 2020 phải đạt 16.245 nghìn ha để bảo đảm độ che phủ đạt 45%, trong đó:

- Đất rừng phòng hộ: 5.842 nghìn ha (tăng 89,1 nghìn ha so với năm 2010) chiếm 17,65% tổng diện tích đất tự nhiên.

- Đất rừng đặc dụng: 2.271 nghìn ha (tăng 130,2 nghìn ha so với năm 2010), chiếm 6,86% tổng diện tích đất tự nhiên. Diện tích rừng đặc dụng này phần cơ bản của các khu bảo tồn thiên nhiên, gồm 30 vườn quốc gia, 59 khu dự trữ thiên nhiên, 12 khu bảo tồn loài, 45 khu bảo vệ cảnh quan văn hóa, lịch sử và môi trường.

Dự đoán đến năm 2030, dân số nước ta dự tính có khoảng 110 đến 115 triệu người (55% dân số sống ở khu đô thị) và sẽ dần đi vào ổn định khoảng 120 triệu người, khi đó nước ta đã hoàn thành mục tiêu quốc gia về công nghiệp hóa, hiện đại hóa và cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, với một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nguồn nhân lực, năng lực khoa học và công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiềm lực kinh tế, quốc phòng – an ninh được tăng cường, vị thế của nước ta trên trường quốc tế được nâng cao. Tiến tới một xã hội vững chắc bằng nguồn lực phát triển nội sinh, dân giàu nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh; hội nhập sâu về kinh tế và công nghệ; giao lưu rộng về văn hóa, thông tin với các nước trong khu vực và thế giới. Để đạt được các mục tiêu trên thì bức tranh toàn cảnh về sử dụng đất đến năm 2030 sẽ có khoảng 95% diện tích đất tự nhiên được đưa vào khai thác sử dụng cho mục đích khác nhau.

Đối với đất lâm nghiệp, theo điều kiện về đất đai, diện tích đất để phát triển rừng ở nước ta khoảng trên 17 triệu ha, để tạo môi trường và hệ sinh thái bền vững, thì phần đầu đến năm 2030 khoanh nuôi, tái sinh phục hồi và trồng mới khoảng 2-2,5 triệu ha rừng. Nếu thực hiện được mục tiêu này thì độ che phủ rừng khoảng trên 51%.

Như vậy, có thể thấy, việc quản lý và giao khoán đất rừng trong thời gian tới sẽ theo hướng bảo vệ các diện tích cũ, đồng thời mở rộng và phát triển các diện tích đất rừng nhằm đảm bảo các mục tiêu quy hoạch phát triển của nước ta.

### ***3.1.2. Những yêu cầu đối với việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng***

Kết quả nghiên cứu về kết quả và thực trạng công tác giao khoán rừng và đất lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn đã bước đầu gợi mở ra những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu và quan tâm giải quyết nhằm hoàn thiện chính sách giao, cho thuê đất lâm nghiệp và khoán rừng trên phạm vi cả nước:

*Một là*, nên xem xét lại sự cần thiết của chính sách giao khoán đất rừng sản xuất. Trên thực tế khoán rừng là một hình thức tổ chức sản xuất của các chủ rừng áp dụng trong điều kiện nguồn nhân lực hiện có không thể đảm nhiệm được nhiệm vụ sản xuất. Vì vậy cần coi hợp đồng khoán đất rừng sản xuất là một hợp đồng kinh tế mà bên giao khoán và bên nhận khoán phải có trách nhiệm và nghĩa vụ như nhau trong việc thực hiện hợp đồng. Việc tổ chức sản xuất trên diện tích rừng sản xuất đã được nhà nước giao là trách nhiệm của chủ rừng và việc chủ rừng lựa chọn hình thức tổ chức sản xuất nào, với đối tượng nào phải do chủ rừng quyết định trên cơ sở thoả thuận và cùng có lợi. Về tên gọi nên sử dụng thuật ngữ “Hợp đồng trồng rừng” hoặc “Hợp đồng sử dụng đất lâm nghiệp”.

*Hai là*, khẳng định sự cần thiết của chính sách giao khoán quản lý bảo vệ rừng đặc dụng và phòng hộ rất xung yếu với quan điểm là nhất thiết phải do nhà nước quản lý và đầu tư thích đáng. Chính sách giao khoán quản lý bảo vệ rừng đặc dụng và phòng hộ rất xung yếu phải đặt mục tiêu bảo vệ được rừng và nâng cao đời sống của người nhận khoán. Để làm được điều này một số vấn đề cần chú ý: vai trò của cộng đồng tham gia vào quản lý, bảo vệ rừng; xây dựng quỹ bảo vệ và phát triển rừng để có nguồn thu cho các hoạt động bảo vệ rừng thông qua việc mở rộng các đối tượng đóng góp bắt buộc; tìm kiếm các đảm bảo

tài chính khác cho công tác bảo vệ rừng đặc dụng như chi trả dịch vụ môi trường rừng, phát triển thị trường cacbon.

*Ba là*, các chính sách giao khoán rừng phòng hộ (xung yếu và ít xung yếu) cần đảm bảo hài hòa lợi ích môi trường và kinh tế cho cả chủ rừng và các đối tượng nhận khoán. Quan điểm của người dân ở các vùng mà đoàn công tác khảo sát cho thấy hầu hết nguyện vọng của họ là được phép trồng cao su để cải thiện cuộc sống, tăng thu nhập, trong đó nếu là rừng sản xuất thì trồng cao su toàn bộ, còn rừng phòng hộ và đặc dụng thì được trồng xen theo băng. Đây có thể là một đề xuất có ý nghĩa thực tiễn và cần tiếp tục có các nghiên cứu tìm kiếm các giải pháp kỹ thuật nhằm nâng cao chức năng phòng hộ của cây cao su.

*Bốn là*, các biện pháp xử lý đất lấn chiếm trước khi thực hiện giao khoán cần phải mềm dẻo và tôn trọng lợi ích của người dân thì mới có hiệu quả và tránh được bức xúc xã hội. Thực tế ở Lạng Sơn, rất nhiều trường hợp thực hiện thu hồi đất lấn chiếm nhưng không giải quyết nhu cầu cần đất để sản xuất của người dân dẫn đến khiếu kiện kéo dài, bất ổn xã hội ở những vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Nhiều trường hợp đã cưỡng chế đến lần thứ 3, thứ 4 nhưng vẫn không thực hiện được, đất đai tiếp tục nằm trong diện tranh chấp và không thể sử dụng, gây lãng phí rất lớn.

*Năm là*, nghiên cứu phương án định giá rừng đơn giản và thực tế để các địa phương có thể thực hiện cho thuê đất rừng sản xuất tại những vùng mà đất rừng có tính cạnh tranh cao trong sử dụng như đất lâm nghiệp ở Lạng Sơn nói riêng và vùng Đông Nam Bộ nói chung. Theo đó đất rừng sản xuất của vùng Đông Nam Bộ nên áp dụng cho thuê theo chu kỳ sản xuất và có áp dụng chính sách miễn giảm tiền thuê đất cho các đối tượng khác nhau. Muốn làm được như vậy cần phải rà soát lại diện tích đất lâm nghiệp đã giao cho các đơn vị của nhà nước để giao lại cho địa phương quản lý và thực hiện cho thuê đất cho các đối tượng như hộ gia đình và cá nhân.

Sáu là, các chính sách về giao, cho thuê và khoán phải tính đến biến động của thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất cũng như hợp đồng giao khoán và cho thuê. Trên thực tế nhu cầu chuyển nhượng và tích tụ tập trung đất đai là tất yếu và dù chính sách có cho phép hay không thì nó vẫn diễn ra. Vì vậy các chính sách cần thông thoáng và thủ tục chuyển nhượng đơn giản để các chủ thể tham gia vào quá trình này có thể dễ dàng thực hiện và tuân thủ. Điều này vừa giúp các cơ quan chức năng quản lý được rừng và đất lâm nghiệp, vừa tạo được nguồn thu cho ngân sách từ tiền đóng thuế của các chủ thể tham gia chuyển nhượng.

Bảy là, cần có sự phối hợp tác chặt chẽ giữa các ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và ngành Tài nguyên và Môi trường của tỉnh trong việc thực hiện giao, cho thuê đất lâm nghiệp theo quy hoạch với việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Các trường hợp tranh chấp giữa người dân với các BQL rừng ở Lạng Sơn hầu hết là do lỗi của hai ngành chức năng này khi không có sự phối hợp chặt chẽ. Việc giải quyết sai sót do chính quyền gây ra nhất định phải theo quan điểm chính quyền sai thì phải sửa và quan tâm đến lợi ích của người dân trước tiên.

### **3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về giao khoán đất rừng từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn**

Pháp luật dù có tiến bộ và hoàn thiện đến đâu nhưng nếu không được tuân thủ và chấp hành thì cũng chỉ là pháp luật trên giấy, không có tính khả thi. Vì vậy, bên cạnh những yếu tố không kém phần quan trọng là những biện pháp giúp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật. Theo đó, bằng kinh nghiệm thực tế của mình, tác giả có một số đề xuất cụ thể như sau:

- Hiện nay, lực lượng thực hiện công tác quản lý đất rừng trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn còn mỏng so với diện tích đất rừng lớn.

- Cấp tỉnh: Sở Nông nghiệp và PTNT là cơ quan quản lý Nhà nước về



Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, giúp Sở quản lý Nhà nước về Lâm nghiệp có Chi cục phát triển Lâm nghiệp và Chi cục Kiểm lâm.

- Cấp huyện: Phòng Nông nghiệp-PTNT là cơ quan tham mưu giúp UBND các huyện, thành phố thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về rừng và phát triển lâm nghiệp. Hạt Kiểm lâm là cơ quan kiểm tra, giám sát việc thi hành luật, bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn.

- Cấp xã: Trước đây có Ban lâm nghiệp xã với 01 cán bộ chuyên trách giúp Chủ tịch UBND xã quản lý về công tác phát triển lâm nghiệp trên địa bàn xã, hiện tại không còn biên chế này.

Theo đó, mỗi người phải đảm nhận một khối lượng công việc rất lớn, nếu lực lượng thực thi pháp luật quá mỏng, thì việc triển khai thực hiện các nhiệm vụ và hoạt động nhằm thực thi các quy định của pháp luật về quản lý và sử dụng đất rừng sẽ khó đảm bảo tính nghiêm minh, làm ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả của pháp luật. Để tránh tình trạng này, bên cạnh việc giao thêm biên chế cần có những biện pháp nhằm tăng cường tính chuyên nghiệp của các cơ quan quản lý và giao khoán đất rừng, trên cơ sở đào tạo chuyên sâu cán bộ quản lý, để xây dựng một đội ngũ cán bộ vừa có kiến thức nhưng đồng thời phải có bản lĩnh tự trọng vững vàng, có đạo đức trong thi hành công vụ. Mặt khác, bên cạnh các biện pháp răn đe thông qua việc tăng mức xử phạt các hành vi vi phạm quản lý và sử dụng đất rừng giao khoán thì để khuyến khích, động viên, chia sẻ với những khó khăn, vất vả của đội ngũ cán bộ chịu trách nhiệm quản lý và bảo vệ rừng cần phải có những chế độ đãi ngộ mới tương xứng với công sức mà họ bỏ ra như tăng lương, có thêm phụ cấp, hỗ trợ ưu đãi cho gia đình để họ tăng gia sản xuất... và có như vậy, mới đảm bảo pháp luật được thực thi có hiệu quả.

- Song song với kiện toàn hệ thống bộ máy quản lý và nâng cao năng lực cán bộ quản lý ngành ở địa phương còn cần tiến hành nâng cấp hạ tầng kỹ thuật, đầu tư trang thiết bị, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật và công nghệ ngang

tầm trình độ tiên tiến của các nước trong khu vực nhằm phát huy cao nhất năng lực thể chế. Việc thường xuyên nâng cấp, duy tu, bảo dưỡng các trang thiết bị và cơ sở vật chất là rất cần thiết bởi đặc thù về khí hậu, thời tiết nóng ẩm, mưa nhiều lại sát với biển nên các trang thiết bị và cơ sở hạ tầng phục vụ công tác quản lý giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn thường nhanh bị xuống cấp và hỏng hóc, ảnh hưởng tới việc thực thi nhiệm vụ.

- Hiện đại hóa công tác quản lý đất đai thông qua việc áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý cũng như cung ứng dịch vụ về quản lý đất đai cho người có nhu cầu, ứng dụng thành quả khoa học công nghệ vào công tác quản lý và giao khoán đất rừng. Coi trọng nghiên cứu, dự báo và thực hiện các giải pháp ứng phó với quá trình biến đổi khí hậu và thảm họa thiên nhiên. Từ đó có những định hướng cho công tác quản lý và giao khoán đất rừng, bảo vệ và cải tạo sử dụng hợp lý, có hiệu quả tài nguyên đất rừng của tỉnh Lạng Sơn.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất rừng đến từng người sử dụng đất, đi đôi với thiết lập cơ chế hỗ trợ pháp lý cho người có quyền sử dụng đất để họ hiểu, từ đó nghiêm túc chấp hành đầy đủ nghĩa vụ của người sử dụng đất rừng, đồng thời giúp họ bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Theo đó, cần tập trung vào các nhiệm vụ sau:

+ Xây dựng và triển khai kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai, đặc biệt là các văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành.

+ Phối hợp với các Sở, ngành khác (Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Sở Tài nguyên và Môi trường) cùng tham gia tuyên truyền các nội dung về quản lý và sử dụng đất rừng nhằm nâng cao nhận thức của cộng đồng về chính sách, pháp luật trong lĩnh vực này.

+ Tổ chức biên soạn hệ thống tài liệu, giáo trình, sách chuyên khảo, sổ tay hướng dẫn về các nội dung quản lý và sử dụng đất rừng.

+ Tăng cường phổ biến thông tin, kiến thức quản lý đất rừng, chính sách, pháp luật đất đai thông qua hệ thống giáo dục, đào tạo, hệ thống báo chí, xuất bản, phát thanh, truyền hình.

+ Thiết lập hệ thống cơ quan chuyên trách về phổ biến, giáo dục nâng cao nhận thức cộng đồng về chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng đất rừng.

- Đẩy mạnh cải cách các thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất rừng theo hướng chuẩn hóa và công khai các thủ tục hành chính về quản lý, sử dụng đất rừng. Thông tin công khai, minh bạch các thủ tục về quản lý và sử dụng đất rừng trên các phương tiện để mọi người dễ tiếp cận nhất.

- Tăng cường công tác điều tra cơ bản trong lĩnh vực đất đai, có đánh giá tiềm năng và hiệu quả sử dụng đất rừng của các chủ thể được giao khoán đất rừng có bảo đảm các yêu cầu về phát triển kinh tế và an sinh xã hội.

- Về công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chính sách, pháp luật về đất rừng; Thứ nhất, cần đào tạo, phát triển đội ngũ cán bộ thanh tra đủ về số lượng, có năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Thứ hai, tăng cường công tác thanh tra, kịp thời phát hiện xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý và giao khoán đất rừng bảo đảm hoạt động này được thực hiện đúng quy hoạch và pháp luật. Thứ ba, thường xuyên kiểm tra, phát hiện chấn chỉnh các thiếu sót, sai phạm về chuyên môn trong việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất rừng. Thứ tư, xây dựng cơ sở dữ liệu về thanh tra kiểm tra nhằm nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra. Thứ năm, tăng cường năng lực của cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất rừng, bảo đảm lợi ích của Nhà nước và công dân, góp phần ổn định an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

- Tăng cường đẩy mạnh hợp tác quốc tế, duy trì và mở rộng quan hệ quốc tế; đẩy mạnh hợp tác song phương và đa phương với các tổ chức quốc tế

trong công tác đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, trao đổi kinh nghiệm, nâng cao năng lực quản lý; duy trì tăng cường hợp tác trong việc cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực quản lý đất đai. Song song với đó cần đẩy mạnh nghiên cứu lý luận và học hỏi kinh nghiệm quốc tế để hoàn thiện các phương pháp quản lý trong lĩnh vực quản lý và giao khoán sử dụng đất rừng tạo hướng phát triển dài hạn có tính chiến lược, khắc phục tình trạng lúng túng, thiếu tầm chiến lược trong lĩnh vực này.

- Tiếp tục khuyến khích mọi tổ chức cá nhân tham gia bảo vệ và phát triển rừng, đầu tư và hưởng lợi từ nghề rừng; đẩy mạnh triển khai chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Lồng ghép công tác quản lý giao khoán đất rừng với các chương trình dự án của chính phủ (các chương trình hỗ trợ đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất sản xuất) như Chương trình 1592, chương trình 132, chương trình 134...

- Tổ chức rà soát và đẩy mạnh công tác giao khoán bảo vệ rừng phòng hộ cho các lực lượng vũ trang đóng trên địa bàn để tăng cường lực lượng vũ trang nhằm nâng cao khả năng trấn áp tội phạm, ngăn ngừa hành vi vi phạm pháp luật, bảo vệ và phát triển diện tích đất rừng, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa.

- Xây dựng và ban hành quy chế hoạt động của cụm giáp ranh theo địa bàn xã, tổ tự quản và các lực lượng vũ trang để tăng cường công tác tuần tra, phối hợp và nâng cao hiệu quả công tác quản lý, bảo vệ tài nguyên rừng.

- Xác định lại ranh giới đang có sự chồng lấn giữa đất giao khoán giữa các hộ gia đình cá nhân với nhau, giữa hộ gia đình cá nhân với tổ chức... xử lý dứt điểm các trường hợp tranh chấp về đất rừng, sau đó tổ chức cắm mốc ranh giới rõ ràng, tái xác lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất rừng và bản đồ địa giới hành chính của các xã, thị trấn nhằm thực hiện tốt công tác quản lý ranh giới đất, tránh tình trạng tái lấn chiếm tái tranh chấp.

### **Kết luận chương 3**

Qua định hướng hoàn thiện pháp luật về giao khoán đất rừng phát triển đất rừng và những yêu cầu đặt ra về bảo đảm thực hiện pháp luật về quản lý giao khoán đất rừng, tác giả đã mạnh dạn đưa ra các giải pháp giúp hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này gồm giải pháp hoàn thiện về mặt nội dung các quy định của pháp luật và giải pháp giúp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn nói riêng và trên cả nước nói chung, từng bước đưa khoa học công nghệ thông tin vào trong công tác quản lý rừng nói chung và công tác giao khoán rừng nói riêng, tuyên truyền phổ biến kiến thức pháp luật sâu rộng tới từng người dân, để họ thực hiện theo pháp luật.

## KẾT LUẬN

Trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận có liên quan đến quản lý và giao khoán đất rừng, kết hợp với thực tế giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn, tác giả xin đưa ra một số kết luận như sau:

- Hiện nay, chưa có một văn bản pháp lý cụ thể hoàn toàn cho khái niệm “giao khoán đất rừng”. Tuy nhiên, căn cứ trên khái niệm chung về đất rừng, vai trò của đất rừng, cũng như các quy định trong Luật đất đai năm 2013 và Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, tác giả đã mạnh dạn đưa ra khái niệm về giao khoán đất rừng, để từ đó, tác giả đi sâu phân tích đặc điểm, vai trò và những yêu cầu của hoạt động quản lý giao khoán đất rừng trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

- Thông qua việc phân tích, đánh giá các quy định trong hệ thống văn bản Luật đất đai cũng như Luật bảo vệ và phát triển rừng ở Trung ương và các văn bản pháp luật liên quan đến đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn, tác giả đã phác họa một cách khái quát những nội dung điều chỉnh chủ yếu của pháp luật đối với hoạt động giao khoán đất rừng. Trên cơ sở này, cùng với việc phân tích thực trạng hoạt động quản lý và sử dụng đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn đặt trong định hướng phát triển rừng, tác giả đã đưa ra một số giải pháp hoàn thiện về pháp luật quản lý giao khoán đất rừng.

Có thể thấy, với các điều kiện về tự nhiên, kinh tế và xã hội như đã phân tích, Lạng Sơn có những ưu điểm cũng như hạn chế trong việc quản lý và giao khoán đất rừng. Tuy nhiên, vượt qua những khó khăn này, hoạt động quản lý giao khoán đất rừng tại tỉnh Lạng Sơn cũng đạt được những thành tựu đáng ghi nhận góp phần vào việc bảo vệ và phát triển rừng phục vụ các mục tiêu phát triển mà Đảng và Nhà nước đề ra. Bằng thực tiễn, kết hợp với nghiên cứu lý luận, tác giả đã hoàn thành luận văn này. Hi vọng những nghiên cứu, đề xuất trong luận văn sẽ có thể đóng góp một phần nhỏ trong công việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về giao khoán đất rừng trong tương lai, đáp ứng các đòi

hỏi của công cuộc phát triển đất nước trong thời kỳ mới.

Với những kiến thức còn hạn chế của tác giả, kết quả của Luận văn khó có thể tránh khỏi những thiếu sót, với tinh thần thực sự cầu thị, tác giả mong nhận được sự bình luận, đánh giá, đóng góp ý kiến của các nhà khoa học, các bạn đồng nghiệp để bản thân được hiểu biết thêm và có cơ hội để hoàn thiện tốt hơn những trang viết cong khiếm khuyết này./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006), *Thông tư số 99/2006/TT-BNNPTNT ngày 06/11/2006 về việc hướng dẫn thực hiện một số điều của Quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 08 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ.*
- 2 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007), *Thông tư số 38/2007/TT-BNN ngày 25 tháng 04 năm 2007 về trình tự thủ tục giao rừng, cho thuê rừng.*
- 3 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007), *Thông tư số 57/2007/TT-BNNPTNT ngày 13 tháng 06 năm 2007 về việc sửa đổi, bổ sung một số điểm của Thông tư số 99/2006/TT-BNNPTNT.*
- 4 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2008), *Thông tư số 05/2008/TT-BNNPTNT ngày 14 tháng 01 năm 2008 về việc hướng dẫn lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng.*
- 5 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 25/2009/TT-BNNPTNT ngày 05 tháng 05 năm 2009 về việc hướng dẫn thực hiện thống kê, kiểm kê rừng và lập hồ sơ quản lý rừng.*
- 6 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 34/2009/TT-BNNPTNT ngày 10 tháng 06 năm 2009 quy định tiêu chí xác định và phân loại rừng.*
- 7 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2011), *Thông tư số 80/2009/TT-BNNPTNT ngày 11 tháng 11 năm 2011 về việc hướng dẫn phương pháp xác định tiền chi trả dịch vụ môi trường.*
- 8 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Báo cáo phát triển ngành Lâm nghiệp 2013, phục vụ hội nghị thường niên FSSP.*



- 9 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Quyết định số 2192/QĐ-BNN-TCCB ngày 27 tháng 09 năm 2013 về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động dự án “Phục hồi và quản lý bền vững rừng phòng hộ” vay vốn ODA của Chính phủ Nhật Bản.*
- 10 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2014), *Báo cáo phát triển ngành Lâm nghiệp năm 2013, phục vụ Hội Nghị thường niên FSSP ngày 21/01/2014, Hà Nội.*
- 11 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT ngày 29 tháng 01 năm 2011 ban hành hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp.*
- 12 Bộ Tài chính (2014), *Thông tư số 76/2014/TT-BTC ngày 16 tháng 06 năm 2014 hướng dẫn Nghị định số 45/2014/NĐ-CP về thu tiền sử dụng đất*
- 13 Bộ Tài chính (2014), *Thông tư số 77/2014/TT-BTC ngày 16 tháng 06 năm 2014 hướng dẫn Nghị định số 46/2014/NĐ-CP về thu tiền đất, thuê mặt nước.*
- 14 Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Công văn số 3398/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 19 tháng 08 năm 2014 về việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng để thực hiện dự án đầu tư*
- 15 Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19 tháng 05 năm 2014 về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.*
- 16 Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19 tháng 05 năm 2014 về Hồ sơ địa chính.*
- 17 Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19 tháng 05 năm 2014 về Bản đồ địa chính.*

- 18 TS. Nguyễn Đình Bồng (Chủ biên), *Quản lý, sử dụng bền vững tài nguyên đất đai ứng phó với biến đổi khí hậu*, Nxb Chính trị Quốc gia.
- 19 Các số liệu từ các báo cáo thống kê, kiểm kê đất rừng của tỉnh Lạng Sơn.
- 20 Chính phủ (1999), *Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 1999 về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp*.
- 21 Chính phủ (2006), *Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 03 tháng 03 năm 2006 về thi hành Luật Bảo vệ và phát triển rừng*.
- 22 Chính phủ (2010), *Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 09 năm 2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng*.
- 23 Chính phủ (2013), *Nghị định số 157/2013/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2013 quy định xử phạt hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản*.
- 24 Chính phủ (2014), *Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2014 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai*.
- 25 Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai*.
- 26 Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định giá đất*.
- 27 Chính phủ (2014), *Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định về thu tiền sử dụng đất*.
- 28 Chính phủ (2014), *Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước*.
- 29 Chính phủ (2014), *Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*.
- 30 Nguyễn Văn Khiết (2014), *Nghiên cứu đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả rừng trồng sản xuất khu vực miền núi phía bắc*, Tạp chí Khoa học Lâm nghiệp – Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam, số 4 (2014).

- 31 Quốc hội (1987), *Luật Đất đai ngày 29 tháng 12 năm 1987*.
- 32 Quốc hội (1991), *Luật Bảo vệ và phát triển rừng 1991*.
- 33 Quốc hội (1993), *Luật Đất đai ngày 14 tháng 07 năm 1993*.
- 34 Quốc hội (2003), *Luật Đất đai số 13/2003/QH11 ngày 26 tháng 11 năm 2003*.
- 35 Quốc hội (2004), *Luật Bảo vệ và phát triển rừng số 29/2004/QH11 ngày 03 tháng 12 năm 2004*.
- 36 Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013*.
- 37 Quốc hội (2014), *Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13 ngày 23 tháng 06 năm 2014*.
- 38 Phạm Xuân Sang (2013), *Hạn mức và thời hạn sử dụng đất nông nghiệp theo quy định pháp luật về đất đai Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Viện Hàn Lâm Khoa học xã hội Việt Nam - Học viện Khoa học xã hội.
- 39 Sở Nông nghiệp và phát triển Nông thôn tỉnh Lạng Sơn, *Báo cáo quy hoạch phát triển Lâm nghiệp tỉnh Lạng Sơn đến 2010, định hướng đến 2020*.
- 40 Thủ tướng Chính phủ (1992), *Quyết định 327/CT ngày 15 tháng 09 năm 1992 về một số chủ trương chính sách sử dụng rừng, đất trồng, đồi trọc, bãi bồi ven biển và mặt nước*.
- 41 Thủ tướng Chính phủ (1998), *Quyết định số 661/1998/QĐ-TTg ngày 29 tháng 07 năm 1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng*.
- 42 Thủ tướng Chính phủ (1999), *Quyết định số 187/1999/QĐ-TTg ngày 16 tháng 09 năm 1999 về đổi mới tổ chức và cơ chế quản lý Lâm trường Quốc doanh*.
- 43 Thủ tướng Chính phủ (2001), *Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12 tháng 11 năm 2001 về quyền lợi và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp*.
- 44 Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 08 năm 2006 về việc ban hành quy chế quản lý rừng*.

- 45 Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2007 về việc phê duyệt chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020.*
- 46 Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 34/2011/QĐ-TTg ngày 24 tháng 06 năm 2011 về sửa đổi, bổ sung một số điều quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 08 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ.*
- 47 Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 08 tháng 02 năm 2012 về việc ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng.*
- 48 Vũ Thị Bích Thuận (2015), *Đánh giá sự tham gia của các bên liên quan trong quản lý rừng đặc dụng vùng tây bắc*, Tạp chí Khoa học Lâm nghiệp – Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam, số 1 (2015).
- 49 Nguyễn Thị Phương Thúy (2012), *Các vấn đề pháp lý về quản lý đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ Luật kinh tế, Viện Khoa học xã hội Việt Nam - Học viện Khoa học xã hội.
- 50 Nguyễn Thị Tiên (2010), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng ở nước ta hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
- 51 Trường Đại học Luật Hà Nội (2015) *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb Công an nhân dân.
- 52 Doãn Hồng Nhung, Vũ Văn Tuấn (2016), *Pháp luật Việt Nam về hoạch định chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp*, Tạp chí khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học, tập 32, số 3.