

# **QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT RỪNG PHÒNG HỘ TRÊN ĐỊA BÀN HUYỆN CẦN GIỜ, THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT**

■ **NGUYỄN TIẾN HƯNG \***

***Tóm tắt:** Trong bài viết này, tác giả nêu đặc điểm, tình hình quản lý và sử dụng đất rừng phòng hộ trên địa bàn huyện Cần Giờ, TP. Hồ Chí Minh. Từ đó, đưa ra một số bất cập của pháp luật về quản lý đất rừng phòng hộ và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.*

***Abstract:** In this article, the author outlines the characteristics and situation of management and use of protective forest land in Can Gio district, Ho Chi Minh city. Since then, giving out some inadequacies of the law on protection forest land management and proposing improvement of the law in this area.*

**T**rong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng diễn biến phức tạp như hiện nay thì vai trò và lợi ích của rừng ngập mặn ngày càng trở nên đặc biệt quan trọng. Do đó, hệ sinh thái rừng ngập mặn của huyện Cần Giờ được ví như là “lá phổi xanh” của TP. Hồ Chí Minh. Ngoài chức năng phòng hộ cải thiện môi trường nước, không khí, giảm nhẹ thiên tai và cân bằng hệ sinh thái thì rừng ngập mặn huyện Cần Giờ còn cung cấp nguồn nguyên vật liệu cho các hoạt động sản xuất, du lịch, nghỉ dưỡng, đồng thời, là phòng thí nghiệm sống cho học tập, nghiên cứu khoa học và cũng là vùng đất ngập nước có giá trị to lớn cả về vật chất lẫn tinh thần, gắn với cuộc sống cộng đồng dân cư địa phương cũng như các tỉnh lân cận, cung cấp nhiều giá trị khác nhau cho du khách trong và ngoài nước. Hệ sinh thái rừng ngập mặn huyện Cần Giờ đã và đang trở thành một nguồn tài nguyên vô cùng quý báu của thành phố và của cả nước.

## **1. Đặc điểm và công tác quản lý, sử dụng đất rừng phòng hộ trên địa bàn huyện Cần Giờ**

Nằm cách trung tâm TP. Hồ Chí Minh khoảng

50km về phía Đông Nam, huyện Cần Giờ được biết đến là vùng hạ lưu của những con sông lớn như sông Đồng Nai, Sài Gòn đổ ra biển Đông ở cửa Soài Rạp, Đồng Tranh và Vịnh Gành Rái, là địa phương có hệ thống sông rạch nội vùng chằng chịt với tổng diện tích mặt nước khoảng 21.000ha, chiếm gần 30% diện tích tự nhiên toàn huyện. Rừng ngập mặn huyện Cần Giờ phát triển trên nền phù sa do hệ thống sông Sài Gòn, Đồng Nai mang đến và lắng đọng tạo thành nền đất, kết hợp với điều kiện khí hậu nhiệt đới gió mùa cận xích đạo, chế độ thủy triều bán nhật triều và mật độ sông rạch dày đặc đan xen nhau tạo thuận lợi cho sự phát triển của hệ sinh thái rừng ngập mặn. Trước đây, rừng ngập mặn huyện Cần Giờ được biết đến với những cây ngập mặn cao to, động thực vật được đánh giá rất đa dạng, phong phú. Giai đoạn trước năm 1976, rừng ngập mặn huyện Cần Giờ có tên là Rừng Sác thuộc khu Rừng Sác miền Đông Nam phần với tổng diện tích 66.611ha, trong đó có 18 khu rừng cấm (59.616 ha) và 03 khu rừng bảo vệ (6.995ha). Riêng phạm vi quản lý của Ty Sài Gòn - Gia Định là 31.910ha, trong đó quận Quảng

Xuân 10.848ha, quận Cần Giờ 17.248 ha (là phần diện tích rừng thuộc huyện Cần Giờ hiện nay) và quận Nhơn Trạch 3.814ha. Trong chiến tranh, hàng triệu lít chất hóa học, hàng ngàn tấn bom đạn được rải xuống đã biến những cánh rừng bạt ngàn xanh tốt của ngập mặn huyện Cần Giờ trở thành vùng đất hoang hóa, khô cằn, nguồn tài nguyên động, thực vật rừng và thủy hải sản gần như bị hủy diệt, môi trường sinh thái bị ô nhiễm trầm trọng, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, cuộc sống của cộng đồng dân cư địa phương và các vùng lân cận.

Sau ngày thống nhất đất nước, rừng ngập mặn Cần Giờ (lúc bấy giờ là huyện Duyên Hải) thuộc tỉnh Đồng Nai quản lý. Năm 1978, huyện Duyên Hải được chuyển về cho TP. Hồ Chí Minh quản lý và sau này đổi tên thành huyện Cần Giờ. Ngay sau khi tiếp nhận huyện Cần Giờ từ tỉnh Đồng Nai, với tầm nhìn của lãnh đạo thành phố và quyết tâm vượt qua mọi khó khăn, gian khổ của nhân dân TP. Hồ Chí Minh nói chung và nhân dân huyện Cần Giờ nói riêng trong việc trồng phục hồi lại hệ sinh thái rừng ngập mặn huyện Cần Giờ, Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh đã chỉ đạo nhanh chóng trồng lại rừng ngập mặn huyện Cần Giờ nhằm cải thiện môi trường sinh thái cho thành phố; phòng chống gió bão, bảo vệ bờ biển; phục vụ nhu cầu văn hóa - xã hội và phát triển kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân trong vùng; phục vụ cho tham quan nghỉ dưỡng vùng rừng biển của thành phố; tạo điều kiện cho nghiên cứu khoa học, học tập về hệ sinh thái rừng ngập mặn ven biển, bảo tồn các loài động vật rừng quý hiếm, khai thác nguồn tài nguyên đặc sản hữu dụng của rừng. Yêu cầu của nhiệm vụ phục hồi lại rừng ngập mặn là phải trồng lại trong thời gian ngắn nhất (20 - 30 năm), đảm

bảo đúng yêu cầu khoa học kỹ thuật, rừng sớm phủ xanh đạt chất lượng tốt, tiết kiệm vật tư, hạ giá thành đầu tư, nâng cao đời sống cho nhân dân trong vùng.

Để thực hiện nhiệm vụ trên, ngày 07/8/1978, Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 165/QĐ-UB thành lập Lâm trường Duyên Hải trực thuộc Sở Lâm nghiệp thành phố (nay là Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) để khẩn trương tiến hành việc khôi phục lại hệ sinh thái rừng ngập mặn huyện Cần Giờ. Quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố được tất cả các cấp, các ngành và nhân dân toàn thành phố hưởng ứng tích cực và bắt tay ngay vào việc thực hiện chương trình phục hồi lại rừng ngập mặn huyện Cần Giờ.

Từ những kết quả đạt được, ngày 21/01/2000, rừng ngập mặn huyện Cần Giờ được tổ chức Tổ chức Văn hóa - Giáo dục - Khoa học Liên Hợp quốc (UNESCO) công nhận là Khu Dự trữ sinh quyển rừng ngập mặn Cần Giờ, đây là Khu Dự trữ sinh quyển đầu tiên tại Việt Nam, nằm trong mạng lưới Khu Dự trữ sinh quyển của thế giới, được các nhà khoa học trong và ngoài nước đánh giá là khu rừng trồng tập trung phục hồi lớn và đẹp nhất Đông Nam Á. Hiện nay, tổng diện tích tự nhiên rừng phòng hộ huyện Cần Giờ là 34.672,79ha, trong đó diện tích có rừng là 32.451,02ha và diện tích đất khác là 2.221,77ha (theo Quyết định số 3901/QĐ-UBND ngày 20/7/2017 của Ủy ban nhân dân thành phố về việc công bố hiện trạng rừng TP. Hồ Chí Minh năm 2016).

## **2. Một số bất cập của pháp luật về quản lý đất rừng phòng hộ từ thực tiễn tại huyện Cần Giờ, TP. Hồ Chí Minh và kiến nghị hoàn thiện**

Trong thời gian gần đây, các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý và sử dụng đất rừng phòng

hộ đã được ban hành vừa kế thừa những quy định trước đây, vừa điều chỉnh, bổ sung một số nội dung nhằm bảo đảm mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng bền vững của Đảng ta. Tuy nhiên, qua thực tiễn thực thi pháp luật về quản lý và sử dụng đất rừng phòng hộ, tác giả nhận thấy còn tồn tại một số bất cập như sau:

**Thứ nhất**, khái niệm về “đất rừng”, “đất lâm nghiệp”: Luật Đất đai năm 2013 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch (sau đây gọi là Luật Đất đai) sử dụng cụm từ “đất rừng” nhưng không có phần giải thích từ ngữ về “đất rừng”. Cụm từ “đất lâm nghiệp” không được nêu trong Luật Đất đai, nhưng Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về quy định về quản lý rừng bền vững (Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT) quy định, đất lâm nghiệp gồm đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất. Theo quy định này, “đất rừng” và “đất lâm nghiệp”, về cơ bản, có nghĩa như nhau, có thể sử dụng thay thế nhau. Tuy nhiên, theo cách hiểu quy định trong Luật Lâm nghiệp năm 2017, thì “đất lâm nghiệp” không phải chỉ là đất rừng mà còn bao gồm đất xây dựng các cơ sở chế biến lâm sản, vì lâm nghiệp bao gồm quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng; chế biến và thương mại lâm sản.

Do khái niệm “đất rừng” không được quy định trong Luật Đất đai mà được điều chỉnh bằng Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT nên hiệu lực pháp lý không cao, thậm chí có cách hiểu khác nhau về đất rừng. Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT quy định đất đã giao, cho thuê để khoanh nuôi, bảo vệ nhằm phục hồi rừng bằng

hình thức tự nhiên mà chưa đạt tiêu chuẩn rừng thì chưa thống kê vào đất lâm nghiệp mà thống kê theo hiện trạng (thuộc nhóm đất chưa sử dụng), tuy nhiên, trên thực tế, ngành Lâm nghiệp vẫn thống kê vào đất lâm nghiệp chưa có rừng (đất lâm nghiệp gồm đất có rừng và đất không có rừng được quy hoạch để gây trồng rừng theo quy định của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991).

**Thứ hai**, việc quản lý đất và rừng gần như có cùng một đối tượng là đất rừng (có cùng một cách thức quản lý là lập bản đồ, có ranh giới, có ghi chép những gì có trên đất), nhưng trong 02 luật (Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp) lại giao cho 02 ngành khác nhau cùng quản lý và chưa quy định rõ ràng về sự phối hợp; ngành Lâm nghiệp lâu nay được đào tạo làm việc này và đã làm việc này, nhưng sau đó Luật Đất đai lại có thêm ngành Đất đai quản lý đất rừng, ngành Lâm nghiệp chỉ quản lý rừng nhưng không thể quản rừng mà bỏ qua các nghiệp vụ quản lý đất rừng. Việc này phát sinh khi có vi phạm về đất đai trong rừng phòng hộ, thì cán bộ kiểm lâm không xử lý mà phải phối hợp với cán bộ quản lý đất đai để xử lý theo thẩm quyền, dẫn đến việc xử lý chậm và thiếu hiệu quả vì đa số cán bộ quản lý đất đai không thường xuyên có mặt trong rừng, ít nghiên cứu chuyên sâu về rừng và đất rừng nên khi xử lý còn lúng túng.

**Thứ ba**, thống kê, kiểm kê, hệ thống thông tin về đất đai và rừng: Theo Điều 34 Luật Đất đai, thời gian thực hiện kiểm kê đất 05 năm một lần, trong khi đó, theo Điều 34 Luật Lâm nghiệp năm 2017 thời hạn kiểm kê rừng 10 năm một lần. Việc thống kê đất đai được tiến hành mỗi năm một lần, trong khi đó Luật Lâm nghiệp quy định không có thống kê rừng, thay vào đó thực hiện theo dõi diễn biến rừng hàng năm. Do đó, số liệu báo cáo về sử

dụng đất lâm nghiệp và rừng luân chên nhau giữa các cơ quan có trách nhiệm về rừng và đất đai.

**Thứ tư**, Luật Đất đai không quy định mục đích sử dụng đất cho lâm nghiệp mà đưa luôn mục đích sử dụng đất cho 03 loại rừng (phòng hộ, đặc dụng, sản xuất), quản lý luân đất đã có rừng và đất trống để trồng rừng... Trong khi đó, Luật Lâm nghiệp năm 2017 đưa ra nội dung quản lý rừng theo 03 loại rừng và có quy hoạch phát triển rừng cụ thể.

**Thứ năm**, tại Điều 136 Luật Đất đai quy định Nhà nước giao đất rừng phòng hộ cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, tuy nhiên, Điều 16 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định Nhà nước chỉ giao cho tổ chức kinh tế đối với rừng phòng hộ xen kẽ trong diện tích rừng sản xuất của tổ chức đó (có giới hạn nhất định).

**Thứ sáu**, thẩm quyền chuyển mục đích sử dụng đất rừng: Theo quy định tại Điều 58 Luật Đất đai, trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng từ 20ha trở lên thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; dưới 20ha thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; không quy định thẩm quyền chuyển mục đích sử dụng đối với đất rừng sản xuất. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 20 Luật Lâm nghiệp năm 2017, việc chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng từ 50ha trở lên thuộc thẩm quyền của Quốc hội, dưới 50ha thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; việc chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 50ha trở lên thuộc thẩm quyền của Quốc hội, từ 20ha tới 50ha thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, dưới 20ha thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; việc chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 500ha trở lên thuộc thẩm

quyền của Quốc hội, từ 20ha đến dưới 500ha thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, dưới 20ha thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; việc chuyển mục đích sử dụng rừng sản xuất từ 1.000ha trở lên thuộc thẩm quyền của Quốc hội, từ 50ha đến dưới 1.000ha thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, dưới 50ha thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; việc chuyển mục đích sử dụng rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

**Thứ bảy**, quyền của hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, là chủ rừng: Điều 179 Luật Đất đai quy định hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất trong hạn mức; đất được nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất 01 lần cho cả thời gian thuê có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất (không hạn chế đối với rừng sản xuất là rừng trồng và có hạn chế đối với đất rừng phòng hộ), trong khi đó Luật Lâm nghiệp (Điều 14, Điều 81) quy định hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao rừng phòng hộ không được quyền cho thuê rừng, không được chuyển nhượng rừng.

Từ những bất cập nêu trên, theo tác giả, các cơ quan quản lý nhà nước và các nhà làm luật cần rà soát những bất cập, chồng chéo, mâu thuẫn của hệ thống pháp luật về rừng, từ đó đề xuất, trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung những quy định của Luật Đất đai tương thích với Luật Lâm nghiệp sao cho phù hợp với nhu cầu phát triển và thực tiễn quản lý, sử dụng đất rừng của nước ta; đồng thời, góp phần bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật của Việt Nam trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững hệ sinh thái rừng □