

# PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT LÂM NGHIỆP TẠI VIỆT NAM: SỰ PHÁT TRIỂN QUA CÁC THỜI KỲ

● NGUYỄN THỊ THU HIỀN

## TÓM TẮT:

Bài viết này sẽ phân tích sự phát triển qua các thời kỳ của pháp luật Việt Nam về quyền sử dụng đất lâm nghiệp. Đất đai nói chung và đất lâm nghiệp nói riêng có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội. Những quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình sở hữu, quản lý, sử dụng đất đai là rất đa dạng, phức tạp bởi liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích kinh tế của các chủ thể, lợi ích chung của toàn xã hội. Vì thế, Nhà nước đã ban hành một hệ thống các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội này nhằm vận hành một cách ổn định, đạt được hiệu quả cao nhất trong sử dụng đất đai.

**Từ khóa:** pháp luật, quyền sử dụng đất lâm nghiệp, Việt Nam.

## 1. Đặt vấn đề

Pháp luật về quyền sử dụng đất lâm nghiệp là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xác lập, thực hiện, chấm dứt các quyền năng đối với đất lâm nghiệp và nghĩa vụ phải thực hiện với Nhà nước của các chủ thể. Pháp luật về quyền sử dụng đất lâm nghiệp hiện nay nằm trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Dân sự năm 2015, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), Luật Lâm nghiệp năm 2017,... nhưng chủ yếu nhất vẫn là quy định tại Luật Đất đai năm 2013. Thêm vào đó, các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật như nghị định, thông tư cũng chứa đựng các quy phạm pháp luật của chế định này.

## 2. Nội dung nghiên cứu

### 2.1. Giai đoạn từ năm 1972 đến năm 2003

Rừng là một bộ phận của môi trường sống, là tài sản quý báu của nước ta, có giá trị lớn đối với nền kinh tế quốc dân và văn hóa công cộng. Nhận thấy tầm quan trọng của việc bảo vệ rừng, ngày 11/9/1972, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh số 147/LCT quy định việc bảo vệ rừng.

Ngày 18/12/1980, tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa VI đã thông qua Hiến pháp năm 1980. Một chế độ sở hữu duy nhất đối với đất đai ở nước ta đã được xác lập, đó là chế độ công hữu dưới tên gọi “sở hữu toàn dân”. Trên cơ sở đó, Luật Đất đai năm (LĐĐ) năm 1987 được ban hành và khái niệm “quyền sử dụng đất” chính thức được sử dụng. Có thể coi đây như là dấu mốc đánh dấu sự

ra đời của quyền sử dụng đất lâm nghiệp, như một khái niệm pháp lý. Về mặt khách thể, Điều 23 Luật Đất đai năm 1987 đưa ra khái niệm về đất lâm nghiệp: “Đất lâm nghiệp là đất được xác chủ yếu dùng vào sản xuất lâm nghiệp như trồng rừng, khai thác rừng, khoanh nuôi, tu bổ, cải tạo rừng, nghiên cứu thí nghiệm về lâm nghiệp; đất rừng cấm, vườn quốc gia; đất trồng rừng để phòng hộ đầu nguồn, bảo vệ đất, cải tạo môi trường”. Thẩm quyền giao đất thuộc về Hội đồng Bộ trưởng (tức cơ quan Chính phủ) và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và tương đương. Chủ thể sử dụng đất lâm nghiệp (ĐLN) bao gồm các tổ chức kinh tế quốc doanh như nông trường, hợp tác xã, cũng như các hộ gia đình làm ăn tập thể, và hộ nông dân cá thể. Mặc dù là đạo luật khai sinh ra khái niệm quyền sử dụng đất (QSDĐ) nói chung và QSDĐ lâm nghiệp nói riêng, nhưng LDD năm 1987 vẫn là đạo luật của cơ chế bao cấp toàn diện về đất đai. Đất đai không có giá trị, không có giá cả. Người có nhu cầu cần đất sẽ được nhà nước cấp đất, ngược lại sẽ bị thu hồi. Mặt khác, LDD năm 1987 ra đời trước khi có chính sách mới về giao ĐLN (của hợp tác xã) cho cá nhân và hộ gia đình nên đã không đáp ứng được yêu cầu của quá trình đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo[8, tr.48].

Tại Đại hội VII, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (thông qua ngày 27/6/1991) đã xác định xây dựng mô hình kinh tế thị trường nhiều thành phần với định hướng xã hội chủ nghĩa. Để đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế, LDD năm 1993 ra đời và đi vào có hiệu lực. So với LDD năm 1987, LDD năm 1993 đã hoàn thiện khái niệm đất lâm nghiệp như sau: “Đất lâm nghiệp là đất được xác định chủ yếu để sử dụng vào sản xuất lâm nghiệp gồm đất có rừng tự nhiên, đất đang có rừng trồng và đất để sử dụng vào mục đích lâm nghiệp như trồng rừng, khoanh nuôi, bảo vệ để phục hồi tự nhiên, nuôi dưỡng làm giàu rừng, nghiên cứu thí nghiệm về lâm nghiệp” (Điều 43). Về nội dung quyền, chủ thể sử dụng đất được trao các quyền năng cơ bản với diện tích

ĐLN đang sử dụng, như: chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp. Bên cạnh việc mở rộng phạm vi quyền trong quy định của luật pháp, Nhà nước còn ghi nhận những cơ chế trong LDD năm 1993 để đảm bảo việc thực hiện QSDĐ lâm nghiệp hợp pháp trên thực tế, như công nhận QSDĐ cho người đang sử dụng, người được giao đất, được cho thuê ĐLN. Nhà nước cấp rộng rãi các giấy chứng nhận QSDĐ theo mẫu thống nhất trên cả nước.

Cũng trong thời gian này, Quốc hội đã ban hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 thay thế cho Pháp lệnh số 147/LCT quy định việc bảo vệ rừng. Việc ban hành đạo luật này đã mang lại một bước tiến mới trong các quy định pháp luật về bảo vệ rừng.

Cùng với Luật Đất đai (LDD) năm 1993, ngày 14/10/1994, Ủy ban thường vụ đã ban hành hai pháp lệnh: (i) Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; (ii) Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức nước ngoài thuê đất tại Việt Nam. Mặc dù đã bước đầu cụ thể hóa nội dung QSDĐ của các tổ chức trong và ngoài nước, nhưng hai Pháp lệnh này giới hạn các quyền của doanh nghiệp, khi chỉ được tiếp cận đất đai thông qua Nhà nước. Mặt khác, sự phân biệt giữa doanh nghiệp trong và ngoài nước là không phù hợp với các thỏa thuận song phương và đa phương về thương mại quốc tế mà Việt Nam dự định tham gia, khi tiến hành mở cửa thị trường trong nước. Mặc dù vào các năm 1998 và 2001 (lần sửa đổi LDD vào năm 2001 nhằm đáp ứng đòi hỏi của Hiến pháp sửa đổi năm 2001), LDD năm 1993 đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng mở rộng quyền cho doanh nghiệp, nhưng vẫn chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tế.

## 2.2. Giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2013

Có thể thấy rõ, một trong những nội dung sửa đổi quan trọng nhất của LDD năm 1993 là các quy định về QSDĐ lâm nghiệp - giải quyết vấn đề bức thiết gắn với sinh kế của hàng chục triệu nông dân cả nước. Từ chỗ đất đai không có giá đến thừa nhận giá đất đã là một bước tiến lớn, tuy nhiên LDD năm

1993 vẫn chưa giải quyết triệt để được vấn đề giá đất, khi xác định giá đất do Nhà nước quy định (không hình thành giá đất trên thị trường đất đai).

Trên cơ sở Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 12/3/2003 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, LĐĐ năm 2003 đã được ban hành. Lần đầu tiên, chế độ SHTD về đất đai (trong đó có ĐLN) được cụ thể hóa bằng các quy định chi tiết về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Thêm một lần nữa, quyền năng của người sử dụng ĐLN được mở rộng: QSDĐ trở thành hàng hóa đặc biệt, được giao dịch trên thị trường, xác lập sự tồn tại chính thức của thị trường bất động sản nông nghiệp. Giá đất vẫn do Nhà nước quy định, nhưng phải phù hợp với giá đất trên thị trường trong điều kiện bình thường. Thời hạn giao đất cụ thể là: thời hạn giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; tổ chức kinh tế để thực hiện các dự án đầu tư; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được xem xét, quyết định trên cơ sở dự án đầu tư hoặc đơn xin giao đất, thuê đất nhưng không quá 50 năm; đối với dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm, dự án đầu tư vào địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà cần thời hạn dài hơn thì thời hạn giao đất, cho thuê đất là không quá 70 năm.

Để tăng cường khả năng thực hiện quyền của người sử dụng ĐLN trên thực tế, LĐĐ năm 2003 có quy định cụ thể về tính giá trị bồi thường theo giá thị trường khi Nhà nước thu hồi đất. Sự tham gia của người dân vào quản lý đất đai được tăng cường. Các quy định về khiếu nại, tố cáo, các thủ tục hành chính về đất đai được quy định đầy đủ, tạo điều kiện cho người sử dụng đất bảo vệ quyền

hợp pháp của mình. Cũng trong giai đoạn này, Quốc hội đã ban hành Luật số 29/2004/QH11 về bảo vệ và phát triển rừng, Luật này đã mở rộng phạm vi điều chỉnh đó là: Quy định về quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng; quyền và nghĩa vụ của chủ rừng áp dụng đối với cơ quan nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài có liên quan đến việc bảo vệ và phát triển rừng tại Việt Nam.

LĐĐ năm 2003 và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 đã có bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện chính sách đối với khu vực đất rừng theo hướng thúc đẩy phát triển thị trường hàng hóa lâm sản, tạo điều kiện đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những hạn chế: Cơ chế thu hồi đất vẫn còn nhiều khoảng trống cho tiêu cực, các trường hợp Nhà nước thu hồi đất vẫn quá rộng. Thời hạn giao đất còn ngắn, chưa giúp người nông dân yên tâm sản xuất, đầu tư vào đất,...

### **2.3. Giai đoạn từ năm 2013 đến nay**

Để đáp ứng yêu cầu của tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong tình hình mới, cụ thể hóa tinh thần của Hiến pháp năm 2013, ngày 29/11/2013, kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII đã biểu quyết thông qua LĐĐ năm 2013. LĐĐ năm 2013 có 14 chương với 212 điều, tăng 7 chương và 66 điều so với LĐĐ năm 2003. Đây là Dự án Luật được chuẩn bị công phu, nghiêm túc trên cơ sở kết quả tổng kết đánh giá thực tiễn quá trình thi hành LĐĐ năm 2003, nghiên cứu những kinh nghiệm quốc tế phù hợp.

Trong giai đoạn này, Quốc hội cũng ban hành Luật Lâm nghiệp năm 2017. Trên cơ sở kế thừa Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, Luật Lâm nghiệp bao gồm 12 chương, 108 điều quy định về quy hoạch lâm nghiệp; quản lý rừng; bảo vệ rừng; sử dụng rừng; chế biến, thương mại lâm sản; quyền và nghĩa vụ của chủ rừng; định giá rừng, đầu tư, tài chính trong lâm nghiệp; khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế về lâm nghiệp; quản lý nhà nước về lâm nghiệp và kiểm lâm. So với

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, Luật Lâm nghiệp bổ sung 4 chương mới, bao gồm: Chế biến, thương mại lâm sản; khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế về lâm nghiệp; định giá rừng, đầu tư, tài chính trong lâm nghiệp; quản lý nhà nước về lâm nghiệp và kiểm lâm.

Như vậy, Luật Lâm nghiệp đã mở rộng phạm vi điều chỉnh theo hướng liên kết chuỗi, tạo ra rừng, sản xuất và cung cấp lâm sản đáp ứng cho nền kinh tế và xã hội. Trước đây, các luật chỉ chú trọng quản lý và bảo vệ, phát triển rừng nhưng Luật Lâm nghiệp đã mở rộng đến vấn đề thương mại lâm sản. Đặc biệt là việc thể chế hóa xây dựng chiến lược phát triển kinh tế rừng trong bối cảnh hội nhập sâu sắc hơn. Luật Lâm nghiệp quy định 2 nhóm hình thức sở hữu rừng: Rừng sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và rừng sở hữu của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư. Rừng là nguồn tài nguyên thiên nhiên có khả năng tái sinh nên việc quy định rõ các hình thức sở hữu rừng nhằm thừa nhận thành quả lao động, kết quả đầu tư của người làm nghề rừng; tạo động lực khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư vào rừng nghèo và hưởng lợi từ rừng; bảo đảm quản lý rừng tốt hơn, hiệu quả hơn. Luật cũng quy định về hình thức cho thuê rừng, thay thế cho việc giao rừng có thu tiền sử dụng rừng. Đáng chú ý, Luật Lâm nghiệp quy định: UBND cấp tỉnh được quyền giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, thu hồi rừng đối với tổ chức; cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam thuê đất để trồng rừng sản xuất.

Luật cũng đề cập vấn đề xã hội hóa hoạt động lâm nghiệp; bảo đảm hài hòa giữa lợi ích của Nhà

nước với lợi ích của chủ rừng, tổ chức, cá nhân hoạt động lâm nghiệp.

Qua những phân tích kể trên, có thể thấy một xu hướng chung trong lập pháp về QSDĐ lâm nghiệp ở Việt Nam từ 1972 đến nay, đó là ngày càng hoàn thiện, đầy đủ, mở rộng về cả chủ thể, khách thể, nội dung quyền để phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế.

### 3. Kết luận

Hệ thống pháp luật đất đai nói chung và những quy định pháp luật về quyền sử dụng đất lâm nghiệp nói riêng ngày càng chặt chẽ, rõ ràng, cụ thể, thể hiện sự tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Các quyền của người sử dụng đất được quy định trong Luật đất đai ngày càng được mở rộng, điều chỉnh theo hướng phù hợp hơn với xu thế phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, thực trạng áp dụng pháp luật về quyền sử dụng đất lâm nghiệp trên thực tế vẫn còn nhiều vướng mắc, bất cập làm ảnh hưởng đến quá trình phát triển bền vững của đất nước, cản trở sự cạnh tranh trong quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam. Và nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên một phần là do tính chất đa dạng, phức tạp của các pháp luật về đất lâm nghiệp, mặt khác cũng cho thấy những bất cập, khiếm khuyết, chưa cụ thể, chưa đi sát vào thực tiễn cuộc sống của các quy định pháp luật về quyền sử dụng đất lâm nghiệp. Để hoàn thiện quy định pháp luật hiện hành về QSDĐ lâm nghiệp và để nâng cao hiệu quả thi hành quy định pháp luật thì các quy định pháp luật về QSDĐ lâm nghiệp cần được hoàn thiện hơn để giải quyết được những yêu cầu từ thực tiễn ■

### TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Nguyễn Văn Chiến (2018). *Một số vấn đề cần nghiên cứu, sửa đổi nhằm hoàn thiện các quy định của LDD năm 2013 về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*. Báo cáo tham luận tại Hội thảo: Kiến nghị sửa đổi một số quy định trong LDD năm 2013, ngày 7/11/2018 tại Hà Nội.
2. Quốc hội (1987), *Luật Đất đai năm 1987*.

3. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai năm 2003*.
4. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai năm 2013*.
5. Quốc hội (2017), *Luật Lâm nghiệp*.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII - Văn phòng Trung ương Đảng*. Nxb Sự thật, Hà Nội.
7. Trường Đại học Luật Hà Nội (2008). *Giáo trình Luật Đất đai*. Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
8. Đặng Hùng Võ, Nguyễn Văn Thắng (2013). *Báo cáo cải thiện quản trị đất đai ở Việt Nam*.
9. Bộ Chính trị (2005). *Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.
10. Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (2012). *Nghị quyết số 19-NQ/TW về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*.

**Ngày nhận bài: 9/4/2022**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 6/5/2022**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 16/5/2022**

*Thông tin tác giả:*

**ThS. NGUYỄN THỊ THU HIỀN**

**Trường Đại học Lâm nghiệp, Phân hiệu tại tỉnh Đồng Nai**

## **THE DEVELOPMENT OVER TIME OF VIETNAM'S LAW ON THE FOREST LAND USE RIGHT**

● Master. **NGUYEN THI THU HIEN**

Vietnam National University of Forestry - Dong Nai Campus

### **ABSTRACT:**

This paper analyzes the development over time of Vietnam's law on the forest land use right. Land in general and forestry land in particular play a special important role in the entire of Vietnam's socio-economy. The social relations arising in the process of owning, managing and using land are very diverse and complicated because they are directly related to the rights and economic interests of the subjects and the common interests of the whole society. Therefore, the Government of Vietnam has promulgated a legal system to regulate these social relations in order to maintain the stability of the land use, and achieve the highest land use efficiency.

**Keywords:** law, the forest land use right, Vietnam.