

**ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM**

LĂNG THỊ NGÀ

**ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CÔNG TÁC GIAO ĐẤT LÂM NGHIỆP
CHO CÁC HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN TRÊN ĐỊA BÀN HUYỆN
CAO LỘC, TỈNH LẠNG SƠN GIAI ĐOẠN 1995 - 2010**

**Chuyên ngành : QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI
Mã số : 60 85 01 03**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC NÔNG NGHIỆP

Thái Nguyên, năm 2012

MỞ ĐẦU

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là nơi phân bố dân cư, là địa bàn quy hoạch, xây dựng và phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng. Việt Nam có hơn 80% dân số sống ở miền núi, trung du (chủ yếu là đồng bào các dân tộc) lao động trong các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thuỷ sản. Vì thế việc bảo vệ và sử dụng bền vững đất nông, lâm nghiệp giữ một vai trò vô cùng quan trọng.

Trước tình hình chặt phá rừng, đốt rừng lấy củi, làm nương rẫy, môi trường sinh thái bị đe dọa nghiêm trọng, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương và biện pháp nhằm tăng cường công tác quản lý bảo vệ rừng, trong đó công tác giao đất lâm nghiệp là một trong những biện pháp trọng tâm. Giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định vào mục đích sản xuất lâm nghiệp theo quy hoạch và kế hoạch là một chủ trương chính sách lớn của Đảng và Nhà nước nhằm gắn lao động với đất đai tạo động lực phát triển sản xuất lâm nghiệp, từng bước ổn định và phát triển tình hình kinh tế, xã hội, tăng cường an ninh quốc phòng. Đây là một nhiệm vụ trọng tâm của công tác quản lý và bảo vệ rừng đối với cấp uỷ, chính quyền các cấp, trong đó lực lượng Kiểm lâm nói chung và Kiểm lâm Lạng Sơn nói riêng là nòng cốt chủ yếu.

Cao Lộc là một huyện miền núi biên giới với địa hình đồi núi là chủ yếu. Do vậy việc tổ chức quản lý sử dụng đất lâm nghiệp có hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao đời sống của người dân trên địa bàn. Thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước và các Chỉ thị, Nghị quyết của tỉnh và của huyện về công tác lâm nghiệp, nhằm làm cho mỗi mảnh đất lâm nghiệp trên địa bàn huyện đều có chủ thực sự, từ năm 1993 đến nay huyện đã chỉ đạo các cấp, các ngành tuyên truyền vận động nhân dân nhận đất, nhận rừng đưa vào quản

lý sản xuất kinh doanh, chỉ đạo ngành kiểm lâm huyện phối hợp với ủy ban nhân dân (UBND) các xã tiến hành tổ chức giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình, cá nhân và các đơn vị tập thể đóng trên địa bàn huyện.

Nhằm tổng kết và đánh giá hiệu quả công tác giao đất lâm nghiệp trên địa bàn huyện, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao công tác quản lý Nhà nước nói chung và công tác giao đất lâm nghiệp nói riêng trên địa bàn toàn huyện, tôi tiến hành nghiên cứu đề tài:

“Đánh giá hiệu quả công tác giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn huyện Cao Lộc, tỉnh Lạng Sơn giai đoạn 1995 - 2010”

2. MỤC TIÊU CỦA ĐỀ TÀI

2.1. Mục tiêu tổng quát của đề tài

Đánh giá kết quả của công tác giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân ảnh hưởng như thế nào đến đời sống của người dân trên địa bàn huyện Cao Lộc, tỉnh Lạng Sơn nhằm rút ra bài học khuyến cáo cho công tác quản lý nhà nước về đất lâm nghiệp đối với huyện Cao Lộc và các nơi khác có điều kiện tương tự.

2.2. Mục tiêu cụ thể của đề tài

Đề tài nghiên cứu nhằm 4 mục tiêu cụ thể sau:

- Đánh giá được sơ lược tình hình cơ bản của vùng nghiên cứu ảnh hưởng đến công tác giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân.

- Khái quát được thực trạng công tác giao đất lâm nghiệp, sử dụng đất lâm nghiệp và quản lý đất lâm nghiệp trước và sau khi giao cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn huyện Cao Lộc, tỉnh Lạng Sơn.

- Đánh giá hiệu quả của công tác giao đất lâm nghiệp đến đời sống: Kinh tế, xã hội và môi trường của người dân trên địa bàn huyện Cao Lộc, tỉnh Lạng Sơn.

- Đề xuất được một số giải pháp nhằm nâng cao công tác quản lý nhà nước về đất lâm nghiệp.

3. YÊU CẦU CỦA ĐỀ TÀI

- Tìm hiểu các loại đất, các văn bản pháp luật liên quan đến công tác giao đất lâm nghiệp.

- Tài liệu, số liệu thu thập đảm bảo độ chính xác và tin cậy.

- Các giải pháp đưa ra có tính khả thi và phù hợp với địa bàn nghiên cứu.

4. Ý NGHĨA CỦA ĐỀ TÀI

- Ý nghĩa khoa học: Đề tài này giúp củng cố và hoàn thiện các kiến thức về Luật đất đai; nắm vững chính sách pháp luật đất đai; chính sách giao đất, giao rừng nói chung và giao đất lâm nghiệp nói riêng.

- Ý nghĩa thực tiễn: Từ quá trình nghiên cứu đề tài, giúp ta đánh giá được hiệu quả của công tác giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình cá nhân, tìm ra được những mặt thuận lợi và khó khăn tồn tại trong công tác giao đất lâm nghiệp để từ đó đề xuất những giải pháp khắc phục, góp phần thúc đẩy hiệu quả của công tác giao đất lâm nghiệp.

Chương 1

TỔNG QUAN TÀI LIỆU

1.1. CƠ SỞ KHOA HỌC CỦA ĐỀ TÀI

1.1.1. Cơ sở lý luận của đề tài

Để phát triển Lâm Nghiệp nói riêng và nông thôn nói chung thì đất đai là một tư liệu sản xuất quan trọng không thể thiếu. Trong những năm gần đây, bằng nhiều chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước đã góp phần rất lớn vào công cuộc đổi mới nông thôn nước ta. Nó đã phát huy được tác dụng như: tăng hiệu quả sản xuất, giải quyết công ăn việc làm, nâng cao thu nhập cho người lao động, ổn định tình hình kinh tế xã hội ở nông thôn...

Bên cạnh đó, tài nguyên rừng ở nước ta rất đa dạng và phong phú. Hằng năm rừng cung cấp nhiều loại hàng hóa phục vụ cho các ngành kinh tế như gỗ và các loại lâm đặc sản khác. Ngoài những vai trò to lớn đó, rừng còn có nhiều tác dụng trong các lĩnh vực như phòng hộ, môi trường sinh thái và cảnh quan.

Có thể nói rừng có vai trò và tác dụng quan trọng không gì thay thế được trong nhiều lĩnh vực, nó luôn gắn bó với đời sống con người. Tuy nhiên, trong những năm gần đây tài nguyên đất và rừng ở nước ta đã bị suy giảm nghiêm trọng.

Nguyên nhân chính của tình trạng này là đất và rừng không có chủ thực sự dẫn đến tình trạng khai thác sử dụng bừa bãi quá mức.. Với nhận thức là ổn định tình hình kinh tế xã hội ở nông thôn miền núi thì trước tiên phải ổn định tình hình đất đai và tài nguyên rừng. Trong hoàn cảnh như vậy một loạt các chính sách về giao đất giao rừng đã được ban hành. Theo đó đất và rừng được giao đến tận tay người dân để sản xuất, kinh doanh theo quy định của Nhà nước và pháp luật, mỗi mảnh đất rừng đã có chủ quản lý thực sự.

Giao đất, giao rừng là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm tạo sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế, xã hội ở địa bàn nông thôn, đồng thời nâng cao tinh thần trách nhiệm cho từng tổ chức, cá nhân trong công tác quản lý và bảo vệ rừng. Qua những vấn đề nêu trên, chúng ta có thể thấy được chính sách giao đất giao rừng thực sự có vai trò rất lớn trong công cuộc bảo vệ và phát triển rừng bền vững. Chính sách giao đất giao rừng thực sự đã trở thành đòn bẩy để phát triển kinh tế Lâm nghiệp và nông thôn. Đồng thời nó cũng thể hiện sự biến đổi to lớn từ sản xuất lâm nghiệp truyền thống sang sản xuất lâm nghiệp có sự tham gia của toàn xã hội. Việc tìm hiểu về chính sách giao đất giao rừng sẽ giúp chúng ta có cái nhìn đúng đắn hơn về công cuộc bảo vệ và phát triển rừng ở nước ta hiện nay.

1.1.2. Cơ sở thực tiễn của đề tài

Nhà nước đã ban hành nhiều Luật, Nghị định, Quyết định, Chỉ thị... về giao đất, giao rừng nhằm gắn lao động với đất đai, tạo động lực phát triển sản xuất nông lâm nghiệp, từng bước ổn định kinh tế xã hội và an ninh quốc phòng.

Người sử dụng đất có các quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được xác định trong Luật đất đai. Những quyền này tạo cơ sở pháp lý về những lợi ích cụ thể để người sử dụng đất thực sự làm chủ về việc sử dụng và kinh doanh trên đất được giao, từng bước khắc phục tình trạng manh mún ruộng đất, tạo điều kiện tích tụ ruộng đất phù hợp, thúc đẩy sản xuất nông lâm nghiệp phát triển theo hướng sản xuất hàng hoá, thâm canh đất đai, đổi mới cơ cấu sản xuất, đa dạng hoá cây trồng, sử dụng và bảo vệ tốt tài nguyên môi trường theo hướng một nền nông lâm nghiệp bền vững.

1.1.3. Cơ sở pháp lý của đề tài

1.1.3.1. Một số văn bản pháp quy của Nhà nước quy định về công tác giao đất

- Luật Bảo vệ và Phát triển rừng được Quốc hội khóa VIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 12/8/1991.

- Nghị định số 02/1994/NĐ-CP ngày 15/01/1994 của Chính phủ ban hành Bản quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.

- Thông tư số 06-LN/KL ngày 18/6/1994 của Bộ Lâm nghiệp hướng dẫn thi hành Nghị định 02/CP-1994 về giao đất lâm nghiệp.

- Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16/11/1999 của Chính phủ về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.

- Quyết định số 178/2001/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.

- Thông tư liên tịch số 80/2003/TTLT-BNNPTNT-BTC ngày 03/9/2003 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Quyết định 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001.

- Luật Đất đai 2003 ngày 26/11/2003.

- Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003.

- Luật bảo vệ và phát triển rừng số 29/2004/QH11 được Quốc hội khóa 11 thông qua ngày 03/12/2004 quy định về việc quản lý và bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng.

- Thông tư số 38/2007/TT-BNNPTNT ngày 25/4/2007 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về hướng dẫn trình tự, thủ tục giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư.

- Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT ngày 29/01/2011 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Tài nguyên Môi trường về việc hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp.

1.1.3.2. Văn bản pháp quy của tỉnh Lạng Sơn quy định về công tác giao đất

- Chỉ thị số 09/CT-UB ngày 01/5/1994 của UBND tỉnh Lạng Sơn về việc tăng cường công tác quản lý bảo vệ rừng và giao đất giao rừng.

- Chỉ thị số 06/CT-UB năm 1996 của UBND tỉnh Lạng Sơn về việc tăng cường công tác quản lý bảo vệ rừng.

- Hướng dẫn số 318/HD-ĐC-KL ngày 28/6/1997 của Sở Địa chính – Chi cục Kiểm lâm tỉnh Lạng Sơn về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất Lâm nghiệp.

1.2. KHÁI QUÁT VỀ CÔNG TÁC GIAO ĐẤT LÂM NGHIỆP

1.2.1. Khái niệm đất lâm nghiệp và giao đất

1.2.1.1. Đất lâm nghiệp

Điều 1, Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 1991 quy định: “Đất lâm nghiệp được xác định là đất có rừng và đất không có rừng hoặc đất trống, đồi núi trọc được quy hoạch cho mục tiêu phát triển lâm nghiệp” [20].

Khoản 2, Điều 3 Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT quy định: “Đất lâm nghiệp là đất đang có rừng tự nhiên hoặc đang có rừng trồng đạt tiêu chuẩn rừng theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; đất đang khoanh nuôi để phục hồi rừng; đất mới trồng rừng nhưng chưa thành rừng; đất đang trồng rừng hoặc đã giao, cho thuê để trồng rừng và diện tích đất trống trong các khu rừng đặc dụng hoặc diện tích đất trống được bảo vệ trong các khu rừng khác theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng” [3].

1.2.1.2. Giao đất

* *Khái niệm giao đất:*

Theo Khoản 1 Điều 4 Luật đất đai 2003 quy định: “Nhà nước giao đất là việc nhà nước trao quyền sử dụng đất bằng quyết định hành chính cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất” [22].

** Mục đích giao đất:*

- Đảm bảo cho đất đai được sử dụng hợp pháp, đúng mục đích có hiệu quả.

Giao đất là một nội dung quản lý nhà nước về đất đai, công nhận quyền sử dụng đất của người được công nhận. Người sử dụng đất sử dụng đúng mục đích ghi trong hồ sơ xin giao đất. Tính hợp pháp của quyền sử dụng đất tạo điều kiện cho chủ sử dụng đất yên tâm đầu tư vốn, công sức nhằm khai thác tốt tiềm năng đất đai, cải tạo bồi bổ đất đai, phát triển sản xuất, thực sự coi đất như tài sản của mình, không ngừng nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

- Xác lập mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất, làm căn cứ pháp lý để giải quyết mọi quan hệ đất đai đúng pháp luật.

- Làm cơ sở để người sử dụng đất thực hiện các quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, góp vốn, bảo lãnh quyền sử dụng đất theo pháp luật phù hợp với sự vận động vốn có của quan hệ đất đai trong thực tiễn cuộc sống.

1.2.2. Chính sách giao đất lâm nghiệp ở Việt Nam qua các thời kỳ

1.2.2.1. Chính sách giao đất lâm nghiệp trước thời kỳ đổi mới (1968-1986)

Trước thời kỳ đổi mới nền kinh tế của nước ta vận hành theo kế hoạch hoá, tập trung quan liêu bao cấp và có những đặc trưng sau:

- Có hai thành phần kinh tế đó là kinh tế quốc doanh và Hợp tác xã (HTX). Trong lâm nghiệp là lâm trường quốc doanh và HTX có kinh doanh nghề rừng; trong nông nghiệp thường là nông trường quốc doanh và HTX nông nghiệp.

- Kế hoạch hoá tập trung, cấp phát giao nộp.

- Cơ chế thị trường có tổ chức.

Các văn bản của Đảng và Nhà nước đã ban hành có liên quan đến vấn đề giao đất lâm nghiệp trong thời kỳ này bao gồm:

1. Nghị định số 36/CP ngày 12/3/1968 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về “công tác vận động định canh, định cư kết hợp với HTX đối với đồng bào còn du canh du cư”.

2. Quyết định số 179/CP ngày 12/11/1968 của Hội đồng Bộ trưởng về “một số chính sách đối với HTX có kinh doanh nghề rừng”.

3. Quyết định số 129/CP ngày 25/5/1974 của Hội đồng Bộ trưởng về “một số chính sách đối với HTX, mở rộng diện tích phát triển nông, lâm nghiệp ở trung du và miền núi”.

4. Chỉ thị số 257/TTg ngày 16/7/1975 của Thủ tướng Chính phủ về “đẩy mạnh trồng rừng và đất rừng cho HTX kinh doanh”.

5. Quyết định số 272/CP ngày 03/10/1977 của Hội đồng Chính phủ về “chính sách đối với HTX mở rộng diện tích phát triển nông, lâm nghiệp, xây dựng vùng kinh tế mới, thực hiện định canh, định cư”.

6. Chỉ thị 100/CT-TW ngày 13/01/1981 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về “cải tiến công tác khoán mở rộng các công tác khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp”.

7. Quyết định số: 184/HĐBT ngày 06/11/1982 của Hội đồng Bộ trưởng về “đẩy mạnh giao đất, giao rừng cho tập thể nông dân trồng cây rừng”.

8. Chỉ thị 29/CT-TW ngày 12/11/1983 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về “đẩy mạnh công tác giao đất, giao rừng và tổ chức kinh doanh theo phương thức nông lâm kết hợp”.

Như vậy trong vòng 19 năm (1968-1986) từ khi xác định chủ trương giao đất rừng cho HTX những văn bản được Nhà nước ban hành đã chứng tỏ chính sách nhất quán và kiên trì trong chủ trương giao đất, giao rừng của Đảng và Nhà nước cho HTX.

** Tình hình giao đất, giao rừng trong giai đoạn 1968-1980*

Đây là những năm thực hiện chủ trương đẩy mạnh trồng rừng, bảo vệ rừng và giao đất, giao rừng cho HTX sản xuất kinh doanh việc trồng rừng, bảo vệ rừng đã trở thành một ngành sản xuất quan trọng, là nhiệm vụ của