

# ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ SỞ HỮU RỪNG TRONG DỰ THẢO LUẬT BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG (SỬA ĐỔI)<sup>1</sup>

Nguyễn Thị Tiến<sup>1</sup>, Võ Mai Anh<sup>2</sup>, Nguyễn Thị Ngọc Bích<sup>3</sup>,  
Vũ Ngọc Chuẩn<sup>4</sup>, Nguyễn Thu Trang<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup>Trường Đại học Lâm nghiệp

## TÓM TẮT

Quyền sở hữu là một trong những khái niệm cơ bản, cốt lõi của các chế định về tài sản. Tùy theo mỗi quốc gia mà pháp luật cho phép chủ sở hữu được thực hiện các hành vi nhất định đối với tài sản theo ý chí của mình. Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng đã có những sửa đổi nhất định liên quan đến quy định về sở hữu rừng. Tuy nhiên, về quyền sở hữu rừng trong Dự thảo vẫn còn có những điểm bất cập, chưa thực sự phù hợp với chế định về quyền sở hữu trong Hiến pháp cũng như trong các văn bản luật có liên quan. Bên cạnh đó, việc chỉ rõ những điểm tồn tại và tích cực của quy định về quyền sở hữu trong dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng sửa đổi là phân tích cơ sở khoa học của sở hữu rừng đáp ứng cho việc ban hành Luật Bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi) thay thế Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004. Vì vậy, việc nghiên cứu chỉ ra những điểm bất cập trong các quy định về chủ rừng và sở hữu rừng trong Dự thảo Luật bảo vệ và phát triển rừng là có ý nghĩa hết sức quan trọng.

**Từ khóa:** Bảo vệ và phát triển rừng, quyền sở hữu, quyền sở hữu rừng.

## I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR) 2004 ra đời, cùng với các chính sách của Đảng, Nhà nước đối với công tác lâm nghiệp đã làm chuyển biến sâu sắc nhận thức của các cấp ủy Đảng, chính quyền và các tầng lớp nhân dân đối với công tác bảo vệ và phát triển rừng, làm thức dậy một tiềm năng to lớn từ việc sản xuất, kinh doanh nghề rừng. Do vậy, trong những năm qua cùng với sự phát triển của các ngành kinh tế thì tỷ trọng đóng góp của nghề rừng vào GDP đã tăng đáng kể, cơ sở hạ tầng được đầu tư nhiều hơn, đời sống của nhân dân miền núi đã được cải thiện tốt hơn. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về quyền sở hữu rừng trong Luật BV&PTR 2004 cũng vẫn còn có những điểm bất cập, hạn chế nhất định. Dự thảo Luật BV&PTR đã được rất nhiều các chuyên gia góp ý, đánh giá. Một trong những nội dung được rất nhiều chuyên gia, nhà khoa học quan tâm góp ý đó chính là quy định về quyền sở hữu rừng. Tuy nhiên, chế định này trong văn bản dự thảo Luật BV&PTR mới vẫn

<sup>1</sup> Dự thảo 6 (xin ý kiến các Đoàn đại biểu Quốc hội)

còn có một vài điểm mâu thuẫn, chưa phù hợp với các văn bản Luật khác có liên quan. Vì vậy, để hoàn thiện hơn nữa Luật BV&PTR, góp phần phục vụ cho việc sửa đổi Luật BV&PTR, chúng tôi có đưa ra một số góp ý với mong muốn góp phần hoàn thiện văn bản Luật BV&PTR mới.

## II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Nội dung nghiên cứu

- Làm rõ quy định về các hình thức sở hữu rừng trong Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng.

- Chỉ ra những điểm bất cập về sở hữu rừng trong quy định của Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng với các quy định về chế độ sở hữu.

- Đề xuất sửa đổi quy định về sở hữu rừng trong Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng.

### 2.2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp thu thập tài liệu thứ cấp: Thu thập các quy định có liên quan về sở hữu rừng, chế độ sở hữu trong các văn bản Luật.

- Phương pháp phân tích và tổng hợp: Được dùng để phân tích, tổng hợp các thông tin thu

thập được nhằm đưa ra những nhận định, đánh giá, chỉ ra những điểm hạn chế, mâu thuẫn, những điểm tích cực trong quy định về sở hữu rừng tại Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng để từ đó đề xuất sửa đổi quy định này.

### **III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**

#### **3.1. Cơ sở khoa học và luật pháp cho việc xác định sở hữu rừng**

Đây là một trong những chế định có ý nghĩa quan trọng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Quy định này được coi là gốc của vấn đề. Vì vậy, đã có rất nhiều các chuyên gia, các nhà nghiên cứu trong quá trình đánh giá Luật BV&PTR 2004 đã chỉ ra những bất cập, hạn chế của chế định về quyền sở hữu đối với rừng. Tuy nhiên, trong Luật BV&PTR 2004 thì không có một quy định riêng về các hình thức sở hữu rừng mà chỉ đưa ra khái niệm sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng trong Điều 3. Để khắc phục những thiếu sót này, hiện tại, Dự thảo Luật BV&PTR mới đã có riêng một điều về các hình thức sở hữu rừng. Theo đó, Dự thảo quy định như sau:

#### ***“Điều 7. Sở hữu rừng<sup>2</sup>***

*1. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân, bao gồm:*

- a) Rừng tự nhiên;*
- b) Rừng trồng do Nhà nước đầu tư;*
- c) Rừng do Nhà nước thu hồi, được tặng cho hoặc các hình thức khác theo quy định của pháp luật.*

*2. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng, bao gồm:*

- a) Rừng do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư tự đầu tư;*
- b) Rừng được nhận chuyển nhượng, tặng cho,*

<sup>2</sup> Dự thảo 6 (xin ý kiến các Đoàn đại biểu Quốc hội)

*nhận thừa kế rừng từ chủ rừng khác theo quy định của pháp luật”.*

Như vậy, theo quy định trên có hai hình thức sở hữu rừng đó là sở hữu toàn dân và sở hữu của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Việc quy định hai hình thức sở hữu rừng như trên đã có tiến bộ đáng kể so với quy định về hình thức sở hữu rừng tại Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004. Về hình thức sở hữu toàn dân thì nhà nước công nhận quyền sở hữu đối với rừng tự nhiên và rừng trồng bằng nguồn vốn nhà nước. Còn rừng do tổ chức cá nhân bỏ vốn trồng rừng không phân biệt rừng đặc dụng, phòng hộ hay rừng sản xuất thì được công nhận quyền sở hữu. Đây được coi là một chế định tương đối tiến bộ hơn so với Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 khi Luật này chỉ quy định quyền sở hữu đối với rừng sản xuất là rừng trồng.

Về chế độ sở hữu đối với rừng tự nhiên, Dự thảo quy định toàn bộ diện tích rừng tự nhiên hiện nay thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, việc tuyệt đối hóa “tất cả rừng tự nhiên” ở Việt Nam đều thuộc sở hữu toàn dân, ở một số khía cạnh, sẽ không phù hợp với thực tế hiện nay, và rất có thể sẽ dẫn đến tình trạng xung đột trong quản lý sử dụng rừng một cách gay gắt hơn, giống với hiện trạng trong lĩnh vực đất đai hiện tại. Việc diễn giải “rừng là của chung” rất dễ dẫn đến tình trạng các chủ thể, bao gồm cả tổ chức Nhà nước, doanh nghiệp hay người dân, tìm cách khai thác rừng “của Nhà nước” để tư lợi; hệ quả là làm triệt tiêu động lực bảo vệ rừng của các chủ thể tích cực và làm giảm hiệu quả, chất lượng công tác quản lý, bảo vệ rừng nói chung. Khi chính sách cấm khai thác gỗ thương mại rừng tự nhiên và chủ trương đóng cửa rừng tự nhiên do Chính phủ chỉ đạo vẫn

còn hiệu lực đã vô hình chung khóa chặt cơ hội được hưởng lợi từ rừng tự nhiên của các chủ thể nhận giao rừng. Nói cách khác, “chủ rừng” đối với rừng tự nhiên, đặc biệt đối với chủ rừng hộ gia đình, cộng đồng, chỉ là một “hư quyền” mà không phải là thực quyền cho chủ rừng.

Quyền sở hữu rừng tự nhiên, xét trên cả 2 tiêu chí: diện tích và giá trị rừng, ở thời điểm hiện nay, khi chính sách giao đất giao rừng cho hộ gia đình, cá nhân đã được thực hiện vài chục năm với hàng triệu ha rừng tự nhiên và đất trồng đồi trọc đã được giao và Nhà nước đã thực hiện nhiều dự án trợ giúp cho dân bảo vệ phát triển rừng thì không thể ghi vào dự thảo Luật BV&PTR là Nhà nước sở hữu rừng tự nhiên một các chung chung như vậy, cần thừa nhận quyền sở hữu khác về rừng tự nhiên: sở hữu cá thể, cộng đồng, tư nhân và chế độ đồng sở hữu (nhà nước - tư nhân).

Do đó, Nhà nước cần công nhận quyền sở hữu khác về rừng tự nhiên: sở hữu cá thể, cộng đồng, tư nhân và chế độ đồng sở hữu (nhà nước và tư nhân). Bởi lẽ, chất lượng rừng biến đổi theo thời gian phụ thuộc vào quá trình tái sinh tự nhiên và xúc tiến tái sinh do các chủ rừng đầu tư. Do đó, không phải ở mọi thời điểm sở hữu rừng tự nhiên (xét theo chỉ tiêu chất lượng, giá trị rừng) đều thuộc sở hữu Nhà nước. Quyền sở hữu Nhà nước với rừng chỉ nên xác lập ở loại rừng đặc dụng và phòng hộ (khu phòng hộ tập trung) và một ít rừng tự nhiên sản xuất tập trung (những công ty lâm nghiệp quốc doanh có quy mô lớn), còn lại nên chuyển đổi thành các loại sở hữu khác với phương thức thích hợp.

Bên cạnh đó, Hiến pháp 2013 quy định “*Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở*

*hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*”<sup>3</sup>. Rừng tự nhiên, theo Hiến pháp, có thể được định nghĩa là một loại tài sản. Tuy nhiên, Dự thảo Luật BV&PTR lại chỉ đang định nghĩa “*Rừng là hệ sinh thái bao gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật rừng, và các yếu tố khác, trong đó thành phần chính là cây gỗ, tre, nứa, họ dừa với chiều cao trên 5 mét đối với hệ thực vật núi đất hoặc trên 2 mét đối với các hệ thực vật khác đạt độ dài che từ 0,1 trở lên; diện tích liền vùng từ 0,5 ha trở lên*”<sup>4</sup>. Định nghĩa này mới chỉ đề cập đến khía cạnh sinh thái, sinh học mà chưa bao quát hết vai trò, ý nghĩa và giá trị của rừng xét trên các phương diện kinh tế và xã hội. Vì vậy, Dự thảo cần bổ sung định nghĩa rõ ràng hơn về rừng theo hướng rừng là một loại tài sản. Quy định này sẽ giúp định hình các quy định về chế độ sở hữu, quyền cũng như nghĩa vụ của các chủ thể liên quan đến rừng một cách xuyên suốt và thống nhất.

### **3.2. Thực tiễn của sở hữu rừng tại Việt Nam và những vấn đề đang đặt ra**

Theo số liệu công bố<sup>5</sup> tính đến ngày 31/12/2016, diện tích rừng hiện có 14.377.682 ha. Trong đó, rừng tự nhiên 10.242.141 ha; rừng trồng 4.135.541 ha. Diện tích rừng đủ tiêu chuẩn để tính độ che phủ toàn quốc là 13.631.934 ha, độ che phủ tương ứng là 41,19%. Trong tổng số 8.839.154 ha rừng gỗ thì có tới 588.150 ha rừng nghèo kiệt. Với con số này thì việc xác định chế độ sở hữu cũng như cơ chế khai thác sử dụng là hết sức khó khăn.

Trong khi đó, Hiến pháp 2013 quy định “*Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên*

<sup>3</sup> Điều 53, Hiến pháp 2013

<sup>4</sup> Khoản 2, Điều 3 - Giải thích từ ngữ

<sup>5</sup> Quyết định số 1819/QĐ-BNN-TCLN ngày 16/5/2017 về công bố hiện trạng rừng toàn quốc.

thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”<sup>6</sup>. Như vậy, tất cả các nguồn tài nguyên đều thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý. Trong Luật Đất đai 2013, ghi: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu” (điều 5); Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai, trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất và điều tiết các nguồn lợi từ đất đai.

Theo Hiến pháp quy định thì rừng tự nhiên cũng thuộc sở hữu toàn dân và trong dự thảo Luật BV&PTR, tại Khoản 1 Điều 7 ghi “Nhà nước sở hữu rừng tự nhiên...”. Nhưng theo chúng tôi, tuy cùng là tài nguyên thiên nhiên song tài nguyên rừng tự nhiên có những đặc điểm khác với tài nguyên đất đai và do đó quyền sở hữu rừng của Nhà nước đối với đất đai có khác với rừng tự nhiên. Đặc điểm khác biệt cơ bản của rừng tự nhiên và đất đai là: rừng tự nhiên là tài nguyên tái tạo được, được bảo vệ & phát triển sẽ sinh sôi nảy nở cả về diện tích, chất lượng và giá trị rừng; có đất đai là tài nguyên không tái tạo được. Rừng luôn gắn với đất đai không thể tách rời. Chu kỳ sinh trưởng của cây rừng tự nhiên rất dài; chu kỳ sản xuất của rừng tự nhiên thường từ 25 - 30 năm (khai thác chọn theo phương án điều chế rừng). Quá trình tái sản xuất trong kinh doanh rừng tự nhiên vừa là quá trình tái sản xuất tự nhiên và quá trình tái sản xuất kinh tế, khi áp dụng phương thức thâm canh rừng thì quá trình tái sản xuất kinh tế ngày càng có vai trò quan trọng. Tiêu chí đo lường rừng tự nhiên khác với đất đai: tiêu chí đo lường đất đai thông thường là diện tích, tính bằng m<sup>2</sup>, ha... Nhưng đối với

rừng tự nhiên, tiêu chí diện tích là không đủ, đồng thời với diện tích là tiêu chí chất lượng rừng. Thông thường hiện nay mới dùng trữ lượng gỗ m<sup>3</sup>/ha, là chưa đủ, vì cùng một trữ lượng nhưng tổ thành loài cây khác nhau rừng có giá trị rất khác nhau. Đối với rừng tự nhiên sản xuất, tiêu chí chất lượng rừng là cực kỳ quan trọng, nó là yếu tố quan trọng nhất để quyết định giá rừng cao hay thấp (tính trên ha). Rừng tự nhiên có giá trị về môi trường sinh thái, đa dạng sinh học và cả kinh tế, gấp nhiều lần rừng trồng. Ở nước ta chưa có nghiên cứu tính giá trị môi trường bằng tiền, nhưng ở các nước phát triển cho thấy giá trị môi trường chiếm trên 90% tổng giá trị của rừng (giá trị lâm sản hàng hóa chỉ chiếm 4 - 5%). Giá trị môi trường của rừng là giá trị phi hàng hóa, hiện nay toàn xã hội đang sử dụng mà không phải trả phí. Tuy giá trị lâm sản hàng hóa của rừng tự nhiên nhỏ so với tổng giá trị của rừng, nhưng đối với nền kinh tế địa phương ở vùng còn rừng, rừng tự nhiên vẫn là một nguồn lực đáng kể cho phát triển, đặc biệt là đối với miền núi. Đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số còn gắn bó nhiều với rừng tự nhiên, nhất là lâm sản ngoài gỗ. Như vậy, việc xác định chế độ sở hữu đối với rừng tự nhiên trong dự thảo cần làm rõ vấn đề này.

Hình thức sở hữu theo quy định của Bộ luật dân sự: theo quy định tại Mục 2 Chương XIII có quy định hình thức sở hữu như sau: Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, các hình thức sở hữu bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, sở hữu chung, sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, sở hữu của tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Như vậy, ngoài

<sup>6</sup> Điều 53, Hiến pháp 2013

hình hai hình thức sở hữu như dự thảo Luật BV&PTR quy định thì còn có rất nhiều các hình thức sở hữu khác. Vì vậy, việc chỉ quy định có hai hình thức sở hữu như trong Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng là chưa thực sự phù hợp với các hình thức sở hữu trong Bộ luật Dân sự. Điều này sẽ khiến cho quá trình thực thi pháp luật trong thực tiễn sẽ hết sức khó khăn vì có sự thiếu thống nhất về một quy định trong các văn bản pháp luật. Do đó, việc bổ sung thêm các hình thức sở hữu rừng là yêu cầu thiết yếu của Dự thảo luật này.

### **3.3. Một số ý kiến đề xuất góp ý quy định về sở hữu rừng trong dự thảo Luật (kiến nghị sửa trực tiếp vào Điều 7 trong Dự thảo Luật)**

Sở hữu rừng là một vấn đề quan trọng, nó sẽ là căn cứ pháp lý, là gốc rễ quy định các vấn đề khác có liên quan như chế độ khai thác, chế độ quản lý, bảo vệ, cơ chế hưởng lợi. Do đó, việc sửa đổi quy định này là hết sức cần thiết và cần phải đi theo các hướng sửa đổi sau:

Quyền sở hữu Nhà nước với rừng chỉ nên xác lập ở loại rừng đặc dụng và phòng hộ (khu phòng hộ tập trung) và một ít rừng tự nhiên sản xuất tập trung (những công ty lâm nghiệp quốc doanh có quy mô lớn), còn lại nên chuyển đổi thành các loại sở hữu khác với phương thức thích hợp.

Phân biệt rõ các loại hình sở hữu đối với rừng (xác định giá trị tài sản đối với rừng): khác với đất đai, rừng có thể là sở hữu toàn dân, có thể là sở hữu chung, sở hữu riêng.

Quy định chi tiết các loại hình sở hữu đối với rừng, cụ thể: Quyền sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu với rừng chỉ nên xác lập ở loại rừng tự nhiên nguyên sinh, rừng

tự nhiên thứ sinh, rừng phục hồi tự nhiên hoặc rừng tự nhiên phục hồi, rừng trồng bằng nguồn đầu tư của Nhà nước. Đối với rừng sản xuất có thể đa dạng hóa về hình thức sở hữu; trong đó có quy định sở hữu riêng và sở hữu chung đối với diện tích rừng kinh tế (cả tự nhiên, rừng trồng) hình thành do tổ chức hoặc người dân tự đầu tư, bảo vệ và khoanh nuôi, phục hồi và làm giàu rừng. Quy định sở hữu cộng đồng đối với các loại rừng kinh tế được giao cho cộng đồng và do cộng đồng đầu tư hình thành vốn rừng.

Dự thảo cần bổ sung định nghĩa rõ ràng hơn về rừng theo hướng rừng là một loại tài sản. Quy định này sẽ giúp định hình các quy định về chế độ sở hữu, quyền cũng như nghĩa vụ của các chủ thể liên quan đến rừng một cách xuyên suốt và thống nhất.

## **IV. KẾT LUẬN**

Trước tình hình suy thoái tài nguyên rừng hiện nay, Nhà nước luôn không ngừng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là việc sửa đổi Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 với nhiều điểm mới sửa đổi, bổ sung chắc chắn sẽ mang đến những tác động tích cực cho việc bảo vệ tài nguyên rừng. Đối với mỗi cá nhân, tổ chức việc hiểu rõ về quyền sở hữu rừng giúp chúng ta nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật và nâng cao ý thức hành động về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, nhằm bảo vệ có hiệu quả môi trường sống của con người.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Cục Kiểm lâm (2015). *Báo cáo tổng kết đánh giá tình hình thực hiện Luật BV&PTR*.
2. Quốc Hội (2004). *Luật bảo vệ và phát triển rừng*.
3. Quốc hội. *Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng*.
4. Quốc Hội (2013). *Hiến Pháp 2013*.
5. Quốc Hội (2013). *Luật Đất đai*.

**RECOMMENDATIONS FOR AMENDMENTS TO A NUMBER OF PROVISIONS ON FOREST OWNERSHIP IN THE DRAFT LAW ON FOREST PROTECTION AND FOREST DEVELOPMENT (AMENDED)**

**Nguyen Thi Tien<sup>1</sup>, Vo Mai Anh<sup>2</sup>, Nguyen Thi Ngoc Bich<sup>3</sup>,  
Vu Ngoc Chuan<sup>4</sup>, Nguyen Thu Trang<sup>5</sup>**  
*<sup>1,2,3,4,5</sup>Vietnam National University of Forestry*

**SUMMARY**

Ownership right is one of the basic and core concepts of property regulations. Depending on the country where the law allows the owner to perform certain acts on the property according to its will. The Draft Law on Forest Protection and Development (amended) has made certain amendments related to the forest ownership regulations. However, forest ownership in the Draft still has some shortcomings, not really in line with the right of ownership in the Constitution as well as in related laws. In addition, the identification of the existing and positive aspects of ownership provisions in the Draft Law of Forest Protection and Development has not analyzed the scientific basis of forest ownership in response to the promulgation of the Law on Forest Protection and Development (amended) replaced the Law on Forest Protection and Development in 2004. Therefore, the paper is to point out the inadequacies in the regulations on forest owners and forest owners in the Draft Law on Forest Protection and Development, so it is very essential.

**Keywords:** Forest protection and development, forest ownership, ownership interest.

**Ngày nhận bài** : 28/8/2017  
**Ngày phản biện** : 16/9/2017  
**Ngày quyết định đăng** : 28/9/2017