

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ**

---

**HOÀNG VĂN TUẤN**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC  
TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG  
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HÀ GIANG**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ QUẢN LÝ KINH TẾ  
CHƯƠNG TRÌNH ĐỊNH HƯỚNG THỰC HÀNH**

**Hà Nội – 2015**

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ**

---

**HOÀNG VĂN TUẤN**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC  
TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG  
TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HÀ GIANG**

**Chuyên ngành: Quản lý kinh tế**

**Mã số: 60 34 04 10**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ QUẢN LÝ KINH TẾ  
CHƯƠNG TRÌNH ĐỊNH HƯỚNG THỰC HÀNH**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: TS. PHẠM VŨ THẮNG**

**Hà Nội - 2015**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi tên là: **Hoàng Văn Tuấn**

Sinh ngày 04 tháng 04 năm 1982 tại huyện Bắc Quang - tỉnh Hà Giang.

Quê quán: huyện Bắc Quang - tỉnh Hà Giang.

Hiện công tác tại: Chi cục Kiểm lâm tỉnh Hà Giang.

Là học viên Khoá QH-2012-E.

Cam đoan Đề tài: “Quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang”.

Chuyên ngành: Quản lý Kinh tế - Mã số 60.34.04.10

Người hướng dẫn khoa học: TS. Phạm Vũ Thắng

Luận văn được thực hiện tại Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Đề tài này là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các kết quả nghiên cứu có tính độc lập riêng, không sao chép bất kỳ tài liệu nào và chưa được công bố toàn bộ nội dung này bất kỳ ở đâu; các số liệu, các nguồn trích dẫn trong luận văn được chú thích nguồn gốc rõ ràng, minh bạch.

Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về lời cam đoan danh dự của tôi.

## LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu này sẽ không thể hoàn thành nếu không có sự hỗ trợ tận tình của giáo viên hướng dẫn, của các thầy giáo, cô giáo giảng dạy chương trình cao học, sự giúp đỡ của các đồng chí Lãnh đạo UBND các huyện, thành phố; Lãnh đạo Sở NN&PTNT, Chi cục Kiểm lâm tỉnh Hà Giang và sự động viên khích lệ từ phía gia đình, từ phía những người bạn.

Lời đầu tiên tôi xin chân thành cảm ơn **TS. Phạm Vũ Thắng**, người đã trực tiếp hướng dẫn tôi hoàn thành luận văn. Với những lời chỉ dẫn, những tài liệu, sự tận tình hướng dẫn và những lời góp ý, động viên của thầy đã giúp tôi vượt qua nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện luận văn này.

Tôi cũng xin cảm ơn quý thầy, quý cô giảng dạy chương trình cao học “Quản lý Kinh tế” đã truyền dạy những kiến thức quý báu, những kiến thức này rất hữu ích và giúp tôi nhiều khi thực hiện nghiên cứu và các quý thầy, quý cô công tác tại Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội đã tạo mọi điều kiện thuận lợi nhất trong suốt quá trình tôi tham gia khoá học.

Tôi cũng xin cảm ơn các đồng chí Lãnh đạo UBND 11 huyện, thành phố, các đồng chí Lãnh đạo Sở NN&PTNR và Chi cục Kiểm lâm tỉnh Hà Giang đã tạo mọi điều kiện giúp đỡ trong quá trình tôi thực hiện luận văn.

Cuối cùng tôi xin gửi lời cảm ơn tới những người bạn cùng toàn thể gia đình, những người luôn ở bên cạnh tôi trong suốt thời gian thực hiện nghiên cứu này. Họ là những người đã nhắc nhở tôi về tầm quan trọng của đề tài nghiên cứu đối với sự nghiệp cũng như sự phát triển kiến thức nền tảng của tôi và sự nghiệp quản lý bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

## **TÓM TẮT LUẬN VĂN**

**Tên luận văn:** Quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

**Tác giả:** Hoàng Văn Tuấn.

**Chuyên ngành:** Quản lý Kinh tế.

**Bảo vệ năm:** 2015.

**Người hướng dẫn khoa học:** TS. Phạm Vũ Thắng.

**Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu:**

**Mục đích nghiên cứu:**

Trên cơ sở phân tích các vấn đề lý luận về hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng, đánh giá thực trạng hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng tại địa phương, từ đó đề xuất các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng tại tỉnh Hà Giang.

**Nhiệm vụ nghiên cứu:**

- Hệ thống hóa được cơ sở lý luận về quản lý nhà nước, đánh giá hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng.

- Phân tích những kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân tồn tại của hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng.

- Đề xuất một số giải pháp chủ yếu mang tính khả thi nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng tại tỉnh Hà Giang.

**Những đóng góp mới của luận văn:**

Trên cơ sở những vấn đề lý luận cơ bản và đánh giá thực trạng hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang, luận văn đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng như: Giải pháp về nâng cao năng lực của Bộ máy quản lý; Giải pháp về chính sách; Giải pháp về quy hoạch rừng; Giải

pháp về huy động các nguồn lực bảo vệ rừng. Bên cạnh đó đưa ra những đề xuất với Trung ương, với tỉnh Hà Giang về một số vấn đề liên quan đến hoạt động hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

## MỤC LỤC

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT.....	i
DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU, HÌNH VẼ.....	ii
MỞ ĐẦU.....	1
CHƯƠNG 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ THUYẾT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG .....	8
1.1. Khái niệm quản lý nhà nước và QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng. ....	8
1.2. Đặc điểm quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng. ....	9
1.2.1. Rừng là đối tượng quản lý nhà nước đặc thù. ....	9
1.2.2. Đặc trưng về chủ thể chịu sự quản lý. ....	10
1.2.3. Khách thể quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng. ....	11
1.3. Nguyên tắc quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng. ....	11
1.3.1. Bảo đảm sự quản lý tập trung thống nhất của nhà nước. ....	11
1.3.2. Bảo đảm sự phát triển bền vững. ....	12
1.3.3. Bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa các lợi ích. ....	12
1.3.4. Đảm bảo tính kế thừa và tôn trọng lịch sử. ....	12
1.4. Nội dung hoạt động QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng. ....	13
1.4.1. Ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng. ....	13
1.4.2. Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương.....	14
1.4.3. Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý các hành vi vi phạm pháp Luật về bảo vệ rừng. ....	16
1.4.4. Ban hành và tổ chức thực hiện chính sách bảo vệ rừng.....	17
1.4.5. Quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực quản lý bảo vệ rừng.....	17
1.5. Bộ máy quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng. ....	17
1.5.1. Cấp Trung ương.....	18
1.5.2. Cấp Tỉnh. ....	18

1.6. Công cụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng .....	19
1.6.1. Công cụ pháp luật.....	19
1.6.2. Công cụ quy hoạch, kế hoạch.....	19
1.6.3. Công cụ tài chính.....	19
1.7. Những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động Quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng .....	20
1.7.1. Nền kinh tế.....	20
1.7.2. Pháp luật.....	21
1.7.3. Xã hội.....	22
1.7.4. Nghiệp vụ kỹ thuật .....	23
1.8. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng.....	24
1.8.1. Tiêu chí đánh giá hoạt động ban hành và thực hiện các văn bản QLNN trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng .....	24
1.8.2. Tiêu chí đánh giá hoạt động ban hành và thực thi các chính sách BVR.	24
1.8.3. Tiêu chí đánh giá hoạt động thanh tra kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng .....	25
1.9. Kinh nghiệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng của một số tỉnh.	25
1.9.1. Kinh nghiệm của tỉnh Nghệ An.....	26
1.9.2. Kinh nghiệm của tỉnh Yên Bái .....	29
TÓM TẮT CHƯƠNG 1 .....	32
CHƯƠNG 2: PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU .....	35
2.1. Các phương pháp nghiên cứu .....	35
2.1.1. Phương pháp chuyên gia .....	35
2.1.2. Phương pháp tổng hợp .....	35
2.1.3. Phương pháp phân tích.....	35
2.2 Thu thập và phân tích dữ liệu .....	35
2.2.1. Thu thập dữ liệu.....	35
2.2.2. Phân tích dữ liệu.....	36



CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HÀ GIANG.....	37
3.1. Hiện trạng tài nguyên rừng và tình hình xâm hại rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang. ....	37
3.1.1. <i>Hiện trạng tài nguyên rừng.</i> ....	37
3.1.2. <i>Tình hình xâm hại tài nguyên rừng.</i> .....	39
3.2. QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang.....	41
3.2.1. <i>Bộ máy quản lý</i> .....	41
3.2.2. <i>Nội dung hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang</i> .....	43
3.3. Đánh giá kết quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang. ....	47
TÓM TẮT CHƯƠNG 3.....	60
CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HÀ GIANG .....	62
4.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng ...	62
4.1.1. <i>Kết hợp giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng rừng.</i> .....	62
4.1.2. <i>Tập trung sự quản lý và bảo vệ rừng của Nhà nước</i> .....	63
4.1.3. <i>Tăng cường các biện pháp, chính sách hỗ trợ người dân tham gia quản lý bảo vệ rừng</i> .....	64
4.1.4. <i>Đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ rừng.</i> .....	64
4.2. Các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang.....	65
4.2.1. <i>Giải pháp về nâng cao năng lực của Bộ máy quản lý.</i> .....	66
4.2.2. <i>Giải pháp về chính sách.</i> .....	68
4.2.3. <i>Giải pháp về quy hoạch rừng.</i> .....	70
4.2.4. <i>Giải pháp về huy động các nguồn lực bảo vệ rừng.</i> .....	71
TÓM TẮT CHƯƠNG 4.....	72
KẾT LUẬN .....	73
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	76

## DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

<b>Stt</b>	<b>Ký hiệu</b>	<b>Nguyên nghĩa</b>
1	ANQP	An ninh - quốc phòng
2	BVR	Bảo vệ rừng
3	BV&PTR	Bảo vệ và phát triển rừng
4	KT-XH	Kinh tế - xã hội
5	QLNN	Quản lý Nhà nước
6	TNR	Tài nguyên rừng

## DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU, HÌNH VẼ

### Bảng:

STT	Bảng	Nội dung	Trang
1	Bảng 3.1	Diện tích rừng và độ che phủ rừng giai đoạn 2009 - 2013	37
2	Bảng 3.2	Diện tích rừng theo chức năng tính từ năm 2009 đến 2013	38
3	Bảng 3.3	Số vụ vi phạm và hành vi vi phạm từ 2009 – 2013	39
4	Bảng 3.4	Số lượng cán bộ làm công tác quản lý bảo vệ rừng tại tỉnh Hà Giang tính đến năm 2013	46

### Hình:

STT	Hình	Nội dung	Trang
1	Hình 3.1	Sơ đồ tổ chức bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR tỉnh Hà Giang	41

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Rừng là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, rừng có vai trò đảm bảo an ninh - quốc phòng (ANQP), cung cấp ôxy, bảo vệ môi trường sống, cung cấp nguồn nước phục vụ cho sản xuất, sinh hoạt của con người và có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH); rừng góp phần vào các hoạt động kinh tế nhờ vào khả năng cung cấp nguyên liệu liên tục lâu dài với chất lượng nguyên liệu cao cho các ngành công nghiệp như: công nghiệp giấy, chế biến gỗ, mỹ phẩm, vật liệu xây dựng, sợi dệt, lấy tinh dầu, cung cấp các hoạt động dịch vụ như du lịch sinh thái.

Thực tế cho thấy nếu tính cả giá trị kinh tế và giá trị môi trường thì đóng góp của ngành lâm nghiệp hiện nay khoảng 6% trong tổng giá trị sản phẩm quốc nội (GDP); tổng kim ngạch xuất khẩu gỗ và các sản phẩm ngoài gỗ của ngành lâm nghiệp đạt 6,3 tỷ USD năm 2014, tăng 41,2% so với năm 2009 (Đỗ Hương, 2014). Bên cạnh đó, rừng tạo ra các sản phẩm dịch vụ, nhiều dự án phát triển du lịch sinh thái gắn liền với các vườn quốc gia, các khu bảo tồn thiên nhiên, các khu rừng có cảnh quan đặc biệt, du lịch sinh thái không chỉ phục vụ nhu cầu về mặt tinh thần mà còn tăng thu nhập cho người dân bản địa góp phần ổn định dân cư và xoá đói giảm nghèo...

Hiện nay, việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên để phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) như khai thác các loại quặng, các mỏ quặng thường nằm ở những khu rừng có trữ lượng gỗ lớn khi tiến hành khai thác quặng thường phải phá bỏ hết số lượng gỗ trên diện tích mỏ quặng, tùy theo qui mô của từng mỏ quặng có thể từ vài chục đến vài trăm hécta (ha) rừng bị phá. Bên cạnh đó, đời sống nhân dân còn gặp nhiều khó khăn, nhất là nhân dân sống gần rừng ở các tỉnh miền núi, đời sống chủ

yếu dựa vào khai thác các sản phẩm từ rừng làm suy giảm từng ngày, từng giờ nguồn tài nguyên rừng.

Trong thời kỳ đổi mới, Việt Nam đã có nhiều thay đổi về quản lý nhà nước (QLNN) trong lĩnh vực bảo vệ rừng (BVR). Luật bảo vệ và phát triển rừng ban hành lần đầu tiên năm 1991 đến năm 2004 được sửa đổi, bổ sung; vấn đề bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR) đã được đưa vào mục tiêu kế hoạch phát triển KT-XH. Nghị quyết Đại hội VII của đảng đã khẳng định: BV&PTR, đẩy nhanh việc trồng rừng, khoanh nuôi, tái sinh rừng, phủ xanh và sử dụng đất trống, đồi núi trọc gắn với phân bố lao động lên trung du, miền núi, thực hiện định canh, định cư, ổn định đời sống của các dân tộc, mọi đất rừng đều có người làm chủ trực tiếp, kể cả rừng kinh tế, rừng phòng hộ và các khu bảo tồn là nhiệm vụ hết sức quan trọng.

Đã có một số công trình nghiên cứu như: Luận văn Thạc sỹ Luật học “Một số vấn đề cơ bản về pháp luật bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay” của Nguyễn Thanh Huyền (2005), Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội; tác giả nghiên cứu một số vấn đề cơ bản về pháp luật bảo vệ rừng, đề xuất các giải pháp đổi mới, hoàn thiện pháp luật bảo vệ rừng. Luận án Tiến sỹ Luật học “Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay” của Hà Công Tuấn (2006), Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội; tác giả nhấn mạnh trong các công cụ quản lý Nhà nước nói chung và quản lý bảo vệ rừng nói riêng thì công cụ pháp luật đóng vai trò rất quan trọng. Luận án Tiến sỹ ngành Luật kinh tế “Hoàn thiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam hiện nay” của Nguyễn Thanh Huyền (2012), Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội; tác giả làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về vai trò, sự điều chỉnh của pháp luật về QL BVR ở Việt Nam hiện nay và nêu bật các yêu cầu đặt ra, cũng như xây dựng hệ thống các nguyên tắc điều chỉnh đối với pháp luật QL BVR.

Nhờ vào những đổi mới trong quá trình QLNN những năm qua, hoạt động QLTVR đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng như: nhận thức của người dân về TVR được nâng lên, quan điểm đổi mới xã hội hóa về TVR được triển khai thực hiện bước đầu có hiệu quả; hệ thống pháp luật trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng (QLTVR) ngày càng được hoàn thiện phù hợp với thực tiễn, chủ trương đổi mới quản lý hiện nay và thông lệ Quốc tế; Chính quyền các cấp đã quan tâm nhiều hơn đến công tác QLTVR, tình trạng xâm hại tài nguyên rừng (TNR) được ngăn chặn, đẩy lùi; thiệt hại về TNR do hành vi vi phạm gây ra giảm, số vụ vi phạm Luật BV&PTR trên phạm vi toàn quốc năm 2009 so với năm 2013 là 40.481 vụ/22.051 vụ giảm 18.430 vụ; diện tích rừng toàn quốc năm 2009 so với năm 2013 là 13,2 triệu ha/13,9 triệu ha tăng 0,7 triệu ha; độ che phủ của rừng năm 2009 so với năm 2013 là 39,1%/41,5 % tăng 2,4% (Quyết định 2140/QĐ-BNN-TCLN, 2010 và Quyết định 3322/QĐ-BNN-TCLN, 2014).

Tuy nhiên, do vấn đề đói nghèo chưa được giải quyết triệt để, rừng đã được giao nhưng khâu quản lý bảo vệ chưa được chặt chẽ. Bên cạnh đó, lợi nhuận đem lại từ việc buôn bán gỗ và các sản phẩm khác từ rừng trái pháp luật là rất lớn do vậy tình trạng vi phạm các qui định của Nhà nước về TVR như phá rừng, khai thác gỗ trái pháp luật trên phạm vi cả nước nói chung và tỉnh Hà Giang nói riêng vẫn diễn ra làm cho chất lượng rừng bị suy giảm. Việc rừng bị tàn phá đã gây ra những hậu quả nghiêm trọng như: lũ ống, lũ quét, lở đất, lở đá, hạn hán và các tác hại về môi trường sinh thái, ô nhiễm nguồn nước, ảnh hưởng lớn đến đời sống, sản xuất, sinh hoạt của nhân dân. Hàng năm, nhà nước phải chi ra nhiều tỷ đồng để khắc phục những hậu quả này gây bức xúc trong xã hội tác động tiêu cực đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực TVR. Hiện nay, tỉ lệ phá rừng trên phạm vi cả nước là 12,6% hay

6.510 ha/năm; đã xảy ra 250 đợt lũ quét, sạt lở đất ảnh hưởng tới các vùng dân cư làm chết và mất tích 646 người, bị thương 351 người; hơn 9.700 căn nhà bị đổ trôi; hơn 100.000 căn nhà bị hư hại nặng; hàng trăm ha đất canh tác và hơn 75.000 ha lúa bị vùi lấp, bị ngập; nhiều công trình giao thông, thủy lợi, dân sinh kinh tế bị hư hỏng nặng nề, tổng thiệt hại trên 3.300 tỷ đồng, các tỉnh thường xảy ra lũ quét, sạt lở đất gồm Hà Giang, Lào Cai, Sơn La, Lai Châu, Cao Bằng, Bắc Kạn, Yên Bái (Báo cáo 1352/BC-PCLBTW,2014).

Từ những phân tích trên có thể thấy việc quản lý bảo vệ và khai thác, sử dụng hợp lý nguồn TNR sẽ góp phần to lớn vào phát triển KT-XH, bảo vệ môi trường sống. Thêm vào đó, các nghiên cứu trong chủ đề này tại Việt Nam từ trước đến nay tập trung chủ yếu vào những đánh giá vĩ mô, phân tích các chính sách tổng thể, chứ chưa đi sâu vào phân tích thực trạng hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR ở cấp độ địa phương. Vì vậy, nghiên cứu, tìm hiểu về thực trạng hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang có vai trò quan trọng trong việc đánh giá những mặt đã đạt được cũng như chỉ ra những nguyên nhân của sự tồn tại, yếu kém, đồng thời tiếp tục phát huy những thành tựu đã đạt được và đề xuất những giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR tại địa phương. Vì vậy, đề tài **“Quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang”** có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ hiện nay trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

## **2. Mục tiêu và câu hỏi nghiên cứu**

### ***- Mục tiêu nghiên cứu chính***

Trên cơ sở phân tích các vấn đề lý luận về hoạt động QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng (BVR), đánh giá thực trạng hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR tại địa phương, từ đó đề xuất các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR tại tỉnh Hà Giang.

***- Nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể***

- Hệ thống hóa được cơ sở lý luận về QLNN, đánh giá hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR.

- Phân tích những kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân tồn tại của hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR.

- Đề xuất một số giải pháp chủ yếu mang tính khả thi nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR tại tỉnh Hà Giang.

***- Câu hỏi nghiên cứu***

- Hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR là gì? Hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR có những đặc điểm, nguyên tắc và nội dung gì? Có những tiêu chí nào để đánh giá hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR?

- Thực trạng hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang giai đoạn 2009 - 2013 như thế nào?

- Những thành tựu đạt được và hạn chế trong hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang? Những nguyên nhân nào làm hạn chế hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang?

- Giải pháp nào để nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang?

**3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

***- Đối tượng nghiên cứu***

Luận văn nghiên cứu về cơ cấu tổ chức và hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR. Trên cơ sở phân tích, đánh giá những kết quả đạt được, những hạn chế, nguyên nhân tồn tại xuất phát từ hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR và một số yếu tố khác làm ảnh hưởng đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực này, làm cơ sở cho việc đề ra giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR.



#### ***- Phạm vi nghiên cứu***

Xuất phát từ thực tế nạn phá rừng, khai thác rừng trái phép đang là vấn đề gây bức xúc trong nhiều năm nay trên địa bàn tỉnh Hà Giang, luận văn tập trung nghiên cứu trong phạm vi tỉnh Hà Giang, thời gian kể từ khi thực hiện Luật BV&PTR năm 2004 (sửa đổi) đến nay, trong đó tập trung vào giai đoạn từ năm 2009 – 2013.

#### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Đề tài sử dụng kết hợp các phương pháp: phương pháp thống kê, phương pháp trừu tượng hoá, phương pháp phân tích tổng hợp, và phương pháp so sánh để phân tích, đối chiếu, xử lý số liệu, phương pháp chuyên gia.

**Phương pháp tổng hợp, phân tích:** được sử dụng để xây dựng cơ sở lý luận hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR, xem xét mối quan hệ giữa nội dung QLNN trong lĩnh vực BVR và các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR cũng như đặc điểm của QLNN trong lĩnh vực BVR.

Thông tin và dữ liệu thu thập được, từ đó có những bình luận, đánh giá về các nội dung nghiên cứu hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

**Phương pháp tổng hợp số liệu:** thông tin, số liệu về hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR từ các Nghị quyết, Chỉ thị, phương án, kế hoạch BVR của tỉnh Hà Giang, các báo cáo tổng kết công tác QLNVN của Chi cục Kiểm lâm và các ngành có liên quan của tỉnh Hà Giang từ năm 2009 đến 2013.

**Phương pháp chuyên gia:** Đề tài thực hiện phỏng vấn chuyên gia để xem xét và đánh giá các vấn đề lý luận và thực tiễn hiện nay về hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR. Đồng thời, các chuyên gia cũng có nhiều đóng góp, thảo luận để tác giả có thể phát triển các khuyến nghị.

## **5. Kết cấu của luận văn.**

**Chương 1:** Một số vấn đề lý thuyết về QLNN trong lĩnh vực BVR.

**Chương 2:** Phương pháp nghiên cứu.

**Chương 3:** Thực trạng hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

**Chương 4:** Giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

# CHƯƠNG 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ THUYẾT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG

## 1.1. Khái niệm quản lý nhà nước và QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Quản lý là một hiện tượng xã hội, xuất hiện từ lâu trong lịch sử loài người, được các nhà tư tưởng, các nhà triết học và các nhà khoa học thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau tìm hiểu, nghiên cứu; có người cho quản lý là các hoạt động thực hiện nhằm đảm bảo sự hoàn thành công việc qua nỗ lực của người khác; có tác giả cho quản lý là công tác phối hợp có hiệu quả hoạt động của các cộng sự cùng chung một tổ chức; cũng có tác giả lại cho rằng quản lý là hoạt động thiết yếu bảo đảm phối hợp những nỗ lực cá nhân nhằm đạt được các mục tiêu của nhóm (Hà Công Tuấn, 2002).

Quản lý là điều khiển, chỉ đạo một hệ thống hay một quá trình, căn cứ vào những quy luật, định luật hay nguyên tắc tương ứng để cho hệ thống hay quá trình ấy vận động theo ý muốn của người quản lý nhằm đạt được mục đích đã định trước (Nguyễn Cửu Việt, 2005).

Đây có thể coi là một khái niệm chung về quản lý, vì khái niệm này thích hợp với tất cả các trường hợp từ sự vận động của một cơ thể sống, một vật cơ giới, một thiết bị tự động hóa đến hoạt động của một tổ chức xã hội, một đơn vị kinh tế hay cơ quan nhà nước.

Trong hoạt động quản lý thì chủ thể quản lý là con người hay tổ chức con người; chủ thể quản lý phải là đại diện có uy tín, có quyền hạn và trách nhiệm liên kết, phối hợp những hoạt động riêng lẻ của từng cá nhân hướng tới mục tiêu chung nhằm đạt được kết quả nhất định trong quản lý, còn khách thể trong quản lý là trật tự - trật tự này được quy định bởi nhiều loại quy phạm khác nhau như: quy phạm đạo đức, quy phạm chính trị, quy phạm tôn giáo, quy phạm pháp luật.

Vậy một cách khái quát: quản lý là sự tác động của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong điều kiện biến động của môi trường.

QLNN là một dạng của quản lý xã hội, đây là một quá trình phức tạp, đa dạng; trong nghiên cứu lý luận cũng như thực tiễn, QLNN được hiểu theo hai cấp độ: QLNN theo nghĩa rộng là đề cập đến chức năng của cả bộ máy nhà nước (từ hoạt động lập hiến, lập pháp, hoạt động hành pháp đến hoạt động tư pháp); còn tiếp cận theo nghĩa hẹp chỉ là hoạt động chấp hành của cơ quan QLNN; hoạt động này chủ yếu giao cho hệ thống cơ quan hành chính thực hiện đó là các chủ thể quản lý (Hà Công Tuấn, 2002).

QLNN không phải là sự quản lý đối với nhà nước, mà là sự quản lý có tính chất nhà nước, của nhà nước đối với xã hội. QLNN được thực hiện bởi quyền lực nhà nước; quyền lực nhà nước được ghi nhận, củng cố bằng pháp luật và đảm bảo thực hiện bằng sự cưỡng chế nhà nước; theo nghĩa hẹp QLNN có những đặc trưng cơ bản sau: QLNN mang tính chất quyền lực nhà nước, có tính chất tổ chức cao và mang tính mệnh lệnh của nhà nước, QLNN mang tính tổ chức và điều chỉnh chủ yếu, QLNN mang tính tổ chức và kế hoạch, QLNN mang tính liên tục (Hà Công Tuấn, 2002).

QLNN trong lĩnh vực BVR là một bộ phận QLNN nên nó có những đặc trưng vốn có, ngoài ra nó có chủ thể, đối tượng quản lý riêng, có thể khái quát như sau: QLNN trong lĩnh vực BVR là quá trình các chủ thể QLNN xây dựng chính sách, ban hành pháp luật và sử dụng công cụ pháp luật trong hoạt động quản lý nhằm đạt được yêu cầu, mục đích BVR nhà nước đã đặt ra (Hà Công Tuấn, 2002).

## **1.2. Đặc điểm quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

### ***1.2.1. Rừng là đối tượng quản lý nhà nước đặc thù***

Rừng là nguồn tài nguyên có khả năng tái tạo và có tính chất quyết định trong việc bảo vệ môi trường sinh thái toàn cầu; rừng bao gồm các yếu tố thực

vật, động vật, vi sinh vật, đất rừng, các yếu tố này có quan hệ liên kết cùng tạo nên hoàn cảnh rừng đặc trưng.

Rừng Việt Nam gắn bó chặt chẽ với đời sống của hàng triệu người dân sống trong rừng và gần rừng; diện tích rừng quốc gia được chia thành 3 loại theo chức năng và công dụng của các yếu tố để quản lý gồm: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất. Vì vậy, QLNN trong lĩnh vực BVR phải áp dụng những cơ chế, chính sách, các quy định pháp luật khác nhau phù hợp với mục đích chủ yếu đối với từng loại rừng. QLNN trong lĩnh vực BVR phải tiến hành đồng bộ các công cụ quản lý, phát huy sức mạnh của cộng đồng để đạt được mục tiêu và chương trình hành động BVR (Hà Công Tuấn, 2006).

### ***1.2.2. Đặc trưng về chủ thể chịu sự quản lý***

Chủ thể chịu sự QLNN trong lĩnh vực BVR là tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động BVR; các chủ thể chịu sự quản lý rất đa dạng, thuộc nhiều thành phần kinh tế và mỗi loại hình chủ thể có địa vị pháp lý khác nhau. Trong đó, các chủ rừng là chủ thể chịu sự quản lý chủ yếu bao gồm: các cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân; các tổ chức kinh tế như lâm trường, công ty lâm nghiệp; các ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; các tổ chức, cá nhân nước ngoài được nhà nước giao, cho thuê rừng là chủ thể chịu sự quản lý của nhà nước trực tiếp và chủ yếu nhất.

Mỗi loại chủ thể nói trên có những đặc trưng riêng: các Ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng được nhà nước giao rừng, giao đất để phát triển rừng. Các tổ chức kinh tế được nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất để phát triển rừng hoặc công nhận quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng, nhận chuyển quyền sử dụng rừng, nhận chuyển quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng. Các hộ gia đình, cá nhân trong nước được nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất để phát triển rừng hoặc công nhận quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản

xuất là rừng trồng, nhận chuyển quyền sử dụng rừng, nhận chuyển quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng. Các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam được nhà nước cho thuê rừng, cho thuê đất để phát triển rừng nên QLNN trong lĩnh vực BVR đòi hỏi nhà nước phải chú trọng nghiên cứu, áp dụng các biện pháp quản lý phù hợp với những đối tượng chủ thể cụ thể. Mặt khác phải coi trọng và tăng cường biện pháp giáo dục, thuyết phục và giải thích pháp luật, chế độ, chính sách của đảng, nhà nước; đồng thời kết hợp BVR với phát triển kinh tế - văn hóa nông thôn miền núi (Hà Công Tuấn, 2006, trang 20).

### ***1.2.3. Khách thể quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng***

Khách thể QLNN trong lĩnh vực BVR là trật tự QLNN về BVR; trật tự này được quy định trước hết và chủ yếu trong các quy định của pháp luật về BV&PTR như qui định về tổ chức bộ máy quản lý, quyền định đoạt của nhà nước, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể chịu sự quản lý...nhằm đạt được mục đích QL BVR của nhà nước.

## **1.3. Nguyên tắc quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

### ***1.3.1. Bảo đảm sự quản lý tập trung thống nhất của nhà nước***

Rừng có vai trò rất to lớn đối với cuộc sống của con người, đối với nền kinh tế cho thấy việc nhà nước thống nhất quản lý trong lĩnh vực BVR là cần thiết; điều đó sẽ đảm bảo cho việc duy trì mục tiêu chung của cả xã hội.

Quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước được thực hiện theo luật pháp và được thể hiện trên nhiều mặt như: quyền giao đất, giao rừng, cho thuê rừng đối với các tổ chức hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn bản, quyền định giá rừng, quyền chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện nghĩa vụ của chủ rừng và xử lý những hành vi vi phạm luật BV&PTR.

Để đảm bảo quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước trong lĩnh vực BVR thì nhà nước phải nắm và sử dụng tốt các công cụ quản lý cũng

như các phương pháp quản lý thích hợp; nếu sử dụng tốt các công cụ quản lý và phương pháp quản lý thì quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước được duy trì ở mức độ cao; ngược lại, nếu có những thời điểm nào đó, việc sử dụng các công cụ quản lý không đồng bộ, các phương pháp quản lý không thích ứng thì hiệu lực và hiệu quả quản lý trong lĩnh vực BVR sẽ giảm đi, tình trạng vi phạm pháp luật về BVR tăng lên. Điều đó sẽ gây hậu quả không tốt đối với xã hội và làm suy giảm quyền quản lý tập trung thống nhất trong lĩnh vực BVR của nhà nước (Luật BV&PTR, 2004).

### ***1.3.2. Bảo đảm sự phát triển bền vững***

Hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR phải bảo đảm phát triển bền vững về KTXH, môi trường, ANQP; phù hợp với chiến lược phát triển KTXH, chiến lược phát triển lâm nghiệp; đúng quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của cả nước và địa phương, tuân thủ theo quy chế quản lý rừng do Thủ tướng Chính phủ quy định (Luật BV&PTR, 2004).

### ***1.3.3. Bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa các lợi ích***

Bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà nước với chủ rừng; giữa lợi ích kinh tế của chủ rừng với lợi ích phòng hộ, bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên; giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài; bảo đảm cho người làm nghề rừng sống chủ yếu bằng nghề rừng.

Việc đảm bảo kết hợp hài hòa giữa các lợi ích được thực hiện thông qua công tác quy hoạch rừng, chính sách tài chính trong lĩnh vực BVR và các quy định về quyền, nghĩa vụ của nhà nước và của chủ rừng (Luật BV&PTR, 2004).

### ***1.3.4. Đảm bảo tính kế thừa và tôn trọng lịch sử***

QLNN của chính quyền phải tuân thủ việc kế thừa các quy định của pháp luật của nhà nước trước đây, cũng như tính lịch sử trong QLNN về BVR qua các thời kỳ (Luật BV&PTR, 2004).

## **1.4. Nội dung hoạt động QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

### ***1.4.1. Ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng***

Văn bản pháp luật trong lĩnh vực QLTVR là những văn bản không chỉ cung cấp thông tin mà còn thể hiện ý chí mệnh lệnh của các cơ quan QLNN đối với người khai thác, sử dụng rừng nhằm thực hiện các chủ trương, quy định của nhà nước.

Công tác xây dựng văn bản pháp luật là một nội dung quan trọng không thể thiếu đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực quản lý TVR. Dựa trên việc ban hành các văn bản pháp luật này, nhà nước buộc các đối tượng khai thác, sử dụng rừng phải thực hiện các quy định về khai thác, sử dụng rừng theo một khuôn khổ do nhà nước đặt ra; văn bản pháp luật trong QLTVR biểu hiện quyền lực của các cơ quan QLNN về rừng, nhằm lập lại một trật tự pháp lý theo mục tiêu của các cơ quan quản lý; văn bản pháp luật nói chung và văn bản pháp luật trong lĩnh vực TVR nói riêng mang tính chất nhà nước; nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Vì vậy văn bản pháp luật trong QLTVR vừa thể hiện được ý chí của nhà nước vừa thể hiện được nguyện vọng của đối tượng khai thác, sử dụng rừng.

Văn bản QLNN trong lĩnh vực TVR có hai loại: văn bản quy phạm pháp luật và văn bản pháp quy.

Văn bản quy phạm pháp luật bao gồm các văn bản luật và dưới luật. Các văn bản luật bao gồm Luật, Hiến pháp, pháp luật; các quy định của hiến pháp là căn cứ cho tất cả các ngành luật; còn luật là các văn bản có giá trị sau hiến pháp nhằm cụ thể hoá các quy định của hiến pháp.

Văn bản pháp quy là các văn bản dưới luật như nghị định, chỉ thị, quyết định, thông tư, quy chế chứa đựng các quy tắc sử dụng chung được áp dụng nhiều lần do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một trình tự thủ tục nhất



định nhằm cụ thể hoá luật, pháp lệnh; văn bản pháp quy được ban hành nhằm đưa ra các quy phạm pháp luật thể hiện quyền lực của nhà nước được áp dụng vào thực tiễn. Đó là phương tiện để quản lý nhà nước, để thể chế hoá và thực hiện sự lãnh đạo của đảng, quyền làm chủ của nhân dân; mặt khác nó còn cung cấp các thông tin quy phạm pháp luật mà thiếu nó thì không thể quản lý được; văn bản pháp quy nhằm hướng dẫn thực hiện các quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, giải thích các chủ trương, chính sách và đề ra các biện pháp thi hành các chủ trương đó (Luật BV&PTR, 2004).

Thông tin quản lý có thể được truyền tải dưới các loại hình truyền thông, fax...nhưng văn bản vẫn giữ một vị trí quan trọng; nó là phương tiện truyền đạt thông tin chính xác và bảo đảm các yêu cầu về mặt pháp lý chặt chẽ nhất. Ngoài ra, văn bản pháp luật trong lĩnh vực BVR còn là cơ sở để giúp cho các cơ quan quản lý tiến hành kiểm tra, thanh tra giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, hộ gia đình cá nhân khai thác, sử dụng rừng; kiểm tra là một khâu tất yếu để đảm bảo cho việc khai thác, sử dụng rừng đạt hiệu quả; nếu không có kiểm tra thì các nghị quyết, nghị định, chỉ thị được ban hành chỉ là hình thức.

#### ***1.4.2. Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương***

Quy hoạch, kế hoạch BV&PTR là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp lý của nhà nước về tổ chức quản lý, khai thác, sử dụng rừng một cách đầy đủ hợp lý khoa học và có hiệu quả cao nhất. Thông qua quy hoạch mà các loại rừng được sử dụng theo từng mục đích nhất định và hợp lý. Các thành tựu khoa học công nghệ không ngừng được áp dụng để nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng rừng. Hiệu quả khai thác, sử dụng đất được thể hiện ở hiệu quả kinh tế xã hội và môi trường mà quy hoạch, kế hoạch BV&PTR là cơ sở để đạt được hiệu quả đó.

Quy hoạch rừng đảm bảo sự quản lý thống nhất của nhà nước, nó không chỉ có ý nghĩa trước mắt mà còn lâu dài. Nhờ có quy hoạch, tính chủ động sáng tạo trong khai thác, sử dụng rừng của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được nâng cao khi họ được giao quyền sử dụng rừng.

Quy hoạch rừng tạo cơ sở pháp lý cho việc giao rừng, cho thuê rừng, đất rừng để đầu tư trồng rừng kinh tế góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đảm bảo ANQP.

Quy hoạch rừng là công cụ hữu hiệu giúp cho nhà nước nắm chắc được diện tích 3 loại rừng mà xây dựng chính sách khai thác, sử dụng rừng một cách đồng bộ, hạn chế sự chông chéo trong quản lý, ngăn chặn các hiện tượng chuyển mục đích sử dụng rừng tùy tiện.

Kết quả của công tác quy hoạch phải đảm bảo 3 điều kiện : Kỹ thuật, kinh tế và pháp lý. Điều kiện về mặt kinh tế được thể hiện ở hiệu quả của việc khai thác, sử dụng rừng, điều kiện về mặt kỹ thuật thể hiện ở các công việc chuyên môn như điều tra, khảo sát, xây dựng bản đồ 3 loại rừng, điều kiện về mặt pháp lý là quy hoạch phải tuân theo các quy định của pháp luật, theo sự phân công phân cấp của nhà nước đối với công tác quy hoạch.

Công tác quy hoạch rừng đã được khẳng định trong Luật BV&PTR năm 2004, theo đó nhà nước thống nhất quản lý rừng theo quy hoạch.

Về thẩm quyền lập quy hoạch: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT) lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR trong phạm vi cả nước trình chính phủ quyết định. Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của địa phương mình.

Nội dung của công tác quy hoạch là: nghiên cứu, tổng hợp, phân tích tình hình về điều kiện tự nhiên, KTXH, ANQP, quy hoạch sử dụng đất, hiện trạng TNR. Đánh giá tình hình thực hiện quy hoạch BV&PTR kỳ trước, dự báo nhu cầu về rừng, lâm sản. Xác định phương hướng, mục tiêu bảo vệ, phát

triển và sử dụng rừng trong kỳ quy hoạch. Xác định diện tích và sự phana bố các loại rừng trong kỳ quy hoạch. Xác định các biện pháp quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển các loại rừng. Xác định các giải pháp thực hiện quy hoạch BV&PTR. Dự báo hiệu quả của quy hoạch.

Kế hoạch BV&PTR là chỉ tiêu cụ thể hoá quy hoạch. Công tác kế hoạch tập trung những nguồn lực hạn hẹp vào giải quyết có hiệu những vấn đề trọng tâm của kế hoạch trong từng thời kì.

Nội dung của kế hoạch sử dụng đất là: phân tích, đánh giá việc thực hiện kế hoạch BV&PTR kỳ trước. Xác định nhu cầu về diện tích các loại rừng và các sản phẩm, dịch vụ lâm nghiệp. Xác định các giải pháp, chương trình, dự án thực hiện kế hoạch BV&PTR. Triển khai kế hoạch BV&PTR năm năm đến từng năm (Luật BV&PTR, 2004).

#### ***1.4.3. Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý các hành vi vi phạm pháp Luật về bảo vệ rừng***

Đây là nội dung thể hiện chức năng kiểm tra, giám sát của nhà nước đối với quản lý, sử dụng rừng.

Thanh tra, kiểm tra rừng nhằm đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng rừng được tuân thủ theo đúng pháp luật. Quá trình thanh tra, kiểm tra ngoài việc phát hiện những sai phạm để xử lý còn có tác dụng chấn chỉnh lệch lạc, ngăn ngừa những sai phạm có thể xảy ra. Ngoài ra, cũng có thể phát hiện những điều bất hợp lý trong chủ trương, chính sách, pháp luật để có kiến nghị bổ sung chỉnh sửa kịp thời. Thanh tra, kiểm tra có thể thực hiện thường xuyên hoặc đột xuất, có thể khi có hoặc không có dấu hiệu vi phạm.

Xử lý sai phạm là biện pháp giải quyết của các cơ quan nhà nước khi có hành vi vi phạm trong quá trình quản lý, sử dụng rừng. Xử lý vi phạm có thể bằng biện pháp hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự (Luật BV&PTR, 2004).

#### ***1.4.4. Ban hành và tổ chức thực hiện chính sách bảo vệ rừng***

Chính sách là tập hợp các chủ trương và hành động của chính phủ nó bao gồm các mục tiêu mà chính phủ muốn đạt được và cách làm để thực hiện các mục tiêu đó. Những mục tiêu này bao gồm sự phát triển toàn diện trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường.

Chính sách BVR là tập hợp các chủ trương và hành động của chính phủ nhằm tăng cường hiệu quả BVR, đẩy mạnh xã hội hóa công tác BVR, thu hút các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và người dân tham gia BVR, tạo việc làm tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân và góp phần giữ vững ANQP. Vì vậy công tác ban hành và tổ chức thực hiện chính sách trong lĩnh vực BVR cũng không thể thiếu trong hoạt động quản lý của Nhà nước (Luật BV&PTR, 2004).

#### ***1.4.5. Quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực quản lý bảo vệ rừng***

Con người là nguồn lực cơ bản và quan trọng nhất quyết định trong mọi hoạt động quản lý của Nhà nước trong đó có lĩnh vực BVR. Nếu công tác quản lý, đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực nói chung cũng như trong lĩnh vực BVR nói riêng không được chú trọng sẽ không tương xứng với sự phát triển dẫn tới Nhà nước khó đạt được mục tiêu quản lý đề ra.

Hiện nay công tác quản lý, đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực nói chung cũng như trong lĩnh vực BVR nói riêng đang được Nhà nước rất quan tâm (Luật BV&PTR, 2004).

### **1.5. Bộ máy quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

Hệ thống cơ quan quản lý BVR nằm trong hệ thống cơ quan QLNN nói chung và được tổ chức thống nhất từ trung ương tới địa phương, cơ cấu tổ chức như sau:

### ***1.5.1. Cấp Trung ương***

Chính phủ là cơ quan đứng đầu của hệ thống cơ quan hành pháp, thống nhất quản lý thực hiện nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của nhà nước. Chính phủ có toàn quyền giải quyết, quyết định những vấn đề liên quan tới hoạt động QLNN trên phạm vi toàn quốc trong quyền hạn của mình, trong đó có lĩnh vực BVR. Bộ NN&PTNT là cơ quan chỉ đạo chuyên ngành trong lĩnh vực BVR, đứng đầu là Bộ trưởng Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong hoạt động QLNN trên phạm vi toàn quốc. Tổng cục Lâm nghiệp là cơ quan trực thuộc Bộ NN&PTNT, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ NN&PTNT quản lý Nhà nước và thực thi nhiệm vụ QLNN về lâm nghiệp trong phạm vi cả nước. Cục Kiểm lâm là cơ quan trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp có chức năng tham mưu, giúp Tổng cục trưởng Tổng cục Lâm nghiệp thực hiện QLNN về BVR, bảo đảm việc thực hiện pháp luật về BV&PTR và quản lý lâm sản thuộc phạm vi QLNN của Tổng cục Lâm nghiệp.

### ***1.5.2. Cấp Tỉnh***

UBND tỉnh thông qua hoạt động chấp hành – điều hành của mình thực hiện chức năng QLNN trên lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, hành chính – chính trị trong phạm vi địa phương, là cơ quan giúp việc Chính phủ QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn quản lý. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Sở NN&PTNT) là cơ quan chỉ đạo chuyên ngành trong lĩnh vực QLNN về rừng và đất lâm nghiệp, chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về mọi hoạt động QLNN về rừng và đất lâm nghiệp, đứng đầu là Giám đốc Sở NN&PTNT, Chi cục Kiểm lâm trực thuộc Sở NN&PTNT là cơ quan nòng cốt giúp cho Giám đốc Sở NN&PTNT thực hiện chức năng QLNN và tham mưu cho Chủ tịch UBND tỉnh xử lý các hành vi vi phạm Luật BV&PTR không thuộc thẩm quyền xử lý của Chi cục Kiểm lâm theo quy định của pháp

luật. Cùng trực thuộc Sở NN&PTNT cùng cấp với Chi cục Kiểm lâm là Chi cục Lâm nghiệp có chức năng tham mưu giúp giám đốc sở QLNN về lĩnh vực lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh.

## **1.6. Công cụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

### ***1.6.1. Công cụ pháp luật***

Luật BV&PTR năm 2004, Luật xử lý vi phạm hành chính, Nghị định 99/2009/NĐ-CP ngày 02/11/2009 của Chính phủ nay được thay thế bằng Nghị định 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng, quản lý lâm sản đây là công cụ quản lý rất quan trọng đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan nhà nước, của tổ chức, cá nhân với tư cách là chủ rừng, pháp chế và kỷ luật trong hoạt động QLNBVR, thể hiện tính chất dân chủ xã hội chủ nghĩa. Là cơ sở pháp lý quy định cơ cấu tổ chức, cơ cấu hoạt động của các cơ quan QLNN; là cơ sở pháp lý cho xã hội hóa công tác BVR; là cơ sở pháp lý cho việc thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm luật BVR, qua đó đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong hoạt động BVR.

### ***1.6.2. Công cụ quy hoạch, kế hoạch***

Quy hoạch, kế hoạch QLNBVR cũng là một trong những công cụ quan trọng đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR. Quy hoạch, kế hoạch QLNBVR đảm bảo cho sự lãnh đạo tập trung quản lý thống nhất của nhà nước trong lĩnh vực BVR, là căn cứ quan trọng cho việc sử dụng và phát triển 3 loại rừng.

### ***1.6.3. Công cụ tài chính***

Công cụ tài chính là tổng hợp các mối quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính của các chủ thể KTXH. Nó tác động vào các đối tượng sử dụng rừng (chủ rừng) thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm sử dụng rừng của họ, cho phép thực hiện quyền bình

đăng giữa các đối tượng sử dụng rừng (chủ rừng). Công cụ tài chính được sử dụng đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR như: thuế tài nguyên và phí dịch vụ môi trường rừng được nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện.

## **1.7. Những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

### **1.7.1. Nền kinh tế**

Rừng mang lại những lợi ích kinh tế lớn như: gỗ, lâm sản ngoài gỗ, động vật rừng, thực vật rừng đặc biệt là những loài gỗ quý và các đặc sản động vật, thực vật rừng có giá trị cao, mang lại siêu lợi nhuận cho những người tham gia kinh doanh mặt hàng này. Điều đó cũng là nguyên nhân thúc đẩy tình trạng khai thác, săn bắn, mua bán trái phép lâm sản gay gắt, với những thủ đoạn tinh vi, khó kiểm soát đang gây áp lực cho hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR.

Việc phát triển kinh tế cũng kéo theo nhu cầu xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng mở rộng đô thị và xây dựng khu dân cư ngày càng tăng. Để đáp ứng nhu cầu này, nhà nước cần phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong đó có đất rừng ở nơi cần thiết cho mục tiêu phát triển.

Trong nền kinh tế Việt Nam hiện nay có khoảng 60% dân số sống ở khu vực nông thôn có sinh kế phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên, đất nông nghiệp ở nhiều nơi thiếu nghiêm trọng, đời sống rất thấp khoảng 50% gia đình thuộc diện đói nghèo, vì thiếu ruộng, thiếu vốn đầu tư những người nghèo đói thường phải đến sinh sống tại những nơi có điều kiện thuận lợi mà cần ít vốn đầu tư thông qua việc khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó có tài nguyên rừng để duy trì cuộc sống làm cho nguồn tài nguyên bị suy giảm nhanh chóng nên luôn xảy ra sự xung đột trong quá trình phát triển KTXH, kinh tế - BVR, bảo vệ môi trường. Thực tiễn nhiều năm qua diện tích rừng bị tàn phá, thu hẹp nhanh chóng bởi bàn tay con người, chỉ tính riêng

trong giai đoạn 2009 -2013 đã có 695.610 hécta rừng bị tàn phá do nhiều nguyên nhân khác nhau như: Phá rừng để khai phá đất sản xuất, đất ở của người dân, nhất là người dân đồng bào dân tộc thiểu số ở miền núi, phá rừng để khai thác gỗ, củi để bán, phá rừng do chuyển đổi mục đích sử dụng rừng để xây dựng các công trình thủy điện, giao thông, khu dân cư, khai thác mỏ...đang là vấn đề gây bức xúc cho xã hội và cho hoạt động quản lý của nhà nước trong lĩnh vực BVR.

Sự phát triển bền vững hiện nay cần bảo đảm sự cân bằng, hài hòa giữa sự phát triển KTXH với bảo vệ môi trường sống trong đó có BVR.

### **1.7.2. Pháp luật**

Nhà nước không thể tổ chức thực hiện đường lối của Đảng và quản lý xã hội một cách có hiệu quả nếu không thực hiện quản lý bằng pháp luật, các quyền tự do dân chủ của công dân không thể thực hiện nếu không có pháp luật ghi nhận và bảo vệ. Đảng ta xác định nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Chính vì thế cho nên pháp luật sẽ có tác động mạnh mẽ đến công tác quản lý. Một hệ thống pháp luật đồng bộ, rõ ràng, cụ thể làm cho công tác quản lý được hiệu quả và thuận lợi.

Ngoài ra, pháp luật còn xác lập, củng cố và hoàn thiện những cơ sở pháp lý của nhà nước, đặc biệt là đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR nhằm phát huy cao nhất hiệu lực của cơ quan quản lý. Để đạt được điều đó, pháp luật phải xác định rõ các nguyên tắc tổ chức và hoạt động cũng như thẩm quyền của cơ quan Nhà nước. Pháp luật của nhà nước ta hiện nay phải là cơ sở để hoàn thiện bộ máy nhà nước phù hợp với cơ chế mới mà trước hết phải cải cách một bước nền hành chính quốc gia.

Luật BVR hiện nay cho thấy vẫn còn có một số hạn chế làm giảm hiệu lực của cơ quan nhà nước. Đó là do luật BVR được xây dựng trong điều kiện



kinh tế đang từng bước hoàn thiện, chưa lường trước được sự chuyển biến tình hình vì vậy luật còn quy định chung chung, mặt khác việc hướng dẫn thực hiện luật còn chậm, thiếu đồng bộ và cụ thể làm cho các cấp lúng túng trong việc thi hành bởi vậy hiệu quả QLNN trong lĩnh vực BVR vẫn còn thấp, vì vậy cần sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những nội dung sau: sửa đổi Điều 3 cho phù hợp với Luật Đa dạng sinh học; Điều 4 cho phù hợp với Luật Đất đai; bãi bỏ quy định trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của UBND cấp xã tại Điều 17; khoản 3, Điều 19 về điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch BV&PTR; bãi bỏ trách nhiệm lập phương án giao rừng, cho thuê rừng của UBND cấp xã, bổ sung thẩm quyền giao rừng, cho thuê rừng cho UBND cấp huyện tại Điều 28; bổ sung quy định về định giá rừng khi giao và cho thuê rừng làm cơ sở pháp lý cho việc tính tiền sử dụng rừng và tiền thuê rừng, bổ sung cộng đồng dân cư thôn là chủ rừng tại Điều 5; sửa đổi quy định thu hồi rừng đối với chủ rừng là tổ chức tại Điều 26; sửa đổi quy định về giá rừng tại Điều 33; bổ sung nội dung tài chính về BV&PTR hoặc tài chính về lâm nghiệp vào Luật BV&PTR năm 2004. Pháp luật có thể làm nâng cao hiệu quả hoặc làm giảm hiệu lực quản lý. Chính vì vậy kiện toàn hệ thống pháp luật trong lĩnh vực BVR nói riêng và hệ thống pháp luật nói chung là vấn đề cấp bách hiện nay.

### **1.7.3. Xã hội**

Yếu tố xã hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong tổ chức điều hành quản lý xã hội và tăng cường chức năng quản lý của Nhà nước về mọi lĩnh vực nói chung cũng như trong lĩnh vực BVR nói riêng. Các yếu tố xã hội như việc làm, xoá đói giảm nghèo, phúc lợi xã hội cũng ảnh hưởng đến công tác quản lý nói chung và QL BVR nói riêng. Giải quyết được việc làm sẽ góp phần đảm bảo trật tự an ninh trong xã hội, giảm bớt các tệ nạn xã hội do thiếu việc làm gây ra, tệ nạn xã hội được giảm bớt, công bằng xã hội được thiết lập

sẽ tạo điều kiện cho cơ quan quản lý thực hiện trách nhiệm quản lý. Tập trung đầu tư cho giáo dục, văn hoá để nâng cao nhận thức về pháp luật cho mọi người, trong đó có pháp luật về BVR là việc làm quan trọng, để cho mọi người thấy rõ được chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng trong công tác quản lý. Một yếu tố quan trọng khác cũng có ảnh hưởng đến QL BVR đó là phong tục tập quán của người dân cũng như tâm lý của họ trong đời sống xã hội. Tập quán sinh sống di cư tự do từ vùng này sang vùng khác khai phá những vùng đất màu mỡ bằng việc phá rừng làm nương trồng ngô, khoai, sắn phục vụ đời sống gây khó khăn cho công tác QLNN trong lĩnh vực BVR nhất là ở khu vực nông thôn, miền núi.

#### **1.7.4. Nghiệp vụ kỹ thuật**

Xuất phát từ đặc trưng và mục đích quản lý, rừng quốc gia được phân chia thành 3 loại: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất. Mỗi loại rừng cần áp dụng các biện pháp kỹ thuật tác động để bảo vệ riêng như: biện pháp khoanh nuôi, tái sinh rừng tự nhiên, cải tạo rừng, vệ sinh rừng... Mỗi loại rừng có quy chế quản lý và sử dụng khác nhau như mức độ khai thác sử dụng tài nguyên, việc giao rừng, cho thuê rừng, chế độ khoán bảo vệ rừng, chính sách đầu tư, hỗ trợ của Nhà nước trong lĩnh vực BVR, chính sách về hưởng các lợi ích từ rừng... Các biện pháp nghiệp vụ kỹ thuật đó nhằm đảm bảo quá trình sinh trưởng và phát triển tự nhiên của rừng theo quy luật sinh học của động vật, thực vật và các yếu tố tự nhiên khác của rừng. Mục đích của việc BVR là phục vụ con người, nên các chủ thể quản lý khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực BVR cần lưu ý những điểm sau:

Quy hoạch tổng thể diện tích rừng và đất rừng, phân chia cụ thể lâm phận rừng quốc gia thành các loại rừng ổn định trên bản đồ và trên thực địa, xác định rõ ranh giới, đóng mốc cố định các loại rừng, tiểu khu, khoảnh, lô, trạng thái rừng.

Thành lập cơ chế chính sách quản lý 3 loại rừng theo mục tiêu sử dụng chủ yếu của 3 loại rừng, bảo đảm cho việc áp dụng các biện pháp kỹ thuật vừa có tính khái quát, vừa bảo đảm tính cá biệt đối với mỗi loại rừng.

## **1.8. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

### ***1.8.1. Tiêu chí đánh giá hoạt động ban hành và thực hiện các văn bản QLNN trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng***

Một hình thức hoạt động quan trọng của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR là ban hành và thực hiện các văn bản QLNN nhằm đưa ra các chủ trương, chính sách, biện pháp để giải quyết công việc cụ thể. Suy đến cùng, các văn bản QLNN chỉ thực sự có ý nghĩa khi được thực hiện một cách có hiệu quả. Việc ban hành và thực hiện có hiệu quả các văn bản QLNN là yếu tố rất quan trọng để thực hiện hóa ý chí của nhà quản lý thành những hoạt động thực tiễn. Điều này chỉ đạt được khi việc tổ chức thực hiện khoa học, hợp lý, đúng lúc kịp thời, đáp ứng những đòi hỏi bức xúc trong công tác QLVBVR và đáp ứng yêu cầu của xã hội. Ban hành văn bản không kịp thời, không phù hợp với thực tiễn, trái qui định sẽ không thể mang lại kết quả như mong muốn và hơn thế nữa có thể trực tiếp làm giảm sút uy quyền của cơ quan quản lý.

### ***1.8.2. Tiêu chí đánh giá hoạt động ban hành và thực thi các chính sách bảo vệ rừng***

Chính sách BV&PTR là tập hợp các chủ trương và hành động của Nhà nước nhằm đạt được mục tiêu bảo vệ và giữ vững diện tích rừng quốc gia. Một chính sách hiệu quả là phải đảm bảo tính khả thi và phù hợp với thực tiễn tại địa phương, tạo việc làm, xóa đói giảm nghèo, tăng thu nhập, nâng cao mức sống của người làm nghề rừng, thu hút được các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BV&PTR...Việc ban hành chính sách không phù hợp với điều kiện

thực tiễn của địa phương sẽ dẫn đến hiệu quả thực thi không cao, không giải quyết được các yêu cầu đặt ra gây thất thoát cho ngân sách, làm giảm hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước.

### ***1.8.3. Tiêu chí đánh giá hoạt động thanh tra kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng***

Hiệu quả hoạt động thanh tra kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR được đánh giá thông qua tiêu chí số lượng các vụ việc được phát hiện xử lý và thông qua công tác thanh tra, kiểm tra đã góp phần làm chuyển biến về nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của đội cán bộ công chức, người dân trong công tác BVR tại địa phương.

### ***1.8.4. Tiêu chí đánh giá hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng***

Hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng được đánh giá thông qua tiêu chí số lượng các lớp tuyên truyền được mở, số lượng lượt người tham gia các lớp tuyên truyền và những chuyển biến về nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật người dân địa phương trong công tác BVR sau khi được tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật.

## **1.9. Kinh nghiệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng của một số tỉnh**

Hà Giang là một tỉnh biên giới có tổng diện tích tự nhiên 7.884,37 km<sup>2</sup>. Trong đó diện tích đất có rừng 566.561 hécta, độ che phủ rừng năm 2013 đạt 55,2%. Rừng Hà Giang có trữ lượng lâm sản lớn, tính đa dạng sinh học cao, còn nhiều loại lâm đặc sản quý hiếm có giá trị kinh tế như gỗ Ngọc Am, Dổi, Trai, Vàng Tâm, nhiều loại dược liệu quý nên nhiều đối tượng lợi dụng để khai thác rừng. Vùng rừng giàu tài nguyên, có trữ lượng lâm sản lớn chủ yếu giáp ranh với

nước Trung Quốc, tỉnh Lào Cai, Yên Bái, Cao Bằng, Tuyên Quang. Trong những năm qua công tác QLBRV phải đối mặt với những khó khăn đó là:

Thứ nhất: hệ thống đường vành đai biên giới đi xuyên trong những khu rừng nguyên sinh, nhiều dự án ngăn sông đắp đập thủy điện đã và đang thi công phải chuyển đổi hàng nghìn hecta rừng tự nhiên, liên quan đến đất canh tác của người dân bản địa.

Thứ hai: nhu cầu về gỗ để phục vụ làm nhà cho hàng nghìn hộ gia đình tái định cư của nhà máy thủy điện, làm nhà ở cho đồng bào nghèo theo Quyết định 167/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ là rất lớn và ảnh hưởng đến công tác QLBRV.

Thứ ba: việc bảo vệ rừng giáp ranh với các tỉnh phức tạp, lâm tặc hoạt động hung hãn chống đối quyết liệt các lực lượng chức năng thi hành nhiệm vụ. Việc tổ chức khai thác có nhiều thiết bị cơ giới như cưa xăng, máy tời, xe cơ giới, tốc độ khai thác nhanh nên rất khó trong việc kiểm soát khai thác rừng. Bên cạnh đó Hà Giang là tỉnh có nhiều cửa khẩu phụ lồi mở nên việc QLBRV vùng biên giới cũng gặp nhiều khó khăn.

Từ thực tế trên nhằm đưa ra được biện pháp QLBRV có hiệu quả trong thời gian tới trên địa bàn tỉnh Hà Giang. Qua tìm hiểu kinh nghiệm QLBRV của một số tỉnh tác giả thấy hai tỉnh Nghệ An và Tuyên Quang có những điểm khá tương đồng với tỉnh Hà Giang như đã nêu ở trên, kể cả về mặt điều kiện KTXH song hai tỉnh này lại triển khai các biện pháp QLBRV rất có hiệu quả trong những năm qua, các khu rừng được bảo vệ tốt, người dân tham gia tích cực vào công tác BVR. Để làm rõ nhận định trên tác giả đánh giá cụ thể những biện pháp QLBRV của từng tỉnh cụ thể như sau:

### ***1.9.1. Kinh nghiệm của tỉnh Nghệ An***

Nghệ An là một tỉnh lớn tổng diện tích tự nhiên 1.648.820 hecta trong đó diện tích có rừng 899.905 hecta, vùng rừng giàu tài nguyên, có trữ lượng

lâm sản lớn chủ yếu giáp ranh với nước bạn Lào, tỉnh Thanh Hoá và tỉnh Hà Tĩnh, vùng rừng này thường xuyên bị khai thác trái phép trong 5 năm từ năm 2009 đến năm 2013 đã có 3.264 vụ/tổng số 6.383 vụ được phát hiện trong toàn tỉnh. Trước thực trạng đó BVR, chống chặt phá rừng trái phép là một trong những nhiệm vụ trọng tâm được các cấp uỷ đảng, chính quyền địa phương quan tâm chỉ đạo nhằm hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng khai thác rừng trái phép, giữ gìn an ninh rừng, ổn định đời sống người dân sống gần rừng và ven rừng.

Các biện pháp thực hiện bao gồm:

- Xây dựng và ban hành các văn bản chỉ đạo liên quan đến công tác QLBR, chỉ đạo các ngành, chính quyền địa phương triển khai thực hiện các nội dung Chỉ thị 1685/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ rừng, ngăn chặn tình trạng phá rừng và chống người thi hành công vụ, ban hành chương trình hành động thực hiện Chỉ thị 3714/CT-BNN về tăng cường chấn chỉnh hoạt động của lực lượng Kiểm lâm.
- Thường xuyên thành lập các đoàn liên ngành truy quét các tụ điểm khai thác rừng trái phép.
- Xây dựng quy chế phối hợp BVR với các cơ quan liên quan và các tỉnh huyện giáp ranh như quy chế phối hợp BVR chống người thi hành công vụ giữa lực lượng Kiểm lâm và Công an trên địa bàn tỉnh; giữa Kiểm lâm Nghệ An với Kiểm lâm tỉnh Thanh Hoá; giữa Sở NN&PTNT Nghệ An với Sở NN&PTNT tỉnh Hà Tĩnh; giữa các huyện giáp ranh Nghệ An với các huyện giáp ranh thuộc tỉnh Thanh Hoá; giữa Sở NN&PTNT với Bộ Chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh.
- Xây dựng quy chế phối hợp giữa Chính quyền địa phương các huyện cùng Biên giới Việt Nam với các huyện vùng biên giới nước bạn Lào,

thực hiện giao ban định kỳ hàng năm và thực hiện các đợt tuần tra rừng song phương giữa hai nước để có các kết luận liên quan đến khai thác rừng vùng biên giới.

- Xây dựng kế hoạch triển khai nhiệm vụ chống chặt phá rừng trái phép như chỉ đạo khảo sát xác định những vùng rừng trọng tâm, những địa bàn trọng điểm về khai thác trái phép để bố trí nguồn lực phục vụ tốt cho công tác BVR tại gốc với phương châm chủ động phát hiện sớm, đấu tranh kiên quyết, xử lý triệt để, không hình thành các điểm nóng về khai thác rừng trái phép.
- Xây dựng kế hoạch tuần tra rừng theo định kỳ hàng tháng, hàng quý và đợt xuất tùy thuộc vào tình hình cụ thể của địa phương.
- Triển khai hội nghị giao ban triển khai công tác chống chặt phá rừng tại gốc, chỉ đạo ký cam kết BVR giữa Hạt Kiểm lâm, Chủ rừng, Chủ tịch UBND xã với Chủ tịch UBND huyện, ký giữa thôn bản, hộ gia đình với Chủ tịch UBND xã.
- Tăng cường kiểm tra giám sát, xử lý vi phạm thông qua việc đổi mới phương thức hoạt động của lực lượng Kiểm lâm tăng cường thời lượng đi cơ sở nắm chắc tình hình diễn biến rừng, giảm bớt chốt chặn, rượt đuổi trên các tuyến đường giao thông, chủ động tuần tra, ngăn chặn xử lý, đẩy đuổi lâm tặc ra khỏi rừng, bảo vệ cây đứng khi chưa bị chặt hạ và làm rõ trách nhiệm, xử lý nghiêm đối với những tập thể cá nhân vi phạm.

Bằng những biện pháp trên công tác QL BVR trên địa bàn tỉnh Nghệ An đã đạt được những kết quả cụ thể như: Tình hình an ninh rừng của tỉnh cơ bản ổn định, diện tích rừng được bảo vệ tốt, độ che phủ của rừng tăng năm 2009 là 51,0% đến năm 2013 tăng lên 54,3%; công tác phối hợp giữa các lực lượng trong BVR ngày càng có hiệu quả, chính quyền địa phương cấp xã đã tích cực, chủ động trong việc chỉ đạo chống chặt phá BVR cụ thể các hành vi xâm

hại tài nguyên rừng trái phép diễn ra trên địa bàn tỉnh được phát hiện và xử lý kịp thời (năm 2009 là 1.395 vụ/ 1.122 vụ năm 2013 giảm 273 vụ).

Từ những kết quả tỉnh Nghệ An đạt được trong công tác QLBRV nêu trên bài học kinh nghiệm rút ra đối với tỉnh Hà Giang đó là:

Thứ nhất, Chỉ đạo các cấp, các ngành triển khai thực hiện tốt các văn bản chỉ đạo của Trung ương về QLBRV.

Thứ hai, để các cấp, các ngành triển khai thực hiện có hiệu quả công tác QLBRV tỉnh cần xây dựng, ban hành quy chế phối hợp qui định rõ ràng trách nhiệm của từng cấp, từng ngành.

Thứ ba, xác định rõ các vùng trọng điểm thường xảy ra phá rừng, khai thác gỗ trái phép xây dựng kế hoạch và thành lập các đoàn liên ngành tổ chức truy quét, ngăn chặn, xử lý nghiêm các hành vi xâm hại đến tài nguyên rừng.

Thứ tư, tổ chức đàm phán với các huyện cùng biên giới xây dựng, ký kết quy chế phối hợp bảo vệ rừng giáp ranh.

Thứ năm, tăng cường cán bộ xuống cơ sở bám nắm địa bàn và làm rõ trách nhiệm, xử lý nghiêm minh đối với những tập thể, cá nhân có hành vi tiếp tay cho lâm tặc phá rừng.

Thứ sáu, chỉ đạo các đơn vị chủ rừng, lực lượng Kiểm lâm xây dựng phương án chống chặt phá rừng trái phép, thẩm định phê duyệt, triển khai thực hiện; ban hành kịp thời các văn bản chỉ đạo, làm tốt công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật, thực hiện tuần tra rừng, nắm chắc diễn biến rừng để xử lý vi phạm tại gốc về khai thác, chuyển đổi mục đích sử dụng rừng trái phép.

### ***1.9.2. Kinh nghiệm của tỉnh Yên Bái***

Yên Bái là một tỉnh có diện tích rừng lớn, với 414.565,1 hécta rừng. Bên cạnh đó đời sống nhân dân còn gặp nhiều khó khăn, nhất là nhân dân ở các huyện miền núi của tỉnh. Do đó đời sống của một bộ phận người dân phải dựa vào tài nguyên rừng thông qua các hoạt động săn bắn động vật hoang dã,



phá rừng khai phá đất làm nương rẫy sản xuất lương thực và khai thác lâm sản trái phép để bán lấy tiền phục đời sống sinh hoạt hàng ngày. Điều này dẫn đến rừng thường xuyên bị xâm hại làm cho diện tích, chất lượng rừng bị suy giảm. Trước thực trạng trên nhiều mô hình đồng quản lý tài nguyên rừng ở Yên Bái đã xuất hiện với việc đề cao vai trò của người dân địa phương. Các tiêu chí hoạt động, hình thức hoạt động và đối tác thực hiện cho các hoạt động BVR đều lấy người dân làm tâm điểm cụ thể như: Dự án tăng cường lâm nghiệp cộng đồng được triển khai từ năm 2012 đây là sự tiếp nối của Dự án chương trình thí điểm lâm nghiệp cộng đồng được thực hiện từ năm 2009. Dự án được triển khai tại 8 thôn, có 726 hộ, 3.292 nhân khẩu thuộc 6 xã: Lâm Giang, An Bình huyện Văn Yên; Tân Phượng, Lâm Thượng, Phan Thanh, An Phú huyện Lục Yên với 15.000 hécta rừng được giao cho cộng đồng thôn, bản quản lý. Sau khi thực hiện dự án, nhận thức của người dân trong vùng dự án tại xã về quản lý bảo vệ rừng được nâng lên, diện tích rừng giao cho cộng đồng được quản lý bền vững, sử dụng có hiệu quả. Không còn hiện tượng chặt phá rừng bừa bãi, các hoạt động vi phạm các quy định QLBRV cũng được loại bỏ. Đồng thời, giúp các xã vùng dự án lập kế hoạch xác định rõ từng loại đất, loại rừng để bố trí cây trồng hợp lý, phát triển các cây lâm nghiệp theo ưu thế vùng để rừng cộng đồng phát triển có hiệu quả. Tại thôn Nậm Chấn, xã Lâm Thượng, huyện Lục Yên là một thí dụ điển hình toàn thôn có 111 hộ dân với 498 nhân khẩu, tỷ lệ hộ nghèo chiếm 47,7%. Trước đây rừng chỉ được giao cho một vài nhóm hộ quản lý trong khi diện tích rừng lớn, đi lại khó khăn nên không thể kiểm soát hết diện tích được giao dẫn đến rừng vẫn bị khai thác trái phép. Năm 2009 rừng được giao cho cộng đồng thôn, bản quản lý với diện tích 993 hécta và được bảo vệ tốt. Đặc biệt để tăng thu nhập cho người dân, ban quản lý dự án tỉnh đã phối hợp với ban quản lý rừng xã Lâm Thượng và cộng đồng thôn Nậm Chấn triển khai mô hình trồng xen 400 hécta cây Mây

nếp dưới tán rừng, tham gia mô hình này các hộ dân được hỗ trợ hoàn toàn giống, phân bón, kỹ thuật trồng. Đến nay mây sinh trưởng và phát triển tốt, góp phần tăng thu nhập ổn định và bền vững cho cộng đồng dân cư sống dựa vào rừng, hiện mô hình này đang được triển khai rộng khắp tại tỉnh Yên Bái nhất là tại các xã thuộc các huyện giáp ranh với huyện Bảo Yên, tỉnh Lào Cai. Từ khi thực hiện dự án quản lý rừng cộng đồng, tình trạng phá rừng, khai thác gỗ trái phép, xâm chiếm đất rừng đã giảm rõ rệt năm 2009 là 700/195 vụ năm 2013 giảm 505 vụ. Hình thức QLBRV mới này không mang tính áp đặt từ trên xuống mà kết hợp hài hoà giữa quản lý bảo vệ và phát triển rừng gắn với phát triển sinh kế cho người dân địa phương. Cộng đồng người dân địa phương tham gia nhiều lĩnh vực trong hoạt động quản lý bảo vệ và phát triển rừng, vai trò người dân địa phương là không nhỏ trong kết quả đạt được trong công tác QLBRV tại tỉnh Yên Bái. Họ chính là những người sống gần nguồn tài nguyên rừng nhất, lợi ích từ rừng gắn bó trực tiếp, thường xuyên đối với cộng đồng người dân địa phương nên chính họ là lực lượng thường xuyên tham gia bảo vệ, giữ gìn và phát huy nguồn tài nguyên rừng. Cộng đồng địa phương là tai mắt, là lực lượng nòng cốt chính trong tất cả các hoạt động nhằm ngăn chặn các hành vi xâm hại tài nguyên rừng góp phần phát triển bền vững nguồn tài nguyên rừng. Bên cạnh đó tỉnh Yên Bái thường xuyên mở các lớp tập huấn nâng cao nhận thức về vai trò, giá trị, tầm quan trọng của rừng đối với cuộc sống cho đội ngũ cán bộ và người dân địa phương; xây dựng quy ước, hương ước gắn trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của người dân với sự phát triển bền vững của rừng cộng đồng; duy trì và phát triển quỹ bảo vệ phát triển rừng, góp phần tăng thu nhập cho người dân.

Từ những kết quả tỉnh Yên Bái đạt được trong công tác QLBRV nêu trên bài học kinh nghiệm rút ra đối với tỉnh Hà Giang đó là: Phải thực hiện xã hội hoá công tác BVR thông qua việc giao rừng cho cộng đồng quản lý bảo vệ

và phát triển, người dân tham gia BVR phải được hưởng đầy đủ các lợi ích từ chi trả các dịch vụ môi trường rừng. Đồng thời quan tâm đầu tư phát triển sinh kế cho người dân địa phương, nhất là người dân sống gần rừng, ven rừng thông qua các chương trình dự án đảm bảo cho họ có cuộc sống ổn định gắn bó với rừng; thường xuyên mở các lớp tập huấn nâng cao nhận thức cho cán bộ và người dân về tầm quan trọng của rừng đối với đời sống, tạo tâm lý phấn khởi, động viên cộng đồng cùng tham gia BVR.

## **TÓM TẮT CHƯƠNG 1**

Nghiên cứu những vấn đề lý luận về QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng, tác giả rút ra một số kết luận như sau:

Thứ nhất, QLNN trong lĩnh vực BVR là một bộ phận QLNN nên nó có những đặc trưng vốn có, ngoài ra nó có chủ thể, đối tượng quản lý riêng, có thể khái quát như sau: QLNN trong lĩnh vực BVR là quá trình các chủ thể QLNN xây dựng chính sách, ban hành pháp luật và sử dụng công cụ pháp luật trong hoạt động quản lý nhằm đạt được yêu cầu, mục đích BVR nhà nước đã đặt ra.

Thứ hai, đặc điểm của QLNN trong lĩnh vực BVR: rừng là đối tượng QLNN đặc thù có tính chất quyết định trong việc bảo vệ môi trường sinh thái, rừng được chia thành 3 loại có những cơ chế, chính sách, qui định pháp luật quản lý khác nhau; đặc trưng về chủ thể chịu sự quản lý gồm cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân, các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, các ban quản lý rừng các chủ thể này có những đặc trưng riêng được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất để phát triển rừng và có các quyền, nghĩa vụ khác nhau; khách thể QLNN trong lĩnh vực BVR là trật tự QLNN về BVR như qui định về tổ chức bộ máy quản lý, quyền định đoạt của Nhà nước, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể chịu sự quản lý.

Thứ ba, nguyên tắc QLNN trong lĩnh vực BVR là: bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất của Nhà nước như quyền giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất; bảo đảm sự phát triển bền vững về KTXH, môi trường, ANQP; bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước với lợi ích của chủ thể chịu sự quản lý; bảo đảm tính kế thừa và tôn trọng lịch sử.

Thứ tư, nội dung hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR gồm: ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật trong lĩnh vực QLVBVR để thực hiện các chủ trương, quy định của Nhà nước; quy hoạch, kế hoạch BV&PTR trên phạm vi cả nước và từng địa phương là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp lý của Nhà nước nhằm tổ chức, khai thác, sử dụng rừng hiệu quả, hợp lý; thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về BVR nhằm đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng rừng tuân thủ đúng các qui định của pháp luật; ban hành và tổ chức thực hiện chính sách BVR là tập hợp các chủ trương, hành động nhằm tăng cường hiệu quả BVR; quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực QLVBVR.

Thứ năm, bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR ở 2 cấp: cấp Trung ương; cấp tỉnh.

Thứ sáu, công cụ QLNN trong lĩnh vực BVR gồm: công cụ pháp luật; công cụ quy hoạch, kế hoạch; công cụ tài chính.

Thứ bảy, những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR như: nền kinh tế; pháp luật; xã hội và nghiệp vụ kỹ thuật.

Thứ tám, tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR gồm: hiệu quả thực thi các quyết định QLNN trong lĩnh vực BVR là đáp ứng được những đòi hỏi, bức xúc, yêu cầu của xã hội trong lĩnh vực QLVBVR; tính chủ động sáng tạo trong hoạt động QLNN thể hiện ở số lượng các sáng kiến tạo được bước chuyển biến đột phá trong lĩnh vực QLVBVR; tính kinh tế

của các hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR là chi phí tối thiểu về ngân sách chi cho hoạt động QLTVR nhưng phát huy tác dụng ở mức cao nhất.

Thứ chín, kinh nghiệm QLNN trong lĩnh vực BVR của một số tỉnh gồm: kinh nghiệm của tỉnh Nghệ An; kinh nghiệm của tỉnh Yên Bái nhằm rút ra những bài học bổ ích và khắc phục những hạn chế trong lĩnh vực QLTVR đối với tỉnh Hà Giang.

## **CHƯƠNG 2: PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU**

### **2.1. Các phương pháp nghiên cứu**

Luận văn được thực hiện dựa trên quan điểm đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước trong lĩnh vực QLBNR. Các vấn đề nghiên cứu của đề tài được làm sáng tỏ qua các phương pháp nghiên cứu sau:

#### **2.1.1. Phương pháp chuyên gia**

Phỏng vấn các chuyên gia nhằm sử dụng trí tuệ của đội ngũ chuyên gia trong lĩnh vực QLBNR để xem xét và đánh giá các vấn đề lý luận và thực tiễn hiện nay về hoạt động QLNN trong lĩnh vực BNR. Đồng thời, các chuyên gia cũng có nhiều đóng góp, thảo luận để tác giả có thể phát triển các khuyến nghị.

#### **2.1.2. Phương pháp tổng hợp**

Luận văn tổng hợp cơ sở lý luận hoạt động QLNN trong lĩnh vực BNR, xem xét mối quan hệ giữa nội dung QLNN trong lĩnh vực BNR và các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực BNR cũng như đặc điểm của QLNN trong lĩnh vực BNR.

Luận văn cũng tổng hợp kinh nghiệm các địa phương, nghiên cứu xem xét lại những thành quả của hoạt động thực tiễn trong quá khứ để rút ra những kết luận bổ ích cho tỉnh Hà Giang về hoạt động QLNN trong lĩnh vực BNR.

#### **2.1.3. Phương pháp phân tích**

Phương pháp phân tích là phương pháp nghiên cứu được sử dụng để xử lý các thông tin và dữ liệu thu thập được, từ đó có những bình luận, đánh giá về các nội dung nghiên cứu hoạt động QLNN trong lĩnh vực BNR trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

### **2.2 Thu thập và phân tích dữ liệu**

#### **2.2.1. Thu thập dữ liệu**

- Các bước thu thập dữ liệu:

+Bước1: Xác định dữ liệu cần thiết và lên kế hoạch thu thập.

+Bước 2: Thu thập dữ liệu và lên mẫu biểu.

+Bước 3: Lựa chọn dữ liệu và phân tích, đánh giá độ tin cậy.

+Bước 4: Nhập dữ liệu theo sự sắp xếp nghiên cứu.

- Các nguồn thông tin, số liệu về QLNN trong lĩnh vực BVR từ công trình nghiên cứu khoa học đã được công bố, các tài liệu, giáo trình, tạp chí và các văn bản pháp luật có liên quan đến đề tài nghiên cứu.

- Các nguồn thông tin, số liệu về hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR từ các Nghị quyết, Chỉ thị, phương án, kế hoạch BVR của tỉnh Hà Giang, các báo cáo tổng kết công tác QLBNR của Chi cục Kiểm lâm và các ngành có liên quan của tỉnh Hà Giang từ năm 2009 đến 2013.

- Các nguồn thông tin, số liệu qua các trang Web của Chính phủ, của Bộ NN&PTNT, của Tổng cục Lâm nghiệp, của Cục Kiểm lâm và các bài viết có nguồn uy tín trên mạng Internet.

- Thu thập dữ liệu qua phương pháp phỏng vấn: sẽ được tiến hành đối với Lãnh đạo Sở Nông nghiệp&Phát triển nông thôn; Lãnh đạo Chi cục Kiểm lâm, Lãnh đạo UBND 11 huyện, thành phố trên địa bàn tỉnh Hà Giang thông qua bảng các câu hỏi phỏng vấn được thiết kế để ở phần phụ lục. Vì đây là những người trực tiếp triển khai các hoạt động QLBNR tại địa phương và chịu trách nhiệm tham mưu cho UBND tỉnh xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các đề án, dự án, quy hoạch, kế hoạch QLBNR.

### **2.2.2. Phân tích dữ liệu**

Các số liệu thu thập được từ quá trình QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang từ năm 2009 đến 2013 và kết quả nghiên cứu các công trình có liên quan sẽ tổng hợp phân tích, đánh giá, đồng thời sử dụng các bảng, biểu để minh họa cho những nội dung phân tích. Qua đó sẽ đưa ra các phát hiện, các nguyên nhân, giải pháp đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang hiện nay.

**CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC  
TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HÀ GIANG**

**3.1. Hiện trạng tài nguyên rừng và tình hình xâm hại rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang**

**3.1.1. Hiện trạng tài nguyên rừng**

**Bảng 3.1: Diện tích rừng và độ che phủ rừng giai đoạn 2009 - 2013**

Năm	2009	2010	2011	2012	2013
Tổng diện tích (ha)	427.554,1	444.860,8	447.907,5	437.227,7	447.941,3
Rừng trồng (ha)	67.345,6	77.182,8	81.873,0	80.301,6	81.906,8
Rừng tự nhiên (ha)	360.208,5	367.678,0	365.440,7	356.926,1	366.034,5
Độ che phủ (%)	51,6	53,3	54,2	54,3	55,2

*Nguồn: Báo cáo Chi cục Kiểm lâm Hà Giang các năm 2009 - 2013*

Kết quả theo dõi diễn biến tài nguyên rừng toàn tỉnh từ năm 2009 đến 2013, diện tích rừng toàn tỉnh là: 447.941,3 ha, trong đó diện tích rừng tự nhiên là 366.034,5 ha (chiếm 81,72%), diện tích rừng trồng 81.906,8 ha (chiếm 18,28 %). và được phân chia theo mục đích sử dụng 3 loại rừng như sau: rừng Đặc dụng (RĐD) 47.085,6 ha chiếm 10,51 %; rừng Phòng hộ (RPH) 181.036,5 ha chiếm 40,41%; rừng Sản xuất (RSX) 217.122,8 ha chiếm 48,47 %; diện tích ngoài quy hoạch 3 loại rừng 2.696,3 ha chiếm 0,61%. Trong 5 năm qua bằng nhiều biện pháp bảo vệ, tổng diện tích có rừng tăng



20.387,2 ha bình quân mỗi năm tăng 4.077 ha. Độ che phủ của rừng tăng từ 51,6% năm 2009 và đạt 55,2% năm 2013 (Bảng 3.1).

Diện tích rừng mỗi năm đều tăng nhưng chủ yếu là tăng diện tích rừng trồng là rừng sản xuất do tình triển khai các dự án phát triển rừng kinh tế thông qua việc trồng rừng sản xuất (rừng kinh tế). Tuy nhiên chất lượng rừng bị suy giảm do tình trạng khai thác gỗ trái pháp luật nhất là đối với rừng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, chất lượng rừng suy giảm vì những loài gỗ quý, gỗ lớn có giá trị phục vụ cho nghiên cứu khoa học nhân giống bảo tồn nguồn gen... đã bị khai thác quá mức.

**Bảng 3.2: Diện tích rừng theo chức năng tính từ năm 2009 đến 2013**

Loại rừng (ha)	Tổng cộng	Diện tích quy hoạch cho lâm nghiệp			Diện tích ngoài quy hoạch cho lâm nghiệp
		Rừng Đặc dụng	Rừng Phòng hộ	Rừng Sản xuất	
Tổng diện tích có rừng	447.941,3	47.085,6	181.036,5	217.122,8	2.696,3
Rừng Tự nhiên	366.034,5	44.570,9	164.007,2	156.862,6	
Rừng trồng	81.906,8	2.514,7	17.029,4	62.360,6	

*Nguồn: Báo cáo Chi cục Kiểm lâm Hà Giang các năm 2009 - 2013*

Tổng diện tích quy hoạch cho lâm nghiệp là 447.941,3 ha và được phân theo chức năng 3 loại rừng. Trong đó Rừng Đặc dụng 47.085,6 ha; Rừng Phòng hộ 181.036,5 ha; Rừng Sản xuất 217.122,8 ha, diện tích ngoài quy hoạch cho lâm nghiệp 2.696,3 ha (Bảng 3.2).

Với việc quy hoạch phân chia rừng thành 3 loại như hiện nay công tác QLBV có những thuận lợi và khó khăn sau:

Thuận lợi: Việc phân chia này đã giúp các cấp chính quyền và cơ quan chuyên môn làm cơ sở cho việc giao rừng, đất rừng và xây dựng kế hoạch quản lý bảo vệ và phát triển từng loại rừng, sử dụng từng loại rừng, đất rừng một cách có hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân phát triển sản xuất ổn định, lâu dài, tăng thu nhập, nâng cao đời sống, góp phần giảm nghèo, ổn định an ninh trật tự...

Khó khăn: Rừng đã được quy hoạch, phân chia thành 3 loại tùy nhiên do công tác quy hoạch thiếu đồng bộ, có sự chồng chéo quy hoạch giữa ngành NN&PTNT, TN&MT và các ngành khác; việc điều chỉnh lại quy hoạch 3 loại rừng còn chậm gây nhiều khó khăn cho công tác giao rừng, đất rừng cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và thực hiện việc cấm mớ rừng, vì vậy tình trạng lấn chiếm đất rừng trái phép vẫn còn diễn ra khá phổ biến, gây khó khăn cho công tác quản lý của cơ quan nhà nước.

### 3.1.2. Tình hình xâm hại tài nguyên rừng

**Bảng 3.3: Số vụ vi phạm và hành vi vi phạm từ 2009 – 2013**

Số TT	Năm	hành vi vi phạm Luật BV&PTR				Tổng cộng
		Khai thác	Phá rừng	Mua bán vận chuyển	Vi phạm các quy định khác về BVR	
1	2009	58	10	354	41	463
2	2010	46	23	281	57	407
3	2011	54	6	295	26	381
4	2012	94	17	255	112	478
5	2013	144	9	268	36	457
<b>Tổng cộng</b>		<b>396</b>	<b>65</b>	<b>1.453</b>	<b>272</b>	<b>2.186</b>

*Nguồn: Báo cáo Chi cục Kiểm lâm Hà Giang các năm 2009 - 2013*

Từ năm 2009 đến 2013, toàn tỉnh đã phát hiện và xử lý 2.186 vụ vi phạm các quy định của nhà nước về bảo vệ rừng (bình quân số vụ vi phạm mỗi năm 437 vụ), tịch thu 3.228,647 m<sup>3</sup> gỗ các loại (số gỗ tịch thu bình quân mỗi năm 645,729 m<sup>3</sup>), diện tích rừng bị thiệt hại 686,8 ha (diện tích rừng bị thiệt hại bình quân mỗi năm 137,4 ha). Trong đó:

Về tình hình khai thác gỗ trái Pháp luật: khai thác gỗ trái pháp luật diễn ra ở hầu khắp các huyện, tập trung ở những huyện còn rừng giàu, khu vực giáp ranh, nơi thuận lợi về giao thông đường bộ, đường sông. Những trọng điểm khai thác gỗ trái pháp luật là khu vực giáp ranh giữa tỉnh: Hà Giang - Yên Bái; Hà Giang - Cao Bằng; Hà Giang - Tuyên Quang; Hà Giang - Lào Cai; khu vực biên giới Hà Giang và tỉnh Vân Nam - Trung Quốc. Từ năm 2009 đến 2013 đã phát hiện và xử lý 396 vụ khai thác gỗ trái pháp luật, bình quân 79 vụ/năm (Bảng 3.3).

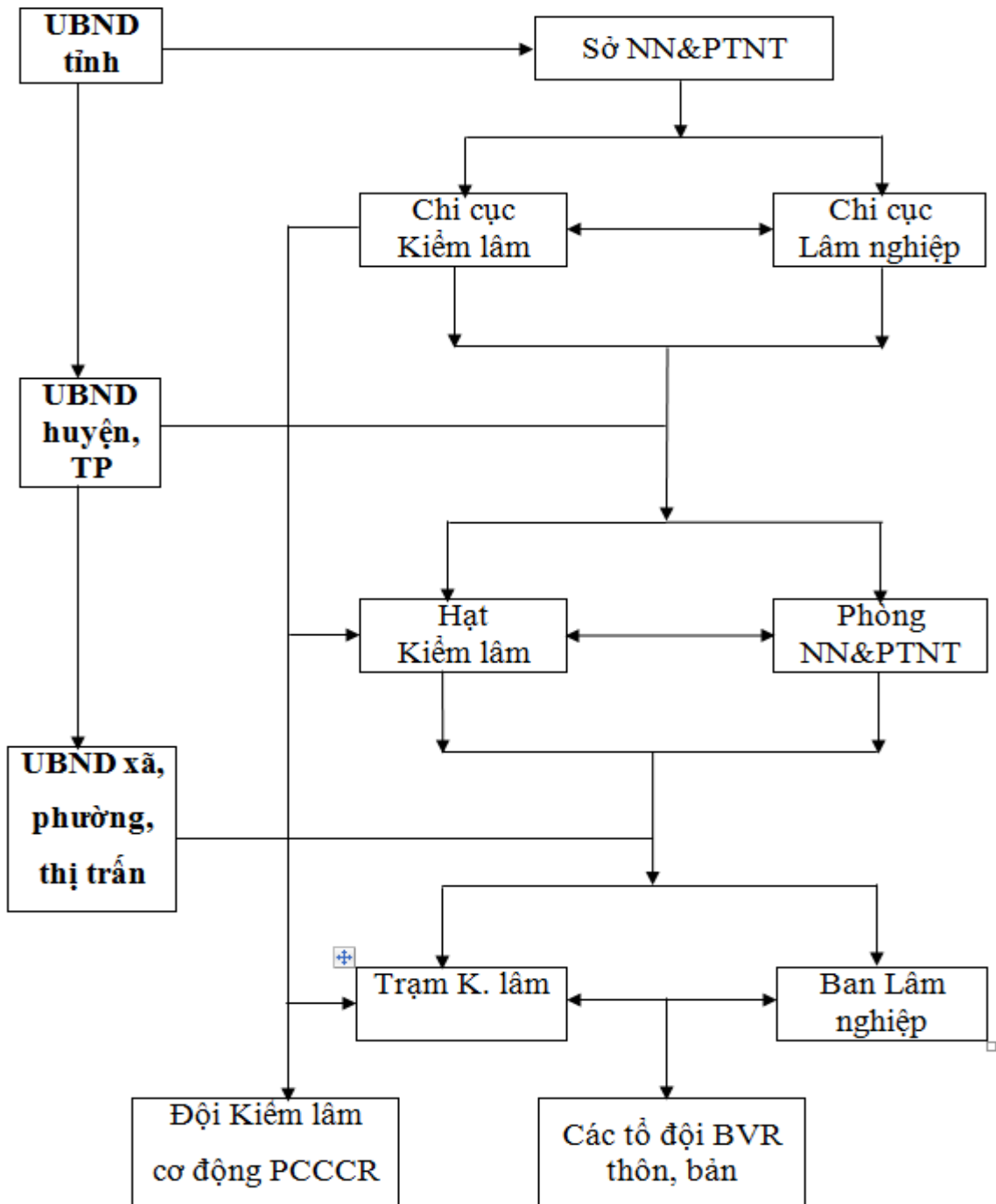
Tình hình phá rừng trái pháp luật diễn ra trong nhiều năm, với mục đích chủ yếu là lấy đất để làm nương trồng ngô, khoai, sắn. Đối tượng trực tiếp phá rừng chủ yếu là đồng bào dân tộc, bao gồm cả người dân tộc bản địa và người dân di cư tự do gây phức tạp cho công tác QLBR. Hậu quả phá rừng làm trầm trọng thêm sự tàn phá của thiên nhiên như lũ ống, lũ quét gây thiệt hại về tính mạng, tài sản, hoa màu của chính người dân. Từ năm 2009 - 2013 đã phát hiện và xử lý 65 vụ phá rừng trái pháp luật, bình quân 13 vụ/năm (Bảng 3.3).

Về tình hình mua bán, vận chuyển lâm sản trái phép: Do lợi nhuận cao từ mua bán gỗ và các sản phẩm từ rừng, tình hình diễn ra ở hầu khắp các huyện còn rừng giàu. Đầu nậu thường giấu mặt và dùng nhiều thủ đoạn tinh vi để vận chuyển, tiêu thụ gỗ lậu và các sản phẩm từ rừng như dùng xe cải hoán ( hai đáy, hai mui, biển số giả ), giấu gỗ lậu dưới hàng hoá khác, dụng giấy tờ quay vòng nhiều lần... Từ năm 2009-2013 đã phát hiện và xử lý 1.453 vụ mua bán, vận chuyển lâm sản trái pháp luật, bình quân 290 vụ/năm (Bảng 3.3).

Gần đây xuất hiện một số đường dây mua bán gỗ và các sản phẩm từ rừng qua các đường tiêu ngạch sang tỉnh Vân Nam -Trung Quốc tiêu thụ.

### 3.2. QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang

#### 3.2.1. Bộ máy quản lý



Hình 3.1 Sơ đồ tổ chức bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR tỉnh Hà Giang

#### *3.2.1.1. Ở cấp tỉnh.*

UBND tỉnh là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ và giúp Chính phủ QLNN về rừng và đất lâm nghiệp trên địa bàn quản lý, đứng đầu là Chủ tịch UBND tỉnh, Sở NN&PTNT chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về mọi hoạt động QLNN về rừng và đất lâm nghiệp, đứng đầu là Giám đốc Sở NN&PTNT, Chi cục Kiểm lâm trực thuộc Sở NN&PTNT là cơ quan nòng cốt giúp cho Giám đốc Sở NN&PTNT thực hiện chức năng QLTVR và tham mưu cho Chủ tịch UBND tỉnh xử lý các hành vi vi phạm Luật BV&PTR không thuộc thẩm quyền xử lý của Chi cục Kiểm lâm theo quy định của pháp luật. Cùng trực thuộc Sở NN&PTNT cùng cấp với Chi cục Kiểm lâm là Chi cục Lâm nghiệp có chức năng tham mưu giúp giám đốc sở QLNN về lĩnh vực lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh.

#### *3.2.1.2. Ở cấp huyện.*

UBND huyện là cơ quan chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về mọi hoạt động QLTVR trên địa bàn đứng đầu là Chủ tịch UBND huyện, Hạt Kiểm lâm huyện trực thuộc Chi cục Kiểm lâm là cơ quan tham mưu giúp Chủ tịch UBND huyện thực hiện chức năng QLTVR, tham mưu cho Chi cục trưởng Chi cục Kiểm lâm hoặc Chủ tịch UBND huyện, thành phố xử lý các hành vi vi phạm Luật BV&PTR không thuộc thẩm quyền xử lý của Hạt Kiểm lâm huyện theo quy định của pháp luật. Cùng cấp với Hạt Kiểm lâm là Phòng Nông nghiệp trực thuộc UBND huyện, thành phố có chức năng tham mưu, giúp UBND huyện, thành phố thực hiện chức năng QLNN ở địa phương về lâm nghiệp.

#### *3.2.1.3. Ở cấp xã.*

UBND xã là cơ quan chịu trách nhiệm trước UBND huyện về mọi hoạt động QLTVR trên địa bàn đứng đầu là Chủ tịch UBND xã, Trạm Kiểm lâm địa bàn chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của Hạt trưởng Hạt Kiểm lâm huyện và

tham mưu cho Chủ tịch UBND xã thực hiện chức năng QLNN về rừng, đất lâm nghiệp trên địa bàn và xử lý các hành vi vi phạm thuộc thẩm quyền của cấp xã theo quy định của pháp luật.

Ở các thôn bản còn có các tổ, đội quần chúng BVR lực lượng tham gia chủ yếu là nhân dân, thực hiện nhiệm vụ bảo vệ các khu rừng thuộc thôn bản đó quản lý, thường xuyên tuần tra phát hiện các hành vi xâm hại tài nguyên rừng kịp thời báo cho UBND xã sở tại và Hạt Kiểm lâm huyện để xử lý.

Ở các đầu mối giao thông quan trọng có các Đội Kiểm lâm cơ động trực thuộc Chi cục Kiểm lâm tỉnh thực hiện nhiệm vụ tuần tra, kiểm soát lâm sản lưu thông, phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm Luật BV&PTR.

### ***3.2.2. Nội dung hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang***

#### ***3.2.2.1. Hoạt động ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực QL BVR.***

Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật là việc áp dụng và cụ thể hoá các quy định của pháp luật nhằm giúp cho cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh thực hiện có hiệu quả các chính sách, chế độ, giải quyết các vấn đề phức tạp phát sinh trong quá trình quản lý.

Từ năm 2009 đến 2013 đã có 96 văn bản QPPL của tỉnh Hà Giang được ban hành góp phần không nhỏ vào việc đưa pháp luật nói chung và pháp luật về BVR nói riêng đi vào cuộc sống như: Chỉ thị số 06/CT-UBND ngày 12/4/2006, Chỉ thị số 11/CT-UBND ngày 15/5/2007 của Chủ tịch UBND tỉnh Hà Giang về tăng cường các biện pháp cấp bách ngăn chặn tình trạng chặt phá rừng, lấn chiếm rừng, khai thác rừng trái phép; Văn bản số 2709/TU ngày 25/4/2013 của Tỉnh ủy Hà Giang về việc triển khai các biện pháp cấp bách ngăn chặn tình trạng khai thác lâm sản trái phép...nhờ đó công tác QL BVR

có nhiều chuyển biến rõ rệt; hiệu lực, hiệu quả QLNN được nâng lên, góp phần vào việc thực hiện thành công các chính sách xoá đói, giảm nghèo và phát triển KTXH của tỉnh.

#### *3.2.2.2. Hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực QLBNR*

Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các qui định của pháp luật về BNR nhằm phát hiện các sai phạm để ngăn chặn kịp thời tránh hậu quả xấu gây thiệt hại cho Nhà nước hoặc cá nhân.

Hoạt động thanh tra kiểm tra thực hiện bằng cách đơn vị cấp trên tiến hành thanh tra kiểm tra đối với các đơn vị cấp dưới thông qua các hình thức như thanh tra toàn diện (kiểm tra mọi hoạt động của đơn vị cấp dưới); thanh tra kiểm tra theo nội dung nêu trong đơn khiếu nại, tố cáo của công dân; thanh tra theo điểm (thanh tra từng đơn vị, cơ sở với những nội dung và mục đích khác nhau) có thể theo định kỳ hoặc đột xuất.

Qua công tác thanh tra, kiểm tra giai đoạn từ năm 2009 đến 2013 đã phát hiện và xử lý 2.186 vụ vi phạm các qui định về bảo rừng (trong đó có 03 vụ liên quan đến 03 đối tượng là cán bộ, công chức nhà nước). Thu nộp ngân sách nhà nước với số tiền trên 9 tỷ đồng (Bảng 3.3).

Công tác thanh tra, kiểm tra được thực hiện tương đối tốt góp phần giáo dục, răn đe, phòng ngừa chung và lập lại trật tự kỷ cương trong công tác QLBNR trên địa bàn tỉnh.

#### *3.2.2.3. Hoạt động quy hoạch, kế hoạch QLBNR*

Quy hoạch, kế hoạch là một trong những căn cứ pháp lý, kỹ thuật quan trọng cho việc điều tiết các quan hệ trong lĩnh vực BNR.

Việc thực hiện và hoàn thành công tác quy hoạch 3 loại rừng (RĐD, RPH và RSX) đã giúp cho cơ quan QLNN trong lĩnh vực BNR của tỉnh nắm chắc được diện tích 3 loại rừng để xây dựng chính sách khai thác, sử dụng rừng một

cách đồng bộ, hạn chế sự chồng chéo trong quản lý. Đồng thời xây dựng kế hoạch tập trung các nguồn lực hạn hẹp vào việc cụ thể hoá quy hoạch.

Hoạt động quy hoạch gồm những nội dung sau:

(1) Nghiên cứu, tổng hợp, phân tích tình hình về điều kiện tự nhiên, KT-XH, QPAN, quy hoạch sử dụng đất, hiện trạng tài nguyên rừng.

(2) Đánh giá tình hình thực hiện quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng kỳ trước, dự báo các nhu cầu về rừng và lâm sản.

(3) Xác định phương hướng, mục tiêu bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng trong kỳ quy hoạch.

(4) Xác định diện tích và sự phân bố các loại rừng trong kỳ quy hoạch.

(5) Xác định các biện pháp quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển các loại rừng.

(6) Xác định các giải pháp thực hiện quy hoạch BV&PTR.

(7) Dự báo hiệu quả của quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng.

Hoạt động kế hoạch gồm những nội dung sau:

(1) Phân tích, đánh giá việc thực hiện kế hoạch BV&PTR kỳ trước.

(2) Xác định nhu cầu về diện tích các loại rừng và các sản phẩm, dịch vụ lâm nghiệp.

(3) Xác định các giải pháp, chương trình, dự án thực hiện kế hoạch BV&PTR.

(4) Triển khai kế hoạch BV&PTR năm năm đến từng năm.

#### *3.2.2.4. Quản lý nguồn nhân lực trong lĩnh vực QL BVR.*

Nguồn nhân lực đóng vai trò trung tâm quan trọng trong quá trình điều hành các hoạt động QL BVR. Hiện nay nguồn nhân lực hiện tại của tỉnh có 699 cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực BVR gồm cán bộ chuyên trách và kiêm nhiệm từ cấp tỉnh đến cấp xã, phường, thị trấn cụ thể như sau:



**Bảng 3.4. Số lượng cán bộ làm công tác QLBR tính đến năm 2013**

Cơ quan	Sở NN&PTNT	Chi cục Kiểm lâm	Chi cục Phát triển lâm nghiệp	UBND các huyện, thành phố	UBND các xã, thị trấn
Số lượng cán bộ	15	285	28	176	195

*Nguồn: Báo cáo Chi cục Kiểm lâm Hà Giang các năm 2009 - 2013*

Như vậy, nguồn nhân lực trong lĩnh vực bảo vệ rừng được sắp xếp, tổ chức quản lý theo chức năng, nhiệm vụ của từng ngành, từng cấp rất chặt chẽ từ cấp tỉnh đến xã, phường, thị trấn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai các hoạt động quản lý bảo vệ rừng của từng ngành, từng địa phương.

#### *3.2.2.5. Quản lý tài chính trong lĩnh vực QLBR.*

Quản lý tài chính trong lĩnh vực BVR là việc sử dụng hệ thống công cụ tài chính như mức phí sử dụng dịch vụ môi trường rừng, tiền thuê rừng, đất rừng, thuế tài nguyên... để điều tiết các quan hệ trong lĩnh vực BVR nhằm đạt được mục tiêu quản lý.

Năm 2011 Quỹ BV&PTR tỉnh Hà Giang được thành lập để thu các khoản phí của các công ty, doanh nghiệp sử dụng dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn toàn tỉnh và quản lý kinh phí BV&PTR do Trung ương cấp để điều tiết cho các hoạt động BVR của các địa phương và các ngành chức năng.

Giai đoạn từ năm 2009 - 2013 tỉnh Hà Giang chi ngân sách cho các hoạt động bảo vệ rừng gồm giao rừng, giao đất rừng, khoán bảo vệ rừng, trồng rừng, chi trả phí dịch vụ môi trường rừng kết hợp với hỗ trợ cây giống trồng rừng tạo việc làm, tăng thu nhập cho người dân và trợ cấp gạo cho các hộ nghèo nhận chăm sóc, bảo vệ rừng... là 104 tỷ đồng (Thiên Thanh, 2014).

### *3.2.2.6. Hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật về BVR*

Tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định thông qua các hình thức giáo dục, thuyết phục, nêu gương...đây là hoạt động thường xuyên, liên tục lâu dài của các cơ quan nhà nước, các cấp, các ngành nhằm hình thành ở người dân những hiểu biết nhất định đối với pháp luật về bảo vệ rừng và ý nghĩa của rừng đối với đời sống, sinh hoạt, sản xuất từ đó có ý thức hơn trong việc bảo vệ rừng.

Chi cục Kiểm lâm thực hiện các chức năng tổ chức thông tin tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng.

Các hoạt động tuyên truyền được tổ chức sâu rộng trong toàn thể quần chúng nhân dân. Các đơn vị thường xuyên xây dựng kế hoạch về các chương trình phổ biến về chủ trương, chính sách, luật BVR với các tổ chức, đoàn thể như Hội phụ nữ, Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên, v.v..

Các hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật BVR được tổ chức nhiều hình thức như: lớp học cuối tuần, lớp học buổi tối, các khóa tập huấn, các cuộc thi tìm hiểu, các hội thi về luật BVR.

## **3.3. Đánh giá kết quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang**

### ***3.3.1. Thành tựu hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang***

#### ***3.3.1.1 Công tác ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng***

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) là một công tác trọng yếu. Nhận thức được tầm quan trọng của công tác này, lãnh đạo tỉnh Hà Giang luôn sâu sát, kịp thời chỉ đạo các cơ quan chuyên môn soạn thảo các văn bản QPPL phục vụ cho công tác QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn. Nhờ đó công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL của hệ thống chính

quyền từ tỉnh đến huyện đã có những bước chuyển biến đáng kể, cả về số lượng và chất lượng. Các văn bản QPPL được ban hành chủ yếu là chỉ thị và quyết định (Từ năm 2009 đến năm 2013 tổng số văn bản QPPL trong lĩnh vực bảo vệ rừng được ban hành là 96 văn bản).

Nhìn chung, công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL trong những năm qua tại tỉnh Hà Giang được thực hiện tương đối nghiêm túc, tuân thủ quy trình ban hành văn bản QPPL theo qui định của Pháp luật nói chung và Luật BV&PTR nói riêng. Do đó, các văn bản QPPL của tỉnh khi ban hành đều đảm bảo về hình thức, nội dung, căn cứ pháp lý, đúng thẩm quyền và có tính khả thi. Các văn bản này đã có tác động nhất định trong lĩnh vực QLVR, góp phần thúc đẩy phát triển KT-XH, duy trì an ninh, trật tự và thúc đẩy sự phát triển chung trên địa bàn tỉnh, xây dựng được cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng, các tổ chức chính trị xã hội và nhân dân tham gia vào hoạt động QLVR trên địa bàn tỉnh.

### *3.3.1.2. Công tác quy hoạch rừng và thực thi chính sách trong lĩnh vực bảo vệ rừng*

Từ năm 2009 đến năm 2011 tỉnh Hà Giang đã thực hiện xong công tác quy hoạch 3 loại rừng, tổng diện tích 445.244,9 hécta, trong đó: rừng phòng hộ 181.036,5 hécta; rừng sản xuất 217.122,8 hécta; rừng đặc dụng 47.085,6 hécta (Bảng 3.2); đây là cơ sở rất quan trọng để tỉnh tiến hành giao rừng, đất rừng cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình quản lý, sử dụng đúng mục đích và thực thi chính sách bảo vệ rừng thông qua các dự án phát triển rừng kinh tế gắn với phát triển KT-XH. Đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân có thu nhập ổn định bằng nghề trồng rừng kinh tế.

Nhờ thực hiện tốt công tác quy hoạch rừng nên công tác giao rừng, đất rừng được thực hiện khá thuận lợi, tính đến năm 2013 tổng diện tích rừng, đất rừng được giao cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình 409.845,42 hécta. Song

song với việc giao rừng, đất rừng tỉnh Hà Giang thực hiện dự án từ nguồn ngân sách Nhà nước thông qua dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, đồng thời lồng ghép với các chương trình dự án khác như: xoá đói giảm nghèo, dự án 135, dự án đầu tư, bảo vệ và phát triển rừng ở 4 huyện vùng cao núi đá...thông qua các dự án này đã tạo ra được bước chuyển căn bản về nhận thức của người dân từ chỗ coi rừng là tài nguyên vô tận khai thác bừa bãi đến nay đã hiểu được lợi ích to lớn của rừng về giá trị kinh tế, môi trường do rừng mang lại. Từ các dự án này hàng năm đã tạo việc làm cho trên 50.000 lao động với mức thu nhập 1.000.000 đồng/tháng, xoá đói giảm nghèo cho trên 2.000 hộ (Minh Tâm, 2011) ở các xã đặc biệt khó khăn và người dân sống ven rừng, sống dựa vào khai thác các sản phẩm từ rừng tự nhiên, vì vậy đã hạn chế đáng kể tình trạng khai thác gỗ, phá rừng trái pháp luật, giảm áp lực đối với cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR, từng bước xã hội hoá công tác BVR.

Ngoài những kết quả nêu trên còn cho thấy việc thực thi chính sách bảo vệ rừng thông qua các dự án phát triển rừng kinh tế, qua đó đã góp phần tăng giá trị sản xuất lâm nghiệp trong giai đoạn 2009 -2013 là 2.000 tỷ đồng, bình quân mỗi năm 400 tỷ đồng, chiếm 8% giá trị ngành nông nghiệp, góp phần không nhỏ vào việc hoàn thành các chỉ tiêu phát triển KT-XH của tỉnh (Thiên Thanh, 2014).

### *3.3.1.3. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ rừng*

Từ năm 2009 đến 2013 hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh được triển khai có hiệu quả. Qua hoạt động thanh tra, kiểm tra đã phát hiện và lập hồ sơ xử lý 2.186 vụ vi phạm các qui định về bảo vệ rừng, nộp ngân sách nhà nước trên 9 tỷ đồng (Bảng 3.3).

Nhờ thực hiện tốt công tác thanh tra, kiểm tra qua đó đã phát hiện kịp thời những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật kiến nghị kịp thời với cơ quan nhà nước cấp trên biện pháp khắc phục, phòng ngừa, xử lý các hành vi vi phạm, tăng thu ngân sách nhà nước, phát huy nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể chịu sự quản lý.

Ngoài ra, công tác thanh tra, kiểm tra còn mang lại những bài học kinh nghiệm quý báu cho công tác hướng dẫn chuyên môn nghiệp vụ được kịp thời, thống nhất và bản thân những cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR cấp dưới và những cán bộ, công chức được thanh tra, kiểm tra cũng qua đó nâng cao được nhận thức, ý thức trách nhiệm trong công việc hoàn thiện chuyên môn nghiệp vụ cho bản thân.

#### *3.3.1.4. Công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng*

Từ năm 2009 đến 2013 hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh được triển khai có hiệu quả đã có 4.950 lớp tuyên truyền được mở tại 1.705 thôn bản thuộc 195/195 xã, phường, thị trấn với 438.000 lượt người tham gia.

Nhờ thực hiện tốt công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật đã làm chuyển biến về nhận thức của người dân trong lĩnh vực bảo vệ rừng cụ thể người dân đã từng bước hiểu được vai trò to lớn của rừng đối với đời sống, sinh hoạt, sản xuất của chính mình và có ý thức hơn trong việc bảo vệ rừng; trong 5 năm đã có trên 1.800 vụ vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng được phát hiện thông qua tin tố giác của quần chúng nhân dân.

### ***3.3.2. Hạn chế của hoạt động QLNN trong lĩnh bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Hà Giang***

#### ***3.3.2.1 Công tác ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng***

Bên cạnh những kết quả đạt được công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực BVR của tỉnh còn bộc lộ những hạn chế sau:

Thứ nhất, đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác văn bản của tỉnh còn thiếu và yếu về trình độ năng lực. Nhận thức máy móc về công tác soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên thường sao chép lại các quy định của Trung ương, dẫn đến có sự chồng chéo trong hệ thống văn bản QPPL của địa phương nên nhìn chung tính khả thi của văn bản QPPL trong lĩnh vực QLTVR của tỉnh sau khi ban hành không cao.

Thứ hai, hoạt động rà soát các văn bản QPPL trong lĩnh vực QLTVR ở các cấp, các ngành từ cấp tỉnh đến cấp huyện nhằm phát hiện và khắc phục kịp thời các mâu thuẫn, chồng chéo, phát hiện ra các nhu cầu mới cần điều chỉnh trong BVR chưa thực sự được chú trọng đúng mức.

Thứ ba, công tác tổng kết thực tiễn xây dựng văn bản QPPL chưa thực sự gắn liền với hoạt động BVR, tham khảo và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các tỉnh để nâng cao hoạt động xây dựng văn bản QPPL trong lĩnh vực QLTVR.

#### ***3.3.2.2. Công tác quy hoạch rừng và thực thi chính sách trong lĩnh vực bảo vệ rừng***

Công tác quy hoạch rừng và thực thi chính sách trong lĩnh vực bảo vệ rừng vẫn bộc lộ những vấn đề bất cập sau:

Đối với công tác quy hoạch: quan niệm về phân loại đất cũng đã có sự thay đổi. Trước đây đất rừng được xác định là đất lâm nghiệp, nhưng theo

pháp luật hiện hành, đất rừng được xác định thuộc nhóm đất nông nghiệp. Như vậy về mặt pháp lý sẽ không còn khái niệm đất lâm nghiệp. Điều này dẫn tới việc cần phải chỉnh sửa một số quy định liên quan đến đất rừng, trong đó có việc rà soát, quy hoạch lại 3 loại rừng. Mục đích của việc rà soát, quy hoạch lại 3 loại rừng được thể hiện trong Chỉ thị 38/2005/CT-TTg là xác định rõ diện tích các loại rừng để làm cơ sở cho việc tổ chức sắp xếp lại sản xuất trong ngành lâm nghiệp, thực hiện các chủ trương chính sách về đầu tư, giao rừng, khoán bảo vệ rừng, sắp xếp, đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh. Theo đó, có hai nội dung chính cần phải được triển khai trong quá trình rà soát, quy hoạch rừng.

Một là, giữ nguyên hoặc giảm diện tích rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, mở rộng diện tích rừng sản xuất để đáp ứng nhu cầu phát triển KT-XH;

Hai là, giảm số diện tích rừng quốc gia trên địa bàn tỉnh hiện nay do trung ương quản lý phải được chuyển giao tỉnh quản lý. Nếu được thực hiện đúng và đầy đủ, có thể dễ dàng nhận thấy một số tác động tích cực của chủ trương này đến quản lý, BV&PTR, đặc biệt từ phương diện đầu tư. Trước hết, việc tăng diện tích rừng sản xuất sẽ góp phần khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển sản xuất trong ngành lâm nghiệp. Việc chuyển giao diện tích rừng quốc gia cho tỉnh quản lý nghĩa là giao quyền quản lý rừng cho địa phương để tăng quyền chủ động để nâng cao năng lực QL BVR. Trên thực tế việc triển khai chủ trương này bộc lộ một số vấn đề đáng chú ý:

Thứ nhất, việc rà soát, quy hoạch 3 loại rừng nêu trên mới chủ yếu được thực hiện trên giấy tờ, sổ sách, bản vẽ. Việc tiến hành rà soát trên thực địa gặp không ít khó khăn do đặc thù của rừng thường ở những vùng địa lý phức tạp, hiểm trở, khó đo đạc trong khi nguồn nhân lực và trang thiết bị chuyên dụng phục vụ cho mục đích này của tỉnh còn rất hạn chế. Điều này

cũng có nghĩa là chưa có đủ cơ sở để tin cậy những số liệu thu thập được từ việc rà soát 3 loại rừng.

Thứ hai, do nguồn vốn đầu tư từ ngân sách của tỉnh còn hạn hẹp, năng lực quản lý còn nhiều hạn chế, lại chịu áp lực lớn từ tăng trưởng kinh tế, xoá đói, giảm nghèo dẫn đến hiệu quả quản lý bảo vệ các khu rừng quốc gia nằm trên địa bàn tỉnh chưa cao.

Thứ ba, do thói quen tiếp nhận sự đầu tư từ ngân sách Nhà nước trung ương nên tâm lý chung của Ban quản lý các khu rừng quốc gia là không muốn chịu sự quản lý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và tiếp nhận vốn đầu tư từ nguồn ngân sách của tỉnh. Cách đối phó phổ biến là tìm mọi cách để rừng quốc gia tránh bị loại khỏi diện do trung ương quản lý. Chưa kể đến việc để có được nhiều hơn nguồn vốn đầu tư, hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước, việc mở rộng quy hoạch rừng phòng hộ, rừng đặc dụng vẫn đang được tỉnh tận dụng.

Việc rà soát, quy hoạch lại 3 loại rừng không chỉ là công việc của riêng ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn mà cần phải có sự phối hợp chặt chẽ với ngành tài nguyên và môi trường, do quy hoạch rừng luôn phải gắn liền với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Thêm nữa, cũng đã đến lúc phải sử dụng nhiều hơn công nghệ hiện đại trong rà soát, quy hoạch rừng để khắc phục những hạn chế về mức độ chính xác trong các số liệu điều tra, quy hoạch. Công nghệ tích hợp Viễn thám và GIS đã tỏ rõ giá trị trong việc cung cấp thông tin, số liệu phục vụ quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên nói chung, tài nguyên rừng nói riêng.

Đối với công tác thực thi chính sách bảo vệ rừng bộc lộ những hạn chế đáng chú ý sau:

Thứ nhất: Đối với chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng được triển khai thực hiện tương đối tốt thành công bước đầu trong việc xã hội hoá



công tác BVR. Hàng năm đã huy động được nguồn lực hàng trăm tỷ đồng đã góp phần cải thiện điều kiện sống, giải quyết việc làm cho hàng nghìn lao động, góp phần thực hiện thành công chính sách giảm nghèo, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, nâng cao trách nhiệm của các chủ rừng trong công tác BVR, góp phần phát triển KTXH bền vững. Tuy nhiên qua nghiên cứu cho thấy việc thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh vẫn bộc lộ những vấn đề bất cập như: việc huy động nguồn thu vẫn còn hạn chế ngoài 3 đối tượng sử dụng rừng (thủy điện, nước sạch, du lịch) qui định tại Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ thì tỉnh chưa huy động được nguồn thu từ các cơ sở sản xuất công nghiệp, cơ sở nuôi trồng thủy sản và một số nguồn thu khác theo quy định tại Nghị định số 05/NĐ-CP ngày 14/1/2008, việc thu phí dịch vụ môi trường rừng chưa được triển khai quyết liệt, thiếu chế tài xử lý nên các cơ sở thủy điện vừa và nhỏ không thực hiện nghiêm túc việc ký kết hợp đồng chi trả tiền đầy đủ, kịp thời; Việc giải ngân chi trả dịch vụ môi trường rừng tại một số huyện còn chậm, tỷ lệ giải ngân thấp, gây ảnh hưởng tới việc huy động các chủ rừng, người dân tham gia vào công tác bảo vệ rừng; Công tác chỉ đạo, điều hành chưa quyết liệt, tổ chức bộ máy quản lý quỹ bảo vệ rừng của tỉnh chậm được kiện toàn, hội đồng quản lý quỹ của tỉnh chưa phát huy được vai trò chủ động trong quá trình ra quyết định và chỉ đạo; chậm phê duyệt kế hoạch thu chi và chưa chú trọng tới công tác tuyên truyền, phổ biến để tạo sự đồng thuận chung trong toàn xã hội.

Thứ hai: Việc thực hiện chính sách về giao rừng, đất rừng đã mang lại hiệu quả rõ rệt: tình trạng khai thác gỗ, phá rừng trái pháp luật giảm đồng bào dân tộc thiểu số đã có nhận thức về lợi ích, tác dụng của rừng nên đã có ý thức trong quản lý, bảo vệ và trồng rừng tốt hơn. Đặc biệt, thu nhập từ việc bán các

nguồn lợi lâm sản khai thác hợp pháp từ rừng đã góp phần không nhỏ trong việc xóa đói giảm nghèo và nâng cao chất lượng cuộc sống cho nhân dân.

Tuy nhiên, việc giao đất, giao rừng tại Hà Giang đang gặp một số vấn đề bất cập đó là: qui định trách nhiệm và quyền hưởng lợi của chủ rừng vẫn mang tính định hướng, thiếu cụ thể; thiếu chính sách đầu tư, hỗ trợ các chủ rừng, đặc biệt là hộ gia đình, cá nhân sau khi nhận rừng.

### *3.3.2.3. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ rừng*

Công tác thanh tra kiểm tra còn mang nặng tính hình thức nhiều vụ việc được phát hiện liên quan đến cán bộ công chức tiếp tay, bảo kê cho lâm tặc phá rừng không được xử lý nghiêm minh hoặc có xử lý nhưng cũng chỉ dừng ở mức cảnh cáo, khiển trách nên tính răn đe, tính giáo dục chưa cao gây ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực QLBR.

### *3.3.2.4. Công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng*

Bên cạnh những mặt đạt được công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật vẫn còn bộc lộ những hạn chế như: năng lực, kỹ năng tuyên truyền của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác bảo vệ rừng còn nhiều yếu kém; phương pháp và nội dung tuyên truyền không phong phú, còn mang nặng tính hình thức, chưa phù hợp với trình độ dân trí, phong tục tập quán của đồng bào các dân tộc trong tỉnh vì vậy hiệu quả tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật không cao.

### **3.3.3. Nguyên nhân hạn chế công tác QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

Thứ nhất, Luật BV&PTR năm 2004 hiện nay bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập như: Luật vẫn mang tính chất khung, thiếu cụ thể thể hiện ở chỗ Chính

phủ phải ban hành gần 100 văn bản dưới luật để qui định chi tiết, tạo ra một lĩnh vực pháp luật về BV&PTR đa tầng, chồng chéo, có không ít mâu thuẫn và chồng chéo; tính minh bạch, tính khả thi của luật chưa cao, thể hiện ở việc chưa làm rõ cơ chế thực hiện các quyền định đoạt của nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu rừng tự nhiên và cơ chế thực hiện các quyền của chủ rừng; việc phân chia rừng thành 3 loại theo mục đích sử dụng (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất) theo đó hình thành hệ thống tổ chức quản lý rừng theo từng loại rừng một cách cứng nhắc đã gây khó khăn cho việc tổ chức quản lý cũng như khai thác tiềm năng, lợi thế của rừng ; cơ chế chính sách hưởng lợi chưa rõ ràng, cơ chế chính sách đầu tư, tín dụng, tài chính chưa phù hợp với đặc thù sản xuất lâm nghiệp; thiếu các qui định về phát triển chế biến và thương mại lâm sản, hệ thống cơ quan chuyên ngành lâm nghiệp ở các cấp và có sự mâu thuẫn với Luật Đất đai, luật chưa tạo được hệ thống quản lý phù hợp và hiệu quả cũng như sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có liên quan trong hoạt động bảo vệ rừng. Do luật BV&PTR được xây dựng trong điều kiện kinh tế đang từng bước hoàn thiện, chưa lường trước được sự chuyển biến tình hình vì vậy luật còn quy định chung chung, mặt khác việc hướng dẫn thực hiện luật còn chậm, thiếu đồng bộ và cụ thể làm cho các cấp lúng túng trong việc thi hành luật bởi vậy hiệu quả QLNN trong lĩnh vực BVR vẫn còn thấp.

Thứ hai, bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR được phân cấp tương đối có hệ thống từ cấp tỉnh đến cấp huyện, cấp xã. Tuy nhiên hoạt động giữa các đơn vị trong cùng một cấp, giữa các cấp với nhau chưa thực sự nhịp nhàng và hiệu quả thể hiện ở chỗ: ở cấp tỉnh, tuy cùng là một đơn vị trực thuộc Sở NN&PTNT nhưng việc phân tách Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp thành hai đơn vị khác nhau cũng thể hiện sự bất hợp lý làm cho bộ máy yếu đi vì hai đơn vị này có mối quan hệ mật thiết với nhau, một bên làm nhiệm vụ

BVR, một bên làm nhiệm vụ phát triển rừng; ở cấp huyện, mối quan hệ giữa Phòng NN&PTNT và Hạt Kiểm lâm cũng không được xác định rõ ràng, quan hệ lỏng lẻo khiến hiệu quả phối hợp chưa cao. Trong khi Phòng NN&PTNT (với 1-2 cán bộ chuyên trách về lâm nghiệp) là cơ quan tham mưu QLNN về lâm nghiệp cho UBND huyện thì Hạt Kiểm lâm trực thuộc Chi cục Kiểm lâm, biên chế hàng chục người lại không được giao nhiệm vụ tham mưu ở lĩnh vực này; ở cấp xã: Việc tổ chức QLNN trong lĩnh vực BVR còn nhiều bất cập, thậm chí gần như bỏ ngỏ quản lý. Theo Thông tư liên bộ số 07 ngày 24/4/1996 giữa Bộ NN&PTNT với Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, mỗi xã phải có một uỷ viên phụ trách lĩnh vực nông lâm nghiệp, tuy nhiên việc sắp xếp này chưa được tỉnh chú trọng dẫn đến tình trạng nơi có, nơi không. Theo Quyết định số 105/2000/QĐ-BNN&PTNT-KL mỗi xã, thị trấn phải có một cán bộ Kiểm lâm phụ trách để làm nhiệm vụ nắm tình hình, phối hợp, kiểm tra việc sử dụng rừng, đất lâm nghiệp. Tuy nhiên hiện nay không được quan tâm bố trí nơi ăn ở, làm việc tại cấp xã nên không duy trì được đều đặn hoạt động kiểm tra. Bên cạnh đó biên chế lực lượng Kiểm lâm thiếu quá nhiều theo quy định hiện hành nhưng hầu như không được quan tâm bổ sung biên chế hoặc có bổ sung nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ hiện nay. Ở một số huyện trong tỉnh có rừng đặc dụng, rừng phòng hộ lại xảy ra tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ quản lý bảo vệ rừng giữa kiểm lâm địa bàn xã với kiểm lâm các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ. Nhìn chung bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR hiện nay trên địa bàn tỉnh đang được tổ chức theo kiểu hình nón lộn ngược tức nặng trên, nhẹ dưới.

Thứ ba, đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác QL BVR còn thiếu và yếu về trình độ năng lực lại thiếu kinh phí để đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng nâng trình độ chuyên môn nghiệp vụ. Bên cạnh đó lực lượng kiểm lâm là lực lượng nòng cốt có chức năng tham mưu cho cấp ủy, chính quyền các cấp

trong công tác QLBRV nhưng lại thiếu quá nhiều biên chế theo Nghị định 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 của Chính phủ quy định cứ 1.000 ha rừng phải có một công chức kiểm lâm phụ trách và theo Nghị định 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 quy định đối với rừng đặc dụng cứ 500 ha rừng được bố trí 01 công chức kiểm lâm phụ trách, với tổng diện tích rừng của tỉnh Hà Giang hiện nay là 437.741,6 ha lực lượng kiểm lâm cần có 480 biên chế nhưng thực tế hiện nay số biên chế mới dừng lại ở con số 250 chỉ đáp ứng được 50,8 % theo qui định còn thiếu 230 biên chế, do vậy dẫn đến việc nắm cơ sở không được thường xuyên, chất lượng tham và hiệu quả QLBRV chưa cao (Chi cục Kiểm lâm, 2013, trang 4-5).

Thứ tư, cơ chế, chính sách thu hút các nguồn lực BVR như chính sách giao đất, giao rừng, khoán bảo vệ rừng đã được triển khai nhưng chưa khuyến khích các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình tham gia nhận khoán BVR vì hình thức khoán hiện nay thời hạn 5 năm quá ngắn và mức khoán 50.000 đ/ha là quá thấp kèm theo đó là việc thực hiện chính sách chỉ trả tiền dịch vụ môi trường rừng chậm mức chi trả 160.000 đ/ha thấp dẫn đến không đảm bảo được cuộc sống của người làm nghề rừng và chi phí để bảo vệ diện tích rừng được giao khoán. Bên cạnh đó tỉnh chưa có những cơ chế, chính sách để thu hút các nguồn vốn ODA và hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác BVR (Chi cục Kiểm lâm, 2013, trang 3) .

Thứ năm, công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý thiếu kiên quyết, nghiêm minh người đứng đầu cấp ủy, chính quyền khi để xảy ra tình trạng phá rừng, khai thác lâm sản trái phép...ít bị xử lý và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Thứ sáu, không được đầu tư máy móc, trang thiết bị hiện đại để phục vụ công tác qui hoạch rừng, chủ yếu thực hiện bằng phương pháp thủ công dẫn đến số liệu không chính xác, gây khó khăn cho chính quyền cơ sở trong

việc xây dựng kế hoạch bảo vệ và phát triển hàng năm vì mỗi loại rừng có qui định bảo vệ và phát triển riêng.

Thứ bảy, công tác đào tạo, tập huấn, tham quan học tập kinh nghiệm để nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ BVR chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ tám, công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật còn mang tính hình thức, nội dung không đa dạng, phong phú và chưa phù hợp với phong tục tập quán, trình độ dân trí của người dân bản địa

Ngoài những nguyên nhân trên còn có một số nguyên nhân khác cũng làm hạn chế công tác QLNN trong lĩnh vực BVR như:

Áp lực về dân số tăng nhanh do tăng cơ học, tập quán di cư tự do phá rừng để trồng ngô, khoai, sắn của đồng bào dân tộc thiểu số như người Mông, người Dao từ nơi khác, đòi hỏi cao về đất ở và đất canh tác những đối tượng này chủ yếu là những hộ nghèo, đời sống gặp nhiều khó khăn, sinh kế chủ yếu dựa vào phá rừng làm nương, khai thác lợi dụng tài nguyên rừng. Nhận thức về BVR còn hạn chế, vẫn tiếp tục phá rừng kiếm kế sinh nhai, lấy đất canh tác hoặc làm thuê cho bon đầu nậu, kẻ có tiền để phá rừng, khai thác lâm sản trái phép kiếm lời bất chính.

Cơ chế thị trường, giá cả một số mặt hàng nông lâm sản và nhu cầu sử dụng tăng cao, nhu cầu về đất canh tác các mặt hàng này cũng tăng theo nên đã kích thích người dân phá rừng để lấy đất trồng các loại cây có giá trị cao hoặc mua bán, sang nhượng đất trái phép.

Nhiều công trình như: đường xá, công trình thủy điện, khai thác quặng... đã gây áp lực lớn đối với rừng và đất lâm nghiệp, tạo môi trường thuận lợi cho các hoạt động phá rừng, khai thác và vận chuyển, mua bán lâm sản trái phép.

### TÓM TẮT CHƯƠNG 3

Thứ nhất, Luận văn trình bày hiện trạng tài nguyên rừng, cơ cấu tổ chức bộ máy và nội dung hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR.

Thứ hai, Luận văn đánh giá, phân tích hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang thông qua hoạt động ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật đây là một nội dung quan trọng không thể thiếu đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực quản lý BVR vì dựa trên việc ban hành các văn bản pháp luật này, nhà nước buộc các đối tượng khai thác sử dụng rừng phải thực hiện các quy định về khai thác, sử dụng rừng theo một khuôn khổ do nhà nước đặt ra.

Thứ ba, Luận văn đánh giá, phân tích hiệu quả của hoạt động quy hoạch kế hoạch BVR chỉ rõ sự cần thiết phải quy hoạch kế hoạch BVR vì đây là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp lý của nhà nước về tổ chức quản lý, khai thác, sử dụng rừng một cách đầy đủ hợp lý khoa học và có hiệu quả cao nhất, thông qua quy hoạch mà các loại rừng được sử dụng theo từng mục đích nhất định và hợp lý; ban hành và tổ chức thực hiện chính sách BVR là tập hợp các chủ trương và hành động của chính phủ nhằm tăng cường hiệu quả BVR, đẩy mạnh xã hội hóa công tác BVR, thu hút các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và người dân tham gia BVR, tạo việc làm tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân và góp phần giữ vững ANQP.

Thứ tư, Luận văn đánh giá hiệu quả mang lại từ hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ rừng như đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng rừng được tuân thủ theo đúng pháp luật.

Thứ năm, Luận văn phân tích, đánh giá hiệu quả công tác quản lý đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực QLNBVR.

Từ những phân tích trên, luận văn đưa ra một số nguyên nhân của những hạn chế làm cơ sở cho việc đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang trong chương 4.



## **CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH HÀ GIANG**

### **4.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng**

#### **4.1.1. Kết hợp giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng rừng**

Rừng và đất rừng thuộc sở hữu của toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý đây là quan điểm cực kỳ quan trọng, đúng đắn của Đảng ta bởi vì rừng và đất rừng của nước ta ngày nay là kết quả của quá trình chế ngự thiên nhiên gắn với lịch sử hàng nghìn năm dựng nước và giữ nước, trải qua nhiều thế hệ nhân dân ta đã đổ nhiều sức lực, xương máu để giữ gìn từng tấc đất, mảnh rừng. Chính vì vậy rừng và đất rừng phải thuộc sở hữu toàn dân, nhà nước là người thay mặt nhân dân đứng lên quản lý toàn bộ rừng đất rừng, nhà nước là chủ sở hữu rừng đất rừng, có quyền chiếm hữu sử dụng và định đoạt số phận pháp lý của rừng đất rừng. Sự kết hợp giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng chính là sự gắn bó thống nhất giữa hai quyền này. Từ đó trách nhiệm của chủ sở hữu cũng như hiệu quả sử dụng rừng đất rừng của các đối tượng sử dụng được nâng cao. Sự kết hợp giữa hai quyền này đảm bảo cho quyền sở hữu vẫn không hề thay đổi còn quyền sử dụng được thực hiện bằng hình thức nhà nước giao rừng, đất rừng cho các hộ gia đình cũng như tổ chức kinh tế sử dụng ổn định lâu dài, ngoài ra nhà nước còn cho thuê rừng, đất rừng, có quyền thu hồi khi cần thiết. Việc sử dụng rừng, đất rừng của các đối tượng được nhà nước bảo đảm bằng pháp luật và từ đó mở rộng các quyền của người sử dụng rừng đất rừng như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, kế thừa, thế chấp giá trị quyền sử dụng rừng, đất rừng. Từ đó cho thấy nhà nước quan tâm đến lợi ích của những người sử dụng rừng, đất rừng và nhà nước công nhận quyền và nghĩa vụ của họ nhất là các hộ gia đình, cá nhân đã tạo

động lực thúc đẩy quá trình sử dụng rừng đất rừng hợp lý hơn, thu hút được nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BV&PTR.

#### ***4.1.2. Tập trung sự quản lý và bảo vệ rừng của Nhà nước***

Rừng và đất rừng là tài nguyên vô cùng quan trọng, quý giá của mỗi quốc gia, dân tộc. Không có một tổ chức hay tập đoàn nào có thể đứng ra quản lý rừng đất rừng. Chỉ có nhà nước người đại diện hợp pháp của mọi tầng lớp nhân dân mới có quyền tối cao để quản lý rừng đất rừng và cũng chỉ có nhà nước mới có khả năng biến mọi chủ trương, đường lối của Đảng thành kế hoạch để có thể quản lý rừng đất rừng. Nhà nước nắm giữ quyền thống nhất quản lý những vấn đề cơ bản mà đại diện là các cơ quan như chính phủ, các bộ, đồng thời nhà nước giao quyền cho các địa phương, các ngành tức là thực hiện phân cấp quản lý, nhà nước giao quyền được sáng tạo linh hoạt trong tổ chức quản lý điều hành để thực hiện luật và các văn bản pháp quy của trung ương cho các cấp, các ngành. Quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước được qui định là cấp dưới phải phục tùng cấp trên, địa phương phải phục tùng trung ương, thực hiện chế độ một thủ trưởng ở tất cả các đơn vị, các cấp, đảm bảo mối quan hệ chặt chẽ và tối ưu giữa các hoạt động trong quá trình quản lý sử dụng rừng, đất rừng. Nhà nước phải dùng quyền lực của mình để hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về BVR, làm cho pháp luật về BVR được thực hiện nghiêm minh. Quyền quản lý tập trung thống nhất được thực hiện ở việc nhà nước thông qua công tác quy hoạch kế hoạch để điều chỉnh các hoạt động sử dụng rừng đất rừng và cũng dựa vào đó nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, đất rừng cho các đối tượng sử dụng rừng đất rừng. Thông qua hệ thống văn bản pháp lý về quyền quản lý mà văn bản có tính chất pháp lý cao nhất là Luật BV&PTR để thực hiện quyền thống nhất quản lý. Để đảm bảo quyền này nhà nước phải sử dụng các công cụ quản lý thích hợp. Nếu sử dụng tốt

các công cụ quản lý thì quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước sẽ được phát huy đầy đủ.

#### ***4.1.3. Tăng cường các biện pháp, chính sách hỗ trợ người dân tham gia quản lý bảo vệ rừng***

Thực tiễn trong những năm qua cho thấy đường lối, cơ chế chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước ta về vấn đề QL BVR là đúng đắn sáng tạo. Việc Nhà nước cho các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước; các hộ gia đình, cá nhân được thuê rừng, thuê đất để trồng rừng, nhận khoán bảo vệ rừng ổn định lâu dài đã giải quyết được vấn đề về nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BV&PTR. Nhà nước có chính sách hỗ trợ đối với người làm nghề rừng như chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng đã góp phần xóa đói giảm nghèo, ổn định cuộc sống cho người dân; đồng thời bảo vệ nghiêm ngặt các khu rừng tự nhiên, đặc biệt rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; bảo vệ gắn với phát triển và sử dụng rừng bền vững; gắn bảo vệ rừng với việc thực hiện các chương trình, dự án phát triển đời sống của đồng bào trong tỉnh, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số sống trong rừng và gần rừng; chú trọng BVR tận gốc và kiểm soát tốt các hành vi xâm hại đến tài nguyên rừng; nâng cao trách nhiệm tự BVR của chủ rừng, BVR trước hết là trách nhiệm của chủ rừng; chính quyền các cấp có trách nhiệm tổ chức để toàn dân, các cấp, các ngành BVR trên địa bàn được giao quản lý. Những quan hệ trong lĩnh vực BVR luôn biến đổi để QL BVR có hiệu quả thì đòi hỏi phải có những quan điểm quản lý đúng đắn phù hợp với sự thay đổi về cơ chế quản lý kinh tế của nước ta hiện nay.

#### ***4.1.4. Đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ rừng***

Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X chủ trương phát triển mạnh các thành phần kinh tế, các loại hình tổ chức sản xuất kinh doanh trên cơ sở ba chế độ sở hữu (toàn dân, tập thể và tư nhân), hình thành nhiều hình thức sở hữu và nhiều thành phần kinh tế đây là quá trình xã hội hóa nền sản xuất. Tầm

quan trọng của xã hội hóa trong nền kinh tế còn được nhấn mạnh trong văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X là “Doanh nghiệp cổ phần ngày càng phát triển trở thành hình thức kinh tế phổ biến, thúc đẩy xã hội hóa sản xuất kinh doanh và sở hữu”. Như vậy, quan điểm của Đảng và Nhà nước về xã hội hóa nền sản xuất là rõ ràng và xã hội hóa được xem như một phương thức, một công cụ hỗ trợ thúc đẩy nền sản xuất phát triển. Quan điểm này bước đầu được cụ thể hóa trong chiến lược phát triển lâm nghiệp là “phát triển lâm nghiệp phải trên cơ sở đẩy nhanh và làm sâu sắc hơn chủ trương xã hội hóa công tác BVR, thu hút các nguồn lực đầu tư cho BV&PTR”. Chủ trương này tập trung vào thiết lập đa thành phần trong sử dụng tài nguyên rừng, đa sở hữu trong quản lý, sử dụng rừng, phân cấp trong BVR, đa dạng hóa các nguồn lực, phân đấu tất cả diện tích rừng và đất rừng phải được giao, cho thuê đến những chủ rừng thuộc mọi thành phần kinh tế.

Tác giả hoàn toàn nhất trí, đồng nhất với quan điểm của đảng, nhà nước đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng là phù hợp với tình hình thực tế công tác QLNVN trên phạm vi cả nước nói chung và trên địa bàn tỉnh Hà Giang nói riêng hiện nay.

#### **4.2. Các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang**

Hiện nay phá rừng, khai thác gỗ trái pháp luật dưới nhiều hình thức và mục đích khác nhau đang diễn ra rất phức tạp, gây nhiều khó khăn cho các cấp chính quyền cũng như cơ quan chức năng trong vấn đề quản lý. Đây là vấn đề mang tính xã hội cao, để giải quyết vấn nạn này không đơn thuần là giải pháp riêng biệt của một cấp, một ngành, một lĩnh vực mà cần có những giải pháp tổng thể với sự tham gia của các cấp, các ngành chức năng và sự vào cuộc của người dân. Những năm vừa qua, nhiều chính sách hỗ trợ của Nhà nước đã được thực hiện như chương trình 132, 134, 135 đã có tác động

tích cực, góp phần thay đổi bộ mặt của các vùng nông thôn, miền núi trên địa bàn toàn tỉnh, song vẫn chưa giải quyết được triệt để nạn phá rừng, khai thác gỗ trái pháp luật. Với việc đẩy mạnh các hoạt động truyền thông về QLBNR trong những năm gần đây, nhận thức của đa số người dân về hành vi này đã được nâng lên rõ rệt. Nhiều người dân đã biết phá rừng, khai thác gỗ khi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép là hành vi vi phạm pháp luật và sẽ gây tác hại về môi trường. Tuy nhiên, do đời sống của nhân dân còn gặp nhiều khó khăn, nhất là đối với người dân đồng bào các dân tộc thiểu số sống trong rừng và gần rừng, hơn nữa lợi nhuận đem lại từ việc phá rừng khai thác gỗ trái phép rất cao đã thúc đẩy người dân xâm hại đến tài nguyên rừng hoặc tiếp tay cho bọn lâm tặc phá rừng khai thác gỗ trái phép. Bên cạnh đó Luật BV&PTR năm 2004 bộc lộ nhiều hạn chế bất cập tính khả thi của luật chưa cao; hoạt động giữa các đơn vị trong cùng một cấp, giữa các cấp với nhau chưa thực sự nhịp nhàng và hiệu quả; đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác QLBNR còn thiếu và yếu về trình độ chuyên môn nghiệp vụ; chưa có những cơ chế, chính sách hợp lý để thu hút các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực QLBNR; công tác thanh tra, kiểm tra còn mang nặng tính hình thức; công tác đào tạo, tập huấn chưa được quan tâm đúng mức cho nên tình trạng phá rừng, khai thác gỗ trái pháp luật vẫn diễn ra dưới mọi hình thức. Chính vì vậy qua công trình nghiên cứu khoa học này tác giả mạnh dạn đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác QLNN trong lĩnh vực BVR trong thời gian tới trên địa bàn tỉnh Hà Giang cụ thể như sau:

#### ***4.2.1. Giải pháp về nâng cao năng lực của Bộ máy quản lý.***

Hiện nay Bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang đang được tổ chức thiếu thống nhất, chưa thực sự hợp lý, thiếu trang thiết bị, phương tiện, cơ sở vật chất và cơ chế chính sách để tổ chức các hoạt động QLBNR; trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác

bảo vệ rừng không đồng đều, thậm chí yếu kém hoặc năng lực không tương xứng với trình độ. Vì vậy vấn đề đặt ra với tỉnh Hà Giang hiện nay là tổ chức sắp xếp lại bộ máy quản lý, ở cấp tỉnh cần sáp nhập Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp vào làm một để tạo sự thống nhất trong công tác chỉ đạo, điều hành, triển khai các hoạt động bảo vệ rừng, tăng thêm biên chế cho lực lượng kiểm lâm để tăng cường xuống cơ sở tham mưu cho chính quyền địa phương thực hiện tốt chức năng QLNN về rừng và đất lâm nghiệp theo qui định tại Nghị định 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 và Nghị định 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ. Ở cấp huyện nên chuyển nhiệm vụ tham mưu QLNN về lâm nghiệp hiện nay do Phòng NN&PTNT đảm nhận sang cho Hạt Kiểm lâm sẽ phù hợp, hiệu quả hơn vì đội ngũ cán bộ, công chức Kiểm lâm được đào tạo chuyên sâu về lâm nghiệp. Tăng cường biên chế cho cấp xã để đảm bảo mỗi xã, thị trấn trên địa bàn tỉnh đều có một cán bộ phụ trách về lĩnh vực lâm nghiệp. Chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác bảo vệ rừng kết hợp với việc đầu tư trang thiết bị, phương tiện, cơ sở vật chất để tổ chức các hoạt động QLNV. Tổ chức cho cán bộ, công chức làm công tác BVR trên địa bàn toàn tỉnh được tham quan, học tập kinh nghiệm QLNV ở các tỉnh bạn, đồng thời nghiên cứu triển khai áp dụng những mô hình hay hiệu quả, phù hợp đối với điều kiện tỉnh nhà. Qui định rõ trách nhiệm của cấp uỷ, chính quyền từ tỉnh đến xã trong triển khai các hoạt động BVR. Tăng cường các hoạt động thanh tra, kiểm tra, đồng thời xử lý nghiêm các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về BVR và cán bộ, công chức có hành vi tiếp tay cho việc phá rừng. Người đứng đầu cấp uỷ Đảng, chính quyền địa phương nào để xảy ra tình trạng phá rừng phải bị xử lý, kiểm điểm làm rõ trách nhiệm.

Pháp luật đóng vai trò rất quan trọng trong việc triển khai các hoạt động QLBR của cơ quan nhà nước vì vậy phải thường xuyên rà soát hệ thống hóa các văn bản QLNN trong lĩnh vực BR, loại bỏ các văn bản trùng lặp, mâu thuẫn với Luật BV&PTR để điều chỉnh các mối quan hệ trong lĩnh vực BR đạt hiệu quả cao hơn. Đồng thời đề xuất với Quốc Hội sớm xem xét sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những nội dung sau: sửa đổi Điều 3 cho phù hợp với Luật Đa dạng sinh học; Điều 4 cho phù hợp với Luật Đất đai; bãi bỏ quy định trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của UBND cấp xã tại Điều 17; khoản 3, Điều 19 về điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch BV&PTR; bãi bỏ trách nhiệm lập phương án giao rừng, cho thuê rừng của UBND cấp xã, bổ sung thẩm quyền giao rừng, cho thuê rừng cho UBND cấp huyện tại Điều 28; bổ sung quy định về định giá rừng khi giao và cho thuê rừng làm cơ sở pháp lý cho việc tính tiền sử dụng rừng và tiền thuê rừng, bổ sung cộng đồng dân cư thôn là chủ rừng tại Điều 5; sửa đổi quy định thu hồi rừng đối với chủ rừng là tổ chức tại Điều 26; sửa đổi quy định về giá rừng tại Điều 33; hoàn thiện thể chế, chính sách; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ QLNN của các Bộ, ngành, UBND các cấp trong công tác QLBR. Thiết lập cơ chế, tổ chức quản lý rừng theo ngành và liên ngành; bổ sung nội dung tài chính về BV&PTR hoặc tài chính về lâm nghiệp vào Luật BV&PTR năm 2004 trong thời gian tới cho phù hợp với điều kiện thực tiễn hiện nay để công tác QLBR được thuận lợi có hiệu quả.

#### **4.2.2. Giải pháp về chính sách**

Cần rà soát đánh giá hiệu quả của các chính sách trong lĩnh vực BR, khắc phục những bất cập liên quan đến chính sách đã triển khai, cụ thể hiện nay đối với chính sách giao rừng, đất rừng cho người dân cần có sự thống nhất giữa Sở NN&PTNT và Sở Tài nguyên & Môi trường (TN&MT) đảm bảo mỗi chủ rừng, hộ gia đình, cá nhân đều được cấp giấy chứng nhận quyền

sử dụng rừng, đất rừng; qui định rõ trách nhiệm, lợi ích của người dân được hưởng sau khi nhận rừng, đất rừng; hiện nay rừng, đất rừng chủ yếu được giao cho người dân, chủ yếu là các hộ nghèo họ không có đủ khả năng về tài chính để đầu tư cho công tác bảo vệ và phát triển kinh tế thông qua việc trồng rừng trên diện tích rừng đất rừng đã được nhà nước giao dẫn đến tình trạng buông lỏng quản lý tạo điều kiện cho thuận lợi việc phá rừng, vì vậy tỉnh cần có cơ chế, chính sách để hỗ trợ như: hỗ trợ về vốn, cây giống... để người dân phát triển kinh tế thông qua việc trồng rừng, đồng thời chi trả đầy đủ cho người dân được hưởng đầy đủ lợi ích từ chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng thông qua quỹ BV&PTR của tỉnh, đảm bảo mọi người dân sau khi nhận rừng, đất rừng sống được bằng nghề rừng. Bên cạnh đó cần có các chính sách khác để huy động tổng lực sức dân cho công tác bảo vệ rừng như: Tạo công ăn việc làm, đào tạo nghề, nâng cao năng lực quản lý kinh tế hộ gia đình cho đồng bào dân tộc, tạo đầu ra cho các sản phẩm nông lâm kết hợp, chế biến và bảo quản nông sản...Nhanh chóng xã hội hóa hoạt động lâm nghiệp theo phương thức tiếp cận dựa vào cộng đồng, trong đó mọi người dân đều có thể tham gia vào các hoạt động sản xuất lâm nghiệp, nông lâm kết hợp, từ đó sẽ tạo đòn bẩy thúc đẩy sự tham gia của người dân vào các hoạt động QLBRV. Để làm được điều này cần phải tạo mối liên hệ chặt chẽ giữa cơ quan QLNN, doanh nghiệp, nhà khoa học và các chủ rừng. Cần phải có sự tham gia tích cực của các doanh nghiệp với vai trò là bà đỡ cho các hoạt động sản xuất lâm nghiệp, nông lâm kết hợp. Về phía chính quyền, các ngành chức năng phải làm tốt công tác truyền thông, cung cấp cho người dân những hiểu biết, thông tin thiết thực phục vụ quá trình sản xuất, hướng dẫn để người dân áp dụng có hiệu quả các tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất. Các ngành chức năng, nhất là những ngành tham gia trực tiếp vào quá trình thực thi pháp luật về bảo vệ rừng như Kiểm lâm, Công an phải có chính sách phù hợp nhằm nâng cao



năng lực thực thi nhiệm vụ. Cùng với tăng cường về biên chế, các trang thiết bị chuyên dụng phải chú trọng những kỹ năng cơ bản khác như tuyên truyền, vận động nhân dân, kỹ năng về khuyến nông khuyến lâm và các vấn đề về chuyên môn nghiệp vụ khác. Bảo vệ rừng là một lĩnh vực nhạy cảm, khó khăn, phức tạp, nguy hiểm vì vậy tỉnh Hà Giang cần đưa ra những chính sách đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút và khuyến khích cán bộ, công chức làm công tác bảo vệ rừng gắn bó với địa phương, yêu ngành yêu nghề, cống hiến hết mình cho sự nghiệp bảo vệ rừng. Những giải pháp về kinh tế, xã hội nêu trên với mục đích nâng cao đời sống kinh tế, xã hội cho người dân, giảm dần áp lực của người dân vào rừng, tạo cho người dân thói quen sử dụng các sản phẩm thay thế các sản phẩm truyền thống lâu nay vẫn lấy từ rừng, đồng thời tạo sự phát triển bền vững cả về mặt sinh thái môi trường cũng như về kinh tế, giúp người dân hưởng lợi từ rừng một cách lâu dài và khoa học.

Bên cạnh đó tỉnh cần nhanh chóng hoàn thành chủ trương giải quyết đất ở, đất sản xuất, hỗ trợ nhà ở cho đồng bào dân tộc đang gặp nhiều khó khăn gắn với chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo, quy hoạch và tổ chức thực hiện tốt các dự án trồng rừng phát triển kinh tế gắn với bảo vệ rừng để người dân có thu nhập, sớm ổn định cuộc sống giảm bớt sự lệ thuộc vào thu nhập từ các hoạt động khai thác rừng trái pháp luật. Đồng thời xây dựng chính sách về BVR theo hướng đảm bảo lợi ích của những người làm nghề rừng, những người trực tiếp tham gia BVR, tạo động lực thu hút đầu tư cho công tác BV&PTR.

#### **4.2.3. Giải pháp về quy hoạch rừng**

Trong công tác quy hoạch rừng cần đánh giá một cách toàn diện, đầy đủ những tiêu chuẩn về phân loại 3 loại rừng: những tiêu chuẩn nào đạt tiêu chuẩn rừng Đặc dụng, những tiêu chuẩn nào đạt tiêu chuẩn rừng Phòng hộ nếu thiếu các tiêu chuẩn theo quy định thì đưa về loại rừng sản xuất để

khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển sản xuất trong ngành lâm nghiệp, giảm áp lực đầu tư từ nguồn vốn ngân sách. Công tác rà soát, quy hoạch rừng hiện nay trên địa bàn tỉnh vẫn chủ yếu thực hiện bằng phương pháp thủ công dẫn đến số liệu không chính xác vì vậy tỉnh cần quan tâm đầu tư các công nghệ hiện đại trong việc rà soát, quy hoạch rừng. Công tác quy hoạch rừng luôn gắn liền với công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do vậy hai ngành NN&PTNT và ngành TN&MT trong quá trình thực hiện tỉnh cần quan tâm chỉ đạo sự phối hợp giữa hai ngành này.

Trên cơ sở quy hoạch 3 loại rừng tỉnh cần xây dựng kế hoạch QL BVR cụ thể theo từng năm đối với 3 loại rừng: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất trên địa bàn toàn tỉnh theo hướng bảo đảm hài hòa cả hai mục đích là phòng hộ, bảo vệ môi trường với tăng trưởng kinh tế, góp phần tạo việc làm, nâng cao thu nhập để người làm rừng có cuộc sống ổn định, tiến tới có thể làm giàu từ nghề rừng.

#### ***4.2.4. Giải pháp về huy động các nguồn lực bảo vệ rừng***

Tỉnh Hà Giang cần đổi mới cơ chế, chính sách đầu tư BVR, chuyển hình thức khoán bảo vệ rừng hiện tại (5 năm) sang hình thức khoán 50 năm và nâng cao mức khoán lên ít nhất hai lần so với hiện nay ( từ 50.000 đồng/ha lên ít nhất 100.000 đồng/ha) để khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia nhận khoán BVR; huy động vốn từ các nguồn như: Ngân sách, thuế tài nguyên, các phí dịch vụ môi trường rừng, du lịch sinh thái, thu từ xử lý các vụ vi phạm Luật BV&PTR...có cơ chế quản lý, sử dụng hợp lý nguồn vốn, ưu tiên đầu tư cho các hộ nghèo sống gần rừng và có tập quán sinh sống gắn với rừng phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo thông qua việc trồng rừng. Có cơ chế, chính sách thu hút nguồn vốn ODA và hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác BVR. Bên cạnh đó cần tổ chức đàm phán với tỉnh Vân Nam - Trung Quốc để xây dựng thoả thuận hợp tác song phương về BVR dọc

tuyên biên giới giữa hai tỉnh như hỗ trợ tập huấn, trao đổi kỹ thuật; phối hợp xử lý các vụ việc đột xuất, khẩn cấp các hành vi phá rừng, khai thác, mua bán lâm sản trái pháp luật qua biên giới hai nước. Nghiên cứu và xây dựng quy chế để tăng cường nguồn lực tài chính, thu hút các nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ rừng. Ban hành cơ chế đầu tư cho các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, xây dựng cơ chế đóng góp tài chính cho hoạt động BVR từ các tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ rừng, đáp ứng đủ vốn đầu tư cho các chương trình dự án về BV&PTR, các hoạt động nghiệp vụ và xây dựng cơ sở huấn luyện, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực về BVR. Xây dựng cơ chế khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư BVR, trồng rừng, khai thác và sử dụng rừng vào các mục đích kinh doanh như kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái vừa đảm bảo tăng thu ngân sách, vừa góp phần BVR tốt hơn.

#### **TÓM TẮT CHƯƠNG 4**

Thứ nhất, Luận văn phân tích làm rõ quan điểm quan điểm của Nhà nước về kết hợp giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng rừng đảm bảo sự quản lý tập trung thống nhất của Nhà nước và quan điểm về xã hội hóa công tác bảo vệ rừng.

Thứ hai, Luận văn đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang đó là phải thực hiện giải pháp về nâng cao năng lực của bộ máy quản lý; giải pháp về đổi mới cơ chế, chính sách; giải pháp về nâng cao hiệu quả công tác quy hoạch rừng; giải pháp về huy động các nguồn lực bảo vệ rừng.

Thứ ba, bên cạnh những giải pháp tác giả đưa ra những đề xuất với Trung ương, với Tỉnh nhằm đưa các qui định của pháp luật và chính sách của Nhà nước trong lĩnh vực BVR dễ đi vào thực tiễn cuộc sống và phát huy hiệu lực cao nhất trên thực tế thông qua việc tăng cường các hoạt động quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực BVR.

## KẾT LUẬN

Quản lý Nhà nước trong lĩnh vực BVR là một nội dung quan trọng trong chiến lược và kế hoạch phát triển bền vững của mỗi địa phương. Nếu không đặt đúng vị trí của BVR thì không thể đạt được mục tiêu phát triển và từng bước nâng cao đời sống của nhân dân. Thực tế cho thấy QLNN trong lĩnh vực BVR là một nhân tố quan trọng bảo đảm cho việc khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên một cách hợp lý, góp phần giữ trạng thái cân bằng về môi trường và là cơ sở quan trọng bảo đảm cho phát triển kinh tế bền vững.

Trong những năm qua công tác QLTVR của tỉnh Hà Giang chịu nhiều sức ép do quá trình phát triển KT-XH, việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng sang xây dựng các công trình thủy điện, đường giao thông, khu đô thị, công tác quy hoạch, kế hoạch BVR và khai thác sử dụng TNR chưa hợp lý. Không những vậy, sự thiếu đồng bộ dẫn đến khó quản lý, nghèo đói chưa được giải quyết triệt để, các hoạt động như phá rừng, khai thác rừng trái phép... cũng tạo ra những sức ép đáng kể lên TNR. Tuy nhiên, dưới sự quản lý chặt chẽ của các cấp, các ngành nên giai đoạn 2009 - 2013 diện tích rừng của tỉnh được giữ vững và có bước cải thiện đáng kể so với giai đoạn 2004 – 2008. Công tác QLTVR của tỉnh Hà Giang được Trung ương đánh giá cao. Nhận thức chung về BVR của người dân được nâng cao, người dân đã tự nguyện và tích cực tham gia các hoạt động bảo vệ rừng tại công đồng dân cư, dần từ bỏ thói quen khai thác, sử dụng tài nguyên rừng trái phép. Đặc biệt trong việc thực hiện Luật BV&PTR, việc triển khai các Nghị quyết, Quyết định, Chỉ thị, các Chính sách về BVR của Đảng, Chính phủ đã được các cấp chính quyền tỉnh chú trọng. Hệ thống cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR của tỉnh hoạt động có hiệu quả. Về cơ chế QLTVR và tổ chức bộ máy quản lý đã có những thay đổi rõ rệt. Công tác đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn cho

đội ngũ cán bộ, công chức QLBNR, công tác quy hoạch, kế hoạch BVR, công tác giao rừng, đất rừng và thực thi các chính sách BVR được chú trọng. Bên cạnh việc chỉ đạo sát sao thực hiện các văn bản pháp luật của nhà nước, tỉnh còn ban hành các văn bản dưới luật, đặc biệt là sự lồng ghép chương trình BVR với chiến lược phát triển KT-XH.

Tuy nhiên, công tác QLNN trong lĩnh vực BVR của tỉnh Hà Giang vẫn còn một số hạn chế như công tác tổ chức bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR thiếu thống nhất, chưa hợp lý dẫn đến hiệu quả quản lý không cao; việc thu hút và huy động các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BVR chưa đạt hiệu quả cao; rừng, đất rừng đã được giao cho các hộ gia đình, cá nhân quản lý nhưng chưa quy định rõ quyền, trách nhiệm và thiếu các chính sách đầu tư, hỗ trợ cho người dân phát triển sản xuất thông qua việc trồng rừng, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng rừng, đất rừng chậm, thiếu thống nhất giữa các ban ngành gây khó khăn cho công tác quản lý; công tác thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng chậm gây ảnh hưởng tới việc huy động các chủ rừng và người dân tham gia vào công tác QLBNR; việc đầu tư công nghệ hiện đại phục vụ cho công tác quy hoạch rừng chưa được quan tâm, sự phối hợp giữa các ngành trong điều tra, quy hoạch không chặt chẽ dẫn đến độ chính xác trong các số liệu điều tra, quy hoạch không cao gây khó khăn cho việc xây dựng kế hoạch QLBNR; nhiều văn bản hướng dẫn của Trung ương còn chồng chéo, các quy định, chính sách ở địa phương chưa ban hành kịp thời với yêu cầu thực tiễn, thiếu các cơ chế, chính sách khuyến khích, huy động các nguồn lực bên ngoài như nguồn vốn ODA và hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác BVR...

Từ những phân tích tình hình thực tế, làm rõ những nguyên nhân yếu kém, giảm hiệu lực, hiệu quả QLNN; dựa vào định hướng và chiến lược phát triển KT-XH, tác giả đã đưa ra một số giải pháp cụ thể: Giải pháp về nâng cao

năng lực của bộ máy quản lý; Giải pháp về chính sách; Giải pháp về quy hoạch rừng; Giải pháp về huy động các nguồn lực bảo vệ rừng. Đồng thời, Luận văn có những đề xuất với Trung ương, với Tỉnh nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh Hà Giang.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tài liệu tiếng Việt

1. Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão Trung ương, 2014. *Báo cáo 1352/BC-PCLBTW ngày 19/12/2014 tình hình thiệt hại do lũ, lũ quét, sạt lở đất và công tác phòng tránh thiên tai trong những năm vừa qua*. Hà Nội.
2. Bộ NN&PTNT, 2001. *Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2001 - 2010*. Hà Nội.
3. Bộ NN&PTNT, 2004. *Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp và đối tác, cẩm nang ngành lâm nghiệp, chương hành chính và thể chế ngành Lâm nghiệp, tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức*. Hà Nội.
4. Bộ NN&PTNT, 2005. *Chương trình hành động bảo vệ rừng đến 2010*. Hà Nội.
5. Bộ NN&PTNT, 2006. *Dự thảo lần thứ 5, chiến lược phát triển Lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020*. Hà Nội.
6. Bộ NN&PTNT, 2006. *Quyết định số 1970/BNN-KL ngày 06/7/2006 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2005*. Hà Nội.
7. Bộ NN&PTNT, 2007. *Thông tư số 38/2007/TT-BNN ngày 25/4/2007 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 thôn*. Hà Nội.
8. Bộ NN&PTNT, 2010. *Quyết định 2140/QĐ-BNN-TCLN ngày 09/8/2010 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2009*. Hà Nội.
9. Bộ NN&PTNT, 2014. *Quyết định 3322/QĐ-BNN-TCLN ngày 28/7/2014 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2013*. Hà Nội.
10. Bộ NN&PTNT, 2014. *Báo cáo thực hiện kế hoạch năm 2013 ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn*. Hà Nội.
11. Chi cục Kiểm lâm Hà Giang, 2009. *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2009 và phương hướng nhiệm vụ năm 2010*. Hà Giang.

12. Chi cục Kiểm lâm Hà Giang, 2010. *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2010 và phương hướng nhiệm vụ năm 2011*. Hà Giang.
13. Chi cục Kiểm lâm Hà Giang, 2011. *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2011 và phương hướng nhiệm vụ năm 2012*. Hà Giang.
14. Chi cục Kiểm lâm Hà Giang, 2012. *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2012 và phương hướng nhiệm vụ năm 2013*. Hà Giang.
15. Chi cục Kiểm lâm Hà Giang, 2013. *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2013 và phương hướng nhiệm vụ năm 2014*. Hà Giang.
16. Chính phủ nước CHXHCNVN, 2006. *Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 3/3/2006 về việc thi hành Luật BV&PTR*. Hà Nội.
17. Chính phủ nước CHXHCNVN, 2008. *Nghị định số 05/2008/NĐ-CP ngày 14/01/2008 về quỹ BV&PTR*. Hà Nội.
18. Chính phủ nước CHXHCNVN, 2013. *Nghị định 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 qui định xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản*. Hà Nội.
19. Cục Kiểm lâm và Bộ NN&PTNT, 1994. *Văn bản pháp quy về quản lý bảo vệ rừng, quản lý lâm sản*. Hà Nội: Nhà xuất bản Nông nghiệp.
20. Cục Kiểm lâm và Bộ NN&PTNT, 2000. *Văn bản pháp quy về lâm nghiệp*. Hà Nội: Nhà xuất bản nông nghiệp.
21. Đại học Kinh tế quốc dân, khoa khoa học quản lý, 1999. *Giáo trình khoa học quản lý*. Hà Nội: Nhà xuất bản khoa học kỹ thuật.
22. Đại học Luật Hà Nội, 2005. *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*. Hà Nội: Nhà xuất bản Công an nhân dân.
23. Đảng cộng sản Việt Nam, 1991. *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.
24. Quốc hội nước CHXHCNVN, 2004. *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng*. Hà Nội.
25. Quốc hội nước CHXHCNVN, 2013. *Luật xử lý vi phạm hành chính*. Hà Nội.



26. Quốc hội nước CHXHCNVN, 2013. *Luật Đất đai*. Hà Nội.
27. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN, 2006. *Quyết định số 186/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về ban hành quy chế quản lý rừng*. Hà Nội.
28. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN, 2007. *Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05/2/2007 về phê duyệt chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006 - 2020*. Hà Nội.
29. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN, 2010. *Quyết định số 1245/QĐ-TTg ngày 21/7/2010 về kiện toàn ban chỉ đạo Trung ương về các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy chữa cháy rừng*. Hà Nội.
30. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN, 2012. *Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 08/2/2013 về ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng*. Hà Nội.
31. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN, 2012. *Quyết định số 57/QĐ-TTg ngày 09/1/2012 về phê duyệt kế hoạch BV&PTR giai đoạn 2011 – 2020*. Hà Nội.
32. Hà Công Tuấn, 2002. *Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*. Luận văn Thạc sĩ. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
33. Hà Công Tuấn, 2006. *Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*. Luận án Tiến sĩ. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
34. Nguyễn Đình Tư, 2004. *Báo cáo nghiên cứu đề tài tổng kết xây dựng quy ước bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng ở thôn bản vùng lòng hồ thủy điện sông Đà tỉnh Hoà Bình*. Dự án 661 của Bộ NN&PTNT.
35. UBND tỉnh Hà Giang, 2014. *Quyết định số 2104/QĐ-UBND ngày 26/7/2014 về phê duyệt kết quả rà soát, qui hoạch lại 3 loại rừng*. Hà Giang.
36. Nguyễn Cửu Việt, 2005. *Giáo trình luật hành chính Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Công an nhân dân.

**Website:**

37. Đỗ Hương, 2014. *GDP và giá trị sản xuất ngành lâm nghiệp*, <<http://baodientuchinhphu.vn>>. [Ngày truy cập: 15 tháng 12 năm 2014].
38. Minh Tâm, 2011. *Hà Giang nâng cao độ che phủ của rừng đạt 60% vào năm 2015*. Bản tin khoa học khuyến nông khuyến ngư số 5, <[xttm.agroviet.gov.vn](http://xttm.agroviet.gov.vn)>. [Ngày truy cập: 15 tháng 12 năm 2014].
39. Thiên Thanh (2014). *Kế hoạch trồng rừng*, <[www.baohagiang.vn](http://www.baohagiang.vn)>. [Ngày truy cập: 15 tháng 12 năm 2014].

