

TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI ĐẾN GIAO ĐẤT GIAO RỪNG Ở VÙNG ĐÔNG BẮC¹

TS. Trần Văn Hà
Viện Dân tộc học

Email: tranvanha@warecod.org.vn

Tóm tắt: Kết quả nghiên cứu tại các cộng đồng tộc người ở ba tỉnh Cao Bằng, Hà Giang và Lạng Sơn chỉ ra rằng, chính sách Đổi mới về quyền sử dụng đất gắn với mục đích và những chủ quản lý các loại rừng, ngoài việc góp phần gia tăng độ che phủ rừng đã thúc đẩy sự tiếp cận tài nguyên rừng và thay đổi sinh kế của các cộng đồng dân tộc thiểu số nơi đây lên mức độ cao hơn trước. Giao đất giao rừng và cơ chế thị trường là hai nhân tố ảnh hưởng đến sự thay đổi hệ thống canh tác của các cộng đồng dân tộc thiểu số ở địa bàn được nghiên cứu từ khi thực thi chính sách vào những năm đầu thập niên 1990 đến nay. Song, sự chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng đang đặt ra vấn đề phát triển kinh tế với chiến lược quản lý rừng và đất rừng bền vững trong mối quan hệ kinh tế, xã hội và môi trường thời gian tới.

Từ khóa: *Giao đất giao rừng, tác động của chính sách Đổi mới, vùng Đông Bắc*

Abstract: *Research results in ethnic communities in the three provinces of Cao Bang, Ha Giang, and Lang Son indicate that the Doi Moi policy on land use rights is associated with the purpose and owners of forests. In addition to contributing to the increase of forest cover, it has promoted access to forest resources and changed the livelihoods of ethnic minority communities to a higher degree than before. Forest land allocation and market mechanism are two factors affecting the change of the farming system of ethnic minority communities in the studied area since the implementation of the policy in the early 1990s to date. However, the conversion of forest land use purposes is posing problems for economic development with sustainable forest and forestland management strategies concerning economic, social, and environmental issues in the coming time.*

Keywords: *Land and forest allocation, Doi Moi policy, Northeast region.*

Ngày nhận bài: 15/3/2021; ngày gửi phản biện: 28/4/2021; ngày duyệt đăng: 12/6/2021

¹ Bài viết là kết quả của đề tài khoa học cấp Cơ sở năm 2021: “Biến đổi kinh tế, văn hóa của các dân tộc Tày, Nùng, Dao ở hai tỉnh Lạng Sơn và Quảng Ninh (1986 - 2020)”, do Viện Dân tộc học chủ trì, TS. Trần Văn Hà làm chủ nhiệm.

Mở đầu

Đất rừng của vùng Đông Bắc chiếm 21,3% diện tích rừng cả nước với 3.925.225ha (Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, 2019). Từ Đổi mới (1986), nhất là sau năm 1990, đất rừng và tài nguyên rừng của vùng này đã chuyển đổi từ quản lý nhà nước tập trung sang cơ chế giao quyền quản lý, bảo vệ và kinh doanh tài nguyên rừng. Cơ chế này được quy định và điều chỉnh bởi các đạo Luật Đất đai, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (BVPTTR). Giao đất giao rừng (GDGR) là chính sách lâm nghiệp cốt lõi, thực hiện chiến lược quản lý đất rừng nhằm đảm bảo lợi ích giữa phát triển kinh tế với quản lý rừng, đất rừng bền vững của nước ta. Những năm qua, chính sách GDGR sản xuất cho hộ gia đình, doanh nghiệp là giải pháp mang tính đột phá trong việc chăm lo giữ rừng, trồng rừng cũng như nâng cao thu nhập cho người dân. Tuy nhiên, quá trình thực thi chính sách GDGR sản xuất cho thấy, việc lồng ghép chiến lược phát triển kinh tế - xã hội gắn với bảo vệ môi trường còn nhiều vấn đề đang nổi lên trong một nền kinh tế thị trường hiện đại.

Từ góc nhìn kinh tế, dân tộc học và khoa học liên ngành, tuy đã có những nghiên cứu về tác động của chính sách giao đất lâm nghiệp và rừng cho các hộ gia đình, cá nhân, nhưng chỉ tập trung vào một hoặc hai trong số các vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường (Hayami, 1994; ADB, 1996; Smith, 1997; Oxfam, 2001; Vương và Hjemdahl, 2001; Tô Xuân Phúc, 2003,...). Song, những nghiên cứu đó chỉ đi sâu phân tích các tác động của chính sách GDGR mà không xem xét các chính sách “Đổi mới” tác động ra sao đến chính sách GDGR (Trần Thị Thu Hà, 2001). Nói khác đi, cho đến nay vẫn còn ít tài liệu, nghiên cứu đánh giá về kết quả thực hiện chính sách GDGR một cách toàn diện (Thomas Sikor, 2008) trong thời kỳ Đổi mới. Hơn nữa, các nghiên cứu này lại tách biệt những yếu tố để đánh giá xã hội hoặc kinh tế, môi trường, trong khi lẽ ra các yếu tố đó phải được đánh giá lồng ghép với nhau thông qua phương thức tiếp cận phối kết hợp (Trần Thị Thu Hà, 2006).

Dựa trên số liệu thống kê của chính quyền các cấp và tư liệu điền dã tại những cộng đồng dân tộc thiểu số (DTTS) khác nhau ở ba tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Cao Bằng năm 2018 - 2019, bài viết này trình bày những tác động của chính sách Đổi mới (CSĐM) đến quản lý đất rừng ở nơi đây. Cụ thể là, dựa trên cách tiếp cận tổng quan vấn đề trong quản lý rừng bền vững và khảo sát hiện trạng 3 loại rừng (sản xuất, phòng hộ và đặc dụng) tại các cộng đồng tộc người Dao, Tày và Hmông. Từ đó, phân tích ảnh hưởng của các CSĐM đến quản lý, quyền sử dụng đất và tác động của nó tới không gian sinh tồn của các tộc người trong bối cảnh một nền kinh tế thị trường ở vùng Đông Bắc.

Những cộng đồng thôn/bản được nghiên cứu thuộc các tỉnh Hà Giang, Cao Bằng, Lạng Sơn là tương đối điển hình, bao gồm nơi gần và xa trung tâm xã. Khoảng cách từ bản Tổng Ác đến UBND xã Lý Bôn (huyện Bảo Lâm, Cao Bằng) 1km; thôn Nà Pó đến trung tâm xã Giáp Trung (huyện Bắc Mê, Hà Giang) 12km; bản Nà Mìu cách trung tâm xã Mẫu Sơn (huyện Lộc Bình, Lạng Sơn) 4,5km. Hầu hết các cộng đồng đều là những DTTS đại diện cho

các loại rừng (tính diện tích lớn nhất) được giao chăm sóc và bảo vệ là rừng sản xuất (dân tộc Tày, xã Giáp Trung), rừng phòng hộ (dân tộc Dao, xã Mẫu Sơn) và rừng đặc dụng (dân tộc Hmông, xã Lý Bôn). Cần lưu ý rằng, tại các cộng đồng này đều không có các dự án quốc tế về quản lý rừng cộng đồng tài trợ thời gian qua.

1. Tác động của các chính sách Đổi mới đến quản lý đất rừng

Đổi mới kinh tế ở Việt Nam tuy bắt đầu từ 1986, nhưng do đặc điểm riêng của miền núi và vùng DTTS, nên việc thực thi các CSĐM trên lĩnh vực nông, lâm nghiệp trong đó có các tỉnh vùng Đông Bắc diễn biến ở những năm đầu 1990 khác biệt với vùng đồng bằng (Bé Việt Đăng, 1996; Phạm Xuân Nam, 1997; Trần Văn Hà, 1999). Tại các vùng đất có diện tích lâm nghiệp lớn, CSĐM hướng tới việc quản lý sử dụng phù hợp phát triển bền vững tài nguyên rừng, nhằm giải quyết những khó khăn, bế tắc do kinh tế nông, lâm trường quốc doanh đang đổi diện. Thực chất, các chính sách này là chuyển đổi quyền sử dụng đất và rừng từ những nông, lâm trường quốc doanh của thành phần kinh tế nhà nước sang các loại chủ quản lý khác nhau (cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng, UBND xã, Ban quản lý các loại rừng phòng hộ, đặc dụng, quốc phòng, tổ chức khoa học công nghệ, doanh nghiệp...). Mục đích của chính sách GDGR mà Chính phủ kỳ vọng là nâng cao thu nhập, nhất là đối với hộ gia đình dựa trên hoạt động kinh tế nông, lâm nghiệp kết hợp mà vẫn giữ được lợi ích đối với môi trường, bảo vệ được hệ thống sinh thái vùng miền núi và dân tộc, tránh xung đột và tranh chấp đất rừng (chủ yếu là nương canh tác chuyển thành rừng sản xuất).

1.1. Về chính sách giao đất giao rừng

Chính sách GDGR ở miền núi và dân tộc vào thời điểm Đổi mới (1986) chưa được ban hành. Bởi những năm 1980 - 1990 tại các vùng miền núi kể cả những tỉnh Đông Bắc do yêu cầu tự túc lương thực lớn, nên diện tích rừng được chăm sóc bảo vệ và trồng mới còn ít. Khi Luật Đất đai năm 1987 ra đời, quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân được bảo đảm. Tất cả các giao dịch đất đai đều thực hiện theo quyết định của Nhà nước, đất không có giá trị, thị trường đất đai chưa được công nhận. Luật Đất đai năm 1993 công nhận đất đai có giá và các hộ gia đình, cá nhân có quyền chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp đất đai. Luật Bảo vệ Phát triển rừng (BVPTTR) ngày 19/8/1991 và Luật Đất đai năm 1993 là cơ sở pháp lý để giao khoán rừng, đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức với mục tiêu tạo động lực kinh tế, khuyến khích người dân tham gia bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là đồng bào các DTTS vùng cao sống dựa vào rừng. Hơn một năm sau khi có Luật BVPTTR, Chính phủ lại ban hành quyết định 327/CP (9/1992) với chương trình phủ xanh đất trống, đồi núi trọc, bảo vệ và chăm sóc rừng đầu nguồn, vốn đầu tư cho cả nước năm đầu tiên là 60 tỷ đồng. Khoảng 1.200 dự án được triển khai từ 1993 (Phạm Xuân Nam, 1997, tr. 181). Thời điểm này, rừng ở các điểm nghiên cứu được hiểu là rừng tự nhiên (phòng hộ, đặc dụng), đất nương thuộc gia đình và hợp tác xã quản lý. Đất đai sử dụng bởi các hợp tác xã

nông nghiệp được Nhà nước giao lại cho hộ gia đình, cá nhân để sử dụng lâu dài. Cơ quan quản lý và hệ thống quản lý đất đai được thiết lập.

Ngoài ra, Chính phủ cũng ban hành Nghị định 01/CP năm 1995 và Quyết định 178/2001/QĐ-TTg để thực hiện việc khoán bảo vệ rừng, trong đó Nhà nước vẫn nắm quyền sở hữu, quản lý rừng, đất rừng. Khi có Luật Đất đai 2003 và Luật BVPT 2004, Nhà nước công nhận quyền sở hữu cộng đồng đối với đất và rừng cộng đồng. Luật BVPT cho phép khoán rừng đặc dụng cho các hộ gia đình, cá nhân sinh sống lâu đời ở địa phương. Áp dụng chính sách khoán trong lâm nghiệp theo tinh thần Khoản 10, các gia đình, cá nhân tham gia nhận khoán để bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh, trồng rừng trên các diện tích đất đã có hoặc chưa có rừng và đất đã quy hoạch để trồng, phục hồi rừng thuộc các lâm trường quốc doanh và ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ được Nhà nước giao đất sử dụng vào mục đích sản xuất lâm nghiệp. Đối tượng ưu tiên khoán bảo vệ rừng là các hộ gia đình, cá nhân là công nhân, viên chức đang hoặc đã làm việc cho bên giao khoán; các hộ cư trú hợp pháp tại địa phương; các hộ, tổ chức ở địa phương khác có vốn đầu tư sản xuất; các hộ đồng bào DTTS tại chỗ có đời sống khó khăn. Năm 2010, ngoài khoản tiền hỗ trợ khoán bảo vệ rừng, những người tham gia khoán bảo vệ rừng được nhận thêm tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng. Hơn nữa, người dân được phép thu hái một số lâm sản phụ, lâm sản ngoài gỗ, lâm sản theo quy định cho đối tượng nhận khoán rừng. Cá nhân, hộ gia đình tham gia khoán bảo vệ rừng được nhận các khoản tiền mặt hỗ trợ bảo vệ rừng, từ 50.000 đồng/ha/năm lên 100.000 đồng/ha/năm (07/2012/QĐ-TTg và QĐ 24/2012/QĐ-TTg) và tăng lên 400.000 đồng/ha theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP.

Đến nay, Chương trình 327 (từ năm 1992), Chương trình 556 (năm 1995), Chương trình 5 triệu ha rừng là các chương trình điển hình triển khai khoán bảo vệ rừng. Qua nội dung của ba chương trình này thì mục tiêu ưu tiên nhằm nâng cao diện tích và độ che phủ rừng toàn quốc, thứ đến là góp phần xóa đói giảm nghèo. Khác với chính sách GĐGR, chính sách khoán bảo vệ rừng khuyến khích tham gia của các thành phần kinh tế vào bảo vệ, phát triển rừng, trong đó Nhà nước hỗ trợ nguồn lực để bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh, phục hồi và trồng mới rừng. Nhờ vậy, về cơ bản qui mô tài nguyên rừng - độ che phủ rừng (gồm diện tích phủ xanh như bụi cây, cây dài ngày...) đã được tăng lên đáng kể. Việc thực thi chính sách cấm đốt rừng làm rẫy và phủ xanh đất trống, đồi trọc hoặc đất trước đây sử dụng canh tác nương rẫy đã được chuyển sang giữ tái sinh tự nhiên để phục hồi rừng. Song, có điều là thời kỳ này, diện tích rừng tự nhiên lại bị giảm do khai thác bất hợp pháp, hoặc có nơi được phép khai thác - tại tất cả các điểm nghiên cứu thực tế này đã diễn ra. Việc trồng rừng không được thực hiện ở các điểm nghiên cứu, do không có các dự án quốc tế PAM hay 327.

Thời kỳ năm 2001 - 2005, canh tác nương vẫn tiếp tục tại các điểm nghiên cứu, nhất là ở cộng đồng Hmông thôn Tổng Ấc, xã Lý Bôn (huyện Bảo Lâm), cho dù đã có lệnh cấm. Có 40 hộ dân Hmông ở thôn này thuộc vùng lõi của khu rừng phòng hộ 10ha do cộng đồng quản

lý, di chuyển về từ 6 xã của huyện Hà Quảng (Cao Bằng), không có đất nên họ lấn đất rừng cấm để làm nương. Còn người Dao ở thôn Nà Miu, xã Mẫu Sơn, theo ông Vi Văn Đ. nguyên trưởng thôn và số liệu thống kê của xã Mẫu Sơn vào thời kỳ này, thôn có 80,5ha rừng phòng hộ đã chuyển sang đất nông nghiệp. Một số diện tích rừng tái sinh cũng chuyển sang trồng chè và cây công nghiệp khác, chủ yếu cây thông. Tại thôn Nà Pó của người Tày, xã Giáp Trung (huyện Bắc Mê, Hà Giang) vào năm 2002 đã nhận 10,4 - 19ha của người Dao Khuổi Lịch là thôn cùng xã chuyển từ đất rừng phòng hộ sang làm nương ngô, lúa để canh tác (Hà Văn Th. 76 tuổi, người Tày, nguyên cán bộ xã Giáp Trung). Cần lưu ý rằng, một số diện tích đất rừng ở vùng ven khi chuyển sang canh tác cũng được chuyển thành vườn nhà và đất ở trong thời gian này, do tách hộ và dân số tăng. Song song với việc đầu tư trồng cây công nghiệp như hồi, thông, chè ở Mẫu Sơn hay cây dổi, cây thông ở Giáp Trung thì cũng tương ứng với một diện tích đất rừng phòng hộ bị khai phá, làm cho đất rừng bị thu hẹp.

Từ năm 2002, chính sách về phục hồi rừng đối với những diện tích rừng nghèo kiệt được thực hiện ở các địa phương vùng Đông Bắc. Vì vậy, nhiều diện tích rừng ở Nà Miu, Nà Pó được trồng lại và cho những kết quả khác nhau. Nếu một số diện tích rừng được trồng thông qua chương trình 661 ở thôn Nà Miu không đạt yêu cầu thì ở Nà Pó, Tổng Ác lại cho kết quả tốt hơn. Diện tích trồng rừng ven khu vực phòng hộ được quy hoạch và giao cho cộng đồng quản lý cho đến những năm 2018. Chính sách mới mang lại lợi ích cho người dân và công tác truyền thông khi cho phép các hộ gia đình khai thác rừng sản xuất nhưng phải tuân thủ những quy định khai thác bền vững đã bước đầu có kết quả nhất định. Song, do quản lý của các cơ quan chức năng thiếu chặt chẽ, nên chưa thể nói đã đạt được nguyên tắc khai thác bền vững. Tại các khu rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, tình trạng khai thác trộm vẫn xảy ra so với những năm trước 2000. Tuy nhiên, khi so sánh giữa các điểm nghiên cứu Tổng Ác, Nà Pó và Nà Miu, những nơi rừng giao cho cộng đồng quản lý, ở đó cả hộ dân và chính quyền thôn đều có quan tâm nên tình trạng khai thác gỗ tốt hơn.

Năm 2006, các tỉnh bắt đầu thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho đất lâm nghiệp. Từ năm 2010 đến nay, diện tích rừng có xu hướng tăng độ che phủ nhưng lại giảm về chất lượng rừng. Vì một số lớn diện tích rừng trồng bị chặt đi để trồng cây công nghiệp, cây ăn quả, chè (Mẫu Sơn, Lạng Sơn); diện tích rừng trồng có tăng nhưng diện tích rừng tự nhiên tốt lại bị khai thác để trồng cây keo, bạch đàn; trong khi khai thác trộm rừng tự nhiên vẫn xảy ra (Nà Pó, Tổng Ác).

Về khả năng cung cấp sản phẩm: Tại các điểm nghiên cứu từ năm 1990 đến 2000, tuy chất lượng sinh khối rừng có tăng lên song đa phần là rừng non, trữ lượng gỗ thấp. Tình trạng khai thác trộm rừng tự nhiên tuy có giảm do được giao cho cộng đồng nhưng vẫn còn khai thác trộm tại khu rừng tự nhiên có nhiều gỗ quý như lát, đinh, sến, táu, nghiến, trai,... Những năm gần đây chất lượng rừng tự nhiên, nhất là các cánh rừng nguyên sinh đã giảm đáng kể, chỉ còn chủ yếu là rừng trung bình, rừng nghèo có giá trị kinh tế thấp (UBND tỉnh

Hà Giang, 2017). Song, tại 3 tỉnh Hà Giang, Cao Bằng, Lạng Sơn thuộc Đông Bắc, đều có diện tích rừng, trong đó rừng tự nhiên thuộc diện cao nhất nước với tỷ lệ che phủ (%) cao thứ hai toàn quốc, sau vùng Bắc Trung Bộ (xem Biểu 1).

Biểu 1: Diện tích và độ che phủ rừng 3 tỉnh vùng Đông Bắc (đến 31/12/2018)

Tỉnh	Diện tích có rừng (ha)	Rừng tự nhiên (ha)	Rừng trồng (ha)	Tỷ lệ che phủ (%)
Toàn quốc	14.491.295	10.255.525	4.235.770	41,65
Vùng Đông Bắc	3.903.648	2.353.991 (60,03%)	1.549.658 (39,70%)	56,02
Hà Giang	459.165	373.911 (81,43%)	85.253 (18,57)	56,50
Cao Bằng	367.897	348.269(94,66%)	19.628 (5,34%)	54,43
Lạng Sơn	533.078	293.539 (83,14%)	239.539 (16,86%)	62,43
Vùng Bắc Trung Bộ	3.103.601	2.222.455 (71,61%)	881.146 (28,39%)	57,65

Nguồn: Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2019)

Tại các cộng đồng như Tổng Ấc, Nà Pó, việc khai thác sản phẩm trong rừng được quy định rõ trong quy ước của cộng đồng. Ví dụ, hầu hết cây gỗ quý như nghiến, trai, dổi... của rừng Nà Miu khi thống nhất ghi trong quy ước, thì ngoài ban kiểm tra thôn giám sát, các hộ gia đình trong cộng đồng cũng giám sát nhau. Trong khi ở Nà Pó, các hộ gia đình được phép khai thác gỗ nhưng chỉ là loại xoan rừng hoặc gỗ nhóm 4 để làm nhà sau đợt lũ quét năm 2014 và phải đảm bảo đúng nguyên tắc bền vững. Đại diện cho thôn, xã giám sát từng loại cây để khai thác theo quy ước của cộng đồng. Loại rừng trồng (từ đất nương dốc trồng sắn) ở Nà Miu, chủ yếu là thông để lấy nhựa, trong khi ở Tổng Ấc và Nà Pó trồng cây keo lấy gỗ, một số hộ trồng bạch đàn. Nhìn chung, chất lượng rừng trồng còn nghèo, tuy đáp ứng một phần giá trị kinh tế cho hộ nhận khoán nhưng không đáp ứng được yêu cầu về bảo vệ môi trường.

Về khả năng đảm bảo chức năng môi trường và quản lý cảnh quan: Trong một thập niên thực hiện GDGR cho hộ, cộng đồng, cá nhân từ những năm 1990 đến 2000 là yếu tố làm giảm thiểu mức độ xói mòn đất, độ che phủ rừng tăng lên so với những thập niên trước Đổi mới. Trên thực tế, loại đất dốc trồng sắn được chuyển sang trồng rừng ở hầu hết các cộng đồng vùng cao. Nhờ đó, nguồn nước ngầm dồi dào hơn; song theo cơ quan môi trường cấp huyện tại các địa phương như Mẫu Sơn, Lý Bôn, Giáp Trung thì chất lượng nước bề mặt không tốt do việc trồng trọt bón quá mức phân hóa học, sử dụng thuốc trừ sâu thiếu hợp lý tại một số đất có độ dốc thấp khi trồng cây lâm nghiệp xen với cây ngô, hoa màu khác (thực hiện mô hình kinh tế nông lâm kết hợp của hộ gia đình). Tình trạng hạn hán tuy giảm nhưng cùng với biến đổi khí hậu và thiên tai xảy ra lũ ống, lũ quét như Nà Pó năm 2012 diễn biến khốc liệt. “Tháng 6 năm 2012 trên địa bàn xã Giáp Trung đã xảy ra lũ quét đã làm 3 người chết, 7 người bị thương, 5 nhà bị trôi hoàn toàn, 182 nhà cần phải di dời, 20 nhà bị đất đá trôi vào nền nhà, 145.99 ha lúa ngô bị mất trắng và ảnh hưởng; 2,7 ha mặt nước ao bị ngập, 02 công trình nước sinh hoạt, 02 đập, 09 công trình thủy lợi bị hư hỏng, khu trung tâm chợ

và đường giao khối lượng đất đá sạt lở khoảng hơn 80.500m³ đất đá” (UBND xã Giáp Trung, 2012).

Qua các điểm nghiên cứu, rừng thứ sinh từ năm 2000 đến 2018 đã phục hồi đáng kể, mang lại những tác động tốt đến môi trường; nguồn nước, không khí ở Nà Miu, Nà Pó đã cải thiện, bên cạnh chất lượng đất, tiểu khí hậu đã được xem trọng, mang lại lợi ích về củng cố môi trường trong bối cảnh biến đổi khí hậu và thiên tai hơn một thập niên qua. Song, một số diện tích rừng trồng bị khai thác và 2 đập thủy điện được xây dựng ở xã Lý Bôn² (Thủy điện Bảo Lâm 1, Thủy điện Bảo Lâm 3A) đã làm mất rừng, đất sản xuất³ của 42/95 hộ các dân tộc Tày, Nùng, Kinh ở xã Lý Bôn, nhất là thôn Tổng Ấc và các xã của huyện. “Để di dời nhà ở ra khỏi khu vực lòng hồ, gia đình có gần 22.000m² đất bao gồm đất ở, đất trồng lúa, đất trồng cây hàng năm, đất rừng sản xuất. Khi đo đạc, số diện tích rừng sản xuất lên hơn 5.600m² là không đúng với diện tích hiện có; trong khi diện tích đất trồng ngô, trồng lúa hàng năm bị giảm với thực tế” (Mã Văn S. dân tộc Tày, xã Lý Bôn).

Tại thôn Tổng Ấc, người dân đối diện với việc xả lũ bất thường của các nhà máy điện trên sông Nho Quế vào mùa mưa; trong khi bị hạn nặng vào mùa sản xuất. Tình trạng xuống cấp do bị lở, sụt lún trường tiểu học tại thôn, đường liên thôn và liên xã được cộng đồng thôn và xã nhiều lần viết đơn khiếu nại tới nhà máy, các cơ quan của huyện nhưng chưa được giải quyết.

Việc chuyển đổi diện tích đất lâm nghiệp sang làm thủy điện, khai thác khoáng sản là vấn đề nổi cộm ở Hà Giang những năm gần đây. Với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, những năm qua tỉnh đã cho các doanh nghiệp, nhà đầu tư xây dựng những công trình có sử dụng một số diện tích khá lớn rừng, đất lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh. Từ năm 2006 đến 2016, tổng cộng 80.688,9ha đất lâm nghiệp chuyển đổi sang mục đích khác để phục vụ phát triển kinh tế, cơ sở hạ tầng. Diện tích đất lâm nghiệp và rừng bị mất đi vẫn diễn ra do chuyển đổi rừng sang mục đích xây dựng hạ tầng, phát triển giao thông, thủy điện, khai khoáng. Riêng xây dựng các công trình thủy điện, khai thác khoáng sản, nông nghiệp thủy sản, công trình thổ cư trong thời gian này tỉnh Hà Giang đã cho chuyển đổi mục đích đất lâm nghiệp là 1.253,9ha. Đáng chú ý là diện tích rừng bị mất do làm thủy điện và khai thác khoáng sản là 1.031,4ha, chuyển sang nuôi trồng thủy sản - 167,9ha, chuyển làm các công trình công cộng, thổ cư - 54,6ha (UBND tỉnh Hà Giang, 2018).

Về cảnh quan ở các điểm nghiên cứu, đến nay đã được củng cố do việc chuyển đổi nương trồng cây lương thực ngắn ngày (lúa, sắn, ngô) sang cây công nghiệp dài ngày với hệ sinh thái đa dạng kết hợp cả cây ngắn và dài ngày. Thông qua các chương trình trồng rừng, phủ xanh đất trống, đồi trọc của Chính phủ đã thay đổi bức tranh cảnh quan kinh tế của các

² Cụm công trình thủy điện Bảo Lâm công suất 114 MW, gồm các nhà máy: Thủy điện Bảo Lâm 1, Bảo Lâm 3, Bảo Lâm 3a, Thủy điện Mông Ân được xây dựng trên sông Gâm và sông Nho Quế thuộc địa bàn 2 huyện Bắc Mê (Hà Giang) và Bảo Lâm (Cao Bằng).

³ 42 hộ của thôn đã có 238.000m² đất sản xuất bị thu hồi do thuộc điểm ngập lòng hồ thủy điện.

tiểu vùng, trong đó có một số diện tích tại các điểm nghiên cứu. Nếu trước những năm 1990, “các quả đồi tại địa bàn thôn toàn một màu cây lương thực xanh đầu mùa thì cuối vụ trở lại đất. Từ những năm 2000 đến nay, đồi được phủ màu xanh cây gỗ, cây hồi, cây ăn quả như chanh rừng, quýt dẹt và nhất là cây thông lấy nhựa bán sang Trung Quốc” (Triệu Tiến T., dân tộc Dao, Nà Miu). Song, việc duy trì các hoạt động canh tác truyền thống và khai thác các sản phẩm ngoài gỗ ở rừng đầu nguồn do hộ dân quản lý vẫn là nguy cơ không duy trì được tính bền vững đối với cảnh quan môi trường.

2. Tác động của chính sách Đổi mới đến quyền sử dụng đất

2.1. Vấn đề quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch tổng thể đất đai sau 3 thập niên Đổi mới vẫn còn phức tạp tại các nông, lâm trường quốc doanh. Đây là những chủ thể đang thụ hưởng hàng triệu ha đất, rừng trong khi hiệu quả kinh tế - xã hội lại rất thấp. Do vậy, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/03/2015 chỉ đạo các công ty tiếp tục rà soát, lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất và chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, từ đó giải quyết cơ bản các tồn tại, vướng mắc về đất đai, nhất là đất ở, đất sản xuất của đồng bào dân tộc, bảo đảm ổn định xã hội, thực hiện tốt việc đổi mới quản lý và sử dụng đất đai, bảo vệ và phát triển rừng theo quy định của pháp luật⁴. Thực hiện Nghị quyết của Bộ chính trị, năm 2018, Chính phủ duyệt điều chỉnh Quy hoạch sử dụng đất đối với các tỉnh Lạng Sơn, Cao Bằng, Hà Giang giai đoạn 2016 - 2020. Sau 30 năm thực hiện Đổi mới ở Đông Bắc, nhìn từ bình diện thực thi chính sách đối với đất lâm nghiệp, quy hoạch tổng thể này đã bổ sung, định hình lại việc quản lý, sử dụng đất cho những năm 2020 trở đi. Như vậy, vấn đề quy hoạch sử dụng đất thời kỳ Đổi mới vẫn dựa vào phân chia 3 loại rừng như những thập niên trước. Song, tại cấp cộng đồng cho thấy việc quy hoạch tiếp tục áp đặt từ trên xuống mà thiếu sự tham gia của cộng đồng. Ví dụ, quy hoạch đất đai ở xã Giáp Trung, cho đến thời điểm nghiên cứu mà chúng tôi tiếp cận được đều ở tình trạng không có sự tham gia của cộng đồng, thậm chí của cán bộ quản lý thôn. Một cán bộ Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Bắc Mê cho biết: quy hoạch sử dụng đất cấp thôn có sự tham gia của người dân chỉ được thực hiện đối với một số địa bàn có dự án quốc tế tài trợ (Lê Văn T., Phòng Tài nguyên & Môi trường huyện Bắc Mê, Hà Giang).

2.2. Phân phối đất đai

Việc GDGR tại các cộng đồng được nghiên cứu từ năm 1990 đến 2018 cho thấy, tại đây không dựa trên quy hoạch chi tiết nào đã được phê duyệt. Những bất cập trong chương

⁴ Nghị quyết số 30-NQ/TW, ngày 12/3/2015 của Bộ chính trị: *Về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp.*

trình quan trọng này được thể hiện ở việc chính quyền và cơ quan chức năng thực thi chính sách ở cấp thôn bản chưa thực chất. Phỏng vấn hồi cố những hộ gia đình nhiều và ít đất rừng, đất nương canh tác cũ, đa số thông tin các hộ gia đình ở Tổng Ấc, Nà Pó và Nà Miu đều cho rằng, cán bộ địa chính hồi đó cùng với cán bộ thôn thực hiện công việc tại thực địa rất hình thức. “Nhóm làm việc này không có sự đo đạc gì mà chỉ đứng ở một điểm dựa vào các đặc điểm ngọn đồi, khe núi, rồi nói khoanh rừng này là của hộ ông A, giáp đó là hộ tiếp theo,... (Hà Văn L., thôn Nà Pó). Vì vậy, đất rừng không có sự phân chia ranh giới rõ ràng, nguyên nhân này dẫn đến tranh chấp giữa các hộ gia đình về sau. Tuy mỗi hộ có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNSDD), nhưng không được ngân hàng cho thế chấp, vay vốn sản xuất, dẫn đến việc các xã cho thu hồi GCNSDD này của các hộ gia đình. Diện tích đất dốc (gọi là nương dốc) chỉ trồng được cây sắn trước đây giao cho hộ gia đình, nhưng sau khi giao đất lại chuyển thành đất lâm nghiệp, nên cá nhân hay hộ gia đình được giao không thể tiếp tục sử dụng canh tác nông nghiệp vì không được chuyển đổi mục đích sử dụng. Sự bất hợp lý đó đã khiến cho nhiều hộ ở Nà Pó, Tổng Ấc thiếu đất làm nông nghiệp, vì không phải hộ gia đình nào vào thời điểm đó cũng có ruộng trồng lúa nước. Không có đất trồng cây lương thực để ăn và chăn nuôi, buộc các hộ này phải thuê đất của hộ gia đình cùng thôn hoặc khác thôn để trồng ngô và một phần lợi tức mỗi năm.

Bên cạnh đó, còn có sự bất bình đẳng về tiếp cận đất đai trong quá trình GDGR ở thôn Tổng Ấc. Với 32/40 hộ người Hmông ở thôn Tổng Ấc và 12/35 hộ ở thôn Nà Pó (chiếm đa số là hộ gia đình trẻ mới ra ở riêng) đều không có đất rừng để canh tác. Bởi vì đa số hộ có kinh tế khá giả, có lao động lại được giao diện tích rừng lớn; hộ nghèo, ít lao động, những cặp vợ chồng trẻ, hộ có 1 - 2 con tách hộ vào thời gian này không còn quỹ đất rừng để giao. Việc bất bình đẳng về tiếp cận đất rừng ở cấp cộng đồng như trên đã ảnh hưởng đến thu nhập của các hộ gia đình trong thời gian dài.

2.3. Quyền sử dụng đất và quyền tiếp cận nguồn tài nguyên sau khi thực hiện chính sách mới về đất đai

Trên danh nghĩa sau khi hộ được GDGR tại các cộng đồng, có khoảng 62% số hộ tại 3 cộng đồng được nghiên cứu đã có GCNSDD và được ghi rõ quyền sử dụng bên cạnh bản trích lục tên thửa và số đo. Song về mặt pháp lý, GCNSDD này lại không thể dùng làm thế chấp đối với ngân hàng thương mại tại địa phương. Thực chất, ở Nà Miu và Tổng Ấc việc chuyển nhượng đất giữa các hộ gia đình tuy không được chấp nhận, nhưng cũng có một số hộ nghèo ở Nà Miu đã bán đất lâm nghiệp được giao; hoặc một số hộ người Tày ở Tổng Ấc có nhiều đất sau thời gian cho người Hmông thuê đã bán cho họ. Có 8 hộ người Tày ở Tổng Ấc và 12 hộ ở Nà Miu đã bán quyền sử dụng đất trong thời gian từ 2004 - 2009. Ở Nà Pó tuy có ít hộ hơn, nhưng việc chuyển nhượng bị dừng lại vào năm 2005, khi rừng được giao cho cộng đồng quản lý vì khu vực này chuyển thành rừng phòng hộ đầu nguồn thuộc hồ thủy điện Tuyên Quang. Số hộ mua quyền sử dụng đất rừng này ở Nà Pó khi chuyển sang rừng

phòng hộ đầu nguồn được ưu tiên vay vốn từ quỹ môi trường rừng hồ thủy điện để phát triển sinh kế.

3. Tác động của chính sách Đổi mới đến cuộc sống của người dân

3.1. Thay đổi hệ thống canh tác trên đất dốc

Sau những năm 1990, chính sách GDGR được thực thi trên cơ sở hệ thống luật pháp thường xuyên được điều chỉnh (Luật Đất đai 1993), nhất là khi có Nghị định 84 và Luật Đất đai năm 2003, các quyền của người sử dụng đất, định giá và quy định về đền bù, thu hồi đất trong cơ chế thị trường, thì tại các cộng đồng được nghiên cứu, người dân thực sự trở thành người làm chủ đất rừng và phát triển sinh kế dựa vào nguồn tài nguyên này. Khi việc canh tác nương rẫy truyền thống bị cấm đối với hộ gia đình nhận đất và rừng được giao với những cam kết theo luật định, hộ gia đình bắt đầu tổ chức lại sản xuất thông qua lựa chọn cây trồng, con giống chăn nuôi và có chiến lược đầu tư, tiếp cận thị trường về sản phẩm cần đáp ứng. Như vậy, chính sách GDGR và cơ chế nền kinh tế thị trường đã thúc đẩy việc thay đổi hệ thống canh tác ở các cộng đồng được nghiên cứu. Song, ở đây có sự phân hóa cả về mức độ và năng lực chuyển đổi hệ thống canh tác giữa nhóm hộ kinh tế khá và hộ nghèo. Do các điểm nghiên cứu là khu vực 3 (theo cách phân loại để thực hiện chính sách của Ủy ban Dân tộc), nên số hộ đa số thuộc diện nghèo và họ luôn đối diện với những thách thức trong chuyển đổi hệ thống canh tác. Số hộ gia đình kinh tế khá chỉ tập trung vào diện là cán bộ thôn hay người đã thoát ly nay về địa phương sinh sống.

3.2. Thu nhập của hộ về mức thu và nguồn thu

Thu nhập của các hộ gia đình dân tộc Dao, Tày và Hmông tại điểm nghiên cứu từ các năm 2016 - 2019 đã được nâng cao hơn so với những thập niên 1990 và 2000, nhất là trước Đổi mới (1986). Song, số lượng hộ gia đình thuộc diện kinh tế khá trong các cộng đồng này chỉ chiếm 7 - 9%, còn lại hộ nghèo vẫn chiếm đến 21% như ở Nà Pó, còn thấp hơn là Tổng Ấc 12%, trong khi ở Nà Miu là 16% (số liệu năm 2018; nghèo đa chiều được cộng đồng xếp loại theo tiêu chí của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội). Tuy mức thu nhập ở Nà Pó thấp hơn so với Tổng Ấc hay Nà Miu, nhưng khoảng cách thu nhập giữa hộ nghèo và kinh tế khá không lớn (xấp xỉ 1,5 lần).

Về nguồn thu nhập, điều ghi nhận qua các hộ gia đình tại các cộng đồng là khá đa dạng. Nếu như ở Nà Miu thu nhập từ 2 nguồn chính là bán nhựa thông và làm thuê ở vùng biên thì ở Nà Pó là từ trồng trọt, chăn nuôi và lâm sản; còn ở Tổng Ấc, các hộ Hmông trồng ngô và nuôi bò, người Tày làm ruộng kết hợp chăn nuôi dê, gia cầm và một vài hộ kinh doanh nhỏ. Để đầu tư trồng cây thông, chăn nuôi hay kinh doanh, các hộ gia đình đều sử dụng vốn vay từ Ngân hàng Chính sách xã hội hoặc khai thác lâm sản phi gỗ trong khu rừng được giao khoán để đảm bảo cuộc sống. Một số hộ có người đi làm thuê ở Trung Quốc và Hà Nội đã gửi tiền về cho vợ, bố mẹ đầu tư mà không phải vay từ ngân hàng. Nhiều hộ nghèo thiếu nguồn thu nhập, khiến con cái họ không có điều kiện học lên bậc trung học cơ

sở. Một chỉ báo đáng lưu ý khi khảo sát tại các điểm nghiên cứu năm 2018 chỉ ra rằng, nguồn thu nhập của các nhóm hộ gia đình thuộc diện kinh tế khá từ cây lương thực chỉ chiếm tỷ lệ thấp (Tổng Ấc có 7,2% hộ kinh tế khá, thu nhập từ cây ngô và lúa chiếm 45,8%; Nà Pó với 7% hộ khá, thu từ lúa, ngô, sắn chiếm 46,4%; Nà Miu là 9,2% hộ khá, thu nhập từ ngô, lúa chiếm 40,6%). Như vậy, trong số hộ kinh tế khá tại các cộng đồng nói trên, thu nhập ngoài trồng cây lương thực chiếm 54 - 60%, còn lại là nguồn thu từ lương thực. Dầu giá trị thu từ trồng lúa, ngô, sắn của hộ gia đình có giảm đi so với trước đây nhưng vẫn chiếm tỷ lệ quan trọng trong cơ cấu nguồn thu. Trong khi, các hộ nghèo chủ yếu dựa vào thu nhập từ cây lương thực và một phần công lao động làm thuê chiếm tỷ lệ cao trong cấu trúc nguồn thu (Tổng Ấc chiếm 74,20%; Nà Pó cao nhất chiếm 83,60%; Nà Miu là 68,90%). Đáng lưu ý ở nhóm kinh tế khá là thu nhập dựa vào lâm nghiệp. Nhờ chính sách GDGR, nguồn thu từ cây công nghiệp (thông, sồi, cây lấy gỗ, chè) và chăn nuôi gia súc, gia cầm của hộ kinh tế khá cũng cao hơn hộ nghèo nhiều lần. Bởi vì, hộ kinh tế khá có nhiều lao động chính, lợi thế về đất đai, tài chính, biết tính toán và có chiến lược đầu tư sản xuất, kinh doanh cũng như kinh nghiệm trồng trọt, chăn nuôi tốt hơn so với hộ nghèo.

Liên quan đến thu nhập và đời sống của các cộng đồng tại 3 điểm nghiên cứu là vấn đề an ninh lương thực và an sinh xã hội. Vì là những cộng đồng dân tộc thuộc địa bàn khu vực 3, vùng đặc biệt khó khăn cho đến thời điểm nghiên cứu năm 2019. Do đó, công tác xóa đói, giảm nghèo vẫn là nội dung trọng yếu của chính sách dân tộc, nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở các DTTS nơi đây. Sống ở vùng cao, chủ yếu dựa vào đất rừng và khai thác lâm sản, nên sau năm 1990 khi cấm đốt rừng làm rẫy, chuyển từ đất nương rẫy sang đất lâm nghiệp để GDGR cho cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng, sản lượng lương thực từ 1990 đến 2005 bị giảm. Vấn đề an ninh lương thực đối với các cộng đồng này là khá nghiêm trọng, nhất là hộ gia đình nghèo DTTS thuộc diện đặc biệt khó khăn. Theo số liệu báo cáo về hộ nghèo, khu vực 3 của các xã Giáp Trung, Mẫu Sơn và Lý Bôn còn lưu trữ cho thấy, số hộ gia đình ở đây trong tình trạng thiếu lương thực kéo dài từ 3 - 4 tháng/năm là phổ biến. Để giải quyết lương thực vào các tháng giáp hạt, nhiều hộ đã phải bán ngô non và đến mùa thu hoạch sẽ trừ nợ bao gồm cả lãi suất. Song, trường hợp vay để mua lương thực, thực phẩm hoặc chữa bệnh thì lãi suất thấp hoặc không phải chịu lãi suất như vậy. Chỉ những hộ kinh tế khá nhưng mua chịu giống, phân bón của các đại lý vật tư nông nghiệp trong xã mới bị tính lãi và phải trả nợ vào vụ thu hoạch. Sự trợ giúp của Chính phủ chỉ giải quyết được 1 - 2 tháng về lương thực theo chính sách cứu đói mỗi năm cho đối tượng chính sách thuộc diện thiếu lương thực vào vụ giáp hạt hoặc tết Nguyên đán mỗi năm. Do thiếu lương thực, một số hộ vẫn làm rẫy trên đất nương cũ nay gọi là đất lâm nghiệp được giao trồng rừng, khai thác lâm sản để bán bù đắp lượng gạo thiếu ăn.

Vấn đề đảm bảo lương thực cho các hộ dân chỉ được giải quyết căn bản từ sau năm 2005. Đối với cộng đồng người Hmông và số ít hộ Tày, Nùng ở Tổng Ấc, việc giải quyết

lượng thực dựa vào hỗ trợ vay vốn Ngân hàng Chính sách để nuôi bò, lợn giống địa phương và trồng ngô. Trong khi, người Dao ở Nà Miu thì trồng thông lấy nhựa bán sang Trung Quốc, hay trồng ngô, thu hái cây thuốc, chăn nuôi và làm thuê; người Tày, người Dao ở Nà Pó vẫn làm ruộng, chăn nuôi và dựa vào khai thác gỗ từ rừng giao khoán. Sau năm 2014, người dân các cộng đồng nơi đây mới giảm tình trạng khai thác nguồn lợi từ rừng một cách quá mức số diện tích đất lâm nghiệp được giao chính trên những mảnh nương cũ trước đây. Tuy vậy, những yếu tố ảnh hưởng đến công tác xóa đói giảm nghèo đa chiều đối với các cộng đồng khu vực 3 này vẫn hiện hữu. Đó là, do hạn chế tiếp cận thị trường nên người dân phải mua lương thực với giá cao và bán các sản phẩm làm ra với giá thấp; giá nông sản và lâm sản của các cộng đồng phụ thuộc giá thị trường và luôn bấp bênh; trong khi chi phí vận chuyển hàng hóa, vật tư sản xuất, vật liệu xây dựng cao so với nơi khác thuộc vùng 2.

Những chương trình trồng rừng và phục hồi rừng qua các giai đoạn là chương trình 327, dự án 661 và chương trình 5 triệu ha rừng, bảo vệ rừng phòng hộ đầu nguồn... đã tạo ra việc làm, nguồn thu nhập một phần cho các hộ gia đình nhờ vốn ứng trước. Để tạo vốn đầu tư, các chương trình, dự án và xóa đói giảm nghèo đã cho hộ vay không cần thế chấp trong phát triển kinh tế. Một số quỹ hoạt động tín dụng cộng đồng cho vay vốn lãi suất thấp. Hệ thống khuyến nông tuy đã hoạt động đến các cơ sở cấp xã và cộng đồng, nhưng hiệu quả chưa cao. Bên cạnh đó, các chính sách về khám chữa bệnh miễn phí, chương trình nước sạch nông thôn, chính sách khuyến học đã giúp cho hộ gia đình vùng đặc biệt khó khăn như Tổng Ấc, Nà Pó và Nà Miu được hưởng lợi.

Kết luận

Tại 3 điểm nghiên cứu ở các dân tộc Tày, Dao, Hmông thuộc một số tỉnh Đông Bắc cho thấy, chính sách GDGR cho cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng trong hơn ba thập niên Đổi mới đã có tác động tích cực đến phát triển kinh tế, xã hội và môi trường nơi đây. Việc phân loại lâm phận và chuyển đất nương rẫy thành đất lâm nghiệp đã thay đổi hệ thống canh tác nông nghiệp trên đất dốc ở vùng cao. Chính sách này, một mặt làm tăng độ che phủ rừng cao hơn so với những năm trước; mặt khác góp phần thực hiện chính sách dân tộc về xóa đói, giảm nghèo. Tuy nhiên, trong thời gian này diện tích rừng tự nhiên lại bị thu hẹp do khai thác bất hợp pháp đầu đó vẫn diễn ra chỉ mang tính cục bộ.

Quá trình thực hiện GDGR và phát triển kinh tế nông, lâm kết hợp theo hướng nền kinh tế thị trường đã tạo ra sự phân hóa giàu nghèo ở các cộng đồng tộc người nơi đây. Nhóm hộ gia đình kinh tế khá nhờ có lao động, vốn và kinh nghiệm làm ăn đã đảm bảo ổn định cuộc sống. Bên cạnh đó, nhóm hộ nghèo và cận nghèo tuy mức thiếu lương thực đã giảm nhưng vẫn chưa có được đời sống ổn định. Sự hưởng thụ văn hóa, chăm sóc sức khỏe, phát triển giáo dục giữa các nhóm xã hội trong cộng đồng cũng đang có sự khác nhau hiện hữu.

Nghiên cứu ở cấp cộng đồng cũng cho thấy những hạn chế của chính sách GDGR thời kỳ Đổi mới từ góc độ kinh tế và xã hội. Do mức độ tiếp cận khác nhau giữa các nhóm hộ gia

đình về tài nguyên rừng đã thúc đẩy sự phân tầng xã hội về giàu, nghèo trong cộng đồng, và gia tăng khai thác quá mức tài nguyên rừng từ những hộ nghèo để đảm bảo sinh kế. Chính sách GDGR thúc đẩy hiệu quả sử dụng đất rừng, đồng thời tạo điều kiện cho hộ gia đình, cá nhân bán quyền sử dụng đất hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng. Đối với những hộ gia đình nghèo và gia đình trẻ tách hộ, chính sách GDGR đã hạn chế quyền tiếp cận tài nguyên rừng của họ.

Mặc dù rừng, đất rừng về cơ bản ở các điểm nghiên cứu đã được quản lý và sử dụng tốt hơn so với 30 năm trước, song vẫn chưa đạt mục tiêu bền vững như kỳ vọng của chính sách về kết hợp giữa ba trụ cột kinh tế, xã hội và môi trường. Lý do chính là việc thực thi luật pháp trong lĩnh vực quản lý đất đai, nhất là khai thác rừng tự nhiên được giao khoán để trồng rừng mới. Hoạt động này của các cá nhân, hộ gia đình hoặc một số đơn vị còn thiếu sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của chính quyền và các cơ quan chức năng.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Chấp hành Trung ương (2015), *Nghị quyết của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp*, Số 30-NQ/TW, ngày 12/3/2015.
2. Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2019), *Hiện trạng rừng Việt Nam tính đến 31/12/2019*, trên trang <https://image.infographics.vn> (Truy cập ngày 9/2/2021).
3. Chính phủ (2018), *Nghị quyết về điều chỉnh qui hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất cuối kỳ (2016 - 2020) tỉnh Hà Giang*, ngày 9/5/2018, Số 38/NQ-CP.
4. CRES (2008), *Những chuyển đổi kinh tế - xã hội ở vùng cao Việt Nam*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
5. Không Diễn (Chủ biên, 1993), *Những biến đổi kinh tế - văn hóa ở các tỉnh miền núi phía Bắc*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
6. Bé Viết Đăng và cộng sự (1996), *Các dân tộc thiểu số trong sự phát triển kinh tế - xã hội ở miền núi*, Nxb. Văn hóa dân tộc, Hà Nội.
7. Trần Thị Thu Hà (2001), *Vai trò của chính sách đất đai mới về trồng rừng ở miền núi phía Bắc Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ, Trung tâm Nghiên cứu môi trường và tài nguyên thiên nhiên, NORAGRIC, Trường Đại học nông nghiệp Na Uy, As, Na Uy.
8. Trần Thị Thu Hà (2006), “Tác động của chính sách ‘Đổi mới’ tới cộng đồng và quản lý rừng ở miền núi phía Bắc Việt Nam”, trong: *Kỷ yếu Hội thảo quốc gia hướng dẫn thực thi xây dựng mô hình Quản lý rừng cộng đồng*, Thái Nguyên ngày 13 - 14/7/2006.
9. Trần Văn Hà (1999), *Các dân tộc Tày, Nùng với tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.

10. Hayami, Y. (1994), “Chiến lược đổi mới mối quan hệ giữa đất đai và chính sách đất đai”, trong: *Phân tích chính sách nông nghiệp để chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam* của Barker, R., FAO, Văn bản phát triển kinh tế xã hội, Số 123, tr.5-59. ITTO 1992. Tiêu chí đánh giá rừng nhiệt đới bền vững. Phát triển chính sách của ITTO. Series 3, ITTO, Yokohama, Nhật Bản.
11. Phạm Xuân Nam (Chủ biên, 1997), *Phát triển nông thôn*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
12. Oxfam (2001), *Vấn đề giới trong phân bổ đất đai: Một trường hợp nghiên cứu ở xã Vũng Lài*, Oxfam Anh/Ailen tài trợ: Dự án Mường Khương, Lào Cai.
13. Tô Xuân Phúc (2003), *Khoảng cách giàu nghèo lan rộng: Tác động của phân bổ đất rừng trong cộng đồng người Dao ở miền Bắc*, trên trang http://www.mekonginfo.org/mcr_en/activity.nsf/ (Truy cập ngày 9/2/2021).
14. Võ Quý (1996), “Những thách thức môi trường trong phát triển của Việt Nam”, Báo cáo khoa học trong: *Tọa đàm khu vực về giáo dục môi trường*, CRES, Hà Nội.
15. Smith, W. (1997), “Nghèo đói và đất đai: Nghiên cứu quyền sử dụng đất tại Hà Tĩnh và Sơn La”, Báo cáo tại: *Hội thảo quốc tế về Phân bổ đất rừng và sử dụng đất có sự tham gia*, ngày 4 - 6/12/1997, Action Aid Việt Nam, Hà Nội.
16. Thomas Sikor (2008), “Giao đất ở vùng cao: Vấn đề điều chỉnh quyền hưởng dụng và thẩm quyền”, trong CRES: *Thời mở cửa: Những chuyển đổi kinh tế - xã hội ở vùng cao Việt Nam*, Nxb. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
17. Vương Xuân Tinh và Hjemdahl, P. (2001), “Nghiên cứu về quản lý đất và chiếm hữu đất của người Hmông và Dao ở xã Tam Kỳ, huyện Hoàng Su Phì, tỉnh Hà Giang”, trong Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: *Chương trình phát triển nông thôn Việt Nam - Thuyết Điểm 1996 - 2001*.
18. UBND tỉnh Hà Giang (2018), *Báo cáo sơ kết thực hiện đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp; nhiệm vụ và giải pháp thực hiện đề án đến năm 2020*.
19. UBND xã Mẫu Sơn (2018), *Báo cáo Kết quả thực hiện nhiệm vụ năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm 2018*.
20. UBND xã Lý Bôn (2019), *Báo cáo Kết quả thực hiện nhiệm vụ năm 2018 và phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm 2019*.
21. UBND xã Giáp Trung (2016), *Báo cáo Kết quả thực hiện nhiệm vụ năm 2015 và phương hướng nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm 2016*.