

## MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG NHÌN TỪ GÓC ĐỘ LUẬT PHÁP VÀ THỰC TIỄN Ở HUYỆN MƯỜNG KHƯƠNG, TỈNH LÀO CAI<sup>1</sup>

Tạ Hữu Dục  
Viện Dân tộc học  
Email: taducvdt@yahoo.com

**Tóm tắt:** Bảo vệ, quản lý và phát triển rừng bền vững luôn được Nhà nước Việt Nam quan tâm đặc biệt. Nhiều chính sách, luật pháp đã được ban hành để trở thành công cụ quản lý, điều hành trong lĩnh vực lâm nghiệp. Bài viết tập trung làm rõ một số vấn đề cơ bản về chính sách quản lý rừng từ khi đất nước đổi mới 1986 đến nay, từ đó nêu lên những thuận lợi, khó khăn khi triển khai các chính sách về quản lý và phát triển rừng trong thực tiễn tại địa bàn huyện Mường Khương, tỉnh Lào Cai. Qua đó phân tích một số vấn đề đặt ra để tìm hướng giải quyết, góp phần hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng phù hợp với tình hình mới, nhằm mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học một cách bền vững.

**Từ khoá:** Rừng, chính sách, quản lý rừng, phát triển rừng, Mường Khương, Lào Cai.

**Abstract:** The Government of Vietnam has always paid special attention to forest protection, management and sustainable development. A large number of policies and laws have been issued to work as management and operating tools in the forestry sector. This article focuses on clarifying some basic issues relating to forest management policies since the renovation in 1986, thereby highlighting the advantages and disadvantages of implementing policies on forest management and development in Muong Khuong district, Lao Cai province. On that basis, this article analyzes a number of posed problems to find solutions; by which it contributes to perfecting the system of policies and laws on management and protection of forest resources in accordance with the new situation and aims at developing the society and economy as well as protecting the environment and biodiversity in a sustainable way.

**Keywords:** Forest, policy, forest management, forest development, Muong Khuong, Lao Cai.

Ngày nhận bài: 15/11/2021; ngày gửi phản biện: 18/11/2021; ngày duyệt đăng: 28/11/2021.

---

<sup>1</sup> Bài viết là kết quả của đề tài khoa học cấp Bộ “Các dòng chảy lâm sản của một số tộc người ở vùng biên giới huyện Mường Khương, tỉnh Lào Cai” do TS. Nguyễn Công Thảo làm chủ nhiệm, Viện Dân tộc học là cơ quan chủ trì, thực hiện trong hai năm 2021-2022.

## **Đặt vấn đề**

Chính phủ Việt Nam luôn coi rừng là một nguồn tài nguyên sinh thái quan trọng, có giá trị cao trong sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Các chính sách, luật pháp về lâm nghiệp ảnh hưởng rất lớn đến vận hành cũng như trách nhiệm và quyền lợi của các bên liên quan trong quản lý tài nguyên rừng. Qua thời gian, các chính sách thường có sự thay đổi, điều chỉnh cho phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và quốc tế. Có thể nói, chính sách lâm nghiệp của Việt Nam trong vòng 3 thập kỷ qua tập trung vào hai vấn đề chính: *Ai là chủ thể quản lý tài nguyên rừng và làm thế nào để phát triển nguồn tài nguyên rừng bền vững và hiệu quả*. Mặc dù các nhà hoạch định chính sách, quản lý và khoa học đều thống nhất cao về tầm quan trọng của xã hội hóa lâm nghiệp và quản lý rừng bền vững trong việc giải quyết các vấn đề chính của lâm nghiệp Việt Nam, song sự thay đổi nội dung trọng tâm của các khái niệm về quản lý rừng trong vòng 30 năm qua đã phản ánh quá trình phát triển về mặt quan điểm chính sách đối với vấn đề chủ thể rừng và bảo vệ, phát triển rừng. Điều này được thể hiện rõ trong quá trình soạn thảo, ban hành và triển khai hai văn bản luật rất quan trọng của ngành lâm nghiệp Việt Nam là *Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 1991; Luật Lâm nghiệp năm 2017*.

Việc ban hành, thực hiện các chính sách, pháp luật về quản lý rừng một mặt tạo ra những tác động tích cực, tăng cường hiệu quả quản lý rừng, phát triển hoạt động sinh kế, nâng cao đời sống người dân gắn với rừng; mặt khác cũng không tránh khỏi những khó khăn, bất cập, cần tháo gỡ. Trong bối cảnh đó, mục tiêu của bài viết tìm hiểu một số vấn đề cơ bản về chính sách, pháp luật quản lý tài nguyên rừng của Việt Nam từ góc độ luật pháp và thực tiễn ở huyện Mường Khương, tỉnh Lào Cai; phân tích một số vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật trên và đề xuất một số kiến nghị, giải pháp. Nghiên cứu được thực hiện trên cơ sở thu thập thông tin qua phỏng vấn sâu, tổng hợp và phân tích các số liệu thống kê của địa phương qua chuyến khảo sát thực tế của tác giả vào tháng 11/2021; đồng thời tổng quan và kế thừa các kết quả nghiên cứu có liên quan đã công bố.

### **1. Giới thiệu địa bàn nghiên cứu và bối cảnh chính sách quản lý, phát triển rừng ở Việt Nam**

- *Địa bàn nghiên cứu*: Mường Khương là huyện vùng cao biên giới có vị trí quan trọng về quốc phòng, an ninh của tỉnh Lào Cai. Huyện có 14 dân tộc cùng chung sống, trong đó dân tộc Hmông chiếm số đông với 41,78% tổng số dân của huyện. Tổng diện tích đất tự nhiên của Mường Khương là 55.614,53 ha, trong đó đất lâm nghiệp chiếm tỷ trọng lớn nhất với 21.393,4 ha (38,46%). Diện tích đất nông nghiệp ít nên phần lớn các hộ dân đều sống gắn với rừng (Cổng thông tin điện tử tỉnh Lào Cai, 2019). Chính vì vậy, việc triển khai phương án phát triển rừng, trong đó chú trọng các mô hình kinh tế nâng cao thu nhập cho người dân, nhất là người trồng rừng, người nhận khoán bảo vệ rừng đã được nhân dân quan tâm hưởng ứng. Thực hiện phương án quản lý rừng bền vững, thời gian qua huyện Mường Khương đã triển khai nhiều mô hình sinh kế hiệu quả, mang lại thu nhập cao. Có những mô

hình tuy mới triển khai nhưng đã cho thấy triển vọng khả quan, góp phần vào công tác quản lý rừng. Trong đó, mô hình trồng cây sa nhân dưới tán rừng, trên đất nương nghèo kiệt, đã nâng cao thu nhập cho người dân và gắn với việc bảo vệ, phát triển rừng phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương và quy định của pháp luật. Huyện Mường Khương có diện tích cây sa nhân tím lớn nhất tỉnh, khoảng 1.367 ha, trong số này có khoảng 838 ha đã cho thu hoạch. Cây sa nhân tím được trồng nhiều ở các xã: Nậm Chảy, Tung Chung Phó, Thanh Bình, Lũng Vai và thị trấn Mường Khương (Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện Mường Khương, 2020).

- *Chính sách quản lý, phát triển rừng ở Việt Nam*: Trước khi đất nước bước vào công cuộc đổi mới năm 1986, ngành lâm nghiệp xây dựng dựa trên chế độ công hữu tài nguyên rừng và được vận hành theo nguyên tắc Nhà nước quản lý tập trung các hoạt động nghề rừng. Khi đó, Nhà nước tập trung quản lý tài nguyên rừng thông qua hệ thống các lâm trường quốc doanh. Các lâm trường nhận kinh phí từ ngân sách nhà nước để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ, khai thác, trồng rừng theo các kế hoạch do Trung ương chỉ đạo. Việc xây dựng các chỉ tiêu khai thác không dựa trên tốc độ tăng trưởng tự nhiên của rừng mà chủ yếu căn cứ vào nhu cầu gỗ của nền kinh tế. Mô hình lâm nghiệp nhà nước giai đoạn 1945-1985 đã dẫn đến sự suy thoái dần tài nguyên rừng, với tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc giảm mạnh từ 43% xuống 30%.

Vào cuối những năm 1980, khi Chính phủ Việt Nam quyết định chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, chính sách trong ngành lâm nghiệp cũng có những thay đổi mạnh mẽ. Kỳ họp thứ 9 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Quốc hội) khóa VIII đã thông qua Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991. Luật có sự tiếp thu, kế thừa và phát triển hệ thống các quy phạm pháp luật trước đó cho phù hợp với xu hướng phát triển trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Luật này được sửa đổi năm 2004, đưa vào một số yếu tố phát triển rừng bền vững đã được quyết định trong quá trình rà soát luật. Đến năm 2017, Luật Lâm nghiệp đã được Quốc hội thông qua thay thế cho Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 và có hiệu lực từ 1/1/2019.

Có thể thấy, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 và Luật Lâm nghiệp năm 2017 đã có những tác động mạnh mẽ đối với nhiệm vụ quản lý, bảo vệ, phát triển và đảm bảo hưởng lợi từ rừng của các bên liên quan. Trong những năm qua, Việt Nam đã ghi nhận những nỗ lực đáng kể trong việc quản lý và bảo vệ rừng. Tỷ lệ che phủ rừng đã đạt mức 41,2% vào năm 2016 và gần bằng tỷ lệ của năm 1943. Việt Nam hiện là nước duy nhất trong khu vực sông Mekong đã và đang báo cáo tăng trưởng liên tục độ tán che trong ba thập kỷ vừa qua (Voices for Mekong Forest, 2018). Chính phủ Việt Nam đặt mục tiêu đến năm 2030 ổn định đất rừng tự nhiên ở mức tương đương với diện tích đạt được ở năm 2020 và tăng tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc lên 45%.

## **2. Thực tiễn triển khai chính sách quản lý, phát triển rừng**

- *Xã hội hóa lâm nghiệp*: Công cuộc đổi mới về kinh tế và xã hội từ năm 1986 đã tạo ra những tiền đề quan trọng cho xã hội hóa lâm nghiệp. Sự ra đời của Luật Đất đai năm 1993

cùng với việc tự do thông thương các sản phẩm nông nghiệp đã thúc đẩy quá trình giao đất nông nghiệp và lâm nghiệp cho các cá thể, hộ gia đình, tổ chức. Chính sách mở cửa của Việt Nam cũng tạo điều kiện cho ngành lâm nghiệp phát triển hợp tác quốc tế, qua đó các khái niệm về phân quyền trong lâm nghiệp, đa dạng sinh học và quản lý rừng bền vững được áp dụng vào Việt Nam. Với những tiền đề quan trọng này, Báo cáo Tổng quan Lâm nghiệp Việt Nam năm 1991 đã đề xuất chuyển đổi lâm nghiệp Việt Nam từ lâm nghiệp nhà nước sang lâm nghiệp xã hội với sự tham gia của các thành phần kinh tế vào nghề rừng (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2001). Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 cũng thể chế hóa bước chuyển biến này khi xác định: “Nhà nước giao rừng, đất trồng rừng cho tổ chức, cá nhân, dưới đây gọi là chủ rừng, để bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng ổn định, lâu dài theo quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước”. Sau nhiều thập kỷ của lâm nghiệp nhà nước, đây là luật lâm nghiệp đầu tiên của Việt Nam công nhận chủ rừng đối với các đối tượng được giao rừng và đất rừng, bao gồm cả thành phần ngoài quốc doanh.

Tại tỉnh Lào Cai, chính quyền đã có sự quan tâm đặc biệt đối với công tác bảo vệ rừng. Thực hiện Luật Lâm nghiệp và chỉ đạo của Chính phủ về chiến lược phát triển lâm nghiệp, tỉnh xác định xã hội hóa là phương thức quan trọng để đưa lâm nghiệp trở thành ngành kinh tế kỹ thuật, phát triển đồng bộ và tiếp tục phát huy kết quả trồng rừng trong những năm trước đây, khai thác tốt tiềm năng lợi thế của tỉnh về phát triển rừng. Chính quyền địa phương từ cấp tỉnh đến huyện đồng nhất với quan điểm của Nhà nước cho rằng, mỗi khu rừng phải có chủ thực sự, cho phép thực hiện hợp đồng giao khoán đất dài hạn từ 20 đến 50 năm theo Luật Đất đai 1993. Cụ thể, tại huyện Mường Khương, chính quyền thể chế hóa các quyền chuyển nhượng và cho tặng qua Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sự thể chế hóa các quyền nói trên đã thúc đẩy sự phát triển nội dung trọng tâm của xã hội hóa lâm nghiệp từ sự cần thiết phải thiết lập người chủ cụ thể cho từng khu rừng sang làm rõ các quyền và lợi ích của chủ rừng. Huyện Mường Khương đã thực hiện thống nhất theo chính sách của nhà nước, triển khai 5 hình thức chủ rừng cơ bản bao gồm: Ban quản lý rừng đặc dụng và phòng hộ; công ty, xí nghiệp lâm trường quốc doanh; công ty xí nghiệp ngoài quốc doanh; hợp tác xã lâm nghiệp; hộ gia đình được giao rừng và đất rừng sản xuất. Đến đầu năm 2015, tỉnh Lào Cai được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cấp kinh phí triển khai thực hiện đúc mốc và cắm mốc trên thực địa. Theo kế hoạch, tỉnh phải cắm 4.946 mốc địa giới rừng trên địa bàn 9 huyện, thành phố; trong đó 3 huyện nghèo là Mường Khương 909 mốc, Bắc Hà 641 mốc và Si Ma Cai 397 mốc. Theo tiêu chuẩn thiết kế của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, mỗi cột mốc được đúc bằng bê-tông cốt thép, cao 1 m, rộng 0,3 m, dày 12 cm, chân đế đổ rộng thêm 10 cm, tổng trọng lượng khoảng 84kg/mốc (Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện Mường Khương, 2020).

Trước khi có Luật Lâm nghiệp 2017, cộng đồng dân cư được xác định chỉ là cộng đồng thôn bản và chỉ được giao sử dụng các diện tích rừng gắn với tâm linh, tín ngưỡng của cộng đồng. Đến Luật Lâm nghiệp 2017, cộng đồng dân cư được hiểu theo nghĩa rộng hơn, chỉ cần là một nhóm hộ sống trên cùng địa bàn thôn bản, cùng phong tục, tập quán và được

tiếp cận mọi loại rừng, mọi loại đất rừng với vai trò là chủ rừng. Điều này đã khắc phục được hạn chế của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 (sửa đổi) khi giao nhiệm vụ trực tiếp bảo vệ và phát triển rừng cho các tổ chức của Nhà nước mà thực tế cho thấy không mang lại hiệu quả vì không đủ kinh phí và nhân lực. Từ đây huyện Mường Khương có điều kiện thực hiện cơ chế xã hội hóa mạnh hơn đối với nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng gắn với hưởng lợi từ rừng.

Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XVI của tỉnh Lào Cai đưa ra mục tiêu: “Tỷ lệ che phủ rừng đạt trên 60% vào năm 2025”. Tỉnh xác định nhiệm vụ bảo vệ, phát triển rừng bền vững gắn với phát triển kinh tế lâm nghiệp là lợi thế của tỉnh. Đồng thời định hướng phát triển ngành lâm nghiệp theo quy hoạch nhu cầu đầu ra của thị trường, phát triển vùng nguyên liệu, lựa chọn loài cây trồng phù hợp với vùng sinh thái, quy hoạch phát triển kinh tế; đẩy mạnh phát triển trồng rừng sản xuất, trồng cây gỗ lớn theo hướng gắn với quy hoạch, xây dựng, phát triển các nhà máy chế biến, tạo ra các sản phẩm hàng hóa có giá trị gia tăng cao, phát triển bền vững. Thúc đẩy công nghiệp chế biến gỗ và lâm sản trở thành ngành kinh tế mũi nhọn trong sản xuất và xuất khẩu của tỉnh; xây dựng thương hiệu sản phẩm gỗ và lâm sản ngoài gỗ của Lào Cai, đồng thời tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học, gắn với bản sắc văn hóa dân tộc góp phần phát triển kinh tế du lịch. Quản lý bảo vệ rừng có hiệu quả để đảm bảo tỷ lệ che phủ rừng.

Để thực hiện nhiệm vụ chiến lược trên, huyện Mường Khương đã thực hiện việc phân quyền chủ rừng trong lâm nghiệp, công việc trước tiên là tiến hành đo đạc và phân định ranh giới của các loại rừng. Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai phối hợp với lãnh đạo huyện Mường Khương thành lập Ban chỉ đạo rà soát, quy hoạch, cấm mốc ba loại rừng. Từ tỉnh đến huyện đã thành lập các tổ chuyên môn được trang bị máy trắc địa, máy in bản đồ màu và nhiều thiết bị chuyên dụng khác để phục vụ công tác rà soát, đo đạc, quy hoạch ba loại rừng, bảo đảm rõ ràng, chính xác. Quyết định số 1273 của tỉnh Lào Cai phê duyệt kết quả phân loại rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất trên địa bàn. Cụ thể: diện tích đất, rừng quy hoạch cho lâm nghiệp là 418 nghìn ha, trong đó rừng đặc dụng là 46.000 ha, rừng phòng hộ là 170.208 ha. Riêng diện tích rừng sản xuất tăng lên 50.482 ha, đạt 201.980 ha, chiếm 48% diện tích đất lâm nghiệp toàn tỉnh. Trước đó, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng ở Lào Cai được xác định chưa đúng tiêu chí, dẫn đến có nơi tràn lan không đúng chức năng, gây khó khăn cho người dân và doanh nghiệp đầu tư trồng rừng sản xuất (Quốc Hồng, 2009). Chỉ thị 38 và Quyết định 100 của Chính phủ đã mở hướng tháo gỡ khó khăn cho các địa phương miền núi trong việc nâng cao hiệu quả kinh tế lâm nghiệp, bằng cách giao quyền chủ động sản xuất và quyền hưởng lợi tối đa trên rừng trồng cho người dân. Theo đó, người dân được giao đất rừng sản xuất để trồng cây lâm nghiệp (gỗ, tre, nứa...), được nhà nước hỗ trợ kinh phí, kỹ thuật và được toàn quyền khai thác, sử dụng lâm sản, hưởng lợi từ diện tích rừng trồng đó. Đây là cơ hội để người dân miền núi nâng cao thu nhập, xóa đói, giảm nghèo bền vững.

- *Quản lý, sử dụng và phát triển rừng bền vững*: Quản lý rừng bền vững theo nghĩa chung nhất là sự quản lý rừng và đất rừng nhằm phát triển và sử dụng lâu dài nguồn tài nguyên rừng. Mặc dù khái niệm này bắt đầu phổ biến tại Việt Nam trong những năm đầu của thế kỷ XXI, nhưng ý tưởng chung về quản lý rừng bền vững đã xuất hiện từ những năm 1970 dưới nội dung bảo vệ và phát triển vốn rừng. Chính sách mở cửa của công cuộc đổi mới tạo điều kiện thuận lợi trong việc triển khai các dự án lâm nghiệp hợp tác với nước ngoài và sự du nhập các khái niệm lâm nghiệp quốc tế như quản lý rừng bền vững. Đề xuất chuyển nền sản xuất lâm nghiệp dựa trên khai thác gỗ sang sản xuất, bảo vệ vốn rừng của Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam (1991) và việc thể chế hóa hệ thống phân loại 3 loại rừng (đặc dụng, phòng hộ và sản xuất) của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 đã đặt cơ sở bước đầu cho quản lý rừng bền vững trong lâm nghiệp.

Giai đoạn 2016 - 2020, thông qua việc thực hiện đề án tái cơ cấu ngành lâm nghiệp, Chương trình Mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững, ngành lâm nghiệp tỉnh Lào Cai đã có nhiều kết quả nổi bật. Cơ bản diện tích rừng được bảo vệ an toàn, không xảy ra điểm nóng trong vi phạm Luật Lâm nghiệp, tỷ lệ che phủ rừng đạt 56,07% vào năm 2020; góp phần đảm bảo an ninh môi trường, giảm nhẹ ảnh hưởng của biến đổi khí hậu. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Lào Cai kết hợp với các huyện, xã trong tỉnh, trong đó có huyện Mường Khương triển khai mạnh công tác bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, góp phần đáp ứng các yêu cầu về giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu. Phát huy lợi thế về điều kiện đất đai, khí hậu để chuyển đổi cơ cấu cây trồng phù hợp theo hướng gia tăng giá trị gỗ và sản phẩm ngoài gỗ; gia tăng các dịch vụ rừng, cho thuê rừng, cho thuê môi trường rừng gắn với phát triển du lịch. Phát triển kinh tế lâm nghiệp hàng hóa theo chuỗi giá trị sản phẩm, ưu tiên phát triển công nghiệp chế biến định hướng xuất khẩu; góp phần tạo việc làm, tăng thu nhập cho người dân làm nghề rừng. Cụ thể, ngành lâm nghiệp của Mường Khương quản lý chặt và giữ ổn định toàn bộ diện tích rừng tự nhiên hiện có; nâng cao năng suất, chất lượng, giá trị gia tăng của rừng trồng. Đối với vùng thấp, tỉnh Lào Cai phát triển diện tích cây quế ổn định ở mức 52.000 ha; tiếp tục nghiên cứu phát triển cây cho thu hoạch nhựa, quả như bồ đề, châu, dổi, trám,... Đối với huyện vùng cao như Mường Khương, huyện đã đưa vào trồng một số loài cây phù hợp sinh thái, đa mục đích, có giá trị kinh tế cao; hướng tới trên 80% diện tích rừng trồng được thâm canh tăng năng suất; ổn định 58.000 ha lâm sản ngoài gỗ; chuyển đổi phương thức tổ chức sản xuất, hình thành các tổ, nhóm sản xuất theo từng sản phẩm, tiến tới hình thành các hợp tác xã lâm nghiệp chuyên môn hóa cao theo chuỗi giá trị sản phẩm và sản phẩm OCOP (Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện Mường Khương, 2020).

- *Chi trả dịch vụ môi trường rừng*: Đối với rừng phải bảo vệ thì dịch vụ môi trường rừng là nguồn lực chủ yếu để bảo vệ và phát triển. Từ đây, quyền hưởng lợi từ rừng được xác lập rõ ràng với từng loại rừng và từng nhóm chủ rừng. Việc hưởng lợi sẽ là động lực để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ và phát triển. Luật Lâm nghiệp năm 2017 cũng quy định về

quyền hưởng lợi từ rừng của cộng đồng dân cư địa phương không phải là chủ rừng trên nguyên tắc thừa nhận rừng là không gian sinh tồn nhiều đời nay của các cộng đồng dân cư địa phương. Việc hợp tác quản lý giữa các chủ rừng là tổ chức của Nhà nước với cộng đồng dân cư địa phương như một cơ chế đồng quản lý.

Từ năm 2011, cùng với việc ban hành và thực hiện chính sách chi trả Dịch vụ môi trường rừng theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về “Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng” hay Nghị định 75/2015/NĐ-CP ngày 9/9/2015 của Chính phủ về “Cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020”, ngành lâm nghiệp đã tiếp tục đặt trọng tâm vào cải thiện thu nhập cho hộ gia đình, cộng đồng, nhất là hộ nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số, như là một giải pháp để giảm sức ép lên phá rừng và mất rừng thông qua giao khoán bảo vệ rừng bằng nguồn vốn ngân sách và xã hội hóa. Năm 2012, Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành các Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 8/2/2012 về “Ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng”; Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 1/6/2012 về “Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020” cung cấp khung pháp lý cho việc thực hiện đồng quản lý rừng, chia sẻ lợi ích, quyền và nghĩa vụ của Ban quản lý rừng đặc dụng và cộng đồng địa phương với nhấn mạnh chủ yếu tới tạo thu nhập và cải thiện sinh kế gắn liền với giao khoán bảo vệ rừng.

Cho đến nay, huyện Mường Khương cùng cả nước thực hiện việc chi trả môi trường rừng. Thống kê của Ban Quản lý rừng phòng hộ huyện Mường Khương cho thấy, năm 2019 tổng diện tích được trả dịch vụ môi trường rừng là 4.424,45 ha với số tiền là 1.999.737.985 đồng. Trung bình mỗi ha được trả khoảng 452.000 đồng. Con số này cao hơn mức trung bình của cả nước là 62.000 đồng/ha. Thu nhập từ dịch vụ chi trả môi trường rừng cho việc bảo vệ rừng phòng hộ ở Mường Khương đem lại một phần trong thu nhập của người dân địa phương, trung bình mỗi hộ được trả 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng/năm. Ngoài ra, người dân được giao giống cây, trồng vào bảo vệ rừng, sau một năm nghiệm thu sẽ được trả tiền dịch vụ chăm sóc này. Với hình thức trả dịch vụ quản lý, chăm sóc và bảo vệ rừng như hiện nay, người chủ rừng ở Mường Khương có thể tăng thêm nguồn thu nhập từ rừng.

- *Trồng rừng*: Là một trong những định hướng quan trọng nhằm nâng cao chất lượng rừng cũng như độ che phủ rừng. Mường Khương là 1 trong 3 huyện có nguy cơ sa mạc hóa cao của tỉnh vì có nhiều núi đá vôi, tỷ lệ che phủ rừng thấp. Nhận thức rõ nguy cơ này, nhiều năm qua, cấp ủy đảng, chính quyền địa phương đã ưu tiên phát triển lâm nghiệp và phấn đấu đưa tỷ lệ che phủ rừng toàn huyện tăng từ 3 đến 4%/năm. Năm 2021, huyện có kế hoạch trồng mới 650 ha rừng sản xuất, nhưng đến hết tháng 5 mới trồng được 147,5 ha, đạt 22,7% kế hoạch (Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện Mường Khương, 2020).

Từ năm 2018, huyện Mường Khương đã thử nghiệm trồng cây hồi trên diện tích rừng phòng hộ với mong muốn loại cây này sẽ đem lại hiệu quả kép. Cây hồi có khả năng thích nghi

cao như chịu được hạn, sinh trưởng được cả trên diện tích đất khô cằn, tạo được nguồn sinh thủy, có tác dụng phòng hộ. Hoa hồi có giá trị kinh tế, dùng làm gia vị của món ăn, làm thuốc đông y, hứa hẹn đem lại nguồn thu ổn định cho đồng bào vùng cao. Ngoài cây hồi, huyện Mường Khương đã triển khai một số mô hình trồng rừng, được liệu dưới tán rừng như trồng cây ba kích, cây tam thất... phù hợp với thổ nhưỡng và khí hậu của huyện. Bước đầu những mô hình này đem lại hiệu quả kinh tế nhưng sản xuất còn manh mún, nhỏ lẻ, chưa trở thành hàng hóa, chưa đạt được mục tiêu là mô hình để nhân rộng.

Có thể nói, với sự nỗ lực của các cấp ủy, chính quyền, thời gian qua công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn huyện Mường Khương đã có nhiều kết quả rõ nét, đời sống người dân từng bước được nâng lên; số vụ vi phạm lâm luật được kiểm soát; môi trường sinh thái được cải thiện, góp phần giúp Mường Khương thực hiện tốt các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đề ra.

### **3. Một số vấn đề đặt ra trong thực hiện chính sách, pháp luật bảo vệ và phát triển rừng**

*Một là*, việc phân định ranh giới để xác định chủ rừng còn gặp khó khăn. Mường Khương với đặc trưng địa hình miền núi bị chia cắt sâu, địa hình phức tạp, giao thông khó khăn, nhiều nơi việc cắm mốc giới thực địa rất vất vả. Hơn nữa, chi phí thực hiện còn thiếu và chưa kịp thời đã cản trở tiến độ phân định ranh giới rừng hiện nay.

*Hai là*, thực tế tại Mường Khương cho thấy số liệu về đất lâm nghiệp luôn có sự chênh lệch nhau, dù quy hoạch này là cùng một thẩm quyền của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân địa phương. Việc giao đất giao rừng đã trải qua một quá trình dài, nhưng khi triển khai giao đất theo Luật Đất đai năm 1993 và Luật Đất đai năm 2003 địa phương đã không kế thừa những tài liệu cũ hoặc trong quá trình giao đất đã không kết hợp với giao rừng của ngành lâm nghiệp. Các cán bộ quản lý lâm nghiệp và các chủ rừng luôn muốn có các quyết định sử dụng đất nhanh, trong khi việc đo và cắm mốc mất khá nhiều công sức và kinh phí để thực hiện.

*Ba là*, bất cập do cách hiểu khác nhau về rừng và về việc sử dụng đất rừng. Các loại rừng theo mục đích sử dụng của cộng đồng dân cư thôn bản chưa phù hợp với tiêu chí của Luật Lâm nghiệp năm 2017. Rừng cộng đồng hiện nay đang sử dụng với mục đích bảo vệ nguồn nước, bảo vệ môi trường nhưng trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lại ghi là rừng sản xuất. Tương tự, rừng thiêng của cộng đồng được quản lý với mục đích tín ngưỡng nhưng trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng ghi là rừng sản xuất. Trong khi đó, theo Luật Lâm nghiệp năm 2017, rừng tín ngưỡng được coi là rừng đặc dụng, rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư được coi là rừng phòng hộ.

*Bốn là*, khó khăn trong việc vận động người dân trồng rừng. Thực tế ở xã Nậm Chảy, huyện Mường Khương cho thấy, trong năm 2021 xã Nậm Chảy có kế hoạch trồng mới 20 ha rừng sản xuất, tuy nhiên đến đầu tháng 6 mới trồng được gần 2 ha, chủ yếu trồng cây phân tán. Phân tích nguyên nhân, chính quyền xã Nậm Chảy cho rằng, địa phương còn nhiều hộ vì

thiếu nhân lực, thiếu kinh phí mua cây giống nên không tham gia trồng rừng. Nhiều diện tích đất lâm nghiệp ở xa, không có đường hoặc chỉ có đường mòn nên khâu vận chuyển cây giống, vật tư tốn rất nhiều nhân công, đội chi phí trồng rừng lên cao. Trong khi đó, công nghiệp chế biến gỗ chưa phát triển, giá thu mua gỗ rừng trồng không cao như kỳ vọng nên chưa thu hút và tạo niềm tin cho người dân tham gia trồng rừng. Một số mô hình trồng cây hồi tại các xã vùng cao huyện Mường Khương cho thấy, những mô hình này quy mô còn nhỏ lẻ, chưa được người dân đầu tư chăm sóc, quản lý bảo vệ tốt nên tình hình sinh trưởng, phát triển của cây không đồng đều. Gia đình ông L. S. Sáng (thôn Cốc Râm, xã Nậm Cháy) tham gia dự án trồng cây hồi bền vững từ năm 2017. Sau hơn 4 năm trồng, tỷ lệ cây sống đạt hơn 70% và cây sinh trưởng, phát triển tốt. Tuy nhiên, thời gian sinh trưởng của cây khá dài (khoảng 10 năm cây mới bắt đầu cho thu hoa, quả) nên gia đình ông gặp nhiều khó khăn. Ông Sáng cho biết, mảnh nương của gia đình rộng 0,3 ha trước đây trồng ngô thu hoạch 1 năm đủ dùng cho chăn nuôi gia súc, gia cầm. Từ năm 2017, gia đình ông chuyển sang trồng cây hồi và đến nay vẫn chưa cho thu nhập, việc chăn nuôi của gia đình cũng bị ảnh hưởng do thiếu ngô, thóc.

*Năm là, khó khăn về kinh phí đầu tư và triển vọng hiệu quả kinh tế sau đầu tư. “Để đầu tư trồng rừng sản xuất, ngay năm đầu tiên hộ dân phải đầu tư khoảng 5 - 7 triệu đồng/ha để xử lý thực bì, mua cây giống. Các năm tiếp theo là chi phí chăm sóc, bảo vệ rừng thường xuyên. Với quỹ thời gian dài như thế, nếu người dân vay 100% tiền vốn để trồng rừng thì đến khi khai thác lãi rất ít, chưa kể các rủi ro ngoài tầm kiểm soát khác như giá gỗ nguyên liệu xuống thấp, cháy rừng, dịch bệnh, gia súc phá hoại... thậm chí có thể dẫn đến thua lỗ”* (PVS, T.V. Hiếu, 41 tuổi). Khó khăn đặt ra hiện nay là với chủ trương xã hội hóa nghề rừng của nhà nước, người dân không còn được nhận hỗ trợ như trước mà phải tự bỏ vốn trồng rừng. Trong khi đó, những hộ trồng rừng hầu hết là đồng bào dân tộc thiểu số, thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo nên ít có nguồn vốn dự trữ để tự đầu tư. Ngoài ra, đặc thù địa hình vùng cao cộng với khí hậu khắc nghiệt khiến cây rừng trên địa bàn huyện sinh trưởng chậm, không lớn nhanh như các địa phương vùng thấp, dẫn đến chu kỳ khai thác với rừng kinh tế cũng mất ít nhất 10 - 15 năm. Trước thực trạng và những khó khăn trên, nhiều địa phương muốn xin giảm chỉ tiêu trồng rừng, tuy nhiên quan điểm của huyện là quyết tâm bằng nhiều giải pháp hoàn thành kế hoạch trồng rừng đã đề ra.

### **Kết luận**

Để phát triển lâm nghiệp theo hướng bền vững, nâng cao chất lượng rừng, huyện Mường Khương cần xây dựng chương trình phát triển lâm nghiệp giai đoạn tới cho phù hợp, sát với thực tế cũng như nguồn lực của địa phương. Cần áp dụng linh hoạt các cơ chế, chính sách để hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số, các hộ nghèo phát triển rừng. Cùng với đó, huyện cũng xác định các loài cây trồng lâm nghiệp chủ lực, phù hợp với thổ nhưỡng, khí hậu, đa mục đích, đạt được mục tiêu kép về hiệu quả kinh tế và môi trường nhằm tạo sinh kế ổn

định, tăng thu nhập cho người dân làm nghề rừng. Huyện cũng cần kiểm soát việc chuyển đổi đất lâm nghiệp sang mục đích sử dụng khác, nâng cao nhận thức xã hội về đầu tư lâm nghiệp và phân bổ rừng cho thuê tới các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân. Hệ thống quản lý đất đai đặc biệt là đất rừng cần được đổi mới, tập trung. Ngoài ra, huyện cần tăng cường vai trò, trách nhiệm và điều kiện làm việc cho đội ngũ kiểm lâm xã. Để đạt được định hướng phát triển rừng bền vững, trước hết cần nâng cao nhận thức của người dân và các ngành, các cấp về giá trị đầy đủ của rừng, tạo sự chung tay, đồng lòng trong bảo vệ rừng, bảo vệ môi trường sinh thái. Cần có chính sách hỗ trợ phát triển lâm nghiệp riêng, khuyến khích hỗ trợ các thành phần kinh tế đầu tư xây dựng các nhà máy và cơ sở chế biến lâm sản theo hướng sản phẩm tinh và có giá trị gia tăng cao; hỗ trợ phát triển lâm sản ngoài gỗ.

Thực tiễn ở huyện Mường Khương cho thấy, trong quá trình thực thi, các chính sách thường có độ chênh nhất định với thực tiễn. Vì vậy, các nghiên cứu về lâm nghiệp hiện nay cần tập trung đánh giá tác động của các chính sách cho từng giai đoạn phát triển để từng bước cải tiến chính sách cho phù hợp. Nhìn chung, các chính sách, pháp luật về lâm nghiệp ngày nay đã toàn diện hơn, quản lý nhà nước bằng luật pháp và nhận thức xã hội về rừng được nâng cao. Doanh thu ngành lâm nghiệp đóng góp lớn vào sự tăng trưởng kinh tế của địa phương và cả nước. Cộng đồng các dân tộc thiểu số đã và đang được hưởng lợi từ sự tăng trưởng này thông qua việc hỗ trợ tài chính và tạo thêm công ăn việc làm. Luật và chính sách quản lý, bảo vệ tài nguyên rừng hiện nay cần kế thừa những tinh hoa pháp luật, tôn trọng và phát huy các luật tục tốt đẹp về việc quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng của đồng bào các dân tộc thiểu số. Chúng ta khẳng định quyền sở hữu tài nguyên rừng thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý nhưng pháp luật phải tôn trọng quyền hưởng dụng hợp lý các sản phẩm từ rừng của người dân, đặc biệt quan tâm đến sinh kế của họ.

### Tài liệu tham khảo

1. Cổng thông tin điện tử tỉnh Lào Cai (2019), *Giới thiệu về huyện Mường Khương*, trên trang <https://muongkhuong.laocai.gov.vn/1264/28686/39368/gioi-thieu> (Truy cập ngày 10/11/2021).
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2001), *Lâm Nghiệp Việt Nam (1945-2000) - Quá trình phát triển và những bài học kinh nghiệm*, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội.
3. Hội đồng Bộ trưởng (1992), *Quyết định của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về một số chủ trương và chính sách sử dụng đất trồng đồi trọc, bãi bồi ven biển và mặt nước*, Số 327-CT, Ban hành ngày 15/9/1992.
4. Quốc Hồng (2009), *Cắm mốc ranh giới ba loại rừng ở Lào Cai*, trên trang <https://nhandan.vn/tin-tuc-kinh-te/Cam-moc-ranh-gioi-ba-loai-rung-o-Lao-Cai-544888> (Truy cập ngày 18/11/2021).

5. Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn huyện Mường Khương (2020), *Báo cáo Kết quả thực hiện kế hoạch công tác năm 2020 và định hướng công tác năm 2020*.
6. Quốc hội Việt Nam (1991), *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng*, Số 58-LCT/HĐNN8, Ban hành ngày 12/8/1991.
7. Quốc hội Việt Nam (1993), *Luật Đất đai*, Số 24-L/CTN, Ban hành ngày 14/7/1993.
8. Quốc hội Việt Nam (2004), *Luật Đất đai*, Số 13/2003/QH11, Ban hành ngày 26/11/2003.
9. Quốc hội Việt Nam (2004), *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng*, Số 29/2004/QH11, Ban hành ngày 03/12/2004.
10. Quốc hội Việt Nam (2017), *Luật Lâm nghiệp*, Số 16/2017/QH14, Ban hành ngày 15/11/2017.
11. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Quyết định Số 661/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/7/1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng*.
12. Voices for Mekong Forest (2018), *Thảo luận chính sách: Đánh giá quản trị rừng ở Việt Nam - Xác định các thách thức và biện pháp can thiệp chính nhằm tăng cường quản trị*, Tài liệu dự án.



Trồng sa nhân dưới tán rừng ở xã Nậm Chảy, huyện Mường Khương, tỉnh Lào Cai

Ảnh: Tạ Hữu Dực, chụp tháng 11 năm 2021