



## Diễn đàn

### “Quản lý cộng đồng về tài nguyên rừng ở Việt Nam”

#### GIAO ĐẤT, GIAO RỪNG: CHÍNH SÁCH VÀ KẾT QUẢ THỰC TIỄN

NGUYỄN QUANG TÂN

THOMAS SIKOR

*LTS. Quản lý cộng đồng vốn là truyền thống của nhiều tộc người trên thế giới. Đến nay, hình thức quản lý này vẫn còn những giá trị thực tiễn không chỉ ở các nước kém phát triển mà ngay tại một số nước phát triển. Với Việt Nam, quản lý cộng đồng cũng được thực hiện ở nhiều lĩnh vực, nhất là trong bảo vệ và phát triển rừng. Theo nghĩa rộng, quản lý cộng đồng về tài nguyên rừng được hiểu là tất cả các hoạt động liên quan đến quản lý rừng bởi thành viên cộng đồng theo các hình thức hộ gia đình, nhóm hộ hay cộng đồng dân cư thôn.*

*Để quản lý cộng đồng phát huy hiệu quả trong bối cảnh mới, từ Số 4 năm 2011, Tạp chí Dân tộc học mở Diễn đàn thảo luận: “Quản lý cộng đồng về tài nguyên rừng ở Việt Nam”. Nhân đây, xin chân thành cảm ơn Trường Đại học Đông Anglia của Vương quốc Anh (Tiến sĩ Thomas Sikor) và RECOFTC - Trung tâm vì Con người và Rừng (Tiến sĩ Nguyễn Quang Tân - Điều phối Chương trình quốc gia của RECOFTC Việt Nam) đã chia sẻ ý tưởng và tài trợ cho Diễn đàn này. Ngân sách cho các bài báo đăng đầu tiên trong Diễn đàn được tài trợ bởi Hội đồng Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Anh (ESRC). Tạp chí Dân tộc học hy vọng nhận được nhiều bài viết thảo luận của bạn đọc.*

### 1. Giới thiệu

Cơ chế quản lý nhà nước tập trung là cơ chế chính sách chủ đạo trong quản lý rừng ở Việt Nam cho tới cuối thập niên 80. Bộ Lâm Nghiệp, sau này là Bộ Nông Nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) và các cơ quan trực thuộc cấp tỉnh và huyện chịu trách nhiệm quản lý rừng và giám sát hoạt động của các lâm trường quốc doanh (LTQD). Cuối thập niên 80, có 413 lâm trường quốc doanh trên toàn quốc, quản lý 6,3 triệu ha đất rừng (Bộ NN&PTNT, 2001).

Vào đầu những năm 90, Việt Nam bắt đầu đưa các cơ quan quốc doanh và ngoài

quốc doanh tham gia vào công tác quản lý rừng (xem Hộp 1). Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng (thông qua năm 1991) đã đưa ra một khung pháp lý về việc giao quyền quản lý, bảo vệ và kinh doanh tài nguyên rừng cho nhiều thành phần khác nhau (gồm các tổ chức và cá nhân). Tháng 7 năm 1993, Luật đất đai mới được thông qua, cho phép cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâu dài, gọi tắt là Sổ đỏ, cho người sử dụng đất. Ngoài ra, Luật đất đai chính thức trao năm quyền cho người sử dụng đất: chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê. Hai luật này tạo ra một khung pháp lý căn

bản cho việc hình thành các cơ chế quản lý rừng mới.

Giao đất giao rừng (GDGR) trở thành một vấn đề quan trọng trong chính sách lâm nghiệp của Việt Nam trong suốt những năm tiếp theo. Nghị định số 02/NĐ-CP được ban hành năm 1994, đưa ra khung pháp lý về việc chuyển giao quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân ở địa phương tương tự như quá trình giao đất nông nghiệp đã được thực hiện một cách hiệu quả trong thời gian trước đó. Một năm sau đó, Chính phủ ban hành Nghị định 01/CP về giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng và đất nuôi trồng thủy sản. Các hợp đồng giao khoán là hợp đồng ngắn hạn, chỉ hạn chế ở một số quyền sử dụng và thường nhấn mạnh vào nghĩa vụ của người sử dụng (như bảo vệ rừng) nhiều hơn so với quyền (như quyền sử dụng).

Vào đầu những năm 2000, Việt Nam chính thức công nhận quản lý rừng theo hình thức cộng đồng, dựa trên kết quả thử nghiệm ở một số tỉnh. Luật đất đai sửa đổi được thông qua vào năm 2003 đã thừa nhận quyền sử dụng đất của cộng đồng bằng cách cho phép giao đất cho cộng đồng thôn bản. Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng được thông qua vào tháng 12 năm 2004 đã thừa nhận quyền sử dụng rừng của cộng đồng và quy định các điều kiện để các thôn bản có thể nhận đất rừng theo hình thức tập thể.

Bài viết này tổng quan các bài học quan trọng trong việc thực hiện tiến trình GDGR của hai thập kỷ gần đây. Cụ thể, chúng tôi đang đặt câu hỏi tại sao GDGR lại đạt được các kết quả tốt ở các vùng trung du nhưng lại không thành công ở vùng miền núi. Điều này cho thấy các điều kiện khác nhau giữa vùng trung du và miền núi sẽ đòi hỏi phải xây dựng các chính sách về lâm nghiệp khác nhau phù hợp với điều kiện địa phương.

### **Hộp 1: Những điểm mốc chính trong khung pháp lý về giao đất giao rừng**

- 8/1991: Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng do Quốc hội khóa 8 thông qua, là kết quả của nỗ lực trong việc thu hút sự tham gia của người dân địa phương và các ngành kinh tế khác nhau tham gia vào công tác bảo vệ và phát triển rừng.
- 7/1993: Luật đất đai được Quốc hội khóa 9 thông qua, quy định các quyền cho thuê, chuyển đổi, thừa kế, thế chấp và chuyển nhượng quyền sử dụng đất.
- 1/1994: Nghị định Chính phủ số 02/CP về giao đất giao rừng cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân.
- 1/1995: Nghị định Chính phủ số 01/CP về giao khoán đất sử dụng cho mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản.
- 11/1999: Nghị định Chính phủ số 163/1999/NĐ-CP về cho thuê đất lâm nghiệp.
- 11/2003: Luật đất đai được Quốc hội khóa 11 thông qua, công nhận quyền sử dụng đất của cộng đồng.
- 12/2004: Luật Bảo vệ và Phát triển rừng được Quốc hội khóa 11 thông qua, công nhận quyền sử dụng rừng của cộng đồng thôn bản.

## 2. Kết quả của chương trình giao đất giao rừng

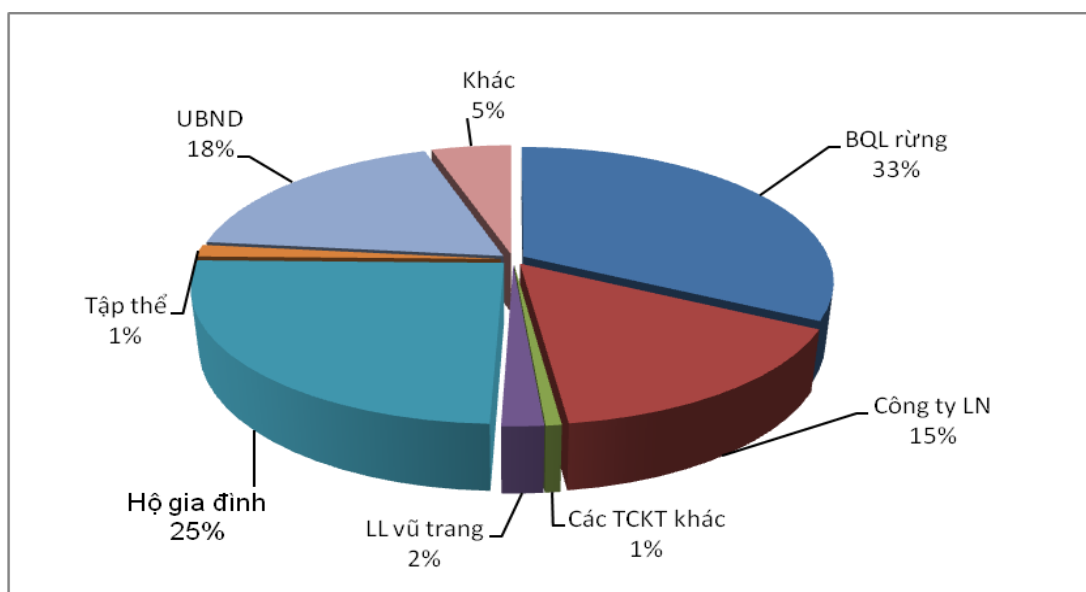
Mặc dù chương trình GDGR đã được triển khai qua gần hai thập kỷ nhưng vẫn chưa có một tài liệu đánh giá chương trình một cách toàn diện<sup>1</sup>. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu về GDGR do các nhà nghiên cứu Việt Nam và quốc tế thực hiện đã đưa những góc nhìn sâu sắc về thành quả của chương trình. Các nghiên cứu cho rằng chương trình GDGR đã tạo nền tảng vững chắc cho công tác quản lý rừng bền vững và công bằng ở Việt Nam, và cũng xác định được các vấn đề đòi hỏi sự quan tâm hơn nữa từ phía các nhà hoạch định chính sách.

Sự thành công quan trọng nhất của GDGR có lẽ là sự tham gia ngày càng nhiều của các thành phần kinh tế khác nhau vào công tác quản lý rừng. Đây là một công cụ hiệu quả để chuyển đổi từ hình thức lâm

nghiệp quốc doanh sang lâm nghiệp cho dân và vì dân và chuyển giao quyền quản lý rừng cho các thành phần tham gia khác nhau. So với những năm 80 khi rừng chủ yếu do các LTQD quản lý thì ngày nay có tới tám thành phần khác nhau tham gia vào công tác này, bao gồm 1) hộ gia đình; 2) cộng đồng; 3) Ủy ban nhân dân xã<sup>2</sup>; 4) các ban quản lý rừng phòng hộ; 5) các ban quản lý rừng đặc dụng; 6) các công ty lâm nghiệp nhà nước; 7) các công ty liên doanh; và 8) lực lượng vũ trang.

Ngày nay, người dân địa phương quản lý phần lớn diện tích rừng. Biểu đồ 1 cho thấy hơn một phần tư đất rừng do người dân địa phương quản lý (hộ gia đình và thôn bản). Đây là kết quả của sự nỗ lực to lớn của quá trình GDGR, theo đó hơn 1,1 triệu Sổ đỏ đã được cấp cho người sử dụng đất rừng vào năm 2007 (Đình Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn, 2008).

Biểu đồ 1: Quản lý rừng theo các thành phần khác nhau năm 2009



Nguồn: [www.kiendlam.org.vn](http://www.kiendlam.org.vn)

<sup>1</sup> Bộ NN&PTNT đang triển khai đánh giá chương trình GDGR trên toàn quốc trong thời gian 2011 - 2012.

<sup>2</sup> UBND xã chỉ đóng vai trò quản lý tạm thời diện tích rừng chưa có chủ quản lý.

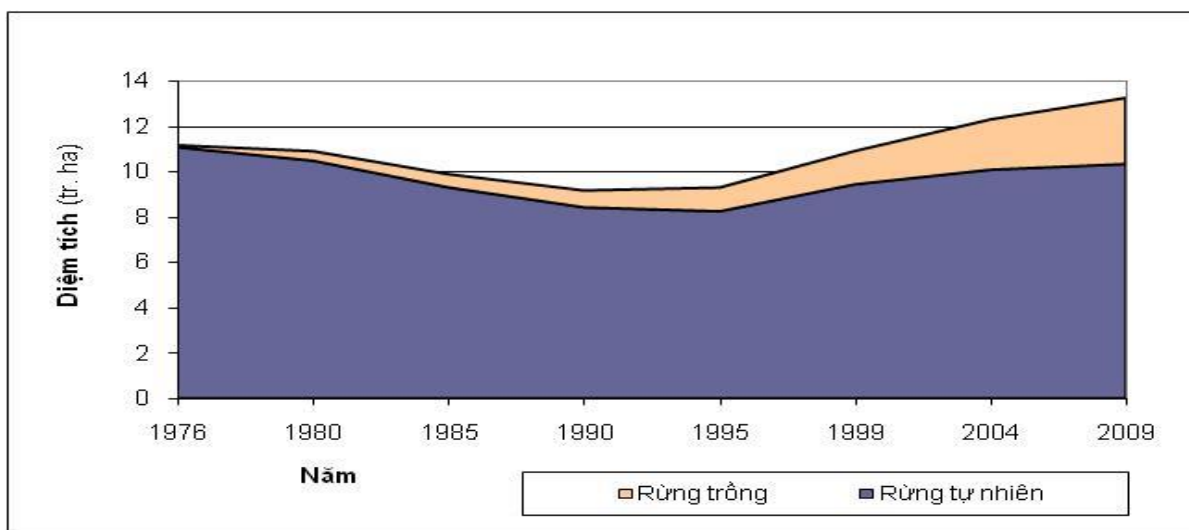
Cùng với việc tham gia ngày càng tăng của các thành phần khác nhau, nhất là người dân địa phương, vào công tác quản lý rừng là sự thay đổi về độ che phủ rừng từ suy giảm sang tăng trưởng (xem Biểu đồ 2). Trong thời gian từ năm 1976 đến năm 1990, diện tích rừng giảm nhanh chóng. Cả nước mất hơn 2,6 triệu ha rừng tự nhiên, khoảng 190.000 ha mỗi năm hay 24% tổng diện tích rừng tự nhiên trong vòng 14 năm. Từ khi chương trình GDGR được đưa vào thực hiện tới nay, diện tích rừng tăng lên nhanh chóng từ 11 triệu ha năm 1990 lên hơn 13 triệu ha năm 2009. Điều này phản ánh tỷ lệ tăng trên 10% trong 19 năm.

Tuy nhiên, chương trình GDGR cũng có nhiều hạn chế đáng kể. Ở nhiều địa phương, các nghiên cứu cho thấy cộng đồng địa phương còn thiếu hiểu biết về quyền và trách nhiệm của họ đối với rừng (Nguyễn Quang Tân và cộng sự, 2008b). Trong hầu hết các trường hợp, người dân địa phương chỉ nhận thức được quyền thừa kế đối với rừng chứ không nhận thức được các quyền khác mà luật pháp công nhận. Tương tự như vậy, họ biết được trách nhiệm của họ là phải bảo vệ khu rừng được giao nhưng lại thiếu

hiểu biết về trách nhiệm của các bên khác, đặc biệt là các cơ quan chức năng nhà nước trong việc hỗ trợ họ thực thi các quyền đã được công nhận.

Chương trình GDGR còn chưa được thực hiện ở nhiều địa phương (Hộp 2). Thay vào đó, UBND, các công ty lâm nghiệp, và các ban quản lý rừng ký hợp đồng giao khoán rừng cho người dân địa phương. Hình thức khoán này được thực hiện trong chương trình quốc gia về phủ xanh đất trống đồi núi trọc (Chương trình 327) vào những năm 90. Vào những năm 2000, việc khoán rừng được thực hiện cùng với Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (Chương trình 661). Ví dụ, trong chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng, những người triển khai dự án là các công ty lâm nghiệp hoặc các cơ quan nhà nước khác sẽ khoán khoảng 2,2 triệu ha rừng mỗi năm cho cộng đồng địa phương để họ quản lý và bảo vệ. Theo hợp đồng giao khoán này, cộng đồng địa phương không phải là những người quản lý rừng thực sự mà chỉ là “người làm thuê” và nhận tiền thù lao 50.000 đồng (sau này là 100.000 đồng) cho một ha rừng/năm.

Biểu đồ 2: Thay đổi về diện tích rừng từ năm 1976 đến năm 2009



Nguồn: Nguyễn Quang Tân (2001) và [www.kiemlam.org.vn](http://www.kiemlam.org.vn)

### Hộp 2: Sự lẫn lộn giữa giao đất giao rừng/khoán rừng

Ở tỉnh Hòa Bình, đất rừng được giao cho người dân vào giữa những năm 90. Năm 1998, UBND tỉnh tiến hành cấp Sổ đỏ cho người nhận rừng. Tuy nhiên, Sổ đỏ không được coi là giấy tờ pháp lý công nhận toàn bộ các quyền của người nhận rừng vì trong Sổ đỏ nêu rằng đất rừng chỉ được giao khoán cho người dân. Do vậy, Sổ đỏ không bao hàm toàn bộ các quyền cho người sử dụng đất như đã nêu trong Luật đất đai và vì thế không có nhiều giá trị đối với người dân địa phương.

*Nguồn:* Nguyễn Quang Tân và cộng sự, 2008b.

Việc ưu tiên khoán rừng thay vì thực hiện GDGR đã phản ánh những bất cập trong công tác quản lý rừng của Nhà nước. Những bất cập này thể hiện trong việc chú trọng vào duy trì vai trò chủ đạo của Nhà nước trong công tác quản lý sử dụng rừng giao cho dân. Việc khai thác gỗ và sử dụng đất rừng cho mục đích nông nghiệp vẫn cần phải có sự cho phép của chính quyền địa phương. Điều này gây ra một vấn đề là ở nhiều nơi người dân địa phương cảm thấy họ đang bảo vệ rừng cho Nhà nước, thậm chí ngay cả sau khi đã GDGR (Nguyễn Quang Tân và cộng sự, 2008b; Sunderlin và Huynh Thu Ba, 2005).

Việc tiếp tục vai trò chủ đạo của các cơ quan nhà nước cũng khá rõ khi nhìn vào chất lượng rừng được giao cho cộng đồng. Trên toàn quốc, các khu rừng có chất lượng tốt nhất vẫn do Nhà nước quản lý. Các thành phần ngoài quốc doanh, cụ thể là người dân, hầu hết quản lý rừng nghèo. Ví dụ, trong số diện tích rừng được giao cho cộng đồng địa phương trong Dự án Thí điểm về QLLNCD, hơn 75% là rừng nghèo và đất trồng đồi trọc. Rừng có chất lượng trung bình chỉ chiếm 10,3% và rừng giàu chiếm 1,4% (Bảng 1).

*Bảng 1.* Chất lượng rừng được giao cho cộng đồng trong Dự án Thí điểm về QLLNCD

	Diện tích (ha)	%
Đất trồng đồi trọc	2.383	14,1
Rừng nghèo và được phục hồi	10.411	61,7
Rừng trung bình	1.735	10,3
Rừng giàu	242	1,4
Rừng hỗn hợp tre nứa	2.004	11,9
Rừng trồng	88	0,5
Tổng	16.863	100

*Nguồn:* Enters và Nguyễn Quang Tân, 2009.

Do vậy, đóng góp của chương trình GDGR vào công tác xóa đói giảm nghèo ít hơn so với khả năng có thể. Trong một số trường hợp, GDGR còn có những tác động bất lợi đối với cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Ví dụ như ở Đắk Lắk, chương trình GDGR tập trung nhiều vào quản lý rừng và ít quan tâm đến xóa đói giảm nghèo (Bảo Huy, 2006; Nguyễn Quang Tân, 2006; Sikor và Nguyễn Quang Tân, 2007). Ở Hòa Bình, chương trình GDGR chủ yếu giao rừng cho các hộ khá trong khi những hộ nghèo hơn ít được nhận rừng.

Ngoài ra, GDGR đem lại nhiều lợi ích hơn cho các khu vực dễ tiếp cận thuộc các vùng trung du hơn là các vùng miền núi xa xôi. Hầu hết tỷ lệ tăng về diện tích rừng là tái sinh tự nhiên và rừng trồng ven biển và ở các khu vực dễ tiếp cận xung quanh các vùng đồng bằng (Meyfroidt và Lambin, 2007). Trái lại, các vùng miền núi lại bị mất rừng nhiều hơn và không phát triển rừng trồng, thậm chí ở những nơi đã GDGR (Trần Ngọc Thanh, 2003). Tương tự như vậy, cộng đồng địa phương và người nghèo ở các vùng miền núi thường không được hưởng nhiều lợi ích từ chương trình GDGR, trong khi đó GDGR lại có hiệu quả ở các vùng trung du trong việc tạo ra một nguồn thu nhập mới (Trần Ngọc Thanh, 2003; Nguyễn Quang Tân, 2008a).

Nhìn chung, GDGR đặt nền tảng quan trọng cho công tác quản lý rừng bền vững và góp phần vào xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam - ít nhất là ở các vùng trung du. Cần có các hoạt động tiếp theo để tạo thêm lợi ích từ GDGR cho người dân vùng núi.

### **3. Tại sao GDGR có hiệu quả ở vùng trung du nhưng chưa hiệu quả ở vùng núi?**

#### **3.1. Các yếu tố tạo nên sự thành công ở vùng trung du**

Có lẽ yếu tố cơ bản nhất tạo nên sự thành công của GDGR ở vùng trung du là do ngành lâm nghiệp ở các vùng này tập trung chính vào sản xuất gỗ. Do an toàn lương thực không phải là vấn đề lớn nên người dân đã sử dụng đất rừng để sản xuất gỗ bằng cách trồng rừng. Sản xuất gỗ được tiến hành theo phương thức độc canh, như bạch đàn và keo, với chu kỳ luân canh rất ngắn. Thông thường thời gian thu hoạch là sau 3 đến 4 năm, vì những người dân thường bán cây cho các nhà máy giấy hay các nhà máy chế biến gỗ dăm. Trong trường hợp này, ngành lâm nghiệp ở nhiều vùng trung du phát triển giống như ngành nông nghiệp. Do vậy, việc giao đất đã tạo ra những lợi ích trong lâm nghiệp tương tự như trong nông nghiệp.

Thứ hai, người dân ở vùng trung du tiếp cận các thị trường gỗ và các nguồn lực sản xuất một cách dễ dàng. Do giá cả thế giới đang tăng và chính sách mở cửa của nền kinh tế Việt Nam trong thương mại và đầu tư nước ngoài, ngành chế biến gỗ đã phát triển ở các vùng duyên hải và các vùng trung du gần trung tâm công nghiệp phía Đông Nam và đồng bằng sông Hồng. Các ngành công nghiệp là nơi tiêu thụ gỗ rừng trồng của các hộ dân sống dọc vùng duyên hải và trung du. Chúng cũng thu hút nhiều thương gia và các nhà cung cấp dịch vụ như giống cây trồng, phân bón và tư vấn các vấn đề về lâm sinh cho những người trồng rừng.

Ví dụ, ở tỉnh Bình Định, khả năng tiếp cận thị trường dễ dàng và nhu cầu cao về gỗ đã khuyến khích cộng đồng địa phương tham gia vào nghề trồng rừng. Chương trình GDGR đã giúp họ nhận được đất rừng một cách hợp pháp và đảm bảo an toàn khi đầu tư

vào đất (Hộp 3). Vấn đề này không chỉ có ở riêng Bình Định mà còn xảy ra ở nhiều địa phương khác có điều kiện tiếp cận thị trường dễ dàng như Phú Thọ, Quảng Bình và Thừa Thiên Huế (Nguyễn Quang Tân, 2011; Roth, 2005).

### Hộp 3: Giao đất giao rừng và trồng cây ở Bình Định

Chương trình GDGR được thực hiện ở thôn Thuận Phong, tỉnh Bình Định từ năm 2004 đến năm 2005, Sổ đỏ cho đất rừng đã được cấp năm 2005. Khi đó, phong trào trồng keo đã bắt đầu phát triển trong thôn. Hầu hết các hộ đều có rừng trồng quy mô nhỏ, thu hoạch các cây trong thời gian từ 4 đến 6 năm. Họ bán cây đứng cho thương lái địa phương. Ở Bình Định, thị trường gỗ rất phát triển vì các nhà máy chế biến gỗ dăm của Bình Định có nhu cầu lớn về gỗ xuất khẩu.

Khả năng tiếp cận thị trường gỗ, giá cả thế giới cao, và nhu cầu cao về gỗ rừng trồng đã làm cho nghề trồng rừng đem lại nhiều lợi ích cho người dân. Trung bình người dân thu được 18 triệu đồng/ha rừng trồng. Điều này có nghĩa là họ thu được “lợi nhuận” khoảng 12 triệu đồng/ha trong vòng 5 năm (sau khi trừ chi phí nhân công). So với phí quản lý bảo vệ rừng 100.000 đồng/ha/năm từ chương trình 661, đây là một nguồn lợi đáng kể.

*Nguồn:* Nguyễn Quang Tân, 2011.

Thứ ba, chương trình GDGR được thực hiện một cách hiệu quả ở các vùng trung du vì chính sách giao cho hộ cá thể phù hợp với truyền thống quản lý đất đai địa phương. Các hộ người Kinh sống ở vùng trung du nhanh chóng phục hồi truyền thống quản lý đất theo hình thức cá thể sau khi xóa bỏ mô hình hợp tác xã nông nghiệp

vào cuối những năm 80 (Lê Trọng Cúc và cộng sự, 1996). Họ bắt đầu làm ruộng, làm vườn, trồng chè và trồng rừng, và canh tác nương rẫy theo hình thức cá thể. Trong thực tế, những sáng kiến theo nhóm về quản lý trồng rừng tập thể ít tồn tại ở các vùng trung du (Moeliono và các cộng sự, 2011 - xem Hộp 4).

### Hộp 4: Quản lý rừng theo hình thức hộ gia đình quy mô nhỏ ở Phú Thọ

Rừng trồng ở Phú Thọ có diện tích rất nhỏ, ngoài diện tích rừng do Tổng Công ty Giấy Việt Nam và các công ty lâm nghiệp quốc doanh quản lý, trung bình khoảng 1 ha, nhiều nơi chỉ từ 1.000 đến 2.000m<sup>2</sup>. Rừng trồng quá nhỏ do các hộ dân thích trồng riêng biệt theo từng hộ. Cho dù sẽ đạt được nhiều lợi ích nếu cùng hợp tác với nhau, các hộ dân chưa bao giờ tập hợp thành nhóm để quản lý rừng trồng.

Quản lý rừng theo hình thức hộ cá thể phát triển rất mạnh khi các hợp tác xã ở Phú Thọ bị giải thể vào những năm 80. Các hộ dân bắt đầu trồng cây trên các quả đồi gần nhà mình. Khi có chương trình trồng rừng, họ nhận khoán với LTQD. Kể từ đó, rừng trồng do các hộ cá thể quản lý.

*Nguồn:* Lê Trọng Cúc và các cộng sự, 1996; Moeliono và các cộng sự, 2011.

Thứ tư, chương trình GDGR ở nhiều vùng trung du nhận được sự hỗ trợ của Nhà nước. Người dân địa phương tham gia trồng cây và áp dụng các biện pháp lâm sinh cần thiết trong các khu rừng của họ với sự hỗ trợ của LTQD và các cơ quan nhà nước trong chương trình 327 hay 661. Về cơ bản, Nhà nước có vai trò rất quan trọng, với việc thực hiện chương trình GDGR tương đối nhanh và công tác quản lý đất đai. Người dân có thể nhận được sự hỗ trợ về mặt pháp lý trong trường hợp tranh chấp, mua bán đất đai, hoặc khai thác rừng. Sự hỗ trợ về mặt pháp lý cho phép người dân thôn bản ngăn chặn người ngoài chiếm đất rừng đã được giao, chuyển nhượng giấy chứng nhận sử dụng đất một cách hợp pháp, và được cấp giấy phép khai thác theo quy định. Ngoài ra, trạm khuyến nông huyện cung cấp các giống cây trồng có chất lượng cao và các yếu tố đầu vào khác cũng như hỗ trợ kỹ thuật trong công tác quản lý lâm sinh. Có lẽ điều quan trọng nhất là người dân ở vùng trung du có thể nhận được hỗ trợ tài chính từ các ngân hàng cho hoạt động trồng rừng (Sikor, 2011). Ngân hàng Chính sách Xã hội (CSXH) và Ngân hàng Nông nghiệp có mạng lưới các chi nhánh và các phòng giao

dịch di động dày đặc ở khắp các vùng trung du, tạo điều kiện thuận lợi cho các hộ dân trong việc vay vốn sản xuất (xem Hộp 5).

Tóm lại, sự thành công của chương trình GDGR ở các vùng trung du là do các điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện hoạt động trồng rừng. Các điều kiện này bao gồm sự phát triển của ngành sản xuất gỗ, khả năng tiếp cận thị trường tốt và sự sẵn có của các nguồn lực sản xuất, sự phù hợp với truyền thống quản lý đất đai theo hộ cá thể, và sự hỗ trợ hiệu quả từ phía Nhà nước.

### **3.2. Các yếu tố hạn chế hiệu quả chương trình GDGR ở vùng miền núi**

Điều kiện ở vùng miền núi không thuận lợi như ở các vùng trung du khi thực hiện GDGR. Cho tới nay, nhiều diện tích đất rừng vẫn chưa được giao. Gần một phần năm diện tích đất rừng vẫn dưới sự quản lý tạm thời của Ủy ban Nhân dân (xã) - đang chờ giao (Biểu đồ 1). Trên thực tế, điều này có nghĩa là nhiều khu rừng trong số này vẫn được quản lý theo kiểu “tự do ra vào”, vì chỉ có một số ít UBND có khả năng thực hiện trách nhiệm của họ trong công tác quản lý rừng. Họ không có chức năng ký hợp đồng giao khoán đất rừng cho các cá nhân hoặc các cơ quan khác để bảo vệ rừng.

#### **Hộp 5: Khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính ở Bình Định và Phú Thọ**

Các ngân hàng phát triển nông thôn ở Việt Nam là nơi cung cấp nguồn tài chính cho các hộ dân nông thôn tỉnh Bình Định và Phú Thọ. Ngân hàng Chính sách Xã hội có chi nhánh đặt tại tất cả các huyện và các phòng giao dịch ở tất cả các xã. Ngân hàng cũng thành lập các tổ làm việc về gửi tiết kiệm và cho vay ở nhiều thôn bản, điều này đã xây dựng được mối liên kết giữa người dân và cán bộ ngân hàng. Tương tự như vậy, Ngân hàng Nông nghiệp duy trì một mạng lưới các chi nhánh cấp huyện. Sự có mặt của các ngân hàng đã tạo cơ hội cho nhiều hộ dân có được vốn để đầu tư vào sản xuất. Một nghiên cứu tại bốn thôn ở hai tỉnh đã cho thấy quy mô khoản vay khoảng 10 triệu đồng/hộ, và hầu hết các hộ đều vay vốn ngân hàng. Mặc dù thời hạn vay tương đối ngắn (trong vòng 3 năm) nhưng ngân hàng vẫn là nguồn tài chính quan trọng cho hoạt động trồng rừng.

*Nguồn: Sikor, 2011.*

Các yếu tố quan trọng nhất làm hạn chế tính hiệu quả của chương trình GĐGR ở các vùng miền núi bao gồm:

Thứ nhất, rừng đóng vai trò quan trọng với người dân địa phương. Rừng không chỉ là nguồn khai thác gỗ mà còn là nguồn cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái và các giá trị đặc trưng của địa phương. Đối với nhiều đồng bào dân tộc, rừng là một phần quan trọng trong đời sống của họ qua nhiều thế hệ. Rừng cung cấp lương thực, thực phẩm, đất canh tác và thậm chí chỗ ở. Tương tự như vậy, rừng ở nhiều vùng miền núi có chức năng phòng hộ đầu nguồn quan trọng hoặc là môi trường sống của đa dạng các loài sinh vật. Do vậy, rừng ở miền núi cao có nhiều lợi ích khác ngoài sản xuất gỗ. Tuy nhiên, chính sách GĐGR và việc thực hiện chương trình GĐGR lại tập trung vào sản xuất gỗ nên không khai thác được các giá trị của rừng và sử dụng rừng không hiệu quả. Trên thực tế, thực hiện GĐGR thường dẫn đến hạn chế việc sử dụng rừng và gây ra những ảnh hưởng bất lợi cho sinh kế địa phương và các dịch vụ hệ sinh thái ngoài gỗ của rừng.

Thứ hai, người dân miền núi thiếu khả năng tiếp cận các nguồn lực sản xuất và thị trường để có thể quản lý rừng hiệu quả nhằm đem lại lợi nhuận. Khoảng cách địa lý và điều kiện giao thông kém khiến nhiều vùng miền núi không tiếp cận được các thị trường sôi động ở các vùng trung du, do chi phí vận chuyển gỗ lên mức quá cao. Ví dụ, nghiên cứu

của Nguyễn Quang Tân (2011) cho thấy lợi nhuận mà một người trồng rừng ở cách Nhà máy Giấy Phú Thọ 20km thu được khoảng 175.000 đồng/tấn gỗ bán ra. Với chi phí vận chuyển khoảng 1.500 đồng/tấn/km, và giả thiết các yếu tố khác không thay đổi, thì một người trồng rừng cách xa nhà máy hơn 140km sẽ không thu được đồng lợi nhuận nào. Cách tính toán đơn giản này cho thấy khó khăn của cộng đồng sống miền núi trong công tác quản lý rừng với mục đích sản xuất gỗ.

Thứ ba, sự đa dạng về truyền thống quản lý rừng của người dân vùng núi, gồm nhiều hình thức quản lý theo hộ, nhóm hộ và tập thể thôn bản, làm cho GĐGR ở đây phức tạp hơn nhiều so với vùng trung du. Do vậy, việc giao rừng theo hình thức hộ quản lý đã làm cho chương trình GĐGR không phù hợp với các mô hình quản lý rừng truyền thống ở nhiều thôn bản - nơi mà người dân quản lý rừng theo hình thức cộng đồng. Vấn đề này không thay đổi nhiều thậm chí ngay cả khi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 thừa nhận tính pháp lý của quản lý rừng cộng đồng. Việc thực hiện chương trình GĐGR vẫn tập trung chủ yếu vào các hộ cá thể như quy định trong Nghị định 02, 01, và 163. Sự khác nhau giữa việc giao rừng cho các hộ cá thể và truyền thống quản lý rừng theo hình thức cộng đồng đã làm chậm đáng kể tiến độ thực hiện GĐGR và do vậy làm hạn chế kết quả của chương trình ở các vùng miền núi, như kinh nghiệm của tỉnh Đắk Lắk (xem Hộp 6).

#### **Hộp 6: GĐGR cho hộ cá thể và truyền thống quản lý rừng tập thể**

Tại buôn T'Ly thuộc tỉnh Đắk Lắk, chương trình GĐGR được thực hiện vào năm 1998 và hoàn thành vào đầu năm 2000. Chỉ có 9 trong số 109 hộ sống ở buôn trong thời kỳ này được nhận 139,1 ha rừng. Có hai vấn đề chính cần quan tâm: Trước hết, chưa đầy 1/10 số hộ trong buôn được giao rừng, khiến những hộ không được nhận rừng khiếu nại về sự thiếu công bằng. Quan trọng hơn là việc giao rừng cho hộ cá thể trái ngược với tập quán quản lý rừng truyền thống của người dân tộc Gia-rai. Trong suốt nhiều thế hệ, họ quen với việc quản lý rừng dựa vào cộng đồng. Việc giao đất rừng cho từng hộ là một vấn đề mới với họ. Kết quả là, người dân địa phương yêu cầu phải giao lại rừng cho toàn buôn để quản lý theo hình thức tập thể, một hình thức quản lý rừng mà họ cho rằng phù hợp hơn.

*Nguồn:* Nguyễn Quang Tân, 2008a.

Sau cùng, năng lực của UBND xã và huyện ở các tỉnh miền núi còn hạn chế trong việc hỗ trợ người dân thực hiện công tác quản lý rừng. Họ thiếu năng lực không chỉ trong việc mở rộng GDGR mà còn trong việc thực thi các quy định pháp luật về lâm nghiệp ở nơi đã thực hiện GDGR bởi lực lượng chính quyền địa phương quá mỏng để hỗ trợ sau khi giao. Kinh nghiệm từ tỉnh Đắk Lắk cho thấy người dân sẽ cần có sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương để ngăn chặn hành vi lấn chiếm rừng từ các lực lượng bên ngoài. Do thiếu sự hỗ trợ của chính quyền địa phương nên người dân được giao rừng có thể khai thác chính diện tích rừng của mình trước khi bị người ngoài vào lấn chiếm (Sikor và Trần Ngọc Thanh, 2007 - xem Hộp 7). Ngoài ra, người dân được giao rừng cần tiếp cận nguồn tài chính bên ngoài,

tuy nhiên việc tiếp cận này ở vùng miền núi thường khó khăn hơn so với vùng trung du.

**Kết luận**

Bài viết này thảo luận nguyên nhân tại sao chương trình GDGR lại không thể đem lại những kết quả tích cực ở nhiều vùng miền núi, trong khi đó lại đóng góp vào công tác quản lý rừng ở các vùng trung du. Hạn chế của chương trình GDGR ở các tỉnh miền núi là do các điều kiện cụ thể của lâm nghiệp ở các tỉnh miền núi khác nhiều so với điều kiện ở các tỉnh trung du. Sự khác biệt chính giữa hai vùng miền núi và trung du là các lâm sản và dịch vụ chính do rừng cung cấp, khả năng tiếp cận các nguồn lực sản xuất và thị trường, truyền thống hiện tại của công tác quản lý rừng mang tính cá thể và tập thể, và khả năng hỗ trợ của địa phương đối với các hoạt động về rừng (Bảng 2).

**Hộp 7: Phá rừng tại bốn thôn thuộc tỉnh Đắk Lắk**

Các buôn Năm, Dumah, T'long và Dung thuộc tỉnh Đắk Lắk được giao tổng số 1.923ha rừng cho 266 hộ thông qua chương trình GDGR vào năm 2001. Đến 2007, toàn bộ gỗ trong diện tích rừng được giao ở bốn thôn đã bị khai thác, và hầu hết đất được sử dụng cho mục đích nông nghiệp.

Người dân đã đổ xô vào rừng để lấn chiếm rừng của chính họ do không nhận được sự hỗ trợ nào từ các cơ quan chức năng địa phương trong công tác bảo vệ rừng hiệu quả. Ngay từ đầu, các hộ nhận rừng đã tự tổ chức công tác bảo vệ rừng. Tuy nhiên, họ đã nhận ra rằng kiểm lâm không phạt bất kỳ trường hợp khai thác nào của người ngoài, thậm chí ngay cả khi họ báo cáo với cán bộ kiểm lâm. Khi nhận thấy không thể ngăn chặn được hành vi khai thác trái phép của người ngoài, người dân bốn buôn đã vào rừng để chiếm lâm phần của mình, từ đó đẩy nhanh quá trình mất rừng.

*Nguồn: Nguyễn Quang Tân, 2009.*

*Bảng 2. Các điều kiện khác nhau ở vùng núi và trung du liên quan đến quản lý rừng*

	Trung du	Miền núi
Các sản phẩm chính từ rừng	Gỗ	Đa dạng: đất, gỗ, dịch vụ hệ sinh thái, các giá trị tinh thần...
Khả năng tiếp cận các nguồn lực và thị trường	Rất tốt	Hạn chế
Truyền thống quản lý	Hầu hết mang tính cá thể	Đa dạng, gồm cả hình thức tập thể và cá thể
Khả năng hỗ trợ của Nhà nước cho các hoạt động về rừng	Tốt	Hạn chế

Dựa trên các điều kiện khác biệt này, không thể mong đợi chỉ áp dụng chung một mô hình GDGR ở cả hai vùng miền núi và trung du. Với những thành công mà chương trình GDGR đã đạt được ở các tỉnh trung du, cần có sự điều chỉnh và kết hợp các biện pháp để chương trình GDGR đạt được các kết quả tích cực ở các vùng tỉnh miền núi tương tự như ở các vùng trung du.

### Tài liệu tham khảo

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) (2001), *Lâm Trường Quốc Doanh: Thách Thức và Cơ hội phát triển*, Hà Nội.
2. Le Trong Cuc, Rambo, A. T., Fahrney, K., Tran Duc Vien, Romm, J., Dang Thi, S. (1996), *Red Books, Green Hills: The Impact of Economic Reform on Restoration Ecology in the Midlands of Northern Vietnam*, East-West Center, Honolulu, H. I.
3. Enters, T., and Nguyen Quang Tan (2009), *Final Evaluation Report*, Ministry of Agriculture and Rural Development, Hanoi.
4. Dinh Huu Hoang, Dang Kim Son (2008), Forest and land allocation in Vietnam - Policy and Practice, *Institute of Policy and Strategy for Agricultural and Rural Development*, [http://www.gtz-mnr.org.vn/index.php?option=com\\_alfadocman&&limit=5&limitstart=5](http://www.gtz-mnr.org.vn/index.php?option=com_alfadocman&&limit=5&limitstart=5).
5. Bao Huy (2006), “Forest and Forest Land Allocation in the Central Highlands Provinces: Connections to Poverty Reduction”, *FSSP Newsletter* 16 (September 2006), tr. 11-12.
6. Meyfroidt, Patrick and Eric Lambin (2007), “The causes of the reforestation in Vietnam”, *Land Use Policy*.
7. Moeliono, Moira, Le Quang Trung, Nugroho Adi Utomo and Rubeta Andriani (2011), “Who Benefits? Small Scale Tree Planters and Companies in Vietnam and Indonesia”, *Working Paper*, Center for International Forestry Research, Bogor.
8. Roth, P. (2005), *Conceptual Framework for Community-based Forest Development in Quang Binh, Sustainable Management of Natural Resources in Central Vietnam (SMNR-CV)*.
9. Sikor, Thomas (2011), “Financing household tree plantations in Vietnam: Current Programs and Future Options”, *Working Paper*, Center for International Forestry Research, Bogor.
10. Sunderlin, William và Huynh Thu Ba (2005), *Giảm nghèo và lâm nghiệp ở Việt Nam*, Trung tâm Nghiên cứu lâm nghiệp thế giới, Bogor.
11. Nguyễn Quang Tân, Yurdy Yasmi, Trần Ngọc Thanh và Hoàng Huy Tuấn (2008a), “Quản lý rừng cộng đồng cho ai? Bài học từ kinh nghiệm thực tiễn ở Việt Nam”, *Bản tin chính sách số 1 của FGLG Vietnam*.
12. Nguyễn Quang Tân, Nguyễn Bá Ngãi, Trần Ngọc Thanh, William Sunderlin và Yurdi Yasmi (2008b), *Đổi mới hướng dụng rừng ở Việt Nam: Nghiên cứu trường hợp ở vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên*, RECOFTC và RRI, Bangkok, Thailand.
13. Nguyen Quang Tan., Tran Ngoc Thanh, T. H. Hoang (2009), “Community Forestry and Poverty Alleviation: A Synthesis of Project Findings from Field Activities”, Unpublished Report to *Forest Governance Learning Group (FGLG) Vietnam*, August 2009.
14. Nguyen Quang Tan (2011), “Chopping for Chips: An Analysis of Wood Flows from Smallholder Plantations in Vietnam”, *Working Paper* No 65, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
15. Trần Ngọc Thanh, Nguyễn Quang Tân và Thomas Sikor (2003), *Ảnh hưởng của giao rừng tự nhiên ở cấp thôn buôn: kinh nghiệm sau ba năm thực hiện ở Dak Lak*, Sở Nông nghiệp PTNT Đắk Lắk.