Rừng là vàng, nếu mình biết bảo vệ và xây dựng thì rừng rất quý

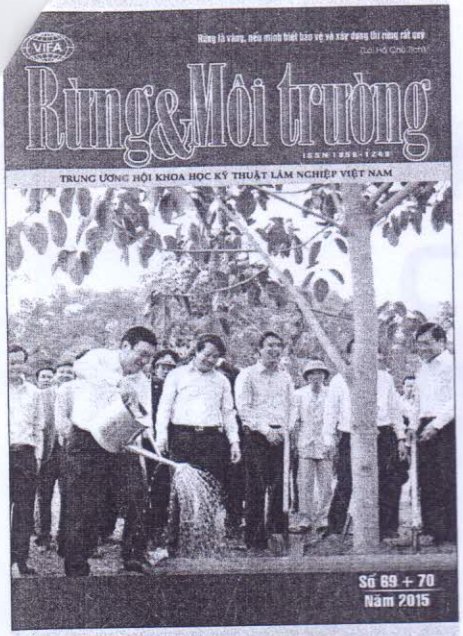
(Lời Hồ Chủ Tịch)

Rừng & Môi trường

ISSN 1859-1248

TRUNG ƯƠNG HỘI KHOA HỌC KỸ THUẬT LÂM NGHIỆP VIỆT NAM

Số 69 + 70
Năm 2015



SỐ 69 + 70
NĂM 2015

Hội đồng Biên tập
PGS. TS. Triệu Văn Hùng
KS. Đỗ Văn Nhuận
GS. TS. Hà Chu Chử
GS. Hoàng Hòe
GS. TSKH. Nguyễn Ngọc Lung
TS. Trần Lê Hưng
KS. Tô Đình Mai
PGS. TS. Phạm Xuân Hoàn
PGS. TS. Phạm Văn Chương

Tổng Biên tập
PGS. TS. Triệu Văn Hùng

Phó tổng Biên tập
GS. TS. Hà Chu Chử

Thực hiện nội dung số KH-CN
Phó TBT - Đàm Thị Mỹ

Biên tập và Trình bày
Nguyễn Zũng - Đàm Phương

Tòa soạn và Trị sự
Số 114 Hoàng Quốc Việt, Hà Nội
ĐT: (04) 3.7541311 - 0913. 381559
Fax: (04) 3.7552220
Email: damthimy@gmail.com
Giấy phép XBBC số 84GP-Bộ VHTT
Cấp ngày 26/5/2006 - Khổ 20 x 28 cm
In tại Xí nghiệp in II - Nhà sách KH&CN
Giá: 40.000 đ

Rừng&Môi trường

Theo dòng sự kiện

◆ *Trường Giang:* Chủ tịch nước Trương Tấn Sang phát động Tết trồng cây xuân Ất Mùi 2015 4
◆ *Lê Huy:* Triển khai ứng dụng hệ thống báo cáo nhanh kiểm lâm 5

Khoa học công nghệ

◆ *Bùi Việt Hải, Phạm Thành Đúng:* Ảnh hưởng của một số nhân tố sinh thái đến nảy mầm hạt giống và sinh trưởng cây con găng néo... 6
◆ *Trần Thị Bích Ngọc:* Tình trạng và nguyên nhân đói nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số ở huyện Võ Nhai, tỉnh Thái Nguyên 13
◆ *Hoàng Minh Hiếu, Đặng Thái Dương:* Đánh giá khả năng cải tạo đất của các dòng keo lá liềm (Acacia crassicarpa) trồng trên đất cát ven biển... 17
◆ *Nguyễn Anh Hùng:* Đa dạng cây thức ăn cho đại gia súc tại các hệ sinh thái rừng an toàn khu Định Hóa, Thái Nguyên 23
◆ *Lê Minh Cường, Hoàng Thị Như Hoa.* Kỹ thuật tạo cây con, trồng rừng và sinh trưởng của rừng trồng sồi phẳng tại một số địa phương... 26
◆ *Vũ Anh Tài, Nguyễn Nghĩa Thìn:* Tính đa dạng tài nguyên hệ thực vật tỉnh Hà Giang 30
◆ *Lê Thế Sự, Nguyễn Thị Phương, Bùi Thị Vân:* Tác động của người dân địa phương đến tài nguyên rừng tại Khu Bảo tồn TN Pù Luông... 33
◆ *Hoàng Trung Kiên, Trần Mạnh Long, Vũ Tiến Thịnh, Nguyễn Quốc Hiệu, Giang Trọng Toàn, Trần Văn Dũng, Tạ Tuyết Nga:* Nghiên cứu khu hệ thú linh trưởng tại Khu Bảo tồn TN Bắc Mê, Hà Giang 39
◆ *Nguyễn Quốc Hiệu, Đặng Tuấn Hiệp, Trần Mạnh Long, Trương Văn Nam:* Nghiên cứu đặc điểm hoạt động nhân nuôi động vật hoang dã... 43
◆ *Võ Mai Anh, Lê Thị Diên, Hoàng Thị Dung, Trần Thị Tuyết:* Giải pháp hoàn thiện chính sách giao đất lâm nghiệp ở Việt Nam 47
◆ *Trần Nam Thắng, Ngô Tùng Đức, Đoàn Quốc Tuấn, Nguyễn Văn Hoàng:* Khó khăn và thách thức của các cơ sở chế biến gỗ tại miền Trung... 54
◆ *Hoàng Vũ Thơ.* Đánh giá đa dạng dĩ truyền cây trội đinh đũa (Stereospermum colais) làm cơ sở cho chọn giống 61

Hoạt động trong ngành

◆ *Nguyễn Văn Hòa:* Làm gì để ngành kinh tế lâm nghiệp của tỉnh Tuyên Quang phát triển trong thời gian tới 67

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH GIAO ĐẤT LÂM NGHIỆP Ở VIỆT NAM

● *Võ Mai Anh[1], Lê Thị Diên[2]*
Hoàng Thị Dung[1], Trần Thị Tuyết[1]

TÓM TẮT:

Chính sách giao đất lâm nghiệp là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta nhằm thực hiện xã hội hóa nghề rừng và phân quyền trong quản lý rừng. Sau gần 20 năm thực hiện chính sách này đã đạt được những thành tựu rất đáng khích lệ, nhất là trong lĩnh vực giao đất và rừng sản xuất. Ở nhiều nơi công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đã có những chuyển biến tích cực, tài nguyên rừng phát triển tốt hơn, độ che phủ rừng tăng cao và người dân sau khi nhận đất nhận rừng đã có thể sống hoặc làm giàu bằng nghề rừng.

Tuy nhiên, trong quá trình ban hành, triển khai và hỗ trợ hậu chính sách đã bộc lộ một số điểm chưa phù hợp giữa chính sách và thực tiễn ở một số địa phương. Vì vậy, cần phải có các nghiên cứu tiếp theo để đưa các giải pháp đồng bộ ở tất cả các khâu nhằm đạt được mục tiêu của chính sách đã đề ra.

Từ khóa: Chính sách giao đất lâm nghiệp, hộ gia đình.

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Việt Nam là đất nước có rừng và đất rừng chiếm hơn 60% diện tích tự nhiên, tức là khoảng 19 triệu ha. Tuy nhiên, diện tích rừng tại Việt Nam đã giảm từ 33% giai đoạn 1954-1975 xuống còn 29% trong giai đoạn 1976-1985, và 28% giai đoạn 1986-1999. Những năm gần đây, nhờ một số chính sách và chương trình bảo vệ và phát triển rừng, diện tích che phủ rừng của Việt Nam đã tăng lên đáng kể. Chính vì vậy, cần thu hút sự tham gia của người dân trong việc bảo vệ và phát triển rừng gắn với phát triển sinh kế nông thôn vùng cao trong quá trình giao đất giao rừng. Tuy nhiên trải qua hơn 20 năm thực hiện (GĐGR) vẫn còn nhiều vấn đề phải có các nghiên cứu sâu hơn để chính sách giao đất giao rừng thực sự hỗ trợ cho công cuộc xóa đói giảm nghèo cũng như để bảo vệ và phát triển rừng bền vững. Xuất phát từ thực tế đó, bài báo này mục đích muốn khái quát chính sách giao đất giao rừng và hiện trạng rừng, đất rừng được giao ở Việt Nam. Từ đó có thể định hướng cho các nghiên cứu tiếp theo, đồng thời đưa ra một số khiến nghị về quá trình ban hành chính sách, thực hiện chính sách và đảm bảo cho chính sách giao đất giao rừng được khả thi trong thực tế, nhằm phát triển rừng bền vững, đồng thời ổn định đời sống người dân nhận rừng.

II. NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1. Nội dung nghiên cứu

Khái quát chính sách giao đất lâm nghiệp tại Việt Nam; kết quả thực hiện công tác giao đất lâm nghiệp ở Việt Nam; những thành công và bất cập của chính sách giao đất lâm nghiệp ở Việt Nam; giải pháp hoàn thiện chính sách giao đất lâm nghiệp để phát huy hiệu quả công tác này trong thực tế.

2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp thu thập số liệu: Thu thập số liệu thứ cấp: Thông qua các báo cáo, chuyên đề, và các tài liệu có liên quan đến vấn đề nghiên cứu đã được công bố trong thời gian gần đây.

Phương pháp xử lý số liệu: Sử dụng phương

[1] *Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam*
[2] *Khoa LN, Trường ĐH Nông Lâm, ĐH Huế*

pháp thống kê mô tả, so sánh, phương pháp phân tích kinh tế... Phương pháp chuyên gia.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

1. Khái quát chính sách giao đất lâm nghiệp tại Việt Nam

Việt Nam có diện tích rừng và đất lâm nghiệp chiếm khoảng 54% tổng diện tích toàn quốc (Phạm Xuân Phương, 2000; Enters và nnk, 2000). Theo số liệu công bố về hiện trạng diện tích rừng và đất lâm nghiệp toàn quốc tính đến ngày 31/12/2011, tổng diện tích rừng ở Việt Nam còn 13.388.074ha ha (Quyết định số 2089/QĐ-BNN-TCLN, 2012). Ở Việt Nam, diện tích rừng đã giảm từ 33% giai đoạn 1954-1975 xuống còn 29% trong giai đoạn 1976-1985, và 28% giai đoạn 1986-1999 (Bộ NN&PTNT, 2000; trong Trần Đức Viên và cộng sự, 2005). Tính đến tháng 31/12/2011, tỷ lệ che phủ rừng ở Việt Nam đạt 39,7% (Bộ NN&PTNT, 2012), nhưng chất lượng rừng thì vẫn tiếp tục bị suy giảm. Sự suy giảm diện tích rừng dẫn đến sự thiếu hụt lương thực, giảm các nguồn thu nhập, tác động xấu tới điều kiện kinh tế của người dân và tăng độ rủi ro cho khoảng 25 triệu người dân sống phụ thuộc vào rừng (Trần Đức Viên và cộng sự, 2005).

Trước thực trạng tài nguyên rừng ngày càng bị suy giảm, Nhà nước Việt Nam đã có những quyết sách thể hiện rõ từ 1986. Bắt đầu thời kỳ đổi mới, các chính sách quản lý tài nguyên rừng và thực tiễn có nhiều thay đổi quan trọng (Phạm Xuân Phương, 2000; trong Enters và nnk, 2000).

Luật đất đai năm 2013 và Nghị định 02/CP năm 1994 của chính phủ về giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp đã cho ra khung pháp lý về quyền sử dụng rừng và đất rừng, đặt nền móng cho hệ thống quản lý rừng và đất rừng là: Quản lý nhà nước, quản lý tư nhân và quản lý của các tổ chức chính trị, xã hội. Cùng với những cải cách lớn về nông nghiệp và nông thôn, việc trao quyền quản lý rừng và đất rừng cho hộ gia đình và tư nhân ở miền núi đã tạo nên sự phát triển mạnh mẽ loại hình quản lý tư nhân (Hoàng Mạnh Quân và cộng sự, 2005). Cũng từ năm 1994, giao đất lâm nghiệp được triển khai rộng khắp theo Nghị định 02/CP, sau đó là Nghị định 163/1999/NĐ-CP (Đinh Hữu Hoàng, Đặng Kim Sơn, 2008). Hai nghị định này được coi là "cơ sở pháp lý đầu tiên" hay bước đầu tiên trong việc giao đất rừng đến các tổ chức địa phương, hộ gia đình hoặc các cá nhân để bảo vệ, cải tạo, làm giàu, phát triển và trồng rừng. Đây là tín hiệu đầu tiên của việc chuyển giao trách nhiệm phát triển và quản lý tài nguyên rừng từ chính quyền trung ương đến các cấp thấp hơn. Tiếp theo, Nghị định 01/CP tháng 1/1995 được coi như một "cơ sở pháp lý thứ hai" hay bước tiếp theo của việc giao những diện tích đất rừng thuộc quyền quản lý của các nông, lâm trường quốc doanh tới các tổ chức, hộ gia đình hoặc cá nhân (Quang, 2003; trong Đinh Hữu Hoàng, Đặng Kim Sơn, 2008).

Qua năm lần sửa đổi, bổ sung, Luật Đất đai vẫn luôn luôn nhất quán đẩy mạnh chính sách giao đất lâm nghiệp lâu dài, ổn định đến các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và chính sách giao khoán đất rừng sản xuất ở các lâm trường quốc doanh và ban quản lý rừng đến các đối tượng được qui định trên cơ sở bảo vệ quyền sử dụng đất đai và ổn định sản xuất ở các lâm trường quốc doanh (Lê Du Phong và nnk, 2007).

Mặc dù đã có Quyết định 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế hưởng lợi khi nhận giao đất giao rừng, kèm theo Thông tư 80/2003/TTLT-BTC/BNN&PTNT ra ngày 3/9/2003 hướng dẫn việc thực hiện Quyết định 178, song chính sách này chỉ áp dụng cho các đối tượng là các tổ chức, cá nhân và hộ gia đình mà chưa có những quy định cho đối tượng là cộng đồng tham gia quản lý rừng (Lê Thị Diên và cộng sự, 2006). Như vậy, các văn bản pháp quy có liên quan đến vấn đề giao rừng và đất lâm nghiệp ở Việt Nam trong giai đoạn này vẫn chỉ mới thừa nhận vai trò của các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình mà chưa quan tâm vai trò của cộng đồng trong việc nhận đất, nhận rừng (Hoàng Mạnh Quân và cộng sự, 2005; Nguyễn Ngọc Lung và Lê Ngọc Anh, 2001).

Gần đây, Nhà nước đã chủ trương thực hiện giao, cho thuê, khoán rừng và đất lâm nghiệp cho nhiều đối tượng chủ rừng bằng việc thông qua Luật Đất đai 2003, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 và Chiến lược Phát triển lâm nghiệp đến năm 2020. Kèm theo đó là rất nhiều văn bản pháp quy dưới luật hướng dẫn thực hiện chính sách giao, cho thuê, khoán rừng và đất lâm nghiệp như Nghị định 181/2003/NĐ-CP về thực thi Luật Đất đai năm 2003; Nghị định 23/2006/

NĐ-CP về thực thi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004; Nghị định 135/2005/NĐ-CP ngày 8/11/2005 của Chính Phủ về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và đất có mặt nước nuôi trồng thuỷ sản trong các nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh; Thông tư liên tịch 62/2000/TTLT-TCĐC ngày 06/06/2000 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn hướng dẫn việc giao đất, cho thuê đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp... Việc đẩy mạnh vấn đề giao đất giao rừng cho cá nhân, hộ nông dân, cộng đồng dân cư và các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh là bằng chứng rõ ràng thể hiện quan điểm của Nhà nước về vấn đề phân quyền trong quản lý tài nguyên rừng. Gần đây, Chính phủ cũng hoàn thiện khung pháp lý để cho người nước ngoài, các công ty nước ngoài thuê rừng để kinh doanh. Như vậy, có thể nói quan điểm xã hội hóa lâm nghiệp với nhiều thành phần tham gia của nhà nước là rõ và khá thông thoáng (Đinh Hữu Hoàng, Đặng Kim Sơn, 2008).

Bảng 1. Diện tích rừng toàn quốc năm 2012

TT	Loại rừng	Tổng cộng	Thuộc quy hoạch 3 loại rừng			Ngoài quy hoạch đất LN
			Đặc dụng	Phòng hộ	Sản xuất	
1	Tổng diện tích rừng	13.862.043	2.021.995	4.675.404	6.964.415	200.230
1.1	Rừng tự nhiên	10.423.844	1.940.309	4.023.040	4.415.855	44.641
1.2	Rừng trồng	3.438.200	81.686	652.364	2.548.561	155.589
a	Rừng trồng đã khép tán	3.039.756	72.219	576.764	2.253.215	137.558
b	Rừng trồng chưa khép tán	398.444	9.467	75.600	295.346	18.031
2	Diện tích rừng để tính độ che phủ	13.463.600	2.012.528	4.599.803	6.669.070	182.199

Nguồn: Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012-Bộ NN&PTNT

Bảng 2. Diện tích phân theo loài cây chủ yếu và độ che phủ rừng

TT	Phân theo loài cây	Tổng diện tích (ha)	Độ che phủ (%)
1	Cây rừng	13.588.080	39,9
2	Cây cao su	200.126	0,61
3	Cây đặc sản	73.837	0,22
	Tổng cộng	13.862.043	40,7

Nguồn: Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012-Bộ NN&PTNT

Bảng 3. Diện tích rừng và cây lâu năm theo loại chủ quản lý trong toàn quốc tính đến 31/12/2012 (ĐVT: Ha)

Loại đất loại rừng	Tổng diện tích	Ban QLR	DN nhà nước	Tổ chức KT khác	Đơn vị vũ trang	Hộ gia đình	Cộng đồng	Tổ chức khác	UBND
I. Đất có rừng	13.862.043	4.606.365	1.965.471	177.573	271.599	3.388.948	588.253	672.446	2.191.388
A. Rừng tự nhiên	10.423.844	4.028.354	1.429.400	49.625	207.831	1.809.976	553.797	554.505	1.790.356
1. Rừng gỗ	8.491.520	3.317.921	1.196.202	36.970	157.038	1.391.169	499.927	414.575	1.477.718
2. Rừng tre nứa	521.304	139.161	86.176	2.860	10.349	131.933	6.040	34.006	110.779
3. Rừng hỗn giao	648.423	260.090	134.701	7.965	37.049	72.373	12.715	22.457	101.073
4. Rừng ngập mặn	58.227	38.254	4.911	-	717	2.132	102	3.938	8.173
5. Rừng núi đá	704.370	272.927	7.411	1.830	2.678	212.369	35.012	79.529	92.614
B. Rừng trồng	3.438.200	578.010	536.071	127.948	63.769	1.578.972	34.456	117.941	401.033
1. Rừng trồng có trữ lượng	1.873.659	366.050	308.370	50.575	42.715	811.747	17.546	59.252	217.404
2. Rừng trồng chưa có tr.lượng	1.135.997	113.709	150.725	61.043	16.881	563.663	16.589	38.099	175.288
3. Tre luồng	81.287	2.093	3.306	1.272	89	71.268	65	959	2.236
4. Cây lâu năm (đặc sản, cao su)	273.963	77.928	67.521	14.839	1.874	97.819	256	13.725	
5. RT là cây ngập mặn, phèn	73.293	18.231	6.149	219	2.209	34.475	-	5.906	6.105

Nguồn: Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012-Bộ NN&PTNT

2. Kết quả giao đất lâm nghiệp ở Việt Nam thời gian qua

a. Hiện trạng rừng và đất rừng được giao (bảng 1, 2, 3)

Theo Ban hành kèm theo Quyết định số 13799/QĐ-BNN-TCLN ngày 31/7/2013 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012, tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2012, tổng diện tích rừng và rừng mới trồng trên phạm vi toàn quốc là 13.862.043 ha. Diện tích này được phân loại như sau: (Bảng 1) (Bảng 2).

Cũng theo Quyết định này, diện tích rừng và đất lâm nghiệp toàn quốc theo các chủ thể quản lý như sau: (Bảng 3).

Từ số liệu ở bảng 3 cho thấy, diện tích rừng chủ yếu tập trung vào các ban quản lý rừng (33.%), hộ gia đình (24%, UBND các cấp (15.8%) và doanh nghiệp Nhà nước (14.%). Mặc dù quản lý diện tích rừng khá lớn, nhưng rừng thuộc các ban quản lý rừng, UBND các cấp và doanh nghiệp Nhà nước chủ yếu là rừng tự nhiên, trong khi rừng thuộc sự quản lý của các hộ gia đình lại chủ yếu là rừng trồng. Chính vì vậy. việc phát triển rừng sản xuất là rừng trồng tại Việt Nam hiện nay phụ thuộc rất lớn vào đối tượng chủ rừng là hộ gia đình.

Mặc dù trên danh nghĩa, phần lớn các diện tích rừng đã được giao cho các chủ quản lý. sử dụng, nhưng từ số liệu thống kê trên có thể nhận thấy, tỷ lệ diện tích rừng do các Ban quản lý rừng. các doanh nghiệp Nhà nước và UBND các cấp quản lý chiếm tới 63.61%, trong khi đó tỷ lệ diện tích rừng giao cho các hộ gia đình, cá nhân là 25.97%

và giao cho cộng đồng chỉ có 2,21%. Điều này đã làm giảm hiệu quả xã hội của chính sách giao đất giao rừng của Nhà nước và chưa huy động được nguồn lực to lớn trong dân (Bộ NN&PTNT. 2007). Qua đánh giá của một số địa phương, hiệu quả sau giao rừng chỉ đạt 20% - 30%. Nhiều doanh nghiệp Nhà nước quản lý diện tích rừng lớn nhưng không có khả năng kinh doanh và chưa được tạo điều kiện để sản xuất kinh doanh có hiệu quả các diện tích rừng được giao; các diện tích rừng do UBND các cấp quản lý mặc dù lớn nhưng cơ bản vẫn trong tình trạng vô chủ hoặc không được bảo vệ. quản lý tốt; nhiều diện tích rừng giao cho các hộ gia đình. cá nhân chưa phát huy hiệu quả kinh tế. người dân vẫn chưa sống được bằng nghề rừng (Bộ NN&PTNT. 2007). Với cơ cấu diện tích rừng hiện nay của nước ta, có thể khẳng định rằng đầu tư của lĩnh vực tư nhân sẽ có vai trò hết sức quan trọng trong thời gian tới (Lê Trọng Hùng. 2008).

b. Tình hình quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp đã giao ở Việt Nam

Chính sách của Nhà nước thay đổi theo thời gian để phù hợp với tình hình thực tiễn. Cho đến nay, tại Việt Nam về cơ bản có ba hình thức quản lý rừng được công nhận bởi pháp luật, đó là quản lý rừng nhà nước. quản lý rừng tư nhân và quản lý rừng cộng đồng.

Trong khi các doanh nghiệp Nhà nước gặp phải khó khăn trong việc quản lý một diện tích rừng khá lớn thì diện tích rừng được giao cho chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân lại có bước khởi sắc. Theo đánh giá của người dân, rừng giao cho hộ gia đình, cộng đồng được bảo vệ và phát triển tốt, diện tích rừng bị chặt phá trái phép giảm rõ rệt. Nhận thức của người dân về rừng đã được nâng lên và có ý thức bảo vệ rừng. Xuất hiện nhiều mô hình quản lý rừng tốt cần được nghiên cứu rút kinh nghiệm và nhân rộng trong phạm vi tỉnh và các tỉnh khác (Ngô Đình Thọ. Phạm Xuân Phương. 2002).

Mặc dù diện tích rừng được giao cho cộng đồng rất thấp, chỉ chiếm 1.1% tổng diện tích đất có rừng, nhưng hình thức quản lý rừng có sự tham gia của cộng đồng hiện nay đang chứng tỏ có hiệu quả, công tác bảo vệ rừng được tốt hơn. Đây là loại hình quản lý rừng cộng đồng hiện được nhiều tỉnh quan tâm và đang có xu hướng được nhân rộng (Nguyễn Hồng Quân, Phạm Xuân Phương, Vũ Long, 2006). Một số phương thức quản lý rừng dựa vào cộng đồng đang hình thành. thí điểm đã có những kết quả khả quan như hoạt động giao rừng cho cộng đồng và cơ chế hưởng lợi rừng được xây dựng và thử nghiệm ở 6 thôn buôn thuộc 4 tỉnh Kon Tum, Gia Lai, Đăk Lăk và Đăk Nông. Kết quả trong 6 năm (2004-2010) thử nghiệm, đã giao được 7.620 ha rừng tự nhiên, từ nghèo đến trung bình, giao cho 6 cộng đồng thôn buôn ở 4 tỉnh trên. Ở tất cả 6 thôn buôn này, cộng đồng đều quyết định nhận rừng theo phương thức cộng đồng thôn buôn. Từ năm 2006 đến 2009, 5 trong 6 thôn buôn trên đã khai thác thương mại 3.386 m3 gỗ với tổng thu là 6.820 triệu đồng, bình quân mỗi thôn buôn tổng thu được 1.5 tỷ/năm. Theo cơ chế hưởng lợi: trả chi phí khai thác 25%. nộp thuế tài nguyên 21%; cộng đồng nộp cho UBND xã 6% và cộng đồng được hưởng 48%, tức là mỗi thôn buôn có khoảng 700triệu/năm. Thu nhập này là đáng kể với cộng đồng nghèo và tạo ra động lực bảo vệ và phát triển rừng (Báo cáo tổng quan kết quả hội thảo lần 1: Cơ chế chính sách lâm nghiệp với phát triển kinh tế - xã hội Tây Nguyên. 2010).

Chính sự bất cập trong việc quản lý một diện tích rừng quá lớn của các doanh nghiệp nhà nước, các ban quản lý rừng, UBND các cấp và diện tích rừng được giao cho các cộng đồng quản lý quá nhỏ đã là nguyên nhân gây cản trở quyền tiếp cận rừng của các cộng đồng sống gần rừng. nhất là những người dân nghèo. Bên cạnh đó, việc cộng đồng dân cư thôn không được công nhận chính thức là chủ thể của các giao dịch dân sự như "quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn..." cũng là cản trở lớn cho cộng đồng dân cư thôn trong việc huy động nguồn vốn để bảo vệ phát triển rừng. Tuy nhiên, chính trong bối cảnh này lại xuất hiện một hình thức quản lý rừng có thể coi là mới ở Việt Nam, đó là "Đồng quản lý rừng" mà trường hợp đề án Đồng quản lý rừng giữa Công ty Lâm nghiệp Đắk Tô với cộng đồng dân cư tại các xã trong vùng dự án là một ví dụ. Dự án này nhằm mục đích giải quyết được những mâu thuẫn lợi ích về rừng giữa các chủ thể có cùng chung lợi ích, tạo được sự đồng thuận của các chủ thể trong việc quản lý sử dụng rừng và đất rừng có hiệu quả và bền vững, mang lại lợi ích cho các bên liên quan. góp phần xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế -xã hội cho

người dân. Đồng quản lý rừng có thể mở ra một phương hướng giải quyết mối quan hệ giữa các doanh nghiệp lâm nghiệp. cụ thể là các công ty lâm nghiệp nhà nước với người dân sở tại trong quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển rừng.

3. Những thành công và bất cập của chính sách giao đất giao rừng

a. Những thành công của chính sách giao đất giao rừng

Qua các nghiên cứu của các tác giả đi trước cho thấy, những thành công của chính sách giao, cho thuê, khoán rừng và đất lâm nghiệp tại Việt Nam bao gồm:

Chính sách giao đất lâm nghiệp đã tạo ra hành lang pháp lý cho chính quyền và dân địa phương tham gia vào quản lý sử dụng đất lâm nghiệp và bảo vệ rừng thay vì sự quản lý của nhà nước trước đây (Trần Đức Viên và cộng sự. 2005. Sikor. 2001).

Giao đất rừng đã thực sự tăng quyền sử dụng tài nguyên rừng cho người dân địa phương (Thanh Nhàn. 1998; trong Sunderlin and Ba. 2005); người dân đã nắm quyền kiểm soát mảnh đất được giao (Thanh Nhàn. 1998; Bộ NN&PTNT. 2007; trong Đinh Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn. 2008).

Đời sống người dân được cải thiện. thu nhập từ hoạt động kinh tế lâm nghiệp cao hơn. nhận thức được nâng cao (Bộ NN&PTNT. 2007; trong Đinh Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn. 2008; Ngô Đình Thọ. Phạm Xuân Phương. 2002).

Giao đất rừng khắc phục được tình trạng nghèo và không có đất. giảm tình trạng thất nghiệp. giúp người dân tập trung các nguồn lực nhằm đổi mới các phương pháp sản xuất. tìm kiếm và đầu tư vào công nghệ mới và những loài cây rừng thích hợp hơn. tăng năng suất và chất lượng sản phẩm nông lâm sản (Nguyễn Xuân Thành và cộng sự. 2000; Khương Bá Tuấn. 1998; Nguyễn Thị Thu. 1999; Lê Thị Ngân và Nguyễn Thị Thơ. 2000; trong Sunderlin and Ba. 2005).

Công tác trồng rừng được đẩy mạnh và mang lại lợi ích lớn cho người trồng rừng (Thanh Nhàn. 1998; trong Sunderlin and Ba. 2005); tăng độ che phủ rừng và diện tích rừng trồng (Howard. 1998); các lợi ích gián tiếp như nước tưới được bảo đảm. nông dân được phép xen canh, tỉa cành, thu nhặt củi đốt và các sản phẩm ngoài gỗ khác (Bellamy. 2000; Sunderlin and Ba. 2005).

Giao đất rừng và khoán bảo vệ rừng kết hợp với các trợ cấp từ Chương trình 327 đã có tác động tích cực đến việc bảo vệ rừng (Apel và Phạm Văn Việt 1997; trong Sunderlin and Ba. 2005; Ngô Đình Thọ. Phạm Xuân Phương. 2002) và việc trồng cây lâu năm cũng được thực hiện nhiều hơn. góp phần định canh định cư (Castella và cộng sự. 2002; trong Đinh Hữu Hoàng. Đặng Kim Sơn. 2008).

Sau khi giao đất rừng. năng suất cây trồng và trồng rừng tăng rất đáng kể trên vùng đất trồng đồi trọc trước đây (Lê Trọng Cúc và cộng sự. 1996; trong Sunderlin and Ba. 2005) vì những hộ gia đình khá giả, nhạy bén tiếp cận thị trường và công nghệ giống cây lâm nghiệp tốt đã phát huy tốt hiệu quả của chính sách giao đất lâm nghiệp (Đinh Hữu Hoàng. Đặng Kim Sơn. 2008).

Chính sách giao đất rừng ở tỉnh Đăk Lăk là một trong những nỗ lực tiến bộ nhất ở Việt Nam trong việc chuyển hướng sang lâm nghiệp cộng đồng. Người dân địa phương được phép thu hoạch các lâm sản ngoài gỗ và mỗi một năm tham gia quản lý rừng họ được phép hưởng 6% của tổng giá trị gỗ khai thác (Trần Ngọc Thanh. 2001; trong Sunderlin and Ba. 2005).

Ở thôn Bu Nor, huyện Dak R'Lap, tỉnh Đăk Nông, nhóm hộ đã trồng thêm các cây bản địa và tre lấy măng trong rừng được giao. Ngoài ra, họ còn xây dựng các vườn ươm để phục hồi các rẫy cũ. Người dân làng được phép khai thác gỗ bằng cách tỉa cành, một số hộ đã kiếm được từ 3.5 đến 4 triệu đồng từ hoạt động này (Bảo Huy. 2003; trong Sunderlin and Ba. 2005).

Giao đất giao rừng đến hộ gia đình và thôn bản ở Thừa Thiên Huế đã góp phần tăng thu nhập của người dân (trực tiếp và gián tiếp) và lôi cuốn người dân tham gia bảo vệ rừng. Việc giao đất lâm nghiệp đã tạo nguồn thu từ bán gỗ, tạo việc làm về trồng, chăm sóc và khai thác rừng cho người dân địa phương. Với giao rừng tự nhiên cho thôn và nhóm hộ quản lý đã xác định rõ chủ sử dụng và cam kết hưởng lợi trên văn bản (Hoàng Thị Sen. 2009).

b. Những bất cập của chính sách giao đất giao rừng

Các chính sách về rừng và đất rừng thường không được xây dựng và ban hành đồng bộ mà rải rác trong nhiều năm, nhiều cơ quan soạn thảo khác nhau. Số lượng văn bản dưới luật nhiều. gặp khó khăn trong việc cập nhật, tập hợp và nhận

thức đầy đủ các văn bản này. Chưa có hành lang pháp lý thông thoáng để các địa phương vận dụng vào điều kiện cụ thể của mình (Phạm Xuân Phương. 2008).

Thiếu các văn bản pháp luật nhằm thể chế hóa các quyền của người được giao đất, giao rừng (chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp.,bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. rừng) (Phạm Xuân Phương. 2008).

Thiếu các văn bản pháp luật quy định về thu tiền sử dụng rừng trong trường hợp Nhà nước giao rừng có thu tiền sử dụng rừng; đền bù, bồi thường khi nhà nước thu hồi rừng (Phạm Xuân Phương. 2008). Thiếu các văn bản pháp luật quy định cho người nước ngoài được giao rừng có thu tiền sử dụng rừng hoặc thuê rừng (Phạm Xuân Phương. 2008).

Giao và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp chưa gắn kết với công tác giao rừng nên công tác giao đất lâm nghiệp bị chậm trễ (Phạm Xuân Phương. 2008; Đinh Hữu Hoàng. Đặng Kim Sơn. 2008).

Nguyên tắc "giao theo nguyên canh" trong thực hiện giao đất lâm nghiệp đã tạo nên sự khác biệt về diện tích sử dụng đất của các hộ gia đình tại một số địa phương, nhất là nơi có đất nương rẫy và đất rừng (Hoàng Xuân Tý. 2000; trong Vương Xuân Tình. 2008). Theo nguyên tắc này, ai đang canh tác ở đâu sẽ được giao quyền sử dụng diện tích canh tác đó. Bởi vậy, những hộ có nhân lực khai phá nhiều diện tích sẽ có nhiều đất; hộ nghèo, ít lao động có ít đất (Vương Xuân Tình. 2008).

Các lâm trường quốc doanh tiếp tục giữ vai trò chủ đạo trong quản lý rừng (Lang. 2001; trong Sunderlin and Ba. 2005).

Đất bị manh mún. phân tán gặp khó khăn trong việc tích tụ đất lâm nghiệp để xây dựng các vùng nguyên liệu tập trung phục vụ cho sản xuất mang tính công nghiệp (Phạm Xuân Phương. 2008; Đinh Hữu Hoàng. Đặng Kim Sơn. 2008).

Thiếu các chính sách hỗ trợ sau giao đất, giao rừng đối với chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân. cộng đồng dân cư thôn bản như đầu tư, tín dụng, hỗ trợ kỹ thuật, bao tiêu sản phẩm... (Phạm Xuân Phương. 2008; Đinh Hữu Hoàng. Đặng Kim Sơn. 2008; Lê Du Phong và cộng sự. 2007)...

IV. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Sau gần 20 năm thực hiện, chính sách giao đất giao rừng đã đạt được những kết quả khả quan và đang dần thực sự đi vào cuộc sống. Tuy nhiên, trong toàn bộ tiến trình từ khâu ban hành đến khâu thực hiện và hỗ trợ hậu chính sách vẫn còn tồn tại những bất cập cần giải quyết. Để chính sách này thực sự phát huy được hiệu quả như mục tiêu mong đợi, cần thực hiện một số bước đi tiếp theo như sau:

Khuyến nghị 1: Rà soát lại các văn bản pháp luật liên quan tới giao, cho thuê, khoán rừng và đất LN, bãi bỏ các văn bản, quy định không còn phù hợp, sửa đổi, bổ sung các quy định cho phù hợp với tình hình thực tiễn;

Xây dựng các khung pháp lý mới liên quan tới việc quản lý, sử dụng, phát triển và hưởng lợi từ rừng và đất lâm nghiệp sau khi được giao.

Khuyến nghị 2: Tổ chức thực hiện, giám sát chặt chẽ tiến trình giao đất giao rừng.

Rà soát và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng chủ rừng đã được giao đất giao rừng; thu hồi bớt diện tích rừng và đất lâm nghiệp của các chủ rừng không đủ năng lực quản lý, bảo vệ và phát triển rừng để giao hoặc cho thuê đối với các chủ rừng khác có đủ năng lực và nhu cầu; xử lý nghiêm các sai phạm trong tiến trình thực hiện giao rừng và đất lâm nghiệp; giải quyết triệt để các tranh chấp trong quá trình sử dụng rừng và đất lâm nghiệp.

Khuyến nghị 3: Xây dựng các khung pháp lý hỗ trợ các chủ rừng trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; hỗ trợ các chủ rừng quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; theo dõi diễn biến tài nguyên rừng và đất lâm nghiệp, kịp thời thu hồi các diện tích rừng và đất lâm nghiệp sử dụng không có hiệu quả hoặc sai mục đích.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ NN&PTNT. 2012. Quyết định số 2089/QĐ-BNN-TCLN ngày 30 tháng 8 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT "Về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2011".

2. Đinh Hữu Hoàng, Đặng Kim Sơn, 2008. Giao đất và giao rừng ở Việt Nam - Chính sách và thực tiễn. Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp và Nông thôn.

3. Enters. Thomas; Durst. Patrick B.; and Michael Victor (Eds.). 2000. Decentralization and

Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific. RECOFTC Report No. 18 and RAP Publication. Bangkok. Thailand.

4. Hoàng Mạnh Quân và cộng sự, 2005. Nghiên cứu thực trạng quản lý rừng và ảnh hưởng của nó đến sin kế của người dân - nghiên cứu trường hợp tại xã Phú Vinh, huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế. Báo cáo nghiên cứu, đề tài cấp bộ.

5. Lê Trọng Hùng. 2009. Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng chính sách cho thuê rừng. xây dựng và phát triển thị trường quyền sử dụng đất rừng sản xuất ở Việt Nam. Báo cáo đề tài cấp bộ.

6. Tô Đình Mai, 2008. Phân tích chính sách giao khoán. cho thuê rừng và đất lâm nghiệp – thực trạng và giải pháp. Trong "Kỷ yếu diễn đàn quốc gia về giao đất giao rừng ở Việt Nam". Hà Nội. 29/05/2008.

7. Nguyễn Ngọc Lung và Lê Ngọc Anh, 2001. Khảo sát về lâm nghiệp cộng đồng và chính sách lâm nghiệp tại hai tỉnh Sơn La và Lai Châu. Dự án Phát triển LNXH sông Đà. Hội thảo quốc gia về "Khuôn khổ chính sách hỗ trợ cho quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam". Hà Nội 14-15 tháng 11 năm 2001.

8. Lê Du Phong và nnk, 2007. Đánh giá tác động của một số chính sách lâm nghiệp chủ yếu trong giai đoạn vừa qua - Đề xuất các chính sách tạo động lực phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2006-2010 và định hướng 2011-2020. Trung tâm Môi trường và Phát triển cộng đồng - Hội Bảo Vệ Thiên Nhiên và Môi Trường Việt Nam.

9. Ngô Đình Thọ. Phạm Xuân Phương. 2002,Tình hình triển khai chính sách giao đất. giao rừng và chính sách hưởng lợi ở tỉnh Sơn La. Dự án Phát triển lâm nghiệp xã hội (SFPD) sông Đà. Bộ NN&PTNT và GTZ.

10. Phạm Xuân Phương. 2008. Tổng quan về chính sách giao đất giao rừng tại Việt Nam. thực trạng và định hướng trong thời gian tới. Trong "Kỷ yếu diễn đàn quốc gia về giao đất giao rừng ở Việt Nam". Hà Nội. 29/05/2008.

11. Nguyễn Hồng Quân, Phạm Xuân Phương, Vũ Long. 2006. "Cẩm nang ngành Lâm nghiệp: Chương "Lâm nghiệp cộng đồng ". Bộ NN&PTNT. Chương trình hỗ trợ ngành Lâm nghiệp và Đối tác.

12. Sen. H. T. 2009. Gains and Losses: Devolution of Forestry Land and Natural Forest in North Central Coast. Vietnam. Doctoral Thesis: Rural and Urban Development Department. Swedish University of Agricultural Sciences.

13. Sunderlin. W. D.. và Huỳnh Thu Ba. 2005. Giảm nghèo và rừng ở Việt Nam. Trung tâm nghiên cứu Lâm nghiệp quốc tế (CIFOR).

14. Trần Đức Viên, Nguyễn Vinh Quang, Mai Văn Thành. 2005. Phân cấp trong quản lý tài nguyên rừng và sinh kế người dân. NXB Nông nghiệp. Hà Nội.

15. Vương Xuân Tình.,2008. Giao đất giao rừng ở miền núi Việt Nam từ góc nhìn dân tộc học. Trong "Kỷ yếu diễn đàn quốc gia về giao đất giao rừng ở Việt Nam". Hà Nội. 29/05/2008.

The solution to perfecting the policy on allocation of forestlands in Vietnam

Vo Mai Anh, Le Thi Dien, Hoang Thi Dung, Tran Thi Tuyet

Summary

Forestland allocation is a key policy of the Party and the State adopted aiming at socialization of forestry and decentralization of forest management. After nearly 20 years the policy put into action many appreciative achievements have been obtained, especially in allocation of production forests and forestlands for production. As a result, in many localities the changes for the better in management, protection as well as development of forest have been proved through the increase of forest coverage, and the livelihood of the people living in and around forests improved after forestland allocation. However, several shortcomings have been raised during setting into action, carrying out the policy and in post-allocation adaptation support that were apparently unsuitable for the reality in some localities. Therefore, evidently the further study is needed in order to search for the comprehensive solution to perfecting the policy aiming to get completely its targets.

Keywords: Forest land allocation policy. forested land. house-hold.

Người phản biện: PGS.TS. Bùi Thế Đồi
Ngày nhận bài: Tháng 2/2015
Ngày phản biện thông qua Tháng 2/2015
Ngày duyệt đăng: Tháng 2/2015