

SỰ PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ RỪNG ẢNH HƯỞNG NHƯ THẾ NÀO ĐẾN QUYỀN SỞ HỮU TRONG QUẢN LÝ RỪNG CỘNG ĐỒNG: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP Ở VÙNG CAO THỪA THIÊN HUẾ

Hoàng Huy Tuấn

Trường Đại học Nông Lâm Huế

ABSTRACT

Allocating forest to the local community is an early stage in the process of developing community forest management (CFM) in Vietnam. After forest allocation, villagers become forest owners. In this context, the study's conceptual framework views the allocation of forest to community - i.e. the decentralization of forest management - as a form of political decentralization, and changes in property rights under forest decentralization as transfers of "bundles of rights". This study was conducted in two villages in Hong Ha Commune, A Luoi district in the central Vietnamese Province of Thua Thien Hue. Kan Sam Village was selected as representative of a community that has been allocated forest by the state, and Pahy Village was selected as representative of a community that manages forest by customary law. Through these two villages in Thua Thien Hue's uplands, the study made the following three key findings. First, that the allocation of forest to community was initiated by outsiders (local authorities and sponsors), but the lack of external support after allocating this forest means that the state has indirectly shifted the burden of cost of natural forest management to the community via this allocation process. The second finding is that changes in formal rights (legal rights) in the two villages vary, while informal rights (rights in practice) are similar. The forest decentralization has significantly changed formal rights over community forest. Before the allocation of forest, both villages only had formal rights of access. Since forest allocation, Pahy's villagers have the same formal rights, while Kan Sam's villagers have formal rights of access, withdrawal, management and exclusion. Contrary to formal rights, however, informal rights over community forest appear to be unchanged under forest decentralization. The third finding is that gaps between formal rights and informal rights over community forest always exist. There are three main causes of these gaps: lack of legal environment and support from local authorities; social and power relations (kinship); and differences in perception between older and younger generations.

ĐẶT VẤN ĐỀ

Ngày nay, phân quyền đang là chủ đề chính trong các thảo luận về chính sách quản lý tài nguyên thiên nhiên nói chung và quản lý rừng nói riêng. Phân quyền nổi lên như là một chiến lược chính/chủ đạo cho nhiều chính phủ để đạt được các mục tiêu phát triển, cung cấp các dịch vụ công, và đảm bảo về giữ gìn môi trường (Agrawal and Ostrom, 2001). Chính phủ các nước tin rằng phân quyền không chỉ có thể cải thiện việc cung cấp các dịch vụ bằng cách đưa tiến trình ra quyết định và việc thực hiện các quyết định này đến gần với các nhóm mục tiêu (người dân) hơn, mà nó còn có thể giảm bớt chi phí của chính phủ/nhà nước và cải thiện hiệu suất bằng cách làm giảm quy mô của bộ máy công quyền của chính phủ (Dupar *et al.*, 2002).

Ở Việt Nam, phân quyền xuất hiện trong các lĩnh vực riêng biệt như lâm nghiệp, nông nghiệp... (Dupar *et al.*, 2002). Phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam có thể đã bắt nguồn từ những năm cuối thập niên 80 đến đầu thập niên 90 của thế kỷ 20. Trước khi chính sách cải cách kinh tế - được biết đến dưới cái tên “Đổi Mới”- được khởi xướng năm 1986, việc quản lý rừng vẫn mang tính tập trung cao. Dưới chính sách Đổi Mới, từ năm 1994, Nhà nước đã giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình và cá nhân để trồng rừng, bao gồm cả rừng sản xuất và rừng phòng hộ. Quyền quản lý rừng được chuyển từ Nhà nước trực tiếp đến các hộ gia đình và cá nhân thông qua chính sách giao đất giao rừng (GDGR). Vì vậy, GDGR cũng có thể được xem là sự phân quyền trong quản lý rừng.

Cũng như nhiều địa phương trong cả nước, rừng tự nhiên ở xã Hồng Hạ, huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế thuộc sở hữu Nhà nước, chủ yếu do Ban Quản lý Rừng phòng hộ (BQLRPH) Sông Bồ và UBND xã Hồng Hạ quản lý. Tuy nhiên trên thực tế, người dân ở đây, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số đã xem những diện tích rừng đó như là nguồn tài nguyên dùng chung (common pool resources). Từ năm 2005, UBND huyện A Lưới đã giao rừng tự nhiên, khu rừng trước đây thuộc quyền quản lý của BQLRPH Sông Bồ cho thôn Kăn Sâm quản lý và đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ). Chính quyền huyện giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn quản lý với kỳ vọng là người dân sẽ quản lý rừng tốt hơn và góp phần xóa đói giảm nghèo cho người dân thông qua việc hưởng lợi hợp pháp từ rừng.

Trong bối cảnh như vậy, chúng tôi tiến hành nghiên cứu chuyển đổi quyền sở hữu trong quản lý rừng cộng đồng ở vùng cao tỉnh Thừa Thiên Huế, trong đó tập trung phân tích sự chuyển đổi cả quyền chính thức (formal right) và quyền không chính thức (informal right).

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Tiếp cận lý thuyết

Các quan điểm về phân quyền

Phân quyền là một thuật ngữ rất khó để định nghĩa rõ ràng. Nó được chia thành nhiều hình thức và được các học giả xem xét thông qua các khía cạnh khác nhau. Theo Agrawal và Ribot (1999) và Ribot (2002), phân quyền là bất kỳ hành động nào được chính quyền trung ương chuyển giao quyền lực một cách chính thức đến các bên liên quan và các cơ quan ở các cấp thấp hơn trong một hệ thống cấp bậc thuộc hành chính-chính trị và lãnh thổ quốc gia. Meinzen-Dick và Knox (2001) định nghĩa phân quyền như là sự chuyển giao cả quyền ra quyết định, trách nhiệm chi trả cho các cấp chính quyền thấp hơn. Mặc dù phân quyền được nhiều học giả định nghĩa, nhưng hầu hết các định nghĩa đều chỉ ra rằng: phân quyền là việc trao quyền lực, quyền lợi và trách nhiệm từ chính quyền trung ương đến các cơ quan ở cấp thấp hơn.

Trong bối cảnh của quản lý tài nguyên thiên nhiên, phân quyền chủ yếu diễn ra dưới 2 hình thức: phân quyền quản lý hành chính và phân quyền chính trị hay dân chủ. Theo Ribot (2002), phân quyền quản lý hành chính gắn kết với việc chuyển giao quyền lực của nhà nước trung ương đến các chính quyền địa phương như là thị trưởng, nhà quản lý hay các cơ quan địa phương thuộc các bộ chủ quản. Những cơ quan có trách nhiệm giải trình lên chính quyền trung ương là các cơ quan hành chính địa phương. Ngược lại, phân quyền chính trị hay dân chủ xuất hiện khi quyền lực và các nguồn tài nguyên được chuyển giao đến các đại diện chức trách địa phương và là cơ quan chịu trách nhiệm giải trình xuống người dân địa phương. Phân quyền dân chủ hướng đến tăng cường sự tham gia của người dân trong việc ra quyết định tại địa phương. Hai định nghĩa trên được nhiều học giả sử dụng để phân tích phân quyền ở hầu hết các nước đang phát triển.

Sự chuyển đổi quyền sở hữu như là sự chuyển giao “thế quyền (bundles of rights)”

Trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, chúng ta cần khảo sát tỉ mỉ phạm vi và bản chất của quyền sở hữu, trong đó làm nổi bật các chế độ sở hữu do con người tạo nên với mục đích là quản lý con người trong việc sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên. Chế độ sở hữu trong quản lý tài nguyên là cấu trúc của các quyền và trách nhiệm, cấu trúc này biểu thị cho mối quan hệ của một cá nhân với những người khác đối với một tài nguyên cụ thể nào đó (Bromley, 1991). Có bốn chế độ sở hữu trong quản lý tài

nguyên thiên nhiên: sở hữu nhà nước (state property regime), sở hữu cá nhân (private property regime), sở hữu công cộng (common property regime) và tiếp cận tự do (non-property regime/open access). Không có một loại chế độ sở hữu nào là tuyệt đối hoàn toàn, phần lớn nó chuyển từ chế độ sở hữu này sang chế độ sở hữu khác tùy thuộc vào sự thay đổi bối cảnh xã hội và chính trị.

Trong bối cảnh phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam, chúng ta có thể áp dụng tiếp cận “bó quyền” của Schlager and Ostrom (1992) để phân tích sự thay đổi về quyền sở hữu sau khi giao rừng cho cộng đồng. Tiếp cận “thế quyền” này được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh quản lý rừng ở Việt Nam như sau:

- Quyền tiếp cận: Quyền đi vào các khu rừng đã được giao, nhưng chỉ để nghỉ ngơi, thư giãn chứ không được tác động vào rừng.
- Quyền khai thác/thu hái: Quyền thu hái các sản phẩm rừng như là quyền được khai thác gỗ và thu hái các lâm sản ngoài gỗ (LSNG).
- Quyền quản lý: Quyền được sử dụng đất lâm nghiệp không có rừng cho sản xuất nông nghiệp theo quy định của pháp luật, trồng cây trong rừng, tía thưa và làm giàu rừng.
- Quyền ngăn chặn/loại trừ: Quyền ngăn chặn những người vi phạm việc khai thác gỗ hay bất kỳ hoạt động nào mà không được phép và quyền quyết định ai được phép khai thác gỗ và thu hái LSNG trong rừng được giao.
- Quyền chuyển nhượng: Quyền chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê, thừa kế, và thế chấp rừng được giao.

Năm quyền trên có thể được xem xét dưới góc độ quyền chính thức (formal right) và quyền không chính thức (informal right). Quyền chính thức là quyền được luật pháp công nhận. Quyền không chính thức liên quan đến thực tiễn hàng ngày (hoặc trải nghiệm) trong các trường hợp mà các quyền này không được luật pháp công nhận chính thức. Các quyền này được xác định và những người sử dụng tài nguyên bắt buộc phải tuân thủ (Schlager and Ostrom, 1992).

Phương pháp thu thập số liệu

Nghiên cứu này thu thập cả số liệu thứ cấp và số liệu sơ cấp. Các số liệu thu thập được chủ yếu mang tính định tính. Để thu thập các dữ liệu liên quan đến đề tài nghiên cứu, chúng tôi đã kết hợp một vài phương pháp (công cụ) như: tham khảo tài liệu thứ cấp, thảo luận nhóm kết hợp với phỏng vấn sâu...

Tham khảo tài liệu thứ cấp

Tham khảo tài liệu thứ cấp để thu thập các thông tin về điều kiện cơ bản của điểm nghiên cứu, các chính sách và pháp luật lâm nghiệp và các vấn đề khác có liên quan đến điểm nghiên cứu. Tài liệu thứ cấp được thu thập từ các nguồn khác nhau như niên giám thống kê, các văn bản pháp luật lâm nghiệp, các báo cáo từ các cơ quan chức năng và chính quyền địa phương.

Thảo luận nhóm kết hợp với phỏng vấn sâu

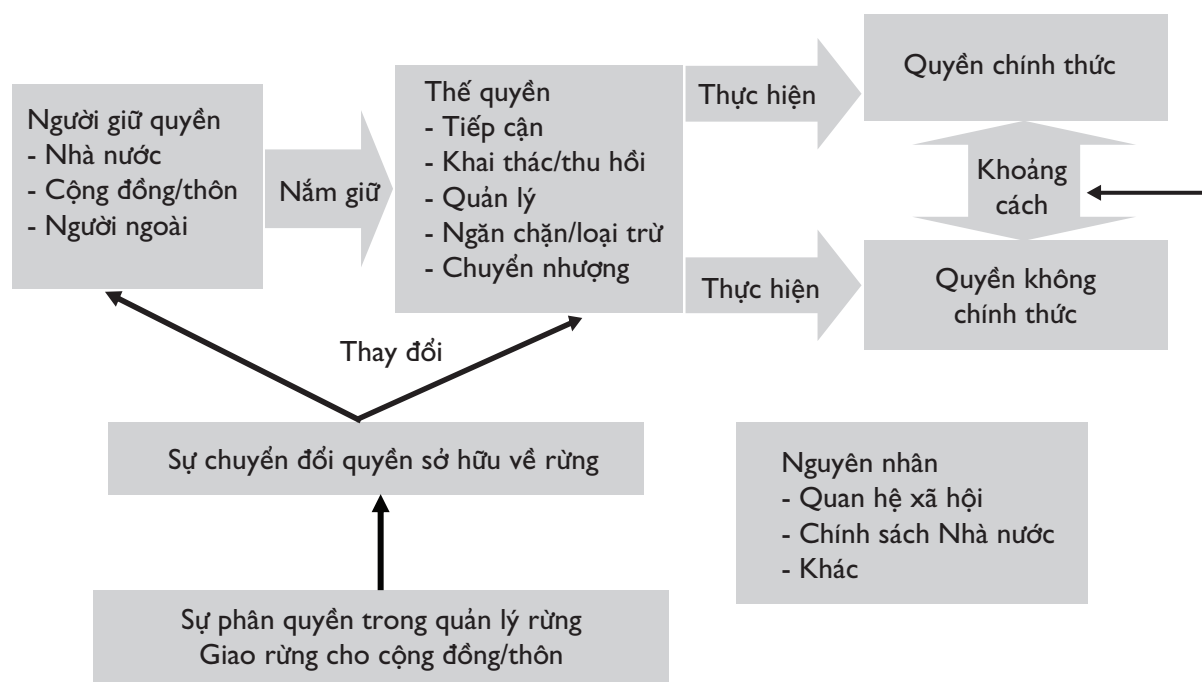
Thảo luận nhóm kết hợp với phỏng vấn sâu được sử dụng để thu thập các thông tin định tính. Chúng tôi đã tiến hành thảo luận nhóm với hai nhóm khác nhau: (1) nhóm “người nội bộ” bao gồm trưởng thôn, ban quản lý rừng thôn/cộng đồng, già làng, tổ trưởng tổ bảo vệ rừng và một số nông dân nòng cốt; và (2) nhóm “người ngoài” bao gồm cán bộ kiểm lâm, cán bộ xã, cán bộ huyện. Trong quá trình thảo luận nhóm, chúng tôi đã kết hợp phỏng vấn chuyên sâu với một số người cung cấp thông tin chính để có được thông tin chi tiết hơn, cũng như biết được quan điểm của họ về các vấn đề nghiên cứu.

Phương pháp phân tích thông tin

Khung khái niệm của nghiên cứu này (Hình 1) xem rừng cộng đồng là điểm “đi vào” (entry point) trong phạm vi điểm nghiên cứu và sự chuyển đổi quyền sở hữu đối với rừng là sự chuyển giao từ sở hữu Nhà nước sang sở hữu cộng đồng. Dựa vào khung khái niệm này, trước hết chúng tôi xác định những người nắm giữ quyền và những quyền gì (bó quyền) mà họ nắm giữ. Tiếp đến là nghiên cứu họ thực hiện các

quyền đó như thế nào, bao gồm cả quyền chính thức và quyền không chính thức. Cuối cùng, chúng tôi phân tích các nguyên nhân dẫn đến “khoảng cách (gap)” giữa quyền chính thức và quyền không chính thức.

Đây là một nghiên cứu mang tính chất định tính, các dữ liệu thu thập được đều được sắp xếp, phân loại và phân tích theo từng chủ đề đã được trình bày ở khung khái niệm nêu trên. Các sơ đồ, bảng biểu được sử dụng để minh họa và giải thích cho kết quả nghiên cứu.



Hình 1. Khung khái niệm của nghiên cứu

KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

Những thông tin cơ bản của thôn Kăn Sầm và thôn Pahy, xã Hồng Hạ, huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế

Nghiên cứu này được tiến hành ở hai thôn của vùng cao Thừa Thiên Huế. Thôn Kăn Sầm được chọn đại diện cho các cộng đồng được Nhà nước giao rừng. Thôn Pahy được chọn đại diện cho các thôn quản lý rừng truyền thống (chưa được Nhà nước giao rừng).

Thôn Kăn Sầm chỉ có dân tộc Cơ Tu sinh sống và có 40 hộ. Thôn Pahy có 76 hộ, trong đó có 31 hộ Tà Ôi, 15 hộ Pa Cô, 12 hộ Pa Hy, 3 hộ Cơ Tu và 15 hộ Kinh. Ở cả hai thôn, đất canh tác lúa nước rất ít và chủ yếu nằm dọc ở hai bên các khe, suối hoặc ở những vùng thung lũng thấp. Đối với đất canh tác nương rẫy thì người dân thường trồng lúa rẫy, sắn và một số loài cây khác như ngô, chuối, đậu. Do đất canh tác nương rẫy kém màu mỡ, nên người dân chỉ trồng lúa trong năm đầu. Hiện nay, người dân sống chủ yếu dựa vào canh tác lúa nước và canh tác nương rẫy. Tuy nhiên, ở cả hai thôn đều không đủ đất canh tác lúa nước, nên hầu hết các hộ gia đình đều thiếu lương thực, nên họ vẫn gây áp lực rất lớn vào rừng.

Động cơ giao rừng tự nhiên cho cộng đồng

Cũng như các vùng khác trong nước, dưới áp lực của nhu cầu bảo vệ môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học ở cấp quốc tế và quốc gia, UBND huyện và UBND xã cố gắng làm giảm việc phá rừng, đặc biệt là phá rừng tự nhiên, thông qua việc giao rừng cho cộng đồng. UBND xã hoàn toàn đồng ý với quyết định của UBND huyện về việc giao rừng tự nhiên cho cộng đồng dân cư thôn quản lý, vì những

diện tích này đều là rừng nghèo và bị suy thoái nghiêm trọng, không đủ để tiếp tục khai thác trong vòng 15-20 năm tới. Rừng được giao cho cộng đồng thì rất nghèo, hơn nữa sau khi được giao, cộng đồng lại không có chế tài đảm bảo và thiếu sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính. Vì vậy, có thể nói rằng việc giao rừng tự nhiên đã tạo cơ hội cho UBND xã chuyển chi phí về quản lý rừng cho cộng đồng. Một lý do khác khuyến khích chính quyền địa phương tham gia vào tiến trình giao rừng tự nhiên cho cộng đồng đó là những khía cạnh liên quan đến chính trị. Lý do này tương tự như trường hợp ở xã Thượng Quảng, huyện Nam Đông - xã được chọn làm thí điểm giao rừng tự nhiên cho nhóm hộ từ năm 2003, đó là những người lãnh đạo chính quyền địa phương, đặc biệt là lãnh đạo xã, mong muốn thăng tiến lên vị trí cao hơn khi họ chấp hành tốt chính sách của Nhà nước - giao rừng tự nhiên cho nhóm hộ quản lý (Hoang Huy Tuan, 2006).

Dự án GCP hỗ trợ tài chính cho chính quyền địa phương giao rừng cho cộng đồng với hai mục tiêu chính sau: (1) có được sự ủng hộ và cam kết của cộng đồng về bảo tồn đa dạng sinh học thông qua việc thực hiện các sáng kiến của cộng đồng trong quản lý rừng và phục hồi rừng; và (2) khuyến khích quản lý rừng bền vững và cải thiện sinh kế.

Động cơ khuyến khích cộng đồng dân cư thôn tham gia vào tiến trình giao rừng là họ sẽ có được quyền pháp lý (được cấp sổ đỏ) sau khi nhận rừng, cũng như được hưởng lợi từ dự án GCP. Sau khi giao rừng cho cộng đồng, GCP đã hỗ trợ kinh phí cho người dân tham gia lớp tập huấn về kỹ thuật trồng mây và trồng thử nghiệm mây và lá kê trong diện tích rừng được giao.

Sự chuyển đổi quyền chính thức và quyền không chính thức đối với rừng cộng đồng dưới sự phân quyền

Theo Agrawal và Ostrom (2001), bên cạnh việc tập trung vào các quyền, thì việc xác định những người nắm quyền đó cũng không kém phần quan trọng. Trong trường hợp ở xã Hồng Hạ, những người nắm quyền có thể chia thành ba nhóm chính: Nhà nước (UBND huyện, UBND xã và Hạt Kiểm lâm); tập thể/cộng đồng (thôn Kăn Săm, Ban điều hành thôn); và cá nhân (người dân thôn Kăn Săm, người dân thôn Pahy và người ngoài).

Sự khác nhau về quyền chính thức đối với rừng giữa hai thôn Kăn Săm và Pahy

Tóm lại, trước khi giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn quản lý, rừng ở xã Hồng Hạ thuộc sở hữu của Nhà nước. Tất cả các hoạt động liên quan đến rừng đều phải được sự cho phép của Nhà nước. UBND xã, Hạt Kiểm lâm và BQLRPH Sông Bồ là những cơ quan đại diện cho Nhà nước chịu trách nhiệm quản lý và bảo vệ rừng trong phạm vi của địa phương. Vì vậy, họ có tất cả các quyền chính thức (quyền tiếp cận, khai thác, quản lý và ngăn chặn) để thực hiện nhiệm vụ quản lý rừng do Nhà nước giao. Trong khi đó, cộng đồng/người dân chỉ có quyền tiếp cận.

Sau khi giao rừng cho thôn Kăn Săm quản lý, đối với thôn Pahy quyền chính thức đối với rừng vẫn không thay đổi, trong khi đó thì các quyền này đã thay đổi đáng kể trong trường hợp của thôn Kăn Săm. Để quản lý rừng được giao, thôn Kăn Săm đã xây dựng quy ước quản lý bảo vệ rừng dưới sự hướng dẫn của Hạt Kiểm lâm. Tiến trình xây dựng quy ước như sau:

Theo quy ước quản lý và bảo vệ rừng của thôn Kăn Săm và quy định của pháp luật Nhà nước, người dân trong thôn có bốn quyền chính thức đối với rừng được giao (rừng cộng đồng), đó là quyền tiếp cận, khai thác, quản lý và quyền ngăn chặn. Các quyền đó được trình bày chi tiết như sau:

- Quyền tiếp cận: tất cả mọi người đều có quyền đi vào rừng nhưng chỉ để nghỉ ngơi, thư giãn mà thôi, không được tiến hành bất kỳ hoạt động nào tác động vào rừng nếu chưa được phép.
- Quyền khai thác: người dân có quyền thu hái LSNG như lấy mây, măng, nấm, lá nón, rau, cây thuốc, nhưng không được phép săn, bắt, bẫy thú rừng; được quyền lấy củi khô và khai thác gỗ. Đối với việc khai thác gỗ, hàng năm dựa theo cơ chế hưởng lợi được quy định ở quy ước quản lý và bảo vệ rừng để viết đơn xin khai thác gỗ và trình lên UBND xã xác nhận. Sau đó Hạt Kiểm lâm (Kiểm lâm địa bàn) cùng với trưởng thôn và một số hộ gia đình đại diện cho người dân của thôn vào rừng để xác định số lượng và các loại cây sẽ khai thác. Trên cơ sở đó sẽ xây dựng phương án khai thác với phương thức khai thác và vận chuyển sao cho càng ít làm tổn hại đến tài nguyên rừng càng tốt. Sau

đó chuyển toàn bộ hồ sơ xin khai thác gỗ (đơn và phương án) cho Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn xác nhận để chuyển sang UBND huyện xin giấy phép khai thác. Sau khi có giấy phép khai thác, thôn yêu cầu Hạt Kiểm lâm kiểm tra và đóng búa bài cây để khai thác và búa kiểm lâm để vận chuyển gỗ.

- Quyền quản lý: Ban điều hành thôn có quyền giao nhiệm vụ cho người dân luân phiên đi tuần tra rừng. Người dân có quyền trồng các cây lâm nghiệp (keo, cây bản địa và các loài LSNG) trên những diện tích đất trống trong rừng; có quyền tía thưa và làm giàu rừng. Người dân được phép sử dụng một phần diện tích (không quá 20%) đất không có rừng (trong diện tích rừng được giao) để sản xuất nông nghiệp; được phép sử dụng đất đồng cỏ trong rừng cho chăn nuôi. Ngoài ra, họ còn được tiến hành các hoạt động khác, miễn là các hoạt động đó có lợi cho sự sinh trưởng và phát triển của rừng.
- Quyền ngăn chặn/loại trừ: Người dân trong thôn phải thường xuyên tuần tra rừng để ngăn chặn những người có hành vi trái phép xâm hại đến rừng. Tuy nhiên, quyền này rất hạn chế, ngay cả việc phát hiện ra người vi phạm thì người dân/thôn chỉ có quyền lập biên bản vi phạm, sau đó chuyển cho Hạt Kiểm lâm hoặc UBND xã ra quyết định xử phạt.

Bảng 2. Quyền chính thức đối với rừng được giao của hai thôn Kăn Sâm và Pahy

Bó quyền	Hoạt động	Nhà nước (UBND huyện, UBND xã, Hạt Kiểm lâm)	Tập thể	Cá nhân/Hộ gia đình		
			Ban điều hành thôn Kăn Sâm	Người dân thôn Kăn Sâm	Người dân thôn Pahy	Người bên ngoài
Tiếp cận	Đi vào rừng để thư giãn	x	x	x	x	x
Khai thác	Khai thác gỗ trong rừng được giao (có giấy phép khai thác)		x	x		
	Thu hái LSNG trong rừng được giao (trừ sản, bắt động vật hoang dã)		x	x		
Quản lý	Phê duyệt chỉ tiêu khai thác và cấp giấy phép khai thác	x				
	Trồng cây trên đất trống trong rừng được giao		x	x		
	Tía thưa và làm giàu rừng được giao		x	x		
	Sử dụng một phần đất trống trong rừng được giao để sản xuất nông nghiệp (bao gồm cả đồng cỏ chăn nuôi)		x	x		
Ngăn chặn	Tuần tra rừng		x	x		
	Ngăn chặn người vi phạm	x	x	x		
	Xử phạt người vi phạm	x				

Ngoài ra, người dân phải có trách nhiệm: (1) quản lý, bảo vệ và sử dụng rừng được giao đúng mục đích như đã được quy định trong quyết định giao rừng, (2) duy trì và phát triển nguồn tài nguyên rừng được giao. Người nhận rừng phải đảm bảo rừng sẽ được tái sinh trong vòng một năm sau khi khai thác, và

(3) thực hiện nghĩa vụ tài chính theo đúng quy định của pháp luật hiện hành.

Sự tương đồng về quyền không chính thức đối với rừng giữa hai thôn Kăn Sâm và Pahy

Hiện nay, mặc dù Nhà nước đã giao rừng tự nhiên cho thôn Kăn Sâm quản lý, nhưng ở cả hai thôn, quyền không chính thức đối với rừng (bao gồm rừng đã được giao) vẫn tương tự nhau. Quan điểm về quản lý rừng cộng đồng của người dân ở cả hai thôn vẫn không có gì thay đổi nhiều so với trước khi giao rừng cho cộng đồng quản lý. Trên thực tế, hàng ngày người dân vẫn thực hiện các quyền (không chính thức) đối với rừng được giao như quyền khai thác, quyền quản lý (Bảng 3).

Bảng 3. Quyền không chính thức đối với rừng được giao của hai thôn Kăn Sâm và Pahy

Bó quyền	Các bên liên quan Hoạt động	Nhà nước (UBND huyện, UBND xã, Hạt Kiểm lâm)	Tập thể	Cá nhân/Hộ gia đình		
			Ban điều hành thôn Kăn Sâm	Người dân thôn Kăn Sâm	Người dân thôn Pahy	Người bên ngoài
Khai thác	Khai thác gỗ trong rừng được giao (không có giấy phép khai thác)		x	x	x	x
	Thu hái LSNG trong rừng được giao (bao gồm cả sẵn, bắt động vật hoang dã)		x	x	x	x
Quản lý	Canh tác nương rẫy		x	x	x	x

Người dân chủ yếu chặt gỗ để làm nhà mới, sửa nhà, làm các đồ dùng trong gia đình (bàn ghế, tủ), làm quan tài và làm chuồng trại. Họ còn chặt gỗ để bán kiếm tiền trang trải cho các chi tiêu hàng ngày trong gia đình. Ở cả hai thôn, người dân cho rằng: nếu chặt gỗ để làm nhà, sửa nhà, làm các vật dụng phục vụ cho sản xuất và sinh hoạt hàng ngày thì không cần xin phép chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng. Để làm nhà, hộ gia đình vào rừng tìm kiếm/chọn gỗ. Sau đó họ thuê thợ cửa vào rừng chặt gỗ và cửa ra thành từng súc gỗ hoặc cửa thành các sản phẩm làm nhà như kèo, cột và sử dụng trâu để kéo gỗ xẻ, gỗ súc từ rừng về nhà. Ngay cả trường hợp ở thôn Kăn Sâm, người dân của cả hai thôn và người ngoài vẫn khai thác gỗ (không có giấy phép) trong rừng được giao như cách trên.

Theo người dân, họ thu hái LSNG theo phương thức “đánh dấu” quyền sở hữu. Ai là người đầu tiên phát hiện ra LSNG thì người đó được quyền sở hữu về nó khi đã đánh dấu, và họ có quyền thu hái. Trong trường hợp này, mặc dù người phát hiện ra LSNG chỉ mới “đánh dấu” chứ chưa khai thác, thì những người khác mặc nhiên thừa nhận rằng LSNG đó đã có chủ, không ai được quyền thu hái nó nếu chưa được phép của người chủ. Thực tế ở xã Hồng Hạ cho thấy người dân vẫn đặt bẫy trong rừng mặc dù Nhà nước nghiêm cấm tuyệt đối hoạt động này. Ngoài ra, họ còn đánh bắt cá ở các khe suối trong rừng để đảm bảo dinh dưỡng bữa ăn hàng ngày hoặc bán lấy tiền để chi tiêu vào các khoản khác.

Người dân còn được hưởng lợi từ rừng thông qua canh tác nương rẫy. Trước đây, khi canh tác theo cách phát-đốt-cốt-tria còn là kỹ thuật canh tác chủ yếu, thì người dân để “đất nghỉ” (bỏ hóa) với thời gian tương đối dài, sau 7-10 năm họ quay trở lại để tiếp tục canh tác. Với cách làm này thì họ có thể quay trở lại canh tác trên cùng một mảnh rẫy lần thứ ba. Những năm gần đây, một mặt do áp lực dân số gia tăng (có nhiều hộ gia đình trẻ mới tách ra), mặt khác do Nhà nước nghiêm cấm phá rừng làm nương rẫy, nên chu kỳ bỏ hóa bị rút ngắn rất nhiều (thậm chí không còn bỏ hóa), do đó người dân đã chuyển sang trồng keo hoặc cao su (xen sắn trong năm đầu) trên đất nương rẫy cũ. Tuy nhiên, người dân vẫn phát rừng được giao để trồng lúa rẫy với mục đích chủ yếu là phục vụ cho các lễ hội truyền thống.

Ở cả hai thôn, trái với quyền chính thức, quyền không chính thức vẫn thay đổi không đáng kể sau khi phân quyền trong quản lý rừng. Cho dù người dân ở các thôn khác (ngoài thôn Kăn Sâm) chỉ duy nhất có quyền tiếp cận (quyền chính thức), nhưng trên thực tế họ vẫn khai thác gỗ, thu hái LSNG (quyền khai thác) trong diện tích rừng được giao cho thôn Kăn Sâm.

Nguyên nhân dẫn đến khoảng cách giữa quyền chính thức và quyền không chính thức

Phần trước đã trình bày sự thay đổi về quyền chính thức và quyền không chính thức trong quản lý rừng cộng đồng dưới sự phân quyền. Tuy nhiên trên thực tế, giữa việc thực hiện quyền chính thức (quyền về mặt pháp lý) và quyền không chính thức (quyền trên thực tiễn) luôn tồn tại một “khoảng cách” hay những “bất cập” trong quá trình thực hiện các quyền về pháp lý. Liên quan đến những “khoảng cách” hay những “bất cập” đó, nghiên cứu này tập trung vào trường hợp của thôn Kăn Sâm, vì ở đây có sự thay đổi đáng kể quyền pháp lý đối với rừng. Những “khoảng cách” hay “bất cập” đó có thể chia thành hai trường hợp chủ yếu sau:

- Trường hợp 1: Người dân có những trách nhiệm/nhiệm vụ (quyền về pháp lý) đối với rừng được giao, nhưng trên thực tế họ không thực hiện hoặc không thể thực hiện những nhiệm vụ đó.
- Trường hợp 2: Người dân thực hiện các hoạt động mà theo quy định của Nhà nước là không được phép thực hiện.

Như đã trình bày ở trên, mặc dù người dân có trách nhiệm tuần tra rừng, trồng cây rừng trên những diện tích đất trống trong rừng được giao và ngăn chặn những người có hành vi xâm hại đến rừng, nhưng thực tế họ vẫn chưa thực hiện những trách nhiệm/nhiệm vụ đó (trường hợp 1). Trong khi đó, họ không được phép khai thác gỗ nếu chưa có giấy phép của cấp có thẩm quyền cấp và không được phép săn, bắt động vật rừng, nhưng họ vẫn tiến hành các hoạt động này (trường hợp 2). Nghiên cứu này đã phát hiện được ba nguyên nhân chính dẫn đến “khoảng cách” giữa quyền pháp lý và quyền thực tiễn trong quản lý rừng cộng đồng như sau:

Thứ nhất, thiếu môi trường pháp lý và sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương (UBND xã) và cơ quan chức năng (Hạt Kiểm lâm) để người dân thôn Kăn Sâm thực hiện các quyền pháp lý trong quản lý rừng cộng đồng. Cường chế thi hành luật đóng vai trò quan trọng trong an toàn về sở hữu rừng, song nó đang là một thử thách chính mà người nhận rừng phải đối mặt nếu thiếu sự hỗ trợ của chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng. Ngay cả Hạt Kiểm lâm cũng thấy là không dễ dàng để hỗ trợ một cách có hiệu quả cho các hoạt động quản lý rừng cộng đồng. Thiếu lực lượng và các nguồn lực khác là thách thức rõ nét nhất trong việc hỗ trợ người nhận rừng thực hiện các quyền của họ một cách hiệu quả. Vì vậy, người dân đã gặp nhiều khó khăn trong việc thực hiện các quyền đối với rừng được giao, họ khó có thể ngăn chặn/loại trừ các hoạt động xâm hại đến rừng. Thêm vào đó, để phát hiện và ngăn chặn những người vi phạm, Ban điều hành thôn Kăn Sâm đã giao nhiệm vụ cho người dân trong thôn luân phiên tuần tra rừng. Tuy nhiên, những người đi tuần tra rừng không được trả tiền thù lao mà chỉ được trường thôn chấm công. Vì vậy, việc tuần tra rừng cộng đồng chỉ được tiến hành trong một thời gian ngắn. Hiện nay, người dân không còn thực hiện việc tuần tra rừng như đã quy định.

Nguyên nhân thứ hai liên quan đến mối quan hệ xã hội hay mối quan hệ quyền lực. Hầu hết những người dân thôn Kăn Sâm chặt gỗ trái phép để bán là những người có bà con, họ hàng với lãnh đạo xã. Những người này thường dựa vào mối quan hệ đó để khai thác gỗ trái phép, nên rất khó ngăn chặn họ.

Nguyên nhân thứ ba là sự khác nhau về quan điểm trong quản lý rừng cộng đồng giữa thế hệ lớn tuổi và thế hệ trẻ. Liên quan đến việc sử dụng đất trống trong rừng được giao, thế hệ lớn tuổi xem loại đất này là nguồn tài nguyên công cộng (tài sản của cộng đồng/thôn), họ muốn trồng những loài cây bản địa trên những khu vực đất đó để sau này có gỗ để sửa chữa nhà cộng đồng hoặc các nhu cầu khác của cộng đồng, cũng như để cho các hộ gia đình sửa nhà và làm các vật dụng khác trong nhà (tủ, giường, bàn ghế). Trong khi đó thì thế hệ trẻ muốn phân chia các diện tích đất trống cho từng hộ gia đình để trồng keo, sau một thời gian ngắn (5-7 năm) có thể chặt bán để lấy tiền. Vì vậy cho đến nay, những diện tích đất trống ở trong rừng cộng đồng vẫn chưa được sử dụng.

Bảng 4. Nguyên nhân dẫn đến “khoảng cách” giữa quyền pháp lý và quyền trên thực tiễn đối với rừng được giao

Bó quyền	Hoạt động	Trường hợp	Nguyên nhân
Khai thác	Chặt gỗ trái phép Bẫy động vật hoang dã	Trường hợp 2	Thiếu môi trường pháp lý và sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương và cơ quan chức năng Mối quan hệ xã hội và quyền lực (quan hệ họ hàng)
Quản lý	Trồng cây trên đất trống trong rừng cộng đồng	Trường hợp 1	Sự không thống nhất về quan điểm giữa thế hệ lớn tuổi và thế hệ trẻ
Ngăn chặn	Tuần tra rừng Không thể ngăn chặn người vi phạm	Trường hợp 1	Thiếu môi trường pháp lý và sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương và cơ quan chức năng Mối quan hệ xã hội và quyền lực (quan hệ họ hàng)

KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT

Kết luận

Qua trường hợp của hai thôn ở vùng cao Thừa Thiên Huế, nghiên cứu này đã chỉ ra ba phát hiện chính sau đây:

Phát hiện thứ nhất đã chỉ ra rằng giao rừng cho thôn Kăn Sâm quản lý xuất phát từ nhu cầu của những “người bên ngoài” (chính quyền địa phương, Dự án Hành lang xanh). Bởi vì thiếu sự hỗ trợ từ “bên ngoài” sau khi giao rừng, nên có thể nói rằng Nhà nước đã gián tiếp chuyển chi phí quản lý rừng cho cộng đồng thông qua việc giao rừng tự nhiên.

Phát hiện thứ hai là sự phân quyền trong quản lý rừng đã thay đổi đáng kể quyền pháp lý của cộng đồng đối với rừng. Trước khi được giao rừng, cả hai thôn Kăn Sâm và Pahy hầu như không có quyền chính thức đối với rừng, ngoại trừ quyền tiếp cận. Sau khi giao rừng, quyền chính thức đối với rừng được giao của thôn Pahy vẫn không thay đổi, trong khi đó thôn Kăn Sâm có thêm các quyền pháp lý khác như quyền khai thác, quyền quản lý và quyền ngăn chặn/loại trừ. Trái lại với quyền chính thức thì quyền không chính thức (quyền trên thực tiễn) hầu như không thay đổi dưới sự phân quyền trong quản lý rừng.

Phát hiện thứ ba nhận định rằng “khoảng cách” giữa quyền chính thức và quyền không chính thức đối với rừng vẫn tồn tại. Có ba nguyên nhân chính dẫn đến các “khoảng cách” này, đó là: (1) thiếu môi trường pháp lý và sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương và cơ quan chức năng; (2) mối quan hệ xã hội và mối quan hệ quyền lực; và (3) sự khác nhau về nhận thức trong quản lý rừng cộng đồng giữa thế hệ lớn tuổi và thế hệ trẻ.

Đề xuất

Thông qua sự phân quyền trong quản lý rừng, quyền sở hữu về rừng được chuyển giao cho cộng đồng/người dân, nên họ sẽ được hưởng lợi từ rừng trong tương lai, vì vậy họ sẽ có động lực để đầu tư vào việc quản lý và bảo vệ rừng có hiệu quả hơn. Tuy nhiên, những phát hiện của nghiên cứu này thấy rằng: người nhận rừng (thôn Kăn Sâm) vẫn đối mặt với sự không an toàn trong sở hữu rừng, bởi vì thiếu môi trường pháp lý để thực thi các quyền của họ. Vấn đề này biểu thị sự phân quyền trong quản lý rừng không phải ở đâu cũng thành công và đạt được các mục tiêu đề ra. Ngoài ra, nếu Nhà nước chuyển giao hoàn toàn các quyền và trách nhiệm cho cộng đồng và cộng đồng đã xây dựng quy ước quản lý

bảo vệ rừng thì chính quyền địa phương và cơ quan chức năng vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi pháp luật, xử phạt người vi phạm và dàn xếp những mâu thuẫn giữa người nhận rừng và “người bên ngoài”. Vì vậy, người nhận rừng dĩ nhiên cần có môi trường pháp lý thích hợp để thực thi các quyền pháp lý của họ đối với rừng. Nếu không có khung thể chế này thì quyền sở hữu có thể không có giá trị và mục tiêu của chính sách giao rừng sẽ không đạt được. Để giải quyết vấn đề này trong bối cảnh vùng cao của tỉnh Thừa Thiên Huế, UBND xã và Hạt kiểm lâm cần phải tăng cường hỗ trợ người nhận rừng để họ có thể thực thi các quyền pháp lý của họ, đặc biệt là việc ngăn chặn và xử phạt những người vi phạm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Agrawal, A., and J. Ribot, 1999. Analyzing Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. *The Journal of Developing Areas* 33: 473-502.

Agrawal, A. and E. Ostrom, 2001. Collective Action, Property Rights, and Devolution of Forest and Protected Area Management, in Ruth Meinzen-Dick, Anna Knox, and Monica Di Gregorio (eds.) *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Proceedings of the International Conference (pp. 73-107). Feldafig: DSE/ZEL.

Bromley, D.W., 1991. *Environment and Ecology*. Chapter 1 and 2. Cambridge: Basil Blackwell.

Dupar, M. et al., 2002. *Environment, Livelihoods, and Local Institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia*. Washington D.C.: World Resources Institute.

Meinzen-Dick, R. and A. Knox, 2001. Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework, in Ruth Meinzen-Dick, Anna Knox, and Monica Di Gregorio (eds.) *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Proceedings of the International Conference (pp. 41-72). Feldafig: DSE/ZEL.

Ribot, J.C., 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington D.C.: World Resources Institute.

Schalager, E. and E. Ostrom, 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*. 68(3): pp.249-262.

Hoang Huy Tuan, 2006. Decentralization and Local Politics of Forest Management in Vietnam: A Case Study of Co Tu Ethnic Community. Pp. 169-206 in Gordon R Woodman (Editor in Chief), *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Nr 52/2006. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.

CÁC KIỂU ĐẤT NGẬP NƯỚC Ở VỊNH TIÊN YÊN

Nguyễn Xuân Dũng

Cục Bảo tồn Đa dạng Sinh học

ABSTRACT

The Tien Yen Bay is located in Quang Ninh Province, a north-eastern province of Viet Nam. Coastal wetlands in general and coastal wetlands in the Tien Yen bay specifically play very important roll in the economic development strategy as well as in biodiversity conservation in Viet Nam and the region. Coastal wetland in Tien Yen is facing threats which affect its fuctions, value and quality.

Based on the criteria of Ramsar Convention, 13 types of costal wetlands were identified in the Tien Yen Bay including A (a, b) Permanent shallow marine waters; B Marine subtidal aquatic beds; C Coral reefs, D Rocky marine shores; E (a, b) Sand, shingle or pebble shores; F (a, b) Estuarine waters; G (a, b) Intertidal mud, sand or salt flats; I Intertidal forested wetlands; I (a) Aquaculture ponds.

Defining wetland types is important scientific bases for assessment of wetland use and contribution to recommendation of management measures of natural conservation and wise use of wetland in Tien Yen Bay.

MỞ ĐẦU

Các vùng đất ngập nước ven biển nói chung và đất ngập nước ven biển vịnh Tiên Yên nói riêng, là nơi có hoạt động kinh tế diễn ra hết sức sôi động, có vai trò hết sức quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế quốc gia cũng như trong khu vực, đảm bảo an ninh quốc phòng, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường và phòng tránh thiên tai. Tuy nhiên, sức ép của sự gia tăng dân số, các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội và sự suy thoái tài nguyên-môi trường do khai thác quá mức đang ngày càng đe dọa nghiêm trọng đến diện tích, chức năng, giá trị cũng như chất lượng của đất ngập nước (ĐNN) tại khu vực này. Bên cạnh đó, ĐNN ven biển vịnh Tiên Yên còn chịu nhiều tác động mạnh mẽ từ các quá trình, hiện tượng và tai biến thiên nhiên.

Tuy đã có nhiều cố gắng cả về phương diện quản lý và nghiên cứu, kiểm kê, nhưng ĐNN ven biển trong khu vực đã và đang bị suy thoái cả về số lượng và chất lượng, chức năng, giá trị và đa dạng sinh học, gây ảnh hưởng xấu đến sự phát triển bền vững của khu vực. Do vậy, cần phải nhanh chóng có những giải pháp cấp bách cũng như lâu dài nhằm bảo tồn và quản lý bền vững các khu ĐNN, đặc biệt là các khu ĐNN ven biển có ý nghĩa quốc tế, quốc gia nhằm hạn chế những tác động xấu có thể xảy ra. Điều này đặt ra nhu cầu cấp thiết phải có định hướng sử dụng bền vững tài nguyên ĐNN ven biển trên cơ sở bảo vệ môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học.

Nằm trên dải ven biển từ Quảng Ninh đến Hải Phòng, vịnh Tiên Yên - Hà Cối có vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế khu vực và gìn giữ an ninh quốc phòng. Vùng vịnh có diện tích khoảng 400 km², thuộc địa bàn các huyện, thị xã Cẩm Phả, Tiên Yên, Đầm Hà, Hải Hà, Vân Đồn kéo dài hơn một nửa chiều dài bờ biển tỉnh Quảng Ninh. Khí hậu vùng vịnh mang đặc trưng của khí hậu khu vực Đông