

QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT RỪNG DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG TẠI MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG VÙNG BIÊN GIỚI – THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

ThS. Phạm Thanh Quế¹, TS. Phạm Phương Nam², TS. Nguyễn Nghĩa Biên³.

¹Nghiên cứu sinh, Khoa Quản lý Đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

²Khoa Quản lý Đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

³Viện điều tra, Quy hoạch rừng

TÓM TẮT

Việt Nam là quốc gia nằm ở khu vực Đông Nam Á với 25/63 tỉnh chung đường biên giới với Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Cộng hòa Dân chủ nhân dân Lào, Vương quốc Campuchia. Ở các địa phương vùng biên giới, công tác quản lý, sử dụng đất đai và nhất là đất rừng được đặc biệt coi trọng để đảm bảo nguyên tắc toàn vẹn lãnh thổ và không xâm phạm chủ quyền theo các hiệp ước đã ký kết giữa các nước có chung đường biên giới. Đối với đồng bào các dân tộc ở các vùng biên giới, đất rừng giữ một vai trò đặc biệt quan trọng vì nó vừa đảm bảo sinh kế, vừa là nơi lưu trữ phong tục, tập quán, tâm linh của đồng bào. Công tác quản lý, sử dụng đất từ lâu đã dựa chủ yếu vào cộng đồng. Mặc dù vậy, ở mỗi địa phương, mỗi cộng đồng khác nhau lại có những phương thức quản lý, sử dụng đất rừng khác nhau, chưa có những tổng kết, đánh giá để tìm ra được mô hình hiệu quả nhất. Chính vì vậy, bài viết này nhằm đánh giá, tổng kết công tác quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng tại một số địa phương vùng biên giới của Việt Nam để thấy được thực trạng, tìm ra những thuận lợi, khó khăn để từ đó đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng tại các địa phương vùng biên giới của Việt Nam với các nước láng giềng.

Từ khóa: Biên giới, cộng đồng, đất rừng, quản lý dựa vào cộng đồng.

1. Cơ sở lý luận về quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng

Quản lý dựa vào cộng đồng đang là một xu thế tất yếu được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm và áp dụng. Quản lý dựa vào cộng đồng là hình thức quản lý mà cộng đồng trực tiếp quản lý và hưởng lợi từ việc quản lý (Phạm Phương Nam, 2015). Cộng đồng được hiểu là những nhóm xã hội cùng chia sẻ một môi trường, trong một phạm vi địa lý; nơi họ cùng nhau nỗ lực, chung niềm tin, chung nguồn tài nguyên cùng có nhu cầu và chịu cùng rủi ro cũng như những điều kiện chung khác tác động đến cuộc sống của họ (Hoàng Thị Thanh Nhân và Nguyễn Thị Hồng Nhung, 2015). Theo Luật Đất đai năm 2013, cộng đồng sử dụng đất rừng là cộng đồng những người sinh sống trên cùng một địa bàn thôn, làng, bản, ấp, buôn, phum sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục tập quán hoặc có chung dòng họ được Nhà nước giao đất hoặc cộng nhận quyền sử dụng đất.

Ở các địa phương, các cộng đồng trực tiếp tham gia vào quản lý, sử dụng đất rừng dưới nhiều hình thức như: Cộng đồng tự công nhận và quản lý theo truyền thống từ nhiều đời nay; Chính quyền địa phương giao cho cộng đồng quản lý, sử dụng ổn định lâu dài; Cộng đồng nhận khoán bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh và trồng mới rừng của các tổ chức nhà nước. Tại các vùng biên giới, việc quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng đã tồn tại từ lâu đời. Các cộng đồng ở đây chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số, tài nguyên đất

rừng đối với họ có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Cộng đồng quản lý, sử dụng đất rừng không chỉ để đảm bảo sinh kế mà còn bảo vệ chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không vi phạm các hiệp ước về biên giới đã ký kết với các nước láng giềng.

2. Cơ sở pháp lý của quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng vùng biên giới

Cộng đồng các dân tộc thuộc các vùng biên giới quản lý, sử dụng một diện tích đất rừng lớn và sinh kế của đồng bào dựa chủ yếu vào diện tích đất này. Nhà nước đã có rất nhiều chính sách nhằm quản lý, sử dụng diện tích đất rừng tại các vùng biên giới vừa đảm bảo sinh kế cho người dân, sử dụng đất hiệu quả bảo vệ đất, bảo vệ rừng vừa đảm bảo việc phân định ranh giới, thực hiện chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, tránh việc xâm hại và ảnh hưởng đến các hiệp ước sử dụng đất của các bên liên quan. Trước đây, những diện tích đất rừng tại các cộng đồng dân tộc thiểu số vùng sâu, vùng xa thường là mặc nhiên tự nhận là của cộng đồng, cộng đồng quản lý, sử dụng đất bằng các quy ước và cùng chia sẻ lợi ích.

Luật Đất đai năm 1993, Nghị định 02/CP năm 1994 và Nghị định 163/CP năm 1999 về giao đất lâm nghiệp đều chưa quy định rõ ràng cho đối tượng cộng đồng. Bộ luật Dân sự năm 1995 không quy định cộng đồng dân cư là một chủ thể kinh tế có tư cách pháp nhân. Do vậy, trong giai đoạn này, nhiều địa phương đã vận dụng một số văn bản của Nhà nước và của ngành như Nghị định 01/CP năm 1995 về giáo khoán đất lâm nghiệp, Nghị định số 29/CP năm 1998 về Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, Quyết định 245/1998/QĐ-TTg về việc thực hiện trách nhiệm của nhà nước của các cấp về rừng và đất lâm nghiệp, Thông tư 56/TT năm 1999 của Bộ NN&PTNT về hướng dẫn xây dựng quy ước bảo vệ phát triển rừng trong cộng đồng, Quyết định 08/2001/QĐ-TTg năm 2001 về quy chế quản lý 3 loại rừng, Quyết định 178/2001/QĐ-TTg năm 2001 về quyền hưởng lợi và nghĩa vụ khi tham gia quản lý rừng.

Cùng với sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, vai trò và vị thế của cộng đồng dân cư đã từng bước được công nhận về mặt pháp luật. Luật Đất đai năm 2003 ra đời và có quy định công nhận: *“Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phun, sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất”* và là *“Người sử dụng đất”*. Luật Đất đai năm 2013 một lần nữa khẳng định vai trò và vị trí của “cộng đồng dân cư” trong quản lý, sử dụng đất. Cộng đồng được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất và được thực hiện một số quyền hạn nhất định theo quy định. Trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất rừng, Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để xác lập quyền quản lý, sử dụng đất rừng của cộng đồng bao gồm các văn bản sau:

(1) Luật đất đai 2013.

(2) Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai 2013 (có hiệu lực từ 01/07/2014);

(3) Quyết định số 29/2004/QH11, ngày 14/12/2004 của UBTV Quốc hội về Luật Bảo vệ và Phát triển rừng;

(4) Thông tư số 38/2007/TT-BNN, ngày 25/4/2007 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về hướng dẫn trình tự, thủ tục giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn;

(5) Quyết định số 304/2005/QĐ-TTg, ngày 23/11/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong buôn, làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại các tỉnh Tây Nguyên - Rừng được giao là rừng sản xuất đối với những khu rừng thiêng, rừng nghĩa trang, rừng phòng hộ bảo vệ mô nước của buôn, làng... do UBND xã hoặc cộng đồng dân cư đang quản lý sử dụng;

(6) Quyết định số 106/2006/QĐ-BNN ngày 27/11/2006 về hướng dẫn quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn;

(7) Quyết định số 434/2007/QĐ-QLR ngày 14/4/2007 về hướng dẫn xây dựng quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng và hướng dẫn giao rừng và đất lâm nghiệp cho cộng đồng, chi tiết hóa trên cơ sở QĐ 106/2006, và công văn 588/CV-LN-LNCĐ, ngày 12/5/2008 về Hướng dẫn cấm mọc ranh giới và bảng sơ đồ khu rừng giao cho cộng đồng;

(8) Thông tư liên tịch 193/2008/TTLT-BNN-BTNMT hướng dẫn giao và cho thuê rừng cùng giao và cho thuê đất rừng;

(9) Thông tư liên tịch 07/2011/TTLT-BNN-BTNMT ngày 29/01/2011 về hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp.

Bên cạnh các chính sách chung của Nhà nước quy định cho việc quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng thì các cộng đồng quản lý, sử dụng đất rừng tại các vùng biên giới đất liền phải được thực hiện theo những quy định nghiêm ngặt của Nhà nước nhằm bảo đảm chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ. Đối với việc sử dụng đất tại các vùng biên giới phải đảm bảo những quy định chung như: *Hai Bên nghiêm cấm cư dân biên giới hoặc các đối tượng khác vượt qua đường biên giới để chôn cất, xây mồ mã, chặt phá, chặn thả gia súc, canh tác, săn bắn, khai khoáng, khai thác nông lâm sản, thủy sản hoặc tiến hành các hoạt động có mục đích trái phép khác.* Để thực hiện được điều này, Việt Nam đã ban hành một số chính sách có liên quan sau:

- Nghị định 34/2014/NĐ-CP ngày 29 tháng 04 năm 2014 về Quy chế khu vực biên giới đất liền nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong đó, Khoản 1, Điều 3, quy định: Khu vực biên giới đất liền nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bao gồm xã, phường, thị trấn có một phần địa giới hành chính trùng hợp với đường biên giới quốc gia trên đất liền. Khoản 4, Điều 4 quy định cấm vượt biên giới làm ruộng, rẫy, săn bắn, chặn thả gia súc.

- Đối với biên giới giữa Việt Nam và Trung Quốc: các văn bản pháp lý về việc giải quyết, quản lý và bảo vệ biên giới Việt Nam - Trung Quốc: Hiệp ước biên giới trên đất liền giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (ký ngày 30/12/1999); Nghị định thư về phân giới cắm mốc biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc (ký ngày 18/11/2009), Hiệp định về quy chế quản lý biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc (ký ngày 18/11/2009), Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc (ký ngày 18/11/2009).

- Đối với biên giới giữa Việt Nam với Lào: các văn bản pháp lý liên quan đến biên giới Việt Nam - Lào: Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia giữa nước Cộng hòa xã hội

chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào (ký ngày 18/7/1977); Hiệp ước bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào (ký ngày 24/1/1986); Hiệp định về Quy chế biên giới quốc gia giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào (ký ngày 1/3/1990); Nghị định sửa đổi và bổ sung Hiệp định về quy chế biên giới giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào (ký ngày 31/8/1997);

- Đối với biên giới giữa Việt Nam với Campuchia các văn bản pháp lý liên quan đến biên giới gồm: Hiệp ước hòa bình, hữu nghị và hợp tác giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa Nhân dân Campuchia (ký ngày 18/2/1979); Hiệp ước về vùng nước lịch sử giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa Nhân dân Campuchia (ký ngày 7/7/1982); Hiệp ước về nguyên tắc giải quyết vấn đề biên giới giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa Nhân dân Campuchia (ký ngày 20/7/1983); Hiệp ước về quy chế biên giới quốc gia giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa Nhân dân Campuchia (ký ngày 20/7/1983); Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cộng hòa Nhân dân Campuchia (ký ngày 27/12/1985); Hiệp ước giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Campuchia bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia năm 1985 (ký ngày 10/10/2005).

3. Thực trạng quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng tại một số địa phương vùng biên giới

3.1. Công tác quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng trên địa bàn thôn Lùng Sán, xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai

Lào Cai là một tỉnh biên giới phía Bắc. Diện tích đất tự nhiên 638.389,6 ha dân số của tỉnh chủ yếu là đồng bào các dân tộc thiểu số quản lý một diện tích đất rừng rất lớn và có vai trò rất quan trọng trong đời sống và an ninh, chính trị. Quản lý đất rừng dựa vào cộng đồng đang đóng vai trò rất quan trọng trong công tác quản lý, sử dụng đất của địa phương. Đây là một phương thức quản lý, sử dụng đất mà ở đó, cộng đồng quản lý, sử dụng những khu rừng thuộc quyền quản lý của mình đã được pháp luật thừa nhận (đã được giao) hoặc theo truyền thống (tự công nhận từ lâu đời). Tỉnh đã thực hiện giao đất, giao rừng cho cộng đồng dân cư theo Luật bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 như các huyện Văn Bàn, Simacai, Bảo Yên... Ở mỗi địa phương đang tồn tại song song một số hình thức quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng như: Cộng đồng nhận khoán bảo vệ rừng, nhận khoán đất rừng để trồng rừng; Cộng đồng tự công nhận quyền sử dụng đất rừng đối với những khu rừng thiêng, rừng mố nước, những khu rừng gắn với tâm linh của người đồng bào dân tộc thiểu số; Cộng đồng được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất.

Cộng đồng quản lý, sử dụng đất rừng tại xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai là một điển hình trong công tác quản lý, sử dụng đất dựa vào cộng đồng. Đặc biệt là đối với một xã thuộc vùng giáp biên. Xã Lùng Sui có tổng diện tích tự nhiên 2.065 ha, trong đó, đất rừng là 665 ha, chiếm 32,3 % tổng diện tích tự nhiên và là xã thuộc huyện giáp ranh biên giới của tỉnh Lào Cai với Trung Quốc. Thôn Lùng Sán nằm ở trung tâm của xã Lùng Sui, có tổng diện tích đất tự nhiên là 313,9 ha, trong đó diện tích đất rừng gồm: 124,38 ha là đất

rừng tự nhiên phòng hộ, 13,83 ha đất rừng tự nhiên sản xuất và 1,39 ha đất rừng trồng. Theo truyền thống, các đối tượng tham gia quản lý, sử dụng đất rừng tại thôn Lũng Sán rất đa dạng, bao gồm quản lý theo cộng đồng dân cư thôn, dòng họ và gia đình. Phần lớn cộng đồng quản lý, bảo vệ đất rừng chủ yếu là để duy trì không gian tín ngưỡng và quỹ tài nguyên cho sinh kế. Việc bảo vệ đất gắn liền với bảo vệ môi trường của thôn, đặc biệt là bảo vệ, duy trì nguồn nước cho cộng đồng, góp phần vào việc đáp ứng những yêu cầu về xã hội như niềm tin tín ngưỡng bản địa, văn hóa truyền thống. Các thành viên trong cộng đồng cùng nhau quản lý, bảo vệ hoàn toàn dựa trên nguyên tắc tự nguyện, cùng có lợi.

Trên địa bàn thôn tồn tại 3 hình thức quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng sau:

- *Đất rừng của cộng đồng:* Loại đất rừng này có từ lâu đời, cộng đồng “mặc nhiên” công nhận qua nhiều thế hệ là “sở hữu” của toàn cộng đồng. Việc tổ chức bảo vệ rừng gắn bó chặt chẽ với những tập quán truyền thống và hệ thống tư tưởng của cộng đồng, vai trò của già làng, người có uy tín và các trưởng họ rất quan trọng. Ngoài mục đích tâm linh, những diện tích này còn là quỹ tài nguyên để đảm bảo kế sinh nhai chung cho toàn bộ các gia đình người dân trong thôn như duy trì nguồn nước cho sinh hoạt, canh tác, làm nhà, củi đốt, dược liệu và thực phẩm. Đây là phương thức quản lý, sử dụng đất được đánh giá là tương đối hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay hình thức này vẫn mang tính chất “mặc nhiên”, “tự công nhận” giữa các gia đình, dòng họ trong cộng đồng với nhau. Trong tiềm thức của người dân, những diện tích đất rừng này là của các dòng họ, đã được các thế hệ trước đây truyền lại. Các cộng đồng vẫn chưa được công nhận quyền sử dụng đất lâu dài theo pháp luật.

- *Đất rừng của dòng họ/nhóm họ:* Loại đất này cũng có từ lâu đời, được thành lập dựa trên sự liên kết của các hộ gia đình cư trú liền nhau trong phạm vi một thôn hoặc gồm một số hộ gia đình tại thôn Lũng Sán có quan hệ huyết thống hoặc họ hàng dòng tộc. Những diện tích này phần lớn là rừng sản xuất hoặc rừng phục hồi sau khi bỏ hóa một thời gian được Nhà nước giao khoán bảo vệ rừng theo chương trình 327 và giao (hoặc khoán) bảo vệ theo Nghị định 01/1995/NĐ-CP, Nghị định 163/1999/NĐ-CP. Do diện tích nhỏ lẻ, các hộ gia đình liên kết lại với nhau để thuận tiện trong quá trình quản lý, bảo vệ. So sánh với các hình thức quản lý, sử dụng khác thì hình thức này có quy mô nhỏ, dễ dàng tổ chức, quản lý, thống nhất; phù hợp với trình độ hiện nay của cộng đồng dân cư thôn bản. Tuy nhiên, diện tích đất rừng này trước đây giao khoán cho nhóm hộ bảo vệ nhưng trên lâm bạ, sau này được chuyển đổi thành sổ đỏ theo Nghị định 163/1999/NĐ-CP, chỉ ghi tên đại diện tổ trưởng của nhóm hộ và được hưởng tiền nhận khoán bảo vệ hàng năm vì vậy còn gặp một số khó khăn trong công tác quản lý ở một số nơi thường bị một số người dân trong và ngoài thôn chặt phá. Nguyên nhân cơ bản là các hộ này thấy không được đối xử công bằng, một mặt do một số hộ dân cho rằng trong khu vực rừng này trước đây là đất đai của họ nhưng họ lại không được chia sẻ hưởng lợi từ tiền nhận khoán, mặt khác một số cho rằng họ cũng tham gia quản lý nhưng không được hưởng lợi như nhóm hộ.

- *Đất rừng của gia đình:* Loại đất này chủ yếu do gia đình tự khai phá, được thừa kế từ đời trước hoặc mua từ gia đình khác. Đối với đất rừng truyền thống gia đình thì chủ gia đình có toàn quyền đối với mảnh đất đó. Đối với loại đất này thì có xác định ranh giới

khá rõ ràng và chủ sử dụng đất có đầy đủ các quyền theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên đến nay cũng có nhiều gia đình chưa được công nhận quyền sử dụng đất.

3.2. Công tác quản lý và sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng trên địa bàn xã Hạnh Dịch, huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An

Huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An là huyện giáp tỉnh Hòa Phấn của Lào, có hơn 73 km đường biên giới Việt Nam - Lào. Trong những năm gần đây, huyện được UBND tỉnh đánh giá là điểm sáng về mô hình giao đất, giao rừng, xây dựng nông thôn mới và phong trào bảo vệ an ninh Tổ quốc ở vùng biên. Công tác giao đất, giao rừng cho cộng đồng được thực hiện tại nhiều địa phương trong đó có xã Hạnh Dịch. Đây là xã biên giới của tỉnh Nghệ An, xã có đến 95% số dân là người Thái. Rừng, đất rừng, sông suối là không gian sinh tồn của cư dân bản địa từ ngày xưa đến nay, người dân dựa vào không gian này để làm nương rẫy, làm nhà ở, làm vườn trại chăn thả gia súc gia cầm, đào ao thả cá... Đồng thời cũng là không gian sinh hoạt văn hóa cộng đồng, theo quan niệm của cư dân ở đây các ngọn núi, các khu rừng, hang động, khúc suối, dòng sông, thác nước... đều có thần linh làm chủ, những nơi đó đều rất linh thiêng đối với cư dân bản địa. Họ quan niệm rằng: "Sống rừng nuôi, chết rừng chôn" cho nên cộng đồng người Thái sống trên địa bàn xã rất quý trọng đất rừng. Từ năm 2012 đến nay, huyện Quế Phong đã phối hợp Viện Nghiên cứu Sinh thái chính sách xã hội (Viện SPERI), UBND xã Hạnh Dịch, Hạt kiểm lâm huyện cùng các cơ quan, đơn vị tiến hành giao đất, giao rừng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho năm cộng đồng bản. Đó là bản Pòm Om với diện tích đất rừng là 426,52 ha; bản Khôm, Pà Cọ, Pà Kim với diện tích đất rừng là 130,68 ha và bản Chiêng với diện tích đất rừng là 56,45 ha.

Công tác quản lý, sử dụng đất rừng trên địa bàn xã được thực hiện dựa vào các tổ chức đoàn thể của cộng đồng: Thành lập các cụm liên gia tự quản, thanh niên, dân quân. Các tổ đội này hoạt động dưới sự chỉ đạo trực tiếp của chính quyền các thôn bản trong đó người giữ vai trò chủ đạo và các già làng, trưởng bản. Họ cùng nhau liên kết để thực hiện tuyên truyền để bà con thực hiện tốt Quy chế biên giới, kết hợp với bộ đội biên phòng bảo vệ rừng và tham gia giữ gìn an ninh trật tự vùng biên giới. Cộng đồng có kế hoạch, giải pháp quản lý đối với từng vùng đất (*đất rừng đầu nguồn nước, rừng thiêng; đất dùng cho khoanh nuôi tái sinh; đất dùng cho vùng chăn thả gia súc; đất dùng cho vùng sản xuất nông - lâm nghiệp; đất dùng cho vùng bảo tồn và phát triển thuốc nam; đất dùng cho vùng nghĩa địa*). Từ khi được giao đất, giao rừng, mọi người dân trong cộng đồng bản có ý thức chấp hành pháp luật bảo vệ và phát triển rừng. Đa số nhân dân và cán bộ các bản đều biết rõ được ranh giới, hiện trạng khu vực đất của mình, nhận thức được khó khăn thách thức và nhu cầu giải quyết khó khăn. Đồng bào ổn định sinh kế, tạo nhiều điều kiện thuận lợi cho bà con sản xuất phát triển kinh tế từ rừng.

3.3. Công tác quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng trên địa bàn tỉnh Gia Lai

Gia Lai là một tỉnh miền núi nằm ở phía Bắc Tây Nguyên, phía Tây giáp tỉnh Ratanakiri thuộc Campuchia, có đường biên giới chạy dài khoảng 90 km. Đây là địa bàn sinh sống lâu đời của các dân tộc Jrai, Bahnar có tập quán sống thành từng làng. Đồng bào ở các địa phương giáp biên của tỉnh đều sống dựa chủ yếu vào sản xuất nông lâm

nghiệp mà chủ yếu là dựa vào các khu rừng tự nhiên. Thời gian trước dân số ít, nhu cầu sinh kế của người dân chưa lớn, chưa đa dạng vì thế nguồn tài nguyên rừng về cơ bản có thể đáp ứng được. Bên cạnh đó, trong các cộng đồng dân tộc thiểu số việc quản lý, sử dụng đất rừng có sự trợ giúp đắc lực của các định chế, luật tục truyền thống trong cộng đồng và trong một thời gian dài trước đây chúng đã phát huy hiệu quả tốt do vậy công tác này được thực hiện khá tốt. Nhưng hiện nay, nhu cầu của người dân tăng cao, sự phát triển mạnh về dân số, vấn đề di dân tự do, khai phá đất rừng trồng cây công nghiệp đã làm suy giảm cả về số lượng và chất lượng tài nguyên rừng. Chính điều đó đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc quản lý, sử dụng đất rừng và ảnh hưởng cả đến nhận thức, cách đối xử của người dân với diện tích đất rừng.

Theo Phùng Nhuệ Giang (2007), trước những khó khăn tồn tại trên, tỉnh Gia Lai đã thực hiện chủ trương giao đất, giao rừng cho cộng đồng, với mong muốn là thực hiện chính sách giao đất, giao rừng đến nhóm hộ, cộng đồng để sử dụng lâu dài vào mục đích lâm nghiệp; người dân sẽ là chủ thực sự trên khoảnh rừng được giao, góp phần cải thiện đời sống người dân bằng hoạt động lâm nghiệp, nâng cao năng lực cộng đồng và thu hút được nguồn lực của nhân dân, truyền thống quản lý của cộng đồng vào tiến trình quản lý bảo vệ và kinh doanh trên đất rừng. Để thực hiện mục tiêu trên, tỉnh Gia Lai đã thực hiện dự án Lâm nghiệp cộng đồng thí điểm mang tên: “Xây dựng mô hình quản lý rừng và đất rừng dựa vào cộng đồng dân tộc thiểu số Jrai và Bahnar”. Dự án đã tiếp cận giao đất rừng ở hai làng của hai cộng đồng dân tộc thiểu số làng Đê Tar, Ea Chă Wâu. Trong tiến trình của dự án, tổng cộng có 82 người tham gia, với 135 lượt người. Kết quả là tại Gia Lai đã xây dựng được 2 phương thức giao đất rừng bao gồm: Phương án giao đất rừng, giao rừng cho nhóm hộ dân tộc thiểu số Bahnar, làng Đê Tar; Phương án giao đất, giao rừng cho cộng đồng làng, dân tộc thiểu số Jrai, làng Ea Chă Wâu. Việc giao đất giao rừng tại 2 cộng đồng được thực hiện với những đặc điểm chung sau:

- Phương thức nhận đất, nhận rừng được cộng đồng đề xuất là nhóm hộ hoặc cộng đồng làng;

- Ranh giới giao được cộng đồng quy hoạch chủ yếu dựa vào ranh giới quản lý rừng truyền thống của làng và bao lấy một lưu vực;

- Hình thành ban quản lý rừng cộng đồng và có quy ước riêng để quản lý rừng;

- Ngoài mục đích kinh doanh gỗ củi, mục đích bảo vệ đầu nguồn, lưu vực hầu như xuất hiện ở cả hai nơi và đóng vai trò quan trọng trong đời sống cộng đồng...

Sau khi dự án được triển khai việc giao đất, giao rừng cho cộng đồng đã đem lại những kết quả khả quan sau:

- Hình thành ban quản lý của cộng đồng ở từng thôn làng, xây dựng và tổ chức thực thi quy ước quản lý của cộng đồng.

- Ban quản lý của cộng đồng cùng với các nhóm trưởng nhận đất rừng tổ chức xây dựng, thực thi và giám sát kế hoạch quản lý đất rừng của chính mình.

- Kế hoạch quản lý sẽ được trình lên xã, sau đó sẽ trình lên huyện để phê duyệt và cho phép thực thi.

- Người dân đã biết phát triển, mở rộng và ứng dụng những thử nghiệm thành công để tổ chức sản xuất nông - lâm nghiệp trên diện tích đất được giao đã có thể ứng dụng

phương thức làm việc theo nhóm, theo cộng đồng để giải quyết những công việc tác động đến tài nguyên rừng, đất rừng. Chính điều đó đã làm cho cuộc sống, thu nhập của người dân càng ngày càng được nâng cao, các sản phẩm thu được từ rừng đa dạng, liên tục hơn, năng suất cây trồng được cải thiện đáng kể.

3.4. Nhận xét chung về công tác quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng tại các địa phương vùng biên giới

3.4.1. Những thuận lợi

- Những cộng đồng vùng giáp biên phần là người dân tộc thiểu số nhưng thường chung một dân tộc nên thuận lợi cho việc quản lý.

- Mọi thành viên trong cộng đồng đều được hưởng những lợi ích từ các diện tích đất rừng của địa phương nên đời sống của người dân cũng khá ổn định, không có sự tranh giành quyền lợi từ diện tích chung.

- Già làng, trưởng bản vẫn giữ một vị trí rất cao trong cộng đồng nên việc quản lý và sử dụng đất rừng khá thuận lợi.

- Người dân trong thôn, bản có sự đồng thuận trong quá trình quản lý, sử dụng đất rừng nên đã xây dựng được các hương ước và thực hiện theo hương ước đó.

- Các lợi ích thu được từ những diện tích đất rừng của cộng đồng đảm bảo đáp ứng đủ nhu cầu cho người dân, góp phần ổn định sinh kế.

3.4.2. Những hạn chế

- Người dân không phân biệt được các quyền đối với thửa đất mà mình sử dụng: Do sự hiểu biết về pháp luật của người dân còn hạn chế nhất là phụ nữ.

- Cùng một thửa đất tồn tại nhiều chủ sử dụng dẫn đến xảy ra tranh chấp trong quá trình quản lý, sử dụng đất.

- Việc xác định ranh giới giữa các chủ sử dụng đất, đặc biệt là giữa các vùng giáp biên với các nước láng giềng còn gặp khó khăn.

- Các loại bản đồ sử dụng trên cùng địa bàn lại không trùng nhau dẫn đến chồng lấn các diện tích trên bản đồ và trên thực địa không khớp nhau.

- Lợi ích từ việc sử dụng đất ngày càng giảm, ảnh hưởng đến sinh kế của người dân.

- Việc sử dụng đất không mang lại hiệu quả bởi chủ yếu các hoạt động của cộng đồng chỉ là bảo vệ.

- Diện tích đất canh tác ngày càng thiếu nên dẫn đến việc đất rừng của cộng đồng bị xâm lấn.

4. Một số đề xuất tăng cường quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng tại một số địa phương vùng biên giới

- *Thứ nhất*, Cần tổ chức tốt công tác tuyên truyền chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất rừng đến từng người dân trong cộng đồng. Đây là việc làm cần thiết nhằm nâng cao nhận thức của các cộng đồng địa phương về vai trò của mình trong việc quản lý, sử dụng đất rừng vùng biên giới đảm bảo an ninh, chính trị vùng biên giới.

- *Thứ hai*, Khảo sát nắm chắc tình hình địa bàn để giúp chính quyền huyện, xã, cơ quan tư vấn và đội ngũ cán bộ tham gia hiểu rõ thực trạng, nhu cầu của cộng đồng; đồng

thời phát huy được tri thức bản địa, vai trò của cộng đồng. Thực hiện được phương châm có tính nguyên tắc là giao đất, giao rừng dựa vào cộng đồng.

- *Thứ ba*, Xác định ranh giới quản lý, sử dụng đất rõ ràng. Tổ chức các cuộc họp dân, họp các già bản, trưởng các dòng họ, các đoàn thể xác định rõ ranh giới đất giữa các bên có liên quan để không bị chồng lấn; tránh tình trạng xảy ra mâu thuẫn giữa các cộng đồng đặc biệt là vùng giáp biên với các quốc gia láng giềng để đảm bảo chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ.

- *Thứ tư*, Thực hiện giao đất, giao rừng và công nhận quyền sử dụng đất cho các cộng đồng quản lý, sử dụng đất rừng. Thành lập các Ban Chỉ đạo giao đất, giao rừng, thành lập tổ công tác giao đất, giao rừng cấp huyện. Ở cấp xã thành lập Hội đồng giao đất, giao rừng và tổ giao đất, giao rừng.

- *Thứ năm*, Tạo quỹ đất để giao cho hộ gia đình và cộng đồng. Việc tạo được quỹ đất để giao cho cộng đồng có ý nghĩa quan trọng vì hiện nay tình trạng người dân thiếu đất sản xuất là khá phổ biến.

- *Thứ sáu*, Cần có cơ chế, chính sách giải quyết vướng mắc trong quản lý, sử dụng đất như: Cơ chế về bồi thường, giải quyết tranh chấp đất đai... trước khi đưa vào quỹ đất giao cho cộng đồng.

5. Kết luận

Quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng vùng giáp biên có vai trò đặc biệt quan trọng và là một xu thế tất yếu trong quản lý, sử dụng hiệu quả quỹ đất rừng. Quản lý, sử dụng đất rừng dựa vào cộng đồng vùng biên giới đã được thực hiện từ lâu nhằm bảo đảm sinh kế cho người dân và đặc biệt là bảo đảm chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ. Công tác quản lý, sử dụng đất rừng tại các địa phương vùng giáp biên tuy đã đem lại hiệu quả lớn nhưng cũng gặp những khó khăn, tồn tại nhất định cần khắc phục. Trong thời gian tới, Nhà nước cần có các chính sách thích hợp để ổn định đời sống người dân, đảm bảo chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, giúp các cộng đồng có thêm các căn cứ, cơ sở để quản lý, sử dụng đất rừng hiệu quả hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2006). Cẩm nang ngành lâm nghiệp, Lâm nghiệp cộng đồng.
2. Bộ Tài nguyên và môi trường (2014). Quyết định số 1467/QĐ-BTNMT, ngày 21 tháng 7 năm 2014 về việc phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2013.
3. Phùng Nhuệ Giang (2007). Tình hình Phát triển Lâm nghiệp Cộng đồng ở tỉnh Gia Lai, Hội thảo “Lâm nghiệp cộng đồng và giảm nghèo ở Việt Nam, Hà Nội
4. Phạm Phương Nam (2015). Những vấn đề lý luận và thực tiễn triển khai mô hình quản lý dựa vào cộng đồng, Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia: “Cơ sở lý luận và thực tiễn ứng dụng mô hình quản lý dựa vào cộng đồng trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, Viện kinh tế và Chính trị thế giới, tháng 5, tr. 17 – 25.
5. Nguyễn Bá Ngãi (2006). Kết quả nghiên cứu quản lý rừng cộng đồng của đồng bào dân tộc thiểu số vùng núi phía Bắc Việt Nam, Tạp chí Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, Tháng 5, kỳ 1 năm 2006, tr. 78-80.

6. Nguyễn Bá Ngãi (2009). Quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam: thực trạng, vấn đề và giải pháp, Kỷ yếu hội thảo quốc gia về quản lý rừng cộng đồng, Hà Nội.
7. Hoàng Thị Thanh Nhân, Nguyễn Thị Hồng Nhung (2015). Quản lý dựa vào cộng đồng: lý luận và thực tiễn, Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc gia: “Cơ sở lý luận và thực tiễn ứng dụng mô hình quản lý dựa vào cộng đồng trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, Viện kinh tế và Chính trị thế giới, tháng 5, tr. 1-16.
8. Phạm Thanh Quế, Phạm Phương Nam (2014). Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất rừng giao cho cộng đồng tại Việt Nam, Kỷ yếu hội thảo: “Pháp luật, chính sách đất đai đối với nông nghiệp, nông thôn, nông dân ở Việt Nam hiện nay”, Học viện Nông nghiệp Việt Nam, tháng 12, tr. 76 – 80.
9. Quốc hội (2003). Luật Đất đai.
10. Quốc hội (2004). Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.
11. Quốc hội (2013). Luật Đất đai.
12. Đỗ Anh Tuấn (2012). Báo cáo kết quả và bài học kinh nghiệm trong quản lý rừng cộng đồng
13. Đàm Trọng Tuấn (2012). Giao đất, giao rừng tại cộng đồng dân tộc thiểu số miền núi, Viện nghiên cứu sinh thái chính sách xã hội – SPERI.
14. UBND tỉnh Lào Cai (2009). Báo cáo quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2008 -2020 tỉnh Lào Cai.
15. UBND tỉnh Lào Cai (2009). Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 28/02/2011 của UBND tỉnh Lào Cai về việc phê duyệt cơ sở dữ liệu theo dõi diễn biến rừng và đất lâm nghiệp năm 2010, tỉnh Lào Cai.
16. Trương Như Vương, Hoàng Ngọc Sơn, Trịnh Xuân Hạnh (2007). Lịch sử biên giới trên đất liền giữa Việt Nam với các nước láng giềng, NXB Công an nhân dân.