

# ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN QUY ƯỚC QUẢN LÝ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG TẠI TỈNH THỪA THIÊN - HUẾ

Nguyễn Thị Hồng Mai<sup>1</sup>, Trương Quang Hoàng<sup>1,2</sup>, Phan Văn Hùng<sup>2</sup>, Trần Hữu Tâm<sup>2</sup>

## TÓM TẮT

Nghiên cứu về xây dựng và thực hiện quy ước bảo vệ và phát triển rừng của các cộng đồng được thực hiện ở 8 xã thuộc 4 huyện vùng núi và gò đồi của tỉnh Thừa Thiên - Huế. Bằng các phương pháp phỏng vấn theo bảng hỏi, thảo luận nhóm, phỏng vấn sâu và tổ chức các hội thảo cấp huyện, nghiên cứu đã cho thấy các cộng đồng nhận rừng đã và đang thực hiện khá tốt quy ước, tình trạng xâm phạm tài nguyên rừng giảm dần. Tuy nhiên, nội dung quy ước xây dựng có nhiều điều không phù hợp với đặc điểm của từng địa phương. Một số nội dung dựa trên các quy định pháp lý đến nay không còn phù hợp. Một số nội dung của quy ước đưa ra nhưng chưa được thực hiện tốt. Từ đó nghiên cứu đã đề xuất các thiết kế sửa đổi hoặc xây dựng lại các quy ước với sự tham gia đầy đủ hơn của các thành viên cộng đồng nhằm hướng đến quản lý và sử dụng rừng một cách bền vững hơn.

**Từ khóa:** *Quản lý rừng, quy ước, rừng cộng đồng, sự tham gia.*

## 1. GIỚI THIỆU

Trong những năm qua, Việt Nam đã có nhiều chính sách nhằm thực hiện chủ trương xã hội hóa nghề rừng và đã đạt được những thành tựu đáng kể, nhất là trong lĩnh vực giao đất và rừng sản xuất. Đáng chú ý là quá trình chuyển đổi từ quản lý rừng tập trung của Nhà nước sang thừa nhận sự tham gia của cộng đồng dân cư đang trở thành một trong những phương thức quản lý phổ biến và tồn tại song song với các phương thức khác như quản lý vườn quốc gia, khu bảo tồn, rừng phòng hộ và quản lý rừng của các công ty lâm nghiệp nhà nước. Trên thực tế, quản lý rừng của cộng đồng đã có từ lâu đời và được thể hiện ở những tục lệ giữ rừng, xây dựng hương ước, luật tục bảo vệ rừng [2]. Tuy nhiên, đứng về mặt luật pháp, đặc thù cộng đồng quản lý rừng là một tập thể nhiều cá nhân và hộ gia đình cùng nhau quản lý một khu rừng được giao nhưng mối quan hệ giữa các thành viên lại chưa được pháp luật quy định rõ. Vì vậy, quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng là một nội dung cần thiết để cộng đồng tổ chức quản lý rừng ổn định, làm rõ quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ của các thành viên trong phạm vi khung pháp luật. Hơn nữa, quy ước giúp vận dụng văn hóa, phong tục tập quán tốt của cộng đồng vào

quản lý bảo vệ rừng (QLBVR) [1]. Tỉnh Thừa Thiên - Huế có 348.837 ha rừng và đất rừng [4], chiếm tỷ lệ gần 70% diện tích đất tự nhiên, là một trong 4 tỉnh trên cả nước được chọn thực hiện thí điểm công tác giao đất giao rừng (GDGR) có sự tham gia của người dân địa phương được thực hiện từ năm 1995 thông qua dự án VIE/020/ITA. Sau đó, mô hình giao rừng tự nhiên cho cộng đồng quản lý được nhân rộng ra các huyện: Phú Lộc, Nam Đông, A Lưới, Phong Điền. Trong thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên - Huế, quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng (gọi tắt là Quy ước) được xây dựng trong một khoảng thời gian khá dài từ năm 1995 đến 2015. Trong thời gian đó, đã có nhiều thay đổi về hệ thống pháp lý liên quan đến rừng cũng như cộng đồng, nên quy ước cũng có nhiều thay đổi. Bên cạnh đó, với sự hỗ trợ của nhiều tổ chức khác nhau, tiến trình xây dựng quy ước cũng có sự khác nhau giữa các cộng đồng. Trong bối cảnh Luật Lâm nghiệp 2017 bắt đầu có hiệu lực, quy ước càng cần được xem xét, đánh giá và cập nhật để phù hợp với thực tiễn hơn. Vì thế, nghiên cứu "*Đánh giá thực trạng xây dựng và thực hiện quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng tại tỉnh Thừa Thiên - Huế*" là rất cần thiết để làm cơ sở tham khảo cho việc ban hành hướng dẫn điều chỉnh, thay đổi quy ước phù hợp với bối cảnh mới, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý rừng cộng đồng nói riêng và quản lý rừng nói chung tại tỉnh Thừa Thiên - Huế.

<sup>1</sup> Trường Đại học Nông Lâm, Đại học Huế

<sup>2</sup> Trung tâm Phát triển Nông thôn miền Trung Việt Nam.

Trường Đại học Nông Lâm, Đại học Huế

**2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU**

**2.1. Phương pháp chọn điểm khảo sát**

Nghiên cứu được tổ chức thực hiện trong giai đoạn từ tháng 1 đến tháng 5 năm 2019 và tập trung vào đối tượng quản lý rừng là cộng đồng dân cư thôn/bản, nhóm hộ gia đình (hay còn gọi là cộng đồng dân cư). Việc chọn điểm được dựa vào các tiêu chí sau: (1) Những địa điểm đã được giao rừng tự nhiên, thuộc loại rừng sản xuất cho cộng đồng dân cư thôn/bản hoặc nhóm hộ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; (2) Có thực hiện xây dựng quy ước quản lý rừng và đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Các xã chọn nghiên cứu được thể hiện ở bảng 1.

**Bảng 1. Cấu trúc mẫu được chọn cho khảo sát**

STT	Huyện	Các xã được chọn	Đại diện cộng đồng/nhóm hộ
1	A Lưới	Hương Nguyên, A Roàng	28
2	Nam Đông	Thượng Lộ, Thương Nhật	28
3	Phong Điền	Phong Xuân, Phong Mỹ	28
4	Phú Lộc	Lộc Thủy, Lộc Vinh	28
	Tổng số cá nhân được chọn để khảo sát		112

(Nguồn: Khảo sát thực địa, 2019)

**2.2. Phương pháp thu thập số liệu**

Thông tin thứ cấp bao gồm các thông tin liên quan đến hoạt động giao rừng tự nhiên cho cộng đồng quản lý ở địa bàn các xã và huyện được thu thập thông qua các báo cáo của Chi cục Kiểm lâm,

Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, các Hạt kiểm lâm. Thông tin sơ cấp được thu thập thông qua: (1) Phỏng vấn 112 cá nhân đại diện cho các cộng đồng QLBRV tại các điểm nghiên cứu; (2) Thảo luận nhóm với 8 cuộc thảo luận, mỗi nhóm 10 - 16 người đại diện cho các Ban Quản lý rừng cộng đồng (QLRCD); (3) Phỏng vấn sâu gồm 18 cuộc với những người có liên quan đến nghiên cứu như cán bộ Chi cục Kiểm lâm, Hạt Kiểm lâm, đại diện chính quyền địa phương, các tổ chức xã hội, các dự án có liên quan; (4) Tổ chức 6 cuộc họp với đại diện Hạt Kiểm lâm, Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ban Quản lý rừng phòng hộ, Khu bảo tồn, Vườn quốc gia và chính quyền địa phương của các huyện nghiên cứu.

**2.3. Phương pháp xử lý và phân tích số liệu**

Nghiên cứu này đã sử dụng cả phương pháp định tính và định lượng trong xử lý và phân tích số liệu. Phần mềm xử lý thống kê Excel và SPSS được áp dụng để xử lý các số liệu định lượng hoặc định lượng các số liệu định tính. Các số liệu định tính được phân tích theo chủ đề và nội dung. Ngoài ra, các bảng, biểu đồ sẽ được sử dụng để mô phỏng số liệu thống kê thu được.

**3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**

**3.1. Thực trạng thực hiện QLRCD tại tỉnh Thừa Thiên - Huế**

**3.1.1. Các hình thức giao rừng cho cộng đồng ở Thừa Thiên - Huế**

Tại tỉnh Thừa Thiên - Huế, hiện có 2 hình thức giao rừng cho cộng đồng quản lý, đó là giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn và giao rừng cho nhóm hộ (Bảng 2).

**Bảng 2. Các hình thức giao rừng cho cộng đồng ở Thừa Thiên - Huế tính đến năm 2019**

TT	Huyện/thị xã	Diện tích (ha)	Phân theo hình thức giao					
			Cộng đồng		Nhóm hộ		Hình thức khác	
			SL	DT	SL	DT	SL	DT
1	A Lưới	19.211,4	31	6.579,8	191	11.384,0	28	1.247,6
2	Nam Đông	6.207,1	30	4.205,3	30	1.530,7	81	471,1
3	Phong Điền	3.358,9	11	3.082,4	2	276,5	-	-
4	Phú Lộc	1.685,1	8	1.491,7	2	13,8	30	179,6
	<b>Tổng cộng</b>	<b>30.462,5</b>	<b>80</b>	<b>15.359,2</b>	<b>225</b>	<b>13.205,0</b>	<b>139</b>	<b>1.898,3</b>

Ghi chú: SL: Số lượng; DT: diện tích (ha)

Nguồn: Kết quả khảo sát năm 2019

- *Giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn*: Theo quy định ở Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, 2004, chỉ có cộng đồng dân cư thôn mới được giao rừng tự nhiên để quản lý bảo vệ. Theo quy định này, cộng đồng dân cư thôn là toàn bộ các hộ gia đình, cá nhân sống trong cùng một thôn, làng, bản, ấp, buôn, phum, sóc hoặc đơn vị tương đương [3]. Vì vậy, tỉnh Thừa Thiên - Huế đã giao rừng cho 80 cộng đồng dân cư thôn với diện tích hơn 15 nghìn ha. Hiện nay tại các cộng đồng được giao rừng, chỉ những hộ nào tự nguyện tham gia, có tham gia các hoạt động và làm đúng cam kết thì mới được ghi nhận là thành viên của cộng đồng quản lý rừng. Điều này có nghĩa là không phải tất cả 100% thành viên trong thôn có trách nhiệm và quyền lợi như nhau đối với rừng được giao cho thôn quản lý.

- *Giao rừng cho nhóm hộ*: được thực hiện phổ biến ở tỉnh Thừa Thiên - Huế, những nhóm hộ đầu

tiên nhận quản lý rừng bắt đầu từ năm 1995. Đến nay, toàn tỉnh có 225 nhóm hộ đang quản lý hơn 13 nghìn ha rừng. Hình thức này được đánh giá khá hiệu quả, ngay cả sau khi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, 2004 ra đời quy định về giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn. Sau khi được giao rừng, các cộng đồng dân cư thôn đã thành lập Ban QLRCĐ thôn. Đối với các nhóm hộ, mỗi nhóm bầu chọn một trưởng nhóm quản lý rừng và trưởng nhóm điều hành tất cả các hoạt động liên quan đến rừng của nhóm.

*3.1.2. Sự tham gia của người dân và đánh giá của họ về công tác QLRCĐ*

Kết quả khảo sát cho thấy các cộng đồng đã thực hiện QLBRV trên khu vực được giao rừng, gồm các hoạt động được trình bày ở bảng 3.

**Bảng 3. Sự tham gia của người được phỏng vấn trong hoạt động QLBRV**

STT	Hoạt động QLBRV của cộng đồng	Tham gia hoạt động QLBRV (n=112)		Đánh giá hoạt động QLBRV (n=112)	
		Số người tham gia	Tỷ lệ (%)	Tốt	Chưa tốt
1	Lập kế hoạch QLBRV	108	96,4	104	4
2	Hợp cộng đồng/ nhóm QLBRV	108	96,4	95	6
3	Tuần tra bảo vệ rừng	104	92,9	99	5
4	Phòng, chống cháy rừng	89	79,5	87	16
5	Chăm sóc và làm giàu rừng	106	94,6	98	8

*Nguồn: Kết quả khảo sát năm 2019*

Thảo luận với các nhóm đại diện các cộng đồng quản lý rừng, nghiên cứu đã phát hiện ra một số vấn đề sau:

- Với các cộng đồng có sự hỗ trợ của các dự án, đặc biệt là những nơi đang nằm trong lưu vực được chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR); cộng đồng tổ chức tuần tra bảo vệ rừng, cắm mốc ranh giới, làm các biển báo, thành lập và vận hành quỹ bảo vệ rừng và các hoạt động khác. Trong thời gian trước năm 2015, khi việc tham gia QLRCĐ chưa mang lại lợi ích gì đáng kể thì các Ban QLRCĐ không có bất cứ chế tài nào đủ mạnh để đảm bảo người dân thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ. Kể từ khi rừng công đồng đem lại nguồn lợi từ DVMTR, nguồn tài chính này đã có vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy các thành viên tham gia công tác QLBRV.

- Trong khi đó, chăm sóc và làm giàu rừng được đánh giá là kém hơn các hoạt động khác vì việc chăm sóc và làm giàu rừng đòi hỏi có sự đầu tư nhiều hơn so các hoạt động khác. Hơn nữa, việc can thiệp vào rừng tự nhiên cần có sự phê duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc phòng, chống cháy rừng cũng có nhiều người đánh giá chưa tốt vì phần lớn người dân cho rằng họ có quá ít sự hỗ trợ và đầu tư trang thiết bị. Với những nơi không có dự án hỗ trợ, cộng đồng rất ít hoặc gần như không có can thiệp gì đáng kể để bảo vệ và phát triển khu rừng được giao. Kể cả hoạt động tuần tra bảo vệ cũng không được tổ chức thực hiện (trường hợp thôn Cù Dù, xã Lộc Vĩnh).

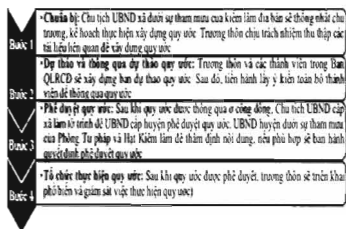
Từ đó có thể thấy hoạt động QLBRV của cộng đồng phụ thuộc nhiều vào sự hỗ trợ từ bên ngoài

trong giai đoạn rừng công đồng được giao chưa đem lại lợi ích đáng kể để bù đắp chi phí bảo vệ rừng.

### 3.2. Đánh giá kết quả xây dựng và thực hiện quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng

#### 3.2.1. Sự tham gia của người dân trong xây dựng quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng

Khảo sát cho thấy ở tất cả các khu rừng được giao cho cộng đồng/nhóm hộ đều được cán bộ kiểm lâm huyện hỗ trợ để xây dựng quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng. Đặc biệt sau khi Thông tư số 38/2007/TT-BNN [6] ra đời và quy định, hồ sơ xin giao rừng của cộng đồng dân cư thôn phải bao gồm quy ước quản lý rừng. Vì thế, trước khi giao rừng, cộng đồng dân cư thôn đã tổ chức họp và xây dựng bản thảo quy ước quản lý rừng. Cơ sở pháp lý của việc xây dựng quy ước dựa trên các văn bản quy định liên quan đến công đồng, bao gồm quyền lợi, quyền hạn, nghĩa vụ như Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, 2004 [3]; Quyết định 178/2001/QĐ-TTg [5]. Nội dung và tiến trình xây dựng quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng được quy định tại Thông tư 70/2007/TT-BNN [7], gồm các bước như hình 1.



Hình 1. Tiến trình xây dựng quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng

Theo kết quả phỏng vấn, mức độ tham gia của các thành viên cộng đồng vào quá trình xây dựng quy ước mỗi nơi có khác nhau. Tại các thôn thực hiện giao rừng có sự hỗ trợ từ các dự án phát triển, mức độ tham gia của cộng đồng là sâu hơn, với nhiều cuộc họp được tổ chức và nhiều ý kiến của cộng đồng được nêu và ghi nhận. Trong khi tại nhiều thôn, quy ước được soạn sẵn và chỉ đọc thông qua tại buổi họp dân để lấy ý kiến góp ý cho quy ước. Việc soạn thảo nội dung quy ước không do cộng đồng tự thực hiện mà do cán bộ kiểm lâm và cán bộ xã thực hiện.

Mặt khác, các nội dung trong dự thảo quy ước phần lớn là các quy định của pháp luật liên quan, không có tính đặc thù địa phương của từng cộng đồng. Qua so sánh nội dung quy ước của các cộng đồng cho thấy các quy ước có tính chất khuôn mẫu và giống nhau. Điều này phần ảnh hưởng quy trình xây dựng quy ước thiếu sự tham gia đầy đủ của người dân. Bất cập này được giải thích là do các Ban QLRCĐ chưa được nâng cao năng lực phù hợp để tự xây dựng quy ước dẫn đến tiến độ chậm, ảnh hưởng đến tiến độ công tác giao đất, giao rừng nên cán bộ kiểm lâm phải làm thay.

#### 3.2.2. Hiệu quả của quy ước trong công tác quản lý bảo vệ và phát triển rừng

- *Phổ biến quy ước:* Sau khi quy ước được ban hành, Trưởng Ban QLRCĐ sẽ phổ biến quy ước cho toàn bộ thành viên của cộng đồng dưới nhiều hình (Bảng 4).

Bảng 4. Các hình thức phổ biến quy ước

Hình thức phổ biến	Ý kiến trả lời	Số lượng	Tỷ lệ
Được thông báo/ trình bày trong các cuộc họp dân	Không	4	3,6%
	Có	108	96,4%
Được phát tài liệu quy ước	Không	78	69,6%
	Có	34	30,4%
Tự tìm đọc ở nhà hoặc thôn hoặc nơi công cộng khác	Không	102	91,1%
	Có	10	8,9%

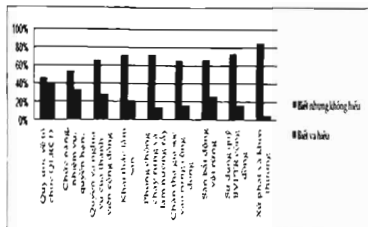
Nguồn: Kết quả khảo sát năm 2019

Theo kết quả khảo sát, phần lớn người dân cho rằng họ được phổ biến quy ước thông qua các cuộc họp thôn. Người dân rất ít được phát tài liệu quy ước hoặc chủ động tìm hiểu nội dung quy ước. Cho nên rất ít người còn nhớ quy ước có những yêu cầu gì.

- *Hiểu biết của người dân về nội dung quy ước:* Kết quả khảo sát phản ánh tình trạng chung là tuy có nhiều người biết đến quy ước và các nội dung trong đó, nhưng chỉ có một tỷ lệ rất thấp hiểu được các nội dung quy ước (Hình 2).

Các quy ước được hiểu rõ nhất là về cơ cấu tổ chức QLRCĐ chỉ đạt hơn 40%. Chỉ có 33,9% số hộ hiểu được chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn các thành phần khác nhau trong cơ cấu tổ chức QLRCĐ. Hiểu biết các quy định về khai thác lâm sản, chăn thả gia súc, săn bắt động vật rất quan trọng nhưng cũng chỉ có chưa đến 30% người được hỏi là có hiểu biết về

nội dung quy ước này. Đặc biệt tỷ lệ người dân hiểu biết về các quy định xử phạt và khen thưởng là gần như không có.



Hình 2. Sự hiểu biết của cộng đồng về các nội dung của quy ước

- *Tuân thủ quy ước:* Kết quả khảo sát cho thấy các vi phạm quy ước vẫn còn xảy ra (Bảng 5).

Vi phạm phổ biến là người trong cộng đồng xâm nhập rừng được giao để khai thác lâm sản ngoài gỗ. Lấn chiếm đất rừng cộng đồng để làm nương rẫy và trồng rừng sản xuất đã có xảy ra nhưng đã được cơ quan quản lý nhà nước xử lý kiên quyết nên không còn tái diễn trong những năm gần đây. Vi phạm cháy rừng hầu như không xảy ra, nhưng nếu đối chiếu với quy ước yêu cầu cộng đồng có phương án phòng, chống cháy rừng, trang thiết bị để chữa cháy thì chưa có cộng đồng nào thực hiện. Các vụ vi phạm quy ước xảy ra do người ngoài cộng đồng thực hiện cao hơn so với người trong cộng đồng liên quan đến săn bắt động vật, khai thác lâm sản và có các hành vi dễ gây cháy rừng. Nhưng do rừng ở xa nên cộng đồng không thể ngăn chặn kịp thời. Trong các đợt tuần tra, cộng đồng vẫn thường phát hiện và thảo dỡ các loại bẫy thú do người ngoài đặt, nhưng do chưa phát hiện hành vi vi phạm một cách trực tiếp nên chưa bao giờ sử dụng quy ước để xử lý.

Bảng 5. Vi phạm quy ước của người trong cộng đồng và người ngoài cộng đồng

Các quy định	Sự vi phạm	Người trong cộng đồng		Người ngoài cộng đồng	
		Ý kiến (n=112)	Tỷ lệ (%)	Ý kiến (n=112)	Tỷ lệ (%)
Khai thác lâm sản	Không	93	83,0	51	45,5
	Có	19	17,0	61	54,5
Săn bắt động vật	Không	96	85,7	72	64,2
	Có	16	14,3	40	35,8
Phòng, chống cháy rừng và làm nương rẫy	Không	112	100	105	93,8
	Có	0	0	7	6,2
Chăn thả gia súc	Không	112	100	105	93,8
	Có	0	0	7	6,2
Xử phạt và khen thưởng	Không	112	100	112	100
	Có	0	0	0	0

Nguồn: Kết quả khảo sát năm 2019

3.2.3. Một số tồn tại trong xây dựng, nội dung và thực hiện quy ước

- *Về quá trình xây dựng quy ước:* Tiến trình xây dựng quy ước mặc dù đã được hướng dẫn rõ ràng trong Thông tư số 70/2007/TT-BNN&PTNT nhưng khi áp dụng trong thực tế thì không thích hợp. Theo hướng dẫn, quy ước cần được chính Ban QLRCĐ xây dựng. Vai trò của cán bộ bên ngoài chỉ là hướng dẫn, kiểm tra. Thực tế tại các điểm nghiên cứu, các quy ước đều do cán bộ kiểm lâm soạn thảo và sự tham gia từ phía cộng đồng là chưa tương xứng.

- *Về nội dung quy ước:* Qua đánh giá các bản quy ước thu thập được tại các điểm nghiên cứu cho thấy các quy ước có nội dung rất đầy đủ, đề cập tới gần như toàn bộ vấn đề về công tác bảo vệ rừng, phát triển rừng. Điều này dẫn đến kết quả là các quy ước khi làm xong có nội dung chung chung, nhiều nội dung đã được pháp luật quy định, nhưng lại thiếu những nội dung cụ thể có tính địa phương của từng cộng đồng đối với từng khu rừng. Việc sử dụng ngôn ngữ hành chính nhiều nên tỷ lệ người trong cộng đồng hiểu được các quy định này còn thấp (Hình 2).

Mặt khác, nội dung các quy ước có đưa ra các quy định nhưng khó thực hiện, như là:

+ Quyền lập biên bản vi phạm và thu giữ tang vật: Các cộng đồng khi tuân tra phát hiện vi phạm sẽ có quyền tạm giữ, lập biên bản và thu giữ tang vật. Tuy nhiên, trên thực tế việc áp dụng quyền hạn này rất khó khăn do cộng đồng không được đào tạo nghiệp vụ, không có đủ năng lực và các công cụ hỗ trợ để thực hiện quyền này.

+ Quyền xử lý vi phạm: Nhiều cộng đồng có quy định hình thức xử phạt vi phạm. Hình thức xử phạt cũng rất đa dạng, có thể phạt tiền hoặc phạt bằng hiện vật. Tuy nhiên, việc quy định quyền hạn xử phạt dựa trên truyền thống của cộng đồng không còn phù hợp với quy định của pháp luật.

+ Quyền xét duyệt hộ khai thác, sử dụng lâm sản: Trong thực tế, một vài cộng đồng đã thực hiện quyền này để xác nhận đơn xin khai thác gỗ của thành viên vì nhu cầu sử dụng tại chỗ. Nhưng cho đến nay, chưa đơn xin khai thác gỗ nào được chính thức phê duyệt. Đối với lâm sản ngoài gỗ, các cộng đồng hầu như chưa áp dụng quy định nào.

+ Quyền được hưởng thành quả lao động: Quy ước của cộng đồng có quy định về việc được hưởng thành quả lao động và kết quả đầu tư trên diện tích rừng được giao. Tuy nhiên, để thực hiện được quyền này thì phải có nhiều hồ sơ tài liệu kèm theo để chứng minh, xác định và tính toán được kết quả đầu tư do rừng được giao cho cộng đồng hầu như chỉ có rừng tự nhiên. Trong đó, việc xác định trữ lượng rừng, xây dựng phương án sử dụng rừng là những việc đòi hỏi chi phí cao, vượt quá khả năng của cộng đồng và cao hơn lợi ích đem lại.

+ Quyền khai thác gỗ phục vụ mục đích tại chỗ: Quy ước đề cập đến quyền của cộng đồng được khai thác lâm sản gỗ, khai thác tận dụng và tận thu gỗ cây chết, cây gãy đổ phục vụ cho nhu cầu tại chỗ của thành viên hay nhu cầu chung. Tuy vậy, quyền này cũng chưa được thực thi mặc dù các cộng đồng đã nhiều lần làm tờ trình đề nghị. Qua thảo luận với cán bộ quản lý nhà nước, việc phê duyệt cho cộng đồng được khai thác gỗ phục vụ nhu cầu tại chỗ có nhiều rủi ro và thiếu cơ sở pháp lý, hồ sơ do cộng đồng cung cấp chưa đầy đủ để đảm bảo việc khai thác đúng quy định của pháp luật.

+ Quyền được thực hiện canh tác nông ngư nghiệp trên đất trống chưa có rừng, dưới tán rừng:

Tại các điểm nghiên cứu, chưa có cộng đồng nào được chấp thuận cho việc canh tác trên những diện tích đất chưa có rừng, mặc dù một vài cộng đồng đã thực hiện có hiệu quả việc trồng cây được liệu, cây mây dưới tán rừng. Một trong các nguyên nhân là cộng đồng được giao rừng nhưng không được giao đất. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý lo ngại việc canh tác sẽ kéo theo việc mở đường và những can thiệp khác sẽ làm ảnh hưởng xấu đến hệ sinh thái rừng. Hơn nữa, việc phục hồi những diện tích chưa có rừng thành có rừng là giải pháp được ưu tiên hơn.

+ Quyền hưởng lợi từ việc phát hiện và bồi thường thiệt hại do vi phạm lâm luật: Theo quy định ở quy ước, cộng đồng được phép bán lâm sản từ khai thác trái phép để chu cho các hoạt động của cộng đồng. Trong đó chỉ 20% cho người phát hiện; 30% cho người giải quyết; 50% nộp quỹ cộng đồng. Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 7, Điều 7, Nghị định 157/2013/NĐ-CP thì tang vật vi phạm chỉ được hoàn trả lại cho chủ rừng khi họ bắt quả tang được cả người và tang vật vi phạm, nếu không thì phải giao tang vật cho cơ quan chức năng xử lý nộp vào ngân sách nhà nước. Mà phần lớn các trường hợp khai thác gỗ trái phép thường được thực hiện vào ban đêm nên người dân rất khó để phát hiện hoặc bắt giữ các đối tượng vi phạm ngoài số gỗ bị người khai thác bỏ lại trong rừng.

- *Về trách nhiệm và nghĩa vụ của cộng đồng:* Các quy định về trách nhiệm và nghĩa vụ của thành viên cộng đồng được nêu trong quy ước (ở các điểm nghiên cứu) phần lớn mang tính nguyên tắc, chưa được cụ thể. Có nhiều trách nhiệm và nghĩa vụ được ghi trong quy ước nhưng không được thực thi vì thiếu cơ chế xử lý người không chấp hành. Các trách nhiệm mang tính nguyên tắc được nêu trong quy ước mà chưa được cụ thể hóa như: phải tuân thủ và thực hiện đầy đủ các quy định về quản lý, bảo vệ, khai thác rừng; phải luôn nâng cao ý thức bảo vệ rừng và hệ sinh thái rừng; phải có trách nhiệm ngăn chặn kịp thời hành vi xâm hại rừng; có trách nhiệm tổ chức tuyên truyền sâu rộng quy ước; phải thường xuyên tổ chức tuất công tác phòng cháy, chữa cháy.

- *Về cơ sở pháp lý:* Các quy ước hiện nay được xây dựng dựa trên các quy định pháp lý mà đến nay đã được thay đổi và không còn hiệu lực. Các cơ sở pháp lý chính để xây dựng quy ước bao gồm Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991, Luật Bảo vệ và

Phát triển rừng năm 2004 và các quy định pháp luật khác có liên quan.

Với Luật Lâm nghiệp, 2017, cộng đồng dân cư được chính thức xác định là một chủ thể được Nhà nước giao rừng để quản lý, sử dụng và phát triển. Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp cũng đã cụ thể hóa thêm một số quy định liên quan. Thay thế cho kế hoạch QLBRV 5 năm trước đây, cộng đồng bây giờ cần phải làm phương án quản lý rừng bền vững theo hướng dẫn của Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT. Bên cạnh đó, các Quy ước hiện nay có một số quy định không phù hợp với Quyết định số 22/2018/QĐ-TTg ngày 8 tháng 5 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện quy ước.

#### **4. KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT**

Nghiên cứu quy ước quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng tại 8 xã thuộc địa bàn 4 huyện của tỉnh Thừa Thiên - Huế cho thấy giao rừng cho cộng đồng quản lý là một chính sách thích hợp. Các cộng đồng nhận rừng bao gồm cả cộng đồng dân cư thôn và nhóm hộ đều đã và đang thực hiện đúng trách nhiệm QLBRV. Đặc biệt những nơi có thực hiện chi trả DVMTR, thì các cộng đồng tích cực và chủ động hơn với các hoạt động bảo vệ rừng. Bên cạnh đó, một số hoạt động khác chưa được cộng đồng tổ chức thực hiện như là làm giàu rừng, lập phương án phòng chống cháy rừng. Chỉ những nơi có sự hỗ trợ bên ngoài, cộng đồng mới làm giàu rừng bằng cây bản địa và phục hồi cây dưới tán rừng.

Hầu hết các cộng đồng nhận quản lý rừng ở Thừa Thiên - Huế đã có quy ước QLBRV. Mặc dù Nhà nước đã ban hành bản hướng dẫn xây dựng quy ước khá rõ ràng và chi tiết, nhưng các bản quy ước cho đến nay chưa thể hiện được rõ nét tinh địa phương, chưa tận dụng truyền thống và phong tục tập quán của từng cộng đồng và chưa thể hiện đúng bản chất là bản thỏa thuận cùng cam kết thực hiện giữa các thành viên trong cộng đồng. Tiến trình xây dựng các quy ước còn thiếu sự tham gia có hiệu quả của người dân. Vì vậy, chỉ có một tỷ lệ thấp thành viên trong cộng đồng biết và hiểu các quy định trong quy ước. Mặc dù trong thời gian qua không có nhiều trường hợp vi phạm quy ước xảy ra, điều này cho thấy không phải là do quy ước được làm tốt và được thực thi tốt, mà vì nội dung các quy ước về cơ bản là các quy định của pháp luật, đã có các chế tài mạnh

để mọi người tuân thủ. Trong khi đó, những quy định cụ thể hơn nằm trong phạm vi quyền hạn và khả năng thực thi của cộng đồng lại chưa được đề cập nhiều.

Trong bối cảnh Luật Lâm nghiệp ra đời với nhiều thay đổi về khung pháp lý liên quan đến ngành lâm nghiệp nói chung và rừng cộng đồng nói riêng, việc xem xét để sửa đổi hoặc làm lại quy ước quản lý bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng là cần thiết. Vì cộng đồng dân cư được xác định là một chủ rừng nên quan hệ giữa cộng đồng và rừng được giao không chỉ là QLBRV mà cần được mở rộng thành quản lý sử dụng rừng bền vững. Để quy ước có tính thiết thực, có ý nghĩa thì tiến trình xây dựng quy ước phải có sự tham gia đầy đủ của các thành viên trong cộng đồng. Nội dung của mỗi bản quy ước chỉ quy định những vấn đề cụ thể mà pháp luật chưa quy định và phải có tính thực thi cao trong phạm vi cộng đồng đó. Những vấn đề đã được quy định bởi pháp luật, quy chế quản lý rừng, quy chế quản lý quỹ bảo vệ và phát triển rừng thì có thể không cần lặp lại trong quy ước. Quy ước sau khi xây dựng xong cần được phổ biến toàn bộ hoặc phân tóm tắt tới tất cả thành viên trong cộng đồng bằng tất cả các hình thức phù hợp.

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Bảo Huy, 2009. Xây dựng cơ chế hưởng lợi trong quản lý rừng cộng đồng. Trong "Quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam: Chính sách và thực tiễn". Kỳ yếu hội thảo quốc gia về quản lý rừng cộng đồng (Hà Nội, 5/6/2009). Hà Nội, Việt Nam, pp. 43-54.
2. Nguyễn Quang Hoà Anh, 2009. Sự đồng thuận của người dân đối với hình thức quản lý rừng cộng đồng tại Thừa Thiên Huế (<http://www.kieklam.org.vn/Desktop.aspx/News/So->).
3. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, 2004. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, 2004.
4. Quốc Việt, 2018. Thừa Thiên - Huế: Phát triển rừng trồng theo hướng bền vững. (<https://dantocmiennui.vn/xa-hoi/thua-thien-hue-phat-trien-rung-trong-theo-huong-ben-vung/178777.html>)
5. Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12 tháng 11 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về quyền lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhân khoán rừng và đất lâm nghiệp.
6. 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

hối rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn.

7. Thông tư 70/2007/TT-BNN hướng dẫn xây dựng và tổ chức thực hiện quy ước bảo vệ và phát triển rừng trong cộng đồng dân cư thôn.

EVALUATION OF BUILDING AND IMPLEMENTING THE CONVENTION ON FOREST MANAGEMENT, PROTECTION AND DEVELOPMENT IN THUA THIEN - HUE PROVINCE

Nguyen Thi Hong Mai<sup>1</sup>, Truong Quang Hoang<sup>1,2</sup>,

Phan Van Hung<sup>2</sup>, Tran Huu Tam<sup>2</sup>

<sup>1</sup>University of Agriculture and Forestry, Hue University

<sup>2</sup>Center for Rural Development in Central Vietnam,

University of Agriculture and Forestry, Hue University

Summary

Research on building and implementing the "convention of forest protection and development" (hereinafter referred to as 'convention') of the communities was carried out in 8 communes of 4 mountainous and hilly districts of the Thua Thien - Hue province. By using questionnaire interviews, group discussions, in-depth interviews and organization of district workshops to collect data and applying both qualitative and quantitative analysis, research found that communities receiving forests have been implementing well conventions. The encroachment of forest resources is tending to decrease. However, some contents of the convention have not been implemented yet or not implemented well by the communities, such as dealing with forest encroachment by both insiders and outsiders of the community. Forest enrichment or fire prevention plans have also not been implemented in many places. Especially, the convention is still general, not suitable with the characteristics of each locality. Moreover, the current conventions are based on legal regulations which are no longer valid. As a result, the research has suggested the need to revise or rebuild conventions with greater participation of community members in order to lead to more sustainable forest management and use.

**Keywords:** *Forest management, convention, community forest, participation.*

Người phản biện: PGS.TS. Trần Thị Thu Hà

Ngày nhận bài: 4/02/2020

Ngày thông qua phản biện: 5/3/2020

Ngày duyệt đăng: 12/3/2020