

VỀ SỰ TRAO QUYỀN TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN RỪNG VÀ ĐẤT RỪNG Ở VÙNG CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ CỦA MIỀN TRUNG (QUA NGHIÊN CỨU Ở XÃ HỒNG HẠ, HUYỆN A LƯỚI, TỈNH THỪA THIÊN - HUẾ)

NGUYỄN XUÂN HỒNG

1. Đặt vấn đề

1.1. Với diện tích đất tự nhiên rất lớn (chiếm $\frac{3}{4}$ diện tích cả nước), rừng và đất rừng là nguồn tài nguyên cơ bản và thiết yếu của Việt Nam. Trên phạm vi quốc gia, nguồn tài nguyên này đóng vai trò rất quan trọng trong xóa đói, giảm nghèo, tăng trưởng kinh tế, quan hệ dân tộc, ổn định chính trị, bền vững môi trường và phát triển đất nước. Tuy vậy, do nhiều nguyên nhân (tự nhiên, con người, xã hội, ...) từ những năm 60 đến những năm 80 của thế kỷ XX, nguồn tài nguyên rừng và đất rừng ở Việt Nam nói chung, ở xã Hồng Hạ, huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên - Huế nói riêng đã thay đổi hết sức phức tạp, dẫn đến hậu quả xấu về sinh thái và sự không ổn định của cư dân vùng núi. Đứng trước thực trạng đó, trong thời gian qua (nhất là từ những năm 90 của thế kỷ XX trở lại đây) đã có nhiều giải pháp đưa ra nhằm cân bằng sinh thái cho vùng núi và tạo sự phát triển bền vững trong tương lai. Trong các giải pháp đó, có giải pháp về sự trao quyền trong chính sách quản lý rừng và đất rừng.

1.2. Chúng ta biết rằng, vào những năm cuối của thập kỷ 80 thế kỷ XX, trên thế giới cũng như ở Việt Nam đã xuất hiện một xu hướng mới trong các cuộc cải cách chính trị, kinh tế, ..., đó là xu thế của sự trao quyền. Kết quả của việc áp dụng và thực hiện chính sách trao quyền là đã tạo nên sự công bằng, hiệu quả và thay đổi trong các phương cách quản lý. Tuy nhiên, việc thực hiện sự trao quyền trong quản lý, sử dụng tài nguyên rừng và đất rừng ở Việt Nam nói chung, ở xã Hồng Hạ, huyện A Lưới tỉnh Thừa Thiên - Huế nói riêng là một vấn đề không dễ dàng và rất nhạy cảm. Bởi xét cho cùng việc thực hiện sự trao quyền trong chính sách quản lý tài

nguyên rừng và đất rừng hiện nay, chính là việc giảm bớt/chia sẻ quyền lợi giữa các tổ chức Nhà nước (lâm trường, các đơn vị quản lý rừng) với các cá nhân (hộ gia đình) và cộng đồng địa phương (làng, tộc người). Về thực chất của việc trao quyền, theo Agraval và Jibot: "Trao quyền là việc chính quyền trung ương trao quyền lực một cách chính thức cho các tổ chức cấp dưới trong một trật tự, hành chính - chính trị nhất định". Còn tác giả Trần Đức Viên thì cho biết: "Trao quyền trong quản lý tài nguyên từ chính quyền cấp cao xuống các chính quyền cấp cơ sở có thể được tiến hành dưới các dạng sau:

- Quyền ra quyết định đối với việc sử dụng nguồn tài nguyên cụ thể nào đó.
- Quyền đưa ra các qui định, luật lệ mới hoặc sửa đổi các qui định đang hiện hành đối với việc quản lý, sử dụng tài nguyên.
- Quyền đảm bảo cho các luật lệ mới hoặc sửa đổi được phục tùng, thực hiện.
- Quyền xét xử những hành vi chống đối, không phục tùng đối với các luật lệ mới hoặc sửa đổi"¹

Riêng đối với cá nhân, hộ gia đình hay một nhóm hưởng lợi nào đó (hội cựu chiến binh, hội phụ nữ, thôn, xã,...) sự trao quyền quản lý tài nguyên rừng và đất rừng chính là việc trao quyền sử dụng, chăm sóc, bảo vệ, quản lý... một diện tích nhất định rừng được giao.

Như vậy nội dung cơ bản của việc trao quyền trong chính sách quản lý rừng và đất rừng ở Việt Nam hiện nay chính là việc chia sẻ trách nhiệm, quyền lợi, nghĩa vụ giữa các đối tác nhằm đạt

¹ VASI và ICARD. *Nghiên cứu và ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất nông nghiệp vùng cao*. Kỷ yếu hội thảo, trang 11.

được sự phát triển bền vững môi trường miền núi đang bị hủy hoại, xuống cấp, cạn kiệt nguồn lợi. Đó cũng là mục tiêu cần làm rõ của chúng tôi trong báo cáo.

2. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

2.1. Đặc điểm địa bàn nghiên cứu

Hồng Hạ là một trong 21 xã miền núi của huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên - Huế. Xã Hồng Hạ thuộc vùng đầu nguồn sông Bồ, một chi lưu của sông Hương. Hồng Hạ có diện tích đất tự nhiên 14.100 ha, bao gồm các hạng mục sau (xem Bảng 1):

Bảng 1: Phân bố diện tích đất ở Hồng Hạ

TT	Hạng mục	Diện tích (ha)	Tỷ lệ	Ghi chú
1.	Tổng diện tích đất tự nhiên	14.100	100 %	
2.	Diện tích đất nông nghiệp	96,27	0,68%	
3.	Đất lâm nghiệp	11 026,5	78,2%	
4.	Đất chuyên dùng	18,9	0,14%	
5.	Đất thổ cư	4,56	0,03%	
6.	Đất chưa sử dụng	2,953	20,94%	Bao gồm sông, suối

Nguồn: Phòng Nông nghiệp và phát triển nông thôn A Lưới, 2004

Nhìn vào hạng mục đất ở xã Hồng Hạ, chúng ta dễ dàng nhận ra một điều là diện tích đất lâm nghiệp và diện tích đất chưa sử dụng của xã này rất lớn (gần 97%). Đối với xã Hồng Hạ diện tích đất nông nghiệp, đất chuyên dùng, đất thổ cư quá nhỏ hẹp so với diện tích đất tự nhiên. Điều này cho thấy thế mạnh của Hồng Hạ là khả năng

phát triển kinh tế rừng và vấn đề cần tập trung giải quyết hiện nay cũng chính là vấn đề quản lý nguồn tài nguyên rừng và đất rừng trên địa bàn xã.

Về thành phần dân tộc và dân số trên địa bàn xã Hồng Hạ, hiện tại xã có các dân tộc với số lượng sau đây (xem Bảng 2):

Bảng 2: Các dân tộc ở xã Hồng Hạ

TT	Dân tộc	Dân số (người)	Số hộ	Tỷ lệ
1.	Cơ tu	569	117	46,83
2.	Tà ôi (nhóm Pacoh, Pahy)	566	79	46,58
3.	Bru-Vân Kiều	3		0,25
4.	Kinh	77	22	6,34

Nguồn: UBND xã Hồng Hạ cung cấp 9/2004

Trong 4 dân tộc có mặt ở Hồng Hạ, người Kinh (Việt) mới từ đồng bằng chuyển cư rải rác lên từ sau năm 1975, còn ba dân tộc Cơ tu, Tà ôi (nhóm Pahy, Pacoh), Bru-Vân Kiều là những dân tộc sống lâu đời ở vùng núi Thừa Thiên - Huế. Họ chính là chủ nhân của những giá trị văn hóa của khu vực lịch sử - dân tộc học này.

Số lượng dân số xã Hồng Hạ cho thấy, nếu so với tổng diện tích đất tự nhiên thì mật độ dân số

ở đây không cao (12 người /ha). Tuy nhiên tỷ lệ tăng dân số lại rất nhanh. Theo báo cáo của UBND xã Hồng Hạ, vào tháng 10/1975 dân số của xã chỉ có khoảng 300 người, nhưng do tăng tự nhiên và tăng cơ học nên hiện nay dân số xã Hồng Hạ đã vượt gấp 5 lần so với năm 1975. Với tình hình gia tăng dân số nhanh, hơn nữa quy mô gia đình lại khá lớn (khoảng 5-6 người/hộ) đã gây sức ép về dân số, làm cho

Hồng Hạ đã nghèo lại càng nghèo, dẫn đến hệ quả rừng bị phá ngày một nhiều, nguồn lợi từ rừng bị suy giảm nghiêm trọng. Trừ người Kinh, các dân tộc khác ở Hồng Hạ trước đây đều sống dựa vào kinh tế nương rẫy. Kinh tế nương rẫy với đặc tính dựa vào tự nhiên, năng suất thấp và hết sức bấp bênh, khiến cuộc sống của người dân không ổn định, tạo nên thói quen khai thác một chiều các nguồn lợi từ rừng.

2.2. Các yếu tố trao quyền trong chính sách quản lý tài nguyên rừng và đất rừng ở Hồng Hạ hiện nay

Hiện trạng quản lý, sử dụng bảo vệ rừng và đất rừng ở Hồng Hạ hiện nay khá đa dạng và có sự chông chéo giữa quản lý Nhà nước, quản lý cộng đồng và quản lý cá nhân.

Quản lý Nhà nước về rừng và đất rừng ở Hồng Hạ hiện nay là quản lý cơ bản / bao trùm. Tuy nhiên Nhà nước đã trao quyền sở hữu và quản lý đó cho các đơn vị tập thể có mặt trên địa bàn như Hạt Kiểm lâm, Lâm trường A Lưới và Ban quản lý phòng hộ rừng đầu nguồn sông Bồ. Toàn bộ diện tích của xã được chia thành 17 tiểu khu cho công tác quản lý Nhà nước về rừng và đất rừng; trong đó Hạt kiểm lâm A Lưới quản lý 9 tiểu khu, Ban Quản lý phòng hộ rừng đầu nguồn sông Bồ quản lý 8 tiểu khu, Lâm trường A Lưới quản lý một diện tích không đáng kể ở cực tây của xã (tương đương 1 tiểu khu).

Dù có sự phân chia như vậy, nhưng trên thực tế các đơn vị này cũng chỉ quản lý được những vùng rừng khoanh nuôi bảo vệ gần khu vực dân cư, nhất là những vùng rừng trồng theo chương trình, dự án mà đơn vị đảm nhận. Còn các tiểu khu ở xa khu vực dân cư, xa các trục đường giao thông, việc quản lý nhà nước về các nguồn lợi từ rừng, đất rừng trở nên hết sức mong manh. Đó cũng là lý do vì sao tại nhiều tiểu khu ở Hồng Hạ vẫn xảy ra hiện tượng săn bắn động vật quý hiếm, khai thác cây rừng (đặc biệt là gỗ) một cách bừa bãi và không kiểm soát nổi.

Quản lý cộng đồng về rừng và đất rừng ở xã Hồng Hạ tập trung vào quản lý cấp xã và cấp

thôn. Thực tế cho thấy ở Hồng Hạ không có quản lý rừng và đất rừng theo dòng họ hay theo tộc người. Về mặt pháp lý UBND xã và trường thôn đóng vai trò quan trọng trong công việc công nhận quyền chiếm dụng, sử dụng đất đai của từng hộ gia đình. Tuy thế so với thời kỳ trước đây, khi mà sở hữu truyền thống còn phát huy cao độ vai trò trong đời sống cộng đồng của các tộc người ở Hồng Hạ thì hiện nay vai trò của cấp thôn trong quản lý rừng và đất rừng đã khác đi nhiều. Hiện tại ở Hồng Hạ, các trường thôn và tổ chức thôn chỉ trực tiếp quản lý đất rừng và tài nguyên rừng mà các hộ của thôn mình đã nhận khoán của chương trình, dự án. Nhìn chung trường thôn không tham dự nhiều vào vấn đề sử dụng tài nguyên rừng và đất rừng như trước đây. Trong khi đó vấn đề sở hữu cộng đồng về tài nguyên rừng và đất rừng lại có tính hiệu quả riêng của nó. Ở xã Hồng Hạ trong những năm gần đây đã xuất hiện một hình thức quản lý tài nguyên rừng và đất rừng khác, đó là hình thức quản lý của các tổ chức quần chúng (hội cựu chiến binh, hội phụ nữ, nhóm quan tâm,...).

Quản lý, sử dụng của các cá nhân, gia đình về tài nguyên rừng và đất rừng ở Hồng Hạ hiện nay được cụ thể hóa qua các loại: đất thổ cư, đất vườn, đất nương rẫy, ruộng nước, ao cá, đất trồng rừng cho các chương trình dự án (ĐCĐC, 135, 327, 661). Tuy nhiên trong mỗi loại đất đó sự hưởng lợi cũng như chế độ quản lý lại không giống nhau. Ví dụ đất ở, đất vườn, ruộng nước đã được xác định quyền sử dụng, nhưng đất rừng trồng, đất khoanh nuôi, bảo vệ rừng ... lại chưa được làm rõ mục đích và cách sử dụng, hưởng lợi. Hơn thế chính sách giao đất, giao rừng cho các tổ chức, cá nhân đã có từ lâu, nhưng ở Hồng Hạ lại chưa triển khai thực hiện. Sự chậm trễ này là một trong nhiều nguyên nhân dẫn đến việc quản lý rừng chưa được tốt ở xã Hồng Hạ hiện nay.

2.3. Như vậy, sự trao quyền trong chính sách quản lý tài nguyên rừng và đất rừng ở Hồng Hạ hiện nay cần phải được giải quyết dựa trên các yếu tố như sau:

Thứ nhất, giải quyết mối quan hệ giữa các đơn vị quản lý rừng và đất rừng trên cùng một địa bàn. Điều đó có nghĩa cần phải phân định một cách rõ ràng: chức năng, quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm, ..., cũng như sự phối hợp giữa các tổ chức, đơn vị Nhà nước với chính quyền địa phương và người dân trong việc quản lý rừng và đất rừng ở Hồng Hạ. Thực tế cho thấy hiện nay ở Hồng Hạ có tới ba đơn vị và chính quyền địa phương cùng tham gia vào công tác quản lý rừng và đất rừng nhưng hiệu quả vẫn chưa cao. Sự phối hợp giữa các đơn vị và chính quyền địa phương vẫn còn nhiều bất cập. Một thực tế đặt ra cần giải quyết hiện nay ở Hồng Hạ là dù các tổ chức, đơn vị đóng trên địa bàn có được Nhà nước trao quyền quản lý rừng và đất rừng nhưng đó là *quyền tổ chức triển khai thực hiện các chương trình, dự án, chính sách ... mà không được quyền ra quyết định trong việc sử dụng tài nguyên*. Chỉ có chính quyền Trung ương mới có quyền ra quyết định về việc hưởng dụng tài nguyên và đề ra các luật lệ trong việc quản lý tài nguyên. Điều này tạo ra một số khó khăn và khó khăn lớn nhất là sự lệ thuộc tài chính của chính quyền cấp dưới đối với chính quyền cấp trên. Đây cũng chính là việc các đơn vị quản lý rừng và đất rừng ở Hồng Hạ hiện nay thường ngồi chờ *chỉ tiêu của Nhà nước* giao về trồng rừng, khoanh nuôi và bảo vệ rừng mà không có tính chủ động trong việc đề ra kế hoạch.

Thứ hai, giải quyết mối quan hệ giữa sự trao quyền và hưởng lợi trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, chương trình, dự án ..., về việc quản lý rừng và đất rừng. Đây chính là việc phân chia quyền lợi giữa các bên đối tác trong quá trình thực hiện một số chương trình trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng trên địa bàn Hồng Hạ hiện nay. Về điểm này, thực tế cho thấy: các đơn vị quản lý rừng như Hạt Kiểm lâm, Nông trường A Lưới, Ban quản lý rừng đầu nguồn sông Bồ... thông qua các kế hoạch được giao đã thuê lại các đơn vị khác hoặc người dân địa phương thực hiện công việc trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng. Trong quá trình thuê lại đó có các vấn đề vướng mắc như sau:

- Người dân địa phương thường không đồng ý với việc thuê lại các tổ chức, đơn vị, cá nhân từ nơi khác không gắn bó với địa bàn vào việc trồng rừng.
- Việc hưởng lợi, cách tính phần trăm, giá trị sản phẩm từ khi trồng rừng đến thời kỳ thu hoạch không rõ ràng.
- Giá tiền công trồng, chăm sóc và bảo vệ thường quá thấp so với công sức người dân bỏ ra.

Rõ ràng giao quyền cho các đơn vị chủ quản về rừng và đất rừng là hết sức cần thiết, nhưng việc bảo đảm quyền lợi đích thực cho người dân cũng là điều cần phải tính đến trong quá trình tiến hành trao quyền.

Thứ ba, cần giải quyết yếu tố trao quyền trên cơ sở đề cao vai trò của các luật lệ địa phương, thôn làng, cộng đồng. Đây chính là việc tăng thêm quyền lực trong quản lý, xử lý các vụ việc vi phạm về rừng trong phạm vi cho phép theo luật định của Nhà nước. Điều đó có nghĩa cần phải tôn trọng hay khuyến khích / vận động người dân địa phương xây dựng những quy chế / luật lệ (hương ước) về việc bảo vệ tài nguyên rừng và đất rừng ở địa phương mình. Làm được điều này là đã làm tăng thêm quyền lực, trách nhiệm và hưởng lợi cho chính quyền địa phương và cho người dân sở tại.

3. Kết luận và đề nghị

3.1. Thực tế ở xã Hồng Hạ và cũng là của cộng đồng các dân tộc thiểu số ở miền Trung trong thời gian qua cho thấy: sự trao quyền trong chính sách quản lý tài nguyên rừng và đất rừng là một việc làm hết sức cần thiết, hết sức phù hợp, cấp bách. Tuy thế trong quá trình thực hiện công việc này lại có những mâu thuẫn, vướng mắc giữa các tổ chức, cộng đồng, cá nhân. Chính vì thế yêu cầu đặt ra hiện nay là phải tạo ra một hành lang pháp lý trong việc trao quyền giữa các cấp quản lý khác nhau trên cùng một địa bàn / khu vực vùng rừng núi. Điều đó cũng có nghĩa hiện nay dù đã có luật đất đai (1993, 2003), có các Quyết định 132, 134, 178... nhưng cũng cần phải có những điều khoản dưới luật trong vùng

đồng bào các dân tộc thiểu số - vùng mà hình thức quản lý cộng đồng về đất đai xuất hiện khá sớm, tồn tại hết sức đậm đặc và dai dẳng.

3.2 Giao đất, khoán bảo vệ rừng tới người dân là những chủ trương, chính sách mang tính chiến lược của Nhà nước ta, đã được thực hiện có hiệu quả trên nhiều địa phương trong cả nước. Dù thế việc triển khai thực hiện chính sách lớn này ở xã Hồng Hạ nói riêng, ở nhiều địa phương của vùng núi miền Trung nói chung còn quá chậm, chưa trở thành một phong trào. Hơn nữa, hiện nay đất đai đều đã có chủ, nên trên thực tế gần như rất thiếu đất để giao, nhất là đất cho sản xuất nông nghiệp. Vì vậy, trong công tác giao đất cho cộng đồng ở khu vực miền Trung, cần phải chú ý tới đất có khả năng sản xuất nông nghiệp.

3.3 Trong quá trình thực hiện trao quyền sử dụng tài nguyên rừng và đất rừng, việc trao quyền cho cộng đồng thôn /làng cần được đặc biệt lưu ý. Chúng tôi cho rằng, trong các dân tộc thiểu số ở miền Trung chỉ có cộng đồng thôn/làng mới có đủ khả năng, nội lực thực hiện tốt chủ trương GDGR. Bởi vì theo chúng tôi thôn/làng là tổ chức xã hội đã có từ rất lâu và hiện vẫn còn phát huy tác dụng trong đời sống cộng đồng các dân tộc ở miền Trung. Như vậy theo chúng tôi, đơn vị tham gia vào việc GDGR ở các tộc người thiểu số tại miền Trung nên là thôn/làng.

3.4. Trong các hình thức quản lý về đất đai ở vùng các dân tộc thiểu số ở miền Trung, quản lý Nhà nước, quản lý tập thể, quản lý cộng đồng, quản lý cá nhân thì hình thức quản lý Nhà nước và quản lý cộng đồng là hai hình thức quản lý cần được đặc biệt lưu ý. Vấn đề đặt ra là không được quá đề cao quản lý Nhà nước cũng như không được xem nhẹ quản lý cộng đồng. Mỗi hình thức quản lý đều có những mặt mạnh, yếu riêng. Thực tế cho thấy nếu có sự kết hợp chặt chẽ giữa hai hình thức quản lý Nhà nước và quản lý cộng đồng thì vấn đề đất đai sẽ được giải quyết ổn thỏa và góp phần cho phát triển bền vững.

ĐIỂM SÁCH: Văn hóa làng miền núi... (xem tiếp trang 74)

Chúng ta không thể đem cái nhìn thực dụng, duy lý, cực đoan, để nhận xét mỗi tổng hoà các quan hệ luôn bao trùm yếu tố thiêng của đồng bào bằng một từ gói gọn và rất mơ hồ, đó là sự mê tín (tr. 434). Nếu chúng ta đồng hoá quan niệm bài trừ mê tín dị đoan - hủ tục với việc giải thiêng, tất yếu sẽ tạo ra những khoảng trống vô hình, cực kỳ nguy hiểm đối với đời sống tinh thần của đồng bào (tr.435)...

Tất nhiên, VHL vẫn còn những điều phải tranh luận. Chẳng hạn như quan điểm của Bình Nguyễn Lộc năm 1971 và quan điểm của Stephen Oppenheimer năm 2005, về vai trò của Đông Nam Á đối với toàn bộ châu Á trong cuộc di cư ở thời kỳ biến tiến cách đây 8.000 năm...

Nhưng xét về tổng thể, VHL là một thành công đáng trân trọng. VHL còn cho biết một điều bất ngờ thú vị: Người giới thiệu công trình nghiên cứu này lại là một nhà văn – Nhà văn Nguyễn Ngọc. Nguyễn Ngọc khẳng định, “Nhà dân tộc học nổi tiếng Jacques Dournes có viết: Nếu phải hiểu để mà có thể yêu, thì lại phải yêu để mà có thể hiểu”. Thành công của Nguyễn Hữu Thông trong công trình này là... anh đã thật sự có một tình yêu nồng nàn để có thể tận tụy tìm đến và thấu hiểu được một hiện thực xã hội không hề đơn giản... Yêu hơn để mà hiểu hơn, và hiểu cặn kẽ để mà hành động thành công hơn.”

Với tư cách là một nhà nghiên cứu, Nguyễn Ngọc là người hiểu rất rõ về các thôn làng của miền núi Bắc Trung Bộ. Với tư cách là một nhà văn hoá học, ông cũng là người hiểu rõ “trái tim” của một nền văn hoá, của một làng văn hoá, của một công trình văn hoá. Cuốn sách VHL rất cần cho những ai quan tâm đến nền văn hoá đa dạng của dân tộc Việt Nam, nhất là những người đang sống và công tác ở miền núi.