



# CHÔNG LẤN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT: THÁCH THỨC CHO QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hải Vân & Nguyễn Việt Dũng

Tình trạng chồng lấn quyền sử dụng đất được ghi nhận xảy ra khá phổ biến trong hệ thống rừng đặc dụng (RĐD) Việt Nam. Hiện tượng này phản ánh những tranh chấp về quyền đối với rừng và đất rừng giữa các hộ gia đình (HGD), cộng đồng và Ban quản lý các khu RĐD. Hiện nay, tuy chưa dẫn đến những xung đột gay gắt nhưng hiện tượng chồng lấn được coi là một thách thức lớn đang cản trở việc thực hiện có hiệu quả các mục tiêu quản lý, bảo vệ rừng (QLBVR) và bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH); cũng như ảnh hưởng đến sinh kế của người dân địa phương do hạn chế các quyền và cơ hội tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ tài nguyên rừng và đất rừng trong phạm vi ranh giới các khu RĐD. Tìm hiểu tình trạng chồng lấn trong thực tế còn giúp “phát lộ” những vấn đề lớn hơn liên quan đến cách tiếp cận, các quy định và cả quá trình thực hiện quy hoạch và phát triển rừng đặc dụng ở Việt Nam trong những thập kỷ gần đây. Từ kết quả nghiên cứu, nhóm tác giả cũng đề xuất lựa chọn cách tiếp cận đồng quản lý như một giải pháp phù hợp trước mắt phần nào giúp giải quyết những tồn tại mang tính lịch sử kể trên mà các khu rừng đặc dụng hiện đang phải đối mặt.

## Giới thiệu

Việt Nam được đánh giá là một trong 10 quốc gia có ĐDSH quan trọng nhất thế giới. Tuy nhiên, bắt đầu từ những năm 1980, nguồn tài nguyên rừng và đa dạng sinh học Việt Nam được đánh giá là ngày một suy giảm nghiêm trọng (BTNMT, 2014). Tỷ lệ che phủ rừng đã giảm đáng kể từ 43% vào năm 1943 xuống còn 27,8% vào những năm 1990 (Phạm, T.T & nnk, 2012). Ngành lâm nghiệp khi đó cùng chính sách khai thác tài nguyên rừng và ĐDSH cho phát triển kinh tế, đã đóng vai trò không nhỏ trong sự mất mát này. Để giải quyết vấn đề, chính phủ Việt Nam, thông qua Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 và Luật Đất đai 1993, đã phải thay đổi cách tiếp cận “rừng sản xuất và khai thác” sang “bảo tồn thiên nhiên”. Theo đó, để bảo vệ nguồn tài nguyên rừng và ĐDSH còn lại, hệ thống các khu RĐD đã từng bước được thiết lập, với định nghĩa là những khu vực “...sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen thực vật, động vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh; phục vụ nghỉ ngơi, du lịch” (Điều 31, Mục 2 – Rừng đặc dụng, Luật BVPTTR 1991). Diện tích các khu rừng này tăng lên nhanh chóng theo các năm, từ 985.280 ha, được chia thành 93 khu vào đầu những năm 1990 (Rambaldi, G. & nnk, 2001), lên 2,2 triệu ha (Quyết định 3322/2014/QĐ-BNN-TCLN) với 164 khu năm 2013 và dự kiến sẽ tiếp tục tăng lên 2,4 triệu ha với 174 khu năm 2020 (Quyết định 1976/2014/QĐ-TTg).

Dù xuất phát từ ý tưởng tốt nhằm bảo tồn, gìn giữ những giá trị ĐDSH còn sót lại, nhưng trong thực tế, quá trình quy hoạch, thành lập và mở rộng liên tục các khu rừng đặc dụng đã không tránh khỏi những “sai sót”, “lỗi kỹ thuật” không đáng có. Một trong số đó là tình trạng chồng lấn quyền sử dụng đất giữa Ban quản lý (BQL) các khu RĐD và người dân địa phương. Theo đúng quy trình,

các diện tích đất lâm nghiệp (có rừng hoặc không có rừng), đã được nhà nước cấp quyền quản lý, sử dụng cho HGD từ trước đó, hoặc đã được cộng đồng địa phương sử dụng ổn định theo luật tục truyền thống từ lâu đời, nằm trong quy hoạch ranh giới các khu RĐD cần phải được tiến hành thu hồi trước khi có quyết định thành lập chính thức. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, quy trình này không được thực hiện đúng hoặc bị bỏ qua; mà hệ lụy để lại là tình trạng chồng lấn “một đất hai chủ” như hiện nay tại các khu RĐD trên toàn quốc.

Dù chưa dẫn đến những xung đột gay gắt như các trường hợp tranh chấp đất rừng khác, đang được ghi nhận là ngày một phổ biến ở Việt Nam (Sikor & To, 2012), nhưng hiện tượng chồng lấn lại tiềm ẩn nhiều rủi ro và thậm chí là rất khó để có thể giải quyết trong điều kiện hiện tại. Sự không rõ ràng về quyền sử dụng đã ảnh hưởng trực tiếp tới mối quan hệ, lòng tin giữa BQL các khu RĐD và người dân địa phương; từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả của các mục tiêu quản lý, bảo vệ rừng (QLBVR) và bảo tồn ĐDSH; cũng như ảnh hưởng đến sinh kế của người dân địa phương do hạn chế các quyền và cơ hội tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ tài nguyên rừng và đất rừng.

Tài liệu này tổng hợp một số đánh giá ban đầu từ các nghiên cứu của Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature), Trung tâm Tư vấn và Quản lý Tài nguyên (CORENARM) và Trung tâm Phát triển Nông thôn miền Trung (CRD) trong năm 2014 về hiện trạng chồng lấn quyền sử dụng đất trong hệ thống rừng đặc dụng Việt Nam. Dưới đây sẽ là những số liệu và bằng chứng thực tế về hiện tượng chồng lấn thông qua các kết quả phân tích thống kê và khảo sát hiện trường của nhóm tác giả.

## Chồng lấn quyền sử dụng đất trong hệ thống RĐĐ: Những số liệu hiện trạng

**K**ết quả tham vấn 99 khu RĐĐ, bao gồm: 30 Vườn quốc gia (VQG), 58 Khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN), 11 Khu bảo tồn loài và sinh cảnh (KBTLS&SC), thuộc những phân hạng cao nhất của hệ thống RĐĐ Việt Nam (Điều 4, Nghị định 117/2010/NĐ-CP), cho thấy một số kết quả đáng chú ý như sau:

**1** Thứ nhất, **47,47%** các khu RĐĐ được tham vấn có hoặc có khả năng có (nhưng chưa rà soát) hiện tượng chồng lấn quyền sử dụng đất với HGĐ hoặc cộng đồng. Điều này cho thấy hiện tượng này xảy ra khá phổ biến trong hệ thống RĐĐ Việt Nam.

**2** Thứ hai, tình trạng chồng lấn này không phải là cá biệt, mà xảy ra ở nhiều địa phương, nhiều vùng trên toàn quốc. Tuy

nhien, đáng chú ý, có tới **61,7%** trường hợp chồng lấn xảy ra ở các khu RĐĐ thuộc các tỉnh miền Bắc và Bắc Trung Bộ, và giảm dần ở khu vực Tây Nguyên và Nam Trung Bộ (30%), và Nam Bộ (8%) (xem hình 1).

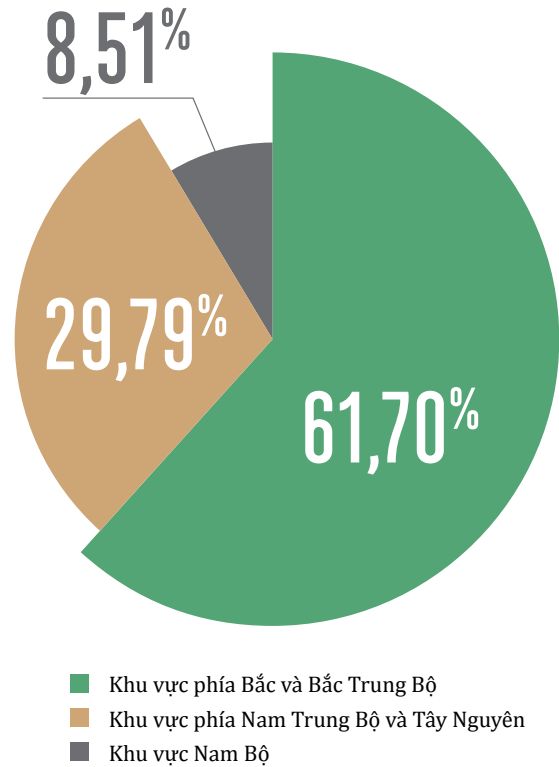
**3** Thứ ba, **89,4%** các khu RĐĐ đang có tình trạng chồng lấn là các khu được nhà nước ra quyết định thành lập hoặc mở rộng diện tích từ năm 1995 đến nay, trong đó các khu RĐĐ được thành lập, mở rộng hay thăng hạng trong giai đoạn 1995 – 2004 là chiếm tỷ lệ cao nhất (72,34%) (xem hình 2).

**4** Thứ tư, quy mô chồng lấn có nhiều khác biệt giữa các khu RĐĐ, từ quy mô nhỏ liên quan đến 2-3 HGĐ với diện tích tranh chấp 1,5 – 2 ha (như VQG Bạch Mã, Thừa Thiên

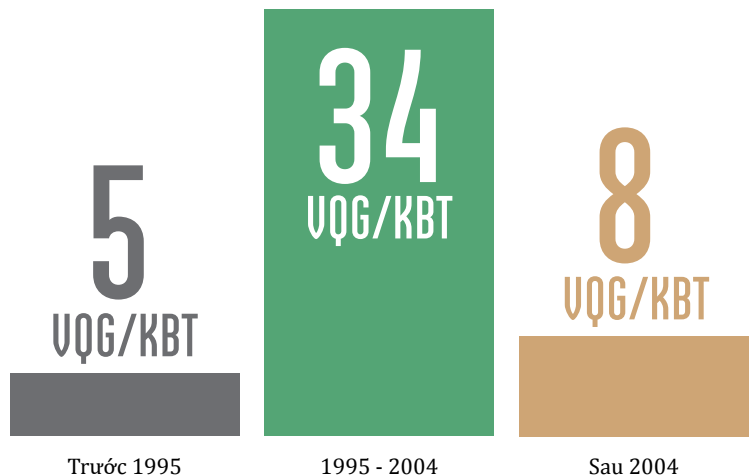


Huế), đến quy mô lớn liên quan đến 1045 HGĐ trên diện tích 10.000 ha (như KBTTN Ngọc Sơn-Ngổ Luông, Hòa Bình). Bên cạnh đó, số liệu về quy mô, diện tích chồng lấn vẫn mang nhiều tính ước đoán vì chưa có hoạt động điều tra, khảo sát trên thực địa được thực hiện tại các khu vực này.

**5** Thứ năm, **91,5%** các khu RĐĐ có tình trạng chồng lấn hiện vẫn chưa có phương án hoặc kế hoạch giải quyết cụ thể; chỉ có một số ít các khu (4 khu: VQG Cúc Phương, VQG Cát Tiên, VQG Bái Tử Long và KBTTN Phú Cảnh) đã và đang nỗ lực giải quyết, nhưng kết quả vẫn còn rất nhiều hạn chế hoặc không thể giải quyết được triệt để.



**Hình 1** – Phân bố chồng lấn theo khu vực địa lý  
(Nguồn: PanNature, 2014)



**Hình 2** – Phân bố chồng lấn theo thời gian  
(Nguồn: PanNature, 2014)

## Chồng lấn quyền sử dụng đất trong hệ thống RĐĐ: Những tác động và hệ lụy

**B**ên cạnh các số liệu về quy mô và hiện trạng chồng lấn, 8 nghiên cứu điển tại: KBTTN Kim Hỷ (Bắc Kạn), KBTTN Phu Canh và KBTTN Ngọc Sơn – Ngổ Luông (Hòa Bình), VQG Bái Tử Long (Quảng Ninh), VQG Bạch Mã và KBTTN Phong Điền (Thừa Thiên Huế), KBT L&SC Sao La (Quảng Nam) và VQG Cát Tiên (Đồng Nai), đã chỉ ra những tác động và hệ lụy rõ ràng mà tình trạng chồng lấn mang lại trong thực tế.

**1** Thứ nhất, tình trạng chồng lấn, tranh chấp nói trên là một trong những nguyên nhân thúc đẩy hoạt động phá rừng, xâm lấn và xâm canh (trái phép), trực tiếp đe dọa hiệu quả của các nỗ lực bảo tồn ĐDSH trong RĐĐ. Hiện tượng này bắt nguồn từ nhận thức khác biệt, thậm chí đối lập nhau về quyền và trách nhiệm QLVR, quản lý RĐĐ giữa cộng đồng, lãnh đạo địa phương và cán bộ BQL các khu RĐĐ. Cụ thể, khi các khu RĐĐ được xác lập, việc áp dụng các quy tắc bảo vệ, bảo tồn nghiêm ngặt, vô tình đã “loại bỏ” người dân địa phương ra khỏi các khu đất (vốn được coi) thuộc sở hữu của họ, có thể về mặt pháp lý (vì đã được cấp giấy chứng nhận sử dụng đất, hoặc sổ đỏ), hoặc theo luật tục từ lâu đời. Vì vậy, để bảo vệ và duy trì quyền đối với rừng và đất rừng của mình, người dân địa phương đã buộc phải cản trở các hoạt động bảo tồn, mà thậm chí là chống lại BQL các khu RĐĐ, những người bị coi là “người lạ” đến chiếm dụng đất của họ. Đây cũng là lí do khiến người dân địa phương không có niềm tin và không sẵn sàng hợp tác với BQL các khu RĐĐ để thực hiện QLVR trong các khu vực này.

### Chồng lấn và câu chuyện về niềm tin đối với hoạt động bảo tồn tại KBTTN Ngọc Sơn – Ngổ Luông

KBTTN Ngọc Sơn – Ngổ Luông (Hòa Bình) được thành lập từ năm 2004 theo Quyết định của Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh Hòa Bình. 65% (tương đương 9927,5 ha) diện tích rừng và đất lâm nghiệp nằm trong ranh giới KBTTN đang thuộc diện chồng lấn. Diện tích này liên quan đến 1045 hộ gia đình thuộc 04 xã: Ngọc Sơn, Ngọc Lâu, Tự Do và Tân Mỹ (huyện Lạc Sơn, Hòa Bình). Đây có thể được đánh giá là trường hợp chồng lấn nặng nhất trong các khu RĐĐ Việt Nam. Hệ lụy lớn nhất mà khu vực này đang phải đối mặt là tình trạng khai thác gỗ lậu, xâm canh đất rừng; những mâu thuẫn về quyền tiếp cận và hưởng lợi từ đất rừng; cũng như khó khăn trong việc củng cố niềm tin và thúc đẩy hợp tác giữa BQL KBTTN với cộng đồng và chính quyền địa phương. Hiện nay, dù đã có chỉ đạo từ Chủ tịch UBND tỉnh Hòa Bình, nhưng câu chuyện chồng lấn tại KBTTN Ngọc Sơn – Ngổ Luông vẫn là bài toán khó, không có lời giải.



**2** Thứ hai, việc thành lập mới hoặc mở rộng các khu RĐĐ, thậm chí, còn làm cho hàng nghìn người dân mất dần đất sản xuất, cản trở việc tiếp cận, khai thác và sử dụng lâm sản trên các khu vực mà họ đã được nhà nước giao (50 năm) để phủ xanh, đất trồng, đồi núi trọc hoặc phát triển rừng sản xuất theo Nghị định số 02/CP ngày 15/1/1994 quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp. Cụ thể, hoạt động khai thác và buôn bán gỗ rừng trồng tập trung hay phân tán trên các khu vực trước đây là đất rừng sản xuất nhà nước đã cấp quyền sử dụng cho các hộ gia đình cũng bị ngăn cấm do hiện nay đang nằm gọn trong ranh giới của các khu RĐĐ. Hơn thế nữa, ngay cả khi được phép khai thác thì tính pháp lý của các lô gỗ rừng trồng trên các diện tích đất đang chồng lấn cũng không thể đáp ứng các yêu cầu về tính hợp pháp của gỗ như trong các quy định hiện hành về hồ sơ lâm sản (Thông tư 01/2012/TT-BNNPTNT) cũng như các nguyên tắc đang trong quá trình đàm phán của Hiệp định đối tác tự nguyện về Thương mại gỗ (VPA/FLEGT) giữa Việt Nam và các quốc gia nhập khẩu gỗ khu vực Châu Âu.

## Chồng lẩn và câu chuyện về quyền khai thác và tính hợp pháp của gỗ tại KBTTN Kim Hỷ

KBTTN Kim Hỷ (Bắc Kạn) được thành lập năm 2003 trên cơ sở chuyển đổi các diện tích rừng sản xuất và rừng phòng hộ trước đó, với tổng diện tích 14.772 ha. Tình trạng chồng lẩn đang xảy ra trên diện tích 2450,44 ha đất lâm nghiệp giữa BQL KBTTN Kim Hỷ và các hộ gia đình các xã Kim Hỷ, Ân Tình, Lương Thượng, Lạng Sơn, Côn Minh (huyện Na Rì) và xã Cao Sơn, Vũ Muộn (huyện Bạch Thông). Tình trạng chồng lẩn hiện tại đã ảnh hưởng trực tiếp tới quyền khai thác gỗ hợp pháp của cộng đồng dân cư địa phương. Trên các diện tích chồng lẩn, các hộ gia đình (điển hình bản Cuôn, xã Côn Minh, huyện Na Rì), đã đầu tư trồng rừng mới với số lượng trung bình 3000 - 5000 cây/hộ và đều đã đến tuổi khai thác. Tuy nhiên, do chồng lẩn và tình trạng không phân định rõ “quyền làm chủ” trên các diện tích kể trên mà hiện tại, các diện tích rừng trồng này đều không thể khai thác và cũng không cơ quan nào có thể xác nhận được tính hợp pháp của các lô gỗ kể trên nếu chúng được khai thác.

**B**ên cạnh các mâu thuẫn, hệ lụy trực tiếp, tình trạng chồng lẩn còn dẫn tới những khó khăn, thậm chí là các mâu thuẫn khi các chính sách, sáng kiến mới được áp dụng. Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) bắt đầu được áp dụng toàn quốc từ năm 2011. Theo nguyên tắc của chính sách này, nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng sẽ được “...chi trả cho các chủ rừng của các khu rừng tạo ra dịch vụ đã cung ứng” (Điều 5, Nghị định 99/2010/NĐ-CP). Tuy nhiên, đối với các diện tích bị chồng lẩn, sẽ rất khó để có thể xác định được rõ ràng ai sẽ là người thụ hưởng các chi trả này, cũng như khả năng thiết lập một cơ chế chia sẻ lợi ích công bằng giữa các bên.

Tương tự như chính sách chi trả DVMTR, sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng (REDD+), hiện đang được áp dụng thí điểm tại một số tỉnh tại Việt Nam từ năm 2009, cũng được xây dựng dựa trên cơ chế chi trả cho các hàng hóa “carbon” được sản xuất thông qua hoạt động quản lý, bảo vệ và tăng khả năng hấp thụ carbon rừng. Tuy nhiên, khác với chính sách chi trả DVMTR, REDD+ mở rộng hơn, mang tầm quốc tế với những quy định nghiêm ngặt và đòi hỏi rõ ràng về quyền sử dụng đối hàng hóa carbon. Chính vì vậy, nếu vấn đề về chồng lẩn không được giải quyết, sẽ là bất khả thi khi xác định chủ sở hữu hàng hóa carbon, từ đó ảnh hưởng đến cơ hội tiếp cận thị trường và hưởng lợi từ carbon rừng của người dân địa phương trong tương lai.

Rõ ràng, hiện tượng chồng lẩn cùng những hệ lụy của nó đã dần biến các khu REDD trở thành một trong những khu vực với tổng hòa các mối quan hệ phức tạp về “quyền lực” và “lợi ích” giữa các bên liên quan. Nếu tình trạng này vẫn tiếp diễn mà không được giải quyết triệt để, có thể, một kịch bản xấu có thể xảy ra khi người dân mất sinh kế, rừng và ĐDSH cũng không còn, trong khi bản thân BQL các khu REDD không thể hoàn thành được các chức năng quản lý mà nhà nước giao phó.





## Chồng lấn và những ảnh hưởng đến quá trình thực hiện chi trả DVMTR tại KBTTN Phu Canh

Hiện tượng chồng lấn tại KBTTN Phu Canh xảy ra khi một số diện tích quy hoạch trong ranh giới khu bảo tồn trùm lên các diện tích đất lâm nghiệp đã được cấp quyền sử dụng đất cho các hộ gia đình từ trước đó. Hiện tượng này xảy ra trên địa bàn xóm Than, xóm Thùng Lùng (xã Tân Pheo) và xóm Thẩm Luông, xóm Kang (xã Đoàn Kết), huyện Đà Bắc. Số liệu chính thức liên quan đến hiện tượng chồng lấn hiện vẫn chưa được cập nhật. Bên cạnh giải pháp chuyển đổi, cắt lại một số diện tích đất trống cho dân sản xuất, BQL khu bảo tồn cần sử dụng nguồn chi trả từ chính sách DVMTR để giải quyết vấn đề chồng lấn. BQL KBTTN Phu Canh còn thành lập các tổ quản lý bảo vệ rừng, giao trách nhiệm quản lý, bảo vệ diện tích đất bị chồng lấn cho các tổ, nhóm này và sử dụng tiền chi trả DVMTR để trả công cho họ. Tuy nhiên, quá trình thông tin, lấy ý kiến cũng như chia sẻ lợi ích của mô hình này trong thực tế còn nhiều vướng mắc khi chỉ một nhóm người (5-6 người/cộng đồng) hưởng lợi từ số tiền này, trong khi các chủ rừng thật sự (những người có sổ đỏ) vẫn đang mong đợi tiền chi trả DVMTR của mình.

# Chồng lấn quyền sử dụng đất và các vấn đề về quy hoạch, thành lập và quản lý hệ thống RĐĐ ở Việt Nam

**P**hân tích nguyên nhân dẫn tới tình trạng chồng lấn trên thực tế đã chỉ ra nhiều vấn đề rộng hơn, liên quan đến cách tiếp cận, các quy định, tiêu chí và cả quá trình thực hiện quy hoạch RĐĐ ở Việt Nam. Các nguyên nhân đó không chỉ thể hiện rõ ý chí của công tác quy hoạch có tính chất đơn ngành (lâm nghiệp), mà còn phản ánh khiếm khuyết của quy trình thực hiện thiếu vắng sự tham vấn, tham gia của các bên liên quan có lợi ích bị ảnh hưởng; cũng như những bất cập kỹ thuật trong giao đất-giao rừng cho HGĐ hay xác định ranh giới các khu RĐĐ trước đây.

## THAY ĐỔI VỀ QUAN ĐIỂM VÀ CÁCH TIẾP CẬN VỀ QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG VIỆT NAM

Các khu RĐĐ được hình thành nhằm gìn giữ, bảo vệ các hệ sinh thái rừng tự nhiên quan trọng, các loài động, thực vật đặc hữu, nguy cấp, quý, hiếm và sinh cảnh sống của chúng. Đó là mục tiêu cốt lõi và xuyên suốt trong hơn 05 thập kỷ hình thành và phát triển của hệ thống RĐĐ ở Việt Nam. Tuy nhiên, trong suốt quá trình này, cách tiếp cận thực hiện và phát triển RĐĐ đã có rất nhiều thay đổi; và từ đó dẫn đến hệ lụy là tình trạng chồng lấn, tranh chấp quyền sử dụng đất như hiện nay.

Theo dòng lịch sử, hệ thống RĐĐ được hình thành và phát triển căn cứ theo sự thay đổi các quan điểm từ “bảo tồn vị bảo tồn” sang “lồng ghép bảo tồn và phát triển”. Từ các “khu rừng cấm”, buộc người dân phải di dân ra ngoài ranh giới đồng thời áp dụng các phương pháp bảo vệ nghiêm ngặt và cấm khai thác vào những năm đầu 1960, các VQG và KBTTN với các phân khu chức năng rõ ràng (vùng lõi, vùng phục hồi và hành chính – dịch vụ) được thành lập và chấp nhận sự tồn tại của các khu dân cư, khu canh tác trong ranh giới vào những năm cuối 1990. Thêm nữa, với việc phát hiện thêm nhiều loài thú quý hiếm (như Sao la, Mang Trường Sơn...), các khu RĐĐ cũng được phát triển theo xu hướng mở rộng không gian bảo tồn dựa theo cách tiếp cận hệ sinh thái, sinh cảnh hay vùng sinh thái. Tiếp cận này dẫn đến xu hướng mở rộng diện tích các khu RĐĐ, hình thành các vùng đệm trong, vùng đệm ngoài, cũng như thiết lập các hành lang xanh, hành lang ĐDSH như hiện nay. Tuy nhiên, do tính duy ý chí khi quy hoạch, việc rà soát và bóc tách không được thực hiện triệt để, nên việc chồng lấn đất RĐĐ với đất thổ cư, đất canh tác nông nghiệp, đất rừng sản xuất là không thể tránh khỏi trong khi khả năng quản lý thích ứng của chính quyền và các BQL các khu RĐĐ đối với vấn đề này còn rất nhiều hạn chế.



06 VQG  
trực thuộc Tổng cục  
Lâm nghiệp

158 RĐĐ  
còn lại trên toàn quốc

được giao cho địa phương quy hoạch và quản lý theo quy chế quản lý 03 loại rừng và quy định về tổ chức và quản lý hệ thống RĐĐ.

### **BẮT CẬP TỪ QUÁ TRÌNH PHÂN CẤP TRONG QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG**

Từ đầu những năm 2000, ngoài 06 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp, các khu RĐĐ còn lại trên toàn quốc được giao cho địa phương quy hoạch và quản lý theo quy chế quản lý 03 loại rừng và quy định về tổ chức và quản lý hệ thống RĐĐ). Theo đó, thẩm quyền và trách nhiệm quy hoạch, phê duyệt thành lập, điều chỉnh và chuyển mục đích sử dụng đất các khu RĐĐ được giao cho UBND các tỉnh. Kết quả của quá trình phân cấp và trao quyền này là rất nhiều khu RĐĐ đã được thành lập và nâng cấp trong giai đoạn 2001-2005 thông qua các chương trình, dự án do nhà nước cấp vốn và địa phương thực hiện. Các cơ quan tham gia thực hiện, nhất là tư vấn quy hoạch, đã phải chịu áp lực “bắt buộc” phải thành lập được các khu RĐĐ cho tỉnh nên khi rà soát, quy hoạch, vấn đề chồng lấn với đất lâm nghiệp đã giao cho HGĐ đã bị bỏ qua hoặc diễn giải “giảm nhẹ” trong

nội dung báo cáo luận chứng kinh tế kỹ thuật, để thuận lợi hơn khi thẩm định. Điều này đã để lại hậu quả là có tới 14 VQG trên tổng số 24 VQG thuộc tỉnh hiện nay đang phải đối mặt với hiện tượng chồng lấn (PanNature, 2014). Ở nhiều trường hợp khác, khi chính quyền địa phương nêu thắc mắc về giải quyết chồng lấn và đền bù cho dân, nhóm tư vấn hoặc cơ quan thẩm định thường cố thuyết phục bằng viễn cảnh nhà nước sẽ có dự án đầu tư hỗ trợ cộng đồng cải thiện sinh kế khi thành lập các khu RĐĐ. Trên thực tế mong muốn này hầu như chưa được đáp ứng tại đa số khu RĐĐ, và dẫn tới hệ lụy là tình trạng mất niềm tin và bất hợp tác về QLTVR giữa nhà nước với cộng đồng địa phương. Ngoài ra, vấn đề chồng lấn cũng cho thấy sự bất cập giữa các cơ quan quản lý lâm nghiệp (Sở NN-PTNT), sử dụng đất (Sở TN-MT) và UBND huyện trong việc theo dõi, phối hợp và tham mưu cho UBND tỉnh để ngăn chặn hoặc xử lý tình trạng “một đất hai chủ” nói trên.

## **TIÊU CHÍ VÀ QUY ĐỊNH QUY HOẠCH RỪNG ĐẶC DỤNG CHƯA ĐẦY ĐỦ VÀ KHÔNG THỐNG NHẤT**

Viện Điều tra và Quy hoạch rừng (FIPI) và các đơn vị trực thuộc hầu như giữ vai trò độc tôn về tư vấn quy hoạch và thành lập RĐD trên toàn quốc. Theo các chuyên gia của FIPI, cho đến trước năm 2005, không hề có bất kỳ hướng dẫn kỹ thuật, hệ thống tiêu chí nào cho quy hoạch RĐD mà chủ yếu làm theo kinh nghiệm của tư vấn cũng như mong muốn của địa phương. Vì vậy, theo như kết quả khảo sát, tình trạng chồng lấn, vốn được coi là những sai sót của quá trình quy hoạch, chủ yếu xảy ra đối với các khu RĐD thành lập trước năm 2005.

Sau năm 2005, các tư vấn thực hiện quy hoạch KBT chủ yếu căn cứ vào Quyết định 62/2005/QĐ/BNN ngày 12/10/2005 của Bộ NN-PTNT về tiêu chí phân loại RĐD hoặc Điều 5 Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tiêu chí xác lập RĐD. Tuy nhiên, do chủ yếu căn cứ vào tiêu chí quy mô diện tích và đảm bảo yêu cầu đủ rộng, liền khu, liền khoảnh (không kể tiêu chí cho phép 5-10% đất nông nghiệp và thổ cư trong ranh giới RĐD), các khu RĐD được thành lập mới hay mở rộng sau năm 2005 vẫn chưa tránh được tình trạng chồng lấn với các diện tích đất (rừng) “đã có chủ” từ trước đó. Bên cạnh đó, quy định khu RĐD rộng tối thiểu 15.000 ha mới được thành lập Hạt kiểm lâm hay 500 ha/01 biên chế kiểm lâm cũng được diễn giải là lý do mà các địa phương cố gắng nới rộng diện tích quy hoạch các khu RĐD. Chính vì vậy, nhà nước cần phải có một hướng dẫn cụ thể và chi tiết hơn nữa về rà soát quy hoạch, xác lập, nâng cấp hoặc thành lập các khu RĐD, bao gồm cả việc thống nhất các quy định về tiêu chí phân loại, phân hạng RĐD hiện đang còn khác biệt giữa Luật Bảo vệ Phát triển Rừng 2004 và Luật Đa dạng Sinh học 2008.



## KHÓ KHĂN TỪ THIẾU KINH PHÍ CHO QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG

Hạn mức kinh phí ít ỏi dành cho rà soát quy hoạch RĐD được xem như là tiền đề dẫn đến hiện tượng chồng lấn quyền sử dụng đất trong ranh giới các khu RĐD không được giải quyết triệt để ngay từ đầu. Các khu RĐD hiện chưa tự chủ được tài chính, phụ thuộc vào ngân sách nhà nước hàng năm và thường chỉ đủ chi phục vụ duy trì bộ máy quản lý và hoạt động chuyên môn. Do đó, không thể sử dụng nguồn kinh phí hoạt động của các khu RĐD để tiến hành di dân hoặc thu hồi đất và đền bù để giải quyết chồng lấn.



Một số chính sách mới hiện nay đang được áp dụng với hi vọng đa dạng hóa được nguồn tài chính cho các khu RĐD cũng như thúc đẩy sự tham gia của người dân như: chính sách hỗ trợ thôn/xóm vùng đệm 40 triệu đồng/thôn/năm (Quyết định 24/2012/QĐ-TTg) hay chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (Nghị định 99/2010/NĐ-CP); thực hiện mô hình đồng quản lý và chia sẻ lợi ích từ rừng đặc dụng (Quyết định 126/2012/QĐ-TTg). Việc áp dụng các chính sách này hứa hẹn mở ra cơ hội giải quyết tình trạng chồng lấn. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều địa phương (nghèo) vẫn chưa thể bố trí ngân sách cho hạng mục hỗ trợ vùng đệm, hay chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng lại chưa được vận dụng tốt để góp phần chia sẻ lợi ích và thúc đẩy các HGĐ liên quan tham gia đồng quản lý trên các khu vực bị chồng lấn.

## Kết luận và một số khuyến nghị chính sách

**T**ừ góc độ pháp lý, không có nhiều tình tiết phức tạp để hiểu về tình trạng chồng lấn quyền sử dụng đất trong hệ thống RĐĐ hiện nay. Tuy nhiên các nỗ lực giải quyết gặp rất nhiều khó khăn, bế tắc do tổn kém kinh phí và thiếu các chỉ đạo, hướng dẫn từ Chính phủ hoặc bộ ngành liên quan. Một số ít nơi như VQG Cúc Phương đã quyết định tách diện tích chồng lấn và giao lại cho người dân sử dụng; hay VQG Bái Tử Long lập phương án thu hồi lại đất chồng lấn và tiến hành đền bù cho các HGĐ liên quan (nhưng chưa có kinh phí thực hiện); hoặc KBTTN Phu Canh tiến hành thu hồi số đỏ (cũ), tách diện tích chồng lấn và cấp sổ đỏ mới cho người dân. Lãnh đạo nhiều tỉnh như Hòa Bình, Bắc Kạn, Quảng Ninh đã quan tâm và đốc thúc giải quyết, tuy nhiên các nỗ lực chưa mang lại hiệu quả. Những gợi ý về xúc tiến áp dụng mô hình đồng quản lý rừng trên các khu vực có tranh chấp hầu như chưa có khu RĐĐ nào áp dụng. Hơn thế nữa, dù là vấn đề khá nóng ở địa bàn, nhưng các giải pháp giải quyết chồng lấn này lại khá “lạnh”, ít được đề cập trên các diễn đàn chính sách và quá trình thực hiện các chính sách mới về lập kế hoạch quản lý và quy hoạch RĐĐ (Nghị định 117/2010/NĐ-CP), đầu tư phát triển RĐĐ (Quyết định 24/2012/QĐ-TTg), quy hoạch quốc gia về hệ thống RĐĐ và quy hoạch bảo tồn ĐDSH. Việc thiếu hụt số liệu cũng như các rà soát, đánh giá một cách chính thống, tổng thể về hiện tượng này từ các cơ quan quản lý nhà nước từ cấp tỉnh đến cấp trung ương cũng phần nào phản ánh cách nhìn thiếu “ưu tiên” với tình trạng chồng lấn. Đó chính là điểm khiếm khuyết cơ bản của công tác rà soát quy hoạch và xây dựng kế hoạch quản lý các RĐĐ hiện nay mà nhóm tác giả muốn chỉ ra.

Do đó, để giải quyết tình trạng này, nghiên cứu đưa ra một số gợi ý ban đầu cho các cơ quan quản lý và chính sách nhà nước như sau:

- ▶ Tiến hành rà soát, tổng hợp, đánh giá lại hiện trạng chồng lấn quyền sử dụng đất giữa HGĐ, cộng đồng và BQL các khu RĐĐ trong toàn bộ hệ thống RĐĐ trên toàn quốc;
- ▶ Tổng kết và đánh giá lại công tác quy hoạch RĐĐ ở cấp địa phương và cấp tỉnh đã và đang thực hiện theo Nghị định 117/2010/NĐ-CP để xác định lại yêu cầu, phương án xử lý về chồng lấn từng địa bàn cụ thể; xem xét và thống nhất lồng ghép quy hoạch RĐĐ, quy hoạch bảo tồn ĐDSH, đồng quản lý rừng, vùng đệm và chi trả dịch vụ môi trường rừng;
- ▶ Xây dựng và ban hành công cụ hướng dẫn cụ thể về thực hiện quy hoạch và xác lập RĐĐ theo tiếp cận đa ngành, có các bên liên quan tham gia, làm cơ sở để thực hiện nhiệm vụ rà soát lại, nâng cấp và mở rộng hệ thống RĐĐ theo quy hoạch đến 2020 và tầm nhìn 2030 (Quyết định 1976/2014/QĐ-TTg).
- ▶ Xây dựng và ban hành hướng dẫn giải quyết tình trạng chồng lấn quyền sử dụng đất trong hệ thống RĐĐ; bao gồm cả khuyến cáo hoặc thí điểm thực hiện đồng quản lý rừng ở các khu vực có tranh chấp và biện pháp tạo nguồn kinh phí thực hiện thông qua các chính sách mới trong lâm nghiệp như chính sách chi trả DVMTR và Sáng kiến REDD+.

## Tài liệu tham khảo

Bộ Tài Nguyên và Môi trường Việt Nam (BTNNMT). *Quản lý Đa dạng Sinh học Việt Nam: Thực trạng và giải pháp*. Báo cáo Hội thảo Bảo tồn Đa dạng sinh học ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp. 2014.

Pham, T. T., Moira, M., Nguyen, T. H., Nguyen, H. T., & Vu, T. H. (2012). *The context of REDD + in Vietnam: Drivers , agents and institutions (pp. 1–98)*. Bogor, Indonesia.

Rambaldi, G., Bugna, S., & Geiger, M. (2001). *Review of the Protected Area System of Vietnam*. ASEAN Biodiversity (Vol. 1, pp. 43–51).

Sikor, T., & To, P. X. (2012). *Conflicts in Vietnam's forest areas: Implications for FLEGT and REDD+*. *ETFRN News*, 125–133.

## Các văn bản quy phạm pháp luật

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng số 58-LCT/HDDNN8 ngày 12 tháng 8 năm 1991.

Quyết định 3322/2014/QĐ-BNN-TCLN ngày 28 tháng 7 năm 2014 của Tổng cục Lâm nghiệp về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2013.

Quyết định 1976/2014/QĐ-TTg ngày 30 tháng 10 năm 2014 của Thủ tướng Chính phủ quyết định phê duyệt quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Nghị định 117/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2010 của Chính phủ về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng.

Nghị định số 02/CP ngày 15 tháng 1 năm 1994 của Chính phủ quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.

Thông tư 01/2012/TT-BNNPTNT ngày 04 tháng 01 năm 2012 của Bộ NNPTNT quy định hồ sơ lâm sản hợp pháp và kiểm tra nguồn gốc lâm sản.

Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 09 năm 2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Quyết định 80/2001/QĐ-TTg ngày 11 tháng 01 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc Ban hành Quy chế quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất là rừng tự nhiên.

Quyết định 62/2005/QĐ-BNN ngày 12 tháng 10 năm 2005 của Bộ NN-PTNT về tiêu chí phân loại rừng đặc dụng.

Quyết định 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 06 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020.

Quyết định 126/2012/QĐ-TTg ngày 02 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm chia sẻ lợi ích trong quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng đặc dụng.



**Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)** là tổ chức phi lợi nhuận, hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện môi trường.

**Địa chỉ:** Số 24H2, Khu đô thị mới Yên Hòa, phường Yên Hòa, quận Cầu Giấy, Hà Nội  
**ĐT:** (04) 3556-4001 - **Fax:** (04) 3556-8941  
**Email:** [contact@nature.org.vn](mailto:contact@nature.org.vn)  
**Website:** [www.nature.org.vn](http://www.nature.org.vn)  
**Trang tin Con người và Thiên nhiên:** [www.thiennhien.net](http://www.thiennhien.net)

In 1000cuốn, khổ: 21 x 29 cm, In tại: Công ty cổ phần in Truyền thông Việt Nam. Địa chỉ: 843 đường Hồng Hà, Phường Chương Dương, Quận Hoàn Kiếm, Hà Nội  
 Số xác nhận ĐKXB: 1467 - 2015/CXBIPH/19 - 33/HĐ. Số QĐXB của NXB: 1441/QĐ-NXBHD  
 In xong và nộp lưu chiểu năm 2015. Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN): 978-604-86-6154-0

Ảnh sử dụng trong ấn phẩm: Trung tâm Con người và Thiên nhiên.  
 Thiết kế và sáng tạo: [admixstudio.com](http://admixstudio.com) ([info@admixstudio.com](mailto:info@admixstudio.com))

Xin cảm ơn sự hỗ trợ của:



**Mạng lưới Đất rừng (FORLAND)** là mạng lưới kết nối các tổ chức và cá nhân ở Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực lâm nghiệp. Mạng lưới được hình thành từ năm 2012 với mục đích góp phần xây dựng và hoàn thiện các chính sách nhằm thúc đẩy quản lý và phát triển tốt hơn tài nguyên rừng và cải thiện đời sống cộng đồng có sinh kế gắn liền với đất và rừng.

**Mạng lưới FORLAND hoạt động với mục tiêu:**  
*"Đảm bảo cho người dân miền núi và đồng bào dân tộc thiểu số được tiếp cận công bằng, quản lý, sử dụng hiệu quả và hưởng lợi bền vững".*

Tài liệu không bán