Tạp chí KHLN.1/2013 (2657 - 2669)
©: Viện KHLNVN-VAFS
ISSN: 1859 - 0373
Đăng tải tại: www.vafs.gov.vn

SỰ PHÂN QUYỀN VÀ QUYỀN SỞ HỮU TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN: TIẾP CẬN LÝ THUYẾT VÀ BỐI CẢNH HÓA TRONG QUẢN LÝ RỪNG Ở VIỆT NAM

Hoàng Huy Tuấn

Trường Đại học Nông Lâm Huế

Từ khóa: *Giao đất giao rừng, khung khái niệm, quyền sở hữu, quản lý tài nguyên thiên nhiên, sự phân quyền*

Tóm tắt

Mặc dù phân quyền được định nghĩa bởi nhiều học giả, nhưng hầu hết các định nghĩa đều đề cập đến việc trao quyền lực và quyền lợi từ chính quyền trung ương đến các cơ quan ở cấp thấp hơn. Trong bối cảnh của quản lý tài nguyên thiên nhiên, phân quyền chủ yếu diễn ra dưới 2 hình thức: phân quyền dân chủ và phân quyền hành chính. Phân quyền và quyền sở hữu trong quản lý tài nguyên thiên nhiên được các học giả trên thế giới xem xét ở nhiều khía cạnh khác nhau như các bên liên quan, quyền và trách nhiệm giải trình, cũng như vai trò, động cơ và năng lực của các bên liên quan. Bài viết này đề xuất khung khái niệm về sự phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam thông qua sự kết hợp và điều chỉnh từ khung khái niệm của các học giả trên thế giới. Khung khái niệm này xem chính sách GĐGR là điểm "đi vào" (entry point) và sự thay đổi quyền sở hữu đối rừng là sự chuyển giao quyền sử dụng rừng từ Nhà nước cho nhóm sử dụng rừng (chủ rừng). Dựa vào khung khái niệm này, trước hết phải xác định các bên liên quan tham gia vào tiến trình GĐGR, cũng như phân tích vai trò, động cơ và năng lực của họ. Tiếp đến là nghiên cứu các bên liên quan thực hiện các quyền ("tập hợp các quyền") của họ như thế nào, bao gồm cả quyền chính thức và quyền không chính thức. Cuối cùng là phân tích các nguyên nhân dẫn đến "khoảng cách/bất cập" giữa quyền chính thức và quyền không chính thức.

Keywords: *Conceptual framework, decentralization, forest land allocation, natural resource management, property rights*

Decentralization and property rights in natural resource management: theoritical approach and contextualization in forest management in Vietnam

Although decentralization is defined by many scholars, most definitions refer to the giving of powers and rights from central government to actors at lower levels. In the context of natural resource management, decentralization mainly has taken place under two forms: political and administrative decentralization. Scholars look at decentralization and property rights from various factors, such as stakeholders, power and accountability, as well as roles, incentives and capacities of stakeholders. This paper proposes the conceptual framework for forest decentralization in Vietnam by incorporating analytical frameworks of the scholars in the World. This conceptual framework considers forest land allocation policy as entry point and change in property rights over forest as transferring from state property to common property and private property. Given such framework, we firstly identify stakeholders and their roles, incentives and capacities. Secondly, we examine how they implement rights ("bundle of rights") over forest, including formal and informal rights. Finally, we analyze causes that lead to gaps between formal rights and informal rights.

ĐẶT VẤN ĐỀ

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

Ở Việt Nam, phân quyền xuất hiện trong các lĩnh vực riêng biệt như lâm nghiệp, nông nghiệp... (Dupar *et al.*, 2002). Phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam có thể đã bắt nguồn từ những năm cuối thập niên 80 đến đầu thập niên 90 của thế kỷ XX. Trước khi chính sách cải cách kinh tế - được biết đến dưới cái tên "Đổi mới"- được khởi xướng năm 1986, việc quản lý rừng vẫn mang tính tập trung cao. Dưới chính sách Đổi mới, từ năm 1994, Nhà nước đã giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình và cá nhân để trồng rừng, bao gồm cả rừng sản xuất và rừng phòng hộ. Quyền quản lý rừng được chuyển từ Nhà nước đến các hộ gia đình và cá nhân thông qua chính sách giao đất giao rừng (GĐGR). Chính sách GĐGR được xem như là sự phân quyền trong quản lý rừng và nó có hai mục tiêu chính. Thứ nhất, bằng việc chuyển giao quyền quản lý rừng đến người dân địa phương, Nhà nước mong rằng người dân địa phương sẽ có khả năng hưởng các lợi ích tăng thêm được tạo ra từ các hoạt động quản lý rừng và các nguồn tài nguyên trên đất rừng. Thứ hai, bằng cách khuyến khích sự tham gia của người dân địa phương trong quản lý rừng, Nhà nước tin rằng các hộ gia đình, cộng đồng/thôn/bản sẽ có khả năng quản lý hiệu quả các khu rừng được giao.

Với bối cảnh trên, bài viết này cung cấp một số quan điểm về sự phân quyền và quyền sở hữu trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và đề xuất khung khái niệm về phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam.

TIẾP CẬN LÝ THUYẾT

Các quan điểm về phân quyền

Phân quyền không phải là một hiện tượng mới ở các nước đang phát triển, nhưng sự nổi lên của nó khác biệt qua thời gian và không gian. Theo Agrawal và Ostrom (2001), vì các nhà lãnh đạo chính trị, các nhà tài trợ quốc tế, người dân địa phương và các nhà lãnh đạo của họ bắt đầu xem phân quyền như là phương tiện để đạt được các mục tiêu kinh tế-chính trị và chính sách, phân quyền là mục tiêu quan trọng của chính sách Nhà nước. Nghiên cứu phân quyền ở các nước đang phát triển, Ngân hàng Thế giới đã báo cáo: "Trong số 75 nước đang phát triển và nước quá độ với hơn 5 tỉ dân, chỉ có 12 nước xác nhận là đã bắt tay vào một số hình thức chuyển giao quyền chính trị cho chính quyền địa phương các cấp của chính phủ" (Agrawal, Ribot, 1999)

Phân quyền là một thuật ngữ rất khó để định nghĩa rõ ràng. Nó được chia thành nhiều hình thức và được các học giả xem xét thông qua các khía cạnh khác nhau. Theo Agrawal và Ribot (1999) và Ribot (2002) phân quyền là bất kỳ hành động nào được chính quyền trung ương chuyển giao quyền lực một cách chính thức đến các bên liên quan và các cơ quan

ở các cấp thấp hơn trong một hệ thống cấp bậc thuộc hành chính-chính trị và lãnh thổ quốc gia. Meinzen-Dick và Knox (2001) định nghĩa phân quyền như là sự chuyển giao cả quyền ra quyết định, trách nhiệm chi trả cho các cấp chính quyền thấp hơn. Tương tự, Cheema và Rondinelli (1983) định nghĩa phân quyền là sự chuyển giao quyền lập kế hoạch, ra quyết định hay quyền quản lý hành chính từ chính quyền trung ương đến các tổ chức, các đơn vị hành chính ở cấp địa phương. Mặc dù phân quyền được định nghĩa bởi nhiều học giả, nhưng hầu hết các định nghĩa đều đề cập đến việc trao quyền lực và quyền lợi từ chính quyền trung ương đến các cơ quan ở cấp thấp hơn. Phân quyền được tiến hành dưới nhiều hình thức. Các hình thức đó bao gồm phân quyền chính trị, quản lý hành chính, tài chính, và thị trường. Phân quyền cũng có thể xuất hiện dưới nhiều hình thức khác nhau trong phạm vi các quốc gia/khu vực (xuyên quốc gia), trong phạm vi quốc gia và ngay cả trong các lĩnh vực khác nhau (nông nghiệp, lâm nghiệp, tài chính…).

Trong bối cảnh của quản lý tài nguyên thiên nhiên, phân quyền chủ yếu diễn ra dưới 2 hình thức: phân quyền dân chủ và phân quyền hành chính. Theo Ribot (2002), phân quyền hành chính gắn liền với việc chuyển giao quyền lực của Nhà nước, trung ương đến các chính quyền địa phương hay các cơ quan quản lý chuyên ngành thuộc các bộ chủ quản ở cấp địa phương. Những cơ quan này có trách nhiệm giải trình lên các cấp trên trực tiếp của họ. Ngược lại, phân quyền dân chủ xuất hiện khi quyền lực và các nguồn tài nguyên được chuyển giao đến các đại diện ở địa phương và các đại diện này chịu trách nhiệm giải trình với người dân địa phương. Phân quyền dân chủ hướng đến gia tăng sự tham gia của người dân địa phương trong việc ra quyết định. Hai khái niệm trên được sử dụng bởi nhiều học giả để phân tích phân quyền ở hầu hết các nước đang phát triển.

Cách tiếp cận/khung khái niệm (conceptual framework) trong nghiên cứu về sự phân quyền

Một phần của lý do tại sao có quá nhiều thuật ngữ (hình thức) khác nhau được sử dụng để mô tả phân quyền là do phân quyền có thể xảy ra theo nhiều chiều hướng đến nhiều cấp độ, và cho nhiều loại công việc khác nhau (Agrawal, Ostrom, 2001). Vì vậy, có nhiều khung khái niệm về sự phân quyền được phát triển bởi nhiều học giả trên thế giới. Agrawal và Ribot (1999) nhìn phân quyền từ 3 yếu tố chính: các bên liên quan, quyền lực, và trách nhiệm giải trình. Trong khung khái niệm của họ, lĩnh vực quản lý hành chính và chính trị của phân quyền được mô tả bởi việc tổng hợp của 3 yếu tố cơ bản trên. Djogo và Syaf (2003) phân tích tiến trình phân quyền bằng cách nối kết các nhà cầm quyền và các mối quan hệ quyền lực với trách nhiệm giải trình của họ trong quản trị rừng. Một khung khái niệm được phát triển bởi Meinzen-Dick và Knox (2001) trong nghiên cứu về sự phân quyền là xem xét các vai trò, động cơ và năng lực của các bên liên quan trong một bối cảnh nhất định; và cũng để xem xét các mối quan hệ giữa các thể chế này về mặt ra quyết định, cung cấp dịch vụ, dòng chảy tài nguyên, và trách nhiệm giải trình. Không có những quy định rõ ràng, nhưng nó là hữu ích để xem xét ai đưa ra loại quyết định gì, những dịch vụ gì được cung cấp, ai chi trả cho ai cho các dịch vụ khác nhau, và làm thế nào và đối với ai mỗi thể chế sẽ được giải trình. Thêm vào đó, Agrawal và Ostrom (2001) phân tích phân quyền thông qua việc kiểm chứng

quyền sở hữu/quyền hưởng dụng và những vấn đề có liên quan đến quyền này. Họ xem xét sự phân quyền để xác định các bên liên quan thích hợp nhất để khởi xướng các hoạt động phân quyền. Theo họ, liên quan đến các quyền sở hữu dưới sự phân quyền, các quyền và các năng lực được chuyển giao cho các bên liên quan ở các cấp thấp hơn cần phải được khảo sát.

Các bên liên quan tham gia vào tiến trình phân quyền

Phân quyền được khởi xướng bởi Nhà nước và lôi cuốn nhiều bên liên quan tham gia. Vì thế, có thể thừa nhận rằng các bên liên quan đóng vai trò chủ chốt trong tiến trình phân quyền. Phân tích phân quyền ở Đông Nam Á và Tây Phi, Agrawal và Ribot (1999) chỉ ra rằng các bên liên quan trong phạm vi địa phương, những người sử dụng quyền đối với các nguồn tài nguyên công cộng có thể bao gồm các công chức được bầu cử hay được chỉ định, các tổ chức phi chính phủ, những người đứng đầu, các cá nhân có quyền lực, hay các tổ chức đoàn thể như cộng đồng, hợp tác xã... Các tác giả này cũng cho rằng các bên liên quan cũng có thể khác nhau về niềm tin và mục tiêu của họ, hoặc mang tính tập thể hơn là cá nhân.

Tương tự, tổng quan các vấn đề về phân quyền ở châu Phi, Ribot (2002b) đã chỉ ra rằng các bên liên quan khác nhau bao gồm các tổ chức được bầu cử, các tổ chức theo luật tục, những người dược bổ nhiệm vào các cơ quan quản lý hành chính, các đại diện của các dịch vụ kỹ thuật và các cơ quan bộ ở cấp địa phương, các nhóm cộng đồng, các ủy ban phát triển và các tổ chức phi chính phủ, đang tiếp nhận quyền lực ở nông thôn châu Phi dưới sự phân quyền. Trong khi đó, Meinzen-Dick và Knox (2001) chia các bên liên quan được lôi cuốn vào phân quyền thành các nhóm sử dụng tài nguyên, các cơ quan chức năng, chính quyền địa phương, và các thành phần tư nhân (doanh nghiệp và các tổ chức phi chính phủ). Mặc dù các bên liên quan được chia thành nhiều nhóm khác nhau bởi nhiều học giả khác nhau, nhưng các bên liên quan có các mối quan hệ quyền lực và các mối quan hệ trách nhiệm khác nhau. Thêm vào đó, một điều chắc chắn rằng cùng một loại quyền lực được trao cho các bên liên quan khác nhau sẽ dẫn đến những kết quả khác nhau. Chính vì thế, không có một sự hiểu biết về quyền lực và trách nhiệm giải trình của các bên liên quan khác nhau trong phạm vi mà họ sử dụng các quyền lực và trách nhiệm của mình như thế nào và với ai, thì không thể biết được ý nghĩa của sự phân quyền đã được thực hiện. Mặt khác, bản chất của sự phân quyền phụ thuộc một cách đáng kể vào những ai đang nắm quyền lực trong tay, và mối quan hệ trách nhiệm giải trình mà họ là chủ thể (Agrawal, Ribot, 1999). Tuy nhiên không có bên liên quan nào hoạt động độc lập, tất cả họ đều là nhân tố quan trọng trong tiến trình phân quyền. Các bên liên quan được đặt vào các cấp độ khác nhau của các hành động xã hội. Mối quan hệ giữa các bên liên quan không chỉ theo chiều thẳng đứng mà còn theo chiều ngang. Ví dụ như sự chuyển giao quyền lực của chính quyền trung ương đến các cấp thấp hơn thể hiện quan hệ chiều dọc, trong khi chuyển giao đến các các nhóm sử dụng tài nguyên thể hiện mối quan hệ theo chiều ngang (Meinzen-Dick, Knox, 2001).

Sự thay đổi quyền sở hữu như là sự chuyển giao "tập hợp các quyền" (bundles of rights) trong phân quyền

Trong cuộc sống hàng ngày của chúng ta, quyền sở hữu/quyền hưởng dụng đóng vai trò quan trọng như là sự nối kết giữa yếu tố kinh tế, chính trị và tính hợp pháp. Khái niệm về quyền sở hữu không đơn giản, do khi con người có những mong đợi khác nhau thì họ hướng đến để xem xét các sự việc khác biệt nhau (Macpherson, 1978). Mặc dù khái niệm về quyền sở hữu được sử dụng khác nhau và thay đổi theo thời gian, nhưng nó được xem xét từ ba góc độ chính: quyền sở hữu được xem xét từ các quyền (mối quan hệ quyền lực), được xem xét từ các mối quan hệ xã hội, và được xem xét từ các thực tiễn hàng ngày.

Macpherson (1978) xem quyền sở hữu từ các mối quan hệ quyền lực, ông xem quyền sở hữu như là một quyền, một quyền với ý nghĩa là quyền có thể sử dụng hay hưởng lợi một số nguồn tài nguyên nào đó. Bromley (1991) cho rằng: quyền sở hữu là dòng hưởng lợi (hoặc thu nhập). Quyền sở hữu là mối quan hệ xã hội mà mối quan hệ này xác định người chủ (sở hữu) đối với một giá trị nào đó (dòng hưởng lợi) so với những người khác. Ngoài ra, một số học giả đã chú ý nhiều hơn đến quyền sở hữu như là thực tiễn về quản lý tài nguyên. Thực tế cho thấy những thay đổi về mật độ dân số, công nghệ, quyền lực chính trị... đã dẫn đến những thay đổi trong chuyển nhượng các quyền sở hữu và trong sắp xếp thể chế liên quan đến các quyền này (Feder, Feeny, 1991). Peter Vandergeest (1997) cho rằng quyền sở hữu là sự đòi hỏi có tính pháp lý và có thể thực thi được đối với một số loại tài nguyên. Theo ông các quyền sở hữu là thực tiễn hàng ngày cũng như các mối quan hệ xã hội và các quy tắc. Trong thực tiễn cuộc sống hàng ngày, các chế độ sở hữu được hình thành bởi các mối quan hệ phức tạp của chính trị, pháp luật, kinh tế, văn hóa, giới, các quan hệ dòng họ, và những thứ khác mà chúng đan xen lẫn nhau, được dàn xếp và thay đổi theo thời gian.

Theo Điều 164, Luật dân sự năm 2005 của Việt Nam thì quyền sở hữu tài sản bao gồm: quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Trong đó, quyền chiếm hữu là quyền nắm giữ, quản lý tài sản; quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản; quyền định đoạt là quyền chuyển giao quyền sở hữu tài sản hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó.

Trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, chúng ta cần khảo sát tỉ mỉ phạm vi và bản chất của quyền sở hữu, trong đó làm nổi bật các chế độ sở hữu do con người tạo nên với mục đích là quản lý con người trong việc sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên. Chế độ quản lý tài nguyên là cấu trúc của các quyền và trách nhiệm, cấu trúc này tiêu biểu cho mối quan hệ của một cá nhân với những người khác đối với một tài nguyên cụ thể nào đó (Bromley, 1991). Có bốn chế độ quyền sở hữu trong quản lý tài nguyên thiên nhiên: sở hữu Nhà nước (state property regime), sở hữu cá nhân (private property regime), sở hữu chung (common property regime) và tiếp cận tự do (non-property regime/open access). Không có một loại chế độ sở hữu nào là tuyệt đối hoàn toàn, phần lớn nó chuyển từ chế độ sở hữu này sang chế độ sở hữu khác tùy thuộc vào sự thay đổi bối cảnh xã hội và chính trị.

Quyền sở hữu đóng vai trò trung tâm không chỉ trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, mà còn trong tiến trình phân quyền. Quyền sở hữu bao gồm các mối quan hệ giữa người nắm giữ các quyền với những người khác, và một thể chế để hỗ trợ các yêu cầu của người nắm quyền. Vì thế, sự công nhận của Nhà nước về các

quyền của người sử dụng tài nguyên thiên nhiên tăng độ an toàn về quyền sở hữu và tạo ra động cơ lớn hơn cho người sử dụng tham gia quản lý và đầu tư vào các nguồn tài nguyên. Việc trao các quyền cho người sử dụng tài nguyên cũng góp phần rút ngắn "khoảng cách/bất cập (gap)" giữa các quyền theo luật tục và quyền do luật pháp quy định, làm tăng thêm độ an toàn về sở hữu và làm hài hòa các mối quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước và những người sử dụng tài nguyên ở địa phương (Meinzen-Dick, Knox, 2001).

Sự phân quyền trong quản lý tài nguyên thiên nhiên sẽ dẫn tới những thay đổi về các quyền sở hữu đối với các nguồn tài nguyên, trong đó người sử dụng tài nguyên ở cấp địa phương có được các quyền và khả năng để làm cho các quyền này vận hành. Chính vì thế, phân quyền có khả năng thực hiện thành công hơn khi mà những người sử dụng được huy động để ủng hộ nó và khi họ có được các quyền sở hữu (Agrawal, Ostrom, 2001).

Xem xét phân quyền thông qua các quan hệ sở hữu, Meinzen-Dick và Knox (2001) và Agrawal và Ostrom (2001) không xem các quyền sở hữu như là khái niệm đơn giản của "sở hữu" đã được công nhận bởi luật pháp Nhà nước, mà xem xét nó như là "tập hợp các quyền"- những quyền có thể được tìm thấy nguồn gốc từ luật pháp Nhà nước, luật tục và các khuôn khổ có tính cách quy chuẩn khác. Họ cho rằng "sở hữu" thường được thực hiện khi có hoàn toàn sự kiểm soát và các quyền đối với một nguồn tài nguyên. Nếu chúng ta chỉ xem xét "sở hữu" được công nhận bởi Nhà nước về các nguồn tài nguyên thiên nhiên, chúng ta thường nhận thấy rằng Nhà nước tuyên bố chúng là của họ và không sẵn sàng để từ bỏ nó. Nhưng nếu chúng ta nhìn vào "tập hợp các quyền" thì nó dễ dàng hơn để xác định các quyền cụ thể-những quyền có thể hoặc đã được nắm giữ bởi người sử dụng (cá nhân hay tập thể). Trên thực tế, phân quyền ở một số quốc gia có khuynh hướng là chuyển trách nhiệm về bảo vệ các nguồn tài nguyên rừng đến các cộng đồng địa phương mà không công nhận quyền sử dụng các nguồn tài nguyên đó theo một cách chính thức cho sự hưởng lợi của chính họ. Nghiên cứu về phân quyền ở châu Á Thái Bình Dương, Fisher (1999) đã chỉ ra rằng một cộng đồng dân tộc ở Phi-líp-pin được giao cho trách nhiệm để bảo vệ khu vực đầu nguồn, nhưng không có quyền sử dụng các nguồn tài nguyên trong khu vực đó. Ở các khu bảo tồn của Ấn Độ cũng xảy ra trường hợp tương tự như vậy.

Trong khung phân tích về phân quyền của mình, Meinzen-Dick, Knox, Agrawal và Ostrom đã sử dụng tiếp cận "tập hợp các quyền" của Schlager và Ostrom (1992) để phân tích sự chuyển giao các quyền từ chính quyền trung ương đến các bên liên quan ở các cấp thấp hơn. Việc chuyển giao "tập hợp các quyền" sẽ làm thay đổi các quan hệ xã hội, các quan hệ quyền lực và các quan hệ trách nhiệm giữa các bên liên quan trong tiến trình phân quyền.

Trong tiếp cận "tập hợp các quyền", Schlager và Ostrom xác định năm quyền có liên quan nhất đến việc sử dụng các nguồn tài nguyên chung, bao gồm:

- Quyền tiếp cận (access): quyền đi vào khu vực tài nguyên đã được xác định
- Quyền khai thác (withdrawal): Quyền thu hái các sản phẩm từ nguồn tài nguyên
- Quyền quản lý (management): Quyền quy định các cách thức sử dụng trong nội bộ và thay đổi nguồn tài nguyên bằng cách tạo ra những cải thiện

• Quyền ngăn chặn/loại trừ (exclusion): Quyền quyết định ai sẽ có quyền tiếp cận và thu hái.

• Quyền chuyển nhượng (alienation): Quyền được bán hay cho thuê các quyền trên

Năm quyền trên có thể được xem xét dưới góc độ quyền chính thức (fomal right) và quyền không chính thức (informal right). Quyền chính thức là quyền được công nhận về mặt pháp luật. Quyền không chính thức liên quan đến thực tiễn hàng ngày (hoặc trải nghiệm) trong các trường hợp mà các quyền này không được công nhận chính thức bởi Nhà nước. Các quyền này được xác định và được bắt buộc tuân thủ bởi chính những người sử dụng tài nguyên. Trong một số trường hợp, các quyền không chính thức có thể được nhận thức như là sự công nhận của luật pháp tuy nhiên chúng thường ít có sự đảm bảo hơn là các quyền chính thức (Schlager, Ostrom 1992).

SỰ PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ RỪNG Ở VIỆT NAM

Cùng với sự phát triển của đất nước, chính sách lâm nghiệp cũng thay đổi để phù hợp với mục tiêu và chiến lược quản lý rừng qua từng thời gian. Nhìn chung, chính sách lâm nghiệp Việt Nam trước 1986 chủ yếu đẩy mạnh sản xuất, cụ thể là tăng cường sản xuất gỗ. Tất cả diện tích rừng trên toàn quốc đều do Nhà nước vào quản lý, khai thác để đạt được sự thặng dư. Đây là thời kỳ tập trung hóa trong quản lý rừng. Sau năm 1992, Nhà nước khởi xướng phân quyền trong quản lý rừng thông qua việc thực hiện chính sách GĐGR với mục tiêu nhằm khuyến khích sự tham gia của người dân địa phương vào bảo vệ và phát triển rừng, vì Nhà nước tin tưởng rằng người dân địa phương sẽ quan tâm hơn đến việc quản lý và bảo vệ rừng khi họ có các quyền chính thức đối với rừng và đất lâm nghiệp.

Trong bối cảnh quản lý rừng của Việt Nam, sự phân quyền được thể hiện thông qua hai hình thức: phân quyền hành chính và phân quyền dân chủ. Trong đó, phân cấp quản lý Nhà nước về rừng và đất lâm nghiệp được xem là phân quyền hành chính và chính sách GĐGR được xem như phân quyền dân chủ.

Theo Quyết định số 245/1999/QĐ-TTg (hiện nay được thay thế bởi Quyết định 07/2012/QĐ-TTg), phân cấp quản lý Nhà nước về rừng và đất lâm nghiệp được xác định như sau: UBND các cấp chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về rừng và đất lâm nghiệp trên địa bàn. Ở cấp tỉnh, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan giúp UBND tỉnh trong việc thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước về rừng và đất lâm nghiệp. Chi cục Kiểm lâm là đơn vị thừa hành pháp luật về quản lý bảo vệ rừng và quản lý lâm sản. Sở Tài nguyên và Môi trường giúp UBND tỉnh thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước về đất lâm nghiệp. Ở cấp huyện, Phòng Tài nguyên và Môi trường có nhiệm vụ giúp UBND huyện trong việc thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước về đất lâm nghiệp. Hạt Kiểm lâm có nhiệm vụ thừa hành pháp luật về quản lý bảo vệ rừng và quản lý lâm sản. Ở cấp xã, diện tích rừng và đất rừng chưa sử dụng ở mỗi địa phương được giao cho UBND xã quản lý và lập chương trình và kế hoạch để bảo vệ, phát triển và sử dụng. Đây là hình thức phân cấp quản lý Nhà nước (phân quyền hành chính) trong quản lý rừng và đất rừng, hình thức này liên quan đến sự chuyển giao quyền lực từ chính quyền trung ương đến chính quyền địa phương (cấp tỉnh, huyện và xã), bên cạnh đó các đơn vị cấp dưới phải chịu trách nhiệm hoàn toàn trước đơn vị cấp

cao hơn. Để thực hiện chính sách GĐGR, UBND tỉnh và huyện ra quyết định thành lập Ban chỉ đạo giao đất giao rừng (BCĐGĐGR) của tỉnh và huyện để chỉ đạo và điều phối các hoạt động liên quan đến GĐGR. Ngoài ra UBND huyện còn thành lập Tổ công tác (TCT) ở cấp huyện, UBND xã thành lập Hội đồng giao đất giao rừng (HĐGĐGR) cấp xã và TCT xã. Các TCT và HĐGĐGR xã chịu trách nhiệm khảo sát, chuẩn bị kế hoạch sử dụng đất và GĐGR, thực hiện GĐGR trên thực địa và hoàn tất các thủ tục hành chính. Các đơn vị này báo cáo lên BCĐGĐGR cấp huyện, sau đó BCĐGĐGR cấp huyện báo cáo tiến độ lên BCĐGĐGR cấp tỉnh.

Theo Luật đất đai năm 2003 và Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, UBND tỉnh có thẩm quyền GĐGR cho các tổ chức và UBND huyện có thẩm quyền GĐGR cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn sử dụng ổn định lâu dài cho mục đích lâm nghiệp trong thời hạn 50 năm. Người nhận đất nhận rừng có quyền chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê, thừa kế, thế chấp và góp vốn bằng các quyền sử dụng đất. Nhưng đồng thời, họ phải sử dụng rừng và đất rừng theo đúng quy định của pháp luật. Vì thế, chính sách GĐGR có thể được xem là phân quyền dân chủ trong quản lý rừng.

Tiến trình thực hiện GĐGR đã lôi cuốn nhiều bên liên quan khác nhau tham gia và mỗi bên liên quan tham gia với những động cơ khác nhau. Nghiên cứu về phân quyền trong quản lý rừng ở Đăk Lăk, Trần Hữu Nghị (2002, 2003) đã chỉ ra rằng các lâm trường quốc doanh được giao nhiệm vụ thực hiện tiến trình GĐGR thông qua việc trả lại một số diện tích rừng cho chính quyền địa phương (UBND tỉnh/huyện) để giao cho người dân/cộng đồng. Các diện tích rừng tự nhiên mà các lâm trường trả lại để giao cho người dân địa phương (các cộng đồng) chủ yếu là rừng nghèo hay rừng bị suy thoái, ở đó họ cũng không còn thu lợi được gì. Vì thế chính sách GĐGR có thể cũng là một cơ hội cho một số lâm trường chuyển giao trách nhiệm bảo vệ các khu rừng nghèo và rừng bị suy thoái cho người dân địa phương, những khu rừng đó không thể khai thác được trong 5-10 năm tới. Trong những vùng đất đỏ bazan phì nhiêu, thích hợp cho việc trồng các cây hàng hóa như cà phê và tiêu, lâm trường cố gắng giữ lại để sản xuất kinh doanh theo hướng hàng hóa. Trong khi đó động lực của người dân địa phương để được tham gia vào tiến trình thực hiện GĐGR là để có quyền chính thức sử dụng rừng và đất rừng cũng như các hưởng lợi có liên quan, và để chuyển giao rừng và đất rừng cho con cháu của họ. Ngoài ra, người nhận rừng có thể được phép sử dụng 5-10% đất rừng được giao cho sản xuất nông nghiệp để đáp ứng nhu cầu lương thực (đảm bảo an ninh lương thực).

Trong nghiên cứu ảnh hưởng của sự phân quyền đến các quyền trong quản lý rừng cộng đồng ở vùng cao tỉnh Thừa Thiên Huế (trường hợp của thôn Kăn Sâm, xã Hồng Hạ, huyện A Lưới), Hoàng Huy Tuấn (2010) đã chỉ ra rằng giao rừng cho thôn Kăn Sâm quản lý xuất phát từ nhu cầu của những "người bên ngoài" (chính quyền địa phương, dự án Hành Lang Xanh). Cũng như các vùng khác trong cả nước, dưới áp lực của nhu cầu bảo vệ môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học ở cấp quốc tế và quốc gia, UBND huyện và UBND xã cố gắng làm giảm việc phá rừng, đặc biệt là phá rừng tự nhiên, thông qua việc giao rừng cho cộng đồng. UBND xã hoàn toàn đồng ý với quyết định của UBND huyện về việc giao rừng tự nhiên cho cộng đồng dân cư thôn quản lý, vì những diện tích này đều là rừng nghèo và

bị suy thoái nghiêm trọng, nó không thể khai thác được trong vòng 15-20 năm tới. Dự án Hành Lang Xanh hỗ trợ tài chính cho chính quyền địa phương giao rừng cho cộng đồng với hai mục tiêu chính sau: có được sự ủng hộ và cam kết của cộng đồng về bảo tồn đa dạng sinh học thông qua việc thực hiện các sáng kiến của cộng đồng trong quản lý rừng và phục hồi rừng; và khuyến khích quản lý rừng bền vững và cải thiện sinh kế. Trong khi đó, động cơ khuyến khích cộng đồng dân cư thôn tham gia vào tiến trình giao rừng là họ sẽ có được quyền pháp lý (được cấp sổ đỏ) sau khi nhận rừng, cũng như được hưởng lợi từ dự án Hành Lang Xanh. Sau khi giao rừng cho cộng đồng, dự án Hành Lang Xanh đã hỗ trợ kinh phí cho người dân tham gia lớp tập huấn về kỹ thuật trồng Mây và trồng thử nghiệm Mây và Lá Kè trong diện tích rừng được giao. Tuy nhiên, rừng giao cho cộng đồng thì rất nghèo, nhưng sau khi giao rừng thì có rất ít sự hỗ trợ về mặt pháp lý, kỹ thuật và tài chính từ chính quyền địa phương và các chương trình dự án, vì vậy có thể nói rằng Nhà nước đã gián tiếp chuyển chi phí quản lý rừng cho cộng đồng thông qua việc giao rừng tự nhiên.

Xem xét sự chuyển giao quyền sở hữu trong phân quyền từ góc độ "tập hợp các quyền" thì "khoảng cách/bất cập" giữa quyền chính thức và quyền không chính thức vẫn tồn tại. Theo Trần Ngọc Thanh (2003), chính sách GĐGR ở Đăk Lăk chưa đem lại những kết quả như mong đợi, vì sự không an toàn về quyền hưởng dụng rừng có thể xuất hiện do sự bất cập giữa luật pháp Nhà nước và luật lệ địa phương. Đầu tiên, vào lúc bắt đầu của chương trình, chính phủ đã cho rằng các chính sách GĐGR sẽ được bổ sung bởi các luật lệ địa phương thông qua việc trao quyền sở hữu cho những người sử dụng địa phương. Vì thế, người nhận rừng sẽ đóng vai trò là người bảo vệ rừng hơn là người vi phạm. Tuy nhiên, thực tế đây là một nhiệm vụ khó khăn vì các luật lệ địa phương không ăn khớp/phù hợp với luật pháp Nhà nước. Ví dụ: theo luật lệ địa phương, cả anh A (người dân của thôn nghiên cứu) và anh B (người dân của thôn bên cạnh) được phép phát rừng để canh tác nương rẫy. Việc loại trừ người hàng xóm khỏi việc canh tác nương rẫy là không thể thực hiện được. Quan hệ giữa anh A và anh B liên quan đến rừng không thể đơn giản được giải quyết bởi pháp luật mà còn thông qua các mối quan hệ xã hội, và các mối quan hệ xã hội này thường bị chi phối rất mạnh bởi luật tục. Vì vậy trên thực tế của địa bàn nghiên cứu, việc GDGR có khả năng tăng thêm các mâu thuẫn tiềm ẩn trong quản lý tài nguyên rừng giữa những người được nhận rừng và những người không được nhận rừng. Thứ hai, người nhận rừng không thể loại trừ người không nhận rừng do thiếu môi trường pháp lý để hỗ trợ cho các quyền vì không có bất kỳ hỗ trợ tích cực nào từ chính quyền địa phương và các ban ngành chức năng. Cưỡng chế luật đóng một vai trò quan trọng trong an toàn về sở hữu rừng, tuy thế nó không thể được tạo ra một cách tự động bằng việc tự cho phép bởi những người được nhận rừng. Thứ ba, mâu thuẫn trong nội bộ của thôn được giao rừng và giữa các thôn khác (không được giao rừng) vẫn tiếp tục tồn tại và điều này chứng tỏ việc không an toàn về quyền hưởng dụng rừng có thể xảy ra. Theo sự phản ánh của người dân địa phương, mâu thuẫn về khai thác gỗ, mở rộng đất canh tác và các thủ tục hành chính (về lâm nghiệp) phức tạp là mối quan tâm của hầu hết người nhận rừng.

KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT KHUNG KHÁI NIỆM VỀ SỰ PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ RỪNG Ở VIỆT NAM

Sự phân quyền trong quản lý tài nguyên thiên nhiên được xem xét từ nhiều khía cạnh khác nhau (các bên liên quan, quyền lực, trách nhiệm giải trình hay vai trò, động cơ và năng lực của các bên lien quan) của nhiều học giả trên Thế giới như Agrawal, Ribot, Ostrom, Knox, Meinzen-Dick… Trong bối cảnh của Việt Nam, chúng tôi đề xuất khung khái niệm về sự phân quyền trong quản lý rừng bằng cách kết hợp chặt chẽ các khung khái niệm của các học giả trên nhằm đưa ra những định hướng phân tích các mối tương tác của các yếu tố liên quan đến phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam.

Nhìn chung, các bên liên quan tham gia vào tiến trình GĐGR có thể được chia ra thành 4 nhóm chính như sau:

- Chính quyền địa phương bao gồm: UBND tỉnh, UBND huyện và UBND xã
- Các cơ quan chức năng/chuyên môn từ cấp tỉnh đến huyện bao gồm: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở tài nguyên và Môi trường; Hạt Kiểm lâm, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
- Nhóm sử dụng bao gồm: cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân, các doanh nghiệp tư nhân
- Các nhà tài trợ và các chương trình, dự án

Quan hệ giữa các bên liên quan trong GĐGR bao gồm cả các mối quan hệ theo chiều dọc và chiều ngang. Chính quyền địa phương cấp dưới chịu sự quản lý về mặt hành chính của cấp cao hơn theo một nguyên tắc chặt chẽ. Trong khi đó, cơ quan chức năng/chuyên môn không những chỉ chịu sự quản lý về mặt hành chính bởi chính quyền địa phương cùng cấp, mà còn chịu sự quản lý về mặt chuyên môn của cấp cao hơn. Tương tự, các mối quan hệ giữa các nhóm sử dụng và các bên liên quan khác cũng chứa đựng các quan hệ theo chiều dọc và chiều ngang.

Từ tiếp cận lý thuyết về sự phân quyền và quyền sở hữu trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và một số nghiên cứu trường hợp liên quan đến GĐGR ở Việt Nam, chúng tôi nhận thấy rằng: cùng với việc xem xét mối tương tác giữa ba nhân tố: các bên liên quan, quyền và trách nhiệm của mỗi bên trong tiến trình phân quyền, chúng ta phải phân tích tại sao và làm thế nào mỗi bên liên quan lại tham gia vào phân quyền thông qua xem xét vai trò, động cơ và năng lực của họ. Bởi vì phân quyền trong quản lý tài nguyên thiên nhiên có thể tạo ra những động cơ cho quản lý, cung cấp sự cho phép quan trọng và kiểm soát các nguồn tài nguyên, tăng cường hành động tập thể và ấn định các quyền cho người sử dụng (Meinzen-Dick, Knox, 2001). Những vai trò đó có thể là vai trò trong việc ra quyết định, huy động các nguồn lực, cưỡng chế/bắt buộc tuân theo các luật lệ, giám sát,... Động cơ có thể liên quan đến các chi phí (chi phí cơ hội và chi phí tài chính), các hưởng lợi (hữu hình và vô hình), và các quyền (tập hợp các quyền)… Năng lực có thể là các nguồn tài chính, nguồn nhân lực (lao động, kiến thức và kỹ năng)…

Ngoài ra tiếp cận "tập hợp các quyền" của Schlager and Ostrom (1992) được Hoàng Huy Tuấn (2010) cụ thể hóa cho phù hợp trong bối cảnh quản lý rừng ở Việt Nam để phân tích sự thay đổi về quyền sở hữu như sau:

- Quyền tiếp cận (access): quyền đi vào các khu rừng đã được giao, nhưng chỉ để nghỉ ngơi, thư giãn chứ không được tác động vào rừng.

• Quyền khai thác (withdrawal): Quyền thu hái các sản phẩm rừng như là quyền được khai thác gỗ và thu hái các lâm sản ngoài gỗ (LSNG), khai thác dịch vụ môi trường rừng...

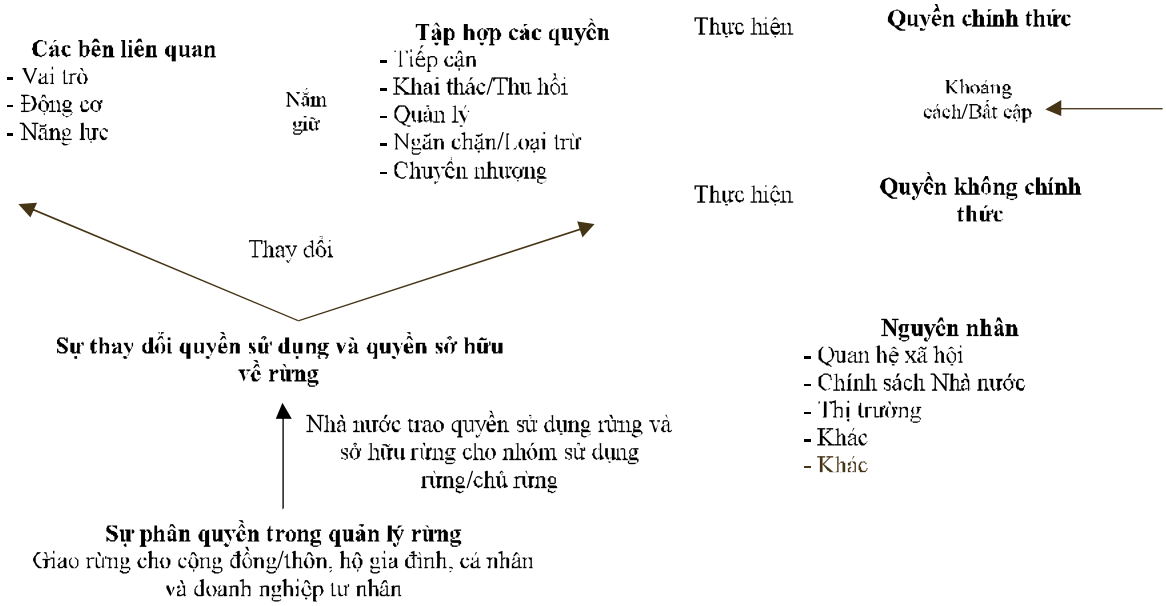
• Quyền quản lý (management): Quyền được sử dụng đất lâm nghiệp không có rừng cho sản xuất nông nghiệp theo quy định của pháp luật, trồng cây trong rừng, tỉa thưa, khoanh nuôi, phục hồi, làm giàu rừng…

• Quyền ngăn chặn/loại trừ (exclusion): Quyền ngăn chặn những người vi phạm việc khai thác gỗ hay bất kỳ hoạt động nào mà không được phép và quyền quyết định ai được phép khai thác gỗ và thu hái LSNG trong rừng, cũng như khai thác dịch vụ môi trường rừng...

• Quyền chuyển nhượng (alienation): Quyền chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng cho và góp vốn bằng quyền sử dụng rừng

"Tập hợp các quyền" trên phù hợp với quyền sở hữu tài sản được xem xét với tư cách là một định chế pháp lý do Nhà nước quy định tại Điều 164 Luật dân sự năm 2005. Trong đó, quyền quản lý và quyền ngăn chặn/loại trừ tương ứng với quyền chiếm hữu, quyền khai thác chính là quyền sử dụng, và quyền chuyển nhượng chính là quyền định đoạt.

Tóm lại khung khái niệm của phân quyền trong quản lý rừng (sơ đồ 1) xem chính sách GĐGR là điểm "đi vào" (entry point) và sự trao quyền sử dụng rừng của Nhà nước cho các nhóm sử dụng rừng/chủ rừng (trong trường hợp giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn, hộ gia đình, cá nhân và doanh nghiệp tư nhân) và trao quyền sở hữu đối với cây trồng, vật nuôi, tài sản gắn liền với rừng trồng do nhóm sử dụng rừng/chủ rừng tự đầu tư trong thời hạn được giao để trồng rừng sản xuất



Sơ đồ 1: Khung khái niệm về phân quyền trong quản lý rừng ở Việt Nam

Dựa vào khung khái niệm này, trước hết phải xác định các bên liên quan tham gia vào tiến trình GĐGR, cũng như phân tích vai trò, động cơ và năng lực của họ. Tiếp đến là nghiên cứu các bên liên quan thực hiện các quyền ("tập hợp các quyền") của họ như thế nào, bao gồm cả quyền chính thức và quyền không chính thức. Cuối cùng, là phân tích các nguyên nhân dẫn đến "khoảng cách/bất cập" giữa quyền chính thức và quyền không chính thức.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Agrawal, Arun, Elinor Ostrom (2001). Collective Action, Property Rights, and Devolution of Forest and Protected Area Management, in Ruth Meinzen-Dick, Anna Knox, and Monica Di Gregorio (eds.) Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy. Proceedings of the International Conference: 73-107.
2. Agrawal, Arun, Jesse Ribot (1999). Analyzing Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. The Journal of Developing Areas 33: 473-502.
3. Bromley, D.W. (1991). Environment and Ecology. Chapter 1 and 2. *Cambridge: Basil Blackwell.*
4. Djogo, Tony and Rudi Syaf (2003). Decentralization without Accountability: Power and Authority over Local Forest Governance in Indonesia. Paper reported to CIFOR: 1-17.
5. Dupar, Mairi (2002). Environment, Livelihoods, and Local Institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia. *World Resources Institute, Washington D.C.*
6. Feder, G., David Feeny (1991). Land Tenure and Property Rights: Theory and Implication for Development Policy. The World Bank Economic Review 5(1): 135-153.
7. Hoàng Huy Tuấn (2010). Sự phân quyền trong quản lý rừng ảnh hưởng như thế nào đến quyền sở hữu trong quản lý rừng cộng đồng? Nghiên cứu trường hợp ở vùng cao Thừa Thiên Huế. Tạp chí Nông nghiệp và Phát triển nông thôn số 10/2010
8. Macpherson, C.B. (1978). Property: Mainstream and Critical Position. University of Toronto Press, Toronto
9. Meinzen-Dick, Ruth, Anna Knox (2001). Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework, in Ruth Meinzen-Dick, Anna Knox, and Monica Di Gregorio (eds.) Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy. Proceedings of the International Conference: 41-72.
10. Nghi, Tran Huu (2002). Decentralization and Devolution of Forest Management in Vietnam: A Case Study of Ea Hleo and Cu Jut Forest Enterprises, Dak Lak

Province, Paper presented at "The Commons in an Age of Globalisation", the Ninth Conference of the International Association for the Study of Common Property. Victoria Falls, Zimbabwe.

11. Nghi, Tran Huu (2003). Why would Local Government Support Devolution? The Case Study in Dak Lak Province, Central Highland of Vietnam. Paper presented at the International Conference on Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices. *Chiang Mai, Thailand.*
12. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005). Luật dân sự
13. Ribot, Jesse C. (2002). Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute, Washington D.C.
14. Schalager, E and E. Ostrom (1992). Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economics 68(3): 249-262
15. Thanh, Tran Ngoc (2003). Does Devolution Really Influence Local Forest Institution? Two Case Studies in the Central Highlands of Vietnam. Paper presented at the International Conference on Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices. Chiang Mai, Thailand.
16. Vandergeest, Peter (1997). Rethinking Propert. The Common Property Resource Digest 41: 4-6.

Người thẩm định: TS. Phạm Xuân Phương