

VIỆN NGHIÊN CỨU SINH THÁI CHÍNH SÁCH XÃ HỘI - SPERI

Bất cập trong giao đất giao rừng tại cộng đồng dân tộc thiểu số miền núi

Thí điểm giao rừng gắn liền với giao đất lâm nghiệp theo Thông tư liên tịch 07/2011/TTLT-BNN-BTN tại thôn Lùng Sán, xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai

Tổng hợp: Đàm Trọng Tuấn
9/30/2012



Mục lục

Giới thiệu.....	3
Đặc điểm chung.....	4
Lịch sử di chuyển và tên gọi.....	6
Các hình thức quản lý đất rừng cộng đồng truyền thống.....	7
Quá trình hình thành các loại hình quản lý-sử dụng đất rừng mới hiện nay tại thôn Lùng Sán	10
Các loại hình quản lý rừng và đất rừng tại thôn Lùng Sán theo Luật pháp công nhận	11
Nghiên cứu điểm giao rừng gắn với giao đất lâm nghiệp cho cộng đồng người Mông tại thôn Lùng Sán	13
Tìm hiểu hệ thống quản trị truyền thống đối với đất và rừng của cộng đồng Mông thôn Lùng Sán	15
Điều tra các loại rừng và đất rừng văn hóa truyền thống cộng đồng.....	16
Rà soát ranh giới các loại đất-rừng có sự tham gia của cộng đồng.....	17
Rà soát đánh giá trạng thái rừng dựa vào cộng đồng.....	18
So sánh kết quả rà soát thực tiễn với hệ thống bản đồ chính thống	18
Một số bất cập trong các chương trình giao đất giao rừng, qui hoạch quản lý đất rừng tại thôn Lùng Sán	19
Khác nhau giữa cách hiểu và thực hành về quan niệm ‘sở hữu đất rừng.....	19
Cùng một thửa đất rừng tồn tại nhiều chủ sử dụng.....	20
Rừng văn hóa truyền thống của cộng đồng chưa được đề cập trong quá trình phân loại ba loại rừng.....	21
Sai lệch vị trí giao đất	21
Chồng chéo giữa các loại bản đồ	22
Bất bình đẳng trong qui hoạch và giao đất giao rừng	23
Chồng lấn ranh giới giữa Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai và các chủ sử dụng đất rừng tại thôn Lùng Sán	24
Thảo luận	26
Phụ lục.....	31

Giới thiệu

Tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2009, tổng dân số là người dân tộc thiểu số trên địa bàn 67 tỉnh và thành phố cả nước là 13 triệu người tương đương với 14,27%. Trong đó, 99,57% sinh sống trên các vùng trung du và miền núi, gồm: Miền núi, trung du phía Bắc là 54,68%, Tây Nguyên là 35,29%, Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung là 9,60%¹. Phần lớn các nhóm dân tộc miền núi sống dựa vào rừng và các hoạt động lâm nghiệp liên quan. Đối với những nhóm dân cư này, rừng và đất lâm nghiệp không chỉ là tư liệu sản xuất có tính chất đặc thù mà còn là không gian sinh tồn, có vai trò rất quan trọng đối với vấn đề xoá đói, giảm nghèo, ổn định đời sống, duy trì bản sắc văn hóa tộc người cũng như đảm bảo an ninh chính trị tại các vùng nông thôn miền núi.

Tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2010, toàn quốc có 13.388.075 ha đất rừng tự nhiên và đất rừng trồng. Diện tích này đang được giao (khoán) quản lý bảo vệ cho các đối tượng khác nhau, gồm: Ban quản lý rừng phòng hộ và đặc dụng (33.5%), cộng đồng -) cộng đồng dân cư thôn/bản, gia đình và nhóm hộ gia đình (25.1% tương đương 3.3 triệu ha), Công ty Nhà nước 16.1%, chưa giao và hiện đang quản lý bởi UBND xã (19.3%) và khá là 6%².

Một điều nghịch lý đó là, tại các vùng trung du, miền núi (Miền núi, trung du phía Bắc, Tây nguyên, Bắc Trung bộ và duyên hải miền trung) – nơi chiếm phần đa diện tích rừng và đất lâm nghiệp lại có tỉ lệ đồng bào dân tộc gặp nhiều khó khăn nhất. Tính đến tháng 9 năm 2012, toàn quốc còn 326.909 hộ dân tộc thiểu số nghèo miền núi thiếu và không có đất ở, đất sản xuất, gần bằng số hộ cần đầu tư của giai đoạn khởi đầu chính sách (2002-2008)³. Theo thống kê của Bộ Lao động, thương binh và xã hội, đến cuối năm 2006, trong 62 huyện nghèo nhất cả nước, phần lớn xảy ra tại khu vực miền núi và biên giới. Tỷ lệ hộ nghèo ở đây cao gấp 3,5 lần mức bình quân của cả nước. Dân số các huyện nghèo là 2,4 triệu người, trong đó có tới 90% là các hộ gia đình người các dân tộc thiểu số.

Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi sẽ tổng kết và phân tích kết quả rà soát, tìm hiểu thực địa thực trạng quản lý sử dụng đất rừng làm cơ sở giao rừng gắn với giao đất lâm nghiệp thí điểm theo thông tư liên tịch 07/2011/TTLT-BNN-BTN tại cộng đồng người Mông thôn Lùng Sán, xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai. Chương trình nghiên cứu thí điểm này được phối hợp triển khai bởi UBND huyện Si Ma Cai, Chi cục Phát triển Lâm nghiệp Lào Cai và Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI). Các phát hiện trong báo cáo nghiên cứu này hy vọng sẽ góp phần làm sáng tỏ các câu hỏi liên quan tới: i) thực trạng về kết quả và hiệu quả của công tác giao đất giao rừng và công tác bản đồ quy hoạch quản lý sử

¹ <http://www.cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=117454234#ixzz27pFJFXQV>

² Số liệu thống kê năm 2010 của Cục Kiểm Lâm Việt nam: www.kiemlam.org.vn

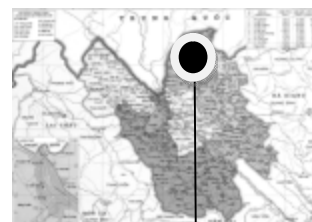
³ Báo cáo của đoàn giám sát thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số miền núi tại phen họp thứ 11, chiều 13/9 của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

đụng đất rừng tại các cộng đồng dân tộc thiểu số miền núi; ii) tại sao người dân tộc thiểu số miền núi vẫn thiếu đất sản xuất để ổn định đời sống và phát triển kinh tế mặc dù cáo cáo cho thấy nhóm này đã được giao hơn 1/3 quỹ đất lâm nghiệp trên cả nước, iii) bản thân các chính sách về đất đai vẫn chưa phù hợp hay việc triển khai các chính sách này (giao đất giao rừng, công tác bản đồ qui hoạch và quản lý đất lâm nghiệp) cần phải điều chỉnh? iv) nếu chưa phù hợp thì sẽ cần phải điều chỉnh ở những điểm nào? Nếu giao tiếp thì cơ chế nào cần được áp dụng để đảm bảo việc giao đất lâm nghiệp mang lại hiệu quả?

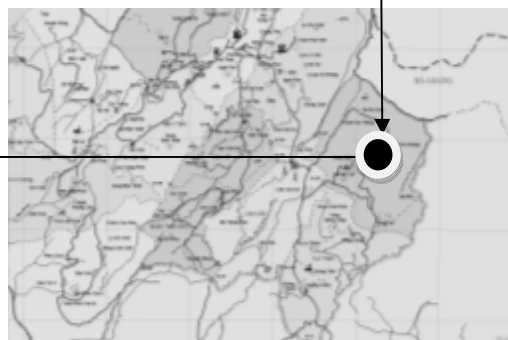
Đặc điểm chung



Bản đồ 2: Bản đồ xã Lũng Sui



Bản đồ 1: Bản đồ tỉnh Lào Cai



Bản đồ 3: Bản đồ huyện Si Ma Cai

Si Ma Cai là huyện miền núi cao, vùng biên giới của tỉnh Lào Cai có diện tích tự nhiên 23.493,8ha, trong đó 53% diện tích có độ dốc trên 25⁰ và chỉ có 15% diện tích dốc dưới 15⁰. Đây là địa bàn cư trú truyền thống lâu đời của 11 nhóm dân tộc thiểu số (phần lớn là đồng bào dân tộc Mông - chiếm hơn 84%) với tập quán sinh kế và sinh hoạt văn hoá chủ yếu dựa vào rừng và đất rừng. Tổng dân số toàn huyện tính đến 1/4/2011 khoảng 32.762 người và 6.280 hộ. Diện tích đất quy hoạch lâm nghiệp là 9.169,5 ha (chiếm 39,02% diện tự tự nhiên), trong đó diện tích đất có rừng là 6.865,7 ha (rừng tự nhiên 3.943,7 ha, chiếm 57,4%), diện tích đất trống quy hoạch cho lâm nghiệp là 2.303,8 ha. Nhìn chung diện tích rừng của huyện chiếm tỷ lệ thấp, phân bố phân tán. Tài nguyên rừng có trữ lượng thấp, đang có xu thế bị nghèo kiệt với độ che phủ của thảm thực vật rừng đạt 25,4%⁴. Trong tổng số đất lâm nghiệp có rừng phân theo chức năng sử dụng: Rừng phòng hộ là 4.560,7ha (chiếm

⁴ Quyết định số 443/QĐ-UBND tỉnh Lào Cai ngày 28/2/2011

66,4%); rừng sản xuất 2.305,0ha (33,6%). Phân theo đối tượng đang quản lý (báo cáo của ngành lâm nghiệp): Ban quản lý rừng 4667,1 ha (68,0%), UBND xã 378,4 ha (5,5%), hộ gia đình 1220,2 ha (17,8%), các đối tượng khác 600,0ha (8,7%).

Xã Lũng Sui cách trung tâm huyện lỵ Si Ma Cai 15 km về phía Đông Nam, cách trung tâm thành phố Lào Cai 90 km về phía Đông. Xã giáp với tỉnh Hà Giang (phía Bắc), xã Lử Thần (phía Nam), xã Cán Cấu (phía Tây) và huyện Bắc Hà (phía Đông). Tổng diện tích tự nhiên của toàn xã là 2.065 ha, trong đó, đất lâm nghiệp là 665 ha, chiếm 32,3 %.

Tính đến tháng 12/2009, tổng số hộ trên địa bàn xã là 409 hộ và 2.166 nhân khẩu, trong đó chia ra các thành phần dân tộc, gồm: dân tộc Mông 2.127 nhân khẩu (98,2%), dân tộc Kinh 27 nhân khẩu (1.26%); dân tộc Tày 8 nhân khẩu (0.38%); dân tộc Nùng 01 nhân khẩu (0.04%); dân tộc Phù Lá 01 nhân khẩu (0.04%); dân tộc Dáy 01 nhân khẩu (0.04%); dân tộc Dao 01 nhân khẩu (0.04%). Tổng số lao động là 1.105 người, chiếm 51% tổng số nhân khẩu, cơ cấu lao động phân theo ngành nghề như sau: Lao động nông nghiệp: 1.012 người chiếm 91,59%; Lao động CN-TTCN là: 08 người chiếm 0,72%; Thương mại dịch vụ: 85 chiếm 7,69%. Tỷ lệ hộ nghèo trên toàn xã là 41,34%.

Lũng Sui là vùng đồi núi cao, độ phân tầng cao từ 800-1.500m (cao trung bình 1.200m), địa hình có độ dốc lớn trên 25% chiếm tỉ lệ cao, được tạo bởi nhiều dãy núi chạy theo hướng Đông Bắc-Tây Nam và thấp dần về phía Bắc. Mức độ chia cắt mạnh xen kẽ những dải núi cao là các thung lũng sâu và nhỏ, nhiều nơi tạo thành vách đứng. Hơn nữa, sông suối của xã có bề rộng nhỏ và dốc nên cũng gây khó khăn cho sản xuất nông nghiệp của người dân.

Do hầu hết diện tích rừng của toàn xã có lịch sử lâu đời do các gia đình và cộng đồng tự khai phá và kế thừa qua nhiều đời nên được quản lý, bảo vệ một cách tự nguyện. Hàng năm, cùng với sự khuyến khích và hỗ trợ của chính quyền địa phương, người dân trồng mới được từ 2.000 đến 3.000 cây lâm nghiệp xã hội. Vì vậy, rừng ở Lũng Sui được đánh giá là tốt nhất so với các xã khác trong huyện với độ che phủ 34,9%.

Thôn Lũng Sán nằm ở trung tâm của xã Lũng Sui, có 63 hộ, 327 nhân khẩu, trong đó có 161 nữ, 141 lao động. 100% dân của thôn là người dân tộc Mông, thuộc 7 dòng họ là: họ Vàng (21 hộ, chiếm 33,4%), Giàng (16 hộ, chiếm 22,5%), Cự (12 hộ, chiếm 19,1%), Sùng (5 hộ, chiếm 7,9%), Hầu (5 hộ, chiếm 6,3%), Ly (5 hộ, chiếm 6,3%) và Tráng (1 hộ, chiếm 1,5%). Thôn thuộc vùng đồi núi, độ phân tầng cao từ 800 - 1.500 m so với mực nước biển. Điểm cao nhất là núi Háng Chà (1.431m), thấp nhất là điểm Cốc Phà (804m). Cũng tương tự như xã Lũng Sui, địa hình của thôn có độ dốc lớn trên 25% chiếm tỉ lệ cao, được tạo bởi nhiều dãy núi chạy theo hướng Đông Bắc - Tây Nam và thấp dần về phía Bắc. Thôn có diện tích là 313,9 ha, trong đó đất sản xuất nông nghiệp: 58,5 ha; đất dân cư: 10,45 ha; đất chưa sử

dụng và đất khác: 105,45. Riêng đất lâm nghiệp là 139,6 ha, được phân ra: đất rừng tự nhiên phòng hộ: 124,38; đất rừng tự nhiên sản xuất: 13,83; đất rừng trồng: 1,39 ha.

[Diện tích đất bình quân đầu người của xã...](#)

Lịch sử di chuyển và tên gọi

Người Mông ở xã thôn Lùng Sán nói riêng, Si Ma Cai nói chung có nguồn gốc từ Tù Chua Sang - một địa danh thuộc tỉnh Vân Nam, Trung Quốc. Theo tập quán sống và canh tác - du canh du cư và di tản do nội chiến, người Mông đã di chuyển và định cư ở Lùng Sán khoảng 300 - 400 năm. Để duy trì các phong tục tập quán và giúp đỡ nhau trong quá trình di chuyển, canh tác, dựng nhà cửa người Mông thường di chuyển theo từng dòng họ hoặc hai ba dòng họ với nhau.

Lùng Sán, được người dân địa phương gọi chệch từ cụm từ 'Lồng Sang', có nghĩa là 'Rồng trên cạn'. Điều này hàm ý là một vùng đồi núi trù phú, rậm rạp nằm ở dọc đầu nguồn con sông Chảy. Người dân quan niệm rằng, vùng đất này rất linh thiêng, có thần Rồng cai quản và bảo vệ cho cuộc sống của muôn loài. Trong vùng đất này có một con suối chảy quanh năm. Theo quan niệm của người dân thì con suối này là nơi trú ngụ của thần Rồng nước, theo tiếng Mông là 'Lồng Sênh' hoặc 'Sênh Sui'.

Thôn Lùng Sán thuộc xã Lùng Sui nằm trong địa giới hành chính của huyện Bắc Hà, tỉnh Hoàng Liên Sơn được thành lập năm 1981 trên cơ sở sáp nhập xã Lùng Sán và xã Seng Sui⁵. Năm 1991, tỉnh Hoàng Liên Sơn chia tách thành hai tỉnh là Yên Bái và Lào Cai, xã Lùng Sui thuộc huyện Bắc Hà của tỉnh Lào Cai⁶. Năm 2000, huyện Si Ma Cai được tái lập từ huyện Bắc Hà, xã Lùng Sui nằm trong đơn vị quản lý hành chính của huyện Si Ma Cai⁷.

⁵ [Quyết định số 205/CP ngày 28 tháng 05 năm 1981](#) của Hội đồng Chính phủ CHXHCNVN về việc điều chỉnh địa giới một số xã thuộc tỉnh Hoàng Liên Sơn.

⁶ [Nghị quyết do Quốc hội khoá VIII, kỳ họp thứ 9 ngày 12/08/1991 ban hành](#) về việc điều chỉnh địa giới hành chính một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

⁷ [Nghị định số 36/2000/NĐ-CP ngày 18 tháng 8 năm 2000](#) của Chính phủ về việc điều chỉnh địa giới hành chính huyện Bắc Hà để tái lập huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai.

Các hình thức quản lý đất rừng cộng đồng truyền thống

Theo truyền thống, các đối tượng tham gia quản lý và sử dụng đất rừng tại thôn Lùng Sán rất đa dạng, bao gồm rừng quản lý theo cộng đồng dân cư thôn, dòng họ và gia đình. Phần lớn cộng đồng quản lý, bảo vệ đất rừng không vì mục đích kinh tế mà chủ yếu là để duy trì không gian tín ngưỡng và quỹ tài nguyên cho sinh kế. Rừng cộng đồng gắn liền với bảo vệ môi trường của thôn, đặc biệt là bảo vệ, duy trì nguồn nước cho cộng đồng, góp phần vào việc đáp ứng những yêu cầu về xã hội như niềm tin tín ngưỡng bản địa, văn hóa truyền thống. Phương thức quản lý rừng cộng đồng cũng đơn giản thông qua sử dụng nguồn vốn và lao động hiện có của cộng đồng là chủ yếu. Các thành viên trong cộng đồng cùng nhau quản lý, bảo vệ rừng và hoàn toàn dựa trên nguyên tắc tự nguyện, cùng có lợi.

Đất và rừng cộng đồng: Loại đất rừng này có từ lâu đời và là không gian thực hành và duy trì các giá trị tâm linh của người Mông đối với các vị thần thiên nhiên như ‘Lồng Sênh’, ‘Lồng Sang’ thông qua lễ hội ‘Nào Lồng’ và ‘Thứ Tỉ’ (cúng Thần đất). Do vậy, người dân thường gọi loại đất rừng này là rừng ‘Nào Lồng’ hay rừng ‘Thứ tỉ’.

Đất rừng cộng đồng được ‘mặc nhiên’ công nhận qua nhiều thế hệ là ‘sở hữu’ của toàn cộng đồng. Việc tổ chức bảo vệ rừng gắn bó chặt chẽ với những tập quán truyền thống và hệ thống tư tưởng của cộng đồng, vai trò của già làng, người có uy tín và các trưởng họ rất quan trọng. Hầu hết các công việc quản lý rừng của họ đều có sự phân công rõ ràng, các thành viên thực hiện tự giác và nghiêm túc. Ngoài mục đích tâm linh, những diện tích đất rừng này còn là quỹ tài nguyên để đảm bảo kế sinh nhai chung cho toàn bộ các gia đình người dân trong thôn như duy trì nguồn nước cho sinh hoạt, canh tác, làm nhà, củi đốt, dược liệu và thực phẩm.

Loại hình quản lý và sử dụng đất rừng này được đánh giá là tương đối hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay loại hình này chỉ mang tính chất ‘mặc nhiên’, ‘tự công nhận’ trong cộng đồng hoặc giữa các cộng đồng với nhau. Trong tiềm thức của người dân, những cánh rừng này là của họ, đã được các thế hệ trước đây truyền lại. Các cộng đồng vẫn chưa được nhận quyền quản lý sử dụng lâu dài theo pháp luật.

Đất và rừng dòng họ: Đối với người Mông ở Simacai, thiết chế cộng đồng để quản trị tài nguyên chủ yếu dựa vào cấu trúc xã hội dòng họ. Mặc dù Nhà nước đã có những nỗ lực triển khai công tác giao đất giao rừng có bìa đỏ tới các hộ gia đình; tuy nhiên, ý nghĩa thực của các hoạt động sử dụng và quản trị đất (đất rừng) hiện vẫn phụ thuộc rất lớn vào các mối quan hệ giữa các dòng họ. Mọi sự thay đổi, điều chỉnh trong quy hoạch sử dụng đất, hoặc giải quyết những bất đồng trong quá trình sử dụng đất đều phải thông qua và xin ý kiến của những người trưởng các dòng họ. Quá trình mua bán, cho thuê hoặc chuyển nhượng đất

đai, người Hmông luôn luôn ưu tiên giữa những thành viên trong gia đình và trong cùng một dòng họ⁸.

Loại đất rừng này cũng có từ lâu đời, được hình thành cùng với quá trình di chuyển, canh tác và định cư của người Mông. Đất rừng dòng họ được kế thừa từ đời này qua đời khác trên cơ sở các qui định của từng dòng họ. Ví dụ, đất rừng của dòng họ Hoàng tại Tả Cán Hồ, xã Cán Hồ, huyện Si Ma Cai đã được quản lý, bảo vệ qua 9 thế hệ đời người.

Loại rừng này được quản lý chủ yếu để phục vụ mục đích dân sinh như cung cấp gỗ, củi, thuốc, rau cho các thành viên trong dòng họ. Các gia đình khác, thuộc dòng họ khác trong cộng đồng có thể được sử dụng các sản phẩm này trước khi có ý kiến của người đại diện dòng họ đó. Bên cạnh đó, có những khu rừng dòng họ còn có thêm mục đích duy trì nguồn nước cho sinh hoạt và trồng trọt cho thành viên của dòng họ, cũng như các gia đình có diện tích đất canh tác liền kề. Đôi khi, đất rừng dòng họ được sử dụng cho mục đích tâm linh, cúng ‘Thứ Tử’ cho cả thôn. Do đó, người dân thường gọi là rừng ‘Thứ Tử’.

Mặc dù loại đất rừng này thuộc ‘sở hữu’ của từng dòng họ, các gia đình khác trong cộng đồng đều tham gia quản lý một cách tự nguyện và trách nhiệm trên cơ sở các qui định bất hành văn của dòng họ được toàn cộng đồng công nhận thông qua qui định ‘Nào Lồng’ hoặc ‘Thứ Tử’.

Giống như rừng cộng đồng, mặc dù chưa được công nhận bởi pháp luật, trên thực tế loại đất rừng này được xem như là ‘mặc nhiên’ tồn tại qua nhiều thế hệ và công nhận ở hầu hết tại các thôn bản của người Mông.

Đất và rừng gia đình: Loại đất rừng này chủ yếu do gia đình tự khai phá, được thừa kế từ đời trước hoặc mua từ gia đình khác. Đất rừng truyền thống chỉ có ý nghĩa thực tiễn khi được cộng đồng công nhận và đã được cúng ‘Thứ Tử’, tức là đã cúng Thần Đất.

Như vậy đất rừng truyền thống gia đình người Mông không chỉ có tính thực tế từ việc tự khai phá, thừa kế, chuyển nhượng, mà còn phải được cúng Thứ Tử - tức là Cúng thần đất cho phép các gia đình được dùng đất ở đó, và phù hộ cho họ làm ăn phát đạt, mùa màng bội thu, không bị ốm đau. Điều quan trọng của đất truyền thống gia đình không phải là diện tích to hay nhỏ, ranh giới và mốc giới như thế nào mà cần có sự xác nhận của tâm linh và sự xác nhận của cộng đồng. Các luật tục truyền thống của người Mông đảm bảo cho sự bền vững, lâu dài cho mảnh đất này. Không có sự tranh giành, mâu thuẫn trong cộng đồng đối với mảnh đất này, bởi đã được thần đất cho phép trước sự thừa nhận của toàn cộng đồng. Sự

⁸ Báo cáo nghiên cứu: Vai trò của Luật tục trong phát triển cộng đồng dân tộc thiểu số Việt nam thực hiện bởi Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI) và Viện Tư vấn Phát triển (CODE) do UNDP-Việt nam tài trợ năm 2010.

xác nhận này chính là các qui định bất thành văn, mọi thành viên trong cộng đồng đều biết và làm theo.

Đất truyền thống gắn liền với ranh giới truyền thống. Ranh giới truyền thống chỉ xác định bằng những gốc cây, những hòn đá to. Chỗ nào không có đá, cây thì phát một tuyến nhỏ hoặc cắm cọc gỗ nhỏ. Những người gia đình khác khi thấy những ký hiệu phát tuyến ranh giới, dù của bất kỳ ai, biết là có người làm rồi thì sẽ không vào làm nữa.

Đối với đất, rừng truyền thống gia đình thì chủ gia đình có quyền định đoạt mảnh đất, mảnh rừng đó với các quyền : sử dụng và hưởng lợi, cho, tặng, cho thuê hoặc chuyển nhượng. Chủ đất thậm chí còn có quyền tự quyết định việc thờ 'Thứ tử' trên mảnh đất truyền thống của gia đình mình. Trong trường hợp thay đổi lễ thờ cúng đối với đất rừng sở hữu chung thì phải được sự nhất trí của cộng đồng, không cá nhân nào có thể tự ý thay đổi. Trong một số trường hợp, người ta có thể cho người khác tạm thời sử dụng đất canh tác truyền thống gia đình. Thủ tục cho mượn rất đơn giản, có khi chỉ cần nói miệng với nhau. Đất canh tác truyền thống gia đình cũng có thể được bán, chuyển nhượng vì lý do chuyển đi sinh sống ở nơi khác hay lý do kinh tế. Nhằm duy trì sở hữu về đất đai, tài sản trong của gia đình hoặc dòng họ, anh em trong gia đình hoặc thành viên trong cùng một dòng họ được ưu tiên trong quá trình chuyển nhượng này. Nếu những người này không có nhu cầu thì mới đến người ngoài.

Loại đất rừng gia đình có hai loại chính, gồm đất canh tác nương rẫy và đất rừng phục hồi sau nương rẫy. Trước đây hai loại đất này thường được luân chuyển cho nhau theo chu kỳ canh tác. Hiện nay, sự luân chuyển này hầu như không xảy ra, do dân số tăng, quỹ đất canh tác không đủ để cho người dân duy trì phương thức canh tác du canh, phát nương làm rẫy. Những diện tích trên đây hoặc trở thành những ruộng bậc thang để canh tác thâm canh lúa và cây màu hoặc trở thành những mảnh rừng của gia đình để phục vụ các nhu cầu hàng ngày như gỗ làm nhà, củi đốt, dược liệu hoặc thực phẩm. Những diện tích rừng này có diện tích thường từ 0.5 đến 1.5 ha, phân bố rải rác và xen kẽ với những thửa ruộng bậc thang.

Quá trình hình thành các loại hình quản lý-sử dụng đất rừng mới hiện nay tại thôn Lùng Sán

Đầu năm 2000, Cục Đo đạc và Bản đồ Việt nam thuộc Bộ TN&MT triển khai dự án “Thành lập bản đồ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho 8 tỉnh miền núi phía Bắc, duyên hải Bắc Trung Bộ và 9 tỉnh duyên hải miền Trung, Đông Nam Bộ⁹”. Dự án này triển khai nhằm góp phần đẩy nhanh tiến độ cấp GCNQSDĐ, tập trung vào đất ở, đất lâm nghiệp, đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp, đảm bảo hoàn thành tiến độ cấp GCNQSDĐ lâm nghiệp mà Chính phủ đề ra.

Năm 2002 -2005, Bộ TN&MT tiếp tục chỉ đạo thực hiện xây dựng bản đồ địa chính bằng không ảnh để khai thác quỹ đất, phát triển sản xuất và ổn định đời sống bào dân cư thuộc 4 tỉnh miền núi đặc biệt khó khăn là Hà Giang, Bắc Kạn, Cao Bằng, Lào Cai và Tây Nguyên. Bản đồ đã hoàn thiện dự án này trước thời hạn, tức tháng 12/2004, phần thành lập bản đồ địa chính cơ sở đã hoàn thành, các địa phương hiện đang sử dụng để thực hiện lập bản đồ địa chính và tiến hành cấp GCNQSDĐ.

Bộ bản đồ địa chính được lập với việc thể hiện rõ khu vực có đất lâm nghiệp chưa sử dụng, đất chưa sử dụng ở những khu chưa có bản đồ địa chính chính quy sẽ góp phần rà soát quỹ đất, bổ sung và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp, quy hoạch các cụm dân cư, phát triển kinh tế trang trại phù hợp điều kiện đất đai; khai hoang mở rộng diện tích ở những nơi có điều kiện, điều chỉnh lại quỹ đất của các nông, lâm trường để giao, khoán cho hộ nông dân không có đất sản xuất, phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo, hỗ trợ đồng bào vùng sâu, vùng xa.

Bộ bản đồ địa chính cơ sở gồm các phần: Diện tích vùng đất lâm nghiệp và quy hoạch làm lâm nghiệp; Diện tích vùng đất khác xen kẽ đất lâm nghiệp và quy hoạch lâm nghiệp; Diện tích cần đo vẽ để cấp GCNQSDĐ tỷ lệ 1/10000 dạng số được xây dựng trong hệ VN-2000 bằng nguồn tư liệu mới nhất sẽ đáp ứng nhu cầu cung cấp các tài liệu về điều tra cơ bản phục vụ xây dựng và phát triển kinh tế của từng địa phương. Bộ TN&MT chỉ thực hiện việc thành lập bản đồ địa chính cơ sở (trong 2 năm 2005-2007), còn lại Ủy ban nhân dân các tỉnh thuộc phạm vi dự án tiếp tục thực hiện đo vẽ chi tiết bản đồ địa chính giao đất, cấp GCNQSDĐ.

Để tiếp tục công tác đo vẽ chi tiết bản đồ địa chính giao đất, cấp GCNQSDĐ cho người dân trong địa bàn tỉnh Lào Cai, năm 2005, Sở TN&MT đã thuê Công ty Tư vấn dịch vụ Công nghệ

⁹Cục đo đạc và bản đồ Việt nam – Bộ TN&MT. <http://www.dosm.gov.vn/default.aspx?tabid=402>

Tài nguyên Môi trường (có trụ sở tại quân Đống Đa, Hà Nội) thực hiện. Lùng Sui huyện Si Ma Cai là một trong các xã nằm trong dự án trên.

Kết quả có một Bản đồ giải thửa giao đất giao rừng tại xã Lùng Sui số 01 - tỷ lệ 1/10.000 (xem phụ lục 1), được Phòng TN&MT huyện Si Ma Cai và UBND xã Lùng Sui xác nhận năm 2006. Bản đồ đề cập đến số hiệu, vị trí, diện tích và mục đích sử dụng các lô thửa được giao cho các chủ quản lý, sử dụng đất, gồm hộ gia đình, thôn, xã, BQL Rừng phòng hộ Si Ma Cai. Các hộ gia đình có số hiệu trên bản đồ đều được cấp bìa đỏ.

Tháng 8 năm 2008, Chi cục Lâm nghiệp tỉnh Lào Cai tiếp tục thực hiện rà soát và thiết lập hệ thống Bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng cho dự án 661 giai đoạn 2009-2010 với tỷ lệ 1/25.000 (xem phụ lục 2). Trong quá trình này, Chi cục Lâm nghiệp tỉnh Lào Cai cũng thực hiện lập hệ thống Bản đồ Hiện trạng rừng của Lùng Sui với tỉ lệ 1/25.000 (xem phụ lục 3).

Các loại hình quản lý rừng và đất rừng tại thôn Lùng Sán theo Luật pháp công nhận

Với kết quả của 03 lần rà soát, thiết lập hệ thống bản đồ và giao, cấp GCNQSDĐ trên đây, hiện tại ở thôn Lùng Sán, bên cạnh việc ‘tự công nhận’, ‘mặc nhận’ về các chủ ‘sở hữu’ đất rừng theo quan niệm truyền thống, còn có các chủ sử dụng đất được công nhận bởi các văn bản Luật pháp của Nhà nước sau.

Rừng và đất rừng hộ gia đình

Gồm 59 hộ chủ hộ gia đình được giao 86 thửa đất rừng (61.9 Ha) theo Nghị định 163/1999/NĐ-CP, trong đó có rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Một số hộ gia đình trong số này đã từng được giao rừng nhưng chưa giao đất, chỉ có sổ lâm bạ (sổ xanh). Tuy nhiên, 36/59 chủ hộ gia đình vẫn chưa được nhận sổ đỏ, do có các chênh lệch về số liệu được ghi trong bìa đỏ, bản đồ và sổ mục kê (xem phân tích ở phần sau). Sổ bìa đỏ này đang được lưu giữ tại phòng địa chính của UBND xã Lùng Sui.

Rừng và đất rừng nhóm hộ gia đình

Đây là loại hình rừng được thành lập dựa trên sự liên kết của các hộ gia đình cư trú liền nhau trong phạm vi một thôn hoặc gồm một số hộ gia đình có quan hệ huyết thống hoặc họ hàng dòng tộc.

Những diện tích này phần lớn là rừng sản xuất hoặc rừng phục hồi sau nương rẫy được Nhà nước giao khoán bảo vệ rừng theo chương trình 327 và giao (hoặc khoán) bảo vệ theo Nghị định 01/1995/NĐ-CP, Nghị định 163/1999/NĐ-CP. Do diện tích nhỏ lẻ, các hộ gia đình liên kết lại với nhau để thuận tiện trong quá trình quản lý bảo vệ.

Nhóm hộ này tự phân công để bảo vệ rừng, có thể cả nhóm cùng tham gia tuần tra rừng hàng ngày, hàng tuần hoặc luân phiên nhau; một số nhóm hộ có rừng gần nhau liên kết bảo vệ rừng. So sánh với các hình thức quản lý rừng công đồng nêu trên thì hình thức quản lý này có quy mô nhỏ, dễ dàng tổ chức, quản lý, thống nhất; phù hợp với trình độ hiện nay của cộng đồng dân cư thôn bản.

Rừng giao khoán cho nhóm hộ bảo vệ nhưng trên lâm bạ, sau này được chuyển đổi thành sổ đỏ theo Nghị định 163/1999/NĐ-CP, chỉ ghi tên đại diện tổ trưởng của nhóm hộ và được hưởng tiền nhận khoán bảo vệ hàng năm. Hiện nay, ở một số nơi loại rừng do nhóm hộ quản lý bảo vệ thường bị một số người dân trong và ngoài thôn chặt phá. Nguyên nhân cơ bản là các hộ này cảm thấy không được đối xử công bằng, một mặt do một số hộ dân cho rằng trong khu vực rừng này trước đây là đất đai của họ nhưng họ lại không được chia sẻ hưởng lợi từ tiền nhận khoán, mặt khác một số cho rằng họ cũng quản lý rừng nhưng không được hưởng lợi như nhóm hộ.

Rừng và đất rừng cộng đồng thôn bản

Hiện tại, thôn Lùng Sán đang quản lý 18 thửa đất rừng, với tổng diện tích là 180.6 ha. Tuy nhiên, thôn được giao trách nhiệm là vai trò đại diện UBND xã quản lý, chưa được cấp GCNQSDĐ. Diện tích này gồm có rừng ‘Thứ Tỉ’ - là rừng truyền thống của cộng đồng để thực hiện các phong tục tập quán, tín ngưỡng tâm linh của người Mông, rừng sử dụng, đất chưa sử dụng, đất dân cư và đất nông nghiệp.

Rừng và đất rừng UBND xã

Cũng giống như cộng đồng thôn Lùng Sán, UBND xã Lùng Sui được giao đóng vai trò đại diện chính quyền địa phương để quản lý hành chính diện tích đất và rừng được giao. Tổng diện tích được giao cho UBND xã quản lý là 12.2 ha (3 thửa), trong đó có rừng ‘Nào Lồng’.

Rừng và đất rừng Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai

Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai được hình thành từ quá trình chuyển đổi từ Ban quản lý dự trồng mới 5 triệu ha rừng (Dự án 661) theo quyết định của UBND tỉnh Lào Cai số 3091/UB_QĐ. CT ngày 27 tháng 12 năm 2001. Ban quản lý dự án 661 là chủ đầu tư thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ trồng mới diện tích rừng theo dự án 5 triệu ha rừng theo quyết định số 327/CT/1992 của Hội đồng Bộ trưởng về ‘Một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trồng, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước’, và triển khai nhiệm vụ theo kế hoạch hàng năm của UBND tỉnh giao. Ngày 8 tháng 5 năm 2008, UBND tỉnh Lào Cai ra QĐ số 1280/QĐ-UB-CT về việc chuyển đổi Ban quản lý dự án 661 huyện Si Ma Cai thành Ban quản lý rừng phòng hộ huyện Si Ma Cai, trực thuộc Chi cục Lâm nghiệp tỉnh Lào Cai quản lý. Ngày 31/12/2008, UBND tỉnh Lào Cai ra QĐ số 4524/UBND về việc chuyển Ban Quản lý rừng phòng hộ huyện Si Ma Cai thuộc Chi cục lâm nghiệp về UBND huyện Si Ma Cai quản lý.

Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai có các chức năng, gồm: i) Tiếp nhận vốn đầu tư của Nhà nước, phối hợp với UBND cấp xã, hạt Kiểm lâm tổ chức thực hiện kế hoạch giao khoán cho cá tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ; ii) Phối hợp với lực lượng kiểm lâm tổ chức bảo vệ rừng, quản lý lâm sản trên địa bàn; và iii) Thực hiện công tác khuyến lâm.

Tổng diện tích hiện tại Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cang đang quản lý, cho đến hết tháng 12 năm 2011 là 4.843 ha đất có rừng tự nhiên và đất trống (chiếm 20% tổng diện tích toàn huyện). Với tư cách là một chủ rừng, được Nhà nước giao phó, do nguồn nhân lực hạn hẹp (08 cán bộ), lại hoạt động rải rác trên một địa bàn rộng, địa hình phức tạp, Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai hiện tại chỉ đóng vai trò như tổ chức ‘trung gian’ để triển khai các chính sách và dịch vụ liên quan tới công tác quản lý và phát triển rừng. Ban quản lý chủ yếu thực hiện giao khoán cho các gia đình, nhóm hộ gia đình và cộng đồng để quản lý bảo vệ và trồng mới rừng. Bên cạnh đó, Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai tổ chức phát cây giống, phân bón và hỗ trợ kỹ thuật cho người dân trên địa bàn 96 thôn bản của 13 xã. Tại thôn Lùng Sán, Ban quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn Si Ma Cai đang quản lý 6 thửa đất rừng (60.2 ha).

Nghiên cứu điểm giao rừng gắn với giao đất lâm nghiệp cho cộng đồng người Mông tại thôn Lùng Sán

Giao đất giao rừng cho người dân, đặc biệt là các cộng đồng thôn bản được xem là chiến lược quan trọng của Nhà nước nhằm quản lý bảo vệ có hiệu quả tài nguyên rừng và đất rừng, góp phần hỗ trợ cộng đồng các dân tộc thiểu số miền núi ổn định đời sống, phát triển kinh tế và tạo động lực phát triển bền vững¹⁰. Theo đó, Cộng đồng thôn bản là một trong những chủ rừng và đất lâm nghiệp, người sử dụng đất rừng có tư cách pháp nhân đầy đủ hoặc không đầy đủ tùy theo từng điều kiện của từng vùng và đối tượng đất rừng được giao hay nhận khoán. Cộng đồng được giao rừng và đất lâm nghiệp, nhận hợp đồng khoán rừng lâu dài; từ đó được hưởng các quyền khi tham gia quản lý bảo vệ và sử dụng rừng và đất lâm nghiệp. Đồng thời, Cộng đồng thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tham gia quản lý bảo vệ rừng và sử dụng hiệu quả đất lâm nghiệp.

¹⁰ Quyết định 184/HĐBT ngày 6/11/1982 của Hội đồng bộ trưởng về giao đất rừng cho tập thể và nhân dân trồng cây gây rừng; Chỉ thị 29-CT/TW của Ban bí thư ngày 12/11/1983 về đẩy mạnh giao đất giao rừng, xây dựng rừng và tổ chức kinh doanh theo phương thức nông lâm kết hợp; Chương trình giao đất giao rừng, khoán bảo vệ rừng như chương trình 327; Nghị định 02/1994/NĐ-CP (với thông tư số 6/LN-KL năm 1994 của Bộ Lâm nghiệp về hướng dẫn thi hành Nghị định 02/1994/NĐ-CP); Nghị định 01/1995/NĐ-CP; Nghị định 163/1999/NĐ-CP (với thông tư liên liên tịch 62/2000/TTLT-BNN-TCĐC ngày 6/6/2000 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Tổng cục địa chính/nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường về hướng dẫn việc giao đất, cho thuê đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp theo Nghị định 163/1999/NĐ-CP); Nghị định 181/2004/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành luật đất đai; Nghị định 23/2006/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành luật bảo vệ và phát triển rừng; Nghị định 135/2005/NĐ-CP về giao khoán bảo vệ rừng.

Tuy nhiên, tại Si Ma Cai Chính sách của Nhà nước về việc giao khoán quản lý đất và rừng cho các cộng đồng hầu như vẫn chưa được triển khai trên thực tiễn. Hoặc đã triển khai thì chỉ diễn ra thí điểm và manh mún. Sự thiếu đồng bộ về kết quả giao đất giao rừng cho chủ sử dụng (gia đình, thôn bản, Ban quản lý 661, vvv), chưa thống nhất về cách triển khai giữa các cơ quan chức năng trong việc triển khai giao đất, công tác bản đồ và qui hoạch 3 loại rừng cũng như phát huy tối đa sự tham gia của cộng đồng người dân trong quá trình đó đã dẫn đến nhiều khó khăn trong công tác quản lý rừng và sử dụng hiệu quả đất lâm nghiệp trên địa bàn huyện Si Ma Cai.

Từ tháng 6 năm 2011 đến nay, UBND huyện Si Ma Cai (Ban chỉ đạo giao đất giao rừng), Chi cục Phát triển Lâm nghiệp tỉnh Lào Cai và Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI)¹¹ đã phối kết hợp triển khai thí điểm giao rừng gắn với giao đất lâm nghiệp trên cơ sở Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNN-BTN&MT¹² (sau đây gọi là TTLT 07) cho các cộng đồng thôn bản tại 02 xã thí điểm (Nàn Sín và Lùng Sui) tại huyện Si Ma Cai.

Mục tiêu của Chương trình hợp tác này nhằm:

- Có được mô hình điểm về việc phối kết hợp giữa các bên trong giao rừng và đất lâm nghiệp theo TTLT 07 tại huyện Si Ma Cai làm cơ sở nghiên cứu, đúc rút kinh nghiệm thành qui trình nhân rộng ra các địa phương khác;
- củng cố và nâng cao được nhận thức của cộng đồng về các Chính sách của Nhà nước trong quản lý, sử dụng tài nguyên, đặc biệt là người dân hiểu được trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền lợi của các chủ sử dụng đất ;
- Có được các phương pháp tiếp cận phù hợp trong giải quyết những tồn tại về chõng chéo ranh giới trong quản lý sử dụng đất rừng tại ở Si Ma Cai;
- Góp phần nâng cao kỹ năng nghiệp vụ và phương pháp tiếp cận giao đất giao rừng, đặc biệt là giải quyết các vướng mắc về đất-rừng cho cán bộ địa phương;

¹¹ Bản thỏa thuận giữa Ban chỉ đạo giao đất giao rừng huyện Si ma cai, Chi cục Phát triển Lâm nghiệp tỉnh Lào Cai và Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI) ký ngày 11 tháng 8 năm 2011 về việc phối kết hợp thực hiện thí điểm giao rừng gắn với giao đất cho cộng đồng dân cư thôn/bản tại Si Ma Cai.

¹² Trước tình trạng giao đất rừng chậm chạp, thiếu đồng bộ, hai bộ: Nông nghiệp & PTNT và Tài nguyên-Môi trường đã ban hành Thông tư liên tịch 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTN&MT ngày 29/01/2011 hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp. Tháo gỡ vướng mắc giao đất rừng lâu nay cũng đồng thời tạo cơ hội cho nhiều chủ thể cạnh tranh nhau lấy đất, đồng thời hưởng lợi từ rừng. Rõ ràng các doanh nghiệp, các cá nhân có quyền, có tiền sẽ có lợi thế hơn hẳn nếu thứ tự ưu tiên của cộng đồng và dân địa phương không được khẳng định rõ ràng trên hệ thống văn bản luật. Việc ban hành Thông tư liên tịch này cũng là cơ hội để chính thức hóa quyền, nghĩa vụ cộng đồng. Đồng thời đảm bảo quyền sinh kế, tín ngưỡng, đồng trách nhiệm và sự tham gia.

- Đảm bảo quyền lợi và trách nhiệm của cá bên, đặc biệt là cộng đồng địa phương trong quản lý và sử dụng đất rừng lâu dài, hiệu quả và bền vững góp phần ổn định cuộc sống cho cộng đồng và người dân địa phương.

Các nội dung chính của chương trình hợp tác gồm, i) rà soát lại ranh giới và các loại rừng, đất rừng tại các xã triển khai thí điểm trên cơ sở hoạch định nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, văn hóa cộng đồng và dự phòng phát triển cho tương lai, ii) hình thành bộ tiêu chí và phương pháp tiếp cận giải quyết chông chéo ranh giới quản lý đất và đất rừng tại các thôn/xã, iii) xây dựng kế hoạch và phương án giao đất giao rừng cho các đối tượng, iv) tổ chức triển khai giao rừng gắn với giao đất lâm nghiệp cho cộng đồng tại 02 xã thí điểm và hoàn thiện quy trình trình tự thủ tục giao rừng gắn với giao đất cho cộng đồng dân cư thôn bản trong điều kiện tại Si Ma Cai nói riêng và Lào Cai nói chung; v) hỗ trợ xây dựng qui chế, kế hoạch quản lý rừng cộng đồng sau giao đất giao rừng tại các thôn bản.

Để đạt được các mục tiêu và nội dung hợp tác trên, các bên thống nhất giai đoạn I (2011-2012) sẽ triển khai làm điểm trước tại cộng đồng người Mông tại thôn Lùng Sán, xã Lùng Sui. Tiếp theo đó, UBND huyện ra các quyết định thành lập Ban chỉ đạo công tác giao rừng, cho thuê rừng huyện Si Ma Cai¹³, Tổ chuyên viên giúp việc cho Ban chỉ đạo giao rừng, cho thuê rừng huyện Si Ma Cai¹⁴ và Tổ kỹ thuật giao đất giao rừng huyện Si Ma Cai¹⁵ triển khai các hoạt động trong dự án thí điểm tại thôn Lùng Sán.

Theo đó từ tháng 9 đến tháng 11 năm 2011, Tổ kỹ thuật giao đất giao rừng huyện Si Ma Cai đã phối kết hợp với Viện SPERI, Chi cục Phát triển Lâm nghiệp Lào Cai, Hội đồng Giao đất xã Lùng Sui (sau đây gọi là tổ công tác) và các già làng, nông dân nòng cốt trong vùng dự án tổ chức ghi tìm hiểu và chép lịch sử truyền thống các loại hình quản lý và sử dụng đất rừng, luật tục liên quan tới đất rừng của người Mông, rà soát thực trạng quản lý và sử dụng đất rừng tại thôn Lùng Sán để làm cơ sở cho các bước tiếp theo của công tác giao rừng gắn với đất lâm nghiệp cho các đối tượng sử dụng.

Tìm hiểu hệ thống quản trị truyền thống đối với đất và rừng của cộng đồng Mông thôn Lùng Sán

Để có phương pháp tiếp cận giao đất và giao rừng phù hợp với đặc thù về văn hóa-xã hội-kinh tế của địa phương, đặc biệt là giải quyết các vấn đề chông chéo và tranh chấp về đất đai giữa các đối tượng sử dụng, Tổ công tác đã tổ chức ghi chép hệ thống quản trị truyền thống

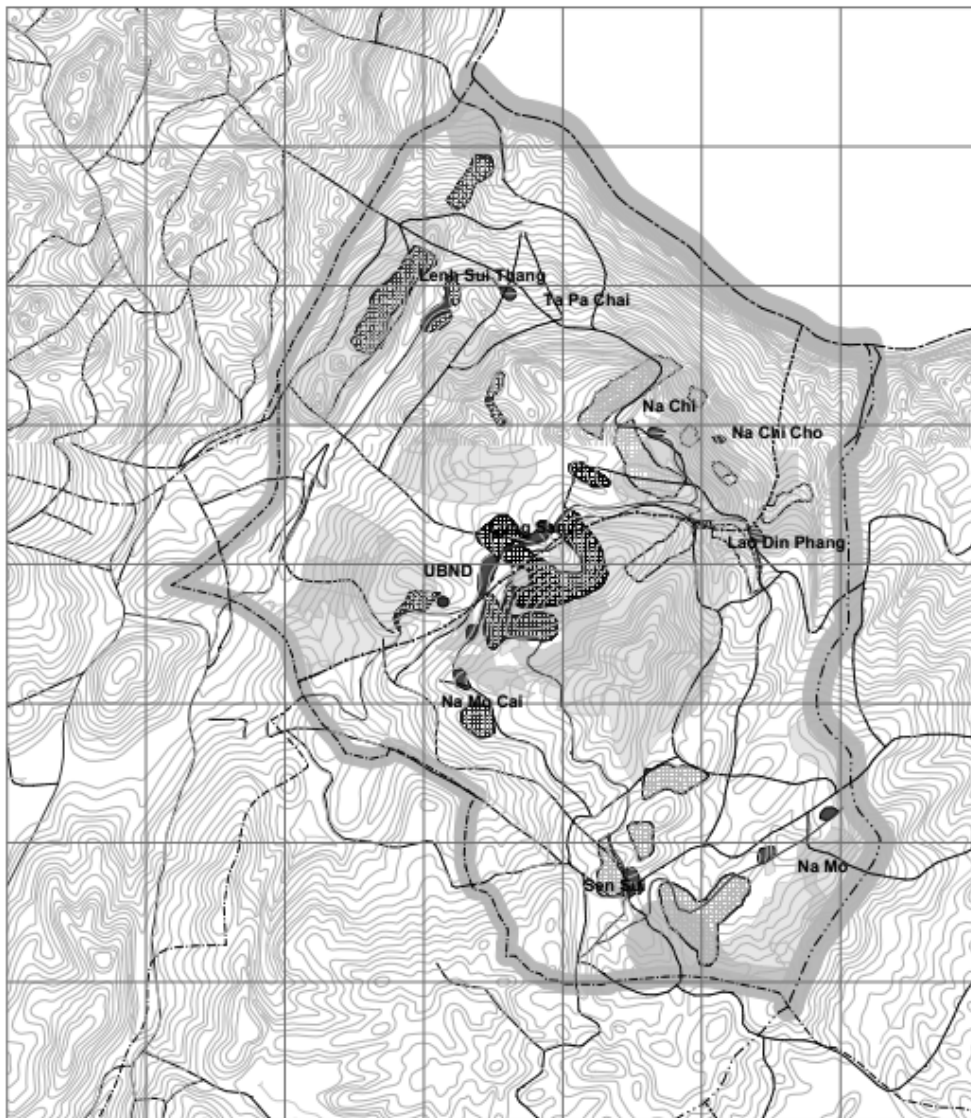
¹³ Quyết định số 545/QĐ-UBND về việc thành lập Ban Chỉ đạo Công tác Giao rừng, cho thuê rừng huyện Si Ma Cai giai đoạn 2011-2015 ký ngày 02/06/2011.

¹⁴ Quyết định số 546/QĐ-UBND về việc thành lập Tổ chuyên viên giúp việc cho Ban chỉ đạo Công tác Giao rừng, cho thuê rừng huyện Si Ma Cai giai đoạn 2011-2015 ký ngày 02/06/2012.

¹⁵ Quyết định số 1020/QĐ-UBND NGÀY 14/9/2011 về việc Thành lập tổ kỹ thuật giao rừng gắn với đất lâm nghiệp huyện Si Ma Cai.

đối với đất và rừng người Mông. Quá trình này bao gồm các già làng, trưởng họ và người có hiểu biết nhiều về phong tục tập quán của người Mông. Các nội dung tìm hiểu là các câu chuyện kể và bằng chứng thực tiễn liên quan tới cách hiểu và thực tiễn về quan niệm sở hữu và cách thức quản lý, sử dụng và hưởng dụng từ đất và rừng của người Mông. Lịch sử và địa danh các mảnh rừng và đất của cộng đồng cũng được ghi chép lại một cách cẩn thận. Ngoài ra, Tổ công tác cũng ghi chép lại các câu chuyện liên quan tới quan niệm giá trị và hệ thống quản trị truyền thống, đặc biệt là cách thức giải quyết các mâu thuẫn, xung đột giữa các gia đình, dòng họ trong và ngoài cộng đồng đối với đất và rừng.

Điều tra các loại rừng và đất rừng văn hóa truyền thống cộng đồng



Bản đồ 4: Bản đồ các loại rừng văn hóa truyền thống cộng đồng tại xã Lũng Sui

Điều tra thực trạng các loại rừng truyền thống, như rừng ‘Nào Lồng’, rừng ‘Thứ tử’ của cộng đồng, rừng ‘dòng họ’, rừng ‘gia đình’, rừng đầu nguồn nước, rừng của nhóm hộ gia đình, vvv nhằm nhận diện các yếu tố và giá trị về lịch sử khai phá, chiếm đoạt và kế thừa của các loại đất và đất rừng đã được ‘mặc định’ công nhận qua nhiều thế hệ. Hơn nữa, việc điều tra này giúp Nhóm công tác nắm bắt được cách hiểu và thực hành về khái niệm ‘sở hữu’ đất-rừng của người Mông tại Lũng Sán. Kết quả của việc điều tra này sẽ giúp cho quá trình giải quyết các xung đột về tài nguyên đất rừng diễn ra thuận lợi – trên cơ sở nguồn gốc của sở hữu. Nhóm công tác đã tạo điều kiện cho các trưởng thôn, già làng, trưởng họ, người có uy tín và đại diện các gia đình trong thôn và chủ sử dụng đất rừng liên tưởng nhớ lại lịch sử khai phá, chiếm đoạt, kế thừa hoặc được giao khoán quản lý những diện tích đất-rừng mà họ đang quản lý sử dụng. Các phương pháp cơ bản mà Nhóm công tác đã sử dụng, gồm:

- Khoanh vẽ ranh giới các loại đất rừng truyền thống cộng đồng trên bản đồ hiện trạng, trên cơ sở những quy ước của cộng đồng về đường ranh giới, mốc giới và các loại địa hình, địa vật.
- Mô tả hiện trạng rừng (giàu, trung bình, nghèo) bằng cách hiểu, kinh nghiệm phân loại của người dân.
- Tính diện tích của từng loại đất và rừng theo các quy ước của người dân.
- Vẽ sơ đồ lịch sử kế thừa, chuyển nhượng các loại rừng và đất thông qua trí nhớ và các sự kiện lịch sử của cộng đồng.

Bên cạnh đó, các đại diện của cộng đồng cũng miêu tả lại lịch sử và tiến trình tiếp nhận và triển khai các chính sách và dự án của nhà nước liên quan tới đất và rừng. Ví dụ như chương trình 327, 661, 30A, Nghị định 01/1995-NĐ-CP, Nghị định 163/1999-NĐ-CP, vvv. Phương pháp giao /khoán đất và rừng, việc phân chia lợi ích, cũng như trách nhiệm của đối tượng từ việc triển khai các chính sách và chương trình hỗ trợ của Nhà nước. Các thông tin trong quá trình tìm hiểu này không những giúp cho Tổ công tác giải quyết hiệu quả các chông lẩn ranh giới giữa các chủ sử dụng đất trên cơ sở pháp lý của diện tích đất có tranh chấp mà còn đúc rút được những bài học kinh nghiệm cho các giai đoạn tiếp theo của công tác giao đất giao rừng.

Rà soát ranh giới các loại đất-rừng có sự tham gia của cộng đồng

Rà soát ranh giới các loại đất và rừng, cũng như diện tích của các chủ sử dụng đất-rừng là một khâu quan trọng trong quá trình giao đất giao rừng, đặc biệt là việc giải quyết chông lẩn, tranh chấp đất đai. Nhóm công tác đã cùng với đại diện các chủ sử dụng đất, trưởng thôn, già làng, trưởng họ và người có uy tín trong cộng đồng tổ chức rà soát ranh giới cho từng loại đất rừng, cũng như của các chủ sử dụng trong thôn Lũng Sán. Với sự trợ giúp kỹ thuật của Tổ kỹ thuật, các chủ sử dụng đất trực tiếp đo, đánh dấu mốc thực địa, cán bộ kỹ thuật ghi chép số liệu, kiểm tra lại bằng máy định vị GPS. Việc rà soát ranh giới các thửa đất

tại thực địa có sự xác nhận, chứng kiến của các chủ sử dụng liền kề, trưởng thôn, già làng và đại diện các tổ chức chính trị-xã hội trong thôn. Các thông tin liên quan tới ranh giới đất rừng, loại chõng lẩn, tranh chấp đất đai, cũng như cách hiểu của người dân trong thôn về quan niệm ranh giới và mốc giới đất đai, cách phân định ranh giới truyền thống, vvv được ghi chép cẩn thận.

Bên cạnh đó, trên cơ sở rà soát thực tiễn, Tổ công tác cũng đã ghi chép các ý kiến phản ánh của người dân liên quan tới cách thức cũng như kết quả giao đất trước đây. Ví dụ, công tác đo vẽ Bản đồ địa chính giao đất, cấp GCNQSDĐ cho người dân năm 2005, rà soát và thiết lập hệ thống Bản đồ rà soát bổ sung cho dự án 661 giai đoạn 2009-2010 và việc thiết lập hệ thống Bản đồ Hiện trạng rừng năm 2009.

Rà soát đánh giá trạng thái rừng dựa vào cộng đồng

Rà soát đánh giá trạng thái rừng dựa vào cộng đồng nhằm ghi chép hệ thống tri thức bản địa của người Mông trong quá trình quản lý, sử dụng và bảo tồn tài nguyên đất và rừng. Qua đây cũng giúp cho Tổ công tác và người dân nhận dạng sự thay đổi về chất lượng và trữ lượng tài nguyên rừng qua các thời kỳ bằng các sự kiện quan trọng diễn ra trong cộng đồng; từ đó cùng nhau thảo luận cách thức quản lý và sử dụng tài nguyên phù hợp và bền vững trong tương lai.

Phương pháp này cũng khuyến khích người dân tham gia chia sẻ về cách hiểu và thực hành đối với việc phân loại rừng, ví dụ rừng đầu nguồn nước, rừng ‘Nào Lồng’, rừng ‘Thứ Tỉ’, trên cơ sở quan sát và va chạm hàng ngày. Cùng với các tiêu chí kỹ thuật phân loại rừng, các thông tin này sẽ giúp Tổ công tác về các kinh nghiệm và tri thức của người Mông có liên quan tới yếu tố văn hóa - xã hội - sinh thái trong quá trình phân loại, qui hoạch sử dụng đất rừng ở các bước tiếp theo một cách phù hợp.

So sánh kết quả rà soát thực tiễn với hệ thống bản đồ chính thống

Một xu thế đó là, hiện nay trong công tác lập bản đồ, giao đất giao rừng, qui hoạch, bảo tồn và phát triển tài nguyên ngày càng gia tăng việc áp dụng công nghệ GIS, GPS hay phương pháp ‘chuyên gia’, vvv. Công cụ này đã bộc lộ không ít các bất cập như tách bạch giữa khoa học công nghệ hiện đại với kinh nghiệm / tri thức địa phương, không phát huy được sự tham gia, đặc biệt là chủ sử dụng đất có thể do trình độ có hạn của người dân, đặc biệt là người Mông tại thôn Lùng Sán – những người hầu như chưa thành thạo đọc và nói tiếng Việt, hay tính phức tạp của công nghệ. Điều này đã gây ra không ít những sai sót về công tác bản đồ, giao đất và qui hoạch quản lý tài nguyên đất rừng trên thực tiễn.

Nhằm giảm thiểu các bất cập nêu trên, Tổ công tác cố gắng đã cố gắng thúc đẩy quá trình tham gia một cách đều đủ, dân chủ cộng đồng, chủ sử dụng đất và các bên liên quan như Chi cục Phát triển Lâm nghiệp Lào Cai, Phòng TN&MT Si Ma Cai, Hạt KL Si Ma Cai, Phòng NNPTNT Si Ma Cai, Ban quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn Si Ma Cai, chính quyền xã Lùng

Sui và các chuyên gia tham gia vào các khâu của quá trình phân tích, so sánh và phản biện giữa kết quả rà soát thực tiễn với số hệ thống bản đồ và số mục kê đất đai đã được lập trước đây. Ví dụ Bản đồ giải thửa giao đất giao rừng tỷ lệ 1/10.000 năm 2006 (xem phụ lục 1), bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng tỷ lệ 1/25.000 năm 2008 (xem phụ lục 2) và bản đồ hiện trạng rừng tỷ lệ 1/25.000 năm 2008 (xem phụ lục 3).

Bằng phương pháp này, bên cạnh các tiêu chí công nghệ, kỹ thuật và phương pháp chuyên gia, sự tham gia một cách dân chủ của mọi thành phần trong cộng đồng giúp cho Tổ công tác nhận dạng và lồng ghép các yếu tố văn hóa - xã hội - sinh thái thông qua các thực hành và tri thức của người Mông vào quá trình rà soát, đo vẽ bản đồ (hiện trạng, qui hoạch và giao đất), cũng như công tác qui hoạch sử dụng tài nguyên sau này. Phương pháp này là nhằm góp phần nâng cao kỹ năng và kỹ năng của người dân, đặc biệt là lãnh đạo thôn và cán bộ kỹ thuật viên cấp xã và huyện trong quá trình theo dõi việc quản lý và sử dụng tài nguyên sau giao đất giao rừng.

Một số bất cập trong các chương trình giao đất giao rừng, qui hoạch quản lý đất rừng tại thôn Lùng Sán

Khác nhau giữa cách hiểu và thực hành về quan niệm ‘sở hữu’ đất rừng

Qua tìm hiểu các đối tượng tham gia quản lý, sử dụng đất rừng tại thôn Lùng Sán (già làng, trưởng thôn, trưởng họ, đại diện chủ hộ gia đình, cán bộ địa phương, vvv), Nhóm công tác nhận thấy có sự đa dạng cách hiểu liên quan tới khái niệm ‘sở hữu’, đất rừng.

Theo truyền thống, tất cả những diện tích đất, rừng do cha ông, tổ tiên thừa kế lại, mua từ gia đình khác, bỏ công khai phá ví dụ đất nương rẫy, đất rừng dòng họ, rừng cộng đồng, vvv thuộc quyền sở hữu của các gia đình, dòng họ hoặc toàn cộng đồng. Hơn nữa, sự thừa nhận của các thành viên trong cộng đồng đối với việc sở hữu của một đối tượng nào đó đối với đất rừng khi và chỉ khi quá trình chiếm hữu (tự khai phá, mua, thừa kế...) của đối tượng đó phải được thông qua lễ cúng thần đất (Thứ Tử), với sự chứng giám của các thành viên trong cộng đồng. Việc thực hành khái niệm sở hữu này hiện tại vẫn đang rất phổ biến tại thôn Lùng Sán nói riêng, các cộng đồng người Mông trên địa bàn huyện Si Ma Cai nói chung.

Song song với cách hiểu và thực hành về quan niệm ‘sở hữu’ trên, từ năm 2006 đến nay, thông qua chương trình giao đất giao rừng theo Nghị định 163/1999/NĐ-CP, các gia đình được nhận quyền quản lý sử dụng đất (sổ đỏ). Một bộ phận nhỏ trong thôn Lùng Sán - chủ yếu là đàn ông và thanh niên trẻ có thể hiểu được các điều qui định về quyền lợi và trách nhiệm của người được nhận sổ đỏ đối với diện tích đất-rừng được giao. Vì hầu hết phụ nữ không biết đọc, viết và nói tiếng Việt nên ít hoặc không được tham gia các cuộc họp thôn bản, nên họ hầu như không hiểu. Trong quá trình tập huấn về chính sách của Nhà nước đối với đất-rừng, Tổ công tác nhận thấy người dân hầu như không hiểu về khái niệm ‘đất đai là

sở hữu toàn dân ... Nhà nước là đại diện chủ sở hữu...'. Người dân vẫn cho rằng những mảnh đất-rừng đó là 'của' họ, do tổ tiên họ để lại từ rất lâu đời hoặc tự họ bỏ công sức khai phá hoặc bỏ tiền ra mua và vì vậy họ toàn quyền quyết định. Quyền sử dụng đất (sổ đỏ) chỉ có tác dụng khi xảy ra các vấn đề tranh chấp mà không thể giải quyết được trong cộng đồng mà phải đưa ra chính quyền hoặc tòa án giải quyết¹⁶.

Cùng một thửa đất rừng tồn tại nhiều chủ sử dụng

Theo thông tin trên bản đồ giao đất giao rừng năm 2006, theo tiêu chí của ngành TN&MT, có 17 lô với tổng diện tích khoảng 52 ha, được phân định là đất có rừng trồng sản xuất và đất có rừng sản xuất tự nhiên. Trên thực tế rà soát thì có tới 32 lô thuộc loại diện tích đất rừng này. Số diện tích này chiếm khoảng 82.7 % trong tổng diện tích 62.9 ha đã được giao cho các hộ gia đình tại thôn Lùng Sán năm 2006 theo Nghị định 163/1999/NĐ-CP (xem bảng 1). Theo qui định trong Luật BVPT năm 2004, các hộ gia đình có trách nhiệm khoanh nuôi, bảo vệ những diện tích đất rừng được giao. Họ không được phép tổ chức canh tác nông nghiệp trên những diện tích này.

Stt	Lô	Loại rừng	Diện tích (m2)
1	109	Đất có rừng trồng SX	91.156
2	127	Đất có rừng trồng SX	19.252
3	77	Đất có rừng trồng SX	11.106
4	206	Đất có rừng trồng SX	67.761
5	168	Đất có rừng trồng SX	104.796
6	193	Đất có rừng trồng SX	45.000
7	154	Đất có rừng trồng SX	24.260
8	163	Đất có rừng trồng SX	12.030
9	158	Đất có rừng trồng SX	14.203
10	138	Đất có rừng trồng SX	39.758
11	107	Đất có rừng trồng SX	11.601
12	96	Đất có rừng trồng SX	12.830
13	78	Đất có rừng trồng SX	11.596
14	65	Đất có rừng trồng SX	19.607
15	113	Đất có rừng trồng SX	10.528
16	165	Đất có rừng sản xuất TN	16.247
17	121	Đất có rừng sản xuất TN	10.528
Tổng			522.259

Bảng 1: Đất có rừng trồng SX và đất có rừng trồng TN giao cho các hộ gia đình năm 2006

¹⁶ Báo cáo nghiên cứu: Vai trò của Luật tục trong phát triển cộng đồng dân tộc thiểu số Việt nam thực hiện bởi Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI) và Viện Tư vấn Phát triển (CODE) do UNDP-Việt nam tài trợ năm 2010.

Tuy nhiên, theo truyền thống, đã qua nhiều thế hệ, các diện tích rừng trên lại là diện tích canh tác nông nghiệp theo kiểu ‘phát nương, làm rẫy’. Do đó, người dân trong cộng đồng, trong tiềm thức, vẫn coi đây là những đất canh tác. Cùng với dân số ngày càng tăng, nhu cầu sử dụng đất cho nông nghiệp của cộng đồng cũng tăng lên, trong khi các diện tích canh tác truyền thống nay trở thành đất rừng phòng hộ. Người dân không được phép vào canh tác ở những vùng này. Vì vậy, có rất nhiều trường hợp đã vào các diện tích đất rừng được giao khoán nuôi, bảo vệ để canh tác một vài vụ hoặc làm thành các ruộng rẫy cố định.

Một nghịch lý đó là, theo tiêu chí của ngành lâm nghiệp trong việc đánh giá và phân loại ba loại rừng theo bản đồ hiện trạng rà soát bổ sung 3 loại rừng và bản đồ hiện trạng rừng (năm 2008) thì những diện tích đất rừng trên lại được xác định là rừng phòng hộ; do đó được khoanh vẽ trên bản đồ và giao cho Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai quản lý, bảo vệ. Nói cách khác, quyền của các chủ sử dụng đối với diện tích được giao năm 2006 trên cơ sở tiêu chí của ngành TN&MT không những không được kế thừa mà còn bị phủ định bởi các tiêu chí của ngành lâm nghiệp. Cho dù là vậy, nhưng kết quả của các đợt rà soát và giao này vẫn được duy trì. Có nghĩa, cùng một lúc, các chủ sử dụng đều được giao các quyền khác nhau trên cùng một thửa đất. Điều này đã gây không ít những khó khăn trong công tác quản lý bảo vệ rừng do các bức xúc, mâu thuẫn và chằng chịt đất đai giữa các chủ sử dụng.

Rừng văn hóa truyền thống của cộng đồng chưa được đề cập trong quá trình phân loại ba loại rừng

Như đã nêu ở phần trên, địa hình của Si Ma Cai nói chung, thôn Lùng Sán nói riêng có độ dốc tương đối cao - trung bình khoảng 25°. Do vậy, việc triển khai phân loại 3 loại rừng (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất) ở những vùng như thế này có thể chính xác về tiêu chí kỹ thuật, nhưng khó có thể phù hợp nếu đặt trong nơi có sự đặc thù về sự đa dạng xã hội - văn hóa và kinh tế của thôn Lùng Sán nói riêng và huyện Si Ma Cai nói chung.

Theo cách phân loại của người Mông thì rừng tại thôn Lùng Sán cũng được chia thành 03 loại, gồm: rừng thiêng (rừng ‘Nào Lồng’, rừng ‘Thu Tí’), Rừng bảo vệ đầu nguồn nước phục vụ sản xuất và đời sống người dân, Rừng sử dụng (gia đình và cộng đồng). Ba loại rừng này tương ứng với rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất theo tiêu chí phân loại của ngành lâm nghiệp. Tuy nhiên, trong các văn bản chính thống của Si Ma Cai thì chỉ đề cập đến 02 loại rừng, đó là: rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Điều này có nghĩa là rừng văn hóa truyền thống ‘Nào Lồng’ và ‘Thu Tí’ của cộng đồng vẫn chưa được công nhận; vì vậy bị nằm ngoài hệ thống phân loại rừng chính thống của địa phương.

Sai lệch vị trí giao đất

Khi rà soát thực địa và so sánh vị trí các lô đất đã được giao cho các chủ sử dụng, Nhóm công tác phát hiện thấy có 11 lô bị sai lệch về vị trí so với vị trí ở trên bản đồ giao đất năm 2006.

Cụ thể, khi rà soát 86 lô (có tên trên bản đồ giao đất), thì có 28 lô (chiếm 33%) bị sai lệch vị trí và địa danh (xem bảng 2).

Tổng số lô trên bản đồ giao đất năm 2006	Số lô đúng vị trí và tên	Số lô không có trên bản đồ
86 (100%)	57 (67%)	28 (33%)

Bảng 2: Số lô sai lệch vị trí so với bản đồ giao đất năm 2006 tại thôn Lùng Sán

Phần lớn các lô bị sai lệch về vị trí đều nằm trong vùng ‘Chông Chê Tê’. Trung bình sai lệch này là 355 mét. Lệch lớn nhất rơi vào lô 130 và 147, vùng ‘Chông Chê Tê’, nhỏ nhất thuộc Lô 150 vùng ‘Lung San’ (xem bảng 3).

Stt	Lô	Vùng	Lệch (m)	Hướng lệch
1	143	Chông Chê Tê	350	Đông Bắc
2	126	Chông Chê Tê	400	Tây
3	134	Chông Chê Tê	350	Đông Bắc
4	129	Chông Chê Tê	350	Tây
5	84	Chông Chê Tê	300	Bắc
6	144	Chông Chê Tê	300	Đông Bắc
7	130	Chông Chê Tê	1.000	Nam
8	159	Chông Chê Tê	700	Tây Nam
9	142	Chông Chê Tê	1.000	Tây Nam
10	151	Chông Chê Tê	150	Đông Nam
11	150	Lung San	100	

Bảng 3: Các lô đất rừng tại thôn Lùng Sán bị sai lệch vị trí

Chồng chéo giữa các loại bản đồ

Mặc dù giữa bản đồ bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng và Bản đồ hiện trạng rừng đề có tỉ lệ là 1/25.000. Tuy nhiên, khi chồng hai loại bản đồ này lại với nhau thì thấy các tỉ lệ lại không giống nhau. Bản đồ Hiện trạng rừng có các khoảng cách lớn hơn khoảng 100 m so với Bản đồ bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng. Qua đối chiếu với bản đồ chuẩn VN 2000 tỷ lệ 1/50.000, Nhóm công tác nhận thấy bản đồ hiện trạng rừng làm sai tỉ lệ – tương đương với tỷ lệ 1/15.000.

Hơn nữa, các chủ quản lý và sử dụng đất rừng theo được đề cập trên bản đồ giao đất giao rừng, bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng và bản đồ hiện trạng

rừng rất khác nhau. Theo bản đồ giao đất, thì trong thôn Lùng Sán có các loại chủ sử dụng đất rừng, gồm : gia đình, cộng đồng, nhóm hộ gia đình, UBND xã và Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai. Trong bản đồ rà soát bổ sung và bản đồ hiện trạng thì chỉ có tên của Ban Quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn Si Ma Cai.

Tuy nhiên, số diện tích trên vẫn chưa được chính thức giao theo số liệu của ngành tài nguyên môi trường. Minh chứng về vấn đề này, qua số liệu kiểm kê đất đai 2010 của huyện Si Ma Cai (biểu 03 – TKĐĐ đến ngày 1/1/2010) do ngành Tài nguyên môi trường lập, thì tổng diện tích đất lâm nghiệp đã giao cho các đơn vị nhà nước quản lý (Ban quản lý/lâm trường) trên toàn huyện Si Ma Cai chỉ có 3.498,03ha (đất có rừng), trong khi số liệu của ngành lâm nghiệp thì diện tích thuộc quyền quản lý của Ban quản lý rừng là 4.667,1ha (đất có rừng). Như vậy, 1.178,07ha đất có rừng (4667,1 - 3498,03) thuộc diện mới bổ sung sau này cho Ban quản lý rừng vẫn chưa được nằm trong số liệu quản lý của ngành Tài nguyên môi trường.

Bất bình đẳng trong qui hoạch và giao đất giao rừng

Kết quả rà soát trên thực tế cho thấy, nhiều diện tích, mặc dù đã có chủ - đã giao cho các hộ gia đình và cộng đồng thôn Lùng Sán quản lý và sử dụng (theo sổ mục kê giao đất giao rừng năm 2006), nhưng lại không được thể hiện trên bản đồ giao đất năm 2006.

Tổng số lô trên thực tế	Số lô trên bản đồ	Số lô không có trên bản đồ
160 (100%)	86 (53%)	74 (47%)

Bảng 4: Chênh lệch số lô đất rừng trên thực tế và bản đồ giao đất năm 2006 tại thôn Lùng Sán

Theo số liệu ở bảng 4, sự chênh lệch giữa số lô đất rừng trên thực tế và bản đồ giao đất 47%. Cụ thể, tổng số thửa thực tế của toàn thôn được rà soát là 160. Tuy nhiên, trên bản đồ giao đất chỉ có 86 thửa. Hay nói cách khác, 74 lô đất rừng trên thực tế, đã được giao cho các chủ sử dụng không được đề cập trên bản đồ.

Sự sai lệch này chủ yếu thể hiện ở hai dạng. Thứ nhất, phần lớn số lô này không được đề cập trên bản đồ giao đất do sự sai sót của công tác bản đồ. Thứ hai, 11 lô có được đề cập trên bản đồ giao đất, nhưng lại bị trùng với lô thuộc quản lý bởi chủ khác. Vấn đề này cũng là do sai sót của công tác bản đồ. Ví dụ, một số lô trong vùng ‘Núi đứng’, lại được khoanh vẽ trùng với lô 83 mà đã giao cho gia đình ông Hầu Seo Pao. Với những số liệu rà soát trên, theo giấy tờ, thì một số chủ sử dụng sẽ bị mất một phần hoặc toàn bộ diện tích đất đã được giao. Ngược lại, một số chủ sử dụng sẽ có thêm diện tích. Ngoài ra, có một vài trường hợp đã tự chia tách đất cho con cháu sử dụng. Ví dụ, theo kết quả giao đất giao rừng năm 2006, gia

đình ông Lúa, Phó chủ tịch xã Lùng Sui được nhận hai bìa đỏ cho hai thửa đất. Song, trên thực tế gia đình ông chỉ có một thửa đất, thửa còn lại là của em trai.

Hơn nữa, theo bản đồ giao đất năm 2006, thì thôn Lùng Sán có các loại chủ sử dụng đất rừng, gồm : gia đình, cộng đồng, nhóm hộ gia đình, UBND xã và Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai. Tuy nhiên, nếu đối chiếu với thông tin ghi trong bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng và bản đồ hiện trạng thì chỉ có Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai đứng tên. Toàn bộ diện tích đã được giao cho các hộ gia đình, nhóm hộ gia đình, cộng đồng và UBND xã nay thuộc quản lý bởi Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai.

Chồng lấn ranh giới giữa Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai và các chủ sử dụng đất rừng tại thôn Lùng Sán



Bản đồ 5: Chồng lấn đất rừng giữa Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai với các chủ sử dụng đất rừng tại thôn Lùng Sán

Khi so sánh kết quả rà soát hiện trạng đất rừng tại bản Lùng Sán với các Bản đồ giải thửa giao đất giao rừng tại xã Lùng Sui số 01 – tỷ lệ 1/10.000, bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng tỉ lệ 1/25.000 và bản đồ hiện trạng rừng tỉ lệ 1/25.000, Tổ công tác và người dân đã phát hiện các sai sót và chồng lấn giữa các ranh giới và diện tích của Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai và các chủ sử dụng đất của thôn Lùng Sán.

Bản đồ giải thửa giao đất giao rừng tại xã Lùng Sui số 01 – tỷ lệ 1/10.000

Theo số liệu ghi trong bản đồ, tổng diện tích đất do Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma cai được giao quản lý là 60.2 ha (6 thửa). Toàn bộ diện tích này nằm trong vùng ‘Chông Chê Tê’ 30 ha), ‘Háng Chà’ (phía Đông của thôn Lùng Sán) - núi phía sau Ủy ban xã (30.2 ha). Tuy nhiên, theo kết quả giao đất giao rừng năm 2006 do Phòng TN&MT huyện thực hiện thì diện tích này đã được giao cho các hộ gia đình và UBND xã quản lý.

Bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng tỉ lệ 1/25.000 và Bản đồ hiện trạng rừng tỉ lệ 1/25.000

Bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng và bản đồ hiện trạng thể hiện trạng thái rừng và vị trí các lô/khoảnh rừng. Theo các thông tin thể hiện trên hai loại bản đồ này, tất cả các diện tích đất rừng đều nằm trọn trong vùng quản lý của Ban quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn Si Ma Cai. Trong khi đó, như phân tích ở phần trên, tại thôn Lùng Sui có ít nhất 4 chủ sử dụng đất. Hay nói cách khác, mặc dù đã được Nhà nước giao hay thừa nhận trong cộng đồng, toàn bộ diện tích của các chủ rừng tại thôn Lùng Sán nay thuộc quyền quản lý bởi Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai.

Chủ sử dụng	Số hộ có rừng	Số lô	Diện tích Ha	Chia ra các vùng	
				TK 132 LS (lô/diện tích)	TK130 (lô/diện tích)
Đất rừng truyền thống gia đình	55	136	77,82	57 / 34,542	79 / 43,278
Đất rừng cộng đồng		4	19,14	1/ 8,01	3/11,13
BQL Rừng phòng hộ Si Ma Cai	Toàn bộ diện tích rừng nằm chồng lên diện tích rừng của hộ gia đình và cộng đồng				
Tổng		140	96,96	58 / 42,552	82 / 54,408

Bảng 5: Tổng hợp kết quả rà soát thực địa diện tích đất rừng chồng lấn của Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai

Theo bản đồ hiện trạng rừng, tổng diện tích rừng phòng hộ tại thôn Lùng Sán được nằm rải rác trong 3 vùng, gồm : Vùng sau hội trường UBND xã (lô số 163 và 160), vùng núi đứng (lô số 121, 116, 113, 77), vùng 'Chông Chê Tê' (lô số 165, 129, 144, 194, 205, 130, 142, 156, 135, 140). Diện tích này đang thuộc quản lý quản lý bởi Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai. Nhưng trên thực tế thì diện tích này đã được giao cho các chủ sử dụng như hộ gia đình, cộng đồng và một phần của UBND xã theo số liệu thể hiện trên bản đồ Bản đồ giải thửa giao đất giao rừng tại xã Lùng Sui số 01 – tỷ lệ 1/10.000 được thực hiện năm 2006.

Theo số liệu trong bảng 5, trong tổng số 160 lô đất rừng được rà soát với diện tích 313.9 ha trên toàn thôn Lùng Sán có tới 140 lô (87%) với diện tích là 96.96 ha (31%) mà đã được giao cho các hộ gia đình và cộng đồng quản lý năm 2006, nay theo bản đồ hiện trạng rừng và bản đồ hiện trạng điều chỉnh, bổ sung qui hoạch ba loại rừng thì đang thuộc diện tích quản lý bởi Ban Quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai.

Thảo luận

Giao đất giao rừng và khoán bảo vệ rừng là một trong những chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước được triển khai từ đầu những năm 1990 nhằm quản lý bảo vệ có hiệu quả tài nguyên rừng và đất rừng, góp phần hỗ trợ người dân, đặc biệt là các nhóm dân tộc thiểu số vùng miền núi đặc biệt khó khăn xoá đói giảm nghèo, ổn định kế sinh nhai và tạo động lực phát triển kinh tế các địa phương.

Một trong những điểm nổi bật trong quá trình trên đó là chính sách chuyển dần từ cơ chế kế hoạch tập trung sang giao quyền quản lý bảo vệ cho các đối tượng tại các địa phương, đặc biệt là các hộ gia đình, cộng đồng. Các chính sách lớn về giao đất giao rừng, khoán bảo vệ rừng đã ban hành và tổ chức thực hiện như chương trình 327, Nghị định 02/1994/NĐ-CP, Nghị định 01/1995/NĐ-CP, Nghị định 163/1999/NĐ-CP, Nghị định 135/2005/NĐ-CP... Bộ NN&PTNT và Tổng cục địa chính (nay là Bộ TN&MT) ban hành hướng dẫn việc giao đất, cho thuê đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp tại Thông tư 62/2000/TTLT-BNN- TCĐC.

Từ sau năm 2003, Chính phủ ban hành Nghị định 181/2004/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai (ban hành năm 2003), Nghị định 23/2004/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật BVPT (ban hành năm 2004). Điểm mới nổi bật nhất liên quan đến đối tượng được quyền quản lý rừng và đất rừng của Luật Đất đai năm 2003 và Luật BVPT năm 2004 là bổ sung đối tượng cộng đồng dân cư thôn/bản. Trên cơ sở đó đã có nhiều văn bản hướng dẫn chi tiết về việc triển khai quyền quản lý sử dụng đất và rừng cho các cộng đồng dân cư thôn/bản, ví dụ Thông tư 38/2007/TT-BNN, Thông tư liên tịch 07/TTLT/2011-BNN & BTN&MT về việc hướng dẫn Hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp. Điều này góp phần giúp cho Luật Đất đai năm 2003 và

Luật BVPTTR năm 2004 đầy đủ hơn trong việc đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của người sử dụng không chỉ với tài rừng mà còn đối với tài nguyên đất.

Bên cạnh những thành tựu về mặt chính sách nêu trên, thông qua nghiên cứu điểm tại cộng đồng người Mông thôn Lùng Sán nói riêng, huyện Si Ma Cai nói chung, việc triển khai giao đất giao rừng, công tác qui hoạch và bản đồ trên thực tế bộc lộ một số bất cập, khó khăn và thành thức.

Thứ nhất, công tác quản lý bảo vệ và sử dụng đất và rừng của các chủ sử dụng tại thôn Lùng Sán đang đối mặt với các thách thức sau:

- i) Chồng lấn ranh giới giữa các chủ sử dụng đất. Cụ thể là giữa Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai và các hộ gia đình và cộng đồng.
- ii) Tranh chấp về quyền sử dụng đất giữa các chủ sử dụng - giữa Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai và các hộ gia đình, nhóm hộ gia đình, dòng họ và cộng đồng.
- iii) Một mảnh đất tồn tại nhiều chủ sử dụng đất (Ban quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn, gia đình, nhóm hộ gia đình, cộng đồng và UBND xã).
- iv) Gia đình đã được giao đất nhưng lại không có tên trên bản đồ hoặc không được nhận sổ đỏ.

Thứ hai, sự thiếu hợp tác, không kế thừa và chồng chéo giữa ngành NN&PTNT và ngành TN&MT cấp địa phương liên quan tới tiêu chí và kết quả phân loại đất và rừng và công tác lập các loại bản đồ đã bộc lộ nhiều sai sót trên thực tế, gồm: Không ăn khớp/chênh lệch về tỉ lệ giữa các loại bản đồ (bản đồ giao đất, bản đồ rà soát bổ sung và bản đồ hiện trạng rừng) ; Sai lệch về vị trí các lô đất giữa bản đồ và thực tiễn; Bản đồ sau (bản đồ rà soát bổ sung và bản đồ hiện trạng), phủ định kết quả của bản đồ làm trước (bản đồ giao đất). Đây là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng trên.

Thứ ba, tình trạng thiếu đất sản xuất nông nghiệp là một vấn đề cấp bách để duy trì cuộc sống của người dân trong thôn Lùng Sán, nay lại càng trở lên cấp thiết. Ngoài nguyên nhân do việc tăng dân số, như đã phân tích ở phần trên, thì còn có thêm hai nguyên nhân chính. Thứ nhất, việc chồng lấn ranh giới quản lý đất rừng của Ban quản lý phòng hộ Si Ma Cai lên các diện tích đất của các chủ sử dụng trong thôn. Thứ hai, việc phân loại các diện tích đã từng là đất canh tác nông nghiệp của người dân thành đất rừng phòng hộ hoặc rừng sản xuất.

Thứ tư, có thể nói, thôn Lùng Sán là đại diện cho 96 thôn bản trên toàn huyện Si Ma Cai liên quan tới các vấn đề trong giao đất giao rừng, công tác bản đồ và qui hoạch quản lý tài nguyên đất và rừng. Vì vậy, Chính quyền huyện Si Ma Cai cần có chủ trương mở rộng rà soát lại ranh giới (cắm mốc ranh giới và giao trên thực địa), rà soát trạng thái rừng (diện tích có rừng, trữ lượng rừng) đối với diện tích đã giao đất, giao rừng cho các hộ gia đình trước đây (theo Nghị định 02/1994/NĐ-CP, Nghị định 163/1999/NĐ-CP...) và giải quyết được việc

chồng lấn, tranh chấp giữa các chủ rừng để làm cơ sở cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (nếu chưa cấp) và để đảm bảo cho các đối tượng, đặc biệt là hộ gia đình và cộng đồng có đủ điều kiện tiếp cận chính sách hưởng lợi về rừng và đất rừng. Các trường hợp chồng lấn ranh giới đất rừng của Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai với các chủ sử dụng khác thì đề nghị UBND tỉnh ra quyết định thu hồi để trả lại cho các chủ sử dụng (theo quy định tại Nghị định 200/NĐ-CP, chỉ thị 38/2005/CT-TTg).

Thứ năm, gắn với Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020, đề nghị UBND huyện Si Ma Cai có chủ trương rà soát, qui hoạch chuẩn bị quỹ đất rừng triển khai giao rừng gắn với giao đất cho cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình, với các bước sau:

a) Rà soát thực trạng các khu rừng do cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình quản lý sử dụng và bảo vệ hiện đang thuộc quyền quản lý của đơn vị nào về mặt pháp lý – đã có văn bản giao chính thức (khu vực nào thuộc quyền quản lý của Ban quản lý rừng, khu vực nào thuộc quyền quản lý của UBND xã, khu vực chưa có chủ quản lý...). Vấn đề này cần được xác định rõ trên thực địa để xác định quỹ đất để chuẩn bị giao cho cộng đồng dân cư thôn/bản và người dân. Đối với đất rừng do cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình quản lý và đang nhận tiền khoán bảo vệ rừng từ Ban quản lý rừng phòng hộ, khi rà soát có thể có 2 phương án:

(i) Nếu sau khi rà soát cho thấy không thuộc quản lý chính thức của Ban quản lý (không nằm trong diện tích có quyết định giao) thì có thể coi như thuộc quyền quản lý của UBND xã và đưa vào quỹ đất rừng để tổ chức giao rừng gắn với giao đất cho cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình;

(ii) Nếu sau khi rà soát cho thấy thuộc quyền quản lý chính thức của Ban quản lý rừng (có trong diện tích có quyết định được giao) thì trước hết cần kiến nghị UBND tỉnh thu hồi diện tích này từ Ban quản lý, sau đó UBND tỉnh giao lại cho UBND huyện và đưa vào quỹ đất để tổ chức giao cho cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình.

b) Triển khai rà soát và kiến nghị UBND tỉnh thu hồi đất rừng của Ban quản lý rừng giao lại cho địa phương (UBND huyện) để tạo thêm quỹ đất rừng đáp ứng cho nhu cầu giao cho cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình. Thu hồi diện tích rừng và đất lâm nghiệp của Ban quản lý rừng phòng hộ sau rà soát lại chuyển sang quy hoạch cho rừng sản xuất (từ kết quả rà soát 3 loại rừng thực hiện theo chỉ thị 38/2005/CT-TTg của Thủ tướng chính phủ về rà soát quy hoạch 3 loại rừng);

Thứ sáu, liên quan tới đối tượng ưu tiên giao rừng gắn với giao đất theo thông tư liên tịch 07/TTLT/2011/BNN & BTN&MT. Hiện nay tổng quỹ đất rừng quy hoạch cho lâm nghiệp bình quân/hộ trên địa bàn Si Ma Cai rất thấp, chỉ khoảng 1,4ha/hộ. Các xã có nhiều đất lâm

nghiệp như Nàn Xín cũng chỉ có 2,3 ha/hộ, Lùng Sui 2,25ha/hộ. Trong khi đó quỹ đất lâm nghiệp hiện nay chủ yếu lại thuộc quyền quản lý của Ban quản lý rừng phòng hộ Si Ma Cai. Vì vậy, nguy cơ quỹ đất rừng (kể cả nếu rà soát thu hồi được tối đa theo các tiêu chí quy định của Nghị định 200/2004/NĐ-CP) không đáp ứng đủ cho nhu cầu của người dân và cộng đồng. Do vậy, trong kế hoạch giao đất giao rừng cần ưu tiên dành quỹ đất rừng giao cho đối tượng là cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình. Tùy theo quỹ đất rừng còn có và thu hồi được ở các xã, có thể có các phương án sau:

(i) Nếu quỹ đất rừng đảm bảo mức tối thiểu 2ha/hộ thì vừa triển khai giao rừng gắn với giao đất cho cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình để đảm bảo cho người dân tiếp cận tối đa chính sách xóa đói giảm nghèo liên quan đến rừng (đặc biệt là các chính sách mới ban hành như Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP, Nghị quyết 80/2011/NQ-CP) và chính sách phát triển kinh tế rừng (Quyết định 147/2007/QĐ-TtG, Nghị định 99/2010/NĐ-CP);

(ii) Nếu quỹ đất rừng quá ít, thì nên tập trung giao rừng gắn với giao đất cho cộng đồng dân cư thôn/bản, dòng họ, hộ gia đình và nhóm hộ gia đình. Giao rừng cho thôn bản có ưu thế là rừng và đất rừng được quản lý bảo vệ hiệu quả hơn. Trong khi đó nếu giao cho các hộ thì có nguy cơ không đủ đất rừng để giao, hoặc giao quá ít không đảm bảo tính công bằng sẽ gây mâu thuẫn thắc mắc giữa các hộ dân và hiệu quả bảo vệ rừng không bằng giao cho cộng đồng dân cư thôn.

Thứ bảy, tại thôn Lùng Sán nói riêng, toàn huyện Si Ma Cai nói chung những nơi có sự đa dạng về các thành phần dân tộc, cùng với sự song hành quan niệm / thực hành về chế độ 'sở hữu' và hình thức quản lý đất đai, có thể là 'tự thừa nhận' bởi luật tục, hay 'công nhận' bởi luật pháp, đang xảy ra nhiều các mâu thuẫn, chanh chấp. Do vậy, nếu công tác giao đất giao rừng chỉ đơn thuần áp đặt các tiêu chí về khung luật pháp, kỹ thuật công nghệ và phương pháp chuyên gia, mà thiếu sự tôn trọng và lồng ghép một cách khéo léo các yếu tố về tâm lý, văn hóa, phong tục tập quán của các nhóm dân tộc, đặc thù tự nhiên, cũng như thúc đẩy sự tham gia đầy đủ, trách nhiệm của người dân thì khó có thể đạt được những kết quả như mong muốn. Đôi khi cách làm này có thể là nguyên nhân làm tăng các mâu thuẫn và tranh chấp tại các địa phương.

Thứ tám, khái niệm về cộng đồng/thôn bản đề cập trong Luật đất đai năm 2003 – '*Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc và các điểm dân cư tương đương có cùng phong tục tập quán hoặc có chung một dòng họ*', hoặc Luật BVPTN năm 2004 – '*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*', có thể nói là tương đối hẹp. Nếu soi chiếu định nghĩa này vào trường hợp cụ thể tại thôn Lùng Sán nói riêng, 96 thôn bản trên toàn huyện Si Ma Cai nói chung, nơi ít nhất có 4

đối tượng gồm cộng đồng, dòng họ, nhóm hộ gia đình và gia đình thì vẫn chưa đầy đủ. Do đó, Nhà nước cần có nghiên cứu về mặt chính sách để điều chỉnh cho phù hợp với xu thế và thực tiễn tại các cộng đồng dân tộc thiểu số miền núi.

Thứ chín, các khu rừng văn hóa truyền thống của cộng đồng tại thôn Lùng Sán vẫn chưa được công nhận trên thực tiễn cũng như các văn bản pháp luật liên quan. Luật đất đai 2003 - Điều 75 chỉ rõ cộng đồng dân cư không được giao đất rừng sản xuất, và (điều 76) đất rừng phòng hộ. Điều 77 chỉ rõ rừng đặc dụng được quản lý bởi các tổ chức. Các tổ chức có thể giao khoán ngắn hạn đối với hộ gia đình chưa có điều kiện di chuyển. Trên thực tế, hầu hết những cánh rừng tâm linh/tín ngưỡng, rừng thiêng, rừng đầu nguồn, rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng (dân tộc) đều nằm trong diện tích rừng phòng hộ hoặc đặc dụng. Do đó, cần có các chính sách hoặc hướng dẫn cụ thể về việc công nhận rừng thiêng của cộng đồng có vị trí ngang hàng với rừng đặc dụng quy mô nhỏ. Các loại rừng được xác định, phân loại rõ ràng theo hệ thống tri thức và luật tục truyền thống và tồn tại phổ biến ở các cộng đồng dân tộc miền núi. Thí dụ: các khu rừng thiêng, nghĩa địa (rừng ma), rừng đầu nguồn nước, rừng già, rừng để hái măng, lấy củi, thuốc nam, thu hái sản phẩm phi gỗ, rừng tái sinh để luân canh nương rẫy. Rừng là không gian sinh tồn, không gian sinh hoạt văn hóa truyền thống. Bảo vệ rừng bằng tâm linh và luật tục là thế mạnh rất lớn của cộng đồng, bởi nó gắn với ý thức, tính tự nguyện và tính cộng đồng cao. Hơn nữa, việc công nhận, tôn trọng và phát huy quỹ tài nguyên và không gian văn hóa đồng bào sẽ góp phần thực hiện hiệu quả chính sách giữ gìn, phát huy nền văn hóa đậm đà bản sắc dân tộc của Đảng và Nhà nước.

Phụ lục

Phụ lục 1: Bản đồ giao GCNQSDĐ năm 2006 tại thôn Lùng Sán, xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai (tỉ lệ 1/10.000)



Phụ lục 3 : Bản đồ hiện trạng rừng thôn Lũng Sán, xã Lũng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai
 tỉ lệ 1/25.000 (Quyết định số 614/QĐ-UBND ngày 15/3/2007 của UBND tỉnh Lào Cai)

