

**THỂ CHẾ VÀ CHÍNH SÁCH
TRONG QUẢN TRỊ RỪNG NGẬP MẶN Ở VIỆT NAM**

Nguyễn Thị Kim Cúc¹

Tóm tắt: Rừng ngập mặn (RNM) là hệ sinh thái có vai trò quan trọng cần được quản trị tốt để bảo tồn và phát huy các giá trị của rừng. Nghiên cứu tập trung vào thực trạng chính sách và thể chế quản lý RNM. Kết quả cho thấy hầu hết diện tích RNM ở Việt Nam (trừ rừng đặc dụng) quản lý bởi UBND xã dưới sự hướng dẫn trực tiếp của phòng Tài nguyên và Môi trường (TNMT) và Sở TNMT. Các nhóm chủ rừng: Ban quản lý, các UBND xã phối kết hợp với cộng đồng địa phương và các tổ chức xã hội. Quyền sử dụng RNM có sự chông chéo giữa các nhóm chủ rừng cũng như hình thức quản lý. Quyền quyết định về mục đích, diện tích và thời hạn sử dụng đất và rừng thuộc về Nhà nước (thông qua các cơ quan có thẩm quyền). Nhìn chung, chính sách quản lý RNM hiện chưa khuyến khích sự tham gia của các bên liên quan. Kết quả này cho thấy cần tiếp tục phát triển hệ thống thể chế và chính sách để hỗ trợ tốt hơn cho việc quản trị RNM.

Từ khóa: Quản trị rừng ngập mặn, thể chế, chính sách, các bên liên quan, quản lý.

1. MỞ ĐẦU

Rừng ngập mặn (RNM) được biết đến như một hệ sinh thái có vai trò to lớn về môi trường và mang lại nhiều lợi ích về kinh tế cho con người. Rừng ngập mặn ở mỗi khu vực và địa điểm cụ thể mang các giá trị chức năng đặc trưng riêng biệt (Walters và cs. 2008; Ewel và cs., 1998; Lewis, 1992). Như một hệ sinh thái đất ngập nước đặc biệt, rừng ngập mặn có các chức năng rất quan trọng và cung cấp dịch vụ cho xã hội con người và môi trường xung quanh chúng (Hồng và Sân, 1993; Cúc và cs, 2015a, b; Hiền, 2019; Cúc và Hiền, 2022).

Hệ sinh thái RNM ở vùng ven biển nước ta mang lại đầy đủ các chức năng và dịch vụ mà hệ sinh thái RNM có được. Chức năng bảo vệ bờ biển là căn nguyên mở đầu cho hàng loạt các chương trình, dự án phục hồi và phát triển rừng ngập mặn vùng ven biển Việt Nam. Đến nay, những dải bờ biển được bao phủ bởi

RNM, đã góp phần đáng kể bảo vệ cộng đồng dân cư biển trước thiên tai bão gió diễn ra hàng năm trong vùng (Cúc và cs, 2015a). Như vậy, chức năng bảo vệ bờ biển của dải RNM nơi đây không chỉ dừng lại ở nhiệm vụ chống xói lở bờ và lấn biển như các dải ven biển miền Nam nước ta mà bảo vệ đê biển và cộng đồng ven biển trước bão gió là một chức năng quan trọng.

Rừng ngập mặn ven biển Việt Nam phân bố không đồng đều ở 28 tỉnh thành, và trải dài ở các tỉnh ven biển Bắc và Bắc trung bộ, Nam bộ, là nơi sinh sống của khá nhiều loài động thực vật thủy sinh có giá trị kinh tế cao. Trong vùng có ba khu vực RNM quan trọng tầm quốc gia như vườn quốc gia Cát Bà, vườn quốc gia Xuân Thủy, Mũi Cà Mau và Khu bảo tồn thiên nhiên Tiên Hải, Thạnh Phú và đồng thời là vùng lõi của 05 Khu dự trữ sinh quyển Cát Bà, Sông Hồng, Cần Giờ, Cà Mau và Kiên Giang. Đặc biệt vườn quốc gia Xuân Thủy còn là khu Ramsar đầu tiên ở Việt Nam có vai trò

¹ Trường Đại học Thủy lợi

quan trọng trong công tác bảo tồn các loài chim di cư quý hiếm như cò mỏ thìa mặt đen (*Platalea minor*). Bên cạnh những giá trị kinh tế, văn hoá và bảo tồn đa dạng sinh học, RNM vùng nghiên cứu còn có vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng lực ứng phó với BĐKH (Cuc, 2015) của khu vực cũng như những địa bàn lân cận khi đây là vùng dễ bị tổn thương nhất do tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng (IFRC, 2011). Vùng ven biển khu vực nghiên cứu có tốc độ phát triển kinh tế xã hội nhanh, với việc hình thành các đô thị ven biển, khu công nghiệp, nông nghiệp, thủy sản và du lịch.v.v., đang tạo ra nhiều áp lực ngày càng tăng lên hệ sinh thái rừng ngập mặn ven biển trong khu vực.

Để đảm bảo các chức năng và dịch vụ hệ sinh thái rừng ngập mặn được phát huy hiệu quả, rất cần có những hoạt động quản trị tốt. Sự tham gia là thành phần có tầm quan trọng cốt lõi trong công tác quản trị tài nguyên thiên nhiên vì qua đó những nhu cầu và mong đợi của các bên liên quan khác nhau mới được tích hợp (FAO, 2011). Đã có nhiều chính sách liên quan đến quản lý rừng, đồng quản lý dựa vào cộng đồng, giao rừng v.v.. nhưng những chính sách đó chưa có sự cụ thể cho rừng ngập mặn hoặc cần phải cải thiện nhiều để có thể áp dụng cho rừng ngập mặn. Bên cạnh đó còn là sự chông chéo về quyền hạn và năng lực trong quá trình ra quyết định về quản lý rừng giữa ngành nông nghiệp (Bộ/Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn - NN&PTNT) và ngành tài nguyên môi trường (Bộ/Sở Tài nguyên và Môi trường - TNMT) về quy hoạch sử dụng đất/đất ngập nước cũng như của chính quyền địa phương về quy hoạch phát triển của địa phương/phát triển sinh kế của người dân. Nhiều dự án chương trình bảo vệ và phục hồi rừng ngập mặn đã được triển khai.

Các công bố về thể chế và chính sách trong quản trị RNM hiện còn rất hạn chế về số

lượng. Trong nghiên cứu “Tìm hiểu về quản trị rừng ngập mặn, các phương pháp và hướng dẫn nghiên cứu”, tác giả Phạm Thu Thủy và cs. (2022) đã nhận định quản trị rừng ngập hiệu quả mạnh đòi hỏi sự hợp tác giữa các ngành và nhiều bên liên quan cũng như phải thiết lập thể chế, luật lệ, chế độ sở hữu rõ ràng và phân chia quyền hạn và trách nhiệm giữa các bên. Đây cũng là một trong số ít các công bố về quản trị RNM đã được thực hiện ở Việt Nam. Năm 2017, USAID đã giới thiệu tài liệu về quản trị RNM ở Indonesia (Mani và cs., 2017). Các tác giả đã nhận định những thách thức và vai trò của quản trị RNM trong quản lý rừng. Bên cạnh các nghiên cứu cụ thể về quản trị RNM, một số công bố về quản lý rừng, RNM đã ít nhiều đề cập đến quản trị rừng (Truong và cs., 2017; Nayna và cs., 2018; World bank, 2018). Nhìn chung, có ít nghiên cứu về quản trị RNM và các nghiên cứu đều đã đề cập đến yêu cầu của việc thiết lập thể chế, luật lệ, chế độ sở hữu rõ ràng và phân chia quyền hạn và trách nhiệm giữa các bên nhằm thúc đẩy sự hợp tác giữa các ngành và nhiều bên liên quan.

Nghiên cứu này thực hiện với mục tiêu Đánh giá thực trạng chính sách bảo tồn và phát triển RNM nhằm quản trị rừng thông qua rà soát những văn bản pháp lý liên quan và khảo sát thực tế tại một số địa phương. Qua đó làm rõ những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế, cũng như những khó khăn trong quá trình triển khai, thực hiện.

Khái niệm quản trị

Quản trị là một khái niệm rất rộng, theo Chương trình Rừng của Tổ chức nông lương thế giới, *quản trị* được coi là “tốt” khi nó được đặc trưng bởi sự tham gia của các bên liên quan, sự minh bạch trong quá trình ra quyết định, sự giải trình trách nhiệm của các tác nhân liên quan và những người ra quyết định, quy định/luật lệ và khả năng dự đoán

trước. Quản trị tốt còn liên quan đến việc quản lý hiệu quả các nguồn lực thiên nhiên, con người và tài chính cũng như sự phân bổ công bằng nguồn lực và lợi ích (FAO, 2011) (Hình 1).



Hình 1. Khung đánh giá quản trị rừng ngập mặn (FAO, 2011)

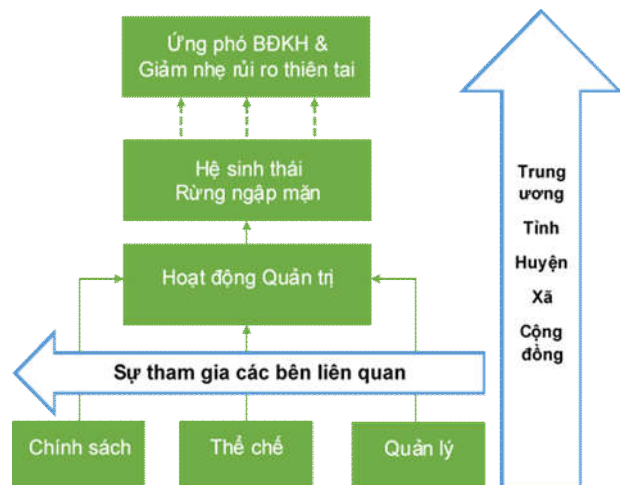
Trong nghiên cứu này, với mỗi quan tâm đến những điều kiện bối cảnh cũng như quá trình tương tác giữa các bên có mỗi quan tâm khác nhau cũng như tham khảo khung đánh giá quản trị rừng của FAO và Viện tài nguyên thế giới, nhóm nghiên cứu lựa chọn 03 thành phần cơ bản trong quản trị rừng và nguyên tắc “sự tham gia” để đánh giá và tìm hiểu các thực hành quản trị tốt.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Khung lý thuyết này cho rằng các can thiệp của con người thông qua các hoạt động quản trị tốt có thể làm tăng cường các chức năng và dịch vụ của hệ sinh thái rừng ngập mặn, từ đó góp phần nâng cao năng lực ứng phó BĐKH/Giảm nhẹ rủi ro thiên tai. Từ mô hình này, thông qua 03 khía cạnh quan trọng trong quản trị, bao gồm chính sách, thể chế và quản

lý, nghiên cứu sẽ tập trung xem xét đánh giá sự tham gia của các bên liên quan ở các cấp từ Trung ương xuống đến cộng đồng trong quá trình đưa ra các quyết định quản trị và thực thi các quyết định đó, xác định các thực hành tốt cũng như chưa tốt, từ đó đưa ra những đề xuất cải thiện và nhân rộng.

Việc thu thập thông tin, dữ liệu và phân tích để thực hiện nghiên cứu này chủ yếu dựa trên những phương pháp rà soát nhanh các văn bản tài liệu liên quan đến chính sách quốc gia trong lĩnh vực lâm nghiệp, các báo cáo và các nghiên cứu khác đã được thực hiện trong vùng nghiên cứu cũng như có liên quan đến chủ đề của nghiên cứu này.



Hình 2. Sơ đồ minh họa khung lý thuyết của nghiên cứu (FAO, 2011; David et al., 2013)

Trên cơ sở tham khảo khung đánh giá quản trị rừng của FAO và Viện tài nguyên thế giới, nhóm nghiên cứu đã xây dựng và lựa chọn 11 tiêu chí đánh giá chia thành 3 nhóm (i) Pháp lý, chính sách, quy định, thể chế; (ii) các bên liên quan; (iii) thực hiện, để nhận xét về thực hành quản trị RNM. Trong bài báo này, các khía cạnh về *Pháp lý, chính sách, quy định, thể chế* được phân tích và đánh giá theo các tiêu chí sau:

(i) Có các chủ trương, chính sách, kế hoạch, quy hoạch của địa phương liên quan

đến bảo vệ phát triển dài hạn rừng nói chung, đặc biệt là rừng phòng hộ ven biển và RNM nói riêng không? (*thông qua trao đổi, tìm hiểu và đánh giá các văn bản pháp luật của địa phương, các sản phẩm cụ thể liên quan đến xây dựng kế hoạch, quy hoạch bảo vệ và phát triển RNM và lịch sử bảo vệ và phát triển rừng*).

(ii) Thông tin về các chủ trương, chính sách, kế hoạch, quy hoạch, tổ chức, điều hành của địa phương liên quan đến bảo vệ phát triển rừng nói chung và/hoặc RNM nói riêng được công bố rộng rãi không? (*Rà soát các văn bản pháp luật nhằm xây dựng, củng cố hoạt động liên quan đến tổ chức và điều hành quản lý RNM*).

(iii) Có cơ chế, thể chế chuyên biệt ở cấp tỉnh để điều phối các hoạt động bảo vệ và phát triển RNM tại địa phương không? (*Rà soát và đánh giá thông qua khảo sát tại địa phương các văn bản liên quan đến điều phối các hoạt động bảo vệ và phát triển RNM ở các địa phương*).

Nghiên cứu đã thực hiện đánh giá từng tiêu chí kể trên thông qua việc rà soát các văn bản pháp luật ở cấp Trung ương và địa phương và khảo sát trong quá trình thực hiện nghiên cứu đến hết năm 2021.

Nhóm nghiên cứu đã tập trung thu thập và xây dựng ma trận các văn bản pháp luật cấp Trung ương liên quan đến lĩnh vực lâm nghiệp theo thời gian và các bên liên quan ở cấp bộ, ban, ngành. Đã có trên 40 tài liệu pháp luật cấp Trung ương liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc bảo vệ và phát triển rừng (bao gồm cả rừng ngập mặn) được thu thập và hầu hết các văn bản này được ban hành từ sau năm 2001. Bên cạnh đó, các báo cáo liên quan đến rà soát hiện trạng quản lý rừng ngập mặn của các địa phương trong vùng nghiên cứu cũng được xây dựng bởi các chuyên gia địa phương là những cán bộ cấp tỉnh, huyện có kinh nghiệm, hiểu biết về bối cảnh địa phương.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Quyền sở hữu đất

Hiến pháp nước Việt Nam (sửa đổi năm 2013) quy định đất thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Luật đất đai năm 2013 quy định đất lâm nghiệp là một hình thức của đất nông nghiệp.

Theo Luật Đất đai năm 2003 Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT) chịu trách nhiệm quản lý đất đai – bao gồm các vùng đất ngập nước trên phạm vi toàn quốc. Bộ TNMT chịu trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; kiểm tra việc điều tra và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất, giao đất, đăng ký quyền sử dụng đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sở TNMT cấp tỉnh và phòng TNMT cấp huyện chịu trách nhiệm quản lý đất đai ở địa phương mình, tham mưu cho Ủy ban Nhân dân (UBND) cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn mình quản lý.

UBND các cấp thực hiện giám sát và thực thi luật đất đai tại địa bàn mình quản lý. UBND tỉnh chịu trách nhiệm đánh giá và phê duyệt kế hoạch chuyển đổi mục đích sử dụng đất và rừng của các tổ chức. UBND huyện chịu trách nhiệm đánh giá và phê duyệt kế hoạch sử dụng đất của hộ gia đình và các tổ chức. Nếu được phê duyệt, kế hoạch chuyển mục đích sử dụng đất và rừng cần phải phù hợp với qui hoạch sử dụng đất và kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng. UBND các cấp cũng có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cấp quản lý của mình và UBND xã là cơ quan quản lý tạm thời đối với các diện tích đất chưa giao khoán.

Như vậy, với phần lớn diện tích RNM ở Việt Nam (trừ phần diện tích rừng đặc dụng) thuộc quản lý tạm thời của UBND xã dưới sự quản lý trực tiếp của phòng TNMT và Sở TNMT.

3.2. Quyền sử dụng rừng

Quyền sử dụng rừng là quyền của chủ rừng được khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ rừng; được cho thuê quyền sử dụng rừng thông qua hợp đồng theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng và pháp luật dân sự (Điều 3, Khoản 6, Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004).

Theo Điều 5, Luật bảo vệ và phát triển rừng 2004, có 7 nhóm chủ rừng bao gồm (1) các Ban quản lý rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, (2) các tổ chức kinh tế, (3) các hộ gia đình và cá nhân trong nước, (4) các đơn vị quân đội, (5) các tổ chức tham gia nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, đào tạo hoặc dạy nghề liên quan đến lâm nghiệp, (6) người Việt Nam ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam, và (7) các tổ chức và cá nhân nước ngoài đầu tư ở Việt Nam.

Tóm lại, các nhóm chủ rừng bao gồm: Ban quản lý, các UBND xã phối kết hợp với cộng đồng địa phương. Ngoài diện tích rừng quản lý bởi các Ban quản lý, phần diện tích còn lại là rừng phòng hộ và được giao cho cộng đồng phối hợp cùng các tổ chức xã hội quản lý. *Nói chung*, quyền sử dụng RNM ở đây không rõ ràng bởi có sự chòong chéo giữa các nhóm đối tượng cũng như hình thức quản lý.

3.3. Quyền ra quyết định về phương thức sử dụng đất

Theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004, Nhà nước thực hiện các quyền kiểm soát rừng và quản lý đất rừng thông qua việc phê duyệt quy hoạch và kế hoạch, các dự án và các công trình lâm nghiệp, chuyển giao đất đai, cho thuê đất, thu hồi đất, thay đổi mục đích sử dụng đất.

Luật Lâm nghiệp 2017, được Quốc hội phê chuẩn ngày 15/11/2017, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2019, thay thế Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004. Luật mới đã cải thiện quản trị rừng, làm rõ quyền và trách nhiệm

của các hình thái chủ rừng khác nhau, cung cấp quyền sở hữu rộng rãi hơn cho các nhà đầu tư vào rừng và bảo vệ quyền của cộng đồng địa phương đối với rừng thiêng, rừng tâm linh. Luật sẽ thể chế hóa các chính sách cho hệ thống chi trả dịch vụ hệ sinh thái rừng cũng như quản lý và chứng nhận rừng bền vững, tái cơ cấu quản lý nhà nước trong lĩnh vực lâm nghiệp.

Quyền quyết định về mục đích, diện tích và thời hạn sử dụng đất và rừng thuộc về Nhà nước (thông qua các cơ quan có thẩm quyền). Bộ NN & PTNT chịu trách nhiệm về quản lý rừng trên phạm vi toàn quốc. Do vậy, Bộ thực hiện việc xây dựng kế hoạch quản lý, bảo vệ rừng, phân định ranh giới rừng, triển khai việc giao rừng, cho thuê rừng và là cơ quan quyết định cuối cùng về việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng và đất rừng và phân loại các loại rừng. Ở địa phương rừng được giao cho các sở, phòng NN& PTNT cấp tỉnh và huyện. Ở cấp xã, RNM do UBND xã quản lý và được cán bộ kiểm lâm cấp huyện làm việc trên địa bàn xã tham mưu. *Tuy nhiên*, Bộ NN & PTNT cũng như các cơ quan giúp việc hoặc phối hợp thực hiện đều không có bộ phận chuyên trách, chịu trách nhiệm về quản lý riêng về RNM.

3.4. Sự tham gia và chia sẻ lợi ích

Theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 và Luật Lâm nghiệp 2017, bảo vệ rừng là trách nhiệm của toàn dân. Như vậy, các cơ quan của Nhà nước, các tổ chức, các cộng đồng, các hộ gia đình và các cá nhân phải bảo vệ rừng và tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về bảo vệ rừng. Luật BVPTTR quy định rằng “việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ phát triển rừng phải đảm bảo dân chủ, công khai”.

Luật Đất đai cũng không cụ thể, chỉ quy định chung rằng “trong quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất chi tiết, các cơ quan chuyên ngành phải thu thập ý kiến đóng góp, bình luận từ công chúng”.

Quyết định 106 của Bộ NN-PTNT ngày 27/11/2006 hướng dẫn quản lý rừng cộng đồng phải mô tả chi tiết sự tham gia của cộng đồng vào quá trình giao rừng, lập quy hoạch quản lý rừng, xây dựng và thực hiện kế hoạch cũng như quy định cụ thể quyền lợi và trách nhiệm thực hiện, giám sát và đánh giá quá trình giao rừng của nhà nước (Điều 3). Tuy nhiên, thực tế chỉ ra rằng, sự tham gia của các bên và chia sẻ quyền lợi và trách nhiệm chưa thể thực hiện được. *Thứ nhất*, nhiệm vụ đánh giá tài nguyên rừng, bao gồm đánh giá hiện trạng và xác định lượng trữ lượng rừng là điểm mấu chốt, là cơ sở hết sức quan trọng để giao, khoán rừng, tiếp theo là xây dựng chỉ số giám sát trách nhiệm về bảo tồn và phát triển rừng, xây dựng cơ chế hưởng lợi. Đây là phạm trù kỹ thuật mà các địa phương, ngay cả cán bộ ngành lâm nghiệp không chuyên về RNM cũng còn lúng túng. Do vậy, sự tham gia của chủ rừng mà trong trường hợp vùng nghiên cứu chủ yếu là sự tham gia của cộng đồng chưa thực sự được giải quyết cả về phương pháp luận và thực tiễn. *Thứ hai*, việc giám sát khi thực hiện nghĩa vụ và quyền hưởng lợi đối với mỗi loại rừng, mỗi khu rừng ở từng địa phương cũng gặp những khó khăn về kỹ thuật và năng lực mà hầu hết các địa phương trong vùng nghiên cứu chưa thực hiện. *Đấy* chính là sự hạn chế trong khâu phối kết hợp giữa các cấp, các cơ quan quản lý chuyên ngành từ trung ương đến địa phương, đến tận các thôn/xóm.

Chia sẻ lợi ích trong bảo vệ và phát triển rừng được thực hiện theo một nguyên tắc chung là “đảm bảo hài hoà lợi ích giữa Nhà nước và chủ rừng”; giữa lợi ích kinh tế từ rừng và lợi ích bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên; giữa các lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài, đảm bảo rằng những người làm rừng sẽ sống được chủ yếu dựa vào lâm nghiệp Các quy định cụ thể về chia sẻ lợi ích

từ rừng được cụ thể hoá tại Quyết định số 178/2001/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ ngày 12/11/2001 về quyền lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp.

Thực tế phân tích vai trò và giá trị của RNM cho thấy, vai trò bảo vệ bờ biển và đê biển là rất rõ ràng và đem lại những giá trị cụ thể trong bảo vệ đê biển, tiếp theo sau là các giá trị kinh tế gián tiếp và trực tiếp từ khai thác nguồn lợi thủy sản dưới tán rừng. Như vậy, lợi ích của rừng đem lại mang tính đa ngành: đê điều, thủy sản, nông nghiệp... Do đó, cần có cơ chế phối kết hợp trong chia sẻ lợi ích và trách nhiệm với/từ RNM. Thực tế cũng cho thấy nhiệm vụ lượng giá các giá trị của RNM cũng chưa được phân định rõ ràng như những đơn vị/đơn vị nào? đánh giá những giá trị nào? phân tích lượng giá bằng cách nào? Phải chăng đây không chỉ là mảng khuyết trong quản trị RNM mà còn là lỗ hổng về mặt khoa học. Các chính sách về quản lý RNM nói chung còn cần quan tâm tới việc nghiên cứu cụ thể về các giá trị dịch vụ của RNM để từ đó ban hành các chính sách cụ thể trong quản trị RNM.

Nghị định 40/2015/NĐ-CP, ngày 27 tháng 4 năm 2015, sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 157/2013/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản quy định dịch vụ môi trường rừng tại Điều 9a bao gồm:

- a) Bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối;
- b) Điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội;
- c) Hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính bằng các biện pháp ngăn chặn suy thoái rừng, giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững;

d) Bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch;

đ) Dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản.”

Như vậy, những dịch vụ của rừng, vai trò bảo vệ bờ biển, đê biển của RNM vẫn chưa được chính thức hóa là dịch vụ hệ sinh thái của rừng phòng hộ ven biển. Chính điều này cũng làm hạn chế sự tham gia của các ngành liên quan đến bờ biển và đê biển.

Nghị định số 119/2016/NĐ-CP ngày 23/08/2016, đã tập trung vào quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu. Nghị định này quy định việc quản lý rừng ngập mặn, bao gồm cả đầu tư, bảo vệ, phân bổ, chia sẻ lợi ích và trách nhiệm của nhà nước và các tổ chức cá nhân khác. Nghị định này khẳng định cam kết của chính phủ đầu tư nguồn lực vào việc bảo tồn và phục hồi rừng ngập mặn, đặc biệt là hỗ trợ tài chính cho bảo vệ rừng và thúc đẩy việc giao rừng ngập mặn cho cộng đồng địa phương để bảo vệ và quản lý đồng thời đã nhấn mạnh việc chia sẻ lợi ích và trách nhiệm trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng của Nhà nước - các tổ chức và người dân.

Luật Lâm nghiệp 2017 đã ưu tiên giải quyết các vấn đề nhằm gắn kết sự tham gia của nhiều bên liên quan trong quản trị rừng. Luật đã quy định quản trị rừng được cải thiện và luật pháp rõ ràng hơn về cách thức giải quyết phá rừng, trong đó chú trọng hơn đến việc gắn kết các cộng đồng địa phương trong việc bảo vệ rừng.

Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp qui định sự phối hợp giữa hai Bộ trong quản lý đất và rừng. Tuy nhiên trên thực tế cơ chế phối kết hợp giữa hai Bộ và phân cấp quản lý không rõ ràng và phối hợp chưa chặt chẽ, thêm vào đó là sự hạn chế số lượng cán bộ có chuyên môn

nghiệp vụ về RNM làm cho hoạt động quản lý RNM lúng túng và kém hiệu quả.

Người sử dụng đất và rừng có trách nhiệm bảo tồn tài nguyên rừng và phát triển rừng một cách bền vững, sử dụng rừng theo các mục đích trong phạm vi ranh giới được xác định khi giao rừng hoặc quyết định cho thuê rừng và theo đúng các quy định về quản lý rừng. Thay đổi mục đích sử dụng rừng phải được phép của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước.

Theo luật Dân sự thì cộng đồng dân cư không phải là pháp nhân. Điều này có nghĩa là cộng đồng dân cư không được tham gia các giao dịch kinh tế. Nhà nước giao rừng phòng hộ cho cộng đồng dân cư thôn, bản theo luật Đất đai, luật Bảo vệ và Phát triển rừng và các Nghị định có liên quan. Các văn bản này qui định chính sách của Nhà nước nhằm tạo ra nguồn thu cho cộng đồng địa phương. Cộng đồng không được phép giao quyền sử dụng cho các cá nhân và thành viên trong cộng đồng, và có thể không được phép chuyển quyền sử dụng, cho thuê và thế chấp đối với rừng do cộng đồng quản lý.

Hầu hết rừng ngập mặn phòng hộ ven biển được giao cho cộng đồng và các tổ chức xã hội dân sự quản lý. Nhìn chung, cộng đồng được hưởng các lợi ích kinh tế từ đất và rừng được giao. Do cộng đồng dân cư thôn không được công nhận tư cách pháp nhân theo luật Dân sự nên có thể không được tự mình trực tiếp tham gia ký các hợp đồng liên quan đến rừng. Chi trả dịch vụ môi trường hệ sinh thái là một ví dụ, với khả năng tích lũy các bon rất lớn và trữ lượng cao nhưng chủ rừng là cộng đồng hoặc đại diện là UBND xã không thể trực tiếp ký kết hợp đồng với bên mua cho loại dịch vụ này.

3.5. Kinh tế, đầu tư

Cũng như đã phân tích, tổng diện tích RNM ở mỗi xã/phường ven biển vùng nghiên cứu

không nhiều thêm vào đó là sự phân bố rải rác và trong vùng triều lầy thụt làm cho việc thực hiện nhiệm vụ bảo vệ RNM gặp nhiều khó khăn. Kinh phí bảo vệ rừng quy định đến trước ngày 9/6/2015 là 100.000 VNĐ/ha/năm, sau khi có quyết định 17/2015/QĐ-TTg, mức phí này đã được cải thiện là 200.000 VNĐ/ha/năm. Mặc dù khoản kinh phí cho hoạt động bảo vệ rừng là thấp, nhưng một số địa phương như Quảng Ninh, các xã ven biển có RNM phòng hộ không được nhận khoản kinh phí trên.

Quyết định 120/QĐ-TTg (22/01/2015) phê duyệt Đề án bảo vệ và phát triển rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2015 - 2020 đã quy định mức đầu tư cho khoán bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ và đặc dụng ven biển bình quân bằng 1,5 lần so với mức khoán bảo vệ rừng phòng hộ đầu nguồn theo quy định. Tuy nhiên, mức khoán cụ thể do UBND tỉnh quyết định phù hợp với tình hình thực tế.

Hướng tới quản lý và phát triển bền vững, hiện nay, đã có nhiều văn bản pháp luật chỉ rõ về các dịch vụ hệ sinh thái rừng, trong đó có RNM. Một số địa phương, trong đó có vườn Quốc gia Xuân Thủy đã được chọn để thực hiện thí điểm trong thu phí dịch vụ môi trường. Tuy nhiên, còn nhiều rào cản dẫn đến các ngành, cá nhân và tập thể sử dụng dịch vụ môi trường thực sự tham gia vào chi trả cho dịch vụ mà họ đã và đang sử dụng. Những rào cản đó có thể kể đến:

- Chưa xác định hết các ngành, đơn vị và cá nhân sử dụng dịch vụ từ hệ sinh thái RNM, chức năng và dịch vụ bảo vệ bờ biển của RNM chưa được kể đến trong số các dịch vụ hệ sinh thái rừng đem lại (Nghị định 40/2015/NĐ-CP);

- Hầu hết các dịch vụ môi trường nêu ra trong nghị định 40/2015/NĐ-CP chưa có quy chuẩn quốc gia trong định lượng và lượng giá

các giá trị dịch vụ đó: tích lũy và tồn lưu các bon trong RNM, bãi ương dưỡng, cung cấp nguồn thức ăn...;

- Năng lực thực hiện của đội ngũ cán bộ ở cơ quan chuyên ngành lâm nghiệp và các bên hưởng lợi từ RNM còn hạn chế;

- Cơ chế chi trả và chia sẻ nguồn thu từ loại hình dịch vụ này cũng cần được xây dựng và quy định rõ ràng.

Những năm qua, nguồn vốn đầu tư trồng và bảo vệ rừng ven biển chủ yếu từ ngân sách thông qua các chương trình, dự án Lâm nghiệp của nhà nước (Dự án 661, QĐ 57) với mức hạn chế; chưa huy động hoặc lồng ghép được các nguồn vốn khác (như Chương trình MTQG về biến đổi khí hậu; vốn Chương trình củng cố nâng cấp đê biển; vốn tài trợ hoặc vốn vay quốc tế,...) vào trồng rừng ven biển. Suất đầu tư trồng và bảo vệ rừng khác nhau giữa các giai đoạn, dự án, chương trình của Chính phủ và của các tổ chức phi chính phủ khác nhau làm hạn chế tính chủ động của các bên và gây khó khăn trong việc kêu gọi sự tham gia của các bên với các chương trình/dự án có suất đầu tư thấp hơn.

Điều kiện trồng rừng ven biển rất khó khăn (thường bị tác động của sóng biển, gió bão, thiên tai, xói lở) nhưng suất đầu tư từ Ngân sách Nhà nước cho trồng rừng phòng hộ thấp nên tỷ lệ cây sống thành rừng chỉ đạt khoảng 50-60% diện tích trồng và thường phải trồng nhiều lần mới thành rừng.

3.6. Đánh giá các yếu tố thúc đẩy quản trị tốt rừng ngập mặn

3.6.1. Hệ thống văn bản pháp luật

RNM vùng nghiên cứu được quy định là rừng đặc dụng hoặc rừng phòng hộ. Do vậy, có thể áp dụng hệ thống văn bản pháp luật của 2 loại rừng này với những diện tích RNM cụ thể. Và như vậy, về cơ bản, RNM vùng nghiên cứu đã có cơ sở pháp lý cho các hoạt động quản lý và quản trị;

Từ việc RNM chỉ được nhắc đến 01 lần bởi cụm từ “rừng phòng hộ chắn sóng” để chỉ loại rừng phòng hộ trong Luật bảo Bảo vệ và phát triển rừng (ban hành ngày 12/8/1991). Đến nay, có trên 40 văn bản cấp Trung ương liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc bảo vệ và phát triển RNM. Ngày càng có nhiều văn bản hỗ trợ riêng cho rừng ngập mặn, rừng đặc dụng/phòng hộ ven biển làm cơ sở pháp lý trong thực thi hoạt động quản lý RNM của các bên liên quan. Đặc biệt, Luật Lâm nghiệp năm 2017 đã quan tâm quản trị rừng thông qua khẳng định vai trò quan trọng của các bên liên quan trong đó có các cộng đồng địa phương trong việc quản lý rừng và khuyến khích sử dụng một cách tiếp cận mang tính hợp tác trong quản lý rừng, bao gồm cả rừng ngập mặn.

Ngoài các văn bản cấp Trung ương, các địa phương có các văn bản hướng dẫn thực hiện cho từng văn bản cấp Trung ương tại địa phương mình. Đây là điểm thuận lợi trong công tác thực thi chính sách tại địa phương đồng thời chi tiết hóa nhiệm vụ và quyền hạn của các bên tham gia.

3.6.2. Hệ thống quản lý Nhà nước

Hệ thống quản lý Nhà nước về lâm nghiệp nói chung đã và đang ngày càng được điều chỉnh cho phù hợp với thực tế vận hành ở các địa phương. Cụ thể như: Nghị định 119/2006/ND-CP nhằm mục tiêu cải thiện mối quan hệ điều phối bằng cách sáp nhập Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp thuộc Tổng cục Lâm nghiệp làm Chi Cục Kiểm lâm trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp (nay là Cục Lâm nghiệp).

Thành lập các Ban quản lý rừng đặc dụng và rừng phòng hộ tại các địa phương, qua đó quy định chức năng, nhiệm vụ của các Ban với việc quản lý RNM và với các bên liên quan trong quản lý RNM ở các địa phương.

Có cơ chế phối hợp giữa cơ quan quản lý

Nhà nước về lâm nghiệp với các ban, ngành khác như truyền thông, lực lượng vũ trang...

3.6.3. Một số hạn chế

Mặc dù ngành lâm nghiệp đã linh hoạt điều chỉnh và lồng ghép các vấn đề nổi cộm như, phân quyền quản lý rừng cho người dân, lồng ghép bảo vệ và phát triển RNM trong hoạt động ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu hoặc bảo vệ đê biển..., tuy nhiên vẫn còn tồn tại nhiều khó khăn, hạn chế như sau:

Hạn chế trong một số văn bản pháp lý

- Ngôn ngữ trong các văn bản pháp quy đôi khi được trình bày trừu tượng, chưa rõ nghĩa. Ví dụ, theo Quyết định 106 của Bộ NN-PTNT ngày 27/11/2006, người sử dụng rừng lập quy hoạch quản lý rừng, xây dựng và thực hiện kế hoạch cũng như quy định cụ thể quyền lợi và trách nhiệm thực hiện, giám sát và đánh giá quá trình giao rừng của nhà nước, điều này dường như ngoài khả năng của đối tượng sử dụng rừng là cộng đồng.

- Việc sử dụng phổ biến cụm từ ‘các bộ, ngành liên quan’ hay ‘Các sở, ngành liên quan trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ...’ chịu trách nhiệm thi hành/Thực hiện không chỉ ở các văn bản chỉ đạo cấp trung ương mà ở cả các văn bản hướng dẫn thực hiện cấp địa phương. Với mỗi một vấn đề, lĩnh vực, sẽ cần sự tham gia nhiều hoặc ít, trực tiếp hoặc gián tiếp của các bên liên quan. Việc không xác định rõ trách nhiệm và quyền lợi của từng bên trong từng nhiệm vụ như hiện nay không những không thúc đẩy các bên cùng tham gia mà còn hạn chế sự tham gia của các bên bởi sự không rõ ràng và chính xác của các văn bản pháp luật.

- Chính sách và quy định của chính phủ tương đối phức tạp và thay đổi thường xuyên do vậy đã hạn chế hiểu biết rộng rãi của nhân dân về văn bản pháp luật cũng như thực thi pháp luật.

Chồng chéo về vai trò và mối quan hệ giữa các cơ quan liên quan

Hệ thống quản lý nhà nước về lâm nghiệp hiện nay đã có nhiều điều chỉnh cho phù hợp và thuận lợi cho thực hiện nhiệm vụ quản lý. Tuy nhiên, vẫn còn có sự chông chéo về vai trò và hoạt động điều phối chưa chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan:

- Duy trì 02 hệ thống kiểm lâm ở 2 cấp:
- Cấp Trung ương: Tổng cục Lâm nghiệp (nay là Cục Lâm nghiệp) -> Cục Kiểm lâm -> Chi cục Kiểm lâm vùng (từ vùng 1 đến 4, vùng nghiên cứu thuộc sự điều hành và kiểm soát của chi cục kiểm lâm vùng 1 và 2) -> hạt kiểm lâm ở các xã -> cán bộ kiểm lâm;
- Cấp tỉnh/thành phố: Chi cục kiểm lâm thuộc Sở NN và PTNT, dưới chi cục Kiểm lâm là hạt kiểm lâm và các cán bộ lâm nghiệp.

Tuy nhiên phối kết hợp giữa các hạt kiểm lâm và các cán bộ kiểm lâm quản lý bởi 2 cấp nêu trên còn hạn chế.

Như vậy, tổng hợp theo các tiêu chí đánh giá của nghiên cứu có thể thấy:

(i) Theo thời gian, các văn bản của Nhà nước ngày càng hoàn thiện và đã có các chủ trương, chính sách, định hướng quy hoạch phát triển RNM toàn quốc. Các địa phương đã ban hành các văn bản nhằm triển khai thực hiện theo các văn bản liên quan và xây dựng quy hoạch bảo vệ và phát triển RNM.

(ii) Mặc dù đã có chủ trương từ cấp Trung Ương và các địa phương đã triển khai xây dựng quy hoạch bảo vệ và phát triển RNM, ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các chính sách của Nhà nước liên quan đến RNM ở địa phương nhưng mức độ phổ cập, hướng dẫn cụ thể việc thực hiện tại địa phương vẫn còn hạn chế. Cần được tiếp tục tăng cường và đẩy mạnh.

(iii) Trong khi hầu hết các địa phương trên cả nước đã và đang thực hiện quản lý và phát triển rừng trên cơ sở chủ trương và chính sách của Nhà nước, một số địa phương (Thành phố Hải Phòng, Thành phố Hồ Chí Minh) trong

vùng nghiên cứu đã có cơ chế, thể chế chuyên biệt (chủ yếu liên quan đến hỗ trợ nguồn kinh phí bảo vệ rừng) ở cấp tỉnh để điều phối các hoạt động bảo vệ và phát triển RNM tại địa phương.

4. KẾT LUẬN

Kết quả nghiên cứu cho thấy phần lớn hết diện tích RNM ở Việt Nam (trừ phần diện tích rừng đặc dụng) thuộc quản lý tạm thời của UBND xã dưới sự quản lý trực tiếp của phòng TNMT và Sở TNMT. Hầu hết RNM được quản lý bởi: Ban quản lý, các UBND xã phối kết hợp với cộng đồng địa phương. Một phần diện tích còn lại là rừng phòng hộ và được giao cho cộng đồng phối hợp cùng các tổ chức xã hội quản lý.

Quyền sử dụng và khai thác RNM ở đây có sự chông chéo giữa các nhóm đối tượng cũng như hình thức quản lý. Quyền quyết định về mục đích, diện tích và thời hạn sử dụng đất và rừng thuộc về Nhà nước (thông qua các cơ quan có thẩm quyền). Bộ NN & PTNT cũng như các cơ quan giúp việc hoặc phối hợp thực hiện đều không có bộ phận chuyên trách, chịu trách nhiệm về quản lý riêng về RNM.

Theo thời gian, cơ cấu tổ chức quản lý rừng nói chung và RNM nói riêng đang dần hoàn thiện. Cùng với đó, các văn bản chính sách, thể chế đang được hoàn thiện và áp dụng vào thực tế quản lý và phát triển RNM từ cấp Trung ương đến các địa phương từ việc xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển RNM, định hướng quản lý, bảo vệ, phát triển và khai thác các nguồn lợi từ rừng. Bên cạnh các văn bản và định hướng chung cho cả nước, các địa phương đã xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện văn bản chung của cả nước phù hợp với điều kiện và tình hình cụ thể của mình. Các chính sách từ cấp Trung ương đến địa phương đã hỗ trợ tốt hơn cho việc quản trị RNM.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Hiền H.T. *Nghiên cứu khả năng tích lũy và tồn lưu carbon trong RNM*, Luận án Tiến sĩ kỹ thuật, Trường Đại học Thủy lợi, 2019, 199 trang.
- Phạm, T.T., Mwangi, E., Vu, T.P. and Hoang, T.L. 2022. *Tìm hiểu về quản trị rừng ngập mặn: Các phương pháp và hướng dẫn nghiên cứu*. Bogor, Indonesia: CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/008479>.
- Cúc N.T.K, H.T. Hiền, 2022. *Blue Carbon trong rừng ngập mặn vùng cửa sông Hồng, Việt Nam*. Sách chuyên khảo. Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, 2022. 108 trang.
- Mani Ram Banjade, Nining Liswanti, Tuti Herawati, and Esther Mwangi, 2017. *Quản trị rừng ngập mặn, những thách thức riêng trong quản lý rừng ven biển của Indonesia*. USAID, report.
- Cuc, N., 2015. 'Mangrove forest restoration in northern Viet Nam.' In: Kumar, C., Saint-Laurent, C., Begeladze, S. and Calmon, M. (eds.). *Enhancing food security through forest landscape restoration: Lessons from Burkina Faso, Brazil, Guatemala, Viet Nam, Ghana, Ethiopia and Philippines*, pp. 106-121. Gland, Switzerland: IUCN.
- Cuc, Nguyen Thi Kim, Erik de Ruyter van Steveninck, 2015 b. *Production function of planted mangroves in Thanh Phu Nature Reserve, Mekong Delta, Vietnam*. Journal of Coastal Research, DOI: 10.2112/JCOASTRES-D-13-00104.1
- Cuc, Nguyen Thi Kim, Tomohiro Suzuki, Erik de Ruyter van Steveninck, Hoang Van Hai, 2015 a. *Modelling the impacts of mangrove vegetation structure on wave dissipation in Ben Tre Province, Viet Nam, under different climate change scenarios*. Journal of Coastal Research, Vol. 31, No. 2, 2015. 340-347.
- Ewel, K, C, Twilley, R, R, Ong, J and E, 1998. "Different kinds of mangrove forests provide different goods and services.. 7, 83–94." *Global Ecol. Biogeogr.* 7: 83-94.
- FAO. 2011. *Framework For Assessing And Monitoring Forest Governance: Food And Agriculture Organization Of The United Nations*.
- Hong P.N. và H. T. San, 1993. *Mangrove of Vietnam*, IUCN.
- IFRC, 2011. *Report "Planting protection" - Evaluation of community-based mangrove reforestation and disaster preparedness programme (2011)*.
- Lewis Iii, R and R, 1992. *Scientific perspectives on on-site/off-site, in-kind/out-of-kind mitigation. Effective Mitigation: Mitigation Banks and Joint Projects in the Context of Wetland Management Plans*. Proceedings of the National Wetland Symposium, Palm Beach Gardens, FL, USA.
- Nayna Jhaveri, Nguyen The Dzung, and Nguyen Kim Dung, 2018. *Mangrove collaborative management in Vietnam and Asia*. USAID report, 70 pages.
- Walters, B, B, Ro "Nnba "Ck, P, Kovacs, J, M, Crona, B, Hussain, S, A, Badola, R, Primavera, J, H, Barbier, E and Dahdouh-Guebas, F, 2008. "Ethnobiology, socio-economics and management of mangrove forests: A review". *Aquatic Botany* 89: 220-236. Truong Quang Hoang, Pham Nguyen Thanh and Le Van Lan, 2017. *Forest governance in Vietnam: A literature review*. The European Union and the UK Department for International Development. 53 pages.
- World Bank, 2018. *Country forest note Vietnam. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*.

Abstract:
**POLICIES AND INSTITUTIONS IN MANGROVE FOREST
GOVERNANCE IN VIETNAM**

Mangroves are important ecosystems that need to be well managed to preserve and promote their values. The research focused on the current status of policies and institutions for mangrove management. The results show that most of the mangrove areas in Vietnam (except special-use forests) are managed by the Commune People's Committee under the direct guidance of the Department of Natural Resources and Environment (DONRE) at districts and provinces. Forest owner groups: Management Boards, Commune People's Committees cooperate with local communities and social organizations. There is an overlap between forest owner groups as well as management forms. The right to decide on the how to use mangroves, manage the forest area belongs to the government (through appropriate authorities). In general, mangrove management policy currently not yet encourage the participation of stakeholders. This result shows that it is necessary to continue to develop institutional and policy systems to better support mangrove governance.

Keywords: Mangrove governance, policy, institution, stakeholder, management.

Ngày nhận bài: 13/3/2023

Ngày chấp nhận đăng: 29/3/2023