



Lâm nghiệp Xã hội – tại sao và cho ai?

Nghiên cứu so sánh chính sách giữa Việt Nam và Indonesia

Moira Moeliono
Phạm Thu Thủy
Indah Waty Bong
Grace Yee Wong
Maria Brockhaus



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Lâm nghiệp Xã hội – tại sao và cho ai?

Nghiên cứu so sánh chính sách giữa Việt Nam và Indonesia

Moira Moeliono

Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Phạm Thu Thủy

Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Indah Waty Bong

Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Grace Yee Wong

Trung tâm nghiên cứu về phục hồi Stockholm

Maria Brockhaus

Bộ môn Khoa học Lâm nghiệp, Đại học Helsinki

Báo cáo chuyên đề 204

© 2020 Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)



Nội dung trong ấn phẩm này được cấp quyền bởi Giấy phép bản quyền Ghi nhận công của tác giả - Phi thương mại, không chỉnh sửa, thay đổi hay phát triển - Không phái sinh 4.0. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN 978-602-387-133-9

DOI: 10.17528/cifor/007656

Moeliono M, Phạm TT, Bong IW, Wong GY và Brockhaus M. 2020. *Lâm nghiệp Xã hội – tại sao và cho ai? Nghiên cứu so sánh chính sách giữa Việt Nam và Indonesia*. Báo cáo chuyên đề 204. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh được chụp bởi: Moira Moeliono/CIFOR

Cảnh quan làng nông thôn Việt Nam

CIFOR

Jl. CIFOR, Situ Gede

Bogor Barat 16115

Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org

Chúng tôi xin cảm ơn các nhà tài trợ đã hỗ trợ cho nghiên cứu này thông qua việc đóng góp vào quỹ của CGIAR. Xin xem danh sách các nhà tài trợ: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

Mục lục

Lời cảm ơn	vi
1 Giới thiệu	1
2 Các ý tưởng và sự phát triển của Lâm nghiệp Xã hội	3
3 Phương pháp	6
4 Kết quả	7
4.1 Lộ trình phát triển chính sách lâm nghiệp xã hội (SF)	7
4.2 Cách thức SF định hình trong chính sách	8
4.3 SF trong các chính sách phi tập trung hóa	11
5 Thảo luận	14
5.1 Tinh thần của các luật về SF: các giá trị và ý tưởng cạnh tranh hay bổ sung cho nhau	14
5.2 SF có phải là một tiếp cận dựa trên quyền?	15
5.3 SF có phải là một mô hình quản trị mới?	16
6 Kết luận	19
Tài liệu tham khảo	20

Danh bảng

Bảng

1	Ý tưởng chủ đạo về lâm nghiệp xã hội theo De Jong (2012)	4
2	Các mô hình SF tại Vietnam	9
3	Các chương trình SF theo các chính sách tại Indonesia	11
4	Phạm vi của các quyền trong các hình thức SF của chính phủ	12

Tóm tắt

Các chương trình lâm nghiệp cộng đồng hay lâm nghiệp xã hội (sau đây sẽ được gọi chung là SF) đã trở thành phương thức quản lý rừng mới trao quyền cho nhiều nhà quản lý rừng ở địa phương và nhờ đó kết hợp linh hoạt nhiều phương thức quản lý rừng và hỗ trợ sinh kế địa phương. Tuy nhiên việc thực hiện các sáng kiến này đang đối mặt với nhiều thách thức. Ví dụ, các chương trình cộng đồng mà nhà nước đề ra sẽ không thể tạo ra thay đổi nếu thiếu những thay đổi trong khuôn khổ quản trị kinh tế và xã hội ở quy mô lớn, bao gồm việc trao quyền cho các nhóm sử dụng rừng ở cấp độ địa phương. Sự bền vững về mặt tài chính của các biện pháp này thường không rõ ràng và thiếu ổn định trong khi đó các vấn đề nảy sinh liên quan đến tính công bằng giữa các nhóm và cộng đồng tham gia vào SF có thể trở nên trầm trọng hơn. Trong bài báo này, chúng tôi đưa ra câu hỏi: Các chính sách SF phục vụ cho lợi ích của ai? Tính hiệu quả của các chương trình SF sẽ phụ thuộc vào động lực và mục tiêu phân quyền quản trị rừng đến cộng đồng. Để hiểu các động lực cốt lõi phía sau việc các chính phủ thúc đẩy SF, chúng tôi đã phân tích các chính sách quốc gia của Việt Nam và Indonesia, các thay đổi về chính sách trong thời gian qua, và các quan điểm về chính sách đã thay đổi quá trình phát triển của các chính sách SF như thế nào. Việt Nam và Indonesia có sự khác biệt rõ rệt về mặt mục tiêu dân chủ cũng như về sự phong phú của rừng, điều này đưa ra một so sánh thú vị trong bối cảnh toàn khu vực Đông Nam Á đang thúc đẩy hướng đến SF. Chúng tôi thảo luận việc hai nước nhìn nhận về SF khác nhau thế nào cũng như SF đã được thực hiện ở hai nước ra sao. Kết quả của chúng tôi cho thấy rằng các thảo luận trên toàn cầu đã có ảnh hưởng tới hai chính phủ trong việc điều chỉnh SF thông qua các định nghĩa và các quy định chính thống. Mặt khác thì các cộng đồng có thể không ủng hộ và phản đối các chương trình được nhà nước thông qua thông qua. Dưới sức ép này, SF, vốn được đưa ra để phục vụ cho lợi ích của người dân địa phương, thì trên thực tế không thực hiện được những kì vọng như đã hứa hẹn.

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ Đối tác ASEAN-Thụy Sĩ về Lâm nghiệp Xã hội và Biến đổi Khí hậu (ASFCC) do Cơ quan Phát triển và Hợp tác Thụy Sĩ (SDC) tài trợ - Switzerland F-07476.02.04 (Lâm nghiệp Xã hội, các Hệ thống Du canh và các Mạng lưới Xã hội: Bài học từ Thiết kế REDD+ ở Đông Nam Á, Hợp đồng Số 810245657).

Nghiên cứu được chủ trì bởi Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR) hợp tác cùng Đại học Quốc gia Lào (NUOL), Viện Hàn lâm Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam (VAFS), và Đại học Tanjungpura (UNTAN). Chúng tôi xin được cảm ơn Nhóm Công tác của ASEAN về Lâm nghiệp Xã hội (AWG-SF), các đối tác địa phương và những người cung cấp thông tin, về sự hỗ trợ, tư vấn và kiên trì hợp tác trong thời gian thực hiện nghiên cứu. Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn những người đã trao đổi thông tin đã bỏ thời gian quý báu và cung cấp những thông tin sâu sắc làm cơ sở cho bài viết này. Chúng tôi cũng xin cảm ơn các cá nhân đã trả lời phỏng vấn về những đóng góp mang tính xây dựng và hữu ích cho bài viết này.

Ngoài ra, nghiên cứu của chúng tôi còn được nhận thêm sự hỗ trợ tài chính từ Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy, Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia, Liên minh Châu Âu, Sáng kiến Khí hậu Quốc tế (IKI) của Bộ Môi trường, Bảo tồn Thiên nhiên, Xây dựng và An toàn Hạt nhân CHLB Đức, và Chương trình Nghiên cứu Rừng, Cây gỗ và Nông lâm Kết hợp của CGIAR. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn các nhà tài trợ trên.

1 Giới thiệu

Ở khắp Đông Nam Á, có khoảng 140 triệu người dân có sinh kế phụ thuộc vào rừng và họ đã phát triển những hệ thống của chính mình để quản lý tài nguyên rừng dựa trên kiến thức, tập quán, luật lệ và tín ngưỡng truyền thống trải qua nhiều thế hệ ('sử dụng theo luật tục') (Chao, 2012). Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam (VNForest) ước tính vào thời điểm 2008, có khoảng 247.030 ha đất lâm nghiệp được quản lý theo các phương thức truyền thống không có tình trạng pháp lý rõ ràng tại Việt Nam (Nguyen, 2009; Sikor and Nguyen, 2011). Trong số này có 175.395 ha đất có rừng 71.634 ha đất trống. Tại Indonesia, 1.500 thôn bản có diện tích ít nhất là 11 triệu ha được phân bổ vào đất lâm nghiệp thuộc nhà nước, là nơi sinh sống của 80 đến 95 triệu dân (Bộ Lâm nghiệp và Cục Thống kê, 2009) và có rất nhiều người dân khác sống ở các vùng tiếp giáp với rừng.

Hàng triệu cư dân này đã phát triển các phương thức thực hành lâm nghiệp dựa theo điều kiện và văn hóa địa phương, được hỗ trợ bởi các cấu trúc quản trị địa phương đã và đang vận hành hiệu quả giúp duy trì rừng và tạo ra các nguồn sinh kế tại chỗ. Tuy nhiên, các phương thức và các cấu trúc này thường không được nhà nước nhìn nhận, chúng nằm ngoài sự kiểm soát của nhà nước hoặc đơn giản bị bỏ qua (Scott, 1998; Soriaga & Walpole, 2006). Đồng thời, người dân đôi khi cũng lựa chọn ở bên bờ rừng (hoặc các vùng ngoại vi) để tránh sự kiểm soát của nhà nước dưới các hình thức như hệ thống hành chính, thuế hoặc kiểm soát đất đai (Scott, 2009). Cho dù nhà nước đã tuyên bố quyền và kiểm soát rừng, người dân ở các vùng rừng xa xôi vẫn tiếp tục thực hành các phương thức đất và rừng truyền thống (Arnold, 2001), đồng thời tích hợp và thích nghi với các chính sách

và hệ thống kinh tế chung của nhà nước (Scott, 1998; Soriaga & Walpole, 2006). Cho đến thời điểm này, người dân ở các khu vực nói trên vẫn vẫn là đối tượng chính và là động lực cho sự phát triển các cấu trúc lâm nghiệp xã hội chính thống gần đây nhất.

Lâm nghiệp Cộng đồng hay Lâm nghiệp Xã hội bắt đầu xuất hiện vào cuối những năm 1970, khi những quan ngại về tốc độ mất rừng ngày càng tăng đã đặt câu hỏi đối với hệ thống kiểm soát tài nguyên rừng của nhà nước và khả năng của nó trong việc bảo vệ và quản lý rừng hiệu quả và bền vững. Lâm nghiệp Cộng đồng hoặc Lâm nghiệp Xã hội được xem là một biện pháp thay thế để giải quyết các vấn đề của quản lý rừng (Gilmour, 2016) và các mâu thuẫn trong quản lý rừng (Purnomo & Anand, 2014). Theo thời gian, các ý tưởng về dân chủ và công lý (Brosius et al. 1998; Larson, 2005), cùng với các ý tưởng tân tự do (McCarthy, 2005) và ngày càng nhiều bằng chứng cho thấy các phương thức truyền thống có thể mang lại các kết quả tích cực cho việc bảo tồn rừng (Chomba et al., 2015) đã định hình cách thức phát triển các chương trình lâm nghiệp cộng đồng và lâm nghiệp xã hội tại các quốc gia khác nhau.

Tuy có nhiều định nghĩa khác nhau, trong tài liệu này chúng sử dụng cả hai thuật ngữ Lâm nghiệp Cộng đồng và Lâm nghiệp Xã hội, viết tắt là SF, để đề cập đến "bất cứ nỗ lực nào gắn kết chặt chẽ người dân địa phương trong các hoạt động lâm nghiệp" (Arnold, 1992). Chúng tôi áp dụng cách hiểu đã được chấp nhận rộng rãi theo đó SF bao gồm cả: (1) việc sử dụng tài nguyên rừng, cả tiêu dùng và buôn bán, bởi người dân địa phương, ở cấp độ cá nhân hoặc hộ gia đình; và (2) việc *quản lý cộng đồng* đối với rừng, trong đó

đề cập đến các hành động tập thể do một nhóm người địa phương quản lý rừng độc lập hoặc với sự hỗ trợ từ bên ngoài để tạo ra tài nguyên cho mục đích sử dụng hoặc buôn bán (RECOFTC, ASFN & SDC, 2010).

Việt Nam và Indonesia là hai quốc gia đang thực hiện việc phân quyền bao gồm cả phân đất lâm nghiệp cho các cộng đồng thông qua SF như một phần trong khuôn khổ pháp lý của quốc gia. Trong khuôn khổ dự án Đối tác ASEAN-Thụy Sĩ về Lâm nghiệp Xã hội và Biến đổi Khí hậu (ASFCC) của CIFOR, hai quốc gia này cho phép thực hiện một phép so sánh thú vị do sự khác biệt về lịch sử phát triển xã hội và mức độ khác nhau về độ phủ rừng và sức ép lên rừng. Tuy nhiên, việc thực hiện và các kết quả đã gây những thất vọng ở khía cạnh là việc phân quyền không bao gồm đầy đủ toàn bộ các quyền đi kèm với trách nhiệm quản lý rừng (Maryudi, 2012; Maryudi et al., 2012; RECOFTC 2014; Chomba et al., 2014;

Chomba et al., 2015; Gilmour, 2016; Schusser et al., 2015).

Chúng tôi đặt ra câu hỏi: SF phục vụ cho lợi ích của ai? Để đánh giá được tính hiệu quả của SF thì yêu cầu đầu tiên là phải làm rõ các động lực dẫn đến việc các chính phủ chấp thuận SF, điều này sẽ cho phép có một đánh giá đầy đủ về cách thức thực hiện các chính sách SF. Trong bài báo này, chúng tôi áp dụng khung 4i (institutions-thể chế, interests-lợi ích, ideas-ý tưởng, và information-thông tin) do Brockhaus & Angelsen (2012) đề xuất để phân tích các mối quan hệ quyền lực cơ bản, các động lực kinh tế và các suy luận thực tiễn. Chúng tôi xem xét và so sánh các chính sách quốc gia tại Việt Nam và Indonesia, các biến động chính sách theo thời gian và thay đổi về ý tưởng thảo luận chủ đạo để xem SF đã phát triển thế nào, được hiểu và thực hiện ra sao tại hai quốc gia.

2 Các ý tưởng và sự phát triển của Lâm nghiệp Xã hội

Trải qua hơn 40 năm phát triển lâm nghiệp xã hội/cộng đồng, nhiều định nghĩa khác nhau về SF đã xuất hiện, thường là do bị ảnh hưởng bởi các ý tưởng toàn cầu khác nhau và thường được điều chỉnh để phù hợp với các bối cảnh địa phương. Các hiểu biết và quan điểm về SF được phát triển việc chuyển đổi cách nhìn nhận người dân địa phương là nguyên nhân dẫn đến mất và suy thoái rừng sang góc nhìn rằng người dân địa phương chính là giải pháp cho vấn đề này, từ người dân địa phương được “cho phép” tham gia vào việc quản lý rừng sang tiếp cận quản trị địa phương theo đó việc quản lý rừng được chuyển giao đầy đủ cho các cộng đồng địa phương. Mặc dù động lực của các nước đối với SF khác nhau, và ý tưởng về công bằng thường không được tính đến trong các động lực này, thì tinh thần của SF vẫn là một tiến trình phân quyền và dân chủ hóa.

Mặc dù các luận điểm khác nhau xuất hiện ở các thời điểm khác nhau, các yếu tố cốt lõi liên quan đến việc định nghĩa vấn đề, xác định giải pháp chính sách phù hợp và mục tiêu tổng thể của SF đáng ngạc nhiên là hầu như không thay đổi theo thời gian. Luận điểm hính sách nổi trội nhất xuất hiện từ những năm 1970 là việc nhìn nhận SF như một giải pháp chống đói nghèo, xuất phát cùng lúc với những thay đổi về ý tưởng chủ đạo trong các diễn đàn phát triển theo đó người dân nông thôn được coi như là ‘người nghèo’ và các chương trình phát triển được đặt mục tiêu là đáp ứng ‘nhu cầu cơ bản’ của họ (Pollock, 1973 Streeten, 1981; Todaro & Smith, 2012). Các ý tưởng về SF bao gồm thêm các mục tiêu khác như phân quyền và phục hồi các quyền; quản trị tốt hơn; phát triển các doanh nghiệp xã hội (RECOFTC, ASFN & SDC, 2010; Sam & Shepard, 2011; de Jong, 2012); giao quyền (Maryudi, 2012; Maryudi et al., 2012; RECOFTC, 2014); cơ chế

giảm gánh nặng tài chính của nhà nước; hoặc cải thiện quản lý tài nguyên thiên nhiên thông qua áp dụng các kiến thức địa phương (Meinzen-Dick et al., 2008; Arnold, 2001). Sự kết hợp của các ý tưởng và lý lẽ này được hầu hết các chính phủ ở Đông Nam Á áp dụng dưới nhiều hình thức khác nhau và được sử dụng dưới các tên gọi (thuật ngữ) khác nhau như: lâm nghiệp cộng đồng, lâm nghiệp có sự tham gia, lâm nghiệp thôn bản, quản lý rừng dựa vào cộng đồng hay lâm nghiệp xã hội.

Tuy SF rất đa dạng, các chính phủ thường xác định ba mục tiêu chính: 1) giảm đói nghèo cho các cộng đồng dân cư sống phụ thuộc vào rừng, 2) thông qua việc trao quyền và xây dựng năng lực quản lý rừng, tạo điều kiện cho các cộng đồng tiếp cận và có quyền sở hữu đối với tài nguyên và các lợi ích từ rừng, và 3) cải thiện chất lượng rừng (Blaikie, 2006; Maryudi et al., 2012; Chomba et al., 2014; Gilmour, 2016). Việc hài hòa các mục tiêu phức tạp được trông đợi bao gồm bảo tồn, sinh kế và quản trị có thể sẽ gặp nhiều khó khăn. Trong nhiều trường hợp, các mục tiêu bảo tồn đã tạo ra rào cản đối với việc trao quyền cho địa phương, cho thấy ba mục tiêu này có thể không luôn luôn đồng thuận và hỗ trợ cho nhau (Kellert et al., 2000; Arnold, 2001; Ribot et al., 2010; Chomba et al., 2015).

Việc trao quyền có vẻ là thách thức lớn nhất. Trao quyền ngụ ý rằng người sử dụng rừng địa phương và/hoặc cộng đồng phụ thuộc vào rừng có quyền tự chủ trong việc đưa ra mục tiêu, kiểm soát tại chỗ đối với quản lý và sử dụng rừng và quyền sở hữu các lợi ích của rừng (Kellert et al., 2000; Blaikie, 2006). Do đó, nó cũng bao hàm quyền kiểm soát việc sử dụng đất lâm nghiệp và tài nguyên

trong phạm vi quyền hạn của họ. Tuy nhiên, việc trao quyền hoặc phân quyền bị hạn chế bởi các mâu thuẫn giữa nhà nước và cộng đồng trong việc tranh giành quyền kiểm soát đất lâm nghiệp và tài nguyên. Adiwibowo et al. (2016) sử dụng thuật ngữ “phân quyền có tranh chấp” trong đó việc tiếp cận và kiểm soát tài nguyên rừng và các lợi ích từ rừng được điều chỉnh qua sự tương tác và đàm phán giữa các bên liên quan diễn ra trong quá trình thực hiện. Việc tiếp nhận chủ nghĩa tự do mới (McCarthy, 2005) càng thúc đẩy luồng ý kiến cho là để có thể xóa bỏ đói nghèo, SF cần phải được quản lý như một doanh nghiệp kinh doanh (De Jong 2012), từ đó giảm diện tích rừng và tài nguyên rừng trở thành hàng hóa. Trong các tiến trình phân quyền, đàm phán và chuyển đổi, các nhóm lợi ích mạnh ở địa phương thường cố tìm cách để chiếm quyền kiểm soát đối với các lợi nhuận mà không quan tâm đến các lợi ích của toàn bộ cộng đồng (Maryudi et al., 2012; Schusser et al., 2015).

Có sự không gắn kết giữa “tinh thần” của SF và các chính sách – liệu SF có thật sự là đã phân bổ các quyền để cải thiện việc trao

quyền và quản lý rừng ở cấp độ địa phương? Hoặc như Maryudi (2012) cho rằng là cách để Nhà nước và các công ty khai thác gỗ chiếm lại quyền kiểm soát? Các chính sách SF ở Việt Nam và Indonesia phục vụ cho lợi ích của ai? Nghiên cứu các câu hỏi này, chúng tôi sử dụng khung 4i – Thể chế, Ý tưởng, Lợi ích và Thông tin (Brockhaus and Angelsen, 2012), nhằm mục đích lý giải cách thức mà các yếu tố này tương tác và đóng góp hoặc thực sự cản trở những thay đổi chính sách lớn ở nhiều cấp độ quản trị, với rất nhiều các bên tham gia thường có sự mâu thuẫn và khác biệt về lợi ích và mục tiêu kinh tế chính trị.

(i) Thể chế: các thể chế trong một bối cảnh chính sách cụ thể, được mô tả dưới dạng các quy tắc, quy định và các thỏa thuận chính thức hoặc không chính thức đã định hình chính sách. Sự tuân thủ các luật lệ cụ thể nhằm quản trị đất đai và các phương thức sử dụng đất và phù hợp với các thỏa thuận đã có, cho dù có các bằng chứng mới và đang xuất hiện có thể được quy cho các đối tượng có nhiều quyền lực nhất và mong muốn duy trì nguyên trạng để đảm bảo lợi ích của họ.

(ii) Lợi ích, trong khi Brockhaus & Angelsen (2012) đề cập đến là các lợi ích vật chất thì

Bảng 1. Ý tưởng chủ đạo về lâm nghiệp xã hội theo De Jong (2012)

Ý tưởng	Mô tả
Ý tưởng CF do tài nguyên khan hiếm	<ul style="list-style-type: none"> • Khởi xướng bởi FAO • Trọng tâm: nhận thức về nguy cơ khan hiếm tài nguyên rừng do sử dụng không bền vững sẽ dẫn đến suy giảm đời sống nông thôn. Tài nguyên địa phương hữu hạn được coi là rào cản đối với việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản. • Hàm ý: chuyển trọng tâm trong các ý tưởng/chương trình phát triển định hướng tới cư dân nông thôn và sản xuất nông nghiệp và để đáp ứng “nhu cầu cơ bản” của người dân nông thôn. Các dự án có mục đích trồng rừng và tái trồng rừng.
Ý tưởng CF để bảo tồn thiên nhiên	<ul style="list-style-type: none"> • Do các NGO bảo tồn khởi xướng • Trọng tâm: Mất rừng là một vấn đề toàn cầu cần phải được ngăn chặn, và “quản lý rừng cộng đồng thông qua khai thác và buôn bán bền vững các LSPG là cách thức sử dụng mang lại nhiều lợi ích hơn cho các vùng rừng nhiệt đới và đồng thời đóng góp vào việc bảo tồn rừng nhiệt đới”. • Hàm ý: các dự án bảo tồn-phát triển làm việc với các cộng đồng để xây dựng các loại lâm sản ngoài gỗ có giá trị thị trường và thiết lập các chuỗi giá trị liên quan.
Ý tưởng CF với các doanh nghiệp cộng đồng	<ul style="list-style-type: none"> • Khởi xướng bởi các cơ quan hợp tác phát triển, các cơ quan lâm nghiệp và các NGO phát triển cộng đồng. • Trọng tâm: SF là một mục tiêu của cộng đồng đang quản lý đất và tài nguyên rừng, chủ yếu là để sản xuất các hàng hóa lâm nghiệp. • Hàm ý: Thúc đẩy các hành động SF theo mô hình doanh nghiệp phương tây với các tiếp cận phân cấp và quản lý kinh doanh liên quan. Quản lý rừng được thể hiện trong các kế hoạch quản lý rừng và các kế hoạch điều hành hàng năm được xây dựng theo các quy chuẩn được quy định hợp pháp.

trong nghiên cứu này, chúng tôi mở rộng ra đối với cả các lợi ích phi vật chất được định hình bởi văn hóa và truyền thống là các yếu tố cũng liên quan rất nhiều đến SF. Điều này liên quan đến (iii) Ý tưởng, đề cập đến ý thức hệ, niềm tin chính trị, và các yếu tố thuộc về cảm tính, trên thực tế được xây dựng trên nền tảng của (ii) và (iii). Khi nhấn mạnh các yếu tố này sẽ ảnh hưởng tới việc các bên nhìn nhận đâu là vấn đề và đâu là cách giải quyết. Các ý tưởng hay ý thức hệ là rất quan trọng bởi nó lí giải các bên muốn gì và muốn làm bằng cách nào (Vanberg & Buchanan, 1989 trích từ Campbell, 2002). Ý tưởng thảo luận và các ý tưởng cụ thể của các bên cũng liên quan đến thông tin mà họ có, chính là

yếu tố thứ 4 trong khung phân tích. Quan điểm và quyết định lựa chọn chính sách phụ thuộc rất nhiều vào việc thông tin nào được lựa chọn, bởi ai và như thế nào.

Áp dụng khung 4i cho phép chúng tôi nắm bắt được bối cảnh kinh tế chính trị của lâm nghiệp xã hội tại Đông Nam Á vốn ít được nhìn nhận trong các nghiên cứu trước đây. Với khung phân tích này, chúng tôi có thể lý giải lợi ích và ý kiến của ai trong bối cảnh thể chế hiện có được thể hiện trong các quyết định cuối cùng về việc thiết kế và thực hiện SF và điều gì có ý nghĩa với khả năng thay đổi chương trình chính sách rộng hơn.

3 Phương pháp

Trong phân tích này, chúng tôi chủ yếu tập trung vào ba yếu tố trong khu 4i, thể chế, lợi ích và ý tưởng thảo luận. Chúng tôi sử dụng khung 4i trong nghiên cứu này thông qua áp dụng nhiều phương pháp, cụ thể là phân tích nội dung chính sách, rà soát tài liệu, các phỏng vấn bán cấu trúc được thực hiện từ năm 2012 đến 2016, và quan sát có sự tham gia.

Khi **phân tích** các tài liệu chính sách lâm nghiệp xã hội hiện hành quan trọng nhất ở Việt Nam và Indonesia, chúng tôi tập trung vào việc SF được định nghĩa và quy định như thế nào, bởi ai. Điều này cho chúng tôi cái nhìn sâu hơn về thể chế thông qua xem xét các biến động chính sách theo thời gian, cung cấp thông tin về nhiều lợi ích khác nhau và các mối qua hệ quyền lực đằng sau đó. Áp dụng góc nhìn này để rà soát các tài liệu hiện có, chúng tôi phân tích cách thức mà các ý tưởng thảo luận chung về lâm nghiệp đã ảnh hưởng và thúc đẩy các hình thức lâm nghiệp xã hội và lâm nghiệp cộng đồng ở hai quốc gia. Chúng tôi cũng

tìm hiểu mức độ mà Việt Nam và Indonesia đã dung hòa các lợi ích của chính phủ liên quan đến kiểm soát với một tiếp cận dựa trên quyền thông qua SF, hay nói cách khác, làm thế nào để các thể chế đang tồn tại có thể cùng hoạt động với tiến trình phân quyền 'có tranh chấp'.

Để đưa ra các thảo luận có đủ căn cứ hơn, chúng bổ sung thêm vào rà soát này các nhận định cá nhân của mình dựa trên việc nhóm nghiên cứu đã trực tiếp theo dõi và tham gia và các hoạt động của các nhóm công tác lâm nghiệp xã hội được giao nhiệm vụ phát triển các chính sách quốc gia tại Việt Nam và Indonesia.

Sau cùng, số liệu còn được thu nhận từ các phỏng vấn không chính thức với một số bên có liên quan và qua quan sát trong tiếp trong các chuyến thực địa tại các tỉnh Sơn La và Nghệ An của Việt Nam và Tây Kalimantan của Indonesia vào các năm 2012 và 2016 trong khuôn khổ dự án ASFCC của.

4 Kết quả

4.1 Lộ trình phát triển chính sách lâm nghiệp xã hội (SF)

4.1.1 Việt Nam

Phương thức SF vốn được áp dụng rộng rãi tại Việt Nam cho đến tận cuối những năm 1960. Sau khi chính quyền trung ương bắt đầu việc kiểm soát rừng qua các tiến trình tập thể hóa, các hệ thống địa phương dần được thay thế bởi các hợp tác xã (Sunderlin & Huynh 2005) và các lâm trường quốc doanh (SFE). Năm 1991, nhà nước tiến hành công cuộc Đổi mới, chuyển sang một nền kinh tế dựa trên định hướng thị trường nhiều hơn bao gồm với việc nhận ra hệ thống SFE không đạt được hiệu quả và thất bại về mặt tài chính. Kết quả là, việc nhà nước kiểm soát rừng chặt chẽ dần được xóa bỏ và tiếp cận tư nhân hóa lâm nghiệp bắt đầu được thử nghiệm, chủ yếu là trong các dự án tài trợ (Wode & Huy, 2009). Các thôn bản và hộ gia đình được chỉ định thay thế các SFE trong vai trò quản lý rừng tự nhiên (Sikor & Apel 1998). Để tạo động lực cho người dân trong các hành động bảo vệ và phục hồi rừng, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra hàng loạt chính sách để thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong lĩnh vực lâm nghiệp (Sikor & Nguyen, 2007). Việt Nam đã thực hiện các chương trình quốc gia để (i) tư nhân hóa giao đất rừng cho các hộ hoặc nhóm hộ gia đình, đặc biệt là các hộ nghèo và các hộ dân tộc thiểu số có sinh kế gắn kết chặt chẽ với phương thức quản lý rừng truyền thống; (ii) phân cấp quản lý rừng; và (iii) xây dựng các cơ chế hướng nghèo nhằm tới các nhóm tham gia vào các giải pháp quản lý rừng sáng tạo. Tuy nhiên, chỉ đến khi Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng được ban hành năm 2004, khái niệm “Quản lý Rừng Cộng đồng (CFM)” mới chính thức được thừa nhận. CFM được định nghĩa là “bất

cứ thỏa thuận quản lý nào trong đó người dân địa phương được chia sẻ trách nhiệm và quyền lợi tập thể từ việc quản lý rừng tự nhiên, trong ranh giới cộng đồng của họ, nơi học có các quyền dài hạn theo luật pháp hoặc luật tục hoặc được cấp quyền sở hữu/sử dụng” (Wode & Huy, 2009; RECOFTC, 2014). SF tại Việt Nam cũng có sự gắn kết chặt chẽ với Chương trình Giao đất Giao rừng của chính phủ (FLA) (Sunderlin, 2006).

SF tại Việt Nam có thể nhóm thành hai kiểu chính. Thứ nhất là quản lý rừng thôn bản (VFM), trong đó rừng được quản lý tập thể bởi một nhóm quản lý rừng bao gồm tất cả các hộ thành viên của một thôn bản. Kiểu thứ hai là quản lý rừng bởi nhóm hộ, được tổ chức bởi một nhóm nhỏ các hộ trong một thôn bản (HHG). Mô hình HHG thường được áp dụng khi dân cư trong một thôn bản sống phân tán tại các khu dân cư tách xa nhau. Mỗi HHG trong quản lý một khu vực rừng gần nơi họ sinh sống và đặc trưng là các nhóm nhỏ không quá 20 hộ và thường khá đồng nhất về thành phần dân tộc hoặc về lợi ích. Trong khi đó, mô hình VFM có sự tham gia của toàn bộ người dân trong thôn bản.

SF có thể được mô tả như một tiếp cận thực tiễn trong việc gắn kết các mục tiêu xóa đói giảm nghèo và mục tiêu quản lý rừng. Tuy không hoàn toàn đạt đến được tính toàn diện và đa dạng trong cách thức thực hiện SF, nhưng SF cũng đã củng cố thêm sự thừa nhận cộng đồng hoặc thôn bản là những cấu trúc xã hội đồng nhất.

4.1.2 Indonesia

Tại Indonesia, nhà nước xác lập các vùng rừng thuộc sự quản lý của nhà nước. Sự thất bại về mặt hiệu quả của việc quản lý rừng

bởi nhà nước đã dẫn đến việc hình thành các chương trình Lâm nghiệp Xã hội vào cuối những năm 1970 và đã trở thành các chính sách của chính phủ vào cuối những năm 1980 (Lindayati, 2002). SF được xác định như một hệ thống quản lý rừng (đối với rừng thuộc nhà nước hoặc đất rừng tư nhân) có sự tham gia của các cộng đồng địa phương với mục tiêu cải thiện điều kiện sống của họ và thực hiện lâm nghiệp bền vững (Hakim et al., 2010). Theo định nghĩa này, SF không hoàn toàn có ý nghĩa là một chính sách phân quyền mà thay vào đó, nó được nhìn nhận như một chương trình “phát triển” cho các thôn bản ở các vị trí có rừng, và việc thực hiện nó là trách nhiệm của các tổ chức kinh doanh lâm nghiệp được chính thức cấp phép khai thác tại tô giới đó. Trong vài thập kỷ tiếp theo, SF vẫn tiếp tục là một phần quan trọng trong các phương thức sản xuất và kinh doanh lâm nghiệp được các chủ tô và các công ty lâm nghiệp nhà nước áp dụng ở quy mô nhỏ như một tiếp caanh để giải quyết các mâu thuẫn về quyền sử dụng đất ở cấp độ địa phương (Lindayati, 2002). Các phương thức quản lý rừng của người dân địa phương sống trong và xung quanh các khu vực đất lâm nghiệp thuộc sự quản lý của nhà nước hầu như vẫn không được thừa nhận.

Khi không có các quy định cao hơn về SF, bộ lâm nghiệp đã xây dựng nhiều mô hình lâm nghiệp cộng đồng khác nhau qua các quyết định ở cấp bộ. Từ năm 1991 đến 1998, một số quyết định loại này cố gắng điều tiết các hoạt động SF ở các tô giới (HPH-Bina Desa Hutan), trong các phân khu đặc dụng (KdTK) và các vùng rừng thuộc cộng đồng nơi chung (HKM). Luật lâm nghiệp năm 1999 có các điều khoản về vai trò của các cộng đồng địa phương trong quản lý rừng (ví dụ, các điều từ 68 đến 70 và điều 34) trên toàn bộ đất rừng.

Việc thực thi các quy định theo Luật số 41, 1999 (Quy định của Chính phủ (GR) 34, 2002 sau đó được thay thế bằng GR 6, 2007), đưa ra các đề án SF chính thức khác nhau, như rừng cộng đồng, rừng thôn bản, rừng trồng của người dân và rừng quản lý bởi hợp tác xã, với quyền tiếp cận và các quy tắc sử dụng cụ thể. Mặc dù được tuyên bố rõ ràng nhằm mục đích trao quyền cho cộng đồng, tất cả các chương trình chính thức và hợp pháp này đều dựa trên giấy phép do nhà nước cấp theo đề xuất của các

cộng đồng địa phương. Vào năm 2002, ý tưởng trao quyền đã chuyển SF thành một chương trình tổng thể có vai trò khung cho ngành lâm nghiệp, nhưng sau đó khi có thay đổi ở vị trí bộ trưởng, các ưu tiên cũng thay đổi. Dù vậy, SF vẫn tiếp tục phát triển nhưng với tốc độ chậm chỉ với một số ít đề xuất được cấp phép.

Phong trào toàn cầu về quyền bản địa, gắn kết chặt chẽ với các vấn đề biến đổi môi trường và phát triển bền vững, đã đạt được động lực ngày càng tăng trong suốt những năm 2000 do việc thành lập AMAN (Liên minh Cộng đồng Bản địa Indonesia) năm 1999 (Ardiansyah et al., 2015). Kế hoạch phát triển quốc gia từ năm 2010 đến 2014 đặt mục tiêu phân quyền quản lý 7,9 triệu ha đất rừng nhà nước cho các cộng đồng địa phương (Praputra et al., 2015). Năm 2014, chính phủ mới tiếp tục cam kết chính sách SF thông qua việc hứa sẽ giao 12,7 triệu ha cho cộng đồng địa phương quản lý vào năm 2019 (Dirjen PSKL, 2015) và cũng xác định SF sẽ là một phần của các sáng kiến cải cách điền địa rộng hơn (quy định của Tổng thống 88, 2017). Các mục tiêu được nêu ra vẫn tập trung vào xóa đói giảm nghèo, với lý luận là do thiếu khả năng tiếp cận đất đai. Tuy nhiên, chính áp lực của xung đột đất đai, đòi hỏi phải công nhận quyền và cải cách điền địa đã khiến cho SF trở thành một trong các vấn đề cấp bách ở Indonesia.

4.2 Cách thức SF định hình trong chính sách

4.2.1 Việt Nam

Mặc dù Giao đất Giao rừng (FLA) không phải là một chương trình SF theo định nghĩa, SF ban đầu được định hình thông qua các chính sách FLA với các mục tiêu được tuyên bố là để tăng độ che phủ rừng, cải thiện chất lượng rừng và góp phần xóa đói và giảm nghèo ở vùng cao cần cỗi (To & Tran, 2014). Hai mô hình được đề cập ở trên là các chương trình FLA được thực hiện từ năm 1983 và sau đó được củng cố bởi Luật Đất đai năm 1993 (Nghị định số 02/CP về giao đất lâm nghiệp) và Luật Đất đai sửa đổi năm 2003. Luật Đất đai khẳng định quyền quản lý thay mặt cho toàn dân thuộc về nhà nước và xác định quyền của người sử dụng đất về sử

Bảng 2. Các mô hình SF tại Vietnam

Các hình thức quản lý	Các mục tiêu chính sách và phạm vi thực hiện	Ghi chú	Văn bản pháp lý liên quan
Rừng truyền thống và luật tục do các cộng đồng địa phương quản lý	MARD cho rằng diện tích cho tới nay còn nhỏ, ước tính khoảng 247.030 ha	Do cộng đồng tự quản lí	Luật Đất đai 2003: thừa nhận và quy định tính pháp lý của quyền sử dụng đất của cộng đồng địa phương. Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng 2004: công nhận tính pháp lý của cộng đồng thôn bản trong quản lý rừng. Nghị định 29/1998/ND-CP tháng 05/1998, sau đó được điều chỉnh bởi Nghị định 79/2003/NĐ-CP tháng 07/2003: về dân chủ cấp cơ sở
Rừng và đất rừng do nhà nước giao cho cộng đồng quản lý	524.477 ha theo số liệu của MARD (2013)	Phải được quản lý giữ nguyên quỹ rừng; sản xuất gỗ công nghiệp quy mô nhỏ	Nghị định số 02/1994/NĐ-CP: giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp. Nghị định số 01/1995/NĐ-CP: về giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp Nhà nước. Quyết định số 799/QĐ-TTg ngày 27/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về REDD+ giai đoạn 2011 - 2020
Nhóm hộ gia đình cùng quản lý tập thể một diện tích rừng đã được giao cho từng hộ gia đình đơn lẻ	Không có con số chính thức		Quyết định 187/1999/QĐ-TTg Về đổi mới tổ chức và cơ chế quản lý lâm trường quốc doanh (SFE) hướng dẫn các SFE giao lại đất rừng cho các huyện, qua đó có thể giao thêm đất cho các hộ gia đình. Nghị định 163/1999/NĐ-CP về việc giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng.

dụng đất, chuyển nhượng, nhượng quyền, cho thuê, thế chấp và góp vốn trên cơ sở giá trị đất. Luật tiếp tục quy định quyền sử dụng cho tối đa 30 ha rừng sản xuất và phòng hộ lên tới 50 năm đối với mỗi người/cộng đồng sử dụng và nhằm mục tiêu kích thích đầu tư tư nhân (Sunderlin, 2006; Wode & Huy, 2009).

Tuy nhiên, bản thân FLA không chỉ đơn giản là một chương trình giao đất giao rừng cho hộ gia đình và cá nhân. To & Tran (2014) phân biệt ba hình thức chính của FLA là : (i) giao đất rừng cho các tổ chức nhà nước, chủ yếu là các công ty lâm nghiệp; (ii) giao đất rừng cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng; và (iii) các công ty lâm nghiệp hoặc nhà nước giao đất rừng dựa trên hợp đồng khoán cho các hộ gia đình và cá nhân.

Đã có nhiều đánh giá về tác động của việc giao đất giao rừng cho các hộ và nhóm hộ gia đình và cho ra những kết quả khác nhau. Helvetas Vietnam (2002) cho rằng FLA dẫn đến cải thiện sinh kế của nông dân nghèo. Tuy nhiên, đánh

giá này cũng cho rằng các hộ gia đình và cộng đồng địa phương không có quyền kiểm soát thực tế đối với rừng tại khu vực mình sinh sống: họ vẫn phải xin phép các cơ quan liên quan nếu muốn khai thác cây gỗ và sử dụng đất rừng, và họ thường có rất ít hiểu biết về quyền và nghĩa vụ của mình (Nguyen et al., 2008). To & Tran (2014) đã nhận thấy sự cải thiện chất lượng rừng nhưng việc cải thiện sinh kế thì không tương xứng, trong đó, chỉ có một số ít người có khả năng nắm bắt hầu hết các lợi ích từ FLA chứ không phải toàn bộ các cộng đồng. Wode & Huy (2009) đã đề cập đến các vấn đề về thiết lập và sự tham gia hạn chế dẫn đến sự không chắc chắn trong việc phân bổ lợi ích và sự không tương xứng trong chia sẻ lợi ích.

Năm 2004, Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng của Việt Nam đã hợp pháp hóa việc giao rừng tự nhiên cho cộng đồng để quản lý, và qua đó chính thức công nhận SF, từ đó công nhận các quy tắc và hệ thống tổ chức bản địa (Sikor & Apel, 1998), và khuyến khích người dân địa phương tăng doanh thu cho các hình thức lâm

nghiệp cộng đồng (Sunderlin và Huynh, 2005). Trong khi đó, Chiến lược Lâm nghiệp Việt Nam 2006- 2020 đặt ra một ưu tiên rõ ràng là giao rừng cho cộng đồng bảo vệ và hưởng lợi từ rừng. Vào thời điểm cuối năm 2009, các cộng đồng địa phương, với tư cách là hộ gia đình, nhóm hộ gia đình hoặc hợp tác xã thôn bản, đã được giao quyền sử dụng đất tới 26% tổng diện tích rừng trong cả nước (Sikor & Nguyen, 2011).

Việt Nam cũng đã kết hợp các khoản chi trả khác nhau cho các dịch vụ môi trường, ví dụ như PFES (Chi trả Dịch vụ Môi trường Rừng) và REDD + (Giảm Phát thải từ Mất và Suy thoái Rừng và tăng cường trữ lượng carbon) cho các hình thức cộng đồng quản lý rừng khác nhau. Chương trình PFES đã được triển khai trên toàn quốc kể từ Quyết định 99 năm 2010. Điều 8 trong Quyết định này nêu rõ rằng các cộng đồng thôn bản, những người được giao đất lâm nghiệp để sử dụng lâu dài, là những người hưởng lợi từ việc chi trả dịch vụ rừng. Như một động lực để khuyến khích các cộng đồng tham gia quản lý và bảo vệ rừng, chương trình PFES bù đắp chi phí cho các hoạt động bảo vệ rừng của cộng đồng. Hơn nữa, việc thực hiện PFES đóng vai trò là chất xúc tác để tiến tới giao rừng cho cộng đồng.

Năm 2012, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Quyết định 799/Đ-TTg ngày 27/06/2012, phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về REDD+. Theo đó, các cộng đồng luôn đi đầu trong việc bảo vệ rừng và được hưởng lợi từ các khoản thanh toán REDD+. Cả PFES và REDD+ đều được thiết kế như các hình thức khuyến khích cộng đồng quản lý và bảo vệ rừng.

Các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực lâm nghiệp cũng thường được thực hiện theo các cách khác nhau ở các tỉnh hoặc vùng miền khác nhau. Một số tỉnh linh hoạt và tiến bộ hơn các tỉnh khác và có thể thiết lập các địa điểm thử nghiệm lâm nghiệp cộng đồng trước khi chính quyền trung ương công nhận hợp pháp hình thức quản lý rừng này (Phạm et al., 2012). Do đó, các hoạt động của SF có thể không hoàn toàn phù hợp với các chương trình của chính phủ như trình

trong Bảng 2. Trên thực tế, các cấp thực hiện thường không tuân thủ các chương trình của chính phủ hoặc điều chỉnh chúng cho phù hợp với bối cảnh địa phương.

4.2.2 Indonesia

Luật số 41, 1999 về Lâm nghiệp và các văn bản pháp lý dưới Luật này (đặc biệt là Quy định của Chính phủ (GR) số 6, 2007 và điều chỉnh (GR) số 3, 2008, đã quy định chi tiết về cách thức cho phép các cộng đồng địa phương có thể tiếp cận các vùng rừng thuộc nhà nước, tức là, thông qua giấy phép quản lý rừng cộng đồng (HKM), rừng thôn bản (HD) hoặc rừng trồng quy mô nhỏ (HTR) theo phân vùng quy hoạch rừng, ví dụ, rừng sản xuất và rừng phòng hộ (Xem Bảng 3). Bước tiến gần đây nhất trong việc thực hiện các quy định là Nghị định cấp Bộ trưởng số P. 83/2016.

Quản lý hợp tác tại các khu bảo tồn được quy định bởi một nghị định khác (P.49/2008). Bên ngoài đất rừng thuộc Nhà nước, rừng trên đất thuộc sở hữu tư nhân được quản lý bởi các chủ sở hữu quyền ở dạng rừng tư nhân (Luật 41, 1999) hoặc rừng luật tục (MK 35, 2012) mặc dù hiện tại không có quy định cụ thể nào về vấn đề này.

Trong các hình thức quản lý rừng chung của chính phủ chỉ cho phép các quyền sử dụng gắn liền với trách nhiệm duy trì rừng. Các quyền khác nhau được mô tả trong Bảng 4 dưới đây.

SF là nhiệm vụ pháp lý của MoEF và do đó chủ yếu được điều chỉnh bởi luật lâm nghiệp, các quy định và nghị định cấp bộ do MoEF ban hành. Tuy nhiên, do cũng là một kiểu sử dụng đất, SF bị ràng buộc bởi luật quy hoạch không gian, luật đất đai, luật về chính quyền khu vực và luật về thôn bản, tất cả đều thuộc quyền bởi các cơ quan khác nhau. Hơn nữa, SF phải được thực hiện sau các kế hoạch phát triển quốc gia và khu vực, và việc sử dụng đất cho các mục đích chiến lược như khai khoáng và giao thông. Ở cấp địa phương, rất nhiều luật lệ và quy định dẫn đến việc thực hiện mâu thuẫn và không đồng nhất.

Bảng 3. Các chương trình SF theo các chính sách tại Indonesia

Các hình thức quản lý	Các mục tiêu chính sách và phạm vi thực hiện	Ghi chú	Văn bản pháp lý liên quan
Các nhóm có quyền quản lý rừng sản xuất và rừng phòng hộ (rừng cộng đồng hay HKM)	Mục tiêu đến năm 2020 là 12,7 triệu ha cho tất cả các chương trình. Đến năm 2016, đã có 55.000 ha được phê chuẩn nhưng mới cps 2.465 ha được cấp phép		Permenhut số P.52/2011 thay thế bởi P.83/2016
Các thôn bản có quyền quản lý rừng sản xuất và rừng phòng hộ (rừng thôn bản hay HD)	Mục tiêu đến năm 2020 là 12,7 triệu ha cho tất cả các chương trình. Đến năm 2016, 114.496 ha được phê chuẩn và 73.190 ha được cấp phép		Permenhut số P.53/2011. Đến nay, thay thế bởi P.83/2016
Cá nhân hoặc nhóm quản lý rừng trồng trên đất lâm nghiệp (HTR)	Mục tiêu đến năm 2020 là 12,7 triệu ha cho tất cả các chương trình. Đến năm 2016, 22.853 ha được phê chuẩn và 14.131 ha được cấp phép	Có thể thực hiện ở hình thức đối tác với các công ty tư nhân hoặc công ty nhà nước	Permenhut số P.55/2011. Đến nay, thay thế bởi P. 83/2016
Cá nhân hoặc nhóm quản lý rừng trồng cây gỗ trên đất thuộc sở hữu tư nhân		Mặc dù đã được luật đề cập đến, rừng tư nhân thường không bị nhà nước quản lý	Đến nay, thay thế bởi P. P.83/2016
Cộng đồng truyền thống quản lý rừng luật tục (HA)			Nghị định của Hội đồng Hiến pháp (MK) 35/PPU- X/2012 và P.83/2016
Rừng trên mọi loại đất được quản lý dưới hình thức đối tác giữa các cộng đồng và các đơn vị quản lý rừng hợp pháp	Năm 2016, 24.468 ha được phân bổ cho hình thức quản lý hợp tác	Đơn vị quản lý rừng là các cơ quản lý nhà nước nhưng cũng có thể là các công ty.	P.83/2016

Nguồn: KEMENLHK (Bộ Môi trường và Lâm nghiệp), 2016

4.3 SF trong các chính sách phi tập trung hóa

Việt Nam và Indonesia là hai quốc gia đã thử nghiệm rộng rãi các quy trình phi tập trung hóa, trong đó có cả qua các chương trình SF. Ví dụ, chính sách SF của Việt Nam có liên quan chặt chẽ với việc Giao đất Giao rừng (FLA) nhưng cũng được đẩy mạnh bởi các quy trình phi tập trung hóa (phân cấp) như các yêu cầu trong Nghị định 29/1998 và sửa đổi trong Nghị định 79/2003 về quy chế thực hiện dân chủ cấp cơ sở nhằm tăng cường sự tham gia của công chúng và xã hội từ các nhóm đối tượng ngoài nhà nước bao gồm

cả các cộng đồng. Ở Indonesia, các chính sách phân cấp hành chính đã tiến xa hơn Việt Nam, mặc dù thực tế phân quyền quản lý rừng đối tới cộng đồng địa phương còn chậm. Mục tiêu của cả hai quốc gia đều đầy tham vọng là 4 triệu trong số 15,2 triệu ha đất lâm nghiệp ở Việt Nam (RECOFTC, 2014) và 12,7 triệu trong tổng số 143 triệu ha đất lâm nghiệp ở Indonesia sẽ được chuyển cho người dân địa phương vào năm 2020 (Dirjen PSKL, 2015).

Việc giao đất lâm nghiệp và tài nguyên rừng từ nhà nước đến người dân địa phương được cho là sẽ giúp cải thiện chất lượng rừng cũng như

Bảng 4. Phạm vi của các quyền trong các hình thức SF của chính phủ

Hình thức	Phạm vi	Thời hạn	Mục đích	Ý tưởng/mục tiêu được nêu trong dự thảo quy định
HKM (rừng cộng đồng)	Quyền quản lý và sử dụng LSPG được phân bổ cho nhóm	35 năm có thể gia hạn	Để khai thác gỗ, cần có thêm một giấy phép khác	Giao quyền
HD (rừng thôn bản)	Quyền quản lý và sử dụng rừng (LSPG và dịch vụ hệ sinh thái) phân bổ cho thôn bản	35 năm có thể gia hạn	Thường được quản lý bởi doanh nghiệp thôn bản, ngay khi chủ yếu quản lý đối với dịch vụ hệ sinh thái	Để cải thiện phúc lợi/đời sống cho thôn bản
HTR(rừng trồng của người dân)	Quyền sử dụng đất trong rừng sản xuất để quản lý và sử dụng gỗ rừng trồng. Phân bổ cho cá nhân và hợp tác xã	35 năm có thể gia hạn	Các vùng rừng trồng cây gỗ quy mô nhỏ này thường được quản lý hợp tác với các doanh nghiệp lớn hơn	Cải thiện chất lượng và tiềm năng của rừng sản xuất
Hợp tác	Quyền được hợp tác trong các hoạt động liên quan đến quản lý rừng sản xuất		Hạn mức 2 ha một đầu người hoặc 5 ha một hộ	Các nhà quản lý rừng giao quyền cho các cộng đồng địa phương
HA (rừng luật tục)	Quyền sở hữu đầy đủ cho các cộng đồng truyền thống	Vô thời hạn	Các quy định chi tiết về phạm vi quyền hạn và chủ sở hữu quyền đối với HA hiện vẫn chưa được chính quyền địa phương ban hành.	

cải thiện sinh kế. Ấn đầu sau đó là việc trao quyền cho người dân. Theo chính sách của Việt Nam: “Giao đất giao rừng làm cho rừng có chủ thực sự, gắn quyền lợi với trách nhiệm, tạo điều kiện để người dân bảo vệ được rừng, yên tâm quản lý, đầu tư phát triển rừng trên diện tích rừng được giao”. (Đề án Giao rừng, cho thuê rừng của Bộ NN&PTNT, 2007:5 được trích dẫn từ To & Tran, 2014).

Trên thực tế, tiếp cận quản trị rừng của hai quốc gia đều rất tập trung (Brockhaus and Di Gregorio, 2014). Tại Indonesia, SF chỉ đơn giản được coi là cho phép một kiểu quản lý rừng trong khuôn khổ thực hiện nghiệp vụ đặc quy định hoặc bị bó buộc bởi hàng loạt các quy định liên quan đến khai thác, vận chuyển và buôn bán lâm sản (Nghị định cấp Bộ trưởng P.83, 2016). Cũng như ở nhiều nơi khác, người nghèo ở nông thôn là đối tượng chính của các chương trình SF phải cạnh tranh trên “một sân chơi bất bình đẳng với...

những bất công xã hội và các rào cản kinh tế” (Larson & Ribot, 2007). Có thể thấy các chương trình SF chính thống có vẻ như thực tế lại là một nỗ lực tái tập trung hóa, nhằm tái khẳng định sự kiểm soát của chính phủ đối với tài nguyên rừng (Maryudi, 2012; Schusser et al., 2015; Adiwibowo et al., 2016). Nói một cách đơn giản, các chiến lược cải tổ về đất đai và rừng do nhà nước khởi xướng và dẫn dắt thường không thu được thành công do “bộ máy quan liêu không thể đáp ứng được thực tế đòi hỏi từ nhiều kiểu sử dụng đất khác nhau, nhiều quan niệm khác nhau về giàu nghèo, và các bối cảnh kinh tế-chính trị đa dạng” (Sikor & Müller, 2009).

Như đã đề cập ở phần trước, người dân địa phương cũng phải tuân theo các chính sách từ các ngành khác, thường mâu thuẫn hoặc không nhất quán, và làm tăng thêm sự phức tạp của SF. Ví dụ, trong Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam năm 2004, các

cộng đồng được công nhận pháp nhân và được phép ký kết hợp đồng bảo vệ rừng. Tuy nhiên, trong Luật Đất đai và Bộ luật Dân sự năm 2005, các cộng đồng không được phép tham gia bất kỳ hợp đồng pháp lý nào, trừ khi được đăng ký tại xã với tư cách là một nhóm hộ gia đình (bộ luật dân sự) hoặc là hợp tác xã (thông tư 07/ TARD Bộ NNPTNT và Bộ TNMT).

Tại Indonesia, luật mới về quản trị thôn bản (Luật số 6, 2014) trao quyền tự chủ cho các thôn bản trong việc quản lý tài sản của họ, bao gồm cả rừng thuộc sở hữu của thôn. Tuy nhiên, Luật Lâm nghiệp đặt ra thẩm quyền của nhà nước đối với tất cả các khu rừng ở cấp quốc gia. Hơn nữa, phạm vi rừng nhà nước trong địa giới của thôn bản là tài sản của thôn không được xác định rõ. Mặt khác, thực tế thì quyền của một thôn đối với việc sử dụng toàn bộ các lâm sản chính từ các

khu rừng lân cận luôn được thừa nhận nhận trong thực tiễn.

Trong bối cảnh quản trị rừng nói chung, sự rối rắm và phức tạp của luật pháp, các quy định liên quan đến sử dụng đất ở địa phương không có sự không gắn kết và mâu thuẫn với nhau là một tồn tại lớn. Do sự phức tạp này, cộng đồng địa phương gặp khó khăn trong việc tuân thủ quy trình và chính quyền địa phương có xu hướng coi SF là vấn đề hành chính, đơn giản hóa việc thực thi, cấp phép SF chỉ đơn thuần là để xác nhận việc sử dụng đất rừng đã tồn tại trên thực tiễn của người dân địa phương mà không thật sự nỗ lực cải thiện quản trị rừng hoặc trao quyền cho người dân địa phương. Thiếu các hướng dẫn rõ ràng, các cá nhân và tổ chức tham gia vào quản trị rừng có xu hướng chỉ đơn thuần là cố gắng tuân theo câu cú trong luật mà quên đi tinh thần của luật.

5 Thảo luận

Trong các phần dưới đây, chúng tôi thảo luận về tính hiệu quả và phù hợp của các chính sách SF hiện hành như một công cụ để công nhận các quyền của cộng đồng, trao quyền cho cộng đồng lâm nghiệp địa phương, giảm đói nghèo và cải thiện quản trị rừng dựa trên đánh giá tài liệu và bổ sung với qua kết quả phát hiện từ nghiên cứu thực địa.

5.1 Tinh thần của các luật về SF: các giá trị và ý tưởng cạnh tranh hay bổ sung cho nhau

Giống như các luật nói chung, luật và quy định về SF cũng được định hình bởi nền kinh tế chính trị của một quốc gia cũng như các ý tưởng toàn cầu về các vấn đề quyền và môi trường (Brosius et al 1998; Li, 2002). Mặc dù xét ở một khía cạnh nào đó, SF nổi lên từ những lý tưởng toàn cầu về dân chủ và các quyền ở cấp độ địa phương (Chomba et al., 2014), nhưng như McCarthy (2005) tuyên bố, SF cũng đã phát triển từ tập hợp của các vấn đề quản trị môi trường, các chương trình nghị sự về chính sách mới và là sự đáp ứng với các yếu tố có tính lịch sử và địa lý.

Bối cảnh chính trị xã hội ở những thời điểm khác nhau đã dẫn đến các ý tưởng khác nhau ảnh hưởng đến cách nhận thức về SF. Một mặt, sự thất bại về mặt nhận thức của mô hình lâm nghiệp nhà nước và cùng với đó là tốc độ mất và suy thoái rừng ngày càng tăng (mặt khác, Gilmour, 2016) đã dẫn đến một lý luận về khan hiếm tài nguyên. Với niềm tin rằng việc cộng đồng kiểm soát rừng sẽ hoặc có thể thân thiện hơn về mặt sinh thái với các quy tắc và chuẩn mực được xây dựng đúng đắn giúp cho việc sử dụng SF để bảo tồn rừng nhiệt đới. Nền kinh tế tự do mới nổi lên vào những năm 1990 đã

dẫn đến ý tưởng doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng (de Jong, 2012), theo đó cho rằng các cộng đồng có khả năng hưởng lợi nhiều nhất từ rừng sẽ có xu hướng quản lý chúng bền vững hơn.

Mặc dù các ý tưởng SF này phần nào xuất hiện tuần tự (de Jong, 2012), chúng không độc lập mà chồng chéo và hòa trộn lẫn với các ý tưởng song song khác. Ví dụ, các thảo luận về công bằng xã hội thúc đẩy sự phát triển có sự tham gia và phương pháp 'lập kế hoạch từ dưới lên' vào đầu những năm 1980 và phong trào đòi quyền của cộng đồng bản địa và các cộng đồng địa phương khác để thực hiện quyền kiểm soát tài nguyên thiên nhiên truyền thống của họ đã góp phần phát triển SF như một phương pháp tiếp cận dựa trên quyền. Các thảo luận này nhấn mạnh ảnh hưởng của các ý tưởng, giá trị và lợi ích của các cơ quan quốc gia đối với các mục tiêu và quy định về SF. Cho dù tất cả các quy định và chính sách nhấn mạnh rằng SF hướng tới việc rừng nên dành cho người dân. Tuy nhiên, sự gắn bó về thể chế và sự ràng buộc quyền lực đã biến việc phân quyền quản lý rừng hoàn toàn thành một giấc mơ khó đạt được. Qua rất nhiều nỗ lực, các bên tham gia có quyền lực vẫn không tự nguyện từ bỏ quyền quản lý và các lợi ích đi kèm (Edmund & Wollenberg, 2003; Dahal & Capistrano, 2006; Sunderlin, 2006; Schusser et al., 2015; Adiwibowo, 2016).

Vẫn còn có sự bất đồng giữa các chính phủ và các bên tham gia có quyền lực ngoài chính phủ đang cố duy trì việc kiểm soát đất rừng với người dân địa phương đang đòi hỏi quyền đối với các tài nguyên mà họ coi là di sản thuộc về họ. Cũng có sự chống lại các tiến trình tái tập trung hóa và phi tập trung hóa, và giữa các tiến trình đòi hỏi và thực thành việc tiếp cận tài

nguyên. Một ví dụ là tại Kalimantan, việc phi tập trung hóa diễn ra vào năm 1999 cho phép các cộng đồng địa phương có quyền khai thác gỗ từ các vùng rừng của họ. Điều này dẫn đến việc bùng phát khai thác đem lại các lợi ích cho người dân địa phương nhưng cũng đồng thời dẫn đến nhiều thiệt hại về môi trường. Vào năm 2002, quyền này được thu hồi tái tập trung về chính quyền cấp tỉnh và các cộng đồng không còn quyền khai thác nữa. Tại Việt Nam, có trường hợp các công ty lớn, thường là quốc doanh, chiếm hữu đất đã được phân cho các hộ gia đình. Mặc dù nghị định về dân chủ cấp cơ sở hứa hẹn sẽ bảo vệ các quyền địa phương, nhưng trên thực tế thì các lợi ích của nhà nước vẫn được đặt lên cao hơn. Đây thực sự là một quá trình phát triển có nhiều tranh chấp.

5.2 SF có phải là một tiếp cận dựa trên quyền?

Trong cùng một thời điểm, ở cả Việt Nam và Indonesia, SF đã trở thành một cách tiếp cận để giải quyết xung đột và công nhận quyền của các cộng đồng bản địa hoặc địa phương. Tuy nhiên, các quyền được phân bổ thay vì được công nhận và chỉ giới hạn ở các quyền sử dụng và quản lý chứ không phải quyền sở hữu hoặc kiểm soát. Hiến pháp của Việt Nam quy định rằng tất cả đất đai do nhà nước quản lý và công dân chỉ có quyền sử dụng. Chính phủ Indonesia không tuyên bố “sở hữu” (memiliki) toàn bộ đất đai mà thay vào đó sử dụng từ “kiểm soát” (menguasai) qua đó tuyên bố toàn quyền xử lý và do vậy có quyền giao đất hoặc ‘cấp phép’ sử dụng đất cho các đối tượng khác.

Trong bối cảnh SF, quản lý rừng được coi là một nỗ lực cộng đồng và đất được phân cho các nhóm hoặc các cộng đồng. Tuy nhiên, theo truyền thống, trong khi các quyền đối với rừng hoặc cảnh quan có thể là cộng đồng sở hữu chung, thường có sự kết hợp lồng ghép giữa các quyền cộng đồng và quyền cá nhân, ví dụ: ở Kalimantan, đất nông lâm kết hợp ‘tembawang’ là tài sản cộng đồng và cá nhân có quyền đối với một số cây gỗ nhất định (Peluso 1996), còn ở Sulawesi, các nhóm nông dân được thành lập để xin giấy phép nhưng trên thực tế, chỉ có các diện tích rừng nhỏ được sử dụng và quản lý riêng lẻ.

Điều này ngược lại với một số trường hợp ở Việt Nam nơi đất lâm nghiệp được phân bổ cho các hộ gia đình trong khi thực tế có thể là đồng quản lý bởi các cộng đồng (Sikor & Nguyen, 2011). Sự thiếu gắn kết giữa việc phân quyền và các chiến lược sử dụng rừng của hộ gia đình và cộng đồng có thể phá vỡ cấu trúc quản trị địa phương và cách thức mà họ hưởng lợi. Do đó, nếu muốn thực hiện tốt các mục tiêu trao quyền và phân quyền, cần phải hiểu rõ hơn về mối liên kết giữa các quyền cộng đồng và quyền cá nhân với cách thức vận hành các hoạt động liên quan đến rừng của các cộng đồng như một phần trong việc thiết kế chính sách SF.

Ở cả Việt Nam và Indonesia, các quyền sử dụng hợp pháp đối với đất lâm nghiệp và tài nguyên đều có những hạn chế: chúng thường bị ràng buộc về thời gian, chỉ cho phép quyền sử dụng một số loại tài nguyên nhất định và chỉ với một phần trong toàn bộ các quyền (ví dụ: không chuyển nhượng hoặc chuyển đổi sang đất khác). Các quyền này cũng đi kèm với các trách nhiệm liên quan: quản lý rừng theo các yêu cầu kỹ thuật thường xuyên để bảo vệ và phục hồi rừng thay vì sản xuất cho nhu cầu sinh kế địa phương, và bao gồm xây dựng và trình kế hoạch quản lý và ngân sách, việc này thường vượt quá khả năng của người dân địa phương.

Do đó, cộng đồng địa phương có thể từ chối các chương trình này, do họ không quan tâm đến việc quản lý rừng hoặc vì nó không thừa nhận các quyền lịch sử của họ, việc này đã từng xảy ra tại một vùng rừng cộng đồng ở Nam Sulawesi (Moeliono et al., 2015b). Trên thực tế, điều này khẳng định những gì đã được nhà nước ‘cấp cho’ và vì thế, cũng có thể bị nhà nước thu hồi.

Mặc dù, SF được xác định là một giải pháp theo hướng tiếp cận dựa trên quyền, nhưng người ta cũng nhận ra rằng, ngay cả khi cộng đồng mong muốn SF, thì chỉ mình vấn đề quyền sử dụng đất sẽ không thể đảm bảo sự thành công của SF (Sikor và Nguyen, 2011; Larson et al., 2010). Quyền sử dụng đất được đảm bảo chỉ có thể mang đến kết quả môi trường, kinh tế, chính trị và văn hóa mong muốn khi cộng đồng địa phương có thể

nhận biết các quyền họ được trao theo luật pháp. Ví dụ, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất có rất ít ý nghĩa nếu các quy định về rừng và cấm khai thác gỗ hạn chế nghiêm ngặt các quyền cụ thể cho phép người dân khai thác và sử dụng gỗ và các tài nguyên khác. Chuyển nhượng cũng hầu như không có giá trị nếu nghĩa vụ bảo vệ được đề cao hơn quá nhiều so với quyền sử dụng và quản lý rừng. Ngoài ra, quyền sử dụng hợp pháp thường không chuyển thành quyền thực sự nếu chính quyền và cộng đồng địa phương không có đủ năng lực thực hiện các quy định pháp lý (Larson et al 2010; Barry et al., 2010).

Đồng thời, việc đặt trọng tâm vào quyền sử dụng đất cũng làm lu mờ các vấn đề kỹ thuật hơn của quản lý rừng tốt (Moeliono et al., 2015b). Các cộng đồng thường được giao các vùng rừng nghèo, khó phát triển hoặc được mong đợi sẽ phục hồi đất rừng đã bị suy thoái mà không được đầu tư đầy đủ về kỹ thuật (Sunderlin, 2006; Wode và Huy, 2009; Le, 2010; Pulhin et al., 2010). Dressler et al (2010) cũng nhận định, các chính phủ có xu hướng coi nhiệm vụ của mình đã hoàn thành khi đưa ra được các chính sách, cộng đồng được thông báo, đất được giao hoặc cấp xong giấy phép. Có rất ít nỗ lực để giúp các cộng đồng hiểu các quyền và trách nhiệm của họ đối với rừng họ được giao. Trong hầu hết các trường hợp, người dân địa phương chấp nhận trách nhiệm bảo vệ hoặc quản lý rừng được giao, nhưng ít hiểu biết về trách nhiệm liên quan của các cá nhân và tổ chức khác, đặc biệt là các chủ thể nhà nước, trong việc hỗ trợ họ thực hiện các quyền đã được trao cho mình (Maryudi et al., 2012).

Hơn nữa, các vấn đề thể chế của quản trị thường bị bỏ qua. Giấy phép hoặc quyền đôi khi được trao cho các nhóm vào thời điểm mà các nhóm đó chưa được thành lập và tổ chức tốt cũng như không có bản sắc cộng đồng (Indonesia) hoặc được trao cho các cá nhân ở những nơi mà truyền thống là các hệ thống có tính cộng đồng (Việt Nam). Thay vì tăng cường quản trị, các chương trình được đưa ra có thể gây ra sự chia rẽ và xung đột và dẫn đến phá hủy các nỗ lực trao quyền (Blaikie, 2006; Moeliono et al., 2015b; Maryudi et al., 2016).

5.3 SF có phải là một mô hình quản trị mới?

SF cũng có thể được coi là một phương thức quản trị mới, khi nhà nước thất bại trong việc quản lý rừng bền vững và giải quyết các xung đột về đất rừng một cách hòa bình, đòi hỏi cần phân bổ lại quyền lực và quyền ra quyết định sử dụng rừng với mong muốn điều này sẽ dẫn đến quản lý rừng bền vững hơn. Mặc dù như ở Indonesia, tuy luật pháp yêu cầu phải trao quyền cho cộng đồng, nhưng cũng không nói rõ điều này nghĩa là gì và ai phải làm điều này. Do đó, “trao quyền” được hiểu đơn giản là sự tham gia hoặc gắn kết các cộng đồng địa phương vào các hoạt động lâm nghiệp. Nhiều ý kiến cho rằng sự tham gia không phải lúc nào cũng là trao quyền vì thường chỉ có các nhóm lợi ích có vị trí cao trong cộng đồng mới có thể tham gia. Trong trường hợp này, sự tham gia thậm chí có thể là phản tác dụng trao quyền (Agrawal, 2001, Cooke và Kothari, 2001).

Trao quyền cho cộng đồng có thể được nhìn nhận từ hai khía cạnh: thứ nhất, liên quan đến khả năng của một cá nhân hoặc nhóm trong việc thực thi quyền, ra quyết định và nắm quyền sở hữu đối với cuộc sống của họ. Khía cạnh thứ hai liên quan đến cấu trúc thể chế, cả nhà nước và ngoài nhà nước, phản ứng nhanh hơn và có trách nhiệm giải trình cao hơn với người người và qua đó kích hoạt các quyền của cộng đồng. Do đó, trao quyền sự giao thoa của các quyền về tài sản và cơ hội thể chế cùng với các quá trình chuyển biến dân chủ và chuyển giao quyền lực tương ứng (Chomba et al., 2014). Tuy nhiên, trên thực tế vận hành của SF, trao quyền được hiểu là nhà nước cho quyền được tiếp cận đất lâm nghiệp và tài nguyên rừng, từ đó dẫn đến suy nghĩ đơn giản rằng quyền tiếp cận này sẽ tự động mang đến quản lý rừng tốt hơn và sinh kế được cải thiện.

Khả năng của cộng đồng trong việc quản lý rừng theo truyền thống không được thừa nhận. Không có sự công nhận một “cộng đồng” bao gồm một tập hợp phức tạp gồm các đối tượng khác nhau, với các đặc điểm xã hội, kinh tế và chính trị khác nhau ví dụ như giàu nghèo, giới tính, tuổi tác, dân tộc

và đẳng cấp khác nhau (Agrawal & Gibson 1999), với khả năng tiếp cận tài nguyên và quyền lực khác nhau, và các lợi ích và yêu cầu lợi ích khác nhau đối với hàng loạt các sản phẩm và dịch vụ môi trường khác nhau (Leach et al., 1999, Nygren, 2000; Chomba et al., 2016).

Quan hệ quyền lực thường là phần đề kháng mạnh nhất chống lại các thay đổi về thể chế (Wilshusen, 2009; Sneddon & Fox 2007; Wong, 2010), điều này được kéo dài qua các mối quan hệ chính trị, tài sản và đất đai của gia đình, các mạng lưới gia tộc và các liên kết tôn giáo (Dasgupta & Beard 2007; Lund và Saito- Jensen 2013; Schusser et al., 2016). Trong các quy trình liên quan đến SF, Nhà nước thường giao dịch với tổ chức thôn bản và các tổ chức này cũng thường là một phần của bộ máy Nhà nước. Đúng như có thể thấy ở các vùng nông thôn Việt Nam và Indonesia, các tổ chức địa phương do một trưởng thôn lãnh đạo là cầu nối giao tiếp duy nhất giữa cộng đồng với các can thiệp từ bên ngoài. Trưởng thôn thường được nhà nước đề cử và mặc dù có thể được người dân địa phương bầu ra, nhưng vẫn cần phải được Đảng phê chuẩn chính thức được công nhận là trưởng thôn. Sức mạnh của việc tiếp cận và thông tin cho phép nhóm lợi ích địa phương “phát huy tầm ảnh hưởng không tương xứng lên một tiến trình hành động tập thể”, (Beard và Phakpian, 2009). Nhóm lợi ích lãnh đạo có xu hướng định vị mình là người ra quyết định và thúc đẩy chương trình nghị sự của riêng họ (Thoms, 2008). Nhiều đánh giá về SF có các báo cáo về cách thức để nhóm lợi trong cộng đồng có thể nắm bắt hầu hết lợi nhuận (To & Tran, 2014; Maryudi et al., 2012). Mặc dù các ví dụ này đều đề cập đến mối quan hệ quyền lực ở cấp địa phương, nhưng khi đặt SF vào khuôn khổ kinh tế chính trị rộng lớn hơn, việc thiếu các thay đổi trong quan hệ quyền lực ở cấp cao hơn trở nên rất rõ ràng: quan hệ quyền lực được thiết lập giữa các chủ thể nhà nước và ngoài nhà nước; nhà nước, khu vực tư nhân và xã hội dân sự; và tất cả các mối quan hệ quyền lực cấp quốc gia và địa phương đều thay đổi (nếu có) rất ít qua các giai đoạn khác nhau của SF.

Các can thiệp SF góp phần vào bất bình đẳng và lợi ích nhóm, đặc biệt là khi các nhóm lợi

ích địa phương thống trị các doanh nghiệp thôn bản (thường là một tổ chức Nhà nước hoặc do Nhà nước khởi xướng) được giao quản lý rừng thôn bản ở Indonesia (Moeliono et al., 2015a). Vấn đề tương tự có thể trở nên trầm trọng hơn khi các lợi ích gắn liền với các hoạt động lâm nghiệp cộng đồng trong tương lai (như PES hoặc REDD+) đi vào hoạt động. Các nghiên cứu từ Tây Kalimantan, cho thấy rằng việc thực hiện các dự án phát triển của chính phủ hoặc REDD+ mà thiếu kiến thức đầy đủ về bối cảnh chính trị của cạnh tranh tài nguyên có thể dễ dàng dẫn đến việc lợi ích sẽ chỉ tập trung vào các nhóm lợi ích có quyền lực ở địa phương (Kallio et al., 2016; Eilenberg, 2015).

Các tài liệu chính sách thường hàm ý rằng các cộng đồng địa phương yếu và không đủ năng lực để quản lý rừng bền vững nếu thiếu các luật lệ được quy định pháp lý. Tuy nhiên, những người đề xuất SF thường đề cập đến sự yếu kém của nhà nước và sự bất lực của các cơ quan chính phủ trong việc quản lý rừng. Do vậy, một mặt, nhà nước không nhìn nhận các tổ chức địa phương và các lợi ích khác nhau của họ và mặt khác, một rào cản thường được nói đến là thiếu các thể chế chính phủ chịu trách nhiệm về SF.

Ở Việt Nam, không có cơ quan chính phủ nào chịu trách nhiệm quản lý rừng cộng đồng ở cả cấp trung ương và địa phương. Các nhà hoạch định chính sách cấp cao trong Bộ NN&PTNT không thực sự đánh giá cao vai trò của SF do diện tích rừng hiện do cộng đồng quản lý nhỏ, chỉ 3,76%, và kết quả của các chương trình thí điểm cho thấy SF không phải lúc nào cũng hiệu quả. Tuy nhiên, con số này chỉ đề cập đến đất được giao cho các cộng đồng để quản lý rừng và bỏ qua 25% tổng lượng rừng quản lý cộng đồng (RECOFTC, 2014) hiện đang được giao cho các hộ gia đình, vì một tỷ lệ lớn đất cá nhân đang được quản lý ở cấp xã.

Tại Indonesia, chính phủ mới của Joko Widodo đã sáp nhập Bộ Lâm nghiệp với Bộ Môi trường vào năm 2015 và thành lập một Tổng cục đặc biệt để quản lý SF. Tổng cục dự kiến sẽ đạt được mục tiêu phân bổ 12,7 triệu ha SF vào năm 2020 (RPJM). Tuy nhiên, SF bị thách thức bởi ngân sách eo hẹp (khoảng

một nửa ngân sách được phân bổ cho ngành lâm nghiệp), và đây cũng là tình trạng ở Việt Nam.

Tổ hợp SF. Chúng tôi đã thảo luận quá trình cải cách do trung ương chỉ đạo được thực hiện không tốt như thế nào ở cấp địa phương. Thật vậy, quản lý rừng cộng đồng là thứ mà Li (2009) gọi là 'tổ hợp', trong đó các trách nhiệm cạnh tranh và chồng chéo, ý tưởng và lợi ích của chính quyền tỉnh, chính quyền huyện, các đơn vị thực hiện các chuyên môn khác nhau của Bộ (ví dụ, SF, Quản lý Nguồn nước, Quản lý Khu Bảo vệ v.v...), các chủ thể ngoài chính phủ và cộng đồng địa phương đã làm cho việc phối kết hợp quản trị và quản lý rừng trở nên khó khăn. Những thay đổi ở cấp quốc gia và thành lập các cơ quan mới để quản lý SF, như đã thực hiện ở Indonesia, đã dẫn đến sự lộn xộn và bấp bênh. Các mục tiêu của SF sẽ có thể đạt được nếu các chức năng và nhiệm vụ được làm rõ, một cơ chế phối hợp được thiết lập và kinh phí được phân bổ phù hợp.

Cho dù có các tiến trình phi tập trung hóa đi cùng với SF đang diễn ra ở Việt Nam và Indonesia, Nhà nước vẫn chiếm ưu thế. Tính chính quyền của SF có thể nhận thấy theo hai cách: thứ nhất, SF có lẽ không thật sự có ý nghĩa là chuyển giao quyền lực cho cộng đồng, mà là để duy trì quyền kiểm soát rừng

theo một hình thức khác khác, ví dụ, thông qua các yêu cầu xin cấp phép và báo cáo phức tạp. Việc phi tập trung hóa cũng tạo cơ hội cho các quốc gia điều chuyển các vấn đề chưa được giải quyết của ngành lâm nghiệp và sự thâm hụt tài chính, đồng thời duy trì sự kiểm soát tập trung đối với các tài sản và tài nguyên có giá trị. Đây chính là trường hợp của Việt Nam nếu nhìn vào sự thất bại của nhà nước và thâm hụt ngân sách trong quản lý rừng và Indonesia về mặt xoa dịu các xung đột địa phương. Do đó, những nỗ lực thoát nhìn có vẻ như trao quyền và tăng quyền tự chủ cho cộng đồng, thì thực sự do nhà nước trung ương thúc đẩy để dàn xếp các vấn đề đang đe dọa đối với mình (Arts, 2014).

Thứ hai, SF không phải là tăng quyền ra quyết định cho người dân, mà thực sự là định hình cộng đồng thành đối tượng có trách nhiệm về mặt môi trường và tạo ra sự đồng thuận quanh các vấn đề và mục tiêu lâm nghiệp địa phương (Agarwal 2005). Với hai quan điểm trên và sự thất bại của nhà nước trong việc chuyển biến SF thành một hệ thống phức tạp các hình thức quản trị địa phương và lồng ghép, chúng ta nên "thận trọng về việc chấp nhận các tuyên bố quản trị quá lạc quan hoặc quá ngây thơ về phân quyền, tự chủ và trao quyền." (Arts 2014).

6 Kết luận

Mặc dù được phát triển trên nền các bối cảnh khác nhau và vì những lý do khác nhau, SF đã được chính phủ Việt Nam và Indonesia áp dụng như một chương trình nhà nước nhằm đạt được nhiều mục tiêu cải thiện sinh kế, trao quyền cho cộng đồng và cải thiện quản trị rừng. Chính phủ quy định SF bằng cách ban hành nhiều chính sách và quy định đôi khi có những ảnh hưởng trái ngược với các mục tiêu đã nêu. Dựa trên rà soát tài liệu và số liệu từ nghiên cứu thực địa, chúng tôi thấy rằng xung đột về tài nguyên, phân bổ quyền không đầy đủ, sự thiếu gắn kết giữa các luật lệ SF chính thống và các hệ thống quản trị địa phương, và các chủ thể tham gia đã khiến SF nói chung là không hiệu quả.

Một số lý giải có thể được xác định. Đầu tiên là chính phủ không thực sự nghiêm túc trong việc thực hiện SF vì họ sẽ không chỉ mất quyền kiểm soát tài nguyên mà còn vì sẽ phải trải qua một quá trình thay đổi mang tính cải cách. Sự dai dẳng của các thói quen cũ, sự cố kết về thể chế và quyền lợi đi kèm là vấn đề rất phổ biến (Brockhaus et al., 2014). Thứ hai, sự thiếu niềm tin hoặc cộng đồng không thực sự sẵn lòng quản lý rừng theo cách thức

này. Người dân địa phương không ngần ngại thay đổi hệ thống sinh kế nếu họ nhìn thấy các cơ hội kinh tế (Feintrenie et al., 2010) nhưng các khuyến khích cần phải rõ ràng.

Thứ ba, việc trao quyền không chỉ đơn giản là SF, nó sẽ cần sự tôn trọng đối với người dân địa phương và cải cách cơ cấu để đưa ra các quyền và trách nhiệm rõ ràng cho phép người dân địa phương tự chủ thực thi các quyền được trao. Nó đòi hỏi hỗ trợ để người dân hiểu biết và có các kỹ năng cho phép họ quản trị tài nguyên. Quan trọng không kém, nó cũng đòi hỏi nhận thức rằng mối liên kết giữa cộng đồng và rừng không phải là bất biến, mà đó là một thực tiễn quản trị có tính thích ứng và năng động để thay đổi sự phát triển, các động thái của con người, thị trường, chính sách và các quá trình môi trường. Như kinh nghiệm từ Việt Nam và Indonesia cho thấy, SF trong các hình thức hiện tại không đáp ứng được các yêu cầu này. Cũng như các tác giả khác (Adiwibowo, 2016; Maryudi, 2012) đã từng nhận định, có thể SF không thực sự nhằm phục vụ lợi ích của người dân, mà có lẽ là để giải quyết các vấn đề Nhà nước quan tâm.

Tài liệu tham khảo

- Adiwibowo, S., Shohibuddin, M., & Kartodihardjo, H. (2016). Contested devolution: the political ecology of community-based forest management in Indonesia.
- Agrawal, A. (2005). *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Duke University Press, Durham and London.
- Agrawal, B. (2001). Participatory exclusions, community forestry, and gender: An analysis for South Asia and a conceptual framework. *World Development* 29(10):1623–1648.
- Agrawal, A. and Gibson, C.C. (1999). Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation. *World development* 27(4):629-649.
- Ardiansyah, F., Marthen, A. A., & Amalia, N. (2015). Forest and land-use governance in a decentralized Indonesia: A legal and policy review. Occasional Paper 132. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Arnold, J.E.M. (1992). *Community Forestry: Ten Years in Review*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organizations of the United Nations. <http://www.fao.org/docrep/u5610e/u5610e00.HTM>
- Arnold, J.E.M. (2001). *Forests and people: 25 years of community forestry*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organizations of the United Nations. <http://www.fao.org/docrep/012/y2661e/y2661e00.pdf>
- Arts, B. (2014). Assessing forest governance from a 'Triple G' perspective: Government, governance, governmentality. *Journal of Forest Policy and Economics* 49:17-22
- Barry, D., Larson, A.M., & Colfer, C.J.P. (2010). Forest tenure reform: an orphan with only uncles. In Larson AM, Barry D, Dahal GR and Colfer CJP, ed. *Forests for people: community rights and forest tenure reform*. London, UK: Earthscan. 19-39.
- Beard, V., & Phakphian, S. (2009). Community-based Planning in Chiang Mai, Thailand: Social Capital, Collective Action and Elite Capture. Paper presented at Dialogical Conference 'Social Capital and Civic Engagement in Asia', 7-10 May 2009. University of Toronto.
- Blaikie, P. (2006): Is Small Really Beautiful? Community-based Natural Resource Management in Malawi and Botswana. *World Development* 34(11): 1942-1957.
- Brockhaus, M., & Di Gregorio, M. (2014). National REDD+ policy networks: from cooperation to conflict. *Ecology and Society* 19(4):14.
- Brockhaus, M., Di Gregorio, M., and Carmenta, R. (2014). REDD+ policy networks: exploring actors and power structures in an emerging policy domain. *Ecology and Society* 19(4):29.
- Brockhaus, M., & Angelsen, A., (2012). Seeing REDD+ through 4Is: a political economy framework. Analysing REDD+: challenges and choices. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia, pp.15-30.
- Brosius, J.P, Tsing, A.L., & Zerner C. (1998). Representing communities: Histories and politics of community-based natural resource management. *Society & Natural Resources* 11(2):157-168.
- Campbell, J.L. (2002). Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28: 21-38. Chao, S. (2012). *Forest Peoples: Numbers across the world*. UK: Forest Peoples Program. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/>

- publication/2012/05/forest-peoples-numbers-across-world-final_0.pdf
- Chomba, S., Kariuki, J., Lund, J.F., & Sinclair, F. (2016). Roots of inequity: How the implementation of REDD+ reinforces past injustices. *Land Use Policy* 50:202-213.
- Chomba, S., Nathan, I., Minang, P.A., & Sinclair, F. 2015. Illusions of empowerment? Questioning policy and practice of community forestry in Kenya. *Ecology and Society* 20(3):2.
- Chomba, S., Treue, T., & Sinclair, F. (2014). The political economy of forest entitlements: can community based forest management reduce vulnerability at the forest margin? *Forest Policy and Economics* 58: 37-46.
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). *Participation: The new tyranny?* New York: Zed Books.
- Dahal G.R., and Capistrano, D. (2006). Forest governance and institutional structure: an ignored dimension of community based forest management in the Philippines. *International Forestry Review* 8 (4) :377-394. ISSN: 1465-5489
- Dasgupta, A., & Beard, V.A. (2007). Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and change* 38(2): 229-249.
- De Jong, W. (2012). Discourses of community forestry. In Arts B, van Bommel S, Ros-Tonen M and Verschoor G, ed. *Forest-people interfaces: from local creativity to global concern*, pp. 107-120. Netherland: Wageningen Academic Publishers.
- [Dirjen PSKL] Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan. (2015). *Rencana Strategis 2015-2019*. Jakarta, Indonesia: Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Dressler, W., Büscher B., Schoon, M., Brockington, D.A.N., Hayes, T., Kull, C.A., McCharthy, J., & Shrestha, K. (2010). From hope to crisis and back again? A critical history of the global CBNRM narrative. *Environmental conservation* 37(1):5-15.
- Edmunds, D. & Wollenberg, E. (2003). Whose Devolution is it Anyway? Divergent Constructs, Interests and Capacities between the Poorest Forest Users and States. Local forest management: the impacts of devolution policies. Edmunds, D., Wollenberg, E. (eds.) 150-165 Eilenberg, M. (2015). Shades of green and REDD: Local and global contestations over the value of forest versus plantation development on the Indonesian forest frontier. *Asia Pacific Viewpoint* 56(1), pp.48-61.
- Feintrenie, L., Schwarze, S., and Levang, P. 2010. Are local people conservationists? Analysis of transition dynamics from agroforests to monoculture plantations in Indonesia. *Ecology and Society* 15(4).
- Gilmour, D. (2016). *Forty years of community-based forestry: A review of its extent and effectiveness*. Rome, Italy: Food and Agriculture Organizations of the United Nations. <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF2017000018>
- Hakim, I., Irawanti, S., Murniati, Sumarhani, Widiarti, A., Effendi, R., Muslich, M., & Rulliaty, S. (2010). *Social Forestry Menuju Restorasi Pembangunan Kehutanan Berkelanjutan*. Bogor, Indonesia: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Helvetas Vietnam. (2002). *Vietnam experience & possible contribution to SDC development goal: Sustainable livelihoods & poverty reduction in the upland*. Hanoi, Vietnam: Helvetas Vietnam.
- Herriman, N., & Winarnita, M. (2016). Seeking the State: Appropriating Bureaucratic Symbolism and Wealth in the Margins of Southeast Asia. *Oceania* (2016) DOI:10.1002/oea.5122
- Kallio, M.H, Moeliono, M., Maharani, C., Brockhaus, M., Hogarth, N.J., Daeli, W., Tauhid, W., & Wong, G. (2016). Information exchange in swidden communities of West Kalimantan: lessons for designing REDD+. *International Forestry Review*, 18(2): 203-217.
- Kellert, S.R., Mehta, J.N., Ebbin, S.A., & Lichtenfeld, L.L. (2000). Community natural resource management: promise, rhetoric, and reality. *Society & Natural Resources*, 13(8): 705-715.
- [KEMENLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2016). *Capaian Perhutanan Sosial Tahun 2016*. Jakarta, Indonesia: KEMENLHK. Accessed 21 August 2017. <http://www.menlhk.go.id/tinymcpuk/gambar/file/3.%20CAPAIAN%20PS%20TH%202016.pdf>

- Larson, A.M. (2005). Democratic decentralization in the forestry sector: Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. In Colfer CJP and Capistrano D, ed. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. London, UK: Earthscan.
- Larson, A.M., & Ribot, J.C. 2007. The poverty of forestry policy: double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2(2):189-204.
- Larson, A.M., Barry, D., & Dahal, G.R. (2010). New rights for forest-based communities? Understanding processes of forest tenure reform. *International Forestry Review*, 12(1): 78-96.
- Le, K.C. (2010). Vietnam national forest programme process evaluation report (2nd draft). Available at: http://vietnamforestry.org.vn/NewsFolder/NFP%20Assessment%20Report_EN.pdf [2 February 2012].
- Leach, M., Mearns, R., & Scoones, I. (1999). Environmental entitlements: dynamics and institutions in community-based natural resource management. *World development* 27(2):225-247.
- Li, T.M. (2002). Engaging simplifications: community-based resource management, market processes and state agendas in upland Southeast Asia. *World development* 30.2 (2002): 265- 283.
- Li, T.M. (2007). Practices of assemblage and community forest management. *Economy and society* 36(2):263-293.
- Lindayati, R., (2002). Ideas and institutions in social forestry policy. Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia, pp.36-59
- Lund, J.F., & Saito-Jensen, M. (2013). Revisiting the issue of elite capture of participatory initiatives. *World development* 46:104-112.
- [MARD] Ministry of Agriculture and Rural Development. (2007). *Project of forest allocation and lease for the period of 2007–2010*. [Attached to Decision No. 2740 / QĐ- BNN-KL.] Hanoi, Vietnam: MARD.
- Maryudi, A., Devkota, R.R., Schusser, C., Yufanyi, C., Salla, M., Aurenhammer, H., Rotchanaphatharawit, R., & Krott, M. (2012). Back to basics: considerations in evaluating the outcomes of community forestry. *Forest Policy and Economics* 14(1):1-5.
- Maryudi, A. (2012). Restoring state control over forest resources through administrative procedures: Evidence from a community forestry programme in Central Java, Indonesia. *ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies* 5(2): 229-242.
- McCarthy, J. (2005). Devolution in the woods: community forestry as hybrid neoliberalism. *Environment and Planning A* 37(6):995-1014.
- Meinzen-Dick, R., Di Gregorio, M., & Dohrn, S. (2008). *Decentralization, pro-poor land policies, and democratic governance*. CAPRI Working Paper No. 80. Washington DC, USA: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Ministry of Environment and Forestry, Indonesia. (2016). Dataset Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Tahun 2016. <http://www.menlhk.go.id/berita-129-dataset-lingkungan-hidup-dan-kehutanan.html>
- Ministry of Forestry and Bureau of Statistics (DepHut and BPS, 2009). Identifikasi Desa di Dalam dan di Sekitar kawasan Hutan. 2009. (identification of villages in and around forest areas). Moeliono, M., Mulyana, A., Adnan, H., Manalu, P., Yuliana, L., and Balang. (2015a). *Village forests (Hutan Desa): empowerment, business or burden*. Brief 51. Bogor, Indonesia. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.
- Moeliono, M., Mulyana, A., Adnan, H., Yuliani, E.L., Manalu, P., & Balang. (2015b). *A permit is not enough: community forests (HKM) in Bulukumba*. Brief 49. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.
- Nguyen, B.N. 2009. *Report on community forest management in Vietnam: status, problems and solutions*. IUCN Vietnam Strengthening Voices for Better Choices Project
- Nguyen, Q.T., Nguyen, B.N., and Nguyen, N.T. (2008). *Forest tenure reform in Vietnam: case studies from the northern upland and central highlands regions*. Hanoi, Vietnam: The Center for People and Forests (RECOFTC) and the Rights and Resources Initiative (RRI).
- Nygren, A. (2000). Development discourses and peasant-forest relations: natural

- resource utilization as social process. *Development and Change* 31(1): 11-34.
- Peluso, N.L. 1996. Fruit trees and family trees in an anthropogenic forest: Ethics of access, property zones, and environmental change in Indonesia. *Comparative studies in Society and History* 38(3): 510-548.
- Pham, T.T., Moeliono, M., Nguyen, T.H., Nguyen, H.T., and Vu T.H. (2012). *The context of REDD+ in Vietnam: Drivers, agents and institutions*. CIFOR Occasional Paper no. 75. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Praputra, A.V, Sahide, M.A.K., & Santosa, A. (2015). *Menata Era Baru Kehutanan Masyarakat*. Policy Brief Kehutanan Masyarakat. Bogor, Indonesia: FKKM.
- Pollock., & David, H. (1973). The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development. By Goulet Denis. *The Americas* 29.3 (1973): 395-397.
- Pulhin, J.M., Larson, A.M., & Pacheco, P. (2010). Regulations as barriers to community benefits in tenure reform. In Larson AM, Barry D, Dahal GR and Colfer CJP, ed. *Forests for people: community rights and forest tenure reform*, pp. 139-159. London, UK: Earthscan.
- Purnomo, E.P., & Anand, P.B. 2014. The Conflict of Forest Tenure and the Emergence of Community Based Forest Management in Indonesia. *Journal of Government and Politics* 5(1).
- RECOFTC. (2014). *Current status of social forestry in climate change mitigation and adaptation in the ASEAN region: Situational analysis 2013*. Bangkok, Thailand: RECOFTC – The Center for People and Forests.
- RECOFTC, ASFN & SDC. 2010. *The role of social forestry in climate change mitigation and adaptation in the ASEAN region. Assessment 2010*. Bangkok, Thailand: RECOFTC – The Center for People and Forest.
- Ribot, J.C, Lund, J.F., and Treue, T. (2010). Democratic decentralization in sub-Saharan Africa: its contribution to forest management, livelihoods, and enfranchisement. *Environmental Conservation* 37(1):35-44.
- Sam, T., & Shepard, G. (2011). *Community Forest Management*. Background Paper for The United Nations Forum on Forests Secretariat UNFF9: "Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication". UN Headquarters, 24 January to 4 February 2011. New York, USA: UN. <http://www.un.org/esa/forests/pdf/publications/CBFM.pdf>
- Schusser, C., Krott, M., Movuh, M.C.Y., Logmani, J., Devkota, R.R., Maryudi, A., Salla, M., & Bach, N.D. (2015). Powerful stakeholders as drivers of community forestry—Results of an international study. *Forest Policy and Economics*, 58: 92-101.
- Scott, J.C. (2009). *The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia*. Yale University Press.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Connecticut, USA: Yale University.
- Sikor, T., & Apel, U. (1998). *The possibilities for community forestry in Vietnam*. Working paper series No.1 (Asia Forest Network). Berkeley, USA: Center for Southeast Asia Studies, University of California.
- Sikor, T., & Nguyen, Q.T. (2007). Why May Forest Devolution not Benefit the Rural Poor? Forest Entitlements in Vietnam's Central Highlands. *World Development* 35(11): 2010-2025.
- Sikor, T., & Müller, D. (2009). The limits of state-led land reform: An introduction. *World Development*, 37(8): 1307-1316.
- Sikor, T., & Nguyen QT. (2011). *Realizing Forest rights in Vietnam: Addressing Issues in Community Forest Management*. Hanoi, Vietnam: The Center for People and Forests.
- Sneddon, C., and Fox, C. (2007). Power, development, and institutional change: Participatory governance in the lower Mekong basin. *World Development* 35(12): 2161-2181.
- Soriaga, R., & Walpole, P. (2006). *Forests and Poverty Reduction: Opportunities in Asia-Pacific Region*. Paper Presented during the Asia-Pacific Forestry Commission Pre-Session Workshop, 15 April 2006. Dehradun, India: Asia Forest Network. <http://www.asiaforestnetwork.org/pub/pub77.pdf>
- Streeten, P., Burki, S.J., Haq, U., Hicks, N., & Stewart, F. (1981). First things first:

meeting basic human needs in the developing countries.

- Sunderlin, W.D. (2006). Poverty alleviation through community forestry in Cambodia, Laos, and Vietnam: An assessment of the potential. *Forest Policy and Economics*, 8(4): 386-396.
- Sunderlin, W.D. and Huynh, T.B. (2005). *Poverty alleviation and forests in Vietnam*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Thoms, C.A. (2008). Community control of resources and the challenge of improving local livelihoods: A critical examination of community forestry in Nepal. *Geoforum* 39 (3): 1452- 1465.
- To, X.P., & Tran, H.N. (2014). *Forest Land Allocation in the Context of Forestry Sector Restructuring: Opportunities for Forestry Development and Uplands Livelihood Improvement*. Hue, Viet Nam: Tropenbos International Viet Nam.
- Todaro, M.P., Smith, S.C. (2012). *Economic development*. George Washington University. 2012.
- Wilshusen, P.R. (2009). Social process as everyday practice: the micro politics of community-based conservation and development in southeastern Mexico. *Policy Sciences* 42(2): 137-162.
- Wode, B., & Huy, B. 2009. *Study on state of the art of community forestry in Vietnam*. Hanoi, Vietnam: GTZ and GFA Consulting Group.
- Wong, S. (2010). *Elite capture or capture elites? Lessons from the 'counter-elite' and 'co-opt-elite' approaches in Bangladesh and Ghana*. Working paper 2010, 82. Helsinki, Finland: World Institute for Development Economics Research.

Các quy định và chính sách của Việt Nam

- Quyết định số 799/QĐ-TTg ngày 27/06/2012: phê duyệt chương trình hành động quốc gia về "Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các bon rừng" giai đoạn 2011 - 2020
- Quyết định số 187/1999/QĐ-TTg: về đổi mới tổ chức và cơ chế quản lý lâm trường quốc

doanh (SFE): hướng dẫn các SFE chuyển giao đất rừng cho các huyện để phân bổ cho các hộ gia đình

- Nghị định số 163/1999/NĐ-CP: về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp
- Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/05/1998, sau đó được thay thế bằng Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07/07/2003: ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã
- Nghị định số 01/CP: ban hành Quy định về việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp Nhà nước
- Nghị định số 02/CP: ban hành Quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp
- Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng 2004: công nhận tư cách pháp nhân của các cộng đồng thôn bản trong quản lý rừng
- Luật đất đai 2003: thừa nhận và quy định tư cách pháp nhân của các cộng đồng thôn bản đối với quyền sử dụng đất

Các quy định và chính sách của Indonesia

- Nghị định của Tòa án Hiến pháp (MK) 35/PUU-X/2012 ngày 26/03/2013 về Rừng Luật tục (*Hutan Adat*)
- Quy định của Chính phủ số 6/2007 về các Hệ thống Lâm nghiệp và quy định việc quản lý và sử dụng rừng
- Quy định của Chính phủ số 3/2008 điều chỉnh Quy định của Chính phủ số 6/2007 về các Hệ thống Lâm nghiệp và quy định việc quản lý và sử dụng rừng
- Quyết định của Bộ trưởng số P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 về Lâm nghiệp Xã hội (*Perhutanan Sosial*)
- Nghị định của Bộ trưởng số P.52/MENHUT-II/2011 điều chỉnh lần thứ ba Nghị định của Bộ trưởng số P.37/MENHUT-II/2007 về Rừng Cộng đồng (*Hutan Kemasyarakatan*)
- Nghị định của Bộ trưởng số P.53/MENHUT-II/2011 điều chỉnh lần thứ hai Nghị định của Bộ trưởng số P.49/MENHUT-II/2008 về Rừng Thôn bản (*Hutan Desa*)
- Nghị định của Bộ trưởng số P.55/MENHUT-II/2011 về thủ tục yêu cầu cấp phép sử

dụng lâm sản phi gỗ trong rừng trồng
(*tentang Tata Cara Pemohonan Izin Usaha
Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan
Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman*)

Nghị định của Bộ trưởng số P.49/MENHUT-
II/2008 về rừng thôn bản (*Hutan Desa*)

Quy định của tổng thống số 88, 2017 về giải
quyết các khiếu nại mâu thuẫn trong lĩnh vực
lâm nghiệp (*tentang Penyelesaian Penguasaan
Tanah dalam Kawasan Hutan*) Luật số 41/1999
ngày 30/09/1999 về Luật Lâm nghiệp số
6/2014 về thôn bản (*tentang Desa*).

Các báo cáo chuyên đề của CIFOR chuyển giao các kết quả nghiên cứu quan trọng đối với ngành lâm nghiệp. Nội dung của báo cáo đều được đánh giá bởi các chuyên gia trong và ngoài tổ chức.

Các nước khối ASEAN đã thực thi các chính sách và chương trình lâm nghiệp từ đầu những năm 1970s. Tuy nhiên, những thập kỉ qua đã chứng kiến mối quan tâm về lĩnh vực này ngày càng tăng, đặc biệt là mối liên hệ chặt chẽ giữa lâm nghiệp xã hội với thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu. Chính bởi vậy, lâm nghiệp xã hội đã trở thành một chương trình với tham vọng đạt được nhiều mục tiêu cùng một lúc, từ bảo tồn đa dạng sinh học, nâng cao sinh kế và cải thiện quản trị lâm nghiệp. Nhưng trong quá trình này, nguyện vọng và mối quan tâm của người dân địa phương tham gia lại thường bị bỏ qua. Vấn đề này được thể hiện rõ trong các nghiên cứu điển tại Việt Nam và Indonesia. Các kết quả nghiên cứu này thảo luận các luận điểm và quan điểm chính sách đã thay đổi thực hiện lâm nghiệp xã hội nhưng vẫn do nhà nước quyết định và thực hiện nhằm bảo vệ lợi ích chung của nhà nước hơn là của người dân.



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA) là chương trình phát triển nghiên cứu lớn nhất thế giới nhằm nâng cao vai trò của rừng, cây gỗ và nông lâm kết hợp với mục tiêu phát triển bền vững và đảm bảo lương thực để ứng phó với biến đổi khí hậu. CIFOR chủ trì các nghiên cứu FTA trong mối quan hệ đối tác chiến lược với Bioversity International, CATIE, CIRAD, INBAR, ICRAF và TBI.

Nghiên cứu này được hỗ trợ bởi Quỹ đối tác CGIAR: cigar.org/funders/

cifor.org

forestsnews.cifor.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh của nhân loại, cải thiện bảo vệ môi trường và thúc đẩy sự bình đẳng thông qua tiến hành các nghiên cứu sáng tạo, nâng cao năng lực của các bên đối tác, tích cực tham gia đối thoại với các bên liên quan để hỗ trợ định hình chính sách và thực tiễn tác động tới rừng và con người. CIFOR là tổ chức nghiên cứu thuộc liên minh CGIAR và chủ trì các chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA). Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại Nairobi, Kenya; Yaounde, Cameroon; Lima, Peru và Bonn, Germany.

