HƯỞNG DỤNG ĐẤT Ở MIỀN NÚI TRUNG BỘ VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

*Nguyễn Xuân Hồng**, *Bùi Trúc Linh***

Là vấn đề mang tầm quan trọng đặc biệt do có liên hệ mật thiết với lợi ích của con người nên hưởng dụng đất *(land tenure)* từ lâu đã thu hút sự quan tâm của các nhà khoa học trên thế giới[1]. Trong bối cảnh một quốc gia đa tộc người và có các loại hình đất đai đa dạng như Việt Nam thì việc nghiên cứu hưởng dụng đất càng có ý nghĩa cấp thiết. Bởi vì thành quả nghiên cứu hưởng dụng đất ở Việt Nam không chỉ góp phần vào thành quả chung nghiên cứu hưởng dụng đất trên thế giới, mà còn phục vụ cho việc thực hiện hiệu quả các chính sách liên quan đến đất đai ở Việt Nam nói chung và miền núi Trung Bộ nói riêng vào thời điểm hiện tại và trong tương lai.

1. Khái quát về miền núi Trung Bộ Việt Nam và lý thuyết Hưởng dụng đất

1.1. Những nét chính về miền núi Trung Bộ Việt Nam

Miền núi Trung Bộ hiểu theo nghĩa hẹp bao gồm hai tiểu vùng: Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ, gồm 14 tỉnh, thành phố. Đây là khu vực có sự chia cắt mạnh mẽ do mạng lưới thác ghềnh và sông suối dày đặc, khí hậu nhiệt đới ẩm gió mùa mang nét đặc thù của vùng đồi núi và có hệ động thực vật vô cùng phong phú. Theo số

* TS., Khoa Lịch sử, Trường Đại học Khoa học, Đại học Huế.

** ThS., Khoa Lịch sử, Trường Đại học Sư phạm, Đại học Đà Nẵng.

1. Một trong những công trình đầu tiên nghiên cứu hưởng dụng đất có tính hệ thống trên phạm vi toàn thế giới là *System of land tenure in various countries*, The Cobden Club (1870), London, England. Không chỉ là đối tượng nghiên cứu của Nhân học, vấn đề hưởng dụng đất còn thu hút sự quan tâm của các nhà xã hội học nông thôn (nghiên cứu về hưởng dụng đất như một yếu tố cơ bản về phân hóa trong nông nghiệp), các nhà luật học (nêu lên sự khác biệt giữa các văn bản pháp lý và các mối quan hệ đất đai ở các địa phương trong bối cảnh hậu thuộc địa), các nhà kinh tế phát triển (phân tích những tác động của hưởng dụng đất đối với năng suất nông nghiệp và thu nhập ở nông thôn hoặc nghiên cứu về lịch sử tiến hóa của các hệ thống hưởng dụng đất và các mâu thuẫn về phân chia đất đai xung quanh những cuộc cải cách về hưởng dụng), các nhà môi trường học (nghiên cứu hưởng dụng đất như một nhân tố cốt lõi ảnh hưởng đến việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên)...

liệu từ cuộc Tổng điều tra dân số năm 2009, miền núi Trung Bộ là nơi có sự hiện diện của hầu hết các thành phần dân tộc ở Việt Nam với tổng dân số hơn 18,8 triệu người, trong đó các tộc người thiểu số chiếm khoảng 1,8 triệu người.[1] Nét đặc thù của điều kiện tự nhiên miền núi Trung Bộ khiến hiện tượng cư trú xen kẽ giữa các tộc người ở khu vực này ít phổ biến.[2] Các tộc người ở đây lấy hoạt động canh tác nương rẫy làm sinh kế chính. Bên cạnh đó, nền nông nghiệp lúa nước đã từng bước góp phần thay đổi cơ cấu của nền kinh tế truyền thống. Ngoài ra, hình thức hái lượm, săn bắt vẫn được duy trì, các nghề thủ công truyền thống tương đối phát triển và đạt đến trình độ tinh xảo. Về văn hóa, điểm nhấn nổi bật là hình ảnh những ngôi nhà cộng đồng, lễ hội, ẩm thực và nền văn học truyền miệng.

Có thể nói, miền núi Trung Bộ là vùng đất có lịch sử lâu đời và có nhiều tiềm năng để phát triển kinh tế từ nguồn lợi tự nhiên. Sống trong điều kiện tự nhiên của miền núi Trung Bộ, con người gặp những thuận lợi và khó khăn nhất định. Sự tồn tại và phát triển của đồng bào các dân tộc miền núi Trung Bộ hiện nay thể hiện khả năng thích ứng cao đối với điều kiện tự nhiên. Cùng với sự thích ứng, đồng bào đã bước đầu tác động trở lại tự nhiên, khiến tự nhiên đáp ứng những yêu cầu của đời sống sản xuất và sinh hoạt cho mình. Các giá trị văn hóa vật thể và phi vật thể xuất hiện cùng với lao động đã và sẽ mang dấu ấn sâu đậm của môi trường tự nhiên. Công cuộc sinh tồn và phát triển đòi hỏi con người không ngừng thay đổi phương thức tác động vào tự nhiên khiến tự nhiên cung cấp nguồn lợi lớn nhất cho mình trên cơ sở tôn trọng và bảo vệ tự nhiên. Điều này đặt ra cho các nhà khoa học, các nhà quản lý nhiệm vụ phải đề xuất, thực hiện các giải pháp, chính sách hỗ trợ, giúp đỡ đồng bào dân tộc miền núi Trung Bộ nâng cao khả năng khai thác hiệu quả lợi thế thiên nhiên, trong đó nổi lên vấn đề hưởng dụng đất.

1.2. Lý thuyết Hưởng dụng đất

Hưởng dụng đất là vấn đề không mới nhưng cũng giống như nhiều vấn đề phức tạp khác của khoa học, cho đến nay vẫn chưa có một khái niệm chung thống nhất trong giới nghiên cứu. Một trong những khái niệm về hưởng dụng đất xuất hiện sớm nhất là của nhà nhân học người Ba Lan, Bronislaw Kasper Malinowski (1884-1942). Theo ông, *hưởng dụng đất là mối quan hệ của con người (cá nhân và cộng đồng) đối với mảnh đất mà họ trồng trọt và sử dụng. Mối quan hệ này một mặt biến đổi đất đai bằng việc phân loại và chia thành từng mảnh đất dựa trên những*

1. Ban Chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở Trung ương, 2010, *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009: kết quả toàn bộ*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội, trang 140.

2. Nguyễn Hữu Thông (chủ biên), 2004, *Tiếp cận văn hóa nghệ thuật miền Trung*, tập 2, Phân viện Nghiên cứu Văn hóa thông tin tại Huế, Huế, trang 14-15.

quan điểm và niềm tin mang tính hợp pháp lẫn thần bí. Nhưng mặt khác, mối quan hệ này cũng khiến loài người sống thành từng gia đình, làm việc trong cộng đồng làng bản, sản xuất theo nhóm nhờ chất gắn kết của niềm tin và những nghi thức chung đối với các thế lực siêu nhiên[1].

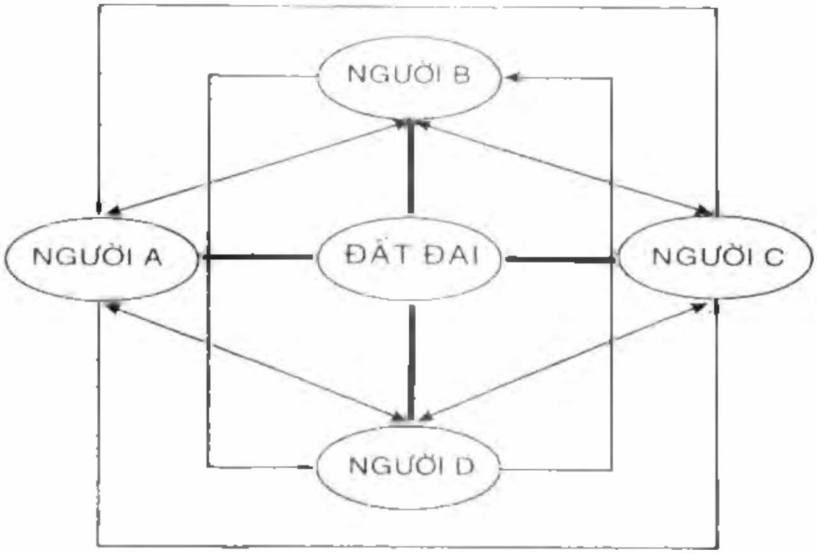
Sau Malinowski, khái niệm hưởng dụng đất được quan niệm tương đối khác nhau giữa các nhà nghiên cứu. Có người xem hưởng dụng đất là hàng loạt quyền của cá nhân hoặc tập thể đối với đất đai hoặc cây cối, bao gồm quyền sở hữu, quyền tiếp cận và quyền quyết định[2]. Có người hiểu hưởng dụng đất là mối quan hệ xã hội đối với đất đai, được xác định ai có quyền sử dụng đất và sử dụng như thế nào[3]. Những người khác thì lại xem hưởng dụng đất là các quyền (tiếp cận, sử dụng) và nghĩa vụ (duy trì, bảo vệ) gắn với đất đai[4]. Ở đây, chúng tôi cho rằng: *Hưởng dụng đất là thuật ngữ bắt nguồn từ khái niệm chung "hưởng dụng tài nguyên thiên nhiên" để chỉ rõ mối quan hệ thuộc phương diện pháp lý hay đạo lý giữa những cá nhân hay nhóm người đối với đất đai, là một thể chế do các xã hội tạo nên nhằm điều chỉnh hành vi của các thành viên trong cộng đồng thông qua những nguyên tắc chỉ rõ mức độ các quyền đối với đất đai được phân phối trong xã hội, về các mức độ tiếp cận đến quyền sử dụng, kiểm soát và chuyển giao đất đai cũng như các trách nhiệm và ràng buộc liên quan. Nói một cách đơn giản, hưởng dụng đất xác định ai có thể sử dụng tài nguyên gì, trong bao lâu và dưới những điều kiện nào*[5].

Tính chất của hưởng dụng đất với tư cách là tổng thể các mối quan hệ xã hội đa chiều đối với đất đai có thể được biểu hiện qua sơ đồ sau:

---

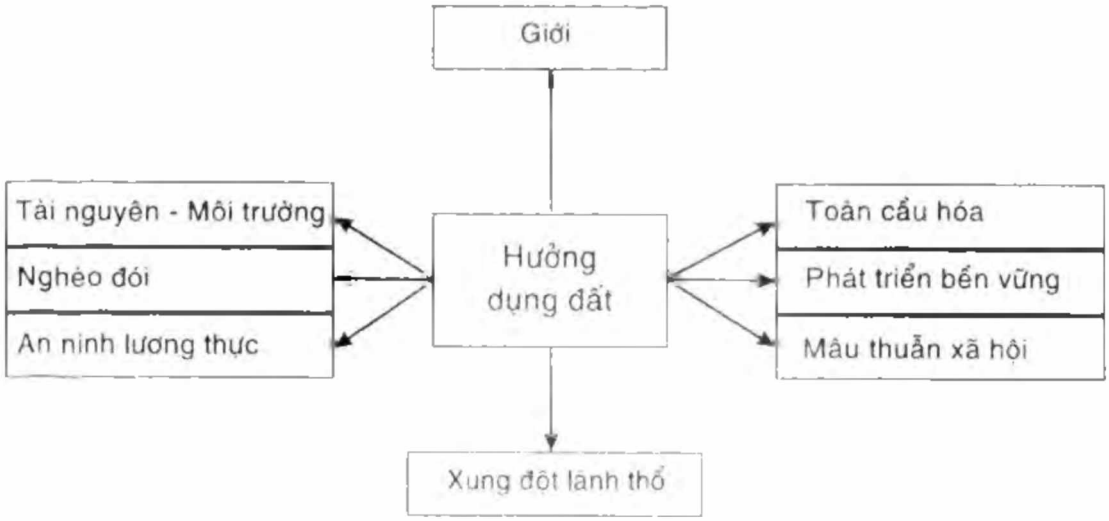
1. Malinowski, 1935, *Anthropologist from Poland/England*, Research in Oceania and Africa, page 316. Dẫn lại theo: German Foundation for International Development, 1998, *Land Tenure and Policy Issues in Land Use Planning*, Berlin, Germany, page 11.
2. Freudenberger, 1997, *Tree and land tenure - Rapid Apprisal Tools*, Community Forestry Manual 4, FAO, Rome, Italy.
3. Lastarria, 1997, *Impacts of Privatization on Gender and Property Rights in Africa*, World Development, Vol. 25, No. 8, Great Britain.
4. Daniel W. Bomley,1991, *Environment and Economy*, Oxford, United Kingdom; Thomas Sikor, 2003, "Những khái niệm cơ bản và các vấn đề trong nghiên cứu hưởng dụng đất", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4; Vương Xuân Tình, Bùi Minh Đạo, 2003, "Truyền thống và biến đổi trong hưởng dụng đất của các dân tộc thiểu số ở vùng cao Việt Nam", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4.
5. Tham khảo thêm khái niệm hưởng dụng đất tại: FAO, 2002, *Land tenure and rural development*, Land Tenure Studies, Volume 3, Rome, Italy, page 7; và Economic Commission for Africa, 2004, *Land Tenure System and their impacts on Food security and Sustainnable development in Africa*, Addis Ababa, Ethiopia, page 21.

Sơ đồ 1: **Hưởng dụng đất với tư cách là tổng thể các mối quan hệ xã hội đa chiều đối với đất đai**



Nghiên cứu hưởng dụng đất hiện nay có những xu hướng chính: *Thứ nhất*, nghiên cứu mối quan hệ giữa hưởng dụng đất với tài nguyên và môi trường. *Thứ hai*, nghiên cứu hưởng dụng đất gắn với tổ chức xã hội truyền thống ở vùng dân tộc thiểu số. *Thứ ba*, nghiên cứu mối quan hệ giữa hưởng dụng đất với nghèo đói, an ninh lương thực và phát triển bền vững. *Thứ tư*, nghiên cứu mối quan hệ giữa hưởng dụng đất với vấn đề giới. *Thứ năm*, nghiên cứu mối quan hệ giữa hưởng dụng đất với mâu thuẫn xã hội và xung đột lãnh thổ. Các xu hướng nghiên cứu hưởng dụng đất được thể hiện qua sơ đồ sau:

Sơ đồ 2: **Các xu hướng nghiên cứu hưởng dụng đất hiện nay**



2. Thực trạng hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ

2.1. Những nét tiến bộ của hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ

Nhờ các chính sách về đất đai được triển khai mà sinh kế của đồng bào dân tộc thiểu số miền núi Trung Bộ từng bước được đảm bảo; tình trạng nghèo đói dần được đẩy lùi. Cái ăn, cái mặc không còn là nguy cơ thường trực đối với đồng bào. Đời sống tinh thần của đồng bào ngày càng đa dạng. Có thể lấy huyện miền núi A Lưới của tỉnh Thừa Thiên Huế làm một trong những ví dụ điển hình cho thành quả phát triển kinh tế - xã hội dựa trên các chính sách nói chung và chính sách về đất đai nói riêng ở miền núi Trung Bộ. Trên địa bàn huyện có gần 95% hộ được dùng điện, hơn 70% số hộ được sử dụng nước sạch, 100% xã được phủ sóng truyền thanh và truyền hình, 100% xã có trường học kiên cố và trạm xá có bác sĩ tại chỗ phục vụ khám chữa bệnh cho nhân dân ngay từ tuyến cơ sở, tỷ lệ hộ nghèo giảm từ trên 62% vào năm 2002 xuống còn 24,58%[1].

Thông qua chính sách giao đất, giao rừng, đồng bào các dân tộc thiểu số miền núi Trung Bộ từng bước trở thành người chủ thực sự trên mảnh đất của mình. Quyền quản lý, hưởng lợi từ mảnh đất của đồng bào được tôn trọng và được quy định cụ thể trong các điều luật về đất đai đã tạo cơ sở để đồng bào càng tăng cường niềm tin đối với sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước. Nhờ đó, đồng bào càng gắn bó bền chặt hơn với môi trường định cư và có ý thức cao hơn trong việc giữ vững nguồn sống của mình nói riêng cũng như những lợi ích của quốc gia, dân tộc nói chung.

2.2. Hạn chế của hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ

Bên cạnh những nét tiến bộ nêu trên thì hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ vẫn còn tồn tại một số hạn chế sau:

Thứ nhất, mục tiêu của các chính sách phát triển nông nghiệp nói chung và hưởng dụng đất ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi Trung Bộ nói riêng trong thời gian qua chưa trọn vẹn. Các chính sách thường chú trọng mục tiêu tăng trưởng về kinh tế nhưng lại quên đi mục tiêu của tăng trưởng kinh tế chính là con người, là cải thiện cuộc sống và mang lại hạnh phúc cho đồng bào. Nhiều địa phương muốn áp đặt các mục tiêu kinh tế lên trên mục tiêu an sinh xã hội và bảo tồn văn hóa. Bởi vậy, thực tế cho thấy, ở miền núi Trung Bộ, đồng bào có thể có đủ cái ăn, cái mặc song cuộc sống không thực sự no ấm và hạnh phúc khi những giá trị văn hóa truyền thống của đồng bào không được xem trọng trong quá trình thực hiện các chính sách nói chung và chính sách về hưởng dụng đất nói riêng.

---

1. Phương Liên, 2010, "A Lưới (Thừa Thiên Huế): Quyết tâm phấn đấu nâng cao đời sống của nhân dân", *Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, xem tại: http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=0&cn_id=414799, truy cập ngày 3/8/2012.

Thứ hai, quan điểm bất đồng giữa quyền thực tế và quyền pháp lý trong hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ vẫn còn tồn tại. Hiện nay, bất đồng đó được biểu hiện qua năm khía cạnh sau: Một là *quyền tiếp cận*: đối với chính quyền, quyền tiếp cận là nhằm kiểm tra, giám sát, đo đạc và thực hiện quyền quản lý đất đai của Nhà nước, ngăn chặn các đối tượng sử dụng đất đai sai mục đích; còn đối với đồng bào, quyền tiếp cận là việc mặc nhiên được chấp nhận khi họ đi ngang qua thửa đất của người khác và không làm hư hại tài sản của chủ mảnh đất đó. Hai là *quyền khai thác*: theo chính quyền, muốn hợp pháp hóa quyền khai thác đối với những mảnh đất được giao, đồng bào phải làm đơn xin để được chính quyền cho phép; nhưng theo cách nghĩ của đồng bào, việc khai thác và hưởng lợi trên mảnh đất của mình là dương nhiên. Ba là *quyền quản lý*: đối với Nhà nước, quyền quản lý là việc đo đạc, lập bản đồ nhằm nắm vững diện tích đất đai và phân bổ hợp lý đến các đối tượng có nhu cầu; còn đối với đồng bào, quyền quản lý được hiểu là trách nhiệm làm chủ, bảo vệ mảnh đất của mình bằng các ranh giới tự nhiên. Bốn là *quyền loại trừ*: đối với chính quyền, quyền loại trừ là việc ngăn cản người sử dụng đất nông - lâm nghiệp sai mục đích, sai đối tượng sử dụng mà không xin phép chính quyền; còn đối với đồng bào thì quyền loại trừ được dành cho bất cứ đối tượng nào có thể gây ảnh hưởng không tốt đến sinh kế của đồng bào. Năm là *quyền chuyển nhượng*: chính quyền không thể chuyển nhượng đất đai khi mảnh đất đã được giao mà chỉ có quyền quản lý việc chuyển nhượng hợp pháp của người dân; còn theo đồng bào, một khi được giao đất và sổ đỏ thì đồng bào có quyền cho, tặng mà không cần thông qua chính quyền.

Thứ ba, những hạn chế của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở miền núi Trung Bộ chưa được khắc phục. Hạn chế này được biểu hiện ở nhiều khía cạnh, trong đó, quan trọng nhất là chức năng, quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan lâm nghiệp và chính quyền địa phương chưa được phân định rõ ràng và vẫn còn thiếu sự phối hợp giữa các đơn vị. Có thể dẫn ra trường hợp ở xã Hồng Hạ, huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế để minh chứng cho nhận định này: Các cơ quan lâm nghiệp có chức năng quản lý đất đai trên địa bàn bao gồm Hạt kiểm lâm A Lưới, Lâm trường A Lưới và Ban Quản lý rừng đầu nguồn sông Bồ. Trong đó, rừng trồng phòng hộ và rừng tự nhiên thuộc trách nhiệm của Ban Quản lý rừng đầu nguồn sông Bồ. Các khu rừng tự nhiên có mục đích sản xuất thuộc trách nhiệm của Lâm trường A Lưới. Việc lập kế hoạch trồng rừng do Ban Quản lý rừng đầu nguồn sông Bồ thực hiện. Ngân sách của việc quản lý và trồng rừng trên địa bàn Hồng Hạ do Trung ương cấp vốn cho Ban Quản lý thông qua Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Sự phân cấp về trách nhiệm nêu trên trong việc quy hoạch trồng rừng dẫn đến việc thiếu tham gia của xã và thôn. Chức năng của xã và thôn chỉ là quản lý về mặt địa giới hành chính và thực hiện các chỉ tiêu phân bổ trồng rừng từ cấp trên

đưa xuống. Điều này gây nên tình trạng bất an cho người dân và sự bị động của chính quyền địa phương trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến đất đai.

Những hạn chế nêu trên trong hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ tạo nên một số hệ quả sau:

Thứ nhất, việc đo đạc, lập bản đồ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản trên đất để quản lý đến từng thửa đất, từng chủ sử dụng đất vẫn chưa được hoàn thiện. Việc đo đạc chưa được chuẩn hóa theo quy định chung của Nhà nước. Vì vậy, về mặt pháp lý, ranh giới giữa các thửa đất của nhiều hộ gia đình vẫn chưa được định vị cụ thể cả trên bản đồ và thực địa.

Thứ hai, vấn đề quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất trên địa bàn gần như bỏ ngỏ. Dù các xã ở miền núi Trung Bộ có bản đồ định hướng hưởng dụng đất nhưng chính quyền các địa phương này lại thường thiếu mối liên hệ với thực tế hưởng dụng đất của người dân. Chính quyền địa phương có định hướng nhưng đồng bào thì làm theo ý của mình nên sự định hướng của các xã không phát huy được tác dụng. Đồng bào chỉ thực hiện việc hưởng dụng đất theo cách mang lại lợi nhận trước mắt cho mình.

Thứ ba, quá trình giao đất, giao rừng thiếu sự tham gia thực sự của người dân. Việc giao đất rừng cho cộng đồng và nhóm hộ ở miền núi Trung Bộ nhiều khi chỉ được xem như là "thủ tục hành chính"[1]. Việc bảo vệ tài nguyên đất nói chung và tài nguyên rừng nói riêng do đồng bào quyết định, nhưng dường như đồng bào dân tộc ở địa phương lại bị *tách ra khỏi rừng* và không thực sự được tham gia thể hiện quyền và hưởng lợi ích cho mình[2]. Ông Đường, Trưởng thôn Pa rinh thuộc xã Hồng Hạ, huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế đưa ra ý kiến về hệ thống quản lý rừng hiện nay của các cơ quan lâm nghiệp trên địa bàn:

"Trước đây, chúng tôi bảo vệ rừng cho sự sinh tồn của chúng tôi, ngày nay chúng tôi phải bảo vệ rừng vì người khác. Chúng tôi biết có sự thông đồng giữa một số nhân viên lâm nghiệp với những người khai thác gỗ từ đồng bằng lên. Vì khi chúng tôi phát hiện và bắt giữ một số người vận chuyển gỗ lậu ra khỏi địa bàn thì họ có giấy phép của kiểm lâm. Chúng tôi không làm gì được họ nhưng chúng tôi biết rằng rừng của chúng tôi đang ngày càng cạn kiệt vì họ. Kiểm lâm chỉ cho phép

1. Lương Thị Thu Hằng, 2008, "Quản lý cộng đồng về đất đai của người Thái ở Tây Bắc từ năm 1993 đến nay", *Tạp chí Dân tộc học*, số 1 (25-37), trang 33.

2. Tô Minh, 2003, "Rừng giàu, người nghèo: kiểm soát tài nguyên và sự phản ứng ở Java" (điểm sách), *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (74-76), trang 75; Tô Xuân Phúc, 2002, "Sự đa dạng trong hưởng dụng đất ở vùng cao Việt Nam: nghiên cứu về hưởng dụng đất rừng của hai nhóm người Dao ở Hòa Bình và Phú Thọ", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (15-27), trang 21.

chúng tôi chặt cây làm nhà với số lượng quy định và phải xin phép chính quyền địa phương. Trong khi đó, những người này đến đây chặt gỗ lậu với số lượng lớn và vận chuyển ra khỏi xã bằng đường sông. Chúng tôi biết hành động này là bất hợp pháp nhưng chúng tôi không trách họ được vì rừng không thuộc quyền kiểm soát của chúng tôi. Hơn nữa, những nhân viên kiểm lâm và người miền xuôi là nhân tố chính tham gia vào hoạt động phạm pháp này" (*Tư liệu điền dã*, 2010).

Việc đánh giá thấp ý thức bảo vệ rừng của người dân, thậm chí có thành kiến với người dân trong việc quản lý và khai thác tài nguyên rừng đã tạo nên thái độ thờ ơ, không hợp tác, thậm chí đối lập giữa người dân với các cơ quan lâm nghiệp. Điều này khiến cho tài nguyên rừng đã bị cạn kiệt lại càng dễ bị suy thoái trong tương lai.

3. Chiến lược và giải pháp hưởng dụng đất bền vững ở miền núi Trung Bộ

3.1. Chiến lược hưởng dụng đất bền vững ở miền núi Trung Bộ

Hiện nay, không ít nhà nghiên cứu đã chỉ ra rằng, cái chúng ta thiếu nhất trong việc thực hiện các chính sách ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số không phải là công nghệ tiên tiến và tiền vốn mà chính là thiếu một triết lý phát triển phù hợp. Có lẽ đã đến lúc các nhà quản lý, các nhà khoa học và cộng đồng dân tộc thiểu số ở miền núi Trung Bộ cần ngồi lại với nhau để cùng họp bàn nhằm đưa ra một triết lý phù hợp nhất cho sự phát triển của vùng có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống nói chung và vấn đề hưởng dụng đất nói riêng. Theo chúng tôi, một triết lý phát triển hưởng dụng đất ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số được xem là phù hợp khi đất đai được quản lý và khai thác một cách tối ưu trên cơ sở có sự đồng sức đồng lòng của chính quyền và nhân dân địa phương (nhất là cộng đồng dân tộc bản địa) để góp phần cải thiện cuộc sống của đồng bào dân tộc, nâng cao vai trò và vị thế của đồng bào, giúp đồng bào có thể theo kịp dòng chảy phát triển của toàn bộ quốc gia, dân tộc, trên cơ sở vẫn bảo tồn, làm giàu và phát huy được những giá trị tinh hoa nhất của cộng đồng.

Với tinh thần nêu trên, chúng tôi đề xuất những chiến lược cơ bản cho vấn đề hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ như sau:

Thứ nhất, nâng cao nhận thức và sự quan tâm của các cấp, các ngành và mọi tầng lớp trong xã hội đối với vấn đề hưởng dụng đất ở vùng dân tộc thiểu số. Đó là không có sự ổn định và phát triển bền vững trong vấn đề hưởng dụng đất ở vùng dân tộc thiểu số thì sẽ không có sự ổn định về vấn đề đất đai nói riêng và sự phát triển của đất nước nói chung; và không có sự sung túc của đồng bào vùng dân tộc thiểu số thì sự sung túc của nhân dân cả nước sẽ mất đi ý nghĩa trọn vẹn của nó. Do đó, phải chung tay góp sức để tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong chiến lược phát triển vùng dân tộc thiểu số nói chung và hoạt động hưởng dụng đất ở vùng đồng bào nói riêng.

Thứ hai, thật sự tôn trọng các dân tộc thiểu số và phải đặt quyền lợi của đồng bào lên hàng đầu khi thực hiện các chính sách nói chung và chính sách hưởng dụng đất nói riêng. Các cộng đồng dân tộc thiểu số tuy đi chậm hơn trong công cuộc phát triển của đất nước hiện nay, song đồng bào đã có những đóng góp to lớn trong công cuộc bảo vệ chủ quyền và độc lập dân tộc. Bởi vậy, phải đặt quyền lợi của đồng bào làm mục tiêu của các chương trình phát triển. Sự tôn trọng đối với đồng bào dân tộc thiểu số thể hiện ở chỗ phải nắm rõ được nét đặc thù của điều kiện tự nhiên và xã hội nơi đồng bào sinh sống. Khi thực sự hiểu rõ và thực sự quan tâm thì mới mong đưa ra được những giải pháp hưởng dụng đất phù hợp cho cộng đồng. Đi kèm với sự tôn trọng đồng bào là thái độ thật sự cầu thị. Hiện nay, nhiều vấn đề tồn tại ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số nói chung và các vấn đề liên quan đến đất đai nói riêng đang trở nên phức tạp với những diễn biến khó lường. *"Song vấn đề cũng có thể trở nên đơn giản hơn nếu ta dám thật sự nhìn lại tình hình một cách khách quan, nhận ra sai lầm lớn lẽ ra có thể không mắc phải và phải không ngừng tổng kết, đúc rút kinh nghiệm để tránh mắc phải những sai lầm từng diễn ra"*[1].

Thứ ba, cần tạo mọi điều kiện để đồng bào ở miền núi Trung Bộ được đảm bảo sinh kế. Chỉ khi đảm bảo được cái ăn, cái mặc thì đồng bào mới có khả năng thực hiện được nghĩa vụ bảo vệ rừng của một công dân. Nói như vậy không có nghĩa là Nhà nước phải dốc nguồn lực để đảm bảo sinh kế cho đồng bào trước khi đồng bào tham gia vào các chính sách về hưởng dụng đất. Điều chúng tôi muốn nói đó là việc đảm bảo sinh kế cho đồng bào có thể đi trước hoặc song hành cùng với chính sách hưởng dụng đất. Khi sinh kế từng bước được đảm bảo thì đồng bào mới tích cực tham gia vào các hoạt động chung của địa phương và do đó, chính sách về hưởng dụng đất mới có hiệu quả. Ngược lại, hiệu quả tích cực từ chính sách hưởng dụng đất sẽ tác động trở lại đến sinh kế, đảm bảo cuộc sống và các nhu cầu chính đáng của đồng bào.

Thứ tư, các giải pháp hưởng dụng đất được áp dụng ở vùng dân tộc thiểu số phải là giải pháp mang tính đặc thù của địa phương, là giải pháp của đồng bào, do đồng bào và vì đồng bào. Nghĩa là, giải pháp đó do đồng bào tham gia làm chủ, tích cực thực hiện vì lợi ích cho chính mình và rộng ra là phục vụ cho lợi ích của toàn quốc gia, dân tộc. Vì vậy, đã đến lúc chính quyền địa phương và đồng bào dân tộc thiểu số cần một cách nhìn mới, thật sự tỉnh táo và cầu thị, dám vượt lên chính mình thì mới có thể tìm ra một giải pháp phù hợp với thực tế địa phương mình để có thể hòa nhịp vào tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước.

---

1. Nhiều tác giả, 2008, *Nông dân, nông thôn và nông nghiệp - Những vấn đề đang đặt ra*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, trang 184.

Thứ năm, phải tạo động lực cho đồng bào dân tộc thiểu số tự phát huy nội lực của mình trong việc thực hiện quyền lợi và trách nhiệm đối với việc hưởng dụng đất, đồng thời không ngừng tận dụng vai trò của ngoại lực. Khi có động lực, đồng bào có thể tạo ra những biến đổi kỳ diệu. Động lực ấy tạo ra năng suất, đẩy tới sự tăng trưởng, làm khởi sắc nền kinh tế. Bởi vậy, phải tạo cho đồng bào dân tộc thiểu số ở nước ta một động lực thiết thực để đồng bào phát huy nội lực của mình. Đồng thời với việc khuyến khích đồng bào phát huy nội lực thì chính quyền cũng cần tạo nên những trợ lực kịp thời và phù hợp để đồng bào phát huy được nội lực của mình. Nhiều nhà nghiên cứu từng nhận định rằng: *"miền núi không thể chỉ chờ và dựa vào sự tự vươn lên mà phải có những cú hích từ bên ngoài, mạnh mẽ và thích hợp"*[1].

Thứ sáu, kế thừa các lợi thế của mô hình quản lý cộng đồng truyền thống kết hợp với phương thức quản lý đất đai và nguồn tài nguyên trên cơ sở cộng đồng làm xu hướng phổ biến. Thực tế cho thấy, cộng đồng vẫn đóng vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế - xã hội ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi Trung Bộ hiện nay. Mô hình quản lý dựa vào cộng đồng được xem là hữu ích trong quản lý tài nguyên nói chung và đất nói riêng, nên cần phát huy hơn nữa lợi thế của mô hình này. Nhà nước ta đã có những chính sách nâng cao vai trò của cộng đồng trong quản lý xã hội và nguồn tài nguyên. Quản lý rừng có sự tham gia của cộng đồng là hình thức quản lý có tính khả thi về kinh tế - xã hội, bền vững về sinh thái và tiết kiệm cho Nhà nước. Vì vậy, việc tạo ra khuôn khổ pháp lý để cộng đồng tham gia bảo vệ và phát triển rừng là nhiệm vụ có tính chiến lược, hoàn toàn phù hợp với chủ trương hiện đại hóa nghề rừng, huy động nguồn lực sẵn có của người dân và cộng đồng dân cư trong sự nghiệp bảo vệ và phát triển rừng ở Việt Nam[2].

3.2. Giải pháp hưởng dụng đất bền vững ở miền núi Trung Bộ

Một là, cần trong sạch hóa bộ máy chính quyền và đội ngũ cán bộ thực hiện chính sách hưởng dụng đất. Như tác giả Hoàng Chí Bảo nhận định: Một thể chế có hiệu quả đến đâu, điều đó một phần lớn do con người trong thể chế đó quyết định bằng năng lực tổ chức và hành động. Song thể chế có hiệu lực đến đâu, điều đó do sức mạnh công minh của luật pháp và thi hành luật pháp quyết định. Và, thể chế có trong sạch, vững mạnh hay không, được hay không được lòng dân thì điều này lại tùy thuộc một cách căn bản vào sự thanh liêm, đạo đức của người cầm quyền, của bộ máy quyền lực, từ sự ủng hộ của dân chúng, do dân chúng được thuyết phục bởi

1. Nhiều tác giả, 2008, *tài liệu đã dẫn*, trang 118.

2. Nguyễn Hồng Quân - Phạm Xuân Phương, 2003, "Đề xuất khuôn khổ chính sách và giải pháp hỗ trợ quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (55-61), trang 55.

văn hóa, đạo đức của người cầm quyền[1]. Bởi vậy, chính quyền và các cán bộ thực hiện chính sách cần phải gương mẫu và chấp hành đúng chủ trương của Đảng và Nhà nước để có uy tín trước nhân dân trong mọi lĩnh vực nói chung và vấn đề hưởng dụng đất nói riêng.

Hai là, nhanh chóng tháo gỡ những mâu thuẫn tồn tại dai dẳng trong cộng đồng để tránh cản trở đến tính bền vững của hưởng dụng đất. Có thể tháo gỡ những mâu thuẫn bằng các giải pháp sau: Trước hết, trong các hình thức giao rừng, phân chia các lô rừng và việc lựa chọn người được giao đất, giao rừng cần có sự tham gia tích cực của người dân[2]. Đồng bào cần được tiếp cận nhiều hơn, đầy đủ và kịp thời hơn những thông tin cần thiết cho đời sống của mình. Bởi vì, *"biết được thông tin là sự khởi đầu rất quan trọng, để nhân dân có thể thực hành dân chủ trong một môi trường dân chủ"*[3]. Bên cạnh đó, cần có chiến lược quy hoạch sử dụng đất trên các địa bàn. Chiến lược đó được vạch ra trên cơ sở có sự đóng góp của người dân, ý kiến và tâm tư nguyện vọng của người dân cần được tôn trọng và được xem là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến công tác quy hoạch và sử dụng đất. Ngoài ra, cần hoàn thiện công tác đo đạc, lập bản đồ hành chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản trên đất cho các hộ đồng bào ở miền núi Trung Bộ. Chỉ khi công tác này được làm đến nơi đến chốn thì việc hưởng dụng đất mới diễn ra rõ ràng, minh bạch và nhận được sự đồng tình, ủng hộ của nhân dân.

Ba là, giải quyết mối quan hệ giữa các đơn vị quản lý rừng và đất rừng có mặt trên địa bàn các địa phương miền núi Trung Bộ. Theo đó, cần phân định rõ ràng chức năng, quyền lợi, nghĩa vụ của các đơn vị, tránh chồng chéo trong quá trình thực hiện chính sách. Đồng thời, cần phải phối hợp giữa các đơn vị quản lý rừng và đất rừng với chính quyền và nhân dân địa phương. Một thực tế đặt ra cần giải quyết hiện nay ở miền núi Trung Bộ là dù các tổ chức, đơn vị quản lý đất rừng ở các địa phương được Nhà nước trao quyền quản lý, nhưng đó là quyền triển khai thực hiện các chương trình, dự án, chính sách mà không phải quyền quyết định việc sử dụng tài nguyên. Cho nên, cần trao quyền quyết định việc sử dụng tài nguyên trên địa bàn cho các cơ quan lâm nghiệp, tránh tình trạng quá phụ thuộc vào các quyết định cũng như nguồn vốn của Trung ương. Quyền quyết định của các cơ quan lâm nghiệp

1. Hoàng Chí Bảo, 2007, *Dân chủ và dân chủ ở cơ sở nông thôn trong tiến trình đổi mới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, trang 194.

2. Trần Ngọc Thanh, 2003, "Phân quyền có ảnh hưởng đến tổ chức quản lý rừng của địa phương hay không? (Nghiên cứu tại tỉnh Đăk Lăk)", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (26-35), trang 35.

3. Hoàng Chí Bảo, 2007, *tài liệu đã dẫn*, trang 139.

được thực hiện trên cơ sở có sự tham vấn của chính quyền và nhân dân địa phương. Ngoài ra, cũng cần tạo cơ chế, chính sách phù hợp để các cơ quan lâm nghiệp trên địa bàn có thể phối hợp hành động với chính quyền xã và thôn trong các chính sách quản lý và hưởng dụng đất rừng.

Bốn là, giải quyết mối quan hệ giữa sự trao quyền và hưởng lợi trong việc thực hiện chương trình, dự án quản lý rừng và đất rừng. Đây chính là việc phân chia quyền lợi giữa các bên đối tác trong quá trình thực hiện một số chương trình trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng ở miền núi Trung Bộ hiện nay. Thực tế cho thấy, các đơn vị quản lý rừng ở miền núi Trung Bộ thông qua các kế hoạch được giao đã thuê lại các đơn vị khác hoặc người dân địa phương khác để thực hiện công việc trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng. Quá trình thuê lại gặp phải một số vướng mắc sau: Thứ nhất, người dân địa phương thường không đồng ý với việc thuê lại các tổ chức, đơn vị, cá nhân từ nơi khác vốn không có mối liên hệ hay ý định gắn bó với địa bàn trồng rừng. Thứ hai, nếu người dân địa phương được thuê làm công việc trồng rừng và bảo vệ rừng thì tiền công thu được không tương xứng với công sức họ bỏ ra. Như vậy, trao quyền cho các đơn vị quản lý rừng và đất rừng là cần thiết, song phải luôn đặt lợi ích của người dân địa phương lên hàng đầu.

Năm là, đi đôi với tiến trình chuyển giao đất thì phải có sự định hướng đúng và hợp lý cũng như có các giải pháp hỗ trợ cần thiết để giúp đồng bào biết cách khai thác và sử dụng hữu hiệu mảnh đất sau khi chuyển giao. Cần phải giúp đồng bào tiếp cận những thông tin phù hợp để đồng bào có thể tận dụng mọi nguồn lực trong việc hưởng dụng mảnh đất được giao. Đồng thời, cũng cần có các biện pháp đảm bảo nhu cầu lương thực và các nhu cầu sinh hoạt tối thiểu khác, tránh tình trạng đồng bào chỉ tính đến những giá trị trước mắt nên phải cho người khác thuê và trở thành người làm thuê trên mảnh đất của mình. Nếu không có sự định hướng rõ ràng và khả thi thì người dân sẽ sử dụng đất theo kiểu tự phát và kém hiệu quả, hạn chế mục đích tốt đẹp từ công tác giao đất, giao rừng của Nhà nước.

Tóm lại, miền núi Trung Bộ là một trong những vùng có sự phức tạp về vấn đề hưởng dụng đất. Trong nhiều năm qua, nhờ các chính sách đất đai được ban hành, đồng bào các dân tộc thiểu số miền núi Trung Bộ đã cải thiện được cuộc sống của mình và càng tăng cường thêm niềm tin vào Đảng, Nhà nước, cũng như gắn bó sâu sắc hơn với môi trường định canh, định cư truyền thống của mình. Tuy nhiên, bên cạnh những tiến bộ đã đạt được, vấn đề hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ vẫn còn tồn tại một số khiếm khuyết nhất định, làm hạn chế những giá trị tích cực của các chính sách đất đai vùng dân tộc thiểu số. Thông qua việc triển khai một loạt các giải pháp cụ thể nêu trên, vấn đề hưởng dụng đất ở miền núi Trung Bộ chắc

chắn sẽ tiếp tục được phát triển theo hướng bền vững, vừa giúp cho đồng bào các dân tộc ở khu vực này ngày càng nâng cao đời sống của mình về mọi mặt, vừa góp phần vào công cuộc xây dựng nông thôn mới nói riêng và sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nói chung.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở Trung ương, 2010, *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009: kết quả toàn bộ*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
2. Daniel W. Bomley,1991, *Environment and Economy*, Oxford, United Kingdom.
3. Economic Commission for Africa, 2004, *Land Tenure System and their impacts on Food security and Sustainnable development in Africa*, Addis Ababa, Ethiopia.
4. FAO, 2002, *Land tenure and rural development*, Land Tenure Studies, Volume 3, Rome, Italy.
5. Freudenberger, 1997, *Tree and land tenure - Rapid Apprisal Tools*, Community Forestry Manual 4, FAO, Rome, Italy.
6. German Foundation for International Development, 1998, *Land Tenure and Policy Issues in Land Use Planning*, Berlin, Germany.
7. Hoàng Chí Bảo, 2007, *Dân chủ và dân chủ ở cơ sở nông thôn trong tiến trình đổi mới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
8. Lastarria, 1997, *Impacts of Privatization on Gender and Property Rights in Africa*, World Development, Vol. 25, No. 8, Great Britain.
9. Lương Thị Thu Hằng, 2008, "Quản lý cộng đồng về đất đai của người Thái ở Tây Bắc từ năm 1993 đến nay", *Tạp chí Dân tộc học*, số 1 (25-37).
10. Phương Liên, 2010, "A Lưới (Thừa Thiên Huế): Quyết tâm phấn đấu nâng cao đời sống của nhân dân", *Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, xem tại: http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=0&cn_id=414799, truy cập ngày 3/8/2012.
11. Nhiều tác giả, 2008, *Nông dân, nông thôn và nông nghiệp - Những vấn đề đang đặt ra*, Nxb. Tri thức, Hà Nội.
12. Nguyễn Hồng Quân - Phạm Xuân Phương, 2003, "Đề xuất khuôn khổ chính sách và giải pháp hỗ trợ quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (55-61).
13. Nguyễn Hữu Thông (chủ biên), 2004, *Tiếp cận văn hóa nghệ thuật miền Trung*, tập 2, Phân viện Nghiên cứu Văn hóa thông tin tại Huế, Huế.

14. The Cobden Club (1870), *System of land tenure in various countries*, London, England.

15. Thomas Sikor, 2003, "Những khái niệm cơ bản và các vấn đề trong nghiên cứu hưởng dụng đất", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4.

16. Tô Minh, 2003, "Rừng giàu, người nghèo: kiểm soát tài nguyên và sự phản ứng ở Java" (điểm sách), *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (74-76).

17. Tô Xuân Phúc, 2002, "Sự đa dạng trong hưởng dụng đất ở vùng cao Việt Nam: nghiên cứu về hưởng dụng đất rừng của hai nhóm người Dao ở Hòa Bình và Phú Thọ", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (15-27).

18. Trần Ngọc Thanh, 2003, "Phân quyền có ảnh hưởng đến tổ chức quản lý rừng của địa phương hay không? (Nghiên cứu tại tỉnh Đăk Lăk)", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4 (26-35).

19. Vương Xuân Tình, Bùi Minh Đạo, 2003, "Truyền thống và biến đổi trong hưởng dụng đất của các dân tộc thiểu số ở vùng cao Việt Nam", *Tạp chí Dân tộc học*, số 4.