

# DIỄN BIẾN RỪNG

## & một số kiến nghị về phát triển lâm nghiệp

TS. Đỗ Trọng Hoàn<sup>1</sup> & Th.S. Nguyễn Hải Vân<sup>2</sup>

Lý thuyết về Diễn biến rừng (Forest transition) phản ánh quy luật về sự thay đổi diện tích rừng của một quốc gia, từ trạng thái tỷ lệ mất rừng cao, chuyển sang trồng và tái sinh rừng; từ đó, mở rộng độ che phủ rừng và tiến tới ổn định tương quan với các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Việt Nam được xác định đang ở cuối đường cong diễn biến rừng với mức tịnh tiến tăng về diện tích, tuy nhiên chất lượng rừng lại bị giảm. Dựa vào lý thuyết về diễn biến rừng, kết quả diễn biến rừng trong những năm qua cũng như các định hướng chính sách mới của Việt Nam trong quá trình sửa đổi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, bài viết này sẽ thảo luận về sự phát triển lâm nghiệp Việt Nam cũng như các lựa chọn chính sách cho giai đoạn sắp tới.

### Lý thuyết diễn biến rừng

Sự thay đổi về độ che phủ rừng của một quốc gia theo thời gian có thể được mô tả thông qua lý thuyết về diễn biến rừng (Mather, 1992). Theo đó, độ che phủ rừng hay tỷ lệ mất rừng của quốc gia hay một khu vực nhất định sẽ bắt đầu giảm dần theo thời gian, tới một điểm nào đó tốc độ sẽ giảm dần, tiến tới dừng hẳn rồi sau đó tăng trở lại do chuyển sang trạng thái rừng trồng, rừng được tái sinh. Mức tăng độ che phủ rừng sau đó cũng sẽ dẫn tiến tới trạng thái bền vững và ổn định trong tương quan với các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội khác của quốc gia. Kết quả là, nếu thể hiện độ che phủ rừng trên trục Y và thời gian trên trục X thì ta sẽ có một đường hình chữ U (Perz 2007) giống như trong Hình 1 dưới đây. >



Hình 1: Đường cong diễn biến rừng và diễn biến tại một số quốc gia trên thế giới (Perz 2007)

1. Tổ chức Nông lâm Thế giới (ICRAF)
2. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)





Quy luật diễn biến trên đã được quan sát và ghi nhận tại các quốc gia Châu Âu và Mỹ trong suốt 200 năm qua và hiện là xu hướng thực đang diễn ra tại nhiều quốc gia khác ở Châu Phi, Châu Á và Mỹ La-tinh (Lambin & Meyfroidt, 2010). Diễn biến trên được cho là kết quả từ sự chi phối của nhiều yếu tố đan xen, phức tạp như nguyên nhân mất rừng và phá rừng; đặc điểm chính trị, kinh tế, xã hội; chính sách quốc gia, vùng hay quốc tế; và hiệu quả quản trị rừng...

Theo Angelsen và Rudel (2013), hiện có hai mô hình phổ biến để dự báo về xu hướng diễn biến rừng của quốc gia: *Thứ nhất* là mô hình về phát triển kinh tế. Theo đó, các quốc gia đều sẽ phải trải qua quá trình công nghiệp hóa và tăng dân số dẫn đến mất rừng để đáp ứng nhu cầu công nghiệp và dân dụng, và ở giai đoạn sau của quá trình phát triển, các hoạt động kinh tế chuyển từ khai thác tài nguyên sang tập trung vào kinh tế công nghiệp, dịch vụ công với thâm canh nông nghiệp, đô thị hóa, nhận thức của người dân cũng cao hơn làm cho áp lực lên tài nguyên rừng giảm và cuối cùng rừng phục hồi trở lại. *Thứ hai* là mô hình "thiếu hụt tài nguyên rừng". Theo đó, việc khai thác rừng mạnh trong giai đoạn đầu dẫn đến giảm rất nhanh khả năng cung cấp các sản phẩm và dịch vụ từ rừng, giá các sản phẩm và dịch vụ này sẽ tăng mạnh trong khi nhu cầu vẫn còn cao khiến cho các chính sách tập trung nhiều hơn vào bảo vệ rừng tự nhiên, trồng và phát triển rừng. Kết quả là diện tích rừng dần tăng lên. Meyfroidt và Lambin (2011) thì nhấn mạnh ba mô hình có ảnh hưởng quyết định đến xu hướng diễn biến rừng là: "toàn cầu hóa", "chính sách lâm nghiệp quốc gia" và "vai trò của các hộ sản xuất nhỏ và thâm canh lâm nghiệp". Nhìn chung, các lý thuyết này không loại trừ nhau tức diễn biến rừng của một quốc gia hay khu vực có thể được diễn giải bởi hai hay nhiều mô hình tương tác với nhau. Hơn nữa, đường cong diễn biến rừng không giống nhau cho mọi quốc gia do phụ thuộc vào bối cảnh tự nhiên, địa lý, chính trị và kinh tế-xã hội của từng khu vực, từng nước.

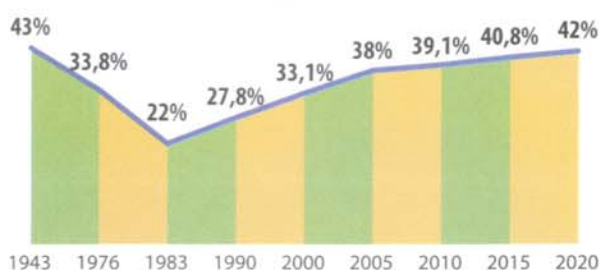
## Diễn biến rừng ở Việt Nam giai đoạn 1943 - 2020

**Ở quy mô quốc gia, Việt Nam là một trong ít nước Châu Á đang ở mức tịnh tiến diện tích rừng và hiện đang ở phía cuối của đường cong diễn biến rừng**

Từ tỷ lệ 43% năm 1943, độ che phủ rừng Việt Nam đã giảm liên tục trong 40 năm tiếp theo và chỉ còn 22% vào năm 1983. Theo ước tính, tốc độ mất rừng tự nhiên Việt Nam khoảng 185.000 ha/năm trong giai đoạn 1976-1990 (ADB, 2000). Nguyên nhân chính dẫn tới tình trạng này được cho là do: tập quán canh tác nông nghiệp du canh du cư của đồng bào dân tộc thiểu số; mở rộng sản xuất nông nghiệp gắn liền với thực hiện di dân, tái định cư sau giải phóng; khai thác gỗ thiếu bền vững tại các lâm trường quốc doanh, kể cả khai thác gỗ bất hợp pháp; thu hái lâm sản phục vụ cuộc sống, như củi đun; và rừng bị tàn phá trên quy mô lớn bởi chiến tranh (World Bank, 2011).

Trong giai đoạn tiếp theo, một loạt các cải cách chính sách lâm nghiệp của nhà nước đã giúp độ che phủ rừng của Việt Nam tăng dần từ những năm 1990 đến nay. Diện tích rừng tăng thuận trong giai đoạn này nhờ vai trò rất quan trọng của các chính sách cải cách quản lý đất đai sau Đổi mới như: Nghị quyết của Đảng về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (hay còn gọi Khoản 10, năm

1998); các chương trình dự án trồng rừng, phủ xanh đất trống đồi trọc, giao đất giao rừng như Chương trình 327<sup>3</sup>, Nghị định 02/1994<sup>4</sup> hay Nghị định 01/1995<sup>5</sup> về giao đất giao rừng, Chương trình 661<sup>6</sup> trồng mới 5 triệu ha rừng; cũng như sự gia tăng lớn về nhu cầu gỗ nguyên liệu cho các ngành kinh tế và xuất khẩu. Trồng rừng, tái sinh rừng tự nhiên đã nâng tổng diện tích rừng toàn quốc lên khoảng 13,3 triệu ha năm 2010, so với 9,2 triệu ha năm 1992. Đến năm 2015, độ che phủ rừng toàn quốc đạt 40,8%. Theo Lambin & Meyfroidt (2010), sự gia tăng diện tích rừng ở Việt Nam trong giai đoạn này còn do những thay đổi và tác động bởi năng suất sản xuất nông nghiệp tăng nhanh, xu hướng chuyển dịch sản xuất nông nghiệp định canh định cư... Hiện tại, độ che phủ rừng hàng năm ở Việt Nam vẫn tăng thuận nhưng tốc độ tăng đã chậm lại so với thập kỷ trước. Theo Nghị quyết 73/NQ-CP ngày 26/08/2016 của Chính phủ, dự kiến mục tiêu độ che phủ rừng toàn quốc sẽ đạt 42%, diện tích rừng đạt 14,4 triệu ha vào năm 2020.



**Hình 2:** Đường cong diễn biến rừng ở Việt Nam giai đoạn 1943 - 2020

Meyfroidt and Lambin (2008) và De Jong (2010) cho rằng chính tình trạng thiếu đất sản xuất do dân số tăng và suy giảm tài nguyên trước đây cùng với chính sách quốc gia về chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, cơ chế khuyến khích các hộ sản xuất nhỏ tăng cường sản xuất nông nghiệp và tiếp cận thị trường, chất lượng vận hành hệ thống quản lý lâm nghiệp là những yếu tố cốt lõi ảnh hưởng đến diễn biến rừng Việt Nam.

**Diễn biến rừng không đồng đều giữa các địa phương; suy thoái rừng và mất rừng tự nhiên vẫn là thách thức lớn...**

Tuy diện tích rừng tăng thuận trên quy mô cả nước nhưng mất rừng vẫn diễn ra tại nhiều địa phương do chuyển đổi rừng sang mục đích khác như: sản xuất nông nghiệp (làm rẫy, trồng sắn, nuôi tôm), trồng cây công nghiệp (cà phê, cao su), xây dựng hạ tầng, phát triển năng lượng (đường sá, thủy điện) hoặc khai khoáng..., đặc biệt là ở khu vực Tây Nguyên, ĐBSCL và Bắc Trung

3. Quyết định 327-CT về một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trống, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ngày 15/9/1992.

4. Nghị định 02 – CP của Chính phủ 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.

5. Nghị định số: 01/CP ngày 04 Tháng 01 năm 1995 của Chính Phủ Ban hành bản 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.

6. Quyết định 661/QĐ-TTg ngày 29 tháng 7 năm 1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.

Quy luật diễn biến trên đã được quan sát và ghi nhận tại các quốc gia Châu Âu và Mỹ trong suốt 200 năm qua và hiện là xu hướng thực đang diễn ra tại nhiều quốc gia khác ở Châu Phi, Châu Á và Mỹ La-tinh (Lambin & Meyfroidt, 2010). Diễn biến trên được cho là kết quả từ sự chi phối của nhiều yếu tố đan xen, phức tạp như nguyên nhân mất rừng và phá rừng; đặc điểm chính trị, kinh tế, xã hội; chính sách quốc gia, vùng hay quốc tế; và hiệu quả quản trị rừng...

Theo Angelsen và Rudel (2013), hiện có hai mô hình phổ biến để dự báo về xu hướng diễn biến rừng của quốc gia: *Thứ nhất* là mô hình về phát triển kinh tế. Theo đó, các quốc gia đều sẽ phải trải qua quá trình công nghiệp hóa và tăng dân số dẫn đến mất rừng để đáp ứng nhu cầu công nghiệp và dân dụng, và ở giai đoạn sau của quá trình phát triển, các hoạt động kinh tế chuyển từ khai thác tài nguyên sang tập trung vào kinh tế công nghiệp, dịch vụ công với thâm canh nông nghiệp, đô thị hóa, nhận thức của người dân cũng cao hơn làm cho áp lực lên tài nguyên rừng giảm và cuối cùng rừng phục hồi trở lại. *Thứ hai* là mô hình "thiếu hụt tài nguyên rừng". Theo đó, việc khai thác rừng mạnh trong giai đoạn đầu dẫn đến giảm rất nhanh khả năng cung cấp các sản phẩm và dịch vụ từ rừng, giá các sản phẩm và dịch vụ này sẽ tăng mạnh trong khi nhu cầu vẫn còn cao khiến cho các chính sách tập trung nhiều hơn vào bảo vệ rừng tự nhiên, trồng và phát triển rừng. Kết quả là diện tích rừng dần tăng lên. Meyfroidt và Lambin (2011) thì nhấn mạnh ba mô hình có ảnh hưởng quyết định đến xu hướng diễn biến rừng là: "toàn cầu hóa", "chính sách lâm nghiệp quốc gia" và "vai trò của các hộ sản xuất nhỏ và thâm canh lâm nghiệp". Nhìn chung, các lý thuyết này không loại trừ nhau tức diễn biến rừng của một quốc gia hay khu vực có thể được diễn giải bởi hai hay nhiều mô hình tương tác với nhau. Hơn nữa, đường cong diễn biến rừng không giống nhau cho mọi quốc gia do phụ thuộc vào bối cảnh tự nhiên, địa lý, chính trị và kinh tế-xã hội của từng khu vực, từng nước.

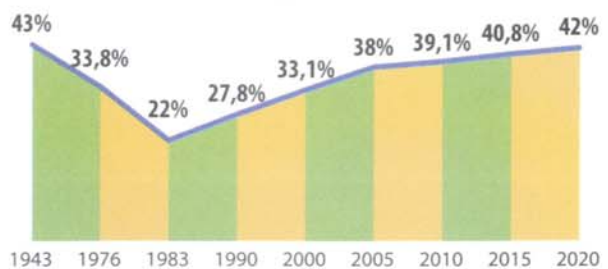
### Diễn biến rừng ở Việt Nam giai đoạn 1943 - 2020

**Ở quy mô quốc gia, Việt Nam là một trong ít nước Châu Á đang ở mức tịnh tiến diện tích rừng và hiện đang ở phía cuối của đường cong diễn biến rừng**

Từ tỷ lệ 43% năm 1943, độ che phủ rừng Việt Nam đã giảm liên tục trong 40 năm tiếp theo và chỉ còn 22% vào năm 1983. Theo ước tính, tốc độ mất rừng tự nhiên Việt Nam khoảng 185.000 ha/năm trong giai đoạn 1976-1990 (ADB, 2000). Nguyên nhân chính dẫn tới tình trạng này được cho là do: tập quán canh tác nông nghiệp du canh du cư của đồng bào dân tộc thiểu số; mở rộng sản xuất nông nghiệp gắn liền với thực hiện di dân, tái định cư sau giải phóng; khai thác gỗ thiếu bền vững tại các lâm trường quốc doanh, kể cả khai thác gỗ bất hợp pháp; thu hái lâm sản phục vụ cuộc sống, như củi đun; và rừng bị tàn phá trên quy mô lớn bởi chiến tranh (World Bank, 2011).

Trong giai đoạn tiếp theo, một loạt các cải cách chính sách lâm nghiệp của nhà nước đã giúp độ che phủ rừng của Việt Nam tăng dần từ những năm 1990 đến nay. Diện tích rừng tăng thuận trong giai đoạn này nhờ vai trò rất quan trọng của các chính sách cải cách quản lý đất đai sau Đổi mới như: Nghị quyết của Đảng về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (hay còn gọi Khoản 10, năm

1998); các chương trình dự án trồng rừng, phủ xanh đất trống đồi trọc, giao đất giao rừng như Chương trình 327<sup>3</sup>, Nghị định 02/1994<sup>4</sup> hay Nghị định 01/1995<sup>5</sup> về giao đất giao rừng, Chương trình 661<sup>6</sup> trồng mới 5 triệu ha rừng; cũng như sự gia tăng lớn về nhu cầu gỗ nguyên liệu cho các ngành kinh tế và xuất khẩu. Trồng rừng, tái sinh rừng tự nhiên đã nâng tổng diện tích rừng toàn quốc lên khoảng 13,3 triệu ha năm 2010, so với 9,2 triệu ha năm 1992. Đến năm 2015, độ che phủ rừng toàn quốc đạt 40,8%. Theo Lambin & Meyfroidt (2010), sự gia tăng diện tích rừng ở Việt Nam trong giai đoạn này còn do những thay đổi và tác động bởi năng suất sản xuất nông nghiệp tăng nhanh, xu hướng chuyển dịch sản xuất nông nghiệp định canh định cư... Hiện tại, độ che phủ rừng hàng năm ở Việt Nam vẫn tăng thuận nhưng tốc độ tăng đã chậm lại so với thập kỷ trước. Theo Nghị quyết 73/NQ-CP ngày 26/08/2016 của Chính phủ, dự kiến mục tiêu độ che phủ rừng toàn quốc sẽ đạt 42%, diện tích rừng đạt 14,4 triệu ha vào năm 2020.



**Hình 2:** Đường cong diễn biến rừng ở Việt Nam giai đoạn 1943 - 2020

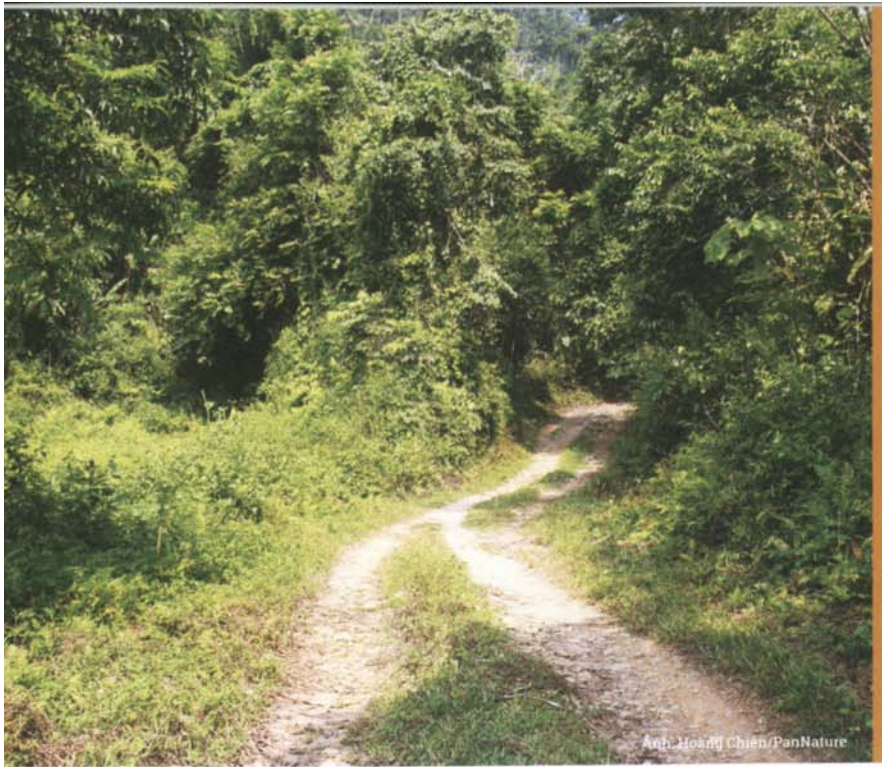
Meyfroidt and Lambin (2008) và De Jong (2010) cho rằng chính tình trạng thiếu đất sản xuất do dân số tăng và suy giảm tài nguyên trước đây cùng với chính sách quốc gia về chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, cơ chế khuyến khích các hộ sản xuất nhỏ tăng cường sản xuất nông nghiệp và tiếp cận thị trường, chất lượng vận hành hệ thống quản lý lâm nghiệp là những yếu tố cốt lõi ảnh hưởng đến diễn biến rừng Việt Nam.

**Diễn biến rừng không đồng đều giữa các địa phương; suy thoái rừng và mất rừng tự nhiên vẫn là thách thức lớn...**

Tuy diện tích rừng tăng thuận trên quy mô cả nước nhưng mất rừng vẫn diễn ra tại nhiều địa phương do chuyển đổi rừng sang mục đích khác như: sản xuất nông nghiệp (làm rẫy, trồng sắn, nuôi tôm), trồng cây công nghiệp (cà phê, cao su), xây dựng hạ tầng, phát triển năng lượng (đường sá, thủy điện) hoặc khai khoáng..., đặc biệt là ở khu vực Tây Nguyên, ĐBSCL và Bắc Trung

- Quyết định 327-CT về một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trống, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ngày 15/9/1992
- Nghị định 02 – CP của Chính phủ 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.
- Nghị định số: 01/CP ngày 04 Tháng 01 năm 1995 của Chính Phủ Ban hành bản 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.
- Quyết định 661/QĐ-TTg ngày 29 tháng 7 năm 1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.





Ảnh Hoàng Chien/PanNature

Bộ. Theo số liệu của Bộ NN&PTNT (2014)<sup>7</sup>, trong giai đoạn từ 2006 – 2013, có tổng cộng 2.991 dự án đã chuyển đổi 386.290 ha rừng sang mục đích sử dụng khác, trong đó rừng tự nhiên chiếm tới 78%. Trồng cao su và đầu tư sản xuất cây công nghiệp, đặc sản chiếm tỷ lệ diện tích chuyển đổi cao nhất (80%). Theo Tổng cục Thống kê (GSO)<sup>8</sup>, diện tích trồng cao su tăng đột biến từ 483.000 ha năm 2005 lên 987.000 ha vào năm 2014, và để có diện tích này, 260.880 ha rừng với khoảng 88,76% rừng tự nhiên đã bị chuyển đổi mà không phải tiến hành đầu tư trồng rừng thay thế (Bộ NN&PTNT, 2014). Điều đáng nói là tuy diện tích rừng giảm xuống nhưng để đảm bảo độ che phủ rừng, các diện tích cao su, cây đặc sản trồng trên đất lâm nghiệp lại được đưa vào khi tính toán độ che phủ rừng, tương đương 1,34% (Bộ NN&PTNT, 2015)<sup>9</sup>. Số liệu này cho thấy diễn biến rừng không đồng đều, nhiều địa phương và khu vực vẫn đang ở trong giai đoạn đầu của đường cong diễn biến nếu quá trình chuyển đổi rừng tự nhiên vẫn tiếp tục diễn ra.

Có thể thấy độ che phủ rừng của Việt Nam tăng lên (gần bằng mức năm 1943) chủ yếu nhờ trồng rừng và tái sinh tự nhiên trong khi vẫn bị thách thức bởi tình trạng suy thoái rừng do khai thác gỗ, củi, hợp pháp hoặc trái phép đang diễn ra ở nhiều nơi. Số liệu mới nhất của Bộ NN&PTNT (2016) cho thấy tại khu vực Tây Nguyên, tỷ lệ rừng giàu chỉ còn 10,4%, rừng trung bình 22,7%, và còn lại gần 67% là rừng nghèo kiệt. Theo đánh giá của Phạm và cộng sự (2012), trữ lượng các-bon của rừng tự nhiên cao gấp 5-10 lần so với rừng trồng, do đó, nếu chỉ tăng về diện tích thì Việt Nam khó có thể đảm bảo được cam kết giảm phát thải nhà

kính cũng như khả năng được hưởng lợi lâu dài từ REDD+ cùng thị trường các-bon trong tương lai.

### ***Không thể phủ nhận vai trò của hộ sản xuất nhỏ đến kết quả diễn biến rừng Việt Nam...***

Ở nhiều nước trên thế giới, hoạt động trồng rừng, trồng cây lấy gỗ thường do các công ty lâm nghiệp đảm nhiệm hoặc các doanh nghiệp lớn đầu tư vùng nguyên liệu. Ngược lại, Việt Nam là một trong số ít các quốc gia mà việc trồng rừng và trồng cây gỗ nguyên liệu lại chủ yếu được thực hiện bởi các hộ sản xuất nhỏ (Sikor, 2012; Dermawan và nnk., 2013). Thực tiễn này xuất phát từ chính sách giao đất giao rừng mà Việt Nam khởi xướng từ giữa thập kỷ 1990, với mục tiêu "làm cho mỗi khu đất, mỗi cánh rừng, mỗi quả đồi đều có người làm chủ"<sup>10</sup>. Kể từ đó, với các chính sách tương tự, gần 1,4 triệu hộ gia đình ở

Việt Nam đã được giao 4,5 triệu ha rừng, trung bình 1-3 ha/hộ. Theo Tô Xuân Phúc & Trần Hữu Nghị (2014), chính sách giao đất giao rừng đã tạo động lực cho các hộ đầu tư vào trồng rừng, từ đó góp phần làm gia tăng độ che phủ rừng. Nghiên cứu của Castella và cộng sự (2006) cũng nhấn mạnh giao đất giao rừng khiến các hộ gia đình chuyển đổi kế hoạch sử dụng đất của hộ, từ canh tác nương rẫy sang trồng rừng, từ đó làm cho rừng phục hồi, góp phần tăng độ che phủ rừng, và vì thế làm cho đường cong diễn biến rừng của Việt Nam dịch chuyển sang phía bên phải. Mặc dù một số tác giả cho rằng các công ty mới là nhân tố đóng vai trò quan trọng trong tiến trình diễn biến rừng của Việt Nam do họ nắm đầu ra của quá trình sản xuất, nhưng không thể phủ nhận rằng hàng triệu hộ sản xuất nhỏ ở Việt Nam hiện nay là nguồn cung cấp nguyên liệu chính cho các nhà máy giấy, dăm gỗ và đồ nội thất. Đây là cơ sở để tạo ra lượng gỗ nguyên liệu từ rừng trồng cho ngành công nghiệp chế biến gỗ trong tương lai, cũng như tác động đến quy mô (diện tích, chất lượng) rừng trồng Việt Nam.

### **Diễn biến rừng và một số thách thức hiện hữu**

#### ***Chuyển đổi kinh tế rừng từ khai thác sang đầu tư và nâng cao giá trị các sản phẩm, dịch vụ từ rừng***

Song song với tăng diện tích rừng nhờ trồng rừng và tái sinh rừng tự nhiên, ngành lâm nghiệp Việt Nam đã và đang thúc đẩy để chuyển từ khai thác lâm sản nguyên liệu đơn thuần sang đầu tư vào rừng và khai thác các giá trị gia tăng khác. Từ năm 2008, thông qua thực hiện thí điểm Sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) và chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR), Việt Nam đã xây dựng các kế hoạch lâm nghiệp quốc gia có lồng ghép DVMTR nhằm đầu tư và thu hút nguồn tài chính mới cho bảo vệ và phát triển rừng. Sau 5 năm thực hiện, nguồn thu từ chi trả DVMTR đạt hơn 5.700 tỷ đồng hay trung bình 1.140 tỷ đồng/năm (Quý BVPTTR, 2016) được sử dụng để chi trả cho quản lý, bảo vệ trên 5 triệu ha >

7. Quyết định 829/QĐ-BNN-TCN ngày 23/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn phê duyệt "Đề án trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác".

8. <http://bit.ly/btcs00490>

9. Quyết định 3158/QĐ-BNN-TCLN ngày 27 tháng 7 năm 2016 công bố hiện trạng rừng năm 2015

10. Chỉ thị 29 của Ban Bí Thư ngày 12 tháng 11 năm 1983 về việc đẩy mạnh giao đất giao rừng



rừng, tương đương 38% diện tích rừng cả nước. Tương tự, theo ước tính, nguồn thu từ các-bon REDD+ của Việt Nam trong những năm sắp tới có thể đạt mức 70-80 triệu USD/năm (tương đương khoảng 1.560-1.780 tỷ đồng/năm), kỳ vọng sẽ bổ sung thêm tài chính quan trọng cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng. Tuy nhiên, khi so sánh một cách đơn giản, với mức chi trả trung bình cho bảo vệ rừng từ nguồn DVMTR cả nước là 265.000 VNĐ/ha/năm, thậm chí cao nhất từ 600.000 đến 800.000 VNĐ/ha/năm (ở một số địa bàn tại Tây Nguyên) thì vẫn là nguồn thu nhỏ bé so với giá trị kinh tế mà các hộ gia đình có thể thu được khi chuyển đổi sang mục đích sử dụng khác, ví dụ mỗi ha cà phê ở Gia Lai có thể thu 150-200 triệu/ha (PanNature, 2016). Đó là thách thức trong việc thúc đẩy các hộ gia đình chuyển tâm tham gia vào quản lý, bảo vệ rừng nếu không lồng ghép chặt chẽ với các chương trình và nguồn lực phát triển khác.

Với các nhận thức mới về chuỗi giá trị của kinh tế lâm nghiệp cũng như tăng cường vai trò của DVMTR, dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi cũng bao gồm các nội dung về định giá rừng, đầu tư và tài chính trong lâm nghiệp với mong muốn có thể nâng cao tổng giá trị kinh tế của rừng. Tuy nhiên, việc khai thác vượt quá giới hạn rừng tự nhiên trong một thời gian dài đã làm suy giảm chức năng rừng nghiêm trọng, và vì thế, thời gian hồi phục có thể sẽ còn rất dài, nhất là về cấu trúc và chất lượng rừng. Hạn chế của ngân sách quốc gia rất khó để Nhà nước có thể tiếp tục đầu tư bảo vệ cho hơn 10,1 triệu ha rừng tự nhiên hiện có, trong khi các chính sách, cơ chế khuyến khích khối tư nhân tham gia đầu tư vẫn chưa được chú trọng. Hay nói cách khác, chuyển đổi từ lâm nghiệp “khai thác” sang lâm nghiệp “bảo tồn” kết hợp “khai thác bền vững” tiếp tục sẽ là một lộ trình dài phía trước để Việt Nam có thể hài hòa các mục tiêu phát triển khác nhau của ngành lâm nghiệp.

### **Sản xuất thâm canh quy mô lớn và thương mại hóa lâm sản**

Như đã nói ở trên, diện tích rừng tăng thuần ở Việt Nam có vai trò quan trọng của hoạt động trồng rừng của các hộ sản xuất nhỏ. Tuy nhiên, tình trạng rừng trồng khá manh mún (trung bình 1-3 ha/hộ; không quá 30 ha/hộ) nên quy mô sản xuất không lớn và khả năng đầu tư thấp, chỉ tập trung vào một số loài cây có chu kỳ khai thác ngắn (5-7 năm), có khả năng quay vòng đầu tư nhanh dù giá trị kinh tế không cao như keo, bạch đàn, mỡ... Đây cũng là lý do khiến diện tích rừng trồng của Việt Nam dù lớn, chiếm 45% diện tích rừng sản xuất toàn quốc (Đoàn Diễm, 2016) nhưng chất lượng gỗ đạt thấp, chỉ đáp ứng một số ngành như: sản xuất giấy, gỗ nguyên liệu, dăm gỗ trong khi các nhu cầu gỗ lớn, chất lượng cao gần như không đáp ứng được từ nguồn trong nước.

Việt Nam thuộc nhóm các quốc gia xuất khẩu gỗ nội thất lớn nhất trên thế giới, song phần lớn nguyên liệu lại được nhập từ nước ngoài. Vì thế, mặc dù chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (2006-2020) nhấn mạnh vai trò của trồng rừng gỗ lớn, song cho đến nay kết quả đạt được rất hạn chế vì thiếu khả năng đầu tư. Ngay cả đối với rừng trồng nguyên liệu chu kỳ ngắn cũng đối mặt với thực tế đất đai manh mún, thiếu đồng bộ nên khó khuyến khích được sản xuất trên quy mô lớn. Điều này góp phần tạo nên rào cản để các hộ gia đình trồng rừng có thể nhận được chứng chỉ rừng bền vững quốc tế như FSC hay PEFC. Ngoài ra, những khó khăn của Việt Nam trong việc xác minh tính hợp pháp của các nguồn gỗ nguyên liệu nhập khẩu, ví dụ từ tiểu vùng Mê



Kông, cũng có thể mang lại rủi ro cao (Forest Trends, 2014) khiến sản phẩm gỗ của Việt Nam khó thâm nhập và cạnh tranh được tại các thị trường lớn và có tính chuẩn mực cao Châu Âu hay Mỹ.

### **Tăng trưởng Xanh: Kết nối lâm nghiệp với các ngành kinh tế khác**

Ngành lâm nghiệp đã được xác định có vai trò trụ cột trong chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam, gắn liền với xây dựng nền kinh tế các-bon thấp, hướng đến phát triển bền vững. Chính sách này thừa nhận rừng là một nguồn vốn xanh, là bể chứa các-bon quan trọng và là bệ đỡ về mặt sinh thái cho cả nền kinh tế. Tuy nhiên, lâm nghiệp sẽ không thể tự động trở thành trụ cột trong nền kinh tế xanh nếu thiếu sự kết nối với các ngành kinh tế khác, hoặc ngành lâm nghiệp vẫn được quản lý một cách tương đối biệt lập, thậm chí “yếu thế” như hiện nay. Việc quy hoạch ngành theo đuổi các mục tiêu riêng đã và đang làm suy yếu khả năng đạt được các mục tiêu lâm nghiệp, nhất là quy hoạch đất và rừng trên thực tế.

Rừng và đất lâm nghiệp, thường là đối tượng ít được đầu tư nhất bởi những đóng góp về giá trị kinh tế không cao dù chiếm diện tích tương đối lớn (hơn 14 triệu ha). Ngược lại, quỹ đất dành cho phát triển các ngành khác, đặc biệt là nông nghiệp đang gần như cạn kiệt. Vì thế, tình trạng chuyển đổi, xâm lấn rừng và đất lâm nghiệp phục vụ phát triển và lợi ích của các ngành kinh tế khác là không thể tránh được. Chính vì vậy, nếu chậm đổi mới, kinh tế lâm nghiệp sẽ trở nên lạc hậu và chỉ đóng vai trò cung cấp sản phẩm, dịch vụ cơ bản cho các ngành kinh tế khác mà không thể phát huy được những thế mạnh của riêng mình. Các vấn đề quy hoạch và quản lý liên ngành, theo cảnh quan, cách tiếp cận hệ thống trong quản lý và phát triển rừng dù đã được bàn luận nhiều nhưng chưa thực sự đi vào thực tế. Bên cạnh đó, việc quá chú trọng đến những tiêu chí có tính “hình thức”, mang nhiều “tính chính trị” như tiếp tục đẩy mạnh nâng cao độ che





Ảnh: Pannatara

phủ rừng có thể làm lỡ những cơ hội đầu tư theo chiều sâu và nâng cao chất lượng phát triển kinh tế lâm nghiệp.

## Định hướng phát triển lâm nghiệp Việt Nam - một vài kiến nghị

### Độ che phủ rừng bao nhiêu là phù hợp?

Trên toàn cầu, độ che phủ rừng hiện nay khoảng 31%, so với mức 46% của thời kỳ tiền công nghiệp (FAO, 2010). Trên bình diện quốc gia, không có tỷ lệ che phủ nào được coi là chuẩn mực, ví dụ: Ấn Độ đặt mục tiêu là 33%, trong khi với Lào là 70%. Nhìn chung, mỗi quốc gia đều mong muốn độ che phủ rừng của mình không quá thấp (ảnh hưởng đến các chức năng môi trường chung) và cũng không quá cao (ảnh hưởng đến các mục tiêu phát triển kinh tế, nông nghiệp và sử dụng đất). Với mục tiêu đạt 42-43% vào năm 2020, mong muốn độ che phủ rừng của Việt Nam có thể coi là ở mức trung bình cao trên thế giới. Tuy vậy, hiện chưa rõ cơ sở (khoa học) để khẳng định rằng mức che phủ này là đủ để tiến tới ổn định trong tương quan với các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội theo đường cong diễn biến rừng, hay "đáp ứng các yêu cầu về giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu".

Độ che phủ rừng tăng không có nghĩa là chất lượng và chức năng sinh thái của rừng cũng tăng tương ứng. Nếu đạt độ che phủ 42% mà trong đó đa số là rừng tự nhiên nghèo và rừng trồng thì không chắc sẽ tốt hơn độ che phủ 30% với đa số rừng tự nhiên giàu. Hiện Việt Nam vẫn đang thiếu một nghiên cứu đủ sâu và rộng về vấn đề này vì các nghiên cứu trước đây về "độ che phủ rừng phù hợp" thường thực hiện ở các nước ôn đới với điều kiện tự nhiên rất khác ở Việt Nam. Lâu nay, các nghiên cứu ở Việt Nam thường chủ yếu tập trung vào lĩnh vực lâm sinh phục vụ khai thác rừng, ít chú trọng đến các chức năng và vai trò sinh thái của rừng trong mối liên hệ với các ngành kinh tế khác. Hơn

nữa, định nghĩa về "rừng" trên thế giới thường có tính chính trị và phục vụ các mục tiêu quản lý, nên khái niệm độ che phủ rừng cũng không hoàn toàn phản ánh được hiện trạng rừng quốc gia. Ở nhiều nước, diện tích trồng cây lấy gỗ độc canh hoặc trồng cao su không được tính là rừng, trong khi ở một số nước diện tích này lại được tính là rừng. Bản thân định nghĩa rừng theo các công ước hay tổ chức quốc tế như của UNFCCC cũng rất mở, khiến cho việc xác định rừng và độ che phủ rừng theo một tiêu chuẩn chung trở nên gần như bất khả thi.

Vì các lý do trên, thay vì tập trung vào chỉ tiêu độ che phủ rừng quốc gia, có lẽ Việt Nam cần tập trung vào các nội dung sau: (1) xây dựng một định nghĩa rừng cụ thể và phù hợp với bối cảnh quốc gia; (2) xây dựng chỉ tiêu rừng hay chính sách phát triển rừng đặc thù phù hợp với đặc trưng sinh thái của từng vùng khác nhau; và (3) nghiên cứu, lượng hóa các giá trị và chức năng sinh thái của rừng làm cơ sở cho các mục tiêu bảo vệ, phát triển rừng và phát triển bền vững nền kinh tế.

### Diễn biến rừng trong bối cảnh chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế

Nhiều nghiên cứu cho thấy sự dịch chuyển diễn biến rừng ở Việt Nam từ "mất rừng sang "tăng rừng" không phải chỉ là do yếu tố khan hiếm (mô hình thiếu hụt do suy thoái tài nguyên) mà còn do sự dịch chuyển của nền kinh tế chung (mô hình phát triển kinh tế) (Liu và cộng sự, 2015). Chính vì vậy, sự dịch chuyển cấu trúc kinh tế rất có thể vẫn sẽ là yếu tố quyết định đến diễn biến chuyển đổi rừng ở Việt Nam trong tương lai. Quan điểm mới của dự thảo Luật BVPT (sửa đổi) nhấn mạnh lâm nghiệp cần được xác định là một ngành kinh tế - kỹ thuật đặc thù, gồm tất cả các hoạt động gắn liền với sản xuất hàng hóa và dịch vụ liên quan đến rừng, theo chuỗi giá trị từ quản lý, bảo vệ, gây trồng, khai thác, chế biến, thương mại lâm sản và các dịch vụ liên quan. Hướng đi này được cho là đúng đắn và phù hợp với điều kiện, trạng thái và xu hướng diễn biến rừng của Việt Nam hiện tại.

Lựa chọn chuyển đầu tư cho lâm nghiệp từ diện rộng sang chiều sâu, thu hút vốn đầu tư của toàn xã hội, gia tăng giá trị, giảm khai thác tài nguyên, gắn liền với tăng trưởng xanh sẽ là những yếu tố cốt lõi. Điều này phù hợp với thực tế, như thể hiện tại Hình 1, tốc độ tăng độ che phủ rừng trong những năm gần đây đã chứng lại do quỹ đất để trồng rừng không còn nhiều. Diện tích đất lâm nghiệp còn lại (chưa có rừng) nếu tiếp tục đầu tư như hiện nay rất có thể cũng không cho hiệu quả kinh tế cao. Chính vì vậy, thay vì tiếp tục mở rộng trồng rừng sản xuất với chu kỳ ngắn, ngành lâm nghiệp cần tìm ra những hướng đầu tư đem lại giá trị gia tăng cao hơn, nhất là khu vực rừng tự nhiên (hiện vẫn còn hơn 10,1 triệu ha) và thu hút được các nguồn tài chính cho hướng đầu tư này. Tăng cường thị trường hóa dịch vụ hệ sinh thái rừng sẽ đảm bảo sự bền vững hơn so với khai thác tài nguyên rừng như truyền thống.

Hiện nay, các hoạt động lâm nghiệp nhằm đảm bảo chức năng phòng hộ, cung cấp DVMTR, bảo vệ cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học, hay nghiên cứu khoa học, công nghệ trong bảo vệ rừng, bảo tồn thiên nhiên vẫn chủ yếu được duy trì bằng nguồn ngân sách nhà nước ít ỏi và các tài trợ quốc tế không thường xuyên. Với xu hướng phát triển kinh tế hiện nay, và theo đuổi các mục tiêu tăng trưởng xanh, đầu tư cho các hoạt động này sẽ dần phải được bổ sung và đa dạng hóa bằng nhiều





nguồn lực khác ở trong nước, nhất là từ khối tư nhân thông qua các cơ chế tài chính và cấu trúc thể chế phù hợp. Các lý thuyết phát triển kinh tế thị trường dựa vào cạnh tranh, thương mại hóa “vốn tự nhiên” (commodification of nature) (Castree, 2003, Keulartz, 2013) hay phát triển các sáng kiến hợp tác công-tư như là sự thúc đẩy xã hội hóa, huy động các nguồn lực, cũng như tăng cường trách nhiệm xã hội môi trường cho doanh nghiệp gắn liền với các mục tiêu lâm nghiệp Việt Nam cũng cần phải được nghiên cứu và áp dụng.

#### **Xác định rõ vai trò của rừng, lâm nghiệp trong thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững**

Chương trình nghị sự về phát triển của Liên hiệp quốc đến năm 2030 tập trung vào việc đạt được 17 mục tiêu phát triển bền vững (SDGs). Hầu hết các phân tích đều cho rằng rừng và lâm nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc đạt được ít nhất 15 trong số 17 mục tiêu này. Ở Việt Nam, nhận thức chung là rừng sẽ đóng một vai trò quan trọng, tuy nhiên chưa có các phân tích cụ thể cho thấy bảo vệ và phát triển rừng sẽ đóng góp như thế nào vào các SDGs. Độ che phủ rừng, chất lượng rừng, định nghĩa rừng, vai trò của rừng trong việc duy trì các dịch vụ hệ sinh thái và các chức năng khác sẽ ảnh hưởng tới mục tiêu phát triển bền vững như thế nào là các vấn đề cần phải được nghiên cứu, phân tích và xem xét thể chế hóa trong quản lý nhà nước ở các lĩnh vực có liên quan.

#### **Tiếp cận cảnh quan, thúc đẩy nông lâm kết hợp nhằm tối ưu hóa sử dụng đất bền vững**

Tuy độ che phủ rừng ở Việt Nam đều đặn tăng lên hàng năm nhưng không thể phủ nhận một thực tế là rừng tự nhiên đang đối diện với tình trạng “rừng rỗng”, còn nhiều “khoảng trống” xen kẽ, đất quy hoạch lâm nghiệp nhưng chưa có rừng, hoặc đất rừng đặc dụng, phòng hộ nhưng bị xâm lấn, xâm canh để canh tác. Việc quản lý phủ xanh, phục hồi rừng và sử dụng có hiệu quả các diện tích này có giá trị quan trọng đối với mở rộng cảnh quan rừng, nâng cao giá trị của rừng, và giúp làm giảm sức ép lên tài nguyên rừng. Thiết lập các hành lang rừng (hành lang xanh) theo hướng đa mục tiêu dựa trên quy hoạch cảnh quan và nông lâm

kết hợp là tiếp cận có tính chiến lược, tạo nên các vành đai bảo vệ và kết nối các vùng rừng tự nhiên còn lại. Tiếp cận cảnh quan rừng cần được mở rộng áp dụng trên quy mô toàn lưu vực – nơi có nhiều triển vọng về thúc đẩy sự tham gia và chia sẻ lợi ích giữa khối tư nhân, nhà nước và cộng đồng trong sử dụng, chi trả DVMTR và phát triển kinh tế.

Ở nhiều địa phương đã thí điểm hoặc áp dụng các chính sách linh hoạt và cân bằng, cho phép người dân thực hiện các hoạt động kết hợp nông lâm ngư nghiệp như nuôi tôm trong rừng ngập mặn, canh tác dưới tán rừng, trồng rừng phân tán trên nương cà phê... Rõ ràng, cách tiếp cận đa mục tiêu này không chỉ tạo cho người dân cải thiện sinh kế mà còn giảm sức ép lên mất rừng và suy thoái rừng. Vì vậy cần phải tiến hành các đánh giá sử dụng đất để có thể xác định được mức độ phát triển sản xuất phù hợp tại khu vực đất quy hoạch cho lâm nghiệp nhưng chưa có rừng hoặc rừng nghèo kiệt, để tính toán các phương án phục hồi rừng, đảm bảo độ che phủ tối thiểu mà vẫn đảm bảo được đời sống của người dân. Sự kết hợp của hệ thống kiến thức bản địa với tiến bộ khoa học kỹ thuật về nông lâm kết hợp là nguyên tắc quan trọng để tối ưu hóa sử dụng đất bền vững. ■

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Angelsen, A., & Rudel, T. K. (2013). *Designing and implementing effective REDD+ policies: A forest transition approach. Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), 91–113. <http://bit.ly/btcs00481>
2. Asian Development Bank (2000). *Study on the Policy and Institutional Framework for Forest Resources Management*. TA No. 3255 – VIE. Rome, Italy and Hanoi, Vietnam: Agriconsulting S.P.A.
3. Castella, J.C., Boissau, S., Nguyen Hai Thanh, Novosad, P., 2006. *The impact of forest land allocation on land use in a Mountainous Province of Vietnam*. *Land Use Policy* 23, 147–160.
4. Castree, N. (2003). *Commodifying what nature? Progress in Human Geography*. <http://bit.ly/btcs00482>
5. De Jong, W. (2010). *Forest rehabilitation and its implication for forest transition theory*. *Biotropica*, 42(1), 3–9. <http://bit.ly/btcs00483>
6. Dermawan, A., et al. (2013). *Testing a multi-scale scenario approach for smallholder tree plantations in Indonesia and Vietnam*. *Technological Forecasting and Social Change* 80(4): 762–771.
7. FAO. (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010*. FAO Forestry Paper 163. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy. (<http://bit.ly/btcs00473>)
8. Keulartz, J. (2013). *Conservation through Commodification? Ethics, Policy & Environment*, 16(3), 1–11. <http://bit.ly/btcs00484>
9. Lambin, E. F., & Meyfroidt, P. (2010). *Global Forest Transition: Balance of Evidence for a Coming End to Deforestation. Annual Review of Environment and Resources*, 36(1), 110301095711090. <http://bit.ly/btcs00485>
10. Liu, J., Liang, M., Li, L., Long, H., & De Jong, W. (2015). *Comparative study of the forest transition pathways of nine Asia-Pacific countries. Forest Policy and Economics*. <http://bit.ly/btcs00486>
11. Mather, A. (1992). *The forest transition*. *Area*, 24(4), 367–379. <http://bit.ly/btcs00487>
12. Meyfroidt, P., & Lambin, E. F. (2011). *Global Forest Transition: Prospects for an End to Deforestation. Annual Review of Environment and Resources* (Vol. 36). <http://bit.ly/btcs00488>
13. Meyfroidt, P. and E. Lambin, (2008). *Forest transition in Vietnam and its environmental impacts*. *Global Change Biology*, 14 (6) 1319 – 1336.
14. Thomas Sikor (2012) *Tree plantations, politics of possession and the absence of land grabs in Vietnam*, *The Journal of Peasant Studies*, 39:3–4, 1077–1101, DOI:10.1080/03066150.2012.674943
15. Phạm và cộng sự (2012). *Bối cảnh REDD+ ở Việt Nam: Nguyên nhân, đối tượng và thể chế*. Báo cáo chuyên đề 77. CIFOR, Bogor, Indonesia.
16. World Bank. 2011. *Readiness Preparation Proposal (RPP): The Socialist Republic of Vietnam, World Bank Forest Carbon Partnership Facility*, Washington DC