



MÂU THUẦN ĐẤT ĐAI GIỮA CÔNG TY LÂM NGHIỆP VÀ NGƯỜI DÂN ĐỊA PHƯƠNG



Tô Xuân Phúc, Forest Trends

Phan Đình Nhã, CODE

Phạm Quang Tú, CODE

Đỗ Duy Khôi, CODE

Hà nội, tháng 2 năm 2013

Lời cảm ơn

Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ của Tổng cục Lâm nghiệp, Chính quyền và các cơ quan đã dành cho nhóm nghiên cứu khi thực hiện công tác nội và ngoại nghiệp. Đặc biệt nhóm xin cảm ơn các hộ gia đình và cá nhân đã cung cấp những thông tin quan trọng để xây dựng bản báo cáo. Xin cảm ơn các ý kiến đóng góp từ các đại biểu tham gia buổi họp tham vấn tại Hà Nội ngày 8 tháng 1 năm 2013, đặc biệt là ý kiến của các ông Tôn Gia Huyền, Tô Đình Mai, Đoàn Diễm, Lê Văn Bách, Nguyễn Văn Chiến, Nguyễn Vinh Quang, Nguyễn Việt Dũng và ông Hoàng Công Doanh. Ông Thomas Sikor từ trường Đại học East Anglia, Vương quốc Anh đã hỗ trợ nhóm nghiên cứu về mặt kỹ thuật trong quá trình xây dựng đề cương nghiên cứu và báo cáo. Báo cáo được hoàn thành với sự giúp đỡ về mặt tài chính của Cơ quan hợp tác Phát triển của Chính phủ Na Uy (NORAD), Tổ chức viện trợ nhân dân Na Uy (NPA), Chính phủ Anh (DFID) và Tổ chức ICCO – Hà Lan. Các quan điểm thể hiện trong báo cáo là quan điểm của nhóm tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của các tổ chức nơi các tác giả đang làm việc hoặc của các tổ chức hỗ trợ về tài chính cho việc thực hiện nghiên cứu.

Nội dung

Tóm tắt.....	i
Từ viết tắt.....	iii
1. Giới thiệu bối cảnh nghiên cứu.....	1
2. Một số nét cơ bản về quản lý sử dụng đất lâm nghiệp.....	3
2.1. Tài nguyên đất lâm nghiệp.....	3
2.2. Tài nguyên rừng.....	4
2.3. Quản lý và sử dụng đất của Lâm trường.....	5
2.4. Mâu thuẫn đất lâm nghiệp.....	9
3. Mâu thuẫn đất đai tại 4 điểm nghiên cứu.....	9
3.1. Mâu thuẫn đất đai tại Công ty Lâm nghiệp Đông Bắc (Hữu Lũng, Lạng Sơn).....	9
3.1.1. Bối cảnh.....	9
3.1.2. Mâu thuẫn đất lâm nghiệp giữa công ty và người dân.....	11
3.1.3. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai tại địa bàn.....	11
3.1.4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn hiện tại.....	13
3.2. Tranh chấp đất giữa Công ty Long Đại và người dân tại xã Trường Sơn, huyện Quảng Ninh, Quảng Bình.....	13
3.2.1. Bối cảnh.....	13
3.2.2. Mâu thuẫn đất đai trên địa bàn.....	15
3.2.3. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai.....	16
3.2.4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn.....	17
3.3. Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty M’Đrắk và người dân địa phương tại Đăk Lăk.....	17
3.3.1. Bối cảnh.....	17
3.3.2. Thực trạng mâu thuẫn đất đai tại địa bàn.....	18
3.3.3. Nguyên nhân.....	18
3.3.4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn hiện tại.....	19
3.4. Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty Lộc Bắc và người dân tại Lâm Đồng.....	19
3.4.1. Bối cảnh.....	19
3.4.2. Thực trạng mâu thuẫn đất đai tại địa bàn.....	20
3.4.3. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai tại địa bàn.....	20
3.4.4. Giải pháp giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện tại.....	22
4. Một số nét chính về mâu thuẫn đất đai tại các địa phương.....	22
4.1. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai.....	23
4.2. Quy mô mâu thuẫn.....	24
4.3. Các cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện hành.....	24
4.4. Đánh giá theo mục tiêu NQ28 liên quan đến đất đai.....	26
5. Một số mô hình giải quyết mâu thuẫn đất đai.....	27
6. Một số kiến nghị nhằm giải quyết tranh chấp đất đai.....	29
Tài liệu tham khảo.....	31

Tóm tắt

Báo cáo *Mâu Thuẫn Đất Đai Giữa Công Ty Lâm Nghiệp và Người Dân Địa Phương* do Tổ chức Forest Trends phối hợp với Viện Tư vấn Phát triển (CODE) thực hiện nhằm phản ánh thực trạng của việc sử dụng đất tại các Công ty lâm nghiệp, hay còn gọi là lâm trường. Báo cáo tập trung phân tích các mâu thuẫn trong sử dụng đất rừng giữa các lâm trường và người dân địa phương. Nhiều ý kiến cho rằng con số 76.000 ha là tổng diện tích đất lâm nghiệp nằm trong diện tranh chấp, lấn chiếm tính đến hết năm 2011 theo như thống kê của cơ quan quản lý Nhà nước là nhỏ hơn rất nhiều so với diện tích thực tế.¹ Nói cách khác, con số này chỉ là phần nhỏ của tảng băng chìm về tình trạng mâu thuẫn đất lâm nghiệp tại Việt Nam hiện nay. Con số thống kê chính thống cũng chưa phản ánh được tính phức tạp của về nguyên nhân mâu thuẫn, tác động của mâu thuẫn, và các cơ chế giải quyết tranh chấp hiện đang được áp dụng tại địa phương. Báo cáo này nhằm góp phần làm rõ một số vấn đề mà con số thống kê chính thức về diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm chưa thể hiện được. Kết quả của nghiên cứu được dựa trên nguồn số liệu thứ cấp và số liệu khảo sát thực địa được nhóm tác giả tiến hành tại 4 địa bàn. Báo cáo chỉ ra rằng mâu thuẫn đất đai giữa lâm trường và người dân đã và đang diễn ra gay gắt tại một số địa phương. Có ba nguyên nhân chính dẫn đến mâu thuẫn. *Thứ nhất*, người dân thiếu đất canh tác nhằm đảm bảo sinh kế. Thiếu đất cũng chính là nguyên nhân dẫn đến tỉ lệ hộ nghèo cao tại các địa bàn nơi nghiên cứu này được thực hiện. *Thứ 2*, do bất bình đẳng trong sử dụng đất: các lâm trường đang sử dụng nhiều đất, nhiều nơi cho hiệu quả thấp, trong khi người dân lại thiếu đất sản xuất. Tại một số địa phương, Chính quyền cất đất từ các lâm trường và đem giao cho các công ty tư nhân để phát triển cây công nghiệp với mục đích lợi nhuận cao, thay vì chia đất cho dân nhằm thoát nghèo. Sự bất bình đẳng còn thể hiện khi lâm trường trao hợp đồng khoán và bảo vệ rừng cho người ngoài cộng đồng, thông thường là những người giàu, mà không giao cho người dân tại chỗ, từ đó làm mất cơ hội về thu nhập và việc làm cho những người dân nghèo. *Thứ 3*, do việc phát triển mạnh mẽ mạng lưới thị trường hàng hóa nông sản ở vùng núi, bao gồm cả gỗ rừng trồng, trong thời gian gần đây tạo điều kiện cho việc nâng cao thu nhập cho nhiều người. Tiếp cận và kiểm soát đất đai trở thành cơ hội nâng cao thu nhập cho những người có các quyền này. Điều đó dẫn đến sự cạnh tranh gay gắt về đất lâm nghiệp tại một số địa phương.

Mâu thuẫn đất đai có tác động tiêu cực về các mặt kinh tế, xã hội và môi trường, bởi nó làm căng thẳng mối quan hệ giữa người dân, lâm trường, chính quyền địa phương, và giữa người bên trong và người ngoài cộng đồng. Bên cạnh đó, mâu thuẫn gây lãng phí thời gian và tiền bạc của các bên liên quan, làm giảm cơ hội nâng cao hiệu quả sử dụng đất và rừng, mất cơ hội liên doanh liên kết, hạn chế giá trị gia tăng cho nguồn gỗ khai thác thông qua chương trình gỗ có chứng chỉ.

Tại nhiều địa phương hiện nay cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai giữa lâm trường và người dân thường bế tắc. Nguyên nhân chủ yếu do thiếu cơ sở pháp lý, ví dụ chưa có sự phân định ranh giới đất đai rõ ràng trên thực địa, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (CNQSDĐ) được cấp chồng chéo, thiếu nguồn lực cần thiết nhằm giải quyết tranh chấp. Bên cạnh đó, ở các địa bàn nghiên cứu, Chính quyền địa phương vẫn chưa thực sự vào cuộc trong xử lý tranh chấp. Các cơ chế hiện hành vẫn chưa giải quyết tận gốc các nguyên nhân dẫn đến tranh chấp. Thêm vào đó, các quy định hiện nay hạn chế quyền của Chính quyền xã trong xử lý mâu thuẫn đất đai. Các quy định này cũng hạn chế sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự trong tiến trình giải quyết các mâu thuẫn. Bế tắc trong xử lý mâu thuẫn đất đai tại một số địa phương đã và đang làm giảm lòng tin của người dân vào sự công tâm và tính hữu hiệu của bộ máy chính quyền cơ sở tại một số địa bàn.

Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị ban hành ngày 16 tháng 6 năm 2003 quy định về sắp xếp, đổi mới nông lâm trường quốc doanh đưa ra các quan điểm chỉ đạo, bao gồm:

- Rà soát làm rõ tình hình đất đai của các lâm trường trên bản đồ và thực địa;

¹ Theo Báo cáo số 2448/BNN-ĐMDN ngày 30 tháng 7 năm 2010 diện tích có tranh chấp/lấn chiếm nằm trong diện của lý của Lâm trường và Ban quản lý rừng là gần 150.000 ha năm 2008. Theo báo cáo tại Hội nghị tổng kết NQ28 ngày 6 tháng 1 năm 2012 diện tích tranh chấp lấn chiếm đến hết năm 2011 là gần 76.000 ha. Theo báo cáo 595/BC-TCLN-BCS ngày 17 tháng 5 năm 2012 diện tích tranh chấp lấn chiếm là 7.684 ha (chỉ tính riêng cho các công ty lâm nghiệp). Sự khác nhau về số liệu về diện tích tranh chấp, lấn chiếm thể hiện sự không nhất quán về số liệu thống kê. Điều này có thể phản ánh sự không chính xác của số liệu mà các công ty lâm nghiệp gửi tới các cơ quan chức năng.

- Xác định rõ các diện tích đất cần giữ lại cho rừng lâm trường... Diện tích dôi ra giao lại cho chính quyền địa phương để giao lại cho các hộ nông dân... Khắc phục nhanh tình trạng đồng bào không có đất;
- Đất lâm trường sử dụng không đúng mục đích, không đúng quy hoạch và kém hiệu quả thì UBND cấp tỉnh thu hồi để giao/cho thuê cho các đối tượng có nhu cầu;
- Đất lâm trường đã cho các tổ chức, hộ gia đình thuê, mượn, nếu đang sản xuất nông, lâm nghiệp phù hợp với quy hoạch và quy định của pháp luật thì được tiếp tục sử dụng và phải chuyển sang thuê đất của Nhà nước theo đúng quy định hiện hành;
- Diện tích đất được rà soát điều chỉnh lại, UBND tỉnh cắm mốc, xác định rõ ranh giới và ra quyết định giao đất hoặc cho thuê đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho lâm trường;

Nhằm giải quyết mâu thuẫn đất đai tại các địa phương, báo cáo này kiến nghị:

- Bóc tách các phần diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm trả lại cho chính quyền địa phương làm cơ sở giao cho các hộ dân đảm bảo đủ diện tích đất canh tác;
- Khuyến khích cộng đồng phát triển cơ chế nhằm hạn chế những giao dịch về đất đai dẫn đến người dân bị mất đất (ví dụ giao đất cho nhóm hộ, cho cộng đồng);
- Tạo quỹ đất dự phòng cần thiết cho cộng đồng;
- Sau khi đã thực hiện các bước trên, đối với phần quỹ đất còn lại của lâm trường, tổ chức tiến hành thực hiện cho thuê đất trên cơ sở cạnh tranh bình đẳng giữa các nhóm đối tượng, nhằm phát triển và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh rừng.
- Nhà nước bố trí đủ nguồn lực để thực hiện các bước nêu trên.

Bên cạnh đó các thông tin có liên quan đến thay đổi sử dụng đất và tài nguyên rừng (ví dụ như khoán, bảo vệ rừng) cần phải được công khai, minh bạch đặc biệt đối với người dân. Người dân tại chỗ cần ưu tiên đối với nguồn tài nguyên đất, rừng trước khi thực hiện việc giao, khoán cho các đối tượng bên ngoài cộng đồng. Cơ chế Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, báo trước và được cung cấp thông tin (Free Prior Informed Consent, FPIC) hiện đang được Chính phủ nghiên cứu áp dụng trong các dự án REDD+ (giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng) nên được thể chế hóa để áp dụng đối với tất cả các dự án có ảnh hưởng trực tiếp đến tài nguyên rừng và sinh kế của người dân (ví dụ chuyển đổi đất rừng sang trồng cao su). Mở rộng công tác truyền thông cũng đóng vai trò quan trọng nhằm chuyển tải các thông tin kịp thời liên quan đến mâu thuẫn đất đai, từ đó góp phần vào giải quyết tranh chấp. Bài học từ một số mô hình giải quyết tranh chấp cũng cho thấy tiềm năng của các chức xã hội dân sự trong việc giải quyết mâu thuẫn đất đai tại một số địa phương.

Từ viết tắt

BQL	Ban Quản Lý
CIRUM	Trung tâm tư vấn quản lý bền vững tài nguyên và phát triển cộng đồng Đông Nam Á
CODE	Viện Tư Vấn Phát Triển
CNQSDĐ	Chứng Nhận Quyền Sử Dụng Đất
CTLN	Công Ty Lâm Nghiệp
DTTS	Dân Tộc Thiểu Số
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Vương Quốc Anh (Department for International Development)
ĐCĐC	Định Canh Định Cư
FAO	Tổ Chức Lương Thực và Nông Nghiệp Liên Hiệp Quốc
FPIC	Cơ chế đồng thuận tại địa phương (Free Prior Informed Consent)
KH&ĐT	Kế Hoạch và Đầu Tư
LTQD	Lâm Trường Quốc Doanh
NG-CP	Nghị Định Chính Phủ
NN&PTNT	Nông Nghiệp và Phát Triển Nông Thôn
NORAD	Cơ quan hợp tác phát triển Na-uy
NPA	Tổ chức Viện trợ Nhân dân Nauy
NQ	Nghị Quyết
QĐ-TTg	Quyết Định của Thủ Tướng Chính Phủ
TNHHMTV	Trách Nhiệm Hữu Hạn Một Thành Viên
TN&MT	Tài Nguyên và Môi Trường
UBND	Ủy Ban Nhân Dân
UNDP	Chương Trình Phát Triển Liên Hiệp Quốc

1. Giới thiệu bối cảnh nghiên cứu

Đánh giá hiệu quả thực trạng sử dụng đất đai của các Lâm trường Quốc doanh (LTQD) Nghị quyết 28/NQ-TW của Bộ Chính trị năm 2003 (NQ28) nhấn mạnh “*Hiệu quả sử dụng đất đai của các nông lâm trường còn thấp, diện tích đất chưa sử dụng còn nhiều; quản lý đất đai, tài nguyên rừng còn yếu kém; tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai giữa hộ dân và nông lâm trường còn xảy ra ở nhiều nơi... Một số nông lâm trường chưa quan tâm tạo điều kiện thuận lợi cho đồng bào tại chỗ, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số*”. Từ thực trạng này, Bộ Chính trị ban hành NQ 28 nhằm đổi mới nông lâm trường quốc doanh, với mục tiêu nâng cao hiệu quả sử dụng bền vững tài nguyên đất đai và tài nguyên rừng, tạo thêm việc làm, tăng thu nhập cho người lao động, bảo vệ môi trường sinh thái và góp phần xóa đói giảm nghèo. Để thực hiện mục tiêu này, NQ28 đặc biệt nhấn mạnh việc đảm bảo đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, khắc phục nhanh tình trạng đồng bào không có đất ở, không có đất sản xuất cho người dân. Theo tinh thần của NQ28, đất nông lâm trường sử dụng không đúng mục đích, không đúng quy hoạch và kém hiệu quả thì UBND cấp tỉnh thu hồi để giao hoặc cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

Nhằm thực hiện NQ28, Chính phủ đã ban hành Nghị định 200/2004/NĐ-CP năm 2004 (NĐ200), trong đó nhấn mạnh Nhà nước chỉ trực tiếp đầu tư, quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ rất xung yếu và xung yếu, ở những vùng rừng xa dân không thể giao khoán cho dân, rừng tự nhiên có trữ lượng lớn; những diện tích rừng tự nhiên còn lại (những diện tích đất gần dân, rừng phòng hộ ít xung yếu và vùng rừng tự nhiên có trữ lượng không lớn hoặc thấp) giao cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân tự đầu tư kinh doanh và hưởng lợi từ kết quả sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật.

Đến nay, sau gần 10 năm thực hiện NQ28 và NĐ200, thực trạng sử dụng đất và tài nguyên rừng của các LTQD vẫn còn nhiều hạn chế, trong đó đặc biệt là tình trạng mâu thuẫn đất đai giữa Lâm trường và người dân địa phương còn phổ biến, nhiều nơi diễn ra gay gắt. Mâu thuẫn còn có nguy cơ bùng phát tại nhiều địa phương, và nếu không có hướng giải quyết thỏa đáng tình trạng mâu thuẫn sẽ ngày càng lan rộng. Theo Báo cáo tổng kết NQ28 ngày 6/1/2012 của Bộ NN & PTNT, diện tích đất tranh chấp giữa lâm trường và người dân tính đến hết năm 2011 là 75.650 ha. Tuy nhiên, nhiều chuyên gia cho rằng con số này nhỏ hơn nhiều so với con số thực tế. Con số này cũng chưa phản ánh được tính phức tạp của các nguyên nhân dẫn đến tranh chấp cũng như cách thức giải quyết các tranh chấp hiện đang được áp dụng tại các địa phương.

Những bất cập trong quản lý sử dụng đất đai của LTQD, bao gồm mâu thuẫn đất đai giữa Lâm trường và người dân là vấn đề nóng tại các phiên họp quan trọng của Chính phủ. Đây cũng là vấn đề đã và đang được đồng đạo cử tri cả nước quan tâm. Điều này đã được phản ánh nhiều lần tại Báo cáo giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc giải quyết kiến nghị của cử tri gửi đến kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII (báo cáo số 265/BC-UBTVQH13 ngày 7/11/2012). Trong bối cảnh đó, Bộ Chính trị đã chỉ đạo các cơ quan liên quan tổ chức đánh giá tổng kết việc thực hiện NQ28 một cách nghiêm túc, khách quan. Thực hiện chỉ đạo này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 1587/QĐ-TTg ngày 24/10/2012 về việc thành lập Ban chỉ đạo tổng kết NQ28, trong đó Bộ NN & PTNT được giao làm cơ quan đầu mối thực hiện việc đánh giá và soạn thảo Báo cáo trình Chính phủ.

Nhằm cung cấp các thông tin cho quá trình tổng kết, Tổ chức Forest Trends và Viện Tư vấn Phát triển (CODE) đã thực hiện 4 nghiên cứu trường hợp tại những nơi đang diễn ra các mâu thuẫn đất đai giữa người dân và lâm trường, bao gồm: (i) trường hợp của Công ty Hữu Lũng (Lạng Sơn), (ii) trường hợp của Công ty Long Đại (Quảng Bình), (iii) trường hợp của Công ty M’Drăk (Đắk Lắk) và (iv) trường hợp của Công ty Lộc Bắc (Lâm Đồng). Báo cáo Mâu Thuẫn Đất Đai giữa Công Ty Lâm Nghiệp và Người Dân Địa Phương tập trung phân tích tình hình mâu thuẫn đất đai giữa các bên liên quan. Tuy Báo cáo không phản ánh được thực trạng và tính phức tạp về mâu thuẫn đất đai giữa Lâm trường và người dân trong cả nước, những số liệu và phân tích trong Báo cáo này được dựa trên nghiên cứu thực địa sẽ cung cấp các bằng chứng cụ thể về nguyên nhân và tác động về môi trường, xã hội và kinh tế của các mâu thuẫn. Bên cạnh đó, kết quả của nghiên cứu thực địa này cũng góp phần trả lời câu hỏi tại sao các mâu thuẫn vẫn tồn tại dai dẳng tại cho đến nay tại nhiều địa phương.

Mâu thuẫn đất lâm nghiệp không phải chỉ có ở Việt Nam mà phổ biến tại nhiều nước. Trong báo cáo về xung đột đất lâm nghiệp tại một số quốc gia, Yasmi và cộng sự (2010)² chỉ ra rằng cạnh tranh đất đai vì mục tiêu phát triển, khai thác tài nguyên và bảo tồn ngày càng nóng bỏng và điều này đã làm cho mâu thuẫn đất đai giữa cộng đồng và người ngoài (bao gồm các công ty, cơ quan Nhà nước) ngày càng trầm trọng, cả về số vụ mâu thuẫn lẫn quy mô. Mâu thuẫn đất lâm nghiệp gây ra các tác động tiêu cực cả về mặt xã hội (gây bất ổn xã hội, mất lòng tin giữa Nhà nước và người dân, chia rẽ các hộ trong và bên ngoài cộng đồng), về kinh tế (gây tốn thời gian và chi phí, giảm cơ hội đầu tư) và môi trường (mất rừng, suy thoái rừng). Mâu thuẫn do nhiều nguyên nhân khác nhau, bao gồm tranh chấp về quyền hưởng dụng, sự phối hợp hạn chế và không đồng bộ giữa các cơ quan quản lý Nhà nước có liên quan, do thiên vị về chính sách (ví dụ ưu tiên phát triển kinh tế quốc gia thay vì lợi ích của cộng đồng).

Bốn trường hợp về mâu thuẫn đất đai được tổ chức Forest Trends và CODE thực hiện tại Việt Nam được lựa chọn dựa trên tính đại diện của vùng sinh thái (miền Bắc, miền Trung và Tây Nguyên, là các vùng có hiện có sự hiện diện của nhiều công ty lâm nghiệp) và loại hình rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng) mà các công ty đang quản lý. Bên cạnh nguồn số liệu sơ cấp được thu thập từ các khảo sát thực địa của nhóm nghiên cứu, Báo cáo này cũng sử dụng nguồn số liệu từ các báo cáo đánh giá và các kết quả nghiên cứu khác liên quan, bao gồm kinh nghiệm từ một số mô hình giải quyết mâu thuẫn đất đai giữa người dân và Lâm trường được thực hiện bởi một số tổ chức phi chính phủ địa phương tại các địa bàn như Hữu Lũng (Lạng Sơn), Quế Phong (Nghệ An), Si Ma Cai (Lào Cai). Báo cáo cũng tham khảo số liệu từ một số nghiên cứu trường hợp khác.³

Báo cáo này chỉ ra rằng có 3 nguyên nhân chính và thường liên quan đến nhau gây ra mâu thuẫn đất đai tại các địa bàn nghiên cứu. Thứ nhất, do người dân thiếu đất canh tác. Mâu thuẫn đất đai phản ánh những nỗ lực của người dân trong việc tiếp cận đất đai nhằm duy trì cuộc sống. Thứ 2, do bất bình đẳng trong sử dụng đất: các Lâm trường đang bao chiếm một diện tích đất rất lớn, và nhiều nơi hiệu quả sử dụng đất thấp, trong khi người dân lại thiếu đất sản xuất. Bên cạnh đó tại một số địa phương, chính quyền cất đất từ các lâm trường và đem trao cho các công ty tư nhân để phát triển cây công nghiệp với mục đích lợi nhuận cao, thay vì chia đất cho dân để thoát nghèo. Sự bất bình đẳng còn thể hiện khi Lâm trường trao hợp đồng khoán và bảo vệ rừng cho người bên ngoài cộng đồng, mà thông thường là những người giàu mà không giao cho người dân tại chỗ, từ đó làm mất cơ hội về thu nhập và việc làm cho những người dân nghèo. Thứ 3, do việc phát triển mạnh mẽ mạng lưới thị trường hàng hóa nông sản ở vùng núi trong thời gian gần đây, bao gồm thị trường cho gỗ rừng trồng, tạo điều kiện cho việc nâng cao thu nhập thông qua việc trồng rừng. Quyền tiếp cận và kiểm soát đất đai trở thành công cụ hữu hiệu nhằm tăng thu nhập thậm chí làm giàu cho nhiều người và điều này dẫn đến sự cạnh tranh gay gắt về đất lâm nghiệp tại một số địa phương.

Báo cáo này chỉ ra rằng mâu thuẫn đất đai có tác động tiêu cực rất lớn đến một số khía cạnh xã hội, môi trường và kinh tế. Mâu thuẫn làm căng thẳng mối quan hệ giữa các bên liên quan, từ đó dẫn đến nguy cơ gây bất ổn về xã hội. Mâu thuẫn làm giảm hiệu quả sử dụng đất, hiệu quả sản xuất kinh doanh của các bên liên quan. Mâu thuẫn gây tổn kém thời gian và nguồn lực của các bên, góp phần làm mất rừng và suy thoái rừng.

Các cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai như hiện nay chưa giải quyết được gốc rễ của vấn đề. Một số mô hình giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện tại một số địa phương với sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự cho thấy tiềm năng của các tổ chức này trong việc thực hiện công tác hòa giải tại địa phương, đảm bảo sự tham gia bình đẳng của các bên liên quan vào các khâu của quá trình giải quyết mâu thuẫn. Báo cáo kiến nghị Cơ chế đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, được báo trước và cung cấp thông tin (FPIC) cần được thể chế hóa để đảm bảo trước khi những dự án có ảnh hưởng trực tiếp đến tài nguyên rừng và sinh kế của người dân (ví dụ chuyển đổi đất rừng sang cao su) được thực hiện cần phải có sự tham vấn đầy đủ với cộng đồng. Mở rộng truyền thông cũng đóng vai trò quan trọng nhằm chuyển tải các thông tin kịp thời liên quan đến tranh chấp đất đai từ đó góp phần vào giải quyết tranh chấp.

Báo cáo này cho rằng mâu thuẫn đất đai không phải lúc nào cũng có những tác động tiêu cực. Trong một số trường hợp, mâu thuẫn đất đai là cần thiết, bởi mâu thuẫn có thể là những bước khởi đầu làm nảy sinh ra các hoạt động tiếp

² Yasmi, Yurdi, L. Kelley, T. Enters. Conflicts over Forests and Land in Asia: Impacts, Causes and Management. Issue Paper. RECOFTC. 2010.

³ Một số nghiên cứu trường hợp về tranh chấp đất đai giữa lâm trường và người dân đã được tiến hành tại huyện Tương Dương Nghệ An (xem trong tài liệu của Nguyễn Thị Thu Giang, 2012), Quảng Bình (Quỹ phát triển Nông thôn và Giảm nghèo huyện Quảng Ninh, Quảng Bình, 2012), huyện Nam Đông, Thừa Thiên Huế (Lê Thị Nguyễn, 2012; Tôn Thái Ái Tín, 2012), Xã Lũng Sui, Si Ma Cai, Lào Cai (Chi cục Lâm nghiệp Lào Cai và Cộng sự)...

theo và kết quả cuối cùng có thể là việc mâu thuẫn được giải quyết theo cách mà các bên liên quan hài lòng. Bên cạnh đó, nhóm tác giả cũng cho rằng mâu thuẫn đất đai phát sinh bởi cả lý do chủ quan và khách quan, và đây là một phần tất yếu của một xã hội đang trong giai đoạn chuyển đổi, hòa nhập thị trường.

Báo cáo được chia ra làm 6 phần chính. Sau phần giới thiệu về bối cảnh nghiên cứu (**Phần 1**), **Phần 2** trình bày về thực trạng quản lý đất và rừng của các lâm trường Quốc doanh và một số thay đổi trong thời gian gần đây. **Phần 3** mô tả và phân tích các mâu thuẫn đất đai tại 4 điểm nghiên cứu, dựa trên đó **Phần 4** tổng kết một số nét chính về mâu thuẫn đất đai tại các địa phương. **Phần 5** mô tả sơ bộ một số mô hình giải quyết mâu thuẫn hiện đã và đang được áp dụng bởi các bên liên quan. Các kiến nghị được đưa ra trong **Phần 6** kết thúc báo cáo này, trong đó nhấn mạnh vào các bước quan trọng tiếp theo nhằm giải quyết mâu thuẫn.

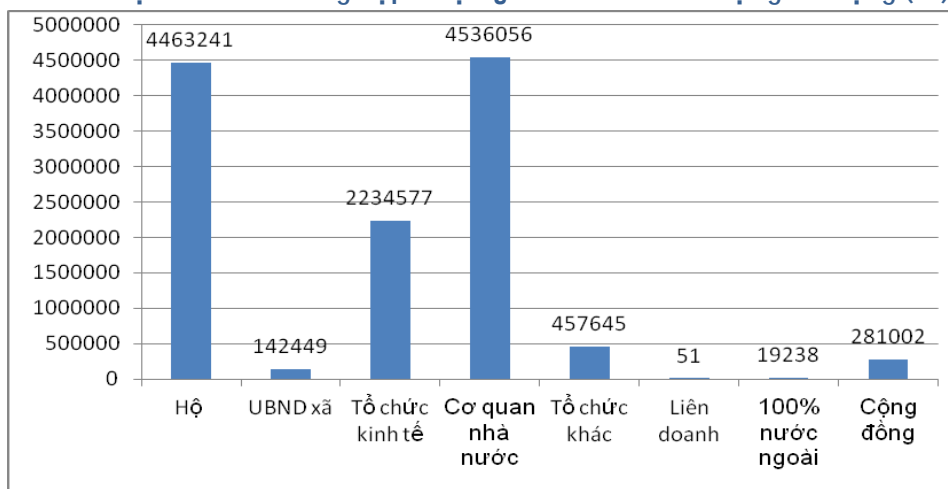
Trong Báo cáo này, mâu thuẫn đất đai bao gồm tranh chấp và lấn chiếm. Luật Đất đai (2003) quy định *lấn chiếm đất đai* là hành động mà người khác đến sử dụng đất của người đã có giấy tờ hợp pháp, và *tranh chấp đất đai* là các trường hợp nhiều bên đều đòi hỏi quyền của mình đối với cùng mảnh đất, trong đó có bên đã có giấy tờ hợp pháp còn bên kia không có giấy tờ hợp pháp, hoặc cả 2 bên đều chưa có giấy tờ hợp pháp, hoặc cả 2 bên đều có giấy tờ hợp pháp, không phân biệt bên nào đang trực tiếp chiếm hữu và sử dụng mảnh đất đó. Báo cáo này sử dụng thuật ngữ *lấn chiếm* và *tranh chấp* một cách tương đối mở để đảm bảo sự bình đẳng của các bên liên quan. Ví dụ, nhiều người dân khi tham gia tranh chấp dựa vào quyền sử dụng đất truyền thống đã được thiết lập trước đây làm cơ sở để duy trì việc canh tác trên diện tích đất mà Nhà nước đã giao cho Lâm trường sử dụng. Theo luật định, hành động này của người dân được coi là lấn chiếm. Tuy nhiên, nhiều người dân cho rằng đất đó thực chất là từ cha ông họ để lại, và được công nhận là sở hữu tư nhân của họ, và hình thức này thậm chí trước khi có Luật đất đai của Nhà nước được ban hành.

2. Một số nét cơ bản về quản lý sử dụng đất lâm nghiệp

2.1. Tài nguyên đất lâm nghiệp

Theo Quyết định 1482 ngày 10/9/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT), tính đến hết ngày 1/1/2012 tổng diện tích đất lâm nghiệp của cả nước là 15.373.063 ha, trong đó đã có 12.134.259 ha (chiếm 78,9% tổng diện tích đất lâm nghiệp) đã được giao cho các nhóm đối tượng sử dụng khác nhau. Phần còn lại (3.238.804 ha, tương đương 21,1% tổng diện tích đất lâm nghiệp) vẫn chưa được giao và hiện vẫn đang được quản lý bởi Ủy Ban Nhân Dân (UBND) xã và cộng đồng (tạm giao để quản lý). Hình 1 mô tả diện tích đất lâm nghiệp (12.134.259 ha) đã được giao cho các đối tượng sử dụng:

Hình 1. Diện tích đất lâm nghiệp được giao cho các đối tượng sử dụng (ha)

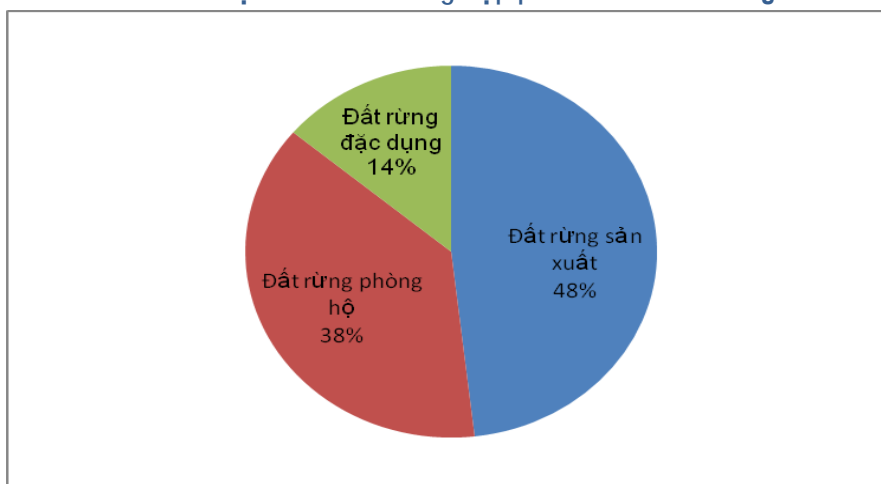


Nguồn: Quyết định 1482, Bộ TN & MT, 2012

Đối với diện tích đất lâm nghiệp chưa giao, hiện cộng đồng đang quản lý 524.713 ha, chiếm 16,2% diện tích chưa giao. Phần còn lại (2.714.091 ha, tương đương 83,8%) hiện vẫn đang được UBND xã trực tiếp quản lý.

Về chức năng, 15.373.063 ha đất lâm nghiệp rừng trong cả nước được chia làm 3 loại: đất rừng sản xuất, phòng hộ và đặc dụng. Hình 2 mô tả diện tích đất phân theo 3 loại hình chức năng.

Hình 2. Diện tích đất lâm nghiệp phân theo chức năng



Nguồn: Quyết định 1482, Bộ TN & MT, 2012

Diện tích và loại rừng khác nhau rất nhiều giữa các vùng sinh thái. Bảng 1 mô tả diện tích đất rừng tại mỗi vùng và tỷ lệ diện tích đất rừng sản xuất tại mỗi vùng.

Bảng 1. Diện tích đất lâm nghiệp phân theo vùng sinh thái

Vùng sinh thái	Diện tích đất rừng (ha)	Diện tích đất rừng sản xuất/ diện tích đất rừng tổng số (%)
1. Đông bắc	4.163.372	53,0
2. Tây Bắc	1.933.624	28,8
3. Đồng bằng Sông Hồng	129.513	23,5
4. Bắc Trung Bộ	3.159.071	49,6
5. Duyên hải Nam trung bộ	2.341.057	42,0
6. Tây Nguyên	2.830.311	61,0
7. Đông Nam Bộ	511.319	33,8
8. Đồng Bằng Sông Cửu Long	304.795	48,6

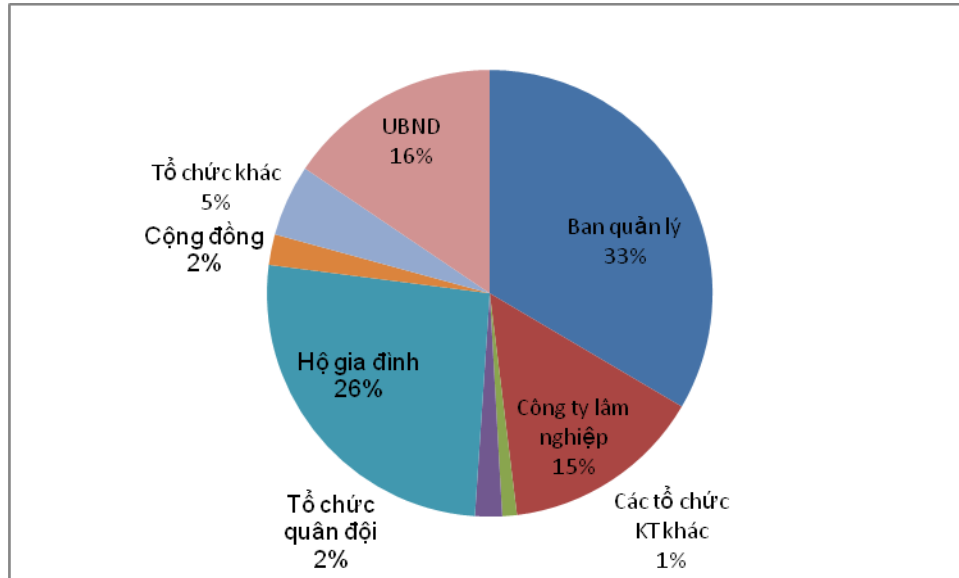
Nguồn: Quyết định 1482, Bộ TN & MT, 2012

2.2. Tài nguyên rừng

Theo Quyết định 2089 ngày 30/8/2012 của Bộ NN & PTNT, tính đến hết năm 2011 tổng số diện tích có rừng của cả nước là 13.515.064 ha, được chia làm 3 loại theo chức năng chính, bao gồm (i) Rừng sản xuất (6.677.105 ha, chiếm 50% trong tổng số diện tích rừng), (ii) Rừng phòng hộ (4.644.404 ha, 34%) và; (iii) Rừng đặc dụng (2.011.261 ha, 15%). Phần còn lại (182.294 ha, tương đương 1%) chưa được phân loại. Diện tích rừng trong cả nước được giao cho 7 nhóm chủ rừng chính, được thể hiện qua hình 3.

Lệnh Bảo vệ và Phát triển rừng không quy định UBND xã là đơn vị chủ rừng. Tuy nhiên cho đến nay vẫn còn khoảng 2,1 triệu ha rừng (16% trong tổng số diện tích rừng của cả nước) hiện chưa giao được cho các nhóm chủ rừng. Diện tích này hiện đang được trực tiếp quản lý bởi UBND cấp xã.

Hình 3. Diện tích có rừng phân theo các nhóm chủ rừng khác nhau.



Nguồn: Quyết định số 2089 của Bộ NN & PTNT, 2012.

2.3. Quản lý và sử dụng đất của Lâm trường

Thuật ngữ Lâm trường quốc doanh (LTQD) xuất hiện ở Việt Nam vào năm 1959 (Nguyễn Văn Đăng 2001).⁴ Ngay từ những ngày đầu sau giải phóng miền Bắc (1955), Nhà nước đã xúc tiến thành lập các đơn vị tham gia quản lý bảo vệ rừng và khai thác gỗ phục vụ thực hiện kế hoạch phục hồi kinh tế sau chiến tranh. Năm 1956 Chính phủ thành lập Sở Quốc doanh Lâm khẩn trực thuộc Bộ Nông Lâm. Các chi nhánh quốc doanh lâm khẩn trực thuộc Sở quốc doanh lâm khẩn trung ương, có nhiệm vụ khai thác gỗ và lâm sản khác phục vụ cho nhu cầu khôi phục và phát triển kinh tế của đất nước sau kháng chiến chống Pháp. Năm 1960 các chi nhánh quốc doanh lâm khẩn đã được chuyển đổi thành các lâm trường quốc doanh. Bên cạnh đó, nhiều lâm trường quốc doanh mới được thành lập trên cơ sở tổ chức lại các Hạt, Trạm lâm nghiệp cấp huyện. Ở miền Nam, sau năm 1975 các LTQD được thành lập và hoạt động theo mô hình tổ chức quản lý như các lâm trường ở miền Bắc. LTQD khác với các doanh nghiệp Nhà nước khác là được Nhà nước giao rừng và đất lâm nghiệp với diện tích lớn để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh lâm nghiệp. Ngay từ khi mới thành lập trong điều kiện công tác quản lý Nhà nước về đất đai chưa chặt chẽ và dân cư còn ít nên việc giao rừng và đất lâm nghiệp cho LTQD quản lý chỉ thực hiện trên giấy tờ, bao trùm cả diện tích canh tác, thậm chí cả khu dân cư, cơ sở hạ tầng của người dân miền núi (Nguyễn Văn Đăng 2001). Trong giai đoạn này, mặc dù được giao quản lý hầu hết diện tích rừng của cả nước, nhiệm vụ chủ yếu của các LTQD là khai thác gỗ, dựa trên kế hoạch được giao từ trên xuống mà không chú trọng vào việc bảo vệ rừng và quản lý đất đai. Vào giai đoạn cao điểm (1976-1980), lượng gỗ khai thác đạt 1,7 triệu m³/năm (cùng nguồn trích dẫn). Giai đoạn sau đó (1981-1985), hàng năm lượng gỗ khai thác đạt 1,3-1,4 triệu m³. Đến năm 1989, cả nước đã có 413 LTQD, chủ yếu do UBND cấp tỉnh quản lý. Tuy nhiên ở hầu hết các địa phương đều có sự chùng chéo giữa LTQD và chính quyền về quản lý Nhà nước về đất rừng và rừng.

Việc tập trung vào khai thác gỗ và không quan tâm đúng mức đến việc bảo vệ và làm giàu rừng đã làm cho nguồn tài nguyên rừng bị giảm nghiêm trọng, đặc biệt là từ đầu thập kỷ 80 (Nguyễn Văn Đăng 2001). Bên cạnh đó, quản lý Nhà nước thông qua hệ thống LTQD đã không thu hút được sự tham gia của người dân địa phương và không khuyến khích việc kinh doanh nghề rừng. Vào năm 1986, đã có khoảng 200 LTQD tại 20 tỉnh trên tổng số trên 400 LTQD đã không còn nguồn tài nguyên rừng để khai thác gỗ. Báo cáo tổng kết LTQD trong giai đoạn này đã đánh giá rằng hàng loạt các Lâm trường có năng lực yếu, không vốn, năm lực sản xuất kinh doanh yếu,... có sự lộn xộn trong quản lý Nhà nước và kinh doanh lâm nghiệp, quản lý Nhà nước về lâm nghiệp tại cấp cơ sở bị buông lỏng (Nguyễn Văn Đăng 2001:196).

⁴ Nguyễn Văn Đăng. Lâm nghiệp Việt Nam 1945-2000. Nhà xuất bản Nông Nghiệp. Hà Nội: 2001.

Để khắc phục tình trạng này, kể từ đây ngành lâm nghiệp đã chuyển trọng tâm từ khai tài nguyên sang xây dựng vốn rừng và sản xuất lâm sản (Sikor 1998).⁵ Nhiều cơ chế chính sách đã được đưa ra nhằm thực hiện mục tiêu này, bao gồm việc thành lập Bộ Lâm nghiệp năm 1990, sắp xếp và phân 3 loại rừng, đổi mới việc quản lý và lâm sản và thị trường lâm sản, bao gồm việc cho phép lưu thông hàng hóa lâm sản giữa các vùng, miền. Chỉ thị 19 ngày 16/7/1999 của Thủ tướng Chính phủ đã đề ra các biện pháp đẩy mạnh gỗ rừng trồng. Các chương trình trồng rừng cũng bắt đầu được thực hiện, đặc biệt là Chương trình 327 phủ xanh đất trống đồi núi trọc, các chương trình trồng và bảo vệ rừng có sự hỗ trợ của các tổ chức Quốc tế như FAO, UNDP, JICA... Đến năm 1992, cả nước còn lại 412 LTQD, đóng tại 42 tỉnh của 236 huyện trong cả nước (Nguyễn Văn Đăng 2001). Hầu hết các lâm trường này do UBND tỉnh quản lý. Thực hiện Quyết định 187 của Chính phủ về đổi mới LTQD năm 1999, nhiều diện tích đất trước đây do Lâm trường quản lý đã được thu hồi và giao lại cho người dân để trồng rừng. Lượng gỗ khai thác từ rừng tự nhiên giảm từ khoảng 1 triệu m³/năm kể từ trước năm 1990 xuống còn 300.000 m³ bắt đầu từ những năm 2000. Năm 1995, Chính phủ đưa ra chính sách cấm xuất khẩu gỗ tròn và khuyến khích nhập khẩu gỗ nguyên liệu từ nước ngoài.

Chính phủ xác định một trong những nguyên nhân làm suy thoái rừng là tập quán du canh du cư của đồng bào dân tộc. Do vậy, công tác bảo vệ và làm giàu vốn rừng được gắn với chính sách định canh định cư (ĐCĐC). Tính đến năm 1990, sau 20 năm thực hiện chính sách ĐCĐC, đã có khoảng 1,9 triệu nhân khẩu trên tổng số 1185 xã được định cư (Nguyễn Văn Đăng 2001). Tuy nhiên, chỉ có 30% số nhân khẩu này được ổn định, phần còn lại vẫn tiếp tục canh tác nương rẫy. Trong giai đoạn này, nhiều Lâm trường đã đóng vai trò quan trọng trong việc ổn định cuộc sống của người dân, thông qua việc xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, hỗ trợ phát triển sinh kế. Đến năm 2000, vẫn còn khoảng 280.000 hộ trên tổng số 2,5 triệu dân vẫn nằm trong diện được vận động ĐCĐC (cùng nguồn trích dẫn). Nhiều hộ vẫn tiếp tục được tiếp cận đất rừng đã giao cho LTQD để canh tác nương rẫy và khai thác các sản phẩm từ rừng. Tuy nhiên, do nhu cầu sử dụng đất rừng của các Lâm trường để trồng rừng ngày càng đẩy mạnh, và do dân số ngày càng tăng, áp lực của người dân lên đất đai ngày càng nóng. Điều này đặt LTQD trước bối cảnh phải thay đổi nhanh chóng, nhằm tạo mới và làm giàu tài nguyên rừng, cân bằng giữa lợi ích kinh tế của Lâm trường và cộng đồng địa phương. Kể từ 1991 đến nay LTQD đã trải qua 4 lần rà soát và tổ chức lại, trong đó bao gồm việc sắp xếp theo tinh thần của Nghị quyết 28-NQ/TW của Bộ chính trị ngày 26 tháng 6 năm 2003 và Nghị định 200/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004.

Thực hiện Nghị định 200, các Lâm trường thực hiện việc sắp xếp. Kết quả của việc sắp xếp được thể hiện tại bảng 2.

Bảng 2. Diễn biến số lượng LTQD

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Trước sắp xếp (2005)	Năm 2011	Tăng (+), giảm (-)
1	Số lượng LTQD	LTQD	256	0	-256
2	Chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn	Cty	0	148	+148
3	Chuyển thành công ty cổ phần	Cty	0	3	+3
4	Chuyển thành ban quản lý rừng (ban QLR)	Ban	0	91	+91
5	Giải thể	LTQD	0	14	+14

Nguồn: Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp.

Trong số 148 LTQD hiện đang tồn tại, chỉ có 10 lâm trường trực thuộc Trung ương; 138 Lâm trường còn lại trực thuộc UBND tỉnh. Bảng 3 thể hiện diễn biến sử dụng đất trong các LTQD.

Do quản lý một diện tích đất và rừng rất lớn, các Công ty lâm nghiệp ngoài việc tự tổ chức sản xuất còn phải kết hợp với các bên liên quan khác nhằm sử dụng và bảo vệ đất và tài nguyên rừng. Hiện trạng sử dụng đất của các Công ty lâm nghiệp và BQL rừng sau rà soát (đến 2011) được thể hiện tại bảng 4.

⁵ Sikor, T. (1998). Forest policy reform: from state to household forestry. In Stewards of Vietnam's Upland Forests, M. Poffenberger (ed.), Manila: Asia Forest Network, Research network report 10.

Bảng 3. Diễn biến sử dụng đất trong các LTQD

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Trước sắp xếp (2005)	Năm 2011	Tăng (+), giảm (-)
A	Tổng số (I+II)	Ha	4.091.000	2.064.690	-2.026.310
I	Đất Nông nghiệp	Ha	3.871.130	1.954.512	-1.916.618
1	Đất lâm nghiệp	Ha	3.828.000	1.904.700	-1.923.300
1.1	Đất rừng sản xuất	Ha	2.111.000	1.529.262	-581.738
1.2	Đất rừng phòng hộ	Ha	1.685.000	362.221	-1.322.779
1.3	Đất rừng đặc dụng	Ha	32.000	13.217	-18.783
2	Đất sản xuất nông nghiệp	Ha	43.130	49.812	+6.682
II	Đất khác	Ha	219.870	110.178	-109.692
B	Đất trả lại địa phương	Ha		585.167	
C	Diện tích đất bình quân của 1 LTQD/CTLN	Ha	15.980	13.945	-2.035

Nguồn: Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp.

Bảng 4. Diễn biến hình thức sử dụng đất trong các LTQD

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Trước sắp xếp (2005)	Năm 2011	Tăng (+), giảm (-)
I	Tổng diện tích đất	ha	4.091.000	2.064.690	-2.026.310
1	Tự tổ chức sản xuất, quản lý	ha	3.287.000	1.868.383	-1.418.617
2	Giao, khoán	ha	667.500	667.500	0
3	Liên doanh, liên kết	ha	33.690	23.102	-10.588
4	Cho thuê, mượn	ha	3.836	810	-3.026
5	Tranh chấp, lấn chiếm, xâm canh	ha	47.637	7.684	-39.953
6	Chưa rõ hình thức sử dụng	ha	50.920	50.920	0

Nguồn: Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp.

Bảng 4 cho thấy diện tích đất các LTQD tự tổ chức sản xuất, quản lý rất lớn. Tuy nhiên, nhiều LTQD thực hiện việc sản xuất và quản lý của mình thông qua các hợp đồng ngắn hạn, mang tính chất sự vụ (ví dụ trồng rừng, phát cỏ) đối với các cá nhân. Hợp đồng kết thúc khi các công việc này được thực hiện xong. Số liệu trong bảng 4 cũng cho thấy diện tích đất nằm trong diện tranh chấp, lấn chiếm, xâm canh năm 2011 chỉ còn chưa đến 8.000 ha. Con số này thấp hơn rất nhiều so với con số 65.120 ha được báo cáo tại Hội nghị tổng kết NQ28 ngày 6 tháng 1 năm 2012. Theo điều tra của nhóm nghiên cứu, chỉ tính riêng diện tích đất nằm trong diện tranh chấp, lấn chiếm của Công ty Lâm nghiệp Đồng Bắc đã lên tới trên 10.000 ha.

Hầu hết diện tích rừng hiện đang được giao cho các LTQD quản lý là rừng tự nhiên, thuộc loại rừng sản xuất. Diện tích rừng trồng chỉ chiếm chưa đến 1/4 trong tổng số diện tích đất có rừng. Bảng 5 mô tả hiện trạng quản lý tài nguyên rừng của LTQD.

Bảng 5. Hiện trạng quản lý tài nguyên rừng của LTQD

TT	Loại rừng	Diện tích rừng do các LTQD/CTLN quản lý (ha)	Tổng diện tích rừng cả nước năm 2010 ⁶ (ha)	Tỷ lệ % của cột (3)/cột (4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Diện tích đất có rừng	1.715.214	13.388.075	12,8
1	Phân theo nguồn gốc hình thành			
1.1	Rừng tự nhiên	1.336.139	10.304.816	12,9
1.2	Rừng trồng	379.075	3.083.259	12,2
2	Phân theo mục đích sử dụng			
2.1	Rừng sản xuất	1.401.799	6.373.491	22,0
2.2	Rừng phòng hộ	303.040	4.846.196	6,0
2.3	Rừng đặc dụng	10.375	2.002.276	0,5

Nguồn: Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp.

Tính đến năm 2011, tổng số lao động làm việc tại các LTQD là trên 16.000 người, trong đó trên 80% là lao động không xác định thời hạn, lao động ngắn hạn. Tính bình quân, mỗi lao động của Lâm trường sử dụng/quản lý khoảng trên 100 ha, với khoảng 20% trong đó là rừng trồng. Bảng 6 thể hiện diễn biến lao động trong các LTQD.

Bảng 6. Lao động trong các LTQD

TT	Chỉ tiêu	Trước sắp xếp (2005)	Năm 2011	Tăng (+), giảm (-)
1	Tổng số lao động (người)			
		68.578	16.651	-51.927
1.1	Lao động quản lý (người)	18.240	3.087	-15.153
1.2.	Lao động hợp đồng không xác định thời hạn, ngắn hạn (người)	50.338	13.564	-36.774
2	Diện tích bình quân theo lao động trong LTQD/CTLN			
2.1	Rừng tự nhiên (ha/lao động)	-	80,2	-
2.2	Rừng trồng (ha/lao động)	-	22,7	-

Nguồn: Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp.

Hiện 4.463.241 ha đất lâm nghiệp đã được giao cho khoảng 1,4 triệu hộ gia đình⁷, trong đó chỉ có 3.120.377 ha là đất rừng sản xuất. Tính bình quân, mỗi hộ gia đình hiện đang quản lý và sử dụng khoảng 2,6 ha đất rừng sản xuất. Với bình quân 4-5 khẩu/hộ như hiện nay thì mỗi khẩu chỉ có dưới 0,5 ha đất rừng sản xuất. Tuy nhiên, trong đất rừng sản xuất được giao cho hộ có một số diện tích không phù hợp cho canh tác, và một số diện tích đã có rừng tự nhiên là rừng sản xuất, và cho đến nay Nhà nước vẫn chưa có cơ chế để đảm bảo hộ có thể được hưởng lợi từ diện tích này.

Tại nhiều nơi ở miền núi, diện tích canh tác lúa nước của các hộ rất hạn chế và hiện có xu hướng bị thu hẹp bởi nguồn nước tưới hạn chế và bị thu hồi đất cho các dự án phát triển. Trong bối cảnh như vậy và trong điều kiện dân số ngày gia tăng thì sức ép lên đất lâm nghiệp càng ngày càng lớn. Mâu thuẫn đất đai đặc biệt giữa các Công ty lâm nghiệp, nơi có các diện tích đất tiếp giáp với địa bàn dân cư và các hộ dân xảy ra ở hầu hết các địa phương, với quy mô càng

⁶ Theo số liệu công bố tại Quyết định số 1828/QĐ-BNN-TCLN ngày 11/8/2011 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2010.

⁷ Báo cáo của Tổng cục Lâm nghiệp trình bày trong Hội thảo thường niên

ngày càng phổ biến, không chỉ đơn thuần là ở mức độ cá thể từng hộ gia đình mà nhiều nơi có sự tham gia của cả cộng đồng.

Theo Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số, giai đoạn 2002-2008 cả nước có trên 421.000 hộ không có đất ở, đất sản xuất (mới chỉ giải quyết được 210.377 hộ, chiếm gần 50%), giai đoạn 2009-2011 số hộ thiếu đất sản xuất tăng trở lại gần như giai đoạn trước với khoảng 347.000 hộ.⁸

2.4. Mâu thuẫn đất lâm nghiệp

Theo thống kê của Bộ TN & MT, khiếu kiện đất đai nói chung, trong đó bao gồm cả khiếu kiện có liên quan đến tranh chấp đất lâm nghiệp có xung hướng ngày càng gia tăng (World Bank 2011).⁹ Tron g năm 2003, tổng số vụ khiếu kiện có liên quan đến đất đai được gửi lên Bộ TN & MT là 5.211 vụ. Con số này đã tăng lên 10.650 vụ năm 2006 (cùng nguồn trích dẫn).

Tranh chấp bao gồm tranh chấp đất lâm nghiệp giữa Lâm trường và người dân không những có xu hướng tăng mà ngày càng kéo dài. Số liệu diện tích báo cáo về tranh chấp, lấn chiếm đất đai của Công ty lâm nghiệp bởi các hộ chưa bao gồm phần diện tích đất tranh chấp lấn chiếm mà các Ban quản lý rừng hiện đang quản lý.¹⁰ Tại nhiều địa phương, mâu thuẫn đất đai giữa Lâm trường và người dân đang diễn ra gay gắt, điển hình tại các địa bàn như huyện Hữu Lũng (Lạng Sơn)¹¹, Quảng Ninh (Quảng Bình)¹², Tương Dương (Nghệ An)¹³. Mâu thuẫn đất đai không chỉ diễn ra giữa người dân địa phương và Lâm trường, mà ở một số địa bàn đất do chính quyền quản lý lại địa phương (xã, huyện) và Lâm trường. Tại Thanh Sơn (Phú Thọ), nhiều diện tích đất lâm nghiệp nằm trong diện tranh chấp giữa Lâm trường Xuân Đài và chính quyền của các xã trong huyện (Tô Xuân Phúc 2007).¹⁴ Phần III dưới đây tập trung mô tả mâu thuẫn đất đai tại 4 địa bàn nơi nhóm nghiên cứu thực hiện khảo sát thực địa.

3. Mâu thuẫn đất đai tại 4 điểm nghiên cứu

3.1. Mâu thuẫn đất đai tại Công ty Lâm nghiệp Đông Bắc (Hữu Lũng, Lạng Sơn)

3.1.1. Bối cảnh

Công ty Trách nhiệm hữu hạn một thành viên Lâm nghiệp Đông Bắc (Công ty Đông Bắc) tiền thân là Liên hiệp các xí nghiệp gỗ trụ mỏ. Đến năm 2009 thực hiện theo NĐ200 của Chính phủ đã chuyển đổi thành Công ty Lâm nghiệp Đông Bắc. Hiện nhiệm vụ chính của Công ty là sản xuất kinh doanh rừng nguyên liệu giấy, gỗ trụ mỏ. Tổng diện tích tự nhiên được giao cho Công ty quản lý là 21.825,8 ha, nằm trên địa bàn 3 tỉnh: Bắc Giang (3.235,2 ha), Lạng Sơn

⁸ Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Báo cáo số 252 ngày 16 tháng 10 năm 2012.

⁹ World Bank. Compulsory land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam: The conceptual approach, land valuation and grievance redress mechanisms. Hanoi, 2011. Báo cáo phát triển Việt Nam 2010. Các thể chế hiện đại. Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam. Hà Nội 3-4 tháng 12 năm 2009.

¹⁰ Đến cuối năm 2011, cả nước có 276 Ban quản lý rừng phòng hộ, hiện đang quản lý tổng diện tích 4,2 triệu ha, trong đó có 3,2 triệu ha rừng phòng hộ, 77.291 ha rừng đặc dụng và 902.652 ha rừng sản xuất (Báo cáo sơ bộ của nhóm Ban quản lý rừng phòng hộ Tổng kết Nghị quyết 28-NQ/TW của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới và phát triển nông lâm trường Quốc doanh, 2012)

¹¹ Phòng NN & PTNT huyện Hữu Lũng (Lạng Sơn) và Trung tâm tư vấn quản lý bền vững tài nguyên và phát triển cộng đồng Đông Nam Á (CIRUM). Thực trạng quyền quản lý sử dụng đất lâm nghiệp giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Bài trình bày tại Hội thảo Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Hà Nội tháng 5 năm 2012.

¹² Quỹ phát triển nông thôn và giảm nghèo huyện Quảng Ninh – Quảng Bình. Thực trạng quản lý sử dụng đất rừng huyện Quảng Ninh – Quảng Bình sau thực hiện sắp xếp đổi mới LTQD. Bài trình bày tại Hội thảo Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Hà Nội tháng 5 năm 2012.

¹³ Nguyễn Thị Hương Giang. Thực trạng mâu thuẫn và đề xuất giải pháp trong quản lý sử dụng đất rừng tại huyện Tương Dương – Nghệ An. Bài trình bày tại Hội thảo Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Hà Nội tháng 5 năm 2012.

¹⁴ Tô Xuân Phúc. Forest property in the Vietnamese uplands: an ethnography of forest relations in three Dao villages. Lit-Verlag 2007.

(14.124,9 ha) và Thái Nguyên (4.465,7 ha). Thực hiện rà soát đất đai theo ND200, Công ty dự kiến trả về địa phương 12.776,6 ha nhưng hiện vẫn chưa thực hiện được. Thực tế, Công ty mới trả cho tỉnh Bắc Giang 1.516 ha và diện tích này hiện chưa giao lại cho dân.

Khu vực Hữu Lũng trước đây chủ yếu là rừng tự nhiên thuộc loại rừng giàu với nhiều loại gỗ quý, trong đó có những loại cây phát triển thành vùng tập trung có tiếng như các khu rừng Lim. Trong kháng chiến chống Pháp, nơi đây là vùng giáp ranh giữa vùng tạm chiếm và vùng cách mạng, nên dân cư rất ít (dân đi sơ tán hết và được gọi là vùng trắng). Sau hoà bình lập lại, Nhà nước thành lập quốc doanh lâm khẩn (sau này là Lâm trường Hữu Lũng) khai thác gỗ phục vụ phát triển kinh tế. Diện tích đất rừng giao cho Lâm trường quản lý bao trùm toàn bộ diện tích sản xuất và cả khu dân cư trước đây. Trong giai đoạn đó, dân cư tại địa phương ít, trung bình mỗi bản chỉ có 5 - 6 hộ. Từ sau năm 1960, dân cư trong vùng phát triển nhanh do dân từ các nơi khác sơ tán đến trong giai đoạn chiến tranh. Bên cạnh đó, lượng dân nhập cư theo chương trình khai hoang kinh tế mới từ các tỉnh Hà Tây, thị xã Lạng Sơn và Bắc Giang đã làm dân số tăng rất nhanh. Thời kỳ trước những năm 1989 - 1990, Lâm trường chủ yếu làm nhiệm vụ khai thác rừng tự nhiên. Các hộ dân tự phát làm nương rẫy trên khu vực đã khai thác của LTQD để sản xuất lương thực phục vụ hộ gia đình. Giống như nhiều nơi khác tại miền núi về cơ bản rừng tự nhiên ở Hữu Lũng đã bị khai thác trắng trở thành đất trống đồi trọc vào cuối những năm 1980. Kể từ đó, Lâm trường bắt đầu chuyển sang trồng rừng nguyên liệu, chủ yếu cây bạch đàn, phục vụ ngành khai thác mỏ và tiến hành đòi lại đất nương rẫy của các hộ khai hoang trước đó để trồng rừng, bởi số diện tích này nằm trọn trong diện tích Nhà nước giao cho Lâm trường quản lý. Nhiều hộ đã trả lại đất cho lâm trường. Tuy nhiên có một số hộ không trả lại và mà tiếp tục canh tác. Từ năm 2000 lâm trường khai thác rừng bạch đàn nguyên liệu.

Tân Thành và Thiện Kỳ là hai xã vùng 3 của huyện Hữu Lũng. Đây là nơi định cư của hơn 80% dân số là đồng bào Nùng và Cao Lan. Hiện cuộc sống của các hộ dân tại đây gặp nhiều khó khăn. Tỷ lệ hộ nghèo cao (45% ở xã Thiện Kỳ, 21% ở xã Tân Thành). Cả 2 xã có diện tích đất lâm nghiệp lớn, nhưng trên 75% diện tích của xã nằm trong phần diện tích đã được giao cho Công ty Đông Bắc. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp, chủ yếu là đất màu tại 2 xã rất thấp (trung bình khoảng 0,7 ha/hộ tại Thiện Kỳ và 0,3 ha/hộ tại Tân Thành).



Rừng bạch đàn của Công ty lâm nghiệp Hữu Lũng sát tận bờ tre của người dân

Ảnh: Phan Đình Nhã

3.1.2. Mâu thuẫn đất lâm nghiệp giữa công ty và người dân

Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty và các hộ dân xảy ra ở tất cả các thôn nơi Công ty được giao đất lâm nghiệp để sử dụng và quản lý. Con số thống kê của Công ty cho thấy tổng diện tích đất bị các hộ dân lấn chiếm lên tới 17.095 ha, chiếm 78,3% diện tích đất công ty hiện đang được giao quản lý. Chỉ tính riêng trên địa bàn khu vực thôn Cốt Cối thuộc xã Tân Thành, nơi Công ty có khoảng 400 ha đất lâm nghiệp thì phần diện tích bị lấn chiếm đã lên tới 272 ha và diện tích đang tranh chấp khoảng 70 ha. Mâu thuẫn đất đai xảy ra rất gay gắt, điều này cho Công ty không thể thực hiện được phương án quản lý rừng bền vững (FSC), từ đó mất cơ hội tăng giá trị cho gỗ rừng trồng.

Tại Hữu Lũng, tình trạng người dân lấn chiếm canh tác trên đất của Công ty đã diễn ra từ đầu những năm 80 khi người dân khai hoang trên diện tích của Lâm trường để canh tác nương rẫy. Mâu thuẫn đất đai diễn ra mạnh mẽ và phức tạp đặc biệt là từ năm 2005, khi các hộ nhận thức được tiềm năng kinh tế mà rừng trồng có thể đem lại. Mâu thuẫn phát sinh trên phần diện tích đất mà Lâm trường vừa khai thác rừng trồng, bởi các hộ sử dụng nhiều biện pháp nhằm ngăn cản không cho Công ty tái trồng rừng, nhằm tạo quỹ đất cho hộ.

Đến nay, Công ty đang quản lý 3.700 ha rừng trồng; khoảng 2.700 ha trong số này (72%) đã được Công ty khoán cho hộ. Trước năm 2009, Công ty đã triển khai thực hiện khoán, hay còn gọi là “liên doanh” theo cách gọi của người dân, với định mức khoán không thống nhất. Từ năm 2009, Công ty đưa ra 2 mức khoán. Thứ nhất, *rừng khoán quốc doanh*: Đây là hình thức do Công ty trực tiếp quản lý và đầu tư; các hộ tham gia vào hình thức này được trả công theo các hoạt động mà Công ty thuê hộ. Cụ thể, Công ty đầu tư toàn bộ giống, phân bón, và trả công chăm sóc cho các hộ tham gia. Đến khi khai thác (6 năm sau trồng), các hộ phải nộp cho công ty 35-70m³/ha tùy theo độ màu mỡ của đất tại từng địa bàn. Mức mà người dân phải nộp cho lâm trường giảm còn 25-50 m³/ha đối với rừng tái sinh phát triển từ chồi sau khai thác. Hình thức khoán hai là *rừng khoán hộ*. Đối với các diện tích trồng mới, nếu Công ty trực tiếp đầu tư thiết kế, đầu tư giống, phân bón, người dân tham gia liên doanh đầu tư công lao động thì đến kỳ khai thác người dân phải nộp 20-40m³/ha tùy theo mức độ màu mỡ của đất ở từng nơi. Đối với rừng chồi, người dân phải nộp 15-30m³/ha.

Tại thôn Cốt Cối nơi nhóm nghiên cứu thực hiện khảo sát sâu, Công ty duy trì 3 hình thức khoán khác nhau (bảng 7). Lý do chính mà Công ty đưa ra bởi Cốt Cối là một trong những địa bàn nghèo của xã, do vậy cần được ưu tiên hơn các thôn khác có mức sống tốt hơn.

Bảng 7. Hình thức khoán trồng và bảo vệ rừng của Công ty tại Cốt Cối

Hình thức	Đầu tư từ công ty	Sản lượng (m ³ gỗ) mà hộ phải nộp cho công ty
Chồi cây	Không	24 m ³ gỗ khi khai thác, với chu kỳ khai thác 4 năm
Khoán 1 (đối với diện tích từ 1,5 ha trở xuống/hộ)	Phân bón, giống, chỉ đạo kỹ thuật	26 m ³ gỗ khi khai thác, với chu kỳ trồng, chăm sóc 5 năm
Khoán 2 (diện tích lớn hơn 1,5 ha/hộ)	Phân bón, giống, chỉ đạo sản xuất	32 m ³ gỗ khi khai thác, sau chu kỳ 5 năm

Nguồn: báo cáo của Công ty

3.1.3. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai tại địa bàn

Tình trạng thiếu đất sản xuất không được quan tâm giải quyết:

Trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, dân cư trên địa bàn tăng nhanh (do dân di cư trở về và đến khai hoang theo chương trình kinh tế mới) nhưng chính quyền địa phương và lâm trường không có phương án giải quyết đất sản xuất cho các hộ. Trong bối cảnh này, người dân không có cách nào khác mà phải khai hoang trên phần đất của lâm trường. Trong thời gian này, sự kiểm soát của lâm trường về đất đai còn lỏng lẻo, từ đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng đất của người dân. Tuy nhiên, khi lâm trường bắt đầu có kế hoạch trồng rừng, lâm trường tiến hành thu hồi phần diện tích đất canh tác của các hộ. Kết quả là hầu hết diện tích đất nương rẫy của hộ bị mất đi. Tại thôn, diện tích đất lúa nước của mỗi hộ rất hạn chế, trung bình khoảng 1-2 sào/hộ. Hiện phần diện tích này đang có xu hướng giảm do việc thiếu nước canh tác. Nhiều hộ, đặc biệt là các hộ mới được thành lập thì không có loại đất này. Đến nay, đất

nương rẫy còn lại của các hộ lại rất hạn chế, thông thường chỉ khoảng 0,3-0,4 ha/hộ. Kết quả là 85% số hộ trong thôn hiện đang thiếu đất sản xuất. Để duy trì cuộc sống, các hộ không còn cách nào khác là phải duy trì canh tác trên diện tích đất của Công ty, đặc biệt là trên phần đất mà Công ty vừa khai thác rừng trồng. Kết quả là Công ty khai thác rừng trồng của mình đến đâu thì người dân tiến hành trồng keo và sắn của mình đến đó. Công ty muốn ký hợp đồng khoán với dân, nhằm dành thế chủ động và buộc người dân phải trả phần định mức sản phẩm theo quy định. Tuy nhiên, nhiều hộ không chấp nhận hình thức này. Điều này làm cho diện tích đất trồng rừng của Công ty liên tục bị giảm, và sẽ tiếp tục giảm trong tương lai. Tại một số địa bàn Công ty đã không dám tiếp tục khai thác rừng trồng của mình, bởi lo sợ khi khai thác xong sẽ không giữ được đất.

Bất công trong quản lý sử dụng đất của Công ty

Sự bất công trong quản lý và sử dụng đất rừng trồng của Công ty cũng là một nguyên nhân làm phát sinh mâu thuẫn đất đai tại địa phương. Sự bất công này được thể hiện qua hình thức khoán mà Công ty áp dụng đối với các hộ trồng và bảo vệ rừng. Các hộ nhận khoán và chính quyền huyện, xã đều bày tỏ sự bất bình về phương thức khoán của Công ty, đó là không thực hiện theo 4 “quản”¹⁵ mà thực hiện khoán gọn. Theo các hộ này và chính quyền cơ sở, sản lượng khoán quá cao, ít nhất chiếm 40 – 50% tổng sản lượng khai thác nên phần lợi ích của người nhận khoán rất thấp (ước tính trung bình chỉ khoảng 2 – 2,5 triệu đồng/ha/năm). Hiện Công ty chưa phải nộp tiền thuê đất cho Nhà nước, và vì vậy hình thức khoán hộ thực chất là hình thức phát canh thu tô.

Nhiều hộ, đặc biệt là những hộ không có khả năng lấn chiếm vào diện tích đất của Công ty bởi lý do không còn nguồn đất trống, thì vẫn muốn nhận khoán với Công ty, bởi đây là cách duy nhất giúp hộ có được tiếp cận đối với đất đai. Tuy nhiên, Công ty lại khoán hầu hết diện tích đất của mình nằm trong địa bàn thôn 1 người ngoài thôn, là người rất giàu có. Trong bối cảnh đất sản xuất thiếu trầm trọng, các hộ tại Cốt Cối nhìn nhận điều này là sự bất công.

Theo định mức được xác định tại thông báo 118 của Công ty, mỗi hộ tại địa phương sẽ được nhận khoán khoảng 1-1,5 ha. Thực tế lại không như vậy: tại thôn Cốt Cối, bình quân mỗi hộ chỉ nhận được 0,5-0,7 ha; tổng số diện tích khoán cho tất cả các hộ trong thôn (khoảng 50 – 60 ha) lại không bằng diện tích nằm trong thôn mà Công ty khoán cho 1 hộ từ bên ngoài (120 ha). Cũng theo các hộ trong thôn, họ cũng không được tham gia vào Chương trình 327 và 661 mà Công ty thực hiện trước đây, bởi diện tích nằm trong diện khoán bảo vệ lại được Công ty trao cho các cá nhân bên ngoài thôn.

Mâu thuẫn về đất đai bùng nổ từ chính sự bất công này. Các hộ không chấp nhận trong bối cảnh cuộc sống của gia đình mình khó khăn do thiếu đất sản xuất, trong khi người ngoài cộng đồng, là người giàu, lại vào canh tác trên diện tích đất ngay gần nhà mình, bao gồm cả phần đất nương rẫy cũ của hộ. Người dân đặt câu hỏi về tính minh bạch và động cơ của Công ty khi đất được trao cho người ngoài thôn, và bày tỏ sự bất bình đối với Công ty và người nhận đất từ bên ngoài. Các hộ tại Cốt Cối sử dụng những từ như “vơ vét”, “tham nhũng”, “làm giàu”, “tư lợi”, “thông đồng” để phản ánh mối quan hệ giữa cán bộ của Công ty và người nhận đất sống ngoài thôn. Mâu thuẫn đất đai diễn ra hết sức phức tạp, với nhiều hình thức – đánh như cãi, chửi nhau, người dân làm đơn (cá nhân và cả tập thể) gửi UBND xã, huyện và gửi lãnh đạo Công ty. Các hộ trong thôn cũng bí mật phá bỏ cây của người ngoài thôn, điều này dẫn đến xô xát lớn giữa 2 bên. Theo ông Phó chủ tịch xã Tân Thành, người phụ trách về vấn đề đất đai tại địa bàn, thời gian dành cho việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa các hộ dân và Công ty chiếm tới khoảng 70% quỹ thời gian tổng số thời gian làm việc của ông. Hàng năm có hàng trăm vụ tranh chấp đất đai được kiến nghị lên xã.

Khi tranh chấp xảy ra giữa các hộ trong thôn và người nhận đất đến từ bên, người bên ngoài sử dụng hợp đồng nhận khoán với Công ty như một bằng chứng về quyền hợp pháp của mình và yêu cầu UBND xã và Công ty can thiệp. Họ cũng sử dụng những biện pháp mang tính “phi hợp pháp” như thuê “đầu gấu”, “con nghiện” vào để đánh dọa dân. Xô xát đã xảy ra giữa người dân và các nhóm này. Điều này làm cho mối quan hệ giữa Công ty, người ngoài và người dân tại thôn hiện vẫn còn hết sức căng thẳng và phức tạp.

Mâu thuẫn giữa quyền truyền thống và quyền hợp pháp

Do yếu tố lịch sử đã làm phát sinh thực tế là trên cùng một mảnh đất tồn tại các quyền tiếp cận đất đai khác nhau của hộ trong thôn, các hộ ngoài thôn và Công ty. Các hộ và Công ty sử dụng các cơ sở khác nhau (pháp lý, truyền thống)

¹⁵ Theo quy định, Công ty khi khoán cho dân cần thực hiện: Quản lý đất đai, quản lý kỹ thuật, quản lý kế hoạch và quản lý sản phẩm

để bảo vệ và duy trì quyền tiếp cận đối với đất đai của mình, điều này là nguyên nhân dẫn đến các tranh chấp đất đai như hiện nay.

Quyền truyền thống đối với đất đai của các hộ được thiết lập từ trước đây. Tại nhiều nơi thậm chí quyền này còn được thiết lập trước khi hình thành các Lâm trường. Việc quốc hữu hóa nguồn tài nguyên rừng của Nhà nước, theo đó Nhà nước thành lập hệ thống Lâm trường nhằm quản lý tài nguyên rừng và đất lâm nghiệp trong cả nước dẫn đến thực tế là Nhà nước đã phủ nhận quyền truyền thống của các hộ đồng bào dân tộc và cộng đồng. Tại hầu hết tại các địa phương có đất lâm nghiệp, diện tích đất được giao cho Lâm trường thông thường chỉ được khoanh vẽ trên bản đồ mà không có điều tra kiểm chứng tại thực địa. Phần đất giao cho lâm trường quản lý thường bao trùm toàn bộ diện tích đất mà các hộ đã canh tác từ trước đây. Tại xã Tân Thành (Hữu Lũng) toàn bộ diện tích đất trên địa bàn xã, bao gồm cả khu hành chính xã nằm trong diện tích đất mà Lâm trường quản lý. Điều này dẫn đến sự chông chéo về các quyền đối với đất đai, giữa các cơ quan, cá nhân, tổ chức với nhau, và giữa quyền truyền thống của người dân đã hình thành từ trước kia và quyền pháp lý được thiết lập trong giai đoạn sau này. Hợp đồng khoán, bảo vệ mà Công ty kí kết với các cá nhân bên ngoài cộng đồng, đặc biệt trên nền đất mà người dân tại chỗ đã có quyền canh tác truyền thống đã tạo thêm một “lớp” các quyền và nghĩa vụ mới có liên quan đến việc sử dụng và quản lý đất đai. Điều này làm cho mối quan hệ giữa các bên liên quan qua đất đai đã phức tạp lại càng trở lên phức tạp.

Tuy không được pháp luật thừa nhận, quyền canh tác truyền thống của các hộ mình trên đất vẫn được cộng đồng công nhận. Điều này là một trong những nguyên nhân dẫn đến mâu thuẫn đất đai tại địa bàn nghiên cứu. Tại Cốt Cối, một số phần diện tích mà Công ty kí hợp đồng khoán với các hộ lại trùng với phần diện tích đất các hộ khác, bao gồm cả các hộ ở các thôn lân cận, có quyền canh tác truyền thống. Hiện nay tình trạng này diễn ra khá phổ biến. Tại Thôn Cốt Cối có đến gần 70 ha trong tổng số 150 ha đất giao khoán cho hộ trong thôn nằm trong diện tích tranh chấp do sự chông chéo giữa quyền hợp pháp và quyền truyền thống. Trường hợp điển hình là Hội Phụ nữ của thôn Cốt Cối được Công ty giao nhận khoán trồng rừng 10 ha, nhưng phần diện tích này nằm trong diện tích canh tác truyền thống của 3 hộ khác thuộc thôn Ngôn nằm kề với Cốt Cối. Kết quả là Hội phụ nữ trồng cây xuống thì lại 3 hộ thôn Ngôn công khai nhổ cây để trồng sản và cây của mình. Tình trạng này cũng diễn ra đối với một số hộ gia đình tại Cốt Cối khi diện tích khoán của họ nằm trong diện tích đất canh tác của các hộ khác thuộc thôn kề bên.

3.1.4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn hiện tại

Hiện vẫn chưa có cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai tại địa bàn. Vai trò của UBND xã trong việc giải quyết tranh chấp rất hạn chế, chủ yếu chỉ dừng lại ở mức độ hòa giải. UBND huyện có vai trò lớn hơn so với cấp xã, nhưng do thiếu cơ sở và nguồn lực giải quyết tranh chấp (thiếu bản đồ thực tế, thiếu mốc giới trên thực địa, thiếu cán bộ và ngân sách) các tranh chấp đất đai khi lên đến cấp huyện thì thường rơi vào bế tắc. Bên cạnh đó, về mặt quản lý Công ty không trực thuộc Chính quyền địa phương mà do Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam quản lý, vai trò của Chính quyền huyện và xã trong việc chỉ đạo Công ty giải quyết tranh chấp đối với người dân là không khả thi. Bên cạnh đó, do không phải là đơn vị chủ quản của Công ty, UBND tỉnh cũng không ưu tiên phân bổ tài chính nhằm giúp Công ty giải quyết tranh chấp, trong đó bao gồm kinh phí thực hiện việc rà soát, đo đạc và chia đất cho các hộ. Trong cuộc họp với UBND huyện về vấn đề tranh chấp đất đai, Chủ tịch UBND huyện Hữu Lũng thừa nhận rằng kể cả khi Công ty trả lại một phần đất để huyện để giao cho dân, huyện cũng sẽ không có kinh phí thực hiện việc rà soát và giao đất cho người dân nếu UBND tỉnh không cấp kinh phí, và cũng không biết sẽ giải quyết mâu thuẫn, đặc biệt là mâu thuẫn về chông chéo giữa quyền hợp pháp và truyền thống bằng cách nào.

3.2. Tranh chấp đất giữa Công ty Long Đại và người dân tại xã Trường Sơn, huyện Quảng Ninh, Quảng Bình

3.2.1. Bối cảnh

Công ty TNHH MTV lâm công nghiệp Long Đại (Công ty Long Đại), tiền thân là Liên hiệp lâm công nghiệp Long Đại trực thuộc Bộ Lâm nghiệp. Đến năm 1989 Công ty được chuyển về cho UBND tỉnh Quảng Bình quản lý. Năm 2010 Công ty đổi tên thành Công ty TNHH MTV Lâm Công nghiệp Long Đại. Nhiệm vụ chính của Công ty hiện nay là quản lý bảo vệ rừng, kinh doanh rừng, chế biến lâm sản và dịch vụ. Sau sắp xếp theo tinh thần của NĐ 200 của Chính phủ, diện tích đất đai của Công ty được giao quản lý 100.035 ha, trong đó có 71.000 ha là rừng tự nhiên, khoảng 17.000 ha rừng trồng và 11.500 ha đất chưa có rừng. Hiện Công ty đang tiếp xem xét khả năng thực hiện phương án chứng chỉ rừng

bền vững cho 35.000 ha rừng tự nhiên mà Công ty đang quản lý, với kỳ vọng trong tương lai Công ty sẽ tăng được doanh thu từ việc khai thác gỗ có chứng chỉ.

Thực hiện NĐ 200 Công ty đã thực hiện việc rà soát đất đai. Diện tích sau rà soát đã trả về địa phương là 1.637 ha. Tuy nhiên, phần diện tích trả lại thường nằm xa khu dân cư và đất xấu, không phù hợp cho việc trồng rừng (đất núi đá, không có đường tiếp cận), do vậy không phù hợp để giao lại cho các hộ dân bời. Theo dự kiến Công ty sẽ tiếp tục trả về địa phương khoảng 11.657 ha, bắt đầu từ năm 2011.

Trường Sơn là một xã thuộc huyện Quảng Ninh tỉnh Quảng Bình. Đến nay, hầu hết (96,4%) diện tích đất lâm nghiệp của xã là đất do các Lâm trường và Ban quản lý rừng phòng hộ quản lý, với tổng diện tích trên 70.000 ha. Hiện nay 60% dân số của xã là đồng bào Vân Kiều.

Khu vực xã Trường Sơn là vùng rừng núi biên giới, trước đây là vùng bị tàn phá khốc liệt trong chiến tranh nên dân cư thường rất thưa thớt. Về lý thuyết, tài nguyên rừng bao gồm cả đất do lâm trường quản lý. Trên thực tế, đất rừng hầu như chưa được quản lý trong giai đoạn này. Từ sau năm 1972, nhiều đồng bào Vân Kiều từ Quảng Trị ra định cư và lập nên nhiều bản mới dọc theo sông Long Đại. Sinh kế của các hộ dân chủ yếu dựa vào phát nương làm rẫy, sản phẩm từ rừng và một phần canh tác nông nghiệp (trồng rau, đậu, lạc...) ở các thung lũng hẹp ven sông, suối. Khi nhà nước vận động đồng bào dân tộc chấm dứt phát nương làm rẫy, định canh định cư, đồng bào Vân Kiều thực hiện theo vận động. Tuy nhiên, chính quyền lại không bố trí được nguồn đất canh tác cho người dân để thay thế phần diện tích nương rẫy đã bỏ. Đất màu ven suối rất nhỏ, không đủ đảm bảo nhu cầu cuộc sống cho các hộ, đặc biệt trong bối cảnh dân số không ngừng tăng. Đến nay, các hộ dân trong địa bàn xã, bao gồm gần 100 hộ dân người Vân Kiều thuộc thôn Khe Cát, nơi nhóm tác giả tiến hành nghiên cứu thực địa, đang thiếu đất canh tác trầm trọng. Diện tích đất canh tác bình quân của mỗi hộ (4-5 khẩu) khoảng 0,4 ha, chủ yếu là đất trồng màu ven suối. Các hộ cũng được giao đất lâm nghiệp, tuy nhiên diện tích rất hạn chế, với mức bình quân khoảng 0,8 ha/hộ. Tuy nhiên, số hộ được giao đất lâm nghiệp chỉ chiếm 46%/tổng số hộ tại thôn, bởi quỹ đất của xã không còn. Tại bản Khe Cát, 100 % số hộ thiếu đất canh tác, điều này làm cho cuộc sống của các hộ đặc biệt khó khăn. Tỷ lệ hộ nghèo trong toàn xã khoảng 52%, trong đó các hộ dân tộc Vân Kiều, bao gồm tất cả các hộ tại Khe Cát, có tỷ lệ nghèo lên tới 80%. Hiện hàng năm nhà nước phải hỗ trợ lương thực cứu đói.



Rừng của công ty Long Đại “vây quanh” bản làng ở xã Trường Sơn, huyện Quảng Ninh, tỉnh Quảng Bình

Ảnh: Đỗ Duy Khôi

3.2.2. Mâu thuẫn đất đai trên địa bàn

Xã Trường Sơn có tổng số 15 bản đồng bào dân tộc. Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty và người dân xảy ra ở tất cả 15 bản của xã. Theo báo cáo của Công ty, tổng diện tích đất tranh chấp của cả Công ty chỉ khoảng 42 ha và diện tích lấn chiếm 20 ha. Con số thực tế còn lớn hơn rất nhiều. Chỉ tính riêng trên địa bàn xã Trường Sơn, diện tích có tranh chấp giữa Công ty với UBND xã đã khoảng 164 ha. Tại bản Khe Cát, diện tích tranh chấp giữa các hộ dân với Công ty lên tới trên 56 ha. Phần diện tích tranh chấp này là do người dân không cho Công ty trồng lại rừng sau khi Công ty thác khác rừng trồng trên đất của mình. Bên cạnh đó, phần diện tích mà các hộ lấn chiếm khoảng 20 – 30 ha, thông thường là các khu đất nằm gần với nhà của mình, chủ yếu để trồng sắn.

Tình trạng thiếu đất sản xuất đã được người dân kiến nghị với chính quyền xã và Công ty nhiều lần nhưng không có kết quả. Sau thời gian dài chờ đợi nhưng không được các cấp chính quyền giải quyết, và từ khi có con đường Hồ Chí Minh (2005) chạy qua gần thôn được hoàn thành, tình trạng xâm lấn đất của Công ty để trồng sắn và tình trạng khai thác gỗ từ rừng tự nhiên đang ngày có xu hướng tăng. Hiện nay nhiều hộ gia đình tại bản Khe Cát có thành viên tham gia khai thác gỗ từ rừng tự nhiên mà Công ty đang quản lý.

Cũng tại bản Khe Cát, trong khuôn khổ của Chương trình 661, Công ty đã tiến hành khoán gần 20 ha cho các hộ trong để trồng rừng. Mặc dù đến nay rừng trồng đã đến chu kỳ khai thác nhưng hiện phần diện tích này vẫn chưa được khai thác do mâu thuẫn giữa 2 bên: cả người dân và Công ty đều cho rằng đấy là rừng của mình, và điều này dẫn đến tranh chấp giữa 2 bên.

Thực hiện tinh thần ND200, Công ty triển khai khoán trồng rừng cho các hộ, với diện tích 4.481 ha trên tổng số 17.000 ha đất rừng trồng của Công ty. Tuy nhiên, cũng giống như trường hợp của Công ty Đông Bắc, số diện tích khoán lại được giao cho các hộ bên ngoài cộng đồng, thường là những người có mối quan hệ thân cận với Công ty. Toàn bộ các

hộ tại xã Trường Sơn không nhận được các hợp đồng khoán. Điều này không chỉ gây ra nhiều bức xúc cho người dân mà còn cả cho chính quyền Xã Trường Sơn và Huyện Quảng Ninh.

Người dân và chính quyền xã, huyện đã nhiều lần kiến nghị với Công ty và đề nghị Công ty cấp đất cho dân để ổn định cuộc sống. Khiếu kiện về đất đai giữa người dân và Công ty đã xảy ra, nhưng cho đến nay vẫn chưa được giải quyết. Người dân vẫn chưa có đủ đất canh tác để ổn định cuộc sống. Lòng tin của người dân vào Công ty và Chính quyền địa phương đang dần bị mai một. Nguy cơ về xung đột đất đai, mất ổn định xã hội càng ngày càng lan rộng. Tại Trường Sơn, mâu thuẫn thường mang tính tập thể, bao gồm cả cộng đồng cùng tham gia. Tranh chấp thường thể hiện ở các hình thức sau:

- Công ty khai thác rừng trồng đến đâu thì các hộ trồng sẵn đến đấy
- Tất cả hộ dân của bản (như trường hợp bản Khe Cát) ngăn cản không cho công ty tiếp tục trồng rừng sau khi Công ty khai thác
- Cả cộng đồng bao vây, không cho công ty khai thác phần diện tích rừng trồng Công ty giao khoán cho dân trong khuôn khổ Chương trình 661
- Các hộ phát rừng trồng sẵn, trồng keo ở khu vực gần khu dân cư, trên đất của công ty

3.2.3. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai

Các nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng mâu thuẫn đất đai giữa người dân và Công ty bao gồm việc thiếu đất canh tác trầm trọng của người dân, người dân thấy bất công trong việc sử dụng đất của Công ty, và sự yếu kém của chính quyền địa phương trong việc giải quyết mâu thuẫn.

Người dân thiếu đất canh tác

Thiếu đất canh tác trầm trọng là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng mâu thuẫn đất đai giữa Công ty và người dân trên địa bàn. Thiếu đất cũng làm cho tỷ lệ hộ nghèo tại địa bàn cao, đặc biệt trong các hộ Vân Kiều tại bản Khe Cát Khe Cát. Trước đây sinh kế của các hộ phụ thuộc hoàn toàn vào canh tác nương rẫy. Chính sách định canh định cư của nhà nước được thực hiện trong bối cảnh không có nguồn sinh kế mới thay thế nguồn sinh kế cũ đã mất đi đã làm cho cuộc sống của các hộ hết sức khó khăn do thiếu đất sản xuất. Diện tích đất lâm nghiệp giao cho Lâm trường quản lý đã bao chiếm toàn bộ diện tích đất sản xuất truyền thống của hộ. Đất sản xuất của hộ còn lại chỉ là những diện tích ít ỏi, nằm gần ven sông suối do hộ tự canh tác. Tuy nhiên, diện tích này ngày càng bị thu hẹp do sạt lở gây ra bởi lũ lụt. Thiếu đất sản xuất và không có nguồn thu buộc các hộ dân phải canh tác vào phần diện tích đất của Công ty. Một người dân Vân Kiều tại Khe Cát nhớ lại câu chuyện về tranh chấp đất đai giữa hộ và Công ty. Sau khi Công ty khai thác rừng trồng trên phần diện tích tiếp giáp với nhà mình, hộ đã tiến hành trồng sẵn. Cán bộ của Công ty đến không cho hộ trồng sẵn vào diện tích đó và hỏi “Ai cho phép ông trồng sẵn vào đây [trên diện tích mà công ty vừa khai thác cây]”. Người dân này vén áo, chỉ vào bụng của mình và trả lời “*cái bụng đói của tôi bảo tôi phải làm như vậy.*”

Bất công trong sử dụng đất

Thực trạng hiện nay ở nhiều nơi cho thấy các hộ dân, cộng đồng dân tộc sinh sống ở những nơi đất đai rộng lớn nhưng lại thiếu đất sản xuất, dẫn đến cuộc sống khó khăn, trong khi các Công ty lâm nghiệp lại bao chiếm phần lớn diện tích đất rừng, và nhiều khi sử dụng không hiệu quả. Điều này đã gây ra nhiều bức xúc, không phải chỉ từ những người dân nghèo, mà còn cả chính quyền địa phương. Phản ánh tình trạng thiếu đất sản xuất của người dân, ông Phó chủ tịch xã Trường Sơn nói: “*Người dân Vân Kiều sống dọc đường Hồ Chí Minh, ngoảnh ra trước cửa nhà là thung lũng hẹp, mỗi hộ chỉ được 1 – 2 sào đất màu nhưng lại đang bị mất đất do sạt lở thường xuyên. Ngoảnh ra sau ngay cạnh nhà, đất rừng rộng bao la nhưng lại là đất của lâm trường, bà con muốn có một mảnh nhỏ để trồng sắn cũng không có. Sản xuất không đủ ăn nên năm nào Nhà nước phải hỗ trợ lương thực cứu đói.*”

Người dân đã thiếu đất lại không được tham gia nhận khoán trồng rừng với Công ty. Công ty chỉ ký hợp đồng khoán với các cá nhân bên ngoài, thông thường là những người có quan hệ chặt chẽ với các cán bộ của Công ty. Người dân đặt câu hỏi về tính minh bạch của các hình thức khoán này cũng như mối quan hệ giữa các cán bộ của công ty và người nhận khoán. Người dân và thậm chí một số cán bộ xã tại Trường Sơn đặt câu hỏi nếu Công ty giao được đất cho người bên ngoài thì tại sao lại không giao được đất cho người dân, những người đang thực sự cần đất để duy trì cuộc sống hàng ngày của mình? Người dân cho rằng hình thức sử dụng và quản lý đất rừng của Công ty như hiện nay là rất

bất công, và điều này đã trở thành động lực cho người dân lấn chiếm đất của Công ty để canh tác. Động lực này có vẻ ngày càng lớn, bởi sức ép về dân số và thị trường hàng hóa nông sản lên đất đai ngày càng gia tăng.

Sự kém hiệu quả trong cơ chế giải quyết mâu thuẫn

Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty và người dân ngày càng gia tăng phản ánh sự thất vọng của người dân đối với cơ chế giải quyết mâu thuẫn hiện tại. Người dân tại Trường Sơn bao gồm cả các hộ Vân Kiều tại bản Khe Cát đã nhiều lần gửi đơn kiến nghị hoặc phản ánh những bức xúc có liên quan đến việc thiếu đất canh tác qua những lần tiếp xúc cử tri. Tuy nhiên đến nay chính quyền các cấp vẫn chưa giải quyết theo nguyện vọng của người dân. Nếu tình trạng mâu thuẫn đất đai không được giải quyết triệt để, nhằm đảm bảo đất canh tác cho các hộ thì bất ổn xã hội là điều không thể tránh khỏi trong tương lai. Một người dân tại bản Khe Cát chia sẻ: *“Chấp hành chủ trương Nhà nước, mình không phá rừng, không lấn chiếm đất của Lâm trường. Nhưng đề nghị mãi, kiến nghị mãi mà chính quyền vẫn không lo đất sản xuất cho dân... cứ bảo chờ giải quyết. Biết chờ đến bao giờ?... Mình chờ được, nhưng bụng đói thì không chờ được, đã đến lúc phải làm liều để có đất sản xuất. Nếu Nhà nước không sớm giải quyết thì chưa biết chuyện gì xảy ra...”*

Thất vọng của người dân về vấn đề yếu kém của chính quyền trong việc giải quyết mâu thuẫn đất đai đã dẫn đến sự mất lòng tin của người dân vào bộ máy chính quyền. Gần đây, khi có tranh chấp xảy ra người dân không báo cho Chính quyền biết như cách họ thường làm trước đây mà thường tự ý giải quyết theo cách của họ: Cả cộng đồng ngăn cản không cho Công ty trồng rừng trên diện tích Công ty vừa khai thác. Người dân còn tạo sức ép lên cả hệ thống chính trị của xã, nhằm tạo sức ép lên chính quyền để có những hành động cụ thể, giải quyết nhu cầu đất canh tác cho dân. Trong kỳ chuẩn bị bầu cử hội đồng nhân các cấp năm 2011, tại xã Trường Sơn một số cộng đồng dân tộc Vân Kiều, bao gồm các hộ tại Khe Cát, đã không tham gia bầu cử, với lý do rằng *“bầu ra cán bộ nhưng cán bộ không giúp gì được cho dân thì bầu ra để làm gì”*. Người dân chỉ đồng ý tham gia bầu cử sau khi cán bộ xã xuống trực tiếp làm việc với dân, và hứa sẽ giải quyết bài toán đất đai cho dân.

3.2.4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn

Hiện vẫn chưa có một cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai giữa Công ty Long Đại và người dân xã Trường Sơn. Theo Công ty, nhà nước đã trao quyền hợp pháp đối với đất đai và tài nguyên rừng cho Công ty, với bằng chứng là sổ đỏ mà Công ty hiện đã được cấp, vì vậy tất cả các hoạt động canh tác của người dân trên phần đất của Công ty đều là bất hợp pháp. Người dân thì cho rằng để duy trì cuộc sống ổn định thì họ cần phải có đủ đất để canh tác. Chính quyền cơ sở, đặc biệt là chính quyền cấp xã bao gồm những người gần dân nhất, hiểu thực trạng cuộc sống của dân, và họ đứng về phía người dân. Tuy nhiên với quyền hạn chế, và không phải đơn vị quản lý Công ty, họ gặp phải rất nhiều hạn chế trong xử lý tranh chấp.

Để giải quyết tình trạng thiếu đất cho các hộ dân, từ năm 2010, chính quyền xã đã tổ chức nhiều đợt điều tra khảo sát nhu cầu đất sản xuất của các hộ, rà soát diện tích đất đai có thể thu hồi giao lại cho người dân và trình lên cấp có thẩm quyền xem xét, giải quyết. Kết quả đến tháng 11/2012 UBND tỉnh đã có quyết định thu hồi 2.112 ha của Công ty trả về địa phương để giao lại cho người dân thiếu đất. Tuy nhiên, diện tích này chưa được rà soát thu hồi. Bên cạnh đó, diện tích này cũng chỉ đáp ứng được 1/3 diện tích theo đề nghị của UBND xã. Theo đánh giá của UBND xã và một số ban ngành chức năng của huyện, trong số diện tích thu hồi này chỉ khoảng gần 900 ha có khả năng sản xuất, còn lại là ở vùng xa, điều kiện đi lại khó khăn, ngay cả Công ty lâm nghiệp cũng không sử dụng hiệu quả được phần diện tích này, bởi vậy mới quyết định trả lại cho địa phương. Theo luồng quan điểm này, việc Công ty trả đất cho địa phương thực chất không phải Công ty trả quyền lợi về đất đai cho chính quyền và cho dân, mà thực chất là Công ty chuyển trách nhiệm trong việc quản lý đất, bảo vệ rừng ở những nơi khó quản lý cho chính quyền địa phương và dân. Điều này không giúp giải quyết được thực trạng mâu thuẫn đất đai giữa Công ty và các hộ. Nói cách khác, tranh chấp đất đai vẫn đang và sẽ còn tiếp tục với chiều hướng gia tăng trong tương lai.

3.3. Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty M’Đrắk và người dân địa phương tại Đăk Lăk

3.3.1. Bối cảnh

Lâm trường M’Đrắk được hình thành do sự hợp nhất của Lâm trường M’Đrắk và Nông trường Phượng Hoàng. Năm 2007 Lâm trường M’Đrắk đổi tên thành Công ty lâm nghiệp M’Đrắk hoạt động theo luật doanh nghiệp, quản lý phần diện tích 26.769 ha (diện tích rà soát và đã trả về địa phương khoảng hơn 3.000 ha), trong đó rừng tự nhiên 15.643

ha (rừng phòng hộ 1.763 ha, rừng sản xuất 13.879 ha), rừng trồng 2.903 ha (khoán cho khoảng 1.000 hộ). Năm 2007, Công ty có ý định áp dụng phương án quản lý rừng bền vững, nhằm tạo giá trị gia tăng cho nguồn gỗ khai thác. Tuy nhiên, xung đột đất đai là một trong những nguyên nhân dẫn đến Công ty không thể thực hiện phương án này.

Xã Krông Jing của huyện M'Đrắk là 1 trong 5 xã có đất lâm nghiệp của Công ty. Tổng diện tích tự nhiên của toàn xã là 7.452 ha, trong đó đất lâm nghiệp chiếm 1.949 ha (đất có rừng tự nhiên 819 ha, rừng trồng 861 ha). Dân số toàn xã năm 2011 là 9.437 người (2.041 hộ) với 9 dân tộc, trong đó đồng bào dân tộc thiểu số chiếm 69%, chủ yếu là đồng bào dân tộc Ê Đê và các dân tộc di cư từ miền Bắc. Sinh kế của phần lớn hộ dân dựa vào sản xuất nông nghiệp. Diện tích lúa nước bình quân của mỗi hộ trong xã khoảng 0,24 ha và đất màu 1,2 ha/hộ. Tỷ lệ nghèo toàn xã khoảng 35%.

Trong thời kỳ chiến tranh, các buôn làng của xã Krông Jing thường cư trú dọc theo con suối thuộc xã Cư Prao, tiếp giáp với xã hiện tại. Vào thời gian đó, người dân chủ yếu sống dựa vào canh tác nương rẫy. Đến năm 1978, thực hiện chương trình ổn định dân cư, các buôn làng được bố trí định cư ở vị trí hiện tại. Đến năm 1984 – 1985 chính quyền quy hoạch khu dân cư. Trước 1995, sinh kế của đồng bào vừa làm rẫy trên phần đất của lâm trường vừa canh tác lúa nước. Từ sau 1995 đến nay, nhà nước vận động hạn chế phát nương làm rẫy. Ngoài lúa nước đồng bào chỉ còn một ít đất màu ven chân đồi và gần khu vực ruộng nước. Nguồn thu từ các loại cây trồng trên rẫy truyền thống, rẫy luân canh gần như chấm dứt. Vì vậy, sức ép lên đất sản xuất càng ngày gia tăng bởi áp lực gia tăng dân số, bao gồm cả dân nhập cư theo chương trình kinh tế mới và di cư tự do.

3.3.2. Thực trạng mâu thuẫn đất đai tại địa bàn

Mâu thuẫn về đất đai giữa Công ty M'Đrắk và người dân xảy ra tại tất cả 5 xã của huyện, bao gồm xã Krông Jing. Tại xã này, người dân của 6 buôn (trên 15 buôn của cả xã) đã canh tác trên phần diện tích đất của Công ty. Thực tế, phần diện tích đất khoảng gần 3.000 ha mà Công ty đã trả về địa phương sau thực hiện rà soát chủ yếu là diện tích đã bị các hộ lấn chiếm mà Công ty đã mất khả năng thu hồi. Theo báo cáo của Công ty, diện tích bị lấn chiếm hiện nay chỉ khoảng 20 – 30 ha. Tuy nhiên, qua điều tra thực tế của nhóm nghiên cứu, diện tích có tranh chấp và lấn chiếm lớn hơn rất nhiều và hàng năm vẫn có chiều hướng tăng lên. Xâm lấn đất rừng tự nhiên làm nương rẫy, khai thác gỗ xảy ra đặc biệt diễn ra mạnh ở các địa bàn có nhiều đồng bào dân tộc di cư tự do (H'Mông, Tày).

Đối với đất rừng trồng của Công ty, năm 2012 diện tích có tranh chấp, lấn chiếm khoảng 250 – 300 ha và có nguy cơ gia tăng khi công ty khai thác rừng trồng. Chỉ tính riêng tại xã Krông Jing trong năm 2012 đã có khoảng 60 hộ xâm lấn đất rừng để trồng sắn và mía với diện tích khoảng 60 – 70 ha.

Nhiều hộ dân nhận khoán trồng rừng với Công ty nhưng thay vì thực hiện theo hợp đồng (trồng keo), họ chuyển sang trồng cây nông nghiệp như sắn và mía, với lý do bởi lợi ích do rừng trồng mang lại thấp (ước đạt 1 – 2 triệu đồng/ha/năm) trong khi trồng sắn và mía cho thu nhập 40 – 60 triệu đồng/ha/năm. Mặt khác, đất ở đây lại tương đối bằng phẳng, thuận lợi cho canh tác nông nghiệp. Điều này đã khuyến khích các hộ trồng sắn và mía mà không trồng rừng. Các hộ khác không nhận khoán thì lấn chiếm phần đất của Công ty sau khi Công ty khai thác rừng trồng. Điều này làm cho Công ty không dám tiếp tục khai thác rừng trồng mặc dù cây đã đến tuổi khai thác. Tình trạng xâm lấn diện tích đất rừng trồng của Công ty ngày càng tăng và đang diễn ra trên diện rộng. Một số hộ chặt phá cây của Công ty và của các hộ nhận khoán để lấy đất trồng mía và sắn của mình. Họ còn chiếm đất của Công ty sau khi Công ty khai thác gỗ rừng trồng. Thậm chí ở nhiều nơi rừng trồng của Công ty còn chưa đến tuổi khai thác thì các hộ đã tiến hành trồng xen sắn để giữ chỗ trước. Các hộ đòi Công ty trả lại phần đất canh tác truyền thống của mình cũng bắt đầu diễn ra, làm gia tăng căng thẳng về đất đai giữa 2 bên.

3.3.3. Nguyên nhân

Người dân thiếu đất sản xuất

Thiếu đất sản xuất là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tỷ lệ hộ nghèo cao tại địa phương. Hiện có khoảng 30% số hộ tại địa phương đang thiếu đất sản xuất. Do không còn được canh tác nương rẫy, khi định cư chỉ được cấp phần đất lúa nước hạn chế nên tình trạng thiếu đất canh tác mặc dù chưa ở mức độ gay gắt như tại xã Tân Thành (Hữu Lũng) và Trường Sơn (Quảng Ninh) nhưng số hộ thiếu đất sản xuất ngày càng tăng và từ đó sức ép dân số lên đất đai ngày càng lớn. Người dân tại cộng đồng đã nhiều lần có kiến nghị với Chính quyền và Công ty để giải quyết đất sản xuất cho dân nhưng tới nay các kiến nghị này vẫn chưa được giải quyết. Thiếu đất sản xuất buộc người dân phải canh tác trên phần đất của công ty để canh tác nhằm duy trì sinh kế và thoát nghèo.

Sử dụng đất của Công ty không hiệu quả

Trồng cây nông nghiệp (sắn, mía) đem lại hiệu quả kinh tế cao hơn nhiều so với trồng rừng. Trong điều kiện thiếu đất và nhận thấy rằng mía và sắn có tiềm năng giúp hộ thoát nghèo, người dân thấy việc sử dụng đất để trồng keo như cách mà Công ty đang làm là không hiệu quả. Và điều này càng khó chấp nhận hơn đối với người dân khi họ thấy Công ty đang trồng keo trên chính diện tích đất mà hộ canh tác nương rẫy trước đây. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến các hộ xâm lấn đất của công ty để trồng cây nông nghiệp.

Mở rộng thị trường nông sản

Tranh chấp đất đai còn phát sinh bởi sự phát triển của thị trường nông sản, bao gồm cả thị trường cho sắn và mía. Việc phát triển thị trường của nông sản tạo cơ hội cho các hộ dân cải thiện sinh kế thông qua việc đầu tư trồng sắn và mía, và điều này làm cho sức ép lên đất đai ngày càng gia tăng. Không phải bất cứ hộ nào liên quan đến tranh chấp đều là những hộ thiếu đất. Người dân thiếu đất canh tác xâm lấn vào diện tích đất của Công ty để trồng sắn và mía đã kéo theo một số hộ không thiếu đất lợi dụng chiếm đất. Điều này đã làm cho tranh chấp đất đai ngày càng trở nên phức tạp.

Sự lạm quyền của chính quyền địa phương

Thực hiện NĐ200, Công ty đã rà soát đất đai trả về địa phương khoảng 3.000 ha nhằm mục đích giải quyết tình trạng thiếu đất sản xuất cho người dân. Tuy nhiên đến nay mặc dù đất đã trả cho chính quyền đã hơn 3 năm nhưng chính quyền chưa giao diện tích này cho dân. Trong khi đó chính quyền lại cắt một phần đất này cho các công ty tư nhân để trồng cà phê làm khu công nghiệp. Điều này gây nhiều bức xúc cho người dân đặc biệt đối với những hộ thiếu đất. Giải thích về nguyên nhân chưa giao lại đất cho dân, Chính quyền nêu một số lý do như không có kinh phí để tổ chức rà soát giao đất, chưa có giải pháp giải quyết mâu thuẫn giữa các hộ đang lấn chiếm sử dụng và các hộ không lấn chiếm thiếu đất sản xuất.

3.3.4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn hiện tại

Hình thức tuyên truyền vận động thuyết phục các hộ trả lại đất lấn chiếm hoặc tuân thủ hợp đồng nhận khoán với công ty (không trồng cây nông nghiệp) hiện đang được Công ty và Chính quyền áp dụng là không hiệu quả. Lý do bởi cơ chế này chưa giải quyết được cốt lõi của vấn đề. Chính vì vậy cho đến nay hầu hết các vụ tranh chấp, mâu thuẫn vẫn chưa được giải quyết. Năm 2012 tại Buôn Tai (xã Krông Jing) có 17 hộ xâm lấn đất rừng trồng của Công ty nhưng Công ty và chính quyền cơ sở chỉ vận động được 6 hộ đồng ý ký hợp đồng và trồng rừng. Các hộ còn lại vẫn tiếp tục canh tác trên phần diện tích đã lấn chiếm.

3.4. Mâu thuẫn đất đai giữa Công ty Lộc Bắc và người dân tại Lâm Đồng

3.4.1. Bối cảnh

Công ty lâm nghiệp Lộc Bắc được thành lập năm 2008 tiền thân là Lâm trường Lộc Bắc với tổng diện tích đất rừng được giao quản lý 32.849 ha nằm trên địa bàn 2 xã Lộc Bảo và Lộc Bắc của huyện Bảo Lâm tỉnh Lâm Đồng. Năm 2008, Lâm trường Lộc Bắc được chuyển đổi thành Công ty Lâm nghiệp Lộc Bắc, diện tích đất lâm nghiệp được giao quản lý còn lại là 28.840 ha, trong đó có 3.000 ha rừng phòng hộ, 780 ha rừng trồng, còn lại là rừng sản xuất. Thực hiện theo NĐ 200, Công ty đã rà soát và dự kiến trả về địa phương quản lý khoảng gần 5.000 ha nhưng hiện vẫn chưa thực hiện được. Trong giai đoạn 2006 - 2011, thực hiện theo yêu cầu của UBND tỉnh, đơn vị quản lý trực tiếp Công ty, Công ty đã thực hiện rà soát và chuyển đổi khoảng 5.000 ha đất rừng tự nhiên, được xác định là rừng nghèo, sang diện tích để trồng cây công nghiệp, cây ăn quả (cao su, cà phê, mít,...). Số diện tích đất này được UBND tỉnh giao cho 19 công ty, phần lớn trong số đó là công ty tư nhân đóng trên địa bàn tỉnh.

Xã Lộc Bảo, huyện Bảo Lâm có diện tích đất lâm nghiệp chiếm khoảng 91% diện tích tự nhiên của xã. Tuy nhiên, chủ yếu diện tích đất lâm nghiệp lại thuộc quyền quản lý của Công ty Lộc Bắc. Năm 2011 dân số toàn xã khoảng 3.370 người (826 hộ), trong đó người dân Châu Mạ chiếm 61%, còn lại là các dân tộc khác như Kinh, H'Mông, Dao, Tày, Nùng. Đến nay, sinh kế của phần lớn hộ dân đã chuyển đổi từ sản xuất tự cung tự cấp sang trồng cây công nghiệp hàng hoá như chè, cà phê, điều nhưng cuộc sống còn nhiều khó khăn, đặc biệt là đồng bào dân tộc tại chỗ. Tỷ lệ nghèo đói của dân tộc thiểu số tại chỗ như người Châu Mạ còn cao, khoảng 41%.

Thôn 3 thuộc xã Lộc Bảo có 4 buôn (Buôn B'xa A, B'xa B, Bru, Xnia). Trước năm 1978 người dân thuộc 4 thôn này định cư dọc theo sông Đồng Nai, giáp với Đăk Nông. Đến năm 1978, Nhà nước thực hiện chương trình ổn định dân cư chuyển các buôn ra định cư như hiện nay. Toàn bộ khu vực định cư và sản xuất của đồng bào trước đây giao cho Lâm trường quản lý (gồm cả đất nương rẫy, rừng tâm linh, rừng văn hoá truyền thống). Khi đến định cư sinh kế của đồng bào vẫn dựa vào nương rẫy trên đất của lâm trường. Đến năm 1994, Nhà nước vận động chuyển sang trồng cây công nghiệp (Cà phê, Điều, Chè) trên khu vực nương rẫy/đất màu ven khu dân cư và chấm dứt phát nương làm rẫy. Thời gian đầu, dân số còn ít và đất mới nên cuộc sống của đồng bào chưa khó khăn. Từ sau 2000 đến nay, nhất là khi hệ thống giao thông được cải thiện (có công trình thủy điện Đồng Nai 4, Đồng Nai 5) gia tăng thêm dân nhập cư (H'Mông, Tày, Nùng, Kinh,...) và đất đai bị bạc màu sản xuất không hiệu quả (khu vực định cư đất xấu hơn rất nhiều so với nơi cũ), nên áp lực thiếu đất sản xuất ngày càng gia tăng. Đến nay, toàn bộ diện tích đất rẫy cũ của hộ đã nằm trong phần diện tích 5.000 ha mà Công ty đã trả lại cho UBND tỉnh, trước khi Ủy Ban giao lại diện tích đất này cho 19 Công ty tư nhân.

3.4.2. Thực trạng mâu thuẫn đất đai tại địa bàn

Khu vực sinh sống của cộng đồng dân tộc Châu Mạ tại huyện Bảo Lâm là căn cứ địa Cách mạng từ thời kháng chiến. Đồng bào ở đây tin tưởng và đi theo Cách mạng, nên có ý thức chấp hành pháp luật cao, do vậy rất ít xảy ra tình trạng xâm lấn đất rừng do Nhà nước quản lý. Tuy nhiên, hưởng ứng cuộc vận động định canh định cư của nhà nước dẫn đến một thực tế là người dân đang thiếu đất canh tác trầm trọng. Tại xã Lộc Bảo có 191 hộ, chiếm gần ¼ tổng số hộ trong xã đang thiếu đất canh tác. Để duy trì sinh kế của mình, các hộ này hiện đang phải đi làm thuê cho Công ty cao su đóng trên địa bàn.

Trong vài năm trở lại đây, do thiếu đất nhiều hộ dân đã quay lại canh tác trên diện tích đất rẫy cũ của mình, mặc dù hiện diện tích này đã được giao cho Công ty Lộc Bắc quản lý, hoặc đã được chuyển cho các công ty trồng cao su, bao gồm Công ty cao su Bảo Lâm, thuộc Tổng công ty Cao su Đồng Nai. Xung đột đất đai diễn ra rất phổ biến tại địa bàn, đặc biệt từ khi UBND tỉnh quyết định giao 5.000 ha đất rừng tự nhiên, được cắt ra từ Công ty Lộc Bắc để giao cho các Công ty cao su. Đến năm 2012, hầu hết tất cả các Công ty cao su được tỉnh cấp đất đều có diện tích đất bị các hộ lấn chiếm, trong đó Công ty cao su Bảo Lâm có diện tích đang bị tranh chấp lớn nhất, khoảng 120 ha. Hiện nhiều hộ dân đã trồng cà phê và ngăn cản không cho công ty trồng cao su vào đất rẫy cũ của mình. Tranh chấp đất đai xảy thường xuyên, đôi khi dẫn đến xô xát, điển hình là việc người dân tại xã Lộc Bảo kéo đến đập phá văn phòng của Công ty cao su Bảo Lâm năm 2009. Tại thôn 3 xã Lộc Bảo, người dân tại thôn đã 3 lần (năm 2000, 2008 và 2012) làm văn bản kiến nghị Chính quyền cấp đất cho dân để ổn định cuộc sống. Tuy nhiên, thay vì cấp đất sản xuất cho dân, UBND tỉnh lại cấp đất cho Công ty cao su.

3.4.3. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai tại địa bàn

Thiếu đất sản xuất

Thiếu đất sản xuất là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng mâu thuẫn đất đai tại địa phương. Lý do người dân thiếu đất là bởi khi thực hiện định canh định cư chính quyền và lâm trường không có nguồn đất canh tác thay thế cho diện tích đất nương rẫy của hộ bị mất đi. Thiếu đất là nguyên nhân chính dẫn đến tỉ lệ hộ nghèo cao tại xã. Trong bối cảnh như vậy, để duy trì sinh kế người dân buộc phải “lấn chiếm” diện tích đất của Công ty lâm nghiệp và công ty cao su. Đất nương rẫy cũ của hộ là phần diện tích mà các hộ “lấn chiếm” nhiều nhất. Theo đánh giá của cán bộ xã và các hộ dân tại thôn 3 nơi nhóm tiến hành nghiên cứu sâu, nếu mỗi hộ có 1-2 ha đất để canh tác thì cuộc sống của hộ chắc chắn sẽ được đảm bảo, và tỉ lệ hộ nghèo chắc chắn sẽ không cao như hiện nay.

Bất công trong sử dụng đất

Sự bất công trong sử dụng và quản lý đất đai là nguyên nhân gây bùng phát về tranh chấp đất đai tại địa phương. Sự bất công thể hiện trên một số khía cạnh sau:

- Do thiếu đất canh tác, người dân đã nhiều lần kiến nghị với Chính quyền đề nghị cấp đất sản xuất để đảm bảo cuộc sống. Tuy nhiên, thay vì cấp đất cho người dân, Chính quyền lại cấp đất cho các Công ty cao su. Trớ trêu hơn, diện tích đất mà Chính quyền cấp cho Công ty cao su lại trùng vào diện tích đất nương rẫy cũ của các hộ, bao gồm cả diện tích rừng truyền thống của cộng đồng. Đây cũng chính là phần diện tích hộ trước đó

đã kiến nghị Chính quyền giao cho họ để canh tác, nhưng Chính quyền không đồng ý, với lý do là diện tích này có rừng giàu và thuộc đất di tích cách mạng.

- Chuyển đổi đất rừng sang cao su đồng nghĩa với việc chặt bỏ toàn bộ cây rừng trên đất. Nhiều người dân cho rằng đây là hành động phá rừng, đặc biệt đối với diện tích rừng nằm xung quanh thôn, nơi người dân đã từng gắn kết lâu dài. Nhiều hộ cho rằng phá rừng, trồng cao su, lợi ích đem lại cho công ty tư nhân không phải cho cộng đồng, trong bối cảnh các hộ thiếu đất, tỉ lệ hộ nghèo cao là hành động không thể chấp nhận. *“Công ty phá rừng để làm giàu được thì tại sao Nhà nước lại cấm chúng tôi canh tác khởi đời?”* là câu hỏi mà một người dân trong thôn 3 đặt ra khi tiếp xúc với nhóm nghiên cứu.
- Một số công ty được cấp đất để trồng Cao su hiện nay mới chỉ dừng lại ở việc khai thác gỗ. Người dân địa phương cho rằng các công ty này thực ra không thực sự muốn đầu tư trồng Cao su, và cũng không có tiềm lực tài chính để đầu tư vào trồng Cao su, mà thực chất chỉ xin đất, khai thác gỗ và sau này sẽ bán đất cho người khác.

Cơ chế giải quyết tranh chấp không hiệu quả

Do thiếu đất canh tác, cộng đồng có đơn tập thể đề nghị các cấp Chính quyền giao đất nhiều lần từ năm 2000, 2008, và 2012, nhưng cho đến nay Chính quyền vẫn chưa giải quyết. Việc UBND tỉnh giao đất cho các Công ty cao su, thay vì giao cho cộng đồng dẫn đến thực tế người dân mất lòng tin vào chính quyền. Phản ánh điều này, Ông K’Ba, cựu chiến binh thôn 3 (buôn B’xa) nói *“Người dân Châu Mạ theo cách mạng hy vọng khi Tổ quốc được độc lập tự do sẽ có đất sản xuất. Nhưng thực tế đến nay biết bao lần người dân kiến nghị xin đất vẫn không được giải quyết. Nếu bây giờ có chiến tranh chắc người dân Châu Mạ sẽ không theo cách mạng như ngày xưa nữa”*. Theo lời ông Hoàng Minh Đệ, thôn 3 *“Nhà nước đầu tư rất nhiều tỷ đồng hỗ trợ giống cây, giống Trâu, Bò, Lợn cho đồng bào dân tộc nhưng bà con còn nghèo đói phải bán để ăn. Vấn đề cơ bản nhất để sản xuất thoát nghèo là đất đai lại không được nhà nước quan tâm... Người dân trong buôn đã họp nhiều lần và có kiến nghị bằng văn bản hoặc phản ánh qua tiếp xúc cử tri nhưng tỉnh và huyện cứ hứa mà không được giải quyết. Người dân Châu Mạ theo cách mạng, khi cách mạng thành công người dân chúng tôi có cảm giác bị bỏ rơi”*.



Nhóm nghiên cứu thảo luận với người dân về thực trạng quản lý đất đai tại xã Lộc Bắc, huyện Bảo Lâm, tỉnh Lâm Đồng

Ảnh: Đỗ Duy Khôi

3.4.4. Giải pháp giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện tại

Việc giải quyết mâu thuẫn trong quản lý sử dụng đất của Chính quyền địa phương và Công ty lâm nghiệp phổ biến là biện pháp tuyên truyền vận động thuyết phục các hộ trả lại đất lấn chiếm hoặc vận động các hộ chờ. Cho đến nay, hầu hết các vụ xảy ra tranh chấp, mâu thuẫn chưa được giải quyết và để tồn đọng kéo dài.

Công ty Lộc Bắc dự kiến trả về cho địa phương khoảng 4.000-5.000 ha để giải quyết đất sản xuất cho các hộ thiếu đất. Dự kiến này có trước khi UBND tỉnh quyết định chuyển đổi 5.000 ha đất rừng sang cho các Công ty cao su. Tuy nhiên, Chính quyền địa phương khi đó nói rằng chưa có kinh phí để rà soát bóc tách nhằm lập hồ sơ trả về địa phương, làm cơ sở để giao cho dân. Điều khó hiểu là tỉnh lại bố trí đủ kinh phí để thực hiện rà soát chuyển đất rừng giao cho các công ty cao su.

4. Một số nét chính về mâu thuẫn đất đai tại các địa phương

Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số ngày 16 tháng 10 năm 2012 của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội cho thấy tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất của đồng bào dân tộc thiểu số rất trầm trọng (Ủy ban Thường vụ Quốc hội).¹⁶ Theo Báo cáo này, trong giai đoạn 2002-2008 cả nước đã có trên 421.000 hộ không có đất ở, đất sản xuất, chiếm khoảng 19,2% tổng số hộ dân tộc thiểu số của cả nước. Con số về các hộ thiếu đất có chiều hướng ngày càng gia tăng. Chỉ tính trong giai đoạn 2009-2011 đã có trên 347.000 hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số đất (cùng nguồn trích dẫn). Các nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng thiếu đất của các hộ đồng bào dân tộc thiểu số được xác định trong Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội bao gồm:

- Tại nhiều địa phương các hộ vẫn duy trì hình thức canh tác nương rẫy, tuy nhiên diện tích này càng ngày càng suy giảm, do đất bạc màu và do thiên tai
- Dân số tăng nhanh, trong khi quỹ đất không tăng
- Mất đất do các hộ nghèo trong điều kiện khó khăn phải bán đất
- Do xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng
- Do việc di dân tự do
- Do Chính quyền chưa bố trí được đất cho dân
- Do hoạt động tích tụ đất đai của một số cá nhân và doanh nghiệp
- Do chính sách quản lý đất đai tại cấp địa phương còn lỏng lẻo, không quản lý được những giao dịch về đất đai
- Do Chính quyền thiếu nguồn kinh phí trong việc thực hiện chính sách đất đai

Để khắc phục tình trạng thiếu đất sản xuất cho các hộ đồng bào, Chính phủ ban hành Quyết định 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/7/2004 về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo có đời sống khó khăn, theo đó quy định mức đất tối thiểu của 1 hộ là 0,15 ha đất lúa 2 vụ, hoặc 0,25 ha đất lúa 1 vụ, hoặc 0,5 ha đất màu (cho cây trồng cạn). Tuy nhiên định mức này quá thấp, không đảm bảo cho đồng bào dân tộc thiểu số có thể thoát nghèo. Theo điều tra của Viện Tư vấn Phát triển (CODE) tiến hành năm 2012 tại một số địa bàn vùng Tây Nguyên thì thậm chí đối với các hộ người Kinh có kinh nghiệm canh tác, đầu tư thâm canh cao diện tích này cũng rất khó đảm bảo cuộc sống. Theo điều tra này, nếu không có đất lúa thì mỗi hộ người Kinh vùng miền núi cũng cần tối thiểu 1ha đất màu mới đủ khả năng thoát nghèo. Đồng bào dân tộc thường có trình độ thâm canh thấp hơn so với các hộ người Kinh sẽ cần tối thiểu một diện tích gấp 1,5 – 2 lần định mức của hộ người Kinh mới có thể thoát nghèo, tương ứng với mức 1,5 – 2 ha đất màu/hộ.

Để có quỹ đất thực hiện Quyết định 134, Chính phủ ban hành Quyết định 146/2005/QĐ-TTg ngày 15/6/2006 về chính sách thu hồi đất sản xuất của các nông, lâm trường để giao cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo (từ thực hiện rà soát đất đai theo NQ 28 của Bộ Chính trị và NĐ 200 của Chính phủ). Tuy nhiên, nhiều diện tích đất sau rà soát vẫn chưa được giao lại cho dân. Có 2 lí do cơ bản gây ra sự chậm trễ này. Thứ nhất, một số diện tích đất có chất

¹⁶ Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số, ngày 16 tháng 10 năm 2012.

lượng xấu, xa khu dân cư nên, không phù hợp cho canh tác dẫn đến người dân không muốn nhận. Thứ 2, Chính quyền địa phương không có kinh phí để thực hiện việc giao đất. Trên thực tế, ngay cả khi giải quyết được hai nội dung nêu trên thì quỹ đất rà soát từ NQ28 và NĐ 200 vẫn chưa đáp ứng đủ để hỗ trợ đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Điều này lý giải tại sao vẫn còn có trên 347.000 hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số vẫn thiếu đất trong giai đoạn 2009-2011.

Báo cáo này dựa trên nghiên cứu trường hợp tại 4 điểm. Báo cáo chỉ ra rằng thiếu đất là nguyên nhân chính dẫn đến mâu thuẫn đất đai giữa người dân địa phương và Công ty lâm nghiệp. Tuy nhiên thiếu đất chỉ là một trong một số nguyên nhân dẫn đến mâu thuẫn đất đai tại các địa bàn này. Các nguyên nhân quan trọng khác bao gồm sự bất công trong sử dụng đất của lâm trường và chính quyền địa phương, và sự phát triển của hàng hóa nông sản.

4.1. Nguyên nhân mâu thuẫn đất đai

Thiếu đất sản xuất

Nguyên nhân này được tìm thấy tại tất cả các điểm nghiên cứu nhóm tiến hành khảo sát. Các địa bàn này, nhiều hộ gia đình có diện tích đất lúa nước và đất màu hạn chế. Các hộ mới tách nếu không được bố mẹ chia đất thì không có đất canh tác. Nhiều người dân cho rằng nơi nào có các Lâm trường là nơi đó người dân thiếu đất sản xuất trầm trọng nhất, nguyên nhân là do khi hình thành Lâm trường Nhà nước đã khoanh toàn bộ diện tích đất canh tác của người dân và giao cho Lâm trường quản lý, trong đó bao gồm cả phần diện tích đất nương rẫy của hộ. Mặt khác, gia tăng dân số (tự nhiên và cơ học) làm gia tăng áp lực lên đất và tác động tiêu cực đến quỹ đất của địa phương. Ở một số nơi đất do lâm trường quản lý trước đây đã được trao trả cho Chính quyền làm cơ sở để giao cho dân. Tuy nhiên, Chính quyền địa phương lại chưa quan tâm đến giao cho dân. Tại một số địa bàn, UBND xã còn quỹ đất canh tác, tuy nhiên xã cũng chậm tổ chức giao cho dân. Tại một số nơi khác, lâm trường đã được cấp sổ đỏ đối với phần diện tích đất của mình. Sổ đỏ là cơ sở pháp lý nhằm xác định quyền hợp pháp của lâm trường đối với đất đai. Mặc dù vậy, trong bối cảnh thiếu đất, người dân không còn cách nào khác là phải canh tác trên phần diện tích mà nhà nước đã giao cho lâm trường. Điều này làm phát sinh mâu thuẫn đất đai tại địa phương.

Bất bình đẳng trong sử dụng đất

Nhiều người dân cảm thấy mình bị thiệt thòi so với lâm trường và người bên ngoài trong tiếp cận và sử dụng đất, và điều này làm bùng phát các mâu thuẫn đất đai tại một số địa phương. Sự bất bình đẳng thể hiện trên một số khía cạnh:

- Người dân thiếu đất canh tác và điều này dẫn đến tỉ lệ hộ nghèo cao trong cộng đồng.
- Lâm trường có nhiều đất nhưng lại giao cho người ngoài cộng đồng, thường là những người giàu có và có quyền lực
- Chính quyền thu hồi đất của lâm trường nhưng không giao cho dân tại chỗ là những người thiếu đất mà giao cho các công ty tư nhân
- Các công ty tư nhân chặt rừng để trồng cao su trên diện tích rừng mà người dân đã gắn kết, bảo vệ từ khi sinh ra và lớn lên

Báo cáo kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri gửi đến kỳ họp thứ ba, Quốc hội khóa XIII nhấn mạnh: “cử tri có nhiều ý kiến cho rằng, việc quản lý, sử dụng đất ở các nông, lâm trường còn thiếu chặt chẽ, sai mục đích, hiệu quả thấp; tranh chấp xảy ra ở nhiều nơi, nhưng còn để kéo dài hoặc chưa được quan tâm giải quyết”¹⁷

Việc thực hiện không đúng các chính sách đất đai tại một số địa phương cũng làm nảy sinh các bất bình trong dân, từ đó gây mâu thuẫn đất đai. Trong phần có liên quan đến kiến nghị của cử tri về đất đai, Báo cáo kết quả giám sát kiến nghị của cử tri đề cập “có trường hợp, tuy một số diện tích đất không được Thủ tướng Chính phủ quy hoạch là vùng trồng cao su, nhưng 3 tỉnh... đã quyết định chuyển 5.068,86 ha đất trồng rừng sang trồng cây cao su...”. Điều này cho thấy rằng khi chính quyền địa phương không thực hiện đúng quy định về sử dụng đất, ưu tiên doanh nghiệp trong khi người dân bị thiệt thòi thì cũng có thể làm phát sinh mâu thuẫn tại địa phương.

¹⁷ Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Báo cáo kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri gửi đến kỳ họp thứ ba, Quốc hội khóa XIII. Báo cáo số 265 ngày 7 tháng 11 năm 2012.

Sự thiếu công bằng trong sử dụng đất tại một số địa phương cũng được nhấn mạnh trong báo cáo giám sát, trong đó đề cập “các công ty nông, lâm nghiệp ... đều thuộc diện phải thuê đất... nhưng hầu hết các công ty... hiện chưa ký hợp đồng thuê đất, hoặc có ký hợp đồng thì cũng chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai, trong khi đó, khi thực hiện giao khoán đất cho các hộ dân sản xuất, trong hợp đồng khoán, người dân phải nộp giá trị sản phẩm và cả tiền thuê đất cho nông trường, lâm trường, dẫn đến tình trạng thiếu công bằng, không khách quan dễ xảy ra lãng phí, tiêu cực...” Điều này cũng được thể hiện tại một số địa bàn mà nhóm nghiên cứu thực địa, đặc biệt tại Hữu Lũng. Tại đây, người dân và chính quyền địa phương cho rằng hình thức khoán sản phẩm mà Công ty thực hiện với hộ thực chất là hình thức phát canh thu tô và điều này là không công bằng đối với người dân. Điều này cũng là nguyên nhân gây phát sinh mâu thuẫn đất đai.

Vai trò của thị trường hàng hóa nông sản

Việc phát triển thị trường đặc biệt đối với các sản phẩm nông lâm sản tại nhiều nơi ở vùng núi tác động trực tiếp và đôi khi làm gia tăng tính phức tạp của mâu thuẫn đất đai tại một số địa phương. Thị trường phát triển và mở rộng chủ yếu do việc phát triển hệ thống giao thông miền núi. Điều này giúp cho việc mua, bán các sản phẩm nông lâm sản sản xuất ra ở vùng núi thuận lợi hơn rất nhiều so với khi chưa có hệ thống giao thông. Lợi nhuận thu được từ canh tác trên đất cũng tăng lên, và điều này đẩy giá trị của đất tăng cao. Trước đây canh tác trên đất đem lại hiệu quả thấp, thì nay thông qua việc trồng các cây trồng có giá trị thị trường cao đất không chỉ giúp duy trì sinh kế mà còn có giúp cho việc tích lũy. Giá trị của đất ngày càng tăng cao làm cho các đối tượng tìm cách để tiếp cận và kiểm soát đất đai. Điều này làm cho mâu thuẫn đất đai ngày càng trở lên phức tạp.

Quyền truyền thống và quyền hợp pháp đối với đất đai

Tại nhiều nơi, bao gồm tất cả các địa bàn mà nhóm nghiên cứu sâu, mâu thuẫn đất đai còn do yếu tố lịch sử. Khi thành lập hệ thống lâm trường, nhà nước đã giao toàn bộ diện tích đất lâm nghiệp trong cả nước cho các lâm trường quản lý. Ở nhiều nơi, diện tích đất giao cho lâm trường bao gồm tất cả diện tích đất canh tác của hộ. Tuy luật phát hiện chưa công nhận quyền canh tác truyền thống của người dân đối với đất đai, đặc biệt là đất nương rẫy, nhưng các quyền này lại được thừa nhận bởi các hộ trong cộng đồng và người dân ở các cộng đồng lân cận. Việc đòi lại các quyền canh tác truyền thống trong bối cảnh nhà nước đã công nhận quyền hợp pháp về đất đai cho Lâm trường đã làm cho các hộ dân và lâm trường đối đầu nhau trong sử dụng đất.

4.2. Quy mô mâu thuẫn

Theo báo cáo số 595 ngày 17/5/2012 của Tổng cục Lâm nghiệp, tổng diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm của các công ty lâm nghiệp trong cả nước hiện chỉ có hơn 7.000 ha. Con số này được tập hợp từ nguồn số liệu do các công ty lâm nghiệp gửi Tổng cục. Tuy nhiên, các con số này không phải ánh đúng thực trạng. Trong quá trình thực hiện nghiên cứu này, nhóm tác giả thấy rằng chỉ ra rằng chỉ tính riêng diện tích nằm trong diện tranh chấp và lấn chiếm của 4 công ty mà nhóm tiến hành điều tra thì đã lớn hơn rất nhiều so với con số thống kê của Tổng cục. Cụ thể đối với trường hợp của Công ty Đông bắc (Lạng Sơn), tổng diện tích tranh chấp, lấn chiếm khoảng 14.500 ha. Đối với trường hợp của Công ty Long Đại, chỉ tính riêng tại khu vực bản Khe Cát - xã Trường Sơn (Quảng Ninh, Quảng Bình), diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm đã lớn hơn gấp hơn 3 lần diện tích mà Công ty Long Đại báo cáo. Tại buôn Tai ở xã Krông Jing (huyện M’Đrắk, Đắk Lắk), diện tích tranh chấp, lấn chiếm thực tế lớn gấp 2 diện tích mà công ty báo cáo. Điều này đòi hỏi cần phải có một điều tra, đánh giá và thống kê một cách đầy đủ và chính xác diện tích đất tranh chấp và lấn chiếm trong cả nước hiện nay.

Mâu thuẫn đất đai có xu hướng ngày càng phức tạp, với sự tham gia của nhiều bên, bao gồm các cá nhân, tổ chức bên trong và ngoài cộng đồng. Tại nhiều địa phương, mâu thuẫn đất đai còn có sự tham gia của cả cộng đồng. Ở một số nơi, mâu thuẫn diễn ra với sự tham gia của tất cả các hộ trong cộng đồng, tất cả các thôn trong xã, và tất cả các xã trong huyện. Xu hướng mâu thuẫn ngày càng lan rộng bởi gia tăng dân số tăng và giá trị của đất, và điều này làm cho nhiều cá nhân và tổ chức muốn kiểm soát chặt chẽ quyền tiếp cận và quản lý đất đai. Mâu thuẫn đất đai có nguy cơ gây bất ổn về xã hội, và người dân mất lòng tin vào bộ máy chính quyền.

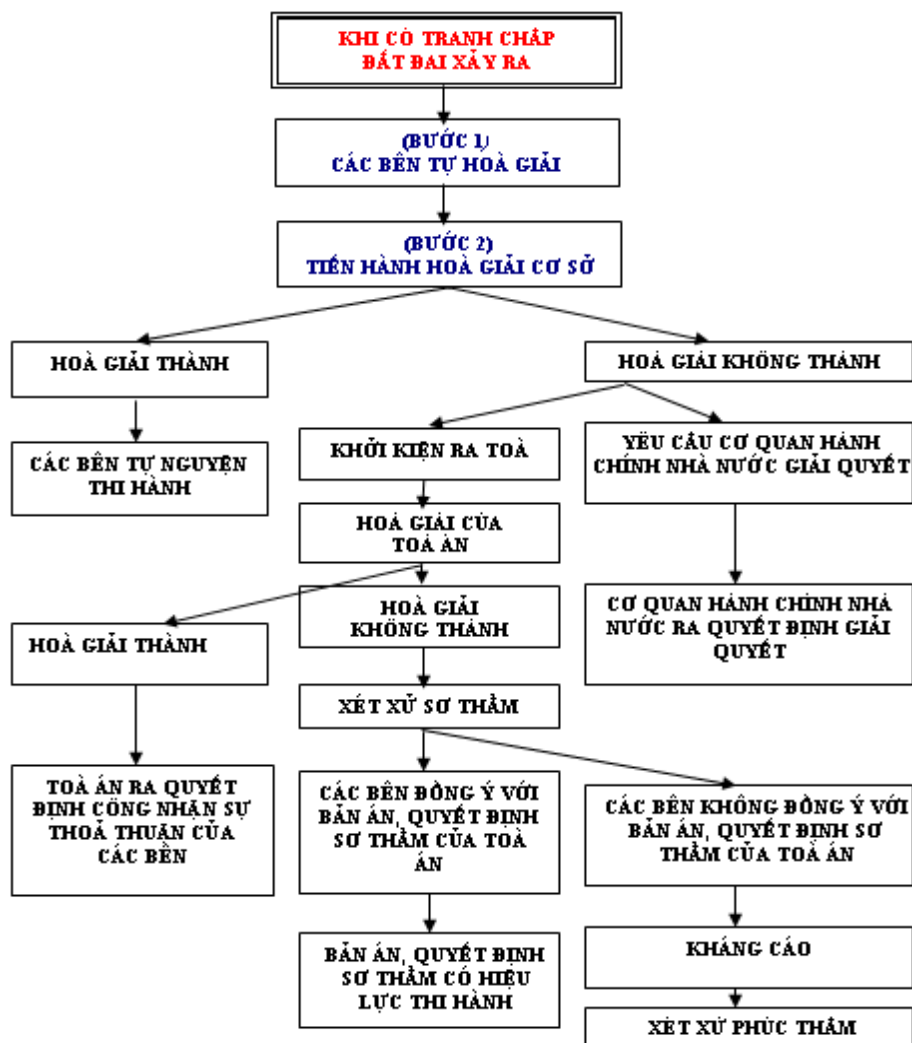
4.3. Các cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện hành

Các cơ chế giải quyết mâu thuẫn hiện đã và đang được áp dụng tại các điểm nghiên cứu đều chưa đạt hiệu quả mong muốn. Tại các điểm nghiên cứu, mâu thuẫn đất đai đều đang nằm trong tình trạng bế tắc, và nếu không có các cơ chế

giải quyết hiệu quả thì nguy cơ bùng phát là điều không thể tránh khỏi. Nhiều hộ gia đình và Chính quyền địa phương tại Hữu Lũng đánh giá khoảng từ 3-5 năm nữa, tất cả các diện tích mà Công ty thác keo sẽ bị các hộ lấn chiếm để trồng cây. Các điểm nghiên cứu sâu còn lại phản ánh xu hướng tương tự.

Theo luật định cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai được quy định như trong hình 4.

Hình 4. Cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện hành



Nguồn: Luật đất đai 2003, Luật khiếu nại tố cáo, Pháp lệnh hoà giải ở cơ sở

Theo tiến trình này, khi tranh chấp xảy ra thì bước đầu tiên là các bên tổ chức tự hòa giải. Nếu các bên không tự hòa giải được tổ hòa giải cấp xã được hình thành để thực hiện các bước tiếp theo. Tại xã, tổ hòa giải bao gồm người đứng đầu của Ủy ban và các cơ quan thuộc Mặt trận Tổ quốc. Nếu hòa giải tại cấp cơ sở không thành công, các bên có thể nhờ vào sự phán xét của tòa án. Tuy nhiên, hiện tại nhiều địa phương, các cơ sở pháp lý phục vụ cho việc giải quyết tranh chấp như bản đồ, mốc giới hành chính, hệ thống thông tin giữ liệu về đất đai... thường không hoàn chỉnh. Nhiều nơi, trên cùng một mảnh đất có 2 sổ đỏ được cấp bởi 2 cơ quan khác nhau cho các chủ thể khác nhau. Sự phức tạp này phần nào được phản ánh trong báo cáo giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử chi của Ủy ban thường vụ Quốc Hội ngày 7 tháng 11 năm 2012: “Hầu hết các công ty nông, lâm nghiệp...hiện vẫn chưa thực hiện xong việc rà soát, đo đạc, cắm mốc, xác định ranh giới tại thực địa, chủ yếu mới chỉ giao đất trên bản đồ, sổ sách; thậm chí nhiều nông, lâm trường không có bản đồ, hồ sơ địa chính... Chính vì vậy, ở nhiều công ty... trình trạng diện tích được giao trên giấy tờ, sổ sách còn chênh lệch so với diện tích thực tế đang quản lý, sử dụng... nhiều công ty... trong phần diện tích được giao còn bao gồm cả diện tích các làng bản, đường xã, sông suối...” và “trình trạng cấp GCNQSDĐ chồng

chéo xảy ra khá phổ biến ở nhiều địa phương trong cả nước...” Vì vậy, khi tranh chấp đất đai xảy ra thì cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai thường không có cơ sở để giải quyết các tranh chấp đó.

Báo cáo giám sát cũng nhấn mạnh sự kém hiệu quả trong các cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện hành, trong đó đề cập *“tình trạng tranh chấp, lấn chiếm, sử dụng đất sai mục đích diễn ra trong thời gian dài...”* và *“tranh chấp xảy ra ở nhiều nơi, nhưng còn để kéo dài hoặc chưa được quan tâm giải quyết...”* Tại nhiều địa phương, Chính quyền đặc biệt là cấp tỉnh và cấp huyện chưa thực sự vào cuộc, hoặc vẫn còn chưa quyết liệt trong vấn đề giải quyết tranh chấp. Chính quyền xã gần dân nhất, hiểu tình hình nhất thì lại bị hạn chế về quyền, bởi theo Luật Đất đai UBND xã chỉ có chức năng duy nhất là hòa giải.

Nghiên cứu thực địa tại một số địa bàn nơi xảy ra tranh chấp đất đai giữa lâm trường và người dân khi người dân lấn vào diện tích đất được giao cho lâm trường cho thấy các bên thực hiện các bước sau:

- Lâm trường báo với UBND xã về việc hộ lấn chiếm
- Lâm trường cùng đại diện xã và thôn đi thực địa xác nhận vị trí và diện tích lấn chiếm. Hộ dân tham gia lấn chiếm được mời tham gia, tuy nhiên thường các hộ không tham gia. Biên bản thực địa được lập và được ký xác nhận bởi các bên tham gia kiểm tra thực địa
- UBND xã mời hộ gia đình ra Ủy ban làm công tác hòa giải
- Nếu hộ nghe theo UBND, tranh chấp được giải quyết. Nếu hộ không nghe, Chính quyền xã hết vai trò, và thông thường giải quyết tranh chấp rơi vào bế tắc;
- Đôi khi Lâm trường tạo sức ép đối với UBND xã, đề nghị xã can thiệp trực tiếp với hộ dân

Tại một số điểm nghiên cứu, các bước tiến hành khi người dân đã tham gia vào tranh chấp, và muốn lấy lại phần đất mà họ đang canh tác thì các bước tiến hành thường bao gồm:

- Người dân, thông thường nhóm hộ hoặc cả cộng đồng, viết đơn kiến nghị, có xác nhận của trưởng thôn, gửi lên Chính quyền xã về nhu cầu đất canh tác
- Chính quyền xã tiếp nhận đơn
- Chính quyền xã liên lạc với lâm trường, đề nghị lâm trường hợp tác với dân (ví dụ lâm trường khoán đất cho dân để trồng cây)
- Lâm trường không đồng ý (hầu hết các trường hợp): đơn rơi vào bế tắc
- Một số trường hợp (ví dụ tại huyện Hữu Lũng, Lạng Sơn và Bảo Lộc, Lâm Đồng) người dân làm đơn lên Chính quyền huyện, tỉnh, nhưng thường không có kết quả.

Khi tranh chấp xảy ra người dân luôn ở vị thế yếu hơn so với lâm trường. Bên cạnh đó, người dân thường không có người đại diện bảo vệ quyền lợi cho họ. Tại một số địa phương (ví dụ xã Trường Sơn, huyện Quảng Ninh), Chính quyền xã đứng về phía người dân trong việc đòi đất của lâm trường để giao cho dân. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên vai trò của Chính quyền xã được quy định theo luật hiện hành lại hạn chế. Mặc dù đất của lâm trường nằm trong địa giới hành chính của xã, các hoạt động phối hợp giữa 2 bên trong quản lý và bảo vệ rừng rất hạn chế, thông thường chỉ giới hạn trong các hoạt động có liên quan đến phòng chống cháy rừng. Bên cạnh đó, lâm trường là cơ quan trực thuộc UBND tỉnh, vì thế chính quyền cấp huyện cũng không có tiếng nói quan trọng đối với lâm trường. Mặc dù Chính quyền huyện có đứng về phía người dân, họ cũng khó có thể lấy được đất của lâm trường để chia cho dân nếu lâm trường không có thiện chí và không có sự hậu thuẫn của UBND tỉnh.

4.4. Đánh giá theo mục tiêu NQ28 liên quan đến đất đai

Tại các điểm nghiên cứu, diện tích đất mà lâm trường dự kiến rà soát trả về địa phương chủ yếu là diện tích đang bị người dân xâm lấn. Nghị quyết 28 yêu cầu *“đất của nông, lâm trường bị lấn chiếm thì phải thu hồi”*. Cho đến nay điều này không được tuân thủ tại nhiều địa phương. Đối với diện tích khoán trắng (khoán toàn bộ cho người dân, lâm trường chỉ thu sản phẩm hoặc bằng tiền như một số trường hợp ở Hữu Lũng), NQ28 nêu định hướng: *“chuyển sang giao đất hoặc cho thuê đất theo quy định của luật pháp”*. Tuy nhiên, các lâm trường thường không thực hiện theo định hướng này. Đối với các khu vực đất đang có tranh chấp, lâm trường và chính quyền địa phương vẫn chưa có các cơ chế, giải pháp giải quyết theo chủ trương của NQ28 là *“đất tranh chấp giữa hộ dân cư với nông, lâm trường cần được xem xét từng trường hợp cụ thể để giải quyết theo pháp luật đất đai”*.

Hiện diện tích đất lâm trường dự kiến thực hiện rà soát, thu hồi trả về địa phương hoặc rất khó thu hồi (như tại Hữu Lũng) hoặc đã thực hiện thu hồi nhưng đất lại không sử dụng được khó khăn trong việc tiếp cận (như trường hợp tại Trường Sơn-Quảng Bình), hoặc đã tiến hành thu hồi nhưng không tổ chức giao được cho người dân do thiếu nguồn lực và thiện chí của chính quyền địa phương (như tại Hữu Lũng và M'Đrắk). Bên cạnh đó, việc chuyển đổi rừng sang trồng cây công nghiệp (như ở Lộc Bắc/Lâm Đồng, Sa Thầy/Kon Tum) không giúp giải quyết tình trạng thiếu đất cho người dân theo yêu cầu của NQ28 về sử dụng quỹ đất thu hồi sau rà soát là nhằm *"khắc phục nhanh tình trạng thiếu đất cho các hộ thiếu đất, đặc biệt đối với đồng bào tại chỗ"*. Ngược lại, chuyển đổi rừng sang cây công nghiệp làm gia tăng sự cạnh tranh đất đai cho phát triển sinh kế và trồng cây công nghiệp, gây phức tạp hóa mâu thuẫn đất đai tại nhiều địa phương.

Mâu thuẫn đất đai giữa lâm trường và người dân đã và đang có tác động tiêu cực về các mặt kinh tế, xã hội và môi trường. Mâu thuẫn làm căng thẳng mối quan hệ giữa người dân và Lâm trường, giữa người dân và người bên ngoài cộng đồng và giữa người dân với Chính quyền các cấp. Mâu thuẫn gây tổn kém thời gian và tiền bạc của các bên liên quan, làm giảm cơ hội nâng cao hiệu quả sử dụng đất và rừng, hiệu quả sản xuất kinh doanh của Lâm trường (như không tiếp cận được với nguồn vốn liên doanh liên kết, không tạo được giá trị gia tăng cho nguồn gỗ khai thác ví dụ như chương trình gỗ có chứng chỉ bền vững), các bên không yên tâm đầu tư sản xuất. Như vậy, sau sắp xếp đổi mới, hiệu quả quản lý sử dụng rừng và đất rừng không đạt được như mong đợi của NQ28, đó là *"Nâng cao hiệu quả sử dụng bền vững tài nguyên đất đai, tài nguyên rừng,... nâng cao hiệu quả sản xuất và sức cạnh tranh; tạo thêm việc làm, tăng thu nhập cho người lao động, bảo vệ môi trường sinh thái và góp phần xoá đói, giảm nghèo"*.

Đối với một số lâm trường hiện quản lý rừng và đất rừng vùng biên giới (như Công ty Long Đại) theo UBND xã Trường Sơn đánh giá, Công ty hầu như chưa có hoạt động phối hợp nào liên quan đến bảo vệ an ninh quốc phòng vùng biên giới như NQ 28 yêu cầu *"Đổi mới nông, lâm trường quốc doanh phải... làm điểm tựa cho phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng ở những vùng sâu, vùng xa, biên giới..."*. Thực tế tại địa bàn chỉ có UBND và các ban ngành của xã phối hợp với bộ đội biên phòng tổ chức phối hợp tuần tra, hỗ trợ các xã vùng biên mà không có sự tham gia của Công ty lâm nghiệp trên địa bàn.

5. Một số mô hình giải quyết mâu thuẫn đất đai

Hiện đang tồn tại một số mô hình giải quyết mâu thuẫn đất đai tại một số địa phương. Các mô hình này được đánh giá là khá thành công trong việc giải quyết các mâu thuẫn. Phần dưới đây đưa ra 3 mô hình để tham khảo.

Mô hình 1. Giải quyết mâu thuẫn đất đai giữa cộng đồng và Ban quản lý rừng tại bản Lùng Sán, xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai.

Sau khi thực hiện rà soát đất đai theo ND200 và rà soát quy hoạch 3 loại rừng, tại huyện Si Ma Cai đã thành lập Ban Quản Lý (BQL) rừng phòng hộ Si Ma Cai. BQL được giao quản lý hơn 4.000 ha đất rừng. Tuy nhiên, diện tích giao cho BQL bị chồng chéo với diện tích đất truyền thống của cộng đồng và đất giao cho hộ gia đình. Để giải quyết tình trạng này, năm 2011 theo đề nghị của UBND huyện Si Ma Cai, Viện nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI) phối hợp với Viện CODE và Chi cục lâm nghiệp tỉnh Lào Cai thực hiện mô hình thí điểm giải quyết mâu thuẫn tại bản Lùng Sán, xã Lùng Sui thuộc địa bàn huyện.

Phương pháp chủ đạo được áp dụng để giải quyết mâu thuẫn là dựa vào cộng đồng với sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan, bao gồm các chủ rừng, các tổ chức cộng đồng thôn bản, các già làng, người có uy tín trong cộng đồng, các cơ quan chuyên môn... Đầu tiên, các cuộc khảo sát thực tế được thực hiện để đánh giá tình trạng mâu thuẫn thực tế. Kết quả khảo sát cho thấy khoảng 60% diện tích đất rừng được giao cho BQL chồng lấn lên đất rừng do cộng đồng và người dân quản lý. Nguyên nhân chính là do trước đây giao đất rừng chỉ thực hiện trên giấy tờ mà hoàn toàn không giao trên thực địa. Với sự tham gia của các tổ chức xã hội, và qua nhiều cuộc họp thảo luận và vận động, những vấn đề bất cập trên thực địa (ví dụ giao chồng chéo, sai diện tích...) đã được các bên đồng thuận thống nhất và kiến nghị UBND huyện theo hướng: Những phần đất chồng chéo của BQL trên đất của dân (gần 40 ha) thì đề nghị UBND tỉnh thu hồi đất của BQL và trả lại cho dân. Đối với khu vực chồng chéo của cộng đồng thì hủy kết quả, cụ thể tiến hành thu hồi 23 sổ đỏ và tổ chức giao lại. Kiến nghị này đã được các cơ quan có thẩm quyền chấp nhận. Vào tháng 10 năm 2012, đất rừng đã được thu hồi và giao lại cho cộng đồng và hộ dân bản Lùng Sán, với tổng diện tích

giao 124 ha, trong đó gần 78 ha giao cho hộ, 19 ha giao cho cộng đồng, 28 ha giao cho BQL. Cách thức giải quyết này đem lại sự hài lòng cho tất cả các bên liên quan.

Mô hình 2. Giải quyết mâu thuẫn tranh chấp đất đai giữa cộng đồng thôn Hố Mười và Công ty Đông Bắc ở xã Minh Sơn, huyện Hữu Lũng, Lạng Sơn

Cũng như các nơi khác của huyện Hữu Lũng, trên địa bàn thôn Hố Mười với chủ yếu là dân tộc Nùng của xã Minh Sơn, đất rừng của công ty Đông Bắc cũng bị người dân lấn chiếm. Sau nhiều chu kỳ chuyên trồng Bạch đàn, nguồn nước tưới cho ruộng lúa của thôn ngày càng bị cạn kiệt và thiếu đất canh tác nên người dân rất bức xúc, bất bình với công ty Đông Bắc. Các hộ trong thôn mong muốn được giao đất để phục hồi lại rừng tự nhiên bảo vệ nguồn nước và giải quyết đất cho các hộ. Tuy nhiên để giải quyết vấn đề này cần phải thực hiện thu hồi đất của Công ty Đông Bắc và giải quyết mâu thuẫn đất đai giữa các hộ dân và công ty.

Được sự hỗ trợ của Tổ chức CIRUM, một tổ chức Phi chính phủ địa phương, các tổ chức cộng đồng và người dân trong thôn đã kiến nghị với UBND huyện về việc thu hồi một phần đất của Công ty Đông Bắc mà người dân đang sử dụng để phát triển rừng bảo vệ nguồn nước tưới và giải quyết đất cho các hộ dân. Với sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội và chính quyền cơ sở, qua nhiều cuộc họp thảo luận giữa các bên và vận động của các tổ chức xã hội, mâu thuẫn đất đai đã được giải quyết. UBND tỉnh đã có quyết định thu hồi 60 ha đất của Công ty Đông bắc trên địa bàn thôn, sau đó giao UBND huyện để giao cho các hộ. Các hộ thoả thuận phương án giao theo thống nhất của cộng đồng, phương án sử dụng phát triển rừng (trồng cây bản địa) bảo vệ nguồn nước cho thôn. Phương án này bắt đầu được thực hiện từ 2009 và vẫn được áp dụng cho đến nay.

Mô hình 3. Giải quyết đất đai cho cộng đồng và ngăn chặn nguy cơ mâu thuẫn với Công ty cao su ở xã Hạnh Dịch, huyện Quế Phong, Nghệ An

Các hộ đồng bào dân tộc Thái ở xã Hạnh Dịch (huyện Quế Phong - Nghệ An) đã được tổ chức giao đất giao rừng từ năm 2002 nhưng vẫn còn gần 50% số hộ chưa được giao, đặc biệt là các khu rừng truyền thống chưa được giao cho cộng đồng. Trên địa bàn xã còn khoảng hơn 3.000 ha đất rừng do UBND xã quản lý, trong đó có một số diện tích đã bị người dân lấn chiếm làm nương rẫy. Từ năm 2009, UBND tỉnh đã cho phép công ty cao su Nghệ An điều tra khảo sát một số tiểu khu để giao đất cho công ty trồng cao su. Trong bối cảnh nhiều hộ dân và đặc biệt là cộng đồng chưa được giao đất rừng, việc UBND tỉnh có chủ trương giao cho các công ty trồng cao su gây bất bình trong dân.

Trước bối cảnh đó, theo đề nghị của UBND huyện, Viện SPERI và Viện CODE đã phối hợp với UBND xã và tổ chức cộng đồng các bản tiến hành thí điểm rà soát nhu cầu đất đai của người dân và cộng đồng để giao đất giao rừng theo Thông tư 07/2011 của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Để giải quyết được vấn đề này, cần phải giải quyết mâu thuẫn giữa các hộ dân đang sử dụng (trên đất do UBND xã quản lý) và thuyết phục các bên liên quan ưu tiên giao đất cho cộng đồng trước khi giao cho công ty cao su. Kết quả qua các cuộc họp thảo luận và vận động của các tổ chức cộng đồng, các mâu thuẫn đã được giải quyết. UBND huyện đã đồng ý dành quỹ đất cho các bản theo thoả thuận trước khi giao cho công ty cao su Nghệ An. Đến tháng 9/2012 đã hoàn thành tổ chức giao đất gắn với giao rừng thí điểm cho cộng đồng bản Pôm Om (400 ha) và tránh được nguy cơ xảy ra mâu thuẫn với công ty cao su.

Cả 3 mô hình trên đều cho thấy vai trò quan trọng của Chính quyền cơ sở và các tổ chức xã hội dân sự trong vấn đề giải quyết mâu thuẫn đất đai. Trong cả 3 mô hình, người dân thiếu đất là nguyên nhân hiện hữu, và người dân có nhu cầu nhận đất nhằm giảm nghèo, cải thiện sinh kế hộ, hoặc bảo vệ rừng đầu nguồn, nhằm duy trì nguồn nước cho sản xuất và sinh hoạt. Chính quyền địa phương, đặc biệt là Chính quyền cấp xã và huyện đóng vai trò rất quan trọng trong việc chuyển tải các thông điệp có liên quan đến đất đai của người dân tới Chính quyền cấp cao hơn. Chỉ khi Chính quyền xã và huyện đứng về phía người dân, mâu thuẫn đất đai mới có cơ hội được giải quyết. Bên cạnh đó, sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự có vai trò quan trọng trong việc cung cấp các thông tin về mặt kỹ thuật và hỗ trợ về nguồn lực, nhằm kết nối các bên có liên quan tham gia thảo luận, từ đó tìm ra các giải pháp hợp lý cho các bên. Sự bất cân bằng về mặt quyền lực giữa một bên là Lâm trường và bên kia là người dân và Chính quyền cấp xã, huyện chỉ có thể giải quyết được khi UBND tỉnh thực sự vào cuộc, yêu cầu Lâm trường nhượng lại một phần đất cho dân. Thiếu những điều kiện này mâu thuẫn sẽ tiếp tục tồn tại mà không có hướng giải quyết thỏa đáng.

6. Một số kiến nghị nhằm giải quyết tranh chấp đất đai

Báo cáo này là kết quả của việc nghiên cứu trường hợp về mâu thuẫn đất đai giữa người dân và Lâm trường tại 4 điểm nghiên cứu. Báo cáo chỉ ra 3 nguyên nhân chính dẫn đến mâu thuẫn đất đai, bao gồm: (i) **Người dân thiếu đất canh tác** nhằm đảm bảo sinh kế. Thiếu đất cũng chính là nguyên nhân dẫn đến tỉ lệ hộ nghèo cao tại các địa bàn nghiên cứu; (ii) **Bất bình đẳng trong sử dụng đất**. Các Lâm trường đang sử dụng nhiều đất, nhiều nơi hiệu quả thấp, trong khi người dân lại thiếu đất sản xuất. Tại một số địa phương, chính quyền cất đất từ các Lâm trường và đem giao lại cho các công ty tư nhân để trồng cây công nghiệp, thay vì chia đất cho dân nhằm thoát nghèo. Sự bất bình đẳng còn thể hiện khi Lâm trường trao hợp đồng khoán và bảo vệ rừng cho người ngoài cộng đồng, thông thường là những người giàu mà không giao cho người dân tại chỗ, từ đó làm mất cơ hội về thu nhập và việc làm cho những người dân nghèo; (iii) **Do việc phát triển mạnh mẽ của mạng lưới thị trường hàng hóa nông sản** ở vùng núi trong thời gian gần đây, bao gồm thị trường gỗ rừng trồng, tạo điều kiện cho việc nâng cao thu nhập thông qua trồng rừng. Đất trở thành cơ hội cho nhiều người và điều này dẫn đến cạnh tranh gay gắt về đất rừng tại một số địa phương, trong đó bao gồm cạnh tranh giữa quyền do luật pháp quy định và quyền truyền thống của người dân.

Báo cáo cũng chỉ ra rằng mâu thuẫn đất đai có tác động rất lớn tới các khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường. Mâu thuẫn làm căng thẳng mối quan hệ giữa các bên tham gia, gây bức xúc trong xã hội. Mâu thuẫn gây mất thời gian và nguồn lực của các bên tham gia, và mất cơ hội liên doanh liên kết, giảm hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các Lâm trường. Mâu thuẫn cũng tác động tiêu cực đến nguồn tài nguyên rừng. Các cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai hiện hành chưa hiệu quả, nguyên nhân là bởi các cơ chế này chưa giải quyết được gốc rễ dẫn đến mâu thuẫn. Khung pháp lý giải quyết mâu thuẫn không tạo được sự bình đẳng giữa các bên liên quan, đặt người dân vào vị thế yếu, hạn chế sự tham gia của các bên liên quan khác có tiềm năng trong việc hỗ trợ và bảo vệ người dân và cộng đồng. Khung pháp lý hiện hành cũng làm mờ nhạt vai trò của Chính quyền cơ sở, đặc biệt là Chính quyền cấp xã trong việc giải quyết tranh chấp.

Tranh chấp đất đai, bao gồm cả đất lâm nghiệp là chủ đề được Chính phủ và người dân rất quan tâm. Một số kiến nghị mang tính chất chiến lược đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội đề cập trong Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào thiểu số¹⁸, bao gồm:

- Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương thực hiện ngay việc rà soát, đánh giá... từ đó nghiên cứu xây dựng chính sách tổng thể, đồng bộ, rõ cơ chế, định mức phù hợp... các chính sách đều hướng tới mục tiêu: Đồng bào DTTS [dân tộc thiểu số] có cuộc sống ổn định.
- Chỉ đạo Bộ NN & PTNT, các Bộ, ngành liên quan đẩy nhanh tiến độ thực hiện đề án sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường... thực hiện thu hồi đất sử dụng kém hiệu quả, sai mục đích, gần khu dân cư... tạo quỹ đất, giao các hộ DTTS sở tại đang thiếu đất... kiên quyết thu hồi diện tích sử dụng sai mục đích, phát canh thu tô, giao khoán không đúng đối tượng...

Đối với các nông lâm trường, Báo cáo giám sát kiến nghị “Thực hiện nghiêm túc việc thống kê... để thực hiện việc thu hồi, bàn giao những diện tích đất sử dụng kém hiệu quả, sai mục đích, đất gần các khu dân cư, đất “phát canh thu tô”, giao khoán không đúng đối tượng... cho địa phương để giao cho hộ thiếu hoặc chưa có đất ở, đất sản xuất.”

Trong khuôn khổ của báo cáo này, các kiến nghị được đưa ra được dựa trên tình hình thực tế tại các điểm nghiên cứu sâu về mâu thuẫn đất đai, và dựa trên một bài học kinh nghiệm từ số mô hình giải quyết tranh chấp đất đai giữa Lâm trường và người dân địa phương do một số tổ chức xã hội trong nước đã và đang thực hiện tại một số địa phương. Các kiến nghị này cũng phù hợp với các kiến nghị chiến lược đã được nêu ra trong báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội đó là để giải quyết triệt để tình trạng mâu thuẫn đất đai như hiện nay thì điều quan trọng là phải đảm bảo đủ đất sản xuất cho các hộ dân, tạo cơ chế giải quyết tình trạng bất bình đẳng về sử dụng đất và rừng.

Các kiến nghị trong báo cáo này có mục đích nhằm cụ thể hóa việc thực hiện định hướng chiến lược mà Ủy ban thường vụ Quốc hội đã đưa ra, và được dựa trên kết quả của nghiên cứu điển hình về nguyên nhân dẫn đến mâu thuẫn đất đai. Cụ thể, Báo cáo này kiến nghị:

¹⁸ Ủy ban thường vụ Quốc Hội. Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Báo cáo số 252 ngày 16 tháng 10 năm 2012.

- Cần thực hiện tổng điều tra đánh giá, rà soát lại một cách nghiêm túc, kỹ lưỡng, có sự tham gia của các bên về sử dụng đất của Lâm trường, đặc biệt là các Lâm trường đang quản lý đất rừng sản xuất với mục đích trồng rừng, tại các địa phương và thực trạng của mâu thuẫn đất đai giữa các bên liên quan
- Đánh giá, rà soát tình trạng thiếu đất sản xuất của các hộ dân, và đánh giá nhu cầu đất canh tác tối thiểu của các hộ
- Trên cơ sở đó, bóc tách các phần đất của Lâm trường hiện sử dụng không hợp lý (ví dụ sử dụng không hiệu quả, giao khoán không hợp lý...) để giao lại cho dân dựa trên nhu cầu đất canh tác tối thiểu
- Phần còn lại (nếu còn) Nhà nước tiến hành cho thuê đất, dựa trên nguyên tắc bình đẳng giữa các đối tượng tham gia
- Nhà nước cần phải bố trí đủ kinh phí để thực hiện các công việc này

Các mô hình giải quyết mâu thuẫn cấp địa phương cho thấy vai trò quan trọng của các tổ chức xã hội dân sự trong việc hòa giải. Sự tham gia của các tổ chức này sẽ giúp Chính quyền, đặc biệt là Chính quyền cấp xã và huyện, và các bên tham gia vào tranh chấp để đạt đồng thuận hơn và giúp giảm bớt thời gian và nguồn lực trong giải quyết tranh chấp. Các tổ chức xã hội dân sự này cũng có tiềm năng trong việc hòa giải các tranh chấp do chùng lẩn giữa quyền hợp pháp và quyền truyền thống về đất đai giữa các bên liên quan.

Cơ chế Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, báo trước và được cung cấp thông tin (Free Prior Informed Consent, FPIC) hiện đang được Chính phủ nghiên cứu áp dụng trong các dự án REDD+ (giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng) cần phải được áp dụng đối với tất cả các dự án có ảnh hưởng trực tiếp đến tài nguyên rừng và sinh kế của người dân (ví dụ chuyển đổi đất rừng sang Cao su). Thực hiện hiệu quả các cơ chế này và các bước nêu trên sẽ góp phần quan trọng vào giải quyết mâu thuẫn đất lâm nghiệp như hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- Nguyễn Văn Đăng. Lâm nghiệp Việt Nam 1945-2000. Nhà xuất bản Nông Nghiệp. Hà Nội: 2001.
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số. Báo cáo số 252 ngày 16 tháng 10 năm 2012.
- Báo cáo phát triển Việt Nam 2010. Các thể chế hiện đại. Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam. Hà Nội 3-4 tháng 12 năm 2009.
- Báo cáo sơ bộ của nhóm Ban quản lý rừng phòng hộ Tổng kết Nghị quyết 28-NQ/TW của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới và phát triển nông lâm trường Quốc doanh, (2012)
- World Bank. Compulsory land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam: The conceptual approach, land valuation and grievance redress mechanisms. Hanoi, 2011.
- Phòng NN & PTNT huyện Hữu Lũng (Lạng Sơn) và Trung tâm tư vấn quản lý bền vững tài nguyên và phát triển cộng đồng Đông Nam Á (CIRUM). Thực trạng quyền quản lý sử dụng đất lâm nghiệp giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Bài trình bày tại Hội thảo Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Hà Nội tháng 5 năm 2012.
- Quỹ phát triển nông thôn và giảm nghèo huyện Quảng Ninh – Quảng Bình. Thực trạng quản lý sử dụng đất rừng huyện Quảng Ninh – Quảng Bình sau thực hiện sắp xếp đổi mới LTQD. Bài trình bày tại Hội thảo Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Hà Nội tháng 5 năm 2012.
- Nguyễn Thị Hương Giang. Thực trạng mâu thuẫn và đề xuất giải pháp trong quản lý sử dụng đất rừng tại huyện Tương Dương – Nghệ An. Bài trình bày tại Hội thảo Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương. Hà Nội tháng 5 năm 2012.
- Tô Xuân Phúc. Forest property in the Vietnamese uplands: an ethnography of forest relations in three Dao villages. Lit-Verlag 2007.
- UBND xã Tân Thành, Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế xã hội năm 2011, 2012
- UBND xã Trường Sơn, Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế xã hội năm 2011, 2012
- UBND xã K'ông Jing, Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế xã hội năm 2011, 2012
- UBND xã Lộc Bảo, Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế xã hội năm 2011, 2012