

KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN LÂM NGHIỆP BỀN VỮNG TRONG KHU VỰC VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Võ Thị Phương Nhung

Tóm tắt

Ở Việt Nam, phát triển lâm nghiệp bền vững được coi là giải pháp trung tâm cho phát triển bền vững quốc gia và mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững đã được đưa vào chiến lược phát triển dài hạn của ngành lâm nghiệp. Việt Nam thời gian qua đã đạt được những thành tích đáng kể trong phát triển lâm nghiệp trên cả ba lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên, quá trình phát triển còn gặp phải nhiều khó khăn, vướng mắc. Việc nghiên cứu lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn của các nước trong khu vực sẽ giúp Việt Nam rút ra những hàm ý chính sách, nhằm đạt được mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững. Bài viết này sử dụng kết hợp phương pháp tổng quan tài liệu và đánh giá điển hình nhằm làm rõ xu hướng và quan điểm về phát triển lâm nghiệp bền vững; nghiên cứu kinh nghiệm Trung Quốc, Malaysia, Indonesia và rút ra các hàm ý chính sách cho Việt Nam.

Từ khóa: Kinh nghiệm; Hàm ý chính sách; Phát triển lâm nghiệp bền vững; Việt Nam.

EXPERIENCES OF NEIGHBORING COUNTRIES IN SUSTAINABLE FORESTRY DEVELOPMENT AND POLICY IMPLICATIONS FOR VIETNAM

Abstract

In Vietnam, sustainable forestry development is considered a central solution for national sustainable development. Accordingly, Vietnam has put the goal of sustainable forestry development into the long-term development strategy of the forestry sector. Recently, Vietnam has gained remarkable achievements in sustainable forestry development on three angles including economy, society, and environment. However, the development process has faced several difficulties and obstacles. Studying theories and practical experiences of neighboring countries helps Vietnam to draw policy implications for developing forestry sustainably. This paper used a combination of literature review and case study methods to clarify trends and views on sustainable forestry development; it also studies the experiences of China, Malaysia, and Indonesia to draw policy implications for Vietnam.

Keywords: Experiences; Policy implications; Sustainable forestry development; Vietnam.

JEL classification: Q23; Q2; Q28; Q01; O; O13; O2.

1. Đặt vấn đề

Lâm nghiệp (LN) là một ngành kinh tế - kỹ thuật đặc thù, có vai trò hết sức quan trọng đối với nền kinh tế, bên cạnh còn mang lại nhiều giá trị về xã hội và môi trường sinh thái (Nguyễn Bá Ngãi, 2016). Phát triển bền vững (PTBV) của ngành lâm nghiệp có ảnh hưởng to lớn đến sự PTBV chung của quốc gia (Ngo Zhenwan, 2004), (Han Xiaoxu, 2010). Từ đó, để PTBV trước tiên phải thực hiện phát triển lâm nghiệp bền vững (PTLNBV), mang lại lợi ích kinh tế, xã hội gắn với bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng (Võ Thị Phương Nhung, 2022).

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu diễn ra trên toàn cầu, Việt Nam được đánh giá là một trong năm nước chịu ảnh hưởng lớn nhất do biến đổi khí hậu (Tran Duc Vien, 2011). Với vai trò trọng tâm trong các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu, việc PTLNBV càng trở nên quan trọng hơn.

Trải qua quá trình phát triển (PT), ngành LN Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trên cả ba lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường, tuy nhiên còn vướng nhiều khó khăn thách thức (Nguyễn Bá Ngãi, 2016). Việc học hỏi kinh nghiệm phát triển của các nước trên thế giới, đặc biệt là trong khu vực, nơi có nhiều đặc điểm tương đồng, là thực sự cần thiết trên còn đường thực hiện PTLNBV. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trong khu vực, hàm ý chính sách được rút ra sẽ góp phần

hữu ích cho định hướng và thực thi chiến lược PTLNBV tại Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài báo sử dụng các dữ liệu thứ cấp từ các công bố, các xuất bản trong và ngoài nước. Phương pháp được sử dụng là các phương pháp tổng quan tài liệu, bao gồm phương pháp phân tích, tổng hợp lý thuyết, phương pháp đánh giá điển hình và chuyển giao lợi ích. Phương pháp phân tích, tổng hợp lý thuyết được thực hiện nhằm phân tích các lý thuyết liên quan đến PTLNBV, từ đó tổng hợp và lập luận để đưa ra quan điểm về vấn đề nghiên cứu. Phương pháp đánh giá điển hình được dùng để đánh giá kinh nghiệm PTLNBV của một số nước điển hình trong khu vực. Kết hợp với phương pháp chuyển giao lợi ích, từ cơ sở nghiên cứu lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn để rút ra các hàm ý chính sách cho ngành LN của Việt Nam PTBV.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Xu thế phát triển bền vững của ngành lâm nghiệp

Ngành LN là ngành kinh tế - kỹ thuật có chức năng quản lý, bảo vệ, phát triển, khai thác, lợi dụng rừng, đất LN, chế biến và thương mại lâm sản (Luật Lâm Nghiệp, 2017). Tuy nhiên, trong quá trình PT của mình, ngành LN đã để lại nhiều hậu quả ảnh hưởng đến sự PT về lâu dài, thậm chí ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng kinh tế -

sinh thái của bản thân ngành LN. Diễn hình là khai thác quá mức tài nguyên rừng, tổn hại đến cân bằng sinh thái và đa dạng sinh học, sinh kế của người dân sống gần rừng thiếu BV, thiếu cân bằng trong chia sẻ lợi ích từ rừng trong cùng và giữa các thế hệ v.v... (Donald Ludwig & Ray Hilborn & Carl Walters, 1993); Bryant D. & cs, 1997). Từ đó đặt ra vấn đề ngành LN cần phát triển theo hướng đi đảm bảo thực hiện các chức năng, vai trò quan trọng của ngành, đồng thời mang lại lợi ích hài hòa trên các trụ cột chính gồm: kinh tế, xã hội và môi trường (KT-XH-MT) và đảm bảo phân phối công bằng các lợi ích từ rừng.

Xuất phát từ thực trạng chung, với nguồn tài nguyên thiên nhiên ngày càng cạn kiệt, biến đổi khí hậu diễn ra mạnh mẽ, LN được coi là chìa khóa quan trọng trong việc giải quyết những vấn đề cấp bách hiện nay (Craig D. Allen & cs, 2010; Virginia H. Dale & cs, 2001). PTLNBV giúp giải quyết các vấn đề về tái tạo nguồn tài nguyên, điều hòa khí hậu, điều tiết nguồn nước, giảm thiểu thiên tai lũ lụt, hạn hán, chống thoái hóa đất và hoang mạc hóa, góp phần bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó tích cực, hiệu quả với biến đổi khí hậu toàn cầu.

Thực tiễn đã khẳng định được sự đúng đắn và ý nghĩa của PTLNBV, là xu thế chung của sự PT. Với vai trò là một ngành kinh tế, PTLNBV đóng vai trò vô cùng quan trọng cho sự PTBV chung, được coi là giải pháp quan trọng của bài toán PTBV hiện nay, không chỉ riêng đối với một địa phương, một khu vực mà còn ở cấp độ quốc gia, toàn cầu (Ngo Zhenwan, 2004; Han Xiaoxu, 2010).

Nhìn chung, PTLNBV là thật sự cần thiết, thuận theo xu hướng chung của toàn cầu và xuất phát từ thực trạng cần giải quyết các vấn đề cấp bách không chỉ của riêng ngành LN mà còn của các lĩnh vực KT-XH-MT nói chung.

3.2. Quan điểm về phát triển lâm nghiệp bền vững

Hiện nay, hai khái niệm về quản lý rừng bền vững và PTLNBV chưa được nhìn nhận rõ rệt và đôi khi xảy ra sự nhầm lẫn. Thực tế, rừng cần được quản lý, sử dụng nhằm hướng tới sự BV, từ đó khái niệm về quản lý rừng bền vững ra đời. Quản lý rừng bền vững là phương thức quản trị rừng bảo đảm đạt được các mục tiêu bảo vệ và PT rừng, không làm suy giảm các giá trị và nâng cao giá trị rừng, cải thiện sinh kế, bảo vệ môi trường, góp phần giữ vững quốc phòng, an ninh (Luật Lâm Nghiệp, 2017).

Tuy nhiên, quản lý rừng bền vững mới chỉ dừng lại ở quản trị tư liệu sản xuất của ngành LN. Trong khi đó LN là một ngành kinh tế kỹ thuật có phạm vi rộng hơn, không chỉ quản lý rừng mà còn sản xuất kinh doanh, thương mại các sản phẩm từ rừng. Để PTLN mà vẫn đảm bảo cân bằng lợi ích KT-XH-MT từ rừng, quan điểm về PTLNBV ra đời.

Hiện nay có khá nhiều quan điểm khác nhau được đưa ra liên quan đến nội hàm của PTLNBV. Tác giả Zuo Yongzhong & cs (1998) đã đưa ra quan niệm về PTLNBV là việc sử dụng bền vững tài nguyên rừng, bảo vệ MTST, thu được lợi ích kinh tế và duy trì được tiềm năng của rừng. Tác giả Zhao, Yang Ying & cs (2013) cho rằng PTLNBV là việc thực hiện các hoạt động LN với điều kiện đảm bảo năng suất của rừng, duy trì khả năng tái tạo, đa dạng sinh học, cân bằng hệ sinh thái rừng; PT và sử dụng TNR đảm bảo thực hiện chức năng sinh thái của rừng, đáp ứng nhu cầu về kinh tế, xã hội của hiện tại mà không ảnh hưởng tới đáp ứng nhu cầu của thế hệ mai sau. Hai quan điểm trên, tuy khác nhau về cách diễn đạt, nhưng nội hàm của PTLNBV được thể hiện khá rõ nét, nhấn mạnh về PTLN cần đảm bảo tính cân đối trên ba trụ cột chính là KT-XH-MT, đồng thời duy trì, bảo vệ tài nguyên rừng, sử dụng rừng có hiệu quả.

FAO (2014) đưa ra quan điểm PT nông nghiệp BV (bao gồm nông - lâm và thủy sản), là quá trình quản lý và bảo toàn các nguồn tài nguyên thiên nhiên, định hướng sự thay đổi về công nghệ, thể chế theo cách sao cho bảo đảm thỏa mãn không ngừng những nhu cầu của con người trong hiện tại và cho các thế hệ tương lai. Bảo vệ tài nguyên đất, nguồn gen động thực vật không gây tổn hại tới môi trường, hợp lý về mặt kỹ thuật, khả thi về mặt kinh tế và ở mức xã hội chấp nhận được. FAO nhìn nhận vấn đề PT nông nghiệp (bao hàm cả PTLN) trên góc độ đảm bảo cả 3 khía cạnh: KT-XH-MT, đồng thời thỏa mãn nhu cầu ngày càng tăng của thế hệ hiện tại nhưng không tổn hại tới đáp ứng nhu cầu của thế hệ mai sau. Bên cạnh đó, FAO cũng chỉ ra rằng PTLNBV mang tính linh hoạt, mục tiêu và bước đi có thể thay đổi theo từng giai đoạn và không gian khác nhau. Quan điểm của FAO về BV là nhấn mạnh sự cân bằng và duy trì sự cân bằng đó, tuy nhiên PTLNBV không chỉ dừng lại ở duy trì mà cần có sự vận động theo chiều hướng đi lên, hoàn thiện hơn.

HLPE (2016) cho rằng phát triển nông nghiệp bền vững (bao gồm nông - lâm và thủy sản) là sự phát triển nông nghiệp góp phần nâng cao hiệu quả tài nguyên, tăng cường khả năng phục hồi của tài nguyên và đảm bảo công bằng xã hội nhằm đảm bảo nhu cầu về an ninh lương thực và dinh dưỡng cho hiện tại và trong tương lai. Quan điểm này ngoài nhấn mạnh sự cân bằng, công bằng, còn nhấn mạnh việc nâng cao hiệu quả trong phát triển nông nghiệp.

Ở Việt Nam, PTLNBV đã được thể chế hóa thông qua các văn bản: Đề án tái cơ cấu ngành LN, Chiến lược PTLN giai đoạn 2006-2020 và Chương trình mục tiêu PTLNBV giai đoạn 2016-2020. PTLNBV là quá trình phát triển hướng tới đồng bộ

các hoạt động của ngành LN, PT kinh tế lâm nghiệp, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường.

Nhìn chung, quan điểm về PTLNBV đều thống nhất rằng các hoạt động PTLN cần đảm bảo: (1) Phát triển hài hòa trên cả 3 khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường sinh thái, (2) Công bằng lợi ích từ tài nguyên rừng giữa các thế hệ. Tuy nhiên, các quan điểm nêu trên chưa nhấn mạnh được đặc trưng của PT là quá trình vận động theo chiều hướng đi lên cả về số lượng và chất lượng.

Hiểu đầy đủ hơn, có thể nói PTLNBV là quá trình vận động theo chiều hướng đi lên cả theo chiều rộng và chiều sâu trên các hoạt động LN, quá trình này được thực hiện đảm bảo hài hòa các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, đồng thời đảm bảo công bằng lợi ích từ tài nguyên rừng giữa các thế hệ.

3.3. Tình hình phát triển lâm nghiệp Việt Nam

Ngành LN Việt Nam được thành lập từ năm 1945, trải qua hơn 75 năm phát triển, LN đã ngày càng khẳng định vai trò và vị trí của mình trong quá trình phát triển đất nước (Bảo Thắng, 2021). Có thể chia quá trình phát triển ngành LN làm 3 giai đoạn:

Giai đoạn từ năm 1945 đến 1975 là giai đoạn lâm nghiệp phục vụ kháng chiến, kiến quốc. Từ việc xây dựng, cải thiện các chính sách về LN, chức năng, nhiệm vụ chính của ngành LN dần được hình thành và thực hiện.

Giai đoạn từ năm 1976 đến 1991, đây là giai đoạn ngành LN chung tay phục hồi nền kinh tế sau chiến tranh. Mô hình phát triển theo hướng tập trung hóa, thành lập các lâm trường quốc doanh đã góp phần giúp ổn định đời sống người dân, đặc biệt là miền núi. Giai đoạn này, ngành LN tập trung khai thác gỗ phục vụ phát triển kinh tế. Điều này đã làm giảm diện tích rừng nhanh chóng và suy giảm tài nguyên rừng, đã đặt ra nhiều thách thức khiến ngành LN cần thay đổi định hướng phát triển.

Giai đoạn từ năm 1991 đến nay, LN đã dần phát triển và hoàn thiện hơn từ thể chế chính sách đến thực hiện các chức năng của ngành nhằm đạt được đa mục tiêu, mang lại đa lợi ích. Trong bối cảnh hướng tới PTBV chung của quốc gia và thích ứng với biến đổi khí hậu, ngành LN Việt Nam đã đặt ra mục tiêu PTBV, được thể chế hóa thông qua các chiến lược, chương trình, đề án (Đề án tái cơ cấu ngành Lâm Nghiệp, 2013), (Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2021 – 2025, 2021), (Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020, 2006), (Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020, 2017). Trong đó đưa mục tiêu PTLNBV làm tiêu chí cho phát triển của ngành. Từ đó, ngành LN đã đạt được nhưng thành tựu nhất định trên cả ba lĩnh vực: kinh tế, xã hội và môi trường.

Về lĩnh vực kinh tế, giá trị sản xuất của ngành LN đạt được mức tăng trưởng tốt và ổn định. Giai đoạn 1999-2009 tăng trưởng 2,85%/năm; giai đoạn 2010-2020 đạt 5,86%/năm. Đặc biệt là lĩnh vực chế biến lâm sản, với tổng kim ngạch xuất khẩu gỗ và sản phẩm từ gỗ năm 2020 đạt 13,17 tỷ USD, tăng 16,4% so với năm 2019. Năm 2021, kim ngạch xuất khẩu đồ gỗ và lâm sản năm đạt khoảng 15,87 tỷ USD, tăng 20% so với năm 2020, đóng góp hơn 30% tổng giá trị xuất khẩu ngành nông nghiệp và gần 5% tổng giá trị xuất khẩu của quốc gia (Tổng cục thống kê, 2022). Có thể nhận định, ngành LN đã ngày càng khẳng định vai trò đối với phát triển kinh tế đất nước, đặc biệt trước ảnh hưởng của đại dịch COVID, ngành vẫn đạt mức tăng trưởng giá trị sản xuất dương và xuất siêu.

Về lĩnh vực xã hội, LN đã góp phần xóa đói giảm nghèo, tạo công ăn việc làm cho người dân, đặc biệt là vùng trung du, miền núi. Trong giai đoạn đầu, ngành lâm nghiệp đã có đóng góp không nhỏ vào kiến thiết đất nước sau chiến tranh. Hiện nay, ngành lâm nghiệp đã tạo ra hàng triệu việc làm cho xã hội với hơn 1,6 nghìn doanh nghiệp và hợp tác xã lâm nghiệp, đã góp phần tạo sinh kế và tăng thu nhập cho người dân. Bên cạnh đó, hoạt động chia sẻ lợi ích từ rừng thông qua thu, chi dịch vụ môi trường rừng đã đạt được nhiều thành quả lớn. Sau hơn 10 năm thực hiện thu dịch vụ môi trường rừng, tổng thu đã tăng lên nhanh chóng, từ 282,9 tỷ đồng (2011) lên mức 3.115 tỷ đồng (2021). Đồng thời chia sẻ lợi ích thông qua thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng cho các đối tượng hưởng lợi gồm: Ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng, tổ chức kinh tế... (Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam, 2021).

Về lĩnh vực môi trường, ngành LN Việt Nam được cho là có nhiều đóng góp cho môi trường sinh thái ở cấp độ quốc gia và khu vực. Tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc năm 1945 là 43%, đến năm 1985 giảm còn 30% do khai thác quá mức. Sau đó tỷ lệ che phủ rừng dần được phục hồi thông qua trồng và bảo vệ rừng. Tỷ lệ che phủ rừng năm 2005 đạt 36,7%, năm 2015 là 40,5% và đạt mức 42% năm 2020 (Tổng cục thống kê, 2022). Việt Nam là một trong số rất ít nước có tốc độ tăng diện tích rừng ổn định và nhanh trên thế giới. Bằng việc đóng cửa hoàn toàn rừng tự nhiên trên toàn quốc từ năm 2017 và tăng cường trồng mới rừng, chăm sóc và bảo vệ rừng, ngành lâm nghiệp đã duy trì và bảo vệ được 10,3 triệu ha rừng tự nhiên, hình thành hệ thống rừng đặc dụng trên 2,2 triệu ha, rừng phòng hộ trên 4,6 triệu ha. Với hệ thống rừng hiện có, ngành LN đã góp phần thực hiện tốt các chức năng môi trường sinh thái. Bên cạnh đó, diện tích rừng được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền

vững ngày càng gia tăng. Hiện nay đã có hơn 600.000ha rừng gỗ lớn, trên 200.000ha rừng trồng sản xuất được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững theo tiêu chuẩn quốc tế (Triệu Văn Hùng, Phạm Thu Thủy & cs, 2020).

Mặc dù đạt được một số thành tựu nổi bật, ngành LN Việt Nam còn gặp phải một số khó khăn, vướng mắc trên con đường phát triển. Điển hình là chất lượng rừng ngày càng đáng lo ngại, nguyên nhân đến từ khai thác rừng trái phép và hệ lụy từ trồng rừng thuần loài, thiếu quy hoạch. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng thiếu kiểm tra, giám sát đã ảnh hưởng tới vốn rừng và phát sinh nhiều vấn đề về ô nhiễm môi trường. Phân phối lợi ích từ rừng thực hiện còn chậm chạp và chưa tương xứng. Bên cạnh đó, phát triển thiếu cân đối giữa 3 lĩnh vực, ngành LN hiện nay hầu hết mới chỉ đạt được các thành tựu phát triển tập trung vào lĩnh vực kinh tế, lĩnh vực môi trường và xã hội phát triển còn rất hạn chế (Võ Thị Phương Nhung, 2022).

3.4. Kinh nghiệm phát triển lâm nghiệp bền vững của một số nước trong khu vực

Ngành LN là một trong số những ngành cơ bản có lịch sử phát triển lâu đời, có vai trò to lớn đối với kinh tế, xã hội và môi trường đối với nhiều quốc gia, lãnh thổ. Với những đặc thù về tự nhiên, xã hội, thể chế chính sách mà ngành LN mỗi quốc gia có quá trình hình thành và phát triển khác nhau. Nghiên cứu kinh nghiệm PTLNBV của một số nước trong khu vực sẽ là cơ sở để ngành lâm nghiệp Việt Nam rút ra cho mình những bài học về PTLNBV quý giá.

3.4.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trung Quốc là một nước láng giềng có nhiều sự tương đồng với Việt Nam về điều kiện tự nhiên, kinh tế và xã hội. Trung quốc được coi là một ví dụ điển hình của chuyển dịch LN truyền thống sang PTLNBV. Nghiên cứu quá trình thực hiện PTLNBV của Trung quốc sẽ là cơ sở quan trọng rút ra bài học kinh nghiệm cho PTLN Việt Nam.

Trung Quốc đã trải qua một thời kỳ dài phát triển ngành lâm nghiệp theo hướng khai thác lợi dụng rừng quá mức và bất hợp lý, dẫn đến hậu quả hết sức nghiêm trọng về sinh thái do mất rừng.

Theo Limin Dai & cs (2013), quá trình PTLN của Trung Quốc có thể chia làm 3 giai đoạn: giai đoạn bóc lột, giai đoạn cải cách và giai đoạn tiến tới PTBV. Ở giai đoạn bóc lột (1949-1981), Trung Quốc theo đuổi mục tiêu xóa đói nghèo, đã khai thác kiệt quệ tài nguyên rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên, hệ sinh thái rừng bị tác động nghiêm trọng. Dù vậy, hiệu quả kinh tế mang lại rất thấp, nguồn cung các dịch vụ hệ sinh thái sụt giảm nghiêm trọng.

Chuyển sang giai đoạn cải cách (1981-1998), sự thay đổi tư duy trong quản lý, thực hiện tự do hóa kinh doanh, Chính phủ Trung Quốc đã đưa ra

rất nhiều quy định chặt chẽ trong công tác quản lý, khai thác tài nguyên rừng. Ngành LN đã đóng góp lớn vào PT kinh tế, Trung Quốc dần nhận thức được vai trò của ngành LN trong PT kinh tế nói chung và vai trò của rừng trong hệ sinh thái và ngăn chặn các thảm họa thiên nhiên.

Giai đoạn PTLN theo hướng BV (1998 đến nay), nền kinh tế Trung Quốc đã tăng trưởng mạnh, điều này cho phép Chính phủ Trung Quốc đầu tư lớn vào LN. Trung Quốc thực hiện các chính sách, chiến lược phát triển LN bền vững mạnh mẽ từ cấp quốc gia đến địa phương và dành sự quan tâm ngày càng lớn hơn cho lợi ích sinh thái của rừng cho con người.

Mặc dù sự PT theo hướng BV của ngành LN Trung Quốc đã đạt được những thành công không thể phủ nhận, tuy nhiên, LN Trung Quốc vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức lớn là: (1) Sự thiếu hụt về tài nguyên rừng (hậu quả để lại từ giai đoạn khai thác quá mức đã ảnh hưởng lớn tới quy mô, chất lượng hệ sinh thái rừng); (2) Điều kiện tự nhiên của nhiều khu vực LN khô cằn, nghèo nàn; (3) Khó khăn trong trồng rừng và phục hồi rừng (do khó khăn trong áp dụng khoa học kỹ thuật và bộ máy quản lý); (4) Áp lực từ việc mất rừng tự nhiên; (5) Mất cân đối giữa cung cầu về gỗ (xuất phát từ sự PT bùng nổ của ngành công nghiệp chế biến lâm sản Trung Quốc); (6) Cơ cấu quyền sử dụng đất rừng và quyền sử dụng rừng thiếu hợp lý (Limin Dai & cs, 2013).

Bài học kinh nghiệm rút ra cho các nước đang phát triển từ Trung Quốc trong phát triển LN theo hướng bền vững là: (1) Cần thay đổi cơ chế chính sách trong phát triển lâm nghiệp; (2) Thực hiện các chương trình, chiến lược có hệ thống từ cấp quốc gia đến địa phương nhằm tăng hiệu quả các chính sách; (3) Đổi mới, linh hoạt trong quyền sở hữu rừng nhằm tăng quyền cho chủ rừng, nâng cao vị trí, vai trò và trách nhiệm của chủ rừng trong PTLN; (4) Cần có quan điểm cân bằng trong PT kinh tế với bảo vệ, phát triển TNR cho thế hệ hiện tại và tương lai.

3.4.2. Kinh nghiệm của Indonesia

Indonesia là đất nước nổi tiếng với hệ sinh thái rừng mưa nhiệt đới phong phú và có nhiều giá trị văn hóa. Rừng tại Indonesia là khu rừng rộng lớn nhất Châu Á, là nơi cư trú của hơn 3.000 loài động vật, đặc biệt là các loài đặc hữu và là nơi sinh sống của nhiều bộ lạc bản địa đa dạng văn hóa, ngôn ngữ (Rainforest Action Network, 2019).

Trong những năm 60, tỷ lệ che phủ rừng của Indonesia là 80% (Rainforest Action Network (2019). Con số này giảm mạnh, giữa những năm 2000-2009, bình quân mỗi năm Indonesia mất 1,5 triệu ha rừng. Chỉ trong vòng 10 năm, diện tích rừng giảm từ 103,32 triệu ha xuống còn 88.17

triệu ha, (Mongabay, 2011). Kéo theo sự PT ngành dầu cò thiêu kiểm soát là hàng loạt các hậu quả về môi trường, xã hội nghiêm trọng. Mất rừng do chặt phá, khai thác rừng, cháy rừng đã phá hủy môi trường sống và đe dọa nguy cơ tuyệt chủng của các loài nguy cấp. Xảy ra xung đột lợi ích trong hưởng lợi từ rừng giữa cộng đồng địa phương và các công ty LN. Điển hình về hậu quả xấu là ô nhiễm không khí ngày càng gia tăng do cháy rừng mất kiểm soát. Indonesia hiện là quốc gia phát thải khí nhà kính lớn thứ ba thế giới sau Mỹ và Trung Quốc, với 85% lượng khí phát thải đến từ rừng nhiệt đới, suy thoái và mất đất than bùn. 5% của tất cả lượng phát thải khí nhà kính toàn cầu hiện đang đến từ Indonesia. Quy mô và mức độ phá hủy rừng mưa nhiệt đới Indonesia lớn đến mức nó đang có tác động đáng kể đến khí hậu toàn cầu (Rainforest Action Network, 2019). Như vậy, chức năng bảo vệ môi trường của ngành LN Indonesia chưa đạt được hiệu quả.

Về kinh tế, có tới 99 triệu người Indonesia phụ thuộc vào dịch vụ hệ sinh thái rừng thông qua các hoạt động khai thác tài nguyên rừng. Nguồn lợi khai thác từ rừng chiếm 75% thu nhập của người dân nông thôn nghèo. Rừng đóng vai trò quan trọng trong nền văn hóa và đời sống kinh tế của người dân địa phương. Tuy nhiên đóng góp của ngành LN cho GDP của Indonesia rất thấp, chỉ 0,79% GDP cả nước (Mongabay, 2011)

Hậu quả về KT-XH-MT từ mất rừng của Indonesia là quá lớn. Nguyên nhân được phân tích là đến từ: khung pháp lý và quy định yếu kém; quản lý lỏng lẻo, tham nhũng; tái cấu trúc quá nhanh (chuyển đổi trồng cò, nguyên liệu giấy thiếu quy hoạch) (Rainforest Action Network, 2019; Mongabay, 2011).

Bên cạnh những yếu kém của Indonesia trong PTLN, điểm sáng nổi bật là sự PT của các chứng chỉ rừng và quản lý rừng cộng đồng. Các chứng chỉ rừng hiện đang vận dụng ở Indonesia bao gồm FSC, PEFC, FLEGT. Thực tiễn cho thấy, những khu vực rừng cấp chứng chỉ đã chứng minh chứng chỉ rừng mang lại hiệu quả cả về KT-XH-MT thông qua: diện tích rừng tăng lên, tạo sinh kế cho người dân, giảm xung đột lợi ích bằng việc cộng đồng tham gia vào quản trị rừng. Đặc biệt là chứng chỉ FLEGT, chứng nhận sản phẩm gỗ có nguồn gốc hợp pháp do cơ quan của Liên minh Châu Âu có thẩm quyền cấp. Đây là một bước tiến lớn trong thương mại lâm sản của Indonesia, giúp rút ngắn thời gian, tháo dỡ rào cản và tăng lợi nhuận cho các sản phẩm gỗ xuất khẩu (Harada Kazuhiro & Wiyono, 2014; Daniela A. Miteva & cs, 2015; PEFC, 2019).

Bài học rút ra từ PTLN của Indonesia là: (1) Tái cơ cấu cần có quy hoạch, tính toán thời gian

chuyển đổi, tránh gây tổn thương đột ngột cho hệ sinh thái rừng cũng như các cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng; (2) Xây dựng và thực thi chính sách cần nghiêm ngặt, phân cấp quản lý rõ ràng; (3) Cần chủ động và mạnh dạn trong thương thuyết và tiếp cận các chứng chỉ rừng.

3.4.3. Kinh nghiệm của Malaysia

Malaysia là một nước thuộc Đông Nam Á, nổi tiếng về đa dạng sinh học và diện tích rừng nhiệt đới rộng lớn. Theo Jegatheswaran Ratnasingam & cs (2011) ước tính Malaysia có tới 20% số loài động vật trên toàn cầu. Tỷ lệ che phủ rừng rất cao, lên tới 72,7% diện tích lãnh thổ. Rừng tự nhiên chiếm tới 61,6% tổng diện tích rừng. Malaysia là một nước tiên phong trong khu vực tiếp cận cung cấp chứng chỉ liên quan đến các sản phẩm từ rừng và chứng chỉ về chuỗi hành trình sản phẩm LN.

Đã từng là thuộc địa của Anh, Malaysia được tiếp cận với cách quản lý rừng hiện đại của Châu Âu, do vậy quá trình PTLN của Malaysia có nhiều điểm khác biệt với các nước PT khác trong khu vực. Quá trình PT của ngành LN Malaysia có thể chia thành 3 giai đoạn, bao gồm: giai đoạn thuộc địa của Anh, giai đoạn sau thuộc địa và giai đoạn ngành công nghiệp LN (Jegatheswaran Ratnasingam & cs, 2011).

Ở giai đoạn thuộc địa, ngành LN Malaysia chủ yếu tập trung vào khai thác gỗ, giống với các nước khác trong khu vực. Giai đoạn sau thuộc địa, sau khi độc lập năm 1957, ngành LN nhanh chóng chuyển đổi từ chỉ tập trung vào cung cấp gỗ sang rất nhiều hoạt động khác nhau. Luật LN quốc gia được ban hành từ rất sớm (1984) đã quy định khá cụ thể về quản trị, quản lý và PT rừng, ngành LN trong các tiểu bang. Giai đoạn này còn được gọi là giai đoạn tái cấu trúc ngành LN Malaysia.

Hiện nay, Malaysia đang ở giai đoạn thứ 3 của PTLN, giai đoạn LN được coi là một ngành công nghiệp. Trong bối cảnh PT của toàn cầu, hiểu biết của người tiêu dùng về giá trị của rừng ảnh hưởng đến quyết định mua và tiêu dùng sản phẩm từ rừng. Mục tiêu chất lượng được đề cao hơn mục tiêu số lượng trong khai thác nguồn lợi từ rừng. Từ thực tiễn, chính phủ Malaysia đã thay đổi cách quản lý, hướng tới quản lý rừng BV. Malaysia đã PT hệ thống quản lý rừng có chọn lọc (SMS) với chu kỳ 25-30 năm cho khai thác và phục hồi rừng. Thực tiễn chứng minh SMS thực thi đã mang lại hiệu quả. Hiện nay, ngành LN tập trung phát triển: sản xuất nội thất, chế biến lâm sản ngoài gỗ và dịch vụ từ rừng. Mục tiêu ngành LN hiện đại của Malaysia bao gồm: bảo tồn đa dạng sinh học, thực hành rộng rãi quản lý rừng BV, PT chứng chỉ rừng. Đồng thời, trong quản lý và khai thác, sự tham gia của cộng đồng được quan tâm và thực sự quan trọng, thông qua việc

tham vấn, khảo sát ý kiến cộng đồng về quản lý, khai thác ảnh hưởng như thế nào đến sinh kế của người bản địa, đồng thời thảo luận xây dựng các phương án khắc phục.

Chúng chỉ rừng là một điểm sáng đối với ngành LN Malaysia. Nỗ lực giới thiệu chúng chỉ rừng phù hợp với PTBV ở Malaysia được thực hiện từ rất sớm. Năm 1994, một bộ tiêu chí và chỉ tiêu của quản lý rừng BV đã được xây dựng và áp dụng dựa trên các tiêu chí và chỉ tiêu của ITTO về quản lý rừng BV. Bước đi này mở đường thuận lợi cho xuất khẩu lâm sản sang các nước Châu Âu, Châu Mỹ.

Một số vấn đề có thể rút ra từ PTLN Malaysia là: (1) Ý thức được vai trò của ngành LN từ rất sớm, tránh được khủng hoảng về cung cầu khai thác gỗ, ảnh hưởng đến các chức năng khác của rừng; (2) Xây dựng và thực thi hệ thống quản lý rừng hiệu quả, đạt được mục tiêu KT-XH-MT; (3) Tiếp cận chứng chỉ rừng sớm có tác dụng mở đường cho PTLN, đặc biệt là xuất khẩu.

3.5. Hàm ý chính sách rút ra cho phát triển lâm nghiệp bền vững Việt Nam

Từ thực tiễn trong nước và nước ngoài, các hàm ý chính sách có thể rút ra cho Việt Nam để PTLNBV bao gồm:

Thứ nhất, cần chuyển đổi mô hình trồng rừng. Chuyển đổi mô hình từ trồng rừng gỗ nhỏ, gỗ nguyên liệu, mang lại hiệu quả kinh tế xã hội thấp, tác động chưa tốt tới yếu tố môi trường, sang mô hình trồng rừng gỗ lớn, thâm canh hoặc mô hình nông lâm kết hợp. Những mô hình trồng rừng mới này sẽ mang lại lợi ích kinh tế xã hội cao hơn, tác động tích cực và mang lại hiệu quả môi trường tốt hơn.

Thứ hai, PTLN gắn với chứng chỉ rừng. Chứng chỉ rừng đã khẳng định được vị trí, vai trò và ý nghĩa của nó trong PTLN trong nước và trên thế giới. PTLN gắn với chứng chỉ rừng sẽ là một lợi thế cho SXKD lâm sản không những đối với thị trường ở trong nước mà còn ở nước ngoài.

Thứ ba, xây dựng, thực hiện quy hoạch PTLNBV. Yếu tố đảm bảo cho PTBV là tính dài hạn và tính cân đối giữa ba trụ cột KT-XH-MT. Do đó, công tác quy hoạch PTLN cần thực hiện xây dựng chi tiết cho mục tiêu dài hạn, ngắn hạn đồng thời cần cân đối giữa 3 thành tố chính. Bên

cạnh đó thực thi quy hoạch cũng cần nghiêm túc, bám sát quy hoạch, tránh tình trạng trồng, sản xuất và sử dụng đất LN tự phát. Trong quy hoạch, cần đưa ra lộ trình, chuyển đổi từng bước, không gây ảnh hưởng, tổn thương hệ sinh thái và sinh kế của người dân.

Thứ tư, tăng cường liên kết, hợp tác giữa các chủ thể tham gia sản xuất trong lĩnh vực LN. Đây là điều kiện cần có để PT kinh tế LN, giúp tăng được giá trị gia tăng của sản phẩm, chủ động nguồn cung, cầu và đảm bảo cho sản xuất ổn định.

Thứ năm, tăng cường quản lý nhà nước, thực hiện nghiêm túc các chính sách, quy định về bảo vệ rừng, đồng thời phân quyền rõ ràng, tránh chồng chéo giữa các bộ phận, phòng ban chức năng. Đây là yếu tố đóng góp cho hiệu quả của bảo vệ tài nguyên rừng, đồng thời tăng hiệu quả của công tác quản lý nhà nước.

Thứ sáu, nâng cao nhận thức của cộng đồng, xã hội về PTLN theo hướng BV. Cần tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, nâng cao nhận thức không chỉ người dân mà còn của các cán bộ trong ngành. Đây là yếu tố tác động gián tiếp đến công tác phát triển qua quy hoạch, thực thi chính sách và quản lý trong LN.

4. Kết luận

Ngành lâm nghiệp Việt Nam qua quá trình phát triển đã gặt hái được nhiều thành tựu, tuy nhiên để đạt được mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững, ngành lâm nghiệp phải đối diện với nhiều khó khăn và thách thức. Từ tổng quan lý thuyết, thực tiễn phát triển lâm nghiệp Việt Nam và nghiên cứu kinh nghiệm các nước trong khu vực: Trung Quốc, Malaysia, Indonesia đã rút ra các hàm ý chính sách cho ngành Lâm nghiệp Việt Nam phát triển bền vững. Để phát triển bền vững, ngành lâm nghiệp cần chuyển đổi mô hình trồng rừng; phát triển gắn với chứng chỉ rừng; xây dựng, thực hiện quy hoạch theo hướng bền vững; tăng cường liên kết, hợp tác giữa các chủ thể tham gia sản xuất; tăng cường quản lý nhà nước, thực hiện nghiêm túc các chính sách, quy định về bảo vệ rừng và nâng cao nhận thức của cộng đồng, xã hội về phát triển lâm nghiệp bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Bộ Nông Nghiệp & Phát Triển Nông Thôn. (2013). *Quyết định, Số 1565/QĐ-BNN-TCLN, “Phê duyệt “Đề án tái cơ cấu ngành Lâm Nghiệp”* ban hành ngày 08 tháng 07 năm 2013.
- [2]. BáoThăng. (26.11.2021). *Phát triển lâm nghiệp thành ngành kinh tế - kỹ thuật theo hướng hiện đại*. Truy cập ngày 20/3/2021, từ <https://nongnghiep.vn/phat-trien-lam-nghiep-thanh-nganh-kinh-te--ky-thuat-theo-huong-hien-dai-d308741.html>
- [3]. Craig D. Allen&cs. (2010). A global overview of drought and heat-induced tree mortality reveals emerging climate change risks for forests. *Forest Ecology and Management*, số 259(4), tr. 660-684.
- [4]. Chính phủ. (2021). *Nghị quyết, Số 84/NQ-CP, Phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2021 – 2025*, ban hành ngày 05/8/2021.

- [5]. Bryant D. & Nielsen D. & Tangle L. & Sizer N. & Miranda M. & Brown P. & Johnson N. & Malk A. & Miller K. (1997). The last frontier forests: ecosystems and economies on the edge. What is the status of the world's remaining large, natural forest ecosystems?. *Forest Frontiers Initiative, World Resources Institute*.
- [6]. Limin Dai & Wei Zhao & Guofan Shao & Bernard J Lewis & Dapao Yu & Li Zhou & Wangming Zhou. (2013). The progress and challenges in sustainable forestry development in China, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, số 20(5), tr. 394-403.
- [7]. Virginia H. Dale & cs. (2001). Climate Change and Forest Disturbances Climate change can affect forests by altering the frequency, intensity, duration, and timing of fire, drought, introduced species, insect and pathogen outbreaks, hurricanes, windstorms, ice storms, or landslides. *BioScience*, số 51(9), tr. 723-734.
- [8]. *Building a common vision for sustainable food and agriculture: Principles and approaches*. Báo cáo của FAO. (2014).
- [9]. Triệu Văn Hùng & Phạm Thu Thủy & Đào Thị Linh Chi. (2020). *Kết quả thực hiện Chiến lược phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006–2020 và đề xuất nội dung Chiến lược phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050*. Báo cáo chuyên đề 209 của CIFOR.
- [10]. Harada Kazuhiro & Wiyono. (2014). Certification of a Community-based Forest Enterprise for Improving Institutional Management and Household Income: A Case from Southeast Sulawesi, Indonesia. *Small-scale Forestry*, số 13(1), tr. 47-64.
- [11]. Donald Ludwig & Ray Hilborn & Carl Walters. (1993). Uncertainty, resource exploitation, and conservation: lessons from history. *Science(Washington)*, số 260(5104), tr. 17.
- [12]. Daniela A. Miteva & Colby J. Loucks & Subhrendu K. Pattanayak. (2015). Social and Environmental Impacts of Forest Management Certification in Indonesia. *PLoS ONE*, số 10(7).
- [13]. Mongabay.com. (27.7.2011). *Palm oil, paper drive large-scale destruction of Indonesia's forests, but account for diminishing role in economy*. Truy cập ngày 28/12/2019, từ <https://news.mongabay.com/2011/07/palm-oil-paper-drive-large-scale-destruction-of-indonesias-forests-but-account-for-diminishing-role-in-economy-says-report/>.
- [14]. Nguyễn Bá Ngãi. (2016). *Tài cơ cấu ngành lâm nghiệp để phục vụ phát triển lâm nghiệp bền vững*. Báo cáo của Bộ NN&PTNT.
- [15]. Võ Thị Phương Nhung. (2022). Phát triển lâm nghiệp theo hướng bền vững trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh. *Luận án tiến sĩ, Kinh tế nông nghiệp*. Trường Đại học Lâm Nghiệp, Hà Nội.
- [16]. PEFC. (31.7.2019). *PEFC endorsement opens opportunities for Indonesia's smallholders*. Truy cập ngày 26/12/2019 từ <https://www.pefc.org/news/pefc-endorsement-opens-opportunities-for-indonesias-smallholders>
- [17]. Quốc hội. (2017). *Luật Lâm Nghiệp, Luật số 16/2017/QH*, Quốc Hội ban hành ngày 15 tháng 11 năm 2017.
- [18]. Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam. (2021). *Báo cáo chuyên đề Tổng kết 10 năm thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng giai đoạn 2011-2020 và định hướng phát triển giai đoạn 2021-2030*.
- [19]. Rainforest Action Network. (30.12.2019). *Indonesian Rainforests*. Truy cập ngày 30/9/2019 từ <https://www.ran.org/indonesian-rainforests/>
- [20]. Jegatheswaran Ratnasingam & Florin Loras & G. Neelakandan & Manohar Mariapan & Tan Teik Swan. (2011). *Malaysian Forestry – Past, Present and the Future*. University Putra Malaysia.
- [21]. The High Level Panel of Experts. (2016). *Sustainable agricultural development for food security and nutrition: What roles for livestock?*
- [22]. Quyết định, Số 18/2007/QĐ-TTg, *Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020*, Thủ Tướng Chính Phủ (2007) ban hành ngày 05/02/2007.
- [23]. Quyết định, Số 886/QĐ-TTg, *Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020*, Thủ Tướng Chính Phủ ban hành ngày 16/6/2017.
- [24]. Tổng cục thống kê. (2022). *Thông tin thống kê Nông, lâm nghiệp và thủy sản*. Truy cập ngày 15/3/2022 từ <https://www.gso.gov.vn/nong-lam-nghiep-va-thuy-san/>.
- [25]. Tran Duc Vien. (2011). Climate change and its impact on agriculture in Vietnam, Hanoi University of Agriculture. *J. Issaas*, số 17(1), tr. 17-21.
- [26]. Zuo Yongzhong & Qin Anchen & Chen Dong & Zang Baichuan. (1998). Research advances of sustainable development forestry. *Hebei journal of forestry and orchard research*, tr. 247-250.

Thông tin tác giả:

Võ Thị Phương Nhung

- Đơn vị công tác: Học viện Công nghệ Bưu chính Viễn thông cơ sở tại TP. Hồ Chí Minh

- Địa chỉ email: vothi-phuongnhung@ptithcm.edu.vn

Ngày nhận bài: 22/5/2022

Ngày nhận bản sửa: 10/6/2022

Ngày duyệt đăng: 25/9/2022