

# **SẢN XUẤT LƯƠNG THỰC, QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN VÀ XÓA ĐÓI GIẢM NGHÈO: NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH TẠI HUYỆN NA HANG TỈNH TUYÊN QUANG**

**VÕ THANH SƠN**

*Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, ĐHQGHN*

## **ĐẶT VẤN ĐỀ**

Những nghiên cứu về đói nghèo nói chung đã thể hiện trong khá nhiều các ấn phẩm do các tổ chức trong và ngoài nước thực hiện (Anonym, 1999; Hansworth, 1999; World Bank, 1995; Lê Duy Phong và Hoàng Văn Hòa, 1999; Nguyễn Văn Tiêm, 1993; Bùi Minh Đạo, 2003) và thường tập trung vào thực trạng, những đặc tính, cũng như nguyên nhân nghèo đói trong thời gian gần đây, chủ yếu là từ đầu thập niên 1990. Nhưng nghiên cứu về đói nghèo liên quan đến khía cạnh kinh tế-xã hội, đặc biệt là những chính sách phát triển nông thôn qua các thời kỳ liên quan đến sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong vùng miền núi với đặc thù của các dân tộc miền núi còn ít được đề cập đến.

Vấn đề đặt ra là tình trạng nghèo đói liên quan như thế nào đối với các chính sách phát triển kinh tế-xã hội và sản xuất lương thực cũng như việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong các giai đoạn phát triển của đất nước vừa qua? Liệu sự hiểu biết đó có giúp ích gì cho công cuộc xóa đói giảm nghèo ở nước ta, nhất là đối với các vùng miền núi và dân tộc? Vì vậy, bài báo cáo này là một nỗ lực xem xét những tác động qua lại giữa vấn đề nghèo đói, sử dụng tài nguyên thiên nhiên, sản xuất lương thực trong bối cảnh phát triển kinh tế-xã hội ở vùng miền núi phía Bắc với đặc thù của người dân tộc thiểu số trong hơn 40 năm qua, thông qua các thời kỳ hợp tác hóa nông nghiệp cho đến giai đoạn Đổi mới với các chính sách tương ứng. Huyện Na Hang, tỉnh Tuyên Quang đã được chọn là điểm nghiên cứu điển hình về vấn đề này.

## **Khái niệm đói nghèo**

Theo Tổ chức ESCAP thì nghèo đói được hiểu như là “một tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thỏa mãn những nhu cầu cơ bản của con người, nhu cầu mà xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế-xã hội và phong tục tập quán của địa phương”. Còn để phân biệt người nghèo và không nghèo, khái niệm Ngưỡng nghèo

(Poverty Line) được sử dụng rộng rãi. Ở Việt Nam, bốn khái niệm về ngưỡng đói nghèo được các tổ chức đề xuất và sử dụng, cụ thể là (i) Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (MOLISA); (ii) Tổng cục Thống kê (GSO); (iii) Ngân hàng Thế giới (WB); và (iv) Ngân hàng Thế giới và Tổng cục Thống kê, trên cơ sở tính toán về lượng thóc thu nhập, hay tiêu thụ 2.100 calories lương thực/ngày, hoặc tính đến cả nhu cầu thiết yếu ngoài lương thực (Nguyễn Văn Tiêm, 1993; World Bank, 1995; Anonym, 1999).

Gần đây, Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo của Chính phủ (Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 2003), thông qua Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội kết hợp với Tổng cục Thống kê đề xuất, đã xây dựng ngưỡng nghèo quốc gia, nhằm mục đích xác định những đối tượng nghèo và xã nghèo với số lượng và địa chỉ cụ thể và ngưỡng nghèo này đã được xây dựng dựa trên thu nhập trên đầu người: 80.000 đồng/tháng đối với vùng hải đảo và vùng nông thôn miền núi, 100.000 đồng/tháng đối với vùng nông thôn đồng bằng, và 150.000 đồng/tháng đối với vùng đô thị. Theo định nghĩa này, năm 2001 có 2,8 triệu hộ nghèo ở Việt Nam, tương ứng với 17,2% dân số cả nước. Tuy nhiên, ngưỡng nghèo là một khái niệm động mà nội dung của nó có thể thay đổi theo thời gian và không gian, như Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã sử dụng các ngưỡng đói nghèo khác nhau qua 3 giai đoạn : 1993-1995, 1996-2000, và từ năm 2001 đến nay (Ủy ban Dân tộc miền núi, 2002:92).

### **Đặc điểm của đói nghèo**

Nói chung, cách thức đánh giá nghèo đói cũng khác nhau giữa các cơ quan đánh giá. Trong năm 1992-1993, Tổng cục Thống kê và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đánh giá số hộ của Việt Nam trong diện nghèo tương ứng là 20% và 22,3%, chủ yếu dựa trên thu nhập bằng thóc hoặc bằng tiền, trong khi Ngân hàng Thế giới, và Ngân hàng Thế giới kết hợp với Tổng cục Thống kê lại ước tính số hộ nghèo tương ứng là 51% và 58% (Hainsworth, 1999; World Bank, 1995; Anonym, 1999). Nói chung, vùng miền núi và vùng miền Trung là những vùng có tỷ lệ đói nghèo cao nhất.

Theo Ủy ban Dân tộc Miền núi (2002), những đặc điểm nghèo đói của Việt Nam là: (i) tập trung ở vùng nông thôn và miền núi, nơi thu nhập của hộ gia đình thấp, không ổn định với mức độ phát triển kinh tế thấp và nơi tài nguyên thiên nhiên hạn chế; và (ii) các nhóm dân tộc ít người thường là nạn nhân của sự nghèo đói. Vùng trung du và miền núi phía Bắc và vùng Tây Nguyên vẫn là những vùng có tỷ lệ nghèo đói cao nhất vì ở vùng miền núi, người dân lại phải đối mặt với những hạn chế của cơ sở hạ tầng và dịch vụ như điện, đường sá, trường học và trạm xá.

Hiện nay, dù một số lớn người Kinh đã di cư lên vùng miền núi, nhưng đại bộ phận

dân cư ở đó là người dân tộc, mà số đông vẫn còn có phương thức canh tác nương rẫy. Không giống như người Kinh, các dân tộc thiểu số thường sống khá phân tán và cách xa đường quốc lộ cũng như các khu dân cư đông đúc, nên họ có ít cơ hội tiếp cận với điều kiện phát triển kinh tế và luôn phải đối mặt với điều kiện thiên nhiên khắc nghiệt để có thể tồn tại. Theo Điều tra nghèo đói quy mô lớn (PMS - Large-scale Poverty Monitoring Survey), tỷ lệ đói nghèo của người Kinh là 39%, người Tày là 59%, người Dao là 89% và người H'mông là 100% (Lê Duy Phong và Hoàng Văn Hòa, 1999: 66).

Theo những nghiên cứu của Liên Hợp Quốc, Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới (Anonym, 1999), nguyên nhân đói nghèo ở Việt Nam là: (i) tách biệt (về địa lý, ngôn ngữ, xã hội, trí tuệ và kinh tế); (ii) không có khả năng thích ứng với những nguy cơ lớn (thảm họa thiên nhiên, chết, bệnh tật, mất mùa, có thai ngoài dự kiến); (iii) thiếu sự tiếp cận tới nguồn tài nguyên (đặc biệt là đất đai, vốn, công nghệ và thông tin); (iv) thiếu sự tham gia trong các chương trình quốc gia; và (v) thiếu tính bền vững (về tài chính và môi trường).

## **NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH TẠI HUYỆN NA HANG, TỈNH TUYÊN QUANG**

### **Điều kiện tự nhiên**

Huyện Na Hang nằm ở phía Bắc tỉnh Tuyên Quang, có diện tích khoảng 148.000 ha và là huyện lớn nhất của tỉnh (Cục Thống kê Tuyên Quang, 1995). Huyện Na Hang nằm trên vùng đồi núi có độ cao trung bình, có đặc trưng là địa hình phức tạp, thường bị cắt xẻ mạnh bởi các thung lũng sâu, cấu trúc của địa hình có dáng hình cánh cung, chủ yếu cấu tạo bởi đá vôi hướng ra phía Đông và được biết đến với tên cánh cung Sông Gâm. Những dãy đá vôi này chủ yếu nằm ở phía Tây và Nam của huyện. Độ cao của khu vực trung bình thay đổi từ 50 đến 1.400 m.

Khí hậu đặc trưng của Na Hang là khí hậu cận nhiệt đới gió mùa. Mùa hè bắt đầu từ tháng tư đến tháng chín còn mùa đông kéo dài từ tháng 10 đến tháng ba. Mùa hè thường nóng-ẩm còn mùa đông lạnh-khô, đôi khi có sương giá. Nhiệt độ trung bình hàng năm là 23°C với nhiệt độ cao nhất trung bình hàng tháng là 28°C và trung bình thấp nhất hàng tháng gần 15°C (Cục Thống kê Tuyên Quang, 1995). Lượng mưa trung bình tối thiểu và tối đa hàng năm từ 3,6 mm và 562 mm. Tổng lượng mưa trong năm là 1.660 mm. Độ ẩm trung bình là 85% (Trạm Khí tượng Thủy văn Na Hang, 1998). Với khoảng 75% lượng mưa hàng năm, những tháng từ tháng 5 đến tháng 8 là những tháng ẩm ướt nhất.

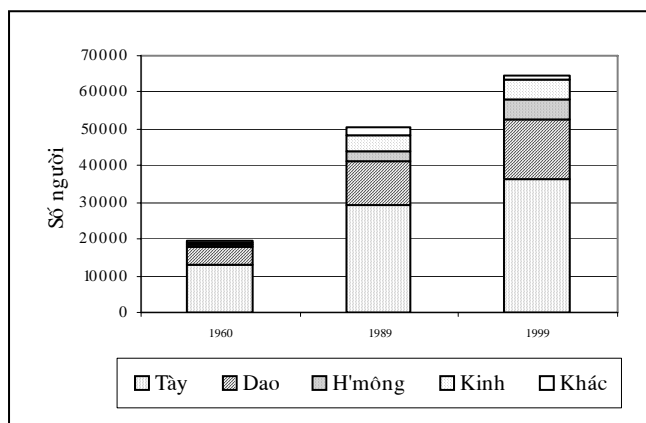
Huyện Na Hang bao gồm hai lưu vực của hai con sông lớn là sông Gâm và sông Năng. Sông Gâm bắt nguồn từ Trung Quốc, cắt ngang huyện Na Hang theo trục Bắc-Nam còn sông Năng bắt nguồn từ hồ Ba Bể (tỉnh Bắc Kạn) và hợp lưu với sông Gâm ở chân núi

Bắc Tạn, ở phía Nam của huyện. Hai con sông này được dùng làm phương tiện đi lại đường thủy chủ yếu trong huyện Na Hang với tỉnh lỵ Tuyên Quang.

## Đặc điểm dân cư và một số chính sách kinh tế-xã hội quan trọng

### Đặc điểm dân cư

Đã từ lâu đời, nhiều nhóm dân tộc đã sống và canh tác đất đai ở vùng miền núi phía Bắc. Ở huyện Na Hang, 4 nhóm dân tộc chính – Tày, Dao, H'mông và Kinh – đã chiếm đến 99% dân số (Hình 1). Từ năm 1960 đến năm 1999, mật độ dân số đã tăng lên gấp 3, từ 15 người/ km<sup>2</sup> lên 43 người/ km<sup>2</sup>, nhưng tốc độ tăng dân số cũng không đồng đều giữa các dân tộc. Trong hơn 40 năm qua, người Kinh và H'mông tăng lên nhiều nhất về số lượng. Từ những năm 1960, và nhất là do thực hiện các chương trình di dân, người Kinh đến đây để xây dựng các khu kinh tế mới và các lâm trường (Võ Thanh Sơn, 2001). Mặt khác, người H'mông, khi dân số tăng lên, đã di cư đến các xã khác theo hướng Đông và Đông-Nam để tìm kiếm những vùng đất sinh sống phù hợp hơn và để canh tác nương rẫy (Nguyễn Anh Ngọc, 1989; Khổng Diễn, 1996). Người Tày, là nhóm dân tộc chủ yếu ở đây và luôn hiện diện ở tất cả các xã.



Hình 1. Thành phần và diễn biến thành phần dân tộc của huyện Na Hang

Nằm ở phía Bắc tỉnh Tuyên Quang, huyện Na Hang có những đặc trưng về dân số và dân tộc. Trước tiên, dân số của huyện khá ít so với dân số các huyện khác trong tỉnh. Năm 1999, mật độ dân số của Na Hang là 43 người/ km<sup>2</sup>, trong khi mật độ dân số của tỉnh đạt 120 người/km<sup>2</sup>. Địa hình cắt xẻ với hệ thống cơ sở hạ tầng nghèo nàn, đặc biệt là hệ thống đường ô tô, đã lý giải cho tình trạng dân số này. Người Tày, dân tộc đông dân cư nhất ở đây, thường sống ở các thung lũng với ruộng lúa màu mỡ. Khi ruộng lúa nước không đáp ứng đủ lương thực, họ cũng có xu thế canh tác nương rẫy trên đất dốc. Còn người Dao và H'mông

phần lớn sống ở vùng có độ cao lớn hơn, khoảng 500 mét đến 800 mét. Cuộc sống của họ phần lớn phụ thuộc vào canh tác nương rẫy. Tuy nhiên, khi địa hình và điều kiện thủy văn cho phép, người H'mông cũng canh tác lúa nước trên ruộng bậc thang, sử dụng kỹ thuật phù hợp. Người Tày thường sống trong các bản nằm ở các thung lũng trong khi người Dao và người H'mông lại sống khá rải rác và tách biệt. Vì vậy, người Tày thường được tiếp cận với hệ thống đường sá và dịch vụ xã hội tốt hơn.

Trong 4 dân tộc chính ở đây, người Tày có lẽ là cư dân đầu tiên ở vùng này và chiếm phần lớn dân cư ở đây, từ 66% tổng dân số năm 1960 xuống còn 55% năm 1996. Người Dao có tỷ lệ dân số là 23% và 26% tương ứng với các năm trên. Người H'mông, với tỷ trọng dân số chỉ là 8% vào năm 1996, đang có xu thế tăng lên trong 10 năm lại đây. Người Kinh chiếm một tỷ trọng dân cư nhỏ, từ 3% năm 1960 lên 10% năm 1996 (Phòng Thống kê Na Hang, 1999).

### ***Những chính sách lớn ảnh hưởng đến cuộc sống kinh tế-xã hội ở các vùng miền núi***

#### ***Hợp tác hóa nông nghiệp***

Trong các chính sách nông thôn, hợp tác hóa nông nghiệp giữ một vai trò đặc biệt quan trọng trên khía cạnh phát triển kinh tế-xã hội ở vùng nông thôn, từ năm 1959 ở miền Bắc và từ năm 1975 ở miền Nam, sau khi thống nhất đất nước và đã tác động lên toàn bộ nông dân của Việt Nam. Sự thành công hay thất bại của chính sách này sẽ có những tác động quan trọng, cả tích cực lẫn tiêu cực, lên sự phát triển nông thôn và tình trạng khai thác tài nguyên thiên nhiên.

Ở vùng nông thôn và miền núi của huyện Na Hang, các hợp tác xã nông nghiệp thực hiện tất cả các chính sách kinh tế-xã hội do Nhà nước ban hành, đồng thời cũng thích ứng chúng vào điều kiện đặc thù của địa phương. Bắt đầu từ những năm đầu của thập niên 1960, phong trào này đã phát triển nhanh chóng, thu hút 96% các hộ của huyện gia nhập hợp tác xã (Báo cáo UBND Na Hang, 1969), nhưng sự phát triển nhanh này đã vượt quá khả năng quản lý của các chủ nhiệm hợp tác xã trong khi tình trạng canh tác nương rẫy vẫn còn phổ biến, với kỹ thuật canh tác còn đơn giản. Hiệu quả quản lý các hợp tác xã thấp, sản xuất lương thực ngày càng giảm sút, đời sống các hộ xã viên rất khó khăn, vì rằng phần lớn các hợp tác xã không thể đáp ứng được nhu cầu lương thực cho xã viên nên họ không quan tâm đến kinh tế tập thể và có xu thế quay về hình thức canh tác nương rẫy trên đất dốc một cách bất hợp pháp (Báo cáo UBND Na Hang, 1979). Các hoạt động này, vì thế, lại làm tăng áp lực lên khai thác đất rừng và những nguồn tài nguyên khác của huyện.

Sau khi ban hành Chỉ thị 100 (1981), sản lượng lương thực tăng lên đôi chút sau một thời gian dài trì trệ. Hiệu quả sản xuất của các hợp tác xã đã tăng lên và trên thực tế, các hộ xã viên đã có quyền tự chủ nhiều hơn trong sản xuất, nên đã tạo ra những thành công bước đầu. Nghị quyết 10 (1986) đã khẳng định hoàn toàn quyền tự chủ của hộ nông dân trong sản xuất. Từ những năm đầu tiên của thập kỷ 1990, các hợp tác xã chỉ còn giữ vai trò cung cấp dịch vụ cho các hộ gia đình như bảo vệ thực vật, quản lý hệ thống tưới tiêu, chứ không còn kiểm soát tất cả các công đoạn của sản xuất như trước kia.

### *Chính sách di dân*

Từ những năm 1960, ở miền Bắc và từ năm 1975 cho toàn bộ đất nước, Chính phủ Việt Nam đã triển khai một số chương trình di dân và thành lập các khu kinh tế mới. Mục đích cơ bản của chương trình này là giảm áp lực dân số ở những vùng có mật độ dân số cao, hợp lý hóa phân bố nhân lực và sử dụng tài nguyên thiên nhiên bền vững, mở rộng sản xuất nông nghiệp và cuối cùng là vì mục đích an ninh quốc phòng. Từ năm 1960 đến 1997, khoảng 6 triệu người đã được di chuyển và 1,7 triệu ha đất đã được khai hoang vì mục đích nông nghiệp (Đỗ Văn Hòa và Trịnh Khắc Thẩm, 1996:6). Trong một thời gian dài, do nhiều nguyên nhân, người dân của nhiều dân tộc đã di cư đến tỉnh Tuyên Quang nói chung và huyện Na Hang nói riêng và đã làm dân số của huyện tăng lên nhanh chóng (Bảng 1).

**Bảng 1. Tốc độ tăng dân số theo giai đoạn của huyện Na Hang và tỉnh Tuyên Quang (%/năm)**

Huyện	1943-1960	1960-1975	1975-1982	1982-1995
Na Hang	8,5	4,5	4,0	3,2
Tỉnh	5,0	7,9	4,7	3,7

*Nguồn:* Cục Thống kê Tuyên Quang, 1967, 1968, 1976, 1995. Cục Thống kê Hà Tuyên, 1982, 1985, 1987.

Giữa các năm 1945 và 1954, tỉnh Tuyên Quang là căn cứ cách mạng chống thực dân Pháp, nên đã thu hút hàng năm khoảng 700 người Kinh đến đây để chặt rừng, khai hoang lấy đất canh tác nông nghiệp. Sau năm 1960, Nhà nước lại ban hành những chính sách đẩy mạnh phát triển kinh tế miền núi. Chính sách di dân được thực hiện để thúc đẩy người dân đồng bằng sông Hồng di cư lên các tỉnh trung du và miền núi để tham gia xây dựng các khu kinh tế mới. Trong giai đoạn 1960-1975, ước tính hàng năm khoảng 5.000 người đã di cư lên vùng này (Võ Thanh Sơn, 2001). Tuy nhiên, trong những năm sau đó, dòng người di cư lại đổi chiều với một quy mô mà trong giai đoạn 1980-1993, số người đi khỏi tỉnh còn lớn hơn số người đến (Bảng 2). Dòng người đi khỏi tỉnh chủ yếu đến vùng Tây Nguyên và

Đông Nam Bộ (Võ Thanh Sơn, 2001), với những dân tộc chính là H'mông, Tày và Nùng (Nguyễn Anh Ngọc, 1989; Khổng Diễn, 1996:196).

**Bảng 2. Những người di cư của huyện Na Hang**

	1943-1954	1955-1973	1974-1979	1980-1993
Người di dân	985	685	128	- 2.150
Trong đó, công nhân	328	342	51	- 860

*Nguồn:* Tổng cục Thống kê, 1994.

### *Chương trình định canh định cư*

Được ban hành theo Nghị quyết 38/CP từ năm 1968, Chương trình định canh định cư đã có mục đích nhằm làm giảm phương thức canh tác nương rẫy của một số dân tộc thiểu số, đồng thời nâng cao mức sống của họ. Từ đó, huyện Na Hang bắt đầu triển khai chương trình này đối với các dân tộc thiểu số canh tác nương rẫy nhưng đã gặp nhiều khó khăn vì sự xa xôi và hẻo lánh của các khu dân cư, sự nghèo đói và thiếu lương thực. Các nhóm dân tộc thiểu số buộc phải canh tác nương rẫy để sinh sống vì thiếu đất canh tác, đặc biệt là ruộng nước. Về tổ chức, các hợp tác xã nông nghiệp phải chịu trách nhiệm cho công tác định cư những người còn canh tác nương rẫy, nhưng những hợp tác xã này thường không đủ năng lực đáp ứng những yêu cầu thiết yếu như công cụ sản xuất, đất canh tác và hạ tầng cơ sở để ổn định sản xuất.

Nhu cầu sống còn đối với những người mới đến là đất canh tác, nhưng quá trình khai hoang để có đất nông nghiệp cũng rất phức tạp, chủ yếu vì điều kiện địa hình. Theo đánh giá của một lãnh đạo của huyện (Phạm Văn Long, 1994), sau 20 năm thực hiện chương trình định canh định cư ở huyện Na Hang, hiệu quả của chương trình còn thấp, và khoảng 1/3 những hộ đã định cư vẫn còn canh tác nương rẫy. Năm 1993, theo như Chủ tịch Ủy ban Định canh Định cư của tỉnh (Hoàng Quốc Uy, 1994), trong 36 xã của tỉnh, 29.021 khẩu định cư vẫn còn canh tác nương rẫy một phần và cuộc sống của khoảng 2.100 khẩu, tức là 7% dân số toàn tỉnh, hoàn toàn phụ thuộc vào canh tác nương rẫy.

Hơn nữa, hiệu quả của Chương trình định canh định cư còn phụ thuộc rất lớn vào hoạt

động của các hợp tác xã nông nghiệp vì các hợp tác xã là đơn vị cơ sở chịu trách nhiệm trong công tác định canh định cư. Trên thực tế, thực hiện chương trình định canh định cư và xây dựng các hợp tác xã nông nghiệp đều được tiến hành với một quy mô rất lớn\*, tác động đến nhiều người và với một tiến độ hết sức khẩn trương nên đã phạm nhiều sai lầm (Phạm Như Cương, 1991; Nguyễn Huy, 1991; Chi Văn Lâm và ctv, 1992), trong khi công tác chuẩn bị và điều kiện thực hiện chưa được đầy đủ, cơ sở vật chất còn thiếu thốn, và vì thế, ngay sau đó nhiều người vẫn buộc phải canh tác nương rẫy để sản xuất lương thực.

Hiện nay, Chương trình định canh định cư đã được thực hiện tốt hơn cho các khu định cư và thường được kết hợp với các dự án xóa đói giảm nghèo cho các dân tộc thiểu số. Từ năm 1996 đến 2000, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã thực hiện 645 dự án định canh định cư cho 186.000 hộ (khoảng 1,3 triệu khẩu) (Quyết Thắng, 2000). Chương trình 135 đã được đưa ra để hỗ trợ các xã đặc biệt khó khăn ở vùng sâu vùng xa. Đối với huyện Na Hang, chương trình này đã hỗ trợ tất cả các xã với khoảng 700 triệu đồng hàng năm nhằm cải thiện cơ sở hạ tầng như hệ thống kênh mương, đường liên thôn, trường học và trạm xá. Khi định cư, những người canh tác nương rẫy trước kia có thể nâng cao cuộc sống của họ.

### *Chương trình giao đất giao rừng*

Ở Việt Nam, đất rừng được chia thành 3 nhóm: rừng sản xuất, rừng bảo vệ và rừng đặc dụng, và được các lâm trường, chính quyền địa phương, và các khu bảo tồn và vườn quốc gia (kiểm lâm) trực tiếp quản lý. Trước thập niên 1980, ở huyện Na Hang, rừng sản xuất được phân chia cho các lâm trường và các hợp tác xã quản lý (Chi cục Kiểm lâm Hà Tuyên, 1990). Những tổ chức này vừa có quyền khai thác các sản phẩm rừng đồng thời quản lý bảo vệ rừng tuân thủ theo những quy định nhà nước. Tuy nhiên trên thực tế, vì cho rằng tài nguyên rừng là vô tận nên các lâm trường và hợp tác xã thường khai thác quá mức những tài nguyên này ở những nơi dễ tiếp cận. Chính vì vậy, rừng ở đây đã bị suy thoái nặng nề.

Ngay từ đầu thập niên 1980, Chính phủ đã nhận ra được vấn đề liên quan đến quản lý

---

\* Trong tỉnh Tuyên Quang, chỉ riêng trong 3 năm, từ 1969 đến 1971, khoảng 13.300 người đã được định cư (Báo Tuyên Quang, 19/4/1972, số 384) và đến năm 1994, tỉnh đã hoàn thành chương trình này với khoảng 25.000 người đã được định cư (UBND Tuyên Quang, 1994). Ở cấp quốc gia, giai đoạn 1970 đến 1979 là giai đoạn thực hiện chương trình định canh định cư rộng lớn và mạnh mẽ nhất (Bế Viết Đặng, 1995:146).



rừng và vì vậy đã bắt đầu phân chia đất rừng cho các hộ nông dân sau khi ban hành Quyết định 184/HDBT ngày 6 tháng 11 năm 1982 của Hội đồng Bộ trưởng với mục đích khuyến khích mọi người dân tích cực bảo vệ và phục hồi rừng. Trong giai đoạn 1982-1990, huyện Na Hang đã phân chia một phần đất rừng sản xuất cho các hộ nông dân (Chi cục Kiểm lâm Hà Tuyên, 1990). Những khu rừng này, được gọi là “vườn rừng”, nhiều khi bao gồm cả những diện tích cây bụi bao phủ hoặc thậm chí là đất trống được phân bố gần nhà. Sau khi làm tại xã Năng Khả như là mô hình thí điểm để thực hiện chương trình giao đất giao rừng, huyện Na Hang đã tiến hành đại trà cho tất cả các xã của huyện. Khoảng 3.800 ha đất rừng, trong đó có khoảng 500 ha rừng, đã được phân chia cho 5.300 hộ của huyện, tương đương 0,7 ha cho một hộ. Năm 1993, khoảng 12.700 ha đã được các hộ quản lý, tức là tăng lên 3,4 lần so với năm 1983, trong khi đó diện tích do lâm trường quản lý giảm từ 26.908 ha xuống còn 9.273 ha trong khoảng thời gian 1983-1993 (Phòng Thống kê UBND Na Hang, 1993).

Từ năm 1993, các hộ đã có xu thế sử dụng vườn rừng tích cực hơn vì rằng chính quyền địa phương đã áp dụng một chính sách nghiêm ngặt nghiêm cấm vào rừng tự nhiên. Phần lớn các sản phẩm rừng, như gỗ xây dựng, gỗ củi, phải được khai thác từ trong vườn rừng. Như vậy người dân địa phương buộc phải trồng cây trong vườn rừng của họ để đáp ứng những nhu cầu của mình.

### *Trồng rừng và Chương trình 327*

Trong hơn 40 năm qua, Chính phủ đã đặc biệt chú ý đến những vấn đề môi trường và đã triển khai thực hiện nhiều chương trình liên quan đến phục hồi rừng như là một phần của các dự án do các tổ chức trong và ngoài nước thực hiện (Võ Thanh Sơn, 2001:35). Gần đây, trồng rừng, phục hồi rừng đã được các chương trình quốc gia thực hiện như Chương trình 327 phủ xanh đất trống đồi núi trọc, Chương trình trồng 5 triệu ha rừng. Đất lâm nghiệp cũng được phân chia cho các hộ nông dân với mục đích sản xuất và bảo tồn. Trong giai đoạn 1960-1997, theo Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (1998), khoảng 1,4 triệu ha rừng đã được trồng mới, tương đương với 48.000 ha hàng năm. Nhờ những chính sách giao đất giao rừng, người dân địa phương có thể thu thêm thu nhập từ vườn rừng.

Những hoạt động trồng rừng đầu tiên ở huyện Na Hang được thực hiện từ những năm cuối thập niên 1960 do các lâm trường quốc doanh và các hợp tác xã chuyên trồng rừng, và các hộ nông dân. Các lâm trường và hợp tác xã thường trồng rừng trên những khu đất trống đồi núi trọc, ở những vùng đất dốc trên sườn núi và dọc theo sông suối để có nguyên liệu cung cấp cho nhà máy giấy và với mục đích phát triển rừng. Các hộ gia đình thường trồng

những diện tích rừng nhỏ và phân tán nhằm thỏa mãn những nhu cầu thiết yếu của mình. Chương trình 327 đã được triển khai ở huyện từ những năm 1995-1996 với mục đích phục hồi những vùng đất trống, đồi núi trọc.

**Bảng 3. Diện tích rừng trồng vào năm 1978, 1987 và 1995 của huyện Na Hang**

<b>Năm</b>	<b>1978</b>	<b>1987</b>	<b>1995</b>
Diện tích (ha)	577,8	1193*	2674

\* Diện tích rừng thuộc quyền quản lý của hai lâm trường.

*Nguồn:* Võ Thanh Sơn, 2001.

Trong khoảng thời gian từ 1968 đến 1978, những vùng rừng trồng của huyện đều do Lâm trường Na Hang thực hiện, và trong giai đoạn 1978 đến 1990, có thêm Lâm trường Bản Lãm cũng tham gia trồng rừng với quy mô phụ thuộc vào nguồn tài chính sẵn có. Năm 1973, mặc dù tỉnh Tuyên Quang đã trồng 120.000 ha rừng phục vụ cho nhà máy giấy (UBND Tuyên Quang, 1974), nhưng huyện Na Hang chỉ được tham gia rất ít từ dự án này, chủ yếu là do điều kiện địa hình không thuận lợi và đi lại khó khăn. Trước năm 1987, hàng năm, huyện trồng được khoảng 200 đến 300 ha rừng, chủ yếu do các lâm trường thực hiện (Võ Thanh Sơn, 2001:134). Trong khoảng thời gian 1989 đến 1995, diện tích rừng trồng được ở huyện Na Hang rất ít, chủ yếu là vì quá trình cải tổ của các lâm trường. Từ năm 1995 trở đi, diện tích rừng trồng hàng năm đạt khoảng 600-700 ha rừng, phần lớn là từ nguồn vốn của Chương trình 327.

## **Đất nông nghiệp và sản xuất lương thực**

### **Đất nông nghiệp**

Kinh tế địa phương chủ yếu là hoạt động nông nghiệp nên vì thế, phụ thuộc rất lớn vào đất nông nghiệp. Vì điều kiện địa hình dốc, diện tích đất nông nghiệp của huyện rất hạn chế và thường phân bố dọc theo các triền sông và thung lũng. Người Tày đã sống ở đây từ lâu đời nên họ thường chiếm những vùng đất màu mỡ nhất trong các thung lũng và canh tác lúa nước, nhưng khi không đủ đất ruộng, họ cũng canh tác lúa nương trên các sườn dốc. Như đã đề cập trước đây, người Dao và người H'mông theo truyền thống thường sống ở vùng núi cao, có độ cao từ 500 mét đến 800 mét (Khổng Diễn, 1996), và thường canh tác nương rẫy. Những người này thường tập trung nhiều ở các xã phía Bắc của huyện, nơi mà đất nông nghiệp, đặc biệt là ruộng nước, rất hạn chế và vì thế họ vẫn phải canh tác nương rẫy để sinh sống. Ở đây, tình trạng canh tác nương rẫy rất phổ biến, ngay cả trong các năm 1991 đến 1993, khi chương trình định canh định cư đã kiên quyết giảm diện tích nương rẫy.

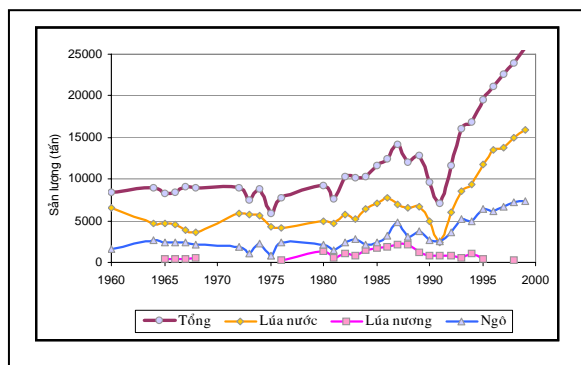
Tuy nhiên, vì dân số tăng nhanh, nhu cầu đất nông nghiệp cũng tăng theo và vì vậy, áp lực về khai hoang đất rừng trồng cây lương thực ngày càng lớn (Bảng 4).

**Bảng 4. Đất canh tác trên đầu người ở huyện Na Hang**

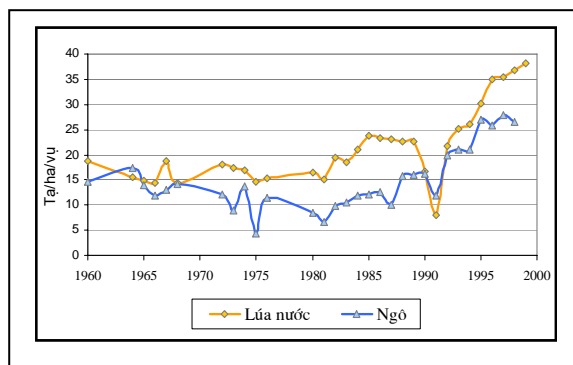
Loại đất	1978	1998
Đất nông nghiệp ( $m^2$ ), trong đó	755	830
Ruộng lúa (2 vụ) ( $m^2$ )	262	131
Ruộng lúa (1 vụ) ( $m^2$ )	350	319
Đất màu ( $m^2$ )	143	380

### Sản xuất lương thực

Trong giai đoạn hợp tác hóa nông nghiệp, tức là khoảng thời gian 1960-1980, tổng sản lượng lương thực luôn đạt thấp mặc dù có sự đầu tư đáng kể của Nhà nước (Hình 2). Năm 1981, Chỉ thị 100 cũng làm tăng sản lượng một số loại cây lương thực (Hình 3) thông qua việc giao cho hộ nông dân một số quyền trong quá trình sản xuất. Nghị quyết 10, tiếp theo sau các chính sách đổi mới của quá trình cải tổ về kinh tế-xã hội, mới thực sự làm thay đổi hoàn toàn tình trạng sản xuất, và từ năm 1993 trở đi, sản lượng lương thực luôn tăng nhanh.



Hình 2. Sản lượng lương thực ở huyện Na Hang



Hình 3. Năng suất cây lương thực ở huyện Na Hang

## Sử dụng và quản lý tài nguyên thiên nhiên ở huyện Na Hang, tỉnh Tuyên Quang

### Lâm trường quốc doanh

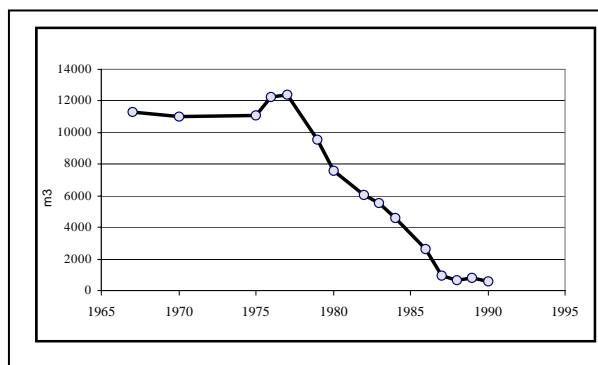
Lâm trường Na Hang đã được thành lập từ rất sớm, vào năm 1966, nhằm đáp ứng nhu cầu về các sản phẩm rừng, ban đầu có 200 công nhân, sau đó tăng lên 500 công nhân chỉ

sau một vài năm (Võ Thanh Sơn, 2001). Nhiệm vụ quan trọng của lâm trường là khai thác tài nguyên rừng, bao gồm gỗ, tre nứa, củi và các sản phẩm rừng khác theo kế hoạch được Nhà nước giao. Năm 1978, một lâm trường nữa được thành lập, là Lâm trường Bản Lãm, được tách ra từ Lâm trường Na Hang với mục đích đẩy mạnh khai thác rừng.

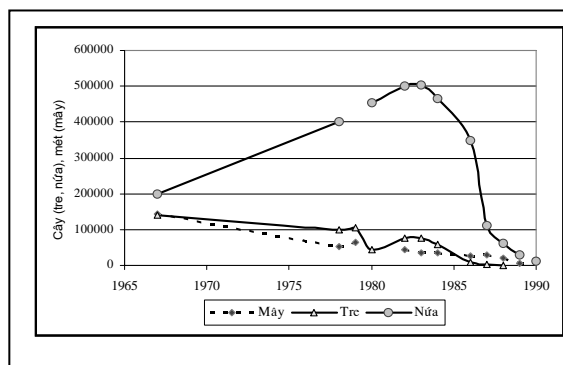
Ngay từ khi thành lập, Lâm trường Na Hang đã được giao quản lý phần lớn diện tích đất rừng ở huyện Na Hang và tập trung khai thác mạnh mẽ ở những nơi có điều kiện thuận lợi. Vào năm 1978, hai lâm trường Na Hang và Bản Lãm đã quản lý khoảng 40.000 ha đất rừng, trên thực tế là toàn bộ diện tích rừng giàu hiện có và chiếm 27% diện tích của huyện. Tuy nhiên, năm 1986, diện tích đất rừng do lâm trường quản lý giảm đi xuống còn 27.000 ha, sau đó xuống còn 9.000 ha vào năm 1993. Nguyên nhân là, thứ nhất, các lâm trường không thể quản lý được một diện tích rừng lớn một cách hiệu quả và thứ hai, trên thực tế họ đã khai thác quá mức tài nguyên rừng và đã chuyển những vùng đất suy thoái, hay đất trống đồi trọc cho chính quyền địa phương (Hoàng Vi Pảo, 1990).

Diện tích rừng do các lâm trường quản lý giảm đi nhanh chóng trong giai đoạn 1978 đến 1987, từ 26.500 ha xuống còn 11.900 ha và sau đó chỉ còn 6.100 năm 1990 (Võ Thanh Sơn, 2001:185). Các lâm trường này, vì vậy, phải chịu trách nhiệm cho khoảng 20.000 ha rừng đã bị mất đi trong thời gian 20 năm. Trong các loại rừng, rừng lá rộng thường xanh bị mất nhiều nhất, khoảng chừng 15.600 ha. Cũng cần lưu ý lại rằng, từ khi thành lập từ năm 1966, Lâm trường Na Hang hoàn toàn hoạt động và khai thác rừng theo kế hoạch được Nhà nước đặt ra.

Từ năm 1966 đến 1978, sản lượng khai thác gỗ của các lâm trường luôn giữ ở mức cao, khoảng 11.000 m<sup>3</sup>, nhưng sau đó thì giảm đi nhanh chóng. Sự giảm sút sản lượng này trên thực tế là vì trữ lượng rừng suy kiệt do khai thác quá mức trong thời gian dài (Hoàng Vi Pảo, 1990) (Hình 4). Tuy nhiên, sự giảm sút về sản lượng gỗ lại được bù vào sản lượng lâm sản ngoài gỗ, đặc biệt là tre và nứa (Hình 5). Nguyên nhân chính là rừng tre nứa, một loại thảm thực vật của rừng suy thoái, đã phát triển rất mạnh thay thế cho rừng gỗ quý.



Hình 4. Sản lượng gỗ khai thác trong giai đoạn 1965-1990 ở huyện Na Hang



Hình 5. Lâm sản ngoài gỗ (tre, nứa) khai thác trong giai đoạn 1965-1990 ở huyện Na Hang

### ***Khu Bảo tồn Thiên nhiên Na Hang***

Khu Bảo tồn Thiên nhiên Na Hang đã được thành lập ngày 16 tháng 4 năm 1994 theo Quyết định số 846 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và được phê duyệt theo Quyết định số 274 của UBND tỉnh Tuyên Quang ngày 9 tháng 5 năm 1994 với mục tiêu cơ bản: (i) bảo vệ rừng tự nhiên và bảo tồn các loại động thực vật trong khu bảo tồn; (ii) bảo tồn đa dạng sinh học của các hệ sinh thái rừng núi cao cũng như bảo tồn và phục hồi các loài động thực vật quý hiếm; (iii) nghiên cứu khoa học; và (iv) phát triển chung của huyện.

Bảo tồn đa dạng sinh học trong Khu Bảo tồn đã gặp một số thách thức vì có khoảng 10.800 người dân ở trong Khu Bảo tồn (Phòng Thống kê Na Hang, 1999), thậm chí có cả bản nằm trong Khu Bảo vệ Nghiêm ngặt và các khu chức năng của Khu Bảo tồn cũng chưa được xác định rõ ràng. Bất chấp những quy định bảo vệ nghiêm ngặt, một số người dân vẫn khai thác sản phẩm rừng bất hợp pháp. Để giải quyết mâu thuẫn này, một số đề xuất như chia Khu Bảo tồn ra thành 2 khu bảo vệ nghiêm ngặt riêng biệt là Tắc Kè và Bản Bung (Cox, 1994), hay thu nhỏ diện tích Khu Bảo tồn, tách biệt khu vực bảo vệ nghiêm ngặt và phân chia rõ ràng các khu chức năng (Boonratana và Lê Xuân Cảnh, 1998; Hill và Hallam, 1997), nhưng chưa được chính quyền địa phương chính thức phê duyệt cho quản lý của Khu Bảo tồn. Tóm lại, sự không rõ ràng về ranh giới của Khu Bảo tồn Thiên nhiên Na Hang cũng như chức năng các khu cũng là cản trở lớn cho công tác bảo tồn và phát triển ở các vùng xung quanh Khu Bảo tồn.

Gần đây, Khu Bảo tồn Na Hang đang chịu một sự tác động rất lớn do xây dựng Thủy điện Na Hang, chủ yếu là: (i) làm mất, thay đổi và phân mảnh các sinh cảnh; (ii) khai thác và sử dụng tài nguyên động thực vật; và (iii) quấy rối các quần thể động thực vật. 773 ha rừng các loại bị mất do ngập nước trên 47.421 ha rừng có trong huyện (Meynell và cộng sự, 2002:85). Ngập lụt còn làm thay đổi môi trường thủy sinh trong 1.435 ha ngập nước trong tổng số 6.147 ha bị ngập trong toàn huyện, khi môi trường nước chảy trên sông Gâm và sông Năng chuyển thành nước lợ và những loài cá quý sống ở vùng nước chảy sẽ có nguy cơ bị biết mất. Nhiều nguy cơ như săn bắn thú rừng, khai thác lâm sản, đánh cá bằng chất nổ và thu hái phong lan có thể tăng lên do số dân cư ở đây tăng lên, bao gồm khoảng 8.500 công nhân và người phục vụ trong thời gian xây dựng và nhất là khi hồ nước đã hình thành và vì sự thâm nhập vào rừng cũng dễ dàng hơn.

### ***Các nông hộ***

Trước năm 1993, trên thực tế các hộ gia đình có thể tự do khai thác các sản phẩm của rừng. Họ cũng khai thác rừng như là một nhiệm vụ của những tổ khai thác rừng trong các hợp tác xã nông nghiệp.

Từ năm 1993, những quy định chặt chẽ về bảo vệ rừng do chính quyền địa phương

ban hành đã hạn chế quyền của người dân địa phương khai thác sản phẩm trong rừng tự nhiên và khuyến khích người dân tích cực trồng cây trong vườn rừng của họ nhằm đáp ứng những nhu cầu thiết yếu. Từ đó, người dân địa phương buộc phải trồng cây gỗ, tre nứa và cây hoa quả trên vườn rừng của mình. Nói chung, vào năm 1998, người dân địa phương sử dụng khoảng từ 0,13 đến 0,45 m<sup>3</sup> gỗ/người/năm cho mục đích xây dựng và vào năm 1999, khoảng 5,1 m<sup>3</sup> gỗ/người/năm cho mục đích đun nấu và sưởi ấm (Võ Thanh Sơn, 2001:232-233), tuy nhiên những hộ khá giả có xu thế sử dụng nhiều gỗ củ hơn những hộ nghèo (tương ứng là 5,3 và 4,9 m<sup>3</sup>/người/năm) chủ yếu để chăn nuôi lợn.

Rừng cũng là nguồn cung cấp lương thực cho những người dân sống xung quanh rừng. Những sản phẩm quan trọng nhất là măng, các loại rau, củ và nấm (Bảng 5). Trong những sản phẩm này, măng là loại thực phẩm phổ biến nhất do các nhóm dân tộc thiểu số khai thác. Một số loài cây cũng được người dân địa phương sử dụng làm thuốc dân tộc.

**Bảng 5. Khai thác một số sản phẩm lương thực trong một số thôn/bản trong 1998 của huyện Na Hang**

Tên của bản và xã	Nà Pai (Vĩnh Yên)	Bản Bung (Thanh Tương)	Phia Chang (Sơn Phú)	Nà Tang (Khau Tinh)
Nhóm dân tộc chính	Tày	Tày, Dao	Dao	Dao
Măng (kg/người)	14,6	62,0	6,8	5,7
Rau (kg/người)	7,3	0,8	67,5	1,1
Củ (kg/người)	10,2		62,4	
Nấm (kg/người)		0,5	0,7	0,5

*Nguồn:* Võ Thanh Sơn, 2001: 235.

Các hộ cũng có thể tham gia quản lý rừng bằng cách nhận những hợp đồng bảo vệ rừng, thường là những khu rừng phục hồi. Để bảo vệ 1 ha rừng họ có thể nhận được 50.000 đồng trong một năm, nhưng thường cũng không đủ để có thể nâng cao đời sống của mình.

Canh tác nương rẫy thường tác động đến đất rừng trong những năm đói kém, đặc biệt là trong các năm thập niên 1970 và 1980 khi các hợp tác xã nông nghiệp không thể đáp ứng được nhu cầu lương thực cho xã viên. Sự tăng nhanh sản lượng lương thực từ giữa thập niên 1990 và những quy định nghiêm ngặt để bảo vệ rừng đã hạn chế đáng kể hình thức canh tác nương rẫy ở huyện Na Hang.

## **Nghèo đói và sự tác động của chính sách và sản xuất lương thực**

### ***Chính sách sử dụng đất và đói nghèo***

#### *Hợp tác hóa nông nghiệp*

Từ đầu những năm 1960, khi quá trình hợp tác hóa bắt đầu, dân số ở vùng nông thôn còn ít, diện tích đất canh tác trên đầu người khá cao, tài nguyên rừng còn giàu có và sản xuất của các hợp tác xã mạnh mẽ đã cung cấp đầy đủ lương thực cho nhân dân địa phương.

Tuy nhiên, những sai lầm trong chính sách hợp tác hóa nông nghiệp cũng đã ảnh hưởng đến năng suất và sản lượng lương thực. Chế độ tính công lao động để phân phối sản phẩm lương thực không phù hợp và năng suất lao động tập thể thấp đã làm giảm động lực sản xuất của các xã viên hợp tác xã, dẫn đến tình trạng thiếu lương thực ngày càng tăng đã buộc nhiều xã viên hợp tác xã phải tìm những nguồn sống khác bao gồm cả canh tác nương rẫy ngay cả khi hoạt động này bị chính quyền nghiêm cấm. Trên thực tế, từ năm 1976 đến 1985, kinh tế tập thể chỉ đáp ứng 30-50% thu nhập của hộ xã viên (Cục Thống kê Hà Tuyên, 1976, 1986). Đối với vùng miền núi phía Bắc, kinh tế hộ gia đình trên đất 5% đã đáp ứng 60-65% tổng thu nhập, trong khi đó 95% đất nông nghiệp của hợp tác xã chỉ đáp ứng được 35-40% thu nhập của xã viên (Bùi Huy Đáp và Nguyễn Diên, 1996:186).

Tiếp theo sau Chỉ thị 100 (1981) ban hành, kinh tế tập thể có được cải thiện, và sản xuất lương thực có tăng đôi chút, nhưng không kéo dài. Cho đến năm 1987, ở quy mô quốc gia cũng như ở cấp huyện, hợp tác xã nông nghiệp trên thực tế chỉ tồn tại trên giấy tờ, quản lý hành chính và sản xuất không còn tồn tại và mọi công cụ sản xuất đều bị phân tán, cơ sở hạ tầng bị suy thoái, và đời sống của hộ xã viên rất khó khăn (Báo cáo UBND Na Hang, 13/6/1987).

Nghị quyết 10 (Khoán 10) ban hành năm 1986 đã tạo ra một cơ chế mới trong quản lý sản xuất nông nghiệp, mà theo đó, hộ nông dân trở thành một đơn vị kinh tế độc lập trong khi hợp tác xã chỉ giữ vai trò dịch vụ quan trọng như bảo vệ thực vật và xây dựng quản lý hệ thống tưới tiêu. Từ đó, các hộ trở thành chủ nhân thực sự trong sản xuất nông nghiệp và đó trở thành động lực quan trọng nhất để phát triển sản xuất.

#### *Chương trình định canh định cư*

Chương trình định canh định cư được thực hiện với mục đích hạn chế tình trạng canh tác nương rẫy và hỗ trợ một số dân tộc thiểu số nâng cao đời sống. Chương trình định canh

định cư và phong trào hợp tác hóa nông nghiệp có những điểm tương đồng về quy mô rất lớn và tốc độ thực hiện rất nhanh. Mặc dù chương trình này khá thành công trong việc xây dựng các khu dân cư ổn định, nhưng sự thiếu hụt đất canh tác ở những khu định cư mới và cơ sở hạ tầng nghèo nàn đã làm cho những người định cư không an tâm sản xuất. Hơn nữa, một số dân tộc thiểu số, ví dụ như dân tộc Dao, có truyền thống canh tác nương rẫy trên đất dốc, tỏ ra khá khó khăn để thích nghi với hình thức canh tác lúa nước ở nơi bằng phẳng.

Trong những năm gần đây, Chương trình định canh định cư ngày càng được chuẩn bị kỹ càng hơn và được lồng ghép vào các chương trình phát triển và xóa đói giảm nghèo, đặc biệt là Chương trình 135 nhằm hỗ trợ các xã đặc biệt khó khăn. Đối với huyện Na Hang, Chương trình 135 đã có tác động tích cực lên các xã và đã hỗ trợ hàng năm 700 triệu đồng nhằm nâng cấp cơ sở hạ tầng của địa phương như hệ thống kênh mương, đường liên thôn bản, trường học, trạm xá và các nhu cầu thiết yếu khác, và đã góp phần quan trọng giảm canh tác nương rẫy và nâng cao đời sống của đồng bào dân tộc.

### *Di dân*

Trong những thập niên 1970 và 1980, chính sách di dân và thành lập những lâm trường quốc doanh cũng đã ảnh hưởng lớn lên tình trạng sử dụng tài nguyên rừng. Vào cuối những năm 1980, khi nhiều lâm trường bị giải thể, một số công nhân đã phải trở về quê còn phần lớn vẫn tiếp tục ở lại huyện Na Hang và cuộc sống của họ phụ thuộc vào sự khai thác tài nguyên rừng bất hợp pháp như khai thác gỗ, thu hái măng và đánh cá bằng mìn trên sông Năng và sông Gâm.

Chương trình di dân đã huy động khoảng 1 triệu người trong giai đoạn 1960 và 1970 để khai hoang khoảng 300.000 ha rừng để sản xuất được 900.000 tấn lương thực hàng năm (Hoàng Đông, 1991). Tuy nhiên, trên thực tế, sự mất rừng có lẽ còn nghiêm trọng hơn nhiều, vì rằng, những người đến đây phần lớn là từ vùng châu thổ sông Hồng, nên đã phải chặt quang một vùng rừng rộng lớn nhằm ngăn chặn dịch bệnh như sốt rét (Hardy, 1998: 266).

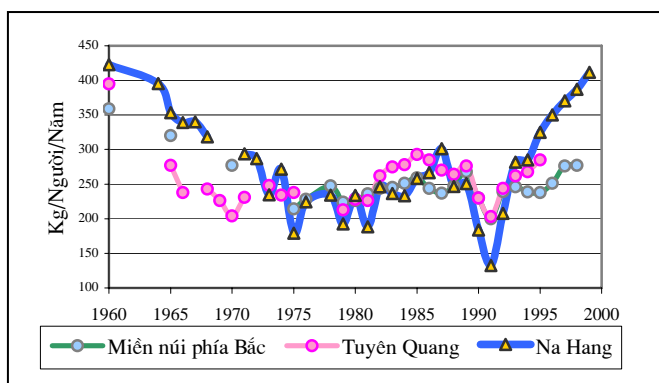
Ngược lại với di dân, chính sách liên quan đến phục hồi và sử dụng tài nguyên rừng như Chương trình 327, Chương trình 5 triệu ha rừng, chính sách giao đất giao rừng đã có tác động tích cực nhằm đáp ứng những nhu cầu thiết yếu của người dân. Mặc dù những sản phẩm từ vườn rừng chưa thể đáp ứng được hoàn toàn nhu cầu của người dân địa phương, chúng cũng làm giảm nhẹ những áp lực lên tài nguyên rừng của Khu Bảo tồn Na Hang.



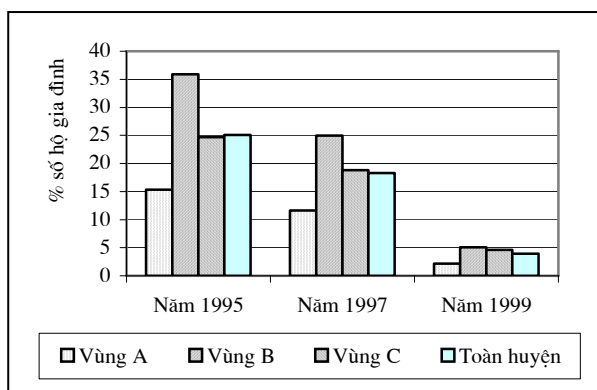
## Sản xuất lương thực và đói nghèo

Trong giai đoạn hợp tác hóa, những báo cáo thường niên của huyện Na Hang đã liệt kê số hộ đói cần phải cứu trợ. Những thông tin này đã phản ánh tình trạng nghèo đói lúc bấy giờ. Năm 1991, 11.068 nhân khẩu (1.734 hộ) trong 13 trên tổng 19 xã của huyện, tức là khoảng 36% tổng dân số, đã thiếu ăn trong thời gian giáp hạt (Báo cáo UBND Na Hang, 12/3/1991). Năm 1995, 25% dân số của huyện bị thiếu đói. Những hộ thiếu đói thường tập trung ở những bản thuộc xã vùng sâu vùng xa, những nơi sản lượng lương thực trên đầu người thấp. Như vậy, thiếu lương thực, hay là nghèo đói tuyệt đối, đã có mối tương quan chặt chẽ với tình trạng sản xuất lương thực. Trong những năm sau đó, tỷ lệ các hộ đói nghèo giảm đi đáng kể, như năm 1999, theo số liệu thống kê, chỉ còn khoảng 5% số hộ thuộc diện đói nghèo.

Sản lượng lương thực cao trong những năm 1960 (khoảng 350 kg/người/năm) có thể được giải thích bởi hiệu quả kinh tế tập thể tương đối cao trong thời gian đầu của hợp tác hóa nông nghiệp, đặc trưng không chỉ đối với huyện Na Hang mà còn cho cả vùng miền núi phía Bắc (Hình 6). Trong giai đoạn này, dân số của huyện Na Hang đã được đáp ứng đầy đủ lương thực. Tuy nhiên, cùng với quá trình hợp tác hóa, sản lượng lương thực trên đầu người vẫn tiếp tục giảm sút cho đến năm 1975 bất kể sự đầu tư đáng kể cho các hợp tác xã nông nghiệp và những nỗ lực rất lớn từ phía Nhà nước. Một trong những nguyên nhân quan trọng nhất là hiệu quả sản xuất thấp kém đã gây ra tình trạng sản xuất trì trệ này.



Hình 6. Sản lượng lương thực trên đầu người ở huyện Na Hang, tỉnh Tuyên Quang và vùng miền núi phía Bắc



Hình 7. Tỷ lệ các hộ đói nghèo theo vùng của huyện Na Hang

Việc thực hiện Chỉ thị 100 từ năm 1981 ở huyện Na Hang cũng đã làm tăng đôi chút sản lượng lương thực trên đầu người, vì rằng hộ xã viên đã có quyền kiểm soát công việc của mình. Tuy nhiên, vào cuối những năm 1980, sự giảm sút nhanh chóng sản lượng trên đầu người đã được lý giải bằng một loạt các yếu tố, mà quan trọng nhất là thời tiết không

thuận lợi, tranh chấp đất đai và tình trạng khai thác vàng sa khoáng trong vùng (Võ Thanh Sơn, 2001:165). Nghị quyết 10 (Khoán 10), được áp dụng rộng rãi trong huyện từ đầu những năm 1990, việc cải thiện hệ thống tưới tiêu, sử dụng các loại giống mới, tất cả gộp lại, đã nâng cao sản lượng lương thực. Từ năm 1995, sản lượng lương thực liên tục tăng và về cơ bản đã đáp ứng được nhu cầu của người dân địa phương và góp phần quan trọng làm giảm tỷ lệ đói nghèo trên địa bàn tỉnh (Hình 7).

Tóm lại, hiện trạng sản xuất lương thực được phân chia thành một số giai đoạn. Trước năm 1981, trong bối cảnh hợp tác hóa nông nghiệp, sản xuất lương thực bị trì trệ. Từ năm 1981 đến năm 1986, do ảnh hưởng của Chỉ thị 100, sản xuất cũng có những dấu hiệu phục hồi. Từ năm 1987 đến 1992, sản xuất lương thực bị khủng hoảng do tranh chấp đất đai và một số yếu tố ngoại lai khác. Giai đoạn từ năm 1993 đến nay đặc trưng bởi sản xuất phát triển và ổn định nhờ áp dụng một loạt chính sách đồng bộ và phù hợp trong sản xuất nông nghiệp.

### **Sản phẩm rừng và đói nghèo**

Trong thời gian chiến tranh và thời gian xây dựng lại đất nước sau chiến tranh, tài nguyên rừng bị khai thác nặng nề. Sự mất rừng nhanh chóng gây ra suy thoái tài nguyên rừng và sự đáp ứng nhu cầu của người dân địa phương cũng suy giảm tương ứng. Sự giảm sút diện tích canh tác trên đầu người, suy thoái tài nguyên thiên nhiên, sự hình thành các khu bảo tồn cũng làm giảm sự tiếp cận của người dân đối với tài nguyên thiên nhiên và làm hạn chế sự lựa chọn để nâng cao cuộc sống của mình. Thiếu lương thực trong giai đoạn hợp tác hóa nông nghiệp đã làm tăng áp lực lên đất rừng thông qua các hoạt động canh tác nương rẫy và khai thác tài nguyên, góp phần làm suy thoái tài nguyên rừng. Ngược lại, suy thoái tài nguyên cũng gây ra tác động tiêu cực lên cuộc sống của người dân địa phương.

## **KẾT LUẬN**

Có những mối tác động qua lại giữa nghèo đói và sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong bối cảnh kinh tế-xã hội và chính trị cụ thể. Tài nguyên thiên nhiên nói chung và sản phẩm rừng nói riêng luôn là cơ sở và là nguồn sống của người dân địa phương, bao gồm đất canh tác cho sản xuất nông nghiệp, gỗ để làm nhà, gỗ củi phục vụ đun nấu và các nhu cầu thiết yếu khác. Sự khai thác quá mức có thể làm suy thoái các nguồn tài nguyên này.

Sự chuyển biến về kinh tế-xã hội trong 40 năm qua đã ảnh hưởng mạnh mẽ lên nghèo đói và mức độ sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Những thành công và thất bại của các chính

sách phát triển nông thôn, bao gồm hợp tác hóa nông nghiệp, định canh định cư, chính sách di dân, giao đất giao rừng, trồng rừng và phục hồi rừng, và chính sách xóa đói giảm nghèo cũng ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân địa phương và hiện trạng rừng. Ví dụ như những sai lầm về quản lý và sản xuất của hợp tác xã nông nghiệp đã ảnh hưởng nặng nề lên cuộc sống của các xã viên, vì họ phải càng phụ thuộc nhiều hơn vào việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Quá trình thực hiện Chương trình định canh định cư không thích hợp đối với các dân tộc thiểu số đã lý giải tại sao nhiều người trong số họ vẫn cứ phải quay lại với hình thức canh tác nương rẫy vì cuộc sống của mình.

Những chính sách đồng bộ của quá trình cải tổ kinh tế-xã hội (đổi mới) được áp dụng một cách đúng đắn, đặc biệt là các chính sách liên quan đến sản xuất nông nghiệp và sử dụng đất, đã đóng góp quan trọng vào việc tăng sản lượng lương thực và cải thiện cuộc sống của người dân địa phương. Đáp ứng nhu cầu về lương thực cho toàn huyện là bước đầu tiên để thực hiện thành công chính sách bảo vệ rừng một cách hiệu quả. Việc tăng độ che phủ rừng một cách nhanh chóng gần đây đã minh chứng cho những thành công của những chính sách này trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên, liên quan đến sự phát triển kinh tế-xã hội của vùng miền núi nói chung và sử dụng hợp lý tài nguyên đất rừng nói riêng, Việt Nam vẫn chưa có một chính sách tương đương như Khoán 10, một chính sách rất hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp, cũng chưa được xây dựng đầy đủ nhằm đảm bảo cho sự phát triển bền vững ở vùng miền núi. Nói cách khác, chính sách lâm nghiệp có nghĩa là phải kết hợp được quyền lợi của người dân địa phương với việc bảo tồn tài nguyên thiên nhiên.

Như Định hướng Phát triển Bền vững ở Việt Nam (Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 2004) đã đề cập, xóa đói giảm nghèo và bảo vệ tài nguyên rừng là hai lĩnh vực hoạt động ưu tiên trong thời gian tới. Chỉ khi nào gắn kết được mục tiêu phát triển kinh tế với mục tiêu bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và đem lại lợi ích thực sự cho người dân địa phương thì mới có thể đạt được những mục tiêu phát triển bền vững ở miền núi.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Báo cáo Phát triển Việt Nam, 2004. Nghèo. Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam. Hà Nội, 2-3 tháng 12 năm 2003.
2. Bế Viết Đặng, 1993. Những biến đổi về kinh tế-văn hóa ở các tỉnh miền núi phía Bắc. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội: 234 trang.

3. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, 1998. Báo cáo tóm tắt hiện trạng môi trường Việt Nam. Cục Môi trường, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Hà Nội: 356 trang.
4. Bùi Huy Đáp và Nguyễn Diễm, 1996. Nông nghiệp Việt Nam: Từ cội nguồn đến đổi mới. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội: 382 tr.
5. Bùi Minh Đạo (chủ biên), 2003. Một số vấn đề giảm nghèo ở các dân tộc thiểu số Việt Nam. NXB Khoa học Xã hội. Hà Nội: 244 tr.
6. Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 2003. Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Hà Nội: 154 tr.
7. Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 2004. Định hướng Chiến lược Phát triển Bền vững ở Việt Nam (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam). Hà Nội: 139 tr.
8. Phạm Như Cương, 1991. Một số bài học rút ra từ chủ trương hợp tác hóa nông nghiệp ở nước ta trong thời gian qua. *Một số vấn đề hợp tác hóa nông nghiệp ở Việt Nam*. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội: 8-22 tr.
9. Chi cục Kiểm lâm Hà Tuyên, 1990. Báo cáo tổng kết công tác giao đất giao rừng (1968-1989).
10. Chi Văn Lâm, Nguyễn Thái Nguyên, Phùng Hữu Phú, Trần Quốc Toàn và Đặng Thọ Xương, 1992. Hợp tác hóa nông nghiệp Việt Nam: Lịch sử – Vấn đề – Triển vọng. NXB Sự thật, Hà Nội: 204 trang.
11. Cục Thống kê Tuyên Quang, 1995. Số liệu thống kê kinh tế-xã hội tỉnh Tuyên Quang 1991-1995. 184 tr.
12. Đỗ Văn Hòa và Trịnh Khắc Thắm (Biên tập), 1999. Nghiên cứu di dân ở Việt Nam. NXB Nông nghiệp, Hà Nội: 179 trang.
13. Nguyễn Huy, 1991. Hợp tác hóa và phương hướng điều chỉnh quá trình hợp tác hóa trong thời gian tới. Phạm Như Cương (Biên tập). *Một số vấn đề hợp tác hóa nông nghiệp ở Việt Nam*. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội : 125-173.
14. Khổng Diễm, 1995. Dân số và dân số tộc người ở Việt Nam. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội: 313 tr.
15. Khổng Diễm, 1996. Những đặc điểm kinh tế-xã hội các dân tộc miền núi phía Bắc. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội: 255 trang.

16. Phạm Văn Long, 1994. Quan tâm công tác định canh định cư, bồi dưỡng cán bộ xã và phát triển đảng viên mới ở vùng cao Na Hang. *Báo Tuyên Quang*, số 2169, ngày 15/3/1994.
17. Meyneil P.I., Lê Xuân Cảnh, Lê Trọng Cán, Bùi Văn Mạnh và Mikkel Kallesoe, 2002. Supplementary Environmental Impact Assessment of the Na Hang Dam, Viet Nam. Final report. IUCN Viet Nam.
18. Nguyễn Anh Ngọc, 1989. Những vấn đề về lý luận và thực tiễn của công tác định canh định cư. *Tạp chí Dân tộc học*, số 2-3/1989, 20-36.
19. Hoàng Vi Pảo, 1990. Đổi mới hoạt động, lực lượng kiểm lâm nhân dân phấn đấu thực hiện nhiệm vụ quản lý bảo vệ rừng có hiệu quả. *Báo Hà Tuyên*, số 1184, ngày 23/2/1990.
20. Lê Duy Phong và Hoàng Văn Hòa (Biên tập), 1999. Kinh tế thị trường và sự phân hóa giàu nghèo ở vùng dân tộc và miền núi phía Bắc nước ta hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội: 166 tr.
21. Nguyễn Văn Tiêm (Biên tập), 1993. Giàu nghèo trong nông thôn hiện nay. NXB Nông nghiệp, Hà Nội: 362tr.
22. Quyết Thắng, 2000. Bao giờ mới hoàn thành định canh định cư. *Báo Nhân dân điện tử* ngày 28 tháng 6 năm 2000. [http:// www.nhandan.org.vn/](http://www.nhandan.org.vn/).
23. Hoàng Quốc Uy, 1994. Công tác định canh định cư trong chiến lược xây dựng và phát triển nông thôn ở tỉnh ta. *Báo Tuyên Quang* số 2154, ngày 21/1/1994.
24. Ủy ban dân tộc miền núi, 2002. Miền núi Việt Nam: Thành tựu và phát triển trong những năm đổi mới. NXB Nông nghiệp, Hà Nội: 249 tr.
25. Anonym, 1999. Vietnam Development Report 2000: Vietnam Attacking Poverty. Joint Report of the Government of Vietnam - Donor - NGO Poverty Working Group. 179 pp.
26. Boonratana, R., 1999. Projet de conservation de la foret ombrephile de Na Hang. Fauna & Flora International. 88p.
27. Boonratana, R. and Le Xuan Canh, 1998. Preliminary Observations of the Ecology and Behaviour of the Tonkin Snub-nosed Monkeys (*Rhinopithecus [Presbytiscus] avunculus*) in Northern Việt Nam. Jablonski, N. G (Ed.). *The National History of the Doucs and Snub-nosed Monkeys*. World Scientific Publishing, Singapore: 207-215.

28. Cox, C. R., 1994. Dự án nghiên cứu khả thi công tác quản lý Khu Bảo tồn Na Hang theo đề xuất của tỉnh Tuyên Quang, Việt Nam.
29. Glewwe, Paul, Michele Gagnolati et Hassan Zaman, 2000. Who Gained from Vietnam's Boom in the 1990s: An Analysis of Poverty and Inequality Trends. Development Research Group, World Bank: 56 pp.
30. Guest Philip, 1998. The Dynamics of Internal Migration in Vietnam. UNDP Discussion Paper 1. Hanoi, Vietnam: 40pp.
31. Hainsworth Geoffrey B., 1999. Localized Poverty Reduction in Viet Nam: Improving the Enabling Environment for Livelihood Enhancement in Rural Areas. CSEAR Research Monograph January 1999. Centre for Southeast Asia Research University of British Columbia, Vancouver, Canada: 284pp.
32. Hardy, Andrew, 1998. A History of Migration to Upland Areas in 20<sup>th</sup> Century Viet Nam. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy at the Australian National University: 487 pp.
33. Hill, M. and Hallam, D., 1997. Na Hang Nature Reserve 2: Tat Ke Sector. SSE Vietnam Forest Research Programme. Report No 7. Society for Environmental Exploration, London.
34. Riedel James et Bruce Comer, 1997. Transition to a Market Economy in Vietnam. Wing Thy Woo, Stephen Parker et Jeffrey D. Sachs (Eds.). *Economies in Transitions: Comparing Asia and Eastern Europe*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, London, England: 189-213.
35. Vo Thanh Son, 2001. La production vivrière et la déforestation dans une région de montagnes au Vietnam: le cas du district de Na Hang dans la province de Tuyen Quang. Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval pour l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.), Quebec, Canada: 313 pp.
36. World Bank, 1995. Vietnam: Poverty Assessment and Strategy. Report No 13442-VN. Country Department. 217 pp.

# **FOOD PRODUCTION, NATURAL RESOURCE MANAGEMENT AND POVERTY REDUCTION: A CASE STUDY IN NA HANG DISTRICT, TUYEN QUANG PROVINCE**

**VO THANH SON**

*Centre for Natural Resources and Environment Studies, VNU, Hanoi*

The paper give an overview of poverty situation in Vietnam and points out the characteristics and evolution of poverty in Vietnam and related socio-economic policies in the mountainous region. By studying the case study in Na Hang District, Tuyen Quang Province in the Northern Uplands of Vietnam during more than the last 40 years in the socio-economic circumstances of the region of uplands and minority ethnics, the paper analyzes the interactions between food production, the management and utilization of natural resources and poverty situation in the region and draws out the lessons for implementing poverty reduction programs in Vietnam.