



Một số giải pháp tháo gỡ khó khăn trong chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ngập mặn tại Việt Nam

NGUYỄN MINH ĐỨC

Trường Đại học Kinh tế, Đại học quốc gia Hà Nội

LÊ THỊ PHƯƠNG

Viện Hàn lâm Khoa học và công nghệ Việt Nam

Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ ô nhiễm môi trường cao và dễ bị tổn thương bởi những tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH). Trong bối cảnh đó, việc bảo tồn và phục hồi các hệ sinh thái ven biển gồm bãi triều, thảm cỏ biển và rừng ngập mặn (RNM) mang đến nhiều cơ hội lớn để thực hiện các giải pháp dựa vào tự nhiên nhằm giảm thiểu và ứng phó với tác động của BĐKH [7]. RNM là hệ sinh thái quan trọng phân bố dọc theo các khu vực bờ biển và các đảo, có khả năng tích trữ và hấp thụ các-bon rất cao, giúp giảm thiểu việc phát thải khí nhà kính. Với dòng đời dài và khả năng lưu giữ các-bon lâu bền, khả năng lưu trữ các-bon của RNM cao hơn so với các hệ sinh thái khác. Hơn nữa, hệ sinh thái RNM giúp ổn định bờ biển, làm sạch nước tại các cửa sông, bến cảng và cung cấp một hệ thống chắn sóng tự nhiên để chống lại các trận bão, thủy triều cũng như các hoạt động khác gây đe dọa đến vùng ven biển. RNM còn mang lại lợi ích kinh tế - xã hội cho người dân ven biển như cung cấp thủy sản, gỗ, củi, mật ong và các sản phẩm khác từ rừng. Tầm quan trọng về sinh thái, môi trường và kinh tế của RNM đã được công nhận rộng rãi trên toàn thế giới và được giới khoa học trong, ngoài nước chứng minh với các số liệu ở các quy mô và vùng sinh thái khác nhau. Tuy nhiên, hiện nay, do diện tích RNM đang suy giảm nhanh chóng, việc bảo vệ và phát triển RNM cần trở thành một trong những ưu tiên hàng đầu của Việt Nam. Trong nhiều năm trở lại đây, nước ta đã đưa ra chính sách, chương trình để bảo vệ và khôi phục RNM trên khắp cả nước nhưng việc bảo vệ và phát triển RNM hiện vẫn còn gặp nhiều khó khăn, ngân sách và nguồn tài chính cho các dự án còn hạn hẹp. Do vậy, chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) cho bảo vệ và phát triển RNM của Việt Nam đang trở nên cần thiết hơn bao giờ hết.

Chi trả dịch vụ môi trường (Payments for environment services - PES) hay còn gọi là chi trả dịch vụ hệ sinh thái không phải là một khái niệm mới. Ngay từ những năm 90 của thế kỷ XX, chi trả dịch vụ môi trường đã được nhận thức, thực hiện trên thế giới và đã chứng tỏ sự hiệu quả của nó so với các chương trình phát triển và bảo tồn tích hợp khác như ERPA,

REDD+. PES được xem là công cụ kinh tế để những người được hưởng lợi từ các dịch vụ hệ sinh thái chi trả cho những người tham gia duy trì, bảo vệ và phát triển các chức năng của hệ sinh thái đó. PES ra đời giống như một thỏa thuận mang tính tự nguyện giữa người sử dụng và cung cấp dịch vụ. Trong điều kiện ngân sách Nhà nước có hạn, lại phải chi trả cho nhiều hoạt động khác nhau, thì việc tạo lập một nguồn tài chính bổ sung cho BVMT là cần thiết và chương trình chi trả DVMTR (Payment for forest environmental services - PFES) được coi là một công cụ hữu hiệu cho hoạt động BVMT ở nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam.

Tại Việt Nam, chi trả DVMTR là một chủ trương, chính sách mới của Nhà nước và Chính phủ nhằm xã hội hóa nghề rừng, nâng cao giá trị gia tăng của rừng; huy động các nguồn lực của xã hội, đặc biệt của các tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ DVMTR vào việc bảo vệ và phát triển rừng. Đây là cơ chế tài chính trong đó các bên được hưởng lợi dịch vụ rừng có trách nhiệm chi trả cho các bên cung cấp DVMTR. Mục tiêu của chính sách này là giảm gánh nặng ngân sách Nhà nước, đồng thời tạo ra nguồn tài chính ổn định nhằm bảo vệ và phát triển rừng hiệu quả hơn. Tại Luật Lâm nghiệp năm 2017 và Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp đã xác định rõ các loại DVMTR, nguyên tắc chi trả DVMTR, đối tượng, hình thức chi trả và quản lý sử dụng tiền DVMTR. Theo đó, đối tượng được chi trả tiền DVMTR bao gồm: Chủ rừng được quy định tại Điều 8 của Luật Lâm nghiệp; Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có hợp đồng nhận khoán bảo vệ và phát triển rừng với chủ rừng là tổ chức do Nhà nước thành lập; Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức khác được Nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng theo quy định của pháp luật. Đối tượng phải chi trả tiền DVMTR bao gồm: (i) Cơ sở sản xuất thủy điện phải chi trả tiền dịch vụ về bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối, điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất thủy điện; (ii) Cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch phải chi trả tiền dịch vụ về điều tiết và duy trì nguồn



nước cho sản xuất nước sạch; (iii) Cơ sở sản xuất công nghiệp phải chi trả tiền dịch vụ về điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất công nghiệp; (iv) Tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phải chi trả tiền dịch vụ về bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng; (v) Tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn phải chi trả tiền dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; (vi) Cơ sở nuôi trồng thủy sản phải chi trả tiền dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên, nguồn nước và các yếu tố từ môi trường, hệ sinh thái rừng cho nuôi trồng thủy sản và các đối tượng khác theo quy định của pháp luật. Về hình thức chi trả DVMTR: Bên sử dụng DVMTR trả tiền trực tiếp cho bên cung ứng DVMTR; Bên sử dụng DVMTR trả tiền cho bên cung ứng DVMTR ủy thác qua quỹ bảo vệ và phát triển rừng; Nhà nước khuyến khích áp dụng chi trả trực tiếp cho tất cả các trường hợp nếu bên cung ứng và bên sử dụng DVMTR tự thỏa thuận trên cơ sở mức tiền chi trả dịch vụ do Chính phủ quy định.

Chính sách chi trả DVMTR tại Việt Nam được triển khai trên quy mô toàn quốc từ năm 2010 và trở thành một nguồn tài chính chủ lực cho ngành lâm nghiệp. Tại tỉnh Yên Bái, hình thức chi trả DVMTR ủy thác qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh từ năm 2012 đến nay đã thực sự phát huy hiệu quả, cải thiện sinh kế cho người dân, nâng cao nhận thức của người dân về trách nhiệm và quyền lợi trong công tác bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học. Tỉnh Yên Bái có hơn 433.000 ha tổng diện tích tự nhiên trong lưu vực có cung ứng dịch vụ môi trường. Trong đó, diện tích rừng và đất lâm nghiệp đủ điều kiện cung ứng dịch vụ môi trường rừng khoảng 215 ha, chia theo 4 lưu vực sông, suối chính trên địa bàn 8 huyện, thị trải rộng trên 104 xã, thị trấn trên toàn tỉnh. Đối tượng được chi trả gồm 409 cộng đồng dân cư thôn, bản nhận khoán, với 15.234 hộ tham gia bảo vệ rừng và 14 chủ rừng là tổ chức. Năm 2024, Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Yên Bái đã tiếp nhận và thu tiền DVMTR với tổng số tiền 138.918,5 triệu đồng, vượt 13,7% so với kế hoạch; trong đó thu từ Quỹ Việt Nam 78.121,7 triệu đồng và thu ủy thác nội tỉnh 60.687,2 triệu đồng. Sơn La cũng là tỉnh có tiềm năng về chi trả DVMTR, với tổng diện tích tự nhiên là 1.417.444 ha, diện tích đất lâm nghiệp là 817.890 ha chiếm 57,9% tổng diện tích tự nhiên toàn tỉnh. Năm 2009, đơn giá chi trả tiền DVMTR bình quân toàn tỉnh Sơn La chỉ đạt 100.000 đồng/ha/năm, đến năm 2023 đã tăng lên 360.000 đồng/ha/năm. Tổng số tiền chi trả trong giai đoạn từ năm 2009-2024 đạt 2.065 tỷ đồng. Để các

cộng đồng bản quản lý tốt tiên DVMTR, Quỹ bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Sơn La đã tham mưu cho Ủy ban nhân dân tỉnh hướng dẫn các cộng đồng bản quy chế quản lý sử dụng tiền DVMTR. Từ 10 mô hình điểm ban đầu, đến nay, toàn tỉnh Sơn La có 1.073 chủ rừng là cộng đồng bản thực hiện xây dựng quy chế sử dụng tiền dịch vụ môi trường rừng, vượt 541,9% so với kế hoạch giao. Nhờ việc xây dựng quy chế quản lý sử dụng tiền DVMTR, các cộng đồng bản đã sử dụng hơn 722 tỷ đồng tiền DVMTR đầu tư cho trên 13.670 công trình hạ tầng nông thôn; trên 200 tỷ đồng phục vụ cho quản lý, bảo vệ rừng; 190 tỷ đồng chi cho các hộ gia đình nâng cao thu nhập và các hoạt động khác; hỗ trợ 18,8 tỷ đồng trồng cây phân tán...

Có thể nói, việc triển khai chính sách chi trả DVMTR đã góp phần tạo động lực cho người dân thực hiện tốt về bảo vệ và phát triển rừng; đồng thời, hỗ trợ các địa phương trong việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn. Qua đó, hiện thực hóa mục tiêu xã hội hóa nghề rừng, phát triển lâm nghiệp bền vững trên địa bàn. Tuy nhiên, việc thực hiện chi trả đối với dịch vụ này còn gặp nhiều khó khăn và chưa xem xét đến nhiều dịch vụ tiềm năng khác của RNM bao gồm: (i) Phòng hộ ven biển giảm tác động của sóng, gió và thiên tai; (ii) Tạo cảnh quan du lịch; (iii) Hấp thụ và là bể chứa các-bon; (iv) Chống lại tác động của thiên tai; (v) Duy trì nguồn lợi thủy hải sản của khu vực, nơi sống và làm tổ cho chim, bảo tồn đa dạng sinh học; (vi) Duy trì và ổn định đường bờ, bãi biển, chống sạt lún đất bởi quá trình xói mòn tự nhiên, tạo bãi bồi; (vii) Hỗ trợ sinh kế cho địa phương thông qua việc cung cấp gỗ, nhiên liệu, thực phẩm, dược liệu, nguyên liệu xây dựng; (viii) Là nơi tham quan, giáo dục và nghiên cứu; (ix) Lọc và làm sạch nước, điều tiết khí hậu [8]. Bên cạnh đó, nước ta mới triển khai được hai loại DVMTR là dịch vụ về nước và cảnh quan, trong khi vẫn còn nhiều dư địa, tiềm năng lớn cho phát triển DVMTR như dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng chưa được chú trọng khai thác. Để giải quyết những thách thức và cơ hội đặc biệt trong bảo tồn RNM, theo tác giả, bằng cách áp dụng các phương pháp quản lý dựa vào cộng đồng, tăng cường bảo vệ pháp lý, đầu tư vào nghiên cứu khoa học, thúc đẩy các cơ chế tài chính bền vững, tích hợp các chiến lược thích ứng với BĐKH, tăng cường xây dựng năng lực và giáo dục cũng như thúc đẩy hợp tác quốc tế, Việt Nam có thể đạt được quản lý DVMTR bền vững nhằm hỗ trợ bảo tồn đa dạng sinh học, khả năng phục hồi khí hậu và sự thịnh vượng của các cộng đồng ven biển cho các thế hệ mai sau.

Thứ nhất, quản lý dựa vào cộng đồng nổi lên như một nền tảng của các chiến lược bảo tồn RNM thành



công. Cách tiếp cận này không chỉ củng cố sinh kế địa phương mà còn thẩm thấu ý thức quản lý giữa các cộng đồng, dẫn đến việc bảo vệ tốt hơn và sử dụng bền vững RNM. Việt Nam có thể nhân rộng mô hình này bằng cách thu hút sự tham gia của các cộng đồng ven biển, bao gồm cả các nhóm bản địa nếu phù hợp, vào quá trình ra quyết định, quản lý tài nguyên và nỗ lực bảo tồn.

Thứ hai, tăng cường bảo vệ pháp lý là cần thiết. Việt Nam có thể tăng cường khung pháp lý bằng cách phân định ranh giới rõ ràng cho các khu bảo tồn RNM, thiết lập các hình phạt nghiêm khắc đối với các hành vi vi phạm và tăng cường năng lực thực thi ở cả cấp địa phương và quốc gia. Cách tiếp cận quy định này rất quan trọng để duy trì tính toàn vẹn và khả năng phục hồi của hệ sinh thái RNM trong bối cảnh áp lực ngày càng tăng từ sự phát triển và BĐKH.

Thứ ba, đầu tư vào nghiên cứu khoa học và giám sát tạo nên tầm quan trọng cho việc ra quyết định sáng suốt và quản lý thích ứng. Việt Nam có thể hưởng lợi bằng cách đầu tư vào việc thu thập dữ liệu cơ bản, công nghệ giám sát và nâng cao năng lực cho các nhà khoa học và người thực hành tham gia bảo tồn RNM. Những nỗ lực giám sát dài hạn sẽ giúp Việt Nam đánh giá tình trạng RNM, xác định các mối đe dọa mới nổi và đánh giá hiệu quả của các biện pháp can thiệp bảo tồn theo thời gian.

Hơn nữa, thúc đẩy các cơ chế tài chính bền vững là mấu chốt để đảm bảo nguồn tài trợ và hỗ trợ dài hạn cho việc bảo tồn RNM, chẳng hạn như chương trình chi trả dịch vụ hệ sinh thái (PES) nhằm ghi nhận và đền bù cho cộng đồng những lợi ích sinh thái do rừng ngập mặn mang lại. Bằng cách gán giá trị kinh tế cho các dịch vụ hệ sinh thái như hấp thụ các-bon và bảo vệ bờ biển, Việt Nam có thể thu hút đầu tư từ nhiều bên liên quan, bao gồm khu vực tư nhân, nhà tài trợ quốc tế và quỹ Chính phủ.

Ngoài ra, việc tích hợp các chiến lược thích ứng với BĐKH vào các kế hoạch bảo tồn RNM là điều bắt buộc. Do đó, nên ưu tiên các biện pháp quản lý thích ứng nhằm xây dựng khả năng phục hồi và tăng cường sức khỏe hệ sinh thái trước BĐKH. Điều này bao gồm khôi phục các khu vực RNM bị suy thoái, thiết lập vùng đệm và lồng ghép bảo tồn RNM vào các chiến lược phục hồi khí hậu và ven biển rộng hơn.

Đặc biệt, nâng cao năng lực và giáo dục đóng vai trò then chốt trong việc trao quyền cho cộng đồng địa phương và các bên liên quan. Các chương trình đào tạo về thực hành quản lý tài nguyên bền vững, kỹ thuật phục hồi sinh thái và các quy trình giám sát là rất cần thiết để xây dựng năng lực địa phương trong bảo tồn

RNM. Có thể mô phỏng các cách tiếp cận này bằng cách thúc đẩy giáo dục môi trường, thu hút cộng đồng địa phương tham gia vào các hoạt động bảo tồn và tận dụng kiến thức sinh thái truyền thống để nâng cao kết quả bảo tồn.

Cuối cùng, hợp tác quốc tế và chia sẻ kiến thức là cần thiết để tận dụng chuyên môn, nguồn lực và các biện pháp thực hành tốt nhất trong bảo tồn RNM. Việc tham gia vào các sáng kiến và hiệp định khu vực cho phép Việt Nam tiếp cận được hỗ trợ kỹ thuật, cơ hội tài trợ, chia sẻ kinh nghiệm học tập với các nước láng giềng và đối tác toàn cầu. Bằng cách thúc đẩy quan hệ đối tác với các tổ chức, tổ chức nghiên cứu và mạng lưới bảo tồn quốc tế, Việt Nam có thể nâng cao năng lực giải quyết các thách thức xuyên biên giới và thực hiện các chiến lược bảo tồn RNM hiệu quả. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Islam, M.M., Borgqvist, H., Kumar, L., 2019. Monitoring Mangrove forest land cover changes in the coastline of Bangladesh from 1976 to 2015. *Geocarto Int.* 34, 1458-1476. <https://doi.org/10.1080/10106049.2018.1489423>.
2. Ali, M., Mukarram, M. M. T., & Islam, A. 2021. Environmental degradation due to deforestation in the Sundarban forest of Bangladesh. *Int J Sci Eng Res*, 12(3), 855-862.
3. Arifanti VB, Sidik F, Mulyanto B, Susilowati A, Wahyuni T, Subarno, Yulianti, Yuniarti N, Aminah A, Suita E, et al. Challenges and Strategies for Sustainable Mangrove Management in Indonesia: A Review. *Forests*. 2022; 13(5):695. <https://doi.org/10.3390/f13050695>.
4. Kundu, K., Halder, P., Mandal, J.K., 2022. Estimation and Analysis of Change Detection, Forest Canopy Density, and Forest Fragmentation: A Case Study of the Indian Sundarbans. *J. Sustain. For.* <https://doi.org/10.1080/10549811.2022.2059515>.
5. Quốc hội Việt Nam. 2017. Luật Lâm nghiệp số 16/2017/QH14 ngày 15/11/2017.
6. Quốc hội Việt Nam. 2020. Luật BVMT số 72/2020/QH14 ngày 17/11/2020.
7. Phạm Thu Thủy và cs, 2022. Báo cáo chuyên đề: Thị trường các-bon rừng tại Việt Nam - Cơ sở pháp lý, cơ hội và thách thức.
8. Phạm TT, Bennett K, Vũ TP, Brunner J, Lê ND và Nguyễn ĐT. 2013. Chi trả DVMTR tại Việt Nam: Từ chính sách đến thực tiễn. Báo cáo chuyên đề 98. Bogor, Indonesia: CIFOR. https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-98.pdf.
9. Vũ TP. 2009. Nghiên cứu về giá trị của rừng tại Việt Nam. NXB Khoa học và kỹ thuật Hà Nội.