

ĐẤT RỪNG DO ỦY BAN NHÂN DÂN XÃ QUẢN LÝ

Thực trạng và ý nghĩa đối với
Quy định chống mất rừng của EU
và thị trường các-bon rừng

Tác giả: Nguyễn Văn Toại, Nguyễn Vinh Quang, Tô Xuân Phúc



1. GIỚI THIỆU

Với 17 hiệp định thương mại đang có hiệu lực và 2 hiệp định đang trong quá trình đàm phán¹, Việt Nam hiện là một trong những nền kinh tế có mức độ hội nhập lớn nhất trên thế giới. Hội nhập mang lại cơ hội to lớn cho phát triển kinh tế quốc gia tuy nhiên cũng đặt ra những yêu cầu mới quốc gia cần đáp ứng đặc biệt về các quy định về môi trường và xã hội. Trong bối cảnh hội nhập, để tham gia các thị trường xuất khẩu, hàng hóa của Việt Nam bao gồm các mặt hàng nông lâm sản cần đáp ứng yêu cầu của thị trường về chất lượng và bền vững. Một trong những ví dụ điển hình về các yêu cầu này là Quy định chống mất rừng của EU (EU Deforestation Regulation, EUDR) trong đó yêu cầu 7 mặt hàng nông – lâm sản nhập khẩu vào EU phải đảm bảo quá trình sản xuất không gây mất rừng.

Cùng với xu hướng chung của nhiều nước trên thế giới, Chính phủ Việt Nam đang nỗ lực giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Bảo vệ các diện tích rừng tự nhiên được xác định là một trong những giải pháp hiệu quả nhất. Các cơ chế chính sách của Chính phủ trong thập kỷ gần đây tập trung vào quản lý rừng bền vững, phát triển rừng trồng gỗ lớn, bảo tồn đa dạng sinh học. Các nguồn lực của Chính phủ dành cho công tác bảo vệ và phát triển rừng ngày càng tăng. Có thể nói đến nay cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng là một trong những chính sách quan trọng nhất, giúp huy động được một nguồn thu trên 100 triệu USD mỗi năm, chủ yếu từ dịch vụ bảo vệ nguồn nước cho các nhà máy thủy điện, dành cho bảo vệ rừng. Dịch vụ lưu trữ và hấp thụ các-bon của rừng được kỳ vọng là nguồn tài chính mới, quan trọng thông qua sự vận hành của thị trường các-bon rừng trong tương lai.

Theo công bố của Bộ Nông nghiệp và Môi trường (NN&MT), Việt Nam hiện có tổng số 14,97 triệu ha rừng, trong đó bao gồm 10 triệu ha là rừng tự nhiên (66,8%), còn lại (33,2%) là rừng trồng.² Theo chức năng, các diện tích rừng của Việt Nam được chia ra thành rừng đặc dụng (2,25 triệu ha, 15%), rừng phòng hộ (4,69 triệu ha, 31,3%) và rừng sản xuất (8 triệu ha, 53,4%). Diện tích rừng nêu trên được Chính phủ giao cho 9 nhóm chủ rừng khác nhau nhằm quản lý, sử dụng, bảo vệ tùy theo chức năng của rừng. Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp xã hiện đang quản lý khoảng 3,07 triệu ha, tương đương 20,5% tổng diện tích rừng cả nước. Diện tích xã quản lý bao gồm 56,3% là rừng tự nhiên, phần còn lại là rừng trồng.³ Xã là nhóm quản lý diện tích lớn thứ hai, sau Ban quản lý rừng phòng hộ, trong số 9 nhóm chủ rừng.

¹ <https://trungtamwto.vn/thong-ke/12065-tong-hop-cac-fta-cua-viet-nam-tinh-den-thang-112018>

² Quyết định số 1106/QĐ-BNNMT ngày 31/03/2026 của Bộ trưởng Bộ NN&MT công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2025 (<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Quyết-dinh-1106-QĐ-BNNMT-2026-cong-bo-hien-trang-rung-toan-quoc-2025-701641.aspx>)

³ Quyết định số 1106/QĐ-BNNMT ngày 31/03/2026 của Bộ trưởng Bộ NN&MT công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2025.



THÁNG 5, 2026

Báo cáo tập trung vào đánh giá thực trạng về sử dụng và quản lý các diện tích rừng và đất rừng UBND xã đang quản lý. Báo cáo nhằm trả lời các câu hỏi:

- Thực trạng sử dụng và quản lý các diện tích rừng UBND xã đang quản lý ra sao?
- Thực trạng này có ý nghĩa như thế nào đối với việc Việt Nam đang chuẩn bị thích ứng với EUDR và thị trường các-bon rừng?

Thông tin trong báo cáo được tổng hợp từ nguồn dữ liệu thống kê về các diện tích và loại hình rừng của Bộ NN&MT, một số báo cáo có liên quan của các tổ chức. Báo cáo sử dụng thông tin tham vấn với một số chuyên gia và cán bộ quản lý trong ngành lâm nghiệp. Báo cáo cũng sử dụng thông tin các tác giả thu thập được trong quá trình thực hiện các nghiên cứu về quản trị rừng. Ngoài ra, báo cáo sử dụng thông tin thu thập từ các khảo sát thực địa thực hiện trong tháng 3-4/2026 về thực trạng sử dụng và quản lý các diện tích đất được giao cho xã tại một số địa bàn tỉnh Sơn La, Phú Thọ và Gia Lai.

Phần 2 cung cấp một số thông tin từ khảo sát thực địa về thực trạng sử dụng đất rừng mà UBND xã hiện đang quản lý tại một số địa phương.



Ảnh 2: Hiện trạng rừng UBND xã quản lý tại Sơn La. Nguồn: Nguyễn Vinh Quang



2. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP: SỬ DỤNG ĐẤT RỪNG DO UBND XÃ QUẢN LÝ TẠI MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG

Trường hợp 1. Hộ bà Đinh Thị Thương tại xã Vĩnh Thạnh, tỉnh Gia Lai

Hộ gia đình bà Đinh Thị Thương là người dân tộc Ba Na, sinh sống lâu năm tại thôn Tà Điệt, xã Vĩnh Thạnh, tỉnh Gia Lai. Hiện hộ đang trồng keo và bạch đàn trên diện tích khoảng 4 ha. Đây là diện tích gia đình bà đã sử dụng ổn định trong hơn 20 năm, kể từ khi hộ nhận khoán sử dụng diện tích đất này từ Lâm trường Sông Kôn khoảng từ năm 2000. Diện tích đất canh tác này là nguồn sinh kế quan trọng của gia đình. Tuy nhiên, đến năm 2006, Lâm trường Sông Kôn được chuyển đổi thành Công ty Lâm nghiệp Sông Kôn và một phần được chuyển cho Ban quản lý (BQL) rừng phòng hộ Vĩnh Thạnh. Sau sắp xếp, một phần đất thuộc Lâm trường Sông Kôn được chuyển cho UBND xã. Khi giải thể Lâm trường, hợp đồng khoán sử dụng đất giữa Lâm trường và hộ bà Thương không được thanh lý. Hiện toàn bộ phần diện tích 4 ha của bà Thương nằm trên phần diện tích đất đã được giao cho UBND xã Vĩnh Thạnh quản lý. Thực tế, việc sử dụng đất của bà Thương không có thay đổi kể từ khi đất được chuyển sang cho UBND xã Vĩnh Thạnh quản lý. Giữa UBND xã và hộ bà Thương cũng không ký kết bất cứ văn bản hay giấy tờ gì về việc sử dụng đất hiện tại.

Câu chuyện của gia đình bà Thương cũng là tình trạng phổ biến của nhiều hộ dân trên địa bàn thôn Tà Điệt. Nhiều hộ gia đình đang canh tác trên các diện tích đất trước đó nằm trong các diện tích khoán với Lâm trường Sông Kôn cũ nhưng hiện do UBND xã trực tiếp quản lý. Theo ông Nguyễn Tuấn Trình, Phó trưởng Phòng Kinh tế UBND xã Vĩnh Thạnh, *“có nhiều hộ dân canh tác keo, bạch đàn, ngô, mì (sắn) và cây ngắn ngày trong nhiều năm trên diện tích đất rừng do UBND xã quản lý.”* Do Lâm trường đã bị giải thể, tình trạng pháp lý của các hợp đồng khoán giữa Lâm trường và các hộ tại Tà Điệt không rõ ràng. Hiện UBND xã được giao quản lý chính thức đối với các diện tích đất, về mặt pháp lý các hoạt động sử dụng đất nếu không được sự đồng ý của xã được coi là vi phạm pháp luật. Ông Đặng Minh Vũ, cán bộ Phòng Kinh tế UBND xã Vĩnh Thạnh cho biết *“Đất canh tác của gia đình bà Thương là điển hình cho thực trạng ranh giới diện tích đất canh tác của hộ gia đình không rõ ràng dẫn đến sự chùng lẩn về diện tích sử dụng.”* Ông Phạm Công Trãi, Kiểm lâm địa bàn xã Vĩnh Thạnh, nhấn mạnh *“Những diện tích đất bị tranh chấp do chùng lẩn này UBND xã không thể xác thực quyền sở hữu ...”*



THÁNG 5, 2026

Trường hợp 2. Sử dụng đất tại xã Nậm Lầu, tỉnh Sơn La

UBND xã Nậm Lầu, tỉnh Sơn La, được giao khoảng 1.642 ha rừng và đất lâm nghiệp. Một số diện tích trong số này đang chịu áp lực lớn từ việc mở rộng trồng cà phê.⁴ Giá cà phê xuất khẩu tăng mạnh trong những năm gần đây khiến cà phê trở thành cây trồng mang lại nguồn thu nhập cao nhất cho nhiều hộ dân trong xã. Giá cà phê tăng thúc đẩy hộ mở rộng diện tích trồng mới. Các diện tích rừng, bao gồm các diện tích mà UBND xã đang quản lý, là khu vực bị chuyển đổi nhiều nhất.

Tình trạng chuyển đổi rừng để trồng cà phê tại xã Nậm Lầu diễn ra tương đối phổ biến. “*Bản nào cũng có tình trạng phá rừng trồng cà phê*” – một cán bộ xã Nậm Lầu cho biết. Không chỉ mở rộng diện tích trên nền đất do UBND xã quản lý, các hộ còn tiếp cận với nguồn đất rừng được giao cho cộng đồng và hộ gia đình.

Trong năm 2025, UBND xã đã xử phạt hành chính một số hộ chuyển đổi đất rừng sang trồng cà phê, với tổng diện tích vi phạm là 1,1 ha. Một số diện tích cà phê trồng mới trên đất rừng đã bị xã nhổ bỏ. Một số hộ khác bị phạt tiền và được yêu cầu trồng lại rừng. Tuy nhiên, lợi ích kinh tế từ cà phê quá hấp dẫn dẫn tới các hộ “*bất chấp [việc bị xử phạt]*” – như lời của một lãnh đạo xã, và tiếp tục trồng cà phê trên các diện tích đất rừng. Một số hộ trồng cà phê dưới tán rừng tự nhiên, đẽo vỏ dưới gốc các cây rừng lớn để cây chết dần. Khi cây rừng chết hẳn (2-3 năm kể từ khi cây bị đẽo vỏ) cũng là thời điểm cây cà phê đã ổn định và bắt đầu ra hoa và việc nhổ bỏ cà phê của hộ lúc này trở nên khó khăn hơn nhiều so với nhổ bỏ lúc cây mới được trồng bởi các hộ phản ứng. Cán bộ xã Nậm Lầu cho biết không thể nắm được thông tin về quy mô của việc chuyển đổi đất rừng do xã quản lý sang cà phê.

Sử dụng đất tại xã Vĩnh Thạnh và Nậm Lầu dù có tình huống và biểu hiện khác nhau nhưng đều phản ánh những hạn chế về sử dụng và quản lý đất lâm nghiệp tại cấp xã hiện nay. Tại nhiều địa phương khác, UBND xã đang được giao quản lý diện tích đất lâm nghiệp lớn, bao gồm cả đất có rừng tự nhiên và đất chưa có rừng. Tuy nhiên, bộ máy quản lý ở cấp xã lại đang đối mặt với nhiều khó khăn để quản lý hiệu quả các diện tích được giao. Ba khó khăn lớn nhất bao gồm: (i) Thông tin về các diện tích giao xã quản lý không đầy đủ, không cập nhật và không chính xác; (ii) Xã thiếu nguồn lực để quản lý hiệu quả các diện tích này; và (iii) Vai trò UBND xã là một đơn vị chủ rừng không rõ ràng về mặt pháp lý. Phần 3 dưới đây cung cấp thông tin chi tiết về các khó khăn này.

⁴ Báo cáo của UBND xã Nậm Lầu (tháng 3/2026) cho thấy diện tích đất lâm nghiệp trên địa bàn xã đang sản xuất nông nghiệp là 199,44 ha, chiếm 1,3% trong tổng diện tích rừng và đất lâm nghiệp toàn xã (15.188,96 ha).



Ảnh 3: Hiện trạng rừng UBND xã quản lý tại Sơn La. Nguồn: Nguyễn Vinh Quang



3. KHÓ KHĂN TRONG SỬ DỤNG VÀ QUẢN LÝ ĐẤT RỪNG DO UBND XÃ QUẢN LÝ

3.1. Thông tin về đất và rừng do UBND xã quản lý không đầy đủ và chính xác

Hiện dữ liệu về đất do UBND xã quản lý không đầy đủ và cập nhật. Các thông tin bao gồm diện tích, ranh giới và hiện trạng đất và rừng. Dữ liệu về đất và rừng không nhất quán giữa nguồn từ thông tin địa chính, diễn biến rừng, chỉ trả dịch vụ môi trường rừng, quy hoạch 3 loại rừng. Thông tin về đất và rừng do xã quản lý thường không cập nhật và chưa phản ánh được hiện trạng sử dụng đất. Điều này thể hiện rõ nét tại xã Vĩnh Thạnh và xã Nậm Lầu. Kết quả nghiên cứu của Hội Khoa học Kinh tế Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (KHKTNN&PTNT) thực hiện trong tháng 3/2026 cho thấy có sự chênh lệch đáng kể giữa số liệu công bố hiện trạng rừng, bản đồ hiện trạng và số liệu thực tế.⁵ Cụ thể, theo dữ liệu báo cáo của Hội KHKTNN&PTNT thực hiện tại 6 xã thuộc các tỉnh khác nhau cho thấy diện tích rừng hiện đang được các xã trực tiếp quản lý, theo số liệu các xã báo cáo, là khoảng 14.872 ha. Tuy nhiên sau khi rà soát, sử dụng công cụ ảnh viễn thám và kiểm chứng thực địa, diện tích rừng thực tế của các xã này là 10.451 ha, giảm 4.421 ha, chiếm gần 30% trong tổng diện tích đất rừng mà 6 xã này đang quản lý. Một trong những nguyên nhân dẫn đến sự sai khác là do UBND xã chưa cập nhật số liệu biến động chủ quản lý sau các hoạt động thu hồi và giao lại. Ngoài ra, phân loại trạng thái rừng chưa sát thực tế và ranh giới rừng chưa được cắm mốc ngoài thực địa. Thông tin thống kê của xã không sát thực tế làm hạn chế tính hiệu quả trong việc sử dụng và quản lý các diện tích này.

Thiếu dữ liệu chính xác cũng làm suy yếu khả năng ra quyết định ở cấp cơ sở. Khi không nắm chắc diện tích nào đang được ai sử dụng, diện tích nào đang có tranh chấp, hoặc diện tích nào đang bị chuyển đổi mục đích, chính quyền xã không thể triển khai hiệu quả các biện pháp quản lý, giám sát hoặc xử lý vi phạm. Xã Nậm Lầu là trường hợp điển hình của việc thiếu thông tin về các biện pháp quản lý và giám sát dẫn đến tình trạng các hộ chuyển đổi đất rừng để canh tác cà phê tương đối phổ biến. Thiếu dữ liệu về ranh giới giữa đất xã quản lý và các diện do các nhóm chủ rừng khác quản lý, việc sử dụng đất trên thực tế dễ xảy ra các rủi ro như chồng lấn trong các hoạt động sử dụng đất trên cùng một diện tích đất giữa các bên liên quan. Người dân khi canh tác không biết rõ đâu là ranh giới đất được giao cho hộ và ranh giới đất không thuộc phạm vi sử dụng quản lý của mình. Điều này khiến cho

⁵ So sánh hiện trạng trên thực địa với công bố hiện trạng rừng chính thức của ngành lâm nghiệp – kiểm lâm, kết hợp giải đoán ảnh viễn thám, thực hiện tại 6 xã của 4 tỉnh: xã Mai Châu (Phú Thọ), xã Nậm Lầu và Mường Chanh (Sơn La), xã Vĩnh Thạnh (Gia Lai), xã Ea H'leo và Ea Kar (Đắk Lắk).



THÁNG 5, 2026

việc phát hiện và xử lý vi phạm càng khó khăn hơn, bởi ngay cả khi xảy ra chuyển đổi, việc xác định ranh giới vi phạm cũng mất nhiều thời gian và dễ phát sinh tranh cãi. Chính quyền xã Nậm Lầu thừa nhận có nhiều diện tích hiện xã đang quản lý “có thể đang sử dụng sai mục đích” nhưng chưa xác định được quy mô cụ thể. Điều này phản ánh một khoảng trống lớn giữa trách nhiệm quản lý trên giấy tờ và khả năng nắm bắt hiện trạng thực tế ngoài hiện trường.

Nghiên cứu của Hội KHKTNN&PTNT cũng chỉ ra rằng tại các điểm nghiên cứu chính quyền cấp xã chưa cập nhật biến động chủ quản lý sau thu hồi và giao lại cho xã. Tại xã Mai Châu (Sơn La), số liệu của UBND cho biết xã đang quản lý 5.524,95 ha. Diện tích sau khi thực hiện rà soát là 1.556,39 ha, giảm 3.968,56 ha so với con số xã báo cáo. Diện tích suy giảm không phải do mất rừng mà bởi hệ thống dữ liệu của xã chưa cập nhật các diện tích đã điều chỉnh. Các nghiên cứu địa bàn và phân tích viễn thám tại một số tỉnh miền núi cũng cho thấy biến động sử dụng đất trên diện tích do UBND xã quản lý thường diễn ra nhanh hơn khả năng cập nhật của chính quyền cơ sở, đặc biệt tại các khu vực xa trung tâm hoặc có địa hình phức tạp. Nhiều diện tích đã chuyển đổi sử dụng hoặc bị lấn chiếm trong thời gian dài nhưng chưa được cập nhật trong hồ sơ quản lý.⁶

Dữ liệu không cập nhật cũng phản ánh thực trạng phổ biến là “đất lâm nghiệp trên hồ sơ, đất sản xuất [nông nghiệp] tại thực tiễn” theo nhận xét trong báo cáo của Hội KHKTNN&PTNT. Nghiên cứu của Hội KHKTNN&PTNT tại xã Vĩnh Thạnh (Gia Lai) cho thấy trong tổng số diện tích 3.194 ha đất lâm nghiệp xã đang quản lý, diện tích đất người dân đã sử dụng ổn định lâu dài là 1.666 ha, chiếm 52,5% trong tổng diện tích của xã. Tình trạng tương tự cũng xảy ra ở xã Ea H’leo (Đắk Lắk), “hầu hết diện tích [trong tổng 3.566 ha xã đang quản lý] đã bị bà con xâm lấn trồng điều, cà phê, tiêu, bao gồm nhiều hộ đồng bào”. Báo cáo của Hội KHKTNN&PTNT cảnh báo “nguy cơ tranh chấp, hợp thức hóa sai phạm và mất rừng gia tăng.” Điều này cho thấy thực trạng đáng báo động về hiệu quả sử dụng đất và rừng mà UBND xã hiện đang quản lý.

⁶ Báo cáo của Hội KHKTNN&PTNT



Ảnh 4: Hiện trạng rừng UBND xã quản lý tại Sơn La. Nguồn: Nguyễn Vinh Quang



THÁNG 5, 2026

3.2. Nguồn lực của chính quyền cấp xã hạn chế

Nguồn lực về con người, tài chính và năng lực kỹ thuật của UBND xã có hạn cũng là một trong những nguyên nhân gây ra hạn chế về hiệu quả sử dụng đất, rừng trên các diện tích mà xã đang trực tiếp quản lý. Tại nhiều xã, UBND xã không có bộ phận chuyên trách công tác quản lý đất lâm nghiệp, mà “*được giao cho cán bộ phụ trách nông – lâm nghiệp thuộc Phòng Kinh tế, trong khi cán bộ này phải kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực khác nhau*”, như chia sẻ của một cán bộ lãnh đạo xã Vĩnh Thạnh. Tình trạng này cũng được lãnh đạo xã Mai Châu, tỉnh Phú Thọ thừa nhận. Việc xác định ranh giới đất, kiểm tra biến động sử dụng đất hoặc xử lý chõng lẩn thường gặp khó khăn do thiếu bản đồ chính xác, thiếu hệ thống theo dõi cập nhật và thiếu kinh phí đo đạc ngoài thực địa. Tại xã Nậm Lầu (Sơn La) hay xã Mai Châu (Phú Thọ) mỗi xã chỉ có một cán bộ kiêm nhiệm công tác quản lý rừng và đất lâm nghiệp trên địa bàn quản lý rộng, khoảng cách từ đầu xã đến cuối xã dài 60 – 80 km, địa hình phức tạp trong khi biến động sử dụng đất diễn ra nhanh. Hạn chế về nguồn lực, cán bộ phụ trách “*sử dụng số liệu cũ cho các báo cáo [phải nộp cho] cấp trên mà không có thời gian để kiểm tra và xác minh thực tế*” – như chia sẻ của một cán bộ xã Nậm Lầu.

Hạn chế về ngân sách trực tiếp làm giảm hiệu quả của công tác sử dụng đất, quản lý và bảo vệ các diện tích rừng do xã quản lý. Do ngân sách hạn hẹp, chính quyền xã rất khó thực hiện các nhiệm vụ cần thiết như rà soát ranh giới, kiểm tra hiện trường, giám sát biến động sử dụng đất. Báo cáo của Hội KHKTTN&PTNT cho biết tại xã Vĩnh Thạnh và Ea H'leo, chính quyền xã không có kinh phí để xây dựng và triển khai phương án sử dụng đất. Thiếu phương án sử dụng đất, UBND xã không thể thực hiện các hoạt động sử dụng đất hiệu quả như giao khoán bảo vệ các diện tích đất và rừng cho hộ. Do vậy, hầu hết các diện tích đất và rừng tại đây chưa được bảo vệ và quản lý hiệu quả.

Thiếu nguồn lực tài chính cũng là rào cản lớn trong việc ngăn chặn tình trạng tranh chấp do chõng lẩn trên diện tích đất canh tác như của hộ gia đình bà Thương. Việc đo đạc, cắm mốc ranh giới, hoàn thiện hồ sơ địa chính hoặc tổ chức tuần tra kiểm tra đều cần kinh phí, trong khi ngân sách cấp xã không đủ đáp ứng. Vì vậy, nhiều diện tích đất như của gia đình bà Thương vẫn tồn tại trong trạng thái “quản lý trên giấy”, không được quản lý thực chất ngoài hiện trường.

Thiếu nguồn nhân lực có chuyên môn về lâm nghiệp tại cấp xã và áp lực kinh tế tại địa phương là yếu tố quan trọng giải thích cho tình trạng chuyển đổi đất lâm nghiệp thành diện tích canh tác cà phê. Nậm Lầu là xã có điều kiện kinh tế còn nhiều khó khăn, sinh kế của người dân phụ thuộc lớn vào đất đai và sản xuất nông nghiệp. Trong bối cảnh ít có lựa chọn sinh kế thay thế, cà phê trở thành nguồn thu nhập hấp dẫn nhất. Tình trạng người dân phá rừng trồng cà phê tại xã một phần do lực lượng quản lý tại xã mỏng.

Nậm Lầu không phải là trường hợp cá biệt về việc thiếu nhân lực quản lý mà điều này xảy ra phổ biến ở tất cả các xã nơi Hội KHKTTN&PTNT thực hiện nghiên cứu. Hầu hết các xã chỉ có một cán bộ phụ trách mảng lâm nghiệp, nhưng người này phải kiêm nhiệm gồm nhiều



THÁNG 5, 2026

đầu công việc khác của UBND xã vốn rất rộng đặc biệt sau sáp nhập chính quyền cấp xã. Kiểm lâm là đơn vị chuyên trách về bảo vệ rừng, với các hạt kiểm lâm là đơn vị trực tiếp đóng ở các địa phương chịu trách nhiệm về bảo vệ rừng trong phạm vi được giao. Hạt không chịu trách nhiệm quản lý trực tiếp của UBND xã. Tuy nhiên, lực lượng kiểm lâm tại các hạt thường rất nhỏ. Bình quân một cán bộ kiểm lâm trên địa bàn các xã được khảo sát được giao quản lý khoảng 6.000 ha rừng trên địa bàn. Trong điều kiện vùng đồi núi giao thông đi lại khó khăn, kiểm soát và ngăn chặn tình trạng vi phạm sử dụng đất bao gồm việc chuyển đổi rừng do xã quản lý thành đất trồng cà phê là thách thức rất lớn đối với lực lượng kiểm lâm địa bàn.

3.3. Vai trò “chủ rừng” của UBND xã không rõ ràng về pháp lý

Vai trò “chủ rừng” của UBND xã hiện nay mang tính hình thức hơn là quản trị thực chất. Luật Lâm nghiệp quy định rõ ràng về quyền và trách nhiệm của các nhóm chủ rừng như các ban quản lý hoặc các hộ gia đình được nhà nước giao đất và rừng. Tuy nhiên, quy định này đối với UBND xã là một nhóm chủ rừng không rõ ràng. Đất được giao cho xã quản lý được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau như đất chưa thể giao cho các đơn vị chủ rừng khác; đất bàn giao từ nông, lâm trường; đất sau thu hồi hoặc điều chỉnh quy hoạch; đất do người dân đang sử dụng nhưng chưa hoàn thiện hồ sơ pháp lý để giao cho dân; các diện tích có tranh chấp, chông lẩn chưa xử lý xong. Nhiều diện tích trong số này có tồn tại về mặt pháp lý chưa được giải quyết - ví dụ như các diện tích đất các hộ gia đình ở xã Vĩnh Thạnh đang canh tác. Khảo sát tại các địa phương cho thấy khoảng 72% diện tích đất do UBND xã quản lý là diện tích chưa giao, chưa cho thuê, trong khi khoảng 27% có nguồn gốc từ bàn giao của nông lâm trường quốc doanh.⁷ Điều này cho thấy tính phức tạp trong các diện tích đất do xã quản lý hiện nay.

⁷ Báo cáo của Hội KHKTN&PTNT



Ảnh 5: Người dân Sơn La phát triển nghề nuôi ong trong rừng. Nguồn: Báo Sơn La



THÁNG 5, 2026

Số liệu diễn biến rừng hàng năm do Bộ NN&MT công bố cho thấy diện tích rừng do UBND xã quản lý giảm dần trong các năm gần đây, từ 3,42 triệu ha năm 2022,⁸ 3,25 triệu ha năm 2024,⁹ và xuống còn 3,07 triệu ha năm 2025.¹⁰ Xu hướng giảm này phản ánh nỗ lực của Nhà nước trong thúc đẩy giao đất, giao rừng, chuyển đổi các diện tích hiện xã đang quản lý sang các nhóm chủ rừng khác, để hình thành “chủ thực sự”. Tuy nhiên, tốc độ chuyển đổi vẫn chậm, diện tích hiện xã đang quản lý còn rất lớn.

UBND cấp xã hiện không phải là “chủ rừng thực sự” theo nghĩa đầy đủ như các nhóm chủ rừng khác, dù đang trực tiếp quản lý diện tích rất lớn. Việc giao đất lâm nghiệp cho UBND xã quản lý ban đầu xuất phát từ nhu cầu hành chính nhằm bảo đảm mọi diện tích rừng và đất lâm nghiệp đều có chủ thể quản lý trên danh nghĩa. Những diện tích chưa giao cho hộ gia đình, cộng đồng hoặc tổ chức được đưa vào quỹ đất do xã quản lý để tránh tình trạng “đất vô chủ”. Trong giai đoạn Chính phủ thực hiện giao đất giao rừng, với mục tiêu tất cả các diện tích đất và rừng đều phải “có chủ”, giao xã quản lý các diện tích đất lâm nghiệp không thể giao cho các nhóm chủ rừng khác là lựa chọn duy nhất, tránh tình trạng “đất vô chủ”. Tuy nhiên, đã đến lúc các cơ quan quản lý phải nhìn nhận lại điều này từ góc độ hiệu quả sử dụng đất, bảo vệ rừng.

Theo Luật Lâm nghiệp năm 2017, hệ thống chủ rừng bao gồm nhiều nhóm như ban quản lý rừng, tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và một số tổ chức khác. Tuy nhiên, UBND xã được giao quản lý rừng chủ yếu mang tính chất quản lý tạm thời hoặc quản lý nhà nước trên địa bàn, chứ không có đầy đủ các quyền như các chủ rừng khác. UBND xã không có đầy đủ các quyền về đất và rừng như các chủ rừng khác như hộ gia đình và các công ty lâm nghiệp. Khác với các chủ rừng khác như cộng đồng, công ty lâm nghiệp, UBND xã là cơ quan quản lý nhà nước. Trong khi đó, trách nhiệm của UBND xã lại rất lớn trong việc quản lý bảo vệ rừng, theo dõi biến động sử dụng đất, phối hợp xử lý vi phạm liên quan đến rừng và đất rừng trên địa bàn. Quyền lợi và trách nhiệm của xã đối với các diện tích đất và rừng được giao cho xã quản lý không rõ ràng khiến mô hình hiện nay khó vận hành hiệu quả. Đây cũng là nguyên nhân khiến nhiều địa phương phản ánh rằng UBND xã thực tế chỉ đang “giữ đất hộ Nhà nước” chứ không phải là một chủ rừng thực sự. Các trường hợp ở các xã được nghiên cứu thể hiện rõ xã chịu trách nhiệm trên giấy tờ, nhưng không đủ nguồn lực và thẩm quyền để kiểm soát sử dụng đất trên thực tế.

Với thực trạng đất và rừng do UBND xã quản lý như hiện nay, phần 4 dưới đây sẽ thảo luận về một số ý nghĩa trong bối cảnh Việt Nam đang hội nhập với thị trường thế giới và đang tích cực tham gia các sáng kiến về bảo vệ rừng, chống biến đổi khí hậu.

⁸ Quyết định số 2357/QĐ-BNN-KL ngày 14 tháng 6 năm 2023 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2022.

⁹ Quyết định số 561/QĐ-BNNMT ngày 31 tháng 3 năm 2025 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Môi trường công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2024

¹⁰ Quyết định số 1106/QĐ-BNNMT ngày 31 tháng 3 năm 2026 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Môi trường công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2025.



4. ĐẤT RỪNG DO UBND XÃ QUẢN LÝ: CÁC THÁCH THỨC VÀ CƠ HỘI TRONG BỐI CẢNH MỚI

4.1. Sử dụng đất rừng do xã quản lý và ý nghĩa đối với EUDR

Thực trạng sử dụng và quản lý các diện tích đất và rừng hiện đang giao cho UBND xã cho thấy nhiều diện tích trong số này đã và đang được bà con sử dụng; một số diện tích đã được sử dụng lâu dài. Các hoạt động sử dụng đất chủ yếu là để sản xuất cây hàng hóa như cà phê, gỗ, điều,... chủ yếu là nguồn nguyên liệu đầu vào cho chế biến phục vụ xuất khẩu. Tại nhiều nơi như xã Nậm Lầu (Sơn La), nguồn thu từ cà phê, bao gồm cả cà phê trên phần diện tích đất mà xã đang quản lý đóng vai trò quan trọng nhất đối với sinh kế của nông hộ. Nói cách khác, mặc dù các hoạt động canh tác của hộ trên các diện tích này có thể được coi là vi phạm với các quy định về sử dụng đất, bảo vệ rừng, đây là các hoạt động tạo nguồn sinh kế quan trọng của nhiều hộ gia đình tại địa phương hiện nay.

Các thị trường xuất khẩu lớn ngày càng có những quy định ngặt nghèo hơn về tính hợp pháp và bền vững của sản phẩm và điều này có ý nghĩa quan trọng đối với các hoạt động sử dụng đất tại các quốc gia sản xuất. Một ví dụ điển hình của loại hình quy định này là EUDR, có hiệu lực thi hành từ 30/12/2026. Quy định này yêu cầu 7 nhóm mặt hàng, trong đó có gỗ và sản phẩm gỗ, và cà phê, khi nhập khẩu vào thị trường này phải đảm bảo quá trình sản xuất các mặt hàng này không gây mất rừng sau 31/12/2020. Ngoài ra, Quy định này cũng yêu cầu các hoạt động trong chuỗi cung ứng, bao gồm cả hoạt động sử dụng đất, phải tuân thủ với tất cả các yêu cầu của quốc gia sản xuất. EUDR cũng yêu cầu các mặt hàng chịu sự điều chỉnh của quy định này phải truy xuất được đến từng lô đất sản xuất.



Ảnh 6: Nông dân trồng cà phê tại Đắk Lắk. Nguồn: Lương Kim Anh



THÁNG 5, 2026

Chính phủ Việt Nam thể hiện quyết tâm về minh bạch chuỗi cung ứng hàng hóa thông qua việc đảm bảo chuỗi cung có thể truy xuất nguồn gốc. Đầu năm 2026, Bộ NN&MT đã ban hành Quyết định số 25/QĐ-BNNMT ban hành kế hoạch triển khai truy xuất nguồn gốc nông sản. Theo Quyết định này, một hệ thống truy xuất nguồn gốc nông sản đối với hầu hết các nông sản quan trọng làm thực phẩm sẽ được đưa vào sử dụng trước ngày 01/7/2026, bao gồm một số dữ liệu thông tin tối thiểu như thông tin nông hộ tham gia chuỗi; thông tin vùng/cơ sở sản xuất và thời gian sản xuất, thu hoạch;... ưu tiên áp dụng đối với nhóm sản phẩm chủ lực, sản phẩm có nguy cơ rủi ro cao, sản phẩm xuất khẩu và sản phẩm tham gia chuỗi cung ứng hiện đại.

Theo quy định của EUDR, các sản phẩm hiện đang được các hộ canh tác trên các diện tích đất do UBND xã quản lý, ví dụ như gỗ rừng trồng của bà Thương (Vĩnh Thạnh, Gia Lai) hoặc cà phê tại Nậm Lầu (Sơn La) không đáp ứng được yêu cầu về tính hợp pháp của sản phẩm theo quy định của quốc gia sản xuất. Bên cạnh đó, toàn bộ các diện tích cà phê được các hộ Nậm Lầu mới mở rộng trên các diện tích đất rừng do UBND xã quản lý không đáp ứng được yêu cầu về sản xuất không gây mất rừng. Do vậy các sản phẩm được làm từ gỗ rừng trồng của các hộ như bà Thương hoặc cà phê trồng trên đất của UBND xã Nậm Lầu sẽ bị cơ quan chức năng EU không cho phép nhập khẩu vào EU.

4.2. Đất xã quản lý và ý nghĩa đối với thị trường tín chỉ các-bon rừng

Các giải pháp dựa vào thiên nhiên (nature-based solutions), bao gồm hoạt động bảo vệ các diện tích rừng tự nhiên đang được coi là một trong những cơ chế hiệu quả nhất, tiết kiệm nhất, nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Đây cũng là cơ chế tiềm năng trong việc huy động nguồn tài chính mới từ nguồn tín chỉ các-bon rừng phục vụ công tác bảo vệ và phát triển rừng. Tại Việt Nam các hoạt động can thiệp như bảo vệ rừng, làm giàu rừng, trồng mới rừng nhằm tăng cường khả năng hấp thụ và lưu trữ các-bon của rừng được triển khai trong phạm vi các dự án về các-bon rừng. Chính phủ vừa ban hành Nghị định 180 ngày 21/05/2026 Quy định về dịch vụ hấp thụ và lưu trữ các-bon của rừng, tập trung vào việc xác định kết quả giảm phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon rừng và sử dụng tiền các-bon rừng.¹¹ Nghị định quy định dự án các-bon rừng là dự án tạo ra kết quả giảm phát thải, tín chỉ các-bon rừng từ hoạt động hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng; trồng rừng, xúc tiến tái sinh tự nhiên, làm giàu rừng, nuôi dưỡng rừng tự nhiên, nâng cao năng suất, kéo dài chu kỳ kinh doanh rừng trồng, canh tác nông lâm kết hợp và trồng cây phân tán. Với các hoạt động này, Nghị định tạo nền tảng cho các đơn vị chủ rừng tham gia thiết lập và vận hành các dự án các-bon rừng trong tương lai với kỳ vọng tạo ra được nguồn thu mới từ dịch vụ hấp thụ và lưu trữ các-bon của rừng.

¹¹ <https://baochinhphu.vn/nguyen-tac-cung-ung-va-su-dung-dich-vu-hap-thu-va-luu-giu-carbon-cua-rung-102260523195015752.htm>

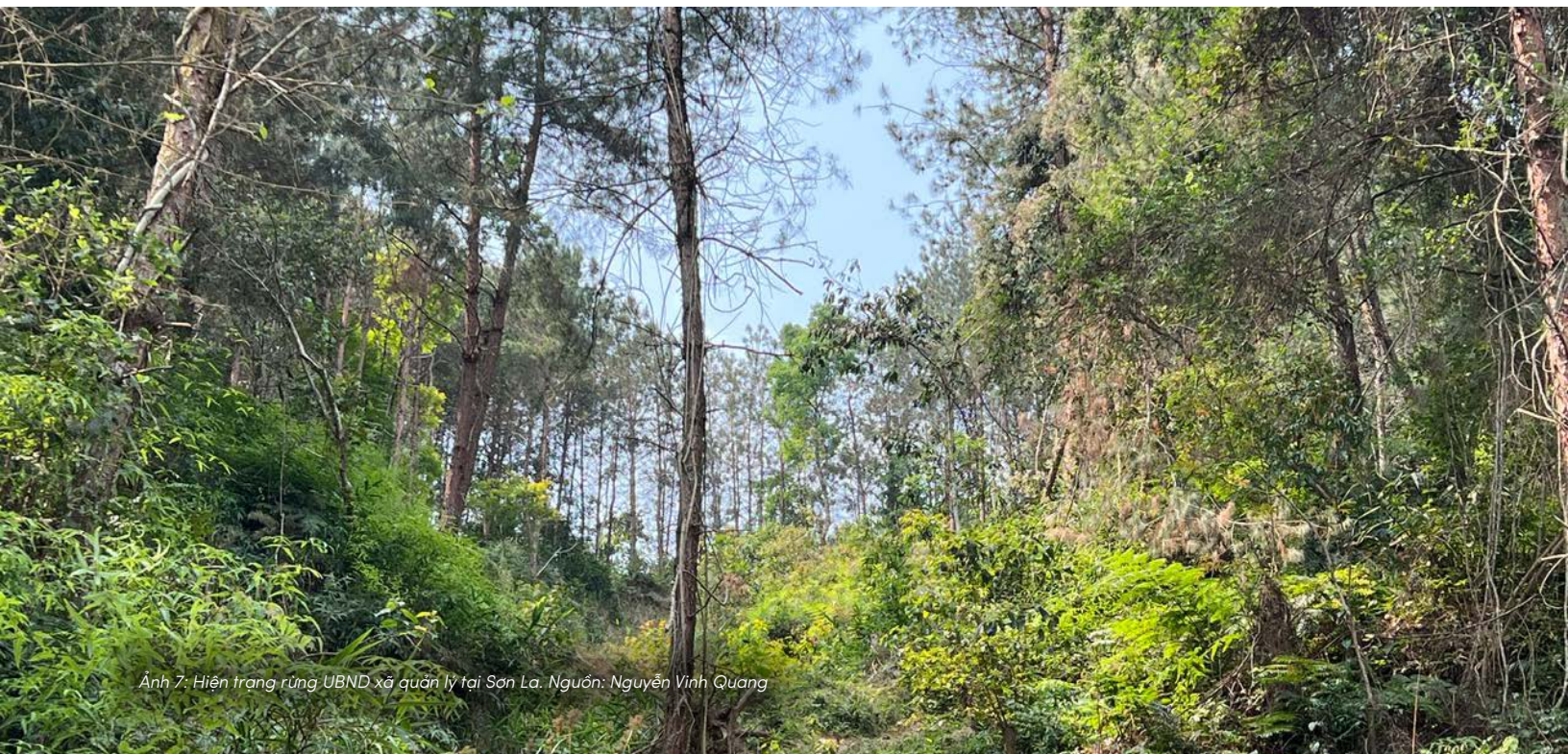


THÁNG 5, 2026

Nằm giữ trên 20% trong tổng diện tích rừng ở Việt Nam, UBND xã có tiềm năng huy động một nguồn tài chính mới từ thị trường các-bon rừng trong tương lai. Tuy nhiên, để tham gia hiệu quả vào các cơ chế các-bon, diện tích đất rừng mà UBND xã hiện đang quản lý cần có ranh giới, các quyền đối với đất và rừng được phân định rõ ràng, dữ liệu về đất đai, rừng, chất lượng rừng phải chính xác và cập nhật. Triển khai các dự án các-bon đòi hỏi cao về mặt kỹ thuật, bao gồm việc thực hiện cơ chế Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, báo trước và được cung cấp đầy đủ thông tin (Free, Prior, and Informed Consent, FPIC). Nguyên tắc này đòi hỏi các hoạt động can thiệp tới đất và rừng và cơ chế chia sẻ lợi ích phải được sự đồng thuận của người dân và cộng đồng có các hoạt động sinh kế liên quan tới rừng. Ngoài ra, người dân và cộng đồng cũng cần phải được cung cấp đầy đủ các thông tin và đảm bảo hoàn toàn hiểu các nội dung cơ bản của các dự án các-bon như mục tiêu, phạm vi cũng như các tác động đối với môi trường và xã hội. Người dân và cộng đồng hoàn toàn có quyền từ chối hoặc tạm thời từ chối các dự án nếu các yêu cầu của họ không được đáp ứng.

Các diện tích đất và rừng do UBND xã quản lý còn nhiều tồn tại: Nhiều diện tích đất đang được các hộ sử dụng, ranh giới đất và rừng không rõ ràng, không có dữ liệu cập nhật, chồng chéo về sử dụng giữa các chủ thể,... Thực trạng này cho thấy các dự án các-bon rừng khó có thể thực hiện được trong tương lai. Nếu các tồn tại này không được giải quyết một cách triệt để, các diện tích đất và rừng mà UBND xã đang quản lý này có nguy cơ trở thành “vùng trắng các-bon” – Mặc dù các diện tích có tiềm năng trong việc nâng cao khả năng hấp thụ và lưu trữ các-bon,¹² tạo nguồn tài chính mới từ các-bon, thông qua các hoạt động can thiệp như bảo vệ rừng.

¹² Theo nghiên cứu của IUCN gần đây đối với diện tích rừng UBND xã quản lý, có tới trên 900.000 ha là rừng nghèo kiệt và/hoặc đất trống chưa có rừng. Đây sẽ là diện tích rất tiềm năng để tăng lượng hấp thụ và lưu trữ các-bon rừng.



Ảnh 7: Hiện trạng rừng UBND xã quản lý tại Sơn La. Nguồn: Nguyễn Vinh Quang



THÁNG 5, 2026

5. KIẾN NGHỊ: NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÁC DIỆN TÍCH ĐẤT VÀ RỪNG DO UBND XÃ QUẢN LÝ

Các tồn tại và hạn chế liên quan tới các diện tích đất và rừng mà UBND xã đang quản lý như dữ liệu không chính xác, không cập nhật, không rõ ranh giới thực địa, chồng lấn trong hoạt động sử dụng và quản lý đất và rừng, hạn chế nguồn lực cấp xã,... cần được giải quyết một cách triệt để nhằm giảm thiểu rủi ro trong các hoạt động sử dụng đất, đặc biệt là trong hoạt động sản xuất các cây hàng hóa phục vụ xuất khẩu. Giải quyết các tồn tại này cũng giúp tạo cơ hội xuất khẩu nông lâm sản hàng hóa được canh tác trên các diện tích đất do xã quản lý xuất khẩu được vào thị trường EU. Giải quyết các tồn tại này cũng có tiềm năng đưa các diện tích đất và rừng của xã tham gia vào thị trường tín chỉ các-bon, từ đó góp phần huy động nguồn tài chính mới từ các-bon trong tương lai. Để làm được điều này Chính phủ nên cân nhắc về các giải pháp sau.

Thứ nhất, tiến hành đánh giá chi tiết về thực trạng sử dụng và quản lý các diện tích đất và rừng hiện xã đang quản lý quy mô toàn quốc, tính toán cả yếu tố các xã vừa sáp nhập. Đánh giá này cần trả lời câu hỏi đất và rừng UBND xã quản lý nằm ở đâu? diện tích là bao nhiêu? các hoạt động sử dụng đất hiện tại, bao gồm cả các hoạt động trồng trọt trên đất là gì? Ai sử dụng? Tại sao? Chất lượng rừng ra sao? Kết quả của đánh giá này sẽ giúp hình thành một “bức tranh” tổng thể về hiện trạng của đất và rừng của xã trên cả nước.

Thứ hai, từ nguồn thông tin về hiện trạng này, Chính quyền cấp tỉnh nên xây dựng các gói giải pháp cụ thể cho từng gói vấn đề, bao gồm gói giải pháp về đất đai, về rừng, về công tác quản lý. Đối với gói giải pháp về đất đai, xã cần xác định và bóc tách các diện tích đất mà hộ đã canh tác ổn định lâu dài, các diện tích đã đưa ra khỏi quy hoạch lâm nghiệp, từ đó kiến nghị Chính quyền cấp tỉnh chuyển đổi các diện tích này ra khỏi các diện tích đất quy hoạch lâm nghiệp, đất xã đang quản lý, sau đó công nhận và hợp pháp hóa việc sử dụng đất của hộ thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ. Thực hiện gói giải pháp này sẽ giúp hộ sử dụng ổn định, hợp pháp các diện tích đất trong thời gian lâu dài, và đảm bảo đáp ứng được các yêu cầu của EUDR.

Đối với các diện tích các hộ mới canh tác trong một vài năm trở lại đây, cơ quan quản lý địa phương cần yêu cầu các hộ thực hiện các hoạt động tái trồng rừng, bao gồm các biện pháp như trồng xen cây rừng trên các diện tích đất canh tác, ưu tiên sử dụng cây bản địa. Chính quyền địa phương và các bên tham gia chuỗi cung ứng cần đảm bảo cây hàng hóa được canh tác trên các diện tích đất này không được đưa vào chuỗi cung xuất khẩu EU.



THÁNG 5, 2026

Thứ ba, từ thực trạng thông tin thu thập từ việc đánh giá tổng thể, Chính quyền địa phương nên xây dựng gói giải pháp về rừng. Gói giải pháp này dựa trên thông tin về thực trạng rừng, đất rừng, bao gồm các diện tích đất trống, rừng nghèo kiệt, cần bao hàm các hoạt động nhằm đánh giá chất lượng và trữ lượng rừng, từ đó thiết kế và thực hiện các hoạt động như tăng cường độ che phủ rừng, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh làm giàu rừng, canh tác nông lâm kết hợp, ưu tiên các loài cây bản địa. Hợp phần các-bon rừng có thể nằm trong gói giải pháp này, trong đó ưu tiên vào các hoạt động phủ xanh đất trống, khoanh nuôi xúc tiến các diện tích rừng nghèo kiệt.

Thứ tư, Chính phủ nên xây dựng cơ chế chính sách rõ ràng hơn về các diện tích đất mà UBND xã đang quản lý và về vai trò của chính quyền xã đối với các diện tích này. Trong ngắn hạn, Chính phủ nên xây dựng cơ chế riêng cho xã nhằm tăng hiệu quả của công tác quản lý tại cấp xã. Bên cạnh việc triển khai các hoạt động rà soát đề cập ở trên, Chính phủ nên bổ sung nguồn lực, bao gồm cả nguồn lực con người và tài chính, và xây dựng năng lực cho cấp xã nhằm tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát hoạt động sử dụng đất và bảo vệ rừng. Phối hợp giữa chính quyền cấp xã và kiểm lâm địa bàn cần đẩy mạnh và thực chất hơn.

Cuối cùng, đối với gói giải pháp dài hạn, Chính phủ nên chuyển đổi các diện tích đất mà xã đang quản lý này cho các nhóm chủ rừng khác (ví dụ các công ty lâm nghiệp, ban quản lý, hộ, cộng đồng,...). Thực hiện việc chuyển đổi này đòi hỏi Chính phủ xây dựng kế hoạch cụ thể và bố trí nguồn lực cần thiết để triển khai kế hoạch này. Quá trình xây dựng kế hoạch cần có sự tham gia trực tiếp của các bên liên quan, đặc biệt là cơ quan quản lý địa phương và cộng đồng.



Ảnh 8: Cộng đồng giữ rừng tại Đắk Nông. Nguồn: VOV



THÁNG 5, 2026

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Hội Khoa học Kinh tế Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam. Báo cáo kết quả khảo sát và thu thập số liệu hiện trường nghiên cứu hiệu quả của công tác bảo vệ rừng và sử dụng đất do Ủy ban nhân dân xã quản lý. Tháng 5/2026.

Nghị định số 29/2026/NĐ-CP ngày 19 tháng 01 năm 2026 của Chính phủ về sàn giao dịch các-bon trong nước.

Quyết định số 1106/QĐ-BNNMT ngày 31 tháng 03 năm 2026 của Bộ trưởng Bộ NN&MT công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2025.

Quyết định số 2357/QĐ-BNN-KL ngày 14 tháng 06 năm 2023 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2022.

Quyết định số 25/QĐ-BNNMT ngày 07/01/2026 của Bộ trưởng Bộ NN&MT về việc ban hành kế hoạch triển khai truy xuất nguồn gốc nông, lâm, thủy sản.

Quyết định số 561/QĐ-BNNMT ngày 31 tháng 3 năm 2023 của Bộ trưởng Bộ NN&MT công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2024.

Viện Sinh thái và Môi trường – Trường Đại học Lâm nghiệp. Phụ lục 3. Báo cáo kết quả rà soát hiện trạng rừng và đất lâm nghiệp tại 6 xã khảo sát. Tháng 5/2026.



Mọi phản hồi và câu hỏi, vui lòng gửi đến email:
mekongrg@gmail.com

Để biết thêm thông tin về các báo cáo khác,
vui lòng truy cập website: **mkrg.org**
hoặc quét mã QR

Tài liệu này được thực hiện với sự hỗ trợ tài chính của Vương quốc Anh. Các thông tin đưa ra trong tài liệu này là của tác giả và không phản ánh quan điểm của Forest Trends và nhà tài trợ.

