

**NHÓM CÔNG TÁC  
BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU (CCWG)**

**NHÓM CÔNG TÁC  
DÂN TỘC THIỂU SỐ (EMWG)**

**BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU:  
TÁC ĐỘNG,  
KHẢ NĂNG ỨNG PHÓ  
VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH  
(NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP  
ĐỒNG BÀO CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ VÙNG NÚI PHÍA BẮC)**

*Tập thể tác giả:*  
**TS. Mai Thanh Sơn  
TS. Lê Đình Phùng  
TS. Lê Đức Thịnh**

**HÀ NỘI, tháng 10 năm 2011**

## MỤC LỤC

|  | <i>Trang</i> |
|--|--------------|
| Danh mục các cụm từ viết tắt   | 5            |
| Lời nói đầu  | 7            |
| <b>A. GIỚI THIỆU CHUNG VỀ NGHIÊN CỨU</b>   | <b>8</b>     |
| 1. Giải thích một số thuật ngữ dùng trong nghiên cứu                                 | 8            |
| 2. Lịch sử nghiên cứu vấn đề và tính cấp thiết của đề tài                            | 10           |
| 3. Mục tiêu và đối tượng nghiên cứu  | 12           |
| 4. Câu hỏi nghiên cứu  | 13           |
| 5. Phạm vi và nguồn tài liệu nghiên cứu  | 13           |
| 6. Quan điểm tiếp cận, phương pháp nghiên cứu và khung phân tích                     | 13           |
| 7. Tiến trình nghiên cứu   | 14           |
| 8. Hạn chế của nghiên cứu  | 14           |
| <b>B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU</b>   | <b>15</b>    |
| <b>Chương I. KHÁI QUÁT VỀ TỰ NHIÊN, KINH TẾ VÀ XÃ HỘI VÙNG MNPB</b>                  | <b>15</b>    |
| 1.1. Sơ lược về điều kiện tự nhiên   | 15           |
| 1.2. Mấy nét khái quát về các dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc                     | 16           |
| 1.2.1. Đặc điểm cư trú và dân số   | 16           |
| 1.2.2. Tổ chức chính trị - xã hội và vấn đề sở hữu truyền thống                      | 16           |
| 1.2.3. Hoạt động kinh tế truyền thống  | 18           |
| 1.2.4. Đời sống văn hóa và đức tin   | 20           |
| 1.3. Thực trạng và những thách thức  | 22           |
| 1.4. Miền núi phía Bắc trong mối tương quan với đồng bằng sông Hồng                  | 24           |
| <b>Chương II. BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ TÌNH TRẠNG DỄ TỒN THƯƠNG</b>                       | <b>26</b>    |
| 2.1. Một số biểu hiện chính của BĐKH và thiên tai tại các tỉnh miền núi phía Bắc     | 26           |
| 2.2. Tác động của BĐKH và tình trạng dễ tổn thương với biến đổi khí hậu              | 32           |
| 2.2.1. Tác động của biến đổi khí hậu đến các ngành sản xuất khác nhau                | 32           |
| 2.2.1.1. Tác động của biến đổi khí hậu đến ngành trồng trọt                          | 32           |
| 2.2.1.2. Tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất chăn nuôi                        | 34           |
| 2.2.2. Tác động của BĐKH đến người dân các DTTS                                      | 36           |
| 2.2.3. Các nhóm xã hội dễ bị tổn thương trong bối cảnh biến đổi khí hậu và thiên tai | 38           |
| 2.3. Quan hệ giữa ĐBSH và MNPB trong bối cảnh biến đổi khí hậu                       | 41           |
| <b>Chương III. NHỮNG SÁNG KIẾN NHẪM ỨNG PHÓ VỚI BĐKH CỦA NGƯỜI DÂN</b>               | <b>43</b>    |
| 3.1. Tri thức bản địa: Cơ sở của những sáng kiến nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu   | 43           |
| 3.2. Những sáng kiến nhằm thích nghi và giảm thiểu tác động tiêu cực của BĐKH        | 44           |
| 3.2.1. Tự bảo vệ và chăm sóc sức khỏe  | 44           |
| 3.2.2. Trong việc chống sạt lở đất và xói mòn  | 46           |
| 3.2.3. Trong việc giảm thiểu khả năng gây lũ   | 47           |
| 3.2.4. Trong việc khai thác và bảo vệ nguồn nước                                     | 48           |
| 3.3. Một vài phân tích về các sáng kiến cộng đồng                                    | 51           |
| 3.3.1. Về chi phí-lợi ích và khả năng nhân rộng của các sáng kiến cộng đồng          | 51           |

|  |    |
|--|----|
| 3.3.2. Về vai trò của phụ nữ trong việc bảo tồn và phát huy các giá trị của IK   | 53 |
| 3.4. Thuận lợi và khó khăn chính trong việc áp dụng các sáng kiến cộng đồng  | 53 |
| 3.4.1. Thuận lợi   | 53 |
| 3.4.2. Khó khăn/thách thức   | 55 |
| Chương IV: CHÍNH SÁCH VÀ LỖ HỔNG CHÍNH SÁCH  | 60 |
| 4.1. Tổng quan về hệ thống chính sách cho địa bàn miền núi phía Bắc trước chương trình mục tiêu quốc gia về nông thôn mới (NTP-NRD)                              | 60 |
| 4.1.1. Nhóm chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế, xây dựng quan hệ sản xuất mới vùng dân tộc và miền núi  | 60 |
| 4.1.2. Nhóm chính sách đầu tư cơ sở hạ tầng  | 60 |
| 4.1.4. Nhóm chính sách về văn hoá, y tế, giáo dục và truyền thông  | 61 |
| 4.1.5. Nhóm chính sách bảo vệ môi trường vùng dân tộc và miền núi  | 61 |
| 4.1.6. Nhóm chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất và nâng cao đời sống   | 61 |
| 4.1.7. Đánh giá chung về việc thực hiện các nhóm chính sách phát triển   | 62 |
| 4.2. Các chương trình phát triển đang được triển khai hiện nay ở miền núi phía Bắc   | 63 |
| 4.2.1. Chương trình trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững ở các huyện nghèo  | 63 |
| 4.2.2. Chiến lược quốc gia Phòng chống và giảm nhẹ thiên tai; và Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu                                     | 64 |
| 4.2.3. Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới (NTP-NRD)   | 65 |
| 4.3. Một vài trọng tâm trong tổ chức thực hiện chính sách phát triển ở các địa phương  | 67 |
| 4.3.1. Chủ trương phân cấp/phân quyền trong thực hiện chính sách   | 67 |
| 4.3.2. Coi trọng nhiệm vụ hỗ trợ/xây dựng CSHT ở nông thôn   | 67 |
| 4.3.3. Coi trọng nhiệm vụ hỗ trợ phát triển sinh kế ở nông thôn  | 68 |
| 4.3.4. Coi trọng nhiệm vụ đào tạo, nâng cao dân trí và nhận thức cho cộng đồng miền núi  | 68 |
| 4.4. Một số bất cập (lỗ hổng) chính sách phát triển miền núi nhằm ứng phó tốt hơn với vấn đề biến đổi khí hậu  | 69 |
| 4.4.1. Những bất cập chung liên quan đến khả năng ứng phó với BĐKH   | 69 |
| 4.4.1.1. Chính sách phát triển cho miền núi tập trung nhiều hơn vào mục tiêu xóa đói giảm nghèo, phát triển KTXH trước mắt hơn là vấn đề ứng phó với BĐKH        | 69 |
| 4.4.1.2. Thiếu các chỉ tiêu hay hoạt động cụ thể liên quan đến tính dễ tổn thương và hệ quả do các hiện tượng thời tiết cực đoan gây ra.                         | 70 |
| 4.4.1.3. Kịch bản BĐKH và những chính sách đi kèm nặng và thiên lệch về ứng phó với nước biển dâng hơn là những hệ quả khác                                      | 70 |
| 4.4.2. Những bất cập đối với một số chính sách cụ thể liên quan đến khả năng ứng phó với BĐKH ở MNPB   | 71 |
| 4.4.2.1. Đối với việc xây dựng CSHT ở miền núi   | 71 |
| 4.4.2.2. Đối với hỗ trợ phát triển sinh kế của người dân, đồng bào dân tộc thiểu số miền núi   | 71 |
| 4.4.2.3. Đối với hỗ trợ nâng cao nhận thức, tăng cường năng lực của người dân, đồng bào dân tộc thiểu số miền núi.   | 71 |
| 4.4.2.4. Đối với chính sách quy hoạch nông thôn mới ở miền núi.  | 71 |
| 4.4.3 Nguyên nhân của những bất cập về chính sách và trở ngại trong việc lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH với mục tiêu phát triển KTXH, giảm nghèo ở miền núi | 72 |
| 4.4.3.1. Nguyên nhân chính của các bất cập về chính sách phát triển KTXH miền núi liên quan đến khả năng hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu                     | 72 |
| 4.4.3.2. Các rào cản làm hạn chế khả năng lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH trong các chương trình, dự án phát triển KTXH khác ở miền núi                      | 73 |
| 4.4.3.3. Các số liệu về BĐKH thường không liên quan trực tiếp đến các quyết định đầu tư phát triển   | 73 |
| 4.4.3.4. Khi phải lựa chọn ưu tiên, các địa phương luôn nghiêng về phát triển  | 73 |
| 4.4.3.5. Tầm quan trọng của vùng kinh tế   | 73 |
| 4.4.3.6. Vai trò thể chế hóa định hướng của Đảng và Nhà nước đối với các chính sách phát triển kinh tế vùng và địa phương  | 75 |

|   |    |
|---|----|
| 4.5. NTP-NRD: Cơ hội và thách thức cho NTP-RCC  | 75 |
| 4.5.1. NTP-NRD: Cơ hội cho việc lồng ghép NTP-RCC ở MNPB  | 75 |
| 4.5.2. Cơ hội tham gia vào xây dựng những chính sách mới trong khung chính sách dự kiến của Chính phủ giai đoạn 2011-2020 nhằm ứng phó với BĐKH | 76 |
| 4.5.3. Thách thức cho việc lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH giữa 2 chương trình NTP-NRD và NTP-RCC   | 76 |
| Chương V: KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ   | 78 |
| 5.1. Kết luận   | 78 |
| 5.2. Khuyến nghị  | 79 |
| 5.2.1. Khuyến nghị đối với các cơ quan Nhà nước   | 79 |
| 5.2.2. Khuyến nghị đến các tổ chức NGO  | 79 |
| 5.2.3. Khuyến nghị đến các nhà tài trợ  | 80 |
| Danh mục tài liệu tham khảo   | 81 |
| PHỤ LỤC   | 85 |

## Danh mục các bảng và đồ thị

|   | <i>Trang</i> |
|---|--------------|
| <i>Bảng 1: So sánh một vài số liệu liên quan đến BĐKH ở An Giang và Yên Bái</i>   | 24           |
| <i>Bảng 2: Xu hướng biến đổi khí hậu ở tỉnh Bắc Kạn</i>   | 30           |
| <i>Bảng 3: Ma trận sắp xếp tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất chăn nuôi trồng trọt ở xã Phương Viên, tỉnh Bắc Kạn</i> | 35           |
| <i>Bảng 4: Ma trận sắp xếp tác động của biến đổi khí hậu với sinh kế của người dân</i>  | 35           |
| <i>Bảng 5: Mô tả sự phân quyền trong ban hành trong các Chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội vùng ĐBKK</i>           | 67           |
| <i>Đồ thị 1: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Hà Giang</i>                         | 27           |
| <i>Đồ thị 2: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Bắc Quang</i>                        | 27           |
| <i>Đồ thị 3: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Hà Giang</i>             | 28           |
| <i>Đồ thị 4: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Bắc Quang</i>            | 28           |
| <i>Đồ thị 5: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Hà Giang</i>             | 28           |
| <i>Đồ thị 6: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Bắc Quang</i>            | 28           |
| <i>Đồ thị 7: Biến động lượng mưa hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Hà Giang</i>                                 | 29           |
| <i>Đồ thị 8: Biến động lượng mưa hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Bắc Quang</i>                                | 29           |
| <i>Đồ thị 9: Biến động lượng mưa vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Hà Giang</i>                              | 29           |
| <i>Đồ thị 10: Biến động lượng mưa vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Bắc Quang</i>                            | 29           |
| <i>Đồ thị 11: Biến động lượng mưa vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Hà Giang</i>                             | 30           |
| <i>Đồ thị 12: Biến động lượng mưa vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Bắc Quang</i>                            | 31           |
| <i>Đồ thị 13: Diện tích đất nông nghiệp bị mất do hạn hán ở vùng núi phía Bắc từ năm 1980 đến 1998 (Lau, 2000)</i>            | 32           |

## Danh mục các hộp thông tin bổ sung

|  | <i>Trang</i> |
|--|--------------|
| Hộp 1: Nhận định chung về tình hình BĐKH ở các tỉnh MNPB   | 27           |
| Hộp 2: Nhận định của người dân về lượng mưa trong những năm qua  | 29           |
| Hộp 3: Mức độ thiệt hại do thiên tai sẽ càng nặng nề hơn nếu kèm theo nhân tai   | 33           |
| Hộp 4: Một vài ví dụ về thiệt hại về người và của do thiên tai ở các tỉnh miền núi phía Bắc  | 37           |
| Hộp 5: Bà con cũng có thể tự di dời khi nhận thấy nguy cơ gần kề   | 45           |
| Hộp 6: Việt Nam có nguồn dược liệu thảo mộc khá dồi dào và vốn tri thức dân gian về thuốc nam khá phong phú/có giá trị cao                       | 45           |
| Hộp 7: Chỉ dạy cho nhau để cùng biết bơi cũng là một sáng kiến nên được nhân rộng  | 46           |
| Hộp 8: Tre trúc là một trong những loại cây trồng có khả năng chống xói mòn  | 47           |
| Hộp 9: Các loại hình rừng thiêng không chỉ là nơi bảo tồn nguồn gen mà còn có tác dụng rất tốt trong việc giảm phát thải                         | 48           |
| Hộp 10: Các kiến thức bản địa của người dân các dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc đã được phổ biến và áp dụng tại Tây Nguyên                    | 49           |
| Hộp 11: Với một số kiến thức bản địa, nếu bóc đi vỏ bọc tâm linh, sẽ nhận ra các hạt nhân khoa học hợp lý  | 50           |
| Hộp 12: Việt Nam có nhiều giống cây trồng, vật nuôi bản địa, được chọn lọc từ nhiều đời và có khả năng thích ứng tốt với các điều kiện thời tiết | 51           |
| Hộp 13: Áp dụng các sáng kiến của cộng đồng, có thể tiết kiệm được hàng tỷ đồng  | 52           |
| Hộp 14: Tri thức địa phương là sự đảm bảo chắc chắn nhất cho phát triển bền vững   | 52           |
| Hộp 15: Cần có lộ trình nghiên cứu về các tri thức địa phương  | 56           |
| Hộp 16: Cần có tư duy hệ thống khi nghiên cứu và ứng dụng tri thức địa phương  | 57           |
| Hộp 17: Việc áp dụng các sáng kiến cộng đồng đã và đang gặp nhiều khó khăn   | 58           |
| Hộp 18: Chỉ có đăng ký bản quyền mới phát huy được giá trị của kiến thức bản địa   | 58           |
| Hộp 19: Ngoài việc cải cách khung pháp lý nhằm đảm bảo quyền lợi cho người dân tộc thiểu số, cần có nhiều giải pháp đồng bộ khác                 | 59           |
| Hộp 20: Câu chuyện về đề xuất của Huyện hội Phụ nữ Vị Xuyên  | 69           |
| Hộp 21: Mục tiêu phát triển vùng Trung du miền núi ghi trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 của BCHTW Đảng khóa XI               | 69           |
| Hộp 22: Mẫu nhà xây dựng và chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở   | 70           |
| Hộp 23: Lí do khiến người ta quan tâm nhiều hơn đến tác động của BĐKH ở ĐBSCL và Tây nguyên hơn là ở NMPB  | 73           |

## **Danh mục các cụm từ viết tắt**

|         |  |
|---------|--|
| ADB     | Ngân hàng phát triển châu Á                                    |
| ADPC    | Trung tâm sẵn sàng ứng phó thiên tai Châu Á (trụ sở ở Bangkok) |
| BCHTW   | Ban Chấp hành Trung ương                                       |
| BĐKH    | Biến đổi khí hậu   |
| CC      | Biến đổi khí hậu   |
| CCFSC   | Ban Chống lụt bão trung ương                                   |
| CCWG    | Nhóm công tác biến đổi khí hậu                                 |
| CFSC    | Ban Chống lụt bão (địa phương)                                 |
| CECI    | Trung tâm Nghiên cứu và Hợp tác quốc tế Canada                 |
| CERED   | Trung tâm Nghiên cứu, Giáo dục môi trường và phát triển        |
| CP      | Chính phủ  |
| CPWC    | Chương trình hợp tác nước và khí hậu (tại Hà Lan)              |
| CSDM    | Trung tâm Phát triển miền núi bền vững                         |
| CSHT    | Cơ sở hạ tầng  |
| CTMTQG  | Chương trình Mục tiêu quốc gia                                 |
| DANIDA  | Cơ quan Phát triển quốc tế Đan Mạch                            |
| DFID    | Cơ quan phát triển quốc tế Anh                                 |
| DTTS    | Dân tộc thiểu số   |
| ĐBK     | Đặc biệt khó khăn  |
| ĐBSCL   | Đồng bằng sông Cửu Long  |
| ĐBSH    | Đồng bằng sông Hồng  |
| EM      | Dân tộc thiểu số   |
| EMWG    | Nhóm công tác dân tộc thiểu số                                 |
| GDP     | Tổng thu nhập kinh tế quốc nội                                 |
| GEF     | Quỹ Môi trường toàn cầu  |
| HĐBT    | Hội đồng Bộ trưởng   |
| IFRC    | Quỹ Chữ thập đỏ và Lưỡi liềm đỏ quốc tế                        |
| IK      | Tri thức bản địa/Kiến thức bản địa                             |
| IMH     | Viện Khí tượng-Thủy văn  |
| IPCC    | Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu                      |
| ISGE    | Nhóm hỗ trợ quốc tế về tài nguyên và môi trường                |
| IUCN    | Tổ chức Bảo tồn thế giới                                       |
| LHQ     | Liên hợp quốc  |
| MDGs    | Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ                          |
| MHC     | Trung tâm khí tượng thủy văn biển                              |
| MNPB    | Miền núi phía Bắc  |
| MoNRE   | Bộ Tài nguyên và Môi trường (BTN&MT)                           |
| NDMP    | Đối tác giảm thiểu thiên tai                                   |
| NGOs    | Các Tổ chức phi chính phủ                                      |
| NN&PTNT | Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn                            |

NTM Nông thôn mới  
NTP Chương trình Mục tiêu quốc gia  
NTP-NRD Chương trình Mục tiêu quốc gia Phát triển Nông thôn mới  
NTP-RCC Chương trình Mục tiêu quốc gia Ứng phó Biến đổi khí hậu  
OGB Tổ chức Oxfam Anh  
OHK Tổ chức Oxfam Hồng Kông  
PCLB Phòng chống lụt bão  
SRD Trung tâm Phát triển nông thôn bền vững  
SRV Báo cáo quốc gia Việt Nam  
TEW Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển năng lực phụ nữ dân tộc  
TN&MT Tài nguyên và Môi trường  
UBND Ủy ban nhân dân  
UNDP Chương trình phát triển LHQ  
UNEP Chương trình môi trường LHQ  
UNFCCC Công ước khung LHQ về biến đổi khí hậu  
VASS Viện Khoa học xã hội Việt Nam

## **Lời nói đầu**

Nghiên cứu này được CCWG cùng với EMWG phối hợp chủ trì và CARE là cơ quan điều phối/tổ chức thực hiện. Báo cáo tổng hợp của nghiên cứu được viết bởi một nhóm tư vấn độc lập đến từ Viện Khoa học xã hội Việt Nam (TS Mai Thanh Sơn), Viện Nghiên cứu Chính sách và Chiến lược Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (TS Lê Đức Thịnh) và Đại học Nông-Lâm Huế (TS Lê Đình Phùng). Các kết quả được đưa ra trong báo cáo chủ yếu dựa trên việc phân tích các nguồn tài liệu thành văn và một phần là những thông tin do nhóm tư vấn thu thập được tại tỉnh Hà Giang.

Trước khi tiến hành nghiên cứu thực địa, nhóm tư vấn đã nhận được sự hỗ trợ về tài liệu của nhiều thành viên trong các mạng lưới CCWG, EMWG và một số tổ chức khác. Quá trình đánh giá tại các địa phương, nhóm tư vấn đã nhận được sự hợp tác/giúp đỡ của chính quyền, đoàn thể và nhân dân tỉnh Hà Giang; của các bạn Vũ Lan Hương (CARE), Nguyễn Thanh Hương (CARE), Lê Văn Hà (VASS), Lê Thị Bình (Hội Chữ thập đỏ tỉnh Yên Bái) và Giảng Thị Tình (CSDM). Trong thời gian thực hiện nghiên cứu, nhóm tư vấn luôn nhận được sự hỗ trợ hậu cần/kỹ thuật của các bạn Đặng Thu Phương (CARE) và Nguyễn Việt Hà (CARE). Để hoàn thiện báo cáo, CARE đã tổ chức nhiều cuộc thảo luận nhóm, tạo điều kiện cho các tư vấn lắng nghe ý kiến đóng góp của các thành viên trong mạng lưới CCWG, EMWG. Đặc biệt, trong cuộc Hội thảo do CCWG và EMWG phối hợp tổ chức tại Hà Nội ngày 24 tháng 10 năm 2010, nhóm tư vấn đã nhận được nhiều ý kiến đóng góp của các nhà quản lý, các chuyên gia đến từ nhiều tổ chức khác nhau và đồng đạo cán bộ địa phương đến từ các tỉnh Điện Biên, Sơn La, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Lai Châu, Nghệ An và Thanh Hóa. Nhóm tư vấn xin tri ân sự hợp tác/giúp đỡ hiệu quả đó.

Mặc dù đã rất cố gắng để hoàn thành nhiệm vụ đặt ra, song báo cáo không thể tránh khỏi những hạn chế, khiếm khuyết nhất định. Tập thể tác giả mong nhận được sự đóng góp chân thành của các tổ chức hữu quan và Quý vị.

Xin trân trọng cảm ơn.

**Tập thể tác giả**



## A. GIỚI THIỆU CHUNG VỀ NGHIÊN CỨU

### 1. Giải thích một số thuật ngữ dùng trong nghiên cứu

**Thời tiết** là trạng thái khí quyển tại một địa điểm nhất định được xác định bằng tổ hợp các yếu tố: Nhiệt độ, áp suất, độ ẩm, tốc độ gió, mưa,...

**Thời tiết cực đoan** là sự gia tăng cường độ của các yếu tố thời tiết như sự thay đổi của cực nhiệt độ (những đợt nóng với nhiệt độ cao xảy ra thường xuyên hơn, rét đậm hơn, bão nhiệt đới mạnh hơn, mưa lớn tập trung hơn nhưng nắng hạn cũng gay gắt hơn...). Thời tiết cực đoan còn bao gồm cả hiện tượng các yếu tố thời tiết diễn ra trái quy luật thông thường.

**Khí hậu** thường được định nghĩa là trung bình theo thời gian của thời tiết (thường là 30 năm).

**Biến đổi khí hậu** (BĐKH) là sự biến đổi trạng thái của khí hậu so với trung bình và/hoặc dao động của khí hậu duy trì trong một khoảng thời gian dài, thường là vài thập kỷ hoặc dài hơn. Biến đổi khí hậu có thể là do các quá trình tự nhiên bên trong hoặc các tác động bên ngoài, hoặc do hoạt động của con người làm thay đổi thành phần của khí quyển. Bao gồm cả trong khai thác sử dụng đất.

**Ứng phó với biến đổi khí hậu** (*Response/Coping*) là các hoạt động của con người nhằm thích ứng và giảm nhẹ các tác nhân gây ra biến đổi khí hậu.

**Thích nghi/Thích ứng/Thích hợp với biến đổi khí hậu** (*adaptation*) là sự điều chỉnh hệ thống tự nhiên hoặc con người đối với hoàn cảnh hoặc môi trường thay đổi, nhằm mục đích giảm khả năng bị tổn thương do biến đổi khí hậu và tận dụng các cơ hội do nó mang lại.

**Giảm nhẹ biến đổi khí hậu** (*Mitigation*) là các hoạt động nhằm giảm mức độ hoặc cường độ phát thải khí nhà kính.

**Kịch bản biến đổi khí hậu** là giả định có cơ sở khoa học về sự tiến triển trong tương lai của các mối quan hệ giữa kinh tế - xã hội, phát thải khí nhà kính, biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng. Kịch bản biến đổi khí hậu khác với dự báo thời tiết và dự báo khí hậu là nó chỉ đưa ra quan điểm về mối ràng buộc giữa phát triển kinh tế - xã hội và hệ thống khí hậu.

**Thiên tai** có nghĩa là các hiện tượng thiên nhiên gây ra sự tổn hại về người và vật chất, hệ sinh thái và động vật như bão, lũ lụt, hạn hán, núi lửa phun trào, sóng thần, vòi rồng (lốc xoáy), núi lở, sạt lở đất. Thiên tai là hiện tượng tự nhiên nhưng có mối quan hệ nhất định với biến đổi khí hậu và các hiện tượng thời tiết cực đoan.

**Hiểm họa** là sự kiện/sự cố hay hiện tượng không bình thường có thể xảy ra bất kỳ lúc nào hoặc đã xảy ra nhưng chưa gây tác hại mà có khả năng đe dọa đến tính mạng, tài sản và đời sống của con người.

**Hoạt động ưu tiên** là những hoạt động cấp bách mà nếu trì hoãn thực hiện sẽ làm gia tăng tính dễ bị tổn thương hoặc sẽ tiêu tốn nhiều chi phí hơn về sau này.

**Tích hợp/Lồng ghép/Kết hợp/Hòa hợp** vấn đề biến đổi khí hậu và các kế hoạch phát triển (*Mainstreaming/Integration*) là hoạt động điều chỉnh, bổ sung kế hoạch phát triển, bao gồm chủ trương, chính sách, cơ chế, tổ chức có liên quan đến việc thực hiện kế hoạch phát triển, các nhiệm vụ và sản phẩm của kế hoạch cũng như các phương tiện, điều kiện thực hiện kế hoạch phát triển cho phù hợp với xu thế biến đổi khí hậu, các hiện tượng khí hậu cực đoan và những tác động trước mắt và lâu dài của chúng đối với kế hoạch phát triển.

**Đánh giá tác động do biến đổi khí hậu** là nghiên cứu xác định các ảnh hưởng của biến đổi khí hậu lên môi trường và các hoạt động kinh tế xã hội của địa phương. Ngoài các ảnh hưởng bất lợi còn có thể có các ảnh hưởng có lợi. Đánh giá tác động của biến đổi khí hậu cũng bao gồm việc xác định và đánh giá các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu.

**Tình trạng dễ bị tổn thương** là một loạt các điều kiện tác động bất lợi, ảnh hưởng đến khả năng của một cá nhân, hộ gia đình hoặc một cộng đồng trong việc phòng ngừa và ứng phó với một hiểm họa và những ảnh hưởng của biến đổi khí hậu đến những tổn thất và thiệt hại mà họ có thể gặp phải.

**Tính tổn thương/Khả năng (bị) tổn thương (Vulnerability)** do tác động của biến đổi khí hậu là mức độ mà một hệ thống (tự nhiên, xã hội, kinh tế) có thể bị tổn thương do biến đổi khí hậu, hoặc không có khả năng thích ứng với những tác động bất lợi của biến đổi khí hậu.

**Đối tượng dễ bị tổn thương** là tập hợp các nhóm người dễ bị ảnh hưởng tiêu cực do sự thay đổi của các điều kiện tự nhiên, kinh tế, văn hóa và xã hội. Ở Việt Nam, các nhóm được xem là dễ bị tổn thương nhất là phụ nữ, dân tộc thiểu số và người nghèo. Dưới tác động của biến đổi khí hậu, thuộc nhóm dễ bị tổn thương còn có người già và trẻ em.

**Đánh giá tổn thương do biến đổi khí hậu** là đánh giá mức độ dễ bị ảnh hưởng của một (các) đối tượng (các cộng đồng, khu vực, nhóm người hoặc hoạt động kinh tế - xã hội/ngành) dưới tác động của biến đổi khí hậu. Mức độ dễ bị tổn thương của một đối tượng không chỉ phụ thuộc vào bản chất của biến đổi khí hậu mà còn phụ thuộc vào khả năng thích ứng của đối tượng đó. Kết quả đánh giá tổn thương có thể được thể hiện trên ma trận hoặc các bản đồ tổn thương chỉ ra các vùng/khu vực và nhóm dân cư có khả năng dễ bị tổn thương cao do biến đổi khí hậu.

**Khả năng** là nguồn lực, kỹ năng, kiến thức, ý thức và cơ sở vật chất, phương tiện mà mỗi cá nhân, hộ gia đình hoặc cộng đồng có được nhằm giúp cho họ có thể phòng ngừa, ứng phó và giảm thiểu rủi ro do thảm họa gây ra hoặc nhanh chóng khắc phục một thảm họa.

**Thảm họa** là khi hiểm họa xảy ra làm ảnh hưởng đến cộng đồng dân cư, gây ra tổn thất và thiệt hại do không đủ khả năng chống đỡ với những tác thương của nó.

**Rủi ro thảm họa** là thuật ngữ dùng để chỉ tình trạng có thể gặp nguy hiểm hay chịu thiệt hại và mất mát được dự đoán nếu có hiểm họa xảy ra (số người có thể gặp thương vong, số nhà có thể bị hư hại và vùng dễ bị ảnh hưởng...). Rủi ro thảm họa cũng có thể hiểu là những tổn hại, mất mát về người, tài sản và ảnh hưởng môi trường do thảm họa thiên tai, nhân tai và tác động của biến đổi khí hậu gây ra.

**Tri thức bản địa (IK)/kiến thức bản địa/tri thức truyền thống/tri thức địa phương** là hệ thống tri thức mà người dân ở một cộng đồng tích lũy và phát triển dựa trên kinh nghiệm, đã được kiểm nghiệm qua thực tiễn và thường xuyên thay đổi để thích nghi với môi trường tự nhiên, văn hóa, xã hội.

**Định kiến tộc người** là xu thế tâm lý (tâm thế) tiêu cực của một cá nhân thuộc tộc người này đối với một cá nhân thuộc tộc người khác hay cả một cộng đồng tộc người khác. Định kiến thường gây ra những trở lực lớn trong giao tiếp xã hội, quan hệ giữa người với người, nhiều khi dẫn đến những mâu thuẫn xung khắc.

**Sốc văn hóa** là thuật ngữ dùng để chỉ trạng thái lo lắng, bất an, rối loạn, bối rối, mất phương hướng của một cá nhân hay một cộng đồng trước các tác động của tự nhiên (động đất, thiên tai, bão lũ...) hay do con người gây ra (chiến tranh, sự xâm lăng, sự áp đặt văn hoá - lối sống... của quốc gia này đối với quốc gia khác, cộng đồng này lên cộng đồng khác, cá nhân này lên cá nhân khác).

**Hiệu ứng không mong đợi của chính sách** là những kết quả phát sinh trên thực tế nhưng nằm ngoài dự liệu của những người làm chính sách. Các hiệu ứng không mong đợi có thể là tích cực, nhưng cũng có thể là tiêu cực.

**Giải thiêng** là những cố gắng của các cơ quan hữu quan, tổ chức hoặc cá nhân nhằm xóa bỏ các niềm tin của người dân và cộng đồng đối với một hiện tượng tâm linh nào đó được Nhà nước cho là mê tín dị đoan.

## **2. Lịch sử nghiên cứu vấn đề và tính cấp thiết của đề tài**

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể trong việc xóa đói giảm nghèo và phát triển ở vùng dân tộc thiểu số nói chung, ở vùng núi phía Bắc nói riêng. Có được kết quả đó, một phần là nhờ những nỗ lực không mệt mỏi của người dân, một phần khác là do sự hỗ trợ/can thiệp của Nhà nước thông qua rất nhiều chương trình/chính sách/dự án đã và đang được triển khai thực hiện. Tuy nhiên, diễn trình phát triển ở khu vực dân tộc thiểu số nói chung, ở vùng núi phía Bắc nói riêng, đang phải đối mặt với nhiều thách thức, trong đó có sự biến đổi khí hậu toàn cầu và các thảm họa thiên tai.

Theo ghi nhận của các cơ quan hữu quan, Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng lớn nhất của hiện tượng khí hậu khắc nghiệt trong hai chục năm gần đây (là 1 trong 5 nước chịu ảnh hưởng lớn nhất, thậm chí đứng thứ 3 vào năm 2008). Biến đổi khí hậu đã làm gia tăng các loại hình thiên tai cả về số lượng, cường độ và mức độ ảnh hưởng. Hậu quả của thiên tai vô cùng lớn: thiệt hại về người, phá hoại cơ sở hạ tầng, làm ảnh hưởng đến nhiều thành quả phát triển kinh tế xã hội và gia tăng tình trạng đói nghèo. Trong thời gian 10 năm, từ 1997 đến 2006, thiệt hại mỗi năm ở Việt Nam chiếm khoảng 1.5% GDP và cướp đi mạng sống của khoảng 750 người<sup>1</sup>.

Năm 2008, Tổng cục Thống kê cho biết, thiên tai đã làm 515 người chết và mất tích, trên 230 nghìn ha lúa và hoa màu bị mất trắng; hơn 1 triệu con gia súc, gia cầm bị chết; 54 nghìn ha nuôi trồng thủy sản bị hư hỏng và 4,700 ngôi nhà bị sập, bị cuốn trôi. Tổng giá trị thiệt hại do thiên tai gây ra ước tính trên 11,500 tỷ đồng Việt Nam.

Năm 2009, theo số liệu của Ban Chỉ đạo Phòng-Chống lụt bão Trung ương, Việt Nam đã phải chịu ảnh hưởng của 11 cơn bão, 4 đợt áp thấp nhiệt đới và nhiều trận lũ lớn, ngập lụt, lốc xoáy, mưa đá, sạt lở đất, gây nhiều thiệt hại về người và tài sản,... Tổng giá trị thiệt hại do bão, lũ gây ra ước gần 23,200 tỷ đồng, tức là gấp hai lần con số thiệt hại do bão, lũ gây ra năm 2008. Thiên tai đã làm 426 người chết, 28 người mất tích, 1,390 người bị thương cùng nhiều thiệt hại về nhà cửa, tài sản, hoa màu và các công trình công cộng.

Năm 2010, cả nước phải hứng chịu 6 cơn bão, 4 đợt lũ lớn lịch sử tại miền Trung cùng với nắng nóng, hạn hán, rét hại kéo dài đã làm chết và mất tích 362 người, 490 người bị thương, 6,000 ngôi nhà bị phá hủy, gần 500,000 ngôi nhà và 300,000 ha lúa, hoa màu bị ngập lụt, hư hại. Ước tính thiệt hại về vật chất khoảng 16,000 tỷ đồng<sup>2</sup>.

Tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu ở Việt Nam đã được giới học thuật và các cơ quan hỗ trợ phát triển quốc tế đề cập từ rất sớm. Trước thời điểm mà Việt Nam tham gia ký Nghị định thư Kyoto (1998), đã có một số nghiên cứu/đánh giá dự báo về tác động của BĐKH tới Việt Nam. Năm 1994, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã xếp Việt Nam nằm trong nhóm quốc gia có nguy cơ tổn thương cao do tác động của hiện tượng biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Tháng 12 năm 1998, Việt Nam tham gia ký Nghị định thư Kyoto và chính thức phê chuẩn Nghị định thư này vào tháng 9/2002.

Năm 2003 đánh dấu bước đột phá đầu tiên trong mối quan tâm chung của Việt Nam đối với hiện tượng BĐKH: Công bố Báo cáo Quốc gia đầu tiên của Việt Nam theo Hiệp định khung về Biến đổi Khí hậu của Liên hiệp quốc (SRV, MONRE, 2003).

<sup>1</sup> <http://www.thoitienguyhiem.net>

<sup>2</sup> <http://www.thoitienguyhiem.net/>

Năm 2004, Việt Nam công bố Báo cáo Quốc gia về Giảm thiểu rủi ro thiên tai (SRV, 2004). Cũng trong năm này, Thủ tướng Chính phủ công bố Quyết định về “*Định hướng Chiến lược Phát triển Bền vững ở Việt Nam*” hay còn gọi là “*Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam*”. Ngày 17/12/2005, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 35/2005/TTg về việc hướng dẫn thực hiện Nghị định thư Kyoto ở Việt Nam. Và để cụ thể hóa hơn nữa, ngày 6/4/2007, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 47/2007/TTg phê duyệt Kế hoạch thực hiện Nghị định thư Kyoto trong giai đoạn 2007-2010.

Năm 2007, Việt Nam công bố Chiến lược Quốc gia về phòng chống, thích nghi và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 (SRV, 2007). Ngay sau đó, năm 2008 Việt Nam quyết định thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia ứng phó với BĐKH (theo Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 02/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ).

Như vậy, chỉ trong thời gian rất ngắn, Việt Nam đã liên tiếp ban hành các văn bản chính sách liên quan đến biến đổi khí hậu và phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai. Điều đó cho thấy mối quan tâm to lớn của Nhà nước đối với hiện tượng tự nhiên đã và sẽ có nhiều ảnh hưởng tới tất cả các lĩnh vực của đất nước.

Cũng trong thời gian đó, nhiều nghiên cứu/báo cáo khảo sát - đánh giá của các tổ chức khoa học kỹ thuật, các tổ chức phát triển trong nước và quốc tế đã được công bố. Những số liệu mà các báo cáo đánh giá hoặc nghiên cứu đưa ra có thể giúp người đọc hình dung nhiều vấn đề liên quan đến các lĩnh vực chính như tài nguyên môi trường, kinh tế, văn hóa, giáo dục và chăm sóc sức khỏe cho nhân dân. Thông báo đầu tiên của Việt Nam về Biến đổi khí hậu (SRV, MONRE 2003) cho biết trong suốt 30 năm vừa qua, mực nước quan trắc dọc theo bờ biển Việt Nam có dấu hiệu gia tăng, Bộ Tài nguyên và Môi trường ước tính đến năm 2050 mực nước biển sẽ gia tăng thêm 33cm và đến năm 2100 sẽ tăng thêm 1m. Với nguy cơ này, Việt Nam sẽ chịu tổn thất mỗi năm chừng 17 tỉ USD. Nhiều nghiên cứu của Viện Khoa học Khí tượng, Thủy văn và Môi trường; Viện Khoa học thủy lợi miền Nam đều có những nghiên cứu liên quan đến biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Reiner và các cộng sự (2004) đã công bố một nghiên cứu trên mô hình toán thủy lực để phỏng đoán các diễn biến ngập lũ ở đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) trong thời đoạn tháng 8 đến tháng 11 với kịch bản mực nước biển dâng 20cm và 50cm. Kết quả cho thấy, đường đồng mức ngập lũ sẽ mở rộng tương ứng với mức nước dâng 20cm và 50cm sẽ là 25km và 50km về phía hạ du Mekong. Ở giai đoạn đầu của lũ (tháng 8), mực nước trung bình vùng ĐBSCL sẽ gia tăng thêm 14.1cm (khi nước biển dâng 20cm) và 32.2cm (khi nước biển dâng 50cm). Đến kỳ đỉnh lũ (tháng 10), mức gia tăng mức ngập tương ứng này sẽ là 11.9 cm và 27.4 cm.

Hanh và Furukawa (2007) dựa vào những ghi nhận ở trạm đo thủy triều ở Việt Nam để kết luận về những bằng chứng của sự dâng lên của mực nước biển: Trung bình mỗi năm mực nước biển ở Việt Nam đã tăng trong khoảng 1.75 - 2.56mm. Dasgupta và các cộng sự (2007) cũng công bố một nghiên cứu chính sách (do Ngân hàng Thế giới xuất bản) đã xếp Việt Nam nằm trong nhóm 5 quốc gia chịu ảnh hưởng cao nhất do biến đổi khí hậu. Theo đó, tại Việt Nam, hai đồng bằng sông Hồng và ĐBSCL chịu ảnh hưởng nặng nhất. Khi nước biển dâng cao 1m, ước chừng 5.3% diện tích tự nhiên, 10.8% dân số, 10.2% GDP, 10.9% vùng đô thị, 7.2% diện tích nông nghiệp và 28.9% vùng đất thấp sẽ bị ảnh hưởng. Rủi ro ở ĐBSCL, bao gồm cả hạn hán và lũ lụt, sẽ gia tăng với các trận mưa có cường độ cao và các ngày hạn kéo dài (Peter và Greet, 2008). Các kết quả nghiên cứu này đã được Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc - UNDP (2007) ghi nhận chính thức. Trên cơ sở đó, Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi khí hậu - IPCC (2007), qua phân tích và phỏng đoán các tác động của nước biển dâng ở nhiều quốc gia, đã công nhận ba vùng châu thổ được xếp trong nhóm cực kỳ nguy cơ do sự biến đổi khí hậu toàn cầu là vùng hạ du sông Mekong (Việt Nam), sông Ganges - Brahmaputra (Bangladesh) và sông Nile (Ai Cập).

Trong khoảng thời gian 4 năm, từ 2008 đến 2011, nhiều tổ chức nghiên cứu và phát triển tiếp tục công bố một loạt báo cáo liên quan đến biến đổi khí hậu. Có thể kể đến các báo cáo nghiên cứu điển hình như: UN (2008) “*Giới và Biến đổi khí hậu ở Việt Nam*”; CERED (2008) “*Người nghèo và sự thích ứng với biến đổi khí hậu*”; Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009) “*Kịch bản Biến đổi khí hậu, nước biển dâng cho Việt Nam*”; WB (2010) “*The Social Dimensions of Adaptation to Climate Change in Vietnam*”; WB (2011) “*Báo cáo phát triển Việt Nam 2011: Quản lý tài nguyên thiên nhiên*”; v.v... Điểm đáng chú ý là trong giai đoạn này, thay vì chỉ chuyên chú vào nghiên cứu ở khu vực Trung bộ và ĐBSCL, nhiều nhóm chuyên gia đã dành sự quan tâm nhiều hơn đến khu vực MNPB. Ví dụ: CSDM (2009) “*Thích ứng với biến đổi khí hậu: Các thứ tự ưu tiên và lồng ghép ở tỉnh Hà Giang*”; SRD (2009): “*Đánh giá nhu cầu về thích ứng và giảm nhẹ Biến đổi khí hậu: Một nghiên cứu tại tỉnh Bắc Kạn*”; CARE (2009): “*Đối phó với thiên tai và biến đổi khí hậu 2010-2015*”; CARE (2011) “*Climate vulnerability and capacity of ethnic minorities in the northern mountainous region of Vietnam*”...

Theo dõi tác động của biến đổi khí hậu và các hiện tượng thời tiết cực đoan trong vòng 30 năm trở lại đây, cơ quan khí tượng thủy văn đã xây dựng hệ thống biểu đồ khá chi tiết về sự thiệt hại do thiên tai và các hiện tượng khí hậu cực đoan gây ra (Phụ lục 1). Nhìn vào hệ thống biểu đồ đó, không thể phủ nhận rằng, khu vực miền Trung và Tây Nam bộ là những địa phương nhạy cảm nhất đối với biến đổi khí hậu và các hiện tượng thời tiết cực đoan. Đây là những khu vực mà thiên tai đe dọa hàng năm, có thể ảnh hưởng trên diện rộng và tác động đến đông đảo dân cư cũng như các cơ sở kinh tế - văn hóa. Tuy nhiên, cùng trên biểu đồ đó, có thể dễ dàng nhận thấy những thiệt hại to lớn mà khu vực miền núi phía Bắc phải gánh chịu. Mặc dù các số liệu tuyệt đối không thể so sánh được với miền Trung và Tây Nam bộ, nhưng nếu căn cứ trên số dân, tổng thu ngân sách tại địa phương và sự yếu kém cố hữu của cơ sở hạ tầng miền núi phía Bắc, đó lại là những thiệt hại chiếm tỷ lệ rất lớn. Mặt khác, đây là khu vực mà đồng bào dân tộc thiểu số - đối tượng thuộc nhóm xã hội nhạy cảm, dễ bị tổn thương - chiếm tới hơn 62% dân số, những hệ lụy xã hội do BĐKH đưa đến lại càng lớn.

Điểm lại các nghiên cứu/đánh giá trên đây để có thể thấy rằng, ngay tại những khu vực được coi là ít nhạy cảm ở Việt Nam, BĐKH cũng vẫn là một vấn đề nổi cộm, cần được tiếp tục tìm hiểu sâu hơn cả dưới góc độ khoa học cũng như thực tiễn. Đó cũng là lý do chính để nghiên cứu này được tổ chức thực hiện.

### **3. Mục tiêu và đối tượng nghiên cứu**

Việc ứng phó với biến đổi khí hậu và thảm họa thiên tai đòi hỏi sự nỗ lực của toàn dân. Và trong thực tế, người dân - vốn hàng ngày phải đối mặt với sự thay đổi thất thường của thời tiết - luôn vận dụng các tri thức truyền thống của mình, đưa ra những sáng kiến nhằm giảm thiểu những tác động tiêu cực do các hiện tượng tự nhiên mang lại. Hệ thống chính sách hỗ trợ/can thiệp của nhà nước luôn đi sau/chậm hơn các diễn biến thực tiễn. Vấn đề đặt ra ở đây là: Liệu các chính sách đó có phù hợp với hoàn cảnh thực tế, có đáp ứng được nhu cầu của người dân và phát huy được tính tích cực chủ động sáng tạo của họ để mang lại kết quả như mong đợi hay không? Do vậy, mục tiêu chính của nghiên cứu này là phải chỉ ra được những bất cập của chính sách hỗ trợ người dân trong việc thích ứng và giảm thiểu tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, tìm hiểu nguyên nhân và đề xuất các khuyến nghị giải pháp nhằm khắc phục tình trạng đó.

Căn cứ vào mục tiêu đã được xác định như trên, nhóm tư vấn xác định đối tượng nghiên cứu gồm 3 nhóm cơ bản: i) Những biểu hiện cụ thể của BĐKH ở khu vực MNPB; ii) Các sáng kiến của người dân các DTTS miền núi phía Bắc trong việc ứng phó biến đổi khí hậu, phòng ngừa/giảm nhẹ thiên tai; và iii) Hệ thống chính sách của Nhà nước trong việc hỗ trợ người

dân nhằm thích ứng và giảm thiểu tác động tiêu cực của BĐKH. Những phát hiện chính sẽ được chỉ ra trong quá trình so sánh quan hệ tương tác giữa 2 hệ thống này.

#### **4. Câu hỏi nghiên cứu**

Liên quan đến chủ đề biến đổi khí hậu và các hiện tượng thời tiết cực đoan ở khu vực miền núi phía Bắc có rất nhiều vấn đề đang được đặt ra. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của nghiên cứu này, nhóm tác giả chủ yếu tập trung trả lời cho một câu hỏi lớn: Làm thế nào để các chính sách của Nhà nước có thể phát huy được tính chủ động sáng tạo của người dân các DTTS miền núi phía Bắc trong việc thích nghi và ứng phó với sự biến đổi khí hậu toàn cầu?

Để trả lời được câu hỏi đó, các câu hỏi nghiên cứu cụ thể cần được giải đáp là:

- Những biểu hiện chính của BĐKH ở miền núi phía Bắc là gì?
- BĐKH có thể mang lại những tác động tiêu cực gì và ai là những người dễ bị tổn thương nhất?
- Người dân các DTTS ở miền núi phía Bắc đã có những sáng kiến gì nhằm thích ứng và giảm thiểu tác động tiêu cực của BĐKH?
- Việc áp dụng các sáng kiến của người dân có thể có những thuận lợi/cơ hội và khó khăn/thách thức gì?
- Các chính sách hỗ trợ/can thiệp của Nhà nước hiện có những bất cập gì trong việc hỗ trợ người dân thích ứng, giảm thiểu tác động tiêu cực của BĐKH?
- Làm thế nào để có thể khắc phục được tình trạng đó?

#### **5. Phạm vi và nguồn tài liệu nghiên cứu**

Nghiên cứu được thực hiện trong phạm vi các DTTS ở miền núi phía Bắc, tính từ tỉnh Hòa Bình trở ra. Nghiên cứu dựa trên cơ sở phân tích 2 nguồn tài liệu chính: i) Tài liệu thành văn, bao gồm các nghiên cứu cùng nhóm chủ đề đã được thực hiện, hệ thống chính sách đã được ban hành và các báo cáo thực hiện chính sách của TW và địa phương; và ii) Nguồn tài liệu sơ cấp thu thập được qua chuyên nghiên cứu điền dã tại tỉnh Hà Giang và rút trong sổ tay cá nhân các nhà tư vấn.

#### **6. Quan điểm tiếp cận, phương pháp nghiên cứu và khung phân tích**

Nghiên cứu được thực hiện dựa trên quan điểm tiếp cận tổng thể hệ thống: Phân tích đồng bộ nguồn tài liệu thành văn, tư liệu/thông tin lưu trữ; đối chứng, so sánh giữa chính sách với thực tiễn thực hiện các kế hoạch can thiệp của nhà nước trong ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng ngừa và giảm nhẹ thiên tai. Trong quá trình nghiên cứu, nhóm tư vấn tuân thủ chặt chẽ 3 nguyên tắc cơ bản: i) Tôn trọng sự đa dạng/khác biệt; ii) Đề cao tiếng nói người trong cuộc; và iii) Coi người dân là chủ thể sáng tạo/tích cực. Mặt khác, thành viên của nhóm tư vấn được huy động từ các chuyên ngành nghiên cứu khác nhau, vì thế việc phân tích vấn đề theo hướng kết hợp liên - đa ngành được thực hiện như một lẽ đương nhiên.

Với quan điểm như vậy, nghiên cứu được thực hiện chủ yếu dựa trên các phương pháp sau:

- Phân tích và diễn dịch thông tin có được từ các nguồn tài liệu chữ viết (các văn bản chính sách, báo cáo sơ kết/tổng kết chính sách, các nghiên cứu khoa học, tài liệu nghiên cứu thực địa của các nhóm chuyên gia thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau).
- Đánh giá tác động của BĐKH có sự tham gia tại các tỉnh miền núi phía Bắc.
- Phương pháp so sánh/kiểm chứng (giữa các nguồn tài liệu chữ viết với tài liệu sơ cấp, giữa các tài liệu sơ cấp ở các địa phương khác nhau).

- Quy nạp (đưa ra các mệnh đề khái quát hóa từ sự phân tích/diễn dịch, so sánh).
- Tham vấn chuyên gia, các nhà quản lý và cán bộ chuyên môn ở Trung ương và địa phương, các cán bộ chương trình/dự án của các tổ chức quốc tế (thông qua phỏng vấn sâu và Hội nghị tham vấn).

## **7. Tiến trình nghiên cứu**

Nguồn tài liệu thuộc chủ đề biến đổi khí hậu và phòng ngừa/giảm nhẹ thiên tai ở Việt Nam khá phong phú. Sau khi đã có trong tay các tài liệu cần thiết, nhóm tư vấn đã tiến hành phân loại thành các tập tin: i) Kiến thức chung về biến đổi khí hậu toàn cầu, thảm họa thiên tai và những biểu hiện chính ở Việt Nam; ii) Các sáng kiến của người dân các dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc - dựa trên hệ thống tri thức bản địa - trong việc ứng phó với sự thay đổi thất thường của thời tiết; và iii) Hệ thống chính sách hỗ trợ/can thiệp của Nhà nước trong việc ứng phó biến đổi khí hậu, phòng ngừa và giảm nhẹ thiên tai (bao gồm cả các văn bản pháp quy, các văn kiện dự án và báo cáo đánh giá kết quả thực hiện chính sách...).

Sau khi hoàn thành việc phân tích các tài liệu thành văn, nhóm tư vấn đã tiến hành một cuộc khảo sát thực địa tại tỉnh Hà Giang nhằm thu thập các tài liệu thứ cấp và bổ sung các điển cứu. Ngoài ra, các tư vấn còn bổ sung thêm các tư liệu/điển cứu có được từ các cuộc điều tra cá nhân ở các tỉnh Điện Biên, Yên Bái và Bắc Kạn.

## **8. Hạn chế của nghiên cứu**

Nguồn tài liệu thành văn thuộc chủ đề biến đổi khí hậu và phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai - cơ sở dữ liệu chủ yếu của nghiên cứu này - quá lớn, trong khi đó thời gian quy định cho nghiên cứu lại ngắn, việc đọc/phân tích/điễn dịch của nhóm tư vấn gặp nhiều khó khăn và khó tránh khỏi sơ suất. Miền núi phía Bắc rộng lớn, thuộc 2 địa khối khác nhau (Đông Bắc thuộc địa khối Hoa Nam, Tây Bắc thuộc địa khối Shan - Thái), chịu ảnh hưởng của 2 dạng khí hậu khác nhau (Đông Bắc thuộc dạng khí hậu đại dương, chịu ảnh hưởng sâu sắc của gió mùa đông bắc và gió nồm nam; Tây Bắc là kiểu khí hậu lục địa, chịu ảnh hưởng lớn của gió tây khô nóng); trong khi đó, việc nghiên cứu thực địa chỉ được tiến hành đồng bộ ở Hà Giang khiến cho tính đại diện tiểu vùng tự nhiên và văn hóa của các điển cứu không cao.

Mặt khác, trong khu vực miền núi phía Bắc, Quảng Ninh là tỉnh duy nhất vừa có rừng núi, vừa có biển đảo. Đây cũng là địa phương có nhiều dân tộc thiểu số sinh sống (Tày, Nùng, Hmông, Dao, Hoa, Ngái và Sán Dìu) và một bộ phận trong số đó sống ngay tại vùng duyên hải và huyện đảo Vân Đồn. Nghiên cứu sẽ có được cái nhìn toàn diện/bao quát hơn nếu các tư vấn được tạo điều kiện để đến tìm hiểu/đánh giá tại khu vực này.

## B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

### Chương I. KHÁI QUÁT VỀ TỰ NHIÊN, KINH TẾ VÀ XÃ HỘI VÙNG MNPB

#### 1.1. Sơ lược về điều kiện tự nhiên

Miền núi phía Bắc Việt Nam bao gồm 15 tỉnh: Hòa Bình, Sơn La, Phú Thọ, Điện Biên, Lai Châu, Lào Cai, Yên Bái, Tuyên Quang, Thái Nguyên, Hà Giang, Bắc Kạn, Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Giang và Quảng Ninh. Đây là khu vực tập trung các khối sơn nguyên có độ cao, hướng núi và mức chia cắt khác nhau. Thực tế, khu vực miền núi phía Bắc luôn được chia thành 2 tiểu vùng tự nhiên và cũng là 2 vùng văn hóa: Đông Bắc và Tây Bắc.

Vùng Đông Bắc là một phần của địa khối Hoa Nam, thực chất nằm ở phía bắc và đông bắc khu vực Hà Nội. Quảng Ninh là tỉnh cực đông của vùng Đông Bắc, nằm ngay cạnh Vịnh Bắc bộ, nhưng ranh giới địa lý phía tây của vùng Đông Bắc không thực sự rõ ràng. Giữa các nhà địa lý/địa chất học Việt Nam chưa có sự thống nhất trong việc lấy sông Hồng hay lấy dãy Hoàng Liên Sơn làm ranh giới giữa Đông và Tây Bắc.

Vùng Đông Bắc được giới hạn về phía bắc bởi biên giới Việt - Trung, phía nam là dãy núi Tam Đảo và đồng bằng châu thổ sông Hồng. Phần phía tây của Đông Bắc được giới hạn bởi thung lũng sông Hồng và thượng nguồn sông Chảy, có độ cao lớn hơn, được cấu tạo bởi đá granit, đá phiến và các cao nguyên đá vôi. Phía đông và nam là vùng núi và trung du với nhiều khối núi và dãy núi đá vôi hoặc núi đất. Phần phía bắc sát biên giới Việt-Trung là các cao nguyên lần lượt từ tây sang đông gồm: cao nguyên Bắc Hà, cao nguyên Quản Bạ và cao nguyên Đồng Văn. Hai cao nguyên đầu có độ cao trung bình từ 1,000-1,200m, riêng cao nguyên Đồng Văn cao tới 1,600m. Đông Bắc cũng có một số đồng bằng nhỏ hẹp như Thất Khê, Lạng Sơn, Lộc Bình, Cao Bằng. Phía đông, từ trung du sông Gâm trở ra biển, thấp hơn có nhiều dãy núi hình vòng cung quay lưng về hướng đông lần lượt từ đông sang tây là vòng cung Sông Gâm, Ngân Sơn-Yên Lạc, Bắc Sơn và Đông Triều. Các dãy núi vòng cung này hầu như đều chụm đuôi lại ở Tam Đảo. Phía tây nam, từ Phú Thọ, nam Tuyên Quang, nam Yên Bái và Thái Nguyên, thấp dần về phía đồng bằng. Người ta quen gọi phần này là "vùng trung du". Độ cao của phần này chừng 100-150m. Vùng biển Đông Bắc có nhiều đảo lớn nhỏ, chiếm gần 2/3 số lượng đảo biển của Việt Nam; núi mọc cả trên biển, tạo thành cảnh quan Hạ Long nổi tiếng.

Vùng Đông Bắc có nhiều hệ thống sông suối, trong đó có các sông lớn như sông Hồng, sông Chảy, sông Lô, sông Gâm (thuộc hệ thống sông Hồng), sông Cầu, sông Thương, sông Lục Nam (thuộc hệ thống sông Thái Bình), sông Bằng, sông Bắc Giang, sông Kỳ Cùng... Các sông suối chảy qua cao nguyên phía bắc (như sông Nho Quế chảy qua các huyện Đồng Văn và Mèo Vạc của tỉnh Hà Giang) tạo ra một số hẻm núi dài và sâu.

Đông Bắc vừa chịu ảnh hưởng của khí hậu đại dương, vừa chịu ảnh hưởng của gió mùa đông bắc, khô và lạnh. Do địa hình cao, ở phía bắc lại có nhiều dãy núi hình cánh cung mở ra ở phía bắc, chụm đầu về Tam Đảo nên vào mùa đông vùng này có gió bắc thổi mạnh, thời tiết trở nên rất lạnh. Vùng núi ở Lào Cai, Hà Giang, Cao Bằng, Lạng Sơn có thể có lúc nhiệt độ xuống dưới 0°C và có tuyết rơi.

Vùng Tây Bắc, về mặt cấu trúc địa tầng thuộc địa khối Shan - Thái. Địa hình Tây Bắc bị cắt xẻ dữ dội, hiểm trở, có nhiều khối núi và dãy núi cao chạy theo hướng tây bắc-đông nam. Dãy Hoàng Liên Sơn dài tới 180km, rộng 30km, có những đỉnh núi cao từ 2,800 đến 3,000m. Dãy núi Sông Mã dài 500km, có những đỉnh cao trên 1,800 m. Giữa hai dãy núi này là vùng đồi núi thấp thuộc địa máng sông Đà. Ngoài sông Đà là sông lớn, vùng Tây Bắc chỉ còn có nhiều sông nhỏ và suối (Nậm Na, Nậm Rốm, Nậm Mực, và thượng du sông Mã). Trong địa máng sông Đà còn có một dãy cao nguyên đá vôi chạy từ Phong Thổ đến Thanh Hóa, được



chia nhỏ thành các cao nguyên như Tà Phình, Mộc Châu và Nà Sản. Vì là địa máng, vùng vỏ rất động của trái đất, nên Tây Bắc là vùng có nguy cơ động đất cao nhất Việt Nam. Tây Bắc cũng nổi tiếng với các bồn địa trù phú như Điện Biên (Mường Then), Nghĩa Lộ (Mường Lò), Than Uyên (Mường Than) và Phù Yên (Mường Tấc).

Tây Bắc thuộc dạng khí hậu lục địa. Do ảnh hưởng ngăn cách của dãy Hoàng Liên Sơn, phần lớn các tỉnh Tây Bắc ít chịu ảnh hưởng của gió mùa đông bắc. Nhưng vào khoảng từ tháng 3 đến tháng 5 hàng năm, hầu hết các địa phương Tây Bắc đều ít nhiều chịu ảnh hưởng của gió tây (gió Lào), khô và nóng.

Mặc dù được phân thành 2 tiểu vùng, nhưng cả Đông và Tây Bắc đều có chung đặc điểm là nằm trong vành đai khí hậu nhiệt đới, một năm chia thành 4 mùa (xuân, hạ, thu và đông), số ngày nắng nhiều, tổng nhiệt hàng năm cao nhưng khoảng cách cực nhiệt độ giữa mùa hạ và mùa đông khá lớn; độ ẩm cao, lượng mưa nhiều và hàng năm mưa thường tập trung trong khoảng thời gian từ tháng 5 đến tháng 9. Chính vì vậy, những diễn biến phức tạp của thời tiết/khí hậu thường diễn ra theo mùa: Mùa đông có thể có những đợt rét đậm/rét hại kéo dài, ít mưa nên dễ dẫn đến tình trạng hạn hán/thiếu nước; mùa mưa có thể có những đợt mưa lớn tập trung trong khoảng thời gian ngắn, dễ dẫn đến tình trạng xói mòn/sạt lở đất, lũ lụt cục bộ, lũ ống và lũ quét.

Cả Đông và Tây Bắc trước đây đều có độ che phủ cao. Thảm thực vật và hệ động vật phong phú về chủng loại, tính đa dạng sinh học điển hình cho khu vực. Trong khoảng thời gian từ những năm 1960 đến 1980, thảm thực vật ở MNPB bị suy giảm trầm trọng. Nhờ các chương trình phát triển lâm nghiệp mà nhà nước tổ chức thực hiện, đến nay độ che phủ của khu vực đã vượt qua ngưỡng 40%. Tuy nhiên, phần lớn diện tích rừng hiện nay đều ít giá trị, kể cả về kinh tế cũng như về đa dạng sinh học. Sự suy thoái của diện tích rừng cũng được xem như một trong những nguyên nhân chính dẫn đến sự gia tăng ảnh hưởng tiêu cực của biến đổi khí hậu và các hiện tượng thời tiết cực đoan.

## **1.2. Mấy nét khái quát về các dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc**

### **1.2.1. Đặc điểm cư trú và dân số**

Miền núi phía Bắc là địa bàn sinh sống của gần 30 tộc người thiểu số thuộc nhiều nhóm ngôn ngữ khác nhau: Việt - Mường (người Mường), Thái - Ka-đai (Tày, Nùng, Thái, Giáy, Bô Y, Lào, Lự, La Ha, La Chí, Sán Chay, Cờ Lao, Pu Péo), Tạng - Miến (Lô Lô, La Hủ, Phù Lá, Hà Nhì, Cống, Si La), Hmông - Dao (Hmông, Dao, Pà Thẻn), Môn - Khmer (Kháng, Xinh Mun, Khơ Mú, Mảng) và Hán (Hoa, Ngái, Sán Dìu). Theo số liệu Tổng điều tra dân số năm 2009, các dân tộc thiểu số chiếm khoảng gần 62% tổng dân số của cả khu vực miền núi phía Bắc. Tuy nhiên, sự phân bố của họ ở các tỉnh không đồng đều. Các tỉnh có đông đồng bào dân tộc thiểu số hơn cả (chiếm 50% dân số chung trở lên) là Cao Bằng, Hà Giang, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Hòa Bình, Lào Cai, Tuyên Quang và Yên Bái. Các địa phương còn lại (Phú Thọ, Bắc Giang, Thái Nguyên và Quảng Ninh) đồng bào dân tộc thiểu số chỉ chiếm tỷ lệ dưới 50%. Mức chênh lệch giữa nhóm có tỷ lệ cao và nhóm có tỷ lệ dân tộc thiểu số thấp là rất lớn: Tại Cao Bằng, đồng bào dân tộc thiểu số chiếm tới 95%, nhưng ở tỉnh Quảng Ninh, dân tộc thiểu số chỉ chiếm khoảng 11%.

Một số tộc người ở miền núi phía Bắc còn được chia thành các nhóm địa phương hoặc nhóm dân tộc học: Tộc người Thái có các nhóm Thái Đen, Thái Trắng; người Tày có nhóm Pa Dí, Thu Lao, Tày Bốc (Tày Cạn) và Tày Nặm (Tày Nước); người Nùng có các nhóm như Nùng Dín, Nùng Lòì, Phàn Slinh, Nùng Inh, Nùng An và Nùng Cháo; người Hmông có các nhóm chính là Hmông Hoa, Hmông Đen, Hmông Trắng, Hmông Xanh; người Hà Nhì có các nhóm Cò Chồ, Lạ Mí và Hà Nhì Đen; người Phù Lá được chia thành 2 nhóm Pu La và Xá Phó; người La Hủ có các nhóm La Hủ Na (Đen) và La Hủ Su (Vàng); Sán Chay có 2 nhóm là Cao

Lan và Sán Chí, v.v... Truyền thống văn hóa của các nhóm địa phương hoặc nhóm dân tộc học thuộc một tộc người có thể rất khác nhau. Có nhiều trường hợp, các nhóm của cùng một tộc người nhưng không hiểu ngôn ngữ của nhau. Ví dụ, nhóm Tu Dí ở Lào Cai được coi là một nhóm địa phương của tộc Bồ Y, nhưng họ lại không thể giao tiếp được với bộ phận người Bồ Y đang sinh sống tại Hà Giang; nhóm Cao Lan và nhóm Sán Chí (thuộc tộc Sán Chay) gần như thuộc 2 họ ngôn ngữ hoàn toàn khác nhau (ngôn ngữ Cao Lan gần gũi tiếng Tày - Thái, ngôn ngữ Sán Chí gần gũi Hán hơn); nhóm Pu La và nhóm Xá Phó của tộc người Phù Lá có thể được coi như 2 tộc người riêng biệt vì trong thực tế, rất khó có thể tìm thấy những đặc điểm chung cả trong ý thức tự giác tộc người thể hiện qua tên tự gọi/tên gọi, phương thức mưu sinh, văn hóa vật chất, tổ chức xã hội và văn hóa tinh thần.

Đa số người dân các tộc người thiểu số miền núi phía Bắc đều sinh sống ở khu vực nông thôn. Ngay cả ở các địa phương mà dân tộc thiểu số chiếm số đông, tại các đô thị hoặc khu vực thị tứ, chưa hẳn họ đã chiếm tỷ lệ cao hơn người Kinh. Tình trạng cư trú này đã xuất hiện tại các tỉnh lỵ/huyện lỵ miền núi từ trước năm 1954, nhưng đặc biệt được đẩy mạnh từ những năm đầu 1960 khi chính phủ thực hiện chương trình đưa người Kinh từ các tỉnh đồng bằng lên khai hoang miền núi.

Một đặc điểm dễ nhận thấy nữa là phần lớn các tộc người thiểu số ở miền núi phía Bắc đều không có lãnh thổ địa lý riêng biệt, tình trạng xen cư/cộng cư là phổ biến. Tại nhiều huyện, không chỉ có hiện tượng xen cư/cộng cư trong phạm vi huyện/xã mà thậm chí cả ở cấp thôn bản. Trước đây, quá trình xen cư/cộng cư chỉ thấy ở các dân tộc thiểu số với nhau, sau ngày hòa bình lập lại (1954), nhiều nhóm người Kinh ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng đi khai hoang/xây dựng vùng kinh tế mới đã xen cư/cộng cư với các dân tộc thiểu số tại chỗ, tạo nên những bức tranh đa sắc màu. Tình trạng xen cư/cộng cư đã góp phần đẩy nhanh quá trình giao lưu/tiếp biến giữa các cộng đồng tộc người. Đồng thời, việc trao đổi hôn nhân giữa các dân tộc thiểu số với nhau, giữa người dân tộc thiểu số với người Kinh ngày càng nhiều hơn khiến cho cấu trúc dân số-tộc người ở nhiều nơi bị biến dạng đáng kể.

### ***1.2.2. Tổ chức chính trị - xã hội và vấn đề sở hữu truyền thống***

Trong xã hội truyền thống của hầu hết các tộc người thiểu số miền núi phía Bắc, làng bản là đơn vị tổ chức xã hội cơ sở. Ngoại trừ người Thái, người Tày và người Mường, đối với tất cả các tộc người còn lại, làng bản cũng là tổ chức xã hội cao nhất. Quy mô của các làng bản thường thuộc loại vừa và nhỏ, chỉ khoảng 30-70 hộ gia đình với vài trăm nhân khẩu. Tuy vậy, mỗi làng bản đều có nhiều dòng họ chung sống, quan hệ láng giềng tồn tại song song với quan hệ huyết thống; mỗi làng bản đều là một đơn vị xã hội tự quản, có thiết chế và luật tục riêng. Trước năm 1954, thành phần dân cư trong các làng bản luôn thuần nhất, mỗi làng bản chỉ có một tộc người chung sống. Đối với một số tộc người, thậm chí 2 nhóm dân tộc học cũng không bao giờ chung sống trong một làng bản (người Dao là trường hợp điển hình, thành viên thuộc 2 nhóm khác nhau không bao giờ xen cư trong một làng bản). Hiện tượng xen cư/cộng cư từ 2 tộc người trong một làng bản trở lên chỉ xuất hiện sau này, cùng với sự xáo trộn dân cư do chính sách của nhà nước. Trước đây và thậm chí là cho đến thời điểm hiện tại, các hoạt động kinh tế, sinh hoạt văn hóa, xã hội và tôn giáo trong các làng bản đều có sự chi phối và điều hành của luật tục cũng như các thông lệ xã hội. Luật tục là các quy định có tính chất chế tài, còn thông lệ được hình thành từ những thói quen, có ảnh hưởng tới số đông trong cộng đồng. Mặc dù cũng có những quy định về xử phạt bằng tiền hay hiện vật, luật tục của các làng bản vẫn thiên về giáo dục, răn đe và hướng đến sự hòa giải hơn là sự trừng phạt. Riêng các thông lệ, tuy không có các quy định mang tính chế tài, nhưng thông qua dư luận xã hội vẫn có ảnh hưởng rất lớn đến đời sống cộng đồng.

Trong xã hội truyền thống của đa số các tộc người miền núi phía Bắc, giữa các làng bản chỉ có quan hệ liên làng - quan hệ đồng đẳng giữa các đơn vị xã hội đồng cấp. Tuy nhiên, ở các

tộc Thái, Tày và Mường, ngoài quan hệ liên làng, còn có các mô hình chính trị - xã hội lớn hơn, ví dụ như mô hình “mường” ở người Thái và người Mường hoặc chế độ “quảng” ở người Tày. Đó là mối quan hệ siêu làng, là những hình thức sơ khai của nhà nước. Mỗi “mường” hay “quảng” được hình thành trên cơ sở của một vài chục làng bản, nhưng đều có phạm vi lãnh thổ và hệ thống luật tục riêng. Đứng đầu “mường” và “quảng” là các chúa đất thế tập và đồng thời cũng là ‘chủ linh hồn’ của toàn vùng lãnh thổ. Thành phần cư dân trong các tổ chức siêu làng của người Mường khá thuần nhất; nhưng các “mường” của người Thái hay “quảng” của người Tày thường có thêm nhiều làng bản của một số tộc người thiểu số khác. Quan hệ làng, liên làng và siêu làng tạo nên môi trường dung dưỡng ý thức tự giác, lưu giữ và phát triển văn hóa tộc người. Trong cả hệ thống chính trị xã hội làng, liên làng và siêu làng, người già và những người hành nghề tôn giáo - những người có nhiều kiến thức về luật tục và tri thức địa phương về các mặt văn hóa, xã hội và đời sống kinh tế của cộng đồng - có vai trò quan trọng đặc biệt.

Mặc dù các tộc người ở miền núi phía Bắc đều không có lãnh thổ riêng, nhưng mỗi làng bản truyền thống đều có một phạm vi cư trú được xác định - bao gồm đất ở, đất canh tác, các loại rừng/đất rừng và các nguồn nước. Chế độ sở hữu trong khuôn khổ làng bản là sự thống nhất của 2 mặt đối lập: Sở hữu cộng đồng đối với các nguồn lực tự nhiên và sở hữu tư nhân đối với thành quả lao động của mỗi gia đình. Luật tục của mọi tộc người đều quy định: Quyền sở hữu đối với các nguồn lực tự nhiên trong phạm vi lãnh thổ mỗi thôn làng bản luôn thuộc về tập thể cộng đồng. Để bảo vệ quyền sở hữu ấy, đã có những “thỏa ước” trong phạm vi cộng đồng và kết quả của nó chính là các bộ luật tục và thông lệ xã hội được duy trì từ nhiều đời. Việc đảm bảo các quyền của mỗi thành viên trong công xã luôn được coi là một trong những tiêu chí đạo đức và chuẩn mực ứng xử xã hội. Để luật tục hay các thông lệ được duy trì và có hiệu lực cần thiết, các thiết chế tự quản được hình thành. Hoạt động của các thành viên trong thiết chế tự quản xưa không chỉ chịu sự giám sát của cộng đồng mà còn bị ràng buộc bởi nỗi ám ảnh về sự giám sát của thần linh, các thế lực siêu nhiên và mặc cảm đạo đức gắn với lòng tự trọng. Chính vì thế, mặc dù hoạt động phi lợi nhuận, nhưng các thành viên trong bộ máy tự quản làng bản xưa đều có ý thức trách nhiệm cao. Đối với mỗi người dân, ý thức về sự tuân thủ chặt chẽ luật tục và các thông lệ đã trở thành nếp sống tự giác. Trái với điều đó, người ta có thể bị cộng đồng ruồng bỏ và đó cũng là nỗi ám ảnh thường xuyên đối với mỗi người.

### ***1.2.3. Hoạt động kinh tế truyền thống***

Đối với tất cả các DTTS ở nước ta nói chung, ở MNPB nói riêng, tự nhiên chính là nền tảng quan trọng nhất để hình thành nên không gian văn hóa xã hội tộc người. Trước hết, đó là những yếu tố đầu vào cơ bản để các sinh kế được thực hiện. Mọi hoạt động kinh tế truyền thống của người dân đều được hình thành và phát triển trên cơ sở của các đặc điểm môi trường tự nhiên nơi họ cư trú. Họ luôn cố gắng tìm hiểu để có giải pháp thích ứng - vừa có thể khai thác, vừa gìn giữ các nguồn lực tự nhiên. Quá trình đó được lặp đi lặp lại hàng năm theo chu kỳ đáp ứng mùa vụ của thời tiết khí hậu. Từ đó, những hiểu biết của con người về tự nhiên được đúc kết và tích lũy ngày một nhiều hơn, phương thức thích ứng với tự nhiên ngày một tốt hơn, các kỹ năng khai thác tự nhiên ngày càng thích hợp hơn, việc quản lý tự nhiên ngày một hợp lý hơn. Văn hóa tộc người được hình thành và bồi đắp từ chính quá trình đó. Với tư cách là chủ thể của không gian kinh tế - văn hóa và xã hội, người dân các DTTS không tách khỏi tự nhiên, không đối lập với tự nhiên. Hơn thế nữa, khi nền kinh tế chưa bị ảnh hưởng nhiều của thị trường, mức độ quan hệ của họ với tự nhiên càng sâu sắc.

Gắn với môi trường tự nhiên có tính đa dạng sinh học cao, từ lâu người dân các dân tộc thiểu số MNPB đã luôn duy trì các mô hình đa dạng sinh kế. Các nhóm tộc người sống ở vùng núi thấp hoặc ở các thung lũng chân núi (như Tày, Nùng, Thái, Mường, Sán Dìu) vừa làm ruộng nước/ruộng bậc thang, vừa tận dụng các mảnh nương trên các sườn đồi gần nơi cư trú để

trồng trọt các loại nông sản ngoài lúa như chuối, bông, sắn, đu đủ, mía, ngô, khoai để bổ sung cho nền kinh tế tự cấp tự túc của gia đình. Trong khi đó, mô hình nông nghiệp chủ yếu của các nhóm DTTS sống tại các vùng cao (Hmông, Lô Lô, Phù Lá, Hà Nhì, La Hủ, v.v...) là canh tác nương rẫy (gieo tria lúa nương và trồng các loại hoa màu). Với mô hình này, người dân phát hoang các mảnh nương trong phạm vi sở hữu của cộng đồng để trồng trọt trong vài năm. Sau đó, họ để hoang các mảnh nương cũ đã bạc màu khoảng từ 10 đến 20 năm đủ để đất phục hồi độ phì rồi quay lại canh tác tiếp. Nếu như ở các chân ruộng nước và ruộng bậc thang, lúa là cây trồng duy nhất thì trên các mảnh nương rẫy, đa canh và xen canh là mô hình trồng trọt phổ biến. Ngay tại các nương lúa, người dân cũng thường gieo thêm bầu, bí hoặc các loại dưa; phần đất bao quanh nương được trồng các loại hoa màu như ngô, khoai, rau và cây thuốc. Người dân thường giải thích rằng, bầu, bí hay dưa là những loại cây giữ hồn lúa, nếu không trồng xen, lúa sẽ không có bông. Nhưng dưới góc nhìn của các nhà nông học, các loại cây họ bầu được trồng xen lúa chính là nhằm mục đích giữ ẩm cho đất. Đó cũng là một kiến thức truyền thống cần được quan tâm trong bối cảnh ngày nay.

Ngoài trồng trọt, các dân tộc thiểu số MNPB còn có nhiều hoạt động sinh kế bổ trợ khác như chăn nuôi, làm nghề thủ công gia đình, săn bắt hái lượm và trao đổi hàng hóa. Các loại gia súc, gia cầm được nuôi không chỉ để làm thức ăn hay như một hình thức tích lũy mà còn được dùng cho các hoạt động văn hóa, tôn giáo tín ngưỡng của gia đình và cộng đồng. Tất cả các nghi lễ tín ngưỡng (theo chu kỳ mùa vụ, trong chu trình đời người như sinh đẻ/đặt tên con/cưới hỏi/ma chay, cầu an hay cúng bói chữa bệnh) đều có vật hiến sinh (lợn, gà, vịt hoặc trâu, bò, dê). Trong một số truyền thống văn hóa, vật nuôi trong gia đình, đặc biệt là gia súc lớn có sừng, còn được xem như là một tiêu chí để phân loại giàu nghèo giữa các gia đình. Các nghề thủ công gia đình truyền thống của các tộc người thiểu số MNPB chủ yếu chỉ phục vụ nhu cầu tự thân. Nhiều nghề trong đó phản ánh rất rõ tâm thức hướng rừng/gắn với rừng như nghề chế tác đồ gỗ, làm mây tre đan... Đặc biệt, kinh tế tự nhiên/săn bắt hái lượm trước đây có vai trò rất quan trọng đối với mỗi gia đình và cộng đồng. Người dân các tộc người thiểu số MNPB không chỉ biết khai thác lâm/thỏ sản từ rừng (gỗ để làm nhà, củi đun, rau xanh, thịt thú rừng, cây thuốc, v.v...) mà còn rất giỏi trong việc đánh bắt động vật thủy sinh phục vụ đời sống. Việc giao thương/trao đổi hàng hóa giữa các dân tộc hay khu vực đã xuất hiện từ rất sớm và đặc biệt phát triển mạnh ở vùng Đông Bắc. Hệ thống chợ vùng cao ở đây đến nay vẫn được xem là một sự độc đáo văn hóa.

#### ***1.2.4. Đời sống văn hóa và đức tin***

Trước khi có hiện tượng di cư ồ ạt đến Tây Nguyên, miền núi phía Bắc là khu vực thể hiện tập trung nhất tính đa sắc tộc/đa văn hóa. Bên cạnh tính đồng quy (các cộng đồng người sinh sống trong cùng điều kiện tự nhiên có những nét tương đồng trong văn hóa, nhất là trong sinh kế/văn hóa mưu sinh), do sự chi phối sâu sắc bởi các yếu tố lịch sử, tính phân lập trong văn hóa giữa các tộc người thể hiện rất rõ. Điều này được phản ánh trong tất cả các hình thức biểu đạt của văn hóa, vật thể cũng như phi vật thể: Nhà cửa, trang phục, ẩm thực, văn học truyền miệng và các hình thức diễn xướng dân gian.

Đức tin của mỗi tộc người thiểu số miền núi phía Bắc đều là những phức hợp quan niệm ẩn chứa nhiều tri thức và cách diễn giải khác nhau. Họ tin vào sự tồn tại của nhiều thế giới, bên cạnh thế giới thực, còn có các thế giới ảo - thế giới của linh hồn tổ tiên, của các vị thần linh và ma quỷ. Trong vốn ngôn ngữ của mình, mỗi tộc người đều có hệ thống quan niệm/khái niệm về “linh hồn”, “thần linh” và “ma quỷ”. Theo cách diễn giải của họ, cuộc sống của mỗi người đều bao gồm 2 phần, thân xác và hồn vía; mất vía thì có thể chỉ bị ốm đau, nếu cầu cúng lấy lại vía thì vẫn có thể sống được, nhưng mất hồn là người sẽ chết. Hồn người sau khi chết biến thành linh hồn và thường ngụ ở nơi thờ cúng trong nhà. Không chỉ có người, mà cả các loại động-thực vật cũng có linh hồn. Thần linh có nhiều loại, liên quan đến tất cả các hiện

tượng tự nhiên mà con người có thể quan sát hoặc cảm nhận được. Thần linh và các loại ma quỷ khác nhau có thể ngụ ở tầng trời, cũng có thể ngụ ở tầng đất, cũng có thể gắn với các hiện tượng tự nhiên nào đó như sông núi, cỏ thụ... Giới khoa học nhân văn gọi đó là tín ngưỡng vạn vật hữu linh hay tín ngưỡng đa thần. Người ta tin rằng, tất cả các vị thần đều có thể gây ảnh hưởng đối với đời sống con người ở các mức độ khác nhau, tốt hoặc xấu, trực tiếp hay gián tiếp, cho một hoặc cho nhiều người. Người nào kính tín thần linh sẽ nhận được sự phù hộ, ngược lại, nếu có sự xúc phạm nào đó sẽ phải chuốc lấy tai họa. Thảm họa thiên tai, bệnh tật hay sự thất bát ở các làng bản thường được lý giải bằng các nguyên nhân liên quan đến thần linh, ma quỷ. Trong trường hợp đó, cầu cúng là việc không thể tránh khỏi của tất cả những người liên đới.

Đặc biệt, trong phạm vi quản lý của mỗi làng bản thường có một hoặc vài khu vực được coi là rừng cấm hay rừng thiêng. Đó có thể là khu vực rừng-nghĩa địa của làng bản, cũng có thể là một khu rừng được coi là nơi trú ngụ của các vị thần bảo hộ cho cộng đồng. Đối với các khu rừng này, hàng ngày người dân không được phép khai thác phục vụ sinh kế hay nhu cầu sinh hoạt. Ở các khu rừng cấm, hàng năm các làng bản thường tổ chức những sinh hoạt/ thực hành tôn giáo nhằm tạ ơn và cầu an. Bên cạnh chức năng/hay núp dưới vỏ bọc tín ngưỡng, các khu rừng cấm, rừng thiêng thực sự có tác động rất lớn đến đời sống vật chất của cộng đồng. Các nhà sinh học thường nhìn nhận đó như một hình thức bảo tồn các nguồn gen/đa dạng sinh học. Nhưng đối với người dân, trên hết đó là sự bảo đảm chắc chắn cho nguồn nước sinh hoạt và sản xuất của cộng đồng. Còn dưới góc nhìn của các nhà quản lý môi trường hiện nay, các cánh rừng đó có tác dụng rất tích cực trong việc chống xói mòn/suy thoái đất, ngăn ngừa nguy cơ lũ quét/lũ ống, giảm phát thải và điều chỉnh vi khí hậu.

### 1.3. Thực trạng và những thách thức

Trong hơn nửa thế kỷ qua, đặc biệt từ sau năm 1990 (được đánh dấu bằng Quyết định 72 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội miền núi và dân tộc thiểu số), Đảng và Nhà nước đã thực hiện nhiều chính sách nhằm xóa đói giảm nghèo và phát triển các khu vực dân tộc thiểu số trên cả nước. Nhờ đó, bộ mặt của miền núi Việt Nam nói chung, vùng MNPB nói riêng đã có nhiều thay đổi lớn. Tuy nhiên, so với vùng đồng bằng, đời sống kinh tế, văn hóa và môi trường ở các vùng MNPB vẫn còn nhiều khó khăn và thách thức. Năm 1998, trong một công trình nghiên cứu được xuất bản với tiêu đề "*Khủng hoảng phát triển ở các vùng miền núi Việt Nam*", Jamieson và các cộng sự đã khái quát những khó khăn và thách thức thành 4 vấn đề, bao gồm: i) Nghèo đói; ii) Sức ép dân số; iii) Môi trường bị suy thoái; và iv) Sự phụ thuộc của người DTTS vào các hệ thống bên ngoài cũng như sự lệ hóa của nền kinh tế các DTTS. Hơn 10 năm sau, trong nghiên cứu về "*Nghèo đói của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam*" (2009), bằng phương pháp định lượng, Bob Baulch và các cộng sự cũng nhấn mạnh đến yếu tố nghèo đói và sự giãn cách ngày càng lớn trong thu nhập và mức sống giữa người Kinh, người Hoa so với các tộc người còn lại, trong đó có các tộc người đang sinh sống tại MNPB. Năm 2011, Viện Khoa học xã hội Việt Nam (VASS) công bố nghiên cứu "*Giảm nghèo tại Việt Nam: Thành tựu và thách thức*". Khi phân tích bối cảnh nghèo và dân tộc thiểu số, nghiên cứu này đề cập đến những khó khăn chính như sự yếu kém của cơ sở hạ tầng, giải quyết vấn đề lao động việc làm, khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội, chất lượng giáo dục và các rào cản ngôn ngữ. Đáng tiếc, những nghiên cứu trên đây đã chưa chỉ ra được một cách rõ ràng mối quan hệ giữa tình trạng nghèo đói/tính dễ tổn thương ở các DTTS với biến đổi khí hậu và thiên tai.

Để bổ sung cho những khiếm khuyết đó, đã có rất nhiều báo cáo khác do UN, WB và các NGO thực hiện. Tổng hợp kết quả của các nghiên cứu gần đây, có thể dễ dàng nhận thấy rằng, bên cạnh những khó khăn và thách thức về cơ sở hạ tầng, sức ép dân số, lao động việc làm, chất lượng giáo dục hay rào cản ngôn ngữ..., các DTTS Việt Nam hiện nay còn phải đối

mặt với một thách thức vô cùng to lớn: Đó là sự biến đổi khí hậu toàn cầu, các hiện tượng thời tiết cực đoan và thiên tai. Các DTTS ở MNPB cũng không phải là trường hợp ngoại lệ. Một số nghiên cứu được thực hiện bởi CARE, OGB, SRD hoặc CSDM trong những năm gần cho phép hình dung một cách rõ ràng/cụ thể hơn một thực tế không thể phủ nhận: Biến đổi khí hậu và thiên tai đã và đang là một trong những trở lực lớn nhất đối với tiến trình giảm nghèo và phát triển bền vững DTTS ở MNPB.

*Về tình hình nghèo đói:* Tuy trong khoảng hai thập kỉ trở lại đây, Việt Nam đã đạt được thành công lớn trong việc xóa đói giảm nghèo ở vùng các DTTS, song nếu so sánh với người Kinh, tỉ lệ nghèo đói vẫn còn rất cao. Đặc biệt, theo các báo cáo về nghèo đói đã được công bố, tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực MNPB bao giờ cũng cao nhất nước. Theo VASS (2011): Năm 1993, tỷ lệ hộ nghèo trên cả nước là 58.1%; riêng khu vực Đông Bắc có 78.9% và Tây Bắc có 81.0% hộ nghèo. Đến năm 2008, tỷ lệ hộ nghèo trên cả nước là 14.5%; riêng khu vực Đông Bắc có 24.3% và Tây Bắc có 45.7% hộ nghèo<sup>3</sup>. Ngay trong cùng khu vực, mức thu nhập giữa các nhóm tộc người cũng có khoảng cách khá xa. Điều này được Bob Baulch và cộng sự khẳng định trong báo cáo có nhan đề “*Ethnic Minority Poverty in Vietnam*” (2009). Báo cáo này lấy dữ liệu điều tra mức sống hộ gia đình năm 2006 (VHLSS06) làm cơ sở để phân tích tình hình nghèo đói và khoảng cách về mức sống giữa các nhóm dân tộc. Kết quả cho thấy, ở các tộc Tày, Thái, Mường và Nùng tỷ lệ đói nghèo thấp hơn nhiều so với các dân tộc còn lại. Chỉ có điều đáng tiếc, hệ thống số liệu được đưa ra phân tích trong báo cáo này đã quá cũ và cỡ mẫu nghiên cứu chưa đảm bảo tính khách quan. Tuy nhiên, cũng trong năm 2009, dựa trên các phân tích định tính, một báo cáo của Ngân hàng Thế giới cũng khẳng định, nhiều nhóm DTTS, đặc biệt là các nhóm có số lượng dân cư ít và dễ bị tổn thương, có tỉ lệ hộ nghèo và đói rất cao. Ngân hàng Thế giới cho biết, tốc độ giảm nghèo ở khu vực dân tộc thiểu số khoảng 3-4%/năm, nhưng vẫn chưa tương xứng với tổng mức đầu tư. Nguyên nhân chính của tình trạng đó là: i) Có sự bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục; ii) Người DTTS ít linh hoạt, năng động; iii) Hạn chế hơn trong việc tiếp cận các dịch vụ tài chính; iv) Ít đất sản xuất và phụ thuộc nhiều hơn vào du canh du cư; v) Ít tiếp cận thị trường và không có nhiều thu nhập các thị trường; và vi) Tác động của suy thoái rừng và quan niệm sai lầm cho rằng dân tộc thiểu số là lạc hậu và bảo thủ<sup>4</sup>. Trong bản Báo cáo được đệ trình Hội đồng nhân quyền, Gay McDougall, một chuyên gia độc lập về các vấn đề dân tộc thiểu số, còn bổ sung thêm về những vấn đề liên quan đến nhân khẩu học và sức ép dân số đối với khu vực miền núi và dân tộc thiểu số<sup>5</sup>. Dưới đây là một vài phân tích sâu hơn về các vấn đề liên quan đến bối cảnh nghèo đói và biến đổi khí hậu.

*Đối với vấn đề về sức ép dân số,* thực ra trước đó nhiều nhà phân tích đã đề cập đến. Nghiên cứu của Jamieson và các cộng sự (1998) cho biết, do chương trình di cư đồng bằng miền núi, chỉ riêng ở miền núi phía Bắc, tỉ lệ tăng dân số từ năm 1960 đến năm 1984 đạt đến con số 300%<sup>6</sup>. Trong khoảng thời gian 20 năm từ 1990 đến 2000, tỉ lệ tăng dân số ở các vùng miền núi vẫn còn tương đối lớn: Ở vùng Đông Bắc, tỉ lệ tăng là 16.1%, ở vùng Tây Bắc là 21.4% (và vùng Tây Nguyên là 58,4%). Việc tỉ lệ tăng dân số nhanh đã làm cho mật độ dân số ở vùng các DTTS tăng cao hơn trước rất nhiều. Năm 1990, ở vùng Đông Bắc, mật độ dân số là 118 người/km<sup>2</sup> thì đến năm 2000 con số này là 137. Tương tự như vậy, mật độ dân số ở Tây

<sup>3</sup> Theo “*Báo cáo của Chính phủ về tình hình KT-XH năm 2010 và nhiệm vụ năm 2011*”, năm 2010, tỷ lệ hộ nghèo trên cả nước chỉ còn 9,5%, còn theo số liệu của Tổng cục Thống kê, số hộ nghèo chiếm 10,6%. Đáng tiếc, trong các tài liệu này chưa thấy có sự phân loại tỷ lệ hộ nghèo theo khu vực.  
<http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Bao-cao-cua-Chinh-phu-ve-tinh-hinh-KTXH-nam-2010-va-nhiem-vu-nam-2011/201010/41501.vgp>

<sup>4</sup> World Bank, Viet Nam Development Reports for 2008 and 2009.

<sup>5</sup> Gay McDougall (2010): *Report of the independent expert on minority issues*.

<sup>6</sup> Theo Jemison và các cộng sự (1998), từ 1960 đến những năm 1980, nhà nước đã chuyển khoảng 5 triệu người từ các vùng đồng bằng lên miền núi.

Bắc năm 1990 là 52 người/km<sup>2</sup> thì đến 2000 đã tăng lên 64. Bên cạnh việc giảm đáng kể tỷ lệ chết sơ sinh do tiến bộ của y học, tỉ lệ tăng dân số nhanh ở vùng DTTS trong khoảng 20 năm trở lại đây là do di cư tự do của các cư dân từ đồng bằng lên (Ngân hàng thế giới 2009). Sự gia tăng về mật độ dân số ở MNPB đã làm cho diện tích đất sản xuất trên đầu người giảm đáng kể, dẫn đến sự suy giảm về thu nhập và mức sống. Và điều đó lại trở thành một trong những nguyên nhân chính dẫn đến sự di cư ồ ạt của các tộc người thiểu số MNPB vào Tây Nguyên trong những năm qua.

*Về suy thoái môi trường:* Lê Trọng Cúc (2002) cho biết, năm 1943 cả nước có khoảng 14 triệu ha rừng, độ che phủ là hơn 43% diện tích cả nước. Tuy nhiên, đến năm 1990, tỉ lệ độ che phủ của cả nước giảm xuống chỉ còn 28% với hơn 9 triệu ha. Nhờ những nỗ lực của chính phủ trong việc phục hồi và trồng mới, trong khoảng 20 năm gần đây, tỷ lệ độ che phủ ngày một được nâng cao. Mới đây nhất, theo WB, “*Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2011: Quản lý tài nguyên thiên nhiên*”, đến năm 2008, Việt Nam có khoảng 16 triệu héc-ta (ha) đất được xác định chính thức là đất rừng, trong đó 13 triệu ha đất có rừng bao phủ (chiếm khoảng 40.6% diện tích tự nhiên của cả nước), phần còn lại là đất trống và đồi núi trọc. Điều đáng lo ngại, trong tổng diện tích đất có rừng, chỉ có 5% rừng giàu (khoảng 650,000ha) nhưng có đến 16% rừng nghèo kiệt (1.958 triệu ha); còn lại là rừng phục hồi (31%), rừng trồng (19%) và các loại rừng khác.

Mặc dù chưa có số liệu tổng hợp, nhưng theo báo cáo của một số địa phương, ở vùng MNPB, tỷ lệ độ che phủ ở các tỉnh dao động trong khoảng 45-55%. Tuy nhiên, chất lượng rừng ở khu vực này không khác nhiều so với tình hình chung của cả nước. Hầu hết những khu rừng giàu và trung bình đều quy hoạch thành các khu bảo tồn và vườn quốc gia do nhà nước quản lý. Ở những khu vực này, người dân không được quyền tiếp cận và khai thác lâm sản để mưu sinh. Sự suy giảm về diện tích chất lượng của rừng đã tạo ra những thách thức lớn trong việc tìm kế sinh nhai của các DTTS, những cộng đồng tộc người đã gắn liền với đất rừng và lâm sản từ hàng trăm năm.

*Lỗi suy nghĩ rập khuôn và quan niệm sai lầm cho rằng dân tộc thiểu số là lạc hậu và bảo thủ* đã chi phối nhiều đến các chính sách phát triển và khiến cho chính những người dân tộc thiểu số trở nên thiếu tự tin. Mặc dù Nhà nước không có những báo cáo chính thức về vấn đề này, nhưng các nhà phân tích phi chính phủ đã có những đánh giá và đưa ra kết luận: Nhiều văn kiện chương trình/dự án đã có chung nhận định rằng, các dân tộc thiểu số, trong đó có cả các tộc người đang sinh sống ở MNPB, đều còn trong tình trạng “lạc hậu”, “dân trí thấp”, “phương cách sản xuất cổ hủ, lỗi thời”; và muốn cho người DTTS có thể phát triển được, cần có các chính sách can thiệp trực tiếp, đưa các yếu tố được coi là tiến bộ từ bên ngoài vào để khắc phục tình trạng đó. Chính vì vậy, các chính sách của Nhà nước thường chú trọng sự can thiệp, áp đặt các mô hình từ bên ngoài vào và lấy thị trường làm định hướng<sup>7</sup>. Chịu ảnh hưởng quan điểm chính thức của Nhà nước, các phương tiện truyền thông cũng có những nhận thức và phản ánh sai lạc về hình ảnh dân tộc thiểu số, luôn cho họ là lạc hậu, thụ động, thiếu hiểu biết và mê tín dị đoan. Khi mô tả nguyên nhân của tình trạng nghèo đói ở dân tộc thiểu số thì chỉ tìm đến các yếu tố tự thân, như kết hôn sớm, tỷ lệ sinh cao, ma túy và các vấn đề về rượu, lười biếng và sự phụ thuộc vào hỗ trợ Chính phủ. Các yếu tố bên ngoài như chính sách không phù hợp, những mặt trái của các chương trình kinh tế - xã hội và sự suy giảm môi trường hiểm khi được đề cập đến<sup>8</sup>. Từ định hướng chính sách như vậy, sự lệ thuộc của các cộng đồng DTTS vào nền kinh tế thị trường và sự bùng nổ của các tiện ích sinh hoạt ngày

<sup>7</sup> Lê Quang Bình và cộng sự (2010): “Áp dụng phương pháp tiếp cận nhân học trong CT135: Phân tích các vấn đề xã hội và văn hóa nhằm cân nhắc cho Chương trình 135 giai đoạn III”.

<sup>8</sup> Institute for Studies of Society, Economy and Environment, “Representation of ethnic minorities on mass media”, available from [www.isee.org.vn/upload/files/representation-of-ethnic-minorities-on-the-mass-me\\_1278495749.pdf](http://www.isee.org.vn/upload/files/representation-of-ethnic-minorities-on-the-mass-me_1278495749.pdf).

càng rõ. Và “*tri thức địa phương đã trở thành thứ yếu, hay thấp kém hơn văn hóa quốc gia do sự quảng bá của truyền thông. Ví dụ, quần áo truyền thống bị thay thế bởi các kiểu mẫu của người đồng bằng ở mức báo động. Mặc dù, quá trình hòa nhập vào hệ thống văn hóa lớn hơn có những yếu tố tích cực, song nó làm giảm sự quản lý của người địa phương về dòng chảy thông tin, làm suy yếu các biểu tượng của bản sắc và biến người miền núi từ người sản xuất thành người tiêu thụ văn hóa*”<sup>9</sup>. Việc áp đặt các mô thức từ bên ngoài vào, khiến cho người dân không thể phát huy các nhân tố nội tại sẵn có để phát triển và tai hại hơn, có thể đẩy các nền văn hóa của dân tộc thiểu số đến chỗ bị biến dạng, xuống cấp/mai một, nếu không muốn nói là phá sản.

Xuất phát từ nhận thức về thực tiễn như vậy, nhưng khi các chính sách can thiệp không đạt được kết quả như mong đợi, những người làm chính sách lại cho rằng “*Địa bàn các xã ĐBKK là các xã khó khăn về mọi mặt, địa hình phức tạp xa xôi, dân cư sống phân tán, cơ sở hạ tầng thấp kém, trình độ sản xuất thấp, đời sống đồng bào rất khó khăn, tỷ lệ đói nghèo cao, du canh du cư tự do...nhìn chung điểm xuất phát về trình độ phát triển của khu vực này rất thấp là nguyên nhân rất quan trọng hạn chế thực hiện của chương trình*” (Văn kiện CT135-II, tr.20). Như vậy, đối với một số người có quyền ra quyết định, “trình độ thấp kém” của DTTS vừa bị coi là mục tiêu cần loại bỏ của các chính sách, vừa là nguyên nhân khiến các chính sách/chương trình/dự án can thiệp không đạt hiệu quả cao, không tương xứng với nguồn lực đã được huy động. Để lý giải cho tình trạng luẩn quẩn đó, từ sự phân tích các kinh nghiệm trong Chương trình 135 giai đoạn II (CT135-II), Lê Quang Bình và cộng sự đã kiến giải: Đây là một chương trình lớn nhưng cách đặt vấn đề còn chưa tính đến sự đa dạng và khác biệt văn hóa; chưa thực sự đề cao tiếng nói của người dân và chưa thực sự coi người dân là chủ thể tích cực. Điều đó được thể hiện cả trong thiết kế chương trình, thực hiện, theo dõi/giám sát và đánh giá<sup>10</sup>. Các rào cản văn hóa được hình thành bởi nhiều nguyên nhân, nhưng quan trọng nhất là cách nhìn rập khuôn, một chiều và những nhận định mang tính áp đặt. Trong các văn kiện mang tính chỉ đạo của Đảng và cả những quy định pháp luật của Nhà nước, sự định kiến là điều bị nghiêm cấm. Đáng tiếc, thực tế lại không hoàn toàn như vậy và chính thái độ định kiến (dưới nhiều mức độ và hình thức biểu hiện) đã có những ảnh hưởng sâu sắc đến đời sống xã hội các tộc người thiểu số. Nếu không khắc phục hay giảm thiểu tình trạng đó, sẽ có tác động tiêu cực không nhỏ tới quan điểm tôn trọng sự đa dạng và những nỗ lực của Chính phủ nhằm nâng cao đời sống cho người dân tộc thiểu số nói chung, các tộc người ở vùng miền núi phía Bắc nói riêng.

*Về tác động của biến đổi khí hậu và thiên tai:* Nhiều báo cáo đã mô tả những tác động tiêu cực hiện hữu cũng như khả năng ảnh hưởng lâu dài trong tương lai của biến đổi khí hậu và thảm họa thiên tai đối với Việt Nam nói chung, DTTS nói riêng. Qua phân tích các kịch bản BĐKH và cân nhắc mức độ/quy mô ảnh hưởng, đa số nghiên cứu đã có chung nhận định, chỉ khu vực đồng bằng Bắc bộ, Trung bộ và ĐBSCL mới là những địa bàn nhạy cảm nhất. Nhận định này tuy không sai, nhưng chưa thực sự khách quan/công bằng và phản ánh hết các vấn đề của khu vực miền núi phía Bắc. Chính các quan sát viên quốc tế đã tỏ ra tinh táo và khách quan hơn rất nhiều về vấn đề này. Gay McDougall (2010) cảnh báo: “Một số nhà phân tích dự đoán, biến đổi khí hậu có thể làm cho mực nước biển tăng lên, có khả năng ảnh hưởng đến hàng triệu người sống ở vùng đồng bằng và vùng ven biển, đòi hỏi phải tái định cư hàng loạt ở các khu vực miền núi”. Mặt khác, theo dõi diễn biến của ảnh hưởng thiên tai trong những năm qua, có thể thấy rằng, nếu xét theo các trị số tuyệt đối, tổng thiệt hại về người và của ở ĐBSCL chắc chắn cao hơn MNPB. Nhưng nếu tính tỷ lệ theo dân số và tổng thu ngân sách trong khu vực, những thiệt hại về người và của ở vùng MNPB không kém gì miền Trung hay

<sup>9</sup> Jamieson và các cộng sự 1998: 15

<sup>10</sup> Lê Quang Bình và cộng sự (2010), tài liệu đã dẫn.



ĐBSCL, thậm chí có thể còn cao hơn. Có thể nhận thấy rất rõ điều này qua so sánh một vài số liệu giữa tỉnh An Giang và tỉnh Yên Bái dưới đây:

**Bảng 1: So sánh một vài số liệu liên quan đến BĐKH ở An Giang và Yên Bái**

|  | An Giang  | Yên Bái   |
|--|-----------|-----------|
| Tổng diện tích tự nhiên(km <sup>2</sup> )                      | 3,536.76  | 6,899.49  |
| Tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp (ha)                   | 246,821   | 77,618.58 |
| Diện tích lúa, hoa màu bị mất trắng từ 1979 đến 2010 (ha)      | >120,000  | >20,000   |
| Dân số (người - 2009)  | 2,273,150 | 752,868   |
| Dân tộc thiểu số (%)   | 05        | 50        |
| Tỷ lệ hộ nghèo năm 2010 (%)                                    | 10        | 14.7      |
| Số người chết do thiên tai từ 1979 đến 2010 (người)            | 680       | 248       |
| Số người mất tích do thiên tai từ 1979 đến 2010 (người)        | 0         | 60        |
| Tổng thu ngân sách năm 2008 (tỷ đồng)                          | 2,884     | 385.2     |
| Tổng giá trị thiệt hại do thiên tai từ 1979 đến 2010 (tỷ đồng) | > 2,000   | > 500     |
| Quỹ phòng ngừa, giảm nhẹ thiên tai                             | ?         | ?         |
| Ngân sách dành cho NTP-RCC                                     | ?         | ?         |

Nguồn: Tổng hợp từ <http://www.thoietnguyhiem.net/ttnh/ttnh.aspx?page=15> và Cổng thông tin điện tử các tỉnh An Giang và Yên Bái.

An Giang và Yên Bái là các tỉnh có tính đại diện tương đối cho 2 khu vực ĐBSCL và MNPB, hàng năm phải đối mặt với nhiều thiên tai và các hiện tượng thời tiết cực đoan, thiệt hại nhiều về người và của. Nếu nhìn vào các trị số tuyệt đối, rõ ràng An Giang mất mát nhiều hơn; nhưng nếu tính theo trị số tương đối, tỷ lệ thiệt hại của Yên Bái cao hơn nhiều. Trong cơ cấu dân cư, Yên Bái là tỉnh có tỷ lệ dân tộc thiểu số cao hơn, số lượng tộc người cũng nhiều hơn (Yên Bái có gần 30 dân tộc thiểu số, trong khi đó An Giang chỉ có 3), tỷ lệ hộ nghèo của Yên Bái cũng cao hơn. Điều đó cũng có nghĩa là Yên Bái có nhiều bối cảnh dễ tổn thương hơn so với An Giang.

Đáng tiếc, khi đánh giá về tình hình biến đổi khí hậu, ngoài các tiêu chí/chỉ tiêu thuần túy kỹ thuật ra, các khía cạnh khác (tính nhạy cảm văn hóa - xã hội, bối cảnh dễ tổn thương, các trị số tương đối...) ít được những người có quyền ra quyết định tính đến một cách thấu đáo. Và vì vậy, các hoạt động nhằm can thiệp/hỗ trợ cho người dân ứng phó với BĐKH ở MNPB dường như ít được quan tâm hơn so với khu vực Trung bộ và ĐBSCL.

Sớm nhận thấy dấu hiệu của sự thiên lệch, từ năm 2008 đến nay một số tổ chức nghiên cứu phát triển trong và ngoài nước đã quan tâm nhiều hơn đến vùng MNPB. Các nghiên cứu của họ cho thấy một bức tranh khác hẳn. Theo đó, tiến trình xóa đói giảm nghèo và phát triển các tộc người thiểu số ở khu vực MNPB cũng đã và đang chịu những thách thức rất lớn của biến đổi khí hậu và thiên tai. Tổng hợp các báo cáo nghiên cứu của CSDM (2009 ở Hà Giang), của SRD (2009 ở Bắc Kạn), của CARE (2011 ở các tỉnh Lạng Sơn, Bắc Kạn, Yên Bái và Thanh Hóa) cho phép hình dung rằng: Biến đổi khí hậu và thiên tai là một trong những nguyên nhân quan trọng cơ bản khiến cho tỷ lệ hộ nghèo vẫn ở mức cao trong các tộc người thiểu số ở khu vực MNPB. Các biểu hiện của biến đổi khí hậu như sự thay đổi cực nhiệt độ, mưa nắng thất thường, đông lạnh, nắng nóng/khô hạn kéo dài... có thể có thể dẫn đến các thiên tai như sạt lở đất, lũ ống/lũ quét, hạn hán... khiến cho năng suất cây trồng bị giảm, quá

trình tăng trưởng của các loại vật nuôi bị kìm hãm, khả năng phục hồi kinh tế hộ gia đình chậm, an ninh lương thực bị đe dọa... Chưa hết, Biến đổi khí hậu và thiên tai luôn có tác dụng kép. Điều dễ nhận thấy nhất là mỗi năm đã có hàng trăm người chết và mất tích, hàng ngàn ngôi nhà bị hư hại do thiên tai (xem thêm Phụ lục 1). Một báo cáo của Phạm Thị Lan Anh và cộng sự (2009) còn cho biết, trẻ em ở vùng MNPB có tỷ lệ suy dinh dưỡng khá cao (chỉ sau khu vực Tây Nguyên) và điều đó có mối liên hệ trực tiếp với biến đổi khí hậu, an ninh lương thực và khủng hoảng kinh tế.

#### **1.4. Miền núi phía Bắc trong mối tương quan với đồng bằng sông Hồng**

Theo các nhà địa chất học, miền núi phía Bắc là khu vực có tuổi địa chất rất cao. Những chấm phá đầu tiên cho lãnh thổ Việt Nam đã xuất hiện từ giai đoạn tiền Cambri, kéo dài khoảng 3 tỷ năm từ đại Thái cổ (3,500-2,500 triệu năm) qua đại Nguyên sinh (2,500-570 triệu năm). Tiếp theo đó, quá trình kiến tạo địa hình Việt Nam, trong đó có vùng miền núi phía Bắc, đã trải qua 3 giai đoạn: đại Cổ sinh, đại Trung sinh và đại Tân sinh. Trong đại Tân sinh (cách đây 65 triệu năm), tại khu vực vỏ trái đất sau thuộc biên giới Việt Nam đã diễn ra 6 chu kỳ hoạt động nâng và sụt làm thành các bậc địa hình trên lãnh thổ như hiện nay. Ở miền Bắc, bậc thềm cổ cuối cùng chính là rẻo đất tiếp giáp với đồng bằng sông Hồng.

So với khu vực miền núi phía Bắc, đồng bằng sông Hồng được hình thành muộn hơn rất nhiều, chỉ vài vạn năm cách ngày nay. Đồng bằng này là kết quả sự bồi tụ phù sa của 2 hệ thống sông Hồng và sông Thái Bình. Đồng bằng sông Hồng có diện tích 14,806 km<sup>2</sup> (chỉ chiếm 4.5% diện tích cả nước) bao gồm 10 tỉnh và thành phố: Hà Nội, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Hưng Yên, Hải Dương, Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định, Hà Nam và Ninh Bình. ĐBSH nằm ở vị trí chuyển tiếp giữa trung du miền núi phía Bắc với vùng Biển Đông, là khu vực phát triển một nền nông nghiệp trồng lúa nước có truyền thống lâu đời.

Giữa đồng bằng sông Hồng và miền núi phía Bắc có quan hệ chặt chẽ, sâu sắc cả dưới góc độ tự nhiên cũng như các quan hệ địa - kinh tế, địa - chính trị và địa - văn hóa. Các hệ thống sông mẹ của ĐBSH đều chảy qua hoặc khởi nguồn từ miền núi phía Bắc. Sông Hồng và sông Đà (trong hệ thống sông Hồng) đều bắt nguồn từ Trung Quốc (người Trung Quốc gọi sông Hồng là Nguyên giang, gọi sông Đà là Lý Tiên giang), chảy qua phần lớn lãnh thổ Tây Bắc và tiếp nhận thêm rất nhiều phụ lưu. Sông Đáy bắt nguồn từ Tây Bắc cũng đóng góp một phần không nhỏ vào việc bồi tụ phía nam ĐBSH. Hệ thống sông Thái Bình liên thông với hệ thống sông Hồng bởi sông Đuống, sông Luộc và sông Trà Lý; bên cạnh đó còn có sự hợp lưu của nhiều dòng sông khác bắt nguồn từ các cánh cung Đông Bắc như sông Thương, sông Lục Nam, sông Ba Chẽ, sông Kinh Thầy, sông Văn Úc... Mọi động thái về môi trường tự nhiên ở miền núi phía Bắc đều ảnh hưởng trực tiếp đến đồng bằng sông Hồng.

Trên nền mối quan hệ tự nhiên như vậy, ngay từ buổi bình minh của lịch sử, giữa miền núi phía Bắc và đồng bằng sông Hồng đã có quan hệ chặt chẽ về kinh tế, chính trị và văn hóa. Các nhà sử học cho rằng, châu thổ sông Hồng là đồng bằng được “đề non”; bởi lẽ, trước đây tổ tiên của người Việt vốn sinh sống ở khu vực miền núi và trung du, sau do sức ép về dân số nên đã phải xuống chinh phục khu vực đồng bằng còn đang trong quá trình bồi tụ. Hệ thống đê điều đồ sộ còn lại cho đến nay là minh chứng rõ nhất cho nhận định đó. Mặc dù đã định cư và phát triển ở đồng bằng, các thế hệ người Việt luôn có quan hệ chặt chẽ với các địa phương miền núi. Miền núi được coi là khu dự trữ nhiều loại sản vật cần thiết cho đồng bằng: Gỗ và tre nứa để làm nhà, các loại thảo dược, các đặc sản của rừng, v.v... Từ thời lập quốc, miền núi phía Bắc đã là bộ phận không thể chia cắt của quốc gia, là phen giậu của Tổ quốc, là tiền đồn chống lại các thế lực thù địch phương Bắc. Giữa người Kinh với các tộc người thực tế miền núi phía Bắc có quan hệ giao lưu/tiếp biến từ rất sớm. Các tộc người miền núi là đồng chủ nhân của nền văn minh sông Hồng rực rỡ, văn hóa Đại Việt hào hùng, đầy khí phách. Ngày nay, chúng ta vẫn có thể tìm thấy sự xen cài giữa các yếu tố văn hóa “miền xuôi/miền

ngược”, “của người Kinh/của các tộc người thiểu số”. Điều đó thể hiện cả trong ngôn ngữ và các biểu hiện văn hóa vật chất. Ví dụ, “mường-phai” là sáng tạo của các tộc người thuộc nhóm ngôn ngữ Tày Thái, được người Kinh, người Mường học hỏi, áp dụng trong thực tế và làm giàu thêm cho vốn ngôn ngữ của mình; một số từ cửa miệng của người Kinh cũng được ghép bởi 2 thành tố, “tre” (tiếng Kinh)/”pheo” (tiếng Tày Thái), “chó” (tiếng Kinh)/”má” (tiếng Tày Thái), v.v...

## Chương II. BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ TÌNH TRẠNG DỄ TỒN THƯƠNG

### 2.1. Một số biểu hiện chính của BĐKH và thiên tai tại các tỉnh miền núi phía Bắc

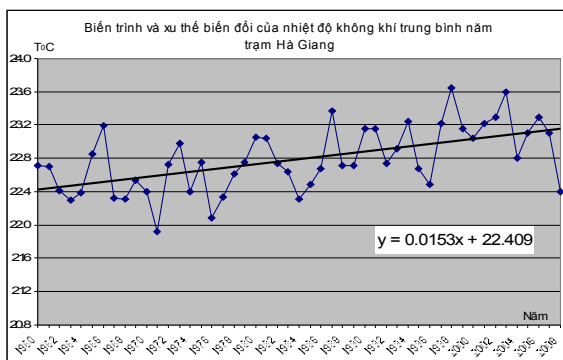
Biến đổi khí hậu không đồng nghĩa với thiên tai. Đó là 2 hiện tượng tự nhiên song hành nhưng có quan hệ chặt chẽ với nhau; bởi trong nhiều trường hợp, thiên tai là hệ quả trực tiếp của biến đổi khí hậu. Ở khu vực miền núi phía Bắc, biến đổi khí hậu được thể hiện qua hiện tượng nhiệt độ tăng và các hiện tượng thời tiết cực đoan như sự thay đổi cực nhiệt độ, nắng nóng kéo dài hơn, rét đậm kéo dài hơn, mưa lớn tập trung hơn nhưng cũng có những đợt khô hạn kéo dài hơn. Mưa lớn tập trung dễ dẫn đến lũ lụt, lũ ống/lũ quét. Hiện tượng núi lở hay sạt lở đất có nguyên nhân sâu xa từ tính chất thiếu ổn định của cấu trúc địa chất, nhưng mưa lớn tập trung thường là giọt nước cuối cùng làm tràn ly thúc đẩy quá trình diễn ra nhanh hơn. Điều đó đã được chứng minh qua các sự kiện sạt lở đất ở xã Phìn Ngan (huyện Bát Xát, tỉnh Lào Cai) tháng 9 năm 2004 hay ở xã Chế Cu Nha (huyện Mường Chai, tỉnh Yên Bái) tháng 10 năm 2010. Cực nhiệt độ thay đổi mà biểu hiện cụ thể là các đợt rét đậm/rét hại kéo dài liên tiếp xảy ra trong các năm 2008 và 2010 thực sự đã trở thành thảm họa thiên tai với hàng vạn con trâu bò bị chết, hàng ngàn héc-ta lúa và hoa màu bị mất trắng.

Đối với hiện tượng nhiệt độ không khí tăng, kết quả phân tích số liệu khí tượng thủy văn ở đới trạm Hà Giang và Bắc Quang cho thấy nhiệt độ không khí trung bình năm lần lượt tăng  $0.6^{\circ}\text{C}$  và  $0.8^{\circ}\text{C}$  trong vòng 50 năm qua (từ 1960 đến 2008). Tuy nhiên, sự tăng nhiệt độ không khí diễn ra không giống nhau giữa các mùa trong năm. Vào mùa mưa (từ tháng 5 đến tháng 10) nhiệt độ không khí đo ở đới trạm Hà Giang và Bắc Quang tăng lần lượt  $0.5^{\circ}\text{C}$  và  $0.75^{\circ}\text{C}$  và sự tăng nhiệt độ không khí vào mùa hè (từ tháng 11 đến tháng 4) lần lượt tương ứng  $0.6^{\circ}\text{C}$  và  $1^{\circ}\text{C}$  trong vòng 50 năm qua (Dang Thu Phuong. *et al.*, 2009). Kết quả phân tích hồi quy đơn biến cho thấy nhiệt độ không khí hàng năm tăng biến động trong khoảng  $0.012-0.015^{\circ}\text{C}$ , tùy thuộc mùa vụ và vị trí đới trạm (Đồ thị 1, 2... 6)

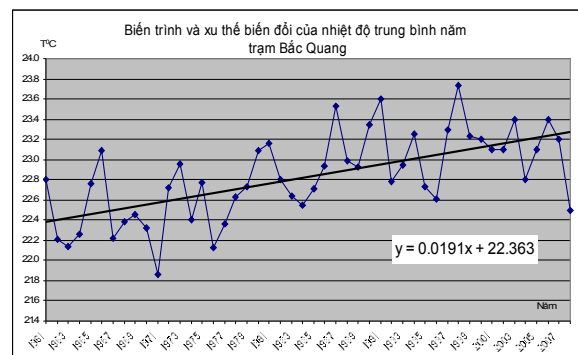
#### Hộp 1: Nhận định chung về tình hình BĐKH ở các tỉnh MNPB

Từ năm 1951 đến năm 2000, nhiệt độ trung bình năm ở VN đã tăng lên  $0.7^{\circ}\text{C}$ . Nhiệt độ trung bình năm từ 1961 đến 2000 cao hơn trung bình năm từ 1931 đến 1960. Số đợt không khí lạnh ảnh hưởng tới Việt Nam giảm đi rõ rệt trong thời gian từ 1990 đến 2010 Năm 1994 và năm 2007 chỉ có 15-16 đợt không khí lạnh bằng 56% trung bình nhiều năm. Biểu hiện dị thường gần đây nhất về khí hậu trong bối cảnh BĐKH toàn cầu là đợt không khí lạnh gây rét đậm, rét hại kéo dài 38 ngày trong tháng 1 và 2 năm 2008.

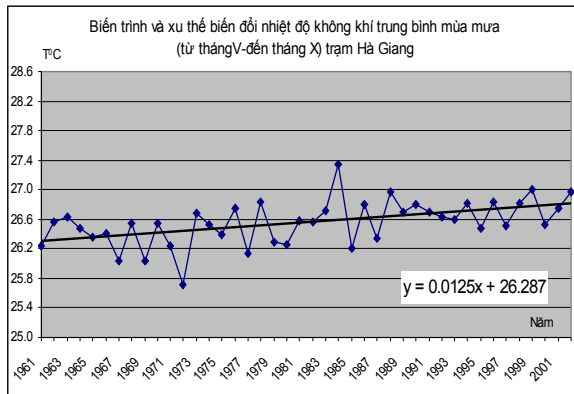
Nguồn: NTP-RCC (2008)



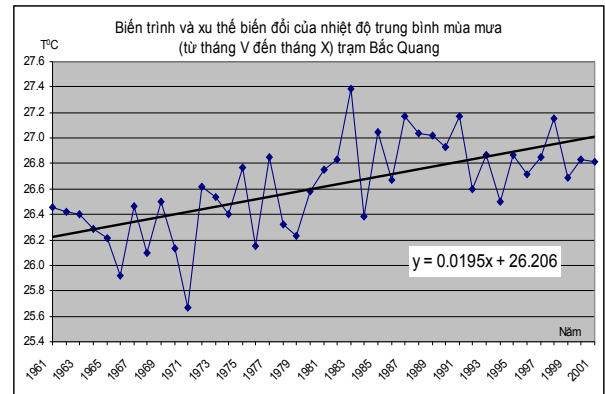
Đồ thị 1: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Hà Giang



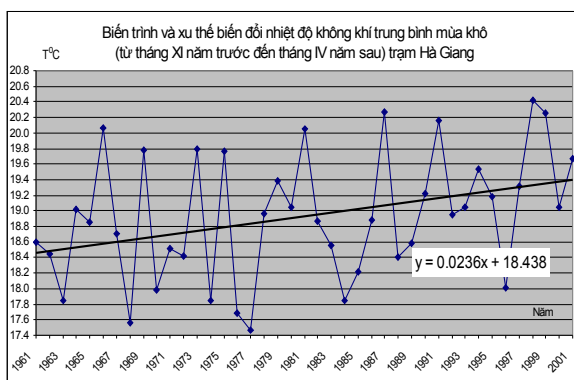
Đồ thị 2: Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Bắc Quang



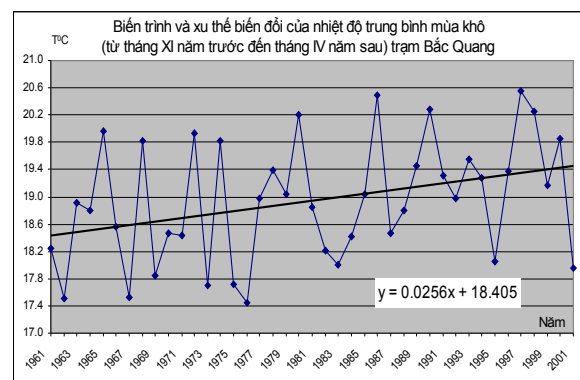
**Đồ thị 3:** Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đèo trạm Hà Giang



**Đồ thị 4:** Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đèo trạm Bắc Quang



**Đồ thị 5:** Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đèo trạm Hà Giang



**Đồ thị 6:** Thay đổi nhiệt độ không khí hàng năm vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đèo trạm Bắc Quang

Kết quả nghiên cứu ở Bắc Kạn cho biết nhiệt độ không khí cao được xác định vào tháng 12 năm 2002 và năm 2007, lần lượt là 20.6°C và 18.1°C, cao hơn khoảng 4 và 1.5°C so với nhiệt độ trung bình của tháng 12 trong vòng 8 năm từ 2001-2008. Tương tự như vậy nghiên cứu cũng chỉ ra nhiệt độ cao bất thường vào tháng 10 và 11 năm 2006, khoảng 1,5 đến 2.2°C cao hơn so với nhiệt độ trung bình của tháng 10 và 11 trong vòng 8 năm từ 2001-2008 (Center for Sustainable Rural Development., 2009). Trong khi đó nhiệt độ không khí trung bình giảm một cách đáng kể vào tháng 1 và tháng 2, đặc biệt vào năm 2008 nhiệt độ trung bình lần lượt là 13.5 và 12.4°C; thấp hơn so với nhiệt độ trung bình tháng 1 và 2 từ năm 2001-2008 với 15.2 và 17.2 °C. Nhiệt độ xuống thấp đã gây nên hiện tượng rét đậm và rét hại kỷ lục vào năm 2008.

Song song với các số liệu thống kê, ý kiến của người dân trong thảo luận nhóm tại thôn Khuôn Làng, xã Tùng Bá, thôn Nậm Dầu và thôn Nậm Thanh, xã Ngọc Linh huyện Vị Xuyên cho thấy thời tiết nóng hơn và kéo dài hơn, đặc biệt vào năm 2006 và 2009, mùa đông đến chậm hơn, ít lạnh hơn nhưng lại có những đợt rét đậm, rét hại kéo dài, hạn hán nghiêm trọng hơn so với trước đây (Thảo luận nhóm, 2011). Trùng hợp với ý kiến của người dân, ông Lưu Đình Phát - chủ tịch huyện Vị Xuyên - cho biết “Tôi là người sống ở Hà Giang, chưa bao giờ dòng sông Lô cạn như năm nay, 2011, chưa bao giờ tôi chứng kiến một đợt rét như năm 2008 và năm 2010”.

Song song với nghiên cứu sự thay đổi nhiệt độ không khí, sự thay đổi lượng mưa cũng được các nhà nghiên cứu quan tâm. Biểu hiện của biến đổi khí hậu thường được thể hiện qua sự biến động về lượng mưa theo không gian và thời gian. Một số địa điểm mưa nhiều hơn trong

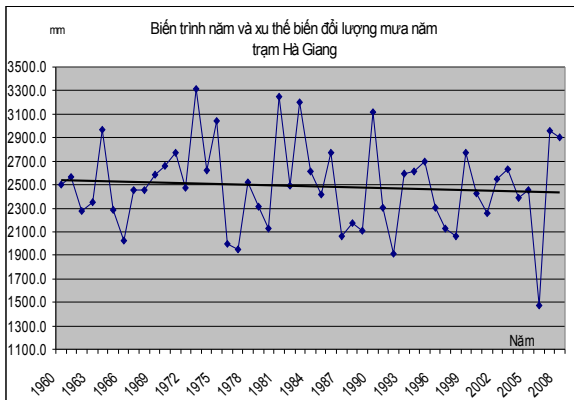
khi đó nơi khác lại có lượng mưa ít hơn; mùa mưa có nhiều mưa hơn và mùa khô có ít mưa hơn. Trên cơ sở số liệu thu thập được ở đới trạm Hà Giang và Bắc Quang, Đặng Thu Phương và các cộng sự (2009) cho biết tổng lượng mưa hàng năm giảm theo thời gian từ năm 1960 đến năm 2008 (đồ thị 8, 9...13). Trong vòng 50 năm qua tổng lượng mưa đo được ở trạm Bắc Quang giảm khoảng 300mm và ở trạm Hà Giang giảm khoảng 100mm.

## Hộp 2: Nhận định của người dân về lượng mưa trong những năm qua

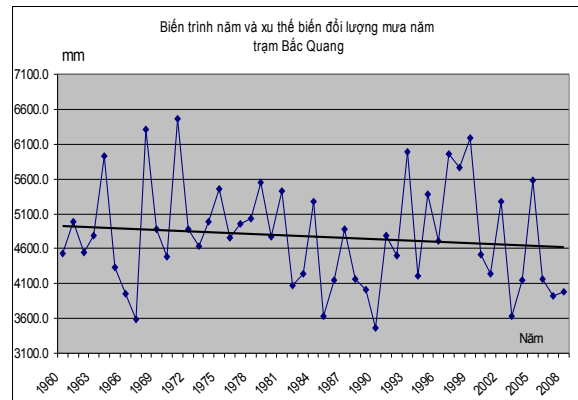
Trong các cuộc thảo luận nhóm tại thôn Khuôn Làng (xã Tùng Bá), thôn Nậm Dầu và thôn Nậm Thanh (xã Ngọc Linh, huyện Vị Xuyên), người dân cho biết là những năm gần đây lượng mưa thay đổi thất thường, lượng mưa giảm rõ rệt nhưng lại tập trung nhiều vào một số thời điểm nhất định và diễn ra rất nhanh nhưng với một lượng lớn.

*Kết quả tham vấn cộng đồng tại Hà Giang, tháng 9 năm 2011*

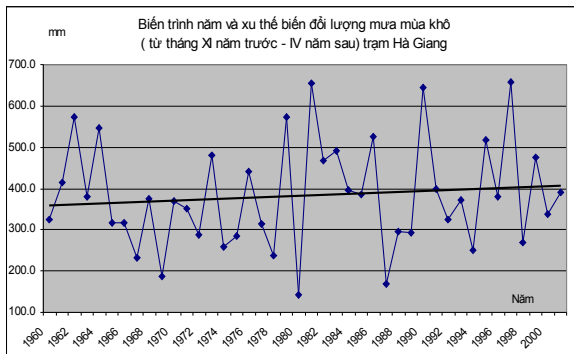
Lượng mưa ở Bắc Kạn cũng có sự biến động đáng kể giữa các tháng trong năm, lượng mưa đạt thấp trong giai đoạn từ tháng 10 đến tháng 3 năm sau (khoảng 15.7-44.4ml/tháng) và tăng cao trong khoảng từ tháng 6 đến tháng 8 (khoảng 240-330ml/tháng). Lượng mưa cao bất thường được quan sát vào từ tháng 9 đến tháng 11 năm 2008; lần lượt 278.2ml; 137.4 ml và 141.1ml so với 121ml; 42.8 ml và 44.4 ml của trung bình lượng mưa các tháng trong giai đoạn từ tháng 9 đến 11 của 8 năm từ 2001-2008. Một khía cạnh khác về sự thay đổi lượng mưa là thời gian mưa ngắn hơn, nhưng cường độ lại cao hơn (Center for Sustainable Rural Development., 2009).



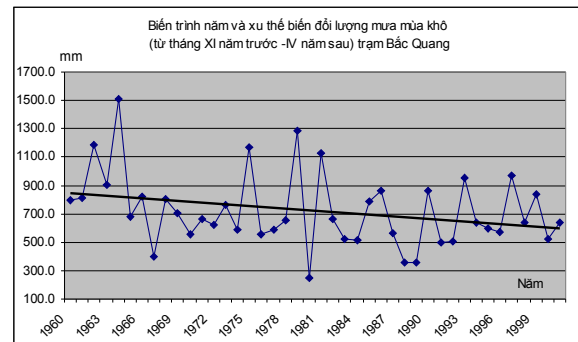
**Đồ thị 7:** Biến động lượng mưa hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Hà Giang



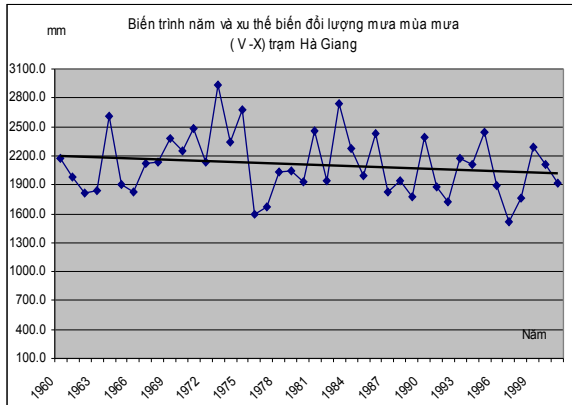
**Đồ thị 8:** Biến động lượng mưa hàng năm từ 1960 đến 2008, số liệu tại đới trạm Bắc Quang



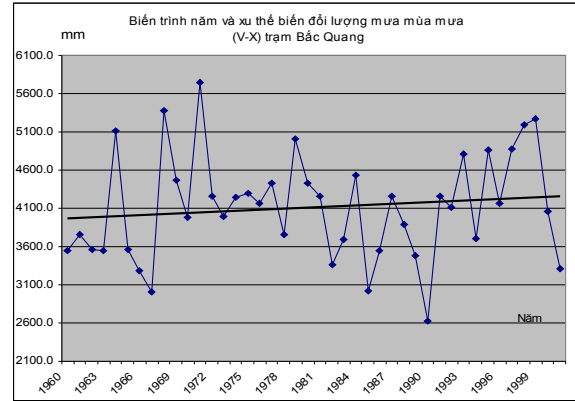
**Đồ thị 9:** Biến động lượng mưa vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Hà Giang



**Đồ thị 10:** Biến động lượng mưa vào mùa khô từ 1960 đến 2001, số liệu tại đới trạm Bắc Quang



**Đồ thị 11:** Biến động lượng mưa vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đời trạm Hà Giang



**Đồ thị 12:** Biến động lượng mưa vào mùa mưa từ 1960 đến 2001, số liệu tại đời trạm Bắc Quang

Khía cạnh khác của biến đổi khí hậu là các hiện tượng thời tiết cực đoan. Theo Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu vùng/khu vực được dự tính chịu tác động lớn nhất của các hiện tượng khí hậu cực đoan nói trên là dải ven biển Trung bộ, vùng núi phía Bắc và Bắc Trung bộ, vùng đồng bằng Bắc bộ và đồng bằng sông Cửu Long (Bộ Tài Nguyên và Môi Trường, 2008). Theo trích dẫn của Chaudhry & Ruyschaert (2007), vùng núi phía Bắc thường xảy ra hiện tượng lũ quét, sạt lở đất và động đất trong khi đó các vùng khác như vùng miền Trung thường xảy ra nhiễm mặn, xâm thực, hạn hán, lũ lụt... và miền Nam thường xảy ra lũ sông, triều dâng và nhiễm mặn. Thống kê của Committee of flood and Storm Control, từ năm 2000 đến 2009 có tổng cộng 96 đợt lũ quét diễn ra ở khu vực miền núi Phía Bắc, Ven biển miền Trung và Tây nguyên, đặc biệt là các đợt lũ quét diễn ra ở tỉnh Lai Châu và Sơn La năm 1994, 1996, 2000 và 2002; ở tỉnh Lào Cai, Hà Giang, và Cao Bằng năm 2000, 2001, 2002 và 2004 (Lê Xuân Trường., 2009).

Kết quả nghiên cứu ở huyện Vị Xuyên, tỉnh Hà Giang cho biết rét đậm rét hại, ngập úng, sạt lở đất, lũ quét, hạn hán là những hiện tượng thời tiết cực đoan thường diễn ra trên địa bàn huyện (Thảo luận nhóm, 2011).

Nghiên cứu Oxfam Geat Britain ở tỉnh Lào cai cho biết lũ quét là loại thiên tai nguy hiểm nhất, tiếp đến là rét đậm, rét hại và sạt lở đất (Oxfarm Great Britain in Vietnam, 2008). Nghiên cứu đã đề cập cụ thể đến đợt rét đậm rét hại kéo dài từ 15/1 đến 21/2/2008 với nhiệt độ trung bình ở Sapa giao động trong khoảng từ 0.7 đến 1.7<sup>0</sup>C, có những ngày nhiệt độ xuống đến 0.5<sup>0</sup>C, kèm theo tuyết rơi và nước đóng băng. Đặc biệt miền núi phía Bắc vừa hứng chịu đợt rét đậm rét hại vào năm 2010, nhiệt độ xuống thấp dưới -4<sup>0</sup>C (Joint Advocacy Networking Initiative in Vietnam (JANI, 2011).

Kết quả nghiên cứu của Trung tâm Phát triển Nông thôn bền vững tại Bắc Kạn cho thấy các hiện tượng thời tiết cực đoan và hậu quả tiếp theo thường diễn ra như hạn hán, lũ quét, sạt lở đất và xói mòn đất. Các hiện tượng này thay đổi cả về tần suất, cường độ và tính thất thường.

**Bảng 2: Xu hướng biến đổi khí hậu ở tỉnh Bắc Kạn**

| Thời tiết                                  | Mưa  |
|--|--|
| Khuynh hướng chuyển từ 04 mùa thành 02 mùa | Thời gian mỗi lần mưa ngắn hơn<br>Cường độ mưa cao hơn<br>Mùa mưa kéo dài hơn (tháng 2 đến tháng 10) |
| Nguồn nước                                 | Nhiệt độ   |

|   |  |
|---|--|
| Số lượng và chất lượng nước giảm<br>Nhiều sông suối cạn vào mùa khô<br>Mực nước cao hơn vào mùa mưa | Sai khác nhiều hơn giữa ngày và đêm<br>Mùa hè nóng hơn<br>Xảy ra các đợt rét đậm rét hại |
| <i>Hạn</i>  | <i>Gió lốc</i>   |
| Cường độ cao hơn<br>Tần suất xuất hiện nhiều hơn  | Cường độ cao hơn<br>Thường kết hợp với mưa đá  |
| <i>Lũ/lũ quét</i>   | <i>Sấm sét/mưa đá</i>  |
| Cường độ cao hơn<br>Tần suất xuất hiện nhiều hơn  | Cường độ cao hơn<br>Tần suất xuất hiện nhiều hơn   |
| <i>Xói mòn đất</i>  | <i>Sạt lở đất</i>  |
| Cường độ cao hơn<br>Tần suất xuất hiện nhiều hơn  | Cường độ cao hơn<br>Tần suất xuất hiện nhiều hơn   |

*Nguồn: Center for Sustainable Rural Development (2009)*

Tùy theo các địa điểm khác nhau mà cường độ và tần suất xuất hiện các hiện tượng thời tiết cực đoan là khá nhau. Nghiên cứu về biểu hiện của biến đổi khí hậu ở xã Phương Viên, huyện Chợ Đồn và xã Quảng Chu huyện Chợ Mới ở tỉnh Bắc Kạn cho thấy ở xã Phương Viên hiện tượng thời tiết cực đoan được sắp xếp theo mức độ nghiêm trọng giảm dần như sau: lũ quét, sạt lở đất, xói mòn đất, mưa đá và sấm sét, trong khi đó ở xã Quảng Chu là lũ lụt/lũ quét, ngập úng, hạn hán, xói mòn đất (*Center for Sustainable Rural Development., 2009*). Sự khác nhau giữa các vùng về tần suất và cường độ của các hiện tượng thời tiết cực đoan có lẽ do sự khác nhau về địa hình phân bố.

Tóm lại, các kết quả nghiên cứu từ các số liệu khí tượng thủy văn tại các đới trạm và kết quả thu thập trực tiếp từ người dân đã cho thấy biến đổi khí hậu đã và đang diễn ra tại các tỉnh miền núi phía Bắc, được thể hiện thông qua nhiệt độ tăng và các hiện tượng thời tiết cực đoan. Một số hiện tượng phổ biến như sạt lở đất, lũ quét, hạn hán. Cần lưu ý rằng một số hiện tượng là biểu hiện của biến đổi khí hậu, một số là hậu quả trực tiếp do các hoạt động của con người. Sạt lở đất do hoạt động khai khoáng là một ví dụ điển hình ở huyện Vị Xuyên tỉnh Hà Giang. Ngoài ra hoạt động khai khoáng còn gây ô nhiễm môi trường, đặc biệt là môi trường nước, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe con người, cây trồng và vật nuôi.

Biến đổi khí hậu tiềm tàng luôn là vấn đề quan tâm của các nhà nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách, đặc biệt là các chính sách ứng phó. Xác định biến đổi khí hậu tiềm tàng không phải là vấn đề đơn giản và thông thường căn cứ vào các kịch bản. Việc xây dựng kịch bản biến đổi khí hậu phụ thuộc vào kịch bản phát thải nhà kính. Ở Việt Nam hai kịch bản được lựa chọn là kịch bản trung bình của nhóm các kịch bản phát thải cao (kịch bản A2) và kịch bản trung bình của nhóm các kịch bản phát thải vừa (kịch bản B2). Các kịch bản biến đổi khí hậu đối với nhiệt độ và lượng mưa được xây dựng cho bảy vùng khí hậu của Việt Nam: Tây Bắc, Đông Bắc Bộ, Đồng bằng Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ, Tây Nguyên và Nam Bộ. Thời kỳ chuẩn làm cơ sở để so sánh là 1980-1999 (cũng là thời kỳ chuẩn trong báo cáo đánh giá lần thứ 4 của IPCC). Theo các kịch bản, nhiệt độ mùa đông tăng nhanh hơn so với nhiệt độ mùa hè ở tất cả các vùng khí hậu. Nhiệt độ ở các vùng khí hậu phía Bắc tăng nhanh hơn so với các vùng khí hậu phía Nam. Theo kịch bản trung bình (B2) vào cuối thế kỷ 21, nhiệt độ trung bình năm tăng lên 2.6°C ở Tây Bắc, 2.5°C ở Đông Bắc bộ, 2.4°C ở Đồng bằng Bắc bộ, 2.8°C ở Bắc Trung bộ, 1.9°C ở Nam Trung bộ, 1.6°C ở Tây Nguyên và 2.0°C so với trung bình thời kỳ 1980 - 1999. Lượng mưa mùa khô giảm ở hầu hết



các vùng khí hậu của nước ta, đặc biệt là các vùng khí hậu phía Nam. Lượng mưa mùa mưa và lượng mưa năm có thể tăng ở tất cả các vùng khí hậu. Theo kịch bản trung bình (B2) vào cuối thế kỷ 21, lượng mưa năm có thể tăng khoảng 7 - 8% ở Tây Bắc, Đông Bắc bộ, Đồng bằng Bắc bộ, Bắc Trung bộ và từ 2 - 3% ở Nam Trung bộ, Tây Nguyên, Nam bộ so với trung bình thời kỳ 1980 – 1999 (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2009).

## 2.2. Tác động của BĐKH và tình trạng dễ tổn thương với biến đổi khí hậu

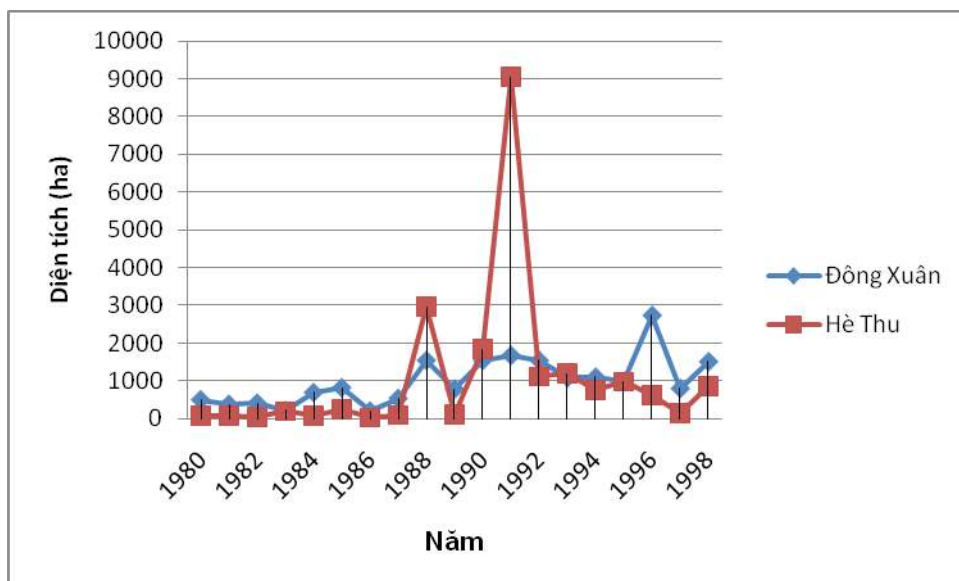
Ở Việt Nam những lĩnh vực được đánh giá là dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu bao gồm: nông nghiệp và an ninh lương thực, tài nguyên nước, sức khỏe. Vùng bị dễ tổn thương nhất là ven biển và miền núi. Đối tượng dễ bị tổn thương nhất và người nghèo, phụ nữ và trẻ em và đồng bào dân tộc thiểu số (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2008). Phần lớn cộng đồng dân cư ở miền núi phía Bắc là dân tộc thiểu số với nguồn thu nhập chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp (Minot *et al.*, 2003), hơn thế nữa vùng núi phía Bắc có thể được xem là nơi nghèo nhất của cả nước. Tỷ lệ nghèo vào năm 2010 ở một số tỉnh rất cao, ví dụ tỷ lệ nghèo đói ở Lạng Sơn, Bắc Kạn, Thanh Hóa và Yên Bái lần lượt là 27.5%; 32.1%; 25.3% và 26.5%. Do vậy, miền núi phía Bắc là nơi chịu tác động mạnh nhất và dễ tổn thương nhất do biến đổi khí hậu gây ra. Dưới đây là một số phân tích về ảnh hưởng/tác động của biến đổi khí hậu đến các ngành sản xuất và tình trạng dễ tổn thương.

### 2.2.1. Tác động của biến đổi khí hậu đến các ngành sản xuất khác nhau

#### 2.2.1.1. Tác động của biến đổi khí hậu đến ngành trồng trọt

Sản xuất trồng trọt đóng vai trò quan trọng trong đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số vùng núi phía Bắc. Biến đổi khí hậu tác động đến sản xuất của ngành trồng trọt ở miền núi phía Bắc thông qua một số khía cạnh sau:

- Một số biểu hiện của BĐKH làm mất diện tích đất canh tác. Miền núi phía Bắc vốn được đặc trưng bởi địa hình phức tạp và có ít diện tích đất canh tác. Một số biểu hiện của biến đổi khí hậu như sạt lở đất, lũ quét làm mất diện tích đất canh tác làm hạn chế nguồn vốn sinh kế cho người dân, đặc biệt là người nghèo. Hạn hán, rét đậm rét hại làm giảm hoặc phá hủy các diện tích đã được gieo trồng từ đó giảm sản lượng lương thực sản xuất được. Kết quả nghiên cứu ở miền núi phía Bắc cho thấy diện tích đất nông nghiệp mất vào vụ đông xuân và hè thu hàng năm do hạn hán giao động trong khoảng từ 25 đến 9050 ha (đồ thị 14).



**Đồ thị 13:** Diện tích đất nông nghiệp bị mất do hạn hán ở vùng núi phía Bắc từ năm 1980 đến 1998 (Lau, 2000)

Theo báo cáo của Ủy ban Nhân dân tỉnh Hà Giang (2011), năm 2011 hạn hán kéo dài trên địa bàn tỉnh cho nên diện tích gieo trồng chỉ đạt 93% so với kế hoạch, toàn tỉnh có 1,820 ha lúa bị hạn trong đó có khoảng 120 ha lúa phải gieo cấy lại, diện tích mất trắng lên đến 20ha.

Tác động của biến đổi khí hậu làm mất diện tích đất canh tác, một số hoạt động của con người còn góp phần làm trầm trọng hơn tác động của biến đổi khí hậu. Hoạt động khai khoáng ở xã Tùng Bá, huyện Vị Xuyên là một ví dụ điển hình.

### **Hộp 3: Mức độ thiệt hại do thiên tai sẽ càng nặng nề hơn nếu kèm theo nhân tai**

Hộ chị Trương Thị Hiếu, 41 tuổi, thôn Khuôn Làng, xã Tùng Bá huyện Vị Xuyên, gia đình có 2 khẩu trong độ tuổi lao động nhưng trong đó có 1 người bị khuyết tật. Hộ có tổng diện tích đất trồng lúa là 2700m<sup>2</sup>. Lũ quét vào năm 2010, 1500 m<sup>2</sup> lúa đang trổ bông bị ngập nên không thể thu hoạch. Năm 2011 toàn bộ diện tích lúa nêu trên bị vùi lấp và không thể khắc phục được.

Hộ chị Vương Thị Xuyên, 46 tuổi, thôn Khuôn Làng, xã Tùng Bá huyện Vị Xuyên, gia đình có 4 khẩu, đã sống 4 đời tại thôn. Theo Chị trước đây lũ nhỏ không gây thiệt hại lớn, từ năm 2007 đến nay công ty Hoàng Bách vào khai quặng, lu quét xảy ra nhiều và mức độ lớn làm thiệt hại nhiều, gia đình bị vùi lấp đất trồng 02 vụ lúa với diện tích 3,500 m<sup>2</sup>. Gia đình khắc phục bằng cách xúc đất đá đi. Song đến vụ lúa sau, công ty An Thông vào khai quặng, diện tích đất trồng lúa ở trên tiếp tục bị vùi lấp và không thể khắc phục được.

*Kết quả phỏng vấn sâu, 2011*

- Rét đậm rét hại cũng làm thiệt hại lớn đến sản xuất lúa. Đợt rét đậm rét hại vào năm 2008 ở miền núi phía Bắc đã phá hủy khoảng 100.000 ha lúa, ước tính tổng thiệt hại do đợt rét này lên đến 30 triệu đô la (Oxfam International in Vietnam., 2008). Riêng ở tỉnh Lào Cai đợt rét đậm này đã gây thiệt hại hơn 84 tấn lúa giống do người dân phải gieo trồng lại sau khi đợt rét đậm đi qua. Không những chỉ tác động đến sản xuất lúa, các hiện tượng thời tiết cực đoan còn ảnh hưởng trực tiếp đến sản xuất lâm nghiệp, cây ăn quả và hoa màu trong vườn. Kết quả nghiên cứu ở Bắc Kạn cho thấy lũ quét và lụt đã ảnh hưởng trực tiếp đến cây lương thực, hoa màu, cây ăn quả và cây lâm nghiệp làm mất diện tích đất canh tác và giảm năng suất (Center for Sustainable Rural Development., 2009).
- Không những làm mất diện tích đất canh tác, biến đổi khí hậu làm suy thoái đất từ đó làm thay đổi hình thức sử dụng đất dẫn đến thay đổi phân bố cây trồng (Nyong, 2008) và giảm năng suất. Sự thay đổi phân bố cây trồng nhiều khi không được theo kịp bởi người dân hay các chính sách hỗ trợ của chính phủ.
- Nhiệt độ tăng làm thay đổi quá trình sinh trưởng của cây trồng, thời vụ cũng như sự phân bố cây trồng (Adejuwon, 2004), từ đó làm giảm năng suất và chất lượng cây trồng (Dow & Downing, 2007), đặc biệt là các loại cây cung cấp lương thực cho con người. Nhiệt độ tăng làm giảm nguồn nước tự nhiên cung cấp cho cây trồng từ có ảnh hưởng đến diện tích đất có thể canh tác và chất lượng của cây trồng. Đặc biệt, do tính chất địa hình, giảm nguồn nước tự nhiên do nhiệt độ tăng ở vùng núi phía Bắc nghiêm trọng hơn so với các nơi khác.
- Tăng lượng mưa (ví dụ như mức độ, thời gian và tính thay đổi) gây ngập úng cho nhiều vùng đồi dào nước (Rex *et al.*, 2007). Kết quả nghiên cứu ở tỉnh Lào Cai và Bắc Kạn cho thấy ngập úng đã gây tác động không nhỏ đến sản xuất trồng trọt.
- Nhìn chung, sinh vật gây ra dịch bệnh và các loại sâu hại phát triển tốt hơn khi nhiệt độ cao trong điều kiện cung cấp nước tối ưu. Vì vậy sự ẩm lên toàn cầu có khả năng mở rộng sự phân bố các loại dịch bệnh và sâu hại trên cây trồng. Khí hậu đang

có khuynh hướng ấm hơn vào mùa đông có thể cho phép thời kỳ trũng của côn trùng vượt qua mùa đông và kết quả gây nên dịch bệnh trong suốt mùa vụ gieo trồng. Kết quả thảo luận nhóm trong nghiên cứu đánh giá nhu cầu giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu ở Bắc Kạn cho thấy dịch bệnh cây trồng được xác định là một trong những hậu quả do tác động của biến đổi khí hậu gây nên (Center for Sustainable Rural Development., 2009).

Biến đổi khí hậu thông qua nhiệt độ tăng và các hiện tượng thời tiết cực đoan đã ảnh hưởng một cách tổng hợp đến năng suất và chất lượng cây trồng. Kết quả nghiên cứu ở Bắc Kạn cho thấy tác động của biến đổi khí hậu có thể làm giảm từ 30 đến 100% năng suất của cây trồng (Center for Sustainable Rural Development., 2009), từ đó gây mất an ninh lương thực và nghèo đói cho người dân.

#### 2.2.1.2. Tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất chăn nuôi

- Có nhiều nguyên nhân dẫn đến dịch bệnh của vật nuôi. Để chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa biến đổi khí hậu và dịch bệnh vật nuôi là điều không dễ và nhiều khi không cần thiết. Nhiều nghiên cứu quy nạp rằng biến đổi khí hậu là nguyên nhân quan trọng dẫn đến dịch bệnh trên vật nuôi (Thornton *et al.*, 2007; Thornton & Mario, 2008). Kết quả nghiên cứu ở vùng núi phía Bắc cho thấy dịch bệnh xảy ra nhiều hơn trong những năm gần đây, ví dụ dịch Lở mồm long móng diễn ra vào năm 2006 ở tỉnh Bắc Kạn, gây thiệt hại lớn đến chăn nuôi trâu bò của tỉnh (Center for Sustainable Rural Development., 2009). Kết quả thảo luận nhóm phụ nữ người Tày và người Hán ở xã Ngọc Linh, huyện Vị Xuyên, tỉnh Hà Giang cho thấy dịch bệnh xảy ra trên trâu bò và lợn xảy ra ngày càng nhiều hơn, đặc biệt trong những năm gần đây, thậm chí dịch bệnh xảy ra trên cả gia súc đã được tiêm phòng. Khi nhiệt độ tăng sẽ hỗ trợ cho việc lan truyền mầm bệnh đến những vùng lạnh hơn, cả những hệ thống ở vùng cao (như bệnh tụ huyết trùng) hoặc trong đến những vùng có khí hậu ôn hòa hơn. Thay đổi lượng mưa cũng có thể ảnh hưởng rộng đến sự di chuyển dịch bệnh trong những năm ẩm ướt. Trong khi đó người nghèo sống ở vùng cao không có khả năng tiếp cận được với các dịch vụ thú y dẫn đến bùng nổ dịch bệnh trên vật nuôi và kết quả tăng tỷ lệ chết gia súc, gia cầm (Gorforth, 2008). Thêm vào đó khi dịch bệnh diễn ra, thị trường quay lưng lại với sản phẩm chăn nuôi. Điều này thêm một lần nữa gây thiệt hại lớn cho người chăn nuôi, đặc biệt là nông dân nghèo có hoạt động chăn nuôi là những người có các hoạt động sinh kế dễ bị tổn thương nhất do BĐKH (Rex *et al.*, 2007; Gorforth, 2008).
- Một trong những tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất chăn nuôi là thay đổi sự có sẵn nguồn thức ăn cho chăn nuôi. Nhiệt độ xuống thấp hoặc tăng cao đều làm giảm diện tích đồng cỏ cho chăn nuôi gia súc nhai lại và giảm năng suất cây trồng cung cấp lương thực cho gia súc dạ dày đơn (Thornton *et al.*, 2007; Thornton & Mario, 2008; Barry *et al.*, không rõ năm). Nhiệt độ thấp (rét đậm và rét hại) làm khan hiếm nguồn thức ăn cho vật nuôi đồng thời làm giảm khả năng đề kháng của cơ thể, tăng nguy cơ mắc bệnh từ đó gây chết vật nuôi. Đợt lạnh ở vùng núi phía Bắc vào năm 2008 đã làm chết hơn 60,000 con trâu bò, trong đó riêng tỉnh Lào Cai có 18,760 con trâu bò chết (Oxfarm Great Britain in Vietnam., 2008), đợt lạnh năm 2010 ở tỉnh Hà Giang đã làm cho 7,538 con trâu bò bị chết (Ủy Ban Nhân Dân tỉnh Hà Giang., 2011) là một ví dụ điển hình. Một ví dụ điển hình khác là tác động của rét đậm rét hại đến sản xuất chăn nuôi ở xã Tùng Bá, huyện Vị Xuyên tỉnh Hà Giang. Xã có tổng số hộ khoảng 1,300 với dân số khoảng 7,100 người, nhưng năm 2008 có đến 333 con trâu bò chết, năm 2009 có 300 con chết và năm 2010 có 176 con chết, ngoài ra còn gây thiệt hại đến 3.3 tấn giống lúa lai (giá trung bình 1kg

giống lúa lai vào khoảng 40,000 VND). Đây là một thiệt hại lớn cho một xã miền núi như Tùng Bá.

- Nhiệt độ tăng vào mùa hè dẫn đến nhu cầu nước cho vật nuôi tăng lên rõ rệt, trong khi đó nguồn nước cung cấp không được đáp ứng một cách đầy đủ. Biến đổi khí hậu có thể làm giảm khả năng sinh trưởng và sản xuất của vật nuôi như giảm tăng trọng, sinh sản và sản xuất sữa (Rex *et al.*, 2007) thông qua giảm chất lượng thức ăn và tăng nhiệt độ xung quanh.

Biến đổi khí hậu không tác động giống nhau đến các loại cây trồng vật nuôi khác nhau. Kết quả nghiên cứu cho thấy tùy theo hình thức biểu hiện của biến đổi khí hậu và loại cây trồng vật nuôi mà tác động có thể khác nhau. Kết quả nghiên cứu ở Bắc Kạn cho thấy lúa, ngô và sản xuất lâm nghiệp là đối tượng chịu tác động nhiều nhất của biến đổi khí hậu (bảng 2).

**Bảng 3: Ma trận sắp xếp tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất chăn nuôi trồng trọt ở xã Phương Viên, tỉnh Bắc Kạn**

|            | Mưa lớn | Mưa đá | Bệnh vật nuôi | Hạn hán | Sạt lở đất | Lụt |
|------------|---------|--------|---------------|---------|------------|-----|
| Lúa        | 14      | 14     | 0             | 12      | 12         | 16  |
| Lợn        | 0       | 0      | 10            | 0       | 0          | 0   |
| Gia cầm    | 0       | 0      | 10            | 0       | 0          | 0   |
| Lâm nghiệp | 6       | 2      | 0             | 10      | 8          | 11  |
| Trâu       | 0       | 0      | 9             | 0       | 0          | 0   |
| Ngô        | 12      | 10     | 0             | 8       | 7          | 14  |

*Nguồn: Center for Sustainable Rural Development (2009)*

Ngoài các tác động của biến đổi khí hậu đến trồng trọt và chăn nuôi, biến đổi khí hậu còn có tác động đến sản xuất lâm nghiệp, rừng và môi trường. Mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu và lâm nghiệp là mối quan hệ đan xen khó phân biệt được một cách rạch ròi nguyên nhân và kết quả. Khai thác và sử dụng rừng bất hợp lý góp phần gây nên biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu thúc đẩy sự gia tăng thiên tai, thông qua các hiện tượng như hạn hán, lũ quét, sạt lở đất gây thiệt hại lớn đến sản xuất lâm nghiệp. Chưa có nhiều nghiên cứu về tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất lâm nghiệp ở miền núi phía Bắc. Các nghiên cứu thường tiến hành theo chiều ảnh hưởng của sản xuất lâm nghiệp đến biểu hiện của biến đổi khí hậu. Theo Ủy ban Nhân dân tỉnh Hà Giang (2011), năm 2010 trên địa bàn tỉnh do nắng hạn kéo dài cho nên đã xảy ra 144 vụ cháy rừng với tổng diện tích thiệt hại là 1,175.6 ha, đặc biệt trong đó có 323 ha rừng tự nhiên.

Khi so sánh tác động của biến đổi khí hậu đến sản xuất nông nghiệp và một số lĩnh vực khác như sức khỏe con người, cơ sở hạ tầng, tài sản của hộ gia đình, kết quả thảo luận nhóm trong nghiên cứu tại một số xã ở tỉnh Bắc Kạn cho thấy sản xuất nông nghiệp (cây trồng và vật nuôi) là lĩnh vực chịu tác động mạnh nhất (Bảng 3).

**Bảng 4: Ma trận sắp xếp tác động của biến đổi khí hậu với sinh kế của người dân**

|                                   | Tài sản | Cơ sở hạ tầng | Cây trồng/vật nuôi | Sức khỏe |
|-----------------------------------|---------|---------------|--------------------|----------|
| <b>Kết quả tại xã Phương Viên</b> |         |               |                    |          |
| Hạn hán                           | 3       | 0             | 21                 | 0        |

|  |    |    |    |    |
|--|----|----|----|----|
| Lũ quét                                  | 10 | 8  | 17 | 0  |
| Mưa lớn                                  | 8  | 5  | 23 | 0  |
| Lốc                                      | 0  | 4  | 9  | 0  |
| Nhiệt độ thường xuyên thay đổi           | 0  | 0  | 9  | 8  |
| Xói mòn và thái hóa đất                  | 7  | 0  | 14 | 0  |
| Sạt lở đất                               | 2  | 0  | 5  | 0  |
| <b>Kết quả nghiên cứu ở xã Đông Viên</b> |    |    |    |    |
| Hạn hán                                  | 3  | 0  | 12 | 0  |
| Lũ                                       | 11 | 3  | 6  | 0  |
| Mưa lớn                                  | 12 | 0  | 18 | 3  |
| Bệnh vật nuôi                            | 8  | 0  | 14 | 0  |
| Xói mòn và sạt lở đất                    | 15 | 6  | 9  | 0  |
| Mưa đá                                   | 9  | 0  | 9  | 0  |
| <b>Kết quả nghiên cứu ở xã Quảng Chu</b> |    |    |    |    |
| Hạn hán                                  | 0  | 0  | 25 | 26 |
| Lũ quét                                  | 4  | 2  | 24 | 24 |
| Lụt                                      | 5  | 0  | 27 | 15 |
| Ngập úng                                 | 12 | 11 | 27 | 18 |
| Bệnh cây                                 | 8  | 7  | 17 | 8  |
| <b>Kết quả nghiên cứu ở xã Nhu Co</b>    |    |    |    |    |
| Hạn hán                                  | 14 | 7  | 13 | 15 |
| Lốc                                      | 14 | 3  | 15 | 11 |
| Bệnh vật nuôi                            | 17 | 0  | 26 | 17 |
| Bệnh cây trồng                           | 15 | 0  | 18 | 20 |
| Giảm nguồn nước                          | 14 | 0  | 20 | 19 |

*Nguồn: Center for Sustainable Rural Development (2009)*

Các nghiên cứu trước đây về tác động của biến đổi khí hậu, cũng như nhận thức của người dân và chính quyền địa phương thường tập trung vào khía cạnh kinh tế, đánh giá mức độ thiệt hại về mặt kinh tế. Rất ít các nghiên cứu đề cập đến khía cạnh xã hội của tác động của biến đổi khí hậu, như ảnh hưởng của biến đổi khí hậu đến các mối quan hệ cộng đồng, đến các đặc trưng văn hóa của các nhóm dân tộc khác nhau.

### **2.2.2. Tác động của BĐKH đến người dân các DTTS**

Bên cạnh tác động đến sản xuất nông nghiệp, biến đổi khí hậu tác động tiêu cực đến các khía cạnh khác nhau như tính mạng và sức khỏe, nhà cửa, tài sản, thu nhập và tiếp cận các dịch vụ xã hội để nâng cao kiến thức của đồng bào dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc.

Thiên tai diễn ra ở vùng núi cao phía Bắc ngày càng diễn ra với tần suất cao hơn và cường độ nặng hơn. Theo báo cáo quốc gia về giảm nhẹ thiên tai ở Việt Nam (2005), trong vòng 10 năm từ 1994-2003 ở miền núi phía Bắc có 453 người chết hoặc mất tích, 277 người bị thương và hàng chục nghìn người bị ảnh hưởng tâm lý và kinh tế; ước tính tổng thiệt hại cơ sở hạ tầng lên đến 1,700 tỷ đồng.

Kết quả nghiên cứu cho thấy từ năm 2001 đến 2008, có đến 438 người chết và 102 người bị thương do lũ quét diễn ra tại các huyện của tỉnh Hà Giang (Dang Thu Phuong. *et al.*, 2009). Đợt sạt lở đất ở Bắc Kạn vào năm 2008 gây chết 41 người và phá hủy 1300 ngôi nhà (Center for Sustainable Rural Development., 2009). Cũng tại tỉnh Bắc Kạn ước tính tổng thiệt hại do thiên tai gây ra vào năm 2006, 2007 và 2008 lần lượt là 99.8; 30.9 và 94.8 tỷ đồng, đặc biệt là đợt rét đậm rét hại vào năm 2008 gây thiệt hại khoảng 50 tỷ đồng do gia súc gia cầm chết và diện tích lúa phải gieo trồng lại. Tổng số ngôi nhà bị phá hủy lần lượt trong 3 năm nêu trên lần lượt là 2,230; 4,440 và 2,340 ngôi nhà. Đợt lũ quét và ngập úng vào tháng 5 năm 2009 gây thiệt hại khoảng 20 tỷ đồng. Tại tỉnh Hà Giang tổng thiệt hại do thiên tai năm 2010 ước tính 150 tỷ đồng, trong đó đợt rét năm 2010 đã gây thiệt hại ước tính đến gần 100 tỷ đồng, trong đó chủ yếu là thiệt hại về gia súc, lúa mạ và cây cao su (Ủy ban Nhân dân tỉnh Hà Giang., 2011).

#### **Hộp 4: Một vài ví dụ về thiệt hại về người và của do thiên tai ở các tỉnh miền núi phía Bắc**

\* Khoảng 20h ngày 13/9/2004 đã xảy ra vụ sạt lở đất một vụ sạt lở đất gây hậu quả nghiêm trọng xảy ra tại thôn Sùng Hoàng, xã Phìn Ngan, H.Bát Xát (Lào Cai). Ước tính hàng vạn khối đất đá từ đỉnh cao trong cơn mưa lớn bị sạt xuống và cuốn mất tích hơn 20 người cùng toàn bộ tài sản, hoa màu của 4 hộ cư ngụ ở đây.

\* Lúc 9h sáng 28/9/2005, nước suối Lao, suối Phà tại địa phận xã Cát Thịnh huyện Văn Chấn (Yên Bái) dâng cao gây ra trận lũ quét dữ dội, khiến 42 người chết và mất tích.

\* Ngày 23/8/2010, mưa lớn kéo dài đã gây sạt lở núi đất ở bản Háng Tàu Dê, xã Chế Cu Nha, huyện Mù Cang Chải, tỉnh Yên Bái làm mất tích 07 người dân.

*Dẫn theo các báo điện tử với từ khóa “sạt lở đất” và “lũ quét”*

Thu nhập của người dân ở miền núi phía Bắc chủ yếu dựa vào nguồn tài nguyên thiên nhiên. Trong khi đó, tình trạng nguồn tài nguyên thiên nhiên lại luôn phụ thuộc vào điều kiện thời tiết và khí hậu. Biến đổi khí hậu tác động trực tiếp đến thiên nhiên, làm hạn chế sự tiếp cận của người dân đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên do vậy ảnh hưởng đến thu nhập của họ.

Song song với những tác động trực tiếp, biến đổi khí hậu gây những tác động gián tiếp như làm cô lập và hạn chế tiếp cận thị trường tiêu thụ sản phẩm, hạn chế sự tiếp cận của người dân đến các dịch vụ phúc lợi xã hội từ đó làm cho tính tổn thương ngày càng trầm trọng hơn. Trẻ em không thể đến trường trong và sau khi thiên tai diễn ra là hiện thường thấy ở các tỉnh miền núi phía Bắc.

Như đã đề cập ở trên vùng núi phía Bắc là nơi có tỷ lệ nghèo cao so với cả nước, biến đổi khí hậu làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo thông qua việc giảm khả năng sản xuất, đặc biệt là sản xuất nông nghiệp, giảm tính chống chịu của hộ. Hơn thế nữa hạn chế tiếp cận thị trường làm hạn chế các hoạt động đa dạng hóa thu nhập (như và một hình thức ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu) để bù đắp lại sự tác động của biến đổi khí hậu đến nguồn tài nguyên thiên nhiên, nguồn thu nhập chính của người dân miền núi.

Thiên tai như lũ quét, sạt lở đất gây thiệt hại tính mạng con người, các hình thức khác của biến đổi khí hậu, ví dụ khi nhiệt độ tăng cao hoặc xuống thấp thường ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân, đặc biệt là trẻ em. Một số bệnh phổ biến như ho, sốt và tiêu chảy. Kết quả thảo luận tại thôn Khuôn Làng xã Tùng Bá, huyện Vị Xuyên cho biết mấy năm gần đây

thời tiết thay đổi trẻ em và người già hay bị bệnh hơn. Nhiệt độ thay đổi cũng làm hạn chế sự tiếp cận của người dân đến nguồn tài nguyên thiên nhiên từ đó ảnh hưởng đến sinh kế của họ. Nhiệt độ tăng cao và kéo dài gây hạn hán, làm hạn chế nguồn nước, đặc biệt là các hộ gia đình sống ở vùng cao, từ đó ảnh hưởng đến tình trạng sức khỏe đồng thời tăng gánh nặng cho phụ nữ và trẻ em trong việc đảm bảo nguồn nước sinh hoạt cho gia đình.

Biến đổi khí hậu làm hạn chế các nguồn thu nhập tại địa phương, ví dụ giảm diện tích đất canh tác từ đó giảm nguồn thu nhập. Để bù đắp sự giảm nguồn thu nhập này một số hộ lựa chọn giải pháp di cư lên các thành phố lớn để tìm kiếm công việc làm. Sự di cư này mang lại một số ảnh hưởng tiêu cực đến mối quan hệ gia đình và xã hội. Thông thường nam giới được lựa chọn di cư, điều này có thể làm tăng tính tổn thương của hộ trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu do chỉ có phụ nữ và trẻ em ở nhà.

### **2.2.3. Các nhóm xã hội dễ bị tổn thương trong bối cảnh BĐKH và thiên tai**

Ảnh hưởng của biến đổi khí hậu không giống nhau giữa các nhóm/đối tượng trong xã hội. Nghiên cứu các nhóm dễ tổn thương và lý do tổn thương có ý nghĩa quan trọng trong việc đề xuất các giải pháp ứng phó phù hợp với tác động của biến đổi khí hậu. Hộ nghèo/người nghèo thường gắn với sản xuất nông nghiệp như là một nguồn thu nhập chính; trong khi đó, như phân tích ở trên, sản xuất nông nghiệp là lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất bởi tác động của biến đổi khí hậu. Hộ nghèo thường là hộ có nguồn lực hạn chế, như nguồn đất đai hạn hẹp, nhà cửa và tài sản mang tính thô sơ do vậy họ dễ bị tổn thương hơn so với các loại hộ khác khi chịu tác động của biến đổi khí hậu. Hộ nghèo thường có các hoạt động sinh kế đơn điệu do vậy khả năng đa dạng hóa các nguồn thu nhập để hạn chế tác động của biến đổi khí hậu thường thấp. Hơn thế nữa, do hạn chế về nguồn lực cho nên khả năng hồi phục sau khi bị tác động bởi thiên tai của hộ nghèo thường chậm hơn so với các loại hộ khác trong cộng đồng. Một số ý kiến khác cho rằng BĐKH tác động đến tất cả các đối tượng trong xã hội, xét về mặt tuyệt đối thì hộ khá và trung bình bị thiệt hại do BĐKH nhiều hơn so với hộ nghèo. BĐKH đã làm cho hộ không nghèo và cận nghèo trở thành hộ nghèo.

Phụ nữ và trẻ em cũng là nhóm dễ bị tổn thương do tác động của biến đổi khí hậu. Nghiên cứu tại xã Đồng Thăng tỉnh Lạng Sơn cho biết phụ nữ dân tộc Dao và dân tộc Tày thường trực tiếp sản xuất nông nghiệp và mang lại nguồn lương thực cho gia đình. Biến đổi khí hậu ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp do vậy có thể hạn chế tiếng nói của họ trong gia đình. Cũng do tác động của biến đổi khí hậu, nguồn thu nhập từ sản xuất nông lâm nghiệp tại địa phương giảm xuống, cho nên di cư để tìm kiếm việc làm đang ngày càng trở nên phổ biến đối với đồng bào dân tộc thiểu số. Thông thường, nam giới di cư để lại gánh nặng quản lý gia đình và công việc sản xuất cho người phụ nữ do vậy tác động của biến đổi khí hậu đến người phụ nữ càng nghiêm trọng hơn. Hơn nữa, để tạo thêm thu nhập cho gia đình, phụ nữ người dân tộc thiểu số phải vào rừng để khai thác thêm các loại lâm sản ngoài gỗ, các loại dược thảo. Công việc này vốn trước đây thông thường do nam giới đảm nhiệm. Điều này làm giảm thời gian tiếp cận các hoạt động xã hội của người phụ nữ.

Sau khi thiên tai diễn ra, cả nam và nữ giới đều phải tốn thời gian và sức lực phục hồi cuộc sống của gia đình. Nam giới thường làm các việc mang tính sức vóc tuy nhiên phụ nữ thường vất vả hơn do vị trí truyền thống của họ trong gia đình, trong khi đó sự đóng góp của phụ nữ không được đánh giá một cách xứng đáng do các công việc mà họ làm còn gọi là công việc không tên. Biến đổi khí hậu làm tiêu tốn nhiều thời gian của phụ nữ cho những công việc mà không được trả tiền. Điều này càng làm nặng quan điểm phụ nữ chịu trách nhiệm cho các công việc trong gia đình. Việc tiêu tốn nhiều thời gian cho các công việc của gia đình, làm giảm thời gian tiếp cận các sinh hoạt của cộng đồng, tiếp cận các phúc lợi của xã hội. Điều này càng làm giảm thấp vai trò của phụ nữ trong gia đình và xã hội (Pham Thu Hien., 2011). Hạn hán làm suy giảm nguồn nước không chỉ cho sản xuất mà còn cho sinh hoạt của gia

đình. Phụ nữ và trẻ em thường là đối tượng chịu trách nhiệm lấy nước cho sinh hoạt của gia đình. Do địa hình phức tạp ở miền núi phía Bắc cho nên việc lấy nước thường tốn nhiều thời gian. Điều này có thể ảnh hưởng đến việc học tập của trẻ em và cũng như gánh nặng cho phụ nữ. Tương tự như hạn hán, khi nhiệt độ xuống thấp, phụ nữ và trẻ em thường phải lấy củi đốt để sưởi ấm cho gia đình.

Chưa có các nghiên cứu đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đến các nhóm dân tộc thiểu số khác nhau. Để có các giải pháp ứng phó với tác động của biến đổi khí hậu, cần thiết có các nghiên cứu đánh giá tác động của biến đổi khí hậu theo các nhóm dân tộc thiểu số. Các nhà nghiên cứu cũng cần ý thức được rằng, hướng nghiên cứu này thường không đơn giản do ảnh hưởng của yếu tố dân tộc thiểu số thường đan xen, hòa quyện với các yếu tố khác như địa hình phân bố, đặc điểm kinh tế xã hội, nguồn tài nguyên thiên nhiên.

- Tình trạng dễ tổn thương với biến đổi khí hậu của cộng đồng/hộ thuộc dân tộc thiểu số khác nhau

Chưa có các nghiên cứu cụ thể về tình trạng dễ tổn thương và nguyên nhân của cộng đồng/hộ dân tộc thiểu số khác nhau. Các nghiên cứu thường xem xét các dân tộc thiểu số là một đối tượng nghiên cứu thống nhất, do vậy cần có các nghiên cứu chuyên sâu xem xét tình trạng dễ tổn thương của một số dân tộc thiểu số khác nhau từ đó có các can thiệp hạn chế tổn thương cho từng dân tộc thiểu số cụ thể. Như đã đề cập ở trên đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt là hộ nghèo, phụ nữ và trẻ em là đối tượng dễ tổn thương bởi tác động của biến đổi khí hậu.

- Hạn chế tiếp cận đất đai sản xuất: Đất đai là nguồn sinh kế quan trọng của các hộ gia đình. Do tính chất địa hình, đất đai của các hộ gia đình ở miền núi phía Bắc thường nhỏ hẹp, độ dốc cao và chất lượng kém. Đây cũng là nguyên nhân tạo nên nghèo đói các hộ gia đình. Biến đổi khí hậu gây mất đất đai, từ đó càng làm giảm cơ hội tiếp cận đất đai sản xuất cho người dân. Đây cũng là nguyên nhân nâng cao tính tổn thương của các cộng đồng dân tộc thiểu số, đặc biệt đối với phụ nữ. Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng văn hóa của một số dân tộc như Dao và Tày không cho phụ nữ kế thừa đất đai. Biến đổi khí hậu càng làm hạn chế cơ hội tiếp cận đất đai, do vậy hộ nghèo, phụ nữ là những đối tượng dễ bị tổn thương.

- Đất sản xuất có nguy cơ bị thu hẹp do bị vùi lấp, sạt lở do hoạt động khai khoáng. Như đã đề cập ở trên, hoạt động khai khoáng làm tăng ảnh hưởng của biến đổi khí hậu gây vùi lấp đất sản xuất nông nghiệp. Hoạt động khai khoáng theo kiểu bóc vỏ đã làm tăng ảnh hưởng của lũ quét từ đó hạn chế nguồn vốn vật chất của người dân, đặc biệt là các hộ nghèo, hộ sống ở vùng dễ bị tổn thương.

- Hạn chế tiếp cận nguồn tài nguyên thiên nhiên hợp lý và thị trường bên ngoài. Tài nguyên thiên nhiên không thể là cứu cánh để đảm bảo đầy đủ kế sinh nhai cho người dân, trong khi đó hạn chế tiếp cận bên ngoài làm giảm cơ hội đa dạng hóa các hoạt động tạo thu nhập từ đó tăng tính dễ tổn thương của các hộ gia đình và cộng đồng với tác động của biến đổi khí hậu. Phụ nữ thường là đối tượng ít có cơ hội tiếp cận với xã hội và các cộng đồng khác bên ngoài hơn so với nam giới, do vậy họ thường có vai trò thấp hơn so với nam giới trong việc đa dạng hóa các nguồn thu nhập như là các hoạt động sinh kế thay thế để giảm tác động của biến đổi khí hậu

- Rừng và đất rừng là một nguồn vốn sinh kế quan trọng đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng núi phía Bắc, biến đổi khí hậu càng làm tăng sự phụ thuộc của người dân vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên từ rừng. Tuy nhiên không phải các hộ đều có rừng, kết quả nghiên cứu ở xã Quảng Bạ huyện Vị Xuyên cho thấy có từ 30-50% số hộ có rừng. Không những chỉ không tiếp cận được rừng và đất rừng, những hộ không có rừng còn bị hạn chế phát triển chăn nuôi đại gia súc do bãi chăn chính là các khu rừng đã được sở hữu bởi các hộ gia đình khác, điều này tạo nên sự cạnh tranh trong phát triển chăn nuôi giữa người có rừng và không



có rừng. Những hộ tiếp cận với rừng và đất rừng thường có nguồn thu nhập đa dạng hơn do vậy, tính tổn thương do tác động của biến đổi khí hậu ít hơn.

- Tính trông chờ ỷ lại vào sự trợ giúp của nhà nước, cộng đồng và các tổ chức phi chính phủ của một số đồng bào dân tộc thiểu số còn cao. Điều này làm hạn chế khả năng ứng phó và phục hồi tác động của biến đổi khí hậu.

- Một số nghiên cứu nhân học - xã hội học cho thấy, đồng bào các tộc người thiểu số thường chậm thay đổi và phần nào đó còn chưa thực sự linh hoạt trong việc tiếp nhận các yếu tố khoa học kỹ thuật mới, có thể góp phần làm tăng khả năng thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Điều đó thường được lý giải bằng những rào cản ngôn ngữ, văn hóa (thể hiện qua phong tục, tập quán). Tuy nhiên, thực tế cho thấy, việc chấp nhận hay không các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu của người dân còn tùy thuộc vào chất lượng của công tác khuyến nông.

- Các chương trình hỗ trợ khuyến nông hoạt động chưa thực sự hiệu quả. Các chương trình khuyến nông có vai trò quan trọng trong việc giảm tính tổn thương và nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Đồng bào dân tộc thiểu số có những nét đặc trưng riêng trong việc nhận và thực hiện các hoạt động khuyến nông. Do vậy cần có các chương trình khuyến nông mang tính đặc thù cho đồng bào dân tộc thiểu số. Các chương trình hỗ trợ kỹ thuật khuyến nông chủ yếu mang nặng mục tiêu năng suất, chưa có nhiều các chương trình hỗ trợ sản xuất thích ứng với biến đổi khí hậu. Các tài liệu hướng dẫn kỹ thuật khuyến nông chưa lồng ghép được vấn đề thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu.

- Một số chủ trương chính sách, chương trình của nhà nước chưa thực sự tính đến tính dễ bị tổn thương, đặc biệt của các hộ nghèo. Ví dụ, chương trình phát triển chăn nuôi đến năm 2020 chỉ rõ ưu tiên phát triển chăn nuôi tập trung... sử dụng các giống lợn ngoại, chăn nuôi công nghiệp... Các đối tượng đáp ứng phương thức phát triển chăn nuôi đó thì được nhà nước hỗ trợ. Các hộ nghèo thường là các hộ không đáp ứng các tiêu chuẩn hưởng lợi, hơn thế nữa các đối tượng chăn nuôi công nghiệp thường là đối tượng có khả năng ứng phó kém với tác động của biến đổi khí hậu. Phát triển phương thức chăn nuôi này khi điều kiện của người dân chưa đáp ứng nhu cầu của nó sẽ làm tăng tính dễ tổn thương. Một ví dụ khác trong lĩnh vực trồng trọt là việc sử dụng các giống cây trồng cao sản không phù hợp với điều kiện thời tiết khí hậu và hệ thống sản xuất ở miền núi phía Bắc. Trong thời gian qua ở địa bàn huyện Vị Xuyên tỉnh Hà Giang đã phát triển trồng táo Israel, đậu Hà Lan, cải dầu, cao su (trồng 400 ha chết còn lại 0.12ha), nhưng hầu hết đều không thành công, do các giống cây trồng đó không có khả năng chống chịu với điều kiện cũng như sự thay đổi thời tiết khắc nghiệt ở miền núi phía Bắc. Hệ thống sản xuất nhỏ lẻ, đa cây đa con, sử dụng các giống cây con bản địa có khả năng thích ứng và bền vững cao, có khả năng giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu chưa được khuyến khích phát triển, thậm chí nhiều khi được xem như hệ thống sản xuất lạc hậu cần hạn chế để thay vào đó bằng các chuỗi sản phẩm đáp ứng được nhu cầu thị trường. Ngoài yếu tố thích ứng với biến đổi khí hậu, hệ thống sản xuất hỗn hợp còn là một phần của đặc trưng văn hóa của đồng bào dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc.

- Ở một số địa phương, chiến lược hạn chế tác động của thiên tai và biến đổi khí hậu thường quá chú trọng vào các giải pháp can thiệp và chủ yếu là các can thiệp kinh tế như đền bù, hỗ trợ, trong khi đó chưa xem xét nhiều khả năng của cộng đồng (ví dụ kiến thức bản địa), sử dụng các khả năng đó để ứng phó với biến đổi khí hậu một cách bền vững.

- Chính phủ đã có chương trình mục tiêu quốc gia về biến đổi khí hậu (NTP), chương trình phòng chống và giảm nhẹ thiên tai. Một số bộ ngành cũng đã ban hành chương trình khung, ví dụ Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Tuy nhiên, hầu hết chính quyền các cấp từ tỉnh đến huyện đều chưa có các kế hoạch tổ chức thực hiện một cách cụ thể trên các khía

cạnh chuyên môn, tài chính, nhân sự... Điều này có thể làm hạn chế khả năng ứng phó của người dân và cộng đồng với tác động của biến đổi khí hậu.

- Nhận thức của các cấp chính quyền địa phương về vấn đề biến đổi khí hậu: biểu hiện, tác động, thích ứng, giảm thiểu và lồng ghép vấn đề biến đổi khí hậu vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương còn hạn chế. Phần lớn các nỗ lực dừng lại ở khắc phục các hậu quả thiên tai mà chưa chú trọng nhiều đến giảm thiểu rủi ro do thiên tai.

- Quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương mặc dù đã được cải thiện nhiều trong thời gian vừa qua, nhưng vẫn còn mang nặng hình thức, thiếu sự tham gia một cách thực sự của người dân và thiếu cơ sở về nguồn lực để thực hiện kế hoạch.

### **2.3. Quan hệ giữa ĐBSH và MNPB trong bối cảnh biến đổi khí hậu**

Giữa miền núi phía Bắc với đồng bằng sông Hồng từ lâu đã có quan hệ 2 chiều. Nếu đồng bằng sông Hồng là đầu tàu, là khu vực kinh tế trọng điểm đóng vai trò động lực để phát triển cho cả miền Bắc, thì khu vực miền núi chính là kho dự trữ sinh quyển cho toàn miền. Các dòng chảy khởi đầu hoặc chảy qua miền núi phía Bắc cũng là nguồn cung cấp phần lớn nước sản xuất/sinh hoạt cho vùng đồng bằng sông Hồng. Chính vì vậy, khi biến đổi khí hậu ảnh hưởng tới miền núi phía Bắc, đồng thời nó cũng sẽ có ảnh hưởng nhất định tới đồng bằng sông Hồng. Biểu hiện rõ nhất của tính phụ thuộc này là ở lượng mưa. Khi trên thượng nguồn mưa nhiều, nguy cơ ngập lụt ở đồng bằng sông Hồng là rất cao; ngược lại, khi lượng mưa hàng năm giảm, khu vực này ngay lập tức sẽ phải đối mặt với nguy cơ hạn hán.

Từ đầu thế kỷ XX đến nay, lịch sử đã ghi nhận nhiều trận lũ lụt lớn ở đồng bằng sông Hồng vào các năm: 1913, 1915, 1917, 1926, 1945, 1964, 1968, 1969, 1970, 1971, 1986, 1996, 2002 và 2008. Trận lũ xảy ra vào tháng 8 năm 1971 được đánh giá là cơn lũ lớn nhất trong vòng 250 năm ở miền Bắc, đã làm vỡ đê sông Hồng, thiệt hại nhiều về người và của. theo tài liệu để lại, trong trận lũ này, mực nước sông Hồng ngày 20 tháng 8 lên đến 14.13m ở Hà Nội, cao hơn mức báo động cấp III đến 2.63m. Trận lũ đã gây vỡ đê ở ba địa điểm, làm úng ngập hơn 250,000ha và khiến cho hơn 2.7 triệu người bị ảnh hưởng, trong đó có cả một số người chết và mất tích. Nguyên nhân của trận lũ này được xác định là, vào năm 1971, ảnh hưởng dòng nước lạnh La Nina đã gây nên những trận mưa to liên tục vào mùa bão năm đó. Một cơn bão từ miền nam Trung Quốc gần Hồng Kông mang đến những trận mưa to trên sông Thao (sông Hồng đoạn chảy qua tỉnh Phú Thọ), sông Lô và sông Đà. Nước lũ từ các sông này đã hợp lại gây nên cơn lũ.

Từ sau năm 1971 đến nay, vùng ĐBSH còn xảy ra nhiều trận lũ khác, trong số đó có những trận ngập lụt do mưa lượng tại chỗ quá cao (1984, 2008); nhưng cũng có những trận lũ do nước từ thượng nguồn dồn về. Điển hình cho trường hợp này những trận lũ vào các năm 1996 và 2002. Ở cả 2 trận lũ này, mực nước sông Hồng đều trên cấp báo động III, đe dọa trực tiếp đến sự an nguy của Hà Nội và nhiều tỉnh lân cận như Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Tây (cũ) và Hà Nam.

Ngược với tình trạng đó, khi lượng mưa ở đầu nguồn suy giảm, đồng bằng sông Hồng cũng chịu nhiều thiệt hại do hạn hán. Điển hình nhất cho tình trạng này là các vụ hạn hán xảy ra vào đầu năm 2005 và cuối năm 2007/đầu 2008. Mức độ phân cực của lũ lụt và hạn hán cũng tăng đều qua thời gian. Tháng 3/2005, mực nước trên sông Hồng tại Hà Nội là 1.72 m, được ghi nhận là thấp nhất kể từ năm 1963 tới thời điểm đó. Đến cuối năm 2007, một đợt hạn hán còn gay gắt hơn, được đánh giá là thấp nhất trong chuỗi số liệu quan trắc cùng kỳ hơn 100 năm qua. Đợt hạn hán này ảnh hưởng đến khoảng 200,000ha gieo trồng thuộc đồng bằng và trung du Bắc bộ. Nguyên nhân của tình trạng hạn hán chủ yếu là do nước sông Hồng không được bổ sung từ thượng nguồn. Mặt khác, việc tích nước trong các hồ thủy điện cũng khiến cho tình hình trở nên nghiêm trọng hơn.

Những dẫn chứng trên đây đã chứng tỏ phần nào rằng, lượng mưa thất thường/trời sục do biến đổi khí hậu có thể ảnh hưởng sâu sắc đến ĐBSH. Ngược lại, các vấn đề của đồng bằng sông Hồng cũng có thể khiến cho bối cảnh biến đổi khí hậu ở khu vực miền núi phía Bắc trở nên phức tạp hơn.

Nếu như sự có mặt của người Kinh ở đồng bằng sông Hồng từ rất sớm được các sử gia cho rằng có nguyên nhân từ sức ép dân số ngay từ buổi bình minh của lịch sử, thì những năm gần đây, tình hình đang diễn ra theo chiều hướng ngược lại. Tình trạng nhân mãn ở ĐBSH đã xảy ra từ nhiều năm trước. Chính vì vậy, trong khoảng thời gian từ năm 1960 đến 1990, nhà nước đã phải thực hiện nhiều đợt di chuyển lao động thông qua các chương trình xây dựng vùng kinh tế mới để di dời dân lên miền núi phía Bắc (và sau này là vào cả khu vực Tây Nguyên). Tại miền núi phía Bắc, trong vòng 20 năm (từ 1960 đến 1980), đã có khoảng 5 triệu người Kinh đến nhập cư theo các chương trình này. Sự có mặt ngày càng nhiều của người Kinh ở miền núi phía Bắc khiến cho cơ cấu dân cư và nhân khẩu học có nhiều thay đổi. Quan trọng hơn, điều đó đã dẫn đến nhiều hệ lụy môi trường làm gia tăng mức độ trầm trọng của biến đổi khí hậu: i) Dân số tăng dẫn đến tình trạng thiếu đất canh tác ở cả người dân tộc thiểu số và người Kinh; ii) Do thiếu đất canh tác, nhiều diện tích rừng bị phá đi để khai hoang; iii) Với sự có mặt của người Kinh, nhu cầu về gỗ và lâm sản ngày càng nhiều hơn dẫn đến sự khai thác quá mức, làm rừng trở nên cạn kiệt.

Mặc dù đã di chuyển một lượng lớn nhân khẩu, đến nay sức ép về dân số ở ĐBSH vẫn không hề suy giảm. Theo số liệu của Tổng điều tra dân số ngày 1/4/2009, dân số của vùng đồng bằng sông Hồng là 19,577,944 người, chiếm 22.82% dân số cả nước<sup>11</sup>. Do diện tích chỉ chiếm 4.5% diện tích của cả nước, mật độ dân số của khu vực này lên tới 1,225 người/km<sup>2</sup>, cao gấp 4.8 lần mật độ dân số trung bình Việt Nam. Việc di cư hiện khỏi ĐBSH hiện vẫn đang tiếp diễn và đi đến khắp mọi miền quê trên cả nước, trong đó có miền núi phía Bắc. Tại MNPB, những người Kinh mới chuyển cư đến sau này chủ yếu làm trong lĩnh vực dịch vụ thương mại, xây dựng, khai khoáng, và một tỷ lệ nhỏ làm trong các cơ quan nhà nước (giáo viên, công chức, viên chức). Theo ghi nhận tại các tỉnh miền núi phía Bắc, hầu hết các trang trại có quy mô lớn và vừa đều thuộc sở hữu của người Kinh, cả những người đã có mặt từ những năm 1960 và những người mới đến. Cạnh tranh với người Kinh trong việc tiếp cận nguồn lực tự nhiên là một câu chuyện không đơn giản đối với người dân các tộc người thiểu số miền núi phía Bắc.

---

<sup>11</sup> Ban chỉ đạo tổng điều tra dân số và nhà ở trung ương (2010), [Báo cáo Kết quả điều tra suy rộng mẫu Tổng điều tra dân số và nhà ở 01/4/2009](#).

## **Chương III. NHỮNG SÁNG KIẾN NHẪM ỨNG PHÓ VỚI BĐKH CỦA NGƯỜI DÂN**

### **3.1. Tri thức bản địa: Cơ sở của những sáng kiến nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu**

Tri thức bản địa, kiến thức bản địa hay tri thức truyền thống là hệ thống tri thức mà người dân ở một cộng đồng tích lũy và phát triển dựa trên kinh nghiệm, đã được kiểm nghiệm qua thực tiễn và thường xuyên thay đổi để thích nghi với môi trường tự nhiên, văn hóa và xã hội.

Tri thức bản địa được duy trì, phát triển trong một thời gian dài với sự tương tác qua lại rất gần gũi giữa con người với môi trường tự nhiên. Tập hợp những hiểu biết, kiến thức và ý nghĩa này là một phần của tổng hòa văn hoá bao gồm cả hệ thống ngôn ngữ, cách định danh và phân loại, phương thức sử dụng tài nguyên, các lễ nghi, giá trị tinh thần và thế giới quan. Những tri thức này là nền tảng cơ sở để đưa ra những quyết định về nhiều phương diện cơ bản của cuộc sống hàng ngày tại địa phương như khai thác tự nhiên, các hệ thống canh tác và chăn nuôi, tìm kiếm nguồn nước, tự bảo vệ và chăm sóc sức khoẻ bản thân; và sự thích nghi với những thay đổi của môi trường. Tri thức bản địa sử dụng nguồn tài nguyên của địa phương, ít phụ thuộc vào nguồn cung cấp từ bên ngoài. Tri thức bản địa chủ yếu được truyền miệng từ đời này sang đời khác, ít khi được lưu trữ bằng văn bản ghi chép. Tri thức bản địa được hình thành trong quá trình nghiệm sinh (trải nghiệm và đúc kết thành tri thức), luôn có sự chọn lọc trong quá trình vận động của cuộc sống, hướng đến sự thích nghi với đặc điểm văn hoá, xã hội và môi trường. Tri thức bản địa luôn được làm giàu qua việc tích hợp các kinh nghiệm mới hoặc tri thức mới có được từ quá trình tiếp biến văn hoá.

Tri thức bản địa không hạn chế ở những người dân nông thôn. Trên thực tế, bất kỳ nhóm cộng đồng nào cũng có tri thức bản địa: nông thôn và thành thị; người định cư và người du cư; người bản địa và người nhập cư. Quá trình giao lưu, xáo trộn dân cư cũng sẽ dẫn đến việc hình thành các tri thức bản địa mới, trên cơ sở của quá trình tiếp xúc và biến đổi, đào thải (những gì không còn phù hợp) và tích hợp (tiếp thu những yếu tố mới, có ích cho cuộc sống), thường được gọi bằng một thuật ngữ mang tính bao quát hơn là tri thức địa phương (*local knowledge*). Chính vì vậy, tri thức bản địa phản ánh đặc tính của lứa tuổi, giới tính và đặc điểm của nhóm xã hội: Những người già có nhiều loại kiến thức khác so với thế hệ trẻ; phụ nữ có những tri thức khác so với nam giới; người có học thức và người ít học tích hợp được các vốn tri thức khác nhau... Có những kiến thức chung, được tất cả mọi người trong cộng đồng hiểu biết; cũng có những kiến thức cùng chia sẻ, có nhiều người biết nhưng không phải toàn bộ cộng đồng; lại có những kiến thức chuyên nghiệp/chuyên biệt, chỉ có ở một số ít người (ví dụ chỉ có một số ít người dân là thầy thuốc, thầy cúng, nghệ nhân, bà đỡ hoặc thợ thủ công...).

Có nhiều cách phân loại tri thức bản địa theo những tiêu chí khác nhau, tùy thuộc vào từng chuyên ngành khoa học. Với đặc điểm của ngành mình (nghiên cứu về các quá trình tộc người, văn hoá tộc người trong bối cảnh liên tục phát triển), các nhà Dân tộc học thường phân loại tri thức bản địa như sau:

- Sự nhận biết các yếu tố tự nhiên (đặc điểm địa hình, địa mạo, thổ nhưỡng, các đặc tính sinh học của động - thực vật, khí hậu - thời tiết, nguồn nước...), các kinh nghiệm khai thác, sử dụng và quản lý các yếu tố đó.
- Các tri thức liên quan đến quá trình mưu sinh (các phương thức mưu sinh và công cụ thực hành sinh kế cụ thể, các giống cây trồng - vật nuôi, mùa vụ,...).
- Các tri thức liên quan đến đời sống vật chất (thôn làng, nhà cửa, trang phục, đồ ăn - thức uống, phương tiện vận chuyển).
- Các tri thức trong việc quản lý xã hội (thiết chế tự quản thôn làng với vai trò của luật tục, người già và các thủ lĩnh, dòng họ và gia đình).

- Các tri thức trong đời sống tinh thần (tín ngưỡng, lịch pháp, y - dược thuật, các chuẩn mực trong ứng xử và giao tiếp xã hội, các loại hình văn học, nghệ thuật dân gian).

Sự phân loại theo phương pháp dân tộc học không mâu thuẫn với cách phân loại của các ngành khoa học khác. Nó không chuyên sâu hẳn theo một tri thức cụ thể nào đó nhưng lại mang tính bao quát toàn diện hơn so với các ngành khoa học chuyên biệt bởi đề cập/phân tích nhiều hơn về các yếu tố con người và xã hội. Trong bối cảnh của một nền khoa học liên - đa ngành, sự kết hợp giữa công tác nghiên cứu cơ bản về dân tộc học với các ngành khoa học chuyên sâu là hết sức cần thiết.

Trước đây, tri thức bản địa/tri thức địa phương thường được hiểu là đối lập với “kiến thức chính thống” (*formal knowledge*)/“kiến thức khoa học”/“Quốc tế” hay “Hiện đại” - hệ thống kiến thức phát triển phần lớn dựa trên nền tảng giáo dục, được các trường đại học, viện nghiên cứu và công ty tư nhân sử dụng phương pháp khoa học xây dựng nên; được kiểm chứng trong phòng thí nghiệm, được xác nhận trong những văn kiện, những nguyên tắc, luật lệ, những quy định và cơ sở hạ tầng kỹ thuật. Song thực tế cho thấy, sau một quá trình giao lưu và biến đổi, đào thải và tích hợp, tiếp thu và cải biến, đã có nhiều điểm chông chéo giữa kiến thức bản địa và kiến thức khoa học; nhiều kiến thức phương Tây đã được bản địa hoá thành kiến thức của người dân nên nhiều khi sẽ rất khó phân biệt giữa hai loại kiến thức này. Ở những quốc gia đang phát triển, hệ thống tri thức bản địa luôn tồn tại song song với các hệ thống kiến thức chính thống.

Tri thức bản địa chính là nền tảng cơ sở để duy trì cuộc sống của các xã hội truyền thống. Hơn thế nữa, trong bối cảnh các xã hội tương đối khép kín với nền kinh tế nặng về tự cung tự cấp của đa số dân tộc thiểu số ở Việt Nam, đó còn là cơ sở duy nhất. Sự xuất hiện của các “tri thức chính thống” và văn hoá phương Tây đã tạo nên những cú sốc trong lịch sử văn hóa Việt Nam. Một thời gian dài, tri thức bản địa đã không được đánh giá đúng với những giá trị mà nó chứa đựng; thậm chí, còn bị coi là biểu hiện của sự trì trệ, lạc hậu và phản khoa học. Trước thập niên 1980, nhiều nỗ lực nhằm loại bỏ các tri thức bản địa đã được áp dụng trên cả nước. Ngày nay, giá trị và vai trò của tri thức bản địa đã được nhận thức/đánh giá lại. Tại nhiều khu vực, tri thức bản địa đã và đang đóng góp một phần quan trọng vào việc giải quyết các vấn đề của địa phương.

Cũng như tất cả các tộc người khác, người dân các tộc người thiểu số MNPB có vốn kiến thức riêng trong nhiều lĩnh vực về môi trường và cuộc sống hàng ngày. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu toàn cầu, các hiện tượng thời tiết cực đoan và thiên tai diễn ra ngày càng mạnh mẽ và phức tạp, trước khi có sự can thiệp/hỗ trợ từ bên ngoài, người dân đã phải tìm cách tự đối phó để bảo vệ bản thân, gia đình và cộng đồng. Những sáng kiến mà họ áp dụng chủ yếu được huy động từ vốn tri thức bản địa/tri thức địa phương được đúc kết từ nhiều đời.

### **3.2. Những sáng kiến nhằm thích nghi và giảm thiểu tác động tiêu cực của BĐKH**

#### **3.2.1. Tự bảo vệ và chăm sóc sức khỏe**

Đối với người dân ở nhiều địa phương của các tỉnh Lào Cai và Yên Bái, sạt lở đất, lũ quét/lũ ống đã trở thành nỗi ám ảnh kinh hoàng. Tai họa sạt lở đất tại xã Phìn Ngan (huyện Bát Xát, Lào Cai) năm 2004, trận lũ quét tại xã Cát Thịnh (huyện Văn Chấn) năm 2005 hay vụ sạt lở đất nương ở xã Chế Cu Nha (huyện Mường Chải, Yên Bái) năm 2010 khiến cho rất nhiều hộ dân trở nên cảnh giác hơn đối với khu vực sinh sống của gia đình. Theo ghi nhận tại các huyện Trạm Tấu và Văn Chấn, nhiều hộ dân ở các khu vực được bà con tự đánh giá là có nguy sạt lở đất hay lũ lụt cao (gần sông suối, ở trên các triền đất dốc ít có sự kết dính...) đã chủ động tự giác di dời chứ không chờ chính quyền địa phương phải thúc giục hay hỗ trợ. Kinh phí di dời chủ yếu do các gia đình tự lo. Đối với các gia đình nghèo, sự hỗ trợ của họ hàng, xóm giềng có ý nghĩa rất quan trọng.

**Hộp 5: Bà con cũng có thể tự đi đời khi nhận thấy nguy cơ gần kề**

Bà con ở đây bao đời rồi nên nhìn thế đất, thế sông cũng ít nhiều biết được nguy cơ cao hay thấp. Nhưng không phải lúc nào mưa gió cũng thuận hòa. Con suối có lúc cạn trơ đáy, nhưng cũng có lúc dâng đầy trong nháy mắt. Biết đâu mà lường. Vì thế, nhiều hộ dân rất cảnh giác, thấy không tự tin là họ chủ động đi đời luôn. Kinh phí trên rớt về thì có hạn, không phải nhà nào cũng được hỗ trợ. Ai tự lo được thì lo. Thiếu thì đi vay mượn hay nhờ họ hàng giúp đỡ. Chuyện mất nhà chết người nên chẳng ai nỡ từ chối ai.

*Phỏng vấn người dân xã Hát Lừu, huyện Trạm Tấu, tỉnh Yên Bái ngày 6/11/2010*

Tuy không có lý thuyết âm dương, hàn nhiệt, ngũ hành, lục khí như y học cổ truyền Trung Quốc hoặc y học cổ truyền chính thống ở Việt Nam, nhưng tất cả các tộc người thiểu số đều có những quan điểm riêng trong cách trị bệnh, có những cây thuốc quý và kinh nghiệm chữa bệnh rất hiệu quả. Những nghiên cứu về người Tày, người Nùng ở Việt Bắc; người Thái ở Tây Bắc; người Dao, người Hmông ở Hà Giang, Lào Cai; người Mảng ở Lai Châu; về người Sán Dìu ở Vĩnh Phúc, Bắc Giang; người Cao Lan ở Tuyên Quang;... cho thấy, vốn y thuật của họ vô cùng phong phú, tri thức của họ về cây thuốc và phương thuốc chữa bệnh còn là kho tài nguyên quý giá cần được tập trung nghiên cứu nhiều hơn nữa. Hầu hết các loại thuốc nam đều dễ tìm, dễ chế biến và sử dụng: Có những loại dùng để đun với nước uống, có những loại dùng để tắm, nhưng cũng có những loại được dùng như dạng thực phẩm hay gia vị trong bữa ăn hàng ngày. Chỉ riêng một món có tên gọi “*Đĩa nhận*” của người Dao ở Sa Pa, nếu tìm hiểu thấu đáo cũng mất rất nhiều thời gian và có thể khám phá nhiều điều lý thú. Gọi đó là món ăn cũng được, vì trong thành phần của nó có gạo, có thịt, có các loại rau xanh khác nhau và chế biến thì không khác cách mà người Kinh nấu cháo là mấy. Gọi đó là thực phẩm chức năng cũng không sai, vì nó giúp phụ nữ sau sinh hay những người mới ốm dậy có thêm sinh lực. Nhưng gọi đó là một môn thuốc cũng hoàn toàn chính xác, bởi chỉ cần thêm hay bớt một vài loại thảo dược nào đó trong thành phần, nó có thể ngăn ngừa tác động tiêu cực của khí hậu/thời tiết hoặc chữa được chứng mất ngủ, phong hàn. Bí quyết chính là ở thành phần thảo dược được người nấu sử dụng cho những mục đích cụ thể.

Tương tự như vậy, môn thuốc tắm của người Dao ở Tả Phìn (Sa Pa, Lào Cai) hay Cao Bồ (Vị Xuyên, Hà Giang) cũng có nhiều công năng. Có loại thuốc tắm để chữa bệnh xương khớp, có loại thuốc chuyên chữa chứng phong hàn, cũng có loại để chữa các chứng bệnh ngoài da và cả loại thuốc tắm có thể hỗ trợ để tăng cường nam tính cho đàn ông. Tùy theo tình trạng sức khỏe, hay yêu cầu của người tắm, bà con người Dao có thể cất thuốc để đáp ứng nhu cầu. Các vị thuốc sẽ được lựa chọn cẩn thận trước khi đưa vào đun trong các nồi to. Người tắm thuốc sẽ được ngâm mình trong các thùng đóng bằng gỗ sa mu, một loại gỗ được người dân coi là có khả năng tăng thêm công hiệu của thuốc.

Tri thức về cây thuốc và các bài thuốc nam của người Dao từ lâu đã không chỉ thuần túy đáp ứng nhu cầu cộng đồng mà đã tạo được uy tín đối với người sử dụng thuộc nhiều dân tộc khác nhau. Đó là một trong những lợi thế lớn trong việc tự chăm sóc sức khỏe và cũng có thể đóng góp thêm thu nhập cho gia đình.

**Hộp 6: Việt Nam có nguồn dược liệu thảo mộc khá dồi dào và vốn tri thức dân gian về thuốc nam khá phong phú/có giá trị cao**

Theo số liệu mới nhất của Viện Dược liệu (2000) thì ở Việt Nam có 3,830 loài cây thuốc. Đây chưa phải là con số cuối cùng. Phần lớn cây thuốc Việt Nam mọc hoang dại ở vùng rừng núi. Chính sự đa dạng về sắc tộc cùng với sự khác biệt về tập quán, về văn hóa trong từng cộng đồng dân tộc đã dẫn đến sự đa dạng những kinh nghiệm gia truyền trong việc chữa bệnh và cách sử dụng nguồn nguyên liệu làm thuốc bản địa. Cùng một cây thuốc, nhưng mỗi dân tộc có cách dùng khác nhau. Nguồn cây cỏ phong phú và tri thức về cách sử dụng chúng để làm thuốc là hai mặt của vấn đề tài nguyên cây

thuốc. Giả thử, trong một quốc gia hay một khu vực tuy có nhiều cây thuốc nhưng nếu không có hoặc chỉ có ít người biết sử dụng chúng thì những cây thuốc đó rất ít ý nghĩa, hoặc chúng cũng giống như cỏ cây hoang dại chẳng có ích gì. Ở Việt Nam, chúng ta may mắn có cả hai yếu tố này.

*Trần Công Khánh (2002): Cây thuốc dân tộc và vấn đề bảo tồn tri thức bản địa về cách sử dụng cây thuốc, tạp chí Dược học số 4.*

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu và thời tiết cực đoan, một trong những đối tượng được quan tâm bảo vệ nhiều nhất chính là trẻ em. Các bậc cha mẹ ở tất cả các địa phương đều có những giải pháp để đảm bảo sức khỏe cho con mình, thường xuyên chăm sóc sức khỏe, chế độ ăn uống, truyền dạy cho các em những cách thức cơ bản nhất trong việc tự chăm sóc bản thân như: giữ ấm về mùa đông, mặc mát về mùa hè, tránh ra nắng lâu, tránh bị mất nước mùa nắng nóng, không được đứng tránh dưới cây khi dông lốc, không nên ra sông suối khi mùa lũ về. Qua tham vấn tại các địa phương, thấy thật đáng ngạc nhiên là những kiến thức đó được đa số các gia đình người Thái, người Tày, người Hmông và người Dao ở các tỉnh Yên Bái và Hà Giang nắm vững. Kết quả tham vấn ở một số tỉnh như Yên Bái, Hà Giang còn cho thấy, trong những năm vừa qua, tình trạng đuối nước của trẻ em xảy ra khá nhiều, nhất là về mùa mưa lũ. Một trong những nguyên nhân chính là khá nhiều em hiện nay không biết bơi. Do ít con hơn ngày xưa, một số gia đình có tâm lý e sợ và rất kỵ chuyện cho trẻ ra sông suối chơi. Vì thế, có nhiều em, mặc dù gia đình ở ngay gần sông nhưng vẫn rất nhát nước. Trước thực trạng đó, nhiều bậc cha mẹ đã vượt qua được những e ngại ban đầu, quyết tâm xóa tình trạng “mù bơi” cho con cái. Một số bậc cha mẹ được hỏi chuyện đã khẳng định, việc truyền dạy kỹ năng bơi lội cho trẻ em là rất cần thiết để các em tự bảo vệ trước nguy cơ đuối nước. Những hộ gia đình ở địa bàn gần ao, hồ, sông, suối, ven biển, cần tranh thủ dạy con cái học bơi, để các em có thể tự ứng phó trong những tình huống bất ngờ xảy ra. Với người Thái, người Tày đang sinh sống ở vùng thấp, theo cách cha chỉ dạy cho con, anh chị chỉ dạy cho các em, hàng xóm chỉ dẫn cho nhau, nhiều gia đình đã cơ bản xóa được tình trạng mù bơi cho con.

#### **Hộp 7: Chỉ dạy cho nhau để cùng biết bơi cũng là một sáng kiến nên được nhân rộng**

Bố mẹ tôi được mỗi mình tôi là con trai nên trước đây không dám cho tôi ra sông chơi, tôi chả bao giờ được học bơi. Giá như rơi xuống nước, tôi chỉ có chết. Bây giờ các con tôi đứa nào cũng biết bơi. Tôi bảo chúng nó, chúng mày phải tự học lấy để mà biết bơi, không thì sau này có rơi xuống nước là chết đấy. Vậy là chúng nó nhờ các anh trong xóm dạy bơi. Tôi cũng động viên các cháu lớn tập trung bọn trẻ lại dạy bơi cho chúng. Bây giờ trẻ con trong xóm nhiều đứa bơi giỏi lắm.

*Phỏng vấn ông Lý Văn Linh, xã Ngọc Linh, huyện Vị Xuyên, Hà Giang.*

#### **3.2.2. Trong việc chống sạt lở đất và xói mòn**

Sống lâu trên môi trường đất dốc, người dân các tộc người thiểu số MNPB rất giỏi sử dụng các kiến thức bản địa để ngăn ngừa nguy cơ sạt lở đất và xói mòn. Nghiên cứu của nhiều học giả trong nước và quốc tế đã chứng minh rằng, tre trúc không chỉ mang lại lợi ích trước mắt mà còn có những giá trị lâu dài thông qua khả năng chống xói mòn, bảo tồn đất và điều tiết nước. Bà con người Mường ở Hòa Bình, người Thái ở các tỉnh Sơn la, Điện Biên, Lai Châu và Yên Bái đều biết tính năng chống xói lở của các loại cây họ tre. Chính vì thế, xung quanh bản mường, quanh các đám ruộng gần dòng chảy, họ trồng rất nhiều tre trúc. Tại các tỉnh Việt Bắc, tre trúc cũng được trồng nhiều với mục đích tương tự.

#### **Hộp 8: Tre trúc là một trong những loại cây trồng có khả năng chống xói mòn**

Tre trúc không chỉ là loại cây cho thu nhập kinh tế mà còn có những tác dụng rất tốt trong việc chống xói mòn trên những khu vực canh tác đất dốc của người dân các tỉnh miền núi. Nghiên cứu tại thôn Đòng Cao, xã Tiến Xuân, huyện Lương Sơn, tỉnh Hòa Bình cho thấy, hệ thống nông lâm kết hợp với

việc lấy tre làm cây trồng chính là một trong những hệ thống có nhiều tiềm năng nhất đối với việc bảo tồn đất và nước cũng như phát triển kinh tế hộ gia đình.

*Tổ chức Nông Lâm thế giới - ICRAF (2003): Ví dụ về cách tiếp cận thị trường dựa trên hệ thống IK.*

Bên cạnh các loại cây họ tre, nhiều loại cây khác cũng được sử dụng để ngăn ngừa tình trạng sạt lở và xói mòn đất. Bà con người Tày ở xã Bộc Bó, huyện Pắc Nặm (tỉnh Bắc Kạn) thường trồng quanh nương nhà mình rất nhiều chuối. Theo cách giải thích của người dân, “chuối vừa cho quả để ăn, ăn không hết thì có thể mang bán lấy tiền; vừa ngăn không cho đất màu trôi khỏi nương” (ông Hoàng Văn Bình, cán bộ Hội Nông dân xã Bộc Bó). Ngoài ra, nhiều hộ dân còn trồng sắn, khoai sọ hoặc dứa cũng với đa mục tiêu như cách trồng tre hoặc chuối.

Tùy từng điều kiện tự nhiên của từng khu vực, cách thức ngăn ngừa sạt lở đất hay chống xói mòn có thể làm theo những cách khác nhau. Bà con người Hmông, người Pu Péo, Cờ Lao và Lô Lô ở khu vực cao nguyên Quản Bạ, Yên Minh, Đồng Văn và Mèo Vạc (Hà Giang) thường kết hợp trồng cây với việc xếp đá quanh nhà hoặc quanh nương để chống rửa trôi. Cách thức này đã được duy trì hàng trăm năm và tạo nên một sắc thái văn hóa rất riêng của khu vực vẫn được gọi một cách văn vẻ là “Cao nguyên Đá”.

### **3.2.3. Trong việc giảm thiểu khả năng gây lũ**

Trong một thời gian dài, đồng bào các tộc người thiểu số MNPB, theo sự vận động của Chính phủ, đã gắng công khai hoang với tâm niệm gia tăng diện tích đất nông nghiệp. Chính vì thế, nhiều khu rừng già gần nơi sinh sống của họ đã sớm trở thành ruộng bậc thang hoặc nương cày. Tuy nhiên, đến khoảng cuối thập niên 80 của thế kỷ trước, Nhà nước và nhân dân đã sớm nhận ra những sai lầm ấu trĩ. Nhờ sự hỗ trợ của chương trình 327 và gần đây là 661, nhiều diện tích đất rừng đã được hồi sinh. Nhưng lựa chọn cây trồng như thế nào cũng là cả một quá trình nhận thức. “Chúng tôi muốn trồng trên đất rừng các loại cây nào đó thường xanh chứ không rụng lá. Ban đầu chúng tôi trồng xoan, nhưng cây xoan rụng lá vào mùa đông. Hơn nữa, lá xoan đắng, ảnh hưởng đến nguồn nước ăn. Sau này chúng tôi trồng bạch đàn. Bạch đàn thì xanh quanh năm, nhưng dưới gốc lại chẳng mọc được gì. Không có cỏ thì không giữ được nước. Bây giờ chúng tôi tập trung trồng keo hoặc mỡ. Cả 2 loại cây này đều thường xanh và dưới gốc có thêm tầng cỏ. Có thêm lớp thực bì, nước mới chảy chậm lại, rừng mới có thêm giá trị giảm thiểu khả năng gây lũ” (bà Hoàng Thị Tô, cán bộ Hội Trồng trọt, Dự án 3PAD huyện Ba Bể, tỉnh Bắc Kạn). Bà con nông dân ở các huyện Pắc Nặm (tỉnh Bắc Kạn), Vị Xuyên (tỉnh Hà Giang), Bảo Thắng (tỉnh Lào Cai), Điện Biên Đông (tỉnh Điện Biên) và Văn Chấn (tỉnh Yên Bái) cũng đều có chung ý kiến chia sẻ tương tự. Rõ ràng là ở đây các kiến thức được mang đến từ bên ngoài đã được lựa chọn, chuyên hóa và bản địa hóa thành tri thức địa phương. Đó cũng là con đường chung của những kiến thức liên quan đến việc trồng cây tổng quá sủ (đông qua thụ - cây có thể xanh lá vào mùa đông) của bà con người Hmông, người Dao ở vùng cao huyện Sa Pa.

Liên quan đến việc vừa có thể duy trì lớp thực bì, vừa có thêm thu nhập kinh tế hộ gia đình, các nhóm cư dân sinh sống ở nhiều địa phương thuộc MNPB như Thái, Hmông, Dao, Hà Nhì... còn rất quan tâm đến việc phát triển cây sa nhân. Theo đánh giá của các nhà chuyên môn, “Loài Sa nhân quan trọng với người dân tộc Thái là do hoa, quả Sa nhân dùng để điều trị các chứng đau bụng, ăn uống không tiêu. Hạt Sa nhân thu bán lấy tiền phục vụ cho các nhu cầu thiết yếu của người dân. Sa nhân có thể trồng dưới tán rừng, trên đất nương rẫy, trồng xen với các cây ăn quả. Sa nhân có thị trường tiêu thụ ổn định, giá thu mua hiện tại 50.000đ/kg. Khả năng phát triển loài này lớn do có thị trường tiêu thụ, có nhiều diện tích đất phù hợp với cây Sa nhân Sa nhân trồng dưới tán rừng tự nhiên, rừng trồng, làm tăng độ dày



cho lớp cây bụi, thảm tươi, tăng khả năng hấp thụ CO<sub>2</sub>, làm giảm thiểu BĐKH” (Vũ Văn Cần và cộng sự 2011).

### 3.2.4. Trong việc khai thác và bảo vệ nguồn nước

Trong những năm 1996-1998, Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển năng lực phụ nữ dân tộc (viết tắt là TEW, thuộc Hội Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam) đã tiến hành thực hiện một dự án hỗ trợ nước sinh hoạt cho bà con người Hmông ở xã Quan Thần Sán, huyện Si Ma Cai (tỉnh Lào Cai). Mặc dù đã nỗ lực rất nhiều, nhưng "Các công trình cấp nước trước đây cho Quan Thần Sán đều thất bại là bởi người đầu tư đã không coi trọng kiến thức bản địa của người dân mà thường quyết định xây dựng theo ý chí chủ quan của mình. Chẳng hạn những kiến thức về nguồn nước, có những nơi nước chảy quanh năm, có nơi nước chảy theo mùa; rồi kiến thức về cách quản lý và chia sẻ nguồn nước giữa các bản, giữa nước sinh hoạt và nước sản xuất, giữa các hộ dân đầu nguồn nước và cuối nguồn nước..." (TEW, 2005, Báo cáo kinh nghiệm huy động sự tham gia của người dân). Nhận thức được điều đó một cách rõ ràng, TEW quyết định kêu gọi sự tham gia của người dân và triển khai mô hình "Sử dụng kiến thức bản địa trong tiếp cận quản lý, triển khai xây dựng công trình cấp nước tại xã Quan Thần Sán". Sau này, TEW đã tổng kết: "Điểm mấu chốt của chương trình là không phải ai khác mà chính là người dân sẽ tự sử dụng kiến thức của họ, sức lực của họ để thi công, bảo dưỡng công trình cho chính họ sử dụng. Đây là một hoạt động thử nghiệm phân quyền quản lý trên cơ sở nghiên cứu năng lực của người dân trong thực hiện xây dựng cơ bản đối với các công trình cơ sở hạ tầng nông thôn. Sự phân quyền thực hiện theo từng bước, từ khâu khảo sát thiết kế đến khâu quản lý tài chính và cuối cùng là quản lý sử dụng lâu dài. Nhờ vậy, đến năm 2000, cơ bản dự án đã thành công." (TEW, 2005, Báo cáo kinh nghiệm huy động sự tham gia của người dân).

Sự hiểu biết về nguồn nước và cách thức khai thác bền vững là một trong những kiến thức rất có giá trị của người dân thuộc các tộc người ở các khu vực MNPB. Có thể tìm thấy sự chia sẻ về kiến thức này ở tất cả các tộc người đang sinh sống tại cả 3 vành đai - núi thấp, núi giữa và núi cao. Đối với người Thái, người Tày, nước là sự bắt đầu của sự sống. "Không có nước là chết. Vì thế, đi đâu thì đi, ở đâu thì ở, cứ phải tìm nguồn nước trước. Mà phải đủ cả nước ăn lẫn nước làm ruộng mới được" (ông Quàng Văn Lịch, người Thái bản Nậm Khao, xã Nậm Khao, huyện Mường Tè, tỉnh Lai Châu chia sẻ khi mới chuyển cư từ bản Nậm Pục, xã Nậm Pục cùng huyện xuống địa bàn xã Nậm Khao).

Để có thể bảo vệ nguồn nước bền vững, hầu hết các tộc người thiểu số đều duy trì các loại hình rừng thiêng, rừng cấm trong khuôn vi làng bản mình. Người Hmông và người Hà Nhì đều gọi rừng cấm của mình là *Lùng Shan* (tiếng Quan hóa có nghĩa là 'núi rông'). Cấu trúc rừng thiêng của mỗi bản người Thái ở Sơn La bao gồm Rừng thờ cúng "Đông xư"; Rừng thiêng "Pã hạm"; Rừng ma "Pá heo". Luật tục của mọi dân tộc đều có những điều khoản rất nghiêm ngặt nhằm bảo vệ các khu rừng này. Như tên gọi của mình, theo người dân, tất cả các loại rừng trên đây đều có tính thiêng. Nhưng nếu được giải ảo, có thể thấy những lý do tồn tại rất vật chất của các loại hình rừng này. Theo người dân, "còn rừng là còn nước. Mất rừng là mất nước. Muốn giữ được nguồn nước ăn cho làng bản, phải giữ được rừng cấm, rừng thiêng. Muốn có nước sản xuất, phải giữ được rừng ma, rừng đầu nguồn" (ông Lò Văn Cây, nông dân xã Mường Phăng, huyện Điện Biên, tỉnh Điện Biên).

#### **Hộp 9: Các loại hình rừng thiêng không chỉ là nơi bảo tồn nguồn gen mà còn có tác dụng rất tốt trong việc giảm phát thải**

Rừng thiêng là nơi được bảo vệ nguyên vẹn, cây ở rừng thiêng không bị chặt phá do vậy ít sâu bệnh, cây sinh trưởng và phát triển tốt. Đây chính là nơi phát tán nguồn hạt giống tốt cho các khu rừng bên cạnh. Cây giống tốt có khả năng chống chịu với các thiên tai do ảnh hưởng của BĐKH gây ra như:

gió mạnh, hạn hán....

Hình thức quản lý rừng ma theo kiến thức bản địa ở bản Phày như: không cho phép lấy củi khô, không chặt phá cả cây nhỏ và cây to đã tạo cho rừng có một thảm mục dày, tầng cây bụi rậm rạp, đây là những bể chứa trong 5 “bể chứa” các bon trong rừng. Các “bể chứa” các bon trong rừng bao gồm: (1) Các bon chứa trong lớp cây gỗ (2) các bon chứa trong lớp cây bụi thảm tươi (3) Các bon chứa trong lớp thảm mục (4) các bon chứa trong rễ cây (5) các bon chứa trong đất rừng. Rừng được bảo vệ và phát triển tốt làm giảm dòng chảy, tăng khả năng lưu giữ nước, giảm tốc độ gió qua đó giảm nhẹ được các thiên tai do BĐKH gây ra.

*Vũ Văn Cần và cộng sự (2011)*

### **3.2.5. Trong nông nghiệp trồng trọt và chăn nuôi**

Người dân các tộc người thiểu số MNPB có những kiến thức/kinh nghiệm vô cùng phong phú trong việc canh tác trên đất dốc mà ruộng canh tác theo đường đồng mức là một ví dụ điển hình. Theo phương pháp này, các thửa ruộng bậc thang hay các mảnh nương cày được khai thác quanh sườn đồi tạo thành các đường đồng mức. Trên đỉnh của quả đồi, người ta giữ lại những vạt rừng. Đó là những sinh cảnh tự nhiên thực sự rất có ý nghĩa đối với việc canh tác. Theo người dân, nhờ có những vạt rừng như vậy, đất canh tác mới giữ được ẩm. Đồng thời, các vạt rừng đó cũng có tác dụng làm chậm dòng chảy trong những ngày mưa, giảm khả năng xói mòn, rửa trôi và sạt lở đất. Hầu hết các tộc người ở MNPB đều có rất nhiều kinh nghiệm làm ruộng bậc thang, bắt đầu từ khâu chọn địa hình phù hợp và thuận lợi về nguồn nước, cho đến việc tính toán chính xác mỗi chân ruộng để đảm bảo tưới tiêu hợp lý, cách dẫn nước vào ruộng từ cấp cao nhất, từ đó tràn xuống các chân ruộng thấp hơn sao cho không sạt lở, xói mòn sườn đồi, chọn giống lúa, kỹ thuật canh tác, thời gian gieo cấy, thu hái để đạt được năng suất cao. Các kinh nghiệm đó được truyền từ đời này qua đời khác, được duy trì cho đến ngày nay và vẫn phát huy hiệu quả tích cực trong vấn đề đảm bảo an ninh lương thực. Với việc không ngừng mở rộng địa bàn sinh sống, kinh nghiệm đó đã được bà con các tộc người thiểu số MNPB phổ biến rộng rãi ở nhiều vùng trên cả nước.

#### **Hộp 10: Các kiến thức bản địa của người dân các dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc đã được phổ biến và áp dụng tại Tây Nguyên**

“Trước đây, đất đai ở Tây Nguyên vừa nhiều, vừa tốt, bà con các dân tộc thiểu số tại chỗ hầu như không lo đất bạc màu, không lo thiếu đất. Trồng bắp (ngô) hay trồng cà phê, bà con đều giăng hàng từ chân lên đỉnh đồi theo kiểu “hướng tâm” để dễ kéo dây nước tưới. Làm thế thì đất nhanh bạc màu lắm. Hơn nữa, ngày nay, diện tích đất canh tác bị thu hẹp, nương rẫy của bà con không luân canh được nữa nên cây trồng không tốt như ngày xưa. Từ hồi có người Hmông vào đây, bà con học cách làm theo, không trồng cây hướng tâm nữa mà trồng theo đường đồng mức. Nhờ vậy, nương rẫy của họ cũng tốt lên.”

*Ông Sùng Seo Cầu, người Hmông, cán bộ khuyến nông xã kiêm chi hội trưởng chi hội Nông dân thôn 2, xã Đắk Som, huyện Đắk Glong, tỉnh Đắk Nông.*

Ngoài kỹ thuật canh tác, người dân còn thường áp dụng các các giải pháp mùa vụ như: i) Rải vụ, tức là rải thời gian gieo trồng ra (có thể đến 1 tháng) để vừa giảm thiểu rủi ro vừa giảm căng thẳng về cường độ lao động; ii) Đa dạng hoá cây trồng - đa dạng giống, đa dạng loại cây để giảm rủi ro và đáp ứng nhu cầu đa dạng của nông hộ; iii) Trồng xen, trồng gối, trồng lẫn các giống cây với nhau như trồng ngô xen đậu, xen bầu bí, trồng lúa xen bầu bí.v.v... để nâng cao tổng sản phẩm trên một đơn vị diện tích đất canh tác, bảo vệ đất, giữ ẩm, chống xói mòn; iv) Tận dụng các tri thức bản địa về thời tiết/khí hậu như dự đoán mưa sớm, mưa muộn để gieo trồng, trồng gối để tận dụng độ ẩm còn trong đất sau khi kết thúc mưa; v) Sử dụng các giống cây trồng, vật nuôi phù hợp - cây trồng chịu được hạn, đất xấu nghèo; và vi) Sử dụng

những công thức luân canh thích hợp - bố trí cây trồng trong hệ thống cây trồng theo sự giảm dần mức độ dinh dưỡng trong đất.

Bên cạnh các kinh nghiệm về mùa vụ, người dân còn áp dụng nhiều hệ thống canh tác khác nhau: i) Hệ thống thâm canh lúa nước, canh tác ruộng lầy ở các thung lũng chân núi, ruộng bậc thang trên các triền đất dốc; ii) Hệ thống canh tác bỏ hoá (còn được gọi là hệ thống canh tác nương luân canh hoặc nương du canh) - nương rẫy được gieo lúa và hoa màu mấy năm rồi bỏ hoá; iii) Hệ thống canh tác cây lâu năm - cây ăn quả và cây lâm nghiệp; iv) Hệ thống canh tác cố định vùng cao - ruộng bậc thang, nương cày, nương hốc đá; v) Hệ thống canh tác VACR - vườn/ao/chuồng/rừng; vi) Hệ thống canh tác 2 vụ - lúa/ngô hoặc cây vụ đông; vii) Hệ thống canh tác 3 vụ - lúa xuân/lúa mùa/cây vụ đông. Trong các hệ canh tác, họ cũng sử dụng những công thức luân canh thích hợp, bố trí cây trồng trong hệ thống cây trồng theo sự giảm dần mức độ dinh dưỡng trong đất. Sử dụng những loại cây trồng có thời gian thu hoạch biến động, có thời gian sinh trưởng rất khác nhau.

**Hộp 11: Với một số kiến thức bản địa, nếu bóc đi vỏ bọc tâm linh, sẽ nhận ra các hạt nhân khoa học hợp lý**

Các kiến thức bản địa trong canh tác và chăn nuôi giúp người dân nâng cao được hiệu quả sử dụng đất, bảo vệ nguồn lực đất đai và tránh được nhiều rủi ro trong các bối cảnh thời tiết khác nhau. Đa dạng hóa cây trồng vừa giúp đa dạng hóa nông sản, vừa có thể là những hình thức cải tạo đất hoặc các mục đích khác. Chẳng hạn như việc bà con thường trồng bầu bí trên nương lúa: Nhiều dân tộc thường giải thích rằng, quả bầu giữ hồn lúa, nếu không trồng xen bầu thì lúa không có bông. Nếu nhìn dưới góc độ sinh hóa thổ nhưỡng, cây bầu chính là giải pháp tăng cường giữ ẩm cho đất. Hệ thống canh tác bỏ hoá là một ứng xử cần thiết trong điều kiện canh tác đất dốc của các cư dân sống trong vùng rừng mưa nhiệt đới.

*Kết quả tham vấn PGS.TS Nguyễn Tất Cảnh, chuyên gia về đất và môi trường, Phó hiệu trưởng Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội (2011).*

Về hiệu quả của việc áp dụng các kiến thức bản địa, nghiên cứu về hệ thống canh tác nương rẫy của các tộc người miền núi phía Bắc, Lê Trọng Cúc (2003) tán đồng quan điểm của Đào Thế Tuấn (*Hệ sinh thái nông nghiệp Việt Nam-1984*): “Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng canh tác nương rẫy vẫn là phương thức có hiệu quả nhất đối với các nước vùng nhiệt đới ẩm. Một đơn vị năng lượng bỏ ra có thể thu được từ 5 đến 15 đơn vị năng lượng sản phẩm. Một ngày công sản xuất nương rẫy thu được bằng 2 lần ngày công ở Đồng bằng sông Cửu Long và 3 lần ở vùng Đồng bằng sông Hồng”.

Các chuyên gia nghiên cứu về vấn đề này như Đào Thế Tuấn, Lê Trọng Cúc hay Nguyễn Tất Cảnh còn cho rằng, có thể có những biện pháp tăng năng suất trong canh tác nương rẫy mà không cần xoá bỏ phương thức canh tác truyền thống này và cho rằng phát triển nông nghiệp vùng cao có thể lấy hệ canh tác nương rẫy làm khởi điểm và sử dụng khoa học nông nghiệp hiện đại để tăng năng suất cây trồng. Thực tế canh tác nương rẫy đang được duy trì như một hệ nông nghiệp chủ yếu ở vùng nhiệt đới và đóng vai trò quan trọng, bởi vì nó bao trùm một vùng rộng lớn, chứa đựng sự đa dạng về truyền thống, văn hoá và con người và đang trở thành tiêu chuẩn thực tiễn, nơi mà các nhóm văn hoá truyền thống đang bị phá vỡ bởi những hoạt động khai thác của một nền văn hoá xa lạ. Điều đặc biệt hơn, các tác giả trên đây còn khẳng định, các hệ thống nông nghiệp này là sự thích ứng rất tốt đối với những diễn biến thời tiết vốn không thuận hòa của các khu vực rừng nhiệt đới.

Trong ngành chăn nuôi, có thể nói sự kiện hơn 50,000 trâu bò bị chết trong đợt rét kéo dài năm 2008 là một bài học đau xót cho tất cả mọi hộ dân. Đây là trải nghiệm cả trăm năm mới có một lần và vì thế, những kinh nghiệm cũ của người dân đã không đủ sức chống chịu. Sau đợt rét đó, hầu hết các hộ dân đều hạn chế nuôi thả, gia tăng nuôi nhốt và trở nên cảnh giác

hơn đối với thời tiết khí hậu. Chính vì vậy, đợt rét năm 2010 có cường độ mạnh không kém nhưng hầu như thiệt hại về gia súc rất thấp. Đặc biệt, trong vụ rét này, nhiều gia đình người Hmông ở Bắc Hà, Si Ma Cai (tỉnh Lào Cai) đã tận dụng các hang động tự nhiên để làm chỗ tránh rét cho trâu bò. Ở các tỉnh Bắc Kạn, Hà Giang, Lào Cai và các huyện vùng cao Yên Bái như Trạm Tấu và Mù Cang Chải, bà con còn tích trữ củi hoặc dùng lõi ngô làm chất đốt để sưởi ấm cho gia súc.

Đặc biệt, trải qua nhiều năm kinh nghiệm, người dân ở mỗi địa phương đều tự chọn cho mình được những bộ giống cây trồng, vật nuôi thuần, có khả năng chống chịu cao và năng suất ổn định. Nghiên cứu của nhóm cán bộ khoa học đến từ Đại học Nông nghiệp Hà Nội cho thấy, các loại giống của bà con các tộc người thiểu số ở vùng MNPB chứa đựng những giá trị to lớn không chỉ đối với sinh học (trong việc bảo tồn nguồn gen) mà cả trong điều kiện sản xuất hiện nay (*Vũ Văn Cần và cộng sự, 2011*). Một nghiên cứu khác của Viện Nông nghiệp Việt Nam đã chứng minh được tính vượt trội của các giống vật nuôi bản địa như bò của người Hmông ở Cao Bằng, lợn đen của các tộc người Mường Khương (tỉnh Lào Cai) so với các giống ngoại nhập. Tất cả các loại cây trồng truyền thống của họ đều có khả năng thích ứng với điều kiện tự nhiên nơi cư trú; các giống vật nuôi của địa phương đã qua chọn lọc tự nhiên, có khả năng chịu được thời tiết và có khả năng sinh sản tương đối tốt.

**Hộp 12: Việt Nam có nhiều giống cây trồng, vật nuôi bản địa, được chọn lọc từ nhiều đời và có khả năng thích ứng tốt với các điều kiện thời tiết**

“Đến nay, Việt Nam đã phát hiện được khoảng 60 giống vật nuôi quý hiếm bản địa, riêng tại 15 tỉnh miền núi phía Bắc từ Quảng Ninh đến Lai Châu đã góp mặt 22 giống vật nuôi nội vùng, chiếm 30% tổng lượng giống vật nuôi bản địa quý hiếm của cả nước, bao gồm nhiều loài như: Bò H’mông, lợn hung (Hà Giang), lợn táp ná (Cao Bằng), gà tề (Yên Bái), ngựa bạch, gà sáu ngón, vịt đốm (Lạng Sơn). Các giống vật nuôi quý hiếm này không chỉ có giá trị về mặt thực phẩm, hợp khẩu vị người Việt Nam, mà còn có giá trị dược liệu. Tuy nhiên, nhiều năm qua, do không được quan tâm đầu tư đúng mức, nhiều giống bản địa đang đứng trước nguy cơ bị mai một, bị đe dọa tuyệt chủng”

*Nguyễn Đăng Vang, Cục trưởng Cục thú y, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trả lời phỏng vấn Vietnamnet ngày 20/6/2003.*

Các dự án phục tráng, phục hồi sản xuất các loại giống cây trồng vật nuôi địa phương đã mang lại những kết quả khả quan. Không chỉ mang lại giá trị và hiệu quả kinh tế, trong điều kiện khí hậu như hiện nay, các giống cây trồng vật nuôi truyền thống là sự lựa chọn tốt nhất bởi chỉ các giống thuần mới có khả năng chống chịu tốt, các giống ngoại nhập đều có nguy cơ bị thải loại do không thích ứng được với điều kiện khí hậu địa phương. Việc đưa gạo Sóng Cù, gạo Tàu bay, nếp Tú Lệ, bò Hmông, lợn đen... ra thị trường và khẳng định được thương hiệu đều là những sản phẩm của sự kết hợp “4 nhà”. Rõ ràng, những tri thức bản địa, nếu biết phát huy trong điều kiện mới sẽ mang lại lợi ích hết sức thiết thực

*Kết quả tham vấn ThS Hoàng Xuân Trường, Viện Khoa học Nông nghiệp Việt Nam (2011).*

### **3.3. Một vài phân tích về các sáng kiến cộng đồng**

#### **3.3.1. Về chi phí-lợi ích và khả năng nhân rộng của các sáng kiến cộng đồng**

Tri thức bản địa/tri thức địa phương được lưu giữ trong ký ức và hoạt động của người dân và được biểu thị trong các câu nói cửa miệng (thành ngữ, tục ngữ), các truyện kể dân gian, luật tục, các phương thức canh tác và chăn nuôi, niềm tin và cách thức thực hành lễ nghi tôn giáo,... Tri thức bản địa/tri thức địa phương được chia sẻ và trao truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác bằng con đường truyền khẩu-nhập tâm và cầm tay-chỉ việc, qua thực hành sinh kế cũng như văn hóa. Các hình thái truyền thông truyền thống có tầm quan trọng đặc biệt đối với việc bảo tồn, phát triển, và lan rộng của tri thức bản địa. Các hệ thống Tri thức bản địa/tri thức địa phương cũng vận động, tri thức mới được thường xuyên bổ sung. Chúng là các hệ

thống được đổi mới từ bên trong và cũng tiếp thu, sử dụng, và thích ứng tri thức bên ngoài cho phù hợp với tình hình địa phương. Chính trong quá trình đó, các sáng kiến mới đã được hình thành nhằm giải quyết các vấn đề cũng luôn thay đổi trong đời sống cộng đồng, trong đó có cả các vấn đề được đặt ra từ biến đổi khí hậu và thảm họa thiên tai.

So với nhiều công nghệ hiện đại, kỹ thuật truyền thống đã được thử nghiệm và kiểm tra thường có hiệu quả, ít tốn kém, có sẵn ở địa phương, thích ứng về mặt văn hóa. Cũng vì thế, các sáng kiến cộng đồng được hình thành trên nền tảng đó thường phù hợp với các dạng thức và tiến trình của tự nhiên. Khi tìm hiểu các vấn đề liên quan đến các sáng kiến cộng đồng và tri thức địa phương, một trong những điều rất dễ cảm nhận, đó là sự cụ thể/hiệu quả nhưng vô cùng phong phú và linh hoạt. Việc ứng dụng các sáng kiến cộng đồng/tri thức địa phương không đòi hỏi tốn kém quá nhiều về kinh phí tài chính, thậm chí, có thể tiết kiệm được rất nhiều cho ngân sách nhà nước. Quan trọng hơn, việc áp dụng các sáng kiến cộng đồng luôn gắn với sự trao quyền và điều đó đã tạo được lòng tin/sự đồng thuận trên/dưới.

### **Hộp 13: Áp dụng các sáng kiến của cộng đồng, có thể tiết kiệm được hàng tỷ đồng**

“Khi chúng tôi định làm một cây cầu ở xã Phương Tiến, các công ty tư vấn thiết kế đều đưa ra mức giá khoảng 1.7 đến 2 tỷ đồng. Huyện lấy đâu ra nhiều tiền thế? Tôi gọi bí thư và chủ tịch xã đó lên, hỏi: Nếu để cho bên ngoài đến làm sẽ mất nhiều tiền lắm, huyện không có đủ kinh phí đâu. Giả sử bây giờ tôi giao cho các ông tự làm, các ông có làm được không và nếu được thì cần bao nhiêu tiền? Xã khẳng định làm được và chỉ cần 300 triệu. Tôi cho hẳn 400 triệu để họ làm. Chỉ bằng các sáng kiến học hỏi được và biết cách huy động sự tham ra của dân, họ đã làm xong cây cầu đúng tiến độ. Họ hiểu rất rõ đặc điểm dòng chảy và khả năng chống chịu, không lo cầu bị sụt mó. Giao cho họ làm, tôi không mất gì thêm, lại được anh em tin tưởng. Tôi tin họ, chẳng lẽ họ không tin tôi, chẳng lẽ lại làm tôi thất vọng? Vậy là chúng tôi đã tiết kiệm được cho ngân sách hơn 1 tỷ rồi, Huyện ủy và Ủy ban cũng được anh em tin cậy hơn.”

*Nguyễn Tiến Lợi, Bí thư Huyện ủy huyện Vị Xuyên, tỉnh Hà Giang trả lời phỏng vấn ngày 23/9/2011*

Hầu hết những người dân được hỏi đều không tính được các chi phí cụ thể thành tiền, ngoại trừ các loại vật liệu phải mua từ thị trường. Bà con thường tính các chi phí của mình theo ngày công lao động. Bù lại, những lợi ích mà các sáng kiến của người dân mang lại là rất lâu dài. Đặc biệt, hầu hết các sáng kiến/tri thức địa phương đều có khả năng đáp ứng đa mục tiêu: Việc áp dụng các sáng kiến trong phát triển lâm nghiệp không chỉ cho thêm thu nhập kinh tế mà còn có tác dụng giảm phát thải khí nhà kính, đóng góp hữu ích vào việc giảm thiểu biến đổi khí hậu. Đa dạng hóa cây trồng không chỉ giảm thiểu rủi ro mà còn mang lại sự đa dạng sản phẩm nông nghiệp, nuôi nhốt gia súc vừa hạn chế ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, vừa có thể tận dụng phân chuồng bón cho cây trồng hoặc làm khí đốt v.v...

Tri thức địa phương là nguồn tài nguyên quốc gia quan trọng, có thể giúp ích rất nhiều cho quá trình phát triển theo những phương sách ít tốn kém. Khả năng nhân rộng các sáng kiến trong phạm vi cộng đồng là rất lớn, bởi các sáng kiến áp dụng tri thức địa phương đều rất dễ thực hiện, kỹ năng trao truyền đơn giản chi phí thấp nhưng mang lại cả lợi ích trước mắt và lâu dài. Trong thực tế, các sáng kiến dựa trên nền tảng của tri thức địa phương luôn được nhân rộng theo kiểu cầm tay chỉ việc, từ một số người sẽ được quảng bá như “vét dầu loang”. Áp dụng các sáng kiến trên cơ sở tri thức địa phương có thể đạt được sự bền vững vì nó thể hiện tính chủ động của người dân, dễ thu hút sự tham gia và được đảm bảo bằng các quan hệ truyền thống (quan hệ láng láng giềng và quan hệ huyết tộc).

### **Hộp 14: Tri thức địa phương là sự đảm bảo chắc chắn nhất cho phát triển bền vững**

Các dự án phát triển dựa trên cơ sở kiến thức địa phương sẽ lôi kéo được nhiều người dân tham gia, vì nó hợp với lòng dân, dân biết phải làm gì và làm như thế nào. Đó chính là cơ sở của sự thành công. Rõ

ràng, tri thức địa phương là cơ sở của sự hiểu biết về các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, y tế, giáo dục, quản lý tài nguyên và là chủ thể của các hoạt động khác trong phát triển bền vững của các hệ sinh thái nói chung và các hệ sinh thái vùng cao nói riêng. Loại kiến thức này có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với các nhà khoa học, các nhà lập kế hoạch. Nó có thể được xem xét và so sánh với hệ thống kiến thức quốc tế, từ đó xác định được những khía cạnh bổ ích của hệ thống cũng như những khía cạnh còn có thể cải tiến thông qua các kỹ thuật, công nghệ dựa trên cơ sở khoa học hiện đại.

*Lê Trọng Cúc (2003)*

### **3.3.2. Về vai trò của phụ nữ trong việc bảo tồn và phát huy các giá trị của IK**

Như đã phân tích, tri thức bản địa phụ thuộc rất nhiều vào các điều kiện cá nhân: Giới tính, lứa tuổi, học vấn, khả năng tiếp cận và chuyển hóa thông tin... Có một điều bất ngờ thú vị: Đối với tất cả các dân tộc được tham vấn, phụ nữ đều được nam giới đánh giá cao về trí nhớ, sự khéo léo trong các công việc đòi hỏi sự tỉ mỉ và những hiểu biết về đặc tính tự nhiên của các loại cây cỏ, rau dại. Nhiều vấn đề, khi hỏi nam giới, nhà nghiên cứu luôn nhận được câu trả lời từ người phụ nữ ngồi bên cạnh hoặc là người đàn ông trả lời, nhưng ông ta chỉ dám khẳng định chắc chắn sau khi người phụ nữ xác nhận chính thức.

Đối với các dân tộc thiểu số, cho đến nay việc phân công lao động vẫn dựa theo tuổi và giới tính (phân công lao động tự nhiên). Nam giới làm những công việc nặng nhọc, đòi hỏi sức vóc; phụ nữ làm những công việc được coi là nhẹ hơn, chăm sóc con cái và các công việc gia đình khác. Do trải nghiệm nhiều, nam giới có thể hiểu biết nhiều về đất đai, về các loại cây có thể làm nhà cửa, về tập tính của các loại thú rừng, về các nghề liên quan đến cơ bắp (rèn đúc, mộc). Phụ nữ có những thế mạnh riêng trong việc quan sát tự nhiên để đoán định thời tiết, về đặc tính sinh học của các loại củ/quả dại/rau rừng và côn trùng. Khả năng ứng phó trong những trường hợp thiếu đói của phụ nữ bao giờ cũng được nam giới đánh giá cao. Phụ nữ có thể giúp gia đình không bị đứt bữa chỉ bằng một mớ củ/quả hay rau rừng. Phụ nữ các dân tộc Hmông, Thái và Khơ-mú còn có những tri thức vô cùng quý báu về nghề dệt vải, thêu hoa văn và dệt thổ cẩm. Đa số dạng thức hoa văn mà phụ nữ các dân tộc đó thể hiện trên trang phục của mình đều là sự phản ánh - mô phỏng hay cách điệu - một cách tinh tế thế giới tự nhiên (*Mai Thanh Sơn và cộng sự, 2009*).

Riêng trong lĩnh vực y - dược thuật, phụ nữ cũng là những người biết nhiều loại cây cỏ có thể dùng làm thuốc chữa bệnh thông thường của người và gia súc. Đối với một số dân tộc, như Hmông, Dao hay Sán Diu, việc tìm và chế biến các loại thảo dược thành thuốc chữa bệnh dường như là công việc chủ yếu dành cho phụ nữ. Được sự hỗ trợ của các chuyên gia đến từ Đại học Nông nghiệp Hà Nội và Đại học Dược Hà Nội, năm 2008, một nhóm phụ nữ Dao Đỏ tại xã Tả Phìn (huyện Sa Pa, tỉnh Lào Cai) đã thành lập một công ty chuyên chế biến và phân phối các loại thuốc tẩm có nguồn gốc thảo dược.

Chính từ các đặc điểm trên đây, có thể thấy rằng, trong quá trình vận dụng các sáng kiến nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu, thu hút sự tham gia của phụ nữ các dân tộc thiểu số là việc làm có ý nghĩa hết sức quan trọng, là sự đảm bảo chắc chắn cho thành công. Mặt khác, thông qua quá trình này, Hội Phụ nữ ở các địa phương có thể lồng ghép những hoạt động nhằm hướng đến mục tiêu bình đẳng giới.

## **3.4. Thuận lợi và khó khăn chính trong việc áp dụng các sáng kiến cộng đồng**

### **3.4.1. Thuận lợi**

Kho tàng kiến thức địa phương là vô tận. Trên nền tảng đó, người dân đã có nhiều sáng kiến và luôn sẵn sàng áp dụng. Việc áp dụng và nhân rộng các sáng kiến cộng đồng là yêu cầu tự thân cấp thiết nhằm giải quyết các vấn đề được đặt ra trong cuộc sống của chính họ; vì thế, đây là hoạt động tự giác chứ không phải áp đặt. Những đánh giá tại Bắc Kạn cho thấy, sáng

kiến về việc trồng cây thường xanh là của chính người dân chứ không có sự can thiệp của các lãnh đạo địa phương hay cán bộ các dự án. Tương tự như vậy, việc di dời ra khỏi nơi tiềm ẩn nguy cơ sạt lở cao là bắt nguồn từ nhận thức của chính người dân Yên Bái và họ chủ động thực hiện chứ không chờ sự hỗ trợ của nhà nước.

Mặc dù đã có những biến động lớn về cơ chế quản lý xã hội, tính cộng đồng luôn là một yếu tố tương đối ổn định. Tính cộng đồng ở các tộc người thiểu số MNPB được duy trì trên cơ sở của nhiều mối quan hệ khác nhau: quan hệ láng giềng, quan hệ huyết tộc và ngày nay là những liên kết xã hội mới (các tổ chức Hội, đoàn thể). Trên cơ sở của tính cộng đồng, các sáng kiến dựa trên nền tảng tri thức địa phương dễ dàng được nhân rộng. Những người dân Yên Bái được phỏng vấn đã khẳng định rằng, việc di dời nhà là chuyện lớn, một gia đình khó có thể đơn phương thực hiện. Điều ấy chỉ có thể làm được nếu có sự giúp đỡ của anh em họ hàng và bà con trong thôn bản.

Cơ sở hạ tầng nông thôn miền núi được cải thiện nhiều trong những năm gần đây cho phép các sáng kiến của người dân được áp dụng dễ dàng hơn. Các hệ thống kênh mương nội đồng tăng cường khả năng tưới tiêu, tạo điều kiện cho người dân có thể chủ động hơn trong việc áp dụng các sáng kiến luân canh, tấng vụ, gối vụ. Việc cải thiện hệ thống đường giao thông nông thôn, thiết lập các hệ thống truyền thông kỹ thuật cao giúp cho việc giao lưu thuận lợi hơn trước rất nhiều. Điều đó góp phần hỗ trợ rất lớn cho việc quảng bá, nhân rộng các sáng kiến cộng đồng.

Thị trường mở rộng, cho phép người dân có thêm nhiều tiện ích/lựa chọn để áp dụng các sáng kiến. Một số loại vật liệu thay thế đã được đưa lên miền núi, được bà con lựa chọn thay thế cho các loại vật liệu thảo mộc để tăng thêm độ bền: Các thùng đựng nước bằng nhựa, bằng tôn, bằng composit thay thế dần cho các loại thùng bằng gỗ đang trở nên hiếm dần vì không còn rừng; các loại đường ống bằng cao su hoặc nhựa thay thế cho hệ thống máng nước làm bằng tre, vầu vốn rất nhanh hỏng; xi măng, sắt thép giúp bà con kiên cố hóa được hệ thống chuồng trại, thay cho sự tạm bợ trước kia... Nhiều công đoạn sản xuất của người dân đã và đang được cơ khí hóa: Ở một số vùng thấp, người dân đã có máy cày loại nhỏ hỗ trợ việc làm đất; việc tưới nước được thực hiện bằng các loại máy bơm....

Trong quá trình cải cách, mở cửa, đã có những nhận thức/đánh giá khách quan hơn đối với tri thức bản địa. Các tài liệu thứ cấp cho thấy, ở cấp Trung ương, những vấn đề liên quan đến tri thức bản địa đã và đang được nhiều người quan tâm. Từ hơn hai thập kỷ trước, giới khoa học Việt Nam đã thiết lập mối quan hệ giữa tri thức bản địa với khoa học và thừa nhận tính hợp lý của tri thức bản địa đối với hệ thống giáo dục cũng như các vấn đề phát triển. Nhờ những nỗ lực đó, tri thức bản địa đã đóng góp cho khoa học trong nhiều lĩnh vực liên quan đến việc quản lý tài nguyên thiên nhiên qua các nghiên cứu về thực vật dân tộc học hiện đại. Cụ thể là tri thức bản địa đã giúp các nhà khoa học nắm được những vấn đề về đa dạng sinh học và quản lý rừng tự nhiên. Tri thức bản địa cũng đóng góp vào khoa học những hiểu biết sâu sắc về việc thuần hoá cây trồng, gây giống, quản lý và giúp các nhà khoa học nhận thức đúng đắn về nguyên tắc, thói quen đốt nương làm rẫy, nông nghiệp sinh thái, nông lâm kết hợp, luân canh/chuyển khoảnh cây trồng, quản lý sâu hại/dịch bệnh, đất đai và nhiều kiến thức khác về khoa học nông nghiệp. Thêm nữa, các nhà khoa học cũng nhận ra những lợi thế của tri thức bản địa trong lĩnh vực quản lý cộng đồng để ứng dụng vào trong các dự án về hợp tác phát triển và trong nhiều bối cảnh khác nhau. Các nhà khoa học, các nhà quản lý ở một số Bộ/Ngành và những người làm công tác phát triển cộng đồng đã có nhiều ấn phẩm giới thiệu các phương pháp nghiên cứu, các kết quả nghiên cứu về tri thức bản địa của người dân các dân tộc thiểu số. Một số nghiên cứu nhằm tìm cách biến các tri thức bản địa trở thành điều kiện cho việc phát triển bền vững. Tại MNPB, đã có những mô hình thành công trong việc vận dụng các tri thức bản địa vào nỗ lực giảm nghèo, thậm chí là làm giàu, nhưng vẫn giữ

được các giá trị văn hóa truyền thống và hòa đồng với môi trường tự nhiên. Đây là một bước tiến đáng kể trong nhận thức về giá trị các văn hóa truyền thống ở Việt Nam. Các mô hình thành công trong nuôi bò thịt của người Hmông ở Cao Bằng, gạo Sóng Cù, gạo Tàu bay của người Giáy và thuốc tắm của người Dao ở Sa Pa là những minh chứng thuyết phục.

Chính vì lẽ đó, ngày nay trên nguyên tắc, các sáng kiến của người dân không gặp bất cứ trở lực nào từ thể chế nhà nước. Thậm chí, với việc quảng bá các phương pháp lập kế hoạch mới (trong đó có nguyên tắc về sự tham gia), sáng kiến của người dân luôn được coi là nguồn tài nguyên của sự phát triển. Ngay từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước, các bộ tài liệu hướng dẫn về áp dụng phương pháp “*Phát triển theo định hướng cộng đồng*” đã được phát hành khá nhiều. Đó là những chỉ dẫn rất cơ bản giúp cho việc phát huy sáng kiến người dân được chính thức hóa ở các cấp cơ sở. Trong văn kiện của tất cả các chính sách, chương trình, dự án, việc huy động sự tham gia đều được đề cập đến như một nguyên tắc bắt buộc, như một điều kiện cần và đủ để đảm bảo cho sự thành công.

Trước đây, ở Việt Nam từng tồn tại một nghịch lý: Đôi khi chính người trong cuộc rất thờ ơ thì những người đến từ bên ngoài lại rất quan tâm với những sáng kiến cộng đồng. Thực ra, việc tìm hiểu, đề xuất phát huy thế mạnh và nhân rộng các sáng kiến cộng đồng ở Việt Nam có công rất lớn của cộng đồng quốc tế. Những mô hình ứng dụng thành công đầu tiên cũng do các nhà tài trợ quốc tế hỗ trợ xây dựng. Các trung tâm nghiên cứu ứng dụng và phát triển IK đầu tiên cũng được thành lập với sự hỗ trợ về tổ chức và chuyên môn của các nhà tài trợ quốc tế. Và cho đến nay, việc phát huy thế mạnh của cộng đồng địa phương trong công cuộc xóa đói giảm nghèo và ứng phó với biến đổi khí hậu vẫn là một trong những phương châm được nhiều tổ chức quốc tế thực hiện. Các chương trình về RCC, về EM và về REDD dựa vào cộng đồng đang được thực hiện hiện nay luôn nhận được sự hỗ trợ hiệu quả của nhiều tổ chức Chính phủ nước ngoài, các NGO quốc tế và các doanh nghiệp.

### **3.4.2. Khó khăn/thách thức**

Đối với người dân, hành xử theo kinh nghiệm luôn là những phản xạ có điều kiện. Họ không biết đến khái niệm “Tri thức bản địa” (như các nhà khoa học hay quản lý thường dùng), nhưng họ vẫn thực hành nó trong đời sống hàng ngày và thường xuyên bổ sung để đưa ra các sáng kiến mới. Các tri thức bản địa đã thể hiện được tính hiệu quả trong các điều kiện môi trường sinh thái nhân văn nhất định, nhất là trong bối cảnh mà mỗi cộng đồng thôn làng đều có quyền tự quyết đối với các nguồn lực tự nhiên trong phạm vi quản lý của mình. Nhưng những năm trước Đổi mới, các hệ thống IK thường được nhìn nhận và mô tả là sơ khai, đơn giản, tĩnh tại, “không tri thức” hay dân gian. Ở cấp độ khác, nhiều nhà chuyên môn và quản lý vẫn còn hoài nghi về giá trị của IK và các sáng kiến cộng đồng nảy sinh từ đó. Bên cạnh đó, các chương trình truyền thông cũng thường mô tả văn hoá, phương pháp và tri thức của người thiểu số là lạc hậu hay cổ hủ. Hệ thống này thiên về sự thúc đẩy can thiệp hơn là sự phát huy các yếu tố nội tại. Thậm chí, hệ thống các nhà trường cũng đã góp phần tăng cường thái độ tiêu cực này. Một thời gian dài, tri thức bản địa đã không có cơ hội sử dụng/áp dụng, do đó nhiều tri thức đã bị quên lãng.

Tại các địa phương, mức độ hiểu biết về tri thức bản địa rất khác nhau. Cũng theo các nguồn tài liệu thứ cấp, chính quyền các cấp ở một số tỉnh (như Lào Cai hay Hà Giang) đã có những động thái tích cực trong việc bảo tồn và phát triển các tri thức bản địa nhằm nâng cao mức sống của người dân. Đối với các tri thức bản địa kỹ thuật, chính quyền ở một số địa phương đã có những đánh giá tương đối khách quan về giá trị và vai trò trong đời sống cộng đồng. Kết hợp với các tổ chức chuyên môn của Trung ương, họ đã tổ chức nghiên cứu và tập hợp ngày càng nhiều thông tin về vai trò của kiến thức bản địa trong nhiều lĩnh vực như: Nông nghiệp (kỹ thuật xen canh, chăn nuôi, quản lý sâu bệnh, đa dạng cây trồng, chọn giống cây trồng); sinh học (thực vật học, kỹ thuật chăn nuôi, chăm sóc sức khoẻ vật nuôi); chăm sóc sức



khoẻ con người (bằng các phương thuốc truyền thống); sử dụng và quản lý tài nguyên thiên nhiên (bảo vệ đất, thuỷ lợi và các hình thức quản lý nước khác); đảm bảo an ninh lương thực (các giải pháp tinh thể và lâu dài); quản lý cộng đồng (cấp thôn làng, dòng họ và gia đình); giáo dục (kiến thức truyền miệng, các ngôn ngữ địa phương) và văn học nghệ thuật dân gian.

#### **Hộp 15: Cần có lộ trình nghiên cứu về các tri thức địa phương**

Cần có các nghiên cứu cụ thể về tri thức địa phương của đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt xem việc nhân rộng các kiến thức đó như thế nào? Tại một số địa phương hiện nay đã xuất hiện các tri thức mới rất có giá trị. Ví dụ, bà con nông dân nhiều nơi của tỉnh Cao Bằng đã có kinh nghiệm trồng cây đỗ nho nhe với nhiều mục đích khác nhau: Bộ rễ của cây đỗ nho nhe có thể tái tạo đạm, tăng độ phì cho đất, hạn chế xói mòn đất; hạt đỗ làm thức ăn cho gia súc.... Vậy Nhà nước cần tìm hiểu về vấn đề này và có giải pháp nhân rộng, nếu thấy sáng kiến đó thực sự có ích.

*Ý kiến thảo luận của đại biểu tỉnh Cao Bằng trong Hội nghị tham vấn ngày 24/11/2011*

Trong thời gian này, OGB đang thực hiện một chương trình hỗ trợ các huyện Bát Xát và Mường Khương (tỉnh Lào Cai) phát triển chuỗi lợn đen bản địa. Ghi nhận của các tư vấn về nhận thức và quan điểm của lãnh đạo địa phương là rất tích cực. Tại tất cả các bên liên quan ở tỉnh và huyện, mọi người đều đánh giá cao các kiến thức truyền thống của người dân địa phương và coi đó là một lợi thế so sánh để xóa đói giảm nghèo, xây dựng thương hiệu và phát triển ngành hàng. Sự thành công của dự án sẽ không chỉ có những đóng góp vào thu nhập kinh tế mà chắc chắn sẽ có tác động nhất định vào chủ đề ứng phó biến đổi khí hậu và phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai. Nhưng ở một số địa phương khác, tình hình không mấy khả quan; ngoại trừ một số ít cán bộ có trình độ chuyên môn hoặc làm công tác phát triển cộng đồng đã từng tham gia các lớp tập huấn có nhận thức tương đối tích cực về tri thức bản địa, phần đông số còn lại, nhất là các cán bộ người Kinh, đều có cách nhìn tiêu cực về vấn đề này. Mặt khác, có những người hiểu biết về tầm quan trọng và sự cần thiết phải vận dụng IK cũng như phát huy sáng kiến cộng đồng nhưng chưa biết cách tổ chức hoặc thúc đẩy thực hiện trong thực tiễn đời sống người dân.

Thật đáng tiếc là khi nhận thức về giá trị của kiến thức bản địa đang dần được nâng cao, đặc biệt là khả năng đóng góp của nó vào việc phát triển bền vững, giảm nghèo và giảm thiểu tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu toàn cầu thì cũng là lúc những kiến thức này rơi vào tình trạng bị đe dọa nghiêm trọng, không chỉ do tác động của sự thay đổi với tốc độ chóng mặt của khoa học kỹ thuật, mà còn bởi sự thiếu hụt khả năng và điều kiện cần thiết để ghi nhận, đánh giá, phê chuẩn, bảo vệ, phổ biến chúng trong quá trình phát triển. Trước thực tế ấy, nhiều nhà khoa học đã lên tiếng cảnh báo về những nguy cơ mai một các tri thức bản địa. Họ cũng chỉ ra rằng, những lợi thế cạnh tranh của tri thức bản địa là điều rất cần được đánh giá đúng cả bằng các phương pháp định tính và định lượng. Muốn thay đổi được tình trạng này, cần phải có các phương tiện, điều kiện, các nghiên cứu cũng như nguồn tài chính. Cần tiến hành nhiều nghiên cứu hơn nữa và phát triển các phương pháp xử lý đối với hệ thống kiến thức bản địa. Có như vậy chúng ta mới có thể dùng kiến thức bản địa để đưa ra được giải pháp cụ thể cho từng vấn đề thông qua việc nâng cấp hoặc thay đổi những hệ thống kiến thức này. Việc nghiên cứu dĩ nhiên cần tiến hành với sự tham gia của những người sở hữu kiến thức bản địa và cộng đồng địa phương trong khu vực. Bên cạnh đó, cần phải có sự cố vũ về mặt tinh thần vì những kiến thức địa phương thường ít được áp dụng hơn so với khoa học kỹ thuật phương Tây trong cả lĩnh vực phát triển cũng như khoa học. Khó khăn lớn nhất hiện nay phải kể đến việc tìm kiếm, phát hiện các tri thức bản địa còn tiềm ẩn, phục hồi các tri thức có nguy cơ bị mất. Thực tế, có nhiều tri thức bản địa hiện chưa có điều kiện xác định và đánh giá chính xác do các khó khăn về địa lý, giao thông và cả sự thiếu hụt một đội ngũ các nhà chuyên môn am tường trong việc nghiên cứu, phát huy thế mạnh của IK. Hiện tại, nhiều cơ sở đào tạo đại học (Đại học Nông nghiệp Hà Nội, Đại học nông nghiệp Thái Nguyên,...)

và các tổ chức NGO quốc tế (ví dụ như CARE, OGB, OHK...) cũng như Việt Nam (SRD, CSDM...) đã và đang thực hiện những nghiên cứu nhằm rà soát lại các IK và sáng kiến cộng đồng có thể phát huy cho việc giảm nghèo bền vững và ứng phó được với biến đổi khí hậu. Nhưng vấn đề là ở chỗ, cần phải chuyên hóa các nghiên cứu vào trong các kế hoạch định hướng của địa phương và xây dựng thành các kế hoạch hành động trong thực tiễn. Điều này lại chưa nhận được sự cam kết chặt chẽ của thể chế, thông qua các quy định mang tính pháp quy hoặc công tác kế hoạch hóa hàng năm ở mọi cấp. Đã đến lúc Nhà nước, các cơ quan liên quan và các địa phương MNPB cần quan tâm đúng mức đến kế hoạch bảo tồn, ứng dụng các tri thức bản địa vào chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung, từng vùng, từng dân tộc nói riêng; tránh hiện tượng nghiên cứu đơn lẻ, cục bộ, phân tán. Để làm được điều đó, có thể cần đến những văn bản chỉ đạo từ Trung ương xuống địa phương, kèm theo đó là sự phân bổ các nguồn lực một cách hợp lý.

Một trong các trở ngại không nhỏ hiện nay là tình trạng định kiến của các nhóm đa số đối với đồng bào có dân số ít hơn. Các dân tộc có số dân đông hơn thường cho là các tộc người có số dân ít hơn mình là lạc hậu hơn, văn hóa thấp kém hơn và phụ thuộc vào mình nhiều hơn. Biểu hiện định kiến rõ nhất chính là ở những người Kinh (bao gồm cả một số cán bộ/công chức/viên chức và nhiều thành phần dân cư khác) đối với các dân tộc thiểu số còn lại. Một nghiên cứu được iSEE phối hợp với Học viện Báo chí - Tuyên truyền thực hiện (2009) cho biết, quan điểm này thậm chí còn thấy được phản ánh cả trong các chương trình truyền thông chính thức của nhà nước.

**Hộp 16: Cần có tư duy hệ thống khi nghiên cứu và ứng dụng tri thức địa phương**

Mặt khác, cũng lưu ý rằng, cần xem xét, nghiên cứu và ứng dụng các tri thức bản địa vào việc phát triển bền vững vùng cao trong các mối tương tác tư duy hệ thống. Đồng thời, cũng cần khắc phục cách nhìn có tính chất sô vanh khi tiếp xúc, tìm hiểu tri thức bản địa của các dân tộc thiểu số. Tri thức bản địa được tích lũy qua quá trình nghiệm sinh trong bối cảnh tự nhiên cụ thể, được chọn lọc trong trường kỳ lịch sử và dần dần trở thành văn hoá truyền thống. Trong quan niệm về văn hoá truyền thống có một số người cho rằng dân tộc này có nền văn hoá lạc hậu hơn, hay tiến bộ hơn dân tộc kia. Quan niệm này làm lu mờ bản chất thích ứng của văn hoá. Họ đã không thấy được rằng văn hoá của một tập đoàn người nào đó chính là sự thích ứng với những điều kiện xã hội và sinh thái đặc thù. Cái là "tốt hơn" với một tập đoàn người này ở một thời điểm và một địa điểm đặc thù nào đó có thể lại "không tốt" với một tập đoàn người khác ở một thời điểm và một địa điểm khác. Mọi nền văn hoá đều là tổng thể của các bộ phận ít nhiều được hòa nhập. Các bộ phận phải cùng thích hợp với nhau để làm thành một chính thể thống nhất.

*Lê Trọng Cúc (2003)*

Mặc dù kho tàng kiến thức địa phương là vô tận và các sáng kiến của người dân có thể mang lại hiệu quả cao trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai, nhưng không phải lúc nào nó cũng có thể giải quyết được mọi vấn đề. Mặt khác, các sáng kiến của người dân, trên thực tế cũng đã và đang gặp rất nhiều thách thức từ sự thay đổi lớn lao của các điều kiện tự nhiên và xã hội. Với sự thu hẹp các nguồn lực tự nhiên, các tri thức kỹ thuật truyền thống và sáng kiến cộng đồng nhiều khi không có đủ điều kiện để áp dụng. Việc thu hẹp không gian sinh kế bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân: i) Sự gia tăng về dân số, cả tăng tự nhiên và tăng cơ học; ii) Đổi mới phương thức quản lý rừng và đất rừng theo hướng hạn chế sự tham gia của cấp cộng đồng thôn bản; iii) Nhiều diện tích rừng và đất rừng được giao cho các công ty hay doanh nghiệp; iv) Nhà nước thu hồi đất phục vụ các công trình xây dựng trọng điểm, làm đường giao thông...

**Hộp 17: Việc áp dụng các sáng kiến cộng đồng đã và đang gặp nhiều khó khăn**

“Quá trình tìm hiểu tri thức của người Hmông và người Mảng trong các hoạt động sinh kế chỉ ra rằng,

người dân có rất nhiều kỹ năng/kỹ thuật ưu việt, hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp, chăn nuôi, thủ công nghiệp và khai thác tự nhiên. Tuy nhiên, hiện nay khi (i) diện tích đất sản xuất giảm về số lượng và chất lượng, (ii) rừng và các sản vật rừng ngày càng cạn kiệt, (iii) không được phát nương mới sau khi Nhà nước đóng cửa rừng, người dân ở Thả Giàng Chải và Pá Bon cho rằng, việc họ vẫn duy trì và phụ thuộc vào phương thức quảng canh với tập đoàn cây giống địa phương đã thoái hóa sau nhiều thế hệ canh tác, phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên (nước trời, thời tiết, rừng), cộng với công cụ sản xuất thô sơ và tập quán khai thác tài nguyên rừng, dẫn đến thực tế phương thức sinh kế này không còn đáp ứng được các nhu cầu thiết yếu của họ về lương thực, thực phẩm trong cuộc sống hàng ngày”

*Ghi chép tại các cộng đồng Hmông và Mảng ở huyện Sìn Hồ, tỉnh Lai Châu*

“Các hệ thống canh tác cũ luôn dựa trên sự quảng canh, đòi hỏi rất lớn về nhu cầu về đất sản xuất, nhưng hiện nay điều đó rất khó thỏa mãn, do quỹ đất ngày càng bị thu hẹp. Việc phân loại rừng và cách thức giao đất, giao rừng hiện nay đang tạo ra sự manh mún trong sở hữu. Điều đó có thể có ích nhất định cho phát triển kinh tế hộ gia đình, nhưng khó có thể tạo nên sự đồng thuận xã hội cho một mục đích lâu dài nào đó. Ví dụ, trong việc trồng rừng hiện nay, đất đã giao cho ai, người đó có thể trồng loại cây mà họ cho là có lợi. Như vậy sẽ không tạo nên được các liên kết thị trường ngay cả trong quy mô cộng đồng chứ không nói đến diện rộng. Với các loại vật nuôi truyền thống, người dân vẫn duy trì các kinh nghiệm xưa cũ nhưng điều đó chỉ có thể thích hợp với chăn nuôi quy mô nhỏ, với các giống cũ. Trong điều kiện chăn nuôi được mở rộng về quy mô, với mục tiêu hướng ra thị trường, nếu chỉ dựa vào các tri thức truyền thống, rủi ro sẽ rất cao”.

*Ông Phạm Bá Uyên, Kỹ sư nông nghiệp, Phó chủ tịch huyện Mường Khương, tỉnh Lào Cai  
trả lời phỏng vấn nhóm nghiên cứu do OGB chủ trì ngày 6/10/2011*

Một trong những thách thức lớn nữa đối với việc áp dụng IK và các sáng kiến cộng đồng, đó là vấn đề sở hữu trí tuệ và phân chia lợi ích. Trong nhiều trường hợp, việc vận dụng IK và các sáng kiến cộng đồng đã mang lại nguồn lợi không nhỏ. Nhưng mâu thuẫn là ở chỗ: i) Nhiều khi chủ nhân của các tri thức đó lại không được hưởng lợi vì các công cụ pháp lý hiện hành không đủ sức bảo vệ họ; và ii) Hiện đang có những bất bình đẳng trong việc tiếp cận các nguồn tài nguyên thiên nhiên, và do vậy, có sự bất bình đẳng trong việc hưởng lợi từ vốn tri thức chung của cộng đồng.

Khía cạnh thứ nhất liên quan đến vấn đề sở hữu trí tuệ. Do cộng đồng thôn làng hay cộng đồng dân tộc thiểu số không phải là một pháp nhân, họ không thể đăng ký bảo hộ sở hữu trí tuệ đối với các tri thức hay sáng kiến của mình. Việc này chỉ có thể làm được trong phạm vi huyện hoặc xã. Nhưng điều đó cũng đồng nghĩa với việc các tác nhân khác ngoài cộng đồng cũng có thể vận dụng tri thức hoặc áp dụng sáng kiến để hưởng lợi. Tình trạng này đã xảy ra đối với phương thuốc tắm của người Dao Đỏ ở Sa Pa. Hiện nay số công ty ngoài cộng đồng tham gia kinh doanh và thu lợi từ môn thuốc tắm chiếm ưu thế hơn nhiều so với chính những chủ nhân đích thực của môn thuốc này. Sự phát triển nhanh chóng của loại hình dịch vụ này ở các công ty không chỉ tạo nên tâm lý bất mãn của người Dao Đỏ mà còn đã dẫn đến sự suy kiệt các nguồn thảo dược tự nhiên tại chỗ.

#### **Hộp 18: Chỉ có đăng ký bản quyền mới phát huy được giá trị của kiến thức bản địa**

Các tri thức bản địa có nhiều giá trị không thể phủ nhận. Nhưng việc áp dụng sẽ gặp nhiều khó khăn nếu chúng ta không nhận thức được hết bối cảnh hiện nay, khi mà Việt Nam đã gia nhập WTO. Nếu các tri thức bản địa không được đăng ký bản quyền, một lúc nào đó người dân sẽ phải trả giá khi áp dụng nó. Bài học của cà phê Buôn Ma Thuột là một ví dụ. Chỉ khi nào đăng ký được bản quyền, các tri thức bản địa mới phát huy được hết giá trị. Có 3 việc cần làm để có thể đăng ký: i) Đăng ký bản quyền giống: nếu đăng ký cần phải xác định sự khác biệt về giống này với các giống khác, cần phải chứng minh cho được sự khác biệt; ii) Đăng ký sản phẩm hàng hóa, ví dụ gạo; iii) Tiến hành các thủ tục đăng ký sở hữu trí tuệ. Thủ tục đăng ký SHTT rất tốt kém và nhiều thủ tục, do vậy, cần xem xét lợi ích của cây con bản địa trước khi tiến hành đăng ký.

*Ý kiến tham luận của PGS.TS Vũ Văn Liết, Phó hiệu trưởng trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội trong Hội nghị tham vấn chuyên gia ngày 24/10/2011*

Khía cạnh thứ 2 chủ yếu liên quan đến việc phân bổ/điều chỉnh đất rừng của các địa phương. Quá trình tham vấn tại nhiều tỉnh cho thấy, mặc dù đã qua rất nhiều lần điều chỉnh đất rừng theo các quy định của Luật Đất đai (cũng luôn có sự thay đổi/tu chỉnh), nhưng cho đến nay vẫn còn rất nhiều hộ dân người dân tộc thiểu số không thể tiếp cận đối với loại đất này. Theo bà Lương Thị Trường, Giám đốc Trung tâm Vì sự Phát triển Bền vững Miền núi, trong khuôn khổ của REDD, đây có thể là nguyên nhân dẫn đến những mâu thuẫn xã hội (*Ý kiến tham luận trong cuộc Hội thảo ngày 24/10/2011*).

**Hộp 19: Ngoài việc cải cách khung pháp lý nhằm đảm bảo quyền lợi cho người dân tộc thiểu số, cần có nhiều giải pháp đồng bộ khác**

Riêng đối với chương trình REDD, không chỉ dừng lại ở cải cách tư pháp, còn cần có các điều kiện khác nữa như: i) Bảo đảm quyền của người dân tộc nói chung theo qui tắc quốc tế; ii) Bảo đảm quyền của cộng đồng đối với đất và rừng; iii) Hệ thống chia sẻ lợi ích từ REDD phải minh bạch và đem lại lợi ích cho các bên tham gia, chú trọng lợi ích cộng đồng; iv) Thực hiện FPIC, chia sẻ lợi ích do REDD mang lại cho cộng đồng; v) Bảo đảm giám sát cộng đồng và cải cách tư pháp để tăng cường cơ chế phản hồi; vi) Nâng cao nhận thức cho người dân về CC và REDD; và vii) Tăng cường vai trò và hoạt động của NGOs trong REDD (

*Bà Lương Thị Trường, Giám đốc Trung tâm Phát triển miền núi bền vững, ý kiến tham luận trong cuộc Hội thảo ngày 24/10/2011*

Tiến trình can thiệp từ bên ngoài đã mang lại nhiều hệ lụy lâu dài cho chính những người dân. Ngày nay, một số người dân và các cộng đồng tộc người thiểu số MNPB đã mất niềm tin về khả năng tự cứu giúp mình của họ và trở thành phụ thuộc vào các giải pháp bên ngoài. Điều đó thường được chính quyền và các bên can thiệp đánh giá là “tâm lý trông chờ, ỷ lại”. Đánh giá mới đây của nhóm tác giả Vũ Văn Cần (2011) ở các tỉnh MNPB cho thấy, hiện tại lớp trẻ ít quan tâm đến các hệ thống IK mà cha ông họ đang mong muốn lưu giữ, bảo tồn và áp dụng trở lại trong cuộc sống.

Vì thế, một trong những điều kiện tiên quyết của toàn bộ quá trình thu thập, ứng dụng và phổ biến kiến thức bản địa và sáng kiến cộng đồng là sự tham gia đầy đủ của người dân địa phương. Điều này chỉ có thể đạt được khi cộng đồng địa phương được tham gia với một vị trí tương xứng. Vì vậy, nếu việc duy trì hệ thống kiến thức truyền thống được ủng hộ tích cực thì vấn đề xây dựng năng lực trở thành vấn đề then chốt và thiết yếu. Đây cũng chính là nhược điểm cần khắc phục ở Việt Nam nói chung, các dân tộc thiểu số MNPB nói riêng, nếu chúng ta muốn biến tri thức bản địa thành nền tảng cơ sở của phát triển bền vững ở vùng dân tộc thiểu số. Xây dựng năng lực bao gồm đào tạo nhằm trang bị tốt hơn cho người dân địa phương cũng như các nhà khoa học trẻ để họ có thể tiến hành nghiên cứu về IK. Điều này chỉ có thể đạt được khi có sự ủng hộ của Chính phủ đối với các nhà khoa học.

## **Chương IV: CHÍNH SÁCH VÀ LỖ HỔNG CHÍNH SÁCH**

### **4.1. Tổng quan về hệ thống chính sách cho địa bàn miền núi phía Bắc trước chương trình mục tiêu quốc gia về nông thôn mới (NTP-NRD)**

Đề cụ thể hoá Nghị quyết số 22 của Bộ Chính trị BCHTW Đảng khoá VI, ngày 13-3-1990, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Quyết định Số 72-HĐBT “Về một số chủ trương chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội miền núi”. Ngày 7 tháng 12 năm 2011, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định 186/2001/QĐ-TTg về việc phát triển kinh tế - xã hội ở 6 tỉnh đặc biệt khó khăn miền núi phía Bắc. Đây là hai văn bản quan trọng nhất của Nhà nước đối với việc phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, là cơ sở cho rất nhiều chương trình dự án sau này. Từ đó đến nay, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách mà đối tượng thụ hưởng là khu vực miền núi và đồng bào dân tộc thiểu số, trong đó có các tộc người thiểu số ở miền núi phía Bắc. Hệ thống chính sách được ban hành khá toàn diện, tác động đến nhiều khía cạnh khác nhau trong đời sống: Môi trường và sự phân bổ nguồn lực tự nhiên, kinh tế, văn hóa và xã hội. Nhiều chính sách trong số đó có mối liên hệ trực tiếp hoặc gián tiếp với BĐKH và phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai. Dưới đây là một số thông tin chung về các chính sách đó.

#### **4.1.1. Nhóm chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế, xây dựng quan hệ sản xuất mới vùng dân tộc và miền núi**

Được quy định trong nội dung Quyết định 72-HĐBT ngày 13/3/1990 về một số chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế-xã hội miền núi; Chương trình 135 giai đoạn I và II; Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo; và Chương trình 30A. Đây là nhóm chính sách lớn, nội dung tương đối toàn diện và mang tính chất định hướng cho các hoạt động đầu tư hoặc làm cơ sở cho việc ban hành các cơ chế chính sách cụ thể đối với vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Quyết định 72-HĐBT đã nêu rõ định hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế miền núi là xây dựng cơ cấu kinh tế theo hướng sản xuất hàng hoá phù hợp với đặc điểm từng vùng, phát huy các thế mạnh về **lâm nghiệp, cây công nghiệp dài ngày, cây ăn quả, lương thực, chăn nuôi đại gia súc**, phát triển công nghiệp, nhất là công nghiệp chế biến, tiểu thủ công nghiệp, du lịch... Về quan hệ sản xuất, tập trung điều chỉnh và đổi mới quản lý, giải phóng sức sản xuất, phát huy thế mạnh, lợi thế so sánh của các vùng, xây dựng mối quan hệ chặt chẽ, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trên địa bàn, giữa người Kinh và người dân tộc thiểu số... Có thể coi đây là chính sách nền tảng, mang tính tiền đề, mở đường cho nhiều chính sách tiếp theo ở giai đoạn sau. Hiện nay, chuyển dịch cơ cấu kinh tế vùng dân tộc thiểu số và miền núi vẫn bám sát định hướng nêu trên, nhấn mạnh hơn việc gắn phát triển kinh tế với giải quyết các vấn đề xã hội vùng dân tộc và miền núi như xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm, giảm bớt sự chênh lệch giữa các vùng, các dân tộc. Như vậy tầm nhìn của các chính sách tập trung vào xóa đói giảm nghèo và nâng cao thu nhập.

#### **4.1.2. Nhóm chính sách đầu tư cơ sở hạ tầng**

Được quy định trong cả 2 giai đoạn của Chương trình 135 và Chương trình 30A. Để xóa bỏ sự cô lập về địa lý do sự chia cắt về địa hình, khắc phục tình trạng nghèo nàn của các cơ sở giáo dục, khám chữa bệnh và thủy nông, tạo điều kiện cho các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội vùng dân tộc và miền núi, xây dựng cơ sở hạ tầng được Chính phủ coi là khâu đột phá then chốt và cần đi trước một bước trong phát triển kinh tế-xã hội. Ngoài các công trình có quy mô lớn, có tầm quan trọng đặc biệt trong phát triển vùng và quốc gia, vùng dân tộc thiểu số và miền núi còn được đầu tư các công trình hạ tầng quy mô nhỏ tập trung vào 7 loại hạng mục là đường giao thông, hệ thống thủy lợi, trường học, trạm xá, chợ, công trình điện, công trình cấp nước sạch. Ngoài ra, với đặc điểm địa bàn rộng, dân cư thưa thớt, Chính phủ còn có chính sách đầu tư xây dựng hạ tầng tại các trung tâm cụm xã, tạo động lực phát triển và đầu

mối giao lưu, trao đổi với bên ngoài từ đó làm thay đổi bộ mặt cho cả địa bàn. Cho đến nay, các chính sách liên quan đến nhiệm vụ này vẫn đang được thực hiện.

#### **4.1.3. Nhóm chính sách về nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ tại vùng dân tộc và miền núi.**

Được quy định trong Quyết định số 132/1998/QĐ-TTg, ngày 21 tháng 7 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ “Về việc giao nhiệm vụ thực hiện chương trình xây dựng các mô hình ứng dụng khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội nông thôn và miền núi giai đoạn 1998-2002”; sau này cũng được đề cập đến trong nhiều chính sách khác, kể cả Chương trình 135 và Chương trình 30A. Nhận thức được tầm quan trọng của khoa học công nghệ đối với phát triển kinh tế-xã hội vùng dân tộc và miền núi, trong thời kỳ đổi mới, Nhà nước đã có nhiều chính sách thúc đẩy việc nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ vùng dân tộc và miền núi. Các chính sách đó tập trung vào một số nội dung sau: Nhà nước ưu tiên đầu tư cho các chương trình nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ, xây dựng các trung tâm nghiên cứu triển khai khoa học công nghệ cấp vùng tại vùng dân tộc và miền núi, hình thành và có chính sách ưu tiên về **chế độ đãi ngộ đối với hệ thống khuyến nông**, những người đóng vai trò chính trong chuyển giao tiến bộ khoa học công nghệ ở vùng dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, Nhà nước còn có chính sách trong việc hỗ trợ người dân ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ thông qua các chương trình khuyến nông, hỗ trợ giống, phân bón...

#### **4.1.4. Nhóm chính sách về văn hoá, y tế, giáo dục và truyền thông**

Được quy định trong rất nhiều văn bản chương trình, chính sách, trong đó phải kể đến các NTP về y tế, văn hóa, giáo dục, chương trình 139, đề án 120, v.v... Việc hiện thực hóa các chính sách trong nhóm này đã mang lại nhiều kết quả quan trọng: Công tác phổ cập giáo dục được đẩy mạnh; việc chăm sóc sức khỏe cho nhân dân được cải thiện tích cực về chất lượng; hệ thống thông tin cơ sở vận hành tốt hơn, nhiều chủ trương/chính sách lớn của Nhà nước đã sớm được phổ biến đến người dân. Bên cạnh chính sách nhằm nâng cao mức hưởng thụ về văn hoá cho vùng đồng bào dân tộc thiểu số, Nhà nước còn ban hành và thực hiện các chính sách nhằm bảo tồn và phát huy các giá trị văn hoá truyền thống của người dân tộc thiểu số; khuyến khích các cộng đồng dân tộc thiểu số bảo tồn bản sắc văn hoá truyền thống, phục chế, sưu tầm, lưu giữ các giá trị văn hoá truyền thống...

#### **4.1.5. Nhóm chính sách bảo vệ môi trường vùng dân tộc và miền núi**

Được quy định trong nhiều chính sách như 327, 661, Chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn đến năm 2020 (Quyết định 104/2000/QĐ-TTg), Chiến lược phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai, NTP-RCC... Vùng dân tộc và miền núi có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về môi trường đối với quốc gia. Trong thời kỳ đổi mới Nhà nước đã có nhiều chính sách nhằm tăng cường công tác bảo vệ môi trường vùng dân tộc và miền núi. Ngoài các chính sách chung, đối với vùng dân tộc và miền núi Nhà nước tập trung vào việc ngăn chặn việc du canh du cư, di dân tự do, phát triển tài nguyên rừng thông qua các chương trình trồng rừng (Chương trình 327, dự án 661...), cấm khai thác gỗ, lâm sản bừa bãi, bảo vệ đa dạng sinh học. Nhà nước còn khuyến khích người dân áp dụng các phương pháp canh tác bền vững như canh tác trên đất dốc, sử dụng các biện pháp phòng trừ dịch hại tổng hợp trong sản xuất.

#### **4.1.6. Nhóm chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất và nâng cao đời sống**

Các chính sách trong nhóm này tập trung vào các nội dung chính sau:

Hỗ trợ cấp đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất sản xuất (Chương trình 134); Thu hồi đất sản xuất của các nông trường, lâm trường để giao cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo (Quyết định số 146/2005/QĐ-TTg ngày 15/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ); Hỗ trợ về vốn tín dụng thông qua các tổ chức tài chính, đặc biệt chương trình cho vay ủy thác của

Ngân hàng Chính sách xã hội, thông qua các đoàn thể quần chúng (như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Đoàn Thanh niên); Hỗ trợ trong cung cấp đầu vào: trợ giá, trợ cước giá giống cây, phân bón...; Chuyển giao khoa học kỹ thuật qua hệ thống khuyến nông Nhà nước; Trợ cước vận chuyển tiêu thụ nông sản tại các xã đặc biệt khó khăn; Hỗ trợ tiền điện thấp sáng cho các hộ nghèo v.v...

#### **4.1.7. Đánh giá chung về việc thực hiện các nhóm chính sách phát triển**

Đa số các chính sách trên đây đều còn trong quá trình thực hiện. Các Chương trình 135 và Chương trình 661 tuy đã kết thúc trong năm 2010 nhưng đến nay chưa có báo cáo tổng kết. Riêng Chương trình 134, theo đánh giá của Ủy ban Dân tộc (cơ quan chủ trì thực hiện), về cơ bản không đạt được các mục tiêu đề ra. “Theo đó, sau 4 năm triển khai thực hiện Quyết định 134, các địa phương đã hoàn thành hỗ trợ gần 380 nghìn nhà ở; hỗ trợ được hơn 1.500 ha đất ở; gần 30 nghìn ha đất sản xuất; xây dựng hơn 4.600 công trình nước tập trung... Tuy nhiên, Bộ trưởng cũng cho biết, sau 4 năm thực hiện Quyết định 134, đa số các tỉnh mới chỉ hoàn thành được mục tiêu nhà ở theo đề án; các mục tiêu hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt đạt tỷ lệ thấp, nhất là mục tiêu hỗ trợ đất sản xuất (đạt 47%). Trong 53 tỉnh thực hiện Quyết định 134, chỉ có tỉnh Bình Phước hoàn thành cả 4 mục tiêu đề ra, 9 tỉnh hoàn thành 3 mục tiêu, 18 tỉnh hoàn thành 2 mục tiêu và tới 25 tỉnh hoàn thành một mục tiêu hoặc không hoàn thành mục tiêu nào.”<sup>12</sup>

Chương trình 661 được coi là sự tiếp nối của Chương trình 327, có mục tiêu trồng mới 5 triệu hecta rừng. Theo báo cáo tổng kết giai đoạn 1 (1998-2005), sau 8 năm thực hiện Chương trình này, cả nước đã trồng được 1,424,135 ha rừng, chỉ đạt 28.5% so với mục tiêu đề ra; mặc dù vậy, dự án đã góp phần nâng độ che phủ của rừng ở Việt Nam lên 36.7% (tăng 3,5 % so với năm 1999). Nhờ vậy, Việt Nam cũng được đánh giá là rất cố gắng trong công tác trồng rừng và là một trong 10 nước có diện tích rừng trồng lớn nhất thế giới. Đây là một bước tiến quan trọng vì những năm trước khi có dự án thì diễn biến độ che phủ của rừng ở Việt Nam luôn là mũi tên đi xuống.

Đánh giá chung về các chương trình phát triển, Báo cáo Chính trị của BCH Trung ương Đảng khẳng định: “Hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế đều có bước phát triển khá. Sự phát triển ổn định trong ngành nông nghiệp, nhất là sản xuất lương thực đã bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Kinh tế nông thôn và đời sống nông dân được cải thiện hơn trước. Việc tập trung đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn, đầu tư, phát triển giống mới có năng suất, chất lượng cao, phát triển các cụm công nghiệp, làng nghề, tiểu thủ công nghiệp... đã có tác động tích cực đến việc sản xuất, tạo việc làm và xoá đói, giảm nghèo. Trong 5 năm, đã giải quyết được việc làm cho trên 8 triệu lao động, tỉ lệ thất nghiệp ở thành thị giảm còn dưới 4,5%, tỉ lệ hộ nghèo giảm còn 9,5%. Công tác dân số, kế hoạch hoá gia đình, chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân, bình đẳng giới và tiến bộ của phụ nữ đạt được một số kết quả quan trọng; mức hưởng thụ các dịch vụ y tế của nhân dân tăng lên, đặc biệt với trẻ em, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số. Chỉ số phát triển con người không ngừng tăng lên; Việt Nam đã hoàn thành phần lớn các Mục tiêu Thiên niên kỷ. Nhận thức về bảo vệ môi trường được nâng lên. Việc phòng ngừa, khắc phục suy thoái, ô nhiễm môi trường được quan tâm và đạt một số kết quả tích cực. Công tác bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ đa dạng sinh học có tiến bộ. Chương trình quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu bước đầu được triển khai.”<sup>13</sup>

Đáng tiếc, theo các báo cáo trên đây, những số liệu liên quan đến miền núi phía Bắc đã không được lọc. Dù vậy, không thể phủ nhận được một thực tế, tại MNPB, đã có những bước chuyển rất quan trọng trong việc tái tạo môi trường tự nhiên, xây dựng cơ sở hạ tầng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển giáo dục, đảm bảo an sinh xã hội và chăm sóc sức

<sup>12</sup> <http://cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=13202>

<sup>13</sup> Trích Báo cáo Chính trị của BCH Trung ương khóa X tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng

khỏe cho người dân.

#### **4.2. Các chương trình phát triển đang được triển khai hiện nay ở miền núi phía Bắc**

Ngoại trừ Chương trình 327, Chương trình 134, Chương trình 135 và Chương trình 661 đã cơ bản khép lại, hầu hết các nhóm chính sách lớn (như đã nêu ở phần trên) đều đang tiếp tục được triển khai thực hiện ở tất cả các địa phương vùng miền núi phía Bắc. Riêng CTMTQG về giảm nghèo giai đoạn 2011-2015, theo Quyết định số 2331/QĐ-TTg, ngày 20 tháng 12 năm 2010 của Chính phủ, không có nội dung xây dựng cơ sở hạ tầng ở miền núi phía Bắc, chỉ có các dự án nhân rộng mô hình và hỗ trợ nâng cao năng lực giảm nghèo, truyền thông và giám sát đánh giá. Đáng chú ý, tháng 6 năm 2010, Chính phủ đã có Quyết định 800/QĐ-TTg phê duyệt chương trình MTQG Nông thôn mới. Đây là một Chương trình lớn, có tầm ảnh hưởng đến tất cả các khía cạnh của đời sống nông thôn nói chung, nông thôn MNPB nói riêng. Trong nội dung của Chương trình này, có nhiều điểm liên quan đến vấn đề ứng phó biến đổi khí hậu và phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai. Dưới đây là một số phân tích về các chương trình lớn đang được thực hiện:

##### **4.2.1. Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững ở các huyện nghèo**

Để tiếp tục đẩy mạnh công cuộc xoá đói giảm nghèo, tại phiên họp ngày 18 tháng 11 năm 2008, Chính phủ đã thảo luận và quyết nghị về việc triển khai thực hiện Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 63 huyện thuộc 20 tỉnh có số hộ nghèo trên 50%.

Mục tiêu của Chương trình là tạo sự chuyển biến nhanh hơn về đời sống vật chất, tinh thần của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số thuộc các huyện nghèo, bảo đảm đến năm 2020 ngang bằng các huyện khác trong khu vực. Hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp bền vững, theo hướng sản xuất hàng hoá, khai thác tốt các thế mạnh của địa phương. Xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phù hợp với đặc điểm của từng huyện; chuyển đổi cơ cấu kinh tế và các hình thức tổ chức sản xuất có hiệu quả theo quy hoạch; xây dựng xã hội nông thôn ổn định, giàu bản sắc văn hoá dân tộc; dân trí được nâng cao, môi trường sinh thái được bảo vệ; bảo đảm vững chắc an ninh, quốc phòng.

Nội dung chính sách hỗ trợ của chương trình khá rộng, bao gồm:

- Hỗ trợ sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập: Bao gồm chính sách hỗ trợ khoán chăm sóc, bảo vệ rừng, giao rừng và giao đất để trồng rừng sản xuất, chính sách hỗ trợ sản xuất phasdt triển sinh kế cho người nghèo như hỗ trợ giống, cây con, hỗ trợ khuyến nông chuyên gia KHKT, đào tạo chuyên đổi nghề cho nông dân.
- Chính sách giáo dục, đào tạo, dạy nghề, nâng cao dân trí.
- Chính sách cán bộ đối với các huyện nghèo, trong đó: Thực hiện chính sách luân chuyển và tăng cường cán bộ tỉnh, huyện về xã đảm nhận các cương vị lãnh đạo chủ chốt để tổ chức triển khai thực hiện cơ chế, chính sách đối với các huyện nghèo và hỗ trợ và chế độ đãi ngộ thỏa đáng để thu hút, khuyến khích trí thức trẻ về tham gia tổ công tác tại các xã thuộc huyện nghèo;
- Chính sách, cơ chế đầu tư cơ sở hạ tầng ở cả thôn, bản, xã và huyện. Trong đó đặc biệt quan tâm đến việc đẩy nhanh thực hiện quy hoạch các điểm dân cư ở những nơi có điều kiện và những nơi thường xảy ra thiên tai; Đầu tư các công trình hạ tầng cơ sở thiết yếu (gồm cả kinh phí sửa chữa, nâng cấp, duy tu, bảo dưỡng các công trình đã được đầu tư) ở tất cả các xã trên địa bàn huyện. Đầu tư công trình phúc lợi phục vụ giáo dục, y tế, giao thông thủy lợi ở cấp huyện như xây dựng các trường nội trú, trung tâm y tế, trung tâm giáo dục việc làm, hệ thống giao thông, thủy lợi cấp huyện, liên xã.
- Chính sách hỗ trợ xây dựng nhà ở cho hộ nghèo theo Quyết định số 167/2008/QĐ-CP. Hỗ



trợ các hộ nghèo xóa nhà tạm, xây dựng nhà ở ổn định, an toàn, từng bước nâng cao mức sống, góp phần xóa đói giảm nghèo bền vững.

Có thể thấy đây là chương trình đặc biệt cần thiết cho các địa phương có tỷ lệ hộ nghèo cao như miền núi phía bắc. Nhưng điểm hạn chế của chương trình này là độ phủ không lớn. Trong số hơn 150 huyện thuộc 14 tỉnh MNPB, chỉ có 35 huyện thuộc phạm vi của Chương trình 30A. Như vậy còn rất nhiều địa phương không được hưởng lợi từ chính sách này.

#### **4.2.2. Chiến lược quốc gia Phòng chống và giảm nhẹ thiên tai; và Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu**

Chiến lược quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 2007 đánh dấu bước phát triển về chất lượng của Việt Nam về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai và phát triển bền vững. Sau khi có Quyết định của Chính phủ, các tỉnh thành và bộ ngành đã tiến hành xây dựng kế hoạch hành động thực hiện chiến lược. Trên cơ sở đó, Ban Chỉ đạo Phòng chống Lụt bão Trung ương đã tổng hợp xây dựng bản kế hoạch thực hiện chiến lược quốc gia phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. Ngày 29/9/2009 Thủ tướng Chính phủ đã có công văn số 1820/TTg-KTN thông qua nội dung kế hoạch thực hiện chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, nhằm thúc đẩy việc thực hiện chiến lược quốc gia một cách vững chắc Kế hoạch quốc gia triển khai thực hiện chiến lược quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai nhằm các mục tiêu như sau:

- Thứ nhất, nâng cao hiệu quả công tác điều hành, tăng cường sự gắn kết và phối hợp thực hiện các kế hoạch hành động của ngành và địa phương thực hiện Chiến lược Quốc gia theo đúng quan điểm, nguyên tắc và mục tiêu của chiến lược.
- Thứ hai, cụ thể hóa kế hoạch hành động của chiến lược và các nhiệm vụ được ưu tiên; định rõ nội dung, phân công trách nhiệm, thời gian thực hiện và nguồn lực cho từng nhiệm vụ được nêu trong kế hoạch hành động của chiến lược.
- Thứ ba, đảm bảo sự lồng ghép kế hoạch, kết nối nhiệm vụ các ngành và các địa phương với phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai và sự tham gia của cộng đồng và người dân thực hiện các mục tiêu của chiến lược.
- Thứ tư, tập trung nỗ lực cao hơn cho giải pháp phi công trình thể hiện ở tăng cường thể chế, chính sách, khoa học công nghệ, dự báo cảnh báo ..., huy động sự tham gia của cộng đồng, người dân để phát huy hiệu quả nguồn lực của nhà nước đồng thời huy động mọi nguồn lực của cộng đồng của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước cho nhiệm vụ phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đảm bảo sự phát triển bền vững của từng vùng, từng lĩnh vực và của đất nước.

Ngày 2 tháng 12 năm 2008, Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH theo Quyết định 158/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ.

Mục tiêu chiến lược của Chương trình là đánh giá được mức độ tác động của BĐKH với các lĩnh vực, ngành và địa phương trong từng giai đoạn và xây dựng được kế hoạch hành động có tính khả thi để ứng phó hiệu quả với BĐKH cho từng giai đoạn ngắn hạn và dài hạn, nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững của đất nước, tận dụng các cơ hội phát triển nền kinh tế theo hướng các-bon thấp và tham gia cùng cộng đồng quốc tế trong nỗ lực giảm nhẹ BĐKH, bảo vệ hệ thống khí hậu trái đất. Dưới đây là bảy nội dung chiến lược đã được đề cập trong dự thảo chiến lược ứng phó với BĐKH:

- Chủ động ứng phó với thiên tai và giám sát khí hậu. Trong đó 2 nội dung quan trọng là thiết lập vận hành hệ thống cảnh báo sớm và Giảm nhẹ thiệt hại do rủi ro thiên tai liên

quan tới BĐKH

- Đảm bảo an ninh lương thực và tài nguyên nước trong bối cảnh BĐKH. Mục tiêu là phải nghiên cứu và thực hiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện của BĐKH và nước biển dâng, đặc điểm sinh thái các vùng, địa phương, tận dụng các cơ hội để phát triển nông nghiệp bền vững. Xây dựng các biện pháp chia sẻ rủi ro, tăng cường hệ thống bảo hiểm nông nghiệp trong điều kiện BĐKH, cơ bản hoàn thiện vào năm 2015. Từ năm 2015, triển khai hệ thống sản xuất nông nghiệp có mức phát thải thấp khí nhà kính thấp, an toàn trước thiên tai và BĐKH, hoàn chỉnh vào năm 2030.
- Thích ứng với nước biển dâng phù hợp các vùng dễ bị tổn thương. Xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với BĐKH, đặc biệt quan tâm tới tình trạng gia tăng bão, lũ lụt, xâm nhập mặn, hạn hán, mất đất, suy thoái môi trường đối với các vùng trọng điểm và nhạy cảm cao, bao gồm đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng, duyên hải miền Trung, các khu bảo tồn biển và đa dạng sinh học biển
- Bảo vệ, phát triển bền vững rừng, tăng cường hấp thụ khí nhà kính và bảo tồn đa dạng sinh học ứng phó hiệu quả với BĐKH. Đẩy nhanh tiến độ các dự án trồng rừng, tái trồng rừng, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào trồng rừng kinh tế. Bảo tồn được đa dạng sinh học, chú trọng bảo vệ và phát triển các hệ sinh thái, các giống, loài có sức chống chịu tốt với các thay đổi khí hậu; bảo vệ và bảo tồn nguồn gen và các giống loài có khả năng bị tuyệt chủng do tác động của BĐKH
- Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính góp phần bảo vệ hệ thống khí hậu trái đất.
- Tăng cường vai trò chủ đạo của Nhà nước trong ứng phó với BĐKH
- Xây dựng cộng đồng sinh thái ứng phó hiệu quả với BĐKH

Riêng Bộ NN&PTNT đã xây dựng một chương trình hành động đạt hiệu quả, giai đoạn 2012-2015, với những ưu tiên:

- Tập trung xây dựng và triển khai thực hiện đề án giảm phát thải khí nhà kính trong nông nghiệp;
- xây dựng và triển khai các mô hình thích ứng nhằm giảm thiểu tác động xấu đến nông nghiệp;
- Xây dựng các nhiệm vụ về chính sách, quy hoạch của lĩnh vực thuộc ngành nông nghiệp;
- Đầu tư nâng cao năng lực phòng tránh lũ, bão cho cộng đồng khu vực các tỉnh miền Trung, áp dụng các giải pháp để giảm phát thải khí nhà kính và thích ứng với BĐKH tại các vùng trồng lúa chủ lực ở Việt Nam;
- Tập trung phân tích khả năng chống chịu với khí hậu của hệ thống canh tác không làm ải và các tiềm năng thích ứng khác,
- Khuyến khích các sáng kiến trong sản xuất và chọn giống dựa vào cộng đồng, xác định các khó khăn đối với tính chống chịu của nông nghiệp và thời tiết cực đoan

#### **4.2.3. Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng Nông thôn mới (NTP-NRD)**

Hội nghị lần thứ 7, BCHTW Đảng khóa X đã ban hành Nghị quyết số 26/NQ-TW ngày 5/8/2010 về nông nghiệp, nông dân, nông thôn. Để thực hiện Nghị quyết Trung ương 7, ngày 28/10/2008 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 24/2008/NQ-CP, trong đó có đề ra các nhiệm vụ lớn và đặc biệt quan trọng là phải xây dựng chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới (NTP-NRD). Tiếp đó, chính phủ đã ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về NTM nhằm xác định rõ thế nào là chuẩn NTM thời kỳ CNH-HĐH giai đoạn 2011-2020. Bộ tiêu chí là căn cứ để đề ra kế hoạch xây dựng NTM trên địa bàn mỗi một xã.

Ngày 4/6/2010, Chính phủ đã có Quyết định 800/QĐ-TTg phê duyệt chương trình MTQG Nông thôn mới, theo đó chương trình sẽ được triển khai trên địa bàn cấp xã trong phạm vi cả nước từ nay đến năm 2020. Đây là một chương trình lớn để phát triển nông thôn toàn diện, bao gồm nhiều nội dung liên quan đến các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường và hệ thống chính trị cơ sở... và sẽ diễn ra lâu dài trong hoàn cảnh đất nước ta có nhiều vùng sinh thái, kinh tế - văn hóa khác nhau.

Nội dung xây dựng NTM được thể hiện trong chương trình MTQG XDNTM (Quyết định số 800/QĐ-TTg, ngày 04/6/2010), gồm 11 nội dung sau:

1. Quy hoạch xây dựng nông thôn mới
2. Phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội.
3. Chuyển dịch cơ cấu, phát triển kinh tế, nâng cao thu nhập.
4. Giảm nghèo và An sinh xã hội.
5. Đổi mới và phát triển các hình thức tổ chức sản xuất có hiệu quả ở nông thôn
6. Phát triển giáo dục - đào tạo ở nông thôn
7. Phát triển y tế, chăm sóc sức khỏe cư dân nông thôn
8. Xây dựng đời sống văn hoá, thông tin và truyền thông nông thôn
9. Cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn
10. Nâng cao chất lượng tổ chức Đảng, Chính quyền, đoàn thể CTXH trên địa bàn
11. Giữ vững an ninh, trật tự xã hội nông thôn

Như vậy, CTMTQG XDNTM hàm chứa đầy đủ các nhóm chính sách phát triển miền núi trên đây, nhưng đây lại không phải là chương trình dành riêng cho miền núi mà là chương trình có phạm vi triển khai trên cả nước ở tất cả 9,171 xã vùng nông thôn hiện nay. Chương trình hướng đến mục tiêu xây dựng NTM thời kỳ CNH – HĐH ở giai đoạn 2010 – 2020 mang các đặc trưng: Nông thôn phát triển theo quy hoạch, có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội hiện đại; Môi trường sinh thái xanh – sạch – đẹp; Có cơ cấu kinh tế hợp lý và các hình thức tổ chức sản xuất phù hợp. Đời sống vật chất và tinh thần của người dân ngày càng được nâng cao; Dân trí phát triển, xã hội dân chủ, bản sắc văn hóa dân tộc được bảo tồn và phát huy; và cuối cùng là chất lượng hệ thống chính trị được nâng cao, an ninh trật tự được giữ vững.

Chương trình CTMTQG XDNTM cũng không phải là một Chương trình được thiết kế riêng biệt mà đây là chương trình khung, chương trình khâu nối và bao trùm lên các CTMTQG khác. Nói cách khác để đạt được mục tiêu của CTMTQG XDNTM và thực hiện đầy đủ 11 nội dung của chương trình đưa ra, yêu cầu phải có sự lồng ghép từ các CTMTQG khác như Chương trình 134, 135, Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững (CT30A), Chương trình nước sạch nông thôn... Bởi vậy trong dự kiến 40% ngân sách nhà nước cấp cho chương trình (60% còn lại là vốn huy động tín dụng, vốn góp của nhân dân và vốn tài trợ của acsc thành phần khác nhau) thì chỉ có 17% là vốn cấp trực tiếp cho chương trình, 23% sẽ là vốn lồng ghép từ các chương trình mục tiêu quốc gia và chương trình, dự án hỗ trợ có mục tiêu đang triển khai và sẽ tiếp tục triển khai trong những năm tiếp theo trên địa bàn. Nói cách khác, sự lồng ghép giữa các chương trình là yêu cầu bắt buộc trong quá trình thực hiện triển khai CTMTQG XDNTM. Mục tiêu của chương trình có đạt được hay không phụ thuộc nhiều vào khả năng lồng ghép các chương trình trên cùng địa bàn.

### 4.3. Một vài trọng tâm trong tổ chức thực hiện chính sách phát triển ở các địa phương

#### 4.3.1. Chủ trương phân cấp/phân quyền trong thực hiện chính sách

Phân cấp/phân quyền là một định hướng chỉ đạo trong việc xây dựng và thực thi các chính sách phát triển trong thời gian gần đây. Trên nguyên tắc phân cấp/phân quyền, các địa phương ngày càng chủ động hơn trong việc ban hành và thực hiện các chính sách phát triển nhằm cụ thể hóa các chính sách trong điều kiện đặc thù của mỗi địa phương (về kinh tế xã hội và nguồn lực...). UBND các tỉnh thường được ủy nhiệm chính trong việc ban hành các chính sách cụ thể dựa trên chính sách khung do Chính phủ ban hành. Ở cấp huyện và xã huyện, Chính phủ cũng trao nhiều quyền chủ động hơn trong việc tổ chức thực hiện các chính sách ở địa phương mình.

**Bảng 5: Mô tả sự phân quyền trong ban hành trong các Chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội vùng ĐBKK.**

| Chính phủ   | UBND tỉnh   | Huyện  | Xã (thôn)  |
|---|---|--|--|
| Xây dựng mục tiêu của cả chương trình                               | Cụ thể hóa mục tiêu của chương trình trong điều kiện của tỉnh                                 | Cụ thể hóa mục tiêu của chương trình trong điều kiện của huyện   | Cụ thể hóa mục tiêu của chương trình trong điều kiện của xã  |
| Xây dựng các nội dung chính sách (mang tính chất khung hoặc cụ thể) | Ban hành các định mức cụ thể, quy định khi vận dụng cơ chế chính sách ở địa phương (nếu cần), | Làm chủ đầu tư, tổ chức quản lý và thực hiện các dự án<br>Thành lập ban chuyên môn thẩm định, phê duyệt và quản lý các dự án | Tham gia thực hiện các dự án<br>Làm chủ đầu tư một số dự án (các dự án phát triển sinh kế mà xây dựng CSHT quy mô nhỏ) |
| Hướng dẫn/nâng cao năng lực cho ĐP                                  | Tiếp thu và đào tạo, tập huấn, nâng cao năng lực cho cấp dưới là huyện, xã                    | Tiếp thu và đào tạo, tập huấn, nâng cao năng lực cho cấp dưới là xã, thôn  | Tập huấn, đào tạo cho cán bộ cấp thôn  |
| Tổng hợp, theo dõi giám sát, đánh giá toàn quốc                     | Tổng hợp, theo dõi giám sát, đánh giá toàn tỉnh   | Tổng hợp, theo dõi giám sát, đánh giá toàn huyện   | Theo dõi giám sát dự án tại xã, thôn   |

Bảng mô tả này cho thấy, mặc dù có sự phân cấp/phân quyền trong việc xây dựng và thực hiện chính sách phát triển ở các chương trình MTQG, nhưng dường như ở cấp địa phương cơ bản vẫn phụ thuộc vào quy định ở trên, ít có khả năng bổ sung hay thay đổi theo nhu cầu thực tế của địa phương mình.

#### 4.3.2. Coi trọng nhiệm vụ hỗ trợ/xây dựng CSHT ở nông thôn

Nhiệm vụ hỗ trợ/xây dựng cơ sở hạ tầng được đặt ra trong nhiều chương trình phát triển nông thôn miền núi. Trong nhiều loại công trình HTCS do các dự án, chương trình MTQG hỗ trợ ở miền núi, có thể phân làm 2 loại công trình hoặc hạng mục công trình:

- Công trình HTCS đòi hỏi xây dựng thiết kế, dự toán và trình cấp có thẩm quyền thẩm định và phê duyệt (UBND huyện hoặc UBND xã, nếu xã làm chủ đầu tư)
- Các công trình có quy mô nhỏ, kỹ thuật không phức tạp không đòi hỏi thiết kế, thẩm định kỹ thuật khi phê duyệt.

Nhưng cho đến nay, ngoài các nội dung của CTMTQG về ứng phó với BĐKH và nội dung quy hoạch được quy định trong chương trình MTQG XDNTM có đề cập đến tiêu chí yêu cầu các nhà thiết kế xây dựng phải quan tâm đến khả năng ứng phó với tác động của BĐKH của các công trình, các nội dung chính sách hỗ trợ xây dựng CSHT còn lại không có yêu cầu nào trong đánh giá, thẩm định dự án đề cập đến mục tiêu xây dựng công trình thích ứng với BĐKH.

#### **4.3.3. Coi trọng nhiệm vụ hỗ trợ phát triển sinh kế ở nông thôn**

Các chương trình MTQG và các chương trình hỗ trợ có mục tiêu được triển khai ở miền núi gần đây thường rất chú trọng đến các nội dung hỗ trợ/phát triển sinh kế cho người dân. Có sự đồng thuận cao khi cho rằng “cần cho người dân cần câu chứ không nên cho con cá”, vì thế các chương trình dân dần hướng vào việc cung cấp các kỹ năng hiểu biết trong sản xuất, hỗ trợ nông dân tự vươn lên, thay vì chỉ hỗ trợ giống cây, con, trợ giá sản xuất như trước đây. Hỗ trợ phải xuất phát từ nhu cầu. Tuy nhiên có thực tế là:

- Theo quy định, khi triển khai các nội dung hỗ trợ bắt buộc phải lấy ý kiến, hoặc đăng kí theo nhu cầu của người dân, nhưng trên thực tế, vấn đề này nhiều khi vẫn được làm một cách hình thức nên các giải pháp hỗ trợ chưa phát huy hiệu quả tối đa.
- Các hỗ trợ ở nội dung này thường nhằm vào mục tiêu trước mắt là tăng năng suất, sản lượng cây trồng, tăng thu nhập cho người dân nên các giải pháp hỗ trợ sinh kế lâu dài ít được quan tâm (ví dụ trồng rừng).
- Hỗ trợ cây con giống trong sản xuất nông, lâm nghiệp, chăn nuôi chiếm một tỷ trọng lớn trong chính sách hỗ trợ phát triển miền núi. Nhưng vì nhiều lí do (mục tiêu năng suất, không có cơ sở sản xuất tại chỗ...), nên các cây con giống này thường được đưa từ ngoài vào, ít có các cây con đã được thuần dưỡng tại chỗ. Vì thế trong nhiều trường hợp, khả năng thích ứng của các giống mới trong sản xuất thấp.

#### **4.3.4. Coi trọng nhiệm vụ đào tạo, nâng cao dân trí và nhận thức cho cộng đồng miền núi**

Tất cả các chương trình/dự án phát triển ở khu vực nông thôn miền núi đều có những hợp phần liên quan đến nội dung đào tạo nâng cao nhận thức cho cộng đồng. Các nội dung và phương pháp của chính sách đào tạo, nâng cao dân trí và nhận thức cho người dân cũng được quy định cụ thể ngay trong các văn bản của chương trình và dự án. Đó có thể là những chương trình đào tạo chính thức (qua các lớp tập huấn), qua trải nghiệm (trao truyền kiến thức thông qua quá trình cùng thực hiện); cũng có thể thông qua các phương tiện truyền thông hay các Hội nghị chuyên đề/trao đổi kinh nghiệm. Các nội dung đào tạo thường hướng đến các mục tiêu:

- Cung cấp các kiến thức cho người dân xung quanh các nội dung phát triển sinh kế và các hoạt động của dự án, chương trình.
- Đào tạo dạy nghề cho người dân
- Thực hiện các nội dung tuyên truyền về chủ trương, đường lối chính sách, của Đảng và nhà nước.
- Nâng cao năng lực cho các nhóm yếu thế, vấn đề giới trong phát triển.

Nhưng cũng giống như việc hỗ trợ sinh kế, các nội dung tập huấn, đào tạo nâng cao dân trí cũng phụ thuộc chặt vào mục tiêu, nội dung dự án. Trong đó ít đề cập đến khả năng dễ tổ thương và giải pháp hỗ trợ cho các cộng đồng vượt qua những tác động bất lợi của BĐKH thông qua các hoạt động của dự án. Người ta mặc nhiên cho rằng, các vấn đề liên quan đến nhận thức về BĐKH là thuộc vào chương trình MTQG ứng phó với BĐKH.

#### **Hộp 20: Câu chuyện về đề xuất của Huyện hội Phụ nữ Vị Xuyên**

Trước những thay đổi bất thường của thời tiết thời gian gần đây, Huyện hội Phụ nữ Vị Xuyên đã chủ động đề xuất một chương trình tập huấn nâng cao nhận thức phòng chống thảm họa thiên tai và đề nghị các chương trình, dự án đang triển khai trên địa bàn hỗ trợ giúp đỡ về mặt kinh phí. Mục đích của khóa đào tạo là cung cấp cho phụ nữ, những người làm chủ gia đình hiểu được những nguy cơ thảm họa thiên tai có thể xảy ra ở địa phương và cách phòng chống khi xảy ra, nhằm giảm thiểu những thiệt hại về người và của.

Đây là đề xuất đáng khuyến khích, nhưng đề xuất này lúc đầu đã không được chấp thuận bởi nó không phản ánh đúng mục tiêu, nhiệm vụ của các dự án đang thực hiện. Huyện hội phụ nữ sau đó đã phải giải trình và xin ttheo kênh tài chính khác.

*Nguồn: Phỏng vấn chị Hà, Phó chủ tịch huyện Vị Xuyên. 2011*

#### **4.4. Một số bất cập (lỗ hổng) chính sách phát triển miền núi nhằm ứng phó tốt hơn với vấn đề biến đổi khí hậu.**

##### **4.4.1. Những bất cập chung liên quan đến khả năng ứng phó với BĐKH**

*4.4.1.1. Chính sách phát triển cho miền núi tập trung nhiều hơn vào mục tiêu xóa đói giảm nghèo, phát triển KTXH trước mắt hơn là vấn đề ứng phó với BĐKH.*

Mục tiêu của một số chương trình mà chúng tôi dẫn ra ở phần trên đây chứng tỏ các chính sách phát triển cho vùng miền núi nói chung và miền núi phía Bắc nói riêng tập trung nhiều hơn vào mục tiêu xóa đói giảm nghèo, phát triển KT-XH trước mắt hơn là vấn đề ứng phó với BĐKH lâu dài. Cách lập luận nghiêng về vấn đề ưu tiên giải quyết khó khăn trước mắt mà ít chú ý đến tính bền vững, lâu dài.

Trên thực tế những tác động bất lợi của BĐKH diễn ra từ từ, khó có thể nhận biết trong ngày một ngày hai, trong khi đó những nhiệm vụ như nâng cao dân trí, xóa đói giảm nghèo lại luôn đòi hỏi phải có những hành động đối phó ngay lập tức. Vì thế các chiến lược phát triển KT-XH, xóa đói giảm nghèo, phát triển các ngành nghề thường không xét đến khả năng ứng phó với BĐKH trong dài hạn. Trong một vài trường hợp, vấn đề BĐKH có được đề cập nhưng thường lại thiếu các hướng dẫn thực hiện cụ thể, khiến việc triển khai chính sách rất khó khăn.

#### **Hộp 21: Mục tiêu phát triển vùng Trung du miền núi ghi trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 của BCHTW Đảng khóa XI.**

Trong khi đề xuất giải pháp để giải quyết vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn hài hoà giữa các vùng trong đó có MNPB, Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 có ghi: “*Vùng trung du và miền núi: Phát triển mạnh sản xuất lâm nghiệp, cây công nghiệp, cây ăn quả và chăn nuôi đại gia súc tạo thành các vùng sản xuất hàng hóa tập trung, trước hết là nguyên liệu cho công nghiệp chế biến và xuất khẩu. Bảo vệ và phát triển rừng. Khai thác hiệu quả tiềm năng đất đai, thủy điện và khoáng sản; xây dựng hồ chứa nước và phát triển thủy lợi nhờ kết hợp thủy điện. Khuyến khích phát triển công nghiệp và dịch vụ có nhu cầu diện tích đất lớn. Phát triển giao thông nông thôn, bảo đảm đường ô tô tới các xã thông suốt bốn mùa và từng bước có đường ô tô đến thôn, bản. Đẩy mạnh giảm nghèo, nâng cao đời sống đồng bào các dân tộc thiểu số. Đổi mới căn bản tổ chức quản lý nông, lâm trường quốc doanh. Chú trọng phát triển hạ tầng kinh tế, xã hội tại các khu vực biên giới, nhất là tại các cửa khẩu”.*

*Nguồn: Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020; Đại hội BCHTW Đảng khóa XI, 2010.*

Ngay cả khi có chính sách khuyến khích trồng rừng, việc phát triển thái quá rừng sản xuất ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng giữ nước, sinh thái và khả năng chống sởi mòn, sạt lở.

Trên thực tế, các chương trình dự án có mục tiêu liên quan đến giảm thiểu tác động của BĐKH, ví dụ chương trình trồng 5 triệu ha rừng, ngoài mục đích ứng phó với BĐKH cũng

có nhiều mục tiêu về phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo.

Chính phát triển chăn nuôi thiên hướng thâm canh và bán thâm canh quy mô lớn, sử dụng quy trình, con giống, thức ăn công nghiệp... Hệ thống chăn nuôi này mang đậm ý nghĩa kinh tế trong khi đó lại có khả năng ứng phó với BĐKH kém. Hơn thế nữa, người nghèo, người sống trong vùng dễ bị tổn thương thường không đủ điều kiện để được hưởng lợi chính sách này.

*4.4.1.2. Thiếu các chỉ tiêu hay hoạt động cụ thể liên quan đến tính dễ tổn thương và hệ quả do các hiện tượng thời tiết cực đoan gây ra.*

Một trong những thiếu sót của Chương trình Mục tiêu Quốc gia là không có các chỉ tiêu hoặc các hoạt động cụ thể quan tâm đến tính dễ bị tổn thương và hệ quả do hiện tượng thời tiết gây ra, nhất là ở cấp cộng đồng. Trong các chương trình phát triển kinh tế xã hội, giảm nghèo ở miền núi, hầu như không có chỉ tiêu đánh giá khả năng ứng phó với những tác động bất lợi của BĐKH.

#### **Hộp 22: Mẫu nhà xây dựng và chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở**

Ông Lưu Đình Phát, Chủ tịch Huyện vị Xuyên cho biết, trên địa bàn huyện hiện có nhiều Chương trình, dự án hỗ trợ xây dựng nhà cho nông dân như Chính sách hỗ trợ xóa nhà tạm theo quyết định 167/QĐ-TTg. Tuy nhiên, các chương trình chỉ hỗ trợ tiền, còn người dân tự xây dựng mà không có mẫu nhà hay quy định nào cụ thể mà chỉ khuyến cáo để người dân lưu ý về thiên tai để làm nhà cho chắc chắn. Bên cạnh đó, kinh phí hỗ trợ cũng rất hạn hẹp

Hiện nay vẫn chưa có tiêu chuẩn xây dựng CSHT, nhà ở cho người dân gắn với biến đổi khí hậu. Báo cáo về kết quả 2 năm thực hiện CT 30A của Chính phủ thừa nhận: *“Hậu quả thiên tai bão lũ đặc biệt nghiêm trọng xảy ra trong thời gian vừa qua đã gây thiệt hại rất lớn tới các công trình phúc lợi, đường giao thông, nhà ở hoa màu và đất canh tác... Đây là những thách thức rất lớn đặt ra với một số địa phương trong quá trình tổ chức thực hiện Nghị quyết 30A. Nhiều công trình vừa làm xong phải làm lại”*.

*Nguồn: Phan Nghĩa, Nhìn lại 02 năm thực hiện Nghị quyết 30a của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 62 huyện nghèo. Ngày 26.8.2011.*

*4.4.1.3. Kịch bản BĐKH và những chính sách đi kèm nặng và thiên lệch về ứng phó với nước biển dâng hơn là những hệ quả khác.*

Có thực tế là Việt nam được bè bạn quốc tế đánh giá cao nỗ lực triển khai các giải pháp ứng phó với BĐKH. Trong một thời gian không dài, Chính phủ đã ban hành hàng nhiều văn bản pháp luật và chính sách liên quan đến BĐKH như: Chương trình MTQG ứng phó với BĐKH; Chiến lược quốc gia về BĐKH; Kịch bản BĐKH... Tuy nhiên, kể cả việc xây dựng kịch bản BĐKH và định hướng chính sách cũng như những hành động tiếp sau nhằm ứng phó với BĐKH đang nghiêng về việc ứng phó với hệ quả nước biển dâng và những tác động xấu của nó với ĐBSCL và các vùng duyên hải.

Bằng chứng là trong Nghị quyết Tam nông một nghị quyết với các chính sách dài hạn có đề cập đến chính sách chống BĐKH nhưng lại chỉ đề cập đến giảm nhẹ thiên tai ở ĐBSCL; Cụ thể là: *“Nâng cao năng lực phòng chống, giảm nhẹ thiên tai, tìm kiếm cứu nạn, triển khai một bước các công trình giảm thiểu tác hại của BĐKH và nước biển dâng, nhất là ở ĐBSCL. Tăng cường các biện pháp bảo vệ môi trường nông thôn, ngăn chặn và khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường ngày càng gia tăng”*.

Các nhà tài trợ thông qua Chính phủ Việt nam cũng đang hướng vào việc hỗ trợ cho việc ứng phó với BĐKH ở vùng ĐBSCL. Theo tin từ TTXVN ngày 14 tháng 1 năm 2010, Chính phủ Australia và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) vừa quyết định tài trợ 1,3 triệu USD giúp Việt Nam đối phó với những ảnh hưởng của tình trạng BĐKH tại khu vực Đồng bằng sông

Cửu Long. Ngày 4 tháng 8 năm 2011, Chính Phủ Phần lan cũng đã quyết định hỗ trợ dự án gần 5 tỷ đồng cho ĐBSCL nhằm ứng phó với BĐKH và còn nhiều hỗ trợ khác đang đổ vào đây trong mục tiêu hỗ trợ ứng phó với BĐKH.

#### **4.4.2. Những bất cập đối với một số chính sách cụ thể liên quan đến khả năng ứng phó với BĐKH ở MNPB**

Trong phụ lục 3, chúng tôi nêu đầy đủ các hạn chế, thách thức và cơ hội đối với 3 nhóm chính sách chính phát triển KTXH miền núi liên quan đến khả năng ứng phó với BĐKH là các chính sách về xây dựng CSHT, Chính sách về hỗ trợ phát triển sinh kế và Chính sách về tăng cường năng lực, đào tạo nghề cho đồng bào các dân tộc miền núi thuộc các CTMTQG đang triển khai. Ở đây chúng tôi xin khái quát chung những hạn chế này như sau:

##### *4.4.2.1. Đối với việc xây dựng CSHT ở miền núi*

Bất cập thể hiện ở 3 điểm chính:

- Thiếu các quy chuẩn, tiêu chuẩn trong thiết kế, xây dựng công trình CSHT đáp ứng được khả năng ứng phó được với tác động của BĐKH, nhất là ở miền núi khi các hiện tượng khí hậu cực đoan gia tăng như: mưa lớn tập trung gây lũ ống, lũ quét, giông tố và sấm sét ra tăng, hạn hán càng ngày càng trở nên trầm trọng.
- Các giải pháp ứng phó với thiên tai thường nặng về kỹ thuật, ít chú ý đến các kiến thức bản địa/giải pháp địa phương (ví dụ xây kè chống sạt lở bên bờ sông, bờ suối tốn kém gấp hàng chục thậm chí hàng trăm lần so với trồng tre chắn lũ).
- Nhận thức của một bộ phận cán bộ, nhà quản lý về nguy cơ thảm họa do BĐKH gây ra ở miền núi chưa đầy đủ nên coi nhẹ vấn đề.

##### *4.4.2.2. Đối với hỗ trợ phát triển sinh kế của người dân, đồng bào dân tộc thiểu số miền núi.*

Bất cập thể hiện ở các điểm chính sau đây:

- Không có hệ thống tiêu chí đánh giá rủi ro của các mô hình sản xuất hàng hóa gắn với việc ứng phó và giảm nhẹ thiên tai.
- Thiếu hoặc không có cơ chế khuyến khích hoặc/và bắt buộc các nhà chuyên gia KHKT phải quan tâm đến vấn đề rủi ro do các thảm họa thiên tai có thể gây ra.
- Thiếu hoặc không có cơ chế khuyến khích hoặc/và bắt buộc các nhà sản xuất áp dụng các sáng kiến cộng đồng (ví dụ sử dụng các giống chịu hạn, giống địa phương)
- Chính sách khuyến khích đầu tư vào miền núi còn coi nhẹ và chưa đánh giá đầy đủ những nguy cơ về môi trường do các doanh nghiệp, nhà máy gây ra (ví dụ tác động của môi trường do khai khoáng/làm thủy điện ở miền núi).

##### *4.4.2.3. Đối với hỗ trợ nâng cao nhận thức, tăng cường năng lực của người dân, đồng bào dân tộc thiểu số miền núi.*

Thiếu các nội dung đào tạo chính sách phát triển kinh tế gắn với quản lý rủi ro và tuyên truyền về BĐKH. Đồng thời cũng thiếu luôn cả các chuyên gia/giảng viên hiểu biết về lĩnh vực này ở miền núi. Hiện nay, người ta mặc nhiên cho rằng nội dung đào tạo nâng cao nhận thức về BĐKH thuộc về chương trình MTQG ứng phó BĐKH.

##### *4.4.2.4. Đối với chính sách quy hoạch nông thôn mới ở miền núi.*

Chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới đặt yêu cầu trước tiên là và phải hoàn thiện quy hoạch và đề án phát triển kinh tế xã hội, CSHT phục vụ phát triển ở mỗi xã, nhằm khắc phục hạn chế của sự triển tự phát, manh mún trước đây, nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực, tài nguyên và đặc biệt hỗ trợ tốt cho việc ứng phó với BĐKH. Tuy nhiên, chính



sách này cũng còn hạn chế, cụ thể là:

- Các tiêu chuẩn/quy chuẩn quy hoạch sử dụng trong QHNT mới đã quá cũ (có quy chuẩn ra đời từ những năm 70, ví dụ cấp độ đường nông thôn miền núi), không gắn được với mục tiêu ứng phó với BĐKH nói chung và của vùng MNPB nói riêng. Cũng không có quy định bắt buộc và những chế tài để đánh giá chất lượng quy hoạch gắn với việc ứng phó với BĐKH.
- Không có những hướng dẫn cụ thể (bộ công cụ) đối với nhà quy hoạch khi tham vấn cộng đồng về giải pháp ứng phó với BĐKH thông qua các quy hoạch. Trong khi đó mục tiêu của chương trình là hoàn thành sớm quy hoạch vào những năm 2011 và 2012, trong khi các tiêu chuẩn/quy chuẩn quy hoạch gắn với yêu cầu ứng phó với BĐKH của mỗi vùng/địa phương khó có thể xây dựng và ban hành ngay tức thì trong vài tháng hay một năm tới.
- Bên cạnh đó, nhận thức của một bộ phận cán bộ, nhà quản lý cả ở TW và địa phương về nguy cơ thảm họa do BĐKH gây ra ở miền núi chưa đầy đủ. Thậm chí còn sợ đưa vấn đề chống BĐKH vào quy hoạch sẽ làm gia tăng kinh phí quy hoạch và kinh phí thực hiện sau này, trong khi nguồn lực (tài chính và con người) rất hạn chế.

#### ***4.4.3 Nguyên nhân của những bất cập về chính sách và trở ngại trong việc lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH với mục tiêu phát triển KTXH, giảm nghèo ở miền núi***

Tại sao các chính sách phát triển lại ít đề cập đến vấn đề hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số đối phó với BĐKH, không hoặc ít có sự lồng ghép với các chương trình phát triển?

##### ***4.4.3.1. Nguyên nhân chính của các bất cập về chính sách phát triển KTXH miền núi liên quan đến khả năng hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu***

Nguyên của những bất cập về chính sách có thể liệt kê ra như sau:

- Thứ nhất, thuộc về nhận thức của những nhà làm chính sách và nhà quản lý. Không ít những nhà quản lý, nhà làm chính sách chưa nhận thức được quá trình BĐKH và những nguy cơ tác động đến phát triển KTXH ở miền núi. Sự thiếu hiểu biết này một phần là do năng lực hạn chế cá nhân, nhưng phần khác là do họ chưa đủ trải nghiệm và những thông tin chính xác phản ánh kết quả BĐKH ở MNPB. Cũng có người cho rằng, khi Chính phủ đã có riêng một chương trình về ứng phó với BĐKH thì công việc đó không thuộc phạm vi cá nhân mình hay cơ quan chịu trách nhiệm.
- Nguyên nhân thứ hai là do các chương trình dự án phát triển KTXH thường được xây dựng theo các mục tiêu chuyên biệt của mỗi cơ quan ban ngành, trong khi đó những hướng dẫn cụ thể về lồng ghép mục đích hỗ trợ ứng phó với BĐKH và phát triển kinh tế chưa cụ thể. Cuối cùng, các chương trình phát triển KTXH thường được thiết kế xây dựng trên cơ sở kế thừa các chương trình dự án trước đó vốn dĩ không có mục tiêu ứng phó với BĐKH.
- Nguyên nhân thứ ba là các kiến thức bản địa và kinh nghiệm của cộng đồng ứng phó với BĐKH khá nhiều nhưng lại chưa được hệ thống hóa thành những đề xuất để đưa vào các chính sách phát triển. Các nhà quản lý chưa thực sự nhận thấy được tầm quan trọng của các kiến thức bản địa trong ứng phó với BĐKH.
- Cũng có lí do là việc kêu gọi đầu tư cho thích ứng với BĐKH là khó khăn hơn so với các hoạt động dễ nhìn thấy khác, như: đối phó với tình trạng khẩn cấp, phục hồi và xây dựng sau thiên tai. Chống BĐKH là mục tiêu lâu dài, các giải pháp ít có kết quả tức thì và khó có thể đánh giá được một cách cụ thể.
- Cuối cùng, những tín hiệu yếu ớt từ phía người dân, các cộng đồng thiểu số phản ánh nhu

cầu phải đối mặt với hệ quả của BĐKH ở miền núi trong khi các hệ thống theo dõi cảnh báo, những luận cứ, căn cứ học đến từ các nghiên cứu chưa đầy đủ cũng là nguyên nhân khiến chính sách phát triển KTXH miền núi chưa đặt mạnh yêu cầu phải lồng ghép các mục đích phát triển KTXH với chống BĐKH.

#### 4.4.3.2. Các rào cản làm hạn chế khả năng lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH trong các chương trình, dự án phát triển KTXH khác ở miền núi.

Việc lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH với mục tiêu phát triển KTXH, giảm nghèo ở miền núi có nhiều hạn chế vì các lí do sau đây:

- Nhà nước chưa có chính sách thống nhất về lồng ghép giảm nhẹ thiên tai vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội từ trung ương đến địa phương. Trong quy định của Pháp luật hiện hành, việc lồng ghép các nguồn vốn phải được thực hiện từ khâu lập, phân bổ, giao dự toán ngân sách và kế hoạch đầu tư phát triển, tổ chức thực hiện, giám sát và đánh giá kết quả. Trong quá trình thực hiện lồng ghép các nguồn vốn phải đảm bảo nguyên tắc không làm thay đổi mục tiêu, tổng mức vốn đầu tư phát triển, tổng mức kinh phí sự nghiệp được giao. Đối với các chế độ, tiêu chuẩn, định mức liên quan đến con người, hộ gia đình phải đảm bảo đủ kinh phí, thực hiện theo đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức và không được sử dụng nguồn kinh phí này để thực hiện cho các mục tiêu, nhiệm vụ khác.
- Ở cấp tỉnh hiện còn thiếu một cơ chế rõ ràng cho việc lồng ghép giảm nhẹ rủi ro thiên tai vào các chương trình dự án. Chưa có trách nhiệm pháp lý và chưa có tổ chức đảm nhiệm việc lồng ghép.
- Trong công tác quản lý quy hoạch ngành: Chất lượng công tác quy hoạch của ngành nói riêng và Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của tỉnh, huyện nói chung còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu mang tính bền vững, lâu dài;
- Sự liên kết giữa quy hoạch ngành và Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội chung của các tỉnh còn thiếu và yếu dẫn đến sự thiếu đồng bộ và chồng chéo giữa các loại quy hoạch, chưa có sự phối hợp cũng như cơ chế lồng ghép giữa các bên liên quan
- Nhiều công trình dự án chưa đẩy mạnh phân cấp về cơ sở, cho nên các nhà quản lý địa phương không thể lồng ghép cũng như huy động sự tham gia của cộng đồng.
- Lồng ghép được coi là tạo thêm thủ tục phức tạp và làm tăng đầu tư.
- Bên cạnh đó, các nhà quản lý ngành thường đã “quá tải trong công tác lồng ghép” (Bình đẳng giới, HIV&AIDS, chăm sóc trẻ em...) Nhiều dự án được đầu tư trong 3-5 năm, chưa đủ dài để xét đến tác động tiềm tàng, dài hạn của BĐKH.
- Cuối cùng, có thực tế là những nhà chuyên môn về BĐKH thường tập trung vào một cơ quan (Bộ TN&MT, Sở TN&MT). Họ ít được tham gia trực tiếp vào các dự án, ít được các dự án tham vấn hoặc huy động như những đối tác hướng dẫn chuyên môn.

#### **Hộp 23: Lí do khiến người ta quan tâm nhiều hơn đến tác động của BĐKH ở ĐBSCL và Tây nguyên hơn là ở NMPB.**

Kết quả phỏng vấn các Chuyên gia nghiên cứu về BĐKH ở Việt nam, các nhà làm chính sách, các nhà quản lí về lí do tại sao Kịch bản BĐKH miền núi chưa được quan tâm như là kịch bản nước biển dâng ở đồng bằng? các ý kiến tập trung vào 5 lí do sau đây:

- Nước biển dâng tạo ra nguy cơ ngập lụt và hiện tượng xâm mặn, gây áp lực lên vấn đề di cư, đặc biệt là dòng người từ nông thôn lên thành thị. Có đến 77% dân số quốc gia sống trong phạm vi 100 km từ bờ biển, có nghĩa là, khoảng 67 triệu người dân Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng bởi nước biển dâng trong vài thập kỷ tới. Trong khi dân số ở miền núi ít hơn nhiều (khoảng 22,0 triệu).

- Đồng bằng cũng là nơi tập trung CSHT, kho tài sản lớn của xã hội, các sân bay, bến cảng, nhà máy, hệ thống giao thông huyết mạch... Tác động xấu của BĐKH đang đe dọa đến sự an toàn của các công trình đó.
- Ở đồng bằng sông Cửu Long, nước biển dâng ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất lúa gạo, tác động tiêu cực đến thị trường trong nước và quốc tế, gây khó khăn đối với nhóm người nghèo và những người dễ bị tổn thương khác trong sản xuất, và đời sống sinh hoạt. Nước biển dâng có thể làm thay đổi chiến lược phát triển nông nghiệp và an ninh lương thực của Việt nam.
- Kịch bản nước biển dâng được nghiên cứu đầy đủ hơn, tập trung hơn, các phương án chính sách ít hơn và nhận được sự đồng thuận cao. Trong khi đó ở miền núi do địa hình chia cắt, sự phân bố dân cư, các tộc người và sản xuất manh mún phức tạp hơn. Các kịch bản chưa thực sự rõ nét (do chưa được đầu tư đầy đủ). Nếu có được kịch bản thì việc xây dựng chính sách và chi phí xây dựng chính sách sẽ phức tạp và lớn nhiều.
- Tiếng nói của người dân, các cộng đồng dân cư miền núi yếu hơn. Ở đồng bằng, các điều kiện để người dân thể hiện tiếng nói của mình dễ hơn, với số lượng cao hơn nên dễ gây sức ép lên những nhà làm chính sách và quản lí.

#### 4.4.3.3. Các số liệu về BĐKH thường không liên quan trực tiếp đến các quyết định đầu tư phát triển

- Các kế hoạch phát triển còn nhiều thông tin với khí hậu, tuy nhiên các mô hình chỉ có thể dự đoán tin cậy một số yếu tố: Dự đoán nhiệt độ thì dễ hơn là lượng mưa; thông tin về cực trị khí hậu là rất cần thiết cho thiết kế nhưng khó dự đoán hơn là giá trị trung bình.
- Đôi khi mức độ chi tiết về không gian và thời gian của các kịch bản BĐKH chưa phù hợp với kế hoạch phát triển: Dự án cần số liệu ở địa phương nhỏ nhưng các kịch bản chưa đáp ứng được mức độ chi tiết.

#### 4.4.3.4. Khi phải lựa chọn ưu tiên, các địa phương luôn nghiêng về phát triển

Trên thực tế, nhu cầu về vốn cho tất cả các chương trình/dự án hiện nay đều rất cao. Trong khi đó, nguồn ngân sách cung ứng lại hạn chế, và vì vậy, các vấn đề được coi là cấp bách thường được ưu tiên giải quyết trước. Theo suy nghĩ của nhiều người có quyền ra quyết định, cả ở Trung ương và các địa phương, đói nghèo và cơ sở hạ tầng là những vấn đề cần phải ưu tiên đầu tư giải quyết trước; trong khi đó, các tác động của BĐKH thì chưa nhìn thấy rõ và vì thế có thể để giải quyết sau. Chính vì vậy, khi phải lựa chọn vấn đề ưu tiên để đầu tư ngân sách thực hiện chính sách, các nhà lãnh đạo địa phương thường nghiêng về mục tiêu phát triển và xóa đói giảm nghèo thay vì lựa chọn mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu. Rõ ràng, lợi ích đầu tư trước mắt thường lấn át kế hoạch dài hạn thích ứng với BĐKH: Phát triển cơ sở hạ tầng để tạo công ăn việc làm và thu nhập cho người dân được đề cập đến mạnh mẽ nhưng Chương trình REDD hầu như chưa được triển khai ở các tỉnh MNPB.

#### 4.4.3.5. Tầm quan trọng của vùng kinh tế

- Đồng bằng/đô thị là các trung tâm kinh tế, không chỉ là động lực phát triển cho vùng mà còn ảnh hưởng đến tình trạng kinh tế chung toàn quốc: Công nghiệp, An ninh lương thực; Tăng trưởng, Xuất khẩu nông sản... Hiệu quả chính sách phát triển ở khu vực này cao hơn, nhìn thấy rõ hơn.
- Thành phố/đồng bằng dân cư tập trung đông, tài sản lớn, nhiều hạng mục hạ tầng cơ sở quan trọng (nhà máy, công xưởng, sân bay, bến cảng) nếu gặp rủi ro sẽ có mức tổn hại lớn hơn nhiều.
- Kịch bản nước biển dâng rõ ràng hơn, nhận thức (aware) cũng dễ dàng hơn là các hiện tượng thời tiết cực đoan.

#### 4.4.3.6. Vai trò thể chế hóa định hướng của Đảng và Nhà nước đối với các chính sách phát triển kinh tế vùng và địa phương .

- Có một thực tế là ở Việt nam, khái niệm chính sách được hiểu một cách cụ thể hơn là những can thiệp từ bên ngoài, do Chính phủ các cấp ngành thực hiện nhằm đạt những mục tiêu xác định. Các chính sách này một mặt nhằm đáp ứng các yêu cầu thực tiễn nhưng mặt khác cũng thể hiện quan điểm, đường lối phát triển kinh tế xã hội của Đảng và Nhà nước. Nói cách khác chính sách ở góc độ nhất định là sự thực thi quan điểm phát triển của Đảng và Nhà nước.
- Ở cấp địa phương (tỉnh, huyện), quan điểm phát triển cũng được xác định qua các kỳ họp của mỗi khóa hội đồng nhân dân. Khi các định hướng này càng cụ thể, rõ ràng thì việc hoạch định thực thi các chính sách càng cụ thể hơn.
- Tuy nhiên, cũng có thực tế là nhận thức về BĐKH và những tác động nói chung của nó đã được ghi nhận khá đầy đủ. Việt nam là nước được đánh giá là có chính sách quyết liệt nhằm ứng phó với BĐKH. Nhưng riêng các thông tin liên quan đến BĐKH ở các vùng núi và nguy cơ của chúng lại chưa được phản ánh đầy đủ trong các văn kiện của Đảng, Quốc hội và nhà nước hay Hội đồng nhân dân các cấp. Các cấp ngành thiếu thông tin và công cụ để có thể nhận biết về vấn đề này. Bởi thế có các hệ quả rõ nét:
- Các giải pháp chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu ở miền núi phía Bắc vẫn chưa được chú trọng đúng mức.
- Miền núi phía Bắc vẫn được xem là vùng khó khăn về kinh tế, nhiệm vụ giảm nghèo luôn cấp bách và lẫn át các mục tiêu khác.
- Sự sốt sắng trong phát triển cũng có thể là hệ quả kéo theo khi người ta càng muốn đẩy nhanh tăng trưởng bằng các các giải pháp “tiên tiến” như du nhập các giống cây lai, con lai; áp dụng các biện pháp thâm canh..., vô tình đã làm giảm khả năng thích ứng đối với BĐKH của các hệ canh tác ở đây.

### 4.5. NTP-NRD: Cơ hội và thách thức cho NTP-RCC

#### 4.5.1. NTP-NRD: Cơ hội cho việc lồng ghép NTP-RCC ở MNPB

NTP-RCC là một chương trình mục tiêu quốc gia, nhưng trong mối quan hệ với các NTP khác, đó lại là giải pháp điều kiện để đạt được sự ổn định và tăng tính bền vững của các kết quả đạt được. Vì thế, muốn đảm bảo tính bền vững của các tiêu chí NTP-NRD, không thể không đẩy mạnh đồng thời việc thực hiện NTP-RCC.

NTP-NRD là chương trình lớn, bao trùm lên tất cả các NTP khác, trong đó có NTP-RCC. Muốn đạt được các tiêu chí của NTP-NRD, cần phải đạt được mục tiêu của các NTP khác, trong đó có NTP-RCC. Theo quy định của Chính phủ, 23% số vốn của NTP-NRD là lấy từ các NTP khác nên việc kết hợp/tích hợp/lồng ghép là yêu cầu bắt buộc. Các quy định về tài chính không phù hợp sẽ được bổ sung/thay thế.

Trong 19 tiêu chí của NTP-NRD, có rất nhiều tiêu chí liên quan trực tiếp và gián tiếp tới NTP-RCC: Quy hoạch (gắn với nó là quá trình khảo sát/đánh giá hiện trạng nguồn tài nguyên hiện có); hạ tầng kinh tế; an sinh xã hội và môi trường... Nếu các hoạt động nhằm hoàn thành các tiêu chí đó không nhận được sự hỗ trợ từ NTP-RCC, kết quả khó được như mong đợi và không thể bền vững;

Việc lập kế hoạch cho các hoạt động của NTP-NRD được phân cấp mạnh cho địa phương và tiến hành theo phương pháp mới, trong đó có tính đến các bối cảnh dễ tổn thương. NTP-RCC không thể bị bỏ qua;

NTP-NRD được triển khai nhanh, chỉ đạo quyết liệt từ trên xuống. Các hoạt động của NTP-RCC sẽ có cơ hội được triển khai thực hiện nhanh hơn;

#### **4.5.2. Cơ hội tham gia vào xây dựng những chính sách mới trong khung chính sách dự kiến của Chính phủ giai đoạn 2011-2020 nhằm ứng phó với BĐKH.**

Bên cạnh cơ hội lồng ghép mục tiêu chống BĐKH giữa CTMTQG XDNTM và CT MTQG về BĐKH như trên đã nêu, người ta còn hy vọng đưa vào các chính sách phát triển miền núi sắp tới trong khuôn khổ kế hoạch xây dựng các chính sách ứng phó với BĐKH đã được dự kiến trong quyết định 1410/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ và khung ma trận chính sách chu kỳ 3 (năm 2011) thuộc chương trình hỗ trợ ứng phó BĐKH (PR\_RCC) ban hành ngày 16 tháng 8 năm 2011 với 3 trụ cột: Thích ứng; giảm nhẹ; chính sách BĐKH liên ngành và Khung thể chế.

Với trụ cột thích ứng, dự kiến các hoạt động chính sách như xây dựng Luật mới về Tài nguyên nước; xây dựng Luật Tài nguyên và Môi trường biển trong bối cảnh BĐKH; Bên cạnh đó, triển khai Kế hoạch hành động của bộ ứng phó BĐKH, giai đoạn 2010 - 2013,

Đối với trụ cột giảm nhẹ, sẽ ban hành các quy định về yêu cầu và quy trình xây dựng, trình phê duyệt Kế hoạch về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả hàng năm và 5 năm của các doanh nghiệp tiêu thụ nhiều năng lượng; thực hiện một nghiên cứu về cụ thể hóa lộ trình cho sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả tại một tiểu ngành công nghiệp và ngành điện;...

Với trụ cột chính sách BĐKH liên ngành và Khung thể chế, dự kiến xây dựng chiến lược quốc gia về BĐKH làm cơ sở để Chính phủ quyết định các hành động cần thiết cho ứng phó BĐKH; xây dựng Luật Phòng chống và giảm nhẹ thiên tai; thiết lập một cơ chế điều phối quốc gia về giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng BĐKH;...

Ngoài ra, các tổ chức NGOs hoàn toàn có thể chủ động bằng kinh nghiệm của mình thông tin cho các nhà quản lí, nhà lập chính sách và các địa phương các kinh nghiệm ứng phó với BĐKH của các cộng đồng dân tộc miền núi thông qua việc tổng kết các kinh nghiệm, kiến thức bản địa, xây dựng, mô hình ứng phó BĐKH ở thực địa và cung cấp các công cụ hỗ trợ triển khai ở thực địa.

#### **4.5.3. Thách thức cho việc lồng ghép mục tiêu ứng phó với BĐKH giữa 2 chương trình NTP-NRD và NTP-RCC**

Về nhận thức, nhiều cấp chính quyền chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của việc triển khai thực hiện NTP-RCC ở MNPB, chưa nhìn thấy mối quan hệ giữa các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội với các điều kiện cần và đủ được tạo ra từ NTP-RCC; chỉ nhìn thấy lợi ích trước mắt, chỉ chú trọng vào các vùng trọng điểm kinh tế;

Bộ cơ sở dữ liệu liên quan đến BĐKH ở vùng MNPB còn thiếu nhiều, nhất là các thông tin về nhạy cảm văn hóa và tác động xã hội. Điều đó gây khó khăn cho việc ra quyết định;

Việc đầu tư các nguồn lực luôn dựa trên các chỉ tiêu, chỉ số cụ thể; các hoạt động phải có số liệu đầu ra. NTP-RCC chỉ mới vạch ra hệ thống nhiệm vụ chiến lược, các cấp chính quyền địa phương cần cụ thể hóa thành các hoạt động có đầu ra cụ thể gắn với nguồn ngân sách nhất định và dự báo được kết quả cũng như tác động xã hội. Các thể chế địa phương chưa thực sự nắm bắt và thực hành được yêu cầu này;

Cũng như các NTP khác, NTP-NRD cũng nhấn mạnh đến việc huy động sự tham gia của người dân. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, chỉ một số ít địa phương thực hiện một cách hiệu quả các giải pháp cộng đồng. NTP-NRD chưa chỉ ra được những phương pháp hữu hiệu/khả thi nhằm huy động sự tham gia của người dân;

Đa số các tỉnh MNPB đều không cân đối được ngân sách tại chỗ, việc lập kế hoạch ngân sách

vẫn chủ yếu dựa trên các chỉ tiêu được đề xuất trong kế hoạch định hướng. Điều đó có thể gây khó khăn cho việc lồng ghép bởi mỗi bên tham gia có thể có những ưu tiên riêng.

Hiện có quá nhiều NTP và chương trình hỗ trợ có mục tiêu, việc chỉ đạo điều hành và huy động các nguồn lực rất dễ bị chông chéo. Với đặc điểm là các kết quả rất khó xác định và lượng hóa ngay, NTP-RCC khó dành được sự ưu tiên của địa phương và cả người dân hơn các NTP khác.

## **Chương V: KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ**

### **5.1. Kết luận**

Miền núi phía Bắc là khu vực có diện tích rộng lớn, có địa hình bị cắt xẻ dữ dội; trong những năm gần đây, cũng là khu vực có nhiều diễn biến phức tạp liên quan đến biến đổi khí hậu và thảm họa thiên tai. Hậu quả của biến đổi khí hậu và thiên tai ở miền núi phía Bắc, nếu tính theo trị số tương đối, có thể còn lớn hơn so với nhiều khu vực khác trên cả nước. Đặc biệt, miền núi phía Bắc còn là địa bàn sinh sống của gần 30 tộc người thiểu số, có tỷ lệ nghèo đói cao nhất nước. Không chỉ dừng ở đó, miền núi phía Bắc đã và đang phải đối mặt với nhiều vấn đề nổi cộm khác như sức ép không ngừng gia tăng về dân số, sự suy giảm môi trường tự nhiên và sự thiếu khách quan trong cách nhìn nhận về con người cũng như văn hóa tộc người. Do vậy, ảnh hưởng của biến đổi khí hậu đến khu vực này càng trở nên nghiêm trọng hơn.

Miền núi phía Bắc có quan hệ chặt chẽ với đồng bằng sông Hồng, cả trong lịch sử, hiện tại và vị lai. Nếu đồng bằng sông Hồng là đầu tàu, là động lực thúc đẩy sự phát triển thì miền núi phía Bắc là kho dự trữ sinh quyển của toàn miền Bắc, và trong trường hợp xấu nhất có thể xảy đến, đây là địa bàn có thể gánh đỡ một lượng dân cư không nhỏ cho đồng bằng. Biến đổi khí hậu ở miền núi phía Bắc có thể ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến ĐBSH, thông qua chế độ thủy văn ngày càng thất thường; ngược lại, sức ép dân số của ĐBSH dẫn đến những dòng người di cư lên miền núi phía Bắc vẫn không ngừng tiếp diễn, khiến cho không gian văn hóa xã hội miền núi phía Bắc bị thu hẹp đáng kể. Điều đó đã và đang khiến cho bối cảnh biến đổi khí hậu ở khu vực này càng trở nên phức tạp hơn.

Người dân các tộc người thiểu số miền núi phía Bắc từ lâu đã đúc kết được những kho tàng tri thức vô giá về quản lý và khai thác tự nhiên; về bảo vệ môi trường đất và rừng; về thực hành sinh kế và chăm sóc sức khỏe cộng đồng; về quản lý xã hội và thực hành tôn giáo tín ngưỡng. Trên nền tảng đó, họ đã có những sáng kiến nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu và thảm họa thiên tai. Tuy nhiên, vì nhiều lý do, các tri thức bản địa cũng như sáng kiến của người dân đã và đang phải đối mặt với nhiều khó khăn/thách thức: Sự suy giảm các nguồn lực tự nhiên; sự đánh giá có phần phiến diện/thiếu khách quan của các cơ quan có quyền ra quyết định; sự hỗ trợ chưa được như mong muốn của các chương trình phát triển mà nhà nước đang thực hiện; sự thiếu hụt về nguồn lực tài chính; và sự yếu kém/thiếu động bộ trong các quy định pháp lý.

Chính sách hỗ trợ người dân các tộc người thiểu số miền núi phía Bắc trong việc giảm thiểu tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu và phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai của Nhà nước còn nhiều bất cập. Các cấp chính quyền chưa đánh giá hết mức độ nghiêm trọng của biến đổi khí hậu và thảm họa thiên tai ở miền núi phía Bắc. Chính vì thế, trong nhiều năm qua, các chính sách đã và đang được thực hiện ở khu vực này chỉ coi trọng các mục tiêu trước mắt như xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ sinh kế và xóa đói giảm nghèo; các nhiệm vụ trong Chương trình Mục tiêu quốc gia về ứng phó biến đổi khí hậu chưa được thực hiện tốt. Việc lồng ghép mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu trong các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc chương trình phát triển khác gặp nhiều khó khăn, một phần do các quy định về tài chính chưa được khai thông, một phần do các cấp chính quyền địa phương chưa thật sự chủ động lồng ghép trong khâu lập/chi đạo thực hiện các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội chung.

Trong các chương trình phát triển hiện nay, Chương trình Nông thôn mới có thể sẽ tạo ra những cơ hội mới cho việc lồng ghép mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu, phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai. Đây là chương trình lớn, bao trùm tất cả các Chương trình mục tiêu quốc gia khác, trong đó có NTP-RCC. Muốn đạt được các chỉ/chỉ tiêu của NTP-NRD, mọi cấp chính quyền đều phải đạt được các mục tiêu trung gian, được quy định trong các NTP khác. Do vậy, NTP-RCC có nhiều cơ hội để thực hiện hoặc lồng ghép thực hiện. Mặc dù vậy, việc

lồng ghép giữa NTP-RCC với NTP-NRD cũng gặp nhiều trở ngại. Thách thức lớn nhất ở đây chính là sự nhận thức của những người có quyền ra quyết định ở địa phương. Những thách thức khác có thể đến từ việc thiếu các bộ chỉ tiêu cụ thể và do vậy, việc lập kế hoạch định hướng và kế hoạch ngân sách đều khó khăn. Việc các tỉnh không tự cân đối được ngân sách trong khi ngân sách được rút về từ Trung ương luôn gắn với các mục tiêu cụ thể, khó điều chỉnh/điều chuyển cũng là một khó khăn không dễ vượt qua. Bên cạnh đó, có thể thấy một vấn đề nổi cộm nữa là các chính sách huy động sự tham gia hiện nay đều chưa đạt kết quả như mong đợi.

## **5.2. Khuyến nghị**

### **5.2.1. Khuyến nghị đối với các cơ quan Nhà nước**

- Cần nâng cao nhận thức về BĐKH và QLRRT dựa vào cộng đồng mà trước hết là nâng cao nhận thức cho các cán bộ hoạt động trong các lĩnh vực có liên quan.
- Tầm nhìn hoạch định chính sách cần tính đến BĐKH ngoài tầm nhìn hoạch định về xóa đói giảm nghèo.
- Cần có các giải pháp cụ thể cho việc huy động các nguồn lực cho NTP-NRD, và quan trọng hơn là phải có các quy định mới về thủ tục tài chính giữa các NTP vì hầu hết các mục tiêu của các NTP khác đều nằm trong hệ thống tiêu chí của NTP-NRD.
- Xây dựng các bộ chỉ tiêu liên quan đến kiến thức bản địa và BĐKH;
- Cần đầu tư cho các nghiên cứu khoa học có hệ thống về kiến thức bản địa, thích ứng, giảm thiểu BĐKH và áp dụng các kết quả này trong các NTP.
- Cần đầu tư cho các nghiên cứu khoa học về các hệ thống sản xuất bền vững, ứng phó tốt với BĐKH
- Trong mỗi hợp phần của NTP-NRD cần có các kế hoạch hành động cụ thể nhằm huy động sự tham gia;
- Tăng cường việc thực thi và phân bổ ngân sách cho các NTP có liên quan ở cấp cơ sở.
- Cần phải có quy định Pháp quy về công tác lập kế hoạch.
- Lồng ghép QLRRTT và BĐKH vào các chương trình đầu tư phát triển của nhà nước hiện tại và trong tương lai (đặc biệt về cơ sở hạ tầng, sinh kế nông lâm ngư nghiệp, và xây dựng năng lực)
- Cần tư liệu hóa và đầu tư phát triển và hỗ trợ nhân rộng các sáng kiến khả thi về thích ứng và giảm thiểu của người dân.
- Khuyến khích sử dụng các giống cây con bản địa, hệ thống canh tác hỗn hợp thích ứng với các loại hình thiên tai và BĐKH tại địa phương.
- Cần có chính sách hỗ trợ các hệ thống sản xuất ứng phó tốt với BĐKH nhưng hiệu quả kinh tế mang lại không cao.
- Cần xúc tiến hoạt động sở hữu trí tuệ đối với các giống cây con, các sáng kiến, các mô hình ứng phó với BĐKH

### **5.2.2. Khuyến nghị đến các tổ chức NGO**

- Khuyến cáo trực tiếp về các chính sách/chương trình của Chính phủ Việt Nam thông qua các nghiên cứu khoa học, đặc biệt về kiến thức bản địa và các chủ đề nghiên cứu có liên quan đến thích ứng với BĐKH.
- Hỗ trợ người dân xây dựng các mô hình phát triển dựa vào cộng đồng có lồng ghép



QLRRTT và thích ứng BĐKH;

- Nghiên cứu và thử nghiệm các công cụ lồng ghép và khuyến cáo cho các cơ quan chính phủ
- Vận động nâng cao và phân bổ nguồn lực tài chính cho việc nhân rộng mô hình thích ứng và giảm thiểu dựa vào cộng đồng, và khuyến nghị chính phủ.
- Tăng cường vai trò trung gian trong việc tổ chức các diễn đàn, đối thoại giữa nhà nước, nhà khoa học, nhà quản lý và người dân trong ứng phó với BĐKH
- Vận động chính sách về BĐKH
- Hỗ trợ xúc tiến hoạt động sở hữu trí tuệ về các kiến thức bản địa cũng như các sáng kiến ứng phó với BĐKH

### **5.2.3. Khuyến nghị đến các nhà tài trợ**

- Tăng cường phân bổ nguồn lực tài chính hỗ trợ các mô hình thích ứng và giảm thiểu với BĐKH dựa vào cộng đồng ở các vùng miền núi phía bắc, giảm tính tổn thương và nâng cao năng lực thích ứng.
- Tài trợ cho các nghiên cứu về kiến thức bản địa ở vùng miền núi phía bắc
- Lồng ghép quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với BĐKH vào các chương trình phát triển (với vốn vay ODA hoặc vốn vay).

## Danh mục tài liệu tham khảo

Adejuwon S (2004) Impacts of climate variability and climate change on crop yield in Nigeria, 20-21.

AAV-Rudec (2008): *Study on Impact of Climate Change on Agriculture and Food Security (Case studies in Vietnam)*.

AFD 2009, *AFD và biến đổi khí hậu: Dung hoà giữa phát triển và khí hậu*”, [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Barry B, Ernesto FV & Argentina AC (không rõ năm) Rangeland and Livestock.

Bộ lao động thương binh xã hội, UNICEF 2010, *Báo cáo tổng hợp về phòng chống tai nạn thương tích cho trẻ em Việt Nam*, Hà Nội.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn 2007, *Chuyên đề thủy lợi số 2: Biến đổi khí hậu và các chính sách thích ứng giảm thiểu tác động*, Hà Nội.

Bộ Tài nguyên và Môi trường 2008, *Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu (Triển khai thực hiện Nghị quyết số 60/2007/NQ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2007 của Chính phủ)*, Hà Nội.

Bộ Tài nguyên và môi trường (2009): *Kịch bản biến đổi khí hậu nước biển dâng cho Việt Nam*, Hà Nội

Bộ Tài nguyên và Môi trường 2009, *Thông tin biến đổi khí hậu*, Hà Nội

Bộ Tài nguyên và Môi trường 2010, *Hỗ trợ quốc tế ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam*, Hà Nội

Bộ Tài Nguyên và Môi Trường. (2008) Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, pp. 71. Hà Nội: Bộ Tài Nguyên và Môi Trường.

Bộ Tài Nguyên và Môi Trường. (2009) Kịch bản biến đổi khí hậu, nước biển dâng cho Việt Nam, pp. 34. Hà Nội.

Bob Baulch và cộng sự (2009). “*Ethnic Minority Poverty in Vietnam*”

Center for Sustainable Rural Development. (2009) Need assessment on climate change mitigation and adaptation, a study in Backan province, pp. 54. Ha noi.

Chaudhry P & Ruyschaert G (2007) Climate change and human development in Vietnam: A case study. In *Human development report 2007/2008*: UNDP.

Có thể kể đến các nghiên cứu và tài liệu sau:

Dang Thu Phuong., Roger Few., To Thi Giang., Hoang Minh Hien., Cao Phan Viet., Bui Le Inh. & Le Duc Chinh . (2009) Climate change adaptation: priorities and integration in Ha Giang’. Research report. Center for Sustainable Development in Mountainous Areas in cooperation with Ha Giang People’s Committee, Vietnam.

Dow K & Downing T (2007) *The atlas of climate change*: University of California Press.

Gay McDougall (2010): *Report of the independent expert on minority issues*.

Gorforth CJ (2008) Impacts on livelihoods. *Livestock and global climate change*, 25-26.

GS. TSKH Nguyễn Ngọc Trân , *Ứng phó với biến đổi khí hậu và biển dâng ở đồng bằng sông Cửu Long và duyên hải miền Trung - Một số nhiệm vụ cần triển khai*, [www.vncold.vn](http://www.vncold.vn)

Hoàng Minh Hiền, Nguyễn Ngọc Trân, Đào Xuân Lai 2008, *Kỷ yếu Hội thảo: Tác động của biến đổi khí hậu và kế hoạch hành động cho địa phương (Trường hợp miền Trung Việt Nam)*, NXB Khoa học và kỹ thuật

Hội chữ thập đỏ Việt Nam 2004, *Dự án thí điểm phòng ngừa thảm họa liên quan đến biến đổi khí hậu: Biến đổi khí hậu và phòng ngừa thảm họa. Việt Nam học cách sống chung với biến đổi khí hậu (Báo cáo quốc gia về những nỗ lực thích ứng với tác động của biến đổi khí hậu)*, Hà Nội.

Hội thảo chuyên đề về Đa dạng sinh học và Biến đổi khí hậu: Môi liên quan tới đói nghèo và phát triển bền vững 2007, *Tác động của biến đổi khí hậu và đánh bắt thủy sản*, Hà Nội

Institute for Studies of Society, Economy and Environment, “Representation of ethnic minorities on mass media”, available from [www.isee.org.vn/upload/files/representation-of-ethnic-minorities-on-the-mass-me\\_1278495749.pdf](http://www.isee.org.vn/upload/files/representation-of-ethnic-minorities-on-the-mass-me_1278495749.pdf).

James C. Knowles 2008, *Công bằng y tế ở Việt Nam, phân tích thực trạng tập trung vào tử vong bà mẹ và trẻ em*, UNICEF, Hạ Long, Việt Nam

Jamieson và các cộng sự (1998): “*Khủng hoảng phát triển ở các vùng miền núi Việt Nam*”

Joint Advocacy Networking Initiative in Vietnam (JANI). (2011) Good practices and lesson learnt on CBDRR in upland areas in Vietnam, pp. 58. Ha noi.

Lau BN (2000) ENSO effects on drought and inundation in agricultural production in Vietnam *National consultation workshop on understanding extreme climate events in Hanoi Vietnam 15-16 May 2000*.

Lê Anh Tuấn 2009, *Tác động của biến đổi khí hậu lên hệ sinh thái và phát triển nông thôn vùng đồng bằng sông Cửu Long*, Viện Nghiên cứu Biến đổi Khí hậu - Đại học Cần Thơ

Lê Anh Tuấn 2009, *Tổng quan về nghiên cứu biến đổi khí hậu và các hoạt động thích ứng ở miền Nam Việt Nam*, Viện Nghiên cứu biến đổi khí hậu – Đại học Cần Thơ

Lê Quang Bình và cộng sự (2010): “Áp dụng phương pháp tiếp cận nhân học trong CT135: Phân tích các vấn đề xã hội và văn hóa nhằm cân nhắc cho Chương trình 135 giai đoạn III”.

Lê Trọng Cúc. 2002. Mười năm phát triển miền núi Việt Nam: Các vấn đề kinh tế-xã hội và môi trường. Trong *Phát triển miền núi Việt Nam- mười năm nhìn lại*. Hà Nội: NXB. Nông Nghiệp.

Lê Xuân Trường. (2009) Flash flood and mitigation in Vietnam: Disaster Management Center.

Mai Thanh Sơn và cộng sự (2009). “Một số vấn đề về chính sách của Đảng và Nhà nước đối với dân tộc thiểu số”.

Ngân hàng thế giới 2010, *Báo cáo phát triển thế giới năm 2010: Phát triển và biến đổi khí hậu*, [www.worldbank.org.vn](http://www.worldbank.org.vn)

Nguyễn Đình Hoà, Đặng Đình Long, Trần Xuân Thủy, *Tác động của biến đổi khí hậu đối với Bà Rịa - Vũng Tàu*, Trung tâm Phát triển Xã hội và Môi trường vùng (CERSED)

Nguyễn Đình Hoà, Nguyễn Ngọc Sinh 2008, *Biến đổi khí hậu và an ninh quốc gia. (Báo cáo hội thảo: Biến đổi khí hậu toàn cầu và ứng phó của Việt Nam)*, Hà Nội

Nguyễn Thọ Nhân 2009, *Biến đổi khí hậu và năng lượng*, NXB Tri Thức, Hà Nội

- Nyong A (2008) *Climate Change, Agriculture and Trade: Implications for Sustainable Development*. Barcelona: ICTSD.
- Oxfam 2008, *Việt Nam Biến đổi khí hậu, sự thích ứng và người nghèo*, Hà Nội
- Oxfam 2009, *Ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam: Các cơ hội cải thiện bình đẳng giới. Báo cáo thảo luận chính sách*, Hà Nội
- Oxfam International (2009): *Consolidation and Collection of Good Models/Practices in Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation*.
- Oxfam International in Vietnam. (2008) *Climate change, adaptation and the poor*.
- Oxfam Great Britain in Vietnam. (2008) *Baseline Surveys in Ninh Thuan and Lao Cai Provinces*, pp. 89. Hanoi.
- Oyekale A & Ibadan N (2009) *Climatic variability and its impacts on agricultural income and households' welfare in Southern and Northern Nigeria* **6**, 322004.
- Pham Thu Hien. (2011) *Survey report: Impact of natural disasters and climate change on ethnic minorities in Northern mountainous areas through a gender lens*. Hanoi: Care International in Vietnam.
- Phan Bảo Minh, Đỗ Hoài Vũ và cộng sự 2009, *Báo cáo chuyên đề: Biến đổi khí hậu và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu*, Trường Đại học nông lâm TP. Hồ Chí Minh
- Rex VC, Hideo H, Murari L & Shaohong W (2007) *IPCC (2007) Impacts, adaptations and vulnerability, Chapter 10 - Asia*.
- S. Frank, E. Ronald, G. Andreas, S. Ulrike, K. Ralf 2009, *Mô phỏng biến đổi khí hậu liên kết và quy hoạch đô thị bền vững (Nghiên cứu tại TP. Hồ Chí Minh)*, TP. Hồ Chí Minh
- S.Rahmstorf, Hans J.Schellnhuber 2008, *Khí hậu biến đổi: Thảm kịch vô tiền khoáng hậu trong lịch sử nhân loại*, NXB Trẻ, TP. Hồ Chí Minh
- Thornton P & Mario H (2008) *Climate change, vulnerability and livestock keepers: challenges for poverty alleviation Livestock and global climate change*, 21-24.
- Thornton P, Herrero M, Freeman A, Mwai O, Rege E, Jones P & McDermott J (2007) *Vulnerability, Climate change and Livestock—Research Opportunities and Challenges for Poverty Alleviation*. **4**.
- Trung tâm nghiên cứu và phát triển xã hội 2010, *Thích ứng biến đổi khí hậu dựa vào cộng đồng (Lưu vực sông Hương, tỉnh Thừa Thiên Huế)*, TP. Huế
- Trung tâm Phát triển miền núi bền vững – CSDM (2009): *Thích ứng với biến đổi khí hậu: Các thứ tự ưu tiên và lồng ghép ở Tỉnh Hà Giang*.
- TS. Tô Văn Trường 2008, *Tác động của biến đổi khí hậu đến an ninh lương thực quốc gia*, Ban chủ nhiệm chương trình trọng điểm cấp nhà nước KC08/06-10, <http://www.warecod.org.vn>
- UNDP 2008, *Báo cáo con người 2007/2008: Chấn động khí hậu nguy cơ tổn thương trong một thế giới bình đẳng; Tránh biến đổi khí hậu chiến lược giảm nhẹ*, [www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)
- UNDP 2009, *Việt Nam và biến đổi khí hậu: Báo cáo thảo luận các chính sách phát triển con người bền vững*, Hà Nội

UNDP/DIFD 2008, *Người nghèo và sự thích ứng với biến đổi khí hậu. Nghiên cứu tại bốn xã ven biển thuộc các tỉnh Hà Tĩnh và Ninh Thuận*, Hà Nội

Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường 2009, *Báo cáo đánh giá biến đổi khí hậu ở Việt Nam*, Hà Nội

Viện Dân tộc học. 1978. *Các dân tộc ít người ở Việt Nam (các tỉnh phía Bắc)* [Ethnic Minorities in Northern Provinces Vietnam]. Hanoi: Nhà xuất bản Khoa học Xã hội.

Viện Dân tộc học. 1987. *Một số vấn đề kinh tế- xã hội các tỉnh phía Bắc*. Hanoi: Nhà xuất bản Khoa học Xã hội.

Viện Khoa học xã hội Việt Nam (VASS-2011): “*Giảm nghèo tại Việt Nam: Thành tựu và thách thức*”.

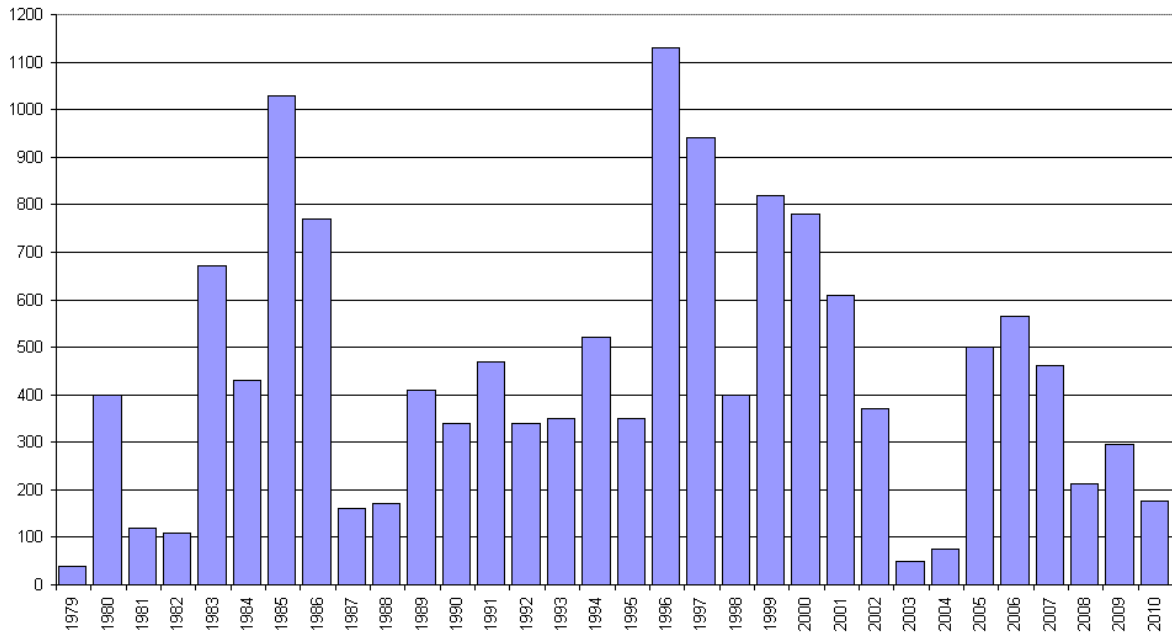
WB (2010): *The Social Dimensions of Adaptation to Climate Change in Vietnam*.

## PHỤ LỤC

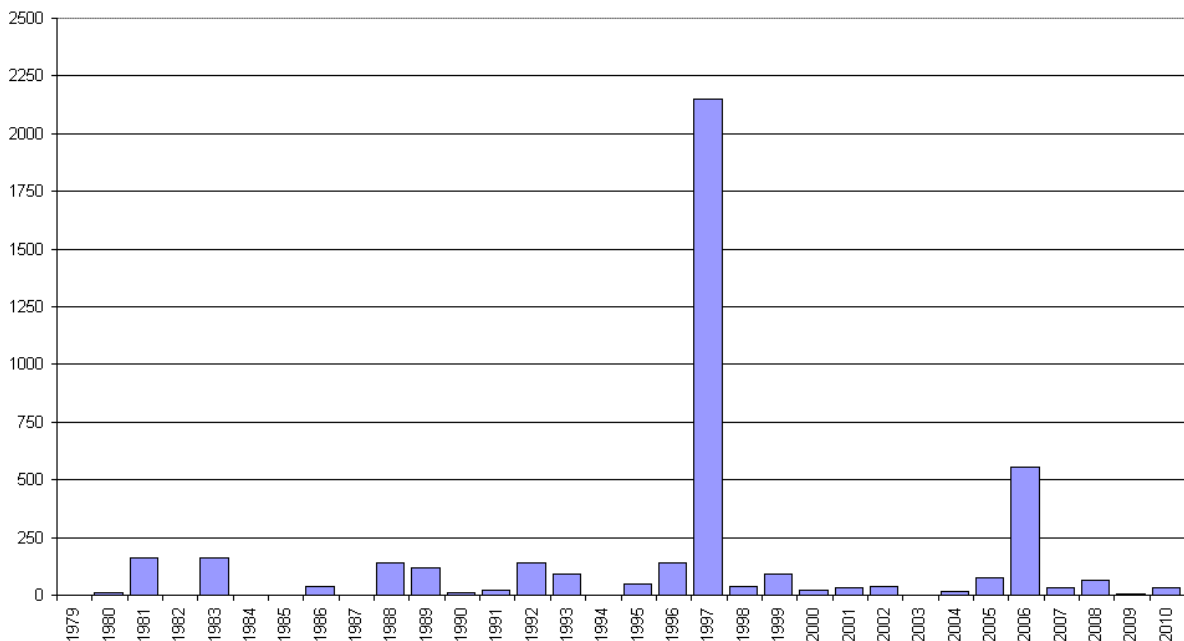
### Phụ lục 1: Biểu đồ biểu thị những thiệt hại do thiên tai gây ra

Nguồn: <http://www.thoietietnguyhiem.net/ttnh/ttnh.aspx?page=15>

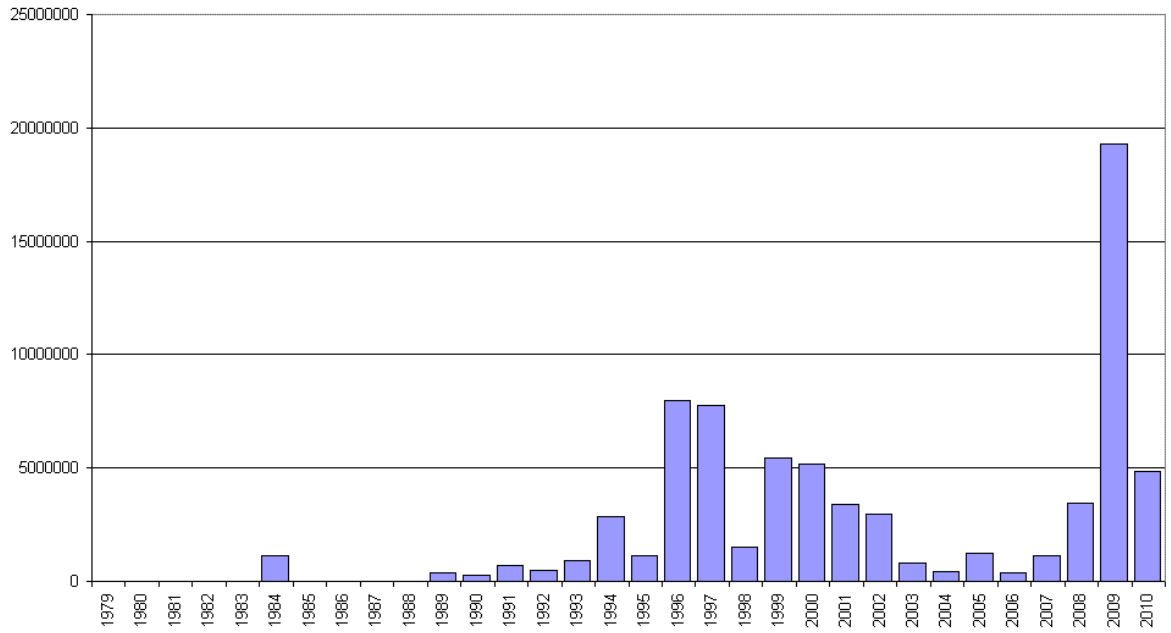
Số người chết hàng năm do thiên tai



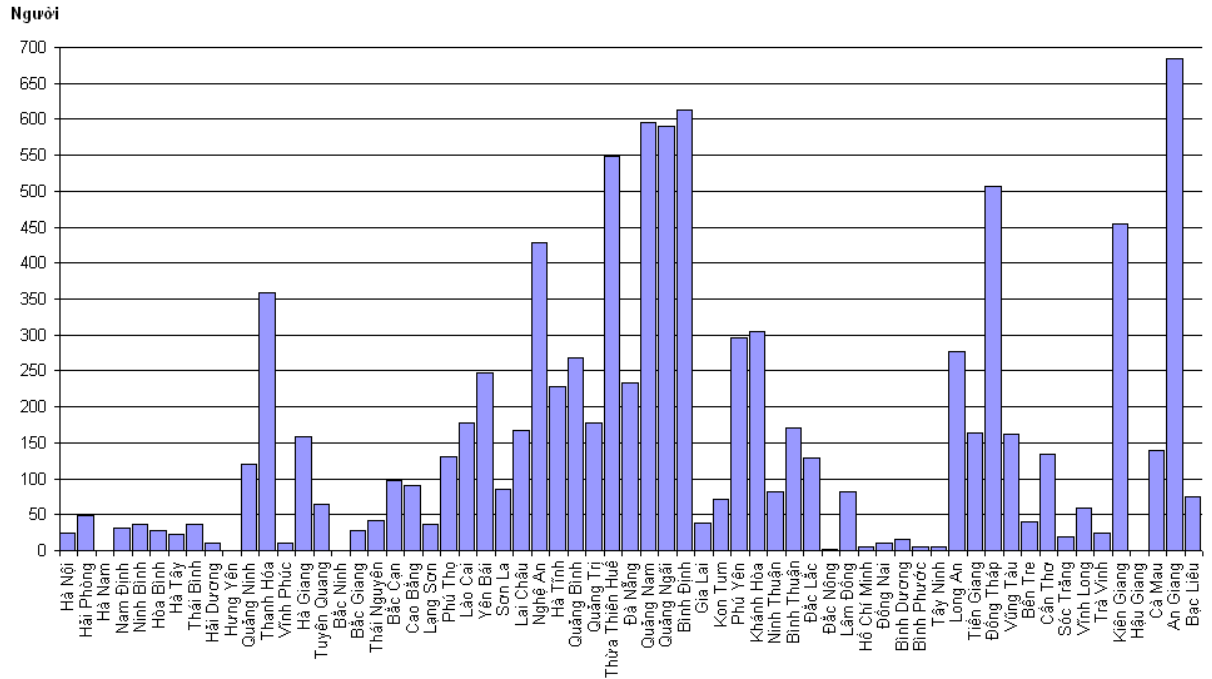
Số người mất tích hàng năm do thiên tai



Tổng giá trị (triệu đồng) thiệt hại hàng năm do thiên tai

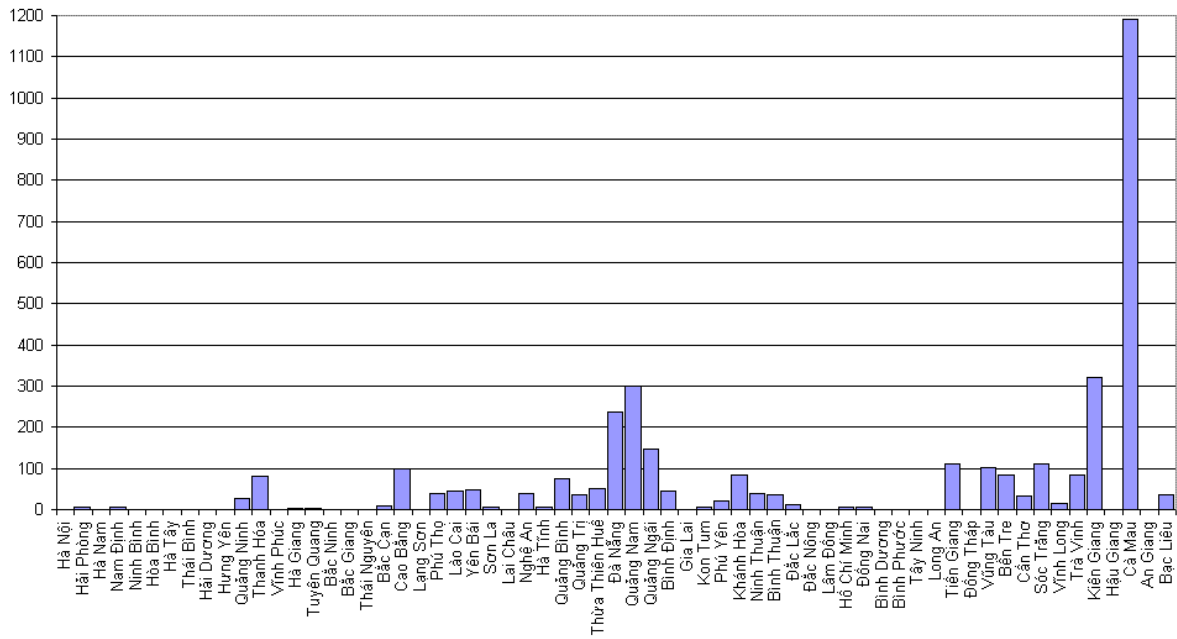


Tổng số người chết do thiên tai tại các tỉnh



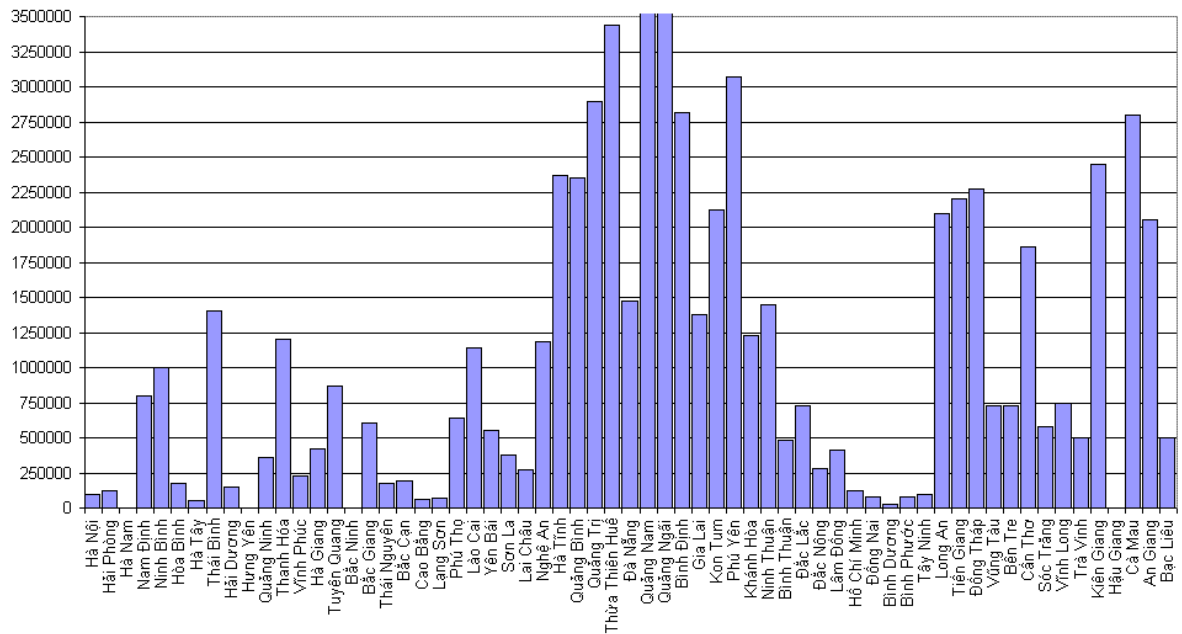
Tổng số người mất tích do thiên tai tại các tỉnh

Người



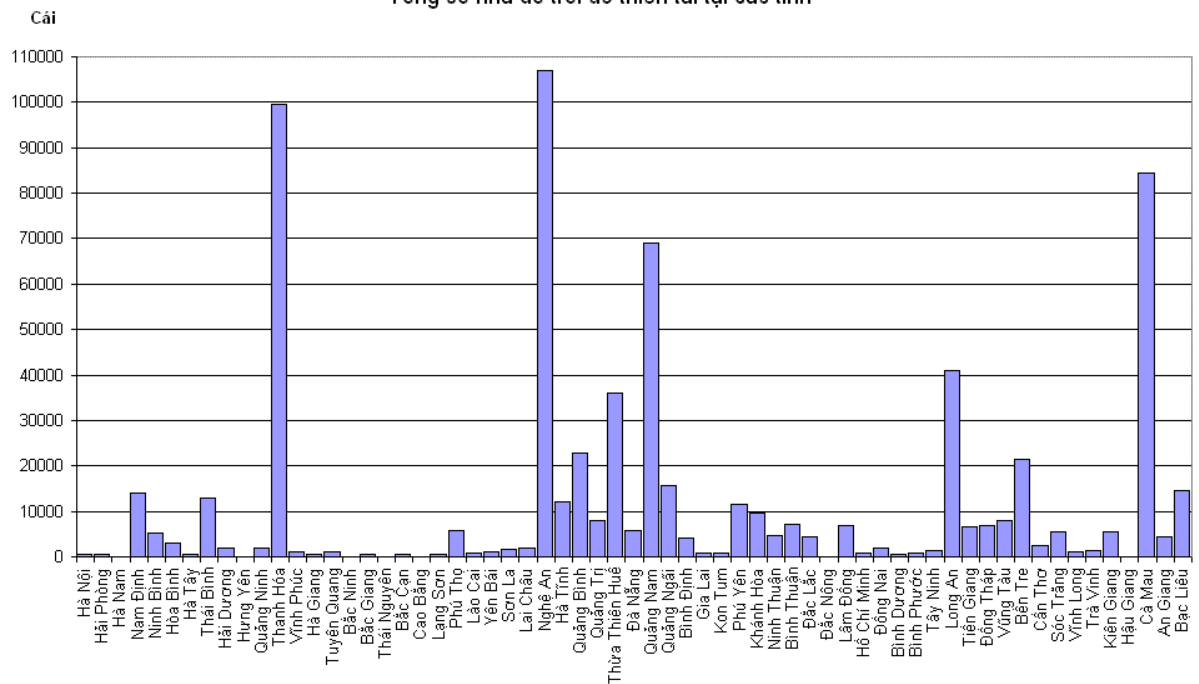
Tổng giá trị thiệt hại do thiên tai tại các tỉnh

triệu đồng

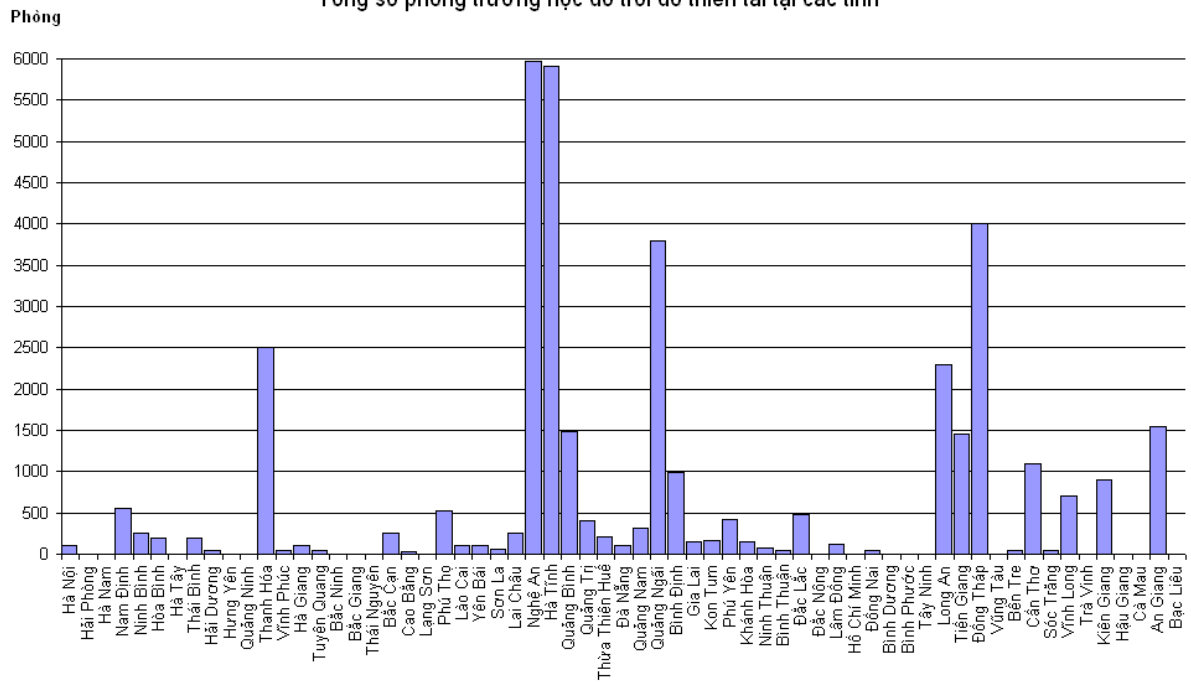




Tổng số nhà đổ trôi do thiên tai tại các tỉnh

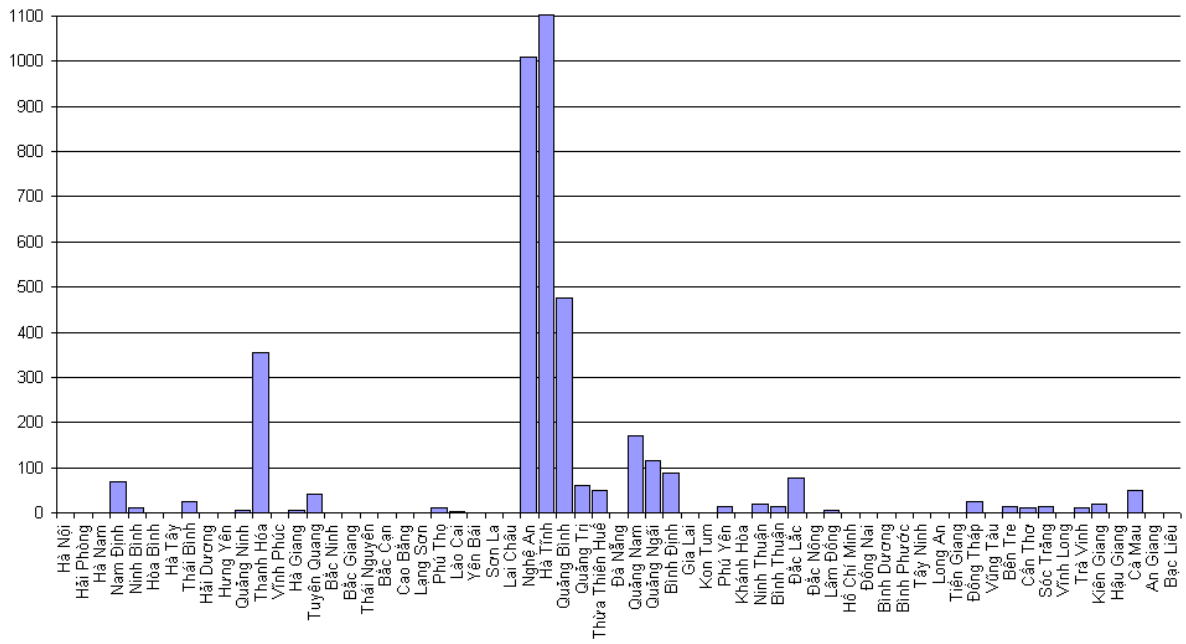


Tổng số phòng trường học đổ trôi do thiên tai tại các tỉnh



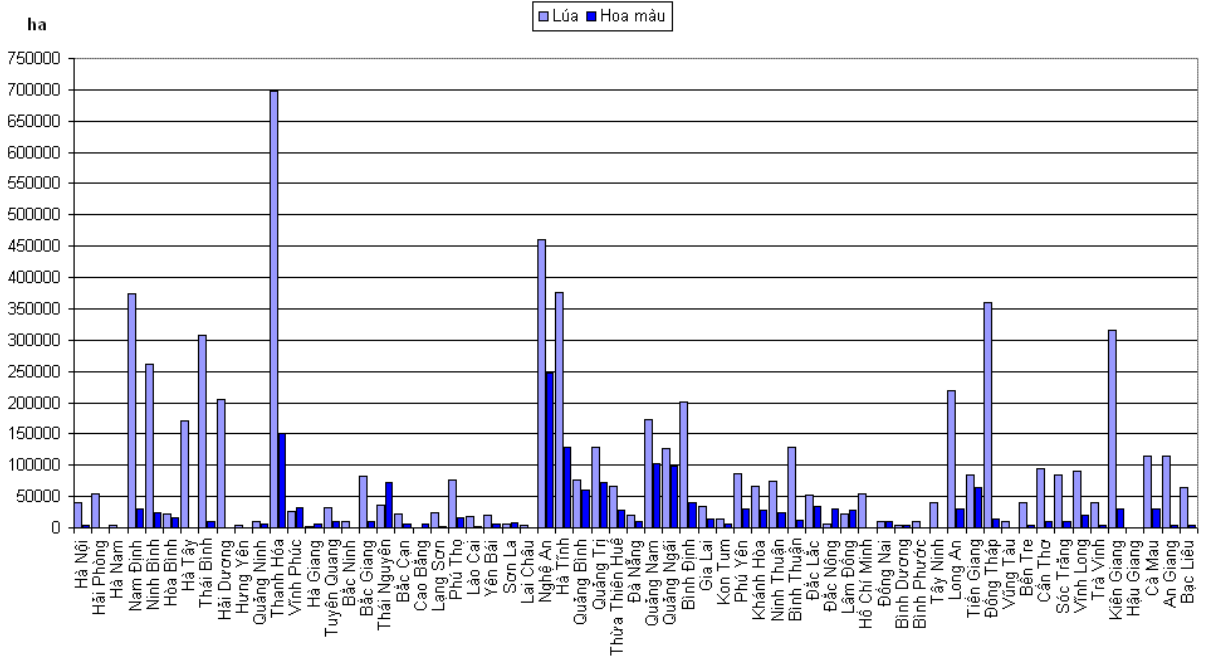
Tổng số phòng bệnh viện đồ trôi do thiên tai tại các tỉnh

Phòng

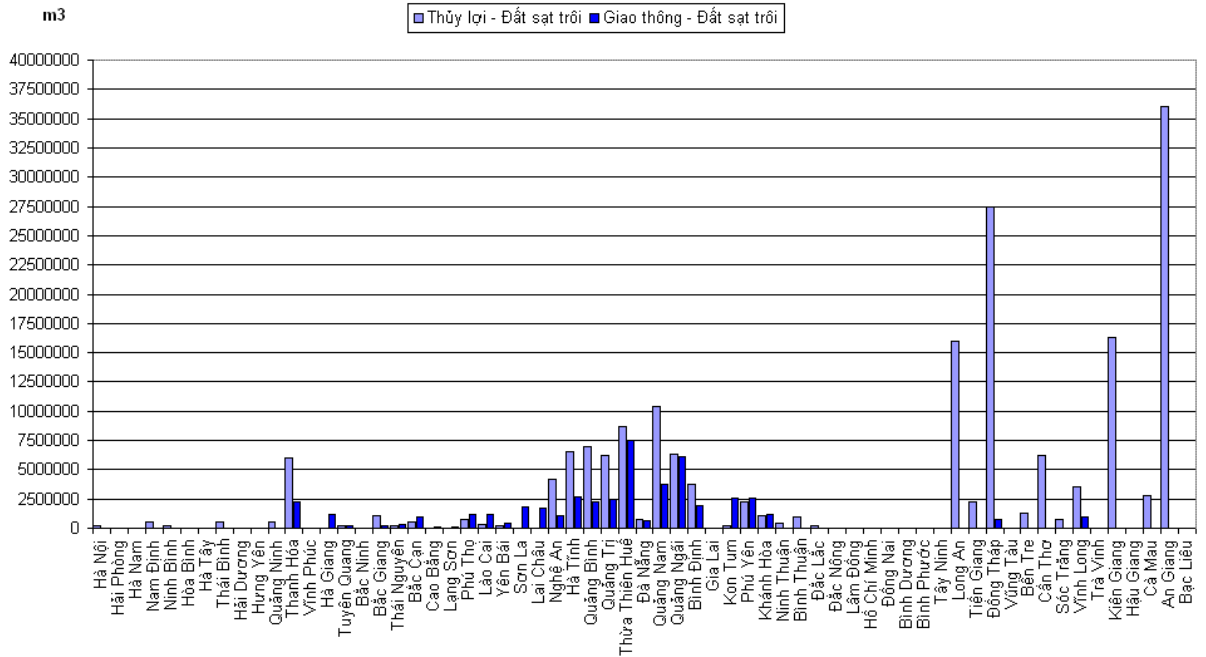


Diện tích lúa, hoa màu mất trắng do thiên tai tại các tỉnh

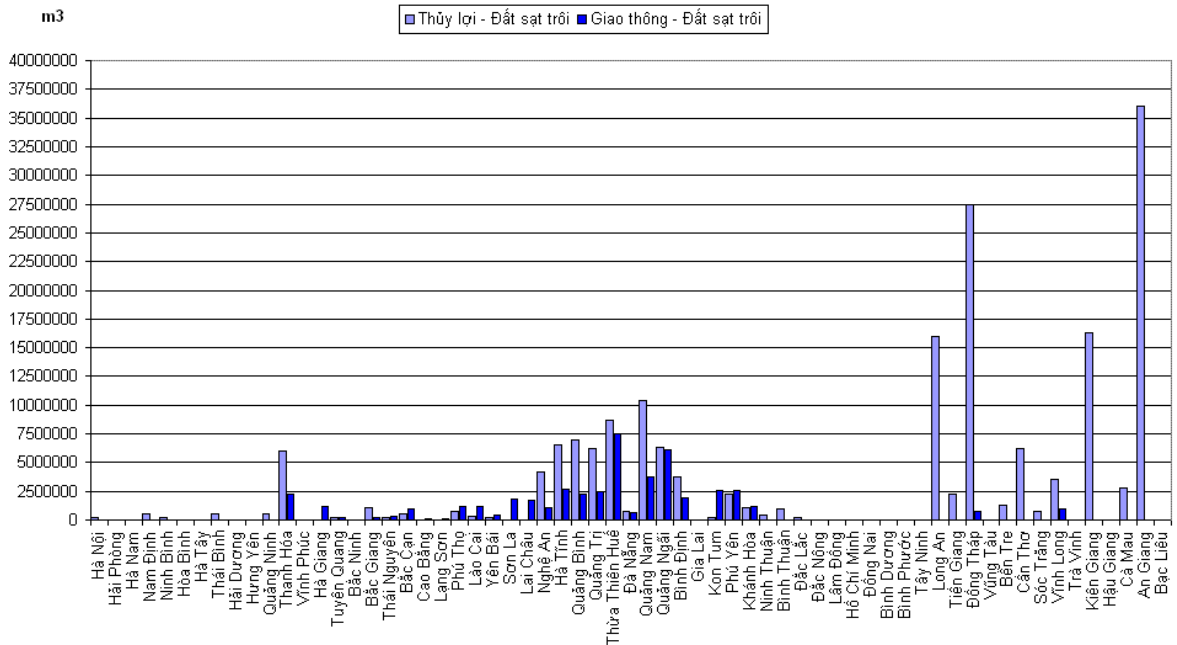
ha



Khối lượng đất sạt lở do thiên tai tại các tỉnh



Khối lượng đất sạt lở do thiên tai tại các tỉnh



## **Phụ lục 2:**

### **Ví dụ về sự phân quyền trong xây dựng và thực hiện CT 135:**

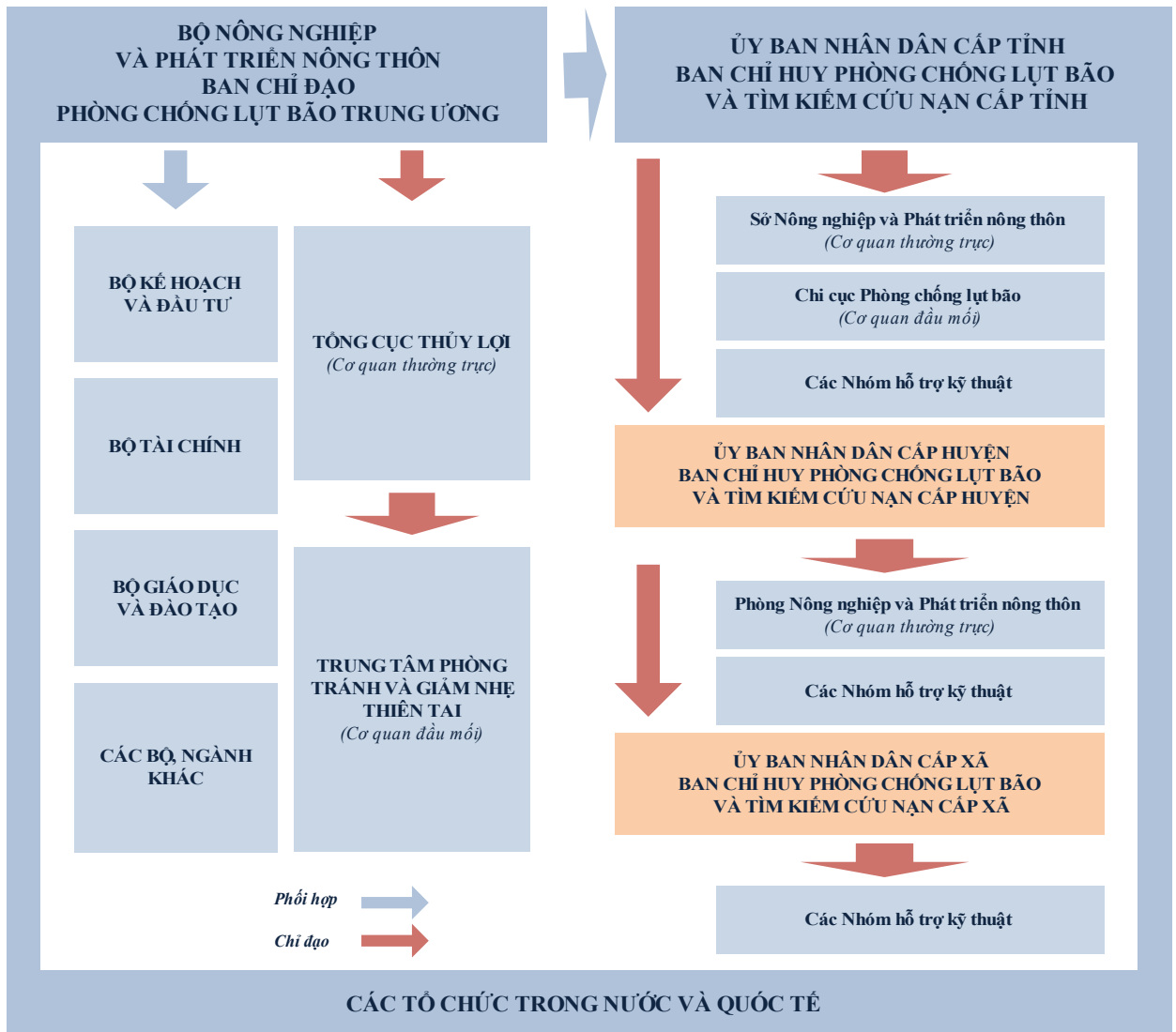
Ví dụ cụ thể về việc ban hành và thực hiện chính sách hỗ trợ sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng, đào tạo nâng cao năng lực cho người dân trong chương trình 135 giai đoạn 1 (1997-2005) và giai đoạn 2 (2006-2010) đã có sự thay đổi đáng kể. Ở giai đoạn 2, thay vì phải thành lập các Ban quản lý dự án (BQLDA), các tỉnh chỉ thành lập Ban chỉ đạo Chương trình (BCĐCT) và chỉ định Ban dân tộc các tỉnh làm Cơ quan thường trực của Chương trình. BCĐCT và Cơ quan thường trực có trách nhiệm chủ trì phối hợp các đơn vị liên quan tham mưu đề xuất UBND tỉnh ban hành hướng dẫn các chính sách phù hợp với điều kiện ở địa phương trên cơ sở hướng dẫn của các Bộ, ngành trung ương; BCĐCT của có trách nhiệm tỉnh tổ chức kiểm tra, theo dõi, đánh giá, tổng hợp báo cáo theo quy định của tỉnh và Cơ quan Thường trực Chương trình 135 Trung ương.

Ở cấp huyện, UBND huyện thành lập Cơ quan thường trực Chương trình 135 của huyện. Cơ quan thường trực huyện tham mưu giúp UBND huyện quản lý, chỉ đạo, kiểm tra và tổng hợp báo cáo thực hiện Chương trình từ các đơn vị quản lý thực hiện và các xã có dự án trên toàn địa bàn huyện. Ủy ban nhân dân các huyện căn cứ vào mục tiêu, nhiệm vụ, cơ chế chính sách, định mức, tiêu chuẩn của Nhà nước để xây dựng Đề án hỗ trợ giảm nghèo bền vững trên địa bàn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt; chỉ đạo xây dựng kế hoạch hàng năm, tổng hợp nhu cầu từ dưới lên, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, trình Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt; chỉ đạo và phê duyệt kế hoạch hàng năm của cấp xã; thành lập Ban Chỉ đạo của huyện (gồm lãnh đạo cấp ủy, chính quyền, đại diện các tổ chức đoàn thể, doanh nghiệp) để chỉ đạo tổ chức thực hiện Đề án.

Ở cấp xã, Ủy ban nhân dân các xã xây dựng kế hoạch hàng năm có sự tham gia của người dân trình Ủy ban nhân dân huyện phê duyệt và tổ chức thực hiện. Chính phủ khuyến khích các xã làm chủ đầu tư các dự án có quy mô vốn nhỏ dưới 3,0 tỷ đồng và không đòi hỏi kỹ thuật phức tạp. Trường hợp xã làm chủ đầu tư, nếu cần thiết phải lập Ban Quản lý dự án thì cấp xã có một Ban Quản lý dự án Chương trình 135 do UBND xã quyết định thành lập. Trong trường hợp xã có khó khăn trong việc làm chủ đầu tư, UBND huyện có trách nhiệm cử cán bộ giúp xã để xã có đủ điều kiện làm chủ đầu tư hoặc giao cho đơn vị có chức năng phù hợp của huyện làm chủ đầu tư, nhưng UBND xã phải cử người tham gia cùng với chủ đầu tư để quản lý dự án và tổ chức tiếp nhận công trình đưa vào khai thác sử dụng.

**Phụ lục 3:**

**SƠ ĐỒ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, THỰC HIỆN PHÒNG CHỐNG THIÊN TAI, BẢO LỮ**



Nguồn: <http://chinhphu.vn/pls/portal/docs> Chiến lược quốc gia biến đổi khí hậu

**Phụ lục 4: QUYẾT ĐỊNH 1410/QĐ-TTg CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ  
VÀ KHUNG MA TRẬN CHÍNH SÁCH CHU KỲ 3 (NĂM 2011)  
THUỘC CHƯƠNG TRÌNH HỖ TRỢ ỨNG PHÓ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU (SP-RCC)**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

-----

Số: 1410/QĐ-TTg

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

-----

*Hà Nội, ngày 16 tháng 08 năm 2011*

**QUYẾT ĐỊNH**

**PHÊ DUYỆT KHUNG MA TRẬN CHÍNH SÁCH CHU KỲ 3 (NĂM 2011) THUỘC  
CHƯƠNG TRÌNH HỖ TRỢ ỨNG PHÓ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU (SP-RCC)**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;*

*Căn cứ Nghị định số 25/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 3 năm 2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức Bộ Tài nguyên và Môi trường;*

*Căn cứ Nghị định số 19/2010/NĐ-CP ngày 05 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung các điểm c, d, g, h và i khoản 5 Điều 2 Nghị định số 25/2008/NĐ-CP ngày 04 tháng 3 năm 2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường;*

*Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường,*

**QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.** Phê duyệt Khung ma trận chính sách chu kỳ 3 (năm 2011) thuộc Chương trình Hỗ trợ ứng phó biến đổi khí hậu (SP-RCC), kèm theo Quyết định này.

Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức hướng dẫn triển khai thực hiện Quyết định này.

**Điều 2.** Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký ban hành.

**Điều 3.** Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này./.

*Nơi nhận:*

- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP;
- HĐND, UBND các tỉnh, TP trực thuộc TW;
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Quốc hội;
- Ban Tuyên giáo Trung ương;
- Cơ quan Trung ương của các đoàn thể;
- VPCP: BTCN, các PCN, Cổng TTĐT, các Vụ: TH, KTN, Công báo;
- Lưu: Văn thư, QHQT (05). XH.

**KT. THỦ TƯỚNG  
PHÓ THỦ TƯỚNG**

**Hoàng Trung Hải**

## CHƯƠNG TRÌNH

HỖ TRỢ ỨNG PHÓ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU (SP-RCC) KHUNG MA TRẬN CHÍNH SÁCH  
(CÁC HOẠT ĐỘNG CHÍNH SÁCH ƯU TIÊN LIÊN QUAN ĐẾN BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU)  
(Ban hành kèm theo Quyết định số 1410/QĐ-TTg ngày 16/8/2011 của Thủ tướng Chính phủ)

| Mục tiêu trung hạn   | Dự kiến các hành động chính sách<br>(Triggers- bắt buộc và Benchmarks- chính)   | Cơ quan thực hiện     | Các kết quả dự kiến của chương trình  |
|--|---|-----------------------|---|
|  | Chu kỳ 3 (2011)   |                       |   |
| <b>Trụ cột I: Thích ứng</b>  |   |                       |   |
| <b>Mục tiêu 1 - Phát triển đồng thời chống chịu biến đổi khí hậu: Tăng cường tính chống chịu của tài nguyên nước</b> |   |                       |   |
| <b>Tăng cường quản lý tổng hợp tài nguyên nước</b>   | 2.3.1 Xây dựng Luật mới về Tài nguyên nước  | <b>Bộ TNMT</b>        | <b>Các cơ chế thể chế và tổ chức được tăng cường theo tiếp cận tổng hợp và thích ứng trong quản lý tài nguyên</b> |
|  | 5.3.1 Xây dựng mô hình vận hành thí điểm chuyển giao quản lý kênh thủy nông cấp hai ít nhất là 3 hệ thống.<br>5.3.2 Xây dựng lộ trình thực hiện theo từng bước nhằm tăng hiệu quả cấp và sử dụng nước ở các công ty quản lý thủy lợi.   | <b>Bộ NN&amp;PTNT</b> |   |
| <b>Mục tiêu 2 - Phát triển đồng thời chống chịu biến đổi khí hậu: Tăng cường quản lý tổng hợp ven biển</b>           |   |                       |   |
| <b>Lồng ghép BĐKH vào quản lý tổng hợp ven biển</b>  | 1.3.1 Ban hành Hướng dẫn chi tiết về lập quy hoạch biển và không gian ven biển<br>1.3.2 Xây dựng Luật Tài nguyên và Môi trường biển trong bối cảnh BĐKH<br>1.3.3 Xây dựng và thực hiện các kế hoạch quản lý tổng hợp ven biển ở 14 tỉnh ven biển miền trung, 3 tỉnh ven biển miền Bắc (Quảng Ninh, Hải Phòng, Nam Định) và ở 3 ven biển miền Nam (Bà Rịa Vũng Tàu, Sóc Trăng, Kiên Giang) | <b>Bộ TNMT</b>        | <b>Cơ sở pháp lý và thể chế cho quản lý tổng hợp ven biển được tăng cường</b>                                     |
| <b>Đảm bảo quản lý bền vững ở các khu vực ven biển (đảm bảo cả đời)</b>  |   | <b>Bộ TNMT</b>        | <b>Phương pháp luận trong quản lý tổng hợp ven biển được cải tiến</b>   |

|  |   |               |   |
|--|---|---------------|---|
| <b>sống của người dân và hệ sinh thái ở các khu vực ven biển)</b>  |   |               |   |
| <b>Mục tiêu 3 - Phát triển đồng thời chống chịu biến đổi khí hậu: Tăng cường quản lý tài nguyên thiên nhiên</b>              |   |               |   |
| <b>Nâng cao tính sẵn sàng ứng phó với thảm họa thiên nhiên (bao gồm cả xói lở bờ biển)</b>                                   | 1.3.1 Xây dựng các kế hoạch phát triển rừng phòng hộ ven biển, bao gồm cả rừng ngập mặn và rừng phòng hộ ven biển chống gió và cát bay  | Bộ NN&PTNT    | <b>Quản lý rừng (rừng phòng hộ ven biển, rừng ngập mặn, đê biển) và sẵn sàng ứng phó thiên tai được lồng ghép</b> |
| <b>Xây dựng khung thể chế về bảo tồn đa dạng sinh học phù hợp với kịch bản BĐKH</b>  | 3.3.1 Xây dựng Quy hoạch tổng thể quốc gia về bảo tồn đa dạng sinh học trong đó bao gồm các phương pháp luận để thích ứng với BĐKH<br><br>4.3.1 Xây dựng cơ sở dữ liệu đa dạng sinh học quốc gia<br><br>5.3.1 Triển khai Chương trình chiến lược về nâng cao nhận thức cộng đồng giai đoạn 2009-2011 dựa trên Chương trình thực thi Luật đa dạng sinh học   | Bộ TNMT       | <b>Bảo tồn đa dạng sinh học phù hợp với kịch bản BĐKH được tăng cường</b>   |
| <b>Mục tiêu 4 - Phát triển đồng thời chống chịu biến đổi khí hậu: Tăng cường khả năng chống chịu của cơ sở hạ tầng</b>       |   |               |   |
| <b>Xác định các biện pháp ứng phó BĐKH nhằm bảo vệ mạng lưới đường bộ quốc gia, hệ thống cảng biển và hạ tầng giao thông</b> | 1.3.1 Triển khai Kế hoạch hành động của Bộ ứng phó biến đổi khí hậu, giai đoạn 2010-2013, tập trung thực hiện việc đánh giá tác động và xây dựng giải pháp thích ứng biến đổi khí hậu, nước biển dâng cho kết cấu hạ tầng đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, hàng hải, hàng không và công nghiệp tàu thủy trong đó có nội dung xây dựng cơ sở dữ liệu GIS cho các khu vực nhạy cảm với biến đổi khí hậu, nước biển dâng | Bộ Giao thông | <b>Khung thể chế về hạ tầng đường bộ được xây dựng</b>  |
| <b>Cải tiến tiêu chuẩn, quy</b>  | 2.3.1 Đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đối với hạ tầng cơ sở các khu  | Bộ Xây dựng   | <b>Khung thể chế về quy hoạch xây dựng</b>  |



|  |  |         |  |
|--|--|---------|--|
| <b>chuẩn xây dựng và các hướng dẫn kỹ thuật để ứng phó với BĐKH</b>  | dân cư đô thị và nông thôn   |         | <b>ứng phó biến đổi khí hậu được tăng cường</b>                                    |
| <b>Mục tiêu 5 - Phát triển đồng thời chống chịu biến đổi khí hậu: Tăng cường tính chống chịu của ngành y tế</b>  |  |         |  |
| <b>Tăng cường tính sẵn sàng ứng phó thảm họa thiên nhiên thông qua việc đưa ra các hướng dẫn, xác định các khu vực dễ bị tổn thương và thiết lập cơ sở dữ liệu</b>                         | 1.3.1 Hoàn thiện và đưa vào sử dụng cơ sở dữ liệu nhằm xác định phân bố khu vực dễ bị tổn thương và rủi ro tiềm ẩn đối với sức khỏe con người do BĐKH gây ra   | Bộ Y tế | <b>Chất lượng của các phương tiện thu thập thông tin được cải thiện</b>            |
| <b>Tăng cường năng lực giám sát (bao gồm thiết lập hệ thống cảnh báo sớm và cơ sở dữ liệu của việc bùng phát bệnh dịch, kiểm tra sức khỏe và kiểm dịch chặt chẽ các bệnh truyền nhiễm)</b> |  | Bộ Y tế | <b>Khung thể chế đối với các trường hợp chăm sóc y tế khẩn cấp được hình thành</b> |
| <b>Tăng cường phát triển nguồn nhân lực và các hoạt động nâng cao nhận thức cho cán bộ ngành y tế và cộng</b>  | 3.3.1 Thực hiện các kế hoạch tuyên truyền giáo dục theo Quyết định số 3557/QĐ-BYT về việc ban hành kế hoạch hành động của Bộ Y tế ứng phó BĐKH nhằm nâng cao nhận thức và hiểu biết về sức khỏe và vệ sinh môi trường ứng phó BĐKH | Bộ Y tế |  |

|   |  |                |  |
|---|--|----------------|--|
| đồng  |  |                |  |
| <b>Mục tiêu 6 - Phát triển đồng thời chống chịu biến đổi khí hậu: Tăng cường tính chống chịu BĐKH của ngành nông nghiệp và An ninh lương thực</b> |  |                |  |
| <b>Đảm bảo sản xuất nông nghiệp bền vững và an ninh lương thực</b>  | <p>1.3.1 Phân tích, đánh giá hệ thống canh tác không làm ải và các tiềm năng thích ứng khác đến khả năng thích ứng trong điều kiện biến đổi khí hậu</p> <p>1.3.2 Khuyến khích các sáng kiến trong hoạt động sản xuất và chọn giống dựa vào cộng đồng, sản xuất giống nông hộ nhằm chủ động nguồn giống khi thiên tai xảy ra và xác định các khó khăn rào cản đối với việc thích ứng của ngành nông nghiệp với thời tiết cực đoan</p> | Bộ NN&PTNT     | <p><b>Hoàn thành một báo cáo dựa trên tổng kết kinh nghiệm trên thế giới và kinh nghiệm Việt Nam hiện có.</b></p> <p><b>Báo cáo cuối cùng với những đề xuất chính sách được hoàn thành và sẵn sàng để Cục Trồng trọt, Cục bảo vệ thực vật và Trung tâm khuyến nông Quốc gia áp dụng triển khai</b></p> |
| <b>Tăng cường nghiên cứu nông nghiệp liên quan đến giải quyết các rủi ro liên quan đến khí hậu và thời tiết</b>                                   | 2.3.1 Đánh giá hiện trạng, nhu cầu và phạm vi lồng ghép BĐKH trong tương lai vào các chương trình nghiên cứu nông nghiệp của Việt Nam  | Bộ NN&PTNT     | <b>Báo cáo đánh giá cuối cùng được hoàn thành và các khuyến nghị được áp dụng để cải thiện công tác nghiên cứu trong lĩnh vực trồng trọt và bảo vệ thực vật</b>  |
| <b>Trụ cột II: Giảm nhẹ</b>   |  |                |  |
| <b>Mục tiêu 7 - Phát triển ít phát thải carbon: Khai thác các tiềm năng sử dụng tiết kiệm và hiệu quả năng lượng</b>                              |  |                |  |
| <b>Cải thiện khung chính sách nhằm tăng cường bảo tồn và sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả</b>   | <p>1.3.1 Ban hành các quy định về thiết lập yêu cầu năng lực và cấp chứng chỉ đối với các nhà kiểm toán năng lượng và các nhà quản lý năng lượng</p> <p>1.3.2 Ban hành các quy định về yêu cầu và quy trình xây dựng và trình phê duyệt Kế hoạch về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả hàng năm và 5</p>   | Bộ Công thương | <b>Các phương thức nhằm tăng cường hiệu quả sử dụng năng lượng được hầu hết các ngành công nghiệp tiêu thụ nhiều năng lượng triển khai thực hiện</b>   |

|   |  |                            |  |
|---|--|----------------------------|--|
|   | <p>năm của các doanh nghiệp tiêu thụ nhiều năng lượng.</p> <p>1.3.3 Xây dựng cơ chế tài chính để tăng cường thực hiện sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả ở Việt Nam</p> <p>1.3.4 Chuẩn bị hành lang pháp lý cho việc thành lập các trung tâm đào tạo phát triển tổng thể nguồn nhân lực cho các hoạt động sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả ở Việt Nam</p> <p>1.3.5 Thực hiện một nghiên cứu về cụ thể hóa lộ trình cho sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả tại một tiểu ngành công nghiệp và ngành điện</p> |                            |  |
| <b>Xây dựng các kế hoạch và hoạt động bảo tồn năng lượng trong lĩnh vực vận tải</b> | 2.3.1 Xây dựng và ban hành một Thông tư quy định biện pháp thi hành Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả trong lĩnh vực giao thông vận tải  | Bộ Giao thông              | <b>Khung thể chế để kiểm soát khí thải và sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả trong lĩnh vực giao thông được tăng cường</b>   |
| <b>Xây dựng các kế hoạch và hoạt động bảo tồn năng lượng trong các tòa nhà</b>      | 3.3.1 Ban hành một thông tư hướng dẫn kỹ thuật để nâng cao hiểu biết về tiết kiệm năng lượng trong xây dựng.   | Bộ Công thương/Bộ Xây dựng | <b>Tiết kiệm 5-8% tổng năng lượng tiêu thụ trong lĩnh vực xây dựng</b>   |
| <b>Mục tiêu 8 - Thúc đẩy phát triển năng lượng tái tạo</b>                          |  |                            |  |
| <b>Cụ thể hóa khung chính sách nhằm thúc đẩy phát triển năng lượng tái tạo</b>      | <p>1.3.1 Thông qua Quy hoạch tổng thể về Phát triển Năng lượng tái tạo</p> <p>1.3.2 Tiến hành một đánh giá về cơ chế biểu chi phí và đề xuất chương trình tiếp tục hỗ trợ phát triển năng lượng</p> <p>1.3.3 Đề xuất phác thảo ban đầu về khung pháp lý cho phát triển năng lượng tái tạo: dự thảo một chương riêng về năng lượng tái tạo trong Luật điện lực sửa đổi</p>  | Bộ Công thương             | <b>Các mục tiêu cụ thể về phát triển năng lượng tái tạo được thông qua và các bước thực hiện đầu tiên nhằm cụ thể hóa các quy định pháp lý về phát triển năng lượng tái tạo được thực hiện</b> |

|  |   |                           |  |
|--|---|---------------------------|--|
| <b>Cụ thể hóa chính sách lâu dài cho nhiên liệu sinh học</b>   | 2.3.1 Triển khai các công tác chuẩn bị cho soạn thảo chính sách bền vững cho phát triển nhiên liệu sinh học, có cân nhắc đến các vấn đề về môi trường, biến đổi khí hậu và an ninh lương thực                       | Bộ Công thương/Bộ NN&PTNT | <b>Chính sách phát triển nhiên liệu sinh học được điều chỉnh có tính đến các tiêu chí về tính bền vững</b> |
| <b>Mục tiêu 9 - Lưu giữ các bon: Tăng cường quản lý và phát triển rừng</b>   |   |                           |  |
| <b>1. Xây dựng các chính sách quan trọng về phục hồi rừng</b>  | 1.3.1 Hoàn thành chương trình phát triển và bảo vệ rừng giai đoạn 2011-2015   | Bộ NN&PTNT                | <b>Đến 2015 đạt được độ che phủ rừng trên toàn lãnh thổ là 41,5%</b>                                       |
| <b>2. Tạo môi trường thuận lợi cho quản lý bền vững rừng (SFM)</b>   | 3.3.1 Rà soát việc thực hiện 6 mô hình thí điểm về quản lý bền vững rừng<br>4.3.1 Báo cáo tổng hợp việc thực hiện PFEs ở 2 tỉnh (Sơn La và Lâm Đồng)<br>4.3.2 Ban hành một thông tư về đồng lợi ích (K-coefficient) | Bộ NN&PTNT                | <b>Quản lý rừng được tăng cường thông qua cải cách các quy định, khung thể chế và tài chính.</b>           |
| <b>3. Tăng cường năng lực thực thi REDD của Việt Nam</b>   | 7.3.1 Soạn thảo và thí điểm hệ thống MRV<br>8.3.1 Xây dựng sổ tay hoạt động của Ban chỉ đạo quốc gia và Văn phòng Ban chỉ đạo quốc gia về REDD  |                           | <b>Việt Nam được trang bị năng lực để thực hiện REDD, phù hợp với đàm phán quốc tế</b>                     |
| <b>Mục tiêu 10 - Tăng cường quản lý chất thải</b>  |   |                           |  |
| <b>Xây dựng hệ thống và các quy định về giảm lượng phát thải khí nhà kính do các hoạt động xử lý chất thải gây ra thông qua việc thực hiện biện pháp “3 Giảm” (3R) và khuyến khích các công nghệ thích hợp</b> | 1.3.1 Xây dựng Kế hoạch hành động tổng thể về biện pháp 3R và quản lý chất thải rắn dựa trên Chiến lược Quốc gia về Quản lý tổng hợp chất thải rắn do Bộ Xây dựng và Bộ TNMT cùng phối hợp                          | Bộ Xây dựng<br>Bộ TNMT    | <b>Khung thể chế về quản lý chất thải rắn được xây dựng</b>  |
| <b>Mục tiêu 11 - Giảm phát thải khí nhà kính trong sản xuất nông nghiệp và an ninh</b>   |   |                           |  |

| <b>lượng thực</b>  |  |                    |   |
|--|--|--------------------|---|
| <b>Góp phần cùng với Chiến lược quốc gia và kế hoạch hành động về giảm phát thải khí nhà kính</b>                            | <i>1.3.1 Đề án Giảm phát thải khí nhà kính trong nông nghiệp đến năm 2020 được phê duyệt.</i>  | Bộ NN&PTNT         | <b>Đề án được Bộ trưởng Bộ NN&amp;PTNT phê duyệt và được đảm bảo cấp kinh phí để tổ chức thực hiện</b>  |
| <b>Xác định và phát triển các phương thức nông nghiệp bền vững nhằm giảm nhẹ BĐKH và đảm bảo đời sống cho người nông dân</b> | <p>2.3.2 Tiến hành đánh giá các chính sách và các mô hình dịch vụ công có tác dụng hỗ trợ hoặc cản trở việc áp dụng rộng mô hình SRI và các tiếp cận tương tự trong canh tác lúa</p> <p>2.3.3 Thúc đẩy mở rộng các dự án thực nghiệm trên cánh đồng đem lại hiệu quả giảm phát thải khí nhà kính trong canh tác lúa ở đồng bằng sông Cửu Long, Việt Nam</p> <p>2.3.4 Tìm kiếm tiềm năng giữ carbon trong đất nông nghiệp trong quá trình làm đất theo phương thức mới (làm đất tối thiểu hoặc không làm đất)</p> | Bộ NN&PTNT         | <p><b>Hoàn thành báo cáo và đề xuất giải pháp để khuyến nông của Bộ NN&amp;PTNT áp dụng</b></p> <p><b>Ít nhất một dự án thực nghiệm để thử nghiệm hiệu quả phương thức canh tác giảm phát thải khí nhà kính ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng và một dự án thực nghiệm ở đồng bằng sông Mekong được phân bổ tài chính từ ngân sách của NTP-RCC.</b></p> <p><b>Một báo cáo dựa trên tổng kết kinh nghiệm quốc tế và kinh nghiệm ở Việt Nam được chuẩn bị.</b></p> |
| <b>Trụ cột III: Chính sách BĐKH liên ngành và Khung thể chế</b>  |  |                    |   |
| <b>Mục tiêu 12- Tăng cường tính chủ động trong việc xây dựng, ưu tiên hóa và thực hiện các chính sách BĐKH</b>               |  |                    |   |
| <b>Tăng cường cơ sở phân tích khoa học của các hoạt động ứng phó</b>   | <i>1.3.1 Xây dựng chiến lược quốc gia về BĐKH làm cơ sở để Chính phủ quyết định các hành động cần thiết cho ứng phó BĐKH (Bộ TNMT/Cục KTTV&amp;BĐKH)</i>   | Bộ KHĐT<br>Bộ TNMT | <b>Phương pháp luận, cơ sở phân tích khoa học, và năng lực giám sát nhằm xác định các mục</b>   |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| <p><b>BĐKH, bao gồm cả hệ thống đánh giá giám sát</b></p>  | <p>1.3.2 Xây dựng phương pháp luận về thích ứng quốc gia với BĐKH làm cơ sở để ưu tiên hóa các kế hoạch hành động về thích ứng BĐKH (Bộ KHĐT/Vụ KHGDTN&amp;MT)</p> <p>1.3.3 Thiết lập khung thể chế cho việc tiến hành đánh giá về phát triển ít phát thải (low-carbon) (Bộ KHĐT/Vụ KHGDTN&amp;MT)</p> <p>1.3.4 Xây dựng cơ chế thể chế cho việc cập nhật thường xuyên thông kê khí nhà kính quốc gia làm cơ sở dữ liệu cho việc đánh giá thực hiện NAMA (Bộ TNMT/Cục KTTV&amp;BĐKH)</p> | <p>Bộ KHĐT<br/>Bộ TNMT</p>                                 | <p><b>tiêu và các hoạt động ưu tiên cho BĐKH được cải thiện.</b></p>   |
| <p><b>Lồng ghép các quan tâm đến rủi ro khí hậu vào quá trình lập kế hoạch phát triển và tăng cường điều phối, đánh giá giám sát</b></p>   | <p>3.3.1 Xây dựng các chỉ số giám sát đánh giá thực hiện kế hoạch phòng ngừa và giảm thiểu rủi ro thiên tai cấp quốc gia và cấp tỉnh</p> <p>3.3.2 Xây dựng Luật Phòng chống và giảm nhẹ thiên tai</p> <p>3.3.3 <i>Thiết lập một cơ chế điều phối quốc gia về giảm nhẹ rủi ro thiên tai và thích ứng BĐKH</i></p>   | <p>Bộ NN&amp;PTNT<br/>Bộ TNMT</p>                          | <p><b>Các đầu tư ưu tiên và các biện pháp giúp giải quyết các rủi ro thiên tai được thể hiện trong các quy hoạch và trong quá trình điều phối thực hiện và giám sát giữa các Bộ và các tỉnh</b></p> <p><b>Cơ chế điều phối được đưa vào Bản ghi nhớ.</b></p> |
| <p><b>Mục tiêu 13 - Tăng cường khung pháp lý về cấp tài chính cho các hoạt động liên quan BĐKH</b></p>                                     |  |  |  |
| <p><b>Thúc đẩy một tiếp cận tổng hợp về vấn đề cấp tài chính cho các ưu tiên về BĐKH, bao gồm cả các hoạt động theo dõi và báo cáo</b></p> | <p>1.3.1 <i>Xây dựng cơ chế thể chế thúc đẩy các nguồn tài chính tiềm năng cho các hoạt động BĐKH (Bộ KHĐT/Vụ KHGDTN&amp;MT)</i></p> <p>1.3.2 Đảm bảo đủ ngân sách cho vận hành và điều phối SP-RCC nhằm tăng cường công tác điều phối của Ban điều phối chương trình và điều phối tại các Bộ liên quan. (Bộ TNMT/VP NTP và Bộ TC/Vụ HCSN)</p>   | <p>Bộ KHĐT<br/>Bộ Tài chính</p> <p>Bộ TNMT<br/>Bộ KHĐT</p> | <p><b>Lập kế hoạch cấp tài chính cho BĐKH dựa trên các ưu tiên và báo cáo</b></p>  |

| <b>Mục tiêu 14 - Phổ biến thông tin về BĐKH cho công chúng</b>   |  |                     |   |
|--|--|---------------------|---|
| <b>Tăng cường thông tin và giáo dục nâng cao nhận thức và trách nhiệm đối với các vấn đề liên quan BĐKH (Chương trình NTP-RCC)</b> | 1.3.1 Thực hiện các hội nghị hội thảo và các cuộc thi về BĐKH cho các nhóm đối tượng theo Kế hoạch hành động của NTP-RCC<br><br>1.3.2 Xây dựng và thực hiện các chương trình đào tạo/tập huấn phát triển nhân lực về BĐKH, đặc biệt lĩnh vực tài nguyên môi trường | Bộ TNMT             | <b>Nhận thức về BĐKH được nâng cao và chất lượng của các công cụ phân tích tác động BĐKH được cải thiện</b> |
| <b>Các chương trình giáo dục và đào tạo về BĐKH được xây dựng</b>  | 2.3.1 Khẳng định hiện trạng nâng cao nhận thức về BĐKH trong ngành giáo dục  | Bộ Giáo dục Đào tạo |   |

**Các thuật ngữ dùng trong Khung ma trận chính sách:**

- Hành động chính sách (PA): là hành động do các Bộ, các tỉnh và các cơ quan liên quan thực hiện về mặt chính sách để ứng phó với biến đổi khí hậu trong khung thời gian của các chu trình thuộc Chương trình SP-RCC. Hoạt động chính sách không phải là hoạt động dự án mà là chính sách hoặc các chiến lược do các Bộ và các cơ quan xây dựng để giải quyết các vấn đề liên quan đến biến đổi khí hậu tại Việt Nam. Các hành động chính sách phải phù hợp với Chương trình mục tiêu quốc gia về biến đổi khí hậu đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 158/QĐ-TTg ngày 2 tháng 12 năm 2008; với các chương trình hành động của ngành và với Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu.

- Hành động chính sách bắt buộc: là hành động mang tầm quan trọng về mặt chiến lược. Các hành động này hình thành khung cơ bản cho thảo luận chính sách của toàn bộ chu kỳ. Mức độ thực hiện thành công các hành động chính sách này sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến việc giải ngân nguồn vốn đã cam kết của các nhà tài trợ cho chương trình SP-RCC.

- Hành động chính sách chính: là những hành động phục vụ cho việc phát triển khung chính sách trong khuôn khổ chương trình SP-RCC.

- Ma trận chính sách (PM) là văn bản tổng hợp các hoạt động chính sách bắt buộc và các hoạt động chính sách quan trọng do các hội nghị kỹ thuật đề ra, được Thủ tướng Chính phủ duyệt và do cán bộ các địa phương và các cơ quan tham gia Chương trình thực hiện;

- Nhóm giảm thiểu: bao gồm các biện pháp hoặc hành động do các ngành kinh tế hoặc các địa phương thực hiện để giảm lượng phát thải khí nhà kính nhằm làm ổn định hiện tượng nóng lên toàn cầu;

- Nhóm thích ứng: bao gồm các biện pháp và các hành động do các ngành, địa phương thực hiện để làm giảm sự tổn thương các hệ thống tự nhiên và con người do biến đổi khí hậu hiện

nay hoặc tương lai gây ra;

- Nhóm liên ngành: bao gồm các hoạt động thuộc các ngành và các địa phương nhằm xác lập những vấn đề lớn và quan trọng cho việc thực hiện các hoạt động của nhóm giảm phát thải và nhóm thích ứng như: thực hiện các quá trình quy hoạch chiến lược, giám sát và quản lý, tạo cơ chế tài chính để thực hiện Chương trình, nâng cao nhận thức và phát triển nguồn nhân lực...;

- Chu kỳ: của SP-RCC đặt ra khung thời gian với thời hạn một năm (từ tháng 1 đến tháng 12) trong đó việc xây dựng và tiến độ thực hiện của mỗi hành động chính sách sẽ được thảo luận và cập nhật.

Nguồn: <http://chinhphu.vn/pls/portal/docs> Chiến lược quốc gia biến đổi khí hậu



**Phụ lục 5: Ma trận khoảng trống, thách thức/khó khăn, cơ hội/giải pháp đối với mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu trong mối tương quan với các Chương trình khác.**

**Chính sách đối với chương trình MTQG NÔNG THÔN MỚI**

| <b>Chính sách/nội dung chính sách</b>  | <b>Khoảng trống đối với vấn đề BĐKH ở miền núi</b>  | <b>Thách thức/khó khăn</b>   | <b>Cơ hội/Giải pháp</b>  |
|--|---|--|--|
| <p><b>• Quy hoạch nông thôn mới:</b></p> <p>Nội dung 1: Quy hoạch sử dụng đất và hạ tầng thiết yếu cho phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hoá, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ;</p> <p>Nội dung 2: Quy hoạch phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội - môi trường; phát triển các khu dân cư mới và chỉnh trang các khu dân cư hiện có trên địa bàn xã.</p> | <p>Mặc dù yêu cầu nội dung quy hoạch phải có tính kế thừa và bền vững. Phương pháp quy hoạch phải có sự tham gia của cộng đồng. Tuy nhiên, cho đến hiện nay vẫn không có:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiêu chí quy hoạch gắn với mục tiêu ứng phó với BĐKH nói chung và của vùng MNPB nói riêng. Các tiêu chuẩn/quy chuẩn quy hoạch sử dụng trong QHNT mới đã quá cũ (có quy chuẩn ra đời từ những năm 70, ví dụ cấp độ đường nông thôn miền núi)</li> <li>• Không có quy định bắt buộc và những chế tài để đánh giá chất lượng quy</li> </ul> | <p>1) Mục tiêu của chương trình là hoàn thành sớm quy hoạch vào những năm 2011 và 2012, trong khi các tiêu chuẩn/quy chuẩn quy hoạch gắn với yêu cầu ứng phó với BĐKH của mỗi vùng/địa phương khó có thể xây dựng và ban hành ngay tức thì trong vài tháng hay một năm tới.</p> <p>2) Bên cạnh đó, nhận thức của một bộ phận cán bộ, nhà quản lí cả ở TW và địa phương về nguy cơ thảm họa do BĐKH gây ra ở miền núi chưa đầy đủ. Thậm chí còn sợ đưa vấn đề chống BĐKH vào quy hoạch sẽ làm gia tăng kinh phí quy</p> | <p>1) Người dân ý thức được sự gia tăng của các nguy cơ thảm họa do thiên tai gây ra trong những năm gần đây. Họ có nhiều sáng kiến ứng phó. Do vậy nếu có được một bộ công cụ hỗ trợ cho các nhà quy hoạch nhằm giúp họ tham vấn được các giải pháp/sáng kiến của cộng đồng ứng phó với BĐKH trong tương lai, sẽ khiến cho chất lượng bản quy hoạch được nâng cao trong điều kiện chưa có các quy chuẩn/tiêu chuẩn.</p> |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | <p>hoạch gắn với việc ứng phó với BĐKH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Không có những hướng dẫn cụ thể (bộ công cụ) đối với nhà quy hoạch khi tham vấn cộng đồng về giải pháp ứng phó với BĐKH thông qua các quy hoạch.</li> </ul>   | <p>hoạch và kinh phí thực hiện sau này, trong khi nguồn lực (tài chính và con người) rất hạn chế.</p>   |  |
| <p><b>2) Phát triển hạ tầng KTXH:</b></p> <p><u>Nội dung 1:</u> Hoàn thiện đường giao thông đến trụ sở UBND xã và hệ thống giao thông trên địa bàn xã.</p> <p><u>Nội dung 2:</u> Hoàn thiện hệ thống các công trình đảm bảo cung cấp điện phục vụ sinh hoạt và sản xuất trên địa bàn xã.</p> <p><u>Nội dung 3:</u> Hoàn thiện hệ thống các công trình phục vụ nhu cầu về hoạt động văn hoá thể thao trên địa bàn xã.</p> <p><u>Nội dung 4:</u> Hoàn thiện hệ thống các công trình phục vụ việc chuẩn hoá về y tế trên địa bàn xã.</p> <p><u>Nội dung 5:</u> Hoàn thiện hệ thống các công trình phục vụ việc chuẩn hoá về</p> | <p>1) Nhiều quy chuẩn, tiêu chuẩn sử dụng hiện nay trong thiết kế, xây dựng hạ tầng kinh tế xã hội quá cũ, không phù hợp và ít có khả năng ứng phó được với tác động của BĐKH, nhất là ở miền núi khi các hiện tượng khí hậu cực đoan gia tăng như: mưa lớn tập trung gây lũ ống, lũ quét, giông tố và sấm sét ra tăng, hạn hán càng ngày càng trở nên trầm trọng.</p> <p>2) Các giải pháp ứng phó với thiên tai thường nặng về kỹ thuật, ít chú ý đến các kiến thức bản địa/giải pháp địa</p> | <p>1) Xây dựng CSHT tiêu tốn nguồn lực tài chính lớn, nhất là ở miền núi.</p> <p>2) Trong nhiều năm qua, Chính phủ và các địa phương đã đầu tư xây dựng nhiều công trình HTCS nhưng chưa tính đến khả năng ứng phí với thảm họa thiên tai mới. Không thể vừa xây xong đã sửa lại. Trong khi đó thì nhiều công trình vừa xây xong đã bị phá hủy.</p> <p>3) Nhận thức của một bộ phận cán bộ, nhà quản lý về nguy cơ thảm họa do BĐKH gây ra ở miền núi chưa đầy đủ nên coi</p> | <p>1) Hầu như tất cả các chương trình MTQG phát triển miền núi đều có các nội dung chính sách hỗ trợ phát triển CSHT nông thôn, do đó nguồn lực huy động khá lớn, nếu có chế lồng ghép được các dự án để tăng vốn đầu tư cho các công trình.</p> <p>2) Phát triển HTCS sẽ còn được triển khai lâu dài nên Chính phủ có đủ thời gian ban hành các quy định tiêu chuẩn/quy chuẩn xây dựng HTCS gắn với chống biến đổi khí hậu ở miền núi</p> |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| <p>giáo dục trên địa bàn xã.</p> <p><u>Nội dung 6:</u> Hoàn chỉnh trụ sở xã và các công trình phụ trợ.</p> <p><u>Nội dung 7:</u> Cải tạo, xây mới hệ thống thủy lợi trên địa bàn xã.</p>   | <p>phương (ví dụ xây kè chống sạt lở bờ sông, bờ suối tôn kém gấp hàng trăm lần trồng tre chắn lũ)</p>  | <p>nhẹ vấn đề</p>  | <p>3) Trước mắt và cả lâu dài có thể áp dụng sáng kiến bản địa để giảm chi phí ở một số hạng mục công trình (ví dụ trồng tre kè sông/suối, chống sạt lở)</p>   |
| <p><b>3) Chuyển dịch cơ cấu, phát triển kinh tế, nâng cao thu nhập:</b></p> <p><u>Nội dung 1:</u> Chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất nông nghiệp theo hướng phát triển sản xuất hàng hoá, có hiệu quả kinh tế cao;</p> <p><u>Nội dung 2:</u> Tăng cường công tác khuyến nông; Đẩy nhanh nghiên cứu ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất;</p> <p><u>Nội dung 3:</u> Cơ giới hoá nông nghiệp, giảm tổn thất sau thu hoạch trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp;</p> <p><u>Nội dung 4:</u> Bảo tồn và phát triển làng nghề truyền thống theo phương châm "mỗi làng một sản phẩm", phát triển ngành nghề theo thế mạnh của địa phương;</p> | <p>1) Không có hệ thống tiêu chí đánh giá rủi ro của các mô hình sản xuất hàng hóa gắn với việc ứng phó và giảm nhẹ thiên tai.</p> <p>2) Thiếu hoặc không có cơ chế khuyến khích hoặc/và bắt buộc các nhà chuyên gia KHKT phải quan tâm đến vấn đề rủi ro do các thảm họa thiên tai có thể gây ra.</p> <p>3) Thiếu hoặc không có cơ chế khuyến khích hoặc/và bắt buộc các nhà sản xuất áp dụng các sáng kiến cộng đồng (ví dụ sử dụng các giống chịu hạn, giống địa phương)</p> | <p>1) Đi kèm với hỗ trợ đầu tư là sự du nhập các mô hình sản xuất hàng hóa trong đó các cây trồng, vật nuôi ít có khả năng thích ứng với điều kiện sinh thái địa phương, tạo nên rủi ro khá lớn trong sản xuất (ví dụ việc phát triển Táo Isael, Cải dầu; cao su ở Hà Giang những năm qua)</p> <p>2) Nhận thức của một bộ phận cán bộ, nhà quản lý về nguy cơ thảm họa do BĐKH gây ra ở miền núi chưa đầy đủ nên chưa quan tâm nhiều đến việc xây dựng giải pháp kết hợp giữa xây dựng mô hình tăng trưởng</p> | <p>1) Hiện tồn tại nhiều mô hình sản xuất/nhiều sáng kiến của người dân/cộng đồng miền núi có thể hạn chế các tác động tiêu cực do hiện tượng thời tiết gây ra. Điều này cần được tổng kết và khuyến cao sử dụng ở các dự án và cấp cộng đồng.</p> <p>2) Dư luận và công chúng và các địa phương ủng hộ việc xem xét lại lợi ích của các dự án khai thác tài nguyên và sửa đổi luật khoáng sản và luật môi trường.</p> <p>3) Hầu như tất cả các chương trình MTQG phát triển miền núi đều có các nội dung hỗ trợ</p> |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <p><u>Nội dung 5:</u> Đẩy mạnh đào tạo nghề cho lao động nông thôn, thúc đẩy đưa công nghiệp vào nông thôn, giải quyết việc làm và chuyển dịch nhanh cơ cấu lao động nông thôn</p>   | <p>3) Chính sách khuyến khích đầu tư vào miền núi còn coi nhẹ và chưa đánh giá đầy đủ những nguy cơ về môi trường do các doanh nghiệp, nhà máy gây ra (ví dụ tác động của môi trường do khai khoáng/làm thủy điện ở miền núi)</p> | <p>kinh tế với khả năng ứng phó với BĐKH.</p> <p>3) Miền núi, nơi tập trung nhiều các tài nguyên như: Khoáng sản, Rừng (gỗ), do vậy càng ngày số lượng các dự án khai khoáng, thủy điện... càng tăng trong khi không có đủ chế tài bồi thường môi trường.</p> | <p>phát triển sinh kế, do đó nguồn lực huy động khá lớn, nếu có chế lồng ghép được các dự án để tăng vốn đầu tư cho các dự án.</p> <p>4) Các dự án hỗ trợ sinh kế sẽ còn được triển khai lâu dài nên Chính phủ có đủ thời gian ban hành các quy định tiêu chuẩn/quy chuẩn sản xuất gắn với chống biến đổi khí hậu ở miền núi</p> |
| <p><b>Giảm nghèo và An sinh xã hội:</b></p> <p><u>Nội dung 1:</u> Thực hiện có hiệu quả Chương trình giảm nghèo nhanh và bền vững cho 62 huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao (Nghị quyết 30a của Chính phủ) theo Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới;</p> <p><u>Nội dung 2:</u> Tiếp tục triển khai Chương trình MTQG về giảm nghèo (CT 135 trước đây);</p> <p><u>Nội dung 3:</u> Thực hiện các chương</p> |   |   |  |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| trình an sinh xã hội.   |   |   |   |
| <p>4) Đổi mới và phát triển các hình thức tổ chức sản xuất có hiệu quả ở nông thôn</p> <p><u>Nội dung 1:</u> Phát triển kinh tế hộ, trang trại, hợp tác xã;</p> <p><u>Nội dung 2:</u> Phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ ở nông thôn;</p> <p><u>Nội dung 3:</u> Xây dựng cơ chế, chính sách thúc đẩy liên kết kinh tế giữa các loại hình kinh tế ở nông thôn;</p> |   |   |   |
| <p><b>5) Phát triển giáo dục - đào tạo ở nông thôn.</b></p> <p>Tiếp tục thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu của Bộ tiêu chí quốc gia nông thôn mới</p>   |   |   |   |
| <p><b>6) Phát triển y tế, chăm sóc sức khỏe cư dân nông thôn</b></p> <p>Tiếp tục thực hiện Chương trình mục tiêu Quốc gia trong lĩnh vực Y tế, đáp ứng yêu cầu Bộ tiêu chí quốc gia nông thôn mới</p>   | <p>Chưa có quy định phát triển Y tế và chăm sóc sức khỏe cho nhân dân gắn với xu thế BDKH</p> | <p>Nhận thức của các cán bộ làm công tác phát triển không đầy đủ.</p> | <p>Kiến thức bản địa về y tế, được khá phát triển trong các cộng đồng miền núi.</p> |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <p><b>7) Xây dựng đời sống văn hoá, thông tin và truyền thông nông thôn</b></p> <p><u>Nội dung 1:</u> Tiếp tục thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia NTM về văn hoá, đáp ứng yêu cầu Bộ tiêu chí quốc gia nông thôn mới;</p> <p><u>Nội dung 2:</u> Thực hiện thông tin và truyền thông nông thôn, đáp ứng yêu cầu Bộ tiêu chí quốc gia nông thôn mới.</p>                                | <p>Chưa có nội dung truyền thông liên quan đến cảnh báo thảm họa thời tiết/khí hậu.</p> | <p>Nhận thức của các cán bộ làm công tác phát triển không đầy đủ.</p> <p>Thiếu cán bộ/chuyên gia có hiểu biết về lĩnh vực BDKH ở miền núi.</p> <p>Thiếu tài liệu tuyên truyền về vấn đề BDKH nói chung và BDKH ở miền núi nói riêng.</p> | <p>Nếu quy định bổ sung những nội dung tuyên truyền và thông tin về BDKH sẽ có hiệu quả cao trong việc nâng cao nhận thức cho nhân dân về vấn đề này.</p> <p>Các tổ chức NGOs đã nghiên cứu khá đầy đủ về vấn đề BDKH, có thể tổng hợp xây dựng tài liệu về BDKH ở miền núi phía bắc.</p> |
| <p><b>8) Cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn:</b></p> <p><u>Nội dung 1:</u> Tiếp tục thực hiện Chương trình mục tiêu Quốc gia về nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn;</p> <p><u>Nội dung 2:</u> Xây dựng các công trình bảo vệ môi trường nông thôn trên địa bàn xã, thôn theo quy hoạch, gồm: xây dựng, cải tạo nâng cấp hệ thống tiêu thoát nước trong thôn, xóm; Xây</p> |   |  |   |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| dựng các điểm thu gom, xử lý rác thải ở các xã; Chinh trang, cải tạo nghĩa trang; Cải tạo, xây dựng các ao, hồ sinh thái trong khu dân cư, phát triển cây xanh ở các công trình công cộng |  |  |  |
|---|--|--|--|

### Chính sách trong thực hiện chương trình giảm nghèo 135.2 (3)

| Chính sách/nội dung chính sách   | Khoảng chổng đối với vấn đề BDKH ở miền núi | Thách thức/khó khăn         | Cơ hội/Giải pháp            |
|--|---|-----------------------------|-----------------------------|
| <p><b>1) Hỗ trợ phát triển sản xuất:</b></p> <p>1. Hỗ trợ các hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư và khuyến công giúp người nghèo tiếp cận các dịch vụ và kiến thức khoa học kỹ thuật vào sản xuất.</p> <p>2. Hỗ trợ xây dựng và phổ biến nhân rộng mô hình sản xuất mới:</p> <p>3. Hỗ trợ giống cây trồng, vật nuôi, vật tư sản xuất (áp dụng với các hộ nghèo.</p> <p>4. Hỗ trợ mua sắm trang thiết bị máy móc, công cụ sản xuất và chế biến, bảo quản sản phẩm.</p> | Giống nội dung 3 của CT 30A                 | Giống nội dung 3 của CT 30A | Giống nội dung 3 của CT 30A |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <p><b>2) Phát triển cơ sở hạ tầng:</b></p> <p>1. Công trình HTCS đầu tư tại xã bao gồm việc làm mới, sửa chữa, cải tạo nâng cấp các công trình trên địa bàn xã (kể cả sửa chữa, nâng cấp công trình cũ đầu tư bằng nguồn vốn khác).</p> <p>2. Công trình đầu tư tại thôn, bản thuộc xã khu vực II.</p>   | <p>Giống nội dung 2 của CT 30A</p>  | <p>Giống nội dung 2 của CT 30A</p>  | <p>Giống nội dung 2 của CT 30A</p>   |
| <p><b>3) Đào tạo nâng cao năng lực cán bộ xã, thôn và cộng đồng.</b></p> <p>a) Các chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc và miền núi; kiến thức khoa học kỹ thuật, nâng cao nhận thức và vận dụng vào phát triển kinh tế hộ gia đình</p> <p>b) Cơ chế quản lý, tổ chức thực hiện Chương trình 135.</p> <p>c) Quy chế dân chủ ở cơ sở và sự tham gia của cộng đồng trong việc tham gia thực hiện Chương trình;</p> <p>d) Hỗ trợ dạy nghề cho đồng bào người dân tộc thiểu số.</p> | <p>1. Thiếu các nội dung đào tạo chính sách phát triển kinh tế gắn với quản lý rủi ro và tuyên truyền về BĐKH</p> | <p>1. Hiện nay, người ta mặc nhiên cho rằng nội dung đào tạo nâng cao nhận thức về BĐKH thuộc về chương trình MTQG ứng phó BĐKH.</p> <p>2. Thiếu các chuyên gia/giảng viên hiểu biết về lĩnh vực này ở miền núi</p> | <p>1. Chương trình MTQG NTM và Thông tư liên tịch 10/2009/TTLT-BKH-BTC đã quy định nguyên tắc lồng ghép các chương trình, lồng ghép các chương trình phát triển trên cùng địa bàn.</p> |



|                                     |  |  |  |
|-------------------------------------|--|--|--|
| e) Kiến thức pháp luật có liên quan |  |  |  |
|-------------------------------------|--|--|--|

### Chương trình giảm nghèo nhanh và bền vững (CT 30A)

| Chính sách/nội dung chính sách   | Khoảng trống đối với vấn đề BDKH ở miền núi  | Thách thức/khó khăn   | Cơ hội/Giải pháp   |
|--|--|---|--|
| <p><b>1) Hỗ trợ sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập:</b></p> <p>1. Chính sách hỗ trợ thông qua khoán chăm sóc, bảo vệ rừng, giao rừng và giao đất để trồng rừng sản xuất</p> <p>2. Chính sách hỗ trợ sản xuất: bao gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hỗ trợ khai hoang cải tạo đất cho hộ nghèo.</li> <li>- Hỗ trợ giống vốn sản xuất,</li> <li>- Hỗ trợ lãi vay ngân hàng.</li> <li>- Hỗ trợ tiền trông nom bảo quản rừng, hỗ trợ gạo và lương thực trong giai đoạn khi hộ nhận khoán nuôi, trồng rừng mới nhưng chưa có thu</li> </ul> | <p>Chưa có quy định về quy trình khai hoang để có thể giảm thiểu tác động của BDKH và nâng cao hiệu quả sử dụng đất sau này.</p> | <p>Thiếu nguồn lực (tài chính/máy móc)</p> <p>Thiếu cán bộ/chuyên gia</p> | <p>Có thể xây dựng tài liệu hướng dẫn dạng cẩm nang để hỗ trợ các địa phương thực hiện</p> |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| hoạch (tối đa 3 năm)<br>- Hỗ trợ chuyển đổi nghề  |   |   |   |
| <p><b>2) Chính sách giáo dục, đào tạo, dạy nghề, nâng cao dân trí.</b></p> <p>1. Chính sách giáo dục, đào tạo, nâng cao mặt bằng dân trí: bố trí đủ giáo viên cho các huyện nghèo; hỗ trợ xây dựng nhà “bán trú dân nuôi”, nhà ở cho giáo viên ở các thôn, bản; xây dựng trường Dân tộc nội trú cấp huyện.</p> <p>2. Tăng cường dạy nghề gắn với tạo việc làm.</p> <p>3. Chính sách đào tạo cán bộ tại chỗ: đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên môn, cán bộ y tế cơ sở cho con em ở các huyện nghèo.</p> <p>4. Chính sách đào tạo, nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cơ sở.</p> <p>5. Tăng cường nguồn lực thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình.</p> | <p>1. Chính sách chưa coi vấn đề giáo dục nâng cao nhận thức về BĐKH là nội dung cần nâng cao hiểu biết cho cộng đồng miền núi.</p> | <p>1. Không có cán bộ chuyên trách/chuyên gia về lĩnh vực BBĐKH</p> <p>2. Không có các công cụ, bộ giao trình đạo tạo nâng cao nhận thức về BBĐKH</p> | <p>1. Các tổ chức NGOs đã nghiên cứu khá đầy đủ về vấn đề BBĐKH, có thể tổng hợp xây dựng tài liệu về BĐKH ở miền núi phía bắc.</p> |
| <p><b>3) Chính sách cán bộ đối với các</b></p>  |   |   |   |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <p><b>huyện nghèo.</b></p> <p>1. Thực hiện chính sách luân chuyển và tăng cường cán bộ tỉnh, huyện về xã.</p> <p>2. Chính sách hỗ trợ và chế độ đãi ngộ thỏa đáng để thu hút, khuyến khích trí thức trẻ về tham gia</p>  | <p>Chưa có quy định/tiêu chí tuyển dụng cán bộ trẻ có chuyên môn về các lĩnh vực như Quản lý rủi ro, BDKH...</p> | <p>Khó tuyển dụng được cán bộ đúng chuyên môn</p> | <p>Có thể tổ chức đào tạo bổ sung theo phương thức cấp chứng chỉ. Huy động các trường thuộc hệ thống quốc gia, các NGOs cùng tham gia đào tạo</p> |
| <p><b>4) Chính sách, cơ chế đầu tư cơ sở hạ tầng ở cả thôn, bản, xã và huyện</b></p> <p>1. Thực hiện quy hoạch các điểm dân cư ở những nơi có điều kiện và những nơi thường xảy ra thiên tai; nâng cao hiệu quả đầu tư.</p> <p>2. Đối với cấp huyện: trường trung học phổ thông; trường Dân tộc nội trú huyện.</p> <p>3. Đối với cấp xã và dưới xã: đầu tư các công trình hạ tầng cơ sở thiết yếu bao gồm: trường học; trạm y tế xã đạt tiêu chuẩn; đường giao thông liên thôn, bản, đường vào các khu kinh tế, sản xuất tập trung; thủy lợi phục vụ tưới và tiêu cho sản xuất nông nghiệp; điện phục vụ sản xuất và dân</p> |  |   |   |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| sinh; công trình nước sinh hoạt; chợ trung tâm xã; trạm chuyển tiếp phát thanh xã; nhà văn hóa xã, thôn, bản; xử lý chất thải, tạo mặt bằng các cụm công nghiệp, làng nghề. |  |  |  |
|---|--|--|--|