

Thesis Title	Decentralization and Local Politics of Forest Management in Vietnam: A Case Study of Co Tu Ethnic Community	
Author	Mr. Hoang Huy Tuan	
Degree	Master of Arts (Sustainable Development)	
Thesis Advisory Committee	Dr. Chusak Wittayapak	Chairperson
	Professor Dr. Anan Ganjanapan	Member

ABSTRACT

Since the early 1990s, the Government of Vietnam has decentralized the agricultural and forestry sectors. Forest land allocation is considered as decentralization in forest management. Forest land allocation took place in Thuong Quang commune starting in 2003. It could be seen as an innovative policy for provincial authorities because they allocated natural forest areas from the Khe Tre State Forest Enterprise's management to local people.

This study was conducted in two villages in Thuong Quang commune, Nam Dong district, Thua Thien Hue province. A Rang village was selected to represent a village with a majority of forest recipients, while A Ka village was selected to represent a village with few forest recipients. The objectives of the study were (1) to examine the specific conditions and processes in which local governments have carried out forest land allocation, (2) to investigate the incentives, roles, and capacities of social actors involved in the process of forest decentralization at various levels, (3) to analyze the relationships between social actors under forest decentralization in terms of decision-making powers, rights given up, and accountability relations, and (4) to contextualize changes in local forest politics in the Co Tu ethnic community under forest decentralization. In order to achieve these objectives, the study analyzed decentralization through multiple dimensions and scales. This study considered social actors involved in decentralization along with their roles, incentives, and capacities; the

powers they hold and their accountability relations; what types of property rights were transferred and incentives for social actors to manage resources sustainably and productively. Information was collected by employing and combining several techniques, which included secondary data review, key informant interview, household survey, group discussion, non-participant and participant observation, and PRA tools such as wealth ranking, and mapping. The gathered data was analyzed and interpreted qualitatively and quantitatively, in which qualitative analysis was predominant, because most of the data collected was qualitative information.

The study showed that first, various social actors involved in the forest land allocation can be divided into four groups: local governments (the Province People's Committee, the District People's Committee, and the Commune People's Committee), government agencies (the Forest Protection Unit, the Natural Resource and Environment Office, and the Khe Tre State Forest Enterprise), user groups (household groups), and NGOs (Project of Strengthening Forestry Management Capacity in Thua Thien Hue Province-SNVforHue). The roles, incentives, and capacities of social actors were varied. Local governments have played an important role, although they were not directly involved in the FLA. Government agencies have played a key role in providing both a legal framework and technical services. The forest recipient groups had roles to make decisions, to coordinate activities and to deal with problems concerning their forests under the government agencies' assistance. The SNVforHue was a donor, who supported the "local authorities" approach and finance to carry out the forest land allocation. Reducing costs of forest management was a major incentive for the local authorities involved in the forest land allocation policy. The user groups were involved in the forest land allocation policy because they wanted to possess the official rights of forest use. The local authorities and forest recipient groups lacked finances. Without the SNVforHue's financial support, it was difficult to carry out the forest land allocation. In addition, the weakness of coordinative ability of the District People's Committee resulted in unsmooth progress of the forest land allocation. Second, the forest decentralization process has significantly transferred powers to the district authority, which is not only upwardly accountable to the provincial government, but also downwardly accountable to the commune authority. The central government only transferred the power of use of forest resources to forest recipients. The local governments were still accountable to their superordinate more than their subordinate. Although accountability of the commune authority to the villagers and communities was built, it is very weak. Third, because of the forest land allocation, forest recipients had official rights to the forests. However, gaps between de jure and de facto rights of forest still existed, and varied between the two villages. The forest recipients in fact, have faced significant problems in translating legal rights into rights in practice. The main cause of such problems was a lack of legal environment to enforce those rights.

Fourth, before the forest land allocation, there was no significant difference between the Commune People's Committee, village headman, village patriarch, and head of the forest recipient group. Currently, their role has significantly changed and the Commune People's Committee and village headmen now play an important role in forest management within their locality. Although the role of the village patriarch has been considerably reduced, he is still an irreplaceable person in providing information of, and solving conflicts within the village. The head of the forest recipient group seemed to be weaker in comparison with others. Fifth, during the forest land allocation implementation process, the women participated in village meetings more than in fieldwork. Although the women were often ignored, they are now more aware of their rights and responsibilities in forest management. In addition, women's active contribution to the whole forest land allocation implementation process also had significant impacts in the awareness of the "local authorities" in gender issues.

Generally, the FLA implementation in Thuong Quang commune is a turning point in the provincial strategy of forest management, which contributes to preventing deforestation, as well as alleviating poverty of local people. There are, however, some shortcomings that need improvisation. This study recognizes these shortcomings and suggests some recommendations to address them.

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การกระจายอำนาจและการเมืองท้องถิ่นของการจัดการป่าไม้ในประเทศเวียดนาม: กรณีศึกษาชุมชนชาติพันธุ์เกอตู	
ผู้เขียน	นาย ฮวน สุข ดวน	
ปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การพัฒนาอย่างยั่งยืน)	
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	อาจารย์ ดร.ชูศักดิ์ วิทยาภัก	ประธานกรรมการ
	ศาสตราจารย์ ดร.อนันท์ กาญจนพันธุ์	กรรมการ

บทคัดย่อ

ในต้นทศวรรษ 1990 ประเทศเวียดนามได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในด้านการกระจายอำนาจการจัดการป่าไม้และการจัดสรรพื้นที่ทางการเกษตรจากเดิมที่อำนาจในการจัดการป่าอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แคแตรซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ในมือของรัฐบาลกลาง แต่เมื่อปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลเริ่มนโยบายใหม่ในการจัดสรรพื้นที่ป่าไม้และการเกษตร โดยมอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดให้พิจารณาจัดสรรและกระจายอำนาจในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรและความรับผิดชอบการจัดการป่าไปสู่อำนาจของชุมชนท้องถิ่นที่คอมมูน เทิง กวง เป็นแห่งแรก

พื้นที่ของงานศึกษานี้ได้แก่ หมู่บ้านอะราง (A Rang) และหมู่บ้านอะกา (A Ka) คอมมูน เทิงกวง อำเภอนัมดอง จังหวัดเถื่อเทียนเว้ โดยผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาหมู่บ้านอะราง (A Rang) ในฐานะที่เป็นหมู่บ้านที่มีปริมาณครอบครัวผู้ได้รับสิทธิในการจัดการป่าไม้มากที่สุดและหมู่บ้านอะกา (A Ka) ในฐานะที่เป็นหมู่บ้านที่มีปริมาณครอบครัวผู้ได้รับสิทธิในการจัดการป่าไม้น้อยที่สุดเป็นตัวแทนในการศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการป่าของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 1) เพื่อศึกษาเงื่อนไขและกระบวนการของหน่วยงานรัฐท้องถิ่นในการกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้ให้กับชาวบ้าน 2) เพื่อศึกษาแรงจูงใจ บทบาทและศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจในแต่ละระดับ 3) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เกี่ยวกับอำนาจในการตัดสินใจ การใช้สิทธิ และภาระกิจที่เกี่ยวข้อง และ 4) เพื่อศึกษาบริบทการเปลี่ยนแปลงการเมืองในการจัดการป่าไม้ในชุมชนชาติพันธุ์เกอตู ภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้

ของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวการศึกษานี้ได้ใช้กรอบในการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ การจัดการป่าไม้ที่วางอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยเชื่อมโยงกับผู้เกี่ยวข้องที่ หลากหลายในระดับต่างๆ โดยพื้นที่ในงานศึกษานี้ได้ทำการศึกษาผู้เกี่ยวข้องทั้งด้านบทบาท แรงจูงใจ ศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งประเภทของระบบกรรมสิทธิ์ (ขอบเขตของสิทธิ) ที่ถูกถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น สาเหตุของการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องในการจัดการ ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเกิดประสิทธิผลในฐานะที่เป็นพื้นฐานของวิถีคิดในการกระจายอำนาจการ จัดการป่าไม้ของรัฐ

วิธีการในการศึกษา ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าจากเอกสาร การทบทวนงาน ศึกษาที่เกี่ยวข้อง การเก็บข้อมูลภาคสนาม ซึ่งได้แก่ การสัมภาษณ์ การอภิปรายกลุ่ม การ สังเกตการณ์ด้วยวิธีการมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การใช้กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม อัน ได้แก่ การศึกษาสถานะภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนและการจัดทำแผนที่ชุมชน

ผลจากการศึกษาพบว่า *ประการแรก* มีผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลายในพื้นที่ของงานศึกษา โดย ผู้ศึกษาจัดแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ ตัวแทนหน่วยงานปกครองของรัฐในระดับท้องถิ่น (คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการระดับอำเภอและคณะกรรมการคอมมูน) ตัวแทนหน่วยงาน ด้านการจัดการป่าของรัฐ (ศูนย์พิทักษ์ป่าหรือสำนักงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แคเทร) ครอบครัวผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในการจัดการป่าและตัวแทน องค์กรพัฒนาเอกชน (โครงการส่งเสริมศักยภาพในการจัดการป่าจังหวัดเถียนเว้ ประเทศ เวียดนาม) ทั้งนี้บทบาท แรงจูงใจและศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องมีอยู่หลากหลาย และการศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นยังคงมีบทบาทสำคัญถึงแม้ว่าจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับนโยบายการ กระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้โดยตรง แต่ยังมีบทบาทในการวางแผนงานและการให้ความรู้ ทางวิชาการแก่กลุ่มผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในการจัดการป่า นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการตัดสินใจใน การใช้ป่าการประสานงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและการแก้ไขปัญหาภายใต้การช่วยเหลือของตัวแทน ภาครัฐ SNVforHue เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนให้เกิดกระบวนการสร้างการกระจายอำนาจในระดับ พื้นที่ ส่งผลให้หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นลดค่าใช้จ่ายในการจัดการป่าไม้ซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญให้กับ หน่วยงานรัฐท้องถิ่นได้สามารถปฏิบัติการในการกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้ให้แก่ชุมชน เพราะปริมาณของผู้ต้องการใช้ป่าขึ้นกับความต้องการสิทธิในการจัดการและการใช้ป่า แต่ หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นและกลุ่มผู้ใช้ป่าขาดงบประมาณในการสนับสนุน และถ้าไม่มีการ สนับสนุนจาก SNVforHue ก็จะไม่สามารถทำอะไรได้ อย่างไรก็ตามงานศึกษานี้พบว่า ประสิทธิภาพในการประสานงานของคณะกรรมการระดับอำเภอยังไม่เข้มแข็ง *ประการที่สอง* กระบวนการในการกระจายอำนาจได้มีการเปลี่ยนผ่านอย่างมีนัยสำคัญไปสู่อำนาจในการจัดการป่า

ในระดับพื้นที่ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงแต่การยกระดับความรับผิดชอบไปให้แก่หน่วยงานรัฐในระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ยังเป็นการลดระดับความรับผิดชอบของคอมมูนด้วย รัฐบาลกลางเพียงแค่ถ่ายทอดอำนาจในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ไปสู่มือของผู้ใช้ป่า แต่รัฐบาลท้องถิ่นยังคงมีอำนาจเหนือในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้อย่างมาก *ประการที่สาม* คุณูปการของการกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้ทำให้ผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในการจัดการป่าไม้ได้รับการรับรองสิทธิอย่างเป็นทางการถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติยังต้องเผชิญกับปัญหาหลักในการแปรความสิทธิตามกฎหมายไปสู่การปฏิบัติสาเหตุส่วนใหญ่มาจากปัญหาการขาดกรอบทางด้านกฎหมายที่จะมารองรับการให้สิทธิดังกล่าว *ประการที่สี่* บทบาทของคณะกรรมการของคอมมูนหัวหน้าหมู่บ้านผู้นำทางธรรมชาติ และหัวหน้ากลุ่มผู้รับผิดชอบด้านการจัดการป่าไม้ของสมาชิกกลุ่มไม้ได้มีความสำคัญมากก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจในการจัดการป่า ไม้ อย่างไรก็ตามบทบาทของผู้นำเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญภายหลังการจัดการป่าไม้ โดยในปัจจุบันนี้กรรมการคอมมูนและหัวหน้าหมู่บ้านมีบทบาทที่สำคัญในการจัดการป่าภายในท้องถิ่นของตนเองถึงแม้ว่าบทบาทของผู้นำกลุ่มตระกูลจะลดลงแต่ที่ไม่มีใครมาแทนที่บทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในหมู่บ้าน ในขณะที่หัวหน้ากลุ่มผู้ได้รับป่าไม้ดูเหมือนว่าจะเป็นผู้ที่อ่อนแอที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ *ประการสุดท้าย* ในช่วงที่มีการวางแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในการกระจายอำนาจในการจัดการป่าไม้ ผู้หญิงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมมากกว่าการจัดการป่าไม้ในภาคปฏิบัติ ถึงแม้ว่าข้อเสนอของผู้หญิงจะถูกปฏิเสธบ่อยครั้งแต่ผู้หญิงก็ตระหนักถึงสิทธิและความรับผิดชอบในการจัดการป่ามากขึ้นเพราะว่าการมีส่วนร่วมโดยตรงในการกระบวนการวางแผนเพื่อแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติในการจัดสรรกรรมสิทธิ์ในการป่าไม้

ผลสรุปที่ได้จากการศึกษานี้พบว่า การกระจายอำนาจในการจัดการป่าในคอมมูนเท็งกวงเป็นจุดเปลี่ยนยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการจัดการป่าซึ่งเป็นการสนับสนุนการป้องกันการทำลายป่าและเป็นการลดความยากจนของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวนี้ยังต้องการเวลาปรับเปลี่ยนในเวลาอันใกล้ โดยงานศึกษานี้เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นภายในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา