

# CÔNG TÁC DI DÂN, TÁI ĐỊNH CƯ TRONG CÁC CÔNG TRÌNH THỦY ĐIỆN Ở NƯỚC TA TỪ GÓC NHÌN XÃ HỘI HỌC

ĐẶNG NGUYỄN ANH

Thu hồi đất, đền bù tái định cư trong các dự án xây dựng là vấn đề chung của các quốc gia đang trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Việc hình thành các công trình, dự án siêu lớn như giao thông, quốc lộ, vùng kinh tế trọng điểm, cảng biển, khu công nghiệp, các công trình dự án thủy điện, thủy lợi,... đã kéo theo việc tái định cư cho hàng trăm ngàn con người, đồng thời làm đảo lộn cuộc sống của họ vốn đang ổn định trước đó. Ở nước ta, công tác tái định cư là vấn đề được Đảng, Nhà nước quan tâm với quan điểm có tính nguyên tắc là “*đảm bảo cho người dân có cuộc sống nơi ở mới tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ*” với phương châm di dân, tái định cư không chỉ giải phóng mặt bằng để xây dựng các công trình thủy điện mà còn gắn với phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Đặc thù của các dự án thủy điện là được triển khai xây dựng chủ yếu tại các tỉnh miền núi, nơi đồng bào dân tộc sinh sống theo cộng đồng theo tập quán, phong tục và văn hóa đa dạng. Việc di dời, tái định cư trong các công trình thủy điện đã và đang dẫn đến những thay đổi lớn về tập quán canh tác và lối sống, có ảnh hưởng đến tới tài nguyên đất đai, đất canh tác vốn là nguồn sinh kế và an ninh lương thực của đa số đồng bào các dân tộc. Việc di chuyển, tái định cư trong các dự án thủy điện ở miền núi trên thực tế rất khác với các dự án giải phóng mặt bằng ở miền xuôi, đòi hỏi có những quan tâm chính sách đặc biệt nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực đến tài nguyên và con người.

## I. Thực trạng công tác tái định cư của các dự án thủy điện

Trong những năm qua, Việt Nam đã thực hiện khá nhiều dự án thủy điện đòi hỏi việc phải xây dựng các hồ chứa nước, hình thành đập thủy điện, có tác động nhiều đến sản xuất và ảnh hưởng đời sống của đồng bào dân tộc. Các công trình thủy điện với quy mô lớn như thủy điện Sơn La, Tuyên Quang, Bản Vẽ,... đòi hỏi việc di chuyển hầu hết các cộng đồng dân cư, nhiều vùng trong khu vực lòng hồ, người dân phải di dời, thay đổi nơi cư trú và tái định cư trên nhiều địa bàn mới. Theo thống kê chưa đầy đủ thì riêng với các công trình thủy điện trong nước đã có gần 180 ngàn người dân bị ảnh hưởng trước đây và hơn 400 ngàn người bị ảnh hưởng trực tiếp hiện nay. Việc phải di chuyển hầu hết cộng đồng dân cư làm ảnh hưởng sâu sắc đến toàn bộ đời sống kinh tế, xã hội và truyền thống văn hóa cộng đồng.

Thủy điện Sơn La có quy mô chuyển dân để giải phóng mặt bằng lớn. Hàng

chục nghìn hộ gia đình, với hàng trăm nghìn khẩu thuộc địa bàn ba tỉnh Sơn La, Điện Biên, Lai Châu phải di dời. Dự án thủy điện Tuyên Quang di chuyển trên 23 nghìn người thuộc ba tỉnh Tuyên Quang, Hà Giang, Bắc Cạn. Dự án Thủy điện Bản Vẽ, Nghệ An làm ảnh hưởng hơn 13 nghìn nhân khẩu trên địa bàn 34 bản, 9 xã trong tỉnh. Cũng giống như Sơn La và Tuyên Quang, các hộ dân bị ảnh hưởng và phải di chuyển trong dự án thủy điện Bản Vẽ đều phần lớn là đồng bào các dân tộc thiểu số. Trong thời gian tới, một số dự án xây dựng các công trình thủy điện lớn sẽ được xây dựng ở khu vực Tây Bắc như thủy điện Huổi Quảng, Nậm Chiến, Lai Châu cũng sẽ được Chính phủ phê duyệt thực hiện.

Tuy nhiên, các dự án tái định cư trong quá trình thực hiện đã bộc lộ nhiều khó khăn, vướng mắc mà trước tiên là về tiến độ lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, từ đó mà ảnh hưởng đến đất đai thuộc diện bị thu hồi. Có thể nói, tiến độ lập, thẩm định phê duyệt quy hoạch chi tiết các khu (điểm) tái định cư diễn ra rất chậm, dẫn đến việc triển khai thực hiện các dự án chi tiết và cấp phát vốn gặp rất nhiều khó khăn. Thủy điện Sơn La là một điển hình, cả ba tỉnh Sơn La, Lai Châu và Điện Biên tính đến giữa năm 2006 mới chỉ lập và phê duyệt được 24 khu tái định cư, đạt 25% kế hoạch so với quy hoạch tổng thể. Tổng số dự án thành phần của 3 tỉnh đã lập là 516, nhưng đến nay mới phê duyệt được 210 dự án, đạt 41%. Công tác chuyển dân đến các khu tái định cư cũng chậm so với yêu cầu.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến sự chậm trễ nói trên, trong đó mấu chốt là chất lượng công tác quy hoạch tổng thể di dân, tái định cư còn yếu kém. Những quy hoạch bài bản và tầm nhìn dài cho các công trình thủy điện hiện còn rất thiếu. Ngay cả Thủy điện Sơn La có mức đầu tư cao nhất đối với công tác tái định cư, do Chính phủ quy định khống chế suất đầu tư bình quân 500 triệu đồng/hộ nên việc lập quy hoạch chi tiết của các địa phương gặp rất nhiều khó khăn, do vừa phải đảm bảo cả yêu cầu đền bù đầy đủ và ổn định đời sống lâu dài cho dân, đồng thời vẫn phải đảm bảo không vượt mức trần về vốn đền bù đã quy định. Hệ lụy của sự chậm trễ này là công tác giải ngân. Tính đến giữa năm 2006 mới giải ngân được 594 tỷ đồng, đạt 43% kế hoạch công tác tái định cư đối với công trình trọng điểm quốc gia này.

Trên thực tế, một số quy định về thủ tục phê duyệt Quy hoạch chi tiết khu (điểm) tái định cư do cấp tỉnh ban hành đã yêu cầu phải có chữ ký của từng hộ dân phải di dời, đồng ý đến nơi dự kiến quy hoạch tái định cư. Nhiều quy hoạch chi tiết đã lập nhưng chưa được hội đồng thẩm định xem xét. Điều này cũng làm cho công tác di dân tái định cư càng gặp nhiều khó khăn hơn. Mặt khác năng lực thực hiện di dân, tái định cư cũng như trách nhiệm và trình độ quản lý hạn chế của một số ban ngành liên quan đến còn nhiều yếu kém, thiếu kinh nghiệm. Nhiều đơn vị được ủy ban nhân dân các tỉnh lựa chọn thi công chỉ là những đơn vị chuyên về xây dựng cơ sở hạ tầng nên rất ít am hiểu về di dân và tái định cư liên quan đến nhiều yếu tố xã hội. Do đó, các đơn vị này rất lúng túng trong việc lập quy hoạch chi tiết, gây chậm trễ và thường không có các phương án sản xuất phục hồi đời sống cho người dân khi xây dựng quy hoạch khu tái định cư.

## II. Những bất cập trong cơ chế quản lý, bồi thường, hỗ trợ tái định cư

Quá trình thực hiện di dân và tái định cư của các công trình thủy điện đã nảy sinh nhiều vấn đề bất cập, gây ra nhiều khó khăn trở ngại. Cho đến nay chính sách tái định cư trong các dự án thủy điện chưa có sự thống nhất trên cả nước. Chính phủ ban hành các quyết định riêng cho từng công trình dự án. Mỗi dự án lại có một mức đền bù, hỗ trợ khác nhau tạo nên sự thiếu thống nhất trong việc quản lý, làm nảy sinh tư tưởng so sánh quyền lợi trong nhân dân, ảnh hưởng đến vấn đề công bằng xã hội. Những hộ di chuyển sau thường chịu nhiều thiệt thòi so sánh với những người đi trước. Có thể thấy mức hỗ trợ cho các hộ dân tái định cư thuộc dự án tái định cư tại Sơn La, Tuyên Quang cao hơn nhiều ở các dự án thủy điện khác như Cửa Đạt (Thanh Hóa), Bản Vẽ (Nghệ An), Đa Mi (Bình Thuận), Sông Hinh (Phú Yên),... Mức đền bù và hỗ trợ của thủy điện Tuyên Quang bình quân 450 triệu/hộ, Sơn La trên 500 triệu/hộ, trong khi ở các dự án thủy điện mức thấp hơn bình quân khoảng 200-250 triệu/hộ.

Công tác đền bù, tái định cư mới chỉ dừng ở việc đền bù quyền sử dụng đất và các tài sản bị thiệt hại trực tiếp. Các thiệt hại gián tiếp và vô hình khác, về thu nhập, về kinh tế như lợi thế trong vị trí kinh doanh, đánh bắt cá, từ sản phẩm rừng... chưa được tính đến đầy đủ, trong khi, đây lại là điểm rất quan trọng đối với đời sống người dân và đồng bào dân tộc. Trong thực tiễn, hầu hết người dân tái định cư được đền bù diện tích hẹp hơn và chất lượng đất xấu hơn so với nơi xuất cư. Hậu quả là trong khi quỹ đất cho sản xuất bị thu hẹp, người dân phải tiếp tục khai thác rừng và tài nguyên nhằm đảm bảo nguồn sinh kế và an toàn lương thực cho gia đình. Hậu quả là đất và rừng ngày càng bị thu hẹp với chất lượng xấu. Người dân không chỉ bị mất đất sản xuất trực tiếp mà còn bị đe dọa do sinh kế bất ổn định và tài nguyên rừng không còn.

Việc khôi phục lại đời sống của những hộ dân bị ảnh hưởng do tái định cư đòi hỏi phải có thời gian lâu dài. Tuy nhiên, chính sách hỗ trợ để khôi phục thu nhập, ổn định cuộc sống của người dân, nhất là giải quyết vấn đề việc làm thường là ngắn hạn, chưa được các cấp quản lý xem xét với nguồn kinh phí hỗ trợ được đảm bảo trong nhiều năm. Có thể minh họa với trường hợp thủy điện Tuyên Quang. Mặc dù công tác di dân được thực hiện từ tháng 11/2002 song đến nay các điểm đưa dân đến vẫn không đường đi, không nước sạch, không trạm xá và người dân thì không có thu nhập ổn định. Tại khu tái định cư Làng Nẻ, huyện Na Hang thuộc dự án thủy điện Tuyên Quang, các hộ dân từ thị trấn Na Hang chuyển về bị mất nghề buôn bán trước đây, những hộ thuần nông thì không được nhận đất canh tác hoặc đất không đúng chủng loại, kém chất lượng. Mỗi hộ được chia tối đa là 200m<sup>2</sup> vừa đủ làm nhà và 1 khoảng sân, không có đất trồng rau, tăng gia canh tác, dẫn đến hiện tượng người dân quay trở về quê cũ, gây khó khăn phức tạp cho công tác di dân thủy điện. Tương tự, tại thủy điện Sông Ba Hạ, Phú Yên, khu tái định cư không được xây dựng hoàn chỉnh, khoảng cách hai nơi ở quá xa, lại chưa có ruộng nước cho bà con sinh sống.

Đằng sau những vấn đề nói trên là những hạn chế, bất cập, có phần áp đặt chủ quan trong công tác di dân tái định cư, không phát huy được sự năng động, và chưa thực sự tìm hiểu nguyện vọng, lấy ý kiến của nhân dân. Cơ chế chính sách về đền bù, hỗ trợ

có điều chưa hợp lý, sát thực tế, nội dung quy hoạch chưa phù hợp với điều kiện tự nhiên, địa hình và trình độ dân trí của người dân miền núi. Về nguyên tắc, công tác di dân tái định cư cũng vẫn phải đảm bảo yếu tố ổn định đời sống người dân tái định cư nhanh và bền vững về sinh kế, môi trường. Tuy nhiên, từ phía cơ quan quản lý, nhiều quy định thì chồng chéo và thay đổi liên tục, không căn cứ vào các quy định pháp luật khiến cho đời sống của người dân bị xáo trộn,<sup>1</sup> khiến cho các địa phương khó chủ động được trong việc chuẩn bị trước quỹ đất tái định cư. Ngay cả khi có chủ trương chuẩn bị trước thì việc triển khai các thủ tục phê duyệt dự án, xây dựng công trình, cấp phát vốn cũng kéo dài khiến chủ trương này không phát huy được tác dụng. Với tất cả những khó khăn mà người dân đang gặp phải hiện nay ở các khu tái định cư dự án thủy điện, có thể nói nguyên tắc “cuộc sống ở nơi mới tốt hơn nơi ở cũ” chưa được thực hiện. Người dân lâm vào cảnh khó khăn sau tái định cư. Để người dân chấp hành chính sách thì trước hết việc thực thi chính sách phải rõ ràng, công khai minh bạch, dân chủ trong công tác đền bù, hỗ trợ và chia sẻ những khó khăn, thiệt thòi với người dân.

### III. Nâng cao hiệu quả công tác di dân, tái định cư

Di dân, tái định cư trong các công trình thủy điện là một lĩnh vực quan trọng, có ảnh hưởng lớn đến đời sống của hàng vạn người dân, trong đó chủ yếu là đồng bào các dân tộc thiểu số. Nếu công tác này thực hiện không tốt có thể dẫn đến hậu quả xã hội hết sức phức tạp. Do đó nâng cao hiệu quả công tác tái định cư tại các công trình thủy điện là một đòi hỏi bắt buộc và bức thiết hiện nay. Trước mắt tập trung vào một số nội dung sau đây:

*Thứ nhất*, xây dựng một chính sách chung, thống nhất về di dân tái định cư các công trình thủy điện, thủy lợi trong cả nước, trên cơ sở coi trọng công tác kiểm tra, giám sát, xử lý kịp thời sự chậm trễ và các sai phạm. Thực hiện nguyên tắc công khai, dân chủ, minh bạch, công bằng và kịp thời trong thống kê, áp giá, đền bù các hộ dân. Nói cách khác, chính sách mới cần dựa trên cách tiếp cận trao quyền cho người dân, thay vì việc đáp ứng đơn thuần các nhu cầu thiết yếu. Đây là một cách tiếp cận mới, có thể còn xa lạ với tư duy cũ theo lối chỉ đạo, lập kế hoạch và ra quyết định từ trên xuống, nhưng là một hướng đi cần thử nghiệm, tìm tòi và khẳng định.

*Thứ hai*, phân cấp mạnh và trao quyền cho các cấp cơ sở, nhất là cấp huyện, thị gắn với việc nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ quy hoạch và cán bộ trực tiếp

<sup>1</sup> Chỉ trong một thời gian ngắn, thủy điện Tuyên Quang ban hành 4 văn bản về đền bù thiệt hại. Ngày 11/1/2002, UBND tỉnh Tuyên Quang có Quyết định số 15/2002/QĐ-UB về việc ban hành đơn giá đền bù thiệt hại về tài sản. Ngày 09/12/2002, UBND tỉnh Tuyên Quang lại có Quyết định số 592/2002/QĐ-UB thay thế Quyết định 15/2002/QĐ-UB. Ngày 01/7/2003, UBND tỉnh Tuyên Quang tiếp tục có Công văn số 910/UB-KTTH đi kèm với phụ lục đơn giá đền bù thiệt hại về tài sản, vật kiến trúc và hoa màu. Ngày 20/8/2003 Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 937/QĐ-TTg quy định tạm thời về bồi thường tái định cư Dự án thủy điện Tuyên Quang. Ngày 30/9/2003, UBND tỉnh Tuyên Quang có Công văn số 1788/UB-KTTH cụ thể hóa Quyết định số 937/QĐ-TTg và bản phụ lục đơn giá bồi thường và tái định cư. Như vậy, chỉ trong thời gian 20 tháng, tỉnh Tuyên Quang đã có các quyết định, chính sách áp giá đền bù khác nhau. Thậm chí, có văn bản được ban hành chỉ áp dụng cho đúng một thôn rồi lại bị huỷ (Văn bản 1788/UB-KTTH ngày 30/9/2003 của UBND tỉnh Tuyên Quang áp dụng cho thôn Nà Pài, xã Vĩnh Yên, huyện Na Hang).

làm công tác di dân, tái định cư. Cán bộ quản lý và thực hiện công tác di dân tái định cư cần am hiểu những vấn đề văn hóa, xã hội của cộng đồng bị ảnh hưởng. Bộ máy quản lý dự án di dân, tái định cư phải đề cao trách nhiệm, gắn bó sâu sát và lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của người dân để kịp thời xử lý, tháo gỡ những vướng mắc, khó khăn phát sinh trong quá trình thực hiện ở cơ sở, đảm bảo tiến độ di dân, tái định cư vận hành theo hướng đồng bộ, thống nhất.

*Thứ ba*, trong quá trình lập kế hoạch di dân, tái định cư nên khuyến khích các hình thức di dân không tập trung theo phương thức xen ghép và tự nguyện nhằm hạn chế sức ép đất đai tập trung, tăng cường khả năng tự điều chỉnh, tiến tới hồi phục nhanh cuộc sống của các hộ dân sau tái định cư, hạn chế những xung đột về văn hóa và phong tục tập quán giữa các cộng đồng, nhóm dân cư. Thực hiện làm điểm khu tái định cư, lựa chọn thiết kế nhà ở và kết cấu hạ tầng ở khu vực tái định cư. Muốn vậy, người dân cần được thông tin đầy đủ và kịp thời về chính sách đền bù và kế hoạch của dự án. Cần khuyến khích các hộ tái định cư tự lập phương án sản xuất phù hợp theo quy hoạch phê duyệt. Phương thức nhà nước hỗ trợ vận chuyển, sản ủi nền nhà, nhân dân tự tháo dỡ nhà ở cũ, lắp dựng tại nơi ở mới theo sở thích, nguyện vọng riêng của mình tỏ ra là một cách làm phù hợp.

*Thứ tư*, nhanh chóng bảo đảm ổn định cuộc sống cho cộng đồng dân đến định cư và cộng đồng dân sở tại trên các mặt như: sinh kế, nhà ở, an ninh lương thực, việc làm, phát triển sản xuất, giao thông đi lại, tránh những rủi ro do di dân, tái định cư gây nên. Trong hệ thống đồng bộ nói trên, cần đặc biệt chú trọng vấn đề nước sinh hoạt, nước cho sản xuất và đất canh tác vì đây là những yếu tố có tính quyết định đến việc ổn định cuộc sống trong thời gian trước mắt cũng như lâu dài của các hộ dân. Cần có quy định hình thành quỹ phục hồi thu nhập sau tái định cư để hỗ trợ lâu dài cho người dân. Nguồn vốn này cần tính toán vào dự án và chủ đầu tư các công trình xây dựng nhà máy sẽ trích lợi nhuận, hoặc thuế tài nguyên sau khi đưa công trình vào hoạt động.

*Thứ năm*, tăng cường công tác dân vận nhằm tạo ra sự đồng thuận trong nhân dân, đồng bào các dân tộc đối với chủ trương, chính sách tái định cư. Mỗi cộng đồng dân tộc có những thói quen, lối sống, tập tục canh tác khác nhau, thậm chí ngay cả trong một cộng đồng, khả năng nhận thức và tác động của tái định cư cũng rất khác nhau giữa phụ nữ, nam giới, già, trẻ, hộ giàu, hộ nghèo, hộ đau ốm, hộ khỏe mạnh đông lao động. Bởi vậy, di dân, tái định cư theo ý nghĩa đó còn hàm ý công tác "di lòng dân" trong đó sự đồng thuận, nhất trí chia sẻ khó khăn của người dân là rất quan trọng. Đối với các dự án thủy lợi, thủy điện lớn, cần tiến hành các nghiên cứu xã hội học nghiêm túc, nắm vững nhu cầu, tâm tư, nguyện vọng, phong tục, tập quán, lối sống và thực trạng đất đai và sinh kế của các dân tộc, các hộ gia đình bị ảnh hưởng, nhằm tránh đưa ra những quyết sách duy ý chí, vội vàng và thiếu cơ sở khoa học mà hậu quả xã hội thì rất lớn.