

VẤN ĐỀ TÁI ĐỊNH CƯ NGƯỜI DÂN VÙNG LÒNG HỒ THỦY ĐIỆN NHÌN TỪ GÓC ĐỘ XÃ HỘI HỌC QUẢN LÝ

TỔNG VĂN CHUNG

Đại học Quốc gia Hà Nội

Trong chiến lược phát triển toàn diện đất nước, Đảng và Nhà nước ta coi việc xây dựng các nhà máy thủy điện là một hướng quan trọng nhằm cung cấp năng lượng phục vụ sản xuất, chế ngự thiên tai. Tuy nhiên, tiến hành xây dựng những công trình thủy điện tất yếu làm nảy sinh hàng loạt vấn đề kinh tế - xã hội, văn hóa, an ninh - quốc phòng, an toàn xã hội...; trong đó, nan giải nhất là quá trình tái định cư (TĐC) người dân vùng lòng hồ thủy điện. Bài viết này đề cập các yếu tố tác động đến quá trình TĐC thủy điện sông Đà và thủy điện Yaly, qua đó, rút ra một số nhận xét với hi vọng giúp ích cho công tác quản lý và thực hiện các cuộc di dân trong xây dựng những công trình thủy điện tiếp theo.

1. Các yếu tố tác động đến quá trình tái định cư vùng lòng hồ sông Đà.

- Đất đai, việc làm tác động đến đời sống kinh tế - xã hội của người dân vùng lòng hồ sông Đà.

Trong những năm từ 1970-1980, tại vùng lòng hồ sông Đà đã thực hiện công cuộc di dân, một phần di dân nội vùng, dưới hình thức "di vén"¹, một bộ phận chuyển vào miền Nam (Tây Nguyên, đồng bằng sông Cửu Long).

Việc di dân của vùng hồ sông Đà bắt đầu từ năm 1971, di chuyển nhiều vào các năm 1978-1980 và kết thúc vào tháng 12-

1989. Kết quả là tỉnh Hoà Bình đã vận động và triển khai di chuyển được 4.053 hộ dân với trên 18.000 nhân khẩu. Nhiều cơ quan, xí nghiệp đã di chuyển ra khỏi vùng lòng hồ. Có 23 xã của 5 huyện, thị xã trực tiếp chịu ảnh hưởng do nước dâng; 20 xã ở ven hồ có dân phải di chuyển khi đập hoàn thành; 3 xã của thị xã Hoà Bình phải di chuyển để lấy mặt bằng thi công. Khi xả lũ, nước ngập còn ảnh hưởng đến các xã ở hạ lưu dưới đập.

Khảo sát về hiện trạng định cư ngay trong vùng lòng hồ sông Đà cho thấy, một số hộ dân ở lại trong vùng lòng hồ là cần thiết nhằm bảo vệ an ninh lòng hồ. Những hộ này được tập trung thành hơn 100 chòm xóm rải rác, họ phải chịu nhiều khó khăn trong lao động sản xuất, nhất là về đất đai canh tác. Tư liệu sản xuất của những người nông dân là đất ruộng, nương rẫy, khi TĐC tại chỗ do "di vén", đất đai canh tác lại càng ít hơn do bị ngập nước và không được phá rừng làm nương rẫy.

Một bộ phận dân cư trong vùng lòng hồ buộc phải chuyển đổi nghề nghiệp từ sản xuất nông nghiệp sang nghề thủy sản. Do thiếu kiến thức, kĩ năng và kinh nghiệm ngành nghề mới nên rất khó khăn trong phát triển kinh tế. Để giúp họ có thêm thu nhập, Nhà nước bổ sung bằng các nguồn kinh phí trông coi rừng đầu

nguồn, nhưng cũng không đáng kể vì mức phí quá thấp (50.000 đồng/1ha/1năm).

Nhìn chung, người dân vùng lòng hồ sông Đà ít có cơ hội để phát triển kinh tế. Nguồn thu nhập bổ sung của các hộ gia đình trong lòng hồ hiện nay chủ yếu từ lâm nghiệp (cây luồng), thủy sản v.v. Rõ ràng, thiếu đất canh tác là nguyên nhân làm suy giảm đời sống kinh tế của người dân.

- Vấn đề tăng dân số.

Việc tăng dân số không những tác động đến sự phát triển kinh tế của người dân mà còn gây khó khăn cho quản lý xã hội vùng lòng hồ, vì sau một vài năm lại dẫn đến việc hình thành những gia đình mới và tách hộ. Điều đó đã dẫn đến việc buộc phải giãn dân ra khỏi khu vực này. Đây cũng là một trong những vấn đề cần giải quyết ở giai đoạn “hậu sông Đà”, nơi diện tích đất sản xuất quá eo hẹp.

- Việc hồi cư về vùng lòng hồ và những hệ quả xã hội.

Trong quá trình chuyển cư 4.053 hộ, một số hộ ở tỉnh Hoà Bình đã di chuyển vào miền Nam theo hình thức có tổ chức và tự di chuyển, nhưng một bộ phận lại hồi cư (xã Tiến Phong có 14 hộ dân của một xóm quay trở về). Lý do là những hộ này có cơ sở ở quê cũ, còn bố mẹ, anh em ruột thịt; mặt khác, họ không thích nghi được với chỗ ở mới về tập quán sản xuất, về cuộc sống, khí hậu. Sự ràng buộc xã hội về mặt tình cảm, ruột thịt đã tạo ra dòng hồi cư, cho dù vùng lòng hồ đất canh tác rất ít ỏi, có nhiều khó khăn. Việc hồi cư đã gây xáo trộn trong công tác quản lý dân cư cũng như bảo vệ rừng ở lòng hồ. Chính quyền địa phương buộc phải nhận lại những hộ dân này, sắp xếp, ổn định, chia đất, tổ chức nguồn vốn đầu tư cho họ. Đây là những khó khăn cho chính quyền sở tại. Yếu tố gốc gác (nơi

sinh), bản quán tạo ra giá trị xã hội làm cho người dân không muốn tham gia vào quá trình TĐC, là một nhân tố lôi kéo người TĐC trở về quê cũ.

Để khắc phục những vấn đề nảy sinh trong chuyển cư vùng lòng hồ sông Đà, chính quyền địa phương có chủ trương để người dân vùng lòng hồ lựa chọn đi miền Nam hay đi trong tỉnh, trong huyện hoặc ở lại tại chỗ tùy theo yêu cầu của gia đình. Phương án này đem lại hiệu quả cao, hầu hết những hộ “tự chuyển cư” không hồi cư nữa, nhưng có một số hộ không đến nơi được Nhà nước xác định là vùng TĐC, đã gây ra những khó khăn trong quản lý.

- Mối liên hệ xã hội chi phối sự chuyển cư ở vùng lòng hồ.

Dưới tác động của yếu tố này làm nảy sinh hai xu hướng: thứ nhất, người dân chấp nhận chuyển cư theo kế hoạch của Nhà nước; thứ hai, hộ gia đình tự di chuyển đến nơi, vùng họ muốn đến. Trường hợp thứ hai thường là do những người đã từng biết đến nơi họ quyết định đến (như tham gia chiến đấu hay biết qua bạn bè, người thân). Những nguồn thông tin có được tạo cơ hội cho họ thực hiện việc chuyển cư và có tác động nhiều đến quyết định ra đi của người dân. Do đó, khi di dân các vùng lòng hồ nên chú ý đến phương thức di chuyển này. Chính quyền nơi xuất cư cần có những trợ giúp, đảm bảo pháp lý để người dân có điều kiện thực hiện quyền công dân của mình ở nơi đến định cư. Rõ ràng, quyền được tự quyết định di chuyển làm họ luôn chịu trách nhiệm với chính quyết định của mình. Theo chúng tôi, đây cũng là kinh nghiệm quý cho các dự án TĐC khi xây dựng thủy điện.

- Cơ sở vật chất hạ tầng vùng TĐC tác động đến quá trình TĐC.

Vùng TĐC thường là những nơi chưa

có dân ở, Nhà nước phải thực hiện khai hoang. Đây là những vùng đất hoang hóa, đất thừa, đất bãi, những vùng chưa được khai khẩn. Vì vậy, phải khảo sát, quy hoạch thật tỉ mỉ, chi tiết, cụ thể để thực hiện một dự án di dân vùng lòng hồ.

Khía cạnh khác cũng cần được chú ý khi thực hiện TĐC, đó là nâng cao năng lực của chính quyền cơ sở để hạn chế sự di dân tự phát đến vùng TĐC. Điều này chỉ có thể thực hiện được một khi chính quyền cơ sở ở vùng TĐC năng động, nhanh nhạy, kiên quyết hạn chế tối đa người dân di cư tự do nhằm đảm bảo mặt bằng đất ở và sản xuất cho người TĐC. Tiếp theo, cần hoạch định chính sách đầu tư vùng TĐC một cách tổng thể. Nhà nước nên tính toán, đầu tư một lần cho khu TĐC, tránh đầu tư đi, đầu tư lại gây khó khăn và tốn kém.

- *Yếu tố tâm lý - xã hội của cán bộ và người dân nơi TĐC.*

Trong quá trình TĐC, từ phía “nơi nhận” người TĐC, xuất hiện tâm lý không muốn nhận người nơi khác đến. Một mặt, vì người TĐC không chỉ cần mặt bằng để ở và đất đai để sản xuất mà kéo theo đó là một loạt những vấn đề khác về quản lý kinh tế, xã hội, văn hóa. Mặt khác, ở một vài nơi, người dân bản địa cũng không “mặn mà” với người TĐC vì phải “san sẻ” đất đai sản xuất.

- *Chính sách xã hội ảnh hưởng đến quá trình TĐC.*

Đảng và Chính phủ đã có nhiều dự án để phát triển kinh tế và ổn định đời sống dân cư vùng lòng hồ. Vì vậy, việc điều chỉnh các chính sách đối với người TĐC là rất cần thiết, cần có một cơ chế linh hoạt, mềm dẻo, kịp thời điều chỉnh cho phù hợp với tình hình cụ thể ở mỗi địa phương và từng dự án chuyển cư cụ thể. Sự nỗ lực của người dân là yếu tố hàng

đầu để họ vượt qua khó khăn, nhưng nếu tự họ thực hiện thì khó khăn sẽ tăng gấp nhiều lần. Điều này đã được Đảng và Chính phủ quan tâm, khắc phục trong những dự án thủy điện sau này ở Yaly hay Sơn La.

2. Tái định vùng lòng hồ Yaly - những vấn đề cần quan tâm.

Năm 2002, toàn bộ 5 tổ máy của Nhà máy thủy điện Yaly đã hòa vào mạng lưới quốc gia nhưng vấn đề TĐC người dân vùng lòng hồ này vẫn còn nảy sinh nhiều phức tạp. Qua kết quả khảo sát cho thấy, việc chuyển cư ở dự án TĐC thủy điện Yaly có kế hoạch, quy hoạch cụ thể. Nhưng đến thời điểm khảo sát, vấn đề nổi cộm vẫn là *đất đai* cho người dân TĐC.

Nhà ở cho người TĐC ở vùng lòng hồ Yaly đã được quy hoạch thành những “làng, bản” như đô thị nhỏ, đẹp. Mỗi hộ thuộc vùng bị ngập, khi chuyển lên cao được đền bù cây cối, ruộng, nhà cửa và di chuyển mô mã, được cấp 900 m² đất xung quanh nhà, còn nương rẫy thì được chính quyền san ủi mặt bằng để phân chia cho từng hộ hay tự người TĐC khai phá thêm, mua lại hoặc khai hoang ở các khe suối...

Nhìn chung, việc đền bù đã được làm tỉ mỉ, kĩ càng nhưng thực tế vẫn còn bộc lộ nhiều vướng mắc như việc tách hộ của người dân vùng lòng hồ trong quá trình xây dựng nhà máy và trong quá trình điều tra kê khai đền bù. Khi khảo sát, do địa bàn rộng (có những hộ dân ở khu vực rất sâu, rất xa...) nên cán bộ quy hoạch không thể kiểm tra được hết, cán bộ cơ sở thì không nắm được hết số dân. Hệ quả là phát sinh đền bù ngoài dự kiến. Điều tra tại vùng lòng hồ xã Sa Bình (Sa Thầy, Kontum) cho thấy, ngay trong một bản đã phát sinh thêm 5/73 hộ được điều tra, chiếm tỉ lệ 6,8%. Do đó, trong các dự toán cho xây dựng hồ thủy điện cần phải tính

toán chặt chẽ đến sự gia tăng số hộ để khi thực hiện TĐC không gặp những điều khó xử cho ban điều hành dự án.

Tuy ở vùng lòng hồ Yaly đã có những phương án đền bù đất đai khá thoả đáng, nhưng qua khảo sát cho thấy, *thiếu đất canh tác vẫn là vấn đề quan trọng nhất*. Ví dụ, tại Churpáh, một bộ phận dân cư tuy được đền bù, nhưng lại vấp phải sự tranh chấp đất đai. Trong một cuộc phỏng vấn, người dân cho biết, những khu vực đất đai Nhà nước khai hoang cho người TĐC lại bị người dân bản địa nhận là đất có chủ. Điều này nảy sinh là do tập quán canh tác theo lối quảng canh và luân canh của đồng bào dân tộc, họ đặt mốc cắm rẫy, phát quang và trồng một, hai vụ, sau đó lại chuyển sang khu vực khác và rẫy đó để hoang. Mặt khác, một bộ phận dân bản địa nhận rẫy do cha ông để lại nhằm mục đích đòi đất khi dự án đã thực hiện san ủi làm đất ở.

Như vậy, vấn đề quan trọng nhất đối với người TĐC vùng lòng hồ thủy điện vẫn là đất canh tác ở vùng TĐC. Vấn đề này không chỉ tính trên phương diện kinh tế thuần túy mà phải chú ý đến yếu tố văn hóa - xã hội: tập quán canh tác luân canh trên nương rẫy, theo luật tục của người dân bản địa (chủ yếu là dân tộc ít người). Đặc biệt, cần đảm bảo mặt bằng *cho khu vực định cư* để người dân tự xây dựng làng bản trên mảnh đất mới dưới sự giám sát của cán bộ dự án và cần tổ chức hệ thống dịch vụ công tối thiểu để người dân yên tâm làm ăn, sinh sống.

3. Một vài nhận xét về vấn đề này.

- Vấn đề chuyển cư trong việc xây dựng thủy điện là một khâu hết sức quan trọng và phức tạp. Mục tiêu đề ra là phải làm cho người TĐC có được cuộc sống ổn định và tốt hơn nơi cũ. Thực tế cho thấy, phần lớn những người dân TĐC lại là những người

làm nông nghiệp nên cần ưu tiên đất canh tác cho họ. Muốn vậy, cần có sự quy hoạch về nơi đến thật cụ thể, việc khai phá đất đai cũng phải được chuẩn bị trước để người dân TĐC có tư liệu sản xuất khi chuyển đến. Việc chuẩn bị nơi đến cho người dân vùng lòng hồ cần làm trước một bước để cả “nơi đi” và “nơi đến” không bị lúng túng và phải giải quyết những vấn đề nảy sinh sau này.

- Cần xây dựng hệ thống chính sách hỗ trợ để người dân TĐC vươn lên phát triển kinh tế, chẳng hạn, Nhà nước có thể giao công việc bảo vệ, trông coi rừng cho người dân TĐC với mức phụ cấp nhất định, đủ duy trì cuộc sống và làm tốt hoạt động chăm sóc, bảo vệ rừng, không xâm hại rừng.

- Để đảm bảo sự cân bằng tâm lý khi di chuyển, người dân TĐC cần biết trước những thông tin cần thiết về nơi đến. Cần tổ chức các đoàn đại biểu đại diện cho cộng đồng đi tham quan và góp ý kiến về nơi TĐC. Đối với những nơi tổ chức “xen cư” cũng cần tính đến mối quan hệ cộng đồng. Việc tổ chức cư trú, nên tách thành khu riêng, *một mặt*, đảm bảo ổn định các quan hệ “dân mới” và “dân cũ”, *mặt khác*, thực hiện tốt công tác kiểm soát các tệ nạn xã hội (nếu như có) ở người TĐC.

- Giữa những người TĐC và dân bản địa (người gốc địa phương) cũng cần có sự trao đổi, bàn bạc cụ thể về địa giới, cách thức cư trú để tạo sự cảm thông, mối liên hệ gắn bó cộng đồng, tạo điều kiện cho những người di chuyển đến, tránh xảy ra những xung đột, tranh chấp đất đai đáng tiếc.

- Cần có sự chuẩn bị tốt trong khả năng có thể về hạ tầng cơ sở: điện, đường, trường, trạm và chợ để ổn định đời sống

(Xem tiếp trang 55).

chính quyền trung ương và địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người dân. Khi đó, những chức năng truyền thống của chính quyền được thực hiện theo những cách thức hoàn toàn mới. Các vấn đề như cấp nước, thoát nước, sức khỏe, vệ sinh, giao thông, an ninh trật tự, bảo vệ môi trường, nhà ở, năng lượng, quản lý nguồn lực đều đòi hỏi phải có sự cộng đồng trách nhiệm và cùng tham gia của tất cả người dân đô thị. Đây

cũng là kinh nghiệm tốt để nâng cao hiệu quả QLNN ở đô thị tại Việt Nam □

Tài liệu tham khảo:

1. Oversea Development Institute, *Decentralisation and Governance* (http://www.keysheets.org/11_dec_and_gov.pdf).
2. Global Development Center, *Understanding Urban Governance* (<http://www.gdre.org/ugov/ugov-dejine.html>).
3. J.Rabinovich, *From Urban Management to Urban Governance. Towards a Strategy for the New Millenium* (<http://www.urbanicity.org/FullDoc.asp.ID=314>).

* * * * *

VẤN ĐỀ TÁI ĐỊNH CƯ...

(Tiếp theo trang 38)

của người dân TĐC. Ưu tiên về đất đai canh tác phải đầy đủ, không chỉ trước mắt mà về lâu dài trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tại vùng TĐC; chú trọng xây dựng đường giao thông, trường học, để người dân thuận tiện việc đi lại, sinh sống và học tập. Đồng thời, cần đầu tư thoả đáng cho vùng TĐC về cơ sở hạ tầng, có thể đầu tư một lần (tránh tình trạng đầu tư nhỏ, lẻ, gây lãng phí), đầu tư đúng, kịp thời, công khai, có sự giám sát của người dân.

- Phần lớn những người TĐC là người dân tộc thiểu số cho nên việc di chuyển cũng cần tính đến các mối quan hệ cộng đồng của họ. Do vậy, cần tổ chức di chuyển theo cộng đồng họ hàng hay làng xã của người TĐC. Đây cũng là điều kiện để dễ dàng ổn định dân cư, ổn định an ninh xã hội và phát huy được *năng lực tự quản* của người dân trong quá trình chuyển cư. Chính sự di chuyển theo cộng đồng này sẽ tạo một tâm thế cho mỗi người TĐC không thấy sự thay đổi về địa vị xã hội của họ tại nơi ở mới.

- Cần phát huy tối đa các chương trình

hỗ trợ phát triển về mọi mặt: kinh tế, giáo dục, y tế, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, phát triển và hỗ trợ chuyển đổi ngành nghề để cả những người TĐC theo hình thức “di vén” cũng như những người chuyển cư hẳn đến nơi khác có đủ điều kiện tạo lập và xây dựng đời sống kinh tế ổn định.

- Đối với những vùng “nhạy cảm” về an ninh, quốc phòng cần tính toán và di dân đến có sự chọn lọc để đảm bảo an toàn cho an ninh quốc gia.

Công tác tuyên truyền, vận động người dân ra đi là việc làm hết sức quan trọng của các cấp uỷ Đảng, chính quyền, đoàn thể xã hội. Chỉ khi tư tưởng thông suốt thì công cuộc di chuyển TĐC mới thành công. Cũng cần khuyến khích những người “nâng động” tự tổ chức di chuyển (tự đi). Quá trình TĐC sông Đà cho thấy, yếu tố tự quản cộng đồng trong quá trình chuyển cư có vai trò rất quan trọng □

1. Khái niệm “di vén” ở đây được hiểu là quá trình chuyển cư dân lên TĐC khỏi cao trình của mặt nước (trong khu vực lòng hồ) khi đập đập xong và khỏi nơi bị ngập khi nước hồ đạt đỉnh lũ cao nhất.