

# THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP DI DÂN TÁI ĐỊNH CƯ TỪ CÁC CÔNG TRÌNH PHÁT TRIỂN TÀI NGUYÊN NƯỚC

ThS. NGUYỄN THỊ HOÀNG HOA  
Khoa Kinh tế và Quản lý

**Tóm tắt:** Hầu hết các dự án phát triển thủy điện, thủy lợi trên thế giới đều có liên quan đến việc di dân tái định cư, điều này ít nhiều làm gián đoạn đáng kể đến kế sinh nhai hiện tại của người dân. Nói chung có những tác động bất lợi về kinh tế, xã hội, môi trường cho người dân di dời. Bài báo này đưa ra thực trạng công tác di dân tái định cư ở các dự án thủy điện, thủy lợi ở Việt Nam trong thời gian qua và thảo luận một số giải pháp nhằm giảm thiểu những tác động tiêu cực. Điều này ngụ ý rằng người dân và cộng đồng bị ảnh hưởng trong ngắn hạn, phải ít nhất là không bị ảnh hưởng tiêu cực về tình trạng sống của họ, và trong trung và dài hạn cần phải có những cơ hội để cải thiện nâng cao đời sống. Đặc biệt chú ý để cải thiện tình trạng của người nghèo và dễ bị tổn thương trong cộng đồng có liên quan. Để đảm bảo người dân tái định cư đến nơi ở mới có điều kiện phát triển bền vững.

## I. Giới thiệu

Trong hơn thập kỷ qua, nhiều công trình thủy điện, thủy lợi Quốc gia đã và đang được xây dựng góp phần quan trọng đáp ứng nhu cầu năng lượng và nguồn nước phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội; sản xuất nông nghiệp, sinh hoạt của nhân dân, nhằm mục tiêu công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước. Tốc độ phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam gia tăng trung bình hàng năm trên 7% và tỷ lệ đói nghèo giảm từ 70% năm 1990 xuống còn 14,2% trong năm 2007 (theo chuẩn nghèo cũ-FAO). Những thành tựu giảm nghèo của Việt Nam, được Liên Hợp Quốc ghi nhận là một trong những ví dụ thành công nhất về phát triển kinh tế trong số các nước đang phát triển trên thế giới.

Công tác phát triển thủy lợi, thủy điện trọng điểm tập trung chủ yếu ở giai đoạn từ những năm 1995 - 2009 với 22 công trình hồ chứa nước thủy lợi thủy điện đã và đang xây dựng. Tổng số diện tích đất bị thu hồi để xây dựng công trình là 81.622 ha và 49.785 hộ gia đình nằm trong khu vực bị ảnh hưởng. Công tác di dân, tái định cư luôn gắn với việc xây dựng công trình đã và đang là thách thức trong thực hiện các loại công trình này. Đặc thù của các dự án thủy lợi, 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 với tập

quán và nền văn hoá lâu đời. Việc di dời, tái định cư trong các công trình thủy lợi, thủy điện miền núi khác biệt với các dự án giải phóng mặt bằng ở miền xuôi, đồng thời tạo nên nhiều biến động đến đời sống của người dân vùng chịu ảnh hưởng. Không để người dân tự bươn trải, càng không thể bỏ qua những nghiên cứu về đặc thù, bản sắc truyền thống văn hóa vật chất, phi vật chất của nhân dân các dân tộc địa phương. Việc thiếu kiến thức và tri thức về những tác động kinh tế - sinh thái nhân văn vùng hồ cũng sẽ là trở ngại cho sự phát triển kinh tế vùng tái định cư. Điều này đòi hỏi cần có những chính sách và cách thức đặc biệt trong công tác di dân, tái định cư nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực đến tài nguyên, con người, “bảo đảm cho người dân có cuộc sống, nơi ở mới tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ” như chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước ta.

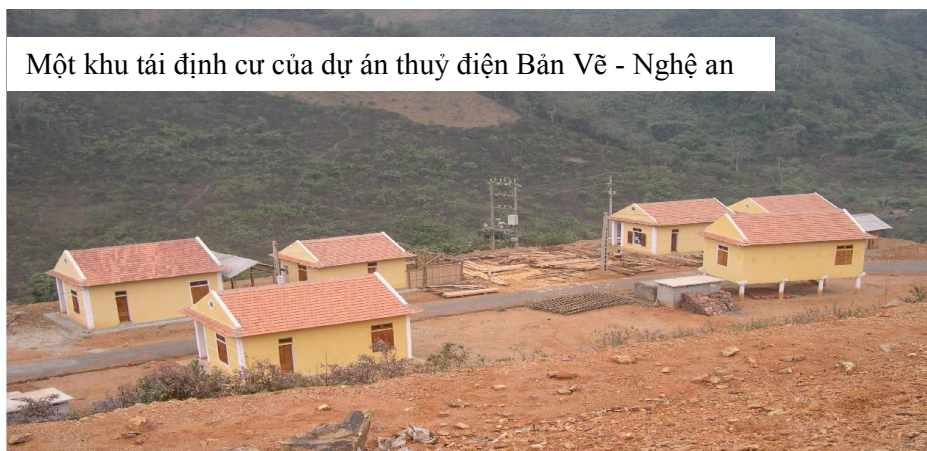
Việc quy hoạch di dân tái định cư là công tác có ảnh hưởng rất lớn đến thành công hay thất bại của dự án. Nếu công tác này làm không được tốt sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ thực hiện dự án, đồng thời làm tổn thất đến hiệu quả xã hội do thiếu việc điều tra đánh giá về phong tục tập quán, văn hoá của các vùng tái định cư nên người dân đến nơi ở mới chưa có điều kiện phát triển sản xuất, không thích nghi được với phong thổ, khí hậu, văn hoá...

## II. Thực trạng công tác tái định cư ở các dự án thủy điện, thủy lợi trong thời gian qua

Thực trạng công tác tái định cư của một số công trình thủy lợi và thủy điện trong thời gian qua đã hiện rõ sự kém hiệu quả kinh tế xã hội. Điều đó thể hiện ở các điểm sau:

- Việc quy hoạch các khu tái định cư chưa phù hợp với văn hoá truyền thống và phong tục tập quán của các dân tộc thiểu số ví dụ như dân tộc Thái tối kỵ việc đốc nhà chọc thẳng ra sông, chắn ngang khe suối hay đường cái lớn. Ngoài ra, cầu thang, bếp của họ không được hướng về phía nhà ở (nhà ở của người Thái thường bố trí hướng mặt ra sông). Nhưng hầu như các khu tái định cư do các chủ đầu tư xây dựng đền bù đều làm ngược lại. Ngoài ra, các ngôi nhà này thường nhỏ, mái quá ngắn nên khi trời nắng thì nóng, còn trời mưa lại tạt từ 4 phía vào, ảnh hưởng đến sinh hoạt của người dân. Điều này

thể hiện thiếu sự tìm hiểu về văn hoá tập tục của các dân tộc. Theo đánh giá của các chuyên gia nghiên cứu về tác động của những dự án thủy điện tại Việt Nam, việc thiết kế, bố trí các phòng trong nhà tại nhiều khu tái định cư ví dụ như ở huyện Thanh Chương, Nghệ An đều không theo truyền thống của bà con dân tộc. Chẳng hạn, với dân tộc Thái, bao giờ bàn thờ tổ tiên cũng được đặt ở góc ngôi nhà nhưng nhà mới xây cho tái định cư lại đặt ở chính giữa. Tương tự, dân tộc Khơ mú không hài lòng ở trong những ngôi nhà chỉ có một bếp (theo truyền thống của họ thì phải có hai bếp, một bếp để thờ còn bếp kia để nấu), phòng ngủ của con cái và bố mẹ không được đi thông nhau. Những điều này dẫn đến các hộ gia đình đã không muốn nhận nhà tái định cư, hoặc một số gia đình nhận nhà đền bù nhưng cũng chỉ là ở tạm bợ và chờ cơ hội để họ quay lại nơi ở cũ.



- Một số khu tái định cư của các công trình thủy điện do các cơ quan chức năng; các chủ đầu tư thực hiện công tác tái định cư chưa quy hoạch đầy đủ cơ sở hạ tầng phục vụ đời sống của đồng bào các dân tộc. Chẳng hạn hệ thống y tế và trường học còn rất thiếu...

- Nhiều khu tái định cư được quy hoạch chưa đảm bảo đủ đất sản xuất cho người dân, hoặc có đủ đất nhưng không sản xuất được. Ví dụ khu tái định cư của công trình thủy điện Bản Vẽ, người dân bản Kim Liên (một trong những bản phải di dời nhường đất cho xây dựng công trình thủy điện Bản Vẽ) sau 3 năm chuyển đến Thanh Chương, Nghệ An vẫn chưa có đất canh

tác. Trong bản, người vào rừng kiếm rau, măng, săn thú bán..., người đi làm thuê, kiếm tiền. Người dân ở khu tái định cư xã Hương Linh (thuộc công trình Rào Quán); Lộc Bôn (công trình Tả Trạch) được giao đất 1ha/hộ nhưng không sản xuất được, dẫn đến có 30% số người trở về sản xuất ở vùng lòng hồ; 30% số người đi lao động ở nơi khác, số còn lại đi làm thuê để kiếm sống. Tình trạng tương tự cũng xảy ra với các dự án thủy điện khác như A Vương (Quảng Nam), Tuyên Quang, và Pleikrông (Kon Tum)...

- Công trình thủy điện Sơn La với hơn 8 nghìn hộ dân phải di dời, đây là một trong những công trình có số hộ dân phải di dời lớn

nhất từ trước đến nay. Với công tác tái định cư ở đây đã từng nổi lên “điểm nóng” như khu tái định cư Tân Lập, dân chuyển đến nơi ở mới chưa biết làm gì vì chưa có đất canh tác, một số chính sách chưa phù hợp với tập quán sinh hoạt của bà con, cơ sở hạ tầng chưa phù hợp với đặc điểm sinh sống, phong tục tập quán của người dân. Quy hoạch tái định cư không giải quyết được nhu cầu phát triển chăn nuôi kinh tế vườn mà đây là đặc trưng kinh tế của các hộ nông dân, nông thôn miền núi. Hàng trăm hộ dân tái định cư đều thấy chưa yên tâm về cuộc sống mới, không rõ hướng sản xuất, làm kinh tế trong tương lai dù đã tái định cư được hơn 2 năm.

- Vấn đề quan trọng của công tác quy hoạch tái định cư là kiến tạo cuộc sống mới bền vững cho người dân di dời nhưng thực tế hầu hết các chi phí của công tác tái định cư đang tập trung cho công tác giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng (chiếm gần 85%). Chỉ có khoảng 5% đầu tư cho phát triển sản xuất và ổn định đời sống.

Qua các thực trạng tái định cư của các công trình thủy điện, thủy lợi ở trên thiết nghĩ việc tái định cư cho các công trình thủy điện, thủy lợi là một vấn đề quan trọng, ảnh hưởng lớn đến đời sống của hàng vạn người dân, trong đó chủ yếu là đồng bào các dân tộc thiểu số, thực hiện không tốt vấn đề này có thể gây ra nhiều hậu quả xã hội hết sức phức tạp. Thực trạng công tác di dân tái định cư những năm qua cũng đã chỉ ra được những vấn đề tồn tại của công tác này cho các dự án thủy lợi, thủy điện là do chưa làm tốt công tác quy hoạch vùng tái định cư đảm bảo phát triển bền vững cho người dân di dời. Điều này là nguyên nhân tình trạng dân bỏ khỏi nơi tái định cư đòi về nơi ở cũ làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các dự án. Do đó, việc 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.

### **III. Giải pháp thực hiện tái định cư đạt hiệu quả kinh tế-xã hội**

#### **1. Tiến hành nghiên cứu xã hội**

Khi thực hiện các dự án thủy lợi, thủy điện lớn, việc tiến hành nghiên cứu xã hội học kỹ

lượng, nắm vững nhu cầu, tâm tư, nguyện vọng, phong tục, lối sống, 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 về di dân, tái định cư duy ý chí, vội vàng, thiếu khoa học.

Theo kinh nghiệm của một số nước phát triển, để làm tốt công tác di dân tái định cư cho các dự án phát triển nói chung thì có thể nói rằng sự có mặt và làm việc lâu dài theo suốt các giai đoạn và “dính líu” vào tất cả các thành tố của dự án của nhóm công tác xã hội là một trải nghiệm đầu tiên minh chứng cho tính cần thiết của ngành công tác xã hội và phát triển cộng đồng trong các dự án phát triển. Các chuyên gia xã hội chuyên nghiệp, với kiến thức, kỹ năng chuyên nghiệp, họ chính là nguồn nhân lực đóng vai trò là người khơi gợi, giúp cộng đồng nhận thức đầy đủ hơn các khó khăn, nhu cầu, tiềm năng, khả năng và nguồn lực họ có và có thể có, là chất men tạo sự tham gia của cộng đồng, đồng thời cũng là cầu nối giữa các cán bộ kỹ thuật với người dân, tạo sự hợp tác giữa người dân với nhau và giữa họ với các tổ chức đại diện, các thành phần có liên quan (stakeholders) của dự án.

Việc cung cấp thông tin về hoàn cảnh sống, bày tỏ nhu cầu, nguyện vọng về cư trú (sinh sống tại chỗ trên cơ sở cải thiện hiện trạng của điều kiện sống, hay tái định cư nơi khác trong trường hợp phải giải tỏa-di dời) để nhận được sự phát triển lớn hơn cho xã hội. Phương pháp thu thập thông tin khá đa dạng: điều tra xã hội học, phỏng vấn hộ gia đình, tiếp xúc chính thức hoặc không chính thức với các nhóm người dân. Các thông tin định lượng và định tính giúp dự án phân tích được hoàn cảnh và nhu cầu các nhóm đối tượng tiềm năng trong tương lai. Mặt khác, sự tiếp cận bằng hỏi han, lắng nghe nguyện vọng của người dân ngay từ các bước đi ban đầu của dự án còn để xây dựng cơ sở cho việc gây ý thức và tham gia của người dân. Về mặt thực tiễn, sự có mặt và tiếp xúc với người dân bằng phong cách thân mật, gần gũi, và các kỹ năng giao tiếp còn là các chuẩn bị cần thiết để giảm thiểu tâm lý hoang mang, lo ngại hoặc thậm chí bất mãn của

người dân về các ảnh hưởng của giải toả-di dời mà theo họ là rất nặng nề

Bước khởi động đầu tiên để tạo sự tham gia của người dân ngay từ lúc thực hiện là tổ chức đợt đánh giá nhanh theo phương pháp tham gia PRA để xác định nhu cầu, các vấn đề khó khăn và nguồn lực tiềm năng của cộng đồng của khu vực tác động của dự án (Participatory Rapid Appraisal on community problems, needs and resource potentials). Cuộc đánh giá này có hiệu quả rất lớn. Nó giúp người dân cùng ngồi lại, hợp tác nhau để cùng phân tích các khó khăn, nhu cầu của họ và các mặt mạnh yếu của cộng đồng và các chương trình kinh tế – xã hội hiện có. Mặt khác, cuộc khảo sát có sự tham gia này còn cho thấy các vấn đề khó khăn của người dân không chỉ là các yếu tố vật chất nhìn thấy hay định lượng được như thu nhập thấp và không ổn định, hạ tầng cơ sở thiếu và yếu, mức sống thấp, vv. mà còn hạn chế được các yếu tố không nhìn thấy như thiếu thông tin, thiếu lòng tin và hợp tác, những bất đồng về văn hoá truyền thống, thiếu kỹ năng làm chủ cuộc sống và quản lý kinh tế gia đình.

Sự tham gia của các cơ chế đại diện cho người dân như Ủy ban nhân dân, các đoàn thể, mặt trận cấp xã/phường và huyện/quận, các trường thôn... cũng rất cần thiết, là yêu cầu có tính nguyên tắc của phương pháp tham gia.

Để xác định đúng tiềm năng và động lực phát triển các điểm tái định cư, sự thích hợp của người dân khi đến khu mới đầu tiên phải có quy hoạch phát triển tổng thể kinh tế xã hội; thực hiện chính sách gắn lợi ích với trách nhiệm của người dân tái định cư. Sự tham gia của người dân trong quá trình quy hoạch và thực hiện quy hoạch các điểm tái định cư mang tính khả thi cao hơn, góp phần chuyển hình thức tái định cư bắt buộc thành tái định cư tự nguyện.

## **2. Thực hiện chương trình tham vấn cộng đồng**

Đối với tất cả các phương án phát triển thì chương trình tham vấn cộng đồng đều phải thực hiện trước khi tiến hành dự án nhằm tránh được các xung đột giữa những người thực hiện dự án

và những người bị ảnh hưởng.

Mục tiêu của chương trình tham vấn cộng đồng là phát triển và duy trì mối quan hệ giữa dự án, những người có liên quan và những người bị ảnh hưởng để đảm bảo những quan điểm và quan tâm của họ được đưa vào thiết kế và thực hiện dự án với mục đích làm giảm hoặc đền bù các tác động tiêu cực và tăng cường lợi ích từ dự án. Những phản hồi từ các cuộc tham vấn là một hợp phần quan trọng và một phương pháp luận cốt yếu của quá trình lập kế hoạch, dẫn tới việc xây dựng các biện pháp giảm nhẹ và kế hoạch đền bù cho các cộng đồng bị ảnh hưởng cũng như giảm nhẹ tác động môi trường

Mục đích của chương trình tham vấn cộng đồng là:

- Cung cấp một cách đầy đủ và khách quan cho những người bị ảnh hưởng những thông tin về dự án, các hoạt động của dự án và các ảnh hưởng có thể xảy ra của dự án đến họ và tạo ra những cơ hội để họ phản hồi ý kiến về dự án;

- Khảo sát các phương án để giảm thiểu các tác động của dự án và các phương án đối với các tác động mà không thể tránh được; khảo sát các phương án, đảm bảo sự tham gia của những người bị ảnh hưởng trong việc thiết kế các biện pháp giảm nhẹ tác động;

- Thu thập thông tin về nhu cầu và ưu tiên của những người bị ảnh hưởng cũng như ý kiến phản hồi của họ về các chính sách, phương án và hoạt động tái định cư và đền bù;

- Đạt được sự hợp tác, sự tham gia và ý kiến phản hồi của những người bị ảnh hưởng về các ảnh hưởng có thể và biện pháp giảm thiểu, đền bù và phục hồi sinh kế và các hoạt động được thực hiện đối với chương trình phục hồi và phát triển sinh kế;

- Tạo ra một cơ chế cho đối thoại liên tục, đưa ra các vấn đề giám sát việc thực hiện;

- Khảo sát các phương án cùng quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên (rừng và đa dạng sinh học) thông qua cách tiếp cận có sự tham gia nhằm hướng tới việc sử dụng và bảo tồn một cách bền vững.

Việc tham vấn cộng đồng cần được thực hiện

trong quy trình của dự án càng sớm càng tốt để đảm bảo các quan điểm của những người bị ảnh hưởng được cân nhắc tới trong quá trình xây dựng các phương án đền bù và phục hồi. Thông tin về các phương án đền bù và tái định cư phải được phổ biến đến những người bị ảnh hưởng trước khi tiến hành cuộc họp rà soát đầu tiên

Theo ADB chính sách về người bản địa là “các sáng kiến nên được hình thành, đề xuất và thực hiện theo mức độ với sự chấp thuận của cộng đồng chịu ảnh hưởng có sự hiểu biết, và tôn trọng phẩm giá, quyền con người và bản sắc văn hoá của người dân tộc bản địa”

#### **IV. Kết luận**

Lợi ích của các công trình thủy lợi, thủy điện là rất lớn, nhưng cái giá phải trả của chúng cũng không nhỏ, một phần do chưa nhận thức đầy đủ

"mặt trái" của công trình. Nhiều tác động tiêu cực đã xảy ra, trong đó, di dân tái định cư đã trở thành một "vấn đề bức xúc", thậm chí có công trình để lại hậu quả khá nặng nề vì tính chất phức tạp, nhạy cảm của vấn đề. Thực hiện công tác điều tra xã hội có sự tham gia của người bị ảnh hưởng và các chương trình tham vấn cộng đồng sẽ giúp cho các nhà hoạch định chính sách và cơ quan thực hiện tái định cư đưa ra được những quyết định hợp lý, đảm bảo hiệu quả kinh tế xã hội, và tạo điều kiện phát triển bền vững.

Di dân tái định cư một mặt là nghĩa vụ, là trách nhiệm của người dân hiện đang sống ở vùng lòng hồ; mặt khác, nếu làm tốt công tác này cũng chính là thực hiện công bằng xã hội đối với một bộ phận dân cư phải hy sinh để phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước.

#### **Tài liệu tham khảo.**

1. ADB. *Policy on Involuntary Resettlement*. 1995, Asian Development Bank, Manila.
2. ADB. *Infrastructure and poverty reduction– What is the Connection?*. 2003, Asian Development Bank, Manila.
3. Cernea, Michael M., & Guggeenheim Scott E. (Eds.). 1993, *Anthropological Approaches to Resettlement*. USA: Westview Press.
4. Harrison, S.R. Jackson, S. Socioeconomic and health impacts of hydropower resettlement projects, 2004, Boston.
5. Hirsch, Philip et al. *Social and environmental implication for resource development in Vietnam: the case of Hoa Binh reservoir*. Research Institute for Asia and the Pacific, 1992, University of Sydney
6. VnExpress - Thứ Tư, 15/4/2009

#### **Abstract**

### **REALITY AND SOLUTIONS OF RESETTLEMENT FROM THE WATER RESOURCES DEVELOPMENT PROJECTS**

*All most Water Resources development projects in the world are involve the resettlement of people, this is more or less significant disruptions to existing patterns of livelihoods. Generally have adverse economic, social, and environmental impacts on the displaced people. This article give some the realities of resettlement in hydropower and irrigation projects in Vietnam in recent years and discuss some solutions to minimize the negative impact. This implies that affected people and communities in the short term should at least not have their situation negatively affected and, in the medium to long term, should have their opportunities for improved living standards enhanced. Particular attention is given to improve the situation of poor and vulnerable people in the concerned communities. To ensure the resettlement to new places in terms of sustainable development.*