

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU VỀ CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI VÙNG ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ TÂY BẮC

**Hoàng Phương Mai**

Viện Dân tộc học

Email: maihp.vass@gmail.com

Ngày nhận bài: 10/8/2019

Ngày gửi phản biện: 15/8/2019

Ngày tác giả sửa: 30/8/2019

Ngày duyệt đăng: 25/9/2019

Ngày phát hành: 30/9/2019

DOI:

<https://doi.org/10.25073/0866-773X/324>

*Chính sách đất đai của Nhà nước cho vùng dân tộc thiểu số (DTTS) có tầm quan trọng đặc biệt trong công tác di dân, tái định cư khi triển khai các công trình thủy điện. Quá trình sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai thể hiện nỗ lực không ngừng của Nhà nước nhằm khắc phục những bất cập, đặc biệt là tại địa bàn dân tộc thiểu số ở Tây Bắc. Kết quả triển khai chính sách đất đai đã góp phần phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả đạt được, vẫn còn những hạn chế, do đó cần tiến hành các nghiên cứu về chính sách nhằm nắm vững nguyện vọng của cộng đồng các dân tộc bị ảnh hưởng, để chính sách đất đai được hoàn thiện và hiệu quả hơn.*

**Từ khóa:** Chính sách đất đai; Dân tộc thiểu số; Vùng Tây Bắc; Tái định cư thủy điện

## 1. Đặt vấn đề

“Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng” (Luật Đất đai 2013, tr.1). Với tầm quan trọng đặc biệt, vấn đề đất đai đã và đang được đề cập trong nhiều chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Trong đó, các chính sách, quy định của pháp luật về đất đai đối với vùng DTTS và miền núi chiếm một phần quan trọng. Do đó, nhà nước ta ngày càng quan tâm xây dựng chính sách đất đai nhằm quản lý chặt chẽ và điều phối hài hòa, hướng đến việc giải quyết tư liệu sản xuất cho cư dân vùng đồng bào DTTS còn nhiều khó khăn.

Việt Nam là một quốc gia nông nghiệp, đất đai giữ vai trò nền tảng trong sản xuất của người nông dân nói chung và đồng bào DTTS nói riêng. Thực hiện tốt các chính sách về đất đai sẽ giúp đồng bào yên tâm lao động sản xuất, nâng cao đời sống về mọi mặt. Khu vực Tây Bắc là địa bàn chiến lược, đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của cả nước, đồng thời có vai trò lớn đối với môi trường sinh thái của vùng Bắc Bộ. Những năm qua, toàn vùng, nhất là các tỉnh Sơn La, Điện Biên, Lai Châu đã có bước phát triển quan trọng cả về kinh tế, văn hóa, xã hội. Trong đó, những chính sách đất đai vùng DTTS luôn là vấn đề được quan tâm thực hiện. Đây là địa bàn triển khai các dự án thủy điện quốc gia, cũng là khu vực sinh sống lâu đời của nhiều tộc người như: Thái, Dao, Mông, Kháng, Lự... Các tộc người này vẫn

lưu giữ những sắc thái văn hóa riêng, từ thiết chế văn hóa xã hội truyền thống, phong tục tập quán trong sản xuất, sinh hoạt đến tín ngưỡng, lễ hội, ẩm thực. Đồng thời, sự phân chia đất đai truyền thống của các dân tộc ở Tây Bắc gắn liền với cách thức sử dụng đất trong sản xuất nông nghiệp một cách cụ thể. Do đó, quản lý cộng đồng trong hình thức sở hữu đất đai của đồng bào DTTS vùng Tây Bắc đã mang tính lịch sử và hệ thống (Trương & Sikor, 2000). Trong bài viết này, chúng tôi tập trung trình bày và phân tích một số chính sách đất đai vùng đồng bào DTTS, qua đó thấy được nỗ lực của Nhà nước trong việc ban hành các chính sách đất đai nhằm ổn định cuộc sống cho đồng bào DTTS vùng Tây Bắc.

## 2. Tổng quan nghiên cứu về chính sách đất đai vùng đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Bắc

### 2.1. Các văn bản của Đảng và Nhà nước về chính sách đất đai từ năm 1981 đến nay

Đại hội Đảng VI, tháng 12 năm 1986 đã đánh dấu bước ngoặt phát triển trong đời sống kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Sự chuyển đổi từ cơ chế tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường là tất yếu khách quan phù hợp với tình hình thực tiễn trong và ngoài nước. Đặc biệt đối với đồng bào DTTS ở miền núi Tây Bắc Việt Nam, đây là bước ngoặt kịp thời, bước đầu giúp đồng bào DTTS tiếp cận kinh tế hộ gia đình, làm chủ đất đai và chủ động sản xuất kinh tế hiệu quả, tiếp cận với văn hóa phát triển để theo kịp miền xuôi.

Chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam từ năm 1981 đến nay có thể chia thành hai giai đoạn:

- Giai đoạn bước đầu triển khai (1981 - 1992): Khởi đầu cho công cuộc chuyển đổi ở Việt Nam là các chính sách, pháp luật đất đai trong nông nghiệp nông thôn được đánh dấu từ Chi thị 100 (năm 1981) của Ban Bí thư với mục đích khoán sản phẩm đến người lao động đã tạo chuyển biến tốt trong sản xuất nông nghiệp. Tại Đại hội VI đã ban hành *Luật Đất đai năm 1987*, sau đó ngày 15/07/1992, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ra Quyết định số 327/CT về *Chính sách sử dụng ruộng đất đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước* với nội dung: Lây hộ gia đình làm đơn vị sản xuất để giao đất rừng, giao đất bãi bồi với những điều kiện rộng rãi.

- Giai đoạn đẩy mạnh chính sách đất đai (từ năm 1993 đến nay): Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa VII đã ra Nghị quyết về *Tiếp tục đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội nông thôn*. Nghị quyết là cơ sở cho việc thông qua Luật Đất đai, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa IX ngày 14/07/1993. *Luật Đất đai năm 1993* thực chất là thể chế hóa chính sách đất đai cho phù hợp với yêu cầu kinh tế - xã hội đặt ra. Sau khi Luật này ra đời, Chính phủ và các bộ, ngành đã có văn bản triển khai: Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 về đất nông nghiệp; Nghị định 88/CP ngày 17/8/1994 về đất đô thị; Nghị định 02/CP ngày 15/01/1994 về đất lâm nghiệp.

Hội nghị lần thứ 7, Ban Chấp hành Trung ương khóa IX đã ra Nghị quyết số 24-NQ/TW về công tác dân tộc. Nghị quyết thể hiện rõ chủ trương, định hướng, nhiệm vụ, giải pháp cụ thể để ổn định đời sống, phát triển kinh tế - xã hội cho khu vực miền núi, vùng DTTS, đặc biệt là giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS. Luật Đất đai năm 2013, cụ thể tại Điều 27 cũng quy định về trách nhiệm của Nhà nước về đất ở, đất sản xuất nông nghiệp đối với đồng bào DTTS, ghi nhận cần có chính sách về đất ở, đất sinh hoạt cộng đồng cho đồng bào DTTS phù hợp với phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng. Đồng thời, cần xây dựng chính sách tạo điều kiện cho đồng bào DTTS trực tiếp sản xuất nông nghiệp ở nông thôn có đất để sản xuất nông nghiệp.

Ngày 31/10/2016, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 2085/QĐ-TTg về *Phê duyệt Chính sách đặc thù hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS và miền núi giai đoạn 2017- 2020*. Trong đó, nêu mục tiêu cụ thể giải quyết đất sản xuất, chuyển đổi nghề cho trên 80% số hộ đồng bào DTTS nghèo, hộ nghèo ở vùng đặc biệt khó khăn thiếu đất sản xuất. Đồng thời hoàn thành các dự án định canh định cư tập trung theo kế hoạch được duyệt để tiếp tục bố trí sắp xếp dân cư nhằm ổn định đời sống, phát triển sản xuất cho các hộ đồng bào DTTS du canh, du cư còn lại theo Quyết định số 1342/QĐ-TTg ngày 25/8/2009 của Thủ tướng Chính phủ.

Bên cạnh đó, Ủy ban Dân tộc cũng ban hành

Thông tư 02/2017/TT-UBND hướng dẫn thực hiện Quyết định số 2085/QĐ-TTg ngày 31/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt *Chính sách đặc thù hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS và miền núi giai đoạn 2017 - 2020*, có hiệu lực thi hành từ ngày 7/7/2017. Thông tư này hướng dẫn thực hiện chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt, tín dụng ưu đãi và chính sách bố trí sắp xếp ổn định dân cư cho hộ DTTS còn du canh du cư theo Quyết định số 2085/QĐ-TTg ngày 31/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ. Đối tượng áp dụng các chính sách cụ thể như sau:

Đối tượng áp dụng chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt là hộ đồng bào DTTS ở miền núi; hộ nghèo, hộ đặc biệt khó khăn theo tiêu chí hộ nghèo quy định tại Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg của Chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020; những hộ chưa được hưởng các chính sách của Nhà nước hỗ trợ về đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt. Riêng những hộ đã được hưởng các chính sách hỗ trợ theo Nghị định số 75/2015/NĐ-CP của Chính phủ *Về cơ chế, chính sách bảo vệ phát triển rừng gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào DTTS giai đoạn 2015 - 2020*, không được hưởng chính sách hỗ trợ đất sản xuất và chuyển đổi nghề. Đối tượng áp dụng chính sách tín dụng ưu đãi là hộ đồng bào DTTS nghèo ở xã khu vực III, thôn đặc biệt khó khăn có phương án sử dụng vốn vay sản xuất kinh doanh được vay vốn tại Ngân hàng Chính sách xã hội để đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh.

Việc ban hành chính sách đất đai của Nhà nước thời gian qua, đặc biệt là các chính sách cho đồng bào DTTS ở miền núi, đã thể hiện sự kịp thời nhanh nhạy nắm bắt diễn biến tình hình thực tiễn để điều chỉnh cho phù hợp với sự phát triển kinh tế, thừa nhận quyền sử dụng đất lâu dài của người dân. Tuy nhiên, còn những khuyết điểm nổi lên là việc chưa có tầm chiến lược lâu dài, chưa có khả năng dự báo dài hạn.

## 2.2. Các nghiên cứu liên quan tới chính sách đất đai ở miền núi Tây Bắc

Nghiên cứu về chính sách đất đai đã nhận được sự quan tâm của các nhà nghiên cứu khoa học xã hội. Vấn đề giao đất giao rừng ở miền núi là khía cạnh quan trọng liên quan đến sở hữu đất đai của đồng bào DTTS ở Tây Bắc Việt Nam, có thể kể đến một số công trình như:

Nghiên cứu về *Tình hình triển khai chính sách giao đất, giao rừng và chính sách hưởng lợi ở tỉnh Sơn La* (Ngô Đình Thọ, Phạm Xuân Phương, 2003) nêu lên những mặt được và hạn chế của chính sách, đồng thời đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách. Tuy nhiên, nghiên cứu chưa đi sâu phân tích ảnh hưởng của chính sách tới

cuộc sống của người dân.

Các nghiên cứu của Nguyễn Văn Sửu dành nhiều sự quan tâm cho vấn đề đất đai, với các bài viết chuyên sâu như: *Phân hóa trong tiếp cận đất đai* (Tạp chí Dân tộc học, số 3, 2006), *Đổi mới chính sách đất đai và vấn đề tài sản cá nhân: nghiên cứu trường hợp đất nông nghiệp ở Bắc Bộ* (Hội thảo Nhân học quốc tế về Việt Nam, 2007), *Về sở hữu, sử dụng và sai phạm trong quản lý đất đai ở Việt Nam từ khi đổi mới* (Tạp chí Khoa học xã hội số 4, 2008)... Các nghiên cứu đều đưa ra các lý thuyết nghiên cứu và cách tiếp cận mang tính học thuật chặt chẽ, thể hiện được quan điểm nghiên cứu của nhà khoa học, đồng thời đánh giá một cách khách quan về chính sách đất đai của nhà nước Việt Nam.

Thomas Sikor là tác giả có khá nhiều nghiên cứu về chính sách đất đai ở vùng cao Việt Nam, điển hình như: *Giao đất ở vùng cao Việt Nam: Vấn đề về điều chỉnh quyền hưởng dụng và thẩm quyền* (2008), *Nghiên cứu Giao đất giao rừng: Chính sách và kết quả thực tiễn* (Tạp chí Dân tộc học, số 2, 2012). Dựa trên các trường hợp nghiên cứu về giao đất tại một bản người Thái ở vùng núi phía Bắc và một bản người Ê Đê ở vùng Tây Nguyên, kết hợp với tổng quan các nghiên cứu đã công bố về giao đất ở các vùng cao khác, tác giả đưa ra nhận xét về tình hình đất đai, trong đó có các vấn đề của người dân ở vùng cao. Đặc biệt, nghiên cứu cho thấy sự thay đổi về quy hoạch và chính sách đất đai thường gây ra bất ổn, nên những nhu cầu đòi hỏi quyền lợi về đất đai luôn là vấn đề nóng trong đời sống người dân.

Tác giả Lương Thị Thu Hằng có Luận án tiến sĩ Nhân học văn hóa *Quản lý cộng đồng về đất đai của người Thái vùng Tây Bắc Việt Nam* (2010) và *Nghiên cứu về luật tục của các DTTS và chính sách đất rừng ở Việt Nam* (Nghiên cứu cùng các cộng sự năm 2015). Tác giả đã phân tích thực trạng của quản lý cộng đồng về đất đai trong bối cảnh từ khi thực hiện Luật đất đai 1993, đồng thời xây dựng cơ sở khoa học trong việc giao đất cho cộng đồng ở các địa phương được nghiên cứu theo Luật đất đai sửa đổi năm 2003, Luật Bảo vệ và Quản lý rừng năm 2004.

Nhìn chung, các văn bản pháp luật và nghiên cứu đa phần tập trung vào góc nhìn về chính sách đất đai, song chưa có công trình đánh giá hiệu quả về chính sách đất đai riêng cho đồng bào DTTS ở miền núi Tây Bắc, đặc biệt là những nghiên cứu dưới góc nhìn Dân tộc học/Nhân học gắn với văn hóa tộc người.

### 3. Phương pháp nghiên cứu

- Thông qua việc nghiên cứu các tài liệu thứ cấp, bài viết có cái nhìn tổng quan về vấn đề nghiên cứu, từ đó chọn lọc, phân tích các tư liệu thu thập được để đưa ra những lập luận ban đầu cho một số vấn đề

về chính sách đất đai ở miền núi Tây Bắc Việt Nam.

## 4. Kết quả nghiên cứu

### 4.1. Chính sách đất đai gắn với di dân tái định cư thủy điện ở Tây Bắc

Việc xây dựng các nhà máy thủy điện ở Tây Bắc như thủy điện Lai Châu, thủy điện Sơn La là những bước đi mang tầm ảnh hưởng lớn tới chính sách đất đai ở miền núi Tây Bắc. Điều đó đặt ra vấn đề: Cần sớm có một chính sách chung về vấn đề đất đai thống nhất cho công tác di dân, tái định cư trong các công trình thủy điện, thủy lợi; Cần phân cấp mạnh cho cơ sở, quy định rõ nguồn vốn tái định cư, cả người dân di dời và người dân sở tại cần được tham gia thảo luận trực tiếp vào quá trình tái định cư.

Nội dung của chính sách đất đai cho người dân vùng tái định cư gồm: Hỗ trợ chuyển đổi sang cây trồng, vật nuôi có giá trị kinh tế cao; hỗ trợ khoán bảo vệ rừng phòng hộ và rừng sản xuất; hỗ trợ học nghề; hỗ trợ đầu tư phát triển du lịch, thương mại và sửa chữa, nâng cấp, xây mới các công trình cơ sở hạ tầng tại các khu, điểm tái định cư và dân sở tại nhường đất bị ảnh hưởng... Đây là một phần quan trọng trong thực hiện chính sách đất đai vùng Tây Bắc, mà các DTTS tại đây là đối tượng chịu ảnh hưởng lớn nhất. Chính vì vậy, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014 *Quy định chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện*. Quyết định này áp dụng đối với việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc các dự án thủy lợi, thủy điện quy định tại Khoản 1 Điều 87 Luật Đất đai năm 2013; Các dự án được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, bao gồm: Các dự án thủy điện theo đề nghị của Bộ Công Thương; các dự án thủy lợi theo đề nghị của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Các dự án thủy lợi, thủy điện trên sử dụng vốn ODA nhưng không có cam kết về khung chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Đối với quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, đối tượng áp dụng theo Quyết định là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, về công tác di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện; tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Ngoài ra, các nội dung khác về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện thực hiện theo quy định tại Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và các quy định pháp luật khác có liên quan.

Đối với quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, đối tượng áp dụng theo Quyết định là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, về công tác di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện; tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng; Người sử dụng đất theo quy định tại Điều



5 Luật Đất đai năm 2013; tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện các dự án thủy lợi, thủy điện.

Quy định về hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau tái định cư có đối tượng áp dụng là hộ gia đình sau tái định cư và hộ bị ảnh hưởng khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng khu, điểm tái định cư thực hiện các dự án thủy lợi, thủy điện; Cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về chính sách ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện.

Ngoài ra, Quyết định còn quy định yêu cầu đối với việc lập quy hoạch như sau: Đối với lập quy hoạch tổng thể, phải gắn với phương hướng phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng nông thôn mới, phù hợp với quy hoạch ngành của từng vùng, từng địa phương và phù hợp với phong tục, tập quán của từng dân tộc... Bố trí đất ở, đất sản xuất; nước phục vụ sinh hoạt và sản xuất; các công trình cơ sở hạ tầng khu, điểm tái định cư; đồng thời đảm bảo bền vững về môi trường sinh thái.

Hộ tái định cư chuyển đến điểm tái định cư tập trung nông thôn được bồi thường về đất (đất ở, đất sản xuất) bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi theo quy hoạch tái định cư được duyệt. Hộ tái định cư xen ghép được bồi thường đất bằng việc giao đất ở, đất sản xuất, phù hợp với quỹ đất của điểm tái định cư xen ghép được duyệt, nhưng tối thiểu đảm bảo diện tích đất cho mỗi hộ tái định cư tương đương với mức trung bình của hộ sở tại. Theo Khoản 1, Điều 3, Nghị định số 112/2008/NĐ-CP ngày 20/10/2008 của Chính phủ, hộ tái định cư có diện tích đất sản xuất nằm ngoài hành lang bảo vệ hồ chứa chuyển đến điểm tái định cư xa nơi sản xuất cũ từ 5km trở lên bị thu hồi đất thì được bồi thường về đất. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương để quyết định thu hồi đất và bồi thường về đất. Hộ tái định cư và hộ gia đình bị ảnh hưởng có diện tích đất sản xuất nằm ngoài hành lang bảo vệ hồ chứa có khoảng cách từ nơi ở đến khu đất sản xuất dưới 5km, nhưng không có đường vào khu đất sản xuất đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương để quyết định thu hồi đất và bồi thường về đất.

Đầu năm 2019, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 06/2019/QĐ-TTg ngày 1/2/2019 sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014 về *Chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện*. Trong đó, Điều 18 về lập và thực hiện dự án đầu tư ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau tái định cư được sửa đổi, bổ sung cụ thể: Việc lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện dự án đầu tư ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện thực

hiện theo đúng các quy định của pháp luật về đầu tư công và các quy định pháp luật hiện hành khác có liên quan. Bên cạnh đó, chủ trì tổ chức, phối hợp với các bộ, ngành và các địa phương thường xuyên tổ chức kiểm tra, giám sát trong quá trình triển khai thực hiện các dự án theo Quyết định này, đặc biệt là vấn đề ổn định đất đai cho đồng bào DTTS.

#### **4.2. Những mặt đạt được và hạn chế trong thực hiện chính sách đất đai ở vùng dân tộc thiểu số Tây Bắc**

##### *- Những mặt đạt được*

Chính sách giao đất, giao rừng cho người DTTS ở Tây Bắc là một trong những vấn đề cốt lõi trong triển khai chính sách đất đai ở địa bàn này. Chính quyền nơi có người dân di cư và tái định cư đẩy nhanh tốc độ giao đất, giao rừng, đặc biệt là mạnh dạn giao rừng tự nhiên cho hộ gia đình để đảm bảo rừng có chủ quản lý cụ thể, là giải pháp quan trọng, góp phần quản lý hiệu quả tài nguyên rừng và phù hợp với quá trình xã hội hoá nghề rừng ở nước ta.

Theo đánh giá của người dân, rừng giao cho hộ gia đình, cộng đồng được bảo vệ và phát triển tốt, diện tích rừng bị chặt phá trái phép giảm rõ rệt. Nhận thức của người dân về rừng đã được nâng lên, người dân có ý thức bảo vệ rừng. Xuất hiện nhiều mô hình quản lý rừng tốt cần được nghiên cứu rút kinh nghiệm và nhân rộng trong các tỉnh Tây Bắc.

Căn cứ thực hiện Nghị định 163/CP ngày 16/11/1999 của Chính phủ về giao đất lâm nghiệp, một số tỉnh như Sơn La, Điện Biên đã thử nghiệm giao đất rừng cho cộng đồng bản quản lý, sử dụng lâu dài, thừa nhận cộng đồng thôn bản như một chủ thể xã hội. Thôn bản vùng cao đã được thừa nhận là một cộng đồng được giao đất, song theo Luật Dân sự năm 1995, cộng đồng thôn bản không đủ điều kiện là một tổ chức có tư cách pháp nhân. Về vấn đề này các nhà lâm nghiệp cho rằng, mặc dù chưa được pháp luật công nhận, nhưng rừng cộng đồng và vai trò của cộng đồng trong quản lý và bảo vệ rừng có vị trí quan trọng trong hệ thống quản lý rừng ở Việt Nam. Trên cơ sở Luật Đất đai, các chính sách đất lâm nghiệp và các quy định về giao đất giao rừng cho cộng đồng các dự án lâm nghiệp đã tập trung vào nhiều đối tượng để giao đất trong đó có cộng đồng.

Trong các điều khoản của Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 1991, 2004, cộng đồng được coi là một đối tượng giao đất lâm nghiệp và việc tiến hành giao thử nghiệm đã thực hiện ở một số tỉnh, trong đó có Sơn La và Lai Châu thuộc vùng Tây Bắc. Do đặc điểm tự nhiên của vùng Tây Bắc, đặc biệt là các tỉnh Sơn La, Điện Biên và Lai Châu, đất rừng chiếm phần lớn diện tích nên các chương trình, dự án lâm nghiệp như Chương trình 327, Dự án 661, rừng và đất lâm nghiệp được phân chia thành ba loại gồm: Rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất.

Việc giao đất giao rừng cộng đồng hai tỉnh Sơn La và Lai Châu (cũ) đến năm 2001 mới thí điểm ở một số huyện như Yên Châu, Sơn La và Tủa Chùa, Điện Biên. Theo đánh giá của Tổ công tác Quốc gia về lâm nghiệp cộng đồng, công tác giao đất giao rừng ở Sơn La, Điện Biên, Lai Châu được thực hiện khá tốt, song cần nghiên cứu cách thức tổ chức phù hợp để phát huy điểm mạnh của quản lý lâm nghiệp cộng đồng (Lương Thị Thu Hằng và cộng sự, 2015, tr.69).

Hệ thống văn bản về cơ chế, chính sách đã được Chính phủ ban hành, bổ sung khá đồng bộ, được UBND tỉnh cụ thể hóa trên cơ sở quy định của pháp luật, phù hợp với điều kiện thực tiễn đã kịp thời tháo gỡ những tồn tại, vướng mắc trong quá trình thực hiện các dự án thủy điện. Việc thực hiện dự án di dân tái định cư thủy điện Sơn La, Lai Châu là điều kiện thuận lợi để sắp xếp lại dân cư, điều chỉnh cơ cấu sản xuất, phân bổ lao động gắn với thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo, xây dựng nông thôn trên địa bàn tỉnh. Quá trình triển khai thực hiện dự án di dân tái định cư thủy điện được sự đồng thuận cao của Đảng bộ, chính quyền và nhân dân các dân tộc trong huyện. Đây là điều kiện thuận lợi có ý nghĩa quan trọng, góp phần hoàn thành nhiệm vụ di dân, tái định cư dự án thủy điện trên địa bàn Tây Bắc.

#### *- Một số hạn chế*

Việc tái định cư thủy điện ở miền núi nói chung và Tây Bắc nói riêng thường gặp khó khăn về đảm bảo đất đai canh tác. 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. Về nguyên tắc, công tác di dân tái định cư vẫn phải đảm bảo ổn định đời sống người dân tái định cư nhanh và bền vững về sinh kế, môi trường. Tuy nhiên, trong một số trường hợp vẫn tồn tại nhiều quy định chồng chéo và thay đổi liên tục, khiến công tác tái định cư ảnh hưởng đến đời sống của người dân. Điều này một phần là do các địa phương không chủ động 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.

Trong quá trình triển khai các chính sách đất đai ở Tây Bắc, công tác giao đất, giao rừng và việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng được giao đất đã triển khai và đạt tới 90% hộ được đền bù và cấp. Tuy nhiên việc tiến hành chưa đồng bộ và còn khá nhiều khúc mắc cần giải quyết. Một số cán bộ trực tiếp giao đất, giao rừng cho dân chưa nắm vững cách xác định trạng thái rừng hoặc đơn giản hoá việc xác định trạng thái rừng, nên việc phân chia lợi ích từ rừng sau này đối với hộ gia đình khó chính xác và không khách quan. Vẫn có

sự chưa rõ ràng trong việc quy định rừng phòng hộ có 3 cấp: Rất xung yếu, xung yếu, ít xung yếu, trong khi đó, theo Quyết định số 08/QĐ-TTg (2001) của Thủ tướng Chính phủ về quy chế quản lý 3 loại rừng, rừng phòng hộ chỉ phân thành 2 cấp: rất xung yếu và xung yếu.

Quyền hưởng lợi từ rừng đối với người được giao rừng tùy thuộc vào từng loại rừng, nhưng việc phân định ranh giới giữa rừng sản xuất với rừng phòng hộ ở một số địa phương chưa rõ nên việc xác định quyền hưởng lợi của người nhận rừng gặp khó khăn, nhất là trường hợp rừng được giao là rừng phòng hộ rất xung yếu. Vì theo nguyên tắc, rừng phòng hộ rất xung yếu không được phép khai thác hoặc chỉ được khai thác với cường độ nhỏ, lợi ích kinh tế thấp, ảnh hưởng đến thu nhập của hộ gia đình.

Bên cạnh đó, việc xác định trạng thái rừng trên thực địa ở một số nơi còn giản đơn, chủ yếu do cán bộ kiểm lâm địa bàn tự xác định và ghi vào hồ sơ giao đất, người dân không biết và không quan tâm đến, từ đó gây khó khăn khi quy định quyền hưởng lợi. Tuy vậy, hiện nay chưa có quy định rõ quyền hưởng lợi khi hộ gia đình được giao rừng có trữ lượng ở mức trung bình và giàu; chưa quy định cụ thể chính sách hưởng lợi từ rừng đối với hộ nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp. Chưa quy định quyền hưởng lợi cụ thể trường hợp hộ gia đình được giao đất trồng quy hoạch rừng phòng hộ nhưng Nhà nước đầu tư vốn trồng và chăm sóc rừng, hộ gia đình bỏ công trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng. Việc quy định không được canh tác cây ngắn ngày trên đất lâm nghiệp trong thời gian cây rừng chưa khép tán ở một số địa phương có yếu tố tích cực trong việc bảo vệ và phát triển rừng, nhưng cũng ảnh hưởng đến việc sản xuất lương thực của hộ gia đình, có hộ gia đình thiếu từ 3 - 5 tháng lương thực, trong khi đó, theo Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg *Về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán đất lâm nghiệp*, tại Điều 9.5: Người được giao đất lâm nghiệp có quyền sử dụng tối đa 20% diện tích đất chưa có rừng để canh tác cây nông nghiệp.

Chính sách ở các công trình dự án tái định cư có sự khác nhau, tạo nên sự thiếu thống nhất trong quản lý và thực thi chính sách, nảy sinh tư tưởng so sánh quyền lợi trong dân, ảnh hưởng đến công bằng xã hội. Chính phủ ban hành các chính sách riêng cho mỗi công trình dự án dẫn đến các chính sách phục hồi sinh kế sau tái định cư tại các công trình thủy điện, thủy lợi đến nay thiếu thống nhất, mỗi dự án có mức đền bù, hỗ trợ khác nhau dẫn đến thiếu công bằng trong công tác đền bù và hỗ trợ.

Chính sách đền bù, tái định cư mới chỉ dừng ở việc đền bù 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 từ vị trí kinh doanh, đánh bắt cá, từ sản phẩm rừng... chưa được tính đến. Trong khi, đây lại là điểm rất quan trọng đối với đời sống người dân. Bên cạnh đó, công tác quy hoạch và dự báo về nhu cầu tái định cư không được đặt ra đúng với vai trò nên càng làm cho việc bố trí tái định cư lúng túng. Thêm vào đó, nguyên tắc bồi thường và hỗ trợ, quản lý giá đất còn bất cập, cần có sự tham gia của các tổ chức định giá độc lập nhằm xây dựng khung giá đất khách quan, phù hợp với thị trường và bảo đảm quyền lợi của người bị thu hồi đất. Cơ chế chia sẻ lợi ích nhằm cải thiện chất lượng cuộc sống hậu tái định cư cần được cân nhắc để lồng ghép vào các quy định hiện hành. Cần phải bổ sung quy định buộc chủ đầu tư phải đền bù các công trình văn hóa, tâm linh, công cộng,... Sửa đổi các chính sách hỗ trợ tái định cư theo hướng lâu dài và có kế hoạch tổng thể, dài hạn. Kéo dài thời gian phản hồi ý kiến của người dân đối với dự án. Cho đến nay, vẫn còn thiếu các văn bản quy định vai trò của người dân trong quá trình ra quyết định thu hồi đất.

Về mặt văn hóa dân tộc, hình thức di cư xen ghép có nhược điểm lớn là làm hạn chế các quan hệ dòng tộc hoặc quan hệ thân thuộc tại nơi ở mới, mặc dù Ban quản lý di dân tái định cư tạo điều kiện để các hộ có quan hệ họ hàng tự đăng ký cùng di chuyển, song quỹ đất còn nhỏ lẻ và phân tán nên không đáp ứng hết được nguyện vọng của người dân. Có những điểm tái định cư xen ghép hai dân tộc trở lên cùng sinh sống, do có tập quán canh tác và sử dụng đất khác nhau nên xảy ra mâu thuẫn trong cộng đồng và khó khăn trong việc xây dựng hương ước về quản lý và sử dụng đất đai (Nguyễn Ngọc Thanh, 2018).

Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong những năm qua, ngành đã chú trọng chỉ đạo thực hiện công tác quy hoạch và đến nay đã cơ bản hoàn thành quy hoạch phát triển nông, lâm, ngư nghiệp ở các vùng sinh thái giai đoạn 2006 - 2010; hoàn chỉnh phương án phát triển sản xuất ở các khu tái định cư của đồng bào phải di chuyển phục vụ xây dựng các công trình thủy điện lớn như Sơn La, Lai Châu. Các mô hình và biện pháp thực hiện dù còn một vài yếu tố chưa thực sự phù hợp với đặc trưng sinh thái và điều kiện sinh hoạt thực tế, nhưng cũng cho thấy khả năng hạn chế du canh, du cư khi các chính sách khuyến nông đem lại những cải thiện trong sản xuất và đời sống của đồng bào DTTS miền núi Tây Bắc.

Bên cạnh những vấn đề nói trên còn có 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 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

(Anh, 2015).

#### 4.3. Kiến nghị

Để khắc phục những hạn chế nêu trên trong quá trình triển khai chính sách đất đai ở vùng miền núi Tây Bắc nhằm ổn định đời sống và sản xuất của nhân dân, nghiên cứu đưa ra một số khuyến nghị như sau:

*Thứ nhất*, vấn đề đất đai vùng đồng bào DTTS có những đặc trưng riêng biệt, nhất là trong thời điểm triển khai công tác đền bù tái định cư, vì vậy cần có hệ thống chính sách đồng bộ ở tầm quốc gia về di dân tái định cư cho các dự án thủy điện và chính sách đất đai cho đồng bào miền núi gắn với điều kiện đời sống thực tế. Chính sách này cần phân cấp mạnh cho cơ sở, quy định rõ nguồn vốn tái định cư, cả người dân di dời và người dân sở tại cần được tham gia thảo luận trực tiếp vào quá trình tái định cư theo nguyên tắc dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra và dân được hưởng. Ở miền núi, vùng sâu vùng xa, do dân trí chưa cao nên dễ xảy ra những tiêu cực, đòi hỏi ngoài chính sách, cơ chế quy trình chặt chẽ, còn phải có sự quan tâm thường xuyên đối với hoạt động kiểm tra, giám sát, báo cáo và xử lý kịp thời giữa các cấp để hạn chế những sai phạm trong vấn đề đất đai đã xảy ra trong thời gian qua ở một số địa phương.

*Thứ hai*, để chính sách đất đai vùng tái định cư đồng bào DTTS triển khai một cách hiệu quả, cần khuyến khích tái định cư tự nguyện phù hợp với đặc điểm văn hóa của các dân tộc, góp phần cải thiện cuộc sống cho cộng đồng dân sở tại, hạn chế được những xung đột về văn hóa và phong tục tập quán giữa các cộng đồng, thực hiện chính sách đoàn kết các dân tộc của Đảng và Nhà nước. Muốn vậy, người dân cần được thông tin đầy đủ và kịp thời về chính sách đền bù và kế hoạch của dự án. Ngoài ra, cần khuyến khích các hộ tái định cư tự lập phương án sản xuất phù hợp theo quy hoạch phê duyệt.

*Thứ ba*, cần chú trọng việc giải quyết vấn đề nước và đất sản xuất cho các hộ tái định cư vì đây là hai yếu tố quyết định đến việc ổn định và phát triển sản xuất cho các hộ, cũng như hộ dân người địa phương sở tại. Đất đai và nương rẫy là nguồn sinh kế và an ninh lương thực của đồng bào dân tộc. Vì vậy, khi lập và phê duyệt kế hoạch tái định cư, cần đảm bảo cho cả cộng đồng dân đến định cư và cộng đồng dân sở tại ổn định cuộc sống

#### 5. Kết luận

Chính sách về đất đai là một phần tất yếu góp phần cải thiện chất lượng cuộc sống và mang lại các cơ hội mới cho cộng đồng dân cư, đặc biệt là cộng đồng tái định cư thủy điện ở Tây Bắc, giúp các hộ gia đình thích ứng với nơi ở mới được an toàn. Tuy nhiên, những thách thức trong thực tế triển khai chính sách đất đai ở một địa bàn có nhiều đối tượng dễ bị tổn thương như miền núi Tây Bắc luôn phức tạp và gặp những khó khăn không nhỏ.



Muốn hiểu được lợi ích và thách thức của chính sách về đất đai và đưa ra các giải pháp thích nghi với các thay đổi về kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường, cần có sự quan tâm trao đổi của các nhà nghiên cứu, nhà hoạch định chính sách cho việc định hướng chính sách nói chung ở khu vực miền núi trong giai đoạn tiếp theo. Hiện nay, Nhà nước đã quan tâm nghiên cứu nhằm tìm hiểu và rút ra những

bài học kinh nghiệm trong quá khứ để góp phần cải thiện chính sách đất đai, trong đó có thực hành tái định cư ở vùng Tây Bắc. Những nghiên cứu về chính sách đất đai mang tính đặc thù cho cộng đồng DTTS quan trọng và cần thiết nhằm góp phần ổn định chính trị, tăng cường khối đại đoàn kết dân tộc cũng như củng cố niềm tin của đồng bào DTTS đối Đảng và Nhà nước.

### Tài liệu tham khảo

- Anh, Đ. N. (2015, 4 tháng 4). Chính sách di dân tái định cư dự án thủy điện từ góc độ xã hội học. *Báo Xây dựng*.
- Hằng, L. T. T., & cộng sự. (2015). *Nghiên cứu về luật tục của các dân tộc thiểu số và chính sách đất rừng ở Việt Nam*. Báo cáo dự án.
- Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam khóa IX, kỳ họp thứ 3. *Luật Đất đai năm 1993*. Thông qua ngày 14 tháng 7 năm 1993.
- Quyết định *Phê duyệt đề án thực hiện chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt, bố trí sắp xếp ổn định dân cư và hỗ trợ tín dụng cho đồng bào dân tộc thiểu số hộ nghèo ở xã, bản đặc biệt khó khăn*. Trong tài liệu lưu trữ số 2411/QĐ-UBND, ban hành ngày 11/9/2017.
- Thanh, N. N. (2018). Tác động của chính sách giao đất giao rừng đối với người dân tái định cư thủy điện Sơn La ở huyện Quỳnh Nhai, tỉnh Sơn La. *Tạp chí Dân tộc học*, (Số 2).
- Thủ tướng Chính phủ. *Chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện*. Trong Quyết định 06/2019/QĐ-TTg ngày 1/2/2019 sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014
- Trương, Đ. M., & Sikor, T. (2000). *Lúa nếp, ruộng tập thể; Phát triển cộng đồng của người Thái Đen*. (Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường). Hà Nội, 52.
- Ủy ban Nhân dân tỉnh Sơn La. (2017). *Báo cáo kết quả thực hiện công tác di dân, tái định cư năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018*. Sơn La.

## SOME ISSUES OF LAND POLICY RESEARCH IN NORTHWESTERN ETHNIC MINORITIES REGION

Hoang Phuong Mai

Institute of Anthropology  
Email: [maihp.vass@gmail.com](mailto:maihp.vass@gmail.com)

Received: 10/8/2019  
Reviewed: 15/8/2019  
Revised: 30/8/2019  
Accepted: 25/9/2019  
Released: 30/9/2019

DOI:  
<https://doi.org/10.25073/0866-773X/324>

### Abstract

The State's land policy for ethnic minorities areas is special importance in migration and resettlement when hydropower projects are implemented. The process of amending and supplementing the Land Law represents the State's relentless efforts to overcome inadequacies, especially in ethnic minorities areas in the Northwest. The implementation of land policies has contributed to economic development and poverty reduction. However, besides the achievements, there are still limitations, so it is necessary to conduct policy studies to grasp the aspirations of the affected ethnic communities, so that the land policy can be completed and more effective.

### Keywords

Land policy; Ethnic minority; Northwest region; Hydropower resettlement.