

## CHÍNH SÁCH TRONG QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN VÙNG BIÊN GIỚI CỦA NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO<sup>1</sup>

TS. Vương Ngọc Thi

Viện Dân tộc học

Email: [vuongngocthi@gmail.com](mailto:vuongngocthi@gmail.com)

**Tóm tắt:** Bài viết tổng quan các tài liệu quốc tế để làm rõ các chính sách chính của nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào liên quan đến quản lý và phát triển vùng biên giới. Bài viết phân tích theo ba nội dung chính gồm: Chính sách phát triển nông thôn qua xóa bỏ du canh du cư và bảo vệ rừng (điểm tập trung và tái định cư, quy hoạch và phân bổ đất đai, phát triển cây trồng thương nghiệp), chính sách biến tài nguyên thiên nhiên thành nguồn lực phát triển và thoát nghèo (phát triển đập thủy điện, khai thác mỏ quặng, trồng cây cao su), và chính sách phát triển kinh tế biên giới (đặc khu kinh tế và tam giác kinh tế biên giới). Đồng thời, bài viết trình bày một số tác động của các chính sách nói trên đến đời sống của người dân, đặc biệt là người dân tộc thiểu số vùng biên giới.

**Từ khóa:** Chính sách, quản lý, phát triển, biên giới, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào.

**Abstract:** The article reviews international studies to clarify the central policies of the Lao People's Democratic Republic related to border management and development. It includes three main areas: rural development policy through eliminating shifting cultivation and forest protection (focus points and resettlement, land planning and allocation, and commercial crop development), policies to turn natural resources into resources for development and poverty reduction (such as hydropower dam construction, mineral exploitation, and rubber plantations), and border economic development policies (including special economic zones and border economic triangles). Additionally, the article presents some impacts of these policies on people's lives, particularly ethnic minorities in border areas.

**Keywords:** Policy, management, development, border, Lao People's Democratic Republic.

Ngày nhận bài: 2/7/2024; ngày gửi phản biện: 12/7/2024; ngày duyệt đăng: 20/8/2024.

### Mở đầu

Cuối những năm 1980, nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào (dưới đây viết tắt là Lào) rơi vào cuộc khủng hoảng nghiêm trọng về kinh tế - xã hội. Trước tình hình đó, Đảng và Nhà

<sup>1</sup> Bài viết này là kết quả nghiên cứu của Đề tài khoa học cấp Bộ (2023-2024): “Nghiên cứu chính sách phát triển kinh tế cho một số tộc người ở vùng biên giới Việt Nam - Lào tại tỉnh Quảng Nam hiện nay”, do TS. Trần Hồng Thu làm Chủ nhiệm, Viện Dân tộc học chủ trì.

nước Lào đã đưa ra nhiều cải cách để đất nước phát triển theo định hướng kinh tế thị trường, ban hành và hệ thống hóa nhiều nghị định, điều luật liên quan đến quyền tài sản và quản lý tài nguyên thiên nhiên, trong đó đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng của tài nguyên thiên nhiên đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Việc bảo tồn và phục hồi môi trường được đặt ở vị trí cốt lõi trong chiến lược phát triển đất nước. Trong chiến lược đó, vùng cao của Lào với sinh kế chính là hoạt động du canh, canh tác nương rẫy được cho là nguyên nhân chính của tình trạng suy thoái đất đai. Một số biện pháp giảm nghèo và bảo vệ môi trường được Nhà nước thực hiện thông qua việc tập trung dân cư vùng cao, phân loại đất đai, quy hoạch sử dụng đất, bảo vệ rừng và các khu bảo tồn quốc gia (Lestrelin và Giordano, 2007). Lào xác định hai mục tiêu chính để đạt mục tiêu thoát khỏi danh sách những quốc gia nghèo nhất trên thế giới trước năm 2025: (1) Biến Lào từ một quốc gia nội lục trở thành vùng đất kết nối với các quốc gia ASEAN và Trung Quốc, tầm nhìn về kết nối cơ sở hạ tầng này đã được Chính phủ Lào kết hợp trong Chiến lược tăng trưởng quốc gia và xóa đói giảm nghèo cũng như nhấn mạnh tại nhiều hội nghị thượng đỉnh khu vực và tiểu khu vực khác nhau; (2) Tận dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên của mình, đặc biệt là tài nguyên thủy điện, khoáng sản và nguồn đất được cho là sử dụng kém hiệu quả ở vùng cao để thu hút nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các dự án quy mô lớn nhằm chuyển đổi nguồn tài nguyên thiên nhiên theo định hướng thị trường và đánh thuế (Weiliang, 2022). Những chính sách chủ yếu từ hai chiến lược phát triển kinh tế này bao gồm: thu hồi đất cho các dự án thủy điện, trồng cao su, phát triển các đặc khu kinh tế, khu tam giác kinh tế biên giới, thương mại biên giới và khai thác quặng, trong đó khu vực ảnh hưởng chính là vùng biên giới của Lào.

Bài viết được thực hiện trên cơ sở tổng quan một số nghiên cứu quốc tế xuất bản trong hai thập niên trở lại đây về các chính sách liên quan đến việc quản lý và phát triển vùng biên giới của Lào. Lào là quốc gia láng giềng có chung hơn 2.300km đường biên giới với Việt Nam, bởi vậy việc tìm hiểu về các chính sách quản lý và phát triển kinh tế vùng biên giới của Lào có ý nghĩa thực tiễn quan trọng đối với Việt Nam. Bài viết phân tích các chính sách chính của Lào liên quan đến quản lý và phát triển vùng biên giới, cũng như những tác động của những chính sách này đến người dân ở vùng biên. Bài viết tập trung vào ba nội dung chính: (1) Quan điểm phát triển nông thôn thông qua xóa bỏ du canh du cư và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên rừng ở vùng cao của Lào và các chính sách chính được triển khai liên quan đến quan điểm này, bao gồm điểm tập trung và tái định cư, quy hoạch và phân bổ đất đai, phát triển cây trồng thương mại; (2) Làm rõ quan điểm biến tài nguyên thiên nhiên thành nguồn lực phát triển và thoát nghèo, chủ yếu thông qua các chính sách thu hút đầu tư nước ngoài cho các dự án xây đập nước, trồng cao su và cây kinh tế khác ở khu vực vùng cao và biên giới; (3) Các chính sách phát triển kinh tế trực tiếp liên quan đến khu vực biên giới, bao gồm các đặc khu kinh tế, vùng tam giác biên giới. Trên cơ sở đó bài viết cũng nêu lên một số tác động của các quan điểm, chính sách nói trên đối với đời sống của người dân, đặc biệt là người dân tộc thiểu số ở vùng biên giới.

## 1. Chính sách phát triển nông thôn thông qua xóa bỏ du canh du cư và bảo vệ rừng

Từ năm 1975, chính sách phát triển nông thôn ở Lào có hai mục tiêu chính: cung cấp các dịch vụ như y tế, giáo dục, chợ dân sinh cho dân cư ở các khu vực vùng sâu vùng xa và xóa bỏ du canh nhằm mục đích ổn định các cộng đồng dân cư, cải thiện môi trường kinh tế xã hội, nâng cao năng suất tài nguyên, giảm thiểu sự suy thoái tài nguyên thiên nhiên (Lestrelin và Giordano, 2007). Các chính sách hiện thực hóa quan điểm này bao gồm: chính sách *điểm tập trung* và *tái định cư*, chính sách *quy hoạch và phân bổ đất đai*, chính sách *phát triển cây trồng thương mại* được thực hiện ở vùng cao của Lào.

### 1.1. Chính sách điểm tập trung và tái định cư

Chính sách *điểm tập trung* có mục tiêu là di chuyển những ngôi làng xa xôi đến các địa điểm dễ tiếp cận hơn nhằm thuận tiện trong cung cấp các cơ sở hạ tầng và dịch vụ của Nhà nước. Trong bối cảnh nguồn lực hạn chế, việc di chuyển các ngôi làng được coi là thực tế hơn so với việc mở đường đến các vùng sâu, vùng xa (Castella và cộng sự, 2013). Ở cấp quốc gia, chính sách này có tác động rất lớn đến dân cư vùng cao. Năm 1998, cách tiếp cận *điểm tập trung* được đưa ra trong Chương trình Phát triển Nông thôn quốc gia, trong đó ủng hộ việc sát nhập 1.200 ngôi làng và phát triển dịch vụ nhà nước tại các địa điểm mới tương ứng (Evrard và Goudieau, 2004 - dẫn theo Lestrelin, 2011). Bên cạnh những câu chuyện thành công, nhiều nghiên cứu đã báo cáo về những hậu quả nghiêm trọng, bao gồm tình trạng thiếu đói gia tăng, nợ kinh niên, gia tăng tỷ lệ tử vong và đánh mất bản sắc văn hóa (Evrard và Goudineau, 2004 - dẫn theo Lestrelin và Giordano, 2007). Cũng có những quan sát nhận định rằng việc di dời các nhóm dân tộc nhất định đến các điểm tập trung có tính chủ đích, ví dụ như cộng đồng người Hmông ở tỉnh Bokeo thường được tái định cư gần bản người Khơ Mú, nhằm hạn chế ảnh hưởng chính trị và xã hội của họ ở khu vực biên giới nhạy cảm này (Friederichsen và Neef, 2010).

Bên cạnh chính sách *điểm tập trung*, Chính phủ Lào đồng thời cũng đưa ra kế hoạch *tái định cư* nhằm mục đích xóa bỏ du canh du cư và sản xuất thuốc phiện. Trong nửa đầu thập niên 2010, Chính phủ Lào khẳng định việc định cư của người dân là ưu tiên phát triển then chốt của vùng cao và hướng đến xóa bỏ hoàn toàn hình thức du canh du cư vào năm 2010 (Lestrelin và Giordano, 2007). Tuy nhiên, trong thực tế việc tái định cư không phải lúc nào cũng đi kèm với phát triển cơ sở hạ tầng và tạo dựng sinh kế mới phù hợp, khiến cho hoạt động du canh được tái hiện tại các khoảnh đất dọc theo các trục đường giao thông. Thêm vào đó, áp lực dân số do gia tăng dân số tự nhiên dẫn tới thâm canh nông nghiệp với thời gian đất bỏ hóa bị rút ngắn từ 10 năm xuống còn 2-3 năm, gây ra tình trạng suy thoái đất nghiêm trọng. Sự đa dạng và độ giàu của rừng giảm dần cùng với mức độ tiệm cận với đường giao thông (Castella và cộng sự, 2013). Mặc dù có những hạn chế như đã nêu trên, về cơ bản người dân ở vùng sâu, vùng xa của Lào thường nhìn nhận một cách tích cực về việc tái định cư của họ đến các khu vực dễ tiếp cận dịch vụ hơn (Lestrelin và Giordano, 2007).

## **1.2. Chính sách quy hoạch và phân bổ đất đai**

Chính phủ Lào đã ban hành một số quy định để làm rõ các quyền đất đai, thiết lập ranh giới giữa đất nông nghiệp và đất rừng, thúc đẩy thâm canh và hạn chế việc phá rừng cũng như thoái hóa đất được cho là bắt nguồn từ hoạt động du canh truyền thống của các dân tộc thiểu số. Những năm 1990, *Chương trình giao đất, giao rừng* được thực hiện trên phạm vi toàn quốc thông qua việc khoanh vùng, phân loại các loại đất có mục đích sử dụng khác nhau ở cấp độ làng và phân bổ đất đai cho từng hộ gia đình. Năm 2005, chương trình này đã được thực hiện ở 2/3 số làng trên cả nước (GoL, 2005 - dẫn theo Lestrelin, 2011). Chương trình này tạo thành những điểm dân cư tập trung ở các vùng đất thấp được phân định rõ ràng và dọc theo các tuyến giao thông chính, để lại phần lớn không gian không có người ở được bao phủ bởi rừng và quản lý bởi Nhà nước (Vandergeest, 2003).

Nghiên cứu tại các ngôi làng tái định cư tại khu vực vùng cao có thành phần dân tộc chủ yếu là người dân tộc thiểu số cho thấy việc tiến hành phân loại và giao đất đã hạn chế phần lớn khả năng tiếp cận của người dân đến nguồn đất đai và tài nguyên (Lestrelin, 2011; Castella và cộng sự, 2013). Ví dụ, tại Ban Lak Sip, nơi người Khơ Mú chiếm số đông, chương trình giao đất đã thực hiện từ năm 1995, diện tích dành cho các hoạt động nông nghiệp là 136ha (31% diện tích đất làng), trong khi các loại rừng bảo tồn, rừng cấm, rừng sản xuất tách biệt khỏi mục đích sản xuất nông nghiệp là 281ha (65% diện tích đất làng). Đất nông nghiệp sau đó được phân cho các hộ gia đình, mỗi hộ không có quá ba mảnh ruộng. Ở cấp độ hộ gia đình, việc giao đất này đã làm giảm khoảng 1/3 diện tích đất trồng, từ 3,9ha xuống 2,7ha. Các cư dân Ban Lak Sip vẫn tiếp tục hoạt động du canh với thời gian luân khoảnh ngắn hơn (chỉ trong 2 năm). Đồng thời, người dân vẫn tiếp tục canh tác và chăn nuôi trong vùng rừng cấm vốn trước đây thuộc diện tích đất canh tác cũ của họ (Lestrelin, 2011).

Trên thực tế, chương trình phân bổ và giao đất nhận được sự hoan nghênh từ đa số nông dân. Trên một đất nước từng chứng kiến nhiều bất ổn trong hơn nửa thế kỷ, việc được chứng nhận về quyền sở hữu đất đai đã mang lại cảm giác an toàn cho người dân (Vandergeest, 2003). Khi thực hiện, chính sách này cũng tương đối thành công nếu xét ở mức độ đáp ứng mục tiêu bảo tồn độ che phủ rừng, khiến nông dân chuyển đổi từ hình thức canh tác du canh sang sản xuất định canh định cư và phát triển sản xuất theo định hướng thị trường. Tuy nhiên, khi các quy định của Nhà nước được triển khai dưới địa phương, nếu chúng không phù hợp với sự phức tạp và đặc thù của địa phương thì sẽ tạo ra những sự phản kháng và bất hợp tác từ phía người dân như trường hợp làng Khơ Mú nêu trên (Lestrelin, 2011). Bên cạnh đó, chính sách này cũng gây ra những vấn đề nghiêm trọng trong đảm bảo an ninh lương thực ở địa phương, sụt giảm năng suất cây trồng, sự gia tăng đáng kể khối lượng công việc của người dân và sự khan hiếm nguồn lâm sản ngoài gỗ ở vùng lân cận các khu định cư (Castella và cộng sự, 2013). Chương trình này cũng được cho là nguyên nhân làm nảy sinh nhiều cuộc di cư và xung đột tài nguyên không đáng có. Đối với nhiều dân tộc thiểu số thì quá trình giao đất, giao rừng không đem lại

cho họ sự đảm bảo về quyền sở hữu mà là sự bất an khi những hoạt động nông nghiệp vẫn thường làm bị coi là bất hợp pháp (Vandergeest, 2003).

Trước và đầu những năm 2000, ngày càng nhiều nghiên cứu phê phán quan điểm về tác hại của du canh du cư đối với tài nguyên rừng, đất và nước ở vùng cao. Thay vào đó, những nghiên cứu này cho rằng khai thác gỗ thương mại mới là nguyên nhân chính gây ra sự suy giảm diện tích rừng ở Lào, cũng như các đập thủy điện là nguyên nhân chính dẫn đến biến đổi và suy thoái tài nguyên nước. Bên cạnh đó, đối với một nước có mật độ dân số thấp như Lào, du canh du cư còn có thể tác động tích cực đến việc duy trì sự đa dạng sinh học rừng. Việc quy hoạch và phân bổ đất đai biến vùng cao Lào từ một cảnh quan đa chức năng phức hợp trở thành một bên là đất để phát triển kinh tế và một bên là đất để bảo vệ môi trường (Castella và cộng sự, 2013). Từ đó, Nhà nước Lào đã tìm kiếm một quy trình thay thế linh hoạt hơn, ví dụ như Bộ Nông nghiệp và Lâm nghiệp đã không còn thực thi nghiêm ngặt những hạn chế đối với người du canh ở những nơi không đủ đất có sẵn cho nông nghiệp dài ngày (Vandergeest, 2003).

### ***1.3. Chính sách phát triển cây trồng thương mại***

Trong nỗ lực hạn chế du canh du cư, chính sách của Chính phủ Lào tập trung vào phát triển lúa nước vùng thấp, cây nông sản thương mại hoặc các đồn điền. Việc phát triển số lượng lớn thủy điện ở Lào gây ra sự hạn chế diện tích cây lúa ở vùng thấp, đồng thời dẫn tới áp lực lên tài nguyên vùng cao khi người dân sử dụng các khu vực này làm khu trồng trọt thay thế. Trong khi sản xuất các cây trồng thương mại có thể mở ra cơ hội cho một số nông dân, nó mang lại sự rủi ro và không chắc chắn cho nhiều người khác. Người nghèo thường mắc nợ khi đầu tư trồng cây thương mại, đồng thời họ thường gặp phải tình trạng giá thị trường giảm hoặc thiếu người mua (Cavallo và cộng sự, 2008). Nhiều dự án khuyến khích cây trồng thương mại do Chính phủ thực hiện, ví dụ như cà phê và đậu tương, đã thất bại do hạn chế về khả năng tiếp cận thị trường và khả năng cạnh tranh so với các nước láng giềng như Trung Quốc, Việt Nam và Thái Lan (Friederichsen và Neef, 2010).

Trên thực tế, các nghiên cứu cho thấy hội nhập thị trường ở vùng cao có xu hướng chuyên canh một loại cây trồng, được thúc đẩy bởi sự bùng nổ gia tăng thu nhập trong một thời gian ngắn hạn nhưng cũng đi kèm với nhiều rủi ro (Friederichsen và Neef, 2010). Một ví dụ điển hình là trường hợp cây ngô lai được trồng ở vùng cao Bắc Lào. Cây ngô lai mang lại thu nhập bằng tiền mặt và cần ít sức lao động hơn so với việc trồng lúa. Tuy nhiên, ngày càng có nhiều bằng chứng tiêu cực đối với sự mở rộng diện tích trồng ngô lai tại đây. Việc trồng ngô lai đã không đáp ứng tiêu chí phát triển kinh tế xanh do có ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường (làm suy thoái đất rừng do chính quyền không hạn chế trồng ngô ở những khu vực có rừng) và tính bền vững kinh tế - xã hội (sự khác biệt giữa các hộ gia đình, tăng rủi ro kinh tế, nợ nần và mất an ninh lương thực). Du canh du cư trên thực tế vẫn là nguồn cung cấp thực phẩm chính và là một mạng lưới an toàn thiết yếu cho người dân trước những rủi ro không lường trước được, bao gồm mất mùa hoặc biến động giá cả (Kallio và cộng sự, 2019).

Nghiên cứu của Kallio và các cộng sự (2019) ở hai làng vùng cao Bắc Lào cho thấy ở các địa phương này, cây ngô lai đã được trồng với số lượng lớn vào những năm 2013 và giảm đi đáng kể vào năm 2016. Để tìm kiếm dòng tiền thay thế do sự suy giảm của việc canh tác ngô lai, người dân đã thử nghiệm trồng một số loại cây trồng thương mại khác như gừng, bắp cải, ớt, sắn, vừng. Các loại cây này đều trải qua chu kỳ bùng nổ và phá sản tương tự như cây ngô lai. Các chiến lược phát triển nông nghiệp giai đoạn 2011-2020 đã không dẫn đến giảm nghèo và thực hành nông nghiệp xanh, không cải thiện an ninh lương thực một cách đồng đều, cũng như không chấm dứt hoạt động du canh du cư truyền thống. Các nhà khoa học do đó đề xuất tích hợp một hệ thống đa dạng các cây trồng thương mại cùng với lâm nghiệp và thực hành hình thức du canh bỏ hoang luân canh dài hạn để đạt được mục tiêu phát triển nông nghiệp bền vững ở vùng cao nước Lào (Kallio và cộng sự, 2019).

## **2. Chính sách chuyển đổi tài nguyên thiên nhiên thành nguồn lực cho thoát nghèo và phát triển**

Theo *Chương trình Xóa đói giảm nghèo quốc gia* của Lào, việc đầu tư vào các dự án quy mô lớn sẽ góp phần tạo ra của cải thông qua việc chuyển đổi tài nguyên thiên nhiên và đánh thuế. Đây cũng là chính sách kéo dài hơn một thập kỷ của Lào. Trong đó, đất đai là một vấn đề gây tranh cãi, do các dự án đầu tư lớn thường yêu cầu những vùng đất rộng để phát triển cơ sở hạ tầng (Weiliang, 2022). Dưới đây là các phân tích về một số dự án được cho là đem lại lợi ích kinh tế lớn nhất cho Lào, tuy nhiên cũng đòi hỏi thu hồi một diện tích đất đai lớn, bao gồm dự án xây dựng đập thủy điện, khai thác quặng và các đồn điền cao su. Các dự án này chủ yếu diễn ra ở vùng cao, nằm trong hoặc sát với khu vực biên giới của Lào.

### **2.1. Các dự án thủy điện**

Phát triển thủy điện được xác định là một trong những phương tiện quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tạo ra doanh thu cho Lào, bởi nguồn nước dồi dào đóng góp 43% lượng nước chảy trong lưu vực sông Mê Kông. Với vị trí trung tâm của tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng, Lào có lợi thế trong việc xây dựng thị trường năng lượng quốc gia dựa trên những thỏa thuận thương mại song phương với các quốc gia láng giềng. Giữa những năm 1990 đến đầu những năm 2000, Lào chứng kiến quá trình chuyển đổi nhanh chóng từ một nền kinh tế do Nhà nước lãnh đạo sang sở hữu tư nhân trong phát triển thủy điện. Mô hình BOT (xây dựng - vận hành - chuyển giao) được Ngân hàng Thế giới và các nhà đầu tư thúc đẩy, trong đó các nhà đầu tư tư nhân giải quyết các khâu tài chính, thiết kế, xây dựng và vận hành một dự án công với thời gian 20 - 50 năm, sau đó nhượng lại quyền cho Nhà nước (Tran và Surhadiman, 2020).

Các đập thủy điện chính của Lào sản xuất một lượng lớn năng lượng chủ yếu cho phát triển công nghiệp, điện khí hóa nông thôn và xuất khẩu (Tran và Surhadiman, 2020). Theo tuyên bố của Thứ trưởng Bộ Năng lượng và Mỏ Lào - Sinava Souphanouvong: “Lào sẽ xây dựng 100 đập trên khắp đất nước vào năm 2030, trong đó có 78 đập đã đi vào hoạt động và

có khả năng sản xuất 9.972 MW điện” (Hunt, 2020 - dẫn theo Weiliang, 2022). Thái Lan là một đối tác mua điện lớn nhất của Lào, với tổng mua 3.877MW, chiếm 9,16% tổng lượng tiêu thụ của nước này (Rujivanarom, 2019 - dẫn theo Weiliang, 2022). Thủy điện là một trong những lĩnh vực trọng điểm mà Trung Quốc đã sớm chiếm lĩnh tại Lào, do nước này có công nghệ, vốn và công nhân lành nghề với chi phí xây dựng trung bình thấp hơn ít nhất 30% với các đối thủ như doanh nghiệp của Hàn Quốc và Úc (Weiliang, 2022).

Trên thực tế, đất đai và khả năng tiếp cận tài nguyên của người dân ở vùng cao nước Lào, nhất là khu vực biên giới ngày càng bị hạn chế bởi việc cấp quyền sử dụng đất cho thủy điện, khai thác mỏ, lâm nghiệp và trồng trọt (Cavallo và cộng sự, 2008). Việc xây dựng đập thủy điện từ lâu đã bị các nhà môi trường nghi ngờ vì tác hại của nó đến hệ sinh thái địa phương và việc di dời hàng ngàn hộ gia đình cư trú ven sông và kiếm sống ở đó (Weiliang, 2022). Các đập lớn có tác động đáng kể đến sinh kế nông thôn thông qua việc tái định cư, gây tổn thất về nguồn thủy sản và những vấn đề về chất lượng nước nhưng các cộng đồng địa phương chưa được bồi thường thỏa đáng cho những thiệt hại đó (Cavallo và cộng sự, 2008). Thảm kịch vỡ đập Xe Pian Xe Namnoy gây ngập lụt 13 ngôi làng, 71 người thiệt mạng, khoảng 7.000 người mất nhà cửa tại Lào năm 2018 đã đặt lại câu hỏi về khả năng của Chính phủ Lào trong việc quản lý các khu đập thủy điện và can thiệp đối với các nhà đầu tư để đòi quyền lợi cho người dân bị ảnh hưởng (Tran và Surhadiman, 2020). Đập NT2 vốn được quảng bá về sự thành công trong việc bồi thường cho những người bị di dời và mang lại các lợi ích kinh tế lớn cho khu vực vẫn bị chỉ ra là đã gây nhiều ảnh hưởng tiêu cực lâu dài đến đời sống của các cộng đồng dân tộc thiểu số vùng hạ lưu sông mà không có các biện pháp hạn chế hay bồi thường cho họ (Manorom và cộng sự, 2017).

Việc tiếp tục đầu tư lớn vào thủy điện của Lào trong những năm tới là một quyết định có phần bấp bênh, do năng lực thể chế của Lào trong quản lý thủy điện còn hạn chế, cũng như tốc độ phát triển ngày càng tăng của năng lượng thay thế (mặt trời, gió) ở các nước láng giềng như Thái Lan và Việt Nam. Kết quả của cuộc chạy đua trở thành trung tâm năng lượng của khu vực giữa Thái Lan, Trung Quốc và Việt Nam sẽ quyết định xem liệu trong thời gian tới các dự án thủy điện có tiếp tục là nguồn lực đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế quốc gia Lào như hiện tại (Tran và Surhadiman, 2020).

## **2.2. Các dự án khai thác mỏ**

Lào là một trong những quốc gia giàu tài nguyên với hơn 570 mỏ khoáng sản. Kể từ đầu những năm 2000, lĩnh vực khai khoáng của Lào đã nhanh chóng trở thành nguồn thu quan trọng của quốc gia. Các nhà đầu tư nước ngoài tràn vào ồ ạt dẫn đến sự gia tăng số lượng mỏ khai thác và thăm dò, đặc biệt là trong lĩnh vực vàng, đồng, bạc (Hatcher, 2015). Năm 2007, xuất khẩu đồng và vàng chiếm gần 60% tổng kim ngạch xuất khẩu của Lào (Cavallo và cộng sự, 2008). Năm 2010, ước tính có khoảng 150 công ty khai thác mỏ đang hoạt động tại Lào, bao gồm các công ty từ Trung Quốc (56,5%), sau đó là Việt Nam, Thái

Lan, Úc, Hàn Quốc, Canada, Đức, Ấn Độ, Nhật Bản, Anh và Nga (Hatcher, 2015). Năm 2020, hai công ty khai thác mỏ lớn nhất đang hoạt động tại Lào là Phu Bia Mining ở tỉnh Xaysomboun và Lane Xang ở Sepon, Savannakhet (Mottet và Lasserre, 2022). Ước tính đến năm 2025, doanh thu tích lũy của lĩnh vực khai thác mỏ sẽ đạt 2 tỷ USD (United Nations, 2010 - dẫn trong Hatcher, 2015).

Tuy nhiên, bên cạnh tiềm năng và lợi ích, khai thác mỏ cũng mang tới những nguy cơ và tác động đến môi trường, xã hội như: mâu thuẫn xã hội do thiếu sự hợp tác với cộng đồng địa phương, suy thoái môi trường và tăng áp lực lên tài nguyên nước. Điều quan trọng cần nhấn mạnh là các hoạt động khai thác đang diễn ra ở một số vùng nghèo nhất cả nước (Hatcher, 2015). Tại mỏ Phu Kham do công ty Phu Bia Mining vận hành, đã có những căng thẳng nghiêm trọng giữa cộng đồng người Hmông sở tại với các nhân viên trong mỏ, dẫn tới các vụ xả súng diễn ra trong năm 2006 và 2011 (Mottet và Lasserre, 2022). Năm 2005, tại Phú Bia xảy ra vụ tràn hóa chất trên sông Nậm Mô, người dân ở vùng này đã báo cáo các vấn đề về sức khỏe liên quan đến vụ tràn dầu cũng như cá chết ở hạ lưu sông. Cuộc khảo sát năm 2012 thực hiện ở hai làng gần mỏ vàng và đồng Phú Bia cho thấy có 43,5% dân làng bị ảnh hưởng về sức khỏe, 29% cho rằng khai thác mỏ làm suy thoái tài sản của họ và 56% cảm thấy bị ảnh hưởng bởi việc chuyển nhượng đất (Hatcher, 2015).

Trước những bất cập về tình hình khai thác mỏ ở Lào, dưới sự thúc đẩy của Ngân hàng Thế giới, Luật khai thác mỏ mới của Lào được ban hành năm 2008 và sửa đổi năm 2011 bao gồm các nguyên tắc, quy định và biện pháp liên quan đến quản lý hoạt động khai thác mỏ, bảo vệ tài nguyên khoáng sản, giám sát an toàn và bảo vệ môi trường. Luật mới trao quyền thương lượng giữa hai bên cho Chính phủ (Hatcher, 2015). Từ năm 2016, Chính phủ Lào quyết tâm thực hiện các biện pháp ràng buộc đối với lĩnh vực khai thác mỏ, thắt chặt các tiêu chí cấp giấy phép và cắt giảm bớt các công ty trong và ngoài nước đang có mặt trên đất Lào (Mottet và Lasserre, 2022).

### **2.3. Các dự án phát triển cây cao su**

Các dự án cho thuê đất trồng cao su nằm trong chiến lược quốc gia của Lào nhằm “biến đất thành vốn” thông qua chính sách tô nhượng đất đai, chủ yếu thực hiện ở các tỉnh và khu vực biên giới (Laungaramsri, 2012). Những năm đầu thập niên 2000, Lào được hưởng nhiều lợi ích từ việc mở rộng nhanh chóng các đồn điền cao su, chủ yếu từ các nhà đầu tư Trung Quốc ở Bắc Lào. Chính phủ Trung Quốc hỗ trợ mở rộng diện tích trồng cao su để bổ sung cho sản xuất trong nước và giữ giá nguyên liệu thô ở mức thấp để bảo vệ ngành sản xuất cao su đang bùng nổ trong nước (Friederichsen và Neef, 2010). Nhu cầu tăng vọt về cao su ở Trung Quốc đã thúc đẩy tăng trưởng đầu tư vào sản xuất cao su ở các nước láng giềng như Thái Lan và Việt Nam, các nước này cũng tìm đến Lào do chi phí thuê đất ở đây thấp hơn.

Bộ Thương mại Lào năm 2007 báo cáo có 40 công ty nước ngoài đang phát triển cao su ở Lào với tổng diện tích 182.900ha. Một báo cáo năm 2009 cho thấy có hơn 1.000 công ty, trong đó có 398 công ty thuộc sở hữu nước ngoài đã nhận được quyền chuyển nhượng đất ở Lào (Laungaramsri, 2012). Chính phủ Lào hoan nghênh sản xuất cao su như một phương tiện giảm nghèo, gia tăng diện tích rừng, hỗ trợ các khu định cư cố định và xóa bỏ hoạt động du canh ở vùng cao. Người nông dân vùng cao Lào bị thu hút bởi triển vọng đạt được sự thịnh vượng như những người trồng cao su ở Tây Nam Trung Quốc, cũng như các lợi ích khác bao gồm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vĩnh viễn, giảm thuế đất và hạn chế rủi ro thông qua các thỏa thuận canh tác theo hợp đồng (Friederichsen và Neef, 2010).

Có hai mô hình tương phản trong mở rộng cao su ở miền Bắc và Nam Lào. Ở miền Bắc, các công ty thường sử dụng mô hình canh tác theo hợp đồng với các hộ sản xuất nhỏ, trong khi ở miền Nam, nhà đầu tư có xu hướng mở đồn điền lớn dưới hình thức nhượng đất và kiểm soát hoàn toàn việc sản xuất. Hai hệ thống này đã tác động khác biệt tới nông dân địa phương. Thông qua hợp đồng canh tác, người nông dân Bắc Lào vẫn là chủ sở hữu đất và có thể duy trì việc ra quyết định của mình, điều này tạo ra hình ảnh tích cực hơn cho cây cao su. Trong khi đó, việc chuyển nhượng đất đai quy mô lớn và các đồn điền cao su ở miền Nam đã biến nông dân vùng cao thành người lao động không có đất (Laungaramsri, 2012).

Sự mở rộng cây cao su cũng mang đến một số tác động tiêu cực như việc lấn chiếm vào đất rừng của các thôn làng cùng các hậu quả bất lợi đối với thủy văn lưu vực và đa dạng sinh học của khu vực. Ngành chăn nuôi cũng bị tác động mạnh mẽ, người dân giảm số lượng đàn trâu bò do sợ vật nuôi phá hoại đồn điền cao su. Việc cấp chứng nhận quyền sử dụng đất vĩnh viễn khiến đất bị tập trung vào tay những người giàu và các tộc người có nguồn lực kinh tế mạnh hơn. Bên cạnh đó, việc giao đất cho các nhà đầu tư nước ngoài cũng gây ra nhiều căng thẳng giữa chính quyền địa phương và nông dân, bởi người dân cho rằng chính quyền không quản lý đất đai một cách hợp lý (Friederichsen và Neef, 2010; Laungaramsri, 2012). Điều này dẫn đến những cải cách, sửa đổi của Chính phủ Lào nhằm khắc phục các điểm yếu của chính sách trong các dự án chuyển nhượng đất quy mô lớn. Trong khi đó, nhà đầu tư nước ngoài cũng vấp phải nhiều khó khăn từ việc thường xuyên sửa đổi và ban hành các luật và quy định liên quan đến nhượng quyền đất đai cũng như sửa đổi về chi phí đất đai của Chính phủ Lào. Tại các vùng được nhượng quyền, phần lớn đất đai vốn đã được người dân canh tác, do đó các nhà đầu tư phải bồi thường cho nông dân khi thu hồi đất. Bên cạnh đó, diện tích thực tế có thể canh tác cây cao su thường thấp hơn rất nhiều so với diện tích được cấp phép (Laungaramsri, 2012).

### **3. Chính sách phát triển kinh tế biên giới**

#### **3.1. Đặc khu kinh tế**

Theo thống kê của Chính phủ Lào năm 2019, khai thác mỏ và thủy điện chiếm 95,5% vốn FDI còn nông nghiệp chỉ chiếm 2%. Để phá vỡ sự bế tắc này, Lào đã công bố kế hoạch

xây dựng 40 đặc khu kinh tế (SEZ); đến năm 2020 Lào đã thành lập được 12 SEZ (Weiliang, 2022). Lấy cảm hứng từ mô hình SEZ Thâm Quyển của Trung Quốc, Lào xây dựng nhiều SEZ ở khu vực biên giới nhằm mục đích biến vùng biên giới xa xôi thành những thành phố mới (Laungramsri, 2019). Các doanh nghiệp Trung Quốc đã đầu tư 1,5 tỷ USD vào việc xây dựng SEZ ở Lào, chiếm 23% tổng vốn đầu tư vào SEZ, như một phần chiến lược “Một vành đai Một con đường” của Trung Quốc. Hầu hết các SEZ này được xây dựng gần các cơ sở hạ tầng mới do Trung Quốc xây dựng, như đường cao tốc hoặc đường sắt (Weiliang, 2022).

Trung Quốc có bốn SEZ tại Lào, theo cả hình thức liên doanh và 100% vốn Trung Quốc. Tuy nhiên, mô hình SEZ tại Lào gặp nhiều hạn chế do chính sách ưu tiên đầu tư nước ngoài của các khu kinh tế này. Trái lại với Thâm Quyển, nơi cả trung ương và địa phương đều đóng vai trò quan trọng trong quá trình lập kế hoạch và phối hợp với Chính phủ, thị trường và các chủ thể phi nhà nước khác trong toàn bộ quá trình phát triển khu vực, các SEZ của Lào cho thấy sự thoái nhượng của Nhà nước khi cấp toàn quyền quy hoạch và quản lý cho các nhà đầu tư. Cờ bạc, công nghiệp tình dục và buôn bán động vật hoang dã xuất hiện trong các khu SEZ này để phục vụ khách du lịch Trung Quốc (Laungramsri, 2019).

Trong khi đó, người dân ở khu vực sở tại, chủ yếu là người dân tộc thiểu số, cảm thấy bị tách biệt khỏi cuộc sống hiện tại khi họ thấy thành phố mới mọc lên, do Trung Quốc xây dựng, mang những giá trị văn hóa và đời sống kinh tế - xã hội hoàn toàn khác biệt. Người dân không được hưởng những quyền lợi về việc làm như nhà đầu tư hứa hẹn, thay vào đó có một làn sóng di cư của những người Trung Quốc và Myanmar đến phục vụ trong các đặc khu kinh tế này. Cả đặc khu Golden Triangle và Boten đều thất bại trong việc thu hút lực lượng lao động Lào hoặc biến họ thành cư dân thành thị. Chính sách khuyến nông và các chương trình phát triển khác để cải thiện sinh kế của người dân đã sớm ngừng hoạt động. Kết quả là nhiều người nông dân Lào trong các khu tái định cư không có đất và không có việc làm (Laungramsri, 2019).

### **3.2. Khu tam giác kinh tế biên giới**

Trước đây, hợp tác kinh tế ở khu vực biên giới Lào tập trung vào việc phát triển mật dịch tiểu ngạch, thiết lập khu thương mại biên giới và thị trường hàng hóa địa phương. Khoảng hơn 10 năm trở lại đây, Lào theo đuổi chính sách chú trọng phát triển tam giác biên giới. Khu tam giác Campuchia - Lào - Việt Nam (CLV) thành lập năm 1999 và đi vào hoạt động toàn diện năm 2004. Bốn khu tam giác khác tại Lào đều hoạt động ít sôi nổi hơn so với tam giác CLV nói trên. Việc phát triển khu tam giác biên giới gắn liền với chủ trương hội nhập khu vực, quy hoạch không gian và giảm nghèo của Lào. Quy hoạch không gian gắn với việc phát triển các hành lang kinh tế kết nối với các nước láng giềng, đặc biệt là các SEZ và khu thương mại biên giới tại các địa điểm chiến lược (Nolintha, 2012). Kể từ khi thành lập hành lang kinh tế Đông Tây (EWEC), tuyến đường thương mại xuyên biên giới giữa các nước trong Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng đã được tạo điều kiện thuận lợi hơn. Thành công của EWEC khuyến khích chính quyền địa phương trong khu vực thành lập các hành lang kinh tế

khác, chủ yếu là kết nối cửa khẩu Thái Lan - Lào hoặc Lào - Việt Nam, các thành phố lớn ở phía Đông Bắc Thái Lan, Nam và Trung Lào, Bắc Trung Bộ và Trung Trung Bộ Việt Nam và các cảng ở Việt Nam bằng cách sử dụng một số đường cao tốc Châu Á hoặc các đường xa lộ hiện có của các quốc gia (Nguyen, 2012).

Kế hoạch phát triển của CLV Lào gồm các tỉnh Champasak, Saravane, Attapeu và Sekong. Khu vực này có diện tích 44.091km<sup>2</sup>, với dân số 1,3 triệu dân. Champasak sẽ là trung tâm của khu CLV Lào, trụ cột kinh tế của toàn bộ khu vực Nam Lào. Ba khu du lịch tập trung sẽ được phát triển tại Champasak, khu cao nguyên Bolaven và Attapeu. Bốn khu sản xuất công nghiệp tập trung sẽ được đầu tư tại các quận/huyện khác nhau trong 4 tỉnh nói trên. Năm hành lang kinh tế sẽ phát triển theo cả chiều dọc và chiều ngang của các tỉnh này, trong đó đáng chú ý là hành lang kinh tế Đông - Tây 2 và 3 nối khu vực biên giới của Việt Nam ở tỉnh Sekong và Saravane tới các khu vực khác của Lào. Có 6 khu thương mại biên giới, trong đó có 3 khu nối kết với biên giới Việt Nam tại các tỉnh Attapeu (Phukeua - Bờ Y thuộc tỉnh Kon Tum), Sekong (Daktaoknoy - Nam Giang thuộc tỉnh Quảng Nam) và Saravanne (Lalay - Lalay thuộc tỉnh Quảng Trị) (Nolintha, 2012).

Các tỉnh thuộc CLV Lào được cho là sẽ hưởng lợi từ việc phát triển hệ thống giao thông kết nối giữa các vùng kinh tế, SEZ và tiềm năng cung ứng cho sản xuất cũng như xuất khẩu điện từ mạng lưới đập thủy điện tại địa phương. Tuy nhiên, các nghiên cứu cho thấy, đến nay thương mại biên giới cũng như các khu tam giác kinh tế biên giới của Lào chưa thực sự mang lại nhiều lợi ích kinh tế cho Lào nói chung cũng như người dân địa phương nói riêng. Quan sát cho thấy mặc dù thương mại tiểu ngạch có đem lại lợi ích nhất định cho người dân sở tại, các cửa khẩu quốc tế giữa Lào và Việt Nam ở khu vực CLV Lào hoạt động không sôi nổi, thậm chí đi xuống trong những năm gần đây (Lamijo, 2016).

### **Kết luận**

Từ năm 2000 đến nay, Lào đã có sự chuyển đổi mạnh mẽ về kinh tế và nỗ lực thoát nghèo thông qua việc sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và thu hút vốn đầu tư từ nước ngoài. Bên cạnh những thành công nhất định giúp kinh tế Lào giữ mức tăng trưởng cao trong nhiều năm liên tục, các chính sách thoát nghèo và phát triển kinh tế ở khu vực vùng cao và biên giới của Lào vẫn có nhiều ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống của người dân, nhất là người dân tộc thiểu số ở vùng biên giới. Các hệ quả bao gồm người dân bị mất đất, bị lè hóa, bấp bênh về sinh kế, ảnh hưởng về sức khỏe, các mâu thuẫn nảy sinh giữa các cộng đồng, giữa cộng đồng với nhà đầu tư nước ngoài, cũng như giữa các cộng đồng với đội ngũ cán bộ Nhà nước. Bên cạnh đó là các hậu quả thất thoát về nguồn vốn, suy giảm tài nguyên môi trường. Nhà nước Lào cũng đã có sự thay đổi, bổ sung và điều chỉnh các chính sách để can thiệp, tuy nhiên, cho đến nay các vấn đề này chưa được khắc phục hiệu quả. Để lợi ích kinh tế đến được với người dân khu vực vùng cao và biên giới, vẫn cần có những nỗ lực cải cách về chính sách và tìm ra những hướng đi mới từ Chính phủ Lào.

### Tài liệu tham khảo

1. Castella, J., Lestrelin, G., Hett, C., Bourgoin, J., Fitriana, Y. R., Heinimann, A., Pfund, J. (2013), “Effects of Landscape Segregation on Livelihood Vulnerability: Moving From Extensive Shifting Cultivation to Rotational Agriculture and Natural Forests in Northern Laos”, *Human Ecology*, Vol. 41, pp. 63-76.
2. Cavallo, E., Lawrence, S., Imhof, A. (2008), “Poverty Reduction in Laos: An Alternative Approach”, in Shannon Lawrence (ed.): *Power Surge: The Impacts of Rapid Dam Development in Laos*, Berkeley.
3. Friederichsen, R., Neef, A. (2010), “Variations of Late Socialist Development: Integration and Marginalization in the Northern Uplands of Vietnam and Laos”, *European Journal of Development Research*, Vol. 22, pp. 564-581.
4. Hatcher, Pascal (2015), “Neoliberal Modes of Participation in Frontier Settings: Mining, Multilateral Meddling, and Politics in Laos”, *Globalizations*, Vol. 12 (3), pp. 322-346.
5. Kallio, M. H., Hogarth, N. J., Moeliono, M., Brockhaus, M., Cole, R., Bong, I. W., Wong, G. Y. (2019), “The colour of maize: Visions of green growth and farmers perceptions in northern Laos”, *Land Use Policy*, Vol. 80, pp. 185-194.
6. Lamijo (2016), “*The Development of Border Regions in Southeast Asia: Cross-border Trade in the Vietnam-Lao PDR Border Areas*”, M.A dissertation, The Australian National University.
7. Laungaramsri, Pinkaew (2012), “Frontier capitalism and the expansion of rubber plantations in Southern Laos”, *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 43(3), pp. 463-477.
8. Laungaramsri, Pinkaew (2019), “China in Laos: Enclave spaces and the transformation of borders in the Mekong Region”, *The Australian Journal of Anthropology*, Vol. 30, pp. 195-211.
9. Lestrelin, Guillaume (2011), “Rethinking stateethnic minority relations in Laos: Internal resettlement, and reform and counter-territorialization”, *Political Geography*, Vol. 30, pp. 311-319.
10. Lestrelin, G., Giordano, M. (2007), “Upland development policy, livelihood change and land degradation: interactions from a Laotian village”, *Land Degradation and Development*, Vol. 18, pp. 55-76.
11. Manorum, K., Baird, I. G., Shoemaker, B. (2017), “The World Bank, Hydropower-based Poverty Alleviation and Indigenous Peoples: On-the-Ground Realities in the Xe Bang Fai River Basin of Laos”, *Forum for Development Studies*.

12. Mottet, É., Lasserre, F. (2022), “Social justice and mining exploitation in Lao PDR”, in Espagne, É. et Drogoul, A. (eds): *Inequalities and environmental changes in the Mekong region*, Paris : AFD.

13. Nguyen, Bing Giang (2012), “Potential Economic Corridors between Vietnam and Lao PDR: Roles Played by Vietnam”, in Masami Ishida (ed.), *Emerging Economic Corridors in The Mekong Region*, BRC Research Report No.8, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand.

14. Nolintha, Vanthana, (2012), “Triangle area development: Prospects and challenges for Lao PDR”, in Masami Ishida (ed.), *Five Triangle areas in the greater Mekong Subregion*, BRC Research Report no. 11, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand.

15. Tran, Thong Anh; Suhardiman, Diana (2020), “Laos’ hydropower development and cross-border power trade in the Lower Mekong Basin: A discourse analysis”, *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 61 (2), pp. 219-235.

16. Vandergeest, Peter (2003), “Land to some tillers: development-induced displacement in Laos”, *International Social Science Journal*, Vol. 55 (1), pp. 47-56.

17. Weiliang (2022), “Examining Laos’ policy responses to BRI”, in Christian Ploberger, Soavapa Ngampamuan, Tao Song (eds): *China’s Belt and Road Initiative: the impact on Sub-regional Southeast Asia*, New York, NY : Routledge.