

CHÍNH SÁCH DI DÂN ĐI XÂY DỰNG VÙNG KINH TẾ MỚI Ở VIỆT NAM

ĐẶNG NGUYỄN ANH*

Di dân là một quy luật khách quan, phản ánh đòi hỏi phát triển của mọi quốc gia. Di dân góp phần phân bổ lại dân cư, đồng thời thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội giữa các vùng miền trong cả nước. Di dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới ở Việt Nam góp phần phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực sức lao động và tài nguyên nhằm phục vụ cho phát triển kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Di dân kinh tế mới còn là một trong nhiều chủ trương lớn nhằm phát triển kinh tế - xã hội gắn với mục tiêu bảo vệ an ninh và quốc phòng.

Di dân ở Việt Nam diễn ra từ lâu trong lịch sử, gắn liền với lịch sử dựng nước và giữ nước. Ngay sau khi kết thúc cuộc kháng chiến chống Pháp và miền Bắc được giải phóng (1954), nghị quyết Trung ương V (tháng 7/1961) về phát triển nông nghiệp nhằm thực hiện kế hoạch 5 năm lần thứ nhất 1961 - 1965 đã chủ trương đưa đồng bào miền xuôi lên khai hoang miền núi. Cũng trong năm 1961, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã phát động phong trào miền xuôi đi xây dựng và phát triển kinh tế - văn hoá miền núi. Đây được coi là sự mở đầu lịch sử cho công cuộc di dân khai hoang và xây dựng các vùng kinh tế mới ở Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước. Kể từ đó đến nay, phân bổ dân cư và lao động luôn được khẳng định trong Nghị quyết của các kỳ Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam cũng như trong quyết sách lớn của Chính phủ.

I. Di dân kinh tế mới ở Việt Nam

Trải qua các thời kỳ khác nhau, công tác di dân tuy có những thay đổi về tổ chức, cơ chế chính sách, địa bàn và đối tượng thực hiện song kết quả thu được đã đóng góp rất lớn vào mục tiêu phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới ở Việt Nam. Nhìn lại sự phát triển của chương trình, có thể chia quá trình di dân kinh tế mới thành bốn giai đoạn sau đây:

Giai đoạn 1961 - 1975

Đây là những năm kháng chiến chống Mỹ cứu nước. Miền Bắc tiếp tục phong trào hợp tác hoá phát triển sản xuất nông nghiệp, đáp ứng yêu cầu của tiền tuyến. Chương trình vận động đưa dân lên khai hoang ở miền núi trong giai đoạn này nhằm mục đích mở rộng diện tích canh tác, tăng sản lượng lương thực để giải quyết đời sống nhân dân và phục vụ tiền tuyến. Trong thời kỳ này, hướng di dân chủ yếu từ

* PGS.TS, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

khu vực đồng bằng sông Hồng lên các tỉnh trung du và miền núi phía Bắc (Lai Châu, Sơn La, Hoàng Liên Sơn, Bắc Thái, Hoà Bình,...). Chính sách di dân trong thời kỳ này chủ yếu là vận động quần chúng kết hợp với hình thức tổ chức hợp tác xã để vận động đồng bào miền xuôi lên khai hoang miền núi.

Kết quả trong 15 năm thực hiện, đã đưa được 1.050.000 người và thành lập được hàng trăm hợp tác xã, nhiều nông - lâm trường quốc doanh mới. Diện tích khai hoang đưa vào sản xuất đạt khoảng 500.000 ha trong thời kỳ này. Tuy nhiên, do công tác tổ chức chuẩn bị cho đời sống chưa tốt, số người đi kinh tế mới bỏ về quê cũ khoảng 12% (Đỗ Văn Hoà, 1999), cho thấy những hạn chế nhất định của chính sách di dân trong thời kỳ này.

Giai đoạn 1976 - 1985

Đây là thời kỳ đất nước thống nhất, song Việt Nam đã gặp nhiều khó khăn do tiếp tục theo đuổi cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp. Sản xuất nông nghiệp chậm phát triển, lương thực không đáp ứng đủ nhu cầu tiêu dùng trong nước, một số tỉnh miền Bắc đứng trước nguy cơ đói kém mỗi khi mất mùa. Trong khi đó ở miền Nam, diện tích đất hoang hoá chưa sử dụng còn nhiều, tiềm năng sản xuất lúa khá lớn nên đòi hỏi việc điều động lao động, phân bổ lại dân cư nhằm đẩy nhanh tốc độ khai hoang tăng cường diện tích nông nghiệp và sản lượng lương thực. Công tác di dân ở thời kỳ này được hết sức chú trọng và tiến hành với quy mô lớn trên phạm vi cả nước. Các luồng di dân kinh tế mới tập trung chủ yếu ở đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên và miền Đông Nam Bộ. Trong thời kỳ này, các thành phố trực thuộc Trung ương như Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục thực hiện chính sách hạn chế nhập cư, các đô thị đã điều chuyển một bộ phận dân cư vào các tỉnh Tây Nguyên và Đông Nam bộ định cư, lập nghiệp theo chương trình di dân kinh tế mới.

Nhà nước đã thành lập Tổng cục Khai hoang để giúp Hội đồng Chính phủ trong công tác tổ chức quản lý và chỉ đạo thực hiện di dân kinh tế mới. Đến giữa năm 1981, Chính phủ đã thành lập Ban chỉ đạo phân bổ lao động và dân cư Trung ương trực thuộc Hội đồng Chính phủ (theo Quyết định số 226-CP ngày 01/06/1981). Đồng thời Chính phủ cũng giao nhiệm vụ tổ chức điều động lao động dân cư trên địa bàn cả nước cho Bộ Lao động (Quyết định số 217/CP ngày 29/5/1981). Kể từ đó hệ thống cơ quan tổ chức điều động lao động dân cư đã được hình thành từ trung ương xuống địa phương. Nhằm thúc đẩy di dân xây dựng các vùng kinh tế mới, trong thời kỳ này đã có ba quyết sách lớn được ban hành là: Quyết định của Hội đồng Chính phủ số 95-CP ngày 27/3/1980 về chính sách xây dựng vùng kinh tế mới; Quyết định của Hội đồng Chính phủ số 254-CP, ngày 16/6/1981 về khuyến khích khai hoang phục hoá; Nghị quyết của Hội đồng Chính phủ số 82-CP, ngày 12/3/1980 về điều động và tuyển dụng lao động vào làm việc tại nông trường, lâm trường quốc doanh tại các vùng kinh tế mới.

Công tác di dân trong giai đoạn này đã đạt được những kết quả to lớn, đã thực hiện điều chuyển được trên 1.365.000 lao động và 2.760.000 khẩu, trong đó di chuyển ngoại tỉnh là 768.770 lao động và 1.387.820 khẩu. Trong thời kỳ này, chính sách đưa lao động đến các vùng còn nhiều đất hoang để xây dựng các nông, lâm trường quốc

doanh mới hoặc bổ sung lực lượng lao động cho các nông, lâm trường đã có được khuyến khích đẩy mạnh. Kết quả là đã khai hoang đưa vào sản xuất 796.590 ha, trong đó chỉ riêng các khu kinh tế mới phía Nam đạt 606.792 ha (trên 70%). Bên cạnh những hợp tác xã, tập đoàn sản xuất mới còn có nhiều nông - lâm trường được hình thành thông qua công tác di dân có tổ chức trong thời kỳ này. Có thể nói, đây là những năm diễn ra mạnh mẽ các hoạt động di dân xây dựng kinh tế mới trên phạm vi toàn quốc. Vùng Kinh tế mới huyện Lâm Hà (Lâm Đồng) là một ví dụ cho sự khởi đầu của di dân kinh tế mới trong giai đoạn này, từ đó đến nay Lâm Hà đã phát triển thành vùng dân cư trù phú ở Tây Nguyên.

Giai đoạn 1986 - 1995

Vào giữa thập niên 80 tình hình đất nước và thế giới có nhiều biến động, có ảnh hưởng mạnh mẽ đối với nền kinh tế và xã hội Việt Nam. Giống như nhiều lĩnh vực công tác khác, công cuộc di dân có kế hoạch nói chung và di dân kinh tế mới nói riêng gặp nhiều khó khăn. Các chính sách di dân trong thời kỳ trước đó tỏ ra không phù hợp. Hình thức di dân đi xây dựng các nông trường quốc doanh theo Nghị định 82-CP gặp nhiều khó khăn do các nông lâm trường không có khả năng thu hút lao động do cách quản lý cũ, làm ăn không hiệu quả. Việc đưa dân đi cũng gặp nhiều hạn chế do thiếu vốn đầu tư, đất sản xuất. Trong những năm đầu Đổi mới, đất nước vẫn còn gặp khó khăn về lương thực. Thực tế đó đã đặt ra nhiệm vụ trọng tâm đối với công tác di dân kinh tế mới là tiếp tục tập trung mở rộng sản xuất lương thực, đổi mới phương thức di dân trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

Trong giai đoạn này công tác di dân được tiến hành theo kế hoạch và dự án trong đó chi phí cho công tác tổ chức thực hiện được cấp thẩm quyền phê duyệt. Các quyết định, quy định đầu tư tập trung cho các vùng dự án tiếp nhận dân và tập trung trợ cấp cho các hộ gia đình đi kinh tế mới cũng như di dân ra hải đảo. Tuy nhiên, một vấn đề mới đặt ra là đất hoang còn lại chủ yếu ở những nơi khó khăn, chất lượng đất xấu, khó tiếp cận do ở vùng sâu, vùng xa nơi còn chưa có các công trình phục vụ sản xuất và đời sống dân sinh. Việc khai thác được những khu vực này đòi hỏi phải có vốn đầu tư lớn và đồng bộ. Trong điều kiện nền kinh tế những năm đầu Đổi mới còn khó khăn thì đòi hỏi này khó được đáp ứng. Mặt khác do chính sách đổi mới trong cơ chế quản lý nông nghiệp, yêu cầu có đất mở rộng sản xuất và giao khoán cho các hộ gia đình ngày càng nhiều hơn trong khi khả năng đầu tư kinh phí có hạn nên di dân kinh tế mới gặp nhiều khó khăn.

Kết quả là trong giai đoạn này chỉ di dân được 1.123.000 lao động, 2.254.000 khẩu. Trong đó di chuyển ngoại tỉnh là 181.000 lao động, 361.200 khẩu. Công tác khai hoang đất sản xuất chỉ đạt được kết quả hạn chế (235.876 ha). Đáng chú ý là cũng trong thời kỳ này đã xuất hiện nhiều dòng di cư tự do với quy mô ngày càng lớn. Theo thống kê, từ năm 1991 đến tháng 6/2003 di cư tự do đã diễn ra với sự tham gia của 294.651 hộ (1.351.445 khẩu), trong đó địa bàn nhập cư chủ yếu là khu vực Tây Nguyên chiếm 41% tổng số hộ di cư tự do thời kỳ này (Bộ NN&PTNT, 2003). Trên thực tế công tác di dân theo kế hoạch không đáp ứng được sức ép di dân và nhu cầu

đất đai của các hộ gia đình nông thôn nên đã dẫn đến tình trạng di dân tự do gia tăng về quy mô và số lượng.

Trước tình trạng di cư tự do diễn ra quá lớn ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và một số tỉnh khác, phá vỡ quy hoạch và an ninh trật tự, Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ thị 660/TTg ngày 17/10/1995 để giải quyết vấn đề di dân tự do. Theo đó, nhiệm vụ của công tác di dân là phải tổ chức, sắp xếp và di chuyển số dân tự do đã đến vào những vùng quy định, thậm chí áp dụng một số biện pháp cưỡng chế buộc người di dân tự do quay về quê hương. Mặc dù Chính phủ yêu cầu các tỉnh tăng cường quản lý chặt chẽ đối với dân cư và kiên quyết xử lý đối với người di cư đến phá rừng, lấn chiếm đất và buôn bán đất bất hợp pháp, song kết quả thực hiện của chính sách hạn chế di dân tự do này không như mong muốn (Bộ NN&PTN, 2003). Hầu hết người dân tìm cách quay lại nơi định cư hoặc chuyển đến địa bàn sâu hơn, các khu vực ở rừng đầu nguồn để tránh sự kiểm soát của cơ quan chức năng.

Giai đoạn 1996 - đến nay

Khác với các giai đoạn trước, từ sau năm 1995, công tác di dân xây dựng vùng kinh tế mới được tổ chức thực hiện lồng ghép với các chương trình có mục tiêu của Nhà nước trong đó nhấn mạnh việc sử dụng triệt để đất hoang hoá (ví dụ như Chương trình 327 nhằm sử dụng đất trống đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước; Chương trình 773 về khai thác sử dụng các vùng đất hoang hoá, bãi bồi ven sông, ven biển và mặt nước ở các vùng đồng bằng). Đặc biệt kể từ năm 1998 đến nay, chương trình di dân có tổ chức gắn với việc thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế xã hội ở các vùng đặc biệt khó khăn (Hà Quế Lâm, 2002).

Nhận thấy đối tượng di dân chủ yếu là người nghèo với mong muốn có đất sản xuất và việc làm nên trong giai đoạn này việc tạo điều kiện cho người nghèo có đất sản xuất là một trong những chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo quốc gia. Di dân để phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp ở vùng đất hoang được đưa vào các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, với sự ưu tiên cho các đối tượng nghèo thiếu đất, đồng bào dân tộc thiểu số. Một loại quyết định của Chính phủ nhằm phê duyệt và triển khai chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo được ban hành qua nhiều năm (như Quyết định 133, 135, 138, 143...). Đáng lưu ý là, các quyết định này đều xác định di dân, khai khẩn các vùng miền hoang hoá là một trong những hợp phần dự án quan trọng của chương trình. Song song với chủ trương gắn di dân kinh tế mới với xoá đói giảm nghèo, Chính phủ còn gắn di dân với mục tiêu bảo vệ an ninh quốc phòng ở khu vực đặc biệt khó khăn, vùng biên giới và hải đảo. Nội dung chính của chính sách di dân kinh tế mới trong thời kỳ này nhấn mạnh vào việc quy hoạch dân cư ở nơi cần thiết, từng bước tổ chức hợp lý đời sống sinh hoạt của người dân ở những nơi có điều kiện, tạo điều kiện ổn định đời sống.

Trong những năm từ 2001 đến 2005, Chính phủ đã có nhiều giải pháp chính sách nhằm hỗ trợ cho đồng bào các dân tộc ở các tỉnh đặc biệt khó khăn, ổn định đời

sống và phát triển kinh tế. Một số chính sách đã ưu tiên trực tiếp hỗ trợ di dân ra biên giới, vùng cao, tăng cường đầu tư cho các vùng tiếp nhận dân (như quy định mức hỗ trợ cho việc di chuyển, khai hoang, làm nhà của các hộ dân trở lại vùng biên giới cao hơn so với các vùng khác). Đặc biệt, Chính phủ đã ban hành Quyết định 190/2003/QĐ-TTg về chính sách di dân thực hiện quy hoạch, bố trí dân cư giai đoạn 2003 - 2010 trong đó xác định rõ mục tiêu: "... Đến năm 2010 bố trí, sắp xếp, ổn định dân cư ở những nơi cần thiết nhằm khai thác tiềm năng lao động, đất đai phát triển sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp giải quyết việc làm tăng thêm thu nhập, thực hiện xoá đói giảm nghèo, ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân; hạn chế tới mức thấp nhất tình trạng di cư tự do; đồng thời hình thành các điểm dân cư mới, có đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu, phục vụ phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội một cách bền vững cho người dân, góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự và an toàn xã hội".

Với quan điểm di dân không phải chỉ là dẫn dân mà nhằm nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, xoá đói giảm nghèo và phát triển nông nghiệp, nông thôn theo mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Thực hiện mục tiêu nói trên, các dự án di dân kinh tế mới được lồng ghép trong chương trình Xoá đói giảm nghèo do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì thực hiện. Kể từ năm 2004, Cục Định canh định cư và kinh tế mới đã chính thức đổi tên thành Cục Hợp tác xã và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNN), cùng với sự thay đổi tương ứng về cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ của các chi cục ở cấp tỉnh, nhằm hướng công tác di dân cho việc thực hiện xoá đói giảm nghèo, phát triển nông nghiệp, nông thôn.

II. Thành tựu và hạn chế của di dân kinh tế mới

Mặt được

Nhìn tổng thể và trong một quá trình lâu dài, chính sách di dân kinh tế mới đã đạt được các mục tiêu đặt ra trong từng thời kỳ phát triển của đất nước. Chương trình di dân kinh tế mới đã hoàn thành nhiệm vụ lịch sử của mình, góp phần đảm bảo an ninh lương thực, tạo điều kiện cho hộ nghèo có đất sản xuất, việc làm, cải thiện cơ sở hạ tầng miền núi. Đặc biệt, mục tiêu giãn dân, giảm sức ép về việc làm, đất đai ở những vùng đất chật, người đông, thực hiện khai hoang, phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng nhập cư, đặc biệt là ở những vùng chuyên canh công nghiệp, góp phần ổn định chính trị, tăng cường củng cố an ninh quốc phòng, bảo vệ chủ quyền biên giới quốc gia. Thông qua chương trình di dân có tổ chức, nguồn lao động được phân bổ hợp lý hơn, các vùng đất có tiềm năng kinh tế được khai thác và phát huy tác dụng.

Chính sách di dân kinh tế mới đã quán triệt, cụ thể hoá và từng bước đưa vào cuộc sống chủ trương đường lối và chính sách phát triển kinh tế - xã hội nói chung và chính sách di dân nói riêng, phù hợp với mục tiêu phát triển của từng thời kỳ, nên đã mang lại những kết quả đáng khích lệ. Tính đến cuối những năm 90, đã phân bổ lại dân cư trên 6,5 triệu người từ các vùng đồng bằng đất chật người đông lên các vùng đất đai chưa được khai thác, đưa vào sản xuất nông nghiệp gần 1 triệu ha, góp phần giải quyết việc làm. Di dân kinh tế mới đã tạo việc làm cho một số lượng đông đảo các

dân tộc thiểu số. Đã định canh định cư hơn 1 triệu đồng bào dân tộc sống du canh, du cư và ổn định nơi cư trú cho hàng chục vạn dân ở các vùng biên giới, kết hợp phát triển kinh tế với quốc phòng, bảo vệ và khoanh nuôi hàng triệu ha rừng, phủ xanh đất trống đồi trọc, giảm xói mòn đất đai và góp phần quan trọng bảo vệ môi trường (Đặng Nguyên Anh, 2006).

Có thể nói thành tích nổi bật của sự nghiệp di dân kinh tế mới là sự nghiệp khai hoang mở rộng diện tích đất sản xuất nông, lâm, ngư. Theo số liệu thống kê của Cục Định canh định cư và Vùng kinh tế mới (Bộ NN&PTNT), kết quả mở rộng diện tích sản xuất trong những năm có tốc độ khai hoang nhanh nhất (1976 - 1990) là 1.036.000 ha, bình quân mỗi năm đạt 69.000 ha đất được khai hoang. Kết quả này thực sự đã góp phần đáng kể vào việc tăng giá trị sản lượng trong sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là giải quyết vấn đề lương thực và xuất khẩu nông sản hàng hoá của đất nước.

Chính sách di dân kinh tế mới đã mang lại lợi ích không những đối với người di dân, mà còn cả với đồng bào sở tại thông qua việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng như điện, đường, trường, trạm, chợ, nước sạch,... Nhiều dự án đầu tư xây dựng các vùng kinh tế mới được qui hoạch và xây dựng tương đối đồng bộ đã trở thành hạt nhân của các khu dân cư tập trung và đơn vị hành chính mới được hình thành trên những địa bàn mà trước đó hầu như không có dân hoặc dân cư thưa thớt. Như vậy, quá trình di dân kinh tế mới đã góp phần hình thành nên nhiều đơn vị hành chính mới. Việc hình thành các đơn vị hành chính mới lại có tác dụng thúc đẩy nền kinh tế của địa phương và thu hút dân đến để hình thành nên các thị tứ, thị trấn, thị xã. Việc phát triển các trung tâm dân cư và đơn vị hành chính mới đã cho thấy ý nghĩa, vai trò của công tác di dân kinh tế mới trong sự nghiệp phát triển của nhiều địa phương cũng như toàn quốc.

Mặt chưa được

Bên cạnh những thành tựu đáng khích lệ, chính sách di dân kinh tế mới cũng bộc lộ một số hạn chế, thể hiện qua các kế hoạch thiếu tính thực tế, duy ý chí, chưa tôn trọng quy luật khách quan và tính tự nguyện trong quyết định di chuyển. Quyền tự do đi lại và cư trú là một trong những quyền cơ bản của công dân được thừa nhận trong Hiến pháp. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện người di dân không ít gặp khó khăn trong việc định cư ở nơi mới như đăng ký nhập hộ khẩu, tiếp cận với các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục, quyền sử dụng đất, tín dụng, vay vốn,...). Người di dân chịu nhiều chi phí phải trả thêm cho các dịch vụ trên khi định cư ở nơi mới. Kết quả nghiên cứu ở nhiều địa phương cho thấy vẫn có sự phân biệt nhất định giữa người di cư và không di cư trong các chương trình kinh tế mới khi thực hiện các chính sách xã hội, ổn định đời sống (Ủy ban về Các vấn đề xã hội Quốc hội, 1998; Population Council, 1999; Đặng Nguyên Anh, 2006).

Chính sách di dân hiện nay chưa có sự thống nhất về nhận thức giữa trung ương và địa phương. Quy hoạch vùng lãnh thổ bị tách rời với quy hoạch ngành với sự tham gia trùng chéo giữa các bộ ngành ở Trung ương cũng như giữa các sở ban ngành địa phương. Nhìn chung đến nay chưa có được một chương trình toàn diện từ quy

hoạch, kế hoạch, cơ chế và chính sách đến phối hợp các cấp các ngành trong quá trình tổ chức thực hiện chương trình di dân. Các địa phương nhận dân do cho rằng người di cư đến như một gánh nặng đối với địa phương do những vấn đề tạo lên sức ép hạ tầng cơ sở, vấn đề đất đai, trật tự xã hội vì vậy không muốn nhận thêm dân. Chính sách trung ương chưa quan tâm đến lợi ích của địa phương nhận dân, chưa có sự hỗ trợ kinh phí cho địa bàn có đông người di cư nên chưa khuyến khích được địa phương còn đất hoang nhận dân từ nơi khác đến. Đây là những yếu tố tác động đến khả năng tiếp cận đất hoang hoá và có đất sản xuất đối với người di cư, đặc biệt là các hộ di cư nghèo, tại các vùng đất mới.

Nhiều địa phương chỉ trông mong có đầu tư của Nhà nước nên đã lập nhiều dự án có nội dung đón dân để đưa vào kế hoạch hàng năm, nhưng đến khi có đầu tư và đủ điều kiện thì lại xin dân dân tại chỗ chứ không đón dân của tỉnh khác như dự án được duyệt. Một số địa phương có đủ điều kiện nhận dân nhưng không muốn tiếp nhận nên đã đưa ra các điều kiện đối với địa phương nơi đưa dân về đóng góp xây dựng các công trình xây dựng cơ bản nhằm cố tình trì hoãn việc đón nhận dân theo kế hoạch. Thậm chí có tỉnh "đóng cửa" không chịu nhận dân trong một số năm với lý do chưa có đất cho tái định cư (trên thực tế là muốn giữ đất để mời gọi các nhà đầu tư nước ngoài). Nhiều nơi chỉ sử dụng vốn của dự án di dân vào việc xây dựng hạ tầng giao thông, thủy lợi mà chưa chú ý đến các công trình phúc lợi dân sinh để tiếp nhận dân như trường học, trạm y tế, nước sạch, nhà văn hoá,... Các công trình đã xây dựng không phát huy hiệu quả, kém chất lượng, thậm chí có nơi khi đón nhận dân vào thì các công trình đó đã xuống cấp hoặc hư hỏng nặng, gây lãng phí lớn cho xã hội.

Trải qua nhiều giai đoạn, chính sách di dân kinh tế mới chưa phù hợp với yêu cầu của tình hình phát triển mới, vẫn còn mang nặng tính bao cấp trong triển khai thực hiện. Hậu quả của nó một mặt làm cho người dân ỷ lại, trông chờ vào nhà nước, thiếu chủ động, sáng tạo để vươn lên; mặt khác không khuyến khích, thu hút được các nguồn vốn đầu tư cho chương trình này (cả trong nước và quốc tế). Chính sách hiện nay chưa tạo ra sức hút của các vùng kinh tế mới đối với người dân và các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Việc cung ứng dịch vụ sản xuất như cung ứng vật tư và tiêu thụ sản phẩm, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư... của nhà nước và cả tư nhân cũng còn ở mức rất thấp. Nhiều nơi dịch vụ này thả nổi, người dân bị tư thương ép giá để kiếm lời. Do không được định hướng thị trường, sản phẩm làm ra có lúc giá quá thấp không bù đắp nổi chi phí sản xuất của người dân đã bỏ ra. Nhiều trường hợp người dân bị mất mùa do không có thuốc bảo vệ thực vật kịp thời, gia súc bị bệnh dịch không được hướng dẫn và cứu chữa kịp thời hoặc có nhưng giá quá cao người dân không đủ khả năng thanh toán. Vì vậy thu nhập của người nông dân trở nên bấp bênh, đời sống vẫn khó khăn, thôi thúc động lực xuất cư của người dân (Nguyễn Bá Thuỷ, 2001).

Chính sách giải quyết dân di cư tự do chưa xuất phát từ cơ sở khoa học và thực tiễn, thậm chí nhìn nhận di dân tự do là hiện tượng tiêu cực. Thực tế, di dân tự do luôn luôn tồn tại và song hành với di dân kinh tế mới. Trong những năm 90 thực hiện chỉ thị 660/TTg của Thủ tướng Chính phủ về giải quyết tình trạng di cư tự do có biện

pháp ngăn chặn di cư tự do bằng biện pháp đưa trở lại nơi xuất cư không thành công và không có tính khả thi. Biện pháp này đã gây tổn kém của các tỉnh xuất cư mà không mang lại kết quả mong muốn. Chính sách và các giải pháp cho vấn đề di dân tự do vẫn mang tính tình thế, nhằm ngăn chặn hoặc hạn chế bằng các quyết định hành chính, vì vậy hiệu quả không cao và thiếu tính bền vững. Các chính sách này chưa dựa trên việc xem xét động lực di cư của người dân vốn nhằm thay đổi vị thế kinh tế - xã hội trước những cơ hội cuộc sống.

Động lực của di cư tự do tuân theo quy luật chung của di cư, đó là do nơi xuất cư đời sống đồng bào còn khó khăn, thiếu đất canh tác, thiếu nước sinh hoạt và sản xuất, cơ sở hạ tầng yếu kém. Chính sách di dân kinh tế mới cần góp phần làm giảm “lực đẩy” nơi xuất cư của người dân, thông qua việc hỗ trợ nguồn lực tự nhiên (đất, nước) và dịch vụ cơ bản (y tế, giáo dục, việc làm), chuyển đổi cơ cấu sản xuất. Đồng thời, quan tâm giải quyết những vấn đề nơi nhập cư theo hướng thu xếp cho đồng bào sớm ổn định đời sống, nhập hộ khẩu, giao đất để sản xuất để cho người dân nhanh chóng ổn định đời sống; được chữa bệnh và con cái được đến trường. Đồng thời chính quyền địa phương cần tăng cường quản lý tốt đất rừng và rừng phòng hộ, nắm chắc số lượng hộ di dân tự do theo các thành phần dân tộc và mức sống làm cơ sở cho việc lập kế hoạch để ổn định đời sống dân cư. Tuỳ theo tập quán sinh hoạt, canh tác của từng dân tộc mà tổ chức xen ghép người di cư tự do theo từng thôn bản đã có hoặc các dự án kinh tế mới và dự án tái định cư khác, thực hiện tốt chính sách xã hội nhằm ổn định đời sống dân cư.

III. Một số kết luận, đề xuất

Di dân nói chung và di dân kinh tế mới nói riêng có nội dung kinh tế - chính trị và xã hội phức tạp. Để giải quyết tốt công tác này, cần xây dựng hệ thống chính sách phù hợp, đồng bộ bao gồm hệ thống chính sách trực tiếp và gián tiếp. Cần cụ thể hoá đường lối và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ghi trong văn kiện Đại hội X của Đảng Cộng sản Việt Nam: “... phân bố dân cư hợp lý giữa các vùng, từng bước nâng cao chất lượng cuộc sống của các tầng lớp dân cư, hạn chế việc mở rộng chênh lệch mức sống giữa các tầng lớp dân cư và các nhóm xã hội khác nhau...” Trên cơ sở đó, cần chú trọng thực hiện những ưu tiên chính sách sau đây:

1. Nâng cao năng lực xây dựng hệ thống chính sách di dân

Quá trình thực hiện chính sách di dân kinh tế mới đã bộc lộ những hạn chế nhất định do Nhà nước vẫn chưa có một chiến lược quy hoạch tổng thể và hệ thống chính sách đồng bộ ở tầm vĩ mô về di dân, và lồng ghép di dân với chiến lược phát triển. Đây là đòi hỏi cấp bách, vừa có ý nghĩa kinh tế, vừa có ý nghĩa chính trị và xã hội sâu sắc.

Hiện nay các văn bản pháp quy phục vụ cho di dân xây dựng vùng kinh tế mới đã được Chính phủ ban hành. nhưng các văn bản hướng dẫn của các bộ, ngành thực hiện các chính sách của Chính phủ và các quy hoạch tổng thể các của các địa phương thực hiện các quyết định chưa được xây dựng hoặc chậm phê duyệt. Chất lượng

các văn bản thiếu đồng bộ dẫn đến việc thực hiện của các địa phương chưa thống nhất khi thực hiện chính sách hỗ trợ giảm dân, di dân sạt lở, di dân ra biên giới và hải đảo, di dân tái định cư hiện đang có những diện ưu tiên khác nhau, thực hiện khác nhau gây thắc mắc trong dân chúng. Để có căn cứ thực hiện nhiệm vụ di dân và xây dựng các dự án kinh tế mới, ổn định dân cư cần nghiên cứu xây dựng hệ thống văn bản pháp quy, bao gồm:

- Chính phủ phê duyệt về quy hoạch tổng thể về bố trí dân cư từ nay đến năm 2020 làm căn cứ xây dựng kế hoạch trung hạn và dài hạn thực hiện nhiệm vụ quy hoạch bố trí dân cư. Quy hoạch này cần gắn với quy hoạch vùng.

- Xây dựng kế hoạch cụ thể hàng năm để thực hiện các dự án di dân trên cơ sở tổng hợp tình hình sử dụng đất đai và phương hướng sản xuất của các địa phương. Để thực hiện nhiệm vụ này các địa phương phải rà soát lại lao động, đất đai và phương hướng bố trí sản xuất của từng vùng.

- Về lâu dài, cần ổn định đời sống nhằm giảm bớt động lực di dân bằng việc ưu tiên đầu tư cho vùng khó khăn, tạo sự phát triển đồng đều hơn giữa các vùng và có chính sách phát triển đối với đồng bào các dân tộc thiểu số để họ yên tâm ở lại xây dựng quê hương mới.

2. Đổi mới công tác quy hoạch dân cư, và chính sách quản lý sử dụng đất

Để phát triển kinh tế - xã hội, cần thực hiện phân bố hàng triệu lao động và dân cư giữa các vùng để khai thác tiềm năng phát triển sản xuất hàng hoá, cây công nghiệp tập trung cho xuất khẩu, chăm sóc, bảo vệ và phát triển vốn rừng... cùng hàng triệu đồng bào dân tộc cần tiếp tục phải định canh, định cư. Nhiều địa bàn biên giới cần phải đưa dân đến để bám trụ lâu dài, giữ vững biên cương, chủ quyền lãnh thổ đất nước. Rõ ràng, di dân phải được đặt trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Chính phủ cần chỉ đạo các địa phương thực hiện rà soát, điều chỉnh mục tiêu phát triển kinh tế xã hội làm căn cứ xây dựng quy hoạch sắp xếp dân cư trên địa bàn. Cần tránh các quy hoạch treo, dự án treo, tách nhập địa bàn gây nên những xáo trộn và lãng phí không cần thiết trong xã hội. Trước mắt cần tập trung điều tra xác định lại quỹ đất, căn cứ vào quỹ đất hiện có và nhu cầu sắp xếp lao động và dân cư của địa phương, xác định các vùng trọng điểm cần đầu tư để có thể tiếp nhận thêm dân cư. Trên cơ sở quy hoạch sẽ xác định được tổng nhu cầu di dân, nhất là di dân ngoại tỉnh và ưu tiên đầu tư cho những vùng trọng điểm còn nhiều đất hoang, có khả năng tiếp nhận nhiều dân cư. Các vùng nhỏ, phân tán sẽ giải quyết di dân nội vùng dựa trên cân đối từ ngân sách địa phương để thực hiện. Trong điều kiện hiện nay, thực hiện chủ trương phân cấp mạnh cho địa phương, tổ chức di dân càng đòi hỏi có sự tham gia tích cực và chủ động của người dân, cộng đồng và các tổ chức đoàn thể.

Để phát triển các vùng đưa dân đến, cần thực hiện chính sách ưu đãi về đất đai đối với nhà đầu tư như miễn, giảm tiền thuê đất, tăng thời gian được giao đất hoặc thuê đất, gắn trách nhiệm của doanh nghiệp giữa hiệu quả đầu tư và bảo vệ môi

trường. Trên thực tế, việc triển khai thực hiện mục tiêu công nghiệp hoá nông thôn ở hầu hết các địa phương không mang tính khả thi cao, hiệu quả thu được thấp. Nhiều địa phương làm theo phong trào, mục tiêu tăng trưởng ảo, cấp đất thu hút đầu tư nước ngoài bằng mọi giá để kiếm lời. Chính sách quản lý sử dụng đất đai có tác động đến người dân di cư và các thành phần kinh tế tham gia đầu tư khai thác sử dụng đất trong tình hình đất đai đang trở thành hàng hoá và là hàng hoá có giá trị cao. Cần đổi mới phương thức cấp đất, giao đất và quản lý sử dụng đất. Có chính sách phù hợp các đối tượng sử dụng, tiến tới thực hiện giao quyền sử dụng đất đai trên cơ sở có thu tiền đối với người sử dụng đất để sinh lợi mà tại đó Chính phủ đã đầu tư xây dựng các cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi.

3. Nâng cao năng lực xây dựng và thực hiện các dự án di dân

Hiện nay việc chọn lựa địa bàn đang gặp phải các thách thức do phần lớn các vùng đất tốt và thuận lợi đã đưa vào sử dụng và có chủ bao chiếm. Đất hoang còn lại phân tán, diện tích nhỏ lẻ hoặc ở vùng sâu, vùng xa đòi hỏi sự đầu tư lớn vào cơ sở hạ tầng mới đưa vào khai thác sử dụng được. Việc xác định phương hướng sản xuất phù hợp với điều kiện cụ thể từng vùng và khả năng tiêu thụ, chế biến sản phẩm lại gặp nhiều khó khăn do giá nông sản luôn biến động, thấp kém trong khi người dân thiếu vốn đầu tư cho chế biến nông sản.

Địa phương nơi có dân đi cần thoả thuận với nơi đến, hợp đồng với nơi đến về thời gian giao và nhận dân để tổ chức cử cán bộ đưa dân đi đến nơi an toàn, thuận tiện. Địa phương nơi dân đến chịu trách nhiệm khảo sát, lập dự án xây dựng các vùng kinh tế mới theo quy hoạch chung của tỉnh. Khi dân đến, chính quyền chịu trách nhiệm giải quyết các thủ tục cần thiết cho dân như cấp đất, nhập khẩu, chi trả chế độ, tổ chức và hướng dẫn cho dân về những vấn đề liên quan đến sản xuất và đời sống trong những năm đầu. Chính sách di dân cần tránh đầu tư manh mún hay dàn trải, chạy theo thành tích hoặc mục tiêu tăng trưởng, để lại hậu quả lâu dài, khó khắc phục.

Một vấn đề cần chú trọng là kinh nghiệm và tập quán canh tác giữa địa phương nơi dân đi và địa phương nơi dân đến. Nơi đến phần nhiều là vùng sản xuất cây công nghiệp, cây ăn quả, trồng và bảo vệ rừng và chăn nuôi đại gia súc là chủ yếu như ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ. Trừ vùng Đồng Tháp Mười và Tứ giác Long Xuyên, Bán đảo Cà Mau là đồng bằng nhưng đất đai bị nhiễm phèn nặng, thường xuyên có lũ, điều kiện thời tiết khí hậu khác nơi xuất cư. Do đó nhiều cộng đồng di dân kinh tế mới gặp không ít khó khăn khi phải thay đổi môi trường sống, thay đổi tập quán canh tác của mình. Để khắc phục vấn đề này ngoài sự hỗ trợ ban đầu của Nhà nước giúp họ tiến hành sản xuất và ổn định đời sống thì công tác tuyên truyền, vận động người dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới phải làm cho dân hiểu rõ đặc điểm nơi họ sẽ đến. Đặc biệt là sự hỗ trợ dịch vụ khuyến nông - lâm - ngư tại vùng định cư để giúp người dân vượt qua được những khó khăn ban đầu, sớm ổn định sản xuất và đời sống ở vùng đất mới. Các địa phương nơi đi và đến cần phối hợp với nhau trong việc khắc phục hậu quả, hỗ trợ cho dân khi ở vùng kinh tế mới gặp nhiều khó khăn do

thiên tai, mất mùa, dịch bệnh, mất giá, v.v...

Việc bố trí dân cư ở địa bàn nơi dân đến nên tổ chức theo cụm, theo tuyến gắn với địa bàn nơi dân đi. Điều này sẽ tạo điều kiện ban đầu cho họ sinh hoạt cộng đồng. Trong các dự án nên khuyến khích thực hiện di dân xen ghép (người dân sở tại sống xen kẽ với dân mới đến). Qua đó tạo điều kiện hiểu biết lẫn nhau giữa các dân tộc, học tập kinh nghiệm và hỗ trợ nhau để phát triển kinh tế, xây dựng quê hương mới. Phương thức di chuyển ô ạt, di dân với quy mô lớn cần được chuyển sang hình thái di dân xen ghép, di dân quy mô nhỏ không đòi hỏi đầu tư cơ sở hạ tầng lớn. Khuyến khích hình thái di dân tự nguyện, người dân và cộng đồng tự đầu tư cho nơi tái định cư theo hướng xã hội hoá công tác di dân.

Đương nhiên, những mâu thuẫn, thậm chí xung đột giữa người dân sở tại và dân di cư vẫn có thể tiềm ẩn và kéo dài nhiều năm. Đây là vấn đề cần quan tâm trong quá trình tổ chức thực hiện công tác di dân kinh tế mới. Nếu không làm tốt công tác tư tưởng và giải thích cho đồng bào sở tại thì khi dân đến nhận đất sẽ gây sự bất bình của người dân địa phương, đặc biệt cho rằng người di dân lên chiếm đất của họ. Những năm gần đây đã có tình trạng đồng bào dân tộc đòi lại đất đã cấp cho dân kinh tế mới của Thái Bình lên Bắc Cạn, Thái Nguyên, từ Hà Nam, Nam Định, Ninh Bình vào Cà Mau và Bạc Liêu từ mấy chục năm qua gây không ít khó khăn cho chính quyền và đời sống của người dân ở các vùng kinh tế mới. Giải quyết vấn đề này không đơn giản bằng biện pháp hành chính hay những quyết định khô cứng mà phải kết hợp với tuyên truyền, giải thích, vận động, bằng sự phối hợp chặt chẽ giữa địa phương nơi đi và đến, các cấp, các ban ngành.

Tóm lại di dân xây dựng các vùng kinh tế mới là một trong những nội dung quan trọng vì mục tiêu: *"Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh"*. Nâng cao hiệu quả của công tác di dân góp phần quan trọng đối với việc thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo, phát triển kinh tế và giữ vững an ninh quốc phòng.

Di dân kinh tế mới là một vấn đề tổng hợp về kinh tế - xã hội, môi trường sinh thái, an ninh quốc phòng,... đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành có liên quan trong quá trình tổ chức chỉ đạo và thực hiện. Đây là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cũng như ở Việt Nam cho thấy di dân có ảnh hưởng lâu dài tới đời sống của người dân ở nơi xuất cư và nơi nhập cư. Để thực hiện thành công, mỗi quốc gia cần phải xây dựng một chiến lược riêng và xác định bước đi thích hợp với khả năng của đất nước; đánh giá được các vùng cần tập trung đầu tư; xây dựng hệ thống chính sách phù hợp theo từng thời kỳ và cho từng nhóm đối tượng mà đề ra giải pháp và phương thức thực hiện hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Báo cáo sơ kết tình hình thực hiện chỉ thị 660 của Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác. Cục HTX và Phát triển nông thôn, Hà Nội, 2003.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc Lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Sự thật, Hà Nội, 2006.
 3. Đặng Nguyên Anh, "Di dân trong giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội mới của đất nước". Tạp chí Xã hội học, Viện Xã hội học, Hà Nội, 1999.
 4. Đặng Nguyên Anh. Chính sách di dân trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh miền núi. NXB Thế giới, Hà Nội, 2006.
 5. Đỗ Văn Hoà. Chính sách di dân ở Châu Á. NXB Nông nghiệp, Hà Nội, 1999.
 6. Hà Quế Lâm. Xoá đói giảm nghèo ở vùng dân tộc thiểu số nước ta hiện nay - thực trạng và giải pháp. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
 7. Nguyễn Bá Thuỷ. Di cư tự do của một số dân tộc miền núi vào Đắc Lắc. Ủy ban Dân số - Kế hoạch hoá gia đình, Hà Nội, 2001.
 8. Population Council. Proceedings of the International Seminar on Internal Migration Policies. Ministry of Agriculture and Rural Development and UNDP, Hanoi, 1998
- Ủy ban về Các vấn đề Xã hội của Quốc hội khoá X. Kỷ yếu hội nghị Chính sách di dân tự phát, Hà Nội, 1998.