

VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
VIỆN XÃ HỘI HỌC

TS. ĐẶNG NGUYÊN ANH

CHÍNH SÁCH DI DÂN TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI



NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI

VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
VIỆN XÃ HỘI HỌC

TS. ĐẶNG NGUYÊN ANH

**CHÍNH SÁCH DI DÂN
TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI
Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI**

Sách chuyên khảo

NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI
HÀ NỘI - 2006

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
Lời nói đầu	9
<u>Chương I:</u>	
ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU	13
1 . Mục đích và nội dung	27
2 . Đối tượng và phạm vi	28
3 . Phương pháp nghiên cứu	29
4 . Những khái niệm cơ bản về di dân	35
5 . Một số hướng tiếp cận lý thuyết nghiên cứu di dân	42

Chương II:**ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH
DI DÂN Ở MIỀN NÚI NƯỚC TA** 51

1. Chính sách di dân xây dựng các vùng kinh tế mới	52
2. Chính sách di dân định canh định cư	72
3. Chính sách di dân ổn định biên giới	81

Chương III:**THỰC TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI
PHÍA BẮC VÀ TÂY NGUYÊN** 91

I. Thực trạng di dân ở miền núi phía Bắc	96
1. Di dân khai hoang	97
2. Di dân kinh tế mới và di dân ổn định biên giới	99
3. Di dân tự phát	103
II. Thực trạng di dân ở Tây Nguyên	115
1. Di dân tổ chức theo kế hoạch	117
2. Di dân tự phát đến Tây Nguyên	118
3. Định canh định cư và phát triển sản xuất	140

4. Ý thức cộng đồng dân tộc trong quá trình di cư	147
5. Tín ngưỡng tôn giáo trong di cư ở Tây Nguyên	150

Chương IV:

**HIỆU QUẢ CỦA CÁC CHÍNH SÁCH DI DÂN ĐỐI
VỚI CỘNG ĐỒNG VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ
HỘI Ở MIỀN NÚI** 153

1. Đặc điểm chủ yếu của các cộng đồng di dân	153
2. Mức độ hiểu biết chính sách ở các cộng đồng di dân	160
3. Các yếu tố giúp người dân tiếp cận chính sách	165
4. Nhận thức của người dân về thực hiện chính sách tại địa phương	166
5. Nhận thức của cấp quản lý địa phương về chính sách di dân	172
6. Mối quan hệ giữa cơ chế quản lý và tổ chức di dân	182
7. Một số khuyến nghị của người dân về chính sách di dân	186
8. Những vấn đề đặt ra đối với chính sách di dân	190

Chương V:

ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM 199

I. Một số khuyến nghị cụ thể đối với từng nhóm chính sách	213
1. Nhóm chính sách di dân kinh tế mới	213
2. Nhóm chính sách định canh định cư	218
3. Nhóm chính sách đối với di dân tự phát	221
II. Giải pháp Đổi mới chính sách di dân	223
1. Một số giải pháp đổi mới chính sách di dân nói chung	223
2. Một số giải pháp - chính sách đổi mới chính sách di dân tự phát	225
3. Một số giải pháp - chính sách đổi mới chính sách di dân ổn định biên giới	228
TÀI LIỆU THAM KHẢO	235

LỜI NÓI ĐẦU

Giống như các quốc gia khác, ở Việt Nam di dân là vấn đề kinh tế-xã hội có tính quy luật, một cấu thành tất yếu của sự phát triển, như chính quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Di dân là một đòi hỏi khách quan trong nền kinh tế thị trường, là biểu hiện rõ nét nhất của sự phát triển không đồng đều giữa các khu vực, vùng miền lanh thổ. Người nông dân làm lụng trên mảnh ruộng của mình nhưng qua mỗi thế hệ, mảnh ruộng lại nhỏ dần đi. Làm không đủ ăn ở lại thì sống bằng gì dù không ít người mơ ước sống tại mảnh đất quê nhà. Tại nhiều địa phương, người người ra đi, nhà nhà có lao động đi làm ăn xa, không phân biệt giới tính, tuổi tác.

Dưới tác động của quá trình toàn cầu hóa, những chênh lệch về mức sống, khác biệt trong thu nhập, cơ hội việc làm, nhu cầu dịch vụ xã hội và sức ép sinh kế đang ngày càng trở thành những áp lực cơ bản tạo nên các dòng di chuyển lao động trong và ngoài nước. Tuy có nhiều lý do khác nhau, song tất cả người di cư đều mong muốn có được một cuộc sống tốt đẹp hơn cho

gia đình và bản thân. Di dân thực tế là sự dịch chuyển của dân số đến nơi “đất lành, chim đậu.” Quá trình chuyển dịch lao động thông qua di dân là một nhân tố quan trọng góp phần làm giảm sức ép lao động - việc làm ở nơi đi, tạo nguồn thu nhập trong nhân dân, góp phần ổn định xã hội.

Công tác di dân luôn nhận được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước thông qua các chương trình, chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa, cung cấp an ninh quốc phòng. Việc đánh giá, tổng kết kinh nghiệm trong việc thực hiện chính sách di dân ở khu vực miền núi thông qua thực tiễn là một đòi hỏi rất có ý nghĩa trong việc đổi mới chính sách, góp phần thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và phát triển nông thôn miền núi hiện nay.

Trước đòi hỏi đó, tháng 9-2002, đề tài nghiên cứu Độc lập cấp Nhà nước mang mã số DLNN-02/04, do Tiến sĩ Đặng Nguyên Anh, Viện Xã hội học làm chủ nhiệm đã được triển khai thực hiện. Đề tài nhằm mục đích làm rõ thực trạng di dân trong những năm 90 trên phạm vi cả nước, trong đó tập trung chủ yếu vào đánh giá tổng quan các chính sách di dân được Chính phủ phê duyệt (các chính sách được ban hành và thực hiện) theo các loại hình di dân các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Từ đó, đề xuất được các giải pháp chính sách đối với vấn đề di dân trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh miền núi.

Cuốn sách “Chính sách di dân trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh miền núi” là kết quả của công trình nghiên cứu nói trên. Mặc dù có những thuận lợi trong công việc, song do khó khăn đi lại trên địa bàn khu vực miền núi, nên chắc chắn cuốn sách này còn rất nhiều điểm cần bàn thêm, bổ sung thêm. Tuy nhiên, tác giả vẫn mạnh dạn cho ra mắt cuốn sách này với mong muốn chuyển tải kết quả thu được đến những nhà lập chính sách, những độc giả tham gia vào công tác nghiên cứu và đào tạo, học viên tại các cơ sở đào tạo sau đại học. Sau khi được các nhà khoa học, các chuyên gia chỉ ra những khiếm khuyết, cuốn sách sẽ được chỉnh sửa lại.

Xin cảm ơn các chuyên gia, các công tác viên nghiên cứu đã tham gia và đóng góp trực tiếp vào sự thành công của đề tài. Các cán bộ đã góp công vào công tác thu thập tư liệu, quá trình điều tra và đặc biệt là lãnh đạo và nhân dân tại các địa phương tiến hành khảo sát. Xin chân thành cảm ơn lãnh đạo Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Ban Kế hoạch tài chính, Viện Xã hội học, và lãnh đạo, chuyên viên Bộ Khoa học Công nghệ đã tạo điều kiện hỗ trợ giúp đỡ cho đề tài và công trình nghiên cứu này.

Hà Nội, tháng 5-2006

CHƯƠNG 1

Đặt vấn đề và nghiên cứu

Giống như các quốc gia khác, di dân ở Việt Nam là một hiện tượng kinh tế-xã hội mang tính quy luật, một cấu thành gắn liền với quá trình phát triển. Di dân là một đòi hỏi tất yếu khách quan trong nền kinh tế thị trường, là biểu hiện rõ nét nhất của sự phát triển không đồng đều giữa các vùng miền lanh thổ, giữa các quốc gia. Trong mỗi giai đoạn lịch sử khác nhau, cường độ và phương thức di dân cũng khác nhau. Dưới tác động của toàn cầu hoá những khác biệt mức sống, chênh lệch trong thu nhập, cơ hội việc làm, tiếp cận dịch vụ xã hội là các nguyên nhân cơ bản tạo nên các dòng di cư trong và ngoài nước hiện nay.

Hiện nay Việt nam được xếp vào nhóm các nước nghèo của thế giới. Khi mưa thuận gió hoà, nông dân còn có cái ăn song khi mất mùa thiên tai, người đói trước là nông dân. Lao động dư

thừa ở đâu nhiều nhất: nông nghiệp. Thu nhập ở đâu thấp nhất: nông thôn. Ai có cuộc sống bấp bênh nhất: nông dân. Tất cả những điều này cho thấy cái vòng luẩn quẩn của nghèo đói khó có thể vượt qua nhanh bằng sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp. Quá trình đô thị hóa diễn ra chậm chạp đã khiến các trung tâm đô thị không đủ sức thu hút tạo việc làm cho các làn sóng lao động ngoại tỉnh diễn ra dồn dập. Cơ cấu dân số trẻ, do mức sinh cao trong quá khứ, ngày hôm nay tạo nên những áp lực gay gắt về nhu cầu tìm việc làm và việc làm có thu nhập. Lao động dư thừa nông thôn tiếp tục tràn ra các thành phố lớn, và qua đường biên giới, dưới các hình thức và bằng nhiều con đường khác nhau, bất chấp những rủi ro và khó khăn trên con đường đi tìm sự mưu sinh.

Làm giàu từ nông nghiệp, đi lên từ ruộng vườn từ lâu đã là một bài toán khó cho người nông dân. Quá khó đến gần như nan giải! Thoát ly khỏi ruộng đồng, đi tìm kế sinh nhai là không phải là hiện tượng mới mẻ đối với nông thôn Việt Nam với tình trạng nhân mãn cổ hữu bao đời nay. Song trong 5-10 năm trở lại đây, trong cơ chế thị trường di cư đã diễn ra với quy mô rộng lớn, với điều kiện và bản chất khác trước, trở thành một yếu tố không thể không xem xét trong việc kiểm lời giải đối với sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội. Mặc cho sự nhọc nhằn và những rủi ro, người nông dân vẫn âm thầm rời quê hương để mưu sinh. Quá trình trên diễn ra sôi động và tiếp tục gia tăng trước hết bởi nó

hợp với lòng dân và mong muốn mưu sinh của con người. Rất tiếc rằng mối quan hệ tương tác giữa di dân và giảm nghèo chưa được xem xét trong các chiến lược hay chính sách vĩ mô. Tính hai mặt của sự tương tác này chưa được làm rõ trên bình diện lý luận và thực tiễn.

Mặc cho những nỗ lực xoá đói giảm nghèo, chúng ta vẫn chưa thực sự tạo ra được một sức bật và tiềm năng lâu dài cho nông dân và người nghèo ở các miền núi nơi mà tiềm năng phát triển còn rất lớn. Hiện tượng tái nghèo ở nhiều địa phương cho thấy tính kém bền vững của những liệu pháp xoá đói giảm nghèo. Dưới sự hối thúc của nghèo đói và những báp bệnh trong cuộc sống, lao động nông dân tiếp tục rời quê hương ra đi tìm kế mưu sinh cho bản thân và gia đình. Với tính khách quan đó, di dân tiếp tục diễn ra trên quy mô rộng lớn, được tổ chức chặt chẽ hơn giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng miền lanh thổ, và thậm chí vượt quá biên giới quốc gia.

Tính đến cuối thập kỷ 90, theo thống kê chính thức thì số hộ di chuyển nội địa tự phát đến nông thôn là 280 nghìn hộ với tổng số 1,33 triệu khẩu, chủ yếu đến vùng Tây Nguyên (Đăk Lăk), Đông nam bộ (Đồng Nai). Còn ở các tỉnh miền núi phía Bắc, ước tính đã có trên 26.000 đồng bào dân tộc tham gia vào quá trình di chuyển tự phát. Nhu cầu du canh, du cư của đồng bào dân tộc chủ yếu là do thiếu đất sản xuất lương thực và khan hiếm nguồn nước. So với di dân đến nông thôn, di chuyển dân số ra thành thi-

đa dạng hơn về thể loại. Mặc dù khó ước tính được chính xác quy mô của dòng di cư này song số người di dân ra đô thị tính đến thời điểm hiện tại đã lên đến hàng triệu khẩu, tập trung ở các thành phố lớn và trung tâm đô thị khắp toàn quốc. Mức tăng trưởng và tỷ lệ tạo việc làm của khu vực kinh tế dịch vụ trong những năm 90 đã thu hút khá hiệu quả lực lượng lao động nhập cư. Hôm nay ở bất cứ địa phương nào cũng đều có lao động di cư, nhà nhà ra đi, người người ra đi với những lý do khác nhau, tất cả đều có chung mong muốn về một cuộc sống tốt đẹp hơn cho gia đình và bản thân.

Khách quan mà nói, mặt tích cực của di dân là không thể phủ nhận. Nông thôn nước ta không đủ đất canh tác so với mức tăng trưởng dân số và lao động trong khi các ngành nghề phi nông nghiệp lại chưa phát triển. Hiện vẫn còn ít nhất 7 triệu lao động ở nông thôn không có đất canh tác, đang rất cần thu nhập và việc làm. Đó là chưa kể đến con số 80 vạn người hàng năm ra nhập lực lượng lao động nông nghiệp. Trong khi đó, mỗi năm có từ 25-30 nghìn ha đất canh tác bị chuyển dụng sang những mục đích khác. Vậy mà vốn đầu tư vào khu vực nông thôn chỉ bằng 1/10 so với khu vực thành thị. Sau thời vụ cấy hái, người nông dân lại rơi vào tình trạng thiếu việc làm có thu nhập. Sự cách biệt và chênh lệch quá lớn về thu nhập giữa hai khu vực đã hối thúc người nông dân tự nguyện rời bỏ quê hương ra thành phố kiếm việc làm. Họ chấp nhận những công việc nặng nhọc, vất vả và

17 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

nguy hiểm, sống trong điều kiện khó khăn, và làm tất cả những ngành nghề mà pháp luật không nghiêm cấm để mưu sinh ở thành phố, và có cái ăn, cái mặc gửi về cho gia đình.

Di dân thực tế là sự dịch chuyển của dân số đến nơi “đất lành, chim đậu.” Thông qua khối lượng hàng tiền mà người lao động mang, chuyển, gửi về cho gia đình, di cư đang góp phần điều chỉnh lại sự chênh lệch về thu nhập giữa nông thôn và thành thị, góp phần thực hiện công bằng xã hội. Lao động di cư không thể coi là mối đe doạ thất nghiệp. Trái lại, họ đã trở thành nguồn nhân lực không thể thiếu trong thị trường dịch vụ đa dạng ở đô thị, góp phần đáng kể vào sự tăng trưởng của các trung tâm đô thị và công nghiệp. Sự chuyển dịch lao động thông qua di cư là một tiềm năng quan trọng góp phần làm giảm sức ép lao động-việc làm ở nông thôn, tạo nguồn thu nhập, góp phần ổn định xã hội. Người nông dân làm lụng trên mảnh ruộng của mình nhưng qua mỗi thế hệ, mảnh ruộng lại nhỏ dần đi. Làm không đủ ăn ở lại thì sống bằng gì dù không ít người mơ ước sống tại mảnh đất quê nhà. Họ chỉ mong sao được đủ ăn, thuốc thang khi đau ốm, con cháu được học hành, để rồi sau này đến lượt chúng sẽ thực hiện tiếp giấc mơ của cha ông.

Một trong những nguyên nhân chính của di dân là sự khác biệt về mức sống. Cả nước có hơn 8.000 xã thì 1.700 xã thuộc diện rất nghèo, 600 xã chưa có đường ra thị tứ và hàng nghìn thôn bản vẫn chưa biết ánh sáng điện. Thu nhập tính trên đầu người ở nông

thôn vẫn chỉ bằng 1/5 thành phố. Chỉ li ra, người nông dân nghèo cả năm chỉ cầm trong tay 2 triệu đồng. Học hành, ăn ở đau ốm đã hết sạch, nói gì đến tích luỹ hay mua sắm? Cứ nghĩ rằng năm qua cả nước được mùa lương thực 34 triệu tấn. Làm một phép tính đơn giản, bớt ra 4 triệu xuất bán cho nước ngoài rồi lấy số thóc còn lại chia đều cho 79 triệu người, chắc ai cũng no, có gì mà phải lo? Song thực tế cho thấy chúng ta được mùa mà vẫn lo, vì giá lúa quá thấp (1.200-1.400 đ/kg). Nông dân chỉ biết kêu trời, ngoài hạt thóc biết trông vào đâu? Một gánh rau có ngọn, không mua đủ tập sách cho con đi học. Hai sọt cà chua không mua nổi cho con cái áo ấm. Giá lúa chỉ cần giảm đi 100đ/kg thì người nông dân mất đi 1.500 tỷ đồng, sức mua của xã hội cũng giảm đi tương ứng. Giá mía, mận, xoài tụt đến mức cho phép vì không tìm được đầu ra đã gây thiệt hại lớn cho người sản xuất. Liệu người dân ở nông thôn có còn đủ kiên nhẫn và yên tâm ở lại miền quê khi mà thiên tai, đói nghèo luôn là khó khăn treo lơ lửng trong cuộc sống hàng ngày? Di cư có phải là sự lựa chọn hay là con đường bắt buộc để谋求 sinh?

Tăng cường đầu tư phát triển nông thôn, tạo cơ hội việc làm có thu nhập cho người nông dân nhằm thu hẹp sự khác biệt giữa các khu vực là một giải pháp lâu dài và bền vững nhằm điều chỉnh các dòng di cư giữa các vùng miền. Với định hướng đó, trong những năm qua, Đảng và Chính phủ đã tiến hành các chính sách và chương trình kinh tế-xã hội tổng hợp, không riêng gì

19 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

chương trình quốc gia xoá đói giảm nghèo nhằm hỗ trợ nguồn lực cho các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa trong đó đa số thuộc khu vực miền núi. Công tác định canh, định cư, di dân kinh tế mới là một trong những giải pháp kinh tế-xã hội tổng hợp. Có thể nói rằng các chính sách hỗ trợ cho các xã đặc biệt khó khăn, giao đất cho các hộ nghèo, mở rộng tín dụng ưu đãi, chăm sóc y tế miễn phí, dạy nghề hoặc miễn giảm học phí, đầu tư cơ sở hạ tầng, hướng dẫn người nghèo cách làm ăn và khuyến nông-lâm-ngư, trợ giá cho vùng sâu vùng xa là những nỗ lực lớn rất đáng được ghi nhận trong sự nghiệp xoá đói giảm nghèo, phát triển kinh tế-xã hội ở khu vực miền núi trong những năm qua.

Công tác di dân luôn nhận được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước thông qua các chương trình, chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, văn hoá, củng cố an ninh quốc phòng. Di dân kinh tế mới (KTM), định canh định cư (ĐCDC) và ổn định biên giới (ÔDBG) là ba hình thái cụ thể rất quan trọng ở khu vực miền núi Việt nam. Tuy ba hình thái này có nội dung khác nhau nhưng chúng đều có một đặc điểm chung là di chuyển dân cư và lao động. Nói cách khác, các phương thức di chuyển đều thuộc phạm trù di dân nhưng là những hình thái di dân cụ thể. Vì vậy, giữa chúng vừa có những nét tương đồng, vừa có những nét khác biệt. Ở nước ta, cả ba lĩnh vực di dân KTM, ĐCDC, di dân ổn định dân cư biên giới ở các tỉnh miền núi được thực hiện rất sớm, thậm chí ngay từ những năm đầu của thập kỷ

60 với phong trào đi khai hoang miền núi. Trải qua 40 năm thực hiện và tùy theo từng giai đoạn lịch sử cụ thể, từng nơi, từng lúc mà mỗi hình thái di dân trên được coi trọng hơn về đầu tư và phương pháp triển khai thực hiện nhằm đạt hiệu quả cao nhất. Sau đây là những kết quả chủ yếu trong tình hình thực hiện chính sách ở cả ba lĩnh vực này.

Tính tương đồng thể hiện ở chỗ sự hoạt động của cả 3 lĩnh vực di dân đều mang tính dịch chuyển dân cư. Khoảng cách di chuyển và việc áp dụng các chính sách phù hợp đối với các loại hình này đều nhằm phục vụ cho các mục đích kinh tế-xã hội như bảo đảm an ninh quốc phòng, bảo vệ biên giới, phát triển kinh tế vùng, nâng cao đời sống nhân dân, xoá đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, điều chỉnh hợp mật độ dân số giữa các vùng miền, xoá dần khoảng cách chênh lệch trong trình độ phát triển kinh tế, văn hoá và xã hội giữa các cộng đồng dân cư, giữa các vùng lanh thổ của đất nước v.v...

Trong các lĩnh vực di dân KTM, ĐCDC, ổn định dân cư biên giới luôn tồn tại song hành hai hình thức di dân, đó là di dân có tổ chức (do Trung ương hoặc chính quyền địa phương tổ chức thực hiện ở cả hai đầu đi và đến) và di chuyển dân cư tự phát (do người di chuyển tự thực hiện và trang trải các chi phí liên quan).

Tính khác biệt được thể hiện qua các mục tiêu cụ thể và cự ly di chuyển (có thể ĐCDC xảy ra nội trong một xã, một

21 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

huyện hoặc ổn định dân cư biên giới cũng có thể chỉ diễn ra ngay trong một địa bàn dân cư), mục tiêu di chuyển cụ thể nhằm phân bố lại dân cư, đưa dân từ miền xuôi lên, phát triển kinh tế nông, lâm nghiệp ở các vùng đất hoang (KTM), định canh, định cư cho các hộ đồng bào dân tộc còn du canh du cư nhằm bảo vệ môi trường sinh thái ở miền núi, xoá hộ đói giảm hộ nghèo (ĐCDC), hoặc giúp đồng bào trở lại vùng biên giới phát triển kinh tế, ổn định đời sống bám trụ lâu dài ở vùng biên (di dân ổn định biên giới). Trong nhiều trường hợp việc ổn định dân cư biên giới hoặc ĐCDC không gián mật độ dân cư trên quy mô lớn, song lại có ý nghĩa to lớn về mặt an ninh quốc phòng hoặc phát triển kinh tế vùng biên.

Bên cạnh những giải pháp chính sách chung nhằm phát triển kinh tế-xã hội như phát triển giáo dục, chăm sóc sức khoẻ cộng đồng, xây dựng cơ sở hạ tầng (điện, đường, trường, trạm), xoá đói giảm nghèo, vay vốn tín dụng phát triển sản xuất hoặc bảo vệ tài nguyên môi trường, trồng rừng, khai hoang v.v... mỗi lĩnh vực di dân nói trên còn liên quan đến những quy định chính sách riêng như chế độ đối với nông dân ở đầu đi, đầu đến, chính sách trợ cấp ban đầu, hỗ trợ di chuyển, khuyến khích di dân theo quy hoạch chung, v.v... Các chính sách áp dụng cho cả ba lĩnh vực di chuyển nói trên luôn có sự đan xen lẫn nhau, và điểm chung nhất của các lĩnh vực này là đều nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở miền núi, tác động sâu sắc đến đời sống của bản thân người di dân và của người dân tại chỗ.

Xuất phát từ những đặc điểm đó, nghiên cứu này sẽ xem xét các hình thái di chuyển dưới góc độ tác động của các chính sách di dân. Tuỳ thuộc vào mục đích mà di dân ở mỗi lĩnh vực, trong mỗi giai đoạn phát triển có ý nghĩa khác nhau. Trong khi di dân kinh tế mới, định canh định cư và di dân tự phát mang nặng mục đích kinh tế thì di dân ổn định dân cư biên giới lại nhằm mục tiêu chính trị, củng cố an ninh quốc phòng gắn với phát triển kinh tế – xã hội vùng biên.

Có thể nói miền núi giữ một vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế-xã hội ở nhiều quốc gia. Trên thế giới, miền núi có một tỷ lệ lớn người nghèo (767 triệu người) và đa số sinh sống ở các nước chậm phát triển. Tuy nhiên, lại có những quốc gia có tỷ lệ đất đai miền núi cao nhưng đã đạt được mức độ triển cao như Thuỵ Sĩ, Nhật Bản, Italia, Đài Loan, Niu Dilân, v.v... Nhận thấy sự cần thiết phải có sự công bằng về cơ hội phát triển cho tất cả các vùng miền, và các dân tộc trên hành tinh, Liên hiệp quốc đã quyết định chọn năm 2002 là năm quốc tế về miền núi. Hội nghị cấp cao miền núi ở Kirghizistan về phát triển miền núi vừa được tổ chức đã nhận định rằng sự phát triển của miền núi phụ thuộc vào cơ chế và các điều kiện phát triển của quốc gia và tổng thể khu vực hơn là các đặc điểm tự nhiên của miền núi. Để bảo vệ cho sự bền vững của môi trường và sự phát triển của miền xuôi, cần phải đầu tư bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế-xã hội ở miền núi. Trong mối liên hệ quan trọng đó, sự hợp tác tương trợ giữa hai khu vực thông qua các chính sách và chương trình phát triển là hết sức cần thiết.

Đối với nước ta, mặc dù khu vực miền núi đã đạt được những thành tựu quan trọng phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, đời sống vật chất, tinh thần... song miền núi Việt nam đang đứng trước những thách thức to lớn do sức ép về tài nguyên không được khai thác và sử dụng hợp lý; thời tiết diễn biến không thuận làm cho tài nguyên rừng, nước và đất bị suy kiệt nhanh; khoảng cách giàu-nghèo giữa miền núi và miền xuôi cũng như các vùng thuộc miền núi đang có xu hướng rộng thêm. Việc phát huy khả năng hội nhập của miền núi, xoá đói giảm nghèo, nâng cao chất lượng cuộc sống của đồng bào các dân tộc thiểu số là nhiệm vụ cực kỳ quan trọng trên bình diện chính sách. Trong quá trình đó, di dân và di chuyển dân số-lao động có ý nghĩa to lớn trong sự nghiệp phát triển miền núi.

Di dân luôn gắn liền với lịch sử phát triển kinh tế xã hội của Việt nam. Ngay từ những năm 60, Đảng và Chính phủ đã tổ chức di dân đi khai hoang các tỉnh miền núi phía Bắc. Từ năm 1975, sau khi đất nước được thống nhất, Đảng và Nhà nước ta tiếp tục tổ chức đưa dân đến các vùng đất hoang hóa ở Tây Nguyên, Đông Nam bộ... để giải quyết lương thực, thực phẩm và phát triển các vùng kinh tế mới. Sau gần 35 năm, từ 1960 đến 1996 đã có khoảng 6 triệu người được tái định cư tại các vùng kinh tế mới. Địa bàn xuất cư chủ yếu là Đồng bằng sông Hồng, Bắc và Nam Trung bộ. Địa bàn nhập cư chủ yếu là

Tây Nguyên, Đông Nam bộ.

Bên cạnh luồng di dân do Nhà nước tổ chức thực hiện, còn xuất hiện các dòng di dân ngoài kế hoạch (còn được gọi là di dân tự phát) ngày càng phát triển mạnh mẽ về quy mô và số lượng trên phạm vi cả nước với sự tham gia đông đảo không chỉ của người Kinh mà còn bao gồm đồng bào các dân tộc thiểu số. Di dân tự phát đã đóng góp đáng kể về nguồn nhân lực và sự phát triển kinh tế xã hội ở nơi đến, giảm bớt một phần áp lực về dân số việc làm ở đầu đi song đã gây không ít khó khăn cho các tỉnh có dân nhập cư về quản lý dân cư, chặt phá rừng mở rộng diện tích canh tác. Quyết định 660-TTg của Thủ tướng Chính phủ về giải quyết tình trạng di dân tự phát đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác đã phần nào hạn chế được tác động tiêu cực của quá trình này. Tuy nhiên, do dân số tăng nhanh, thiếu đất canh tác, đời sống khó khăn, bấp bênh, do tập tục, tôn giáo, dòng họ...di dân tự phát vẫn tiếp tục diễn ra dưới những hình thức mới trong những năm gần đây.

Đối với các tỉnh Tây Nguyên hoặc khu vực miền núi phía Bắc, cho đến nay đã có khá nhiều chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế, xã hội (trồng rừng, xoá đói giảm nghèo, chăm sóc sức khoẻ, kế hoạch hóa gia đình...). Tuy nhiên, nhiều chương trình hoạt động còn chồng chéo, kém hiệu quả, không

có tính bền vững nên khi hết kinh phí chương trình, tình hình trở lại như cũ. Các dự án di dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới đã có nhiều cải tiến, song để đạt được mục tiêu lồng ghép di dân tổ chức và di dân tự phát thì các dự án này cần được cải tiến hơn nữa để nhanh chóng đáp ứng được nhu cầu của người di cư. Trong thời gian qua, số người di dân tự phát đến các tỉnh miền núi và di chuyển nội tỉnh khá lớn, bao gồm cả người Kinh và đồng bào các dân tộc, với nhiều hình thái di chuyển rất đa dạng (nội vùng, ngoại tỉnh, tự phát, kế hoạch, tái định cư, v.v.). Song cho đến nay chúng ta vẫn chưa có được một hệ thống chính sách toàn diện để xác định và quy hoạch vùng nhận dân, phối hợp với địa phương có nhu cầu di dân để tổ chức di chuyển, tiết kiệm được nguồn lực trong khi đảm bảo được trật tự xã hội, bảo vệ môi trường (tài nguyên đất đai, rừng, nguồn nước) và ổn định cuộc sống của người di cư. Ví dụ, cho đến nay các tỉnh Tây Nguyên vẫn có thể tiếp nhận dân đến bởi mật độ dân số ở đây còn thấp (trên 80/km² so với 220 người/km² của cả nước). Tuy nhiên, Tây Nguyên muốn tiếp nhận lao động nhập cư có tổ chức để có kế hoạch hỗ trợ và quản lý, đảm bảo được các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và an ninh quốc phòng của địa phương.

Các chính sách về di dân và điều động lao động - dân cư hiện nay chưa kịp đổi mới để phù hợp với tình hình, vai trò và nhiệm vụ mới. Trong bối cảnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất

nước, di dân vừa là thách thức vừa là nhân tố thúc đẩy quá trình phát triển. Chính sách di dân cần phát huy tính tích cực, hạn chế mặt tiêu cực của quá trình này, đồng thời thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, môi trường miền núi một cách bền vững. Để xây dựng được các chính sách di dân phù hợp với thực tế cần thu thập thông tin và tiến hành các nghiên cứu về tình hình di dân hiện nay và tác động của các loại hình di dân đến các vùng tiếp nhận dân. Việc đánh giá thực trạng di dân trong 10 năm qua (thập niên 90), tập trung vào khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên là rất cần thiết nhằm hỗ trợ cho việc xây dựng chính sách di dân phù hợp, thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế-xã hội ở các tỉnh miền núi nước ta.

Ý nghĩa khoa học của nghiên cứu được thể hiện ở chỗ, các công trình về di dân từ trước đến nay tập trung nhiều vào các luồng di chuyển ra đô thị và chưa đánh giá đầy đủ được thực trạng di dân đến khu vực miền núi trong thời kỳ vừa qua. Trên cơ sở làm rõ thực trạng di dân trong thời gian qua, cuốn sách cung cấp những luận điểm khoa học cho việc nhìn nhận, đánh giá khách quan về thực trạng và hiệu quả các chương trình, chính sách di dân ở miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Về mặt thực tiễn cuốn sách còn góp phần đề xuất một số những khuyến nghị, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của các chính sách di dân phù hợp nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội ở các tỉnh miền núi nước ta.

1. Mục đích và nội dung nghiên cứu

Nhằm cung cấp những luận cứ khoa học làm cơ sở cho những giải pháp chính sách di dân và phát triển ở miền núi ở Việt Nam trong thời gian tới, nghiên cứu này nhằm đánh giá các chính sách di dân ở miền núi và thông qua kết quả khảo sát xã hội học. Nghiên cứu tập trung vào hai mục tiêu cơ bản sau đây:

1. Làm rõ thực trạng di dân trong những năm 90 trên phạm vi cả nước, trong đó tập trung chủ yếu vào các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên.
2. Đề xuất được các giải pháp chính sách đối với vấn đề di dân trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh miền núi trong thời gian tới.

Hai mục tiêu trên được triển khai thực hiện thông qua với các nội dung nghiên cứu cụ thể như sau:

- Đánh giá tổng quan các chính sách di dân đã được Chính phủ phê duyệt (các chính sách được ban hành và thực hiện) trong những năm 90 theo các loại hình di dân như di dân kinh tế mới, định canh định cư và di dân ổn định dân cư biên giới
- Tìm hiểu thực trạng di dân trong những năm 90 ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên theo các hình thái di dân nói trên.
- Đánh giá hiệu quả tác động của các chính sách di dân;

- Nhận thức và sự tham gia của người dân trong quá trình thực hiện chính sách di dân, phát triển kinh tế-xã hội ở miền núi.
- Nhận thức của cấp quản lý địa phương đối với chính sách chính sách di dân, phát triển kinh tế-xã hội ở miền núi.
- Tác động của chính sách di dân tới phát triển cộng đồng.

Để xuất một số kiến nghị nhằm bổ sung, hoàn chỉnh chính sách di dân phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh miền núi nước ta.¹

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Nhằm đánh giá tác động chính sách di dân kinh tế mới, định canh định cư và ổn định dân biên giới, cuốn sách xem xét các mục tiêu của các nhóm chính sách đối với các hình thái di dân, hiệu quả thực hiện, những thuận lợi và khó khăn trong quá trình thực hiện chính sách trên địa bàn miền núi. Đòi hỏi nội dung này cần được tìm hiểu từ hai chiều cạnh: từ phía những người hưởng lợi của các chính sách (đối tượng chịu sự tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của các chính sách) và từ người quản lý, thực thi chính sách.

- Đối tượng nghiên cứu của đề tài là các chính sách di dân và vai trò của các chính sách trong phát triển kinh tế - xã hội ở

¹ Kiến nghị, giải pháp đề xuất ở đây được hiểu là những kiến nghị mang tính chất định hướng cho việc xây dựng và điều chỉnh các chính sách di dân kinh tế mới, định canh định cư và di dân ổn định biên giới trong những năm tới.

miền núi; ở đây, phát triển được thể hiện bằng việc ổn định và nâng cao mức sống kinh tế, phúc lợi xã hội cho người dân ở các khu vực miền núi được khảo sát.

- Khách thể nghiên cứu là các cộng đồng nhập cư ở các tỉnh miền núi trong thời kỳ những năm 1990, chịu tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của các chính sách di dân trong thời kỳ này. Ngoài ra khách thể nghiên cứu còn bao gồm một số cán bộ quản lý, chuyên viên công tác trong lĩnh vực định canh định cư, vùng kinh tế mới là những người hoạch định và thực thi chính sách ở địa phương được khảo sát.
- Phạm vi nghiên cứu: do những hạn chế về nguồn lực nghiên cứu và vấn đề đi lại khó khăn trên địa bàn miền núi, cuốn sách giới hạn không gian khảo sát tại các khu vực miền núi phía Bắc và các tỉnh Tây Nguyên, nơi tập trung chủ yếu đồng bào các dân tộc và người di cư tự do. Về thời gian, đề tài tập trung đánh giá được thực trạng di dân trong giai đoạn những năm 90 ở khu vực miền núi.

3. Phương pháp nghiên cứu

Nguồn tư liệu chủ yếu được dùng trong báo cáo này bao gồm những thông tin được thu thập được tại địa bàn nghiên cứu từ người dân hưởng thụ lợi ích từ chính sách. Ngoài ra báo cáo còn sử dụng các tư liệu thu thập được từ nhiều nguồn khác nhau. Toàn bộ nguồn tư liệu đó được thu thập nhằm mô tả, phân tích, đánh giá quá trình triển khai thực hiện chính sách, những mặt

được và những tồn tại, nguyên nhân. Đồng thời, kết quả khảo sát tại các địa bàn tiếp nhận dân còn cho phép đánh giá được tác động của hệ thống chính sách tới nhận thức của người dân, sự phát triển của cộng đồng và hiệu quả của chúng.

Việc đánh giá thực trạng và tác động của các chính sách di dân kinh tế mới, định canh định cư và ổn định dân biên giới đến việc thực hiện các mục tiêu của chương trình là một vấn đề khá rộng và phức tạp vì sự liên quan của các chính sách này đến các chính sách, chương trình khác ở miền núi. Trong quá trình thực hiện, nhóm nghiên cứu đã khắc phục khó khăn bằng việc áp dụng các phương pháp điều tra và kỹ thuật nghiên cứu cơ bản sau:

- *Phương pháp nghiên cứu và phân tích tư liệu*: trên cơ sở thu thập, tham khảo và phân tích tài liệu dưới dạng số liệu, văn bản chính sách, báo cáo thực hiện các quy định chính sách được ban hành, cuốn sách đã có được những đánh giá tổng quan về các chính sách di dân trong giai đoạn 10 năm (1990-2000), từ đó xây dựng và hình thành nên cơ sở chính sách đối với các hình thái di dân ở miền núi.

- *Phương pháp lấy ý kiến chuyên gia*: được thực hiện qua các cuộc toạ đàm, hội thảo chuyên gia ở Hà Nội và cơ sở. Phương pháp định tính này được áp dụng nhằm thu thập ý kiến đánh giá thông qua lượng kiến thức chuyên sâu và kinh nghiệm sẵn có của các chuyên gia trong lĩnh vực liên quan đến các chương trình, chính sách di dân KTM, định canh định cư, và ổn định dân biên

31 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

giới và di dân tự phát. Phương pháp nhằm thu thập các ý kiến của các lãnh đạo các ban ngành trong việc thực thi chính sách, bao gồm cả cấp trung ương và địa phương làm cơ sở đối sánh với những phát hiện thu được trong quá trình khảo sát cộng đồng. Mặt khác, phương pháp này cũng cung cấp những căn cứ để có những kết luận đánh giá cuối cùng về chính sách và khuyến nghị chính sách.

- *Phương pháp điều tra xã hội học:* phương pháp phân tích thống kê và phân tích kinh tế: thông qua các bảng hỏi và phiếu thu thập thông tin kinh tế - xã hội có sẵn, tiến hành phỏng vấn trực tiếp các đối tượng điều tra và thu thập thông tin từ các số liệu thống kê của địa phương. Trên cơ sở số liệu khảo sát mẫu được thu thập, sử dụng phần mềm SPSS để xử lý tổng hợp số liệu. Các kỹ thuật kiểm định tương quan thống kê được sử dụng nhằm đánh giá tác động của các chính sách đối với các cộng đồng di cư được khảo sát.

Bảy tỉnh miền núi đã được chọn nhằm phản ánh các đặc trưng di dân của vùng và là nơi tập trung nhiều chương trình, dự án di dân kinh tế mới, định canh định cư và ổn định dân biên giới. Mỗi tỉnh được chọn hội đủ các điều kiện để có thể khảo sát được ít nhất một loại hình di dân tiêu biểu như: di dân kinh tế mới, di dân tự phát, định canh định cư và di dân ổn định dân biên giới. Cơ cấu mẫu khảo sát được thực hiện theo nguyên tắc chọn mẫu đại diện cho các loại hình di dân khác nhau, đảm bảo nguyên tắc phân

tích thống kê cơ bản, đồng thời phản ánh được sự đa dạng giữa các địa bàn nhập cư thuộc khu vực miền núi.

Biểu 1.1 Danh sách các tỉnh được lựa chọn

Khu vực	Huyện/Tỉnh	Hình thái di dân nghiên cứu
Miền núi phía Bắc	Mường Khuông/Lào Cai	Di dân tự phát, di dân ổn định biên giới
Miền núi phía Bắc	Đà Bắc/Hòa Bình	Di dân tự phát và ĐCDC
Miền núi phía Bắc	Bach Thông/Bắc Cạn	Di dân tự phát và ĐCDC
Miền núi phía Bắc	Trà Lĩnh/Cao Bằng	Di dân ổn định biên giới
Tây Nguyên	Đăk Lăk/Đăk Lăk	Di dân KTM và di dân tự phát, ĐCDC
Tây Nguyên	Chư Prông/Gia Lai	Di dân KTM và di dân tự phát, ĐCDC
Tây Nguyên	Ngọc Hồi/KonTum	Di dân KTM và di dân tự phát

Mục đích của khảo sát trên thực địa nhằm tìm được hiệu quả của các chính sách di dân đối với cộng đồng và phát triển kinh tế xã hội ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Như đã được đề cập trong đề cương nghiên cứu, tại mỗi tỉnh lựa chọn 1 huyện để tiến hành khảo sát. Các huyện được lựa chọn khảo sát cần là những huyện có các điều kiện đặc trưng cho tỉnh về loại hình di dân. Cuối cùng các điểm khảo sát là thôn, bản cụm dân cư tập trung đồng bào di cư tương ứng với các mục tiêu di dân của mỗi tỉnh được chọn.

33 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

Các hộ gia đình được lựa chọn khảo sát đều thuộc diện tác động của các chính sách di dân khác nhau như chương trình di dân kinh tế mới, định canh định cư, di dân ổn định dân biên giới (bao gồm cả hưởng lợi trực tiếp hoặc gián tiếp) và nhóm di dân tự do trên địa bàn. Danh sách các hộ gia đình được nhóm nghiên cứu xây dựng với sự hỗ trợ của cộng tác viên và chính quyền thôn, bản. Đối với mỗi hộ gia đình được lựa chọn, chủ hộ hoặc vợ/chồng chủ hộ được tiếp cận phỏng vấn trả lời các thông tin về cá nhân và hộ gia đình.

Như được đề cập trong đề cương nghiên cứu, 700 hộ gia đình di cư dưới các hình thức khác nhau được khảo sát (mỗi địa bàn chọn 100 hộ). Đây là mẫu hộ gia đình được sử dụng trong phân tích và xử lý số liệu, xây dựng các bảng biểu phục vụ cho đề tài nghiên cứu. Thời điểm di dân được xác định diễn ra trong thời kỳ 10 năm (thập niên 90), có liên quan đến lần di chuyển gần nhất đến địa bàn khảo sát. Đối với trường hợp quay về định cư tại nơi ở trước đây thì quá trình đi làm ăn, sinh sống ở nơi khác hoặc các trường hợp di tản cư trong chiến tranh biên giới cũng được coi là di cư. Dưới hình thức này có không ít các hộ gia đình là đối tượng định canh định cư, kinh tế mới, cũng như di dân ổn định biên giới.

Bên cạnh các số liệu khảo sát hộ gia đình, nhóm nghiên cứu còn tiến hành thu thập, sử dụng các số liệu thống kê về di dân và phát triển kinh tế-xã hội ở miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Các số liệu, báo cáo, và các văn bản này nằm rải rác ở các Bộ

ngành Trung ương (Bộ Nông nghiệp - Phát triển nông thôn, Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội, Ủy ban Dân tộc) cũng như tại các sở ban ngành, chi cục ngành dọc ở cấp tỉnh. Việc thu thập, sử dụng các số liệu thống kê có tầm bao quát lớn là đòi hỏi cần thiết trong việc đánh giá thực trạng và quy mô di dân ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên mà không có số liệu khảo sát mẫu nào có thể đáp ứng được.

Cuộc khảo sát đã sử dụng các bộ công cụ sau đây để thu thập các thông tin đề ra trong đề cương:

- Bảng hỏi hộ gia đình: Nhằm tìm hiểu và thu thập thông tin về quá trình và điều kiện di dân, và đặc biệt quan tâm đến mức độ phổ cập (thực thi) chính sách tại địa phương, người dân hiểu biết gì về các chính sách và quá trình triển khai tại địa phương (công tác tuyên truyền, phổ biến, thực hiện chính sách), mức độ đồng tình của chính người hưởng lợi đối với các chính sách, chương trình, dự án phát triển kinh tế-xã hội. Tác động của chính sách đối với đời sống kinh tế – xã hội của người dân, các kiến nghị của người hưởng lợi chính sách. Từ đó có thể so sánh, đánh giá được tác động của chính sách (mặt tích cực và những hạn chế) đối với các loại hình di dân khác nhau.

- Hướng dẫn phỏng vấn chuyên gia: Nhằm mục đích thu thập thêm một số thông tin liên quan đến nhận thức và ý kiến của cán bộ địa phương cấp cơ sở, nội dung hướng dẫn phỏng vấn chuyên gia bao gồm một số câu hỏi mở thông qua đó, nhóm

35 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

nghiên cứu thu nhận được những thông tin sát thực và những vấn đề nổi cộm trong quá trình thực hiện chính sách di dân tại các địa phương khảo sát.

Để có thể có được các số liệu sử dụng cho phân tích, cuộc khảo sát còn thu thập các thông tin cơ bản về kinh tế - xã hội của địa phương và các số liệu thống kê về di dân ở địa phương. Các nội dung cơ bản bao gồm: biến động cơ học dân số, lao động việc làm, cơ cấu ngành nghề đất đai, công tác khuyến nông - khuyến lâm, ... Đặc biệt, các số liệu thống kê về di biến động dân số diễn ra dưới những hình thức khác nhau được tổng hợp và phân tách nhằm đánh giá được thực trạng và quy mô di dân ở địa bàn các tỉnh khảo sát.

4. Một số khái niệm cơ bản về di dân

Biến động dân số bao gồm 2 cầu thành cơ bản là tăng tự nhiên và tăng cơ học. Tăng trưởng tự nhiên của dân số gắn liền với quá trình sinh học sinh ra, tồn tại và mất đi của con người theo thời gian. Quá trình này thông qua các hiện tượng sinh và chết. Di biến động dân cư còn do tác động cơ học của quá trình di dân. Trong mọi quốc gia, những luồng di cư tạo nên sự phân bố lại dân cư, đồng thời làm tăng giảm mật độ dân cư giữa các vùng miền địa lý. Di dân về bản chất không phải là hiện tượng sinh học như sinh, chết. Di dân có thể diễn ra nhiều lần, lặp đi lặp lại trong cuộc đời của một cá nhân trong khi sinh đẻ và tử vong chỉ diễn ra một lần.

Di dân là quá trình phân bố lại lực lượng lao động và dân cư, và là nhân tố quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Tại những nước đang phát triển, các đô thị lớn luôn là điểm thu hút các luồng di chuyển. Ngoài ra, sự di chuyển đến các địa bàn nông thôn. Ngược lại, ở các nước phát triển người dân từ nông thôn có xu hướng di chuyển đến các đô thị nhỏ vệ tinh xung quanh những khu đô thị lớn. Di dân và quá trình tập trung dân số ở địa bàn nơi đến luôn đặt ra những thách thức mới cho sự nghiệp phát triển kinh tế- xã hội bền vững, đặc biệt trong mối quan hệ với các nguồn lực tự nhiên, môi trường của các vùng miền đất nước. Về chính sách, di dân và đô thị hóa đã trở thành một trong những mối quan tâm chính của hầu hết các quốc gia như được thể hiện trong nội dung Chương trình hành động của Hội nghị quốc tế về Dân số và Phát triển tổ chức tại Cairô năm 1994.

Theo nghĩa rộng, di dân là sự chuyển dịch bất kỳ của con người trong một không gian và thời gian nhất định kèm theo sự thay đổi nơi cư trú tạm thời hay vĩnh viễn. Với khái niệm này di dân đồng nhất với sự di động dân cư. Theo nghĩa hẹp, di dân là sự di chuyển dân cư từ một đơn vị lãnh thổ này đến một đơn vị lãnh thổ khác, nhằm thiết lập một nơi cư trú mới trong một khoảng thời gian nhất định (Liên hiệp quốc). Khái niệm này khẳng định mối liên hệ giữa sự di chuyển với việc thiết lập nơi cư trú mới.

Theo Henry S. Shryock, di dân là một hình thức di chuyển về địa lý hay không gian kèm theo sự thay đổi nơi ở thường xuyên

37 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

giữa các đơn vị hành chính. Theo ông những thay đổi nơi ở tạm thời, không mang tính lâu dài như thăm viếng, du lịch, buôn bán làm ăn, kể cả qua lại biên giới, không nên phân loại là di dân. Theo tác giả, di dân còn phải gắn liền với sự thay đổi các quan hệ xã hội của người di chuyển. Tóm lại, di dân là sự di chuyển của người dân theo lãnh thổ với những chuẩn mực về không gian và thời gian nhất định kèm theo sự thay đổi nơi cư trú. Mặc dù có nhiều ý kiến khác nhau khi xem xét khái niệm di dân, có thể tóm tắt một số điểm chung được chấp nhận như sau:

- Người di dân di chuyển ra khỏi một địa dư nào đó đến một nơi khác sinh sống. Nơi đi và nơi đến phải được xác định là một vùng lãnh thổ hay một đơn vị hành chính (khoảng cách giữa hai địa điểm là độ dài di chuyển).
- Người di chuyển bao giờ cũng có những mục đích, họ đến một nơi nào đó và định cư tại đó trong một khoảng thời gian để thực hiện mục đích đó. Nơi xuất phát là đầu đi và nơi ở mới là đầu đến. Tính chất thay đổi nơi cư trú này chính là điều kiện cần để xác định di dân.
- Khoảng thời gian ở lại trong bao lâu là một trong những tiêu chí quan trọng để xác định di dân. Thông thường, tùy theo mục đích nghiên cứu và loại hình di dân, thời gian đó có thể là một số năm, một số tháng, thậm chí là một số tuần.

- Có thể đưa thêm một số đặc điểm khác nữa khi xem xét di cư như sự thay đổi các hoạt động sống thường ngày, thay đổi các quan hệ xã hội. Di dân gắn liền với sự thay đổi công việc, nơi làm việc, công việc nghề nghiệp, sở thích, lối sống,... Tuy nhiên, đây không nhất thiết là những tiêu chí bắt buộc trong việc xác định khái niệm di dân.

Trong nghiên cứu di dân, người ta còn phân biệt hai yếu tố cấu thành quá trình này là hai khái niệm xuất cư và nhập cư:

- Xuất cư là việc di chuyển nơi cư trú từ nơi này sang nơi khác trong khuôn khổ một quốc gia để sinh sống tạm thời hay vĩnh viễn, thời gian ngắn hoặc dài. Đây là hiện tượng phổ biến ở nhiều quốc gia do tình trạng dự mức sống, thu nhập và lao động phân bố không đồng đều, đặc biệt giữa nông thôn và thành thị. Các địa bàn xuất cư thường là những nơi có mức sống thấp, điều kiện kinh tế-xã hội và văn hoá chậm phát triển.
- Nhập cư là sự di chuyển dân cư, lao động đến một nơi cư trú nhất định có thể đến từ các địa bàn khác trong cùng một vùng hay lanh thổ của một quốc gia. Nhập cư vào các thành phố lớn, hay đến các khu vực miền núi cao, đất rộng người chưa là những hình thái phổ biến ở các quốc gia đang phát triển hiện nay.

Có nhiều cách phân loại di dân theo các góc độ khác nhau, tùy vào mục đích nghiên cứu và thậm chí theo từng người làm nghiên cứu khác nhau. Cách phân loại, tuy vậy chỉ có tính chất tương đối và không tách bạch với nhau. Sau đây là một số phân loại cơ bản di dân:

Theo khoảng cách di chuyển:

Đây là cách phân loại di dân quan trọng thông qua sự phân biệt di dân xa hay gần giữa nơi đi và nơi đến. Theo địa bàn nơi đi (xuất cư) và nơi đến (nhập cư), thông thường người ta còn phân loại di dân theo loại hình địa bàn nơi cư trú:

- Di dân nông thôn-đô thị
- Di dân nông thôn-nông thôn
- Di dân đô thị-nông thôn
- Di dân đô thị-đô thị

Theo tính chất di dân:

Cách phân loại di dân này được dựa trên tính chất tự nguyện hay ép buộc của di dân, phân biệt giữa di dân tự nguyện và di dân không tự nguyện (ép buộc). Di dân tự nguyện là trường hợp người di chuyển tự nguyện di chuyển theo đúng mong muốn hay nguyện vọng của mình. Trong khi đó, di dân ép buộc hay còn gọi là di dân cưỡng ép diễn ra trái với nguyện vọng di chuyển của người dân. Loại hình di chuyển này thường đem lại những hậu quả không mong muốn cho xã hội và cần được hạn chế tối đa.

Theo độ dài thời gian cư trú

- Di chuyển ổn định: Bao gồm các hình thức thay đổi nơi cư trú thường xuyên và nơi làm việc, với mục đích định cư sinh sống lâu dài tại đến nơi mới. Phần lớn người di cư là do điều động công tác, người tìm cơ hội việc làm mới và thoát ly gia đình,... Những đối tượng này thường không quay trở về sống tại quê hương cũ.
- Di chuyển tạm thời: sự vắng mặt tại nơi ở gốc là không lâu, khả năng quay trở về là chắc chắn. Loại hình này bao gồm các hình thức di chuyển làm việc theo thời vụ, di công tác dài ngày, hoặc như trường hợp ra nước ngoài học tập rồi về nước.
- Ngoài ra còn có các loại hình di dân mùa vụ, di chuyển con lắc là dòng di chuyển của cư dân nông thôn vào thành phố trong thời kỳ những dịp nông nhàn, hoặc trong điều kiện thiếu việc làm thường xuyên, việc làm có thu nhập. Hình thái di cư này có xu hướng gia tăng trong thời kỳ đầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở các nước đang phát triển.

Theo đặc trưng di dân

- Di dân có tổ chức: là hình thái di chuyển dân cư được thực hiện theo kế hoạch và các chương trình mục tiêu nhất định do nhà nước, chính quyền các cấp vạch ra và tổ chức, chỉ đạo thực hiện, với sự tham gia của các tổ chức đoàn thể xã hội. Về nguyên tắc, người dân di chuyển có tổ chức được

nhà nước và chính quyền địa phương nơi nhập cư giúp đỡ. Di dân có tổ chức có thể giảm bớt khó khăn cho những người nhập cư, tăng nguồn lực sức lao động địa phương, có thể tránh được việc khai thác tài nguyên thiên nhiên bừa bãi gây ảnh hưởng xấu tới môi trường sinh thái. Trong lịch sử di dân quốc tế, chính phủ và các tổ chức xã hội hoặc phi chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc trợ giúp người di chuyển.

- **Di dân tự phát:** Di dân không có tổ chức hay còn gọi là di dân tự phát (tự phát) đã trở thành một hiện tượng kinh tế-xã hội ở Việt Nam. Hình thái di dân này mang tính cá nhân do bản thân người di chuyển hoặc bộ phận gia đình quyết định, không có và không phụ thuộc vào kế hoạch và sự hỗ trợ của nhà nước và các cấp chính quyền. Di dân tự phát phản ánh tính năng động và vai trò độc lập của cá nhân và hộ gia đình trong việc giải quyết đời sống, tìm công ăn việc làm.

Quản lý di dân là một hợp thành quan trọng của công tác quản lý dân cư, trong đó chính sách di dân có vai trò quan trọng. Chính sách di dân là hệ thống những giải pháp nhằm đảm bảo sự phân bố dân số - nguồn lao động hài hòa với nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, phù hợp và góp phần thúc đẩy với mục tiêu phát triển. Là chính sách dân số trong lĩnh vực đặc thù, chính sách di dân nhằm góp phần vào công tác quản lý dân cư như một trong

những lĩnh vực quản lý xã hội quan trọng. Đó là sự quản lý hành chính về mặt nhà nước trên lĩnh vực dân số, được phân bố theo các vùng lãnh thổ của đất nước. Chính sách di dân đều có mục tiêu cụ thể theo thời gian, đồng thời có các biện pháp để đạt được mục tiêu đề ra trong việc thay đổi, điều chỉnh hoặc thậm chí ngăn chặn các luồng di chuyển lao động và dân cư.

5. Một số hướng tiếp cận lý thuyết

Nghiên cứu di dân trên thế giới mới chỉ bắt đầu dưới thời kỳ phát triển tư bản chủ nghĩa ở phương Tây với sự hợp tác của nhiều ngành khoa học khác nhau (địa lý nhân văn, kinh tế, lịch sử, xã hội học, nhân học, thống kê, toán học, v.v...). Mặc dù các lý thuyết này có thể được vận dụng cho các luồng di dân khác nhau (nông thôn – thành thị, nông thôn – nông thôn, di dân trong nước, di dân quốc tế,...), song hầu hết các lý thuyết về di dân đều tập trung trả lời câu hỏi là: Tại sao người dân di chuyển? Các nhân tố nào dẫn đến quyết định di chuyển? Tại sao trong những hoàn cảnh khó khăn, gian khổ, người di cư vẫn tồn tại và vươn lên? Di dân có tính tuyển chọn ra sao? Có sự khác biệt cơ bản nào giữa người di cư và người ở lại, mối liên hệ giữa các cộng đồng dân cư?

Lý thuyết quá độ di dân đã chỉ ra tầm quan trọng tương đối của các hình thái di chuyển khác nhau tương ứng với trình độ phát triển của xã hội. Tương tự như lý thuyết quá độ về dân số, và bị chi phối mạnh mẽ của thuyết hiện đại hóa, lý thuyết

43 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

này phân chia các giai đoạn cơ bản phát triển kinh tế-xã hội tương ứng với quy mô di dân: giai đoạn đầu của các xã hội truyền thống trong đó quy mô di dân bị hạn chế, diễn ra dưới hình thức nhỏ lẻ. Sau đó đến giai đoạn chuyển tiếp của xã hội được, đặc trưng bởi thời kỳ đầu công nghiệp hóa và quá trình đô thị hóa nhanh chóng là sự gia tăng nhanh về quy mô di dân (đặc biệt là di dân nông thôn - đô thị) trong giai đoạn tiền công nghiệp hóa. Sau đó, bước sang giai đoạn phát triển cao ở các xã hội hiện đại, di dân ra đô thị đạt đến ngưỡng bão hòa. Dòng di dân này được thay thế bởi quá trình phi đô thị hóa với sự mở rộng các hình thái di chuyển quốc tế và đến các khu vực ngoại vi. Điều đáng lưu ý từ lý thuyết quá độ di dân là các giai đoạn phát triển cơ bản thường xen kẽ nhau, dẫn đến các hình thức và quy mô di dân khác nhau có thể đồng thời xuất hiện trên cùng một khu vực, và trong cùng một thời kỳ nhất định.

Từ hướng tiếp cận của kinh tế học, lý thuyết kinh tế về di dân còn xem xét quá trình di dân từ hai phía là cung (supply) và cầu (demand) về lao động – việc làm. Hướng tiếp cận lý thuyết này cho rằng sự tồn tại nhu cầu lao động dịch vụ ở đâu đến là nguyên nhân dẫn đến sự gia tăng khả năng cung cấp lao động và dịch vụ thông qua di cư. Todaro (1971) đã phát triển lý thuyết kinh tế về di dân và giải thích theo sự chênh lệch về tiền lương và cơ hội việc làm giữa hai khu vực nông thôn và đô thị. Con người ta về cơ bản sẽ có xu hướng chuyển đến những nơi có điều kiện

kinh tế tốt hơn. Theo Todaro, nơi nào có điều kiện kinh tế tốt hơn sẽ khiến cho di dân chuyển về nơi đó mạnh hơn. Ngày hôm nay, trong bối cảnh toàn cầu hoá và xu hướng quốc tế hoá với mô hình đầu tư, quản lý tài chính, huy động vốn xuyên quốc gia, sức lao động và các dịch vụ mà người lao động di cư đem lại cũng vận hành theo xu hướng toàn cầu. Kết quả là di cư lao động quốc tế, vượt quá ranh giới và khuôn khổ biên giới của một quốc gia không còn là hiện tượng ít thấy trong khu vực châu Á cũng như trên thế giới hiện nay.

Tiếp theo trường phái lý thuyết kinh tế về di dân, lý thuyết hai khu vực kinh tế được hình thành nhằm lý giải quá trình di chuyển dân số và lao động từ khu vực truyền thống sang khu vực hiện đại của nền kinh tế, nơi có mức tiền lương cao hơn nhiều hơn. Nói một cách khái quát hoá, di dân diễn ra từ khu vực truyền thống, ngoại vi đến khu vực hiện đại của nền kinh tế. Tuy nhiên, trong giai đoạn kinh tế khủng hoảng và đình đốn, các dòng di dân lao động tập trung vào khu vực kinh tế phi chính thức. Điều này xảy ra ngay cả trong những quốc gia phát triển, ở đó các luồng di chuyển lao động và dân cư đến các khu vực truyền thống và hiện đại đan xen với nhau, và cả hai hình thức này đều diễn ra ngay ở tại trung tâm cũng như ngoại vi.

Lý thuyết của Ravenstein

- Đây là lý thuyết mở đầu cho việc xây dựng các lý thuyết xã hội học về di dân, được E. G. Ravenstein (1885) phát triển và thể hiện dưới các quy luật di dân có liên quan đến quy mô dân số, mật độ, khoảng cách di dân. Điểm mạnh của lý thuyết này mang tính khái quát hoá những quy luật di dân. Cụ thể là: Phần lớn các cuộc di dân diễn ra với khoảng cách ngắn
- Quy mô di dân tỷ lệ thuận với dân số gốc nơi người dân ra đi.
- Đối với mỗi dòng di dân đều tồn tại những dòng di chuyển ngược để bù đắp lại.
- Trong một quốc gia, những người dân gốc thành phố, thị xã thường ít di chuyển hơn so với những người ở các vùng nông thôn.
- Sự di chuyển từ vùng sâu, vùng xa vào thành phố phần lớn diễn ra theo các giai đoạn
- Động lực chính của di dân là động cơ kinh tế.
- Phần lớn nữ giới di dân theo khoảng cách ngắn hơn so với nam giới.
- Những năm sau đó, một số nhà nghiên cứu khác đã dựa trên các quy luật của di dân nói trên của Ravenstein để xây dựng và phát triển sâu thêm những lý thuyết di dân mới như lý thuyết lực hấp dẫn xem xét mối quan hệ nghịch giữa số người di chuyển và khoảng cách di chuyển, hoặc lý thuyết cơ hội sống, cho rằng khoảng cách cơ học không có ý nghĩa quan trọng,

người di cư lựa chọn nơi định cư tại nơi có các cơ hội cuộc sống mà họ chấp nhận được, cho dù khoảng cách di chuyển có thể lớn. Đó là cơ sở hình thành nên quyết định di dân.

- Lý thuyết đô thị hóa quá mức ra đời nhằm nhấn mạnh mối quan hệ giữa đô thị hóa và thu nhập bình quân. Lý thuyết này cho rằng những người dân nông thôn quyết định ra đi bởi họ bị việc làm với đồng lương cao ở thành phố hấp dẫn thu hút. Họ sẵn sàng chấp nhận rủi ro hay bị thất nghiệp ngay tại thị trường lao động ở thành phố trong thời gian chờ đợi cơ hội thu nhập và việc làm với mức lương cao hơn nhiều so với khu vực nông thôn.
- Lý thuyết "hút- đẩy": Everett Lee (1966) đã xây dựng lý thuyết này trên cơ sở tóm tắt các quy luật di dân của và phân loại các nhóm nhân tố ảnh hưởng đến quá trình di chuyển. Ông thừa nhận rằng động lực di dân bị chi phối chủ yếu bởi các yếu tố kinh tế, văn hoá, xã hội ở những cấp độ khác nhau, song theo ông có bốn nhóm yếu tố cơ bản cần xem xét khi phân tích quyết định di cư. Đó là những nhân tố cơ bản liên quan đến nơi đi (nơi xuất phát), nơi đến (nơi đến), các trở lực trung gian ngăn cản sự di dân giữa nơi đi và nơi đến mà người di dân phải vượt qua. Lý thuyết này còn nhấn mạnh vai trò của các yếu tố cá nhân mang tính đặc thù của người di cư. Thực tế cho thấy con người di cư vì nhiều lý do khác nhau, và những lý do có thể hình thành và gây ảnh hưởng ở nơi đi hay nơi đến.

47 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

- Các lực hút tại các vùng có dân chuyển đến (đầu đến) bao gồm:
- Đất đai màu mỡ, tài nguyên phong phú, khí hậu ôn hòa, môi trường sống thuận lợi hơn.
- Cơ hội sống thuận tiện, dễ kiếm việc làm, thu nhập cao, điều kiện sinh hoạt ổn định, có triển vọng cải thiện đời sống hơn,...
- Môi trường văn hóa-xã hội tốt hơn nơi ở cũ.
- Các lực đẩy tại những vùng dân chuyển đi (đầu đi) có thể là do:
- Điều kiện sống quá khó khăn, thu nhập thấp, khó kiếm việc làm. Do thiên tai, hạn hán, lụt lội, hoả hoạn, dịch bệnh, mất mùa,...
- Đất canh tác ít, bạc màu, không có vốn và kỹ thuật để chuyển đổi ngành nghề, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cải thiện đời sống.
- Mong muốn tìm đến vùng đất hứa có khả năng kiếm việc làm, tăng thu nhập, học hành của con cái, mong muốn cải thiện cuộc sống của thế hệ tương lai.
- Do nơi ở cũ bị giải toả, di dời nhằm mục đích lấy mặt bằng xây dựng đường xá, các công trình công cộng, các dự án phát triển và dân sinh.
- Dưới tác động của các chương trình, chính sách di chuyển điều động lao động và dân cư với sự hỗ trợ, chỉ đạo của Nhà nước như như chương trình kinh tế mới, định canh định cư, di dân ra biên giới, hải đảo.
- Ngoài ra cần kể đến một số nguyên nhân mang bản chất xã hội nhưng tồn tại ở cấp cá nhân có ảnh hưởng đến nhu cầu di dân.

Đây là những yếu tố phi kinh tế có tính đặc thù riêng của người di chuyển như:

- Nhu cầu được thường xuyên sống gần gũi, liên hệ với thân nhân, đoàn tụ gia đình tại nơi ở mới.
- Mong muốn rời khỏi nơi ở cũ để thoát khỏi những kỷ niệm cũ, và những sự kiện nặng nề về tâm lý đã xảy ra trong cuộc đời.
- Bị mặc cảm, định kiến xã hội nên không muốn ở lại cộng đồng nơi cư trú.
- Mong muốn đến nơi ở mới nhằm thay đổi môi trường xã hội và xây dựng các mối quan hệ xã hội tốt đẹp hơn.
- Ngoài ra các đặc điểm cá nhân như tuổi, giới tính, dân tộc, trình độ học vấn, trình trạng hôn nhân, nghề nghiệp, mức thu nhập... quyết định tính chất tuyển chọn của di dân và mong muốn di cư.

Trong những năm gần đây, lý thuyết mạng lưới xã hội xuất hiện và được hoàn thiện đã chiếm ưu thế đáng kể trong những công trình nghiên cứu về di dân. Xác định được các yếu tố cấu thành nên mạng lưới quan hệ xã hội giữa các cộng đồng nơi đi và nơi đến, giữa người di cư và người không di cư, lý thuyết này nhấn mạnh vai trò của mạng lưới xã hội này trong việc thúc đẩy quá trình di cư, chi phối động lực và quyết định di cư, và đặc biệt hướng di chuyển (nơi đến). Thừa nhận ảnh hưởng quan trọng của các yếu tố kinh tế trong di cư, song theo lý thuyết mạng lưới xã

49 | ĐẶT VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

hội thì ngay cả khi động lực kinh tế không còn mạnh mẽ và sự chênh lệch về mức sống giữa các khu vực không nhiều, di dân vẫn tiếp tục diễn ra với quy mô ngày càng lớn. Điều này là do quá trình di dân được duy trì và thúc đẩy cùng với sự phát triển của mạng lưới xã hội đã được hình thành theo thời gian. Mọi nỗ lực nhằm can thiệp, tác động trực tiếp vào quá trình di cư do đó sẽ không đem lại hiệu quả dưới ảnh hưởng của mạng lưới xã hội này.

Có thể nói, đã có nhiều hướng tiếp cận lý thuyết trong khoa học xã hội nhằm mô tả và lý giải hiện tượng di dân. Việc vận dụng những lý thuyết nêu trên trong một nghiên cứu cụ thể cần được xem xét linh hoạt nhằm lý giải được thực trạng di dân ở khu vực miền núi nước ta trong thập niên 90 và đánh giá được tác động của các chính sách di dân đến bản thân người di chuyển và cộng đồng nhập cư. Do sự di cư của các cộng đồng di cư đến miền núi phía Bắc và Tây Nguyên chủ yếu diễn ra theo hướng nông thôn-nông thôn, từ Bắc vào Nam nên việc vận dụng lý thuyết trong nghiên cứu cần đảm bảo tính phù hợp với loại hình di chuyển này. Sự lựa chọn hai khu vực miền núi chủ đạo là Tây Nguyên và miền núi phía Bắc trong nghiên cứu này sẽ cho phép xem xét những hình thái di cư chủ đạo nhất được hình thành và phát triển dưới tác động của các chính sách di dân ở miền núi trong những năm 90.

CHƯƠNG 2

Đánh giá tổng quan về các chính sách di dân ở miền núi nước ta

Ngay từ năm 1960 Đảng và Nhà nước ta đã coi di dân và phân bố lại dân cư là một bộ phận quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chúng ta đã tiến hành điều động lao động và dân cư từ các tỉnh Đồng bằng sông Hồng đất chật, người đông lên miền núi thuộc các tỉnh Sơn La, Lai Châu, Hòa Bình ở Tây Bắc, và lên Tuyên Quang, Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Cạn, Lạng Sơn, Quảng Ninh ở khu vực Đông Bắc. Đây là thời kỳ xây dựng kinh tế của miền Bắc trong hoàn cảnh đất nước còn bị chia cắt (1960 - 1975). Sau khi nước nhà thống nhất (1975) sự nghiệp di dân kinh tế mới (KTM) đã được triển khai rộng khắp trên phạm vi cả nước, không chỉ đối với miền núi, với hướng di dân chủ yếu từ Bắc vào Nam, đến các tỉnh Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long.

1. Chính sách di dân xây dựng các vùng kinh tế mới

Về bản chất, các dòng di dân kinh tế mới (KTM) là di dân nông thôn – nông thôn, hay còn gọi là di dân nông nghiệp. Từ 1960 - 1975, mục tiêu chủ yếu là phát triển kinh tế nông thôn miền núi, ở vùng đất hoang (chủ yếu là phát triển các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp miền núi), kết hợp với phân bố lại dân cư từ vùng đồng bằng đất chật, người đồng lén miền núi phía Bắc, và một số mục tiêu chính trị, xã hội như: Tăng cường sự hòa nhập giữa các dân tộc miền núi với đồng bào Kinh ở miền xuôi về dân trí, về cách thức làm ăn, về trình độ phát triển kinh tế - xã hội, góp phần làm cho miền núi tiến kịp miền xuôi, tạo nguồn nhân lực lâu dài phục vụ cho việc đẩy mạnh sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội trong tương lai; đặc biệt là bảo đảm an ninh chính trị và an toàn biên giới; bên cạnh đó, di dân kinh tế mới còn góp phần khai hoang mở rộng diện tích sản xuất, đầu tư sức lao động nhằm tăng sản lượng lương thực, tiến tới chủ động lương thực, bảo đảm an toàn quốc gia về lương thực.

Từ năm 1990 đến nay, công tác di dân kinh tế mới đã có những thay đổi quan trọng, đặc biệt là kể từ khi có Quyết định 116/HĐBT (9/4/1990) về đổi mới phương thức chỉ đạo thực hiện công tác xây dựng các vùng kinh tế mới, chuyển dần phương thức trực tiếp đưa dân đi sang hình thức di dân theo dự án nhằm tăng tính hiệu quả của di dân và xây dựng các vùng KTM theo hướng gắn với qui hoạch, kế hoạch phát

tríển kinh tế - xã hội của địa phương. Đặc biệt trong thời kỳ này, di dân KTM tham gia rất tích cực và có hiệu quả vào mục tiêu xoá đói giảm nghèo (XĐGN), nhất là ở địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số cư trú. Nhiều loại giống mới, cây, con đã trở thành giải pháp XĐGN như điêu, cà phê, tiêu, cây dâu, thuốc lá, mía...

Đặc trưng của di dân KTM thời kỳ này được thể hiện dưới hình thức:

- Khai hoang, phục hoá gắn liền với thay đổi mạnh mẽ cơ cấu cây trồng, vật nuôi, sử dụng giống mới có năng suất và chất lượng sản phẩm cao, đổi mới cách làm ăn, áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật mới, đổi mới thể chế quản lý tại vùng đất mới.
- Lấy sản xuất hàng hoá là mục tiêu chính, có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế với mục tiêu tạo việc làm, tăng năng suất nông nghiệp, nhằm mục đích đảm bảo thu nhập và XĐGN cho người dân.
- Kinh tế hộ được xem là đơn vị sản xuất cơ bản ở vùng KTM kết hợp với sự hỗ trợ của kinh tế tập thể, hợp tác xã và Nhà nước.
- Tạo dựng và khuyến khích mô hình sản xuất mới là kinh tế trang trại.

Dánh giá về mặt chính sách:

Hệ thống văn bản chính sách di dân KTM đã có những thay đổi quan trọng theo các thời kỳ. Có thể điểm qua sự chuyển đổi chính sách theo từng thời kỳ mục tiêu như sau:

Từ 1960 - 1975: Thời kỳ này đất nước còn bị chia cắt. Chủ trương của Nhà nước ta là “vận động một bộ phận đồng bào vùng đồng bằng lên khai hoang và phát triển kinh tế miền núi, thành lập các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp...” Sau này khi có một số vấn đề này sinh liên quan đến quyền sử dụng đất, Nhà nước mới có quyết định QĐ 129/CP (25/5/1974) qui định về chính sách di dân thực hiện chế độ đối với người di cư từ nơi đi tới nơi đến với những qui định tương đối cụ thể, tuy nhiên về cơ bản vẫn chưa hoàn thiện.

Giai đoạn 1976 - 1980: Nhà nước đã ban hành trên 30 văn bản pháp qui về các chính sách liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến sự nghiệp di dân nông nghiệp (ví dụ QĐ 272/CP ngày 3/11/1977, QĐ 32/CP ngày 12/3/1980, QĐ 95/CP ngày 27/3/1980,...). Các văn bản này bên cạnh việc tạo ra khuôn khổ pháp lý để giải quyết những vấn đề cụ thể về di dân nông nghiệp làm cơ sở cho các địa phương thực hiện đảm bảo tính thống nhất trong phạm vi cả nước (hình thức, biện pháp tổ chức thực hiện di dân, mức hỗ trợ theo địa bàn di dân, quyền và nghĩa vụ của người di dân...). Tuy nhiên vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế qua các quy định chính sách như: Không có sự phân biệt cần thiết về chế độ trợ cấp giữa các vùng KTM, kinh phí chủ

yếu vẫn từ ngân sách Nhà nước, phụ thuộc rất nhiều về kế hoạch, chỉ tiêu từ trên đưa xuống gắn với kế hoạch phân bổ kinh phí hàng năm lên chưa phát huy được triệt để sự năng động của địa phương, cũng như chưa huy động được hết năng lực của cộng đồng.

Giai đoạn 1981 - 1990: Trong thời kỳ này, Nhà nước tiếp tục hoàn thiện và thực hiện các chính sách đã ban hành và bổ sung thêm các chính sách mới cho phù hợp với thực tiễn của đất nước. Đó là các quyết định như QĐ 254/CP (16/6/1981), văn bản 935/CV (18/3/1982) trong đó đáng chú ý là QĐ 14/HDBT (18/2/1982) đề cập đến vấn đề cụ thể như khai hoang, phục hoả ở vùng KTM xem ghép, lập quĩ KTM nhằm phát huy nội lực trong nhân dân kết hợp với kinh phí đầu tư của Nhà nước... đã khuyến khích sự đóng góp của nhân dân dưới hình thức tập thể, cá nhân cho xây dựng đồng ruộng và cơ sở hạ tầng. Phục vụ sản xuất cũng như cho sự phát triển dân sinh, kinh tế tại vùng đất mới.

Giai đoạn 1991- 2000: Khác với những giai đoạn trước, hình thức di dân KTM chuyển sang phương thức mới là di dân theo dự án. Tuy vẫn được Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng sản xuất, đào tạo cán bộ quản lý, thực hiện tốt hơn các vấn đề an ninh xã hội như y-tế, giáo dục, môi trường, xoá đói giảm nghèo,... Song các quy định chính sách đã khác về chất so với trước kia ở chỗ hình thành các dự án cụ thể, bảo

đảm tính đồng bộ, chặt chẽ giữa đầu đi và đầu đến giữa phát triển kinh tế và ổn định xã hội, giữa chi phí và tính hiệu quả, bảo đảm phát huy được tính chủ động của địa phương, sự nỗ lực của đối tượng di dân và cộng đồng bản địa, trong đó phải kể đến định hướng xây dựng mô hình sản xuất đảm bảo sự hình thành các điểm dân cư phát triển lâu dài và bền vững. Có thể kể đến những chính sách đã được bổ sung trong thời kỳ này như QĐ 116/HĐBT (4/9/90) QĐ 120/HĐBT (11/4/92), QĐ 327/CP (15/9/92). QĐ 773/TTg (21/12/94), QĐ 656/TTg (13/9/96), QĐ 960/TTg. QĐ 1146/TTg, chỉ thị 660/TTg, Thông tư 15/LĐTBXH, Thông tư 04/LĐTBXH, Thông tư 07/LĐTBXH, v.v...

Các chính sách nêu trên đều xoay quanh vấn đề tạo cơ sở hạ tầng cho vùng KTM, trợ cấp một phần chi phí di chuyển từ nơi đi đến vùng KTM, hỗ trợ tiền làm nhà, lương thực trong năm đầu khi đến vùng đất mới. Về tổng thể, các chính sách trong thời kỳ này nhằm tạo sự thuận lợi trong điều kiện và khả năng có thể để người dân đi KTM sớm có cuộc sống ổn định và phát triển sản xuất. Có thể phân chia thành ba nhóm chính sách cơ bản:

- (1) Nhóm chính sách hỗ trợ trực tiếp cho hộ gia đình và cá nhân;
- (2) Nhóm chính sách đầu tư trực tiếp cho vùng KTM;
- (3) Nhóm chính sách gián tiếp khuyến khích phát triển cả vùng KTM và các vùng nghèo khác. Riêng đối với vùng

KTM, chú trọng sự hỗ trợ cho cả người bản địa lẫn người di dân đến. Đó là nhóm các chính sách về kinh tế - xã hội: Xoá đói giảm nghèo, tín dụng, khuyến nông, khuyến lâm, y tế, giáo dục, xây dựng hệ thống điện, đường, trường, nước sạch, v.v...

Danh giá các mặt được:

Như đã nói ở trên, việc di dân KTM từ sau những năm 1990 thực hiện phương thức di dân theo dự án, do đó đã làm thay đổi về chất và nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của các chính sách di dân KTM. Một số chính sách đã xem xét toàn diện hơn để vừa bảo đảm cuộc sống của người di cư, vừa mở hướng sản xuất mới ổn định hơn. Tính bền vững của các dự án KTM đã có cơ sở định hình và phát triển, một số nơi đã hình thành và xây dựng các vùng chuyên canh sản xuất hàng hoá như cây cà phê, tiêu, cao su, mía, dâu tằm, v.v...

Các chính sách trực tiếp di dân KTM đã có tính đồng bộ hơn thể hiện ở sự bao quát của chính sách và sự hỗ trợ nhau của các chính sách trong hệ thống. Các chính sách này cũng mang tính cụ thể, thiết thực và coi trọng đầu tư trực tiếp cho người dân đi KTM hoặc cho vùng KTM. Từ 1990 đến nay, để khuyến khích người dân có đất tham gia vào sản xuất kinh doanh, quy định đất đai đã có sự điều chỉnh. Đối với hộ dân ở vùng rừng núi được giao từ 1 - 3 ha đất lâm nghiệp (với dự án nông - lâm nghiệp) và từ 2 - 10 ha với dự

án lâm - nông nghiệp, mở rộng cho thuê đất, đấu thầu đất để sản xuất. Vì vậy, đã hình thành nhiều trang trại trong các vùng KTM, dần đưa sản xuất lên quy mô lớn hơn để có điều kiện sản xuất hàng hoá, tạo chuyển biến căn bản về đời sống và phát triển kinh tế vùng KTM.

Các chính sách trực tiếp đến di dân KTM còn có những quy định cụ thể về trợ cấp di chuyển như di dân nông nghiệp có tổ chức theo hướng Bắc - Nam cấp 5,2 triệu đồng/hộ; nội miền 3,4 triệu đồng/hộ; nội tỉnh 2,7 triệu đồng/hộ. Trường hợp hộ tự đi trợ cấp 2 triệu đồng/hộ, đối với di dân Bắc - Nam, 800 nghìn đồng đối với di dân nội miền và 500 nghìn đồng đối với di dân nội tỉnh. Đối với vùng trũng ở đồng bằng sông Cửu Long được cấp thêm 600.000đ/hộ mua xuồng đi lại, đối với miền núi cao được cấp theo 500.000đ/hộ tiền hỗ trợ vận chuyển.

Có nhiều chính sách hỗ trợ gián tiếp, trong đó phần lớn thuộc lĩnh vực kinh tế - xã hội mà đối tượng hưởng lợi bao gồm cả người dân sở tại và người di cư như xoá đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, cung cấp vốn tín dụng, khuyến nông khuyến lâm, miễn giảm thuế nông nghiệp, miễn giảm lao động nghĩa vụ công ích, chính sách giáo dục, chăm sóc y tế, xây dựng cơ sở hạ tầng cơ sở, phúc lợi xã hội, nhà văn hoá, điện lưới quốc gia, nước sạch.v.v...

Có thể đánh giá tổng quát rằng trong cả một thời kỳ dài, chính sách di dân và phát triển các vùng KTM đã có tác động rất

59 | ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH DI DÂN

tích cực và đem lại hiệu quả thiết thực, về cơ bản đã đạt được các mục tiêu chủ yếu đề ra của chính sách di dân - KTM phù hợp với từng thời kỳ phát triển của đất nước. Điều đó thể hiện ở kết quả di dân cụ thể đạt được trong thời gian qua như sau:

Biểu 2.1 Kết quả di dân kinh tế mới qua các thời kỳ ở Việt Nam

Thời kỳ	Số người (1000)	Số LĐ (1000)	Bình quân năm (1000)	Hướng di chuyển chính
1961-1975	1.000	450	66.7	ĐBSH, Khu IV cũ lên MNPB
1976-1980	1.500	750	300	Miền Bắc vào DBSCL Tây Nguyên
1981-1990	2.200	1.100	220	Di dân nội vùng (72%), B-N (28%)
1991-1997	1.200	550	171.4	Miền Bắc vào Tây Nguyên DBSCL
Tổng cộng	5.900	2.850	159.5	

Nguồn: Bộ nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Địa bàn xuất cư chủ yếu là Đồng bằng sông Hồng, Duyên hải Bắc và Nam Trung Bộ. Địa bàn nhập cư chủ yếu là Tây Nguyên và Đông Nam Bộ, Đồng bằng Sông Cửu Long và khu vực miền núi phía Bắc (MNPB).

Từ 1976 đến 1980 có thể xem là thời kỳ đầu triển khai phân bố lại dân cư trên phạm vi cả nước, với hướng di dân chủ yếu là từ Bắc vào Nam. Mục tiêu của thời kỳ này là di dân tiếp quản sau khi đất nước được giải phóng. Hướng chủ yếu là đến vùng đồng bằng Sông Cửu Long để khai thác các vùng đất cho sản xuất lương thực.

Thời kỳ những năm 80 (1981-1989) di dân diễn ra với quy mô lớn vào Tây Nguyên và Đông Nam Bộ, trong đó sự điều động dân cư và lao động đến các nông, lâm trường quốc doanh (trồng cà phê, cao su) là chủ yếu. Tuy về chính sách, hình thái di dân này vẫn còn dựa theo mô hình thời kỳ bao cấp đã thực thi ở miền Bắc trong những năm trước đây (theo Quyết định 95/CP), nhưng với việc tổ chức các vùng KTM tương đối có qui mô này, đã tạo tiền đề cho bước đột phá về sản xuất lương thực và chuyên canh cây công nghiệp (đặc biệt là cao su, cà phê) trong những năm sau này, góp phần không những sản xuất lương thực đủ ăn cho cả nước mà còn xuất khẩu đứng hàng thứ hai trên thế giới. Cùng thời kỳ này dòng di dân Bắc - Nam diễn ra khá mạnh. Kết quả thu được của công tác di dân như sau:

- Tính chung cho giai đoạn 1981-1990, đã đưa ra được 40.000 lao động vào các nông trường cà phê ở Tây Nguyên và có hàng chục vạn hộ phát triển vườn cà phê gia đình, kết quả đã đưa diện tích cà phê cả nước lên tới trên 200.000 ha

(1986), đưa cà phê thành ngành sản xuất hàng hoá lớn trong nông nghiệp.

- Đã điều động 17,5 vạn lao động vào ngành cao su, đến năm 1995 đã có trên 250.000 ha cao su ở vùng KTM khu vực Tây Nguyên, trong đó có nhiều hộ trồng cao su tiểu điền.

- Huy động nguồn vốn trong dân vào sự nghiệp KTM khoảng 28.000 tỷ đồng bên cạnh nguồn vốn của Quốc gia (TW, địa phương), nhiều tỉnh đã lập quỹ KTM, hỗ trợ các hộ di dân hàng chục tỷ đồng. Đó là chưa kể công sức lao động đóng góp thêm cho khai hoang, làm đường giao thông, hệ thống thuỷ lợi.

Mục tiêu di dân trong giai đoạn những năm 90 và cho đến nay vẫn tiếp tục thực hiện mục tiêu của giai đoạn trước song mục tiêu tạo ra nhiều việc làm mới trong nông nghiệp thông qua di dân được đặc biệt nhấn mạnh. Sức ép về việc làm ngày càng gia tăng ở các vùng đồng bằng, đồng dân đòi hỏi di dân KTM phải đáp ứng được trước hết được mục tiêu giải quyết việc làm trong nông nghiệp, sản xuất ra nhiều sản phẩm hàng hoá và xây dựng vùng kinh tế mới gắn với quy hoạch tổng thể. Việc kết hợp chặt chẽ các chương trình di dân có tổ chức xây dựng vùng KTM với chương trình phủ xanh đồng trọc (ví dụ như Chương trình 327) và các chương trình định canh định cư, xoá đói giảm nghèo trong giai đoạn

này là điểm mới trong công tác di dân phân bố lại lao động, dân cư. Trong những năm 1991-1996 đã tổ chức di chuyển gần 90 vạn người tới các vùng dự án. Số liệu thống kê tính đến năm 1998 được trình bày trên Biểu 2.2 dưới đây:

Biểu 2.2 Kết quả di dân của các địa phương theo kế hoạch tính đến 1998

Khu vực	Nhân khẩu (1000 người)	Lao động (1000 người)
<u>I. Đưa dân đi chủ yếu</u>		
1. Miền núi phía Bắc	380	178
2. Đồng bằng sông Hồng	522	300
3. Khu Bồn cù	600	275
4. Duyên hải Miền Trung	422	207
<u>II. Tiếp nhận dân chủ yếu</u>		
1. Tây Nguyên	249	120
2. Đồng Nam Bộ	418	208
3. DB sông Cửu Long	809	390
Tổng số	3.400	1.649

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Trong giai đoạn này, các chương trình di dân theo dự án được thực hiện theo phương thức mới. Cụ thể là từ năm 1990, các chính sách có liên quan được điều chỉnh theo

hướng; người di dân được nhà nước cấp một khoản tiền nhất định tuỳ thuộc vào đối tượng di dân. Nhà nước đầu tư và quản lý các công trình cơ sở hạ tầng cơ bản phục vụ cho sản xuất và phúc lợi công cộng, tạo điều kiện cho việc đầu tư và phát triển các vùng KTM. Như vậy, thay vì đầu tư đưa dân đi với quy mô lớn, chính sách di dân đã tập trung nguồn lực theo hướng xây dựng cơ sở hạ tầng, xây dựng cơ bản tại những những nơi dân đến.

Song song với dòng di dân có tổ chức (do Nhà nước thực hiện), còn phải kể đến dòng di dân tự phát (ngoài kế hoạch) với quy mô và cường độ khá lớn, chủ yếu diễn ra theo hướng di dân nông thôn - nông thôn, di dân nông thôn - thành thị. Đối với khu vực miền núi, di dân tự phát tuy kéo theo nhiều hậu quả tiêu cực như phá rừng, lấn chiếm đất công, song cũng tham gia mạnh vào phân bố lại lao động, dân cư trên phạm vi cả nước, giảm sức ép về việc làm ở khu vực nông thôn và cung cấp lao động tại những địa phương có nhu cầu.

Có thể nói, di dân nói chung, bao gồm cả di dân tự phát đã góp phần hình thành các đô thị mới ở miền núi, đơn vị hành chính mới ở khu vực rừng núi, giảm đáng kể áp lực tăng mật độ dân số ở vùng đồng bằng, cải thiện một bước về chất lượng lao động ở các vùng miền núi, vùng sâu, cùng với phương thức canh tác tiến bộ được áp dụng đã nâng cao

đáng kể mức sống dân cư miền núi. Lấy ví dụ như tính đến năm 1997, do kết quả di dân KTM đã có 12 huyện, thị và 90 xã mới được thành lập ở Tây Nguyên. Đặc biệt, hệ thống cơ sở hạ tầng, trong đó có đường giao thông được cải thiện về chất đã góp phần quan trọng nâng cao dân trí, thúc đẩy giao lưu kinh tế văn hoá giữa miền núi và miền xuôi, tạo đà cho kinh tế hàng hoá phát triển.

- Di dân KTM ngoài giải quyết việc làm cho hàng triệu lao động ở vùng đất mới, thì với trên 4,74 triệu người ra đi trong những năm 90 để lại cho quê hương cũ trên 380 nghìn ha đất canh tác, giải quyết việc làm cho chính người ở lại, góp phần phân công lao động thúc đẩy sản xuất phát triển.

Ngoài những thành tựu trên, chính sách di dân KTM còn đem lại kết quả kinh tế – xã hội khác, cụ thể là:

- Đã góp phần nâng cao dân trí, văn hoá miền núi, làm cho trình độ phát triển dân trí miền núi ngày càng xích gần miền xuôi, thể hiện tập trung nhất là tất cả các tỉnh, thành phố đã hoàn thành xoá mù chữ và phổ cập giáo dục tiểu học.

- Thực hiện có kết quả chủ trương phân bố lại, tiến tới phân bố hợp lý lực lượng lao động, dân cư trong cả nước. Đặc biệt là góp phần làm thay đổi cơ cấu và chất lượng lao động, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế vùng, liên vùng có hiệu quả hơn.

Biểu 2.3 Kết quả khai hoang trên các vùng KTM qua các thời kỳ

Thời kỳ	Diện tích khai hoang (1000 ha)		Diện tích đưa vào canh tác (1000 ha)	
	Kết hoạch để ra trong kỳ	Thực hiện khai hoang	Số lượng (1000 ha)	% so với DT khai hoang
1976-1980	100	709	500,0	70,5
1981-1985	1600	276	172,5	62,5
1986-1990	400	375	240,0	64,0
1991-1996	500	448	329,5	73,5
Tổng cộng	2600	1808	1242	68,7

Nguồn: Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Biểu 2.4 Cơ sở vật chất, hạ tầng cơ sở trên vùng KTM

Hang mục	Đơn vị đo	1981-1990	1991-1999
- Đường giao thông	km	1.500	2.638
- Kênh mương	km	380	181
- Cầu, cống	cái	220	132
- Đập nước	m ²	130	46
- Trường học	m ²	700	420
- Cơ sở y tế	m ²	360	380
- Nhà trẻ	m ²	350	59.462
- Nhà ở	m ²	187.000	2.350.488

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Các chính sách hiện hành là cơ sở tốt cho việc tiếp tục hoàn thiện, bổ sung hoặc ban hành các chính sách mới đồng bộ và bổ sung lẫn nhau đảm bảo cơ sở vững chắc cho sự nghiệp KTM trong tương lai đạt kết quả cao.

Các hạn chế chủ yếu của chính sách di dân xây dựng các vùng KTM trong thời gian qua:

Di dân theo dự án đòi hỏi phải được giải quyết một loạt những vấn đề kinh tế xã hội tại vùng đưa dân đến, và do vậy đòi hỏi phải có một chính sách toàn diện và nguồn lực hỗ trợ. Tuy nhiên trên thực tế, các chính sách còn thiên về vận động the phong trào với mức đầu tư thấp so với nhu cầu thực tiễn. Chính sách còn mang nặng tính bình quân chủ nghĩa, chia đều theo đối tượng trong khi lại chưa tính hết đặc thù riêng của từng vùng. Vốn đầu tư bị phân tán, dàn trải, các công trình cơ sở hạ tầng bị kéo dài, chậm phát huy tác dụng. Có thể nói cho đến nay chưa có một chính sách toàn diện cho di dân theo dự án, đặc biệt là vẫn thiếu những chính sách vĩ mô đi kèm với chính sách di dân như đầu tư, giáo dục, y tế, phát triển kinh tế hàng hoá và thương mại miền núi. Dánh giá chính sách di dân KTM

a) Những tồn tại chủ yếu:

- Chính sách di dân xây dựng các vùng KTM do Nhà nước tổ chức còn chưa đồng bộ, lạc hậu với thực tiễn và chậm đổi mới. Nhất là các chính sách liên quan đến hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng di dân, xây dựng địa bàn định cư

không đáp ứng yêu cầu và tương xứng với mục tiêu di dân; mặc dù những năm gần đây đã có nhiều đổi mới, song vẫn còn mang nặng tính bao cấp, chưa thực sự phát huy nội lực trong dân.

- Các vùng định cư mới còn chậm phát triển, sản xuất có tính chất tự cung, tự cấp là chính, sản xuất hàng hoá chưa phát triển, một số vùng còn quá khó khăn, thậm chí còn nghèo đói, chất lượng cuộc sống của người dân trong vùng còn thấp, khó tiếp cận các dịch vụ xã hội và phúc lợi công cộng (y tế, giáo dục và đào tạo nghề nghiệp, văn hoá...). Hạn chế của chính sách di dân xây dựng vùng KTM thể hiện ở một số mặt sau:

+ Trong một thời gian dài và ngay cả trong một số năm gần đây, khi qui hoạch các vùng định cư mới đã không quan tâm đúng mức đến việc hình thành một cơ cấu xã hội mới của vùng này. Kết quả là, phần lớn các vùng định cư mới ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, miền núi phái Bắc tuy có đạt được sự ổn định nhưng chưa vững chắc để phát triển. Do vậy tỷ lệ trụ dân ở vùng đất mới còn thấp (từ 60 - 85% tùy thuộc vào từng vùng).

+ Hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường ở nhiều vùng định cư mới nói chung còn thấp, đặc biệt là còn lãng phí trong khai hoang, sử dụng đất đã ảnh hưởng đến môi trường sinh thái và thiệt hại về tiền của Nhà nước. Sự lãng phí còn thể hiện bởi những thiệt hại lớn về các cơ sở vật chất

kỹ thuật, phúc lợi xã hội đã được đầu tư cho các nông, lâm trường và nhiều cơ sở KTM bị thất thoát hư hỏng.

+ Quá trình di dân, phân bố lại dân cư và lao động trong vùng chưa đáp ứng được việc đa dạng hoá các ngành nghề và chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Quá trình phân bố lại dân cư xây dựng vùng KTM liên quan tới nông thôn, nông dân và di dân nông nghiệp. Do vậy, bức tranh phân công lao động xã hội vẫn chưa được cải thiện theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Lao động nông nghiệp chiếm tỷ trọng khá lớn. Ở hầu hết các vùng KTM, các điểm định cư mới, lao động thuần nông vẫn là chủ yếu, trong đó phần lớn tập trung vào ngành trồng trọt. Ở nhiều vùng định cư mới, các ngành nghề tiêu thủ công nghiệp có phát triển và mở rộng nhưng nhìn chung còn rất chậm.

+ Quá trình phân bố lại dân cư xây dựng các vùng KTM nói chung còn phân tán, chưa hình thành các điểm dân cư, các trung tâm kinh tế - xã hội động lực phát triển, nên khống chế tập trung đầu tư xây dựng các cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi xã hội.

+ Ở tầm vĩ mô, Nhà nước chưa có chính sách kịp thời và phù hợp để quản lý và giám sát dòng di dân tự phát, nhất là dòng di dân tự phát của đồng bào dân tộc thiểu số phía Bắc vào Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và dòng di dân tự phát từ nông thôn vào các thành phố lớn, khu công nghiệp tập trung, tìm việc làm. Chính quyền các cấp tùy từng nơi áp dụng các chính sách,

giải pháp hạn chế rất khác nhau, đa số nghiêng về các biện pháp hành chính hơn là thông qua các biện pháp kinh tế, nên thường vừa tốn kém, vừa ít hiệu quả và nhiều khi trái với luật pháp (quyền tự do cư trú, bộ luật lao động...)

b) Nguyên nhân tồn tại:

- Nhận thức của các ngành, các địa phương về phân bố lại dân cư xây dựng các vùng KTM trong một thời gian dài còn đơn giản, chưa tôn trọng đầy đủ các quy luật khách quan, nhất là nhận thức về di dân gắn với phát triển. Việc cụ thể hoá chủ trương phân bố lại dân cư của Nhà nước còn nhiều thiếu sót, chưa gắn giữa mục tiêu trước mắt và mục tiêu lâu dài, áp đặt các chỉ tiêu kế hoạch thiếu căn cứ khoa học, nặng nề chỉ tiêu số lượng mà coi nhẹ chỉ tiêu chất lượng (tính hiệu quả). Sự chỉ đạo còn mang tính chất chủ quan, hành chính, chịu sự tác động của cơ chế quản lý quan liêu, bao cấp. Nguồn lực đầu tư cho các dự án di dân còn rất hạn chế, trong khi trình độ quản lý và tổ chức thực hiện còn yếu kém.

- Đối với các vùng đất mới, vốn đầu tư và kỹ thuật khai thác và yếu tố quyết định. Nhưng trong thực tế những năm 1986 - 1995 vốn đầu tư còn quá thấp và có xu hướng không tăng. Suất đầu tư thực tế cho một ha khai hoang xây dựng đồng ruộng chỉ đạt 24% so với định mức kế hoạch ở Tây Nguyên. Sự hạn chế của vốn đầu tư từ ngân sách Trung ương cũng như của địa phương dẫn tới việc thiếu hụt các cơ sở hạ tầng kỹ thuật và các

công trình phúc lợi xã hội; hơn nữa đầu tư lại dàn trải nên hiệu quả thấp; chưa quan tâm đến phát triển dịch vụ khuyến nông và sự chuyển giao kỹ thuật nên sử dụng đất đai chưa hiệu quả, diện tích khai hoang nhiều nhưng diện tích tái hoang hoá cũng không ít và năng suất cây trồng thấp.

- Chính sách di dân xây dựng vùng KTM một thời gian dài quá coi trọng phát triển khu vực kinh tế quốc doanh và tập thể, chưa phát huy được hết thế mạnh của các thành phần kinh tế khác, nhất là khu vực kinh tế tư nhân. Việc chuyển dân cư tới vùng khai hoang để hình thành các đơn vị sản xuất tập trung với quy mô lớn đã vượt qua khả năng đầu tư, trình độ quản lý nên hạn chế hiệu quả của việc di dân.

- Công tác điều tra, khảo sát, qui hoạch thiết kế địa bàn đón dân tuy có làm nhưng mới ở mức sơ bộ, thiếu căn cứ, cùng với cơ sở kết cấu hạ tầng chưa được chuẩn bị tốt trước khi tiếp nhận dân cư là một trong những nguyên nhân quan trọng hạn chế kết quả di dân vừa qua. Nhiều địa bàn khi quyết định triển khai mới chỉ xuất phát từ nhu cầu và mong muốn chủ quan của người lãnh đạo địa phương đã tiến hành qui hoạch, trong khi bỏ qua công tác điều tra, phân tích và thiết kế cụ thể, dẫn đến việc xác định sai các phương hướng sản xuất, gây thiệt hại cho Nhà nước và cho người dân.

- Trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, một số vấn đề mới nảy sinh và liên

71 | ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH DI DÂN

quan đến quá trình di dân chưa được nghiên cứu đề xuất chính sách giải quyết như vấn đề tiêu thụ sản phẩm cho vùng KTM, chính sách khuyến khích đầu tư của tư nhân cho vùng KTM, đặc biệt chính sách đất đai, dân đến hiện tượng tranh chấp đất đai giữa người dân sở tại và dân di cư đến vùng KTM...

- Bộ máy tổ chức và quản lý sự nghiệp di dân, xây dựng vùng KTM không ổn định cùng với nó là cơ chế kế hoạch hoá quan liêu bao cấp trong di dân còn tồn tại chưa được khắc phục. Trong hơn 20 năm qua bộ máy tổ chức di dân thiếu sự ổn định lâu dài. Sự hình thành một tổ chức mang tên mới trên nền tổ chức cũ không giúp giải quyết được căn nguyên của vấn đề. Bộ máy tổ chức còn công kền, phân tán, quá nhiều cơ quan tham gia chủ đạo... nên khó có điều kiện đánh giá được hiệu quả cũng như nâng cao được hiệu quả công tác di dân xây dựng vùng KTM. Sự phối hợp giữa các ngành và địa phương chưa chặt chẽ. Việc lồng ghép các chương trình di dân với các chương trình kinh tế – xã hội khác (XDGN, việc làm, phát triển nông thôn...) chưa đạt hiệu quả cao, chưa phát huy được thế mạnh và các nguồn lực tại chỗ.

Tóm lại, đánh giá tổng quan về các chính sách di dân KTM vừa qua có thể khẳng định mặt tích cực là chủ yếu, về cơ bản đã đạt được mục tiêu đề ra là góp phần quan trọng phân bố lại dân cư trên phạm vi cả nước, hình thành nên được các khu vực dân cư, các đơn vị dân cư mới, phát triển kinh tế nông nghiệp ở

vùng đất hoang hoá (trồng cây lương thực, cây công nghiệp và phát triển chăn nuôi đại gia súc), tạo việc làm, XDGN... Tuy nhiên, do những nguyên nhân khác nhau, cả trong chính sách cũng như trong quá trình thực hiện còn có một số hạn chế, tồn tại, nhất là hiệu quả kinh tế, xã hội, và bảo vệ môi trường. Việc xây dựng và phát triển các vùng kinh tế mới chưa tính đến đặc thù về phong tục tập quán, truyền thống của dân cư cũng như tổ chức xã hội của đồng bào dân tộc. Đây là những nhân tố quan trọng trong quyết định di dân, xác định các loại hình di chuyển và định cư, tổ chức xã hội và đời sống ở vùng đất mới, cần được khắc phục trong thời gian tới.

2. Chính sách di dân định canh định cư

Định canh định cư (ĐCDC) là một trong những chính sách di dân quan trọng nhằm ổn định đời sống của đồng bào dân tộc ở các tỉnh miền núi. Công tác ĐCDC đối với các đối tượng dân tộc sống du canh, du cư là một trong những chính sách lớn của Đảng và Nhà nước ta nhằm mục tiêu ổn định sản xuất và đời sống đồng bào dân tộc còn du canh, du cư và bảo vệ môi trường sinh thái miền núi (rừng, nguồn nước, chống cói mòn) đã được thực hiện hơn mấy chục năm qua. Ngay từ năm 1963 Nghị Quyết 71/TW của Bộ Chính trị và phát triển nông nghiệp miền núi đã nhấn mạnh “tổ chức việc ĐCDC từng bước nhằm ổn định và cải thiện đời sống của đồng bào hiện còn du canh du cư, giảm bớt tình trạng đốt rừng làm hỏng đất...”

Năm 1986, Hội đồng Chính phủ ra Nghị quyết 38/CP (12/3/1986) về mở cuộc vận động ĐCDC kết hợp với hợp tác hoá nhằm giải quyết triệt để tình trạng du canh du cư, ngăn chặn nạn phá rừng bừa bãi, thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển, cải thiện đời sống nhân dân, phát triển kinh tế, văn hoá và củng cố quốc phòng, an ninh chính trị ở miền núi. Nghị quyết đã đề cập tới nội dung, hình thức, phương châm, nguyên tắc và tổ chức chỉ đạo cuộc vận động này. Tiếp đó là các nghị quyết Đại hội Đảng lần IV, V, VI, các Nghị quyết 108, Nghị quyết 31 của Hội đồng Bộ trưởng về phát triển kinh tế xã hội ở trung du, miền núi và Tây Nguyên. Nghị quyết 10 của Bộ chính trị về cải tiến một bước quản lý nông nghiệp cũng nêu rõ phương hướng cho vấn đề ĐCDC ở miền núi trong tình hình mới.

Trong giai đoạn những năm 1990, chương trình xoá đói giảm nghèo 135 và 137, định canh định cư là một thành phần không thể thiếu được trong hệ thống giải pháp chính sách xoá đói, giảm nghèo, nâng cao mức sống của đồng bào dân tộc. Cũng như chính sách di dân KTM, chính sách ĐCDC đã được triển khai rộng khắp và đã đạt được những kết quả nhất định. Khi bắt đầu thực hiện công tác ĐCDC, cả miền núi phía Bắc (1968) có 2.879.685 người du canh, du cư. Đến năm 1990 (sau 22 năm) đã vận động được 1.025.032 người định canh định cư (chiếm 35,61%).

Trong những năm 90, công tác ĐCDC đã đạt được nhiều thành tựu, góp phần ổn định đời sống dân cư, đảm bảo gắn chặt mục tiêu an ninh lương thực với củng cố quốc phòng. Tuy nhiên, giai đoạn đầu, việc triển khai còn chậm nên kết quả còn hạn chế, và do đó đến nay công tác này vẫn cần phải tiếp tục đẩy mạnh. Theo một cách đánh giá gần đây của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (năm 2000), trong số 38 tỉnh có hiện tượng du canh thì đối tượng cần ĐCDC vẫn còn rất lớn và có hiện tượng tái du canh. Nếu theo số liệu của Ủy ban Dân tộc, đối tượng này ở cấp độ toàn quốc là 356.000 hộ với 2.15 triệu người phân bố ở 1410 xã. Trong số đối tượng cần vận động ĐCDC thì đồng bào H'Mông có tới 60 vạn người, Dao 49 vạn, Thái 34,6 vạn, Êđê 25,4 vạn, Bana 17 vạn v.v... (xem Ủy ban Dân tộc 2001).

Về tiến trình thực hiện việc tổ chức vận động ĐCDC, thời gian đầu công tác ĐCDC còn mang tính độc lập. Cơ quan chuyên trách ĐCDC tuy có phối hợp với địa phương hoặc ngành nhưng thực chất vẫn hoạt động độc lập. Về mặt tài chính Nhà nước có hỗ trợ cho các điểm ĐCDC 2 khoản chính là kinh phí và vật tư. Về cách thực hiện, đã có sự thay đổi giữa 3 thời kỳ sau:

- Từ năm 1986 - 1989: Toàn bộ kinh phí và vật tư tập trung vào ban chỉ đạo Trung ương (Ban định canh định cư TW), sau đó phân bổ lại và đưa vào các công trình trọng điểm ở địa

75 | ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH DI DÂN

phương, trong quá trình thực hiện có sự giám sát của Trung ương. Kết quả thực hiện ở giai đoạn này rất hạn chế. Mức độ ổn định của các điểm ĐCDC chỉ đạt khoảng 60%. Số điểm ĐCDC không thành công thì nguyên nhân không chủ động được lương thực chiếm tới 90%. Trong khi đó sự giám sát của Trung ương còn chưa chặt chẽ và cụ thể.

- Từ 1989 - 1996: Thực hiện phân bổ kinh phí về địa phương. Vai trò của Ban ĐCDC Trung ương chỉ còn mang tính chất lập kế hoạch, theo dõi, chỉ đạo, còn triển khai cụ thể thuộc Ban ĐCDC từng địa phương.

- Từ 1996 đến 2001: Nâng cao vai trò quản lý và tự quản của cấp cơ sở, gắn công tác ĐCDC với các chương trình xoá đói giảm nghèo được thực hiện ở các xã miền núi.

Bắt đầu từ những năm đầu thế kỷ 90, công tác ĐCDC cũng thay đổi phương thức tổ chức ĐCDC theo các chương trình dự án để đạt hiệu quả cao hơn. Phân tích, đánh giá ĐCDC từ khi chuyển sang phương thức thực hiện theo dự án thì từ 1991 đến nay cho thấy tổng vốn đầu tư cho ĐCDC là 1.072.500 triệu đồng. Nếu tính bình quân khoảng 3.4 triệu đồng/hộ tham gia định canh định cư, từ 1.6 đến 1.8 tỷ đồng/dự án và khoảng 950 triệu đồng/xã. Số vốn này mới đạt 40% tổng mức vốn cần có của một dự án. Việc huy động vốn từ các nguồn lực xã hội là hết sức cần thiết. Về phân bổ kinh phí thực hiện dự án, từ 1996 đến nay thường dành 70-75% vốn đầu

tư cho sản xuất để xây dựng các công trình thuỷ lợi nhỏ tưới tiêu nội đồng hoặc khai hoang , phục hoá, làm ruộng bậc thang. Số kinh phí còn lại từ 25-30% được dành cho xây dựng các cơ sở phúc lợi hạ tầng, chủ yếu là hệ thống điện, đường giao thông... phục vụ cho công tác DCDC.

Tuy nhiên, theo thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, trong số 1.410 xã trên địa bàn cả nước cần phải vận động DCDC, chỉ có 733 xã đang thực hiện dự án (677 xã chưa thực hiện dự án). Theo Quyết định 140/1999 QĐ thì trong 677 xã chưa có dự án chỉ có 493 xã được tiếp tục xây dựng dự án DCDC. Trong đó, vùng Đông Bắc có 151 xã, vùng Tây Bắc có 143 xã , Bắc Trung bộ 71 xã. Nam trung bộ 46 xã, Tây Nguyên 74 xã, Đông Nam bộ 8 xã. Với quyết định trên, tổng số xã cần tiếp tục DCDC là 1.226 xã (trong đó 733 xã hiện đang có dự án và 493 xã chưa có dự án nhưng được tiếp tục xây dựng dự án). Các con số này cho thấy công tác DCDC vẫn chưa hoàn tất, và đòi hỏi nhiều sự hỗ trợ đầu tư hơn nữa.

Có thể nói, trong thời kỳ 10 năm (1990 - 2000), cùng với sự nghiệp đổi mới, chính sách DCDC đã có chuyển biến về chất. Các chính sách DCDC đã tập trung vào đầu tư hỗ trợ và hướng dẫn, giúp đỡ đồng bào, tạo điều kiện cho đồng bào phát triển sản xuất, ổn định đời sống, trước hết là đất canh tác để định canh, thay thế cho các nương rẫy du canh. Trong đó, đặc biệt coi trọng định canh sản xuất lương thực để định cư thực sự và vững

chắc. Thực tế cho thấy, ĐCDC mới chỉ thành công ở những vùng, những nơi có điều kiện tương đối thuận lợi (địa hình không phức tạp, đường giao thông tốt, còn đất để canh tác lúa nước, môi trường sinh thái ổn định, v.v...). Trong khi đó, số lượng dân trong diện cần tiếp tục ĐCDC trong thời gian tới lại tập trung chủ yếu ở vùng có địa hình khó khăn, vùng sâu, vùng xa, nơi còn quá nghèo nàn lạc hậu, dân trí thấp.

Trong điều kiện ngân sách Nhà nước còn hạn hẹp, phải ưu tiên đầu tư cho nhiều lĩnh vực, thì sự đầu tư của Nhà nước cho ĐCDC vừa qua là một cố gắng lớn. Tuy nhiên, mức đầu tư này chưa tương xứng với mục tiêu và yêu cầu nhiệm vụ để ĐCDC đặt ra và thực tế hiệu quả đạt được về kinh tế- xã hội cho đồng bào dân tộc ở vùng ĐCDC còn hạn chế. Cho đến nay, các hộ gia đình ĐCDC vẫn còn chưa đủ tư liệu sản xuất chính. Tính chung cho toàn quốc, bình quân đất đai mới từ 0.85 đến 2.2ha đất nông nghiệp cho một hộ thuộc diện ĐCDC (riêng đất cho sản xuất lúa chỉ khoảng $420-950m^2/hộ$). Trong khi đó mỗi hộ có từ 5-6 nhân khẩu và có khoảng 2,3-2,9 lao động, đa số mù chữ, giao tiếp bằng tiếng phổ thông rất hạn chế, công cụ sản xuất còn rất thô sơ, nguồn nước tự nhiên cho sản xuất vẫn là chủ yếu nên rất bị động về thời vụ và năng suất cây trồng thấp. Trong kinh tế hộ vẫn lấy sản xuất nông nghiệp là chính (chiếm 80-94% tổng nguồn thu của mỗi hộ). Bình quân thu nhập từ 2.37-4,86 triệu đồng/hộ/năm. Nếu tính cho một nhân khẩu chỉ đạt 41-80 nghìn đồng/tháng - đây là mức quá nghèo. Nếu so với chuẩn nghèo,

thì về cơ bản các hộ gia đình ĐCĐC thuộc diện nghèo. Bình quân lương thực từ 221-270kg/người/năm. Số lương thực này mới chỉ đáp ứng một phần cho nhu cầu sinh hoạt tối thiểu hàng ngày của người dân ĐCĐC. Trong khi vốn đầu tư cho tài sản xuất h้าu như không có. Thực tế đó dẫn đến tỷ lệ đói nghèo ở vùng ĐCĐC rất cao -70% thường xuyên thiếu ăn trong năm.

Hiện tại, cơ sở hạ tầng vùng ĐCĐC rất yếu kém, nhất là khu vực Tây Nguyên. Có khoảng 30% số xã chưa có đường ô tô đến trung tâm xã, đường dân sinh đa số là đường đất tự nhiên nhiều khe, suối đi lại rất khó khăn, nhất là về mùa mưa. Cơ sở vật chất còn thiếu thốn, trường học phần lớn là nhà lá tạm bợ, tỷ lệ trẻ em đến trường chỉ đạt 24,9 – 59,6% và phần đông bỏ học từ lớp 3- lớp 4. Nhiều xã còn chưa có trạm xá, tỷ lệ bệnh tật còn cao như biếu cổ, chân voi, sốt rét.

Ở đây báo cáo không đề cập tới nguyên nhân của hiện trạng trên mà chỉ xem xét đánh giá về mặt chính sách. Kết quả cho thấy đến nay, trên phạm vi toàn quốc vẫn chưa có đề án tổng thể cho công tác ĐCĐC. Trong khi đó ở những địa phương có nhiều hộ gia đình du canh, du cư cùng chưa xây dựng đề án riêng về công tác này, một phần là do tâm lý chờ đợi, trông chờ vào cơ chế xin - cho giữa các cấp, giữa các cơ quan quản lý ngành và lãnh thổ.

Kinh phí cho công tác ĐCĐC cũng chưa được cấp đầy đủ và kịp thời, lại không “ra tấm ra miếng” khiến cho địa phương

rất khó phát huy được hiệu quả sử dụng. Có nơi còn tự ý cắt xén sử dụng vốn DCDC vào mục đích khác. So với mức đầu tư như hiện nay thì mới thực hiện DCDC được 55% số người trong diện cần vận động DCDC. Như vậy, trên thực tế vẫn còn gần một nửa (45%) số đồng bào dân tộc trong diện DCDC cần vận động thực hiện trong thời gian tới, với số kinh phí cần thiết lên tới hàng nghìn tỷ đồng.

Chính sách DCDC là chính sách kinh tế - xã hội quan trọng vì nó liên quan đến đối tượng rất đặc biệt, đó là đồng bào dân tộc thiểu số ở miền núi. Nhưng chính sách DCDC trong nhiều năm qua còn chưa được đặt trong tổng thể chính sách phát triển kinh tế xã hội ở từng vùng, đặc biệt ở Tây Nguyên nơi có đồng bào dân tộc cần DCDC chiếm số đông trong cả nước. Giữa DCDC với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở từng vùng, địa phương và trên phạm vi cả nước chưa gắn được với nhau một cách chặt chẽ để hỗ trợ cho nhau nhằm đạt hiệu quả cao nhất. Các dự án di dân Kinh tế mới của người Kinh và định cư định cư của người dân tộc trên cùng một địa bàn thiếu sự phối hợp với nhau, hỗ trợ cho nhau.

Về lâu dài cần phải có một chính sách đồng bộ về DCDC sao cho thể hiện được chủ trương quan điểm nhất quán về chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước mà đối tượng là đồng bào dân tộc thiểu số còn ở trình độ phát triển chậm, dân trí thấp, cuộc sống gặp quá nhiều khó khăn. Vì vậy, DCDC không chỉ là

vấn đề kinh tế mà còn mang tính xã hội, nhân văn sâu sắc, thể hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc của Đảng và Nhà nước ta.

Để khắc phục những tồn tại đã nêu trên và cũng để đáp ứng yêu cầu của tình huống hiện nay thì đối với một điểm DCDC hoặc chung cho tất cả các điểm DCDC trên toàn quốc, các chính sách DCDC phải giải quyết được các nội dung cơ bản như sau:

- Tiến tới xây dựng chính sách DCDC thống nhất, ổn định và đặt trong tổng thể ở tầm quốc gia, vùng và địa phương, gắn chặt với các quy hoạch phát triển, kế hoạch kinh tế – xã hội ở mỗi địa phương, bảo đảm cho vùng DCDC phát triển bền vững.

- DCDC cần tập trung vào mục tiêu phát triển nông thôn và XDGN cho đồng bào dân tộc thiểu số DCDC; Trước mắt xoá được số hộ đói.

- Đồng thời với tăng trưởng kinh tế, cần tăng cường năng lực quản lý và bảo vệ môi trường; Đầu mạnh giáo dục đào tạo và nâng cao dân trí; Phát triển y tế cộng đồng, nâng cao sức khoẻ, dinh dưỡng cho người dân.

Điều đáng nói là hiện nay các nội dung trên đều được bao hàm trong các chính sách kinh tế - xã hội, chính sách xoá đói giảm nghèo của Đảng và Nhà nước nhưng lại chưa nằm trong từng chính sách cụ thể riêng biệt và việc vận dụng còn chưa thống nhất giữa các bộ ngành. Cần hoạch định những nội dung này vào chính sách cho vùng DCDC sao cho phù hợp với thực

tiễn ở miền núi. Có như vậy mới thực sự đẩy nhanh được sự nghiệp DCDC và bảo đảm được kết quả bền vững.

Có thể nói rằng chính sách di dân DCDC nhằm ổn định và cải thiện đời sống cho đồng bào dân tộc thiểu số du canh, du cư, bảo vệ môi trường miền núi (bảo vệ rừng, nguồn nước, chống xói mòn đất do du canh) đã được thực hiện một cách tích cực trong nhiều năm qua và đem lại kết quả nhất định, góp phần quan trọng ổn định đời sống nhân dân và góp phần phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào dân tộc. Tuy nhiên, hiệu quả còn chưa cao: số hộ cần được định canh định cư trong phạm vi cả nước còn nhiều.

Sắp tới cần có đề án tổng thể cho công tác DCDC, các chính sách DCDC cần được hoàn thiện, bảo đảm tính đồng bộ và thể hiện được đầy đủ chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước đối với đồng bào các dân tộc thiểu số còn chậm phát triển, dân trí thấp, cuộc sống còn quá khó khăn. Đồng thời, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa thực hiện chính sách DCDC và các chính sách phát triển kinh tế-xã hội khác để hỗ trợ lẫn nhau, đạt hiệu quả kinh tế-xã hội cao hơn.

3. Chính sách di dân ổn định biên giới

Di dân ổn định dân cư biên giới thực chất là di dân có tổ chức tới các vùng biên giới nhằm mục tiêu giúp đồng bào trở lại vùng biên giới phía Bắc và bố trí thêm dân cư đến thay thế ở những nơi đồng bào Hoa bỏ đi sau chiến tranh biên giới năm

1979 và hỗ trợ phát triển kinh tế để đồng bào ổn định đời sống, bám trụ lâu dài ở vùng biên giới, giữ đất, bảo vệ chủ quyền và an ninh quốc gia. Hoạt động này không phải là di dân KTM hoặc ĐCDC đơn thuần mà trước hết mang ý nghĩa chính trị, bảo vệ an ninh biên giới. Ý nghĩa của chính sách này còn lớn hơn là ý nghĩa kinh tế, mặc dù nhiệm vụ phát triển kinh tế ở vùng biên giới cũng giữ một vai trò quan trọng. Về lâu dài, khi giải quyết tốt nhiệm vụ kinh tế thì cũng tạo cơ sở điều kiện vật chất cho thực hiện tốt nhiệm vụ kinh tế thì cũng tạo cơ sở điều kiện vật chất cho thực hiện tốt nhiệm vụ chính trị để bảo đảm cho xã hội vùng biên phát triển phồn thịnh và lâu dài.

Ở nước ta do đặc điểm về địa hình và phát triển lâu dài của lịch sử dựng nước và giữ nước, nên dân cư phân bố rất không đều. Trong khi mật độ dân số bình quân chung toàn quốc là 228 người/km², mật độ dân số ở các tỉnh biên giới và Miền núi phía Bắc chỉ khoảng 75-95 người/km², nhiều hải đảo còn chưa có người cư trú. Vì vậy, việc điều chuyển dân cư, ổn định dân cư biên giới có ý nghĩa hết sức quan trọng, không chỉ nhằm giữ vững an ninh chính trị và biên giới quốc gia mà còn khai thác tiềm năng kinh tế to lớn ở vùng biên giới.

Ngay từ những năm 60, Đảng và Nhà nước ta đã có chính sách tăng cường nhân lực cho các vùng miền núi, biên giới thông qua cuộc vận động lớn đưa đồng bào ở vùng đồng bằng đất chật, người đông lên phát triển kinh tế, văn hoá miền núi.

Như vậy, việc vận động đi kinh tế mới thời kỳ này ở miền Bắc có hai ý nghĩa vừa là lập các vùng KTM, vừa là tăng cường nhân lực cho vùng biên giới. Đề cập tới vấn đề này để thấy rõ rằng chính sách di dân biên giới đã được vận dụng trong các chính sách xây dựng vùng kinh tế mới từ rất sớm. Các chính sách đó không hoàn toàn mang ý nghĩa di dân biên giới riêng biệt mà được lồng ghép vào các chính sách kinh tế-xã hội khác.

Từ sau năm 1976, đặc biệt là sau chiến tranh biên giới Tây Nam và biên giới phía Bắc - năm 1979, Nhà nước có chủ trương đưa dân trở lại vùng biên giới và tăng cường cán bộ cho các địa phương vùng biên giới, kết hợp phát triển kinh tế với an ninh quốc phòng. Tuy nhiên do tình hình kinh tế khó khăn, kinh phí thực hiện các chủ chương chính sách này còn rất hạn chế nên hiệu quả thu được chưa cho phép thay đổi cơ bản tình hình ở các vùng biên.

Từ sau năm 1990 đến nay với chương trình phân bố lại dân cư và lao động cả nước thì các tỉnh biên giới đã được bổ sung dân cư với số lượng đáng kể. Đồng thời, các tỉnh này cũng là những tỉnh đi đầu trong công tác di dân biên giới và thực hiện chính sách di dân KTM. Nhà nước đã có chính sách riêng cho 6 tỉnh biên giới phía Bắc nhằm ổn định dân cư biên giới. Chính phủ chủ trương giao cho Bộ quốc phòng (các quân khu) nghiên cứu, xây dựng đề án và tổ chức triển khai các cụm dân cư biên giới khá thành công, nhất là ở biên giới phía Bắc. Đây là một chủ

trường, chính sách đúng đắn và có hiệu quả kết hợp kinh tế với quốc phòng.

Tuy vậy, ổn định dân cư biên giới về thực chất vẫn có nét đặc thù riêng mà không thể áp dụng như các vùng khai hoang kinh tế mới nào cũng thực hiện được. Điều đó thể hiện ở các mặt sau đây:

- Vùng biên giới, hải đảo có cấu trúc địa hình rất khác biệt và phức tạp, khó khăn, có diện tích đất canh tác hạn chế nhưng lại có diện tích tự nhiên rất rộng (ví dụ huyện Mường Tè, tỉnh Lai Châu có diện tích 4791 km², gấp 4 lần diện tích tỉnh Thái Bình, xấp xỉ diện tích Thừa Thiên Huế nhưng diện tích ruộng nước chỉ có 50 ha, không bằng diện tích lúa của một thôn vùng Đồng bằng Bắc bộ), địa hình lại bị chia cắt, đất đá vôi, ruộng bậc thang là chủ yếu. Vì vậy, việc lập ra các điểm dân cư mới là không dễ dàng. Xuất phát từ thực tế đó, việc ổn định dân biên giới phải có chính sách, cơ chế và cách làm riêng.

- Dân cư ít, lại sống phân tán, có tới 90-100% là dân tộc thiểu số, trình độ dân trí thấp, tập quán canh tác lạc hậu; nghèo đói và mức sống thấp.

- Giao thông đi lại khó khăn giữa các điểm dân cư, việc giao lưu hàng hoá ở nhiều nơi gần như không có.

- Điều kiện kinh tế - xã hội rất thấp kém, các phúc lợi xã hội ở nhiều vùng không đến được với người dân hoặc có đến được cũng rất thấp kém.

Đặc trưng cơ bản trong việc thực hiện các chính sách ổn định dân biên giới có thể khái quát như sau:

- Ông định dân biên giới không thể xem là một việc làm đơn lẻ, giao phó cho một đơn vị chuyên trách nào đó là có thể làm được, mà cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Trung ương và địa phương, giữa các ban ngành có liên quan như Nông nghiệp, Lao động, Tài chính, Ngân hàng, An ninh, Quốc phòng v.v... Khi đó, ổn định dân biên giới mới thực sự có hiệu quả. Bởi vì đối tượng tác động ở đây chính là người dân, ở vào hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (thiếu vốn sản xuất, thiếu ruộng canh tác, thiếu cơ sở hạ tầng cho ổn định kinh tế, đời sống đó là chưa kể về điều kiện giáo dục, chăm sóc y tế rất thấp kém). Chính vì vậy, việc ổn định dân biên giới không hoàn toàn giống với KTM, ĐCDC. Tuy nhiên cần phải có sự kết hợp chặt chẽ với sự nghiệp KTM, ĐCDC thì mới có thể ổn định được dân cư biên giới.

- Để có thể ổn định dân biên giới, vai trò của chính sách là cực kỳ quan trọng, nhưng sau đó phải có các biện pháp thực hiện đúng đắn, chỉ đạo sát sao, ý nghĩa bảo vệ an ninh quốc phòng phải đặt lên hàng đầu, kết hợp với phát triển kinh tế vùng biên giới để ổn định dân cư lâu dài. Chính sự ổn định dân cư lâu dài sẽ là lá chắn quan trọng bảo vệ an toàn lãnh thổ và an ninh quốc gia. Lấy Cao Bằng làm ví dụ, do ảnh hưởng của chiến tranh biên giới năm 1979 đa số dân sát vùng biên đã di chuyển

sâu vào nội địa, và từ 1983 – 1986 đã phải di dân xen ghép với dân nội địa 1545 hộ với 884 khẩu. Nhưng từ 1989-1993 để bảo vệ biên giới một cách vững chắc lại phải bố trí dân trở lại biên giới 3773 hộ với 20320 khẩu. Từ 1993-1996 kết hợp với các chương trình dự án 327,733, ĐCDC ở vùng biên giới được 1059 hộ, với 6150 khẩu. Trong khi đó, cho tới nay số dân cư ở các tỉnh miền núi phía Bắc vào định cư ở các tỉnh phía Nam ngày càng nhiều và nhiều nhất là vào Tây Nguyên (Đăk Lăk 11.709 hộ, 60.515 khẩu, Lâm Đồng 6.043 hộ – 31.668 khẩu, Sông Bé (cũ) 6.502 hộ – 27.150 khẩu, vào Gia Lai: 363 hộ – 1.395 khẩu và vào Kon Tum 67 hộ – 237 khẩu...). Thực tế cho đến năm 2000, tỉnh Cao Bằng ở vùng ven biên giới Việt Trung vẫn còn 36 xóm trảng không có dân cư trú, mà trước đây những nơi này là những xóm, thôn dân cư đông đúc. Ngay đối với dân ở các xóm vùng biên giới vẫn còn bom mìn chưa rà phá hết được nên dân không có đất sản xuất, đời sống rất khó khăn.

Thực tế ở Cao Bằng cũng như ở nhiều nơi khác cho thấy, không thể giữ vùng chủ quyền quốc gia, không thể bảo vệ an ninh biên giới vững chắc được khi ở vùng biên không có cư dân sinh sống. Nhưng muốn cho dân cư vùng biên giới ổn định lâu dài thì phải có đầy đủ cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, để dân có đủ điều kiện làm ăn, sinh sống và phát triển.

Một trong những văn bản quan trọng là Quyết định 135/QĐ-TTg, ngày 31/7/1998 của Chính phủ phê duyệt chương

trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa (gọi tắt là chương trình 135), với mục tiêu tổng quát là: “Nâng cao nhanh đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo, tạo điều kiện để đưa nông thôn các vùng này thoát khỏi tình trạng đói nghèo, lạc hậu, chậm phát triển, hoà nhập vào sự phát triển chung của cả nước; góp phần bảo đảm trật tự an toàn xã hội, an ninh quốc phòng “chương trình có 5 nhiệm vụ chủ yếu là;

- Xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu;
- Đào tạo cán bộ trên địa bàn 1000 xã đặc biệt khó khăn;
- Quy hoạch lại dân cư;
- Phát triển sản xuất;
- Thực hiện xây dựng trung tâm cụm xã được lồng ghép với các chương trình, dự án khác trên địa bàn 1870 xã khó khăn.

Để thực hiện chương trình này, trong 10 năm qua, hoàng loạt các văn bản đã được ban hành như; thông tư liên tịch số 416/1999/TTLT/BKH-UBDTMN-TC-XD (26/4/1999) về hướng dẫn đầu tư và xây dựng công trình hạ tầng cơ sở ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa. Thông tư 33/1999/TT-BTT (29/3/1999) của Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý, cấp phát kinh phí sự nghiệp của chương trình. Quyết định 812/QĐ-TTg (24/8/1999) bổ sung tài chính để ổn định và

phát triển kinh tế-xã hội, tăng cường an ninh quốc phòng ở các xã biên giới. Thông tư 47/1999/TT-BTC ngày 5/5/1999 hướng dẫn quản lý cấp phát vốn đầu tư cho dự án hạ tầng thuộc chương trình 135 cho năm kế hoạch 2000 bao gồm 1870 xã thuộc 284 huyện, 49 tỉnh, trong đó;

- Ngân sách trung ương hỗ trợ đầu tư cho 1746 xã, bao gồm toàn bộ các xã biên giới và 1062 xã đặc biệt khó khăn.
- Ngân sách địa phương của 11 tỉnh hỗ trợ đầu tư cho chương trình của 135 của 124 xã.
- Mức đầu tư cơ sở hạ tầng từ ngân sách Nhà nước bình quân 400 triệu đồng/xã.
- Tổng mức đầu tư thuộc chương trình 135 là 748 tỷ (ngân sách trung ương 698.400 triệu đồng, ngân sách địa phương là 49.600 triệu).

Trong năm 1999 đã giải ngân được 403 tỷ tại 1000 xã, đầu tư cho 1753 công trình. Về cơ cấu công trình: giao thông 36,41%, trường học 27,19%, Thuỷ lợi 21,72%, nước sinh hoạt 0,49%, điện 4,47%, cơ sở y tế 0,73%.

Nhằm thu hút cán bộ có năng lực thực hiện chương trình, Thủ tướng chính phủ đã ban hành Quyết định 42/1999/QĐ-TTg ngày 10/3/1999 về việc tăng cường có thời hạn cán bộ, công chức về xã vùng cao. Đã có 11/30 tỉnh phân công 732 cán bộ xuống các xã giúp cơ sở phát triển kinh tế-xã hội ổn định an ninh quốc phòng (Cao Bằng; 212 cán bộ/106 xã, Hà Giang 151

cán bộ/117 xã, Hoà Bình 40 cán bộ/24 xã, Đăk Lăc 27 cán bộ/7 xã...). Đa số xã có cán bộ cử xuống là các xã biên giới, đặc biệt khó khăn.

Như vậy, chương trình 135 về phương diện vĩ mô đã gần như hàm chứa sự hỗ trợ cho cả các hình thái di dân KTM, DCDC và ổn định biên giới. Bởi vì hướng cơ bản của chương trình là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ở những nơi đưa dân đến cố hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Thực tế mấy năm qua cho thấy trong việc ổn định dân biên giới, nếu không có chương trình 135 sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Hiện nay, ngoài nguồn lực đầu tư của Nhà nước theo Chương trình 135 còn cần phải kết hợp, lồng ghép với nguồn lực của các dự án, chương trình như 327, 737, xoá đói giảm nghèo, KHHGD, phát triển giáo dục, tăng cường chăm sóc y tế, phát triển các điều kiện phúc lợi xã hội, kết hợp với các dự án giúp đỡ của các tổ chức quốc tế v.v... thì mới có thể huy động tối đa nguồn lực đáp ứng cho sự nghiệp ổn định dân biên giới, phát triển kinh tế vùng biên giới, bảo đảm giữ gìn an ninh quốc phòng một cách bền vững và lâu dài.

Tóm lại, di dân ổn định dân cư biên giới trước hết nhằm mục tiêu bảo vệ chủ quyền lãnh thổ, đảm bảo an ninh vùng biên giới, đồng thời cũng nhằm phát triển kinh tế – xã hội ở những khu vực này. Vấn đề mấu chốt trong giai đoạn trước mắt này là phải đầu tư các nguồn lực một cách hợp lý, tập trung và kịp thời thì mới bảo đảm thành công. Chính vì lẽ đó,

việc ổn định dân cư biên giới hoàn toàn mang tính chất tổng hợp và phải có bước đi, biện pháp thích hợp. Trong đó, phải chú ý đầy đủ đến tính chất đặc thù của ổn định dân cư biên giới, đồng thời phải có sự phối hợp chặt chẽ với việc thực hiện các chính sách di dân xây dựng vùng KTM, các chính sách ĐCĐC, chính sách quốc phòng làm kinh tế ở vùng biên giới và các chính sách kinh tế – xã hội khác.

CHƯƠNG 3

Thực trạng di dân ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên

Trước khi xem xét thực trạng di dân ở từng khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, cần có đánh giá tổng quan về tình hình di dân của hai khu vực này trong bối cảnh cả nước vào những năm 90. Số dân di cư tự phát chủ yếu xuất cư từ các tỉnh thuộc miền núi và trung du Bắc Bộ, vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải. Các tỉnh thuộc miền Tây Nam bộ trong những năm gần đây đã trở thành địa bàn xuất cư đến vùng Đông Nam Bộ. Các khu vực có số dân nhập cư lớn là các tỉnh Tây Nguyên, Đông Nam Bộ (xem Biểu 3.1).

**Biểu 3.1 Di dân theo kế hoạch nội vùng và giữa các vùng:
1976- 1995**

Khu vực	Số dân di chuyển nội vùng (1000 người)	Số dân di chuyển giữa các vùng	
		Xuất cư	Nhập cư
Miền núi phía Bắc	375	26	222
Đông bắc sông Hồng	168	689	-
Bắc Trung Bộ	522	247	-
Duyên hải miền Trung	432	210	34
Tây Nguyên	329	-	685
Đông Nam Bộ	666	198	175
ĐB sông Cửu Long	878	-	244
Tổng cộng	3.370	1.370	1.370

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Hà Nội, 1998

Điều đáng chú ý là số đông người di cư ngoại tỉnh cũng đồng thời di cư từ vùng này sang vùng khác, theo khoảng cách lớn, gắn liền với sự thay đổi nơi làm việc, thu nhập và nghề nghiệp. Theo số liệu Tổng Điều tra dân số 1999, con số di cư liên vùng chiếm hơn hai phần ba (67%) tổng số người di cư ngoại tỉnh. Tuy nhiên, mô hình này không giống nhau cho tất cả các vùng. Do sự hấp dẫn của địa bàn chuyển đến, năm 1999 Tây Nguyên (và Đông Nam Bộ) tiếp nhận nhiều người di cư từ các tỉnh khác đến hơn những vùng còn lại. Hơn 284.000 người (tương đương gần 10% dân số của Tây Nguyên hiện

nay) là số di cư từ nơi khác đến kể từ năm 1994. Do những thuận lợi về điều kiện tự nhiên và cây thương mại, Tây Nguyên đã thu hút được nhiều người nhập cư đến từ các vùng khác của cả nước. Tỷ lệ người nhập cư trong dân số Tây Nguyên vào năm 1999 thậm chí cao hơn so với tỷ lệ này của Đông Nam bộ (Biểu 3.2).

Khác với Đông Nam Bộ và Tây Nguyên là hai vùng hấp dẫn nhất đối với người di cư, tỷ lệ dân số di cư của các vùng miền khác năm 1999 là tương đối thấp. Sự hấp dẫn hơn của đồng bằng sông Hồng và Nam Trung Bộ đối với người nhập cư phản ánh trình độ phát triển kinh tế tương đối cao hơn của hai vùng này. Tỷ lệ di cư của các tỉnh miền núi phía Bắc (hai vùng Đông Bắc và Tây Bắc) khá thấp, chỉ cao hơn tỷ lệ di cư của Bắc Trung Bộ.

Nhằm đánh giá sự khác biệt giới giữa các luồng di cư, chúng tôi sử dụng tỷ số giới tính được xác định bằng số nam tính trên 100 nữ di cư. Tỷ số này được tính toán riêng cho các luồng xuất cư, nhập cư cũng như di cư thuần túy (Biểu 3.3) cho các vùng địa lý, bao gồm cả Tây Nguyên lẫn khu vực miền núi phía Bắc. Kết quả chung cho thấy nam giới chiếm số đông trong các luồng di cư liên vùng, mặc dù như đã lưu ý trong đầu chương là nữ giới vẫn chiếm đa số trong các luồng di cư nội tỉnh.

Như được thể hiện trong Biểu 3.3, tỷ số giới tính cao nhất trong nhóm người xuất cư từ Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (134 và 136), tiếp đến là khu vực miền núi như Tây Nguyên (124,2) và Đông Bắc (122). Kết quả còn cho thấy so với nữ, nam giới xuất cư nhiều hơn từ Tây Bắc (113). Tỷ số giới tính ở các khu vực miền núi này cao hơn nhiều so với các vùng khác (tỷ số giới tính của dân di cư từ Bắc Trung bộ vào Nam Trung bộ dao động trong khoảng từ 91,1 tới 98,7) và cao hơn tỷ số chung của toàn quốc (96,7).

Trên bình diện nhập cư, thành phố Hồ Chí Minh thu hút nhiều nhất phụ nữ từ nơi khác, dẫn đến tỷ số giới tính nhập cư thấp nhất trong cả nước (86). Đáng lưu ý là các vùng khác nhận nhiều nam hơn nữ, ví dụ như các tỉnh miền núi phía Bắc (Tây Bắc và Đông Bắc) có tỷ số giới tính cao hơn các tỉnh đồng bằng. Đặc biệt là Đông Nam Bộ và Tây Nguyên cũng tăng thêm dân số do nhập cư thuận tuý, song so với Đông Nam Bộ và các vùng khác thì Tây Nguyên tiếp nhận số nam và nữ ngang bằng nhau hơn, đem lại một tỷ số giới tính là 108 nam so với 100 nữ. Kết quả này phản ánh hình thái di cư phổ biến hơn của cả hộ gia đình đến Tây Nguyên so với các vùng khác.

Biểu 3.3 Tỷ số giới tính của các luồng di cư ngoại vùng, Việt Nam: 1994-1999

Luồng di cư	Vùng	Nam	Nữ	Tỷ số giới tính
<i>Luồng xuất cư</i>	Đông bằng Sông Hồng	129510	123694	104,7
	Đông Bắc	101560	83154	122,1
	Tây Bắc	14089	12479	112,9
	Bắc Trung bộ	147747	162224	91,1
	Duyên hải Nam Trung bộ	70684	71633	98,7
	Tây Nguyên	22572	38181	124,2
	Đông Nam bộ	36109	29680	121,7
	Đông bằng sông Cửu Long	102232	134001	76,3
	Hà Nội	15993	11946	133,9
	TP Hồ Chí Minh	28952	21283	136,0
Tổng số		669448	668275	100,2
<i>Luồng nhập cư</i>	Đông bằng sông Hồng	34838	22048	158,0
	Đông Bắc	34797	30328	114,7
	Tây Bắc	12163	11255	108,1
	Bắc Trung bộ	24909	15152	164,4
	Duyên hải Nam Trung bộ	33897	31975	106,0
	Tây Nguyên	125645	113560	110,6
	Đông Nam bộ	158078	173740	91,0
	Đông bằng sông Cửu Long	29424	26611	110,6

	Hà Nội	37813	36563	103,4
	TP Hồ Chí Minh	177884	207043	85,9
	Tổng số	669448	668275	100,2
<i>Đi cư thuận tuy Theo vùng</i>	Đông bằng sông Hồng	-94672	-101646	93,1
	Đông Bắc	-66763	-52826	126,4
	Tây Bắc	-1926	-1224	157,4
	Bắc Trung bộ	-122838	-147072	83,5
	Duyên hải Nam Trung bộ	-36787	-39658	92,8
	Tây Nguyên	+103073	+95379	108,1
	Đông Nam bộ	+121969	+144060	84,7
	Đông bằng sông Cửu Long	-72808	-107390	67,8
	Hà Nội	+21820	+24617	88,6
	TP Hồ Chí Minh	+148932	+185760	80,2

Nguồn: Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở 1999

I. Thực trạng di dân ở miền núi phía Bắc

Trong mấy thập niên qua, di dân ở các tỉnh miền núi phía Bắc (MNPB) diễn ra dưới hình thức chủ yếu là di dân nông thôn-nông thôn (di dân nông nghiệp). Đây cũng là hình thức di dân đã từng phổ biến ở nhiều nước đang phát triển trong khu vực và trên thế giới ở giai đoạn đầu công nghiệp hóa.

Di dân nông nghiệp từ nông thôn đến nông thôn mang những đặc điểm thù riêng của hình thái này. Đó là sự ra đi thường là của các thành viên trong gia đình vì hoạt động sản xuất nông

nghiệp được tổ chức theo hộ gia đình; đối tượng di cư ít có sự thay đổi nghề nghiệp, sau di cư lĩnh vực sản xuất chủ yếu của họ vẫn là sản xuất nông lâm nghiệp và vì vậy, đất đai luôn luôn là động cơ thúc đẩy sự ra đi của họ; những hộ di dân nông nghiệp thường là hộ nghèo và có trình độ học vấn thấp. Có thể phân chia quá trình di dân ở miền núi phía Bắc thành các giai đoạn lớn với những hình thái di dân sau đây:

1. Di dân khai hoang

Sau cuộc di cư lẻ tẻ của người Kinh lên miền núi Tây Bắc, Việt Bắc để giải quyết nạn đói năm 1945, bắt đầu từ năm 1960 đến năm 1975 vùng núi phía Bắc được nhà nước xác định là địa bàn nhập cư chủ yếu vì miền Nam lúc đó vẫn còn chiến tranh. Nhà nước tổ chức cho người miền xuôi, chủ yếu là những tỉnh đất chật người đông thuộc vùng Đồng bằng sông Hồng đi khai hoang các khu vực miền núi trong nước, với địa bàn nhập cư lớn nhất là MNPB theo hoạch định di dân khai hoang của nhà nước.

Thời kỳ 1961-1998, Nhà nước đã tổ chức di cư phát triển kinh tế, đưa đồng bào đồng bằng, thành phố đi xây dựng vùng kinh tế mới ở trung du, miền núi, biên giới, hải đảo. Theo số liệu hiện có của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong 27 năm đã di chuyển được trên 1.368.641 khẩu, trong đó di cư nội tỉnh 702.761 hộ, 3.342.253 khẩu, ngoại tỉnh 665.930 hộ, 2.809.373 khẩu. Luồng di dân chủ yếu trong giai đoạn này là di dân nông thôn đến nông thôn, từ các tỉnh đồng dân thiểu đất đai, thiểu

lượng thực đến các tỉnh còn nhiều đất hoang hóa nhằm tạo điều kiện cho những người nông dân có được các cơ hội tiếp cận với các nguồn lực như đất đai, vốn, cơ sở hạ tầng thuận lợi để có công ăn việc làm và nguồn thu nhập. Di cư đi khai hoang trong những năm qua đã đem lại những kết quả đáng kể:

- Làm giảm sức ép dân số, việc làm ở một số tỉnh đồng bằng vốn thiếu đất sản xuất, thiếu việc làm; là một trong số những giải pháp phân bổ lao động. Trong 27 năm qua, nếu mỗi người di xây dựng kinh tế mới để lại khoảng 800m² đất canh tác ở nơi đi thì tổng số đất canh tác sẽ lên tới gần 50 ngàn ha đất, góp phần giải quyết việc làm, tăng diện tích đất canh tác cho những vùng vốn đồng dân cư.

- Góp phần tích cực khai thác đất đai, phát triển vùng kinh tế mới, tạo thành nhiều vùng sản xuất tập trung lớn: như vùng chè miền núi và trung du phía Bắc.

Trong quá trình triển khai sự nghiệp di dân, xây dựng vùng kinh tế mới, Nhà nước đã đề ra một loạt các chính sách hỗ trợ đối với các đối tượng di chuyển, với cộng đồng dân cư nơi đến cũng như cộng đồng dân cư nơi đi. Tuy vậy, do những khó khăn về đầu tư nên có một tỷ lệ đáng kể dân di cư rời bỏ các vùng kinh tế mới theo quy hoạch, nhiều người trong số họ chuyển trở lại nơi ở cũ, hoặc tìm đến các vùng đô thị lớn trước khi di chuyển đến một vùng đất khác.

Vào cuối 1986, khi chính phủ tiến hành cải cách kinh tế đã xuất hiện các điều kiện cho việc phát triển các luồng di dân tự phát với các luồng chính là: di dân tự phát nông thôn - nông thôn và di dân tự phát nông thôn - đô thị. và đây là mốc mở đầu cho thời kỳ mà VNRPB trở thành địa bàn xuất cư lớn của cả nước. Đặc điểm của di dân MNPB thời kỳ này là xuất cư với số lượng lớn vào Tây Nguyên và nhập cư chủ yếu là từ các tỉnh đồng bằng sông Hồng. Thời kỳ 1984-1989 MNPB nhận tới 55,6% trong tổng số dân di cư đến toàn vùng là người ra đi từ vùng đồng bằng sông Hồng. Tỉ suất chuyển đi của MNPB thời kỳ này là 23,0; chuyển đến là 10,8 ; cán cân di chuyển là -12,2 (Cục di dân và phát triển vùng kinh tế mới, 2002). Mặc dù dòng di dân từ MNPB đi đến các khu vực khác bao gồm các hình thức khác nhau, song di dân tự phát chiếm số lượng ưu thế.

2. Di dân kinh tế mới và di dân ổn định biên giới

Trong các luồng di dân có tổ chức, di dân kinh tế mới giữ một vai trò chủ đạo. Ngay từ năm 1960 Đảng và Nhà nước ta đã coi di dân và phân bố lại dân cư là một bộ phận quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đặc biệt là khu vực phía Bắc. Mục tiêu của chính sách là tạo điều kiện đưa dân đi khai hoang từ các tỉnh Đồng bằng sông Hồng đất chật, người đông đến các vùng miền núi phía Bắc. Tây Bắc và Việt Bắc là những địa bàn nhận dân. Có thể thấy mục tiêu của di dân kinh tế mới, di dân nông nghiệp được thay đổi theo từng thời kỳ như sau:

Từ 1960-1975, mục tiêu chủ yếu là của thời kỳ này là phát triển kinh tế nông nghiệp miền núi, ở vùng đất hoang (chủ yếu là phát triển các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp miền núi), kết hợp với phân bố lại dân cư từ vùng đồng bằng đất chật, người đồng lên miền núi phía Bắc nhằm khai hoang mở rộng diện tích sản xuất tăng sản lượng lương thực, tiến tới chủ động lương thực, bảo đảm an toàn quốc gia về lương thực, và một số mục tiêu chính trị, xã hội như: Tăng cường sự hoà nhập giữa các dân tộc miền núi với đồng bào kinh ở miền xuôi về dân trí, về cách thức làm ăn, về trình độ phát triển kinh tế - xã hội để góp phần làm cho miền núi tiến kịp miền xuôi, tạo nguồn nhân lực lâu dài phục vụ cho việc đẩy mạnh sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội trong tương lai; đặc biệt là bảo đảm an ninh chính trị và bảo đảm an toàn biên giới quốc gia; .

Từ 1976 đến 1980 có thể xem là thời kỳ đầu triển khai phân bố lại dân cư trên phạm vi cả nước, với hướng di dân chủ yếu là từ Bắc vào Nam. Các luồng di chuyển từ Đồng bằng sông Hồng lên miền núi phía Bắc giảm dần. Thay vào đó trong thời kỳ này chủ yếu là sự di chuyển nội tỉnh. Hoàng Liên Sơn cũ, Hà Giang, Lai Châu là địa bàn di chuyển của đồng bào dân tộc. Mô hình di dân Kinh tế mới khai hoang đất dai được chuyển sang mô hình định canh định cư, giúp cho người dân ổn định cuộc sống. Song song với xu hướng đó, mục tiêu của thời kỳ này là di dân tiếp quản sau khi đất nước được giải phóng. Hướng chủ yếu là đến vùng

101 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

đồng bằng Sông Cửu long và Tây Nguyên, nơi đất rộng, người thừa để khai thác các vùng đất cho sản xuất lương thực.

Thời kỳ 1981-1989 là thời kỳ di dân lớn vào Tây Nguyên và Đông Nam bộ, diều dân và lao động cho các nông, lâm trường quốc doanh: cà phê, cao su là chủ yếu. Tuy về chính sách Kinh tế mới vẫn còn dựa theo mô hình thời kỳ bao cấp đã thực thi ở miền Bắc trong những năm trước đây (Quyết định 95/CP), nhưng với việc tổ chức các vùng KTM tương đối có qui mô này, đã tạo tiền đề cho bước đột phá về sản xuất lương thực và chuyên canh cây công nghiệp (đặc biệt là cao su, cà phê) trong những năm sau này, góp phần không những sản xuất lương thực đủ ăn cho cả nước mà còn xuất khẩu nông sản. Cùng thời kỳ này dòng di dân Bắc-Nam diễn ra khá mạnh. Song song với dòng di dân có tổ chức (do Nhà nước thực hiện), còn xuất hiện dòng di dân tự phát (ngoài kế hoạch) với quy mô và cường độ ngày càng tăng, bao gồm di dân nông thôn - nông thôn, di dân nông thôn - thành thị. Dòng di dân tự phát mang tính tự phát và phát sinh nhiều tiêu cực, song cũng tham gia mạnh vào phân bố lại lao động, dân cư trên phạm vi cả nước, giảm sức ép về việc làm ở khu vực nông thôn và cung cấp lao động cho khu vực thành thị có nhu cầu.

Từ 1990 đến nay, công tác di dân kinh tế mới đã có những thay đổi quan trọng, đặc biệt là Quyết định 116/HĐBT (9/4/1990) về đổi mới cách làm, tổ chức chỉ đạo chuyển dần sang di dân theo dự án nhằm tăng tính hiệu quả của di dân và

xây dựng các vùng KTM theo hướng gắn với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đặc biệt thời kỳ này di dân KTM tham gia rất tích cực và có hiệu quả vào mục tiêu và chương trình XDGN, nhất là cho vùng nghèo, vùng sâu, đồng bào dân tộc thiểu số, chương trình di dân đã đóng góp tích cực vào mục tiêu XDGN.

Mục tiêu của công tác di dân KTM được tập trung vào thực hiện các nhiệm vụ cụ thể sau:

- Khai hoang, phục hoá gắn liền với thay đổi mạnh mẽ cơ cấu cây trồng, vật nuôi, sử dụng giống mới có năng suất và chất lượng sản phẩm cao, đổi mới cách làm ăn, áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật mới, đổi mới thể chế quản lý.
- Lấy sản xuất hàng hoá là chính, có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế.
- Tạo ra nhiều chỗ làm mới trong nông nghiệp, tăng thu nhập và XDGN.
- Kinh tế hộ được xem là đơn vị sản xuất cơ bản ở vùng KTM kết hợp với sự hỗ trợ của kinh tế tập thể, hợp tác xã và của Nhà nước.
- Tạo dựng và khuyến khích mô hình sản xuất mới là kinh tế trang trại.

Có thể nói chính sách di dân đã trở thành một bộ phận của chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở miền núi trong thời kỳ

103 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

Đổi mới. Trong thời kỳ những năm gần đây, di dân nhằm mục đích ổn định an ninh biên giới ở miền núi phía Bắc (có đường biên giới giáp với Trung quốc) đã trở thành một trong những mục tiêu quan trọng của di dân có tổ chức. Vùng biên giới sát với Lào, Campuchia, Trung Quốc đã có dân đến ở hình thành nhiều cụm dân cư với những cơ sở kinh tế vững chắc hơn và có xu hướng ngày càng phát triển ổn định. Chính phủ đã ban hành một số quyết định hỗ trợ 6 tỉnh biên giới phía Bắc giáp biên với Trung Quốc nhằm hỗ trợ và đưa dân quay về quê hương biên giới để giữ đất. Mới đây, quyết định 190/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ đã phê duyệt chính sách di dân bố trí dân cư giai đoạn 2003-2010, trong đó di dân ra biên giới, hải đảo được sự hỗ trợ vật chất cao nhất nhằm thực hiện xoá đói giảm nghèo, hình thành các điểm dân cư mới, phục vụ phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội một cách bền vững cho nhân dân, góp phần giữ vững an ninh chính trị, quốc phòng.

3. Di dân tự phát

Song song với sự phát triển các vùng kinh tế mới, các vùng trọng điểm, các luồng di cư tự phát (tự phát) hình thành, tồn tại với di dân có tổ chức của Nhà nước. Di dân tự phát diễn ra trên địa bàn nông thôn có tác động mạnh mẽ tới sự phân bố lao động, cơ cấu lực lượng lao động, cơ hội việc làm và là nhân tố ảnh hưởng mạnh mẽ về tâm lý, xã hội tới các cộng đồng ở cả nơi di cư và nơi nhập cư.

Di dân tự phát là các luồng di cư không do Nhà nước tổ chức, nó diễn ra đồng thời với di dân có tổ chức, thời kỳ đầu qui mô nhỏ và qui mô tăng dần ở thời kỳ sau. Dòng di dân tự phát hướng nông thôn - nông thôn diễn ra trong nội bộ từng huyện, từng tỉnh và một phần tới các tỉnh xa theo hướng Bắc - Nam, trong đó chủ yếu dân đi từ các tỉnh miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên. Số dân di cư tự phát gồm nhiều dân tộc, người Kinh ở đồng bằng chiếm khoảng 50%, các dân tộc ít người như Nùng, Tày, Hmông, Dao,... ở Cao Bằng, Lạng Sơn, Quảng Ninh... chiếm khoảng từ 30 - 35%, còn lại các dân tộc khác không đáng kể.

Di cư tự phát không chỉ diễn ra theo hướng Bắc - Nam. Ngay trong nội vùng miền núi. Số dân di cư tự phát cũng diễn ra khá mạnh. Hàng vạn đồng bào H'mông ở các tỉnh biên giới Việt - Trung (Hà Giang, Lào Cai, Cao Bằng...) trong thời gian chiến tranh biên giới phía Bắc đã di cư nội vùng và một số các tỉnh lân cận ở biên giới Việt - Lào. Những năm gần đây, do sản xuất và đời sống của đồng bào ngày càng khó khăn, nên đã có hàng ngàn người di cư ồ ạt ào các vùng rừng đầu nguồn, rừng cấm thuộc Chợ Đồn (Bắc Thái), Sơn Dương (Tuyên Quang), ... tham gia phá hàng trăm ha rừng làm nương rẫy, gây mất ổn định về an ninh xã hội, phá vỡ kế hoạch, quy hoạch bảo vệ rừng cũng như kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương nơi đến.

Số lượng người di cư tự phát là dân tộc ít người tuy chỉ chiếm 43,2% trong tổng số nhưng nếu so với tổng số dân các dân tộc ít người thì lại là một con số lớn vì họ chỉ chiếm 13,2% dân số cả nước. Di cư tự phát ở các dân tộc ít người có những nét đặc thù, khác với di cư tự phát nói chung.

Cao Bằng, Lạng Sơn có số người di cư tự phát nhiều nhất trong số các tỉnh phía Bắc. Trong giai đoạn 1980 - 1993, số dân Cao Bằng di cư tự phát ra ngoài tỉnh là 21.801 hộ; 102.204 khẩu; cả 13 huyện thị đều có dân di cư tự phát ra các tỉnh ngoài. Chủ yếu di cư tự phát vào các tỉnh phía Nam (Đăk Lăc, Lâm Đồng, Sông Bé...)

Di dân nông thôn – nông thôn ở các tỉnh miền núi phía Bắc Việt Nam chủ yếu là di dân nông nghiệp – nông nghiệp. Số liệu của các cuộc điều tra cho thấy: trong số các hộ di dân tự phát, trước và sau quá trình di chuyển đều làm nông nghiệp thuần, số còn lại làm nông nghiệp kiêm ngành nghề và dịch vụ. Lý do để các hộ di dân tự phát di chuyển từ vùng này đến vùng khác chủ yếu là lý do kinh tế, trong đó lý do thiếu đất sản xuất khoảng 67%, thu nhập thấp 24%, còn lại là các lý do khác. Mục tiêu của di dân tự phát vào các tỉnh phía Nam là tìm đất canh tác, kiếm việc làm, do vậy mà họ đã tìm mọi cách để có đất như mua, thuê, tự khai phá đất rừng với mức độ nhiều ít khác nhau.

Phần lớn dân di cư sống ở các điểm dân cư mới được khai phá thuộc các vùng sâu, vùng xa, môi trường sinh thái rất khó

khăn, tỷ lệ thất học, người ốm đau, bệnh tật cao. Các loại bệnh mãn tính xuất hiện nhiều trong các cụm dân cư, cao nhất là sốt rét (gần 70% số hộ có người bị bệnh), sau đó là bệnh bướu cổ (11%). Nhìn chung, tình trạng bệnh tật của dân ở những khu vực này là khá cao, nhưng các cơ sở y tế còn nhiều thiếu thốn và chưa đảm bảo chất lượng. Tỷ lệ người bị bệnh tự chữa chạy ở nhà còn khá cao (21%); hầu hết người bị bệnh nặng mới đưa được đến các trạm y tế xã, huyện chạy chữa nên tỷ lệ tử vong cao.

Ngoài dòng di dân nông thôn – nông thôn và nông thôn – thành thị như đã trình bày, giai đoạn này còn xuất hiện dòng di dân do yêu cầu giải phóng mặt bằng. Trong quá trình đô thị hóa và phát triển các cơ sở hạ tầng, xây dựng các dự án phát triển các khu công nghiệp... yêu cầu có di dân để giải phóng mặt bằng và tái định cư cho những người bị ảnh hưởng bởi các dự án cũng cần tính đến trong việc lập kế hoạch và có chính sách đền bù và giúp cho những người bị ảnh hưởng nhanh chóng ổn định cuộc sống.

Sự tác động của nền kinh tế thị trường đến bức tranh toàn cảnh về di dân ở Việt Nam trong hơn ba thập kỷ qua khá rõ ràng. Trong phạm vi bài nghiên cứu này, chúng tôi chủ yếu đề cập đến hình thức di dân tự phát và ảnh hưởng của di dân tự phát đối với xã hội Việt Nam trong suốt thời gian qua cũng như trong tương lai, đặc biệt chú trọng đến kinh nghiệm chính sách ở các tỉnh miền núi phía Bắc.

Các địa bàn chủ yếu diễn ra quá trình di dân tự phát

Cùng với quá trình di dân có tổ chức thực hiện trên 7 vùng của đất nước đã tồn tại quá trình di dân tự phát với những quy mô khác nhau. Các địa bàn chủ yếu diễn ra quá trình di dân tự phát bao gồm:

Địa bàn xuất cư chủ yếu gồm:

Vùng Núi phía Bắc (Cao Bằng, Lạng Sơn, Yên Bai, Lào Cai, Sơn La, Hà Giang, Tuyên Quang, Quảng Ninh, Thái Nguyên, Bắc Cạn).

- Vùng Duyên hải Bắc trung Bộ (Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế).

Địa bàn nhập cư chủ yếu gồm:

- Vùng Tây Nguyên (Đăk Lăk; Lâm Đồng; Gia Lai và Kom Tum)
- Vùng Đông Nam bộ (Bình Dương, Bình Phước, Bà Rịa - Vũng Tàu và Đồng Nai)
- Vùng Duyên hải Nam trung bộ (Ninh Thuận, Bình Thuận, Khánh Hoà)

Địa bàn có sự đan xen cả quá trình xuất cư và nhập cư gồm: Sơn La, Lai Châu, Yên Bai, Lào Cai và Thanh Hoá)

Hướng và quy mô di dân tự phát

Phân tích các luồng di chuyển của di cư tự phát trên các địa bàn nông thôn có thể thấy rõ các hướng chính sau:

a) *Hướng chuyển cư từ các tỉnh phía Bắc vào các tỉnh phía Nam*

Biểu 3.4 Quy mô di dân tự phát tại một số tỉnh xuất cư phía Bắc

Địa bàn xuất cư	Thời kỳ	Số hộ	Nhân khẩu
1. Miền núi phía Bắc			
- Cao Bằng	1976-1995	17.819	92.497
- Lạng Sơn	1980-1997	8.469	41.483
- Yên Bai	1991-1995	830	5.400
- Quảng Ninh	1976-1977	1.225	4.913
Cộng:		<u>5.563</u>	<u>24.223</u>
2. Bắc trung bộ			
- Nghệ An	1980-1997	2.401	10.493
- Hà Tĩnh	1976-1997	3.162	13.730
Cộng:		<u>28.343</u>	<u>144.293</u>

Nguồn: Bộ Nông nghiệp - Phát triển Nông thôn

Các tỉnh có số lượng di cư lớn gồm: Cao Bằng, Lạng Sơn, Yên Bai, Lào Cai, Quảng Ninh, Nghệ An và Hà Tĩnh (xem Biểu 3.4). Trong một điều tra di dân vào Đăk Lăk mới đây cho thấy tỷ lệ dân cư di chuyển tự phát vào Đăk Lăk chiếm 36,5% là từ vùng Duyên hải Bắc trung bộ, 31,5% từ miền núi Trung du Bắc bộ, 15,7% từ đồng bằng sông Hồng, còn lại từ các vùng khác.

109 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

Từ bình diện nhập cư, các dòng di dân tự phát chủ yếu chuyển tới hai vùng Tây Nguyên và Đông Nam Bộ. Cộng đồng di cư tự phát đến hai khu vực này chủ yếu từ các tỉnh Trung du miền núi phía Bắc, tới Duyên hải Trung bộ là cư dân thuộc các tỉnh Duyên hải Bắc Trung Bộ. Đây là dòng di dân tự phát có quy mô lớn nhất và có cự ly di chuyển xa nhất với hướng Bắc - Nam.

**Biểu 3.5 Di dân tự phát từ miền núi phía Bắc ở một số tỉnh
nhập cư: Giai đoạn 1986-1999**

Địa bàn nhập cư	Thời kỳ	Hộ	Nhân khẩu
1. Tây Nguyên	1986-1999	70.617	335.584
- Đăk Lăk		33.682	166.612
- Lâm Đồng		31.544	144.422
- Gia Lai		4.096	17.864
- Kon Tum		1.295	6.704
2. Đông Nam Bộ		97.007	464.324
- Bình Dương		16.368	66.042
- Đồng Nai		39.257	193.896
- Bà Rịa - Vũng Tàu		14.831	73.696
3. Duyên Hải Nam Trung Bộ		11.480	54.630
- Ninh Thuận	1985-1995	11.480	54.630
- Bình Thuận		26.551	130.690
Tổng cộng		179.104	854.538

Nguồn: Bộ Nông nghiệp - Phát triển Nông thôn

Sự di chuyển của cư dân từ khu vực miền núi phía Bắc vào các tỉnh phía Nam tập trung ở 2 vùng Tây Nguyên và Đông Nam Bộ (xem Biểu 3.5). Mặc dù con số thống kê không được tách riêng cho giai đoạn những năm 90, song xu hướng di dân thời kỳ 1986-1999 diễn ra tương tự cho giai đoạn 1990-1999.

b) Di chuyển nội bộ giữa các tỉnh miền núi phía Bắc.

Trong nội bộ các tỉnh miền núi phía Bắc diễn ra một quá trình di chuyển đan xen từ tỉnh này sang tỉnh khác, từ huyện này sang huyện khác trong cùng một tỉnh. Cư dân di chuyển chủ yếu là đồng bào dân tộc với hướng di chuyển từ Đông sang Tây, từ vùng đất cao xuống vùng đất thấp và hướng đến những nơi còn rừng.

Biểu 3.6 Quy mô di dân tự phát tại 4 tỉnh miền núi phía Bắc, 1989-1995 (*Đơn vị: Khẩu/hộ*)

Đến Di	Yên Bái	Sơn La	Lai Châu	Tuyên Quang	Cộng
Yên Bái	629 3140	363 2706	267 1340	28 150	1287 7336
Sơn La		1020 5100	40 222		1060 5322
Lai Châu			300 1700		300 1700
Tuyên Quang				3414 19518	3414 19518
Cộng	629 3140	1383 7806	607 3262	3442 19668	6061 33876

Nguồn: Bộ Nông nghiệp - Phát triển Nông thôn

(b) Hướng chuyển cư trong nội tại các khu kinh tế đã hình thành trước đây

Do nhiều nguyên nhân khác nhau, một bộ phận các cư dân di chuyển có tổ chức tới định cư tại các vùng kinh tế mới. Thống kê di dân của các cơ quan chức năng Nhà nước cho thấy, trong thời kỳ 1985-1992 con số rời bỏ nơi định cư mới từ các dòng di dân có tổ chức vào khoảng từ 10% - 12% tổng số di dân, phần lớn trong số họ thực hiện sự di chuyển tự phát thiết lập một nơi cư trú mới ngoài kế hoạch dự kiến của Nhà nước.

Ngoài 3 hướng trên, nhiều năm qua, bên cạnh các dòng di dân tự phát trong nước còn xuất hiện dòng di dân tự phát giữa các tỉnh ở biên giới Việt - Lào. Cư dân di chuyển chủ yếu là người dân tộc H'Mông và theo hướng từ các tỉnh biên giới của Lào di chuyển vào một số tỉnh phái Tây của nước ta như Sơn La, Lào Cai, Nghệ An với quy mô gần 300 hộ và 2.199 nhân khẩu.

Tóm lại, các hướng chuyển cư của các dòng di dân tự phát trong khu vực nông thôn chủ yếu của các cư dân từ các vùng nông thôn miền núi các vùng nông thôn còn tiềm năng đất canh tác. Đã có trên 20 vạn hộ và trên 1 triệu nhân khẩu thực hiện hình thức di chuyển này. Hướng di dân tự phát từ các tỉnh phía Bắc vào các tỉnh phía Nam tập trung trên các tỉnh thuộc Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và một số tỉnh vùng Duyên hải Nam Trung Bộ có quy mô lớn và cự ly xa.

Hình thức chuyển cư của di dân tự phát

Có thể khái quát một số hình thức chuyển cư của di dân tự phát ở miền núi phía Bắc như sau:

- *Hình thái di cư lao động chính đi trước và gia đình đi sau:*

Kết quả khảo sát các hộ di dân trên địa bàn của Hoà Bình, Lao Cai, Bắc Cạn, Cao Bằng cho thấy 83,3% người di dân có tổ chức được hỏi trả lời rằng ngay ở nơi đi họ đã tin rằng nơi đến sẽ có cuộc sống khá hơn và chủ yếu là do tuyên truyền vận động mang lại niềm tin này. Đối với những người di dân tự phát, để có được niềm tin này, họ phải trải qua một thời gian đủ dài. Dựa vào cơ sở của sự quen biết, thân thuộc có sẵn, một thành viên có sức khoẻ hoặc chủ gia đình đi trước có tính chất tiền trạm. Họ có trách nhiệm chuẩn bị cơ sở vật chất: nơi ở, đất canh tác... cho cả gia đình. Thường thì số tiền tích luỹ của bản thân hoặc của cả gia đình dùng cho việc chuẩn bị này. Với sự giúp đỡ của người thân họ hình thành nên cơ sở vật chất ban đầu cho cả gia đình. Sau khi đã ổn định ở mức độ nhất định, thậm chí có những liên lạc, bàn bạc, kiểm tra, cân nhắc, họ mới quyết định di cư cả gia đình vào, hoặc lần lượt từng người vào theo kiểu phình dần ở đầu đến thu hẹp dần ở đầu đi. Thông thường quá trình này kéo dài từ 2 đến 3 năm, từ khi họ quyết định di chuyển cho đến khi người cuối cùng dời vào nơi định cư mới. Hình thức này diễn ra phổ biến đối với các cư dân của tỉnh Trung du Miền núi phía

113 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

Bắc di dân tự phát vào các tỉnh phía Nam. Họ thường là những người đã từng chiến đấu, công tác tại nơi nhập cư hoặc có mối quan hệ nhất định trước đây với những người sống trên địa bàn nhập cư. Những quyết định rời cư là một sự cân nhắc có lựa chọn trên cơ sở am hiểu khá rõ vùng nhập cư.

- *Di dân tự phát cả hộ gia đình*

Hình thức này thường xảy ra ở các gia đình mà ở nơi xuất cư phải chịu một biến đổi lớn hoặc thiên tai nặng nề, đói sống kinh tế có nhiều khó khăn như đồng bào dân tộc ở các tỉnh phía Bắc. Nguyên nhân có thể do những xung đột và chiến tranh biên giới hoặc dân cư ở các khu vực có công trình xây dựng, cải tạo lớn làm thay đổi điều kiện sống, khó có thể tiếp tục sống ở nơi cũ. Thật sự, số này cũng dựa vào những người thân đã từng là bộ đội, có những hiểu biết ở các vùng đất mới. Họ thường di cư cả cộng đồng theo nhóm lớn như cả xóm, cả họ, hoặc nhóm vài gia đình... Cuộc ra đi của họ chưa có sự chuẩn bị chủ động về vật chất lẫn tinh thần. Họ định cư một cách tùy tiện và nguồn sống chủ yếu là dựa vào khai thác rừng, làm nương rẫy. Những đối tượng này sau một thời gian có thể tự tản ra và đi tìm nơi định cư mới, xen kẽ với cư dân bản địa hoặc với những khu kinh tế mới đã định hình trước đó.

Do phải chịu những biến động xã hội hoặc thiên tai ở đầu đi nên nguồn vốn và tài sản của số gia đình này hầu như hoàn toàn không có gì, công với những khó khăn ban đầu tại vùng đất

mới làm cho họ lâm vào hoàn cảnh cực kỳ khó khăn, túng quẫn. Cùng với việc tìm kiếm đất canh tác nông nghiệp một số thành viên có sức khoẻ thường đi làm thuê cho những người xung quanh hoặc tham gia những hoạt động phiêu lưu, thậm chí phạm pháp. Thời gian để có thể ổn định được cuộc sống của họ có thể kéo dài và có một số người hầu như không thể đạt tới được. Cũng có một số, khoảng 30% - ổn định và nâng cao đời sống dựa vào những quan hệ xã hội sớm được thiết lập.

Đặc điểm này thể hiện rất rõ ở vùng Trung du miền núi phía Bắc là vùng dân cư có đời sống khó khăn hơn cả và là nơi có số lượng di dân tự phát lớn. Vùng núi phía Bắc có mức bình quân lương thực vào loại thấp nhất so với cả nước, diện tích đất trống đổi trọc cũng lớn nhất. Năm 1985 diện tích này là 4,7 triệu ha sau 7 năm tăng lên 5,4 triệu ha, chiếm 60% diện tích đất trống đổi trọc cả nước. Tỉnh Cao Bằng là một ví dụ điển hình. Mặc dù là một tỉnh có diện tích đất tự nhiên xếp thứ 16 so với các tỉnh trong cả nước, nhưng do địa hình phức tạp, đất canh tác chỉ chiếm 7% diện tích tự nhiên. Đất ít, độ phì nhiêu thấp, nguồn nước cho sinh hoạt và sản xuất rất khan hiếm.

Với kỹ thuật canh tác lạc hậu, tình trạng sản xuất độc canh chiếm ưu thế cùng với sự yếu kém trong quản lý của các hợp tác xã nông nghiệp đã làm trầm trọng thêm cuộc sống vốn dĩ khó khăn của các đồng bào phần lớn là người dân tộc. Từ năm 1980 đến nay, đã có trên 9200 hộ với 45590 nhân khẩu di

dân tự phát vào các tỉnh phía Nam không ngoài mục đích tìm nơi định cư mới, khai phá và mở rộng đất canh tác. Xu hướng rời cư tại đây còn gia tăng nếu như không có những giải pháp tích cực. Đã có trên 6600 hộ với 42.000 nhân khẩu tập trung tại ba huyện Hoà An, Trà Lĩnh và Hà Quảng (Cao Bằng) bày tỏ nguyện vọng được định cư ở các tỉnh phía Nam (Báo cáo của Bộ NN-PTNT).

Không thể cho đây là quyết định “tự phát”, sự ra đi “tự phát” của người dân đã có sự tính toán, đương nhiên cũng pha chút “mạo hiểm”, bởi lẽ việc lập nghiệp tại một vùng đất cách xa nơi xuất cư hàng nghìn cây số còn phụ thuộc biết bao yếu tố. Những bức bách về kinh tế, mong muốn một cuộc sống khá hơn, một điều kiện sản xuất thuận lợi với diện tích đất canh tác hơn hẳn nơi ở cũ là định hướng cơ bản cho các dòng di dân tự phát.

II. Thực trạng di dân ở Tây Nguyên

Dòng di dân nông thôn-nông thôn từ các vùng miền khác trong cả nước đến các tỉnh Tây Nguyên có xu hướng gia tăng trong 10-15 năm gần đây. Lý do di chuyển chủ yếu cũng không nằm ngoài lý do tìm kiếm cơ hội việc làm và việc làm tốt hơn để cải thiện cuộc sống. Có thể phác thảo những luồng di dân cơ bản sau đây ở Tây Nguyên:

Di dân có tổ chức hay di dân theo kế hoạch đến các vùng kinh tế mới. Đặc điểm của dòng chuyển cư này thường là cả cộng đồng. Hướng của dòng chuyển cư là tới các khu vực thuận lợi cho phương thức canh tác và tổ chức đời sống mới. Hình thái di chuyển này được

Nhà nước khuyến khích, vận động.

Di dân tự phát: Đây là dòng di dân khá phức tạp, đa số hướng về vùng sâu vùng xa còn đất, còn rừng. Đặc điểm của loại hình chuyển cư này gồm cả buôn làng, những nhóm nhỏ vài gia đình, hoặc nhóm cá nhân. Cự ly chuyển cư thường không xác định, và có hướng ngược lại với dòng chuyển cư theo kế hoạch. Lý do chuyển cư ở đây bị tác động tổng thể bởi các biến đổi về kinh tế và xã hội Tây Nguyên trong suốt thời gian qua. Những tác động này biểu lộ ra từ những căn nguyên chủ yếu, như sự thay đổi quan hệ sở hữu và chính sách về đất đai; áp lực dân số tăng quá nhanh về mặt cơ học; Mối quan hệ trong kinh tế-xã hội giữa các cộng đồng dân tộc tại chỗ với các thành phần dân cư khác (dân kinh tế mới, nông-lâm trường, xí nghiệp quốc doanh...) diễn ra không “bình đẳng” (chênh lệch về trình độ quá lớn); Khả năng thích ứng và hòa nhập của dân tộc tại chỗ với phương thức canh tác và tổ chức xã hội mới rất thấp; Các chính sách kinh tế-xã hội đối với người dân tộc tại chỗ vận hành trong thực tiễn chưa đạt hiệu quả cao.

Di chuyển ngắn hạn vào thị trấn, thị xã, thành phố, ven trục lộ lớn. Nhóm này phần lớn gồm những người trẻ tuổi theo học ở các trường nội trú dân tộc, cao đẳng, đại học. Họ cũng gồm những người đi tự phát, di theo kế hoạch phát triển giáo dục của nhà nước cho con em đồng bào dân tộc.

Sau đây chúng tôi sẽ tập trung phân tích 3 hình thái di dân phổ biến trong 10 năm trở lại đây. Đó là di dân theo kế hoạch, tự phát và di dân theo phương thức du canh du cư của các dân tộc ở Tây Nguyên.

1. Di dân có tổ chức theo kế hoạch

Hình thái này thuộc các chương trình phân bổ lại lao động trong các chương trình dự án phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia liên quan đến các khu vực, các tỉnh, các đơn vị hành chính trong lãnh thổ quốc gia. Loại hình hay tính chất của di dân này mang ý nghĩa tích cực là góp phần phát triển kinh tế-xã hội của các vùng, các địa phương, phân bổ lại dân cư và lao động giữa các vùng cho tương xứng với tiềm năng tài nguyên thiên nhiên, xóa bỏ và hạn chế sự phát triển chênh lệch giữa các vùng lãnh thổ và của các tộc người trong một quốc gia.

Trong nhiều năm qua để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế-xã hội sau khi nước nhà thống nhất và để khai thác phát huy thế mạnh tiềm năng tài nguyên thiên nhiên của Tây Nguyên, Đảng và Nhà nước ta đã thực hiện nhiều kế hoạch nhằm phân bổ lại lao động trong cả nước và có sự điều chuyển dân cư đến các vùng Kinh tế mới ở Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng với hàng triệu dân cư từ các tỉnh đồng bằng sông Hồng, duyên hải miền Trung.

Tổng số dân kinh tế mới vào Tây Nguyên tính đến đầu năm 2002 khoảng 160.000 hộ với 800 nhân khẩu, bao gồm người Kinh từ các tỉnh đồng bằng chân thô sông Hồng, Duyên hải Nam Trung bộ và một bộ phận dân tộc ít người ở miền núi phía Bắc.

Giai đoạn 1976 -1996, tỉnh Đăk Lăk đã đón nhận 52.544 hộ với 311.764 khẩu vào tỉnh. Đầu năm 1997 đó nhận tiếp 137 hộ với 567 khẩu từ các tỉnh đến làm ăn sinh sống... Bình quân mỗi năm trong quan thời gian trên Đăk Lăk đã tiếp nhận 2.400 hộ theo di dân kế hoạch. Đáng kể là thời gian từ 1976 đến 1985 (trước đổi mới), tỉnh Đăk Lăk đã tiếp nhận

dân khá ồ ạt chiếm 71% tổng số hộ di dân đến trong 20 năm (1976-1996) để đáp ứng lao động vào các nông trường quốc doanh và các vùng kinh tế mới. Trong thời kỳ đổi mới từ 1986 đến 1996 tổng số hộ di dân đến Đăk Lăk chiếm 29%. Dòng di dân tự phát phát triển ồ ạt từ năm 1986 và nhất là thời kỳ từ 1991-1995 đã “lấn át” dòng di dân theo kế hoạch; di dân tự phát đã chiếm cứ nhiều địa bàn dự kiến giành cho di dân theo kế hoạch đã định. Trong vòng 20 năm sau khi khi nước nhà thống nhất, tỉnh Đăk Lăk đã tiếp nhận dân của hàng chục tỉnh mà chủ yếu là đồng bằng sông Hồng, duyên hải miền Trung theo quy hoạch xây dựng vùng kinh tế mới của Nhà nước. Thành phần di dân theo kế hoạch chủ yếu là dân tộc Kinh từ các tỉnh đồng bằng miền Bắc và miền Trung.

2. Di dân tự phát đến Tây Nguyên

Các luồng di dân tự phát phát triển ồ ạt đến mức trở thành hiện tượng xã hội đặc biệt ở Tây nguyên trong mươi năm qua. Tính đến năm 1998, có tới 350.000 người của 37 dân tộc đã tự phát di dời vào Tây nguyên, chiếm 1/4 tổng số dân số Tây Nguyên, trong đó nhiều nhất vẫn là người các tỉnh miền núi phía Bắc. Riêng năm 1997, tỉnh Đăk Lăk đã tiếp nhận di dân theo kế hoạch của một tỉnh miền núi phía Bắc là Cao Bằng. Các khu định cư mới tự phát được hình thành như vết dầu loang, khởi đầu là các lao động trẻ khoẻ, có kinh nghiệm đi trước mang tính chất thăm dò, rồi sau đó khai phá, tạo lập cơ sở ban đầu và bước tiếp là các thành viên của hộ gia đình chuyển cư lập nghiệp. Cứ như vậy từng hộ sẽ bỏ vùng đất kinh tế mới được Nhà nước bố trí tự phát định cư tại nơi cư trú mới thuận lợi hơn.

119 TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

**Biểu 3.7 Phân bố các điểm định cư di dân tự phát vào Đăk Lăk:
1995-2000**

Tỉnh xuất cư	Thành phần dân tộc	Phân bố tại các điểm định cư		
		Huyện	Xã	Điểm
Cao Bằng	Tày - Nùng	15	44	67
Lạng Sơn	Tày - Nùng	8	12	12
Thanh Hoá	Mường	5	7	8
Quảng Ninh	Dao	6	8	9
Bắc Giang	Tày	7	9	9
Hà Tây	Kinh	1	1	1
Hà Tĩnh	Kinh	7	11	15
Thừa Thiên Huế	Kinh	3	5	6
Hưng Yên	Kinh	3	5	5
Nam Hà	Kinh	5	7	7
Ninh Bình	Kinh	2	3	3
Các tỉnh khác	Xen ghép	9	15	21
Cộng		15	127	163

Nguồn: Chi cục định canh định cư Đăk Lăk

Phần lớn người dân đã định cư ở 163 điểm thuộc 127 xã ở trên 15 huyện thị của Đăk Lăk. Các hộ định cư ở phân tán, rải rác nằm ở những vùng xa xôi, hẻo lánh, xa các trục đường giao thông, khu trung tâm. Đồng bào dân tộc Bắc thường định cư tại các vùng ở rìa đầu nguồn, vùng giáp ranh giữa các huyện thị có địa hình hiểm trở. Các điểm dân cư được hình

thành những khu định cư mới ngoài quy hoạch, ngoài tầm quản lý của chính quyền địa phương.

Điều đặc biệt chú ý là các dân tộc như Tày, Nùng, Mường, Dao cư trú ở vùng núi phía Bắc thì nay họ di chuyển đến các tỉnh phía Nam để khai phá. Vấn đề này rất cần được nghiên cứu và xem xét.

Điểm giống nhau của cả hai hình thức là các điểm định cư thường hợp bởi các hộ gia đình thân quen, cùng huyết thống và theo làng xã. Bức tranh các điểm định cư mới của các cộng đồng di dân tự phát các tỉnh ngoài vào Đăk Lăk thời 1986-1995 cho thấy rõ đặc điểm này.

Theo một số nhà nghiên cứu tình hình di cư lên Tây Nguyên sau năm 1986 có sự đột biến là do có một bộ phận người di cư đã từng đi xây dựng vùng Kinh tế mới (theo kế hoạch, quy hoạch của nhà nước) sau đó họ trở về hoặc di tìm nơi định cư hợp lý hơn.

Để minh họa, bức tranh phát triển dân số ở Đăk Lăk có thể nói là một trong những điểm nổi khá nổi trội với nhiều biến động trong bức tranh chung về dân số ở Tây Nguyên Tây Nguyên. Nếu như sau ngày giải phóng năm 1975 Đăk Lăk chỉ có 36 vạn người thì đến nay có gần 2 triệu người, bình quân mỗi năm gia tăng khoảng 63.000 người. Thành phần tộc người cũng gia tăng so với trước đây. Hầu như các tộc người từ các địa phương đã di chuyển đến Đăk Lăk trong những năm gần đây

làm cho tỉnh này có thành phần tộc người đông nhất nước. Cộng đồng các tộc người tại chỗ chỉ có một số ít vốn là cư dân nhóm ngôn ngữ Nam Đảo như Ê-đê, Gia rai, Ra-glai, Chu ru, Chăm và các tộc người nhóm ngôn ngữ Môn - Khmer như Mnông, Xơ - đăng, Ba na, Mạ, Bru-Vân kiều, Cơ ho, Xtiêng, Khmer... Ngoài ra chúng ta còn thấy không ít thành phần tộc người và dân số từ các tỉnh phía Bắc, miền Trung và Nam Bộ di cư đến Đăk Lăk như : Tày, Nùng, Mường, Dao, Hmông, Sán Chay, Sán Diu... Các dân tộc khu vực Trường Sơn như Bru- Vân Kiều, Tà ôi..., và từ các tỉnh Tây Nam Bộ như Khmer...

Tuy nhiên chúng ta có thể nhận thấy luồng di cư đến Đăk Lăk chủ yếu là các tỉnh phía Bắc như Cao Bằng, Lạng Sơn, Lai Châu, Thái Bình, Nghệ An Thanh Hoá ... Nhìn lại dân số trong một số năm từ từ 1995 đến 2001 ở Tây Nguyên chúng ta thấy dân số Đăk Lăk luôn là dẫn đầu về số lượng và tốc độ gia tăng :

Bên cạnh đó thì nổi lên hiện tượng *di dân tự phát* (tự phát) của đồng bào các dân tộc thiểu số từ các tỉnh Trung du và miền núi phía Bắc đến Tây Nguyên và Đăk Lăk nói riêng ngày một gia tăng, tạo nên một hiện tượng kinh tế- xã hội “không bình thường” và gây nên tác động trên nhiều phương diện của đời sống xã hội. Di dân tự phát chia làm hai dòng chính : a) từ vùng nông thôn này đến vùng nông thôn khác (NT-NT) ; b) từ vùng nông thôn đến thành thị (NT-TT). Phạm vi của di dân đó diễn ra

trong nội tỉnh hoặc từ tỉnh này đến tỉnh khác. Nhìn chung cả hai dòng di dân NT-NT và NT-TT đều có xu hướng ngày một tăng. Đến năm 1986 số lượng người di dân tự phát NT-NT không đáng kể nhưng sau này dần dần “lấn át” luồng di dân theo kế hoạch. Trong thời gian từ 1986 – 1996 tại Đăk Lăk có khoảng 131.000 người di dân tự phát đến trong khi đó có người di dân theo kế hoạch cùng thời gian chỉ có 87.500 người...

Theo số liệu của Chi cục định canh định cư và kinh tế mới các tỉnh Tây Nguyên, số lượng nhân khẩu di dân tự phát đến các tỉnh Tây Nguyên từ 1976 - 2000 gia tăng đáng kể và đông nhất vẫn là Đăk Lăk với số hộ gấp từ 3 đến hàng chục lần; với số khẩu gấp từ hàng chục đến trăm lần các tỉnh khác :

Biểu 3.8 Quy mô di dân tự phát ở Tây Nguyên: 1976-2000

Các tỉnh	Đăk Lăk	Gia Lai	Kon Tum	Cộng
Số hộ, số khẩu	76.546	20.488	1.653	98.687
Số khẩu (người)	369.618	82.019	7.469	459.106

Nguồn : Bộ Nông nghiệp - phát triển nông thôn

Số liệu cho thấy số người di dân tự phát đến 3 tỉnh Tây Nguyên tính đến năm 2000 là 98.687 hộ và 459.106 người. Nếu cộng với con số di dân theo kế hoạch đến Tây Nguyên thì dân số các tỉnh Tây Nguyên đã trải qua sự biến đổi rất lớn và mặt cơ học.

123 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

Điều đáng lưu ý là các tộc người thiểu số ở trung du miền núi phía Bắc nằm trong dòng di dân tự phát là chủ yếu. Sự biến động dân số trong một số tộc người như Tày, Nùng, Hmông, Dao...tại một tỉnh có tình hình di dân khá điển hình như Cao Bằng, Lạng Sơn trong một số năm như từ 1979 đến 1999 tại quê hương và nơi mới di dân đến (như Đăk Lăk) cho thấy sự biến động về dân số trong các tộc người thiểu số một số tỉnh miền núi phía Bắc và tình trạng áp lực dân số do di dân đối với tỉnh Đăk Lăk là một thực trạng đặt ra nhiều vấn đề, nhiều câu hỏi cần được giải đáp về mặt xã hội, kinh tế, tâm lý, văn hoá...

Cũng theo số liệu tổng điều tra dân số một số năm vừa qua (được thực hiện 10 năm một lần) thì từ năm 1979 ở Đăk Lăk người Nùng chỉ có 624 người thì mười năm sau đến 1989 số người Nùng tại đây tăng lên gần gấp ba lần là 18.594 người; đặc biệt tiếp theo 10 năm sau đó, tức năm 1999 số người Nùng có mặt tại Đăk Lăk lên tới con số 69.809 người (gấp gần 4 lần năm 1989 và gấp hơn 11 lần 20 năm trước đó)

. Điều đáng nói ở đây là tại các tỉnh được xem là “quê hương” của người Nùng như Lạng Sơn, Cao Bằng chỉ số trên tăng không đáng kể ở Lạng Sơn và thậm chí giảm như Cao Bằng. Nếu như năm 1979 ở Lạng Sơn có 210.685 người Nùng thì đến năm 1989 có 268.010 người (chỉ tăng gần 1,3 lần so với 10 năm trước), đến năm 1999 có 302.415 người (tăng hơn 1,1 lần so với mươi năm trước và tăng hơn 1,4 lần so với 20 năm trước). Nguyên nhân “tăng chậm” như trên chúng ta đã

biết là do hiện tượng di dân từ Lạng Sơn đến các tỉnh Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng với tỷ lệ cao hơn nhiều lần so với nơi ở cũ... Hoặc tại Cao Bằng con số người Nùng trong các năm từ 1979 đến 1999 cho thấy giảm chứ không tăng: nếu như năm 1979 có 169.367 người thì đến năm 1989 có 185.614 người (tăng hơn 1,09 lần so với 10 năm trước), đến năm 1999 có 161.134 người (giảm 24.480 người so với 10 năm trước và giảm 8.233 người so với 20 năm trước đó). Cái gọi là giảm dân số cơ học theo thống kê như trên của người Nùng trong 20 năm từ 1979 đến 1999 tại tỉnh Cao Bằng như trên thực chất là phản ánh một hiện tượng khác, hiện tượng di cư khá mạnh của của người Nùng di khỏi địa phương trong đó có luồng đáng kể đến Tây Nguyên mà chủ yếu là Đăk Lăk.

Nếu quan sát một cộng đồng tộc người khác là người Dao từ hai tỉnh miền núi phía Bắc Cao Bằng và Lạng Sơn, chúng ta cũng sẽ thấy một thực trạng của tình hình di dân vào Đăk Lăk từ các tỉnh miền núi phía Bắc. Nếu như năm 1979 số người Dao có mặt tại Đăk Lăk chỉ có 1.003 người (bằng 0,28% tổng số người Dao toàn quốc) thì đến năm 1989 có 1.619 người (bằng 0,34 % người Dao toàn quốc và tăng 1,6 lần so với 10 năm trước); và đến năm 1999 có 16.162 người (bằng 26% tổng số người Dao toàn quốc cùng thời điểm và gấp gần 10 lần so với 10 năm trước, gấp hơn 16 lần 20 năm trước đó). Điều đó cho thấy luồng di cư của người Dao vào Đăk Lăk không giảm mà

ngày càng gia tăng gấp bội đặc biệt từ sau đổi mới, sau năm 1989...Trong khi đó tại hai tỉnh như Cao Bằng và Lạng Sơn số dân cơ học người Dao trong thời gian tương tự (1979-1999) tăng không đáng kể mà theo thống kê có tính lại giảm . Tại Cao Bằng năm 1979 người Dao có 50.500 người (bằng 14,5% người Dao toàn quốc) thì đến năm 1989 có 60.336 (bằng 12,7% toàn quốc giảm gần 2% so với toàn quốc 10 năm trước; tăng gần 1,2% so với 10 năm trước tại tỉnh) ; và đến năm 1999 có 47.218 người (bằng 7,6% so với người Dao toàn quốc, giảm 13.118 người so với 10 năm trước và giảm 3.282 người so với 20 năm trước)...Tại Lạng Sơn năm 1979 người Dao có 15.797 người (bằng 4,5% tổng số người Dao toàn quốc) ; năm 1989 có 21.629 người (bằng 4,5% số người Dao toàn quốc, tăng hơn 1,3 lần so với 1 năm trước) ; năm 1999 có 24.407 người (bằng 3,9% số người Dao toàn quốc có nghĩa là giảm 0,6% so với 10 và 20 năm trước; tăng 1,1 lần so với 10 năm trước tại tỉnh)...Cũng như người Nùng ở trên, cái gọi là tăng dân số chậm và còn giảm (như ở Cao Bằng) của người Dao như trình bày trên đây cho thấy là do luồng di cư đi ra ngoài tỉnh đến Tây Nguyên, các tỉnh khác. Con số người Dao gia tăng tại Đăk Lăk như trên đây cho thấy thực chất tình hình dân số một tộc người tại 2 tỉnh Cao Bằng, Lạng Sơn. Nếu làm thêm một phép tính chúng ta sẽ thấy được tỷ lệ người Dao đến Đăk Lăk cao đến mức nào so với tại nơi ở cũ và các tỉnh khác. Ví dụ năm 1979 nếu số người Dao toàn quốc là 346.785 người , ở 2 tỉnh Cao Bằng và Lạng Sơn có

66.297 người ; Đăk Lăk có 1.003 người thì các tỉnh có lại trong toàn quốc người Dao có 279. 485 người (số người Dao ở Đăk Lăk bằng 0,35% so với các tỉnh còn lại ngoài Cao Bằng, Lạng Sơn) nhưng đến năm 1999 thì tỷ lệ người Dao tại Đăk Lăk có tỷ lệ vượt trội 3,03% so với số người Dao còn lại ở các tỉnh ngoài Cao Bằng và Lạng Sơn. Chỉ số 10 năm kể từ sau đổi mới từ 1989 đến 1999 cho thấy tại nhiều tỉnh miền núi phái Bắc, đồng bào nhiều dân tộc thiểu số đã có luồng di dân ngày một khá mạnh mẽ vào địa bàn các tỉnh Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng.

Ngoài các tộc người Tày, Nùng, Dao, đáng kể là tình hình di dân của người Hmông từ các tỉnh miền núi phía Bắc nói chung và Cao Bằng, Lạng Sơn nói riêng vào Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng. Theo số liệu thống kê Tổng điều tra dân số 10 năm /lần thi ở Đăk Lăk sự biến động dân số người Hmông trên địa bàn là một đô thị đột biến, khác diễn biến về tình hình di dân của người Tày, Nùng, Dao như vừa trình bày trên đây. Nếu như năm 1979 chưa có người Hmông nào ở Đăk Lăk thì đến năm 1989 có 8 người (tăng hơn 1 phần nghìn tổng số người Hmông toàn quốc) thì 10 năm sau (1999) con số người Hmông có mặt tại Đăk Lăk là 10.891 người (tăng hơn 1.361 lần so với năm 1989 và chiếm tỷ lệ bằng 13,83% so với người Hmông toàn quốc, tăng 13,829 lần so với 10 năm trước). Người Hmông đến Đăk Lăk từ các tỉnh Cao Bằng, Hà Giang v.v..với 1.658 hộ với 10.642 khẩu cư trú tại 200 điểm trong phạm vi toàn tỉnh.

127 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

**Biểu 3.9 Các tỉnh có dân di cư tự phát vào Tây Nguyên:
1976-1998**

STT	Các tỉnh	Hộ di cư tự phát	Số nhân khẩu
1	Cao Bằng	18.882	97.812
2	Lạng Sơn	8.469	41.438
3	Lào Cai	2.408	15.151
4	Thái Nguyên	1.310	7.845
5	Bắc Kạn	1.154	5.439
6	Quảng Ninh	1.068	4.913
7	Vĩnh Phúc	917	4.092
<i>Tổng cộng</i>		<i>34.208</i>	<i>176.690</i>

Nguồn : Báo cáo của Bộ NN&PTNT

Các kết quả và tình hình di dân tại hai tỉnh Cao Bằng, Lạng Sơn ở một số tộc người (Tày, Nùng, Hmông, Dao) làm ví dụ trên đây cho thấy trong khi di dân theo kế hoạch giảm thì di dân nội vùng và ngoại vùng có chiều hướng gia tăng. Ngoài sự di dân trong nội vùng một số tỉnh miền núi phía Bắc thì có luồng di cư khá lớn vào các tỉnh phía Nam. Hướng di cư tự phát chủ yếu là theo trục Bắc- Nam, tức từ các tỉnh miền núi phía Bắc chủ yếu vào các tỉnh Tây Nguyên và Đông Nam

Bộ (không kể di cư theo kế hoạch từ các tỉnh đồng bằng sông Hồng và duyên hải miền Trung). Theo số liệu thống kê từ năm 1976 đến 1998, số hộ và khẩu tại một số tỉnh miền núi phía Bắc di cư vào các tỉnh phía Nam.

Giai đoạn 1976-1998, số di dân tự phát cả nước có 280.262 hộ với 1.328.731 khẩu, trong đó đến Tây Nguyên là 103.095 hộ với 473.786 khẩu (bằng 16,31% số hộ cả nước và bằng 35,65% số khẩu cả nước di dân) ; trong đó đến Đăk Lăk là 44.648 hộ với 216.026 khẩu (chiếm hơn 43% số hộ và khẩu đến Tây Nguyên). Từ năm 1976 đến đầu năm 2000 có 76.011 hộ với 368.681 khẩu đã di cư tự phát vào Đăk Lăk. Riêng từ năm 1986 đến đầu năm 2000, con số này chiếm tỷ lệ cơ bản là 65.753 hộ (chiếm 86%) với 314.299 khẩu (chiếm 85%). Tại Đăk Lăk người di cư tự phát đến từ 60 tỉnh thành, trong đó dân tộc thiểu số các tỉnh miền núi phía Bắc chiếm tỷ lệ khoảng 30% số hộ. Tuy nhiên có thể nhận thấy, người di cư tự phát đến Đăk Lăk từ các tỉnh miền núi phía Bắc đông nhất là từ 2 tỉnh Cao Bằng và Lạng Sơn. Trong giai đoạn từ 1976 đến 1998 số di dân tự phát ở Cao Bằng đến Đăk Lăk 12.772 hộ với 65.910 khẩu (chủ yếu là các dân tộc : Tày, Nùng, Hmông) . Số người di dân từ Lạng Sơn chủ yếu là hai tộc người Tày và Nùng có 5.869 hộ với 29.100 khẩu chiếm 82,6% số người di cư tự phát trong toàn tỉnh.

129 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

**Biểu 3.10 Tỷ trọng di dân của các dân tộc đến Tây Nguyên:
1986-2000 (Đơn vị: %)**

Năm di chuyển	Dân tộc				
	Tây	Nùng	Dao	H'mông	Chung
1990	13,6	17,1	3,3	0	8,4
1991	10,2	6,0	5,8	0	5,5
1992	17,8	13,7	9,9	0	10,3
1993	14,4	7,7	10,7	0	8,2
1994	4,2	6,8	16,5	0,8	7,1
1995	11,0	12,0	17,4	10,7	12,8
1996	11,9	12,0	14,0	33,9	18,0
1997	5,1	4,3	8,3	20,7	9,6
1998	1,7	6,0	1,7	5,8	3,8
1999	0,8	4,3	5,0	28,1	9,6
2000	0,8	0	2,5	0	0,8
Thời kỳ chuyển đến					
1986-1990	20,3	27,4	8,4	0	13,8
1991-1995	57,6	46,1	60,2	11,5	43,9
1996-2000	20,4	26,5	31,4	88,5	41,9
Tổng cộng	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nguồn: Ủy ban Dân tộc, 2001

Sự biến động dân cư do tình trạng di dân tự phát đến Đăk Lăk không chỉ biểu hiện qua số lượng các luồng di cư từ những tỉnh khác đến địa phương này mà còn được thể hiện của thực

trạng tình hình và biến động dân cư trên địa bàn hoặc tại các đơn vị hành chính trong tỉnh.

Di cư tự phát của các tộc người thiểu số các tỉnh miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng chủ yếu là di cư theo hộ gia đình. Đối với các tộc người miền núi phía Bắc di cư khá nhiều trong những năm từ sau đổi mới từ 1986 đến 2000 như Tày, Nùng, Dao, Hmông... chúng ta có thể nhận thấy tỷ lệ số hộ di chuyển của từng tộc người trong từng thời điểm có khác nhau. Tỷ lệ chung về số hộ di dân tự phát của 4 tộc người trên đến Đăk Lăk chiếm tỷ lệ cao nhất là vào năm 1996 (18%), sau đó là vào năm 1995 (12%) và 1992 (10,3%). Biểu dưới đây cho thấy diễn biến của tỷ lệ hộ gia đình di cư tự phát đến Đăk Lăk giai đoạn 1986-2000 khá rõ.

Thành phần các tộc người di cư tự phát đến Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng chủ yếu bao gồm người Kinh ở các tỉnh đồng bằng lên chiếm khoảng 50%, các tộc người khác như Tày, Nùng, Dao, Hmông từ các tỉnh Cao Bằng, Lạng Sơn, Quảng Ninh... chiếm khoảng 30-35%, còn lại là các tộc người khác.

Trước tình hình trên, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 660/TTg ngày 17/10/1995 đã đặt vấn đề di dân tự phát phải được giải quyết vào năm 1998 với mục đích không loại trừ mà chỉ hạn chế nghiêm khắc dòng di dân này. Đồng thời với Chỉ thị trên, việc thực hiện chủ trương quản lý đất đai và hộ khẩu phần nào cũng hạn chế được việc di dân tự phát. Tuy nhiên, với

131 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

chính sách đổi mới phát triển kinh tế-xã hội từ năm 1986 người ta cùng nhận thấy đồng thời cũng tạo ra những tiền đề cho việc di dân tự phát triển. Đó là:

- Trong quá trình đổi mới cơ chế khoán trong nông nghiệp, người dân được quyền sử dụng đất dai dà đến không chỉ năng suất lao động tăng mà còn tăng thời gian nhàn rỗi và dư dội lao động;

- Cơ chế kinh tế nhiều thành phần cùng với việc mở ra các dịch vụ xã hội đã phá vỡ tính lệ thuộc vào đơn vị hành chính, phá vỡ tình trạng cư trú cố định,... đồng thời cũng là tiền đề cho di dân theo kế hoạch và di dân tự phát cùng nảy sinh và cùng tồn tại;

- Sự phát triển về kết cấu hạ tầng như giao thông, thông tin liên lạc...tạo ra cơ hội mới về việc làm và giải quyết dễ dàng các nhu cầu tinh cảm đồng thời cũng là tiền đề cho việc di dân đi làm ăn ở những nơi có điều kiện ;

- Sự phát triển thị trường đất đai ở nông thôn cũng tạo nên sự biến động về đất đai ở nông thôn tạo nên tình trạng thiếu đất, không có đất... Đây là yếu tố đã dẫn đến một bộ phận dân cư đến xu hướng phải di dân để ổn định cuộc sống;

- Sự phân hoá, phân tầng xã hội về giàu nghèo cũng làm cho một bộ phận nông dân thiếu việc làm, thiếu đất, mức sống thấp...cùng đẩy họ đến con đường di dân.

Nguyên nhân của di dân tự phát đến Đăk Lăk hiện nay cũng có những lý giải khác nhau.

“Di dân tự phát đến Đăk Lăk chủ yếu là những người nghèo, thiếu đất sản xuất do đó mong muốn của họ là đến để có mảnh đất canh tác đảm bảo cuộc sống của họ. Phần lớn họ là những người có trình độ dân trí thấp lại không am hiểu về điều kiện tự nhiên cũng như phong tục tập quán của cư dân bản địa, dẫn đến việc khai thác, sử dụng tài nguyên không hợp lý, mâu thuẫn dân tộc này sinh.”³⁵

Đã có quan điểm ý kiến khác cho rằng dòng người di dân tự phát đến Tây Nguyên ngày càng gia tăng bởi những lý do chủ yếu sau :

“Một là, một bộ phận không nhỏ những hộ đồng bào dân tộc ở trung du, miền núi phía Bắc vốn sống theo lối du canh du cư đã gây ra những tác động xấu, đưa đến nguy cơ mất nguồn sống cho chính bản thân họ. Vì chính họ đã tàn phá rừng một cách không thương tiếc để làm nương rẫy, làm phần lớn diện tích rừng tự nhiên trở thành đất trống, đồi núi trọc, mất khả năng canh tác. Tình cảnh đó tất yếu đưa họ đến với dòng di cư tự phát đến Tây Nguyên.

³⁵ Nguyễn Xuân Độ : Dân số và vấn đề tài nguyên môi trường-xã hội ở Đăk Lăk, trong : Phát triển bền vững miền núi Việt Nam 10 năm nhìn lại và những vấn đề đặt ra, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội-2002, trang, 535.

Hai là, do khả năng đầu tư, tổ chức di dân có kế hoạch của Nhà nước tại các tỉnh miền núi phía Bắc còn hạn chế, chưa đáp ứng hết yêu cầu nguyện vọng của nhiều hộ gia đình muốn tìm kiếm nơi làm ăn, sinh sống mới làm tăng dòng di dân tự phát đến Tây Nguyên.

Ba là, các tỉnh Tây Nguyên có thế mạnh để phát triển nông, lâm nghiệp với hàng triệu ha đất đỏ bazan thích hợp cho phát triển các loại cây công nghiệp dài ngày (cao su, hồ tiêu, chè, nhất là cây cà phê”

Nhìn chung đa số các ý kiến cho rằng nguyên nhân trực tiếp di dân tự phát đến Tây Nguyên là : nguyên nhân kinh tế, nguyên nhân tập quán, sự hấp dẫn của đất đai Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng. Các nguyên nhân sâu xa về chính sách kinh tế, về đường lối phát triển kinh tế của quốc gia và các địa phương còn ít được nêu ra và phân tích; thậm chí trong những năm gần đây đồng bào một số tộc người thiểu số miền núi phía Bắc di dân vào Tây Nguyên và một vài địa phương khác trong vùng không phải vì lý do kinh tế. Điều đó cho thấy nguyên nhân của hiện tượng di dân tự phát càng về sau càng phức tạp.

Tác động của di dân tự phát ở Tây Nguyên

Vấn đề di dân nói chung và di dân tự phát nói riêng trước hết là một hiện tượng biến động dân số của một hoặc nhiều thành phần tộc người trong việc thay đổi chỗ ở, sinh sống và làm

ăn từ đơn vị hành chính này đến đơn vị hành chính khác, từ vùng nông thôn này sang vùng nông thôn khác, từ vùng nông thôn ra vùng thị trấn, thị tứ, thành trì... trên lãnh thổ quốc gia.

Đối với khu vực miền núi và đồng bào các dân tộc thiểu số nước ta, phía sau hiện tượng di dân tự phát diễn ra mạnh mẽ trong thời gian vừa qua... là một hiện tượng vừa bình thường vừa không bình thường. Bình thường là vì di dân là một hiện tượng khá phổ biến (nếu như không muốn nói là quy luật) trong lịch sử và đời sống của các thị tộc, bộ lạc, các cộng đồng người trên thế giới trước hết vì mục đích mưu sinh do điều kiện thiên nhiên không thuận lợi, do sức ép dân số và do các lý do chính trị xã hội nhất định... Không bình thường là vì đã có những chủ trương đưa dân lên và người dân tự chuyển lên miền núi ô ạt, phá vỡ cơ cấu nhân khẩu-xã hội và cân bằng sinh thái ở địa bàn nơi đến.

Nhiều công trình nghiên cứu đã đề cập đến những tác động của di dân (tổ chức và tự phát) gây nên, tuy nhiên chúng ta có thể nhận thấy di dân có những tác động cơ bản đến Tây Nguyên nói chung và Đăk Lăk nói riêng như sau :

- Tác động đến dân số và lao động. Di dân với cả hai hình thức trong những năm vừa qua đã làm cho tốc độ tăng dân số bình quân ở Đăk Lăk tăng nhanh nhất so với cả nước. Giai đoạn 1989-1995, Đăk Lăk tăng 7,2% trong khi đó Lâm Đồng là 5,25%, Gia Lai - Kon Tum là 4,25 trong khi đó cả nước là 2,1%... Chất

lượng lao động của những người di dân đến Đăk Lăk thấp. Một kết quả điều tra cho thấy 33,5% số người di dân tự phát là mù chữ ; 66,5% còn lại là biết chữ nhưng chủ yếu là trình độ Tiểu học (42,%), Trung học cơ sở (16,4%), Phổ thông Trung học chỉ có 8,1%. Nghề nghiệp chính của những người di dân đến Đăk Lăk chiếm 83,5% đến 93,6 %. Các ngành nghề khác còn lại chỉ chiếm trên dưới 10%.

- Tác động kinh tế cả trên hai bình diện tích cực và tiêu cực. Tích cực là di dân đến Đăk Lăk đã khơi dậy những vùng đất giàu tiềm năng, hình thành các vùng chuyên canh sản xuất cây cà phê, điều, cao su, tăng diện tích cây trồng, và quy mô chăn nuôi gia súc, gia cầm, hình thành các loại hình kinh tế sản xuất, dịch vụ theo cơ chế thị trường. Ngoài ra còn phát triển kinh tế ở vùng sâu vùng xa, hình thành các trung tâm dân cư và đơn vị hành chính mới ; tạo cơ hội cho người dân tự kiếm việc làm góp phần xoá đói giảm nghèo, nhiều người do biết làm ăn đã khá giả hơn nhiều so với nơi ở cũ trước khi di dân. Tuy nhiên bên cạnh đó di dân cũng gây ra nhiều tác động tiêu cực đối với Đăk Lăk như phá vỡ quy hoạch của vùng kinh tế, làm cho việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế (liên quan đến dân cư và trình độ lao động) gặp nhiều khó khăn ... Khai thác thu hẹp diện tích rừng là ví dụ điển hình thể hiện khá tập trung các hoạt động kinh tế của địa phương khi áp lực dân số tăng nhanh. Rừng của Đăk Lăk đã bị chặt phá nghiêm trọng trong những năm 90 để phục vụ cho nhu

cầu kinh tế buôn bán gỗ, lấy đất trồng trọt nương rẫy. Kết quả thống kê tình hình diện tích rừng một số năm từ 1995 đến 2001 dưới đây cho thấy Đăk Lăk vẫn là một tỉnh dân di cư đến đông nhất và diện tích rừng bị chặt phá “đầu bảng” (có diện tích rừng bị chặt phá nhiều nhất ở Tây Nguyên):

- Tác động đến môi trường sinh thái. Sự phá rừng không chỉ tác động đến kinh tế-xã hội mà còn tác động sâu sắc đến môi trường sinh thái. Dân số tăng, nhu cầu phát triển kinh tế tăng trên toàn vùng. Việc phá rừng làm rẫy đã gây nên lũ lụt, sói mòn đất, làm suy giảm nguồn tài nguyên động thực vật. Người Dao, Hmông ở huyện Krông Bông, KrôngNăng đều có súng tự tạo để bắn chim, thú rừng. Thu nhập từ khai thác tài nguyên thiên nhiên của người dân ước tính chiếm 20% tổng thu nhập kinh tế của người di dân tự phát.

Biểu 3.11 Tình hình rừng bị khai thác chặt phá ở Tây Nguyên: 1995-2001

<i>(Đơn vị: ha)</i>						
STT	Tỉnh	1995	1998	1999	2000	2001
	Tây Nguyên	10134,0	3092,7	3154,0	1547,6	1305,3
1	Kon tum	3274,0	441,8	166,0	132,0	155,0
2	Gia Lai	760,0	415,9	160,0	52,1	36,7
3	Đăk Lăk	3488,0	1837,0	2233,0	1161,5	960,0

Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Có thể nhận thấy các tác động cơ bản của di dân đến Đăk Lăk, song ngoài ra chính trong quá trình sinh sống trên địa bàn mới hiện tượng di dân tự phát còn có những tác động không nhỏ đến sự giao lưu và tiếp xúc giữa các tộc người, đến các mối quan hệ dân tộc trên nhiều phương diện (xét từ hai mặt tích cực và tiêu cực). Vấn đề đất đai là một ví dụ.

Vấn đề đất đai của đồng bào dân tộc

Đất đai ở Tây Nguyên là vấn đề gay gắt, và vấn đề sở hữu đất đai ở khu vực này vẫn là chủ đề quan trọng cho chiến lược phát triển kinh tế-xã hội trong nhiều năm tới. Vì cơ cấu kinh tế của Tây Nguyên vẫn là nông-lâm-công nghiệp, đất đai vẫn là yếu tố cơ bản. Vấn đề đất đai có nguyên nhân sâu xa từ những sai lầm về chủ trương, về biện pháp thực hiện ngay từ những năm sau giải phóng, từ mối quan hệ giữa các dân tộc tại chỗ và dân di cư chuyển đến. Hôm nay, tình hình đất đai thêm phức tạp và căng thẳng, đã có lúc bị đẩy tới yếu tố chính trị, và bị các thế lực phản động lợi dụng, kích động người dân tộc tại chỗ, gây chia rẽ cộng đồng dân tộc ở Tây Nguyên.

Sau ngày giải phóng, việc thiết lập các nông-lâm trường quốc doanh, việc chuyển cư ồ ạt người Kinh từ miền xuôi lên, quá trình giàn dân từ các thành phố, thị trấn, thị xã ở Tây Nguyên đã dẫn đến sự chiếm hữu, khoanh vùng lấn đất lên ngay mảnh đất và rừng có chủ sở hữu truyền thống của đồng bào dân tộc. Tình trạng tranh chấp đất đai khá gay gắt giữa

Trung ương và địa phương, giữa các cơ sở quốc doanh, nông-lâm trường, giữa quốc doanh, tập thể và cá thể trong những năm đầu thập niên 80 là phổ biến.

Lợi dụng khó khăn, lòng chân thật của bà con người dân tộc, dân đến và cán bộ người Kinh mua rẻ, xin đất làm thuê trên vùng đất của người dân tộc. Rồi tiếp theo đó, do nhiều nguyên nhân khác nhau, đất đai đã bị chuyển chủ, từ tay người dân tộc tại chỗ sang tay những người nơi khác mới chuyển đến. Cuối cùng là người dân tộc tại chỗ thiểu, thậm chí có nơi còn không có đất canh tác.

Ngày hôm nay, chính quyền các tỉnh ở Tây Nguyên đã quyết định bỏ ra một số kinh phí để "chuộc" lại nhiều đất của người Kinh đã mua của người dân tộc bản địa trước đây để đem chia lại cho các hộ bà con người dân tộc. Sự thật là đất đai đã dần dần chuyển sang tay người Kinh trong nhiều năm qua, trong đó cần phải nhìn nhận thật sự rằng có không ít cán bộ và người dân không chỉ đang sinh sống ở Tây Nguyên mà còn ở các thành phố lớn và các tỉnh khác. Lợi dụng những khe hở của pháp luật, đặc biệt là những bất cập trong quy định cứng nhắc, không sát với thực tế ở một vùng dân tộc rất đặc thù như Tây Nguyên, lợi dụng sự dễ tin và những đặc điểm trong tập quán canh tác của đồng bào dân tộc nên người Kinh đã mua với giá rẻ như bèo hoặc thậm chí "xin" đất đai của bà con người dân tộc. Đó là một sự thật không thể phủ nhận trong những năm qua ở

Tây Nguyên. Không thấy ra và không thăng thắn nhận rõ thì về lâu dài sẽ không thể giải quyết vấn đề đất đai hết sức cơ bản một cách triệt để và bền vững. Sai lầm cơ bản nhất trong vấn đề đất đai là không xác lập và đảm bảo quyền sở hữu của đồng bào dân tộc trên chính mảnh đất của họ đã sinh ra, lớn lên.

Ngay tại Đăk Lăk, tình hình đất đai trở nên lôn xộn, phức tạp. Trong những năm 90, người Kinh đổ xô đi mua đất với giá rất rẻ, rẻ như cho không, mua rồi phá sạch rừng để trồng cà phê,... sau khi ở đây đã thực hiện giao đất giao rừng, cấp sổ đỏ cho các hộ. Vấn đề là ở chỗ việc giao cấp đất cho hộ (như mô hình ở đồng bằng) là không phù hợp với cơ cấu xã hội ở Tây Nguyên lấy buôn làng là đơn vị cơ bản truyền thống. Quyền chiếm hữu tập thể của cộng đồng làng (chứ không phải là hộ cá thể) đối với đất và rừng là hết sức quan trọng. Người dân ở đây chưa biết hoặc chưa biết rõ cá nhân. Tính cộng đồng ở đây còn rất cao, và cộng đồng ở đây là một cộng đồng trừu tượng, cũng không phải là cộng đồng dân tộc mà cụ thể đó là cộng đồng làng. Làng là đơn vị xã hội cơ bản ở Tây Nguyên, là tế bào cơ bản của xã hội này. Chính vì vậy khi lấy đất đai giao cho hộ thì người dân (hộ) có thể đem bán hoặc cho đất đó đi một cách hết sức đơn giản, dễ dàng. Nay Nhà nước bỏ tiền ra để mua hay chuộc lại đất của người Kinh rồi lại trao lại cho hộ người dân tộc, thì vô hình chung lại trao lại đúng nguyên cái từng gây ra hậu quả trước đây, lặp lại bài học thất bại vừa qua.

3. Định canh định cư và phát triển sản xuất

Vốn là yếu tố cơ bản của sản xuất lại chưa được trú trọng trong chương trình định canh định cư (ĐCDC) ở Tây Nguyên, nhất là khi một số địa phương đã nhấn mạnh yếu tố định canh hơn định cư. Như đã đề cập ở phần trên, hầu hết nguồn vốn của nhà nước cho chương trình ĐCDC được sử dụng cho xây dựng cơ bản và do đó rất thiếu để phục vụ cho công tác này. Chính sách ĐCDC chưa nhận thấy rằng điều quan trọng nhất là bày cách cho bà con người dân tộc sử dụng nguồn vốn vay để phát triển một loại hình sản xuất cụ thể. Mục tiêu này đòi hỏi việc đảm bảo vốn được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả đầu ra, tránh được tình trạng cho vay không đúng đối tượng, sử dụng vốn vay sai mục đích vào sinh hoạt gia đình, vay rồi cất đi đến hạn mang trả, hay không giám vay vì không biết làm gì, hoặc phải vay với lãi suất cao của người Kinh. Cho nên, việc tạo ra chương trình vay vốn kết hợp hướng dẫn phát triển sản xuất cho riêng đồng bào dân tộc tại chỗ là cần thiết nhằm DCDC, ổn định cuộc sống.

Chương trình ĐCDC không chỉ thuần túy các hoạt động tài chính, mà quan trọng hơn là hướng dẫn sử dụng vốn có hiệu quả và phát triển loại hình sản xuất cụ thể. Vấn đề kỹ thuật canh tác là một nội dung chính và chính nó là một then chốt quyết định sự thành công của chương trình DCDC. Thế nhưng vấn đề này đã không được xem trọng như được đặt ra.

Ngay bản thân nông dân người Kinh, khi yêu cầu trồng một giống cây mới cũng không phải là một điều đơn giản, và việc thay con trâu bằng máy cày vẫn đang còn là vấn đề thời sự. Điều này đòi hỏi người cán bộ làm công tác ĐCDC là một nhà tổ chức và kỹ thuật viên hơn là một người làm công tác phong trào. Việc có các cán bộ chuyên trách về kỹ thuật luân phiên theo sát những khu ĐCDC, giúp đỡ và hỗ trợ cho người dân khi có dịch bệnh, sâu hại, kết hợp tổ chức đào tạo đội tuyển truyền viên kỹ thuật canh tác ở mỗi buôn làng sẽ giúp bà con nắm bắt kỹ thuật mới nhanh hơn.

Thực tế cho thấy chương trình ĐCDC những năm 90 ở Tây Nguyên đã không đạt được mục đích đã đề ra. Điều này được thể hiện qua thực trạng du canh du cư ở các tỉnh Tây Nguyên như được xem xét dưới đây:

Du canh, du cư của đồng bào dân tộc Tây Nguyên

Ai cũng biết rằng trong quá khứ và ngay cả hiện tại, ở các mức độ khác nhau, các dân tộc thiểu số miền núi nói chung và các dân tộc thiểu số miền núi miền Bắc đều có truyền thống du canh hoặc du canh, du cư. Nói du canh hoặc du canh, du cư là vì có những dân tộc truyền thống định cư nhưng vẫn làm nương rẫy du canh như dân tộc Mường, dân tộc Thái, dân tộc Tày, dân tộc Nùng, lại có những dân tộc truyền thống du canh, du cư như dân tộc Hmông, dân tộc Dao. Với những dân tộc này, có rừng là có tất cả và trong tình

huống phải lựa chọn, họ ưa thích phá rừng làm nương rẫy du canh hơn là/trước khi là làm ruộng định canh. Vì thế, không khó hiểu khi buổi đầu di cư đến Tây Nguyên, nhất là đến Đăk Lăk, người Tày, người Nùng, người Thái thích đi mãi vào các khu rừng sâu ở Krông Năng, Chư Yang Sin, Tà Đùng, Ea Sô, Nam Lung, Nam Kar, để tiến hành chặt phá rừng trồng trọt theo kiểu du canh bỏ hoá mà trước đây ở miền núi miền Bắc họ không còn điều kiện thực thi.

Hiện nay tập quán du canh, du cư, đặc biệt là du canh, canh tác nương rẫy vẫn chiếm một vị trí quan trọng trong đời sống của các dân tộc miền núi trong cả nước nói chung, và vùng Tây nguyên nói riêng. Việc thiếu đất sản xuất, mất đất mất rừng đã đẩy nhiều hộ người dân tộc vào sâu trong núi để du canh, tạo thêm sức ép môi trường. Theo số liệu thống kê của cục định canh, định cư năm 1999, trên địa bàn toàn quốc có 463.825 hộ thuộc diện khó khăn, đói nghèo (với 2.743.488 người). Hầu hết các hộ này là các dân tộc thiểu số, còn sinh sống theo hình thức du canh, du cư, hoặc đã định cư, nhưng vẫn du canh, đốt rừng làm nương rẫy. Số người này sống trên địa bàn 1.074 xã thuộc 136 huyện của 18 tỉnh. Số người du canh, du cư đốt rừng làm nương rẫy, trong đó có khoảng 20 dân tộc sống tại vùng sâu, vùng xa.

143 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

Biểu 3.12 Tình hình du canh du cư ở Tây Nguyên, 1999

STT	Tỉnh	Số hộ du canh du cư	Số nhân khẩu	Định cư du canh
1	Dăk Lăk	4.436	28.699	253.838
2	Gia Lai	8.750	48.210	36.486
3	Kon Tum	4.476	33.570	31.789

Nguồn: Chí cục Định canh - định cư Đăk Lăk và Gia Lai

Tập quán du canh gây tác động mạnh mẽ đến hai nguồn tài nguyên chính đó là rừng và đất. Rừng là nguồn cung cấp các chất dinh dưỡng cho đất thông qua nhiều cơ chế: cành lá rụng, khói lượng rễ để lại cho đất, sau khi phân huỷ bởi vi sinh vật sẽ biến thành các nguyên tố dinh dưỡng khoáng nuôi sống cây trồng. Nhưng khi đốt rừng làm rẫy, thảm thực vật không còn, các chất dinh dưỡng bồi mặt nghèo kiệt, đất trở nên chai cứng, mất hoàn toàn tính năng sản xuất, thoái hoá, gây xói mòn, rửa trôi, sạt lở. Hàng năm các vụ cháy rừng do đốt nương làm rẫy của đồng bào dân tộc thiểu số chiếm một tỷ lệ khá cao trong tổng số các vụ cháy rừng.

Trước đây, trong điều kiện đất rộng, người thưa, rừng còn nhiều, người dân các dân tộc thiểu số tại Tây Nguyên có điều kiện luân canh đất rẫy theo chu kỳ khép kín mà vẫn không thiếu đói, lại ít dẫn đến phá đất, phá rừng và ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường sống. Việc sử dụng đất canh tác rẫy, ruộng, bãi chǎn nuôi được người dân tại chỗ tiến hành hợp lý và hiệu quả. Nay

do dân số gia tăng và do chính sách quản lý bảo vệ rừng của chính phủ, diện tích canh tác bị thu hẹp lại, nương rẫy từ chỗ được luân canh theo chu kỳ khép kín chuyển sang được luân canh theo chu kỳ mở, với thâm niên 4-5 năm mới bò hoá, vài năm sau đã quay lại, dẫn đến đổi trục hoá đất rừng ngày càng trầm trọng. Trong mối quan hệ với điều kiện tự nhiên và dân cư mới, phương thức trồng trọt du canh ngày càng trở nên lỗi thời và mâu thuẫn với nhu cầu phát triển bền vững ở miền núi.

Chương trình ĐCDC đã có chặng đường gần 30 năm. Thực tế cho thấy, đây cũng là một chương trình di dân lớn theo kế hoạch cho các đồng bào dân tộc tại chỗ. Phần lớn dân cư tại chỗ cư trú ở vùng II (vùng giữa), vùng III (vùng sâu vùng xa), còn vùng I là thành phố, thị xã thị trấn và ven các trục lộ lớn do đa phần người Kinh cư trú. Nơi cư trú của họ thường ở trong rừng núi, giao thông đi lại khó khăn, nhưng rất thuận tiện cho canh tác nương rẫy và khai thác các sản vật tự nhiên. ĐCDC thường phải di chuyển cả buôn làng đi trong khoảng cách trung bình từ 20 đến 30km. Như vậy, nguồn vốn đầu tư có giới hạn của trung ương và địa phương phần lớn phải chi phí cho xây dựng cơ bản, gồm: đường giao thông cầu cống, hệ thống thuỷ lợi, hệ thống nước sinh hoạt, thuỷ điện nhỏ và hệ thống cấp điện, trường học, trạm xá... Nguồn vốn hỗ trợ trực tiếp cho sản xuất hầu như không còn (Phân bón, giống, thuốc trừ sâu, công cụ, huấn luyện kỹ thuật canh tác, chăn nuôi...). Với nguồn vốn có hạn, thiếu qui

hoạch và điều tra nghiên cứu cơ bản về các cộng đồng thiểu số tại chỗ, chúng ta lại đang tiến hành ĐCDC đại trà trên diện rộng cả về dân số và lãnh thổ. Ví dụ. Theo báo cáo tình hình ĐCDC giai đoạn 1988-2001 của tỉnh Gia Lai:

- Số đối tượng vận động ĐCDC: 1.170 làng, gồm 83.080 hộ và 455.760 khẩu cư trú trên 13 huyện, thành phố
- Tính đến năm 2001 đã tổ chức ĐCDC 961 làng (68.926 hộ, 378.972 khẩu)

Trong đó có:

- 40 làng (4.680 hộ, 23.763 khẩu) đạt ĐCDC bền vững loại tốt
- 481 làng (36.329 hộ, 202.896 khẩu) đạt bền vững loại khá
- 438 làng (27.917 hộ, 152.313 khẩu) đạt trung bình
- 209 làng (14.154 hộ, 76.788 khẩu) chưa ổn định, tiếp tục du canh du cư.

Theo báo cáo của Chi cục ĐCDC-Kinh tế mới tỉnh Đăk Lăk về công tác ĐCDC trong thời kỳ 1990-1999, có thể minh họa thực trạng công tác định canh định cư như sau:

- Năm 1990, đối tượng ĐCDC: 47.895 hộ (267.955 khẩu) và cơ bản ĐCDC được 22.591 hộ (120.950 khẩu).
- Năm 1999, đối tượng ĐCDC: 53.437 hộ (319.451 khẩu), đã ĐCDC được 40.125 hộ (242.185 khẩu), trong đó đạt bền vững là 22.011 hộ (130.943 khẩu).

Qua các con số trên, có thể thấy rằng mặc dù đã gần 30 năm thực hiện, song hiệu quả đạt được của công tác ĐCDC mới đang ở giai đoạn đầu của quá trình này. Chính nội dung của ĐCDC và phương thức triển khai thực hiện vẫn là điều cần phải bàn để có thể đem lại hiệu quả tốt hơn. Nội dung chủ yếu của ĐCDC vẫn hướng vào việc áp dụng kỹ thuật canh tác lúa nước của người Kinh ở đồng bằng trên miền núi, trung du. Trong khi bản thân canh tác lúa nước ở đồng bằng, người nông dân vẫn đổi trước khi đổi mới và vẫn nghèo sau khi Việt Nam trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai thế giới. Còn ở Tây Nguyên không phải chỗ nào cũng làm được lúa nước. Chỗ có thể làm lúa nước cũng cần phải có sự đầu tư rất lớn về thuỷ lợi.

Về cơ cấu tổ chức, các dân tộc ở miền núi cao trong thời kỳ ban đầu được tổ chức dưới hình thức hợp tác xã nông nghiệp, một kiểu tổ chức quản lý sản xuất đã không thành công đối với nông thôn miền xuôi của người Kinh. Mặt khác, chúng ta đã không tính rằng, khi di rời đồng bào xuống núi, rời khỏi núi rừng thì đồng thời cũng đã làm mất đi một nguồn thu nhập đáng kể trong khai thác các sản vật tự nhiên, của rừng mà các dân tộc đã làm từ ngàn đời nay.

Trong thời kỳ gần đây, cùng với các chính sách đổi mới nội dung ĐCDC đã phong phú hơn, có thêm nhiều giống cây trồng và kỹ thuật chăm sóc rừng. Kinh tế vườn-rừng, trồng cây công nghiệp được phát triển theo hướng kinh tế hàng hóa, tạo nên sức

147 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

bật mới cho một số vùng trồng cây công nghiệp như cà-phê, hạt điều, hồ tiêu,... Có không ít hộ gia đình người dân tộc đã thành công trong mô hình khai thác vườn rừng. Song công tác ĐCDC lại không tính đến hoặc ít chú ý đến hai chiều cạnh xã hội rất quan trọng là phong tục tập quán, và nền văn hoá truyền thống từ lâu đời của các cộng đồng thiểu số Tây Nguyên. Điều này đòi hỏi sự xem xét ý thức cộng đồng và các yếu tố văn hoá, tín ngưỡng truyền thống của các bộ tộc Tây Nguyên trong quá trình di cư và phát triển.

4. Ý thức cộng đồng dân tộc ở Tây Nguyên trong quá trình di cư

Một vấn đề quan trọng không thể không xem xét qua trình di cư ở Tây Nguyên là ý thức cộng đồng. Cụ thể là ý thức của người dân thuộc cùng một dân tộc được thể hiện rất rõ qua hình thái di cư tự phát của các dân tộc thiểu số từ miền núi miền Bắc vào Tây Nguyên. Ngoại trừ một số trường hợp cá biệt, nhìn chung, các dân tộc thiểu số di cư vào Tây Nguyên thường cư trú thành các buôn làng trong đó chỉ có một dân tộc cùng chung sống. Tình trạng cộng cư trong một buôn làng giữa nhiều dân tộc là bất đắc dĩ. Theo phương thức đó, cộng đồng đồng bào dân tộc di cư tự phát thường chỉ thấy có người Thái, người Tày, người Nùng, người Dao, người Mường hay người Hmông. Trong trường hợp buộc phải cộng cư thì quy luật thường thấy là các dân

tộc có quan hệ nguồn gốc, văn hoá và ngôn ngữ gần nhau có xu hướng cộng cư với nhau trong một thôn buôn. Chẳng hạn, người Tày, người Nùng, người Thái và người Kinh dễ sống chung với nhau, người Mường dễ sống chung với người Kinh, người Tày, người Nùng và người Thái, người Hmông dễ sống chung với người Dao. Tại các khu vực khảo sát, rất hy hữu gặp trường hợp người Thái, người Tày, người Nùng xen ghép trong làng người Hmông, cũng như ít thấy người Hmông hay người Dao sống xen ghép vào làng các dân tộc khác trong một bản làng.

Nếu tìm hiểu sâu sắc hơn dân tộc Hmông ở miền núi phía Bắc, có thể thấy quy mô dân số người Hmông đứng thứ 8 trong tổng số 54 dân tộc anh em ở Việt Nam. Người Hmông cư trú chủ yếu trên triền núi cao dọc biên giới với nền văn hoá hàng nghìn năm. Để tồn tại và phát triển ở nơi núi cao đại ngàn, nhiều đá hơn đất, người Hmông buộc phải tìm cách canh tác trên đất dốc, khai phá những thửa ruộng bậc thang, những hốc đá cheo leo trên các sườn núi cao.

Từ sau năm 1996, tình trạng di dân tự phát của người dân tộc Hmông vào Tây Nguyên theo quy mô cộng đồng làng bản khá phổ biến. Cùng với xu hướng đó, ý thức cộng đồng làng bản trở thành một nhu cầu văn hoá-xã hội và một trong những định hướng trong quá trình di cư xây dựng cuộc sống nơi đất mới. Không hiếm trường hợp cả một làng người Tày,

149 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH....

người Thái, người Nùng, hay người Dao, người Hmông di cư đến nơi đất mới và tên của làng ở nơi đất mới cũng chính là tên làng cũ ở nơi xuất cư. Điều này xuất phát từ tâm lý và thói quen của các cư dân luôn coi trọng tinh thần và ý thức cộng đồng làng xóm, đồng thời cũng thể hiện sự lựa chọn, ứng xử nhằm đoàn kết dân tộc và cũng là để có thể ứng phó hiệu quả với những bất trắc, rủi ro trên vùng đất mới.

Ý thức dòng họ là yếu tố khá quan trọng chi phối quá trình di cư tự phát của các cộng đồng dân tộc vào Tây Nguyên. Theo chiều cạnh này, di cư là một quá trình xác định, lúc đầu sự di chuyển diễn ra đối với một gia đình, kế đến là theo dòng họ, sau mới là theo làng bản. Tình trạng phổ biến hay xảy ra là, ban đầu một người trong họ đi trước, sau khi tìm được chỗ định cư ưng ý, họ mới về thông báo cho trưởng họ và anh em họ hàng trong làng cùng đi. Không hiếm trường hợp những cuộc di cư có quy mô cả một tộc họ. Di cư theo dòng họ đặc biệt thể hiện rõ nét ở người Hmông ở khu vực miền núi phía Bắc. Ở dân tộc này, mối quan hệ dòng họ có vai trò đặc biệt trong cuộc sống kinh tế, xã hội và văn hoá, còn quan trọng hơn mối quan hệ cộng đồng bản làng. Một số thôn buôn di cư tự phát của người Hmông di cư vào Đăk Lăk bao gồm hai, ba dòng họ của người Hmông. Thành viên của mỗi họ này có thể từ nhiều làng ở nơi xuất cư, nhưng điều kiện quy tụ họ lại là chung một dòng họ.

5. Tín ngưỡng tôn giáo trong di cư

Song song với ý thức cộng đồng, không thể không xem xét yếu tố tín ngưỡng trong di cư của đồng bào dân tộc đến Tây Nguyên. Tín ngưỡng truyền thống là nhu cầu không thể thiếu được trong đời sống tâm linh của mỗi tộc người thiểu số ở Việt Nam. Tín ngưỡng truyền thống đó giống nhau ở một điểm: đều là tín ngưỡng đa thần, tín ngưỡng vật linh giáo, trong đó, cho rằng, mọi hiện tượng, sự vật trong tự nhiên và xã hội đều có linh hồn, và vì vậy đều linh thiêng và cần được con người coi trọng, chăm sóc và thờ cúng.

Trong hệ thống rất nhiều tín ngưỡng khác nhau của các dân tộc, nổi lên vai trò quan trọng của tín ngưỡng trống trọt, hay tín ngưỡng nông nghiệp, thờ thần lúa và thần liên quan đến trống trọt khác. Tuy cùng là tín ngưỡng tôn giáo đa thần song ở mỗi dân tộc lại có những sắc thái khác nhau. Chính sự khác nhau về sắc thái đó đã ảnh hưởng đến quá trình di dân, định cư và tụ cư của các dân tộc thiểu số đến Tây Nguyên. Quy luật và xu hướng diễn ra là những người cùng dân tộc cố gắng cộng cư với nhau trong cùng một đơn vị cơ sở là buôn làng để cùng với nhau trong việc thờ cúng và tiến hành các lễ thức tín ngưỡng chung của cộng đồng.

Yếu tố tín ngưỡng tôn giáo trong quá trình di cư của các dân tộc thiểu số vào Tây Nguyên tồn tại và biểu hiện rõ nét nhất ở dân tộc Hmông với đạo Tin lành Vàng Chứ. Đây là một vấn

151 | TÌNH TRẠNG DI DÂN Ở CÁC TỈNH.....

đề nổi cộm trong thời gian cách đây mấy năm. Theo dõi tình hình di cư của người Hmông vào Tây Nguyên có thể dễ dàng nhận thấy rằng trong khi di cư tự phát của các dân tộc khác có xu hướng giảm dần đi thì di dân tự phát của người Hmông lại có xu hướng tăng. Lấy ví dụ, số lượng người Hmông di cư tự phát vào Đăk Lăk giai đoạn 1995 -2002 cho thấy rõ điều đó. Theo báo cáo của Ủy ban Nhân dân tỉnh Đăk Lăk, trước năm 1995: không có hộ nào, năm 1996 có 2975 khẩu, năm 1997 có 2317 khẩu, năm 1998 có 955 khẩu, năm 2000 có 1637 khẩu, năm 2001 có 2190 khẩu và 9 tháng đầu năm 2002 có 5615 khẩu đến Đăk Lăk.

Tình trạng không giảm đi mà lại tăng bất thường của người Hmông di cư tự phát vào Tây Nguyên nói trên được phản ánh qua cuộc khảo sát nghiên cứu. Qua thảo luận với các chuyên gia của Ủy ban Dân tộc ở ba tỉnh Tây Nguyên, chúng tôi được biết vào thời điểm khảo sát 100% dân di cư tự phát người Hmông đến Tây Nguyên đều theo đạo Tin Lành. Có nhiều dấu hiệu cho thấy tình trạng di cư tự phát vào Tây Nguyên gia tăng của người Hmông trong những năm gần đây với nguyên nhân theo đạo và phát triển đạo Vàng Chứ. Đây là dấu hiệu không tích cực cho việc gìn trật tự an toàn xã hội cũng như trong việc thực hiện chính sách dân tộc, đoàn kết dân tộc của Đảng và Nhà nước ta. Điều quan trọng là cần có những giải pháp dự báo, có tính chiến lược lâu dài được dựa trên sự am hiểu sâu sắc về những đặc

trung văn hoá, xã hội của các dân tộc Tây Nguyên nói chung và người Hmông nói riêng thay vì những biện pháp hành chính, tình thế sẽ có thể đến những hậu quả lớn về mặt xã hội.

CHƯƠNG 4

Hiệu quả của chính sách di dân đối với cộng đồng và phát triển kinh tế-xã hội ở các tỉnh miền núi

1. Đặc điểm chủ yếu của các cộng đồng di dân

Trong phần này của báo cáo, một số đặc điểm chủ yếu của người di dân trong các cộng đồng di dân được khảo sát tại 7 tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên được trình bày. Qua phân tích kết quả điều tra di dân từ các địa bàn khác nhau chuyển đến hai khu vực khảo sát, có thể rút ra một số nhận định về đặc điểm nhân khẩu học của cộng đồng di dân như sau:

*a) Cơ cấu tuổi và giới tính:***Biểu 4.1 Cơ cấu giới tính và tuổi của các cộng đồng di dân đến khu vực**

MNPB và Tây Nguyên

Tuổi	Miền núi phía Bắc (%)		Tây Nguyên (%)	
	Toàn vùng	Cộng	Toàn vùng	Cộng
0-14	51,4	52,4	48,6	49,6
15-59	47,2	52,4	52,6	49,6
60+	42,4	33,3	57,6	66,7
Chung	48,6	52,1	51,4	47,9

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

Trước hết dễ nhận thấy cộng đồng di dân có cơ cấu tuổi trẻ hơn cộng đồng dân số chung của tỉnh khảo sát. Tỉ lệ trẻ em và người cao tuổi thấp hơn, đặc biệt tỉ lệ người ở độ tuổi trên 60 tham gia chuyển cư rất thấp (chỉ chiếm 1,6% trong tổng số di dân) số người ở nhóm tuổi 15-59 ở cộng đồng di dân có tỉ lệ 60,2%. Trong khi đó tỉ lệ này của tỉnh là 54,4%. Có thể nói, nhóm tuổi có khả năng tham gia hoạt động kinh tế trong cộng đồng di dân chiếm tỉ lệ lớn nhất và giữ vai trò quyết định trong việc di chuyển.

Xét về cơ cấu giới tính, nếu đối với mẫu khảo sát của MNPB tỉ lệ nam thấp hơn nữ (48,6%) thì cộng đồng di dân ở Tây

155 | VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DI DÂN.....

Nguyên tử lệ nam chuyển đến lại lớn hơn (51,4%). Tỉ lệ này cũng lập lại ở nhóm tuổi lao động 15-59 cho thấy xu hướng di dân lao động đến các tỉnh miền núi có sự khác nhau theo giới tính. Kết quả khảo sát còn cho thấy tỷ số giới tính trong đồng dân di chuyển ở MNPB là 94 nam/100 nữ so với cộng đồng dân cư ở Tây Nguyên 104 nam/100 nữ.

Kết quả trong Biểu 4.2 chỉ ra rằng cộng đồng di dân có cơ cấu dân số tập trung vào độ tuổi lao động, với khả năng hoạt động kinh tế cao. Tỷ trọng dân số phụ thuộc (được thể hiện qua tỷ lệ trẻ em dưới 15 tuổi và người già từ 60 tuổi trở lên) thấp hơn đáng kể so với tỷ trọng này trong dân số nói chung của cả hai khu vực khảo sát. Như vậy, tham gia chuyển cư trong cộng đồng di cư đa số người trong tuổi lao động chiếm ưu thế.

Biểu 4.2 Cơ cấu dân số theo tuổi của cộng đồng di dân

Tuổi	Dân số bảy tỉnh	Cộng đồng di dân KS
0-14	39,7	38,2
15-59	54,4	60,2
60+	5,9	1,6
Cộng	100,0	100,0

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

b) Quy mô hộ gia đình:

Quy mô hộ gia đình của cộng đồng di dân tương đối cân bằng, bình quân mỗi hộ gần 5 nhân khẩu. Điều đáng lưu ý qua kết quả thu được là:

Thứ nhất, quy mô hộ gia đình của người di dân ở MNPB lớn hơn so với hộ di dân ở Tây Nguyên.

Thứ hai, quy mô hộ gia đình có xu hướng nhỏ đi khi những người di dân thực hiện những cuộc chuyển cư ở cự xa hơn đến các tỉnh biên giới (Cao Bằng, Lào Cai).

Số liệu khảo sát ở các tỉnh MNPB còn cho thấy quy mô gia đình của những người di dân tự phát từ 5 người trở lên chiếm 48,0% so với 33,3% của qui mô gia đình ở Tây Nguyên. Quy mô gia đình từ 4 người trở xuống của cộng đồng di dân ở MNPB chiếm 52,00% so với 66,7% ở Tây Nguyên. Bình quân số khẩu của một hộ di chuyển tự phát ở Tây Nguyên là 3,9 người so với cộng đồng ở MNPB là 4,8 người/hộ.

c) Tình trạng hôn nhân:

Tình trạng hôn nhân thể hiện nét đặc trưng của các cộng đồng di dân. Kết quả nghiên cứu chung cho thấy 71% dân số của cộng đồng di dân nhóm tuổi 20-39 đã có vợ/chồng trong khi đó chỉ có 48,2% dân cư nói chung trong nhóm tuổi này đã kết hôn. Các số liệu điều tra cho thấy hầu hết những người di dân ở miền núi đều đã kết hôn và họ di chuyển cả gia đình. Đặc điểm này hoàn toàn trái ngược với dòng di dân nông thôn - thành thị là những người di dân đa số là trẻ và độc thân (xem Tổng Cục Thống kê, 2001).

d) Trình độ học vấn:

Số liệu từ cuộc khảo sát nói trên cho thấy có sự khác biệt rõ ràng về trình độ văn hoá giữa những người di dân theo nam và nữ. Tỷ lệ không biết chữ của nữ giới cao hơn gấp 2 lần so với nam giới. Mặc dù không có sự khác nhau giữa 2 khu vực Tây Nguyên và MNPB, đáng lưu ý là trình độ học vấn của dân di cư vẫn thuộc loại thấp. Cộng đồng di dân có số năm đi học trung bình là 5,2 năm. Mặc dù công tác phổ cập giáo dục và nâng cao trình độ văn hoá cho người dân vùng cao luôn được chú ý trong các chính sách song phụ nữ và người di dân vẫn là những đối tượng ít được thụ hưởng.

e) Nguyên nhân di chuyển:

Nguyên nhân chi phối chủ yếu tới việc di cư thu được qua cuộc khảo sát là vấn đề kinh tế- điều kiện sống tại nơi xuất cư còn nhiều khó khăn, thu nhập thấp không đảm bảo cuộc sống. Phân tích sâu tinh hình di dân cho thấy các nguyên nhân chính dẫn tới quyết định di cư (vào thời điểm ra quyết định di cư) của người dân được kể tới gồm những nguyên nhân như: Do đời sống có nhiều khó khăn, điều kiện phát triển sản xuất còn hạn chế, hạ tầng cơ sở phục vụ cho đời sống và sản xuất thấp kém, môi trường tự nhiên với vốn rừng ngày càng suy giảm là nguyên nhân cơ bản hình thành các dòng di dân tự phát trong khu vực nông nghiệp,

Khi xem xét một số chỉ tiêu đặc trưng về kinh tế ở các địa bàn di dân tự phát cho thấy: bình quân đất nông nghiệp và bình quân lương thực theo đầu người tất cả vùng xuất cư và nhập cư đều thấp, đặc biệt lương thực bình quân tính theo đầu người

Điều khác biệt dễ nhận thấy giữa 2 khu vực là sự chênh lệch khá lớn về các chỉ báo kinh tế. Sức hấp dẫn của Tây Nguyên được biểu hiện rõ nét ở tiềm năng cây công nghiệp, thu nhập từ rừng và khả năng có thể gia tăng thêm đất canh tác. Đây là những cơ hội và lợi thế mà các tỉnh miền núi phía Bắc khó có thể có được.

**Biểu 4.3 Một số chỉ tiêu đặc trưng về kinh tế tại 2 khu vực
khảo sát**

Tỉnh	B.Q đất nông nghiệp (ha/người)	Lương thực bình quân (kg/người)	Tỷ lệ hộ đổi nghèo (%)	Thu nhập hộ gia đình/năm (1000 đồng)
<i>MNPB</i>				
- Cao Bằng	0,130	192,8	14,1	17402
- Lào Cai	0,189	192,2	17,2	23074
- Bắc Cạn	0,253	315,5	16,2	13615
- Hòa Bình	0,216	203,3	13,9	25905
<i>Tây Nguyên</i>				
- Đăk Lăk	0,184	244,7	18,1	86488
- Gia Lai	0,121	254,3	23,0	23516
- Kontum	0,125	176,9	26,6	30825

Nguồn: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các tỉnh

Trên thực tế sức hút di dân của Tây Nguyên trong những năm 1990 là rất mạnh. Các dòng di cư tự do xuất phát từ khắp mọi miền của đất nước đều hướng tới Tây Nguyên. Theo số liệu quốc gia từ Tổng Điều tra Dân số, trong thời kỳ điều tra 1994-1999, Tây Nguyên là khu vực có tỷ lệ nhập cư thuần tuý cao nhất cả nước. Hơn 248.000 người (tương đương gần 10% dân số của Tây Nguyên vào thời điểm Tổng Điều tra, cao hơn cả Đông Nam bộ và Thành phố Hồ Chí Minh là hai địa bàn có tỷ suất nhập cư lớn). Do những thuận lợi về điều kiện tự nhiên và cây thương mại, Tây Nguyên đã thu hút được nhiều người nhập cư đến từ các vùng khác của cả nước. Đó chưa kể đến một số đối tượng di cư tạm thời cũng như số di chuyển tự phát đến Tây Nguyên bị bỏ sót qua cuộc Tổng điều tra (Tổng Cục Thống kê, 2001).

Trong cuộc khảo sát này, những người di dân tự do đến Đăk Lăk cho biết: nguyên nhân làm cho họ rời nơi cũ để di là do thiếu đất sản xuất chiếm 66,6%: do thu nhập thấp chiếm 23,5%, các nguyên nhân khác chiếm tỷ lệ không đáng kể. Đối với người nông dân, đất đai cho sản xuất đóng vai trò quan trọng bậc nhất. Ở các khu vực miền núi phía Bắc, đất đai canh tác bị suy giảm cả về số lượng lẫn chất lượng do hai nguyên nhân cơ bản: sự gia tăng dân số và khả năng khai khẩn đất canh tác mới rất hạn chế do đất đai bị thoát hóa chuyển sang thành đất trống đồi trọc cũng ngày càng nhiều.

2. Mức độ hiểu biết chính sách ở các cộng đồng di dân

Như chúng ta đã biết, Đảng và Nhà nước đã ban hành rất nhiều chính sách phục vụ cho chương trình di dân – phát triển kinh tế. Các chính sách này có thể được chia ra làm 2 nhóm sau:

- + Nhóm chính sách tác động trực tiếp: chính sách 135, 773, 327 v.v và các thông tư, nghị định ban hành kèm theo.
- + Nhóm chính sách tác động gián tiếp: chính sách phát triển giáo dục, các quy định về bảo vệ môi trường, chính sách dân số- kế hoạch hóa gia đình,...

Từ số liệu và kết quả khảo sát được thu thập, có thể nhận định rằng: về cơ bản các chính sách ban hành đã được người dân biết tới với tỷ lệ khá cao (cho cả 2 nhóm chính sách trực tiếp và gián tiếp). Điều này là do ở một chừng mực nào đó, các chính sách đều có những tác động trực tiếp hay gián tiếp theo từng mức độ khác nhau đến cuộc sống của người dân nói chung và người di cư nói riêng. Tuy nhiên mức độ nhận biết của người dân cũng có sự khác biệt giữa từng chính sách và từng lĩnh vực. Số liệu tổng hợp trong Biểu 4.4 dưới đây cho thấy điều đó:

Trong tổng số những người được hỏi, chính sách di dân KTM, chính sách KHHGD, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách vay vốn tín dụng và chính sách xoá mù được người dân biết đến nhiều nhất. Các cộng đồng di dân tới các vùng dự án khác nhau thì tỷ lệ nhận biết về các chính sách cũng khác nhau, ví dụ như tỷ lệ biết về chính sách di dân KTM ở đối tượng

161 | VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DI DÂN.....

thuộc dự án KTM là 93,9%, trong khi đó ba nhóm đối tượng kia lần lượt: 41,2%, 29,8% và 63,7%.

**Biểu 4.4 Tỷ trọng đối tượng khảo sát biết các chính sách
ở miền Núi (Đơn vị: %)**

Chính sách	KTM	ĐCDC	ÔĐBG	DDTD	Chung
KTM	93,9	41,2	29,9	63,7	79,2
XĐGN (135)	90,5	93,4	92,2	90,0	92,3
DS-KHHGD	97,0	95,6	93,5	97,4	94,2
Vốn tín dụng	87,2	94,6	79,2	88,2	89,7
BV môi trường	60,0	66,0	79,2	54,3	64,3
Xoá mù, PCGD	77,8	90,9	94,8	72,5	83,2
CT 327, 773	59,3	55,6	37,7	54,3	49,4

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

Các chính sách khác được người dân biết đến ít hơn. Tuy nhiên có sự khác nhau đáng kể về nhận thức của người di dân theo các loại hình di dân khác nhau. Người dân KTM có nhận thức tốt hơn cả về tất cả các loại chính sách, sau đó tới đối tượng ĐCDC và cuối cùng là dân di cư ra biên giới. Điều đó được giải thích bởi việc tuyên truyền và chuẩn bị cho người dân di cư ở cả đầu đi và đầu đến vùng KTM đầy đủ hơn, do họ phải rời quê hương cũ, di chuyển xa, thậm chí từ Bắc vào Nam. Với bề dày thời gian, được đầu tư và sự chuẩn bị chu đáo hơn so với các loại

hình di cư khác, người di dân KTM nắm bắt được các chính sách nhiều hơn tại địa bàn sinh sống.

Điều đáng ngạc nhiên là nhóm dân cư tự đến có hiểu biết về chính sách cao hơn đáng kể so với các nhóm định canh định cư và ổn định biên giới. Phải chăng điều này cũng là một trong những nguyên nhân thu hút các đối tượng này chuyển đến sống tại các đất có dự án? Bởi vì nhóm tự đến là những người di dân tự do từ các vùng có trình độ dân trí cao hơn, thông tin tuyên truyền tốt hơn, đời sống văn hóa cao hơn và bản thân họ cũng là những người có trình độ học vấn cao hơn.

Số liệu trong Biểu 4.5 cho thấy, tỷ lệ người biết các chính sách ban hành ở các tỉnh hầu hết đều trên 60%. Song, điểm lưu ý ở đây là các chính sách trực tiếp đối với người dân di cư lại có tỷ lệ nhận biết thấp hơn so với nhóm chính sách gián tiếp. Cụ thể: chỉ có 56% số người trả lời có biết về các chính sách 773, 327; tương tự tỷ lệ này ở chính sách di dân KTM là 70,6%. Bên cạnh đó, cũng có sự khác biệt giữa các tỉnh về mức độ nhận biết về các chính sách trực tiếp. Lấy ví dụ về nhóm các chính sách 327, 773 ở miền núi, tỷ lệ người trả lời có biết về các chính sách này ở Lào Cai và Cao Bằng lần lượt là 37,9% và 36,7%, trong khi đó ở các tỉnh như Kon Tum và Đăk Lăk lên tới 83,95 và 71,6%.

Điều này có thể lý giải được là do các chương trình 327, 773... là những chính sách có liên quan trực tiếp đến quyền

163 | VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DI DÂN.....

lợi của cộng đồng di dân KTM và ĐCĐC mà các tỉnh Tây Nguyên là nơi đón nhận dân di cư lớn nhất của cả nước. Do vậy tỷ lệ người biết các chính sách này ở đây có cao hơn các nơi khác cũng là điều dễ hiểu. Ngoài ra, chính sách về bảo vệ môi trường

**Biểu 4.5 Tỷ lệ người dân biết các chính sách di dân
theo tỉnh khảo sát (Đơn vị: %)**

<i>Chính sách</i>		<i>Chung</i>	<i>Hoà Binh</i>	<i>Lào Cai</i>	<i>Bắc Can</i>	<i>Cao Bằng</i>	<i>Đăk Lăk</i>	<i>Gia Lai</i>	<i>Kon Tum</i>
<i>Chính sách di dân</i>	Biết	70,7	74,7	92,5	47,5	65,8	80,3	77,1	56,1
	Không	29,3	25,3	7,5	52,5	34,2	19,7	22,9	43,9
<i>Chính sách XDGN</i>	Biết	91,2	98,0	78,8	83,3	93,7	99,9	91,6	93,1
	Không	8,8	2,0	21,2	16,9	6,3	0,1	8,4	6,9
<i>Chính sách DSKHHGD</i>	Biết	96,7	99,3	92,9	91,3	97,7	99,8	98,3	97,6
	Không	3,3	0,7	7,1	8,7	2,3	0,2	1,7	2,4

Chính sách Vay vốn tín dụng	Biết	89,3	92,3	64,2	87,4	94,1	99,9	96,4	91,2
	Không	10,6	7,7	35,8	12,6	5,9	0,1	3,5	8,8
Chính sách môi trường	Biết	60,3	78,8	51,6	66,8	61,8	78,0	73,9	10,4
	Không	39,7	21,2	48,4	33,2	38,2	22,0	26,2	89,6
Chính sách xoá mù, phô cập GD	Biết	80,1	79,8	75,2	90,1	94,1	98,9	96,6	25,5
	Không	19,9	20,2	24,8	9,9	5,9	1,1	3,4	74,4
Chính sách 773, 327	Biết	56,1	58,1	37,9	51,0	36,9	71,6	53,5	83,9
	Không	43,9	41,9	62,1	49,0	63,2	28,4	46,4	16,1

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

cũng có tỷ lệ người biết đến tương đối thấp (60,3%) so với các chính sách gián tiếp khác. Nơi có tỷ lệ nhận biết được chính sách này thấp nhất là Kon Tum và cao nhất là Hòa Bình, phản ánh đúng ý thức của người dân về thực trạng ô nhiễm môi trường ở Hòa Bình đang ngày càng gia tăng trong khi đó ở Kon Tum vấn đề ô nhiễm môi trường còn ở mức độ thấp.

3. Các yếu tố giúp người dân tiếp cận chính sách

Người di cư có tiếp cận được các chính sách hiện hành hay không phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố, đặc biệt là công tác thông tin, tuyên truyền của các cơ quan hữu quan. Số liệu trong Biểu 4.5 trên đây cho thấy, hầu hết các chính sách có liên quan đều được đa số người dân biết đến. Điều đó đã chứng minh cho sự thành công của công tác thông tin tuyên truyền. Tuy nhiên, số liệu biểu trên cũng cho thấy một thực tế là: tỷ lệ người dân biết đến chính sách di dân tác động trực tiếp thấp hơn so với nhóm chính sách tác động gián tiếp. Điều này có thể do khi tổ chức cho người dân chuyển tới vùng KTM, các cơ quan hữu quan (chính quyền địa phương, chi cục định canh cư), mặc dù đã tiến hành việc tuyên truyền, phổ biến cụ thể các vấn đề liên quan, song do hoạt động này chỉ diễn ra trong một khoảng thời gian nhất định, không nhắc lại, nên sau một thời gian, người dân quên đi một số nội dung của chính sách mà họ đã được phổ biến.

Điều này được thể hiện qua tỷ lệ người biết đến các chính sách di dân KTM và các chính sách như 327, 773... thấp hơn so với các chính sách và chương trình xoá đói giảm nghèo (135). Song có một điểm đáng lưu ý là khi hỏi đến việc có nhận được trợ cấp của Nhà nước không và với mức bao nhiêu thì ai cũng biết, bởi vì đó là những quyền lợi thiết thân của họ, khiến họ quan tâm nhiều hơn. Ở nhóm chính sách gián tiếp, sở dĩ có tỷ lệ biết chính sách cao hơn là do ngoài việc được các cơ quan liên

quan đến di dân tuyên truyền, phổ biến trực tiếp trước và sau lúc di chuyển, họ còn được nghe hàng ngày thông qua các phương tiện truyền thông đại chúng, đồng thời họ lại còn được nhìn thấy các hoạt động triển khai diễn ra trong thời gian khá dài, với quy mô lớn hơn, lặp đi lặp lại. Ví dụ như các chính sách phát triển giáo dục, dân số – KHHGD v.v...

Điểm chung về những yếu tố giúp người dân có thể tiếp cận tốt chính sách ở đây chính là việc triển khai các nội dung chính sách đạt kết quả tốt thì cũng đồng nghĩa với việc người dân biết đến các chính sách cao hơn. Điều này đã được chứng minh qua kết quả phỏng vấn người dân: nếu hỏi thẳng xem họ có biết tới các chính sách này hay chính sách kia hay không thì người người trả lời là không biết. Song nếu như ta đề cập tới những lợi ích cụ thể mà họ được hưởng của từng chính sách thì họ lại trả lời là có biết.

4. Nhận thức của người dân về triển khai thực thi các chính sách tại địa phương:

Như trên đã trình bày, việc người dân có biết các chính sách di dân hay không phụ thuộc chủ yếu vào việc triển khai các nội dung của chính sách đó. Số liệu khảo sát thu được cho thấy trên bình diện bên ngoài các chính sách đã được triển khai khá tốt ở địa phương, thể hiện qua tỷ lệ người dân biết đến các hoạt động được thực hiện cụ thể tại địa phương.

Tuy nhiên khi đi sâu so sánh cụ thể ở từng địa phương thì vấn đề trở nên phức tạp hơn về nội dung thực hiện. Số liệu trong Biểu 4.6 cho thấy sự chênh lệch khá lớn giữa các nội dung chính sách được triển khai ở địa phương khảo sát.

Biểu 4.6 Tỷ lệ biết các hoạt động triển khai nội dung chính sách theo tỉnh (Đơn vị: %)

<i>Biện pháp Chính sách</i>		<i>Chung</i>	<i>Hoà Bình</i>	<i>Lào Cai</i>	<i>Bắc Cạn</i>	<i>Cao Bằng</i>	<i>Đăk Lăk</i>	<i>Gia Lai</i>	<i>Kon Tum</i>
<i>Hỗ trợ lương thực</i>	<i>Biết</i>	51,7	28,0	65,1	55,1	22,0	67,2	79,2	45,6
	<i>Không</i>	48,2	71,9	34,5	44,9	77,9	32,8	20,7	54,4
<i>Xây dựng hệ thống nước sạch</i>	<i>Biết</i>	62,9	94,5	9,8	78,9	43,6	73,0	63,8	75,9
	<i>Không</i>	37,2	5,5	90,2	21,1	56,4	26,9	36,2	23,9
<i>Vay vốn sản xuất</i>	<i>Biết</i>	43,1	45,5	26,3	58,4	50,8	51,7	8,5	60,6
	<i>Không</i>	57,0	54,5	73,7	41,6	49,3	48,3	91,5	39,4

Cấp công cụ sản xuất	Biết	72,4	60,2	89,3	74,1	52,8	79,4	55,1	96,3
	Không	27,7	39,8	10,7	25,9	47,2	20,6	44,9	3,7
Tiêu thụ sản phẩm	Biết	95,8	99,2	98,2	91,3	93,0	96,0	92,5	99,8
	Không	4,2	0,8	1,8	8,6	6,9	3,9	7,1	0,2
VĐ nhân dân làm ruộng nước	Biết	48,7	52,2	10,7	52,8	61,7	22,5	44,4	97,3
	Không	51,3	47,8	89,3	47,2	38,3	77,5	55,4	2,7
Phát triển kinh tế trang trại	Biết	86,2	98,0	91,1	78,6	95,9	96,3	42,9	100,0
	Không	13,9	2,0	8,9	21,4	4,1	3,7	57,1	0,0
Khuyến nông- khuyến lâm	Biết	64,1	31,9	65,3	89,2	52,0	79,7	88,9	41,7
	Không	36,0	68,1	34,7	10,8	47,9	20,3	10,9	58,3

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

Không có nhiều người dân biết đến nội dung triển khai nhằm giúp các cộng đồng nhập cư có thể ổn định cuộc sống ban đầu và bắt tay vào sản xuất.

Lấy ví dụ: việc năm được chính sách hỗ trợ kinh phí làm nhà chỉ ở mức độ 36% mẫu khảo sát, cho vay vốn sản xuất là 56,9%, xây dựng hệ thống nước sạch là 37,5%, cấp lương thực trong những ngày đầu là 48,3% và vận động hướng dẫn nhân dân làm ruộng nước là 52,3%. Trong khi đó, nội dung cung cấp, hỗ trợ công cụ sản xuất được người dân biết đến rất nhiều. Tỷ lệ biết nội dung này cao nhất ở 2 nội dung: phát triển kinh tế trang trại (97,1%) và hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm (95,7%).

Sự hỗ trợ của Nhà nước tới các vùng dự án được thực hiện thông qua các chính sách, chương trình cụ thể trực tiếp hoặc gián tiếp. Cho dù giữa các vùng miền có sự khác nhau về đặc trưng kinh tế-xã hội song những sự chênh lệch, khác biệt tương đối rõ trong các hoạt động, chương trình hỗ trợ chính sách. Về chi tiết xin tham khảo số liệu Biểu 4.7 sau đây:

Sự chênh lệch về các hoạt động triển khai chính sách rõ rệt nhất là giữa lĩnh vực dự án “kinh tế mới” và lĩnh vực “trợ cấp lương thực” đối với hình thái di dân ổn định dân cư biên giới” chỉ xấp xỉ 24%, trong khi đó ở hai hình thái chính sách di dân kia là cao hơn đáng kể: 59% (KTM) và 35% (ĐCDC). Hoặc là hỗ trợ cải tạo, xây dựng hệ thống nước sạch ở khu vực định cư. Nhóm di cư “ ổn định dân cư biên giới” chỉ là 9,7%, trong khi ở hai lĩnh

vực kia cao hơn rất nhiều với tỷ lệ tương ứng là 43% (KTM) và 30% (ĐCDC). Tương tự đối với hỗ trợ chính sách “vay vốn” sự chênh lệch là rất lớn (ÔDBG: 17,7%, KTM: 56,6% và ĐCDC: 58,8%).

Biểu 4.7 Những hoạt động, chương trình hỗ trợ chính sách theo các loại hình di dân ở khu vực khảo sát

Hỗ trợ chính sách	Đơn vị	KTM	ĐCDC	ÔDBG
Lương thực	%	58,9	35,1	23,8
Nước, thuỷ lợi	%	43,2	30,3	9,7
Vay vốn	%	56,6	58,8	17,7
Cơ sở hạ tầng	%	30,8	24,1	12,4
Bao tiêu sản phẩm	%	3,7	5,0	15,8
Khuyến nông, khuyến lâm	%	12,1	15,5	30,1

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

Có thể kết luận rằng các chính sách đầu tư, hỗ trợ cho KTM và ĐCDC tốt hơn rất nhiều so với ổn định biên giới trong việc giúp cho người dân ổn định cuộc sống ban đầu, và thực hiện các hoạt động sản xuất ổn định đời sống tại nơi cư trú mới. Nói như vậy không có nghĩa là có sự phân biệt đối xử trong việc triển khai các chính sách giữa các lĩnh vực. Như chúng ta đã biết các dự án KTM và ĐCDC có số đối tượng là người từ nơi khác (tỉnh khác, thậm chí vùng miền khác như từ miền Bắc đến miền Nam) đến lớn hơn, do vậy mà các cộng đồng gặp khó khăn nhiều hơn, và vì thế mà sự hỗ trợ của chính quyền các cấp trong

điều kiện hiện nguồn lực còn khó khăn đã tập trung vào những dự án KTM và ĐCDC nhiều hơn.

Còn ở các dự án “ ổn định dân cư biên giới” thì sự hỗ trợ và ngân sách đầu tư trước hết tập trung vào việc vận động nhân dân làm ruộng (67,2%), hoặc phát triển kinh tế trang trại (30,1%) Song dù định hướng thế nào đi nữa thì thời gian tới nhà nước vẫn cần nghiên cứu điều chỉnh chính sách đối với ổn định dân biên giới để giảm bớt sự chênh lệch này. Điểm nhận xét chung của cả ba lĩnh vực dự án được thể hiện qua phân tích số liệu trên là: hoạt động hỗ trợ bao tiêu sản phẩm rất yếu kém ở các vùng dân cư (tỷ lệ người trả lời được ở mục này tại lĩnh vực KTM chỉ có 3,7% và ĐCDC là 5,0%, còn ở ổn định dân cư biên giới là không có). Điều này cũng phản ánh những bất cập trong chính sách chung của cả nước trong việc hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm, nhất là sản phẩm của khu vực nông nghiệp.

Trước hết, cần thấy rằng mục tiêu của các chính sách di dân là nhằm phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo, điều chỉnh hợp lý mật độ dân cư giữa các vùng, rút ngắn dần khoảng cách về phát triển kinh tế giữa các vùng cũng như bảo đảm an ninh quốc gia... Đối tượng di chuyển phần lớn là những người dân nghèo sống tại các vùng nghèo, hạn chế về tiềm năng phát triển. Các vùng dân chuyển đến là những vùng còn nghèo, nhưng có tiềm năng đất đai, điều kiện tự nhiên phù hợp, dân cư còn thưa thớt... Bên cạnh đó, vùng đón nhận dân đến sinh sống cũng còn

khó khăn to lớn về điều kiện tự nhiên – kinh tế – xã hội khác. Do vậy, họ rất cần những trợ giúp ban đầu về kinh tế, về hạ tầng, cơ sở. Thật không công bằng nếu như chính sách của Nhà nước chỉ tập trung hỗ trợ cho đầu dI, và cộng đồng di dân trong khi tại đầu đến và cộng đồng dân số tại không nhận được sự chú ý và giúp đỡ để có thể chia sẻ nguồn lực với dân từ nơi khác đến.

5. Nhận thức của cấp quản lý địa phương về các chính sách di dân

Về các chính sách trực tiếp và gián tiếp đến KTM, DCDC và ổn định dân biên giới, các cán bộ cơ sở đều có ý kiến khẳng định sự cần thiết của việc phải triển khai các chính sách ở địa phương, với mục đích phát triển kinh tế-xã hội, xoá đói giảm nghèo theo tinh thần nghị quyết 22 của Bộ Chính trị (1998), và quyết định gần đây nhất QĐ-120/TTr của Thủ tướng chính phủ (2003) liên quan đến việc hỗ trợ kinh phí cho di dân ra biên giới và hải đảo, di dời dân khỏi rừng phòng hộ, rừng đầu nguồn.

Riêng các vùng miền núi có dân DCDC và KTM đã đẩy mạnh thực hiện nghị định 20/NĐ-CP (ngày 31/3/1998) về phát triển thương mại miền núi ở các vùng đặc biệt khó khăn, vùng có nhiều đồng bào dân tộc sinh sống, trong đó có vấn đề trợ giá, trợ cước hàng hoá.

Sau đây là những phát hiện thu được qua trao đổi ý kiến với chuyên gia trên địa bàn khảo sát:

a) Các chính sách, chương trình, dự án được áp dụng ở địa phương khảo sát bao gồm:

- Hỗ trợ đồng bào dân tộc ĐCBĐC đặc biệt khó khăn nhằm ổn định đời sống, phát triển sản xuất, tăng thu nhập để từng bước xoá đói giảm nghèo (tại các tỉnh khảo sát Bắc Cạn, Lào Cai, Gia Lai, Kon Tum).
- Khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư tạo điều kiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng, xoá bỏ cây thuốc phiện (chương trình 06/CP về phòng chống ma tuý), đưa giống cây trồng mới thay thế, trước mắt cải tạo vườn tạp và dần chuyển sang kinh tế hàng hoá (tại Lào Cai, Cao Bằng).
- Các dự án nâng cao năng lực cán bộ xoá đói giảm nghèo và cán bộ các xã nghèo (tại Hoà Bình, Đăk Lăk, Bắc Cạn, Lào Cai, Cao Bằng, Kon Tum)
- Các dự án hỗ trợ sản xuất, phát triển ngành nghề, dự án hỗ trợ về giáo dục, y tế các xã nghèo (tại Hoà Bình, Đăk Lăk, Bắc Cạn, Lào Cai, Cao Bằng, Kon Tum)
- Các chính sách về đất đai, chính sách đầu tư và tín dụng, chính sách hưởng lợi và tiêu thụ sản phẩm, chính sách thuế (miễn hoặc giảm thuế), chính sách khoa học công nghệ và đầu tư nước ngoài (tại Lào Cai, Cao Bằng, Hoà Bình).

Hiện nay, các chính sách về đầu tư nước ngoài đến các vùng cán bộ khó khăn KTM, ĐCBĐC hoặc ổn định dân biên giới còn chưa nhiều nhưng Nhà nước cũng đã ưu tiên cho những nơi đó, chẳng hạn: lĩnh

vực công nghệ chế biến thực phẩm, hoa quả, phát triển kinh tế cửa khẩu và đặc biệt là mở mang hệ thống giao thông tới các vùng biên giới. Đặc biệt ở Lào Cai đã có hàng chục dự án đầu tư của nước ngoài với tổng số vốn 35,7 triệu USD đầu tư cho tỉnh biên giới này. Tại điểm khảo sát ở Cao Bằng, khu kinh tế thương mại Hùng Quốc đã được thành lập với những ưu đãi lớn của Chính phủ nhằm phát triển thương mại vùng biên qua các cửa khẩu với Trung quốc.

- Đưa tiến bộ khoa học công nghệ vào miền núi, vùng có điểm ĐCĐC, đổi mới việc tuyển chọn và đào tạo cho con em đồng bào dân tộc (hệ thống các trường phổ thông dân tộc nội trú, chính sách cử tuyển con em dân tộc vào các trường kỹ thuật, cao đẳng, đại học như Đăk Lăk, Hoà Bình...) nhằm đào tạo cán bộ dân tộc đáp ứng yêu cầu trước mắt và tạo nguồn lâu dài.

- Chính sách, chế độ lương, trợ cấp cho cán bộ xã thôn, già làng, trưởng bản, công nhân viên chức công tác ở miền núi. Đặc biệt, ở Gia Lai gần đây đã có quy định chính sách cử cán bộ xuống tận các vùng KTM, ĐCĐC, vùng biên giới công tác từ 2-3 năm để hỗ trợ cộng đồng phát triển, trong đó ưu tiên các thôn bản đặc biệt khó khăn.

b) Về tác động và hiệu quả của hệ thống chính sách trực tiếp, gián tiếp đã và đang thực hiện ở địa phương:

Đa số cán bộ lãnh đạo chủ chốt ở địa phương cho rằng: Các chính sách đã được áp dụng ở địa phương là phù hợp với nguyện vọng và lợi ích của người dân ở các vùng KTM, ĐCĐC và ổn định dân biên giới; đặc biệt, phải kể đến tác động rất lớn

của các chính sách về y tế, giáo dục, trợ giá cước hàng hoá đến các vùng khó khăn (dầu hoả, muối iốt, hàng may mặc, gạo và các nhu yếu phẩm khác,...), hướng dẫn kỹ thuật sản xuất thông qua các hoạt động khuyến nông, lâm, ngư... trong chuyển đổi cơ cấu cây trồng theo hướng chuyên canh sản xuất hàng hoá; khuyến khích các mô hình kinh tế trang trại làm ăn có hiệu quả và đặc biệt là hoạt động tín dụng đã có tác dụng tích cực trong thời gian qua.

Các chương trình dự án di dân đã thực hiện việc hỗ trợ ngành nghề. Theo ý kiến đánh giá của các cán bộ quản lý, trong những chính sách này còm hàm chứa phần hỗ trợ mang tính chất bao cấp như chính sách hỗ trợ 400 triệu đồng/xã nhằm cải thiện cơ sở hạ tầng (hỗ trợ nước, trạm y tế, đường đi, điện lưới, trường học...) cho xã nghèo phát triển kinh tế-xã hội. Bên cạnh đó còn chưa có những chính sách thật phù hợp như bao tiêu sản phẩm kèm trợ giá, trợ cước cho vùng đặc biệt khó khăn để đưa sản phẩm hàng hoá ra khỏi địa bàn (ví dụ: cây dứa, vải thiều, sản phẩm nuôi trồng thuỷ sản, cà phê, tiêu...) mà mới chỉ có trợ cước, trợ giá hàng hoá đưa vào địa bàn nhằm giúp người dân đỡ khó khăn trong sản xuất và đời sống. Vì vậy, kinh tế ở những vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG chưa thể phát triển mạnh và vững chắc.

Cần hoàn thiện hơn nữa một số vấn đề trong các chính sách như chưa triệt để và đồng bộ trong giao đất, giao rừng để

người dân yên tâm đầu tư, sản xuất; chính sách đầu tư tín dụng đôi chỗ thể hiện giàn trại, không kịp thời, thiếu tính đồng bộ và không giải quyết dứt điểm; thủ tục tín dụng còn quá phức tạp và khó khăn, nhiều người dân tuy nghèo nhưng khó tiếp cận được vốn tín dụng. Mặt khác, cũng cần hoàn thiện hơn nữa chính sách tạo vốn hỗ trợ cho người di dân KTM, ĐCDC, ổn định dân biên giới, hiện tại còn quá thấp, không đủ để người dân lo liệu, trang trải chi phí di dời, đặc biệt đối với vùng núi sâu, vùng ven biển và các hải đảo, vùng biên giới còn hoang hóa... Cho đến thời điểm hiện tại việc áp dụng hình thức cho vay vốn hỗ trợ sản xuất trong chương trình hỗ trợ vùng đặc biệt khó khăn ở các vùng KTM, ĐCDC, ổn định dân biên giới rất khó thực hiện theo thông tư số 33/1999/TT-BCT (29/3/1999) của Bộ Tài chính hướng dẫn việc quản lý, cấp phát kinh phí sự nghiệp của chương trình quốc gia về xoá đói giảm nghèo.

c) *Về hiệu quả của các chính sách*, theo các nhà quản lý địa phương đánh giá, được thể hiện ở các mặt sau:

- Đã hình thành các khu dân cư theo mô hình DCDC đa dạng có tính chất cộng đồng, bao gồm mô hình ĐCDC tại chỗ, mô hình ĐCDC kết hợp giữa nhân dân sở tại với các cơ sở sản xuất quốc doanh, nông lâm trường; mô hình ĐCDC ổn định dân cư biên giới xen ghép giữa đồng bào miền xuôi đi KTM và cư dân bản địa... Đó là mô hình ĐCDC có hiệu quả, phát huy được sức mạnh tổng hợp và huy động được nguồn nội lực trong dân.

- Đã hình thành các khu dân cư mới tại các trung tâm cụm xã, thị tứ xung quanh các vùng chuyên canh sản xuất (Đăk lăk, Gia Lai,...) tạo khả năng đáp ứng ngày càng tốt hơn về nguyên liệu cho công nghiệp cũng như sản phẩm hàng hoá, đa dạng cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu, góp phần nâng cao chất lượng đời sống của cộng đồng dân cư.

- Mức sống của đa số cộng đồng dân cư ở các vùng KTM, DCDC và biên giới đã được ổn định, có phần được nâng lên, tỷ lệ đói nghèo chung ở các vùng DCDC và biên giới đã được ổn định, có phần được nâng lên, tỷ lệ đói nghèo chung ở các vùng khó khăn trước đây 70-80% (năm 1995), nay còn 35-37% (năm 2000). Sản lượng lương thực bình quân ở điểm khảo sát xã Bờ-Y, huyện Ngọc Hồi là 140-160kg/người/năm nay tăng lên là 270-350kg/người/năm. Nếu so với nhiều vùng ở miền xuôi, tỷ lệ đói nghèo còn cao, bình quân lương thực tính theo đầu người vẫn còn thấp, nhưng đã phần nào chủ động được lương thực.

- Công tác bảo vệ sức khoẻ cộng đồng đã được chú trọng và phòng ngừa bệnh tật có hiệu quả, đã ngăn chặn được dịch sốt rét, thương hàn, ỉa chảy, bệnh bướu cổ đã bị đẩy lùi. Có thể nói đây là thành tựu rất lớn trong hoạt động chăm sóc y tế cộng đồng ở các vùng KTM, DCDC và biên giới. Điều đặc biệt là người dân đã quen dần với việc khám chữa bệnh khi ốm đau thay vì cúng bái như trước đây.

- Tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi đến trường tăng dần lên, đã chính sách nhiều con em đồng bào các dân tộc thiểu số vào các trường công nhân kỹ thuật, dạy nghề, trung học, cao đẳng và đại học. Đây là tiền đề tốt để đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ kỹ thuật, quản lý kinh tế cho đội ngũ cán bộ địa phương lâu dài, tạo nguồn nhân lực cho những bước phát triển tiếp theo.

- Các cơ sở hạ tầng cơ bản đã và đang bắt đầu được xây dựng tới các vùng hẻo lánh, khó khăn nhất theo thứ tự ưu tiên từ các dự án bằng nguồn vốn ngân sách của Nhà nước, kết hợp với các chương trình hỗ trợ của các tổ chức quốc tế.

Tóm lại, ý kiến của hầu hết các chuyên viên, các nhà quản lý đều nhận xét rằng các chính sách di dân đã phát huy tác dụng tích cực, bước đầu đem lại hiệu quả nhất định ở vùng tiếp nhận dân. Tuy hiệu quả chưa thật cao, song đã tạo thế ổn định cho nhân dân trong vùng KTM, ĐCDC và biên giới từng bước xác lập phương thức sản xuất mới, tạo tiền đề cho phát triển kinh tế - xã hội trong tương lai.

Để có những giải pháp tiếp tục hoàn thiện chính sách, kết quả nghiên cứu này đã tổng hợp từ ý kiến các chuyên viên, quản lý ở địa phương *những vấn đề này sinh chủ yếu sau đây:*

- Tác động của chính sách KTM, ĐCDC và ổn định dân biên giới được thể hiện ở kết quả thực hiện lồng ghép các chương trình dự án. Các nhà lãnh đạo địa phương đều cho rằng, hiện nay ở các địa phương có nhiều chính sách cùng thực thi

một lúc, cho dù đó là các dự án độc lập hay dự án hỗ trợ cho sự phát triển cộng đồng. Vì thế trong quá trình lồng ghép phải xác định phương pháp, bước đi phù hợp thì mới có tác dụng tốt hơn. Sự lồng ghép đó phải bao gồm từ lồng ghép mục tiêu, nội dung, giải pháp và cuối cùng phải lồng ghép cả nguồn lực và tổ chức thực hiện các chương trình và dự án.

- Thực tiễn cho thấy, công tác ĐCĐC, di dân xây dựng vùng KTM và ổn định dân cư biên giới đã góp phần hình thành và nâng cao nhận thức về kinh tế – xã hội của cả cộng đồng. Vì vậy, rất cần xác định các bước đi phù hợp như chuyển đổi phương thức sản xuất từ sản xuất nương, rẫy sang khai hoang làm ruộng nước, xác định cơ cấu cây trồng mới, phát triển và duy trì vốn rừng thông qua khoanh nuôi bảo vệ và trồng rừng, đặc biệt đưa dần công đồng hướng tới xác định đúng phương hướng sản xuất phù hợp với đặc điểm của địa phương. Các vấn đề trên nhiều chính sách còn chưa đề cập tới một cách đầy đủ và linh hoạt.

- Hiện nay trên thực tế đã hình thành nhiều trung tâm cụm xã, các vùng chuyên canh sản xuất hàng hoá vẫn lấy kinh tế hộ gia đình làm chủ đạo, có nơi đã vươn lên có hình thức trang trại hoặc có nơi trở thành các trung tâm tiểu thủ công nghiệp phát triển, tạo ra các điểm động lực thúc đẩy phát triển kinh tế cho cả vùng, xoá dần khoảng cách về sự phát triển giữa các vùng. Tuy vậy, hiện nay vẫn chưa có chính sách cụ thể khuyến khích các

nguồn đầu tư từ đô thị về nông thôn như nhiều nước đã làm như Trung Quốc, Đài Loan, Thái Lan, Hàn Quốc... nhằm đưa vùng sâu, vùng xa có những bước phát triển mới. Trong các chính sách của ta hiện nay tuy cũng có những điểm mới ở những phần, những mục xen lẫn trong các chính sách đã ban hành nhưng cũng chính vì thế việc thực thi đầu tư này còn chưa mang lại hiệu quả rõ nét.

- Việc ổn định dân biên giới, DCĐC và KTM ở các địa bàn khó khăn đã tạo ra những điều kiện thuận lợi đảm bảo an ninh chính trị, giữ vững an ninh quốc phòng, củng cố thêm lòng tin của cộng đồng dân cư vào chế độ chính trị ở nước ta. Tuy nhiên, cho đến nay các vùng này vẫn là những địa bàn khó khăn nhất, cần phải có chính sách hỗ trợ đặc biệt của Nhà nước.

Qua hai nội dung được đề cập ở trên ta có thể thấy, tại Kon Tum là nơi có tỷ lệ người trả lời đã nhận được những trợ giúp ban đầu để ổn định cuộc sống ở nơi mới là thấp nhất so với các tỉnh khảo sát khác. Ngược lại, Lào Cai là nơi có tỷ lệ người dân trả lời đã nhận được trợ giúp này ở mức cao nhất, tiếp đến là các tỉnh Bắc Cạn, Cao Bằng. Tại Đăk Lăk, nơi có tỷ lệ người trả lời đã nhận được trợ giúp về lương thực trong những ngày đầu ở mức khá cao, song lại có tỷ lệ người trả lời đã nhận được kinh phí hỗ trợ xây dựng nhà cửa ở mức thấp nhất.

*** Các nội dung thuộc nhóm chính sách gián tiếp:**

ở những nội dung thuộc nhóm chính sách gián tiếp, các vấn đề được đề cập tới là điều kiện về hạ tầng cơ sở (điện, đường, trường, trạm), chính sách giao đất giao rừng, các chính sách phục vụ phát triển sản xuất... và đối tượng dân di cư ở đây cũng được chia thành 2 loại: Di dân kinh tế mới và định canh định cư. Kết quả thu được như sau:

+ *Về hạ tầng cơ sở:* kết quả điều tra cho thấy việc triển khai các hoạt động này với đối tượng là đất nước KTM diễn ra khá tốt. Tỷ lệ người dân cho biết khi họ tới cùng KTM thì họ có thấy hệ thống *điện, đường, trường, trạm* đã và đang được triển khai lần lượt là: 71,8%, 81,9% và 83,5%. Ngoài ra, việc cải tạo, xây dựng hệ thống nước sạch phục vụ cho sinh hoạt hàng ngày của người dân vùng KTM cũng rất được quan tâm (tỷ lệ người dân vùng KTM được cung cấp nguồn nước sạch chiếm 65,4%)

+ *Về các hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất:* số liệu thu thập được cho thấy mặc dù mục tiêu quan trọng nhất của chương trình di dân và di chuyển lao động là có điều kiện để phát triển sản xuất, song dường như việc thực hiện các chính sách này lại chưa được các cơ quan, đơn vị hữu quan quan tâm đúng mức. Đối với đối tượng là dân định canh định cư, các hoạt động triển khai chính sách này đều chưa đáng kể; trong khi đó, đối với dân kinh tế mới thì tỷ lệ các chính sách được triển khai

mà nội dung dân biết đến còn quá thấp. Cụ thể tỷ lệ người trả lời có nhận thấy việc thực hiện chính sách khuyến khích mở mang dịch vụ chỉ là 3,2%, phát triển kinh tế trang trại: 15,2%, phát triển chế biến nông lâm sản: 3,8%, mở rộng qui mô các hoạt động sản xuất: 19,5%, mở mang các khu chuyên canh cây công nghiệp: 23,7%...

Kết quả trên hoàn toàn phù hợp với thực tế bởi hiện nay chỉ có một cơ quan gần gũi nhất và trực tiếp tiếp xúc với người dân di cư đó là Chi cục Định canh Định cư và Kinh tế mới ở địa phương, mà chức năng chính là sự lồng ghép chương trình di dân với các chương trình phát triển kinh tế xã hội, cũng như sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan hữu quan vẫn còn chưa được quan tâm đúng mức.

6. Mối quan hệ giữa cơ chế quản lý và tổ chức di dân:

Trong quá trình khảo sát, các đối tượng được chọn là những người di dân theo chính sách KTM, định canh định cư và ổn định dân cư biên giới. Việc lựa chọn mẫu khảo sát được thực hiện nhằm đảm bảo tính đa dạng cho các loại hình và chính sách di dân. Kết Trong quá trình tổ chức thực hiện, có một số vấn đề phát sinh đối với các loại hình di dân nói trên. Trong đó, hai đối tượng KTM và ĐCDC đều từ nơi ở cũ chuyển tới sống trong các vùng dự án kinh tế mới.

a) Về chính sách hỗ trợ lương thực - kinh phí:

Qua khảo sát thực tế cho thấy, hàng năm, các tỉnh có người dân di chuyển (nơi đi) đã tiến hành tổ chức di chuyển hàng loạt, đồng thời các tỉnh nơi tiếp nhận người dân đến sinh sống (nơi đến) cũng tiến hành việc tiếp nhận hàng loạt, theo đúng chỉ tiêu đề ra. Đối với mỗi hộ gia đình di chuyển khỏi nơi ở cũ để đến nơi ở mới thì chính quyền địa phương nơi đi (vùng xuất cư) sẽ được nhận một khoản tiền là 400.000đ/hộ và chính quyền ở nơi người dân chuyển đến (vùng nhập cư) được nhận 700.000đ/hộ (theo thông tư 07/LĐ-TBXH quy định).

Còn bản thân hộ gia đình, tùy thuộc là đối tượng của KTM, ĐCDC hoặc ÔĐBG và tùy theo cự ly di chuyển, mà nhận được những khoản tiền hỗ trợ ban đầu khác nhau. Tuy vậy, số kinh phí trợ cấp theo quy định không phải lúc nào cũng được cấp phát kịp thời. Ví dụ ở vùng dự án ở huyện Sa Thầy (Kon Tum) trong tổng số 300 hộ dân KTM thì mới chỉ có 46 hộ nhận được đủ số tiền cấp phát theo chế độ. Ngay cả bản thân 46 hộ gia đình đã được nhận đủ số kinh phí hỗ trợ cũng phải chờ đợi trong một thời gian tương đối dài tính từ khi họ chuyển đến nơi ở hiện tại. Ngoài ra có rất nhiều hộ dân thuộc đối tượng giàn dân, nhưng thực tế họ lại không được nhận số tiền hỗ trợ theo quy định vì lý do duy nhất là họ không có sổ hộ khẩu. Điều này gây ra những khó khăn không nhỏ cho người dân trong việc ổn định cuộc sống trong thời gian đầu, chưa kể đến phát triển sản xuất.

b) Về chính sách vay vốn:

Mặc dù Chính phủ đã có nhiều văn bản, chính sách quy định về việc cho người dân KTM vay vốn từ ngân hàng và các tổ chức tín dụng, song, số đối tượng được vay vốn còn rất ít trong khi nhu cầu vay vốn của họ khá lớn. Nguyên nhân chủ yếu là do họ chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâu dài để thế chấp (tuy đã có chính sách cho người dân vay vốn theo dạng này). Sở dĩ họ bị chậm trễ trong việc được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là do công tác cấp sổ hộ khẩu tại nơi ở mới bị chậm trễ, kéo dài. Bên cạnh đó, mức vay và thời hạn vay vẫn còn chưa thật phù hợp với hoàn cảnh của họ.

Song để làm được điều này thì họ cần phải đầu tư rất nhiều lao động và vốn, sau đó để bắt đầu công việc gieo trồng (trồng lúa) họ lại cần tới một khoản vốn đầu tư ban đầu cho một công đất vào khoảng 200 ngàn đồng (cho các khâu làm đất, cây giống, phân bón thuốc trừ sâu...). Như vậy, ngay từ khi mới đến vùng đất mới, các hộ gia đình đã cần một khoản vốn đầu tư vào khoảng 6 triệu đồng và sau 3 năm thì mới có thể thu hoạch được sản phẩm trên diện tích đất được cấp. Trong khi đó mức kinh phí mà Nhà nước hỗ trợ tối đa cho họ cũng chỉ là 3.890.000 đồng (theo thông tư 07/LĐ-TBXH), số tiền này họ chủ yếu chi dùng vào việc di chuyển tới nơi ở mới cũng như chi cho các nhu cầu sinh hoạt hàng ngày của hộ gia đình (với quy mô nhân khẩu trung bình là 4.47 người/hộ).

Đó là mức quá tối thiểu trong khoảng thời gian đầu, họ không thể có tiền để đầu tư cho các hoạt động sản xuất kinh doanh. Chính vì vậy mà họ rất cần có một cơ chế cho vay vốn “thoáng” hơn nữa, mức vay, thời hạn vay và lãi suất phù hợp hơn nữa với thực trạng của họ; và có một điều khẳng định nữa là chỉ có Nhà nước (qua hệ thống ngân hàng và các tổ chức tài chính, tín dụng) mới có thể cung cấp cho người dân KTM những khoản vốn vay phù hợp đó.

c) Về hạ tầng cơ sở:

Rất nhiều vùng dự án KTM-ĐCDC nằm trong những vùng khó khăn, miền núi, vùng sâu, vùng xa hoặc hải đảo còn thiếu và yếu kém về hệ thống cơ sở hạ tầng. Nhiều khu dân cư hệ thống đường bộ, điện, nước sạch hoàn toàn không có đến thôn bản. Trường học lại cách điểm dân cư gần nhất cũng vào khoảng 4km, do vậy, đời sống vật chất cũng như tinh thần của người dân nơi đây gặp rất nhiều khó khăn.

d) Về các hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, phát triển sản xuất

Kết quả khảo sát cho thấy đại đa số người dân khi được hỏi tới vấn đề này đều bày tỏ những nỗi bức xúc của họ. Người dân thực hiện sản xuất nông nghiệp theo phương thức truyền thống, với những kiến thức về kỹ thuật gieo trồng, chăm bón nghèo nàn mà tự bản thân họ có được. Trong khi đó họ lại không có được sự giúp đỡ và tư vấn về cách thức làm ăn. Thực

tế rất nhiều hộ dân sau khi tới nơi ở mới phải kiếm sống bằng đủ mọi nghề như: đánh bắt cá, chặt củi để đem bán, rồi sau đó mới có tiền để mua sắm các vật dụng phục vụ cho nhu cầu cuộc sống hàng ngày. Tuy nhiên, cách kiếm sống này lại không ổn định nếu như không muốn nói là rất bấp bênh.

e) Các khó khăn khác:

Ngoài những vấn đề nêu trên, bản thân người dân KTM thường như còn bị phân biệt đối xử so với dân sở tại. Mỗi khi có sự việc xảy ra giữa người dân KTM và dân sở tại mà cần tới sự can thiệp của chính quyền thì bao giờ người dân KTM cũng phải chịu thiệt thòi. Ví dụ, sau đợt lũ lụt năm 1999, Ủy ban nhân dân tỉnh Gia Lai có thực hiện việc cung cấp giống lúa mới cho bà con để tiến hành gieo trồng lại. Các xã nhận có số lượng lúa giống căn cứ theo số lượng người và diện tích đất canh tác hiện có của xã. Nhưng có xã, có khu dân cư KTM lại không tính tới số lượng dân KTM này vào tổng số dân của xã mình. Kết quả là người dân KTM không có lúa giống để gieo trồng, hoặc phải bỏ tiền mua.

7. Một số kiến nghị của người dân về chính sách di dân

Trải qua một thời gian tương đối dài, đến nay các chính sách di dân KTM, DCDC đã từng bước đi vào cuộc sống. Tuy nhiên, do tình hình thực tế luôn luôn thay đổi, việc sửa đổi bổ sung các chính sách là điều vô cùng cần thiết. Cuộc khảo sát đã thu thập được những thông tin liên quan đến kiến nghị của

người dân ở 7 tỉnh, trong đó nhấn mạnh đến một số chiêu cành cắn sửa đổi về chính sách, xuất phát từ đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống.

Số liệu trong Biểu 4.8 dưới đây cho thấy đa số các ý kiến tập trung vào kiến nghị sửa đổi chính sách vay vốn (tỷ lệ 63,7%), tiếp theo đó là chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng tại các khu KTM và ĐCĐC thuộc vùng dự án (tỷ lệ 25,7%). Điều này phản ánh thực tế rằng: hiện tại người dân di cư rất cần tới những trợ giúp cơ bản để họ có thể ổn định và phát triển cuộc sống cũng như có đủ vốn để phát triển sản xuất, tăng thu nhập.

Đã đến lúc chính sác cần căn cứ vào các điều kiện và khả năng về nguồn lực để tập trung vào việc chuẩn bị tốt hơn điều kiện tại các vùng dự án, điểm dự án (tuy số lượng có thể ít hơn) trước khi dân chuyển đến. Tiếp theo là các chính sách về thuỷ lợi, khuyến nông, khuyến lâm cũng được người dân đề cập tới (với tỷ lệ tương ứng lần lượt là 8,5% và 9,8%) cùng với chính sách đất đai (tỷ lệ 3,59%). Đây là những chính sách liên quan trực tiếp tới các hoạt động sản xuất của người dân.

Cuối cùng là các chính sách về giáo dục và các dịch vụ xã hội. Qua các kiến nghị trên, ta có thể thấy được một thực trạng là người dân KTM hiện giờ đang cần nhất là các trợ giúp nhằm ổn định cuộc sống, sau đó là công việc sản xuất kinh doanh và cuối

cùng mới là các vấn đề giáo dục - đào tạo và nhu cầu tiếp cận các dịch vụ xã hội.

Thông qua những nhận thức và chỉ đạo điều hành, thực hiện của các nhà quản lý, lãnh đạo địa phương và người dân di cư theo ba chương trình di dân có sự hỗ trợ của nhà nước là KTM, ĐCDC và ổn định dân cư biên giới, chúng ta không chỉ nhận thấy những mặt được của các chính sách mà còn nhận ra một số vấn đề cần lưu ý trong quá trình thực hiện chính sách tại địa phương và trong quá trình triển khai thực hiện.

Biểu 4.8 Kiến nghị của người dân về việc sửa đổi bổ sung các chính sách chia theo tỉnh khảo sát

(Đơn vị: %)

Hỗ trợ chính sách về	Chung	Hoà Bình	Lào Cai	Bắc Cản	Cao Bằng	Đăk Lắc	Gia Lai	Kon Tum
Hạ tầng cơ sở	25,7	3,3	37,1	34,6	29,5	46,34	25,3	4,3
Vay vốn	63,7	96,8	38,3	79,1	73,2	37,9	65,6	57,3

189 | VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DI DÂN....

Khuyến nông	9,8	4,2	9,5	18,7	3,7	2,1	13,7	16,9
Thuỷ lợi	9,5	3,6	32,6	8,4	7,6	5,7	1,1	0,3
Đất đai	3,6	0,1	0,5	0,4	8,2	13,4	1,4	1,1
Bao tiêu sản phẩm	2,3	0,5	2,4	3,1	0,1	1,0	10,7	0,8
Trao đổi hàng hoá	0,7	0,4	0,2	1,6	0,1	0,4	1,4	0,4
Giáo dục	3,1	0,6	14,1	1,9	4,5	0,4	0,2	0,1
Dịch vụ xã hội	1,2	0,2	0,7	1,1	2,2	3,5	0,1	0,1

Nguồn: Khảo sát Chính sách di dân miền núi

Đây là những cơ sở thực tiễn giúp cho việc xem xét, bổ sung sửa đổi chính sách di dân mới trong thời gian tới.

8. Những vấn đề đặt ra đối với chính sách di dân

Mặt được

Nói chung, các chính sách di dân KTM, ĐCDC, ÔDBG,... đã quán triệt, cụ thể hoá và từng bước đưa vào cuộc sống các chủ trương, đường lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Đảng nói chung, chính sách di dân nói riêng, phù hợp với từng thời kỳ, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân, nên đã mang lại những kết quả to lớn trên tất cả lĩnh vực, nhất là lĩnh vực KTM. Nhìn tổng thể và trong một quá trình lâu dài, chính sách di dân đã đạt được các mục tiêu chủ yếu đề ra cho cả 4 lĩnh vực phù hợp với từng thời kỳ phát triển của đất nước. Chính sách đó đã đóng vai trò quyết định trong việc giàn dân, giảm sức ép về việc làm và nhu cầu đất canh tác theo đầu người ở vùng xuất cư đât chật, người đông, giúp ĐCDC khai hoang, phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng nhập cư, đặc biệt là ở những vùng chuyên canh cây công nghiệp, góp phần ổn định chính trị, tăng cường củng cố an ninh quốc phòng, bảo vệ chủ quyền biên giới quốc gia. Chính sách di dân từng bước đã được điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện cho phù hợp với tình hình thay đổi và yêu cầu mới trong từng thời kỳ nên phản ánh sát hơn quy luật khách quan của di dân, mang lại hiệu quả, giảm được bao cấp và tăng cường quản lý nhà nước về sự nghiệp di dân.

Sự nghiệp di dân đã phân bố lại dân cư trên 6,5 triệu người từ các vùng đồng bằng đât chật người đông lên phát triển kinh

191 | VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DI DÂN.....

tế – xã hội các vùng đất hoang hoá khu vực miền núi đã khai hoang đưa vào sản xuất nông nghiệp gần 1 triệu ha, giải quyết việc làm cho hàng triệu lao động; đã ĐCDC hơn 1 triệu đồng bào dân tộc thiểu số sống du canh, du cư và ổn định hàng chục vạn dân ở các vùng biên giới, kết hợp phát triển kinh tế với quốc phòng, bảo vệ, khoanh nuôi hàng triệu ha rừng, phủ xanh hàng chục vạn ha đất trống, đồi núi trọc, nâng đáng kể tỷ lệ rừng được che phủ, giảm xói mòn đất đai và góp phần quan trọng bảo vệ môi trường.

Chính sách di dân đã góp phần quan trọng vào chuyển dịch cơ cấu kinh tế và lao động trên cơ sở thâm canh nông, lâm, ngư nghiệp; phát triển ngành nghề, chuyên canh cây công nghiệp tập trung ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ... (cà phê, cao su, hạt tiêu, điêu, dâu tằm...), là những mặt hàng chủ lực cho xuất khẩu, đã xuất hiện nhiều mô hình làm ăn có hiệu quả ở các vùng KTM, nhất là mô hình trang trại hộ gia đình.

Dời sống của người dân vùng KTM, ĐCDC và biên giới được ổn định và có phần cải thiện hơn ở vùng xuất cư. Đặc biệt là mọi người đều có đủ đất canh tác, giải quyết được vấn đề lương thực, một bộ phận đáng kể mua thêm được đất để sản xuất hàng hoá, mua sắm được các tài sản có giá trị (xe máy, ti vi...) được tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục, nước sạch, kế hoạch hoá gia đình...) đời sống văn hoá ngày càng phong phú, có thể nói rằng chính sách di dân (trên cả 3 lĩnh vực) đã góp phần tích cực vào sự nghiệp XDGN và phát triển kinh tế

ở các vùng khó khăn, vùng sâu, biên giới, đồng bào dân tộc thiểu số, cụ thể là:

- Kết quả khảo sát đã xác nhận số dân di cư đến vùng KTM, ĐCĐC, ÔĐBG đã hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng, nhất là di dân theo dự án, chủ yếu tập trung vào khai hoang, làm nông nghiệp, phát triển cây công nghiệp và trồng rừng; thời gian đến càng lâu thì sự hoà nhập cộng đồng càng vững chắc hơn; hệ số trụ lại khá cao. Tuyệt đại đa số người di dân (96%) yên tâm làm ăn sinh sống lâu dài tại nơi ở hiện nay.

- Tỷ lệ người di dân có việc làm khá cao, chiếm khoảng 96%, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số sống du canh cu cư nay được ĐCĐC đã có việc làm ổn định; cơ cấu việc làm đã có sự thay đổi quan trọng, chủ yếu là sản xuất nông nghiệp ở quy mô hộ gia đình, lao động làm trong ngành trồng cây công nghiệp và nuôi trồng thuỷ sản tăng lên 6,5 lần, làm dịch vụ tăng 3 lần, thay vì phá rừng làm nương rẫy như trước đây.

- Đời sống của các hộ gia đình di dân được ổn định và có phần được cải thiện; số hộ có mức sống trung bình tăng lên nhànhan từ 36,4% trước khi chuyển cư lên 49,5% sau khi chuyển cư; tỷ lệ hộ nghèo và cực nghèo đã giảm đáng kể tương ứng từ 32,5% xuống còn 27,5% (hộ nghèo) và từ 23,4% xuống còn 16,7% (hộ cực.nghèo).

193 | VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DI DÂN.....

- Người dân di cư được tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục, nước sạch, kế hoạch hoá gia đình...) và văn hoá (truyền hình, phát thanh, lễ hội...) so với nơi ở trước đây.

Có thể nói chính sách di dân KTM, ĐCDC, ÔĐBC đã mang lại những lợi ích không những đối với người di cư, mà còn cả đối với đồng bào các dân tộc thiểu số sở tại thông qua việc phát triển các trung tâm cụm, xã, hình thành huyện, thị và xã mới, xây dựng các cơ sở hạ tầng như điện, đường, trường trạm y tế, chợ, nước sạch,v.v... Phát triển cộng đồng, thực hiện tốt chính sách đại đoàn kết dân tộc của Đảng, đặc biệt là chính sách dân tộc thiểu số là một trong những thành công lớn của chính sách di dân thời gian qua.

Các số liệu sau đây cho thấy điều đó:

- 81,9% đối tượng điều tra trả lời hệ thống giao thông vùng định cư được cải thiện rõ rệt.
- Gần 42% trả lời vùng định cư có hệ thống điện lưới quốc gia.
- Tỷ lệ dân được dùng nước sạch sau khi có dự án khoảng 37,2% (so với tỷ lệ 43% người dân nông thôn được dùng nước sạch trên phạm vi cả nước hiện nay)
- 83,3% người được điều tra trả lời cơ sở y tế đã được cải thiện rõ rệt. Trong đó, năng lực khám, chữa bệnh ở mức trung bình chiếm khoảng 67%; ở mức tốt khoảng 25%.

- Xấp xỉ 100% trả lời cơ sở giáo dục, đào tạo ở các vùng dự án được cải thiện rõ rệt. Tỷ lệ học sinh đến trường sau khi có dự án tăng lên 72,2%.
- Các dịch vụ xã hội khác cũng có nhiều tiến bộ, 70,3 trả lời có trạm bưu điện, nhà văn hóa xã ở các vùng dự án.
- Trật tự an ninh xã hội ở vùng dự án được đảm bảo, 77,6% trả lời không có tệ nạn xã hội ở địa phương có dự án.

Mặt chưa được

ở tầm vĩ mô, Nhà nước vẫn chưa có một chiến lược, quy hoạch tổng thể và hệ thống chính sách đồng bộ về di dân xây dựng các vùng KTM, ĐCDC, ổn định dân cư biên giới. Đây là vấn đề rất lớn vừa có ý nghĩa kinh tế, vừa có ý nghĩa chính trị và xã hội sâu sắc. Cho đến nay, để phát triển, chúng ta vẫn phải tiếp tục phân bổ lại hàng triệu lao động và dân cư giữa các vùng để khai thác tiềm năng các vùng đất nước, đặc biệt là các vùng còn tiềm năng phát triển nông nghiệp hàng hoá, cây công nghiệp tập trung cho xuất khẩu, chăm sóc, bảo vệ và phát triển vốn rừng, khai thác các đảo... cùng còn hàng triệu đồng bào dân tộc sống du canh, du cư tiếp tục ĐCDC; vùng biên giới trải dài hàng nghìn km² cần phải đưa dân đến để bám trụ lâu dài, giữ vững biên cương của Tổ quốc. Rõ ràng, di dân phải được đặt trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của đất nước thời kỳ 2001 – 2010.

Chính sách di dân có tổ chức vừa qua (cho cả 3 lĩnh vực) về thực chất vẫn là di dân nông thôn và nông nghiệp. Chính sách di dân này chỉ đáp ứng giai đoạn đầu của di dân. Trừ những vùng có điều kiện phát triển sản xuất chuyên canh cây lương thực, cây công nghiệp có giá trị xuất khẩu cao, đa số các vùng di dân còn lại, về cơ bản vẫn tiến hành sản xuất dựa trên cây, con có năng suất và giá trị kinh tế thấp, sản xuất tự cung, tự cấp là chủ yếu, hiệu quả sản xuất còn thấp và do đó đời sống của người di dân vẫn còn nhiều khó khăn. Khi đất nước chuyển sang phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thì chính sách di dân KTM, ĐCDC, ÔDBG phải được điều chỉnh mục tiêu hướng vào sử dụng hợp lý và hiệu quả nhất của mọi nguồn lực, tài nguyên của đất nước để phát triển kinh tế - xã hội của các vùng trên cơ sở tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập, nhanh chóng đưa các vùng khó khăn ngày càng phát triển, người dân di cư có điều kiện thoát nghèo vươn lên làm giàu, bảo vệ môi trường, kết hợp bảo vệ vững chắc biên giới, hải đảo của Tổ quốc.

Chính sách di dân bao gồm các chính sách trực tiếp và gián tiếp. Mặc dù, thời gian qua các chính sách di dân này đã được liên tục bổ sung, thay đổi và hoàn chỉnh nhưng vẫn còn thiếu đồng bộ và luôn lạc hậu với thực tiễn. Các chính sách trực tiếp chưa đủ mức để hỗ trợ cho người dân di chuyển, sớm ổn định cuộc sống thời gian đầu và có điều kiện phát triển sản xuất. Các chính

sách gián tiếp chủ yếu là chưa đáp ứng được mức đầu tư xây dựng địa bàn tương xứng với mục tiêu di dân. Đặc biệt là chưa có chính sách quản lý lao động, phát triển nguồn nhân lực, đào tạo nghề và phát triển thị trường, kể cả thị trường lao động, ở các vùng dự án di dân...

Di dân là một chính sách lớn của Đảng và Nhà nước, phải có đầu tư lớn của Nhà nước, song cho đến nay công tác di dân KTM, ĐCDC, ÔĐBG vẫn do Nhà nước trực tiếp làm là chủ yếu và còn bao cấp khá nặng nề. Bởi vậy, cần phải đổi mới chính sách di dân theo hướng xoá bỏ dần tính bao cấp, thực hiện mạnh xã hội hoá và phát huy tối đa nội lực trong dân. Tuy nhiên bộ máy tổ chức và cán bộ quản lý sự nghiệp di dân xây dựng vùng KTM, ĐCDC, ÔĐBG còn bất cập, chỉ đạo vừa phân tán, thiếu thống nhất, vừa thiếu phân cấp cụ thể trong điều hành, tổ chức triển khai cụ thể; chưa chú trọng công tác điều tra, khảo sát, quy hoạch thiết kế dự án, địa bàn nhận dân; sự phối hợp giữa các ngành và địa phương chưa chặt chẽ, việc lồng ghép với các chương trình kinh tế - xã hội khác chưa đạt hiệu quả cao (XĐGN, việc làm và đào tạo nghề, phát triển kinh tế miền núi...).

Trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, dòng di dân tự phát xuất hiện và là một hiện tượng kinh tế - xã hội khó tránh khỏi, mang tính khách quan và phù hợp với quy luật của di dân. Xu hướng di dân tự phát nhất là di dân tự phát theo hướng Bắc- Nam, ngày càng

tăng. Những năm gần đây, di dân tự phát còn có cường độ mạnh và quy mô lớn hơn cả di dân có tổ chức. Di dân tự phát không chỉ có ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng, bắc Trung Bộ, mà còn có sự tham gia của cả đồng bào dân tộc thiểu số ở các tỉnh miền núi phía Bắc. Đây là một hiện tượng kinh tế - xã hội đáng quan tâm. Tuy nhiên, ở tầm vĩ mô, chính phủ chưa có chính sách phù hợp và kịp thời để quản lý, giám sát dòng di dân này; chính quyền địa phương các cấp, nơi có nhiều dân nhập cư tự phát, đều mong muốn hạn chế thông qua các biện pháp hành chính hơn là thông qua các chính sách kinh tế, nên thường tồn kén, ít hiệu quả và nhiều khi trái luật; còn người di cư tự phát thì chịu nhiều thiệt thòi. Cần sớm khắc phục tồn tại này mới có thể không lúng túng trong giải quyết tình huống cụ thể, nhất là được tình hình, hạn chế được tình trạng rừng bị tàn phá, đầm bảo trật tự, an toàn xã hội.

CHƯƠNG 5

Đổi mới chính sách di dân ở miền núi Việt Nam

Di dân là một quy luật khách quan phản ánh yêu cầu phát triển của đất nước. Do bản chất khách quan đó, chúng ta không thể ngăn cấm quá trình đó bằng các biện pháp hành chính. Trong giai đoạn trước đây, công tác quản lý dân cư tập trung nguồn lực vào mục tiêu giảm sinh, hạn chế quy mô dân số thông qua việc thực hiện tốt các biện pháp tránh thai. Cách tiếp cận đó không phù hợp đối với di dân vốn là quá trình phi sinh học, với bản chất kinh tế-xã hội. Công tác quản lý di dân phải đảm bảo quyền tự phát cư trú, tự phát di lại, tạo điều kiện cho người dân làm ăn sinh sống tốt hơn, góp phần thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân trước pháp luật. Đã có khá nhiều hội thảo, hội nghị của các cơ quan ban ngành bàn về việc đề xuất những biện pháp nhằm quản lý di dân. Vấn đề đặt ra hoàn toàn đúng, song câu hỏi cần giải đáp là quản lý như thế nào, với mục tiêu gì?

Trong thời gian qua, mô hình thí điểm cải cách hành chính, tinh giảm các thủ tục liên quan đến quản lý hộ tịch, hộ khẩu, đăng ký kinh doanh, thuê mướn sử dụng lao động, v.v.. đã góp phần khơi dậy tiềm năng trong nhân dân, phát huy được nội lực sáng tạo của toàn thể xã hội, thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng. Song các chính sách di dân, đặc biệt đối với hình thái di chuyển tự phát, còn chưa theo kịp và đáp ứng được đòi hỏi đa dạng của đời sống thực tiễn trong giai đoạn phát triển mới. Các biện pháp chính sách được áp dụng vẫn chủ yếu mang tính tình thế, nhằm hạn chế di cư. Mặc dù một số địa phương đã rất nỗ lực trong việc ổn định cuộc sống của người dân nhập cư, song ở đó vẫn gặp khó khăn, lúng túng trong việc xử lý các vấn đề cụ thể. Tâm lý không muốn nhận dân từ nơi khác chuyển đến do đó là gánh nặng cho địa phương còn khá phổ biến ở cấp cơ sở, dẫn đến tình trạng trôi nổi của một nhóm di chuyển tự phát hiện nay. Chính sự hạn chế, ngăn cản nhập cư này là một trong những nguyên nhân làm trầm trọng thêm các ảnh hưởng tiêu cực của di cư.

Để có thể điều chỉnh thành công các dòng di dân, quản lý hiệu quả địa bàn dân cư, trước hết các ban ngành chức năng cần đổi mới quan điểm nhận thức về di dân và quản lý dân cư với phương châm phục vụ nhân dân ngày một tốt hơn. Bên cạnh đó cần tuyên truyền giáo dục trong nhân dân ý thức chấp hành pháp luật, xử lý nghiêm các vi phạm trật tự an toàn xã hội, lấn chiếm đất đai, phá rừng, gây ô nhiễm môi trường không phân

bíệt tình trạng di chuyển. Ngay ở cấp cơ sở, cần tăng cường năng lực quản lý dân cư với phương châm tạo điều kiện thuận lợi cho người di cư được ổn định cuộc sống và được thụ hưởng các dịch vụ xã hội, nhất là đối với người nghèo nhập cư. Yêu cầu trên đòi hỏi việc tăng cường hiệu quả phối kết hợp trong hoạt động của các cấp chính quyền, các ban ngành nhằm điều tiết quá trình dân số theo lợi ích chung của sự phát triển đất nước.

Chiến lược dân số quốc gia thời kỳ 2000-2010 đã nhấn mạnh tầm quan trọng của công tác quản lý dân cư, tạo môi trường pháp lý thuận lợi để khuyến khích người di chuyển đăng ký cư trú. Chiến lược đã coi đây là một giải pháp nhằm thực hiện mục tiêu của chiến lược. Thực tế, vấn đề đăng ký dân cư không có gì xa lạ với chúng ta. Suốt trong thời kỳ chiến tranh ác liệt kéo dài, hệ thống đăng ký hộ tịch, hộ khẩu đã phát huy tác dụng, góp phần bảo vệ trật tự an ninh xã hội. Tuy nhiên, hệ thống quản lý dân cư trong thời bao cấp đã tỏ ra không còn phù hợp với đất nước trong thời kỳ đổi mới. Hiện nay, ở nhiều xã/phường việc thực hiện đăng ký tạm trú cho người di cư chưa được miễn phí. Bộ máy hành chính cấp cơ sở vốn đã quá tải, bất hợp lý, lại yếu kém về năng lực chuyên môn không thể đảm nhận tốt chức năng đăng ký dân cư. Hệ thống các quy định văn bản về quản lý dân cư đã thiếu tính hướng dẫn, chồng chéo về nội dung, lại cục bộ nghiêng về lợi ích của cơ quan chủ quản, và do vậy đã không chú trọng đến quyền lợi người dân.

Đối với sự phát triển kinh tế-xã hội ở khu vực miền núi, cần có những chính sách đúng nhằm đảm bảo vững chắc cho sự ổn định xã hội và phát triển kinh tế ở khu vực này. Chính sách di dân là một bộ phận quan trọng góp phần tích cực trong giai đoạn phát triển mới của đất nước. Việc đổi mới chính sách di dân cần phải được xây dựng trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội được Nghị quyết Đại hội IX của Đảng đề ra, và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội theo mục tiêu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn.

Nhóm nghiên cứu, thông qua cuốn sách này, mong muốn đề xuất một số khuyến nghị về những vấn đề có tính định hướng đối với các chính sách di dân Kinh tế mới (KTM), Định canh định cư (ĐCDC), di dân ổn định biên giới, di dân tự phát, phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội ở các tỉnh miền núi Việt Nam trong thời kỳ 2001-2010.

- Chính sách di dân KTM, ĐCDC, ÔDBG thuộc nhóm chính sách phân bố lại dân cư, chuyển dịch cơ cấu lao động, giải quyết việc làm đã được Đảng và Nhà nước ta. Hệ thống chính sách này phải được coi là bộ phận của chiến lược phát triển kinh tế – xã hội bền vững và một cấu thành quan trọng trong mối quan hệ tổng hoà với các chính sách phát triển kinh tế-xã hội khác. Di dân không phải chỉ là để giãn dân và khai hoang, tức là tiếp cận từ yêu cầu đầu đi, mà di dân là để phát triển kinh tế – xã hội, khai thác tiềm năng các vùng đất nước và để

tăng cường bảo vệ biên giới, hải đảo, tức là tiếp cận từ yêu cầu đầu đến mà giải quyết yêu cầu đầu đi.

- Phải kết hợp chặt chẽ 3 lĩnh vực di dân KTM, ĐCDC, ÔĐBCG trong từng địa bàn, đối tượng, mục tiêu, nội dung và chính sách. Đặc biệt, trong khi khả năng ngân sách Nhà nước còn hạn hẹp, thì việc vận dụng tổng hợp các chính sách hỗ trợ cho người dân đến định cư và cho địa bàn sẽ tạo ra nguồn lực mạnh để nâng cao hiệu quả chính sách di dân. Đồng thời phải gắn các lĩnh vực này với các chính sách phát triển kinh tế – xã hội khác của Đảng và Nhà nước. Phải từ yêu cầu tăng cường bảo vệ biên giới, hải đảo, từ yêu cầu định canh định cư đồng bào dân tộc thiểu số, từ yêu cầu phát triển kinh tế – xã hội theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa mà có quy hoạch, kế hoạch và các dự án phát triển kinh tế – xã hội vùng, phát triển các trung tâm định cư tập trung và từ đó có quy hoạch và chính sách di dân thích hợp.
- Tiếp tục đổi mới chính sách di dân theo hướng di dân theo chương trình, dự án đã được quy hoạch tổng thể trên địa bàn nhận dân; vừa thực hiện.

Việc phân bố lại dân cư cần lưu ý:

- **Ưu tiên tập trung giải quyết vấn đề định canh định cư tại địa bàn.** Nếu ở nơi nào mà không còn hiện tượng du canh du cư thì cần cẩn cứ vào quỹ đất để có kế hoạch cụ thể khai

hoang phục hoá hoặc trồng rừng, bảo vệ rừng vừa làm tăng thu nhập vừa làm tăng quỹ đất sản xuất góp phần nâng cao mức sống chung của dân cư địa phương.

- Hết sức chú trọng tới những vùng, khu vực ở địa phương thường xuyên bị thiên tai như lở đất, bão, thuỷ triều (vùng ven biển), lũ quét, vùng có địa hình dốc, địa hình không thuận lợi cho việc giữ nước tự nhiên (vùng địa hình bị chia cắt và xói trôi trong mùa mưa) hoặc không có đất sản xuất mặc dù diện tích tự nhiên rất rộng (vùng có tập quán thả canh trong hốc đá)v.v... Tất cả các vùng đặc biệt này ở cả 3 vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG đều có. Cũng do tính chất khó khăn như vậy kinh phí trợ cấp không thể giữ ở mức 2-4 triệu đồng/hộ để làm nhà như trước đây nữa mà cần căn cứ vào điều kiện cụ thể của từng vùng mà quy định mức cụ thể, song nhìn chung cần nâng lên 7-8 triệu đồng/hộ thì mới phù hợp với tình hình thực tế.

Cần thực hiện tốt chính sách đất đai theo các hướng cơ bản sau đây:

Thứ nhất: Trên cơ sở quy hoạch, bố trí, sắp xếp lại dân cư, các địa phương cần hoàn thành dứt điểm việc quy hoạch lại đất đai để giao đất, giao rừng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ gia đình, cá nhân được định cư và đồng bào dân tộc sở tại sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp theo quy định hiện hành. Việc quy hoạch

205 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

lại đất đai phải đi đôi với tăng cường quản lý đất đai vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG, đồng thời ưu tiên dành quỹ đất đai giữa người dân đến định cư với đồng bào dân tộc thiểu số, các hộ thuộc diện nghèo đói, đồng bào dân tộc thiểu số còn du canh, du cư được miễn lệ phí giao đất.

Thứ hai: Qui định mức hạn điểm tối thiểu cho các hộ gia đình làm nông, lâm nghiệp ổn định (ít nhất phải bằng mức trung bình của địa phương nhưng không vượt quá mức quy định của Luật đất đai, trong khảo sát này là từ 1ha đến 1,5ha). Nếu dưới mức đó được Nhà nước hỗ trợ để cải tạo, khai hoang bồi xung diện tích còn thiếu (ưu tiên hỗ trợ cho cải tạo ruộng nương để sản xuất ổn định, xây dựng ruộng bậc thang, xây dựng đồng ruộng nuôi trồng thuỷ sản; làm vườn trồng cây công nghiệp, cây ăn quả...)

Thứ ba: Giao cho UBND tỉnh nơi có dân đến xem xét thu hồi lại đất công (kể cả đất nông, lâm trường đã được quy hoạch trước đây) chưa sử dụng hoặc sử dụng không hợp lý, kém hiệu quả để giao lại cho dân hoặc lập dự án quy hoạch đưa dân đến xây dựng vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG.

Thứ tư: Có chính sách khuyến khích thuê thêm đất, mượn đất để phát triển kinh tế trại theo nghị quyết NQ 03/2000/NQ-CP ngày 2/2/2000 của Chính phủ về kinh tế trang trại có dân thuộc các dự án KTM, ĐCDC, ÔDBG, đặc biệt là ở

các vùng có khả năng phát triển các cây công nghiệp dài ngày cho xuất khẩu (cao su, cà phê, điều, hạt tiêu, dâu tằm, thuốc lá...)

- Hỗ trợ đồng bào các vùng KTM, ĐCĐC, ÔĐBG điều chỉnh phương hướng sản xuất phù hợp với điều kiện đất đai, khí hậu nhưng lại có thể sản xuất ra các sản phẩm có giá trị cao để xuất khẩu hoặc làm nguyên liệu cho công nghiệp chế biến. Nhà nước có chính sách hỗ trợ để nhận dân trong cùng chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu cây trồng, vật nuôi có giá trị kinh tế cao, sản xuất ra sản phẩm hàng hoá, nhất là hàng hoá cho xuất khẩu, trong đó, đặc biệt chú ý chính sách hỗ trợ sản xuất nông, lâm nghiệp và nuôi trồng thuỷ sản; Môi vùng KTM, ĐCĐC, ÔĐBG có thể được xây dựng một trạm khuyến nông, hoặc khuyến lâm; xây dựng từ 1-2 mô hình trình diễn sản xuất; các hộ khi định canh định cư được cấp miễn phí cây, con giống có năng suất cao trong vài ba vụ đầu; ưu tiên vùng KTM, ĐCĐC, ÔĐBG tham gia trồng 5 triệu ha rừng theo chính sách, chế độ hiện hành của Nhà nước...
- Các xã vùng KTM, ĐCĐC, ÔĐBG mới đầu còn gặp khó khăn và vẫn còn nghèo vì vậy Nhà nước cần hỗ trợ đầu tư các hạng mục hạ tầng cơ sở phục vụ cho sản xuất như: thuỷ lợi đầu mối vừa và nhỏ, cơ sở sản xuất giống cây trồng, cơ sở thú y, bảo vệ thực vật, cơ sở dạy nghề, cụm chế biến nhỏ nông, lâm sản... Đưa các xã có dự án KTM, ĐCĐC, ÔĐBG

207. ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

vào danh sách các xã đặc biệt khó khăn được đầu tư từ nguồn vốn chương trình 135.

- Ngoài việc đẩy mạnh khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư cần đẩy mạnh khuyến công và tăng cường đầu tư, giúp các vùng KTM, ĐCDC, ÔĐBG về vốn, công cụ sản xuất, phương tiện sản xuất, đào tạo nghề... để phát triển ngành nghề TTCN, công nghiệp chế biến nhỏ và dịch vụ, đặc biệt là hỗ trợ vốn, công cụ sản xuất cho vùng trồng cây công nghiệp tập trung cho xuất khẩu (cao su, cà phê, điều, gỗ nguyên liệu giấy, mía...)
- Điều chỉnh các quy định cho vay ưu đãi hỗ trợ sản xuất, không phải thế chấp, nâng mức vay, thời hạn vay phù hợp với chu kỳ sản xuất và cần kết hợp chặt chẽ giữa đơn giản thủ tục cho vay thuận lợi hơn với tăng cường hướng dẫn cách thức sản xuất, làm ăn. Các hộ gia đình nếu chuyển hướng sản xuất sang phát triển ngành nghề tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ nông thôn được vay vốn với lãi suất thấp hơn lãi suất cho vay của Ngân hàng người nghèo, nhất là trong trường hợp vay để tạo mặt bằng sản xuất kinh doanh, mua sắm máy móc, phương tiện vận chuyển hàng hoá... Các hộ làm kinh tế trạng trại được vay vốn ưu đãi theo yêu cầu của sản xuất và chu kỳ sản xuất kinh doanh không cần thế chấp.
- Cho phép vận dụng cả 3 loại chính sách KTM, ĐCDC, ÔĐBG hỗ trợ trực tiếp từ ngân sách Nhà nước cho dân đến

định cư vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG để sớm ổn định cuộc sống và phát triển sản xuất.

Cần trợ giá, trợ cước không chỉ cho các hàng hoá thiết yếu đối với đời sống sinh hoạt mà phải cho cả các hàng hoá thiết yếu đối với sản xuất (đầu vào) cũng như sản phẩm hàng hoá làm ra (đầu ra) của đồng bào các vùng di dân KTM, ĐCDC, ÔDBG, nhất là Nhà nước cần bảo trợ giá nông sản phẩm cho hộ gia đình khi giá cả thị trường thấp hơn giá thành sản xuất, trước hết là giá các mặt hàng nông sản xuất khẩu chủ lực (cà phê, điều tiêu...) ở các vùng trồng cây công nghiệp tập trung. Đồng thời có chính sách khuyến khích và động viên các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, cá nhân đầu tư vào vùng di dân theo dự án quy hoạch và tổ chức thu mua, tiêu thụ sản phẩm của vùng định cư và vùng đồng bào dân tộc; trợ giúp phát triển dịch vụ sản xuất cũng như tiêu thụ sản phẩm hàng hoá cho các vùng này như miễn giảm tiền thuê đất trong vòng 10-15 năm kể từ khi ký hợp đồng thuê đất; được vay vốn với lãi suất tín dụng áp dụng cho địa bàn miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc; miễn giảm thuế suất, thuế thu nhập doanh nghiệp... Có chính sách thuế, phí hợp lý đối với vùng di dân trong tiêu thụ sản phẩm; hỗ trợ phát triển mạng lưới thị trường nông thôn vùng định cư, mở thị trường xuất khẩu cho họ.

Cần ưu tiên đầu tư và chỉ đạo về phát triển giáo dục, đào tạo nghề để giúp các vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG xoá mù chữ và chống tái mù, giảm thiểu tỷ lệ bỏ học, bảo đảm đến 2005 hoàn

209 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

thành phố cấp bậc tiểu học cho trẻ em trong độ tuổi, nâng dần tỷ lệ tốt nghiệp trung học, chú trọng dạy nghề, chuyển giao kỹ thuật và công nghệ, nhất là đối với số lao động trẻ. Thực hiện miễn học phí và các khoản đóng góp cho học sinh vùng KTM, DCDC, ÔDBG (kể cả học nghề) và được cấp sách giáo khoa, được trợ cấp thêm tiền mua giấy, bút hàng tháng... Đối với vùng định cư ở vùng sâu, biên giới, hải đảo cần bố trí mạng lưới trường lớp tại chỗ thuận lợi cho người học; thực hiện giáo dục song ngữ (tiếng dân tộc và tiếng Kinh) ở cấp tiểu học cho con em đồng bào dân tộc ở vùng định cư; khôi phục lại hình thức bổ túc văn hoá cho họ. Quy hoạch mạng lưới đào tạo nghề ở các cụm địa bàn di dân, đảm bảo đến năm 2010, mỗi huyện có dự án KTM, DCDC, ÔDBG có một trường dạy nghề.

Cần tăng cường công tác thông tin tuyên truyền, giúp các vùng có đủ truyền thành và truyền hình, tăng cường thời lượng phát bằng tiếng dân tộc. Cần giúp đồng bào các dân tộc giữ gìn và phát huy những nét độc đáo, tinh tuý văn hoá truyền thống của dân tộc mình; tổ chức nhiều hình thức phong phú sinh hoạt văn hoá tinh thần trong mỗi vùng theo hướng ngày càng văn minh và hội nhập tốt với cộng đồng. Đặc biệt tiếp tục chương trình phủ sóng phát thanh, truyền hình 100% cho những vùng định cư KTM, đồng bào dân tộc, biên giới.

Đặc biệt coi trọng các chương trình dự án do quân đội tiến hành ở các tỉnh biên giới. Xây dựng và tổ chức thực hiện để kết

hợp tốt hơn giữa phát triển kinh tế – xã hội và an ninh quốc phòng. Cần tổng kết mô hình kết hợp giữa di dân phát triển vùng KTM, ÔDBG và an ninh quốc phòng do Bình đoàn 15, Quân khu 3 thực hiện ở Tây Nguyên để có kế hoạch mở rộng ra các địa phương khác.

Tập trung đầu tư cho các dự án di dân theo thứ tự ưu tiên phù hợp với từng giai đoạn phát triển, bảo đảm cho các trung tâm định cư tập trung được xây dựng trước các công trình cơ sở hạ tầng cho sản xuất và đời sống, để bảo đảm điều kiện sản xuất và sinh sống, đồng thời tạo sự hấp dẫn của đầu đến. Trên cơ sở đó tiến hành vận động, khuyến khích và hỗ trợ hợp lý để dân tự đến, hoặc trong những trường hợp thật cần thiết thì tổ chức di dân, thay vì cho cách làm trực tiếp và bao cấp của Nhà nước như trước đây. Về vốn đầu tư, ngoài nguồn vốn đầu tư của Nhà nước, cần có chính sách khuyến khích các nhà đầu tư trong nước đầu tư vào các công trình hoặc các dự án di dân KTM, ĐCĐC, theo hướng hình thành các trung tâm kinh tế tiêu vùng đa dạng, phong phú với cơ cấu hợp lý:

- Phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hoá trên cơ sở sử dụng hiệu quả lợi thế về đất đai, tài nguyên rừng, biển, lao động và áp dụng khoa học, công nghệ mới (nhất là công nghệ sinh học) chuyên canh các cây công nghiệp xuất khẩu, trồng và bảo vệ rừng, nuôi trồng, đánh bắt hải sản xa bờ...

211 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

- Phát triển ngành nghề, dịch vụ, đặc biệt là khôi phục và phát triển các nghề truyền thống vốn có ở địa phương, các nghề truyền thống từ các địa phương khác do người di cư mang đến, phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa theo chính sách hỗ trợ và khuyến khích hiện hành.

Cơ chế quản lý và cách tổ chức thực hiện các chính sách cần phải đồng bộ, tập trung vào một đầu mối thống nhất chịu trách nhiệm chính thuộc lĩnh vực minh phụ trách, tránh chồng chéo, trùng lặp, hoặc đưa ra nhiều quyết định khác nhau từ nhiều cơ quan, bộ ngành. Một mặt cần tăng cường quản lý Nhà nước của Trung ương trong thực hiện chính sách, dự án di dân, song mặt khác phải phân cấp triệt để cho địa phương trong tổ chức thực hiện. Các chương trình di dân KTM và ĐCDC mặc dù đúng về chủ trương song đã gặp nhiều khó khăn bất cập trong quá trình tổ chức và triển khai thực hiện. Trong thời gian tới cần cải tiến việc tổ chức và thực hiện các chương trình, chính sách ở miền núi theo hướng:

- Thống nhất một đầu mối chỉ đạo ở cấp tỉnh, đảm bảo tính thống nhất trong chỉ đạo, điều phối lồng ghép các chính sách, chương trình dự án của Trung ương với các chương trình dự án của các ngành, của các tổ chức xã hội, tổ chức quốc tế và địa phương. Khi lồng ghép phải tiến hành từ mục tiêu đến nội dung, nguồn lực và phương thức thực hiện.

- Cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc tổ chức thực hiện các chính sách một cách toàn diện và kịp thời, giao công tác kiểm tra, giám sát đó cho một cơ quan ở cấp tỉnh thực hiện, chịu trách nhiệm chính trước UBND tỉnh.
- Có chính sách phát triển nguồn nhân lực cho lĩnh vực di dân, đặc biệt tăng cường lực lượng cán bộ đến cơ sở xã, thôn, bản để hướng dẫn đồng bào cách tổ chức sản xuất, cách tổ chức cuộc sống mới: thu thập, phản ánh các nguyện vọng, các đề nghị của dân và giải quyết tốt các chính sách Nhà nước đã ban hành. Trong các dự án di dân cần bố trí, cân đối kinh phí và xây dựng kế hoạch đào tạo cán bộ cụ thể, nhất là cho cán bộ tại chỗ ở thôn bản nơi vùng định cư theo 2 hướng:

Một là: tăng về số lượng và chất lượng cho cán bộ địa bàn xã, chú trọng cán bộ trẻ là người địa phương, người dân tộc, ở cấp xã tối thiểu phải từ lớp 7 trở lên, cấp huyện và tỉnh phải có trình độ cao đẳng và đại học. Thực hiện chế độ tuyển cử con em vùng KTM, ĐCĐC, ÔĐBG đi học bổ túc văn hóa, trung học, cao đẳng và đại học để trở thành về phục vụ địa phương sau này.

Hai là: tăng cường đưa cán bộ khoa học kỹ thuật và công nghệ về cơ sở trước hết là cán bộ khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư..., tiến tới mỗi xã phải đào tạo được cán bộ chuyên trách về khuyến nông, khuyến lâm,

khuyến ngư. Nên có những chính sách đưa sinh viên tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp, các cán bộ cấp trên tăng cường về các xã vùng KTM, ĐCDC, ÔDBG được áp dụng chính sách như đối với cán bộ về tăng cường cho các xã đặc biệt khó khăn thuộc chương trình 135.

- Thực hiện nghiêm túc quy chế dân chủ ở cơ sở: các chương trình dự án đầu tư cần phải công khai để dân biết; tăng cường sự tham gia và tự quyết định của người dân trong quá trình thực hiện các chính sách, các chương trình, dự án. Trong đó, đặc biệt chú ý đến vai trò đại diện cho dân của các tổ chức quần chúng, tổ chức xã hội sát với dân ở cơ sở thôn, bản, làng, xóm.

I. Một số khuyến nghị cụ thể đối với từng nhóm chính sách di dân

Ngoài những điểm chung cần bổ sung sửa đổi của tất cả các chính sách di dân, cần có những khuyến nghị riêng cho từng nhóm chính sách liên quan đến từng hình thái di dân cụ thể:

1. Nhóm chính sách di dân kinh tế mới

Sự nghiệp di dân KTM còn được tiếp tục, mặc dù dưới hình thức mới. Những nền tảng đạt được trong thập niên 90 vừa qua là yếu tố quan trọng cho sự phát triển miền núi trong thời gian tới. Tuy nhiên, cần đổi mới và hoàn thiện chính sách di dân

phát triển vùng KTM. Cho đến nay, một số địa bàn tiếp nhận dân cư (như ở Tây nguyên, Đông Nam Bộ) không còn thuận lợi để tiếp nhận dân như trước đây nữa. Quỹ đất còn lại phần lớn là ở vùng sâu, vùng xa hoặc đất đã thoái hoá, chia cắt, cần đầu tư rất tốn kém mới có thể khai thác sử dụng được; hạ tầng cơ sở ở các vùng này lại rất yếu kém, thị trường khó phát triển, điều kiện tự nhiên môi trường lại khắc nghiệt. Vì vậy, chính sách di dân KTM trong giai đoạn tới cần tính đến những thực tế này. Di dân xây dựng các vùng KTM cần tiếp tục thực hiện theo chiều sâu, tức là di dân theo các chương trình dự án:

(1) Di dân xây dựng các vùng KTM phải đáp ứng các mục tiêu có ý nghĩa toàn diện về phát triển kinh tế – xã hội, môi trường của khu vực miền núi. Chính sách liên quan đến lĩnh vực di dân này được xây dựng phải gắn với mục tiêu và quan điểm phát triển bền vững của vùng định cư mới. Hiệu quả lâu bền của vùng định cư mới, vùng kinh tế mới là thước đo toàn diện của sự phát triển. Đó là việc xây dựng một vùng định cư mới thành một cộng đồng xã hội văn minh với việc không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân trên vùng đất mới gắn với việc bảo vệ, sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Bảo vệ môi trường sinh thái, chấm dứt hiện tượng phá rừng bừa bãi để lấy đất làm các nông-lâm trường quốc doanh như trước đây. Cần hướng cho người dân vào hoạt động lâm nghiệp là chính, có thể chuyển sang trồng mới lại rừng, bảo

về rừng. Do vậy, công tác đầu tư và cung cấp vốn cần được điều chỉnh lại theo phương thức, cơ cấu mới.

(2) Thực hiện đa dạng hóa các loại hình di dân và phân bố dân cư là thừa nhận sự tồn tại khách quan của những hình thái di dân trong xã hội, sự điều tiết quá trình đó cần dựa trên các chính sách vĩ mô và chương trình di dân do Nhà nước tổ chức nhằm thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của đất nước và vùng lãnh thổ, trong đó có miền núi.

(3) Trong di dân xây dựng các vùng dự án KTM, Nhà nước cần đóng vai trò định hướng tập trung chỉ đạo đầu tư các vùng di dân trọng điểm, các hướng di dân chính trên lãnh thổ vào tạo ra các tiền đề cơ bản cho quá trình di dân như cơ sở tầng, bao tiêu sản phẩm, miễn thuế sử dụng đất; Tập trung chỉ đạo đồng bộ dứt điểm trên các vùng di dân trọng điểm và chiến lược; Phân cấp cho các địa phương tổ chức xây dựng các vùng dự án di dân có quy mô vừa và nhỏ, gắn chương trình di dân với các dự án phát triển vùng, khu vực và chương trình định canh, định cư ở miền núi.

Di dân xây dựng vùng dự án KTM cần phát huy nội lực của các địa phương. Các dự án được xây dựng sẽ thu hút chủ yếu các dòng di dân do Nhà nước tổ chức hoặc bảo trợ. Việc tạo môi trường thuận lợi để hướng các dòng di dân tới các vùng dự án sẽ cho phép tập trung nguồn lực phát triển để thực hiện các

mục tiêu khác về kinh tế-xã hội, cho phép việc điều tiết hợp lý hơn các dòng di dân và đạt hiệu quả cao trong tổ chức di dân.

(4) Nắm bắt và tôn trọng các quy luật di dân và các phong tục tập quán truyền thống và bản sắc dân tộc đặc biệt khi hoạch định chương trình và chính sách di dân ở khu vực miền núi. Di dân nói chung và di dân nông thôn nói riêng đều tuân theo quy luật người di dân bao giờ cũng di chuyển từ nơi có mức sống thấp đến nơi có mức sống cao hơn. Do đó, công tác đầu tư ban đầu, tạo tiền đề thu hút các dòng di cư theo định hướng quy hoạch vùng có ý nghĩa rất quan trọng.

Hiến pháp năm 1992 và Bộ lao động của Nhà nước ta xác định công dân Việt nam có quyền tự phát đi lại, cư trú ở trong nước; quyền được di chuyển lao động và tìm tạo việc làm. Vậy không thể có một chính sách mà ở đó mọi mệnh lệnh hành chính là phương pháp để kiểm soát, ngăn chặn hoặc cấm đoán hành vi di dân. Các chính sách can thiệp hành chính như vậy thường không đem lại hiệu quả tích cực. Thông qua nghiên cứu khoa học, đặc biệt trong các lĩnh vực xã hội một cách nghiêm túc mới có thể đúc rút kinh nghiệm từ thực tế của cuộc sống, xây dựng và hình thành được các chính sách di dân mang tính khả thi, nhất là trong giai đoạn phát triển mới.

(5) Cần nắm vững quan điểm bảo vệ môi trường, sử dụng hợp lý và tái tạo nguồn tài nguyên thiên nhiên trong việc hoạch định các chính sách về di dân và xây dựng các vùng dự án KTM.

Để hình thành và phát triển một điểm dân cư, một dự án trên vùng đất mới tất yếu phải gắn liền với việc bảo vệ, duy trì và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Đó là điều kiện sống còn của cộng đồng di dân trên vùng đất mới. Và cũng không phải chỉ dừng lại trong lợi ích tồn tại của cộng đồng tại nơi mới đến ở khu vực miền núi mà còn vì lợi ích của các vùng lân thổ khác, lợi ích của miền xuôi và của cả quốc gia.

- + Các vùng dân đến đa số cần lao động phổ thông và có thể tự cân đối được nguồn lao động tại chỗ, song lao động có chất lượng, có trình độ tay nghề cần phải được đào tạo và coi trọng. Nhà nước phải có chính sách đào tạo nghề và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cho các vùng dự án KTM để có thể thực hiện mục tiêu đề ra và tạo điều kiện cho người dân bám trụ lâu dài qua nhiều thế hệ.
- + Dẩy mạnh di dân KTM ngay tại sát đường biên giới nội địa, xen ghép với ĐCĐC và di dân ổn định dân cư biên giới. Việc di dân xây dựng vùng KTM ra các đường biên giới trước đây tuy có làm nhưng còn hạn hẹp. Nếu di dân KTM chuyển sang hướng này sẽ hỗ trợ rất nhiều cho ĐCĐC đạt hiệu quả cao. Vì thế cần có những đổi mới trong cơ chế cho phù hợp nhằm thực hiện phối hợp tốt hơn giữa các hình thái di dân này so với thời gian qua.
- + Xây dựng chính sách hỗ trợ người dân di dân tự phát nhằm định hướng cho họ đến các vùng đã được quy hoạch để

sớm ổn định cuộc sống, phòng ngừa nạn phá rừng, lâm tặc, gây mất trật tự, an toàn xã hội. Đối tượng di dân tự phát nông thôn- nông thôn cần được:

- Đưa vào vùng dự án đã quy hoạch như đối tượng di dân có tổ chức.
- Hỗ trợ di chuyển, tuy với mức thấp hơn di dân có tổ chức từ 15-20%.
- Cấp đất ở, đất canh tác và vay vốn ưu đãi theo dự án.
 - Thực hiện chính sách xã hội đối với người nhập cư, không phân biệt vị thế di dân, nhất là đối với đối tượng thiệt thòi như phụ nữ, trẻ em trong các hoạt động y-tế, chăm sóc sức khoẻ, dinh dưỡng, phổ cập giáo dục, kế hoạch hoá gia đình, nước sạch,...

2. Nhóm chính sách định canh định cư

Một thực tế hết sức khách quan là công tác ĐCDC cho đến nay vẫn chưa hoàn thành và phải đẩy mạnh hơn nữa trong thời gian tới với mức đầu tư lớn hơn. Những thuận lợi và khó khăn khách quan và chủ quan đã được trình bày phân tích trong báo cáo. Riêng về chính sách ĐCDC, chúng tôi xin đề xuất khuyến nghị:

- + Công tác ĐCDC cũng cần phân cấp triệt để cho địa phương thực hiện. UBND tỉnh phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ về điều hành vốn đầu tư và thời hạn thực hiện;

219 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

- + Để đẩy nhanh tiến độ, trước hết cần đưa ra thời hạn cụ thể hoàn thành công tác định canh định cư cho đồng bào dân tộc ở từng vùng, địa phương, đi kèm với nó là vốn và biện pháp thực hiện;
- + Nếu cần thiết vẫn phải trợ giá, trợ cước ít nhất từ 3-5 năm cho các địa bàn mới DCDC nhưng chưa ổn định hoặc yếu kém;
- + Tăng cường chính sách ưu tiên đào tạo con em dân tộc nhằm tạo ra đội ngũ cán bộ nòng cốt, kế cận trong các điểm DCDC.
- + Ưu tiên thực hiện các nguồn lực xoá đói giảm nghèo để giải quyết triệt để tình trạng đói, nghèo ở các điểm DCDC. Hết sức lưu ý tới tập quán canh tác, sinh hoạt, văn hoá của từng dân tộc thì mới thực hiện được có hiệu quả DCDC. Cần tránh đầu tư dàn trải, manh mún như trước đây.

Đặc điểm biên giới ở khu vực miền núi nước ta phần đất liền giáp với Trung Quốc, Lào và Cam-pu-chia, đường biên giới đa phần đi qua những địa hình bị chia cắt phức tạp, khí hậu khắc nghiệt và thưa dân (nhiều nơi hiện nay còn chưa có dân). Để đảm bảo cho cư dân có thể bám trụ lâu dài được ở vùng biên thì không thể nơi nào cũng đưa dân tới được. Vì thế, việc ổn định cư dân biên giới cần phải có chiến lược và chính sách phù hợp và với tầm nhìn lâu dài, bảo đảm sự phát triển bền vững ở khu vực biên

giới. Chính sách ổn định dân biên giới cần xây dựng theo định hướng;

- + Cần có chương trình quy hoạch chi tiết các điểm phân bố dân cư vùng sát biên. Xác định lại thật rõ quỹ đất có thể sản xuất được ở vùng biên để bố trí dân cư cho phù hợp. Tránh việc tập trung đồng dân ở vùng cửa khẩu, vùng đặc khu kinh tế mở, trong khi các nơi khác lại không có dân.
- + Do vùng biên đa số ở độ cao từ 300-500m trở lên so với mặt biển, nên cần qui hoạch và có chính sách đầu tư về thuỷ lợi, bảo đảm nước tưới cho sản xuất ổn định, nên đầu tư có trọng điểm, làm đến đâu được đến đó.
- + Cần ưu tiên đầu tư hơn nữa cho việc xây dựng các cơ sở hạ tầng bảo đảm phục vụ cho cả sản xuất và đời sống của vùng biên. Việc đưa người Kinh lên sống xen ghép ở vùng biên là cần thiết nhưng vẫn phải lấy sự quản cư của cộng đồng dân tộc ở vùng ven biên làm căn bản. Tới đây cần có một hệ thống chính sách dân tộc hiệu quả hơn cho riêng vùng biên.
- + Cần có sự kết hợp giữa chính sách ổn định biên giới với chính sách hình thành các khu kinh tế mở ở các cửa khẩu khu vực biên giới, nơi có điều kiện hình thành các động lực tăng trưởng kinh tế, đồng thời đảm bảo giữ vững an ninh và bảo vệ chủ quyền biên giới quốc gia. Đây cũng là hướng

221 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

kết hợp chính sách di dân với áp dụng các chính sách đặc biệt của các khu kinh tế mở.

- + Kinh nghiệm của một số nước trong khu vực như Thái Lan, Malayxia, Trung Quốc đã cho thấy, mặc dù dân ở sâu trong nội địa còn nghèo nhưng ở vùng biên được Nhà nước đầu tư tương đối thích đáng, làm cho vùng biên có những điểm dân cư rất phát triển về kinh tế – xã hội, thậm chí là điểm thu hút đầu tư. Kinh nghiệm này cũng có thể vận dụng ở miền núi phía Bắc nước ta, trước hết có thể làm thí điểm để rút ra kinh nghiệm, sau đó mở rộng dần đến các tỉnh Tây Nguyên.

3. Nhóm chính sách đối với di dân tự phát

Di dân tự phát là một bộ phận cấu thành và là quy luật của tiến trình phát triển. Cần giảm bớt sự cách biệt trong phát triển kinh tế-xã hội giữa các vùng, giữa nông thôn và thành thị, mức sống giữa các cộng đồng dân cư. Đây là mục tiêu phát triển quốc gia và là giải pháp cơ bản nhất nhằm hạn chế và điều chỉnh các dòng di cư giữa các vùng miền lân nhau. Tuy nhiên cho đến nay, các chính sách đối với di chuyển tự phát chỉ tập trung vào các biện pháp hành chính nhằm cấm đoán, ngăn chặn hình thái di dân này. Quyết định 660-TTg của Thủ tướng Chính phủ về giải quyết tình trạng di dân tự phát đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác là một ví dụ cụ thể. Thực tế cho thấy người dân vẫn di

chuyển đến những địa bàn mà họ thấy có điều kiện làm ăn và phát triển cho gia đình và bản thân.

Sự đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng ở nông thôn miền núi, nhất là ở các vùng nghèo khó, sâu xa, các vùng dân tộc ít người (có dân chuyển cư với quy mô lớn như miền núi phía Bắc) cần dự báo và tính đến số lượng di dân tự phát. Chương trình 135 nhằm xây dựng hệ thống đường xá, giao thông, trường học, điện, thuỷ lợi, văn hoá- giáo dục và thị trường; mở rộng việc làm sẽ khó đạt hiệu quả như mong muốn nếu như nhóm di dân tự phát không được đưa vào diện xem xét và kế hoạch đầu tư của chương trình. Mức độ cân bằng trong nguồn vốn xoá đói giảm nghèo vô hình chung đã loại trừ sự tham gia của những nhóm xã hội thực tế có mặt trên địa bàn các xã nghèo, cần sự hỗ trợ của chương trình.

Kết quả của nghiên cứu còn cho thấy cần có sự xen ghép giữa di dân có tổ chức và di dân tự phát vào các dự án chương trình phát triển kinh tế-xã hội ở các tỉnh miền núi. Để làm việc đó, cần:

- Sớm hoàn thành một quy hoạch ổn định các cộng đồng di cư tự phát trên các vùng đất mới, cần có những kế hoạch và bước đi cụ thể nhằm sắp xếp lại các điểm dân cư theo quy hoạch, góp phần lập lại sự ổn định chung của toàn cộng đồng.

- Nhanh chóng quy hoạch và sắp xếp lại các khu dân cư mới được hình thành. Tập trung mọi nguồn vốn có thể cho các tỉnh trọng điểm có dân di cư tự phát đến để có thể sắp xếp và ổn định lại trong từng địa bàn, từng tỉnh và cho cả khu vực miền núi.
- Kết hợp chặt chẽ công tác vận động giáo dục với các biện pháp hành chính, kinh tế để đưa những cộng đồng di cư tự phát vào định cư ở các vùng dự án và các vùng kinh tế đã được quy hoạch. Những người tự nguyện di dời ra khỏi khu vực rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ sẽ được hưởng những khuyến khích chính sách.
- Cần thông tin đầy đủ và rộng rãi về các điều kiện kinh tế – xã ở những địa phương có nhiều người di dân tự phát chuyển đến. Mở rộng công tác giáo dục, tuyên truyền về chính sách dân tộc, về các chương trình di chuyển dân cư, xoá đói giảm nghèo, hoà nhập cộng đồng và ý thức bảo vệ môi trường sinh thái cho cộng đồng di dân tự phát.

II. Giải pháp trong thời gian tới

1. Một số giải pháp đối với di dân nói chung

(1) Đầu tư cho phát triển nông thôn với các ngành nghề có mức sinh lợi cao, ổn định nhất là các vùng dân tộc và các vùng nghèo khó sẽ là một biện pháp nhằm góp làm hạn chế các dòng di dân, thay thế động cơ kinh tế di dân.

Về vấn đề này, các dự án di dân có tổ chức của Nhà nước sẽ thực thi có hiệu quả khi mà có sự phối hợp chặt chẽ giữa các tổ chức tham gia di dân với các ban ngành có liên quan. Không thể chỉ đơn giản cho rằng sự di chuyển dân cư thuộc các dự án phát triển chỉ cần xác định xong một khoản tiền bù nào đó để giải phóng mặt bằng mà phải hướng tới tạo lập một đơn vị hành chính mới, một điểm dân cư mới đầy đủ các điều kiện ổn định và phát triển trước khi chuyển dân đến.

(2) Tập trung xây dựng các dự án phát triển vùng có trọng điểm tại các tỉnh miền núi phía Bắc. Ưu tiên các dự án định cư định cư gắn liền với xoá đói giảm nghèo cho đồng bào dân tộc. Đổi mới phương thức đầu tư, ưu tiên phát triển giao thông và năng lượng, tạo thêm những thay đổi về chất trong đời sống dân cư của khu vực định cư ở miền núi.

Để thực hiện được mục đích trên, cần có một hệ thống có tổ chức từ Trung ương xuống cơ sở đủ mạnh chuyên sâu để thực hiện công tác di dân. Di dân bao gồm một quá trình không chỉ liên quan đến người di chuyển hay gia đình họ mà trước hết là hai vùng có dân đi và vùng có dân đến. Một cơ quan thống nhất trong điều hành và sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, chính quyền các cấp ở hai đầu có dân di và nơi có dân đến sẽ giúp cho công tác tổ chức và quản lý di dân có hiệu quả. Từ đó, tiến tới việc xây dựng một hệ thống thông tin, quản lý và thống kê số liệu từ

225 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

Trung ương đến địa phương có liên quan đến các loại hình di dân và di chuyển lao động trong giai đoạn tới.

2. Một số giải pháp- chính sách đổi mới di dân tự phát:

(1) Đầu tư phát triển nông thôn, giảm bớt sự cách biệt trong phát triển kinh tế - xã hội giữa các vùng miền, giữa nông thôn và thành thị, giữa cộng đồng dân cư ở miền núi là mục tiêu phát triển lâu dài và là giải pháp cơ bản nhất nhằm hạn chế và điều chỉnh các dòng di cư hiện nay. Tuỳ theo điều kiện cụ thể của mỗi vùng, mỗi khu vực mà hình thành nên chiến lược phát triển khác nhau. Việc đầu tư phát triển nông thôn nhất là ở các vùng nghèo khó, vùng sâu xa, các vùng dân tộc ít người có dân chuyển cư với quy mô lớn (như miền núi phía Bắc) là rất cần thiết. Trước hết thực hiện bằng chiến lược đầu tư không chỉ trong khu vực sản xuất nông nghiệp mà cả trong khu vực phi sản xuất nông nghiệp (công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, và dịch vụ xã hội).

Việc đầu tư cho chương trình phát triển nông thôn phải gắn liền với chương trình xoá đói, giảm nghèo ở các khu vực trọng điểm. Cần thiết phải ưu tiên cho chương trình định canh, định cư và phát triển cộng đồng ở miền núi trong số hơn 300 cụm điểm xã ở khu vực biên giới Việt- Lào, Việt – Trung, ở các vùng cao, rừng phòng hộ để có thể ổn định sản xuất và đời sống cho số đông đồng bào các dân tộc, nhằm ổn định ngay từ đầu

mức sống và phát triển kinh tế-xã hội ở những điểm dân cư mới hình thành.

(2) Di dân theo dự án phát triển là phương thức cơ bản và là bước đổi mới của phương thức di dân trong chiến lược phân bố lại lao động và dân cư ở nước ta. Sự lồng ghép giữa di dân có tổ chức và di dân tự phát vào các dự án phát triển vùng là vấn đề rất cần được quan tâm. Để làm việc đó, cần:

- Sớm hoàn thành một chương trình ổn định các cộng đồng di cư tự phát trên các vùng nhập cư, có kế hoạch và bước đi cụ thể nhằm củng cố, sắp xếp các điểm có dân định cư theo quy hoạch chung nhằm góp phần ổn định đời sống người di cư và phát triển chung của toàn cộng đồng.

Trên 65 vạn người di dân tự phát định cư trên vùng đất mới ở khu vực miền núi là một thực tế khách quan. Rõ ràng không thể không có một chính sách đối với họ. Sự đầu tư của Nhà nước, sự quan tâm của các đoàn thể, chính quyền ở địa phương là những biện pháp rất quan trọng nhằm giảm bớt những khó khăn mà người di dân đã và đang trải qua.

- Cần nhanh chóng quy hoạch và sắp xếp lại các khu dân cư. Người di cư tự phát cần được hỗ trợ, giúp để ổn định đời sống, gắn bó với cộng đồng. Tập trung mọi nguồn vốn có thể cho các vùng, các tỉnh trọng điểm có dân di cư tự phát đến để sớm ổn định lại trong từng điểm, từng vùng và toàn khu vực.

- Cần thông tin đầy đủ và rõ ràng về các dự án di dân và phát triển cho đối tượng ở những vùng cần có được thông tin (những vùng có dân chuyển nhiều và vùng di chuyển dân đi và cả ở vùng dự án). Đó là các thông tin cơ bản về kinh tế - xã hội và môi trường tự nhiên; chủ trương, chính sách, điều kiện, quyền lợi và trách nhiệm của người di dân khi định cư và tham gia vào vùng dự án.
- Các cơ quan chức năng và chính quyền các cấp cần giúp người dân định hướng và lựa chọn vùng dự án thích hợp và nắm bắt được mối quan hệ liên vùng trong quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội. Sự phối hợp chặt chẽ giữa địa phương có dân di và địa phương có dân đến với các cơ quan chức năng có ý nghĩa rất quan trọng.
- Kết hợp chặt chẽ công tác vận động giáo dục với các biện pháp xử lý vi phạm hành chính, đánh vào lợi ích kinh tế, nhằm đưa người di cư tự phát vào định cư ở các vùng dự án và các vùng kinh tế đã được quy hoạch.
- Không phân biệt tình trạng cư trú, đăng ký hộ tịch, hộ khẩu, người di dân tự phát cần được hỗ trợ về pháp lý, tiếp cận được các dịch vụ xã hội và đặc biệt là các

dịch vụ xã hội như giáo dục, học hành, khám chữa bệnh cần được tiếp cận như những người dân khác trong cộng đồng.

- Mở rộng công tác giáo dục, tuyên truyền về chính sách dân tộc, về các chương trình di chuyển dân cư, xoá đói giảm nghèo, nếp sống văn minh, hoà nhập cộng đồng và ý thức bảo vệ môi trường sinh thái cho cộng đồng di dân.

3. Một số giải pháp-chính sách di dân ổn định biên giới

Trong những năm tới các giải pháp và chính sách di dân xây dựng các dự án kinh tế mới tập trung vào một số vấn đề cơ bản có tính cốt lõi sau đây:

(1) Vấn đề tạo vốn và nhu cầu vốn trong di dân:

Vốn để thực hiện sự nghiệp di dân giữ vai trò cực kỳ quan trọng và là vấn đề nan giải được thể ở mâu thuẫn giữa nhu cầu di dân và khả năng đầu tư. Trong thập niên 90, nhu cầu di dân thường lớn hơn nhiều so với khả năng tiếp nhận. Do vậy, dân tự do đã phát triển mạnh. Trong điều kiện hiện nay, Nhà nước không thể đầu tư toàn bộ cho công tác di dân song khả năng tiền vốn trong xã hội còn rất lớn. So với mặt bằng chung của cả nước, hiện còn rất ít người bỏ vốn kinh doanh ở miền núi, trong sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là nông nghiệp ở những vùng đất mới.

229 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

Để thu hút vốn trong xã hội, cần sử dụng một cơ chế khuyến khích có hiệu lực; đó là sự khuyến khích bằng lợi ích đầu tư. Nhà nước cần có những chính sách linh hoạt để thu hút các thành phần kinh tế tham gia đầu tư xây dựng dự án phát triển miền núi. Vốn cho cùng một dự án cần kết hợp nhiều nguồn: vốn ngân sách Nhà nước, vốn của liên doanh, vốn của dân, vốn của các tổ chức quốc tế, vốn của người nước ngoài, v.v...

Cấp Trung ương, Nhà nước cần tính toán để cân đối giữa kế hoạch di dân và vốn đầu tư. Mặt khác, cũng phải thấy được nhu cầu di dân ngày càng cao là một thực tế khách quan. Nhà nước nên dành ngân sách thích đáng cho những người di dân vay với lãi suất ưu đãi. Bên cạnh đó cần có những chính sách ưu đãi cho đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp trong nước để hình thành nên những dự án mới. Bên cạnh các dự án cây công nghiệp: chè, cao su, cà phê..., cần có những dự án phát triển liên quan đến di dân, phát huy được vai trò của di dân trong các dự án xoá đói giảm nghèo.

(2) Chính sách đầu tư cơ bản:

Các công trình hạ tầng và phúc lợi thiết yếu như trường học, trạm y tế, điện, nước sinh hoạt, thông tin, các công trình thiết yếu phục vụ sản xuất: thuỷ lợi, giao thông đầu mối, khai hoang phục hoá đất ở những nơi khó khăn và các vùng trọng điểm cần được Nhà nước đầu tư thực hiện.

Đối với khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên là những vùng có tiềm năng lớn nhưng điều kiện khai thác khó khăn, Nhà nước cần tập trung đầu tư cho công tác di dân, định canh định cư đồng bào dân tộc ít người, khuyến khích di dân xây dựng dự án phát triển và bảo vệ vùng biên. Tổ chức phát triển sản xuất và thị trường bao tiêu sản phẩm. Xác định rõ quyền sử dụng và sở hữu đất đai, đảm bảo rừng có chủ, tổ chức các khâu sản xuất, chế biến và bao tiêu sản phẩm; tổ chức hệ thống dịch vụ công cộng nhằm từng bước định hình nhanh chóng các điểm dân cư và quy hoạch di dân.

(3) Chính sách về dân tộc, phát triển văn hoá và một số chính sách xã hội khác:

Hệ thống chính sách này nhằm góp phần hoà đồng người dân di cư với người dân địa phương trong việc củng cố đoàn kết, giúp đỡ và hợp tác với nhau trong sự phát triển kinh tế-xã hội. Đặc biệt nhằm duy trì và gìn giữ được bản sắc dân tộc của các cộng đồng di cư tại vùng đất mới. Để làm được như vậy, trước mắt cần tạo những điều kiện pháp lý và văn hoá-xã hội để ổn định cuộc sống và vị thế của dân di cư, hướng tới sự phát triển xã hội bền vững ở các vùng định cư mới.

Từ góc độ chất lượng cuộc sống và phát triển bền vững, ngoài thu nhập phải tính đến các yếu tố văn hoá, lễ hội tinh thần, nhu cầu thông tin liên lạc... theo phương thức tinh thần Nhà nước và nhân dân cùng làm. Giải quyết toàn diện những

231 | ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DI DÂN Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

vấn đề trên đòi hỏi phải có những chiến lược phát triển và tầm nhìn dài hơi, cần có chính sách ưu tiên về xã hội trên vùng đất mới và các chiến lược chính sách đó cần gắn với chiến lược phát triển vùng. Trước mắt cần thực hiện đồng thời mục tiêu tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội.

(5) Công tác quản lý Nhà nước về di dân:

Thực sự hiện nay đang tồn tại hai hình thái di dân: di dân có sự quản lý của Nhà nước (di dân có tổ chức) và di dân ngoài sự quản lý của Nhà nước (di dân tự phát). Di dân tự phát diễn ra mạnh mẽ trong những năm qua song hành với sự yếu dần của hình thái di dân có tổ chức của Nhà nước. Trước tình hình đó, cần tiến hành những đổi mới trong công tác di dân và quản lý di dân phù hợp với giai đoạn phát triển mới. Cụ thể là:

- Cần đổi mới và hoàn thiện công tác quy hoạch vùng và quy hoạch dân cư trong điều kiện kinh tế thị trường. Trong đó, việc dự báo xu hướng di dân, xác định đúng các vùng dự án trọng điểm, gắn các dự án phát triển vùng và ngành hiện có ý nghĩa rất quan trọng. Trong chương trình di dân của Nhà nước, ngoài việc hoạch định các dòng di dân có tổ chức cần bao quát cả các luồng di dân tự phát luôn gắn liền với di dân chính thức. Trong việc xây dựng và tổ chức di dân theo dự án có trọng điểm, cần đảm bảo sự tham gia bình đẳng của người di dân, không phân biệt loại hình di dân và vị thế cư trú.

- Sớm xây dựng hệ thống chính sách thích hợp, toàn diện và đồng bộ cho di dân (gồm các chính sách trực tiếp và chính sách gián tiếp như đã trình bày ở trên). Định hướng quan trọng nhất của chính sách di dân là huy động được các nguồn lực để thực hiện công tác di dân, phân bố lại lao động và dân cư gắn với phát triển kinh tế – xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường sinh thái của miền núi nói riêng và các vùng lanh thổ trong cả nước nói chung. Các chính sách hỗ trợ trực tiếp, chính sách đầu tư, chính sách đất đai, chính sách thuế, lưu thông hàng hoá, chính sách xã hội và dân tộc và chính sách khuyến khích nhân tài và người có tiềm lực kinh tế trong việc tổ chức định cư và phát triển kinh tế có nghĩa rất to lớn cho sự ổn định và phát triển ở vùng định cư mới.
- Các kế hoạch xây dựng các công trình lớn của Nhà nước có gắn liền với việc di chuyển dân cư giải phóng mặt bằng cần chủ động hình thành các dự án định cư mới bảo đảm sự ổn định lâu bền và hạn chế tối đa ảnh hưởng tiêu cực đối với người dân phải di dời. Trong những năm sắp tới sẽ còn có nhiều công trình trọng điểm của Nhà nước được xây dựng có liên quan đến giải phòng mặt bằng, tái định cư. Các công trình nâng cấp các đường quốc lộ chính, các công trình thuỷ điện ở các tỉnh miền núi, v.v... có tác động sâu sắc và ảnh hưởng trực tiếp đến sự chuyển cư hàng

chục vạn người. Hậu quả của việc thiếu các phương án chủ động di dân lòng hồ Sông Đà là một bài học đáng quan tâm. Bởi vậy, cần nghiên cứu một cách nghiêm túc các dự án di dân ảnh hưởng đến việc di dời bắt buộc khỏi nơi định cư mà người dân không mong muốn.

- Các chương trình, dự án di dân tái định cư giải phóng mặt bằng nói trên chỉ được thực thi có hiệu quả khi mà có sự phối hợp chặt chẽ giữa các tổ chức di dân với các ngành có quan hệ tới việc hoàn thành các công trình xây dựng. Không thể chỉ giản đơn cho rằng sự di chuyển dân cư thuộc các dự án này được xác định một khoản đền bù nào đó, mà phải hướng tới tạo lập một đơn vị hành chính mới, một điểm dân cư mới có đầy đủ các điều kiện ổn định và phát triển bền vững ngang bằng hoặc tốt hơn so với nơi ở cũ.
- Suy cho cùng, không thể hạn chế, quản lý quá trình di dân bằng các biện pháp hành chính hoặc các giải pháp tinh thế như chúng ta vẫn quen làm cho đến nay. Nếu như trong giai đoạn trước, công tác quản lý dân cư hướng vào mục tiêu giảm sinh, hạn chế quy mô dân số thông qua chương trình kế hoạch hóa gia đình thì cách tiếp cận đó giờ đây không phù hợp vì di dân là một quá trình phi sinh học, mang bản chất kinh tế-xã hội.

- Chiến lược quốc gia về giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện hiện nay chưa xem xét và bao gồm yếu tố di dân. Trong khi đói nghèo và sức ép của cuộc sống đã thúc đẩy di cư, thì ngược lại di cư đã góp phần cải thiện cuộc sống của bản thân và gia đình người di chuyển, góp phần xoá đói giảm nghèo ở nông thôn. Lời giải cho bài toán phát triển nông thôn miền núi, hiện đại hoá nông nghiệp cần được kiểm tìm trước hết bằng quá trình dịch chuyển dân số - lao động và vai trò của di dân trong sự nghiệp xoá đói giảm nghèo ở nông thôn hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Bế Viết Đẳng, "Các dân tộc thiểu số trong sự phát triển kinh tế xã hội ở miền núi", NXB Văn hoá dân tộc, Hà Nội. 1996.
2. Bế Viết Đẳng, *Những biến đổi về kinh tế - văn hoá ở các tỉnh miền núi phía Bắc*. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội. 1993.
3. Bế Trường Thành, "Bảo vệ môi trường vùng dân tộc và miền núi" trong *Một số vấn đề về bảo vệ môi trường vùng dân tộc và miền núi*. NXB Thống kê, Hà Nội, 2003.
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, *Điều tra công tác khuyến nông, khuyến lâm đến phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp ở vùng dân tộc miền núi*. Báo cáo tổng hợp. Hà Nội. 2000.
5. Bộ Lao động & Thương binh xã hội, "Số liệu thống kê Lao động - Việc làm ở Việt Nam 2000, 2001, 2002", NXB Lao động - Xã hội 2003.

6. Đặng Nguyên Anh, "Di dân trong giai đoạn phát triển kinh tế-xã hội mới của đất nước" *Tạp chí Xã hội học* 1999.
7. Đặng Nguyên Anh, "Di dân và quản lý di dân trong giai đoạn phát triển mới." *Tạp chí Xã hội học* Số 3&4, 2000.
8. Đặng Thu, "*Dân số và phát triển ở các xã điển hình trong 50 năm qua*" (Tập I). NXB Khoa học xã hội, Hà Nội. 1996.
9. 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.
10. Hoàng Xuân Tý, Kiến thức bản địa trong các dự án phát triển vùng cao ở Việt Nam. Trung tâm Đông - Tây, Hawaii. 1999.
11. Irenne, N và Đặng Đình Long, *Mưu sinh bền vững và an toàn lương thực tại các nước Đông Nam Á*. Trung tâm nghiên cứu Châu Âu, Hà Nội. 2002.
12. Lê Du Phong và Hoàng Văn Hoa, *Phát triển kinh tế - xã hội các vùng dân tộc và miền núi theo hướng CNH, HDH*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội. 1998.

13. Lê Trọng Cúc và Terry Rambo, *Đất chật, người đông: Sinh thái nhân văn các vùng trồng lúa nước ở DBSH*. Trung tâm Đông - Tây, Hawaii. 1993.
14. Lê Trọng Cúc, Terry Rambo và những người khác, *Vùng núi phía Bắc Việt Nam - Một số vấn đề về môi trường và kinh tế - xã hội*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội. 2001.
15. Lê Trọng Cúc, *Hiện trạng và xu hướng phát triển ở vùng núi Việt Nam*. Trung tâm Đông - Tây, Hawaii. 1999.
16. Neil Jamieson và Cộng sự, *Những khó khăn trong công cuộc phát triển miền núi Việt Nam*. Đại học Quốc gia Hà Nội. 1999.
17. Ngân hàng Thế giới, Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam, *Báo cáo phát triển Việt Nam 2004: "Nghèo"*, Hà Nội. 2003.
18. Ngô Đức Thịnh, Luật tục và việc quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Trung tâm Đông-Tây.1999.
19. Nguyễn Thế Huệ, "Dân số các dân tộc miền núi và trung du Bắc bộ từ sau đổi mới", Viện Dân tộc học, NXB Văn hoá dân tộc. Hà Nội 2000.

20. Nguyễn Xuân Độ : *Dân số và vấn đề tài nguyên môi trường-xã hội ở Đăk Lăk*, trong : *Phát triển bền vững miền núi Việt Nam 10 năm nhìn lại và những vấn đề đặt ra*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội. 2002.
21. Nicholas, Minot, Đa dạng hoá và đói nghèo ở vùng núi và trung du Bắc Bộ Việt Nam. 2002.
22. Terry Rambo, Deana Donovan, Lê Trọng Cúc, Jefferson Fox và Trần Đức Viên, *Những xu hướng phát triển ở Vùng núi phía Bắc Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội. 1997.
23. Tổng cục Thống kê, *Kết quả điều tra đời sống, kinh tế hộ gia đình 1999*. NXB Thống kê, Hà Nội. 2000.
24. Tổng cục Thống kê, *Số liệu về phát triển xã hội ở Việt Nam thập kỷ 90*. NXB Thống kê, Hà Nội. 2000.
25. Tổng cục Thống kê. Điều tra biến động dân số năm 2001, 2002.
26. Tổng cục Thống kê. *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam 1999*, NXB Thống Kê, Hà Nội. 2001.
27. Tổng cục Thống kê, *Điều tra mức sống dân cư Việt Nam 1997- 1998*, NXB Thống kê, Hà Nội. 2000.

239 | TÀI LIỆU THAM KHẢO

28. Tổng cục Thống kê, *Tư liệu kinh tế - xã hội chọn lọc từ kết quả 10 cuộc điều tra quy mô lớn 1998 - 2000*. NXB Thống kê, Hà Nội, 2001.
29. Trần Thị Quê, Nguyễn Thị Hồng Phấn, Trần Đăng Tuấn, *Số liệu thống kê các vùng thưa dân ở Việt Nam*, NXB Thống kê, Hà Nội, 1996.
30. Trung tâm nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường (ĐHQG Hà Nội), *Phát triển bền vững miền núi Việt Nam 10 năm nhìn lại và những vấn đề đặt ra*, NXB Nông Nghiệp, Hà Nội, 2002.
31. Trung tâm nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường (ĐHQG Hà Nội), "Vùng núi phía Bắc Việt Nam một số vấn đề về môi trường và kinh tế xã hội", NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
32. Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên và Môi trường, Đại học Quốc gia Hà Nội, *Nghiên cứu phát triển bền vững miền núi Việt Nam*. Hà Nội, 1999.
33. Tổng Cục Thống kê - Chương trình phát triển Liên Hiệp quốc, Tổng điều tra dân số và Nhà ở Việt nam 1999. *Chuyên khảo về Dิ cư nội địa và Đô thị hóa ở Việt Nam*. (Chương I, II). NXB Thống kê, Hà Nội, 2001.
34. UNDP (Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc), *Động lực của Di dân nội địa*. UNDP Hà Nội, 1999.

35. Ủy ban Khoa học Xã hội Việt Nam. *Tây Nguyên trên đường phát triển*. NXB Khoa học Xã hội. Hà Nội. 1989.
36. Viện Dân tộc học. *Các dân tộc ít người ở Việt Nam*. NXB Khoa học xã hội. Hà Nội. 1978.

Tài liệu tiếng nước ngoài

1. Avery, R. and N. A. Dang. 1994. 'Internal migration in Vietnam 1984-89: analysis using the stationary population equivalent model.' *Sociological Review*, 3: 29-45.
2. Banister, J. 1993. *Vietnam Population Dynamics and Prospects*. University of California at Berkeley: Berkeley.
3. Cai, F. 1999. "Spatial Patterns of Migration under China's Reform Period" *Asia and Pacific Migration Journal* 8(3): 313-327.
4. Chamratrithirong, A. et al. 1995. *National Migration Survey of Thailand*. Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
5. CCSC (Central Census Steering Committee). 2000. *Population and Housing Census Vietnam 1999. Sample Results*. The Gioi Publishers: Hanoi.
6. CIEM (Central Institute for Economic Management). 2002. *Vietnam's Economy in 2001*. National Political Publishers.

7. COSA (National Assembly's Committee for Social Affairs). 1999. 'Spontaneous migration' in *Issues of Today's Population*, VAPPD Newsletter, No.1, 1999.
8. Dang, N. A. 1997. 'The role of rural-to-urban migration in the cause of rural development' *Sociological Review*, 4(60): 15-19.
9. Dang, N. A. 1998. "Patterns of Migration and Economic Development in Vietnam" *Journal of Socio-Economic Development* 64(2): 35-44
10. Dang, N. A. 1998. 'The role of social networks in the process of migration.' pp. 179-188 in Population Council (ed.) *Proceedings, International Seminar on Internal Migration: Implications for Migration Policy in Vietnam*. Population Council: Hanoi.
11. Dang, A. 1999. "Market Reform and Internal Labor Migration in Vietnam" *Asia and Pacific Migration Journal* 8(3): 381-409.
12. Dang, N. A. 2001. *Migration in Vietnam: Theoretical Approaches and evidence from a survey*. Hanoi
13. Dang, N. A. 2002. "Vietnam: Emergence of return skilled migration" pp. 113-141 in (ed) R. Iredale, *Return Skilled*

and Business Migration and Social Transformation.
APMRN, UNESCO-MOST and Ford Foundation.

14. Dang, N. A. 2003. Migration and Poverty Reduction: A comparative analysis between selected Asian countries and Vietnam. *Vietnam's Socio-Economic Development Review*, No. 35, Autumn
15. Dang, A., S. Goldstein and J. W. McNally. 1997 'Internal migration and development in Vietnam.' *International Migration Review* 31(2): 312-337.
16. Dang, N. A. and D. Meyer. 1999. 'Impact of human capital on join-venture investment in Vietnam.' *World Development*, 27(8): 1413-1426.
17. DeJong, G. and R. Gardner. 1981. *Migration Decision Making*, Pergamon Press: New York.
18. Desbarats, J. 1987. 'Population redistribution in Vietnam.' *Population and Development Review*, 13: 43-76.
19. Do, V. H. 1998. 'Land resettlement in Vietnam: Its impacts on population and production' in Population Council (ed.) *Proceedings of the International Seminar on Internal Migration Policies*, Ministry of Agriculture and Rural Development and UNDP Hanoi.

20. Doan, M. D and Trinh K. T. 1996. Survey of Spontaneous Migration to a Rural and an Urban Area in Vietnam' *Asian Population Studies Series* No. 142, ESCAP, United Nations, New York.
21. Douglass, M., M. DiGregorio, V. Pichaya, P. Boonchuen, M. Brunner, W. Benjamin, D. Foster, S. Handler, R. Komalasari and K. Taniguchi. 2002. *The Urban Transition in Vietnam* University of Hawaii at Manoa, Honolulu, Hawaii and United Nations Centre for Human Settlements, Fukuoka, Japan.
“
22. ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1998. "Migration to the Large Cities of the ESCAP Region" pp. 327-332 in United Nations (ed.) *Population Distribution and Migration*, New York.
23. Gardiner, P. 1997. "Migration and Urbanization: A discussion" pp. 118-133 in Gavin W. Jones and Terence H. Hull (eds.) *Indonesia Assessment: Population and Human Resources*. Canberra: ANU and Singapore ISEAS.
24. Goldstein, S. 1987. "Forms of Mobility and their Policy Implications: Thailand and China compared." *Social Forces* 65(4): 915-942

25. Goldstein, S. and A. Goldstein, 1991. "Permanent and temporary migration differentials in China." *Papers of the East-West Population Institute*, No. 117. Honolulu: East-West Center
26. Goldstein, S. and A. Goldstein, 1986. "Migration in Thailand: A twenty-five-year review" *Papers of the East-West Population Institute*, No. 100. Honolulu: East-West Center
27. Guest, P. 1998a. "Assessing the consequences of internal migration: Methodological issues and a case study of Thailand based on longitudinal household survey data" pp. 275-318 in R. Bilsborrow (ed.) *Migration, Urbanization and Development: New directions and issues*. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
28. Hardy, A. 2000. 'Agricultural colonisation in Lam Dong province, Vietnam.' Special issue on migration, markets and social change in the highlands of Vietnam, *Asia Pacific Viewpoint* 41(1): 23-34.
29. Hugo, G. 1997. "Changing Patterns and Processes in Population Mobility" pp. 68-100 in Gavin W. Jones and Terence H. Hull (eds.) *Indonesia Assessment: Population and Human Resources*. Canberra: ANU and Singapore ISAS.

30. Huynh, T. X. 1998. 'The impact of spontaneous rural-to-rural Migration into Dak Lak' in Population Council (ed.) *Proceedings of the International Seminar on Internal Migration Policies*, Ministry of Agriculture and Rural Development and UNDP Hanoi.
31. IER (Institute for Economic Research of Ho Chi Minh). 1996. *Migration, Human Resources, Employment and Urbanization in Ho Chi Minh City*. National Political Publishing House: Hanoi.
32. Jones, G. W. 1982. 'Population trends and policies in Vietnam' *Population and Development Review*, 8(4):783-810
33. Le, M. T. and Nguyen D. V. 1999. 'Remittances and the distribution of income' pp. 167-181 in Haughton, Dominique, et al (eds.) *Health and Wealth in Vietnam - An Analysis of Households Living Standard*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
34. Le, T. C and T. A. Rambo. 1993. 'Too many people, too little land: the human ecology of a wet rice-growing village in the Red River Delta of Vietnam.' *Paper of the Program on Environment*, No. 15, East-West Center: Honolulu.

35. Lee, E. 1966. "A theory of migration" *Demography* 3(1): 47-57
36. Li, T. 1996. *Peasants on the Move: Rural-Urban Migration in the Hanoi Region*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
37. MRDP (Mountain Rural Development Project). 1999. "Lao Cai: A Participatory Poverty Assessment", MRDP in collaboration with World Bank and DFID, Hanoi.
38. Muldale, S and B. Arkadie. 1996. *The Rural-Urban Transition in Vietnam: Some selected issues*. Paper prepared for Asian Development Bank.
39. Nguyen, D. T. 2005, "Internal Migration and Security Issues in Vietnam" in Dewi Fortune Anwar (ed.) *Development, Migration and Security in East Asia: People's Movements and Non-Traditional's Challenges in a changing East Asia*. The Habibie Center. Jakarta, Indonesia.
40. Population Council. 1998. Proceedings of the *International Seminar on Internal Migration Policies*, Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD) and UNDP Hanoi.

41. Skeldon, R. 1997. 'Rural-to-urban migration and its implications for poverty alleviation' *Asia-Pacific Population Journal*, 12(1): 3-16.
42. Socialist Republic of Vietnam. 2002. *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy*, Hanoi.
43. Truong, S. A., P. Gurbry, V. T. Hong, and J. Huguet. 1996. 'Migration to Ho Chi Minh City.' *Asian-Pacific Population Journal* 11:3-22.
44. Weiner, M. 1975. *Internal Migration Policies: Purposes, Interests, Instruments, and Effects*. Center for International Studies, Cambridge.
45. World Bank. 1999. *Vietnam: Attacking Poverty*. Vietnam Development Report 2000, Joint Report of the Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group. World Bank: Hanoi.

MỘT SỐ TỪ VIẾT TẮT TRONG CUỐN SÁCH

DDTP	Di dân tự phát
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐBSH	Đồng bằng sông Hồng
ĐCDC	Định canh định cư
KTM	Kinh tế mới
LĐTBXH	Lao động-Thương binh và xã hội
MNPB	Miền núi phía Bắc
ÔĐBG	Di dân ổn định biên giới
TBXH	Thương binh - xã hội
UBND	Ủy ban Nhân dân
XĐGN	Xoá đói giảm nghèo

Nhà xuất bản Thế Giới

46 Trần Hưng Đạo, Hà Nội

ĐT: 84-4-8253841. Fax: 84-4-8269578. Email: thegioi@hn.vnn.vn
website: <http://www.thegioipublishers.com.vn>

**CHÍNH SÁCH DI DÂN
TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI
Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI**

**CHỊU TRÁCH NHIỆM XUẤT BẢN
TRẦN DOÀN LÂM**

Biên tập: **Mạnh Tuấn**

Kỹ thuật vi tính: **Nguyễn Thành**

Sửa bản in: **Mạnh Tuấn**

Trình bày bìa: **Thăng Long**

SÁCH LIÊN KẾT VỚI TÁC GIẢ VÀ VIỆN XÃ HỘI HỌC

In 500 bản, khổ 14,5 x 20,5 cm tại Công ty Thăng Long. Giấy
chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số 399-2006/CXB /2-
88/7GH cấp ngày 22/5/2006. In xong và nộp lưu chiểu
25/5/2006.



Giá: 37.000đ