

**ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM**

**NGUYỄN HỮU PHƯƠNG**

**ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CÔNG TÁC  
DI DÂN TÁI ĐỊNH CƯ DỰ ÁN THỦY ĐIỆN  
TUYÊN QUANG**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ KHOA HỌC NÔNG NGHIỆP**

**Thái Nguyên - 2012**

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là tài sản đặc biệt của quốc gia, là tài nguyên vô cùng quý giá, là địa bàn phân bố dân cư và các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, là nguồn lực to lớn để phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Nước ta đang thực hiện thay đổi cơ cấu nền kinh tế theo hướng tăng dần tỷ trọng công nghiệp - dịch vụ, giảm dần tỷ trọng nông nghiệp để đạt được mục tiêu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại; quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước tất yếu phải chuyển một phần diện tích đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp.

Nhà nước thực hiện thu hồi đất để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, các công trình công cộng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, mục đích phát triển kinh tế. Trong đó, các dự án xây dựng nhà máy thủy điện đòi hỏi phải thu hồi một diện tích đất rất lớn; với tính chất đặc thù của công trình thủy điện là được xây dựng chủ yếu ở khu vực thuộc địa bàn miền núi, vùng sâu, vùng xa, nơi có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống theo cộng đồng, mỗi dân tộc có phong tục tập quán riêng, nên việc thu hồi đất sẽ làm nảy sinh nhiều vấn đề kinh tế - xã hội liên quan tới ba đối tượng đó là: Nhà nước, các doanh nghiệp và người dân có đất bị thu hồi.

Dự án đầu tư xây dựng nhà máy thủy điện Tuyên Quang được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 288/QĐ-TTg ngày 19 tháng 4 năm 2003, bắt đầu triển khai xây dựng từ năm 2003 trên sông Gâm, công trình hoàn thành đưa vào khai thác năm 2007. Nhiệm vụ chính của dự án

Thủy điện Tuyên Quang là cung cấp điện năng để phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước với điện lượng bình quân hàng năm  $E_0 = 1.295$  triệu KWh; đồng thời góp phần chống lũ về mùa mưa và cung cấp nước tưới cho sản xuất nông nghiệp về mùa khô cho vùng hạ du (*cắt lũ tại thành phố Tuyên Quang từ 2,5 m đến 2,7 m và giảm mực nước lũ tại Hà Nội từ 0,4 m đến 0,42 m; tăng lưu lượng nước mùa khô cho vùng hạ du từ  $49 \text{ m}^3/\text{s}$  đến  $52 \text{ m}^3/\text{s}$* ).

Để hoàn thành xây dựng công trình, tỉnh Tuyên Quang phải di dời và tái định cư gần 4.200 hộ dân với 20.138 khẩu vùng lòng hồ và mặt bằng công trường đến 125 điểm tái định cư trên địa bàn 36 xã thuộc 04 huyện của tỉnh Tuyên Quang (*Na Hang, Chiêm Hoá, Hàm Yên, Yên Sơn*). Đến nay, cơ bản đã hoàn thành công tác di dân, tái định cư; bước đầu cuộc sống của các hộ tái định cư đã ổn định. Tuy nhiên, so với mục tiêu của dự án là “*di dân, tái định cư thủy điện Tuyên Quang phải tạo được điều kiện để đồng bào tái định cư có cuộc sống tốt hơn nơi ở cũ*”, thì thực tế cho thấy người dân vùng tái định cư vẫn còn gặp nhiều khó khăn do thiếu tư liệu sản xuất, số hộ nghèo còn ở mức cao (chiếm khoảng 53%), điều này làm ảnh hưởng không nhỏ đến các mục tiêu của dự án.

Hiện tại, tỉnh Tuyên Quang đang triển khai thực hiện quy hoạch điều chỉnh, bổ sung Quy hoạch tổng thể di dân, tái định cư Dự án thủy điện Tuyên Quang đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1766/QĐ-TTg ngày 10/10/2011. Để thực hiện có hiệu quả các mục tiêu của phương án quy hoạch điều chỉnh, cần phải có những nghiên cứu, đánh giá, nhìn nhận lại một cách toàn diện hiệu quả của các dự án tái định cư, đồng thời chỉ ra những tồn tại, hạn chế, nguyên nhân của những tồn tại và có những giải pháp cụ thể để khắc phục, đảm bảo đủ các điều kiện để người dân tái định cư công trình thủy

điện Tuyên Quang ổn định chỗ ở và đời sống, trên cơ sở khai thác, sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Xuất phát từ những vấn đề trên, việc thực hiện đề tài: “***Đánh giá thực trạng công tác di dân tái định cư dự án thủy điện Tuyên Quang***” là cần thiết.

## **2. Mục tiêu của đề tài**

- Đánh giá thực trạng đời sống, việc làm, thu nhập của người dân tái định cư thủy điện Tuyên Quang.

- Đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch tổng thể di dân, tái định cư dự án thủy điện Tuyên Quang.

- Đề xuất một số giải pháp có tính khoa học và phù hợp với thực tế góp phần nâng cao đời sống của hộ dân tái định cư và hiệu quả quy hoạch tổng thể di dân, tái định cư dự án thủy điện Tuyên Quang.

## **3. Yêu cầu của đề tài**

- Nắm vững chính sách pháp luật về đất đai, môi trường và các lĩnh vực có liên quan.

- Công tác điều tra thu thập tài liệu, số liệu phải đầy đủ, chính xác trung thực, khách quan, có nguồn gốc rõ ràng.

- Áp dụng đúng đối tượng, đúng mục đích và phạm vi cần nghiên cứu từ đó đánh giá được những tồn tại, khó khăn do nguyên nhân từ đâu, để đưa ra những giải pháp nhằm tháo gỡ những khó khăn.

- Các giải pháp đề xuất phải phù hợp với thực tế ở địa phương và có tính khả thi cao.

## **Chương 1**

### **TỔNG QUAN CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU**

#### **1.1. Tình hình bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trên thế giới**

##### ***1.1.1. Chính sách bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng khi thu hồi đất của một số tổ chức quốc tế***

###### ***1.1.1.1. Ngân hàng thế giới (WB)***

Ngân hàng thế giới (WB) là tổ chức đầu tiên đưa ra chính sách tái định cư không tự nguyện, và được từng bước, nghiên cứu phát triển (chu kỳ 4 năm). Năm 1980 WB đưa ra Chính sách chung cho tái định cư không tự nguyện trong Bản hướng dẫn hoạt động về những vấn đề xã hội trong tái định cư không tự nguyện trong các dự án do WB đầu tư. Năm 2004 WB đưa ra bản hướng dẫn hoạt động về tái định cư không tự nguyện. Chính sách tái định cư không tự nguyện của WB dựa trên nguyên tắc lựa chọn phương án tái định cư ít nhất và có sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ, đại diện của những người thiệt hại vào thiết kế, khai thác, theo dõi giám sát quá trình công việc tái định cư [1].

###### ***1.1.1.2. Chính sách bồi thường khi thu hồi đất của các Ngân hàng Mỹ, Ngân hàng châu Á và Ngân hàng phát triển Châu Phi***

Tiếp theo chính sách tái định cư không tự nguyện được các ngân hàng khu vực đưa ra như: Ngân hàng phát triển liên Mỹ (Inter American Development Bank - IDB) 1993; Ngân hàng phát triển Châu Á - ADB (1995); Sổ tay tái định cư (1998), Ngân hàng phát triển Châu Phi (1995) [1].

### *1.1.1.3. Các tổ chức quốc tế khác*

Năm 1990, một số tổ chức quốc tế như: Trung tâm Liên hiệp quốc về định cư (United Nation Centre of Human Settlement/Habitats); Ủy ban Liên hiệp quốc về quyền con người (UNCHR); Tổ chức Nông Lương thế giới (FAO) đã tập trung nghiên cứu vấn đề thu hồi đất - chỗ ở bắt buộc; năm 1997 UNCHR đưa ra hướng dẫn thực tiễn thu hồi đất - chỗ ở bắt buộc. Đặc điểm chung của các chính sách này là nguyên tắc chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan đến dự án, chi phối từ pháp luật, chính sách, quy hoạch, thu nhập, thuế ở tầm quốc gia đối với việc triển khai trên thực tế có liên quan đến chính quyền địa phương, nhà đầu tư, cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng và người dân bị thiệt hại với những vấn đề chủ yếu như: (1) Tổ chức tốt việc tái định cư cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng và người dân bị thiệt hại gắn với môi trường sống, việc làm, sinh hoạt của cộng đồng liên quan đến tập quán, văn hóa, tâm linh; (2) Bảo đảm quyền hưởng lợi của địa phương, cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng và người dân bị thiệt hại từ thuế, phí, giá ưu đãi mua sản phẩm của dự án; (3) Sự gắn kết lâu dài giữa dự án và cộng đồng dân cư địa phương nhằm đảm bảo tự chủ, bình đẳng giữa hai bên với sự gắn kết quyền lợi lâu dài.

Nguyên tắc Chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan đến dự án đã được áp dụng trong nhiều dự án đã triển khai ở các nước trên thế giới, đặc biệt các dự án thủy điện [1].

## ***1.1.2. Tình hình bồi thường, hỗ trợ và tái định cư ở một số nước trên thế giới***

### *1.1.2.1. Trung Quốc*

Trung Quốc thi hành chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa về đất đai, gồm

hai dạng là: Đất đô thị thuộc sở hữu nhà nước; đất nông thôn, ngoại thành, ngoại thị thuộc sở hữu tập thể. Hiến pháp lần sửa đổi mới nhất năm 2005 quy định “*Quốc gia do sự cần thiết vì lợi ích công cộng, có thể căn cứ vào pháp luật mà trưng thu hay trưng dụng đất đai và trả bồi thường*”. Các nhà làm luật giải thích rằng **trưng thu** áp dụng đối với đất thuộc sở hữu tập thể do phải chuyển quyền sở hữu tập thể sang sở hữu nhà nước, còn **trưng dụng** thì áp dụng đối với đất thuộc sở hữu nhà nước vì chỉ thay đổi mục đích sử dụng đất mà thôi [19].

Luật Đất đai ra đời năm 1986, đã qua nhiều lần sửa đổi bổ sung vào các năm 1988, 1998 và 2004, chia đất đai thành đất nông dụng, đất dùng vào xây dựng (kiến thiết) và đất chưa lợi dụng. Luật quy định mọi đơn vị và cá nhân khi cần đất đai để tiến hành xây dựng thì phải căn cứ vào pháp luật mà *xin sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước*, trừ trường hợp xây dựng nhà ở nông thôn, cơ sở hạ tầng và công ích hương trấn. Nếu Nhà nước chấp nhận đề nghị đó thì *trưng dụng* đất thuộc sở hữu nhà nước để cung ứng (trong một số trường hợp thì gọi là *thu hồi quyền sử dụng đất*), khi không có hoặc không đủ loại đất này thì *trưng thu* đất thuộc sở hữu tập thể để chuyển đổi thành đất thuộc sở hữu nhà nước [19].

Trung Quốc rất coi trọng việc bảo vệ đất canh tác, đặc biệt là “*đất ruộng cơ bản*” đã được chính quyền xác định dùng vào sản xuất lương thực, bông, dầu ăn, rau, hoặc đã có công trình thủy lợi tốt. Luật còn quy định cụ thể đất ruộng cơ bản phải chiếm 80% trở lên đất canh tác của mỗi tỉnh. Nguyên tắc bảo vệ đất canh tác là “chiếm bao nhiêu, khẩn bấy nhiêu”, nếu không có điều kiện thì nộp phí khai khẩn cho cấp tỉnh dùng để khai hoang. Cấm không được chiếm dụng đất canh tác để xây lò gạch, mò mả hoặc tự ý xây nhà, đào lấy đất cát, khai thác đá, quặng... Việc trưng thu các đất sau đây phải được Quốc vụ viện (Chính phủ) phê chuẩn: Đất ruộng cơ bản; đất canh tác vượt

quá 35 ha; đất khác vượt quá 70 ha. Trưng thu các đất khác do chính quyền cấp tỉnh phê chuẩn rồi báo cáo Quốc vụ viện [19].

Chính quyền địa phương từ cấp huyện trở lên có nhiệm vụ công bố và tổ chức thực hiện việc trưng thu đất đai, rồi cung ứng đất thuộc sở hữu nhà nước cho các đơn vị kiến thiết theo phương thức *xuất nhượng* có thu tiền. Thế nhưng, các đất xây dựng sau đây nếu được chính quyền cấp huyện trở lên phê chuẩn thì cung theo phương thức *giao sử dụng*: Đất cơ quan nhà nước và đất quân sự; đất cơ sở hạ tầng đô thị và sự nghiệp công ích; đất cơ sở hạ tầng trọng điểm được nhà nước chăm lo về năng lượng, giao thông, thủy lợi...; các đất khác được văn bản pháp luật, hành chính cho phép [19].

Khi trưng thu đất đai thì phải bồi thường theo hiện trạng sử dụng đất lúc đó. Chi phí bồi thường bao gồm tiền bồi thường đất, tiền trợ giúp an cư tính theo số nhân khẩu của hộ gia đình và tiền hoa màu. Tiền bồi thường đất bằng 6~10 lần, còn tổng số tiền trợ giúp an cư tối đa không quá 15 lần giá trị trung bình sản lượng hằng năm của 3 năm trước trưng thu [19].

Đối với đất thuộc sở hữu nhà nước, khi nhu cầu đất vì lợi ích công cộng hoặc để cải tạo các khu đô thị cũ đã được cấp có thẩm quyền phê chuẩn thì được *thu hồi quyền sử dụng đất có bồi thường*. Khi đó để thu hồi đất buộc phải *di dời nhà cửa*, vì vậy năm 1991 Quốc vụ viện ban hành Điều lệ quản lý di dời nhà cửa đô thị, đến năm 2001 thì thay bằng Điều lệ mới. Theo Điều lệ này thì bên di dời phải bồi thường về nhà cửa cho bên bị di dời bằng tiền tính theo giá thị trường hoặc bằng cách chuyển đổi tài sản. Không bồi thường nhà xây trái phép hoặc nhà tạm đã hết hạn. Nói chung, chính quyền các thành phố lớn đều dựa trên văn bản pháp quy của nhà nước để ban hành các quy định, điều lệ của địa phương về trưng thu đất và di dời nhà cửa [19].



#### *1.1.2.2. Indonexia*

Công tác bồi thường, tái định cư được hết sức coi trọng. Việc bồi thường thiệt hại do thu hồi đất gây ra bao gồm: Bồi thường về tài sản bị thiệt hại, chuyển đổi nghề nghiệp, trợ cấp di chuyển, bố trí nơi ở mới đảm bảo cho người có đất bị thu hồi có cuộc sống tốt hơn hoặc ít nhất là bằng nơi ở cũ. Các chủ đầu tư phải hết sức coi trọng cuộc sống của người nghèo [25].

#### *1.1.2.3. Australia*

Đất đai thuộc sở hữu Nhà nước và sở hữu tư nhân. Luật Đất đai bảo hộ quyền và nghĩa vụ của người chủ sở hữu đất. Chủ sở hữu đất có quyền cho thuê, chuyển nhượng, thế chấp, thừa kế. Luật đất đai quy định Nhà nước có quyền thu hồi đất tư nhân để sử dụng cho mục đích công cộng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và bồi thường theo quy định: Giá bồi thường theo giá thị trường, bồi thường những tài sản trên đất (hoa màu, nhà cửa, các công trình...) cũng tạo mọi điều kiện di chuyển, tạo nơi ở mới, đảm bảo cuộc sống hiện tại và tương lai [25].

#### *1.1.2.4. Thái Lan*

Không có chính sách đền bù tái định cư quốc gia, vì đa hình thức sở hữu đất đai nhưng Hiến Pháp năm 1982 quy định việc trưng dụng đất cho các mục đích xây dựng cơ sở hạ tầng, quốc phòng, phát triển nguồn tài nguyên cho đất nước, phát triển đô thị, cải tạo đất đai và các mục đích công cộng khác phải theo thời giá thị trường cho những người hợp pháp về tất cả các thiệt hại do việc trưng dụng gây ra và quy định việc đền bù phải khách quan cho người chủ mảnh đất và người có quyền thừa kế tài sản đó. Dựa trên các qui định này, các ngành có qui định chi tiết cho việc thực hiện trưng dụng đất của ngành mình [32].

Năm 1987, Thái Lan ban hành Luật về trưng dụng bất động sản áp dụng cho việc trưng dụng đất sử dụng vào các mục đích xây dựng tiện ích công cộng, quốc phòng, phát triển nguồn tài nguyên hoặc các lợi ích khác cho đất nước, phát triển đô thị, nông nghiệp, công nghiệp, cải tạo đất đai vào các mục đích công cộng. Luật quy định những nguyên tắc về trưng dụng đất, nguyên tắc tính giá trị đền bù các loại tài sản bị thiệt hại. Căn cứ vào đó, từng ngành đưa ra các quy định cụ thể về trình tự tiến hành đền bù TĐC, nguyên tắc cụ thể xác định giá trị đền bù, các bước lập và phê duyệt dự án đền bù, thủ tục thành lập các cơ quan, uỷ ban tính toán đền bù TĐC, trình tự đàm phán, nhận tiền đền bù, quyền khiếu nại, quyền khởi kiện đưa ra toà án [32].

Trong ngành điện năng thì cơ quan điện lực Thái Lan là nơi có nhiều dự án đền bù TĐC lớn nhất nước, họ đã xây dựng chính sách riêng với mục tiêu: “Đảm bảo cho những người bị ảnh hưởng một mức sống tốt hơn” thông qua việc cung cấp cơ sở hạ tầng có chất lượng và đạt mức tối đa nhu cầu, đảm bảo cho những người bị ảnh hưởng có thu nhập cao hơn và được tham gia nhiều hơn vào quá trình phát triển xã hội, vì vậy thực tế đã tỏ ra hiệu quả khi cần thu hồi đất trong nhiều dự án [32].

## **1.2. Chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư ở Việt Nam**

### ***1.2.1. Khái quát chung***

#### ***1.2.1.1. Thu hồi đất***

Là Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư quản lý theo quy định của pháp luật [24].