

# THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH GIAO ĐẤT, GIAO RỪNG TRONG BỐI CẢNH DI DÂN, TÁI ĐỊNH CƯ DỰ ÁN THỦY ĐIỆN Ở HUYỆN QUỲNH NHAI, TỈNH SƠN LA\*

Nguyễn Ngọc Thanh<sup>(1)</sup>

Nguyễn Thanh Tùng<sup>(2)</sup>

**D**ựa trên mô tả thực trạng thực hiện chính sách giao đất, giao rừng ở một huyện miền núi trong bối cảnh di dân, tái định cư dự án thủy điện, bài viết góp phần làm rõ về những hình thức, phương pháp mang tính địa phương của việc vận dụng chính sách vĩ mô ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi - khu vực đặc trưng bởi sự đa dạng về địa lý - sinh thái - nhân văn vốn tác động mạnh đến một loạt chính sách, chương trình, dự án được hoạch định từ cấp Trung ương. Bài viết còn phân tích cho thấy những khó khăn đang đặt ra cho việc thực thi chính sách giao đất, giao rừng trong cố gắng hoàn thiện các mục tiêu quy hoạch thiếu tính khả thi gắn với di dân, tái định cư dự án thủy điện, từ đó đặt ra yêu cầu phải đánh giá đúng thực trạng tài nguyên đất, rừng trong tương quan với nhu cầu về tài nguyên đất, rừng trước khi hoạch định các mục tiêu cụ thể của các chương trình, dự án trong giai đoạn hiện nay.

**Từ khóa:** Chính sách giao đất; chính sách giao rừng; di dân; tái định cư; dự án thủy điện ở huyện Quỳnh Nhai, tỉnh Sơn La.

## 1. Sơ lược về bối cảnh và lịch sử thực hiện chính sách

Huyện Quỳnh Nhai có một lịch sử lâu dài thực hiện chính sách giao đất, giao rừng, với những sự tổ chức, sắp xếp thể hiện tâm nhìn lâu dài gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương kể từ những năm đầu thập niên 1990 khi chính sách đổi mới của Đảng và Chính phủ đang bước đầu định hình lại nền kinh tế cả nước. Vào thời điểm đó, để thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu các ngành sản xuất nông nghiệp, giải quyết căn bản nạn đói do mất mùa, huyện Quỳnh Nhai đã chỉ đạo thực hiện các Chương trình, Dự án Quốc gia như Chương trình 327, Chương trình 747, Chương trình định canh, định cư dành cho vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Một sự đầu tư khá lớn về vốn và nhân lực đã dành cho công tác “giãn bản, san hộ” gắn với giao trên 6.200ha đất rừng cho hộ nông dân phát triển kinh tế vườn đồi, xây dựng trang trại gia đình trồng cây công nghiệp và trồng rừng, với mục tiêu cuối cùng là làm xuất hiện nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa<sup>1</sup>. Trong quy hoạch phát triển kinh tế, huyện được phân thành hai vùng cơ bản để chỉ đạo các nhiệm vụ, bao gồm cả giao đất, giao rừng. Vùng huyện lỵ và 5 xã dọc sông Đà tập trung thâm canh lúa nước, ngô, đậu tương, cây ăn quả, chăn nuôi thủy sản; thương mại dịch vụ. Vùng cao, vùng xa (gồm 2 xã Chiềng Khau, Mường Giôn) tập trung phát triển chăn nuôi gia súc theo hướng sản xuất hàng hóa; mở rộng diện tích cây công nghiệp, cà phê, đậu tương, cây ăn quả;

<sup>1</sup> Ban chấp hành Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai, (2000), Lịch sử Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai (1945-1995), NXB. Chính trị Quốc gia, tr. 243

bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh rừng; trồng rừng; phát triển tiêu thụ công nghiệp<sup>2</sup>.

Thực hiện chủ trương trên, nhiều biện pháp nhằm thúc đẩy việc chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp đã được triển khai, như tập trung giao đất, giao rừng đến cộng đồng dân cư, hộ gia đình quản lý; tuyên truyền, vận động, khuyến khích nhân dân mở rộng diện tích gieo trồng, giảm diện tích trồng lúa trên đất dốc, tăng cây công nghiệp, cây ngô, đậu đỗ các loại; quy hoạch vùng chăn nuôi... Sản xuất lâm nghiệp chủ yếu tập trung khoanh vùng bảo vệ rừng tự nhiên, khoanh nuôi rừng tái sinh, sự nghiệp kiểm lâm. Năm 2000, toàn huyện đã khoanh nuôi bảo vệ được 11.215ha trong tổng số 27.000ha rừng. Chính quyền cũng bắt đầu đẩy mạnh việc cấp chứng nhận quyền sử dụng đất và rừng để gắn kết với các chính sách khuyến khích phát triển rừng...

Từ năm 2003 trở đi, chính sách giao đất, giao rừng của huyện Quỳnh Nhai hầu như được thực hiện gắn liền với nhiệm vụ di dân, tái định cư người dân vùng ngập lòng hồ thủy điện Sơn La. Tổng số xã phải di chuyển là 9/11 xã với 99/133 bản, xóm với gần 36.000 nhân khẩu thuộc 8.435 hộ (trong tổng số 12.500 hộ phải di chuyển trên toàn tỉnh). Trong đó, hơn 3.700 hộ chuyển đến các huyện khác trong tỉnh, số hộ còn lại sắp xếp tái định cư trong nội huyện. Đồng thời, phải di chuyển toàn bộ trung tâm hành chính huyện đến địa điểm mới. Diện tích đất trên địa bàn huyện bị ngập dưới công trình lòng hồ thủy điện được xác định là 10.185ha, trong đó:

<sup>2</sup> Ban chấp hành Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai, (2017), Lịch sử Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai (1945-2005), tr. 171

diện tích đất ở là 197ha, đất sản xuất nông nghiệp là 2.699ha, đất có rừng là 303ha, đất chưa có rừng là 5.388ha, đất có công trình di tích lịch sử - văn hoá, công trình phục vụ cộng đồng là 1.598ha<sup>3</sup>. Dân cư vùng lòng hồ di chuyển bằng các hình thức: (i) tái định cư tập trung nông thôn; (ii) tái định cư đô thị; (iii) tái định cư xen ghép, di vén; và (iv) di chuyển tự nguyện. Toàn bộ các xã/thị trấn trên địa bàn huyện đều phải thực hiện sắp xếp, di chuyển dân cư và phân bổ lại đất đai, thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ tái định cư<sup>4</sup>.

Công tác di dân khỏi vùng lòng hồ thủy điện là một quá trình có liên quan đến nhiều mặt, nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống cộng đồng dân cư, trước hết là về đất đai, sau đó là phong tục, tập quán, tư tưởng, nhận thức... Các khó khăn chính mà chính quyền gặp phải là: thời gian triển khai ngắn, tập trung vào những xã, bản vùng dân tộc ít người, đời sống khó khăn, dân trí thấp, lao động hầu hết chưa qua đào tạo, phong tục tập quán canh tác chủ yếu là thuần nông tự cấp, tự túc; tâm tư, nguyện vọng của nhiều người dân là được sống gần quê hương, bản quán. Một công việc chưa từng có trước đây là vận động nhân dân chấp nhận di chuyển cả mồ mả tổ tiên, mà theo phong tục truyền thống thì họ không bao giờ được đào bới hài cốt lên khi đã yên nghỉ... Để đảm bảo di dân đến nơi ở mới đúng tiến độ thi công xây dựng công trình, chính quyền đã chủ động tìm mô hình phù hợp hơn để đẩy nhanh tiến độ. Một trong số đó là cho phép, khuyến khích nhân dân được tháo dỡ nhà cũ đến nơi ở mới để giữ gìn phong tục, tập quán sinh hoạt, với điều kiện là nhà ở sau khi xây dựng xong tại nơi tái định cư mới phải đảm bảo đủ điều kiện tiêu chuẩn quy định. Việc Chính phủ cho phép thực hiện công tác di dân, tái định cư thủy điện Sơn La theo quy chế đặc thù đã tháo gỡ được nhiều khó khăn, vướng mắc cho các cấp cơ sở, đáp ứng phần nào yêu cầu chính đáng của người dân. Dù vậy, trong 55 ngày “nước rút” di chuyển dân, chính quyền đã phải áp dụng một số biện pháp tình thế, để đảm bảo 100% số hộ rời khỏi vùng dưới cos ngập lòng hồ thủy điện. Tuy đã đạt được mục tiêu đặt ra, các thỏa thuận và biện pháp được đưa ra khi đó đã để lại hệ quả rắc rối về đất đai mà chính quyền huyện, xã phải vất vả tìm phương hướng giải quyết trong các năm tiếp theo.

Qua 6 năm tổ chức thực hiện nhiệm vụ chuyển dân, đến tháng 4-2010, huyện Quỳnh Nhai đã hoàn thành di chuyển 8.435/8.435 hộ tái định cư ra khỏi vùng ngập lòng hồ thủy điện an toàn về người và tài sản, đáp ứng được tiến độ theo yêu cầu của tỉnh. Nhiệm vụ đặt ra trong các năm tiếp theo là thực hiện ổn định đời sống, ổn định và phát triển sản xuất cho nhân dân tại các khu, điểm tái định cư, giúp cho nhân dân thực sự gắn bó với quê hương mới. Trong

đó, yêu cầu trước mắt và cấp thiết là phải sớm hoàn thành công tác thu hồi đất, giao đất, cấp đất ở, đất sản xuất cho các hộ tái định cư. Công tác này đã cơ bản hoàn thành vào tháng 10-2013. Theo đó, huyện đã thu hồi được tổng cộng 20.736,4ha đất của 11.589 hộ tái định cư và hộ sở tại thuộc diện giải phóng mặt bằng để xây dựng điểm tái định cư. Thực hiện giao đất ở cho 4.722 hộ với tổng diện tích 164,8ha, bình quân 350m<sup>2</sup>/hộ; giao đất sản xuất nông nghiệp cho 3.822 hộ, diện tích 3.948,9ha, bình quân 10.300m<sup>2</sup>/hộ; cấp 7.422 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất cho 7.422 hộ, đạt 100% số hộ được giao đất ở; cấp 3.822 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sản xuất nông - lâm nghiệp cho 3.822 hộ, đạt 100% số hộ được giao đất sản xuất<sup>5</sup>.

Phát triển lực lượng sản xuất, ổn định đời sống người dân vùng tái định cư là nhiệm vụ gắn kết, song song, chia sẻ những mục tiêu tổng quát với công tác tái định cư, giao đất, giao rừng cho người dân. Nhận thức mối quan hệ hữu cơ này, Nhà nước và chính quyền địa phương đã triển khai nhiều chương trình, dự án có liên quan, bao gồm:

- Hỗ trợ lương thực: mỗi nhân khẩu hợp pháp của hộ tái định cư được hỗ trợ lương thực bằng tiền với giá trị 20kg/người/tháng trong 2 năm theo giá gạo tẻ trung bình ở địa phương.

- Hỗ trợ y tế: hộ tái định cư được hỗ trợ về y tế để phòng, chống dịch bệnh tại nơi ở mới với mức hỗ trợ cấp một lần là 100.000 đồng/hộ.

- Hỗ trợ giáo dục: học sinh phổ thông các cấp thuộc hộ tái định cư được cấp 1 bộ sách giáo khoa theo giá quy định của Nhà nước.

- Hỗ trợ tiền sử dụng điện thấp sáng: hộ tái định cư được hỗ trợ tiền sử dụng điện hoặc dầu thấp sáng (với nơi chưa có điện) trong 1 năm đầu kể từ ngày chuyển đến nơi ở mới. Mức hỗ trợ là 10.000 đồng/người/tháng.

- Hỗ trợ chất đốt: đối với hộ tái định cư có khó khăn về chất đốt, được hỗ trợ về chất đốt trong 1 năm đầu. Mức hỗ trợ là 20.000 đồng/người/tháng.

Cán bộ công chức, công nhân, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động hưởng lương hưu hàng tháng đang sinh sống cùng gia đình được xác định là hộ nông nghiệp, khi di chuyển cùng gia đình được hỗ trợ một lần bằng tiền 500.000 đồng/người. Mức hỗ trợ này thay thế các khoản hỗ trợ về đời sống (lương thực, y tế, tiền sử dụng điện thấp sáng, chất đốt...)

Huyện đã thực hiện hỗ trợ phát triển sản xuất cho 5.334 hộ với tổng kinh phí là 43.054,6 triệu đồng và cho vay hỗ trợ sản xuất đối với 3.763 người với tổng kinh phí 18.815 triệu đồng, trong đó: hỗ trợ mua cây ăn quả chất lượng cao cho 286 hộ tại xã Mường Giàng, Chiềng on và Liệp Muội; hỗ trợ

<sup>3</sup> Huyện ủy Quỳnh Nhai, (2013), Báo cáo tổng kết công tác giao đất tái định cư dự án thủy điện Sơn La trên địa bàn huyện Quỳnh Nhai

<sup>4</sup> Phạm Quang Linh, “*Sinh kế của người Thái, tái định cư thủy điện Sơn La*”, luận án Tiến sĩ năm 2017, tr. 26 - 27

<sup>5</sup> UBND huyện Quỳnh Nhai, (2016), Báo cáo tổng kết công tác di dân, tái định cư dự án thủy điện Sơn La, huyện Quỳnh Nhai

mua trâu, bò cho 2.329 hộ (mỗi hộ 1 con) tại các xã: Chiềng Ôn, Nậm Êt, Chiềng Khoang, Chiềng Bằng; hỗ trợ mua lợn giống và gia cầm cho các hộ của 5 bản tái định cư đô thị (Châu Quân, Nghe Tông, Phiêng Nèn 1, 2, 3); hỗ trợ nuôi cá lồng cho 20 gia đình tại xã Chiềng Bằng; hỗ trợ lợn thương phẩm và dê lai bách thảo cho 1.773 hộ nghèo thuộc 7 xã (Mường Sại, Chiềng Khay, Pá Ma Pha Khinh, Mường Chiên, Mường Giôn, Cà Nàng và Chiềng Bằng); hỗ trợ giống dê cái địa phương cho 328 hộ nghèo và 11 hộ cận nghèo thuộc 5 xã (Cà Nàng, Chiềng Khay, Mường Giàng, Chiềng Bằng, Chiềng Ôn). Ngoài ra còn hỗ trợ làm chuồng trại và tiêm thuốc thú y cho gia súc, gia cầm của hộ nghèo. Nhiều lớp tập huấn, tập trung chỉ đạo triển khai tập huấn về kỹ thuật nông lâm nghiệp, hướng dẫn lập phương án sản xuất trên quỹ đất mới cũng được triển khai để nâng cao năng lực cho người dân và cán bộ địa phương<sup>6</sup>

Cho đến thời điểm hiện nay, huyện Quỳnh Nhai đã cơ bản hoàn thành kế hoạch giao đất ở, đất sản xuất của dự án di dân, tái định cư thủy điện Sơn La. Tổng số vốn được duyệt cho công tác bồi thường, hỗ trợ trên 1.900 tỉ đồng, trong đó, đã giao trên 1.800 tỉ đồng; tổng số dự án đầu tư kết cấu hạ tầng 723 dự án, đã hoàn thành và bàn giao 690 dự án với tổng mức đầu tư trên 2.200 tỉ đồng. Cùng với đó, công tác rà soát, chuyển đổi đất rừng phòng hộ đầu nguồn ít xung yếu sang quy hoạch phát triển rừng sản xuất gắn với điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng và chỉnh lý, bổ sung hồ sơ giao đất cho các tổ chức, cá nhân tiếp tục được đẩy mạnh song song với công tác giao đất và chỉnh lý bổ sung hồ sơ giao đất hậu tái định cư.

## 2. Thực hiện chính sách giao đất

Đối với các hộ tái định cư thuộc diện di vén (mất một phần đất), chính quyền lập hồ sơ đo đạc, kiểm kê phần diện tích bị mất để lập phương án đền bù. Bồi thường đất sản xuất nông nghiệp và đất rừng kinh tế do dân trồng theo nguyên tắc hộ tái định cư đến điểm tái định cư nông thôn được bồi thường thiệt hại về đất bằng việc giao đất ở, đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản và đất chuyên dụng (nếu có theo quy hoạch điểm tái định cư được duyệt và theo quỹ đất của điểm tái định cư. Các hộ được hưởng giá trị bồi thường về đất bằng phần chênh lệch giữa quỹ đất tại nơi ở cũ (đầu đi) và nơi ở mới (đầu đến).

Đất ở giao cho các hộ tái định cư xen ghép thường là đất thổ cư tại thôn bản. Các hộ sở tại được chính quyền vận động san sẻ một phần diện tích đất để chia cho các hộ tái định cư. Đầu tiên là đưa diện tích của các hộ xung phong đăng ký hiến đất vào quy hoạch trước, nếu thiếu thì bằng các biện pháp khác nhau thuyết phục thêm các hộ khác trên cơ sở giúp hiểu rõ quyền lợi và trách nhiệm của mình.

<sup>6</sup> UBND huyện Quỳnh Nhai, Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015

Thực tế là phần lớn diện tích đất chia sẻ của cư dân sở tại là thuộc về các hộ xung phong ban đầu (ít thì vài trăm mét vuông một hộ, nhiều thì 1 - 2ha/hộ) còn các hộ được thuyết phục về sau khiêm tốn hơn. Những cộng đồng dân sở tại chấp nhận hiến đất sẽ được giải quyết tiền đền bù như bình thường, trung bình là vài trăm triệu đồng một hộ, nhiều thì khoảng 1 tỉ đồng (cả huyện có 1 hộ sở tại được hưởng 1,2 tỉ đồng). Ngoài danh nghĩa là tiền đền bù, số tiền này còn nhằm giúp người dân có điều kiện mở rộng, nâng cấp sản xuất và dịch vụ, đảm bảo cuộc sống sau khi bị thu hồi đất. Họ cũng được hưởng các lợi ích công cộng như được Nhà nước đầu tư xây dựng, cải tạo đường xá giao thông, điện nước sinh hoạt, giáo dục, y tế...

Đất sản xuất nông nghiệp trên đồi núi dốc (đất nương) được ưu tiên chia cho các hộ tái định cư trên cơ sở quyền sở hữu của họ trước đây. Nếu người dân buộc phải chuyển chỗ ở do đất thổ cư nằm dưới cos ngập, nhưng đất nương của họ không bị ảnh hưởng và không nằm trong quy hoạch thu hồi, họ vẫn được tiếp tục trồng trọt, chăn nuôi trên mảnh đất cũ của mình và Nhà nước chỉ phải đền bù cho họ phần đất thổ cư bị mất. Trường hợp, một nhóm hộ phải di vén lên khu vực đất nương thuộc sở hữu của họ thì Nhà nước thu hồi lại toàn bộ rồi tính toán chia đều cho tất cả (vì diện tích sở hữu của các hộ không đồng đều, nếu đất của ai người ấy dùng sẽ có hộ không đủ đất), bao gồm cả phần diện tích của một số hộ vốn định cư trên nương/gân nương từ trước đó (thường thì Nhà nước thu hồi một phần đất sản xuất của số hộ này để làm đất thổ cư cho các hộ mới đến). Nếu quy mô dân số trong khu vực vừa đủ, một bản mới sẽ được tạo ra gồm các hộ được di vén và các hộ định cư tại chỗ từ trước, với tên gọi của bản lấy theo tên của bản di vén (phân biệt với tái định cư xen ghép nơi một số hộ tái định cư sáp nhập với một cộng đồng sở tại lớn hơn và tên của bản sở tại vẫn giữ nguyên).

Việc xác định diện tích đất “đầu đi” trên nguyên tắc là phải tiến hành trước thời điểm di dân. Tuy nhiên, thực tế là nó đã kéo dài tới thời kỳ hậu di dân với những phương pháp thống kê tương đối có thể châm chước. Các quan hệ sở hữu đất đai truyền thống của người Thái (dân tộc có dân số lớn nhất tại địa bàn) và một số dân tộc thiểu số trong vùng ảnh hưởng khá lớn đến tiến trình thu hồi đất, giao đất và bồi thường đất bị thu hồi. Cho đến nay, nhiều người dân vẫn tin rằng các điều ước trong luật tục và thỏa thuận miệng phân chia đất bằng miệng giữa các gia đình từ trước Luật đất đai 1993 nên được chính quyền tôn trọng và có giá trị song song với các giấy tờ chứng nhận quyền sở hữu đất do Nhà nước cấp cho họ. Vì không phải ai cũng có sổ đỏ hoặc những giấy tờ có giá trị tương đương trọng xác định quyền sở hữu đất, cho nên trong khi kiểm kê đất đai phục vụ tái định cư và giao đất, giao rừng, cán bộ địa chính nhiều khi phải dựa hoàn toàn vào lời kê của

người dân để xác định các đường ranh giới và tiến hành phân loại đất. Dù có theo căn cứ nào thì Nhà nước vẫn phải bồi thường đất đai cho người dân theo nguyên tắc lấy giá trị đất đầu đi trừ đi giá trị đất được giao, nếu ra con số dương thì thanh toán cho từng hộ dân khoản tiền mặt bằng với giá trị dương đó. Người ta hay gọi đây là bồi thường chênh lệch giá trị đất tái định cư. Nếu giá trị chênh lệch là con số âm thì coi như bằng không, các hộ dân không phải nộp tiền chênh lệch lại cho Nhà nước.

Đối với những hộ tái định cư theo hình thức tập trung nông thôn thì được cấp đất sản xuất, nhưng với các hộ tái định cư theo hình thức đô thị thì chỉ được cấp đất thổ cư từ 200 - 400m<sup>2</sup> để làm nhà ở. Đối lại, những hộ dân nào di dân theo hình thức tái định cư đô thị, ngoài việc được cấp đất làm nhà ở sẽ được cấp một khoản tiền để phát triển kinh tế theo hướng kinh doanh buôn bán. Theo một cách không thành văn, sự thuận tiện về đời sống do được tiệm cận với các cơ sở hạ tầng mang “chất lượng đô thị” đã được các nhà quản lý xem tính như một ưu đãi lớn cho các hộ này.

Quy trình hợp thức của việc giao đất ở và đất sản xuất cho hộ tái định cư bao gồm các bước chính sau:

- (1) Ban chỉ đạo giao đất cấp xã hoặc huyện lên lộ trình giao đất sơ bộ;
- (2) Đánh giá hiện trạng đất tại điểm tái định cư;
- (3) Xây dựng kế hoạch sử dụng đất và phương án giao đất;
- (4) Thông báo cho thôn bản cùng các hộ dân về phương án giao đất;
- (5) Tổ chức giao đất tại thực địa với sự có mặt của hộ gia đình, cán bộ thực hiện giao đất và những người đứng đầu thôn bản (có thể diễn ra trong nhiều buổi);
- (6) Hoàn thiện hồ sơ địa chính, lập báo cáo kết quả giao đất cấp xã;
- (7) Thẩm định và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu.

Quy trình hợp thức của việc giao đất/cho thuê rừng đối với hộ gia đình và cá nhân:

- (1) Hộ gia đình, cá nhân chuẩn bị đầy đủ hồ sơ theo quy định và nộp cho Ủy ban nhân dân cấp xã;
- (2) Ủy ban nhân dân cấp xã tập hợp các hồ sơ và chuyên lên cấp huyện;
- (3) Kiểm tra thực địa khu rừng dự kiến giao cho hộ gia đình, cá nhân;
- (4) Cơ quan chức năng cấp huyện thẩm định tính khả thi của kế hoạch sử dụng rừng của hộ gia đình, cá nhân đề nghị thuê rừng;
- (5) Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển quyết định giao rừng cho Ủy ban nhân dân cấp xã;
- (6) Đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức bàn giao rừng tại thực địa cho hộ gia đình, cá nhân có sự tham gia của các chủ rừng liên kề;

Trong nhiều trường hợp, do sự eo hẹp về thời gian hoặc sự điều chỉnh đột xuất quy hoạch đất đai (có thể là điều chỉnh cả điểm tái định cư) mà quy trình giao đất, giao rừng không thể tuân theo quy trình kể trên. Đôi khi các cuộc họp tại thôn bản và xã bị cắt ngắn hoặc bỏ qua, không có sự tham gia đầy đủ các thành phần (thường là không đủ đại diện hộ gia đình hoặc đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã). Do vậy, công tác giao đất, giao rừng ở một số địa phương trong một số thời điểm có sự khác biệt lớn với tiến trình chung ở các nơi khác hoặc nội dung được quy định trong chính sách. Tuy vậy, do việc tiến hành giao đất, giao rừng trên thực địa được chú ý nhất và có vai trò quyết định trong việc lập báo cáo về tiến độ, hiệu quả của công tác giao đất, giao rừng, cho nên bước cuối cùng của quy trình - tức là thủ tục giao đất công khai tại thực địa - hầu như phải được thực hiện. Tổ công tác về giao đất với các thành viên đại diện của các cơ quan chuyên môn cấp huyện như hạt kiểm lâm huyện, phòng địa chính... cùng sự tham gia của Ủy ban nhân dân xã nơi thực hiện giao đất đảm nhận thủ tục giao đất tại thực địa. Trước khi thực hiện các tác nghiệp, tổ công tác tiến hành các cuộc họp về giao đất tại cấp xã và thôn bản nhằm phổ biến các nội dung và kiến thức có liên quan đến chính sách tái định cư cũng như tiến trình các bước sẽ tiến hành để hoàn thiện thủ tục bàn giao đất. Hộ gia đình có trách nhiệm xác định rõ ranh giới đóng mốc khu đất hoặc rừng được giao với sự chứng kiến của đại diện Ủy ban nhân dân xã và các chủ đất/chủ rừng liên kề.

Do những nguyên nhân chủ quan và khách quan mà công tác chia đất cho người dân qua nhiều năm đã bộc lộ nhiều điểm bất hợp lý: hộ thừa đất, hộ thiếu đất (cả về chỉ tiêu bình quân lẫn nhu cầu sử dụng thực tế), đất sản xuất xa nơi ở, đất rừng phòng hộ lấn vào đất sản xuất... gây mất cân đối quỹ đất và phát sinh nhiều nguy cơ môi trường, nguy cơ xã hội trong quản lý sử dụng đất. Để khắc phục, năm 2012, Ban quản lý Dự án di dân, tái định cư thủy điện Sơn La đã thống kê lại toàn bộ phần diện tích trên cos 218m, coi các diện tích đất nương đã khai phá của người dân là đất lâm nghiệp, giao về do xã quản lý và xây dựng các phương án phân chia lại đất cho người dân. Các hộ gia đình sẽ phải tính toán lại diện tích nương đang canh tác của mình, hộ nào nhiều đất nương sẽ phải chuyển phần diện tích đất nương còn thừa cho hộ gia đình thiếu đất. Ở cấp độ cộng đồng, các bản thừa đất phải giao lại cho ban quản lý dự án để điều chỉnh cấp bổ sung cho bản thiếu đất hoặc có đất nhưng bố trí không hợp lý, khó sử dụng.

Dù đã qua nhiều điều chỉnh, kết quả giao đất đến nay cho thấy một số chỉ tiêu ban đầu trong nhiệm vụ phân chia đất đai của quy hoạch chi tiết tái định cư vùng lòng hồ thủy điện Sơn La vẫn chưa đạt kết quả mong đợi. Quy hoạch ban đầu dự kiến giao 267,9ha đất ở cho 4.735 hộ tái định cư nội huyện, bình quân là 600m<sup>2</sup>/hộ, sau điều chỉnh quy

hoạch xuống còn 400m<sup>2</sup>/hộ. Sau kiểm kê giao đất đến thời điểm tháng 5-2017, đất ở được giao (kèm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) cho 5.104 hộ<sup>7</sup> tái định cư mới đạt diện tích 179,41ha, bình quân 350m<sup>2</sup>/hộ (dao động phổ biến từ 200m<sup>2</sup> đến 400m<sup>2</sup>/hộ). Về đất nông nghiệp, dự kiến giao 4.937,2ha cho 3.415 hộ, bình quân gần 1,45ha/hộ. Thực tế mới giao được 3.948,9ha đất nông nghiệp cho 3.822 hộ, bình quân 1,03ha/hộ, tức là bình quân mỗi hộ còn thiếu từ 2.000 - 4.000m<sup>2</sup> đất nữa. Còn với đất lâm nghiệp, dự kiến giao 23.025,8ha cho 3.200 hộ, bình quân 7,19ha/hộ. Đến nay, việc kiểm kê giao đất nông nghiệp vẫn chưa thực hiện xong, chưa có cơ sở chính thức để đánh giá.

Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhìn chung chưa tương thích với kết quả giao đất. Cho đến tháng 5-2017, toàn huyện đã cấp chứng nhận quyền sử dụng đất ở cho 10.876/14.001 hộ với tổng diện tích 321,24ha, trong đó có 5.104 hộ được cấp theo dự án tái định cư thủy điện (tổng diện tích 179,41ha). Trong số những hộ chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở, có 1.084 hộ đủ điều kiện cấp nhưng chậm được cấp (diện tích 64,49ha); 635 hộ đủ điều kiện cấp nhưng chưa được cấp vì phải điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng, đất ở và cây lâu năm liền kề (diện tích 46,18ha); 992 hộ không đủ điều kiện cấp vì vướng vào quy hoạch đất sản xuất nông nghiệp (diện tích 102,29ha). Về đất sản xuất, mới có 3.347/14.001 hộ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sản xuất với tổng diện tích 3.761,89ha [UBND huyện Quỳnh Nai, 2017]. Nhìn chung, có ba trở ngại chính cho công tác thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: (i) Hệ thống hồ sơ địa chính chưa được hoàn thiện, dữ liệu đo đạc lập hồ sơ chồng lấn nhau; (ii) Nhận thức của người dân về việc chuyển nhượng đất đai đầy đủ thủ tục, giấy tờ theo quy định của pháp luật còn hạn chế (chủ yếu giấy viết tay, hoặc thống nhất bằng miệng), cho nên những trường hợp người bán đất nhưng không còn sinh sống tại địa phương thì việc xác định chủ sở hữu gặp nhiều khó khăn; (iii) Tình trạng chuyên mục đích sử dụng đất trái phép để xây dựng nhà ở từ đất nông nghiệp (lúa, ao), khai phá trái phép đất lâm nghiệp để sản xuất nông nghiệp không kê khai đăng ký.

### **3. Thực hiện chính sách giao rừng**

Từ chỗ rừng hầu như do Nhà nước quản lý, từ năm 2008 trở đi, tỉnh Sơn La đã tích cực triển khai giao khoán việc quản lý, bảo vệ rừng cho nhiều tổ chức, doanh nghiệp và hộ gia đình nhằm phát triển quỹ rừng một cách hiệu quả, giúp người dân có điều kiện tăng thêm thu nhập, đồng thời nâng cao ý thức trách nhiệm của họ trong bảo vệ và phát triển rừng. Để phục vụ giao khoán/cho thuê rừng, các địa phương từ trước đó đã hoàn thành sơ bộ điều tra đất và rừng trên thực địa, hình thành hệ

thống bản đồ và phân chia thành những mảnh nhỏ đi kèm với phương hướng phát triển vốn rừng. Từ tháng 8-2008, huyện Quỳnh Nai đã thực hiện giao được 43.150ha rừng cho 4.139 cộng đồng, tổ chức, hộ gia đình. Khoảng 98,7% diện tích trong đó là rừng phòng hộ, còn lại là rừng sản xuất, rừng đặc dụng. Do diện tích rừng phòng hộ suy giảm, hiện nay huyện chỉ còn khoanh khoán bảo vệ đối với khoảng 40.000ha rừng phòng hộ và trồng mới vài trăm hecta rừng từ nguồn vốn theo Nghị quyết 30a/2008/NĐ-CP của Chính phủ với 9.897 hộ tham gia nhận khoán và 450 hộ trồng rừng. Từ đặc thù là địa phương có đồng hộ làm nương rẫy, trong hệ thống các biện pháp quản lý và bảo vệ rừng, công tác được chú ý nhiều nhất là hướng dẫn nhân dân làm nương rẫy theo vùng quy hoạch, không để xảy ra cháy rừng.

Với cơ chế quản lý rừng hiện nay, các nhóm đối tượng nhận khoán rừng theo một hệ thống bán phân cấp. Không kể đến các tổ chức doanh nghiệp, tổ chức môi trường nhận khoán rừng theo phê duyệt dự án, chính quyền hầu như giao rừng cho hộ gia đình qua tổ chức trung gian là bản. Một biên bản thỏa thuận giữa chính quyền và các bản được lập ra để quy định việc các hộ gia đình sẽ được nhận rừng sau khi cộng đồng bản đã thỏa thuận thống nhất định mức cho mỗi hộ. Phương pháp giao đất rừng không được thống nhất: có bản chia đều cho mỗi hộ một diện tích bình quân bằng nhau, có bản chia diện tích tùy theo nhu cầu và khả năng của mỗi hộ (căn cứ vào số nhân khẩu, số lao động trong hộ). Phân chia xong xuôi, các bản lập danh sách các hộ nhận rừng với vị trí và diện tích cụ thể. Đơn xin nhận đất và bản kế hoạch sử dụng đất của hộ gửi cho Ủy ban nhân dân huyện như trong tiến trình giao đất giao rừng thông thường ở các địa phương khác dường như chỉ mang tính hình thức ở đây. Trong những trường hợp cần thiết, Ủy ban nhân dân xã có thể thành lập một hội đồng giao rừng cấp xã với sự tham gia của đại diện các tổ chức chính trị - xã hội xã (Hội Nông dân, Cựu Chiến binh...), nhưng cuối cùng vẫn phải cân đối lại diện tích rừng giao cho hộ dựa trên quy mô của bản.

Rừng giao cho các bản phải căn cứ vào địa hình đặc thù từng nơi, nhưng thường ưu tiên rừng giáp bản nào giao cho bản đó quản lý. Để đảm bảo công bằng, không tạo tư tưởng so đo trong nhân dân, việc quyết định diện tích rừng giao cho các bản căn cứ vào số đầu hộ trong bản: bản nào nhiều hộ thì giao nhiều, bản nào ít hộ thì giao ít. Điều này khác với cách chia đất sản xuất là theo nhân khẩu trong một hộ. Với những bản không tiếp giáp với rừng, chính quyền địa phương cũng bố trí cho cộng đồng được quản lý các cánh rừng ở xa, thậm chí là ở bên kia sông. Tiền công hàng năm cho việc bảo vệ, chăm sóc rừng (chi trả dịch vụ môi trường rừng) được phân cho các bản, sau đó người ta tổ chức nghiệm thu đánh giá hiện trạng để quyết định trả cho mỗi

<sup>7</sup> Số hộ được giao đất sau kiểm kê lớn hơn dự kiến ban đầu chủ yếu do việc tách, lập hộ mới.

hộ nhiều hay ít, hoặc thậm chí không trả nếu chất lượng kém. Ngoài ra, còn có một số diện tích rừng do chính quyền xã trực tiếp quản lý, không giao cho các bản hoặc tổ chức nào khác. Trong trường hợp đó thì tiền chi trả của tỉnh sẽ được đưa về ngân sách xã. Gọi là giao đất rừng cho các tổ chức, cộng đồng, cá nhân cai quản nhưng không có nghĩa là Nhà nước buông lỏng quản lý. Các hạt kiểm lâm ở địa phương tiếp tục tuần tra theo dõi tình hình quản lý rừng nhằm phát hiện và chặn đứng các nguy cơ, hiện tượng như cháy rừng, phá rừng, săn bắn động vật hoang dã, gây ô nhiễm môi trường rừng...

Quyết định 380/QĐ-TTg ngày 10-4-2008 và Nghị định 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả môi trường rừng với sự tham gia thực hiện của Ủy ban nhân dân các địa phương, các phòng ban Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tài chính, Kế hoạch đầu tư... đã tạo ra cơ chế thuận lợi cho công tác thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Đối tượng rừng được đưa vào xác định giá trị dịch vụ môi trường rừng bao gồm toàn bộ diện tích rừng tự nhiên, rừng trồng thuộc quy hoạch rừng phòng hộ và rừng đặc dụng. Diện tích rừng tự nhiên, rừng trồng là rừng sản xuất đủ tiêu chuẩn phòng hộ thì sẽ xác định giá trị dịch vụ môi trường rừng trong thời gian chưa khai thác. Giá trị dịch vụ môi trường rừng được xác định theo từng loại rừng: rừng gỗ, rừng hỗn giao, tre nứa (đối với rừng tự nhiên) và rừng đã có trữ lượng và chưa có trữ lượng (đối với rừng trồng). Theo nguyên tắc thì có hai đối tượng có nghĩa vụ chi trả giá trị dịch vụ môi trường rừng: thứ nhất là các tổ chức, cá nhân sử dụng trực tiếp các giá trị dịch vụ môi trường rừng để sản xuất hàng hoá hoặc kinh doanh các sản phẩm được hưởng lợi từ rừng, bao gồm: các công trình thủy lợi, thủy điện, nước sinh hoạt, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng...; thứ hai là các tổ chức, cá nhân có hoạt động gây tác động ảnh hưởng có hại đến môi trường rừng như khai thác khoáng sản, công trình giao thông và các hoạt động sản xuất gây ô nhiễm không khí.

Cũng theo nguyên tắc chung, đối tượng được hưởng phí chi trả dịch vụ môi trường rừng bao gồm: *Thứ nhất* là các ban quản lý rừng phòng hộ và đặc dụng được nhận phí chi trả dịch vụ môi trường rừng để đầu tư cho công tác bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; *Thứ hai* là các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư được Nhà nước giao rừng, khoán bảo vệ rừng là rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất; *Thứ ba* là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn được giao đất, giao rừng sản xuất (rừng trồng và rừng tự nhiên), khi rừng đã đủ tiêu chuẩn phòng hộ trong thời gian chưa khai thác sẽ được hưởng phí chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với giá trị phòng hộ do rừng tạo ra.

Ở Quỳnh Nhai, đối tượng chi trả thực tế chủ yếu vẫn là nhóm thứ nhất, bao gồm nhà máy thủy điện Sơn La và các chi nhánh cấp nước thuộc huyện. Đối

tượng hưởng chi trả có đầy đủ các thành phần từ cá nhân, hộ gia đình cho đến cộng đồng dân cư thôn bản, các ban quản lý rừng phòng hộ, ban quản lý rừng đặc dụng. Họ có thể là những người trực tiếp quản lý, bảo vệ và phát triển rừng hoặc là những người đại diện được Nhà nước giao khoán bảo vệ rừng ổn định, lâu dài.

Hai loại dịch vụ chi trả dịch vụ môi trường rừng được xác định theo chủ trương của tỉnh là dịch vụ điều tiết và cung ứng nguồn nước và dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn, chống bồi lắng lòng hồ. Các xã tiến hành xác định các chủ rừng, loại rừng được hưởng dịch vụ, sau khi được phê duyệt thì mở tài khoản, niêm yết công khai danh sách tại các thôn, bản và thông báo cho các chủ rừng. Nếu không có ý kiến phản hồi, xã sẽ tiến hành chi trả tiền dịch vụ dựa trên sổ giao đất, giao rừng của các chủ rừng. Ở đây, chủ rừng tham gia bao gồm hộ gia đình, nhóm hộ, cộng đồng và các tổ chức khác. Khoảng 2/3 diện tích rừng do người dân địa phương quản lý dưới nhiều hình thức khác nhau, phần diện tích còn lại thuộc sự quản lý của các tổ chức như Ban quản lý rừng và Ủy ban nhân dân xã. Trách nhiệm của những chủ rừng khi tham gia là bảo vệ và phát triển rừng đầu nguồn nhằm đảm bảo cung cấp dịch vụ môi trường cho nhà máy thủy điện Sơn La, tuy nhiên, họ vẫn có thể được khai thác rừng sản xuất và phải đảm bảo việc khai thác này có kế hoạch và tiến hành trồng rừng bổ sung.

Theo thống kê của Phòng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn huyện Quỳnh Nhai, việc chi trả dịch vụ môi trường rừng đến nay đã được thực hiện ở 11/11 xã với đối tượng hưởng chi trả là trên 2.000 cá nhân, hộ gia đình, tổ chức được xác định là chủ rừng. Tổng diện tích được chi trả là hơn 38.000ha (có năm trên 44.000ha) - chiếm gần hết diện tích rừng hiện có. Tổng kinh phí chi trả đã vượt trên 10 tỉ đồng mỗi năm, bình quân mỗi chủ rừng được chi trả 5 triệu đồng cho mỗi năm cung ứng dịch vụ. Với khoản kinh phí này, vẫn còn một khoảng cách khá xa để khẩu hiệu "Sống được bằng nghề rừng" trở thành hiện thực, nhưng ít nhất thì nó đã mang lại hiệu quả thiết thực cho đời sống của người dân có rừng. Vấn đề lớn nhất ở đây là khi nói đến chất lượng tài nguyên rừng, thực tế là có rất ít người hiểu được cơ sở của việc Nhà nước giao rừng nghèo ít giá trị cho họ, và rằng những khu vực rừng giàu chính là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ xung yếu, ở những vị trí xa dân cư không thể giao khoán cho dân trong bối cảnh rừng dễ bị tổn thương như hiện nay. Họ chỉ nghĩ đơn giản rằng khả năng hưởng lợi từ rừng rất thấp, thu nhập từ hoạt động bảo vệ và phát triển rừng chưa tương xứng với công sức họ dành ra, đặc biệt là ở các cảnh rừng đầu nguồn.

Nhìn chung, chính sách giao đất, giao rừng gắn với dự án tái định cư thủy điện được thực hiện ở huyện Quỳnh Nhai, tỉnh Sơn La đã đạt được nhiều kết quả khả quan đáp ứng được tiến độ di dân và

yêu cầu ổn định đời sống, sản xuất của người dân sau tái định cư. Vì đất đai là nguồn sống chính của người dân tộc thiểu số vùng tái định cư - những người vẫn lấy kinh tế nông nghiệp làm chủ đạo, cho nên những xáo trộn trong tình hình quản lý và sử dụng đất do công tác thu hồi, phân chia, giao đất ở, đất nông nghiệp và đất rừng mang lại đã tác động đến nhiều lĩnh vực của đời sống tộc người, không chỉ là lĩnh vực sản xuất và tiêu thụ mà còn là phong tục tập quán hàng ngày, quan hệ cộng đồng ở địa phương, quan hệ giữa người dân với Nhà nước...

Những bất cập phát sinh do cơ chế quản lý Nhà nước và chính sách giao đất, giao rừng, cấp chứng nhận quyền sử dụng đất trong thời gian qua đòi hỏi phải tăng cường việc nâng cao năng lực và trách nhiệm của các cấp có thẩm quyền. Tình trạng triển khai phân chia đất chưa kịp thời, quy hoạch phải chỉnh sửa nhiều lần làm chậm tiến độ xây dựng các công trình hạ tầng và ổn định sản xuất có thể được hạn chế một phần nhờ việc phân cấp, trao quyền cho cơ sở, giảm bớt những thủ tục chỉ đạo không cần thiết giữa các cấp. Cần minh bạch hóa, công khai hóa việc lập kế hoạch cũng như nâng cao năng lực cho cán bộ quy hoạch, cán bộ trực tiếp làm công tác di dân tái định cư, địa chính, kiểm kê và giao đất - những người hiện còn thiếu kinh nghiệm thực tế và chuyên môn. Toàn thể bộ máy hành chính cần phải nêu cao tinh thần trách nhiệm, nhiệt tình với công việc, sâu sát, lắng nghe những vướng mắc, nắm bắt và giải quyết kịp thời, dứt điểm những khó khăn trong quá trình thực hiện chính sách ở cơ sở.

**Tài liệu tham khảo**

[1] Ban chấp hành Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai (2000), Lịch sử Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai (1945 - 1995), NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội;

[2] Ban chấp hành Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai (2017), Lịch sử Đảng bộ huyện Quỳnh Nhai (1945 - 2015), Dự thảo (tháng 7-2017), Tài liệu lưu hành nội bộ;

[3] Huyện ủy Quỳnh Nhai (2013), Báo cáo Tổng kết công tác giao đất tái định cư dự án thủy điện Sơn La trên địa bàn huyện Quỳnh Nhai, Tài liệu lưu trữ;

[4] Phạm Quang Linh (2017), Sinh kế của người Thái tái định cư thủy điện Sơn La, Luận án Tiến sĩ, Khoa Dân tộc học - Nhân học, Học viện Khoa học xã hội;

[5] Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Sơn La (2015), Sổ tay thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, Tài liệu lưu hành nội bộ;

[6] UBND huyện Quỳnh Nhai (2010), Báo cáo Tổng kết công tác chuyên dân tái định cư Dự án thủy Thủy điện Sơn La - Huyện Quỳnh Nhai, Tài liệu lưu trữ;

[7] UBND huyện Quỳnh Nhai (2015), Báo cáo Tình hình thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011 - 2015, Tài liệu lưu trữ;

[8] UBND huyện Quỳnh Nhai (2016), Báo cáo Tổng kết công tác di dân, tái định cư Dự án thủy điện Sơn La - huyện Quỳnh Nhai, Tài liệu lưu trữ;

[9] UBND huyện Quỳnh Nhai (2017), Báo cáo Kết quả cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu trên địa bàn huyện Quỳnh Nhai, Tài liệu lưu trữ.

*\* Bài viết là kết quả nghiên cứu của đề tài khoa học cấp Bộ: “Thực hiện chính sách giao đất, giao rừng cho người Thái ở vùng tái định cư thủy điện Sơn La”, do TS. Phạm Quang Linh làm chủ nhiệm.*

**IMPLEMENTING THE POLICY OF LAND AND FOREST ASSIGNMENT IN THE CONTEXT OF MIGRATION AND RESETTLEMENT OF THE HYDROELECTRIC PROJECT IN QUYNH NHAU DISTRICT, SON LA PROVINCE**

**Nguyen Ngoc Thanh  
Nguyen Thanh Tung**

**Abstract:** Based on the description of the actual implementation of the policy of land and forest assignment in a mountainous district in the context of migration, resettlement of the hydroelectric project, this article helps to clarify the local forms and methods of applying macro policies in ethnic minority and mountainous areas - the area is characterized by geography-ecology-humanities which strongly impacts on a range of policies, programs and projects that are planned at the State level. The paper also illustrates the difficulties that are posed to the implementation of the policy of land and forest assignment in attempting to perfect the unplanned planning objectives associated with migration and resettlement for the hydroelectric project, which calls for the assessment of the real situation of the land and forest in relation to the demand for land and forest prior to the planning of programs, projects in the current period.

**Keywords:** Quỳnh Nhai; Son La; resettlement; land assignment; forest assignment.