

TS. HOÀNG VĂN CHỨC



DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP QUẢN LÝ



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP QUẢN LÝ

TS. HOÀNG VĂN CHỨC

DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP QUẢN LÝ

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
Hà Nội - 2004

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Di dân là quy luật tất yếu của quá trình phát triển xã hội loài người. Kinh tế càng phát triển, quá trình đô thị hoá diễn ra càng nhanh, sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội, về mức sống và sự hưởng thụ giữa các vùng càng lớn, thì càng thúc đẩy mạnh mẽ quá trình di dân.

Xét theo hình thức quản lý, di dân có hai loại: di dân có tổ chức và di dân tự do. Di dân có tổ chức là di dân được thực hiện theo một chương trình, dự án, kế hoạch của một chủ thể quản lý nhất định; còn di dân tự do là di dân mang tính tự phát do một người, một gia đình hay một nhóm người tự thực hiện. Có thể nói rằng, di dân là một trong những biểu hiện của sự phân công lao động xã hội nhằm khai thác có hiệu quả tài nguyên, nguồn lao động của các vùng lãnh thổ, là biểu hiện một mặt của sự tiến bộ xã hội. Đồng thời, di dân cũng có những hạn chế, tiêu cực nhất định, đặc biệt là di dân tự do.

Trên thế giới, quá trình di dân giữa các vùng hoặc giữa nông thôn và thành thị diễn ra từ giữa thế kỷ XIX đến đầu thế kỷ XX, tập trung chủ yếu ở các nước phát triển. Hiện nay quá trình này đang diễn ra mạnh mẽ ở các nước đang phát triển, nơi có trình độ phát triển kinh tế còn thấp kém, quá trình đô thị hoá cũng mới đang bắt đầu.

Ở nước ta, quá trình di dân cũng diễn ra giữa các vùng, các địa phương, giữa vùng nông thôn và các thành phố. Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm đến vấn đề này, qua các thời kỳ đều có những chính sách quy định cụ thể, như: chính sách khai hoang xây dựng vùng kinh tế mới, vấn đề tuyển dụng lao động

và các hộ gia đình đi xây dựng các nông - lâm trường ở các vùng miền núi, Tây Nguyên, v.v.. Đó là những đợt di dân có tổ chức với quy mô tương đối lớn. Từ năm 1990 trở lại đây, cùng với quá trình đô thị hoá ngày càng mở rộng, hiện tượng di dân tự do từ nông thôn ra các thành phố lớn ngày càng gia tăng, bước đầu đáp ứng nhu cầu nhiều mặt về lao động, góp phần làm thay đổi cơ cấu kinh tế, tạo việc làm và thu nhập, nâng cao mức sống cho dân cư ở cả vùng nông thôn và thành phố, ở nơi đi và nơi đến. Song bên cạnh mặt tích cực, quá trình di dân tự do từ nông thôn đến thành phố cũng gây ra những tiêu cực, ảnh hưởng đến cuộc sống ở các thành phố - nơi những người dân di cư đến.

Thủ đô Hà Nội, trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá của cả nước, hàng năm đã phải tiếp nhận hàng chục vạn lao động từ các tỉnh khác tới tìm việc làm, tạo ra sức ép rất lớn về dân số, ảnh hưởng đến cuộc sống và các điều kiện sinh hoạt ở thành phố, gây khó khăn cho việc quản lý nhân khẩu và phòng, chống các tệ nạn xã hội... Vì vậy, vấn đề đánh giá đúng thực trạng tình hình di dân tự do từ nông thôn ra thành thị hiện nay để có giải pháp hợp lý nhằm sử dụng số dân di cư này phục vụ cho việc phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội hiện nay là vô cùng quan trọng.

Xuất bản cuốn sách ***Di dân tự do đến Hà Nội - Thực trạng và giải pháp quản lý***, chúng tôi muốn giới thiệu với bạn đọc công trình nghiên cứu của TS. Hoàng Văn Chức.

Trên cơ sở phân tích lý luận chung về vấn đề di cư, di dân, kinh nghiệm quản lý của một số quốc gia trên thế giới và địa phương trong nước đối với số dân di cư tự do, phân tích thực trạng vấn đề di dân tự do và vấn đề quản lý nhà nước đối với số dân di cư tự do đến Hà Nội, tác giả đề xuất một số giải pháp để ổn định tình trạng di dân tự do đến Hà Nội, góp phần kiểm soát được tình trạng di dân tự do trong cả nước vào năm 2010.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 10 năm 2004

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Chương 1

LÝ LUẬN CHUNG VỀ DI DÂN

I. NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN

1. Di cư

Di cư, có hai nghĩa; thứ nhất: di cư là hiện tượng di chuyển để mưu sinh của bầy đàn khi chuyển mùa; thứ hai: di cư là hiện tượng người dân dịch chuyển từ nơi này đến nơi khác để sinh sống. Di cư theo nghĩa thứ hai được hiểu đồng nghĩa với di dân.

Theo khái niệm của Liên hợp quốc, di cư là sự di chuyển từ một đơn vị lãnh thổ này tới một đơn vị lãnh thổ khác, hoặc là một sự di chuyển với khoảng cách tối thiểu quy định. Sự di chuyển này diễn ra trong khoảng thời gian di dân xác định và được đặc trưng bởi sự thay đổi nơi cư trú thường xuyên.

Nơi xuất cư hay gọi là nơi đưa dân (đầu đi): là địa phương nơi có dân đưa đến các vùng thuộc các tỉnh khác, hoặc trong phạm vi của tỉnh. Người dân đi từ địa phương này gọi là dân xuất cư.

Nơi nhập cư hay gọi là nơi đón dân (đầu đến): là địa phương có dân đến định cư theo chương trình. Người dân định cư ở vùng mới gọi là dân nhập cư.

2. Di dân

2.1. Khái niệm

Di dân là một hiện tượng kinh tế-xã hội gắn liền với lịch sử phát triển của xã hội loài người với những thay đổi của tự nhiên, xã hội và sự phát triển không đồng đều về kinh tế-xã hội giữa các vùng, các quốc gia trên thế giới. Quá trình di dân có những nét khác biệt giữa các nước và các vùng về hướng, quy mô cũng như hiệu quả kinh tế của nó. Vì vậy, cơ sở lý luận về di dân cũng cần được nghiên cứu kỹ, cần có những đánh giá cụ thể các cuộc di dân quốc tế cũng như trong từng nước, từng khu vực để phát huy những ảnh hưởng tích cực, khắc phục những mặt tiêu cực của quá trình này.

Di dân là thay đổi bức tranh phân bố dân cư trên trái đất, nó dẫn tới sự phân bố lại lao động theo lãnh thổ và ảnh hưởng đến hàng loạt các vấn đề kinh tế - xã hội, cũng như môi trường.

Theo nghĩa rộng: di dân được hiểu là sự chuyển động cơ học của dân cư. Như vậy, bất cứ sự chuyển động nào của con người trong không gian gắn với sự thay đổi theo vị trí của lãnh thổ cũng được coi là di dân. Theo E.F. Baranov và B.Đ.Breev: di dân, hiểu theo nghĩa rộng, là bất kỳ một sự di chuyển của con người giữa các vùng lãnh thổ có gắn với sự thay đổi vị trí, dạng hoạt động lao động và ngành có sử dụng lao động.

Nhìn chung những khái niệm trên còn coi trọng sự chuyển dịch trong không gian mà không chú ý đến sự thay đổi nơi cư trú hay không cũng như mục đích và thời gian di chuyển.

Theo nghĩa hẹp: di dân được hiểu là sự chuyển dịch của dân cư theo lãnh thổ, sự phân bố lại dân cư. Tuy nhiên không phải bất kỳ sự chuyển dịch nào của dân cư cũng là di dân, mà di dân là sự di chuyển của dân cư ra khỏi biên giới đất nước hay ra khỏi lãnh thổ hành chính mà họ đang cư trú, gắn với việc thay đổi chỗ ở của họ.

Như vậy, những chuyển dịch hàng ngày của dân cư từ nơi ở đến nơi làm việc, đi chợ, thăm viếng họ hàng, tham quan du lịch không thuộc vào di dân theo khái niệm này. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp chúng ta vẫn nói đến khái niệm về di dân theo “con lắc” tức là sự di chuyển lao động của các vùng nông thôn xung quanh hoặc từ các thành phố nhỏ đến các thành phố lớn để làm việc.

Nhiều tác giả đã có sự thống nhất với khái niệm di dân theo nghĩa hẹp. Như V.I. Perevedensev (1966) coi di dân là tổng hợp sự di chuyển của con người gắn với sự thay đổi chỗ ở. Còn theo V.V. Ônhikienkô và V.Popokin (1973): di dân thường được hiểu là sự thay đổi nơi thường trú của con người với tổng thể các nhân tố và nguyên nhân chính.

Theo V.I.Xtaroverop (1975): di dân được hiểu là sự thay đổi vị trí của con người về mặt địa lý, do có sự di chuyển thường xuyên hoặc tạm thời của họ từ một cộng đồng kinh tế này sang một cộng đồng kinh tế khác; trở về hoặc có sự thay đổi vị trí không gian của toàn bộ cộng đồng nói chung.

Năm 1958 Liên hợp quốc đưa ra khái niệm về di dân như sau: *di dân là sự di chuyển trong không gian của con người giữa một đơn vị địa lý hành chính này vào một đơn*

vị địa lý hành chính khác, kèm theo sự thay đổi chỗ ở thường xuyên trong khoảng di dân xác định.

Trong khái niệm về di dân của Liên hợp quốc đã nhấn mạnh di dân là sự di chuyển của con người kèm theo sự *thay đổi chỗ ở* của họ. Như vậy, những người sống lang thang (dân du mục), đi du lịch, di dân kiểu “con lắc” trong khoảng thời gian ngắn không được coi là di dân theo khái niệm này.

Năm 1973 Liên hợp quốc lại đưa ra khái niệm di dân dài hạn và di dân ngắn hạn. *Di dân dài hạn* là người di dân đến nơi ở mới từ 12 tháng trở lên, ngược lại *di dân ngắn hạn* dưới 12 tháng. Tuy nhiên theo một số tác giả thì khái niệm này cũng bộc lộ nhược điểm là: người di dân sau khi đến nơi ở mới do nhiều lý do khác nhau có thể thay đổi ý định và do đó không thể coi là di dân dài hạn.

Nhưng nếu người di chuyển đến nơi ở mới với sự cư ngụ ở nơi đó trên 12 tháng có thể coi là di dân dài hạn, nếu người di chuyển đó có nhà cửa (nơi cư trú) cố định và công việc làm ổn định, có ý định ở lại nơi đó lâu dài.

Hầu hết các nhà nghiên cứu dân số, xã hội học đều cho rằng, di dân là một quá trình dân số, xã hội quan trọng và phức tạp đến mức chúng ta không thể bằng lòng chỉ có một mô hình tổng quát hoá chuẩn mực về mặt lý thuyết và phương pháp luận. Hơn nữa, do đặc điểm di dân nên mỗi kiểu loại có những đặc trưng khác nhau. Sự phức tạp của lý luận về những vấn đề di dân đều bắt đầu ngay từ những nhận thức khác nhau về di dân của các nhà nghiên cứu. Cho tới nay, quan niệm thế nào là di dân và cần đưa những chỉ tiêu nào vào khái niệm di dân vẫn là vấn đề

đang còn nhiều tranh cãi. Trên thế giới có một số trường phái khác nhau xung quanh nội dung này.

Các nhà dân số học coi di dân là một trong ba bộ phận cấu thành của quá trình dân số và phân biệt với quá trình sinh, tử bởi những đặc điểm sau đây:

- Di dân không phải là quá trình sinh học nên không bị giới hạn độ tuổi hay giới tính mà chỉ giới hạn về mặt xã hội.

- Di dân không có hạn định tối đa, sự di chuyển giữa các vùng, khu vực chỉ có ảnh hưởng về mặt xã hội hay sự phát triển từ trong khu vực.

- Quá trình di dân không đồng nhất, có sự khác biệt giữa các loại và đặc điểm của các loại về mặt xã hội.

Dưới góc độ quản lý, di dân là sự chuyển dịch dân cư theo không gian và thời gian từ nơi này đến nơi khác. Có ba tiêu chí để xác định:

- + Đây là sự chuyển dịch địa điểm từ đơn vị hành chính này đến đơn vị hành chính khác.

- + Vì mục đích kinh tế-xã hội, gắn với điều kiện kinh tế, phát triển đời sống.

- + Thời gian ở nơi đến phải lâu.

Trong nghiên cứu di dân, các thuật ngữ "di dân" và "di cư" được dùng khá phổ biến và thường không phân biệt sự khác nhau vì cùng nói về sự di chuyển của con người. Tuy nhiên, theo quan niệm của chúng tôi: di cư dùng để chỉ về sự thay đổi nơi cư trú từ nơi này đến nơi khác của cả con người hay động vật. Bởi vậy, khi dùng thuật ngữ này phải kèm với những từ chỉ người tương đối rõ ràng hoặc muốn nhấn mạnh đến vấn đề thay đổi cư trú, những hành vi liên quan tới cá nhân con người. Ví dụ: "người di cư", "hiện

tượng nhập cư", "xuất cư"... Di cư thường dùng kèm với thuật ngữ "nhập" và "xuất".

Trái lại "di dân" chỉ dùng cho sự di chuyển của con người cho nên khi nói những vấn đề chung về di dân, đặc biệt những vấn đề có liên quan đến chính sách thì dùng thuật ngữ này.

2.2. Các nhân tố tác động đến di dân

Người đầu tiên đưa ra học thuyết về di dân trên cơ sở nghiên cứu các luồng di dân ở nước Anh là E.G.Ravenstenin (năm 1885). Ông đã đưa ra lý thuyết di dân với nội dung cơ bản sau: hầu hết các cuộc di chuyển của dân cư diễn ra trong khoảng cách ngắn. Nữ giới tham gia di chuyển nhiều hơn nam giới trong khoảng cách ngắn. Mỗi dòng di dân đều có dòng di dân ngược lại. Di dân từ nông thôn đến thành phố chủ yếu diễn ra theo từng giai đoạn. Động lực thúc đẩy chủ yếu của di dân là do kinh tế. Như vậy ông đã đưa ra nguyên nhân thúc đẩy chính đối với người di dân là do kinh tế. Sau đó nhiều nhà nghiên cứu giải thích quá trình di dân do tác động của lực hút, lực đẩy, lực hấp dẫn... những yếu tố thúc đẩy người di cư quyết định rời vùng cư trú cũ và yếu tố thu hút họ ở vùng cư trú mới. Một số tác giả tập trung khái quát hoá những hiện tượng di dân trên thực tế, dựa vào những xu hướng di dân, để nêu lên những đặc trưng di dân thông qua mô hình toán học.

Những người tiêu biểu cho lý thuyết lực hút và lực đẩy là: Lipton (1976). Khi nghiên cứu những người di dân từ nông thôn đã chia họ ra làm hai nhóm chính. Nhóm thứ nhất là những người nghèo khổ thiếu ruộng đất, ít học

tượng nhập cư", "xuất cư"... Di cư thường dùng kèm với thuật ngữ "nhập" và "xuất".

Trái lại "di dân" chỉ dùng cho sự di chuyển của con người cho nên khi nói những vấn đề chung về di dân, đặc biệt những vấn đề có liên quan đến chính sách thì dùng thuật ngữ này.

2.2. Các nhân tố tác động đến di dân

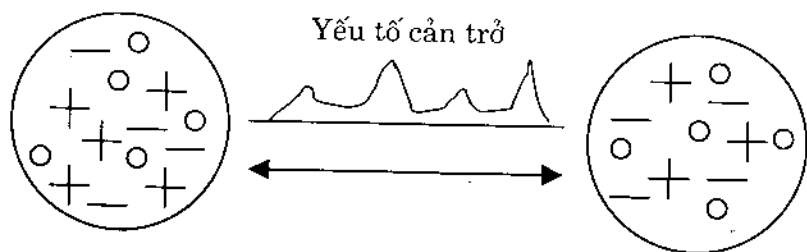
Người đầu tiên đưa ra học thuyết về di dân trên cơ sở nghiên cứu các luồng di dân ở nước Anh là E.G.Ravensteinin (năm 1885). Ông đã đưa ra lý thuyết di dân với nội dung cơ bản sau: hầu hết các cuộc di chuyển của dân cư diễn ra trong khoảng cách ngắn. Nữ giới tham gia di chuyển nhiều hơn nam giới trong khoảng cách ngắn. Mỗi dòng di dân đều có dòng di dân ngược lại. Di dân từ nông thôn đến thành phố chủ yếu diễn ra theo từng giai đoạn. Động lực thúc đẩy chủ yếu của di dân là do kinh tế. Như vậy ông đã đưa ra nguyên nhân thúc đẩy chính đối với người di dân là do kinh tế. Sau đó nhiều nhà nghiên cứu giải thích quá trình di dân do tác động của lực hút, lực đẩy, lực hấp dẫn... những yếu tố thúc đẩy người di cư quyết định rời vùng cư trú cũ và yếu tố thu hút họ ở vùng cư trú mới. Một số tác giả tập trung khái quát hoá những hiện tượng di dân trên thực tế, dựa vào những xu hướng di dân, để nêu lên những đặc trưng di dân thông qua mô hình toán học.

Những người tiêu biểu cho lý thuyết lực hút và lực đẩy là: Lipton (1976). Khi nghiên cứu những người di dân từ nông thôn đã chia họ ra làm hai nhóm chính. Nhóm thứ nhất là những người nghèo khổ thiếu ruộng đất, ít học

hành bị tác động của “lực đẩy” ra khỏi vùng, đến các đô thị hoặc đến các vùng nông thôn khác kiếm kế sinh nhai. Nhóm thứ hai là những người tương đối khá giả có học vấn thường bị tác động của “lực hút” từ các vùng đô thị hoặc các vùng có điều kiện phát triển kinh tế lôi cuốn đi.

Như vậy, ngoài những khác biệt về điều kiện môi trường và tài nguyên thiên nhiên, thì sự chênh lệch trong sự phát triển giữa các vùng là nhân tố đặc biệt nổi bật. Sự khác biệt này sẽ làm nảy sinh *lực đẩy* từ các vùng kém thuận lợi hơn và *lực hút* ở các vùng có điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội thuận lợi hơn, từ đó tạo ra các yếu tố thúc đẩy quá trình di dân giữa các vùng. Cũng cần nhấn mạnh rằng, thường thì người di dân, đặc biệt là người nghèo khổ tham gia di dân đều chịu tác động đồng thời của cả “lực đẩy” và “lực hút”.

Sơ đồ lực hút, lực đẩy và các cản trở trong di dân



- + Yếu tố thuận lợi tạo lực hút
- Yếu tố không thuận lợi tạo lực đẩy
- O Yếu tố chưa xác định (không thuận lợi cũng không khó khăn).

lượng tiền kiếm được tăng lên so với nơi ở cũ, họ mong đợi kết quả đó ở nơi đến với đồng lương cao hơn. Họ cho rằng nếu số tiền kiếm được nhiều hơn số chi phí cho giao thông đi lại, và các khoản chi phí khác mà còn dư thì họ sẽ di dân.

Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, người di dân nghèo từ nông thôn đến đô thị là do “ảo ảnh” của họ nghĩ về đô thị, trong trường hợp này họ sẽ dễ bị thất bại khi hội nhập với cuộc sống đô thị. Vì thực tế, vấn đề thất nghiệp ở đô thị và các chi phí cho cuộc sống ở đô thị sẽ là các nhân tố làm giảm mức hấp dẫn của đô thị đối với người di dân.

Hơn nữa người di dân không phải chỉ vì kinh tế, rất nhiều người khá giả cũng tham gia di dân, họ ra đi chủ yếu vì lý do xã hội đô thị có nhiều cơ hội nâng cao trình độ văn hoá và đời sống tinh thần, v.v..

Theo Tadaro ở các nước đang phát triển châu Á và châu Phi, người di cư có đặc trưng chung là những người trẻ, tuổi từ 15-25 và chủ yếu là nam, số nữ di chuyển tăng lên theo trình độ học vấn. Lý thuyết này khá phù hợp với trường hợp di dân từ các tỉnh đến các thành phố lớn ở nước ta như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, v.v. hầu hết số người di dân trong độ tuổi lao động, số nam giới di chuyển nhiều hơn ở cự ly xa.

Những tác giả đại diện cho lý thuyết cấu trúc gồm có: Everett S. Lee. Ông đã phân loại các yếu tố ảnh hưởng đến quyết định di chuyển và quá trình di dân là: các yếu tố liên quan đến đầu đi, đầu đến, các yếu tố cản trở và các yếu tố cá nhân. Các yếu tố này tác động đến quá trình di dân, sự khác nhau liên quan đến vùng đi và vùng đến có ý

nghĩa quan trọng đối với quyết định di chuyển. Người di chuyển phải lựa chọn, cân nhắc yếu tố này. Những khó khăn cản trở về pháp luật; các yếu tố cá nhân (gia đình, sức khỏe, tuổi tác, tình trạng hôn nhân, gia đình, số con...) giữ vai trò quyết định di chuyển.

Mỗi cá nhân và gia đình của họ có điều kiện, hoàn cảnh và nhận thức khác nhau, nên việc dự đoán, quyết định di dân là rất phức tạp. Vì vậy, các lý thuyết đều thống nhất 4 vấn đề cơ bản có liên quan đến quyết định di chuyển:

- + Số lượng di chuyển khác nhau giữa các vùng, các nhóm cộng đồng, sự biến động của nền kinh tế và có xu hướng tăng theo thời gian về mặt tỷ lệ.

- + Dòng di cư xảy ra theo hai chiều thuận - nghịch. Dòng di cư ngược sẽ lớn nếu hai vùng đi và đến có nhiều đặc điểm giống nhau và sẽ giảm đi khi các yếu tố ngăn cản là lớn.

- + Đặc trưng của người di cư (tính chọn lọc).

- + Di cư diễn ra theo từng giai đoạn của cuộc sống và đặc trưng của dòng di dân mang tính trung gian của cả hai vùng đi và đến.

Mitchell (1985) cũng nhấn mạnh vấn đề nhận thức cơ chế di dân, giải thích nguyên nhân người này ra đi, người khác lại ở lại. Theo Mitchell con người không di chuyển trong chân không mà di dân trong một môi trường nhất định, sự di chuyển của họ phụ thuộc vào: các yếu tố tự nhiên như khí hậu và năng suất của đất đai; các yếu tố về kinh tế như giàu, nghèo tương đối hay cơ hội việc làm; các yếu tố xã hội cản trở họ ra đi hay đẩy họ ra đi; các yếu tố chính trị như vấn đề pháp luật khuyến khích hay

bắt buộc họ phải di chuyển đến một nơi nhất định hay bất cứ đâu.

Mitchell cũng khẳng định sự quyết định ra đi còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác như các đặc trưng về dân số (tuổi, giới tính, vai trò của cá nhân trong gia đình và xã hội); trình độ học vấn và tay nghề giúp họ có thể tham gia vào cộng đồng; người thân bạn bè nơi đến cũng ảnh hưởng đến khả năng di dân vì phần lớn người di chuyển đến nơi có người thân quen. Cuối cùng quyết định ra đi phụ thuộc tổng hợp vào những yếu tố trên.

Về vấn đề chuyển cư như là quy luật trong phát triển kinh tế-xã hội, V.I.Lênin cho rằng: ... Nền đại công nghiệp nhất thiết tạo ra sự chuyển cư... như vậy sự di chuyển công nhân từ nhà máy này sang nhà máy khác, từ vùng này sang vùng khác trở nên cần thiết. Người đã chỉ ra sự phát triển kinh tế-xã hội tất yếu dẫn tới di dân. Di dân đóng vai trò rất lớn trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội của mỗi vùng lãnh thổ, mỗi quốc gia.

Nghiên cứu nguyên nhân của di dân, các nhà khoa học và quản lý đều cho rằng, nguyên nhân có tính chất phổ biến nhất là nguyên nhân kinh tế, kết luận này đã được nhiều nhà nghiên cứu di dân trên thế giới và ở nước ta thừa nhận, trong đó đặc biệt rõ rệt đối với luồng di dân nông thôn - đô thị. Tuy nhiên, những người di dân không chỉ di chuyển vì nguyên nhân kinh tế mà còn do các nguyên nhân khác, như: nguyên nhân chính trị, tôn giáo, tâm lý, tình cảm, quốc phòng hoặc do điều kiện tự nhiên khắc nghiệt hoặc bị biến động mạnh như: động đất, núi lửa, sạt lở đất, hạn hán kéo dài...

Để phát triển kinh tế ở những vùng có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú nhưng thưa dân, nhà nước thường chủ động phân bố lại dân cư; đưa dân từ các vùng dân cư tập trung đông đúc đến các vùng kinh tế mới. Ví dụ: cuộc di dân có kế hoạch ở Liên Xô đưa dân đi phát triển kinh tế, khai thác tài nguyên thiên nhiên ở Xibia trong những năm dưới chính quyền Xôviết; hay cuộc di dân phân bố lại lao động ở nước ta vào những năm 1960 đưa dân ở Đồng bằng sông Hồng đi xây dựng vùng kinh tế mới ở miền núi phía Bắc. Cuộc di dân sau ngày đất nước thống nhất của nhân dân các tỉnh phía Bắc vào Tây Nguyên, miền Đông Nam Bộ.

Trong những năm gần đây các luồng di dân tự do của đồng bào dân tộc miền núi phía Bắc và Bắc Trung Bộ vào Tây Nguyên là do nhu cầu phát triển kinh tế để nâng cao mức sống. Dòng di dân tự do nông thôn - đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn từ cuối thập kỷ 1980 đến nay chủ yếu là do nguyên nhân kinh tế.

Di dân do nguyên nhân tôn giáo như: sự di dân của người theo đạo Hồi và đạo Phật ở Ấn Độ sau những biến động chính trị lớn khi nước Anh trao trả độc lập cho Ấn Độ và chia Ấn Độ thành các quốc gia Phật giáo và quốc gia Hồi giáo đã tạo nên sự di dân lớn của hàng triệu người theo đạo Phật và đạo Hồi. Ở nước ta năm 1954, diễn ra cuộc di dân lớn từ Bắc vào Nam của đồng bào giáo dân do bị thực dân Pháp xúi giục.

Di dân còn có thể xuất phát từ nguyên nhân chính trị: như sự di dân của gần 100 nghìn người di tản tránh cuộc giao tranh giữa phe Taliban và phe đối lập tại miền Bắc

Afghanistan trong những ngày giao tranh cho đến giữa năm 2000. Trong thời gian chiến tranh Vệ Quốc, phía Tây Liên Xô bị đe dọa bởi bọn phátxít đã làm cho 25 triệu người Liên Xô phải di dân. Sự tan rã của Liên Xô và sự hình thành các quốc gia độc lập đã tạo nên dòng di dân khá lớn, v.v..

Các nghiên cứu về di dân đều cho rằng: chênh lệch về phát triển kinh tế - xã hội giữa các vùng là một trong những nguyên nhân quan trọng của di dân tự do.

Ngoài luồng di dân có tổ chức, di dân tự do chủ yếu từ các vùng nông thôn, miền núi, trung du, kinh tế chậm phát triển, nơi đến là các tỉnh Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long và các đô thị trong cả nước. Giữa các vùng có sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế và thu nhập, giữa thành thị và nông thôn.

Do trình độ phát triển kinh tế không đồng đều, nên mức chênh lệch về thu nhập bình quân 1 người/ tháng giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng và có xu hướng ngày càng tăng. Theo số liệu điều tra của một số chương trình: năm 1994 thu nhập của khu vực thành thị gấp 1,59 lần nông thôn; đến năm 1996 tăng lên là 1,85 lần và chắc chắn sẽ còn chênh lệch lớn hơn vào các năm sau. Chênh lệch giữa người giàu và nghèo hiện nay ở nước ta là 13 lần. Vùng có thu nhập cao nhất là vùng Đông Nam Bộ gấp 2,17 lần thu nhập các vùng miền núi và trung du Bắc Bộ và Bắc Trung Bộ. Sau Đông Nam Bộ, Tây Nguyên có mức thu nhập bình quân đầu người gấp 1,52 lần 2 vùng trên và 1,2 lần vùng Đồng bằng sông Hồng. Trong từng vùng chênh lệch về thu nhập của nhóm hộ cao nhất và thấp

nhất năm 1996 của cả nước 7,3 lần, miền núi trung du Bắc Bộ 6 lần, Tây Nguyên 12,84 lần, Đông Nam Bộ 7,9 lần.

Xét về các yếu tố khác những vùng dân di cư đến về đất đai, thời tiết khí hậu, cây trồng, vật nuôi, tiêu thụ sản phẩm, cơ sở hạ tầng thuận lợi đảm bảo có mức sống khá và có điều kiện phát triển sản xuất tốt. Điều này lý giải vì sao dân di cư tự do phần lớn ra đi từ các vùng khó khăn, thu nhập thấp, đó là miền núi và trung du Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ và nơi họ đến chủ yếu là Tây Nguyên, Đông Nam Bộ là vùng có thuận lợi trước hết về đất đai, cây trồng có giá trị. Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn số dân di cư tự do tính đến năm 1995 thuộc các tỉnh Đông Nam Bộ, Tây Nguyên và 3 tỉnh miền núi phía Bắc là 172 nghìn hộ, khoảng 832 nghìn nhân khẩu, trong đó Tây Nguyên và Đông Nam Bộ đã có trên 168 nghìn hộ với trên 805 nghìn nhân khẩu, chiếm 97,5%. Dòng di dân đến 2 vùng này chủ yếu là từ các tỉnh Cao Bằng, Lạng Sơn, Yên Bái, Sơn La... Năm 1986 chỉ có 6,65 nghìn người nhập cư tự do vào Tây Nguyên thì năm 1990 có tới 75 nghìn người. Riêng Đắk Lắk, điểm cư trú của dân di cư tự do đã trải ra ở 15 huyện, 47 xã, 89 thôn bản.

Thừa lao động, thiếu việc làm ở nông thôn cũng là một trong những nhân tố dẫn đến di dân. Đánh giá về lao động và việc làm nông thôn cho thấy tỷ lệ thời gian lao động được sử dụng ở khu vực nông thôn tính chung trong cả nước là 72,28%. Trong khu vực nông thôn diện tích đất canh tác bình quân 1 lao động giảm, bình quân mỗi năm giảm từ 25- 30 nghìn ha đất canh tác để làm đường giao thông, hệ thống thủy lợi, xây dựng khu công nghiệp và

khu dân cư... Trong khi đó lao động lại tăng tự nhiên thêm gần 80 vạn người/năm, nên bình quân diện tích cho 1 lao động từ 0,27 ha năm 1990 giảm xuống còn 0,21 ha năm 1997; ngành nghề lại chưa được mở rộng nên số lao động không đủ việc làm chiếm tới 30% nguồn lao động xã hội, tương đương gần 6 triệu người.

Nhiều nơi ở Đồng bằng Bắc Bộ thời gian nhàn rỗi tới 5-6 tháng/1 năm. Ở vùng Đồng bằng Nam Bộ số hộ không có đất canh tác đã lên tới 10 - 15%, cá biệt có nơi 20%, làm cho một bộ phận đáng kể dân cư nông thôn trở thành lao động làm thuê.

Hàng ngày có hàng vạn lao động nông thôn tràn về thành phố lớn, nhất là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, để tìm việc làm, hình thành các chợ lao động. Sự di dân tự do từ nông thôn vào thành thị ngày càng mở rộng cả về quy mô và phạm vi.

Với 69% lao động nông nghiệp trong khi đất canh tác chỉ có khoảng 7 triệu ha, nước ta chỉ cần khoảng 19 triệu lao động, song thực tế trong nông nghiệp còn có tới 25,6 triệu lao động, phản ánh tình trạng thừa lao động rất lớn nên năng suất lao động và thu nhập của người lao động còn rất thấp. Trong những năm qua tốc độ chuyển dịch cơ cấu lao động rất chậm, không đáp ứng yêu cầu giải quyết việc làm nông thôn.

Bên cạnh đó, đất nông nghiệp, điều kiện sản xuất không đảm bảo; quỹ đất nông nghiệp là yếu tố quan trọng để phát triển sản xuất và nâng cao đời sống đang có những chênh lệch lớn. Theo điều tra, quỹ đất nông nghiệp bình quân 1 hộ vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Tây

Nguyên gấp từ 2,3 - 4,4 lần vùng Đồng bằng sông Hồng và 1,9 - 2,84 lần vùng Bắc Trung Bộ.

Do lịch sử để lại, phân bố dân cư không đồng đều giữa các vùng và giữa các miền. Trong khi ở các tỉnh Đồng bằng sông Hồng, mật độ dân số có tính trên 1.000 người/km² thì ở một số tỉnh ở khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên chỉ có trên 30 người/km²; trung bình ở vùng Đồng bằng sông Hồng khoảng 800 người/km² thì vùng Đồng bằng sông Cửu Long xấp xỉ 400 người/km².

Nếu như bình quân đất nông nghiệp ở vùng Đồng bằng sông Hồng đạt 1 sào Bắc Bộ/người, thì ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long nhiều hộ canh tác 1-2 ha, có hộ 5- 10 ha đất nông nghiệp, đặc biệt là miền Đông Nam Bộ, Tây Nguyên đất đai, thời tiết thuận tiện cho phát triển các cây công nghiệp dài ngày, cây đặc sản, cây ăn quả trở thành hàng hoá có hiệu quả cao. Đây là sức hút rất mạnh đối với nông dân miền Bắc và duyên hải miền Trung, nơi "tấc đất tấc vàng".

Sự chênh lệch lớn về cơ sở hạ tầng và phúc lợi xã hội (giao thông, điện, y tế, trường học, nước sinh hoạt...) cũng là những nguyên nhân dẫn đến tình trạng di cư.

Đường giao thông là cơ sở hạ tầng quan trọng có tính quyết định đến sản xuất hàng hoá và giao lưu kinh tế giữa các vùng, song số xã có đường ô tô ở vùng Miền núi và trung du Bắc Bộ chỉ chiếm 81,4%; các xã vùng Đồng bằng Bắc Bộ là 99,4%; vùng Đông Nam Bộ là 97,5%; vùng Tây Nguyên là 96,1%.

Về cung cấp điện: tỷ lệ số hộ dùng điện ở vùng Đồng

bằng Bắc Bộ là 89,4%, các vùng khác chỉ 50%, vùng Đồng bằng sông Cửu Long mới đạt 25%, Tây Nguyên 19%...

Về y tế: cơ sở vật chất kỹ thuật y tế của nông thôn còn quá kém. Đến nay còn nhiều xã chưa có trạm y tế, bình quân giường bệnh/100.000 dân giảm. Trong những năm qua, cùng với sự tăng trưởng kinh tế, y tế nông thôn cũng được cải thiện đáng kể, nhờ các biện pháp can thiệp mạnh mẽ và hiệu quả của Chính phủ. Đó là các chương trình không chế các bệnh (sốt rét, lao, phong, tiêm chủng mở rộng...); chương trình xóa xã trắng về y tế; chương trình hỗ trợ y tế quốc gia. Mặc dù vậy khoảng cách về y tế giữa nông thôn và thành thị có chiều hướng lớn dần.

Về giáo dục: tính đến nay đa số các tỉnh, thành phố trên cả nước đạt chuẩn quốc gia về xóa mù và phổ cập giáo dục tiểu học.

Trình độ phát triển kinh tế khác nhau dẫn đến tỷ lệ đói nghèo giữa các vùng và trong từng vùng chênh lệch lớn, bình quân chung cả nước năm 2001 là 17,7%, nhưng tỷ lệ hộ đói nghèo vùng Miền núi và trung du Bắc Bộ và Bắc Trung Bộ gấp 2,59 đến 5,84 lần vùng Đồng bằng Bắc Bộ và gấp 4,6 đến 5 lần vùng Đông Nam Bộ.

Như tình hình nêu trên, trình độ phát triển kinh tế - xã hội giữa khu vực nông thôn - thành thị và giữa các vùng khác nhau đã dẫn đến hiện tượng di dân nói chung và di dân tự do nói riêng. Như vậy kinh tế là nguyên nhân chủ yếu, quan trọng nhất biểu hiện ở các mặt: sức ép về tăng dân số; thiếu công ăn việc làm, thu nhập thấp, ruộng đất có hạn, ngành nghề chưa phát triển, công nghiệp chưa có khả năng thu hút nhiều lao động; điều

kiện sản xuất khó khăn (đất đai, thời tiết, khí hậu); cơ sở hạ tầng yếu kém.

2.3. Đặc điểm của di dân

Di dân là một quá trình chọn lọc. Nó thể hiện ở một số khía cạnh sau:

- Sự chọn lọc về tuổi: dù là di chuyển theo hình thức nào, những người ở tuổi trưởng thành và những người mới lớn di cư nhiều hơn. Thanh niên dễ thích nghi và hoà nhập với cuộc sống mới, họ là lực lượng lao động mới, họ dễ dàng thay đổi hơn.

- Một đặc điểm khác nữa là sự lựa chọn theo giới tính, tuy nhiên các dòng di cư là nam giới hay phụ nữ tùy thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Ví dụ: thế kỷ XIX, ở châu Âu việc di chuyển từ nông thôn ra đô thị thường là các nữ thanh niên... Theo Trewartha (1969), ở các nước chậm phát triển, di cư chủ yếu là nam giới. Các thành phố công nghiệp, buôn bán lớn ở Ấn Độ, người di cư thường là những thanh niên khoẻ mạnh. Điều này cũng tương tự như ở các thành phố lớn của châu Phi.

- Tình trạng hôn nhân cũng có mối quan hệ với tính lựa chọn của di cư. Ở những nước đang phát triển trên thế giới, thường người trẻ, chưa lập gia đình di cư nhiều hơn. Điều này cũng giống như các nước phát triển ở những thời kỳ trước. Tuy nhiên, ngày nay, ở những nước phát triển những người có gia đình cũng có khả năng di cư như những người chưa có gia đình.

- Nghề nghiệp và trình độ học vấn cũng là những biến số của tính chọn lọc trong di cư. Những lao động lành

nghề thường di cư nhiều hơn. Những người có chuyên môn có tỷ lệ cao hơn cả. Có một số nghiên cứu về mối quan hệ giữa trình độ học vấn và sự chọn lọc của di cư. Những nghiên cứu này tập trung vào sự giống và khác nhau giữa những người có trình độ học vấn cao và những người ít học liên quan đến khoảng cách di cư, tỷ lệ và hướng di cư. Đồng thời cũng có nhiều công trình nghiên cứu đề cập đến trình độ học vấn ở những nơi đến và nơi đi của người di cư. Nhìn chung, người di cư có trình độ học vấn cao hơn người không di cư, đặc biệt là trong di cư khoảng cách lớn.

Di dân có các đặc điểm sau:

+ *Thứ nhất*, con người di chuyển khỏi nơi cư trú thường xuyên đến một nơi nào đó với một khoảng cách nhất định, nơi đến phải xác định và khoảng cách giữa hai đơn vị hành chính gọi là độ dài di chuyển.

+ *Thứ hai*, người di chuyển có mục đích, họ rời nơi ở cũ đến nơi ở mới thực hiện mục đích của mình.

+ *Thứ ba*, thời gian ở lại nơi mới phải kéo dài trong khoảng thời gian xác định, tối thiểu phải từ 6 tháng trở lên mới xác định sự di chuyển đó là di dân. Ngoài ra có thể nhận biết di dân qua một đặc điểm nữa, đó là sự di chuyển nơi ở và thay đổi nơi làm việc, nghề nghiệp và các hoạt động sinh sống hàng ngày.

2.4. Phân loại di dân

Di dân xét theo nghĩa tạo nên sự phân bố dân cư theo lãnh thổ được hiểu gắn liền với sự thay đổi nơi cư trú và theo đó, là nơi làm việc của người di dân. Xét theo thời

gian, người ta chia những người di dân: di dân ngắn hạn (dưới 6 tháng), di dân dài hạn. Theo tính chất tổ chức quản lý có hai hình thức di dân: *di dân tự do*, sự di dân do một người, một gia đình, hay một nhóm người tự thực hiện, không theo một phương án, không có tổ chức quản lý, điều hành. *Di dân có tổ chức*, sự di dân được thực hiện bởi một chương trình, dự án, kế hoạch của một chủ thể quản lý nhất định (của nhà nước, của địa phương, của ngành, của một tổ chức kinh tế). Theo địa giới hành chính, di dân được chia thành di dân nội tỉnh, di dân ngoại tỉnh. *Di dân nội tỉnh*: dịch chuyển dân từ địa bàn nội thành ra địa bàn nông thôn trong cùng một địa phương. *Di dân ngoại tỉnh*: di dân giữa các vùng trong nước.

Về phân loại di dân có những xu hướng cơ bản sau:

a. Xu hướng về không gian

Xu hướng không gian được phân biệt 2 yếu tố cơ bản là *quãng đường* và *hướng di cư*. Trong hầu hết các trường hợp, quãng đường được coi như một biến quan trọng. Yếu tố quãng đường liên quan nhiều đến những quyết định di cư và sự lựa chọn nơi đến. Đầu tiên, những người di cư nhìn chung bao giờ cũng cân nhắc chi phí cho sự ra đi. Quãng đường lớn thì chi phí lớn hơn. Sau nữa, quãng đường lớn thì sự cách biệt về môi trường văn hoá và xã hội càng lớn và nó là nhân tố quan trọng để dẫn tới những quyết định di cư. Theo độ dài của quãng đường, có thể phân biệt một số loại di cư khác nhau.

Di dân trong nước: (còn gọi là di dân nội địa) là hình

thức di dân xảy ra trong phạm vi biên giới của một quốc gia. Tuỳ theo biên giới hành chính của một quốc gia mà có sự phân chia và thống kê di dân theo từng cấp khác nhau. Ví dụ, ở nước ta nghiên cứu di dân trong phạm vi một tỉnh thì ít nhất phải có số liệu thống kê di dân tới cấp huyện hoặc tốt nhất là tới cấp xã. Theo hình thức phân chia này có thể phân biệt một số kiểu di dân khác nhau: *di dân trong phạm vi huyện* (nơi đi và đến nằm trong một huyện) hoặc *giữa các huyện*; *di dân trong phạm vi tỉnh* (nơi đi và đến trong một tỉnh) hoặc *giữa các tỉnh* (nơi đi và đến nằm ở các tỉnh khác nhau); *di dân trong phạm vi vùng*: nơi đi và đến là một vùng. Ranh giới vùng có thể là các vùng kinh tế theo quy định của một nước đã được sử dụng trong tính toán thống kê (ví dụ: Việt Nam có 8 vùng khác nhau). *Di dân giữa các vùng*: nơi đi và nơi đến ở các vùng khác nhau.

Việt Nam đã chứng kiến nhiều đợt di dân nội địa trong những thập kỷ vừa qua. Nạn đói năm 1945, hàng nghìn người đã rời bỏ quê hương đi các miền khác nhau của đất nước. Luồng di cư Bắc - Nam năm 1954 sau chiến tranh chống thực dân Pháp kết thúc có khoảng gần 60 vạn người công giáo rời bỏ miền Bắc vào miền Nam và năm 1975 sau chiến tranh chống đế quốc Mỹ hàng triệu người di cư theo hướng này. Trong những năm 1960 và cuối những năm 1970, nước ta có chính sách phân bố dân cư và lao động còn được gọi là di dân có tổ chức, kết quả là có một triệu người dân từ Đồng bằng sông Hồng đi đến các vùng kinh tế mới vào năm 1960 và đặc biệt thời kỳ năm

1976 - 1992 có gần 5 triệu người đã di chuyển (khoảng 75% là di dân nội tỉnh).

Cuộc tổng điều tra dân số năm 1999 cho chúng ta cái nhìn tổng thể về di dân nội địa giữa các vùng ở Việt Nam (Bảng 1). Trong 5 năm từ 1994 - 1999 có tới 1.340 nghìn người di chuyển giữa các vùng. Sáu vùng xuất cư trong đó nổi bật là các vùng: Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, Đông Bắc, Tây Bắc, Duyên hải Nam Trung Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long. Hai vùng nhập cư lớn nhất đó là Tây Nguyên và Đông Nam Bộ (Bảng 2).

Bảng 1: Di dân nội địa ở Việt Nam

Thời kỳ	Số lượng di dân (nghìn người)	Số lượng trung bình hàng năm (nghìn người)	Tỷ lệ di dân trong nội bộ tỉnh (%)
1976 - 1980	1.520	304	54,3
1981 - 1985	1.270	254	66,9
1986 - 1990	1.600	320	90,0
1991 - 1993	364	121	87,5
1994 - 1999	1.340	268	76,3
2000-6/2003*	140	56	-
Tổng số	6234	236	-

*Nguồn: Trung tâm nghiên cứu dân số và nguồn lao động:
Tổng điều tra dân số 1-4-1999,*

* Số liệu của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Nhìn chung, những cuộc di dân nội địa này rất quan trọng và có ảnh hưởng nhiều tới sự phát triển kinh tế của đất nước. Đa số những cuộc di dân nội địa đều theo mùa và do động cơ kinh tế.

Di dân quốc tế: di dân quốc tế liên quan tới sự di chuyển vượt qua ranh giới lãnh thổ của một quốc gia, tức là di cư từ nước này sang nước khác. Di dân quốc tế có thể là dòng di chuyển của những người tỵ nạn như dòng tỵ nạn sinh ra do cuộc chiến tranh giữa người gốc Anbani và người Côxôvô ở Nam Tư. Cũng có thể là dòng người di hợp tác lao động từ các nước thế giới thứ ba sang các nước phát triển. Di dân quốc tế cũng có thể dưới dạng tự do trong đó điển hình là cuộc di cư của hàng chục triệu người châu Âu sang các nước Tân Thế giới cuối thế kỷ XIX.

Bảng 2: Di dân giữa các vùng 1994 - 1999

Đơn vị: Nghìn người

Vùng	Di dân đi	Di dân đến	Di dân thực	Tỷ suất di dân	
				5 năm (%)	Hàng năm (‰)
Đồng bằng sông Hồng	281	132	-149	- 11	- 0,22
Đồng Bắc	185	66	-119	- 12	- 0,24
Tây Bắc	27	24	- 3	- 2	- 0,03
Bắc Trung Bộ	310	40	- 270	- 30	-0,59
Duyên hải Nam Trung Bộ	142	66	- 76	-13	- 0,26
Tây Nguyên	41	239	198	78	1,57
Đông Nam Bộ	116	717	610	54	1,07
Đồng bằng sông Cửu Long	238	56	-182	-12	- 0,24
Tổng số	1.340	1340	0	0	0

Nguồn: Kết quả tổng điều tra dân số Việt Nam 1999.

Di dân quốc tế ở Việt Nam được đánh giá là thấp, có một số giai đoạn như sau:

- Năm 1975, có khoảng hơn 100.000 người trước kia làm việc cho chính quyền cũ di cư một mình hoặc cả gia đình sang Mỹ và Canada.

- Thời kỳ 1979 - 1990 có 266.000 người Việt Nam sang cư trú ở Mỹ theo chương trình ra đi có trật tự. Ngoài ra, trong thời kỳ 1975 - 1990 có khoảng 741.000 người di cư tự do (còn gọi là bất hợp pháp) theo đường biển. Những thuyền nhân sống sót sau các cuộc hành trình được đưa vào các trại tỵ nạn, một số được cư trú ở nước ngoài.

Từ năm 1980, luồng di cư hợp pháp dưới dạng công nhân xuất khẩu theo hợp đồng lao động có thời hạn với các nước Đông Âu chủ yếu là: Đức, Bungary, Hungary, Tiệp Khắc, Liên Xô... và một số nước khác như: Algeria và Iraq. Theo tính toán, khoảng gần 300.000 người đã đi lao động theo hình thức này vào cuối những năm 1980 đến đầu những năm 1990. Tuy nhiên, đa số đã trở về nước khi có chiến tranh vùng Vịnh và những biến động của các nước Đông Âu.

b. Theo quy mô về thời gian

Các đặc điểm của yếu tố di chuyển theo thời gian hết sức quan trọng trong việc phân loại di chuyển. Trừ khi hệ thống giao thông cực kỳ phát triển hoặc chi phí cho việc đi lại rất thấp. Căn cứ vào thời gian cư trú ở nơi đến ngắn hay dài có một số dạng di dân sau:

Di dân con lấc: di dân từ điểm dân cư này tới điểm dân cư khác diễn ra hàng ngày theo yêu cầu thường xuyên của lao động và học tập. "Di dân con lấc" thường xảy ra ở vùng ven thành phố, ven khu công nghiệp, ở các vùng biên

giới giữa Hoa Kỳ và Canada, Mexico... Di dân con lắc làm cho nguồn sử dụng lao động giữa nông thôn và thành thị diễn ra một cách hợp lý, cân đối, tăng tính cơ động xã hội, mở rộng cách sống của nhân dân, vượt khỏi sự phân biệt giữa nông thôn và đô thị. Tuy nhiên có những hạn chế về kinh tế, giao thông và thời gian đi lại.

Di dân theo mùa vụ: di dân mùa vụ để chỉ hiện tượng di chuyển của dân cư vào đô thị ở thời kỳ nông nhàn của sản xuất nông nghiệp hoặc di chuyển đi làm ăn theo mùa của một số nghề. Sự ra đi này mang tính chất lập đi lập lại với các nhóm cá nhân hoặc cá nhân khác nhau.

Di dân theo giai đoạn, chu kỳ: sự di chuyển theo một chu kỳ nhất định về thời gian sau đó lại trở về nơi cũ. Người dân sống kiểu du canh, du cư, du mục, những cuộc hành hương... là những dạng của hình thức di chuyển này.

Di dân tạm thời: di dân tạm thời dùng để chỉ những người di chuyển đến sinh sống tạm thời ở một nơi nào đó trong khoảng thời gian chưa xác định rõ. Trong phạm vi cuốn sách, khái niệm di dân tạm thời chỉ những người di cư tạm thời, mùa vụ đến thành phố tìm việc làm. Những người này thường đăng ký tạm trú ngắn hạn từ 6 tháng tới một năm. Họ không có ý định hoặc chưa có ý định ở lại thành phố mà có xu hướng quay trở về quê cũ làm việc khi có nhu cầu lao động ở quê. Ngoài ra, còn một số người từ địa phương khác tới sinh sống và làm việc tại thành phố nhưng xin cư trú với hình thức tạm thời ngắn hạn từ một năm trở xuống.

Di dân lâu dài (vĩnh viễn): khái niệm di dân này dùng

để chỉ những người di cư không có ý định trở về định cư tại nơi họ đã ra đi. Những người được xếp vào hình thức di cư này đều tìm mọi cách định cư ở nơi muốn tới, họ chỉ quay trở về nơi xuất cư để thăm viếng nhưng không có ý định quay trở lại sống ở đó nữa. Ở Việt Nam, cùng với di dân nông nghiệp - đô thị ngày càng tăng, nhiều người lao động có trình độ tìm cách tái định cư tại các thành phố lớn và không muốn trở về địa phương.

c. Theo hướng di chuyển

Hướng di chuyển cũng được coi là nhân tố quan trọng để phân loại di dân. Hướng di chuyển được hiểu như sự di dân từ nông thôn tới đô thị hay từ nông thôn đến nông thôn hoặc từ đô thị đến nông thôn. Đối với các nhà nghiên cứu quản lý, các loại di dân dưới hình thức này được quan tâm hơn cả, vì kết hợp được những khác biệt về hình thái kinh tế lẫn quy mô về không gian. Theo hướng di chuyển, có một số dạng di dân sau đây: di dân nông thôn - đô thị, nông thôn - nông thôn, đô thị - nông thôn, đô thị - đô thị, giữa ngoại vi và trung tâm, trung tâm và ngoại vi. Theo hình thức phân loại này, ở nước ta có một số dòng di dân như sau:

Di dân nông thôn - đô thị: ở nước ta, trước năm 1980 hình thức di dân này diễn ra chậm chạp vì phụ thuộc vào quá trình công nghiệp hoá của đất nước và chính sách quản lý con người theo hộ khẩu trong thời kỳ bao cấp. Sau năm 1986, đặc biệt từ năm 1990 trở lại đây, di cư nông thôn - đô thị phát triển. Các đô thị như Hà Nội và thành

phố Hồ Chí Minh là nơi tiếp nhận một số lượng lớn dân cư từ các vùng thôn quê, cả cư trú tạm thời và lâu dài.

Sự phát triển mạnh mẽ các ngành kinh tế và đô thị hoá là nguyên nhân thúc đẩy quá trình di dân nông thôn - đô thị. Sự phát triển của khoa học kỹ thuật và các ngành công nghiệp, dịch vụ đã làm cho quá trình đô thị hoá diễn ra rộng khắp trên quy mô toàn cầu làm cho đô thị có tốc độ tăng trưởng kinh tế ngày càng cao, mức độ tập trung công nghiệp, dịch vụ cao độ, mức sống cao, đời sống văn minh hiện đại. Chính cuộc sống cao cả về vật chất lẫn tinh thần ở đô thị đã tạo ra một sức hấp dẫn mạnh mẽ đối với cư dân nông thôn, thúc đẩy họ rời bỏ quê hương di chuyển ra đô thị. Ngược lại quá trình di dân mạnh mẽ từ nông thôn đến đô thị lại góp phần đẩy mạnh quá trình đô thị hoá: làm tăng nhanh dân số đô thị, sự gia tăng dân số cơ học.

Quá trình di dân nông thôn - đô thị đã diễn ra rất mạnh mẽ ở các nước phát triển từ thế kỷ XIX đến nửa đầu thế kỷ XX. Ngày nay, quá trình này đặc biệt diễn ra mạnh mẽ ở các nước đang phát triển, nơi có trình độ đô thị hoá bắt đầu và đang diễn ra với tốc độ cao. Quá trình di dân nông thôn - đô thị ở các nước đang phát triển tạo nên sự bùng nổ dân số đô thị trên thế giới, làm tăng nhanh quy mô dân số đô thị, tăng nhanh số lượng đô thị lớn, quá trình tăng dân số đô thị thực ra do 3 nguồn: gia tăng dân số tự nhiên, gia tăng do di dân, gia tăng dân số do mở rộng diện tích đô thị. Theo điều tra của Liên hợp quốc ở 26 thành phố lớn trên thế giới cho thấy 37% dân số tăng lên ở các đô thị

là do di dân. Đặc biệt ở một số nước có tỷ lệ tăng dân số đô thị do di dân chiếm tới 64% ở Nigeria và Tanzania, 61% ở Sri Lanka, trên 40% ở các nước Indonesia, Ấn Độ, Thái Lan. Ở nước ta quá trình di dân nông thôn - đô thị nằm trong quy mô dân số các đô thị tăng lên nhanh chóng.

Thực chất di dân nông thôn-đô thị ở nước ta là biểu hiện một mặt của sự tiến bộ xã hội, biểu hiện sự thay đổi cơ cấu kinh tế của đất nước, chuyển từ nền kinh tế chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp sang nền kinh tế dựa vào nền công nghiệp dịch vụ. Di dân nông thôn-đô thị ở nước ta còn là nhân tố tích cực đẩy mạnh quá trình đô thị hoá. Di dân nông thôn - đô thị cũng biểu hiện sự khác biệt về kinh tế - xã hội và đời sống văn hoá giữa nông thôn và đô thị. Sự phát triển mạnh mẽ về kinh tế-xã hội của các đô thị và sự phát triển chậm chạp của khu vực kinh tế nông nghiệp tạo nên sự chênh lệch giữa nông thôn và đô thị cùng với sự gia tăng dân số tự nhiên còn khá cao ở khu vực nông thôn là những yếu tố quan trọng dẫn tới sự di chuyển dân cư nông thôn-đô thị. Hướng di dân này có xu hướng ngày càng tăng cao ở các nước đang và kém phát triển cũng như ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Sự di chuyển một số lượng lớn dân cư nông thôn vào đô thị liên quan đến nhiều khía cạnh của cuộc sống kinh tế-xã hội và gắn liền với quá trình đô thị hoá là quá trình phân bố lại dân cư, nguồn lao động. Số lượng di dân nông thôn - đô thị thường vượt hơn cả gia tăng tự nhiên của dân số làm tăng nhanh quá trình đô thị hoá, là nguyên nhân làm cho dân số đô thị ở các nước đang phát triển châu Á có tốc độ đô thị hoá cao trong vài chục năm gần đây (Bảng 3).

Bảng 3: Dân số đô thị ở Đông Nam Á*Đơn vị: %*

	1960	1970	1980	2000
Tổng số thế giới	33,6	37,0	39,9	48,2
Nam Á	17,2	19,3	22,7	32,2
Đông Nam Á	17,4	20,0	23,7	36,9
Indonesia	14,6	17,1	22,2	36,5
Malaysia	22,5	27,0	29,4	41,6

Nguồn: Số liệu của Ngân hàng Thế giới, 2000.

Nước ta là một nước nông nghiệp lạc hậu, công nghiệp phát triển chậm, tỷ lệ dân số đô thị trong một thời gian dài gần 20 năm hầu như không tăng, chỉ xấp xỉ 20%. Hệ thống đô thị tuy đã hình thành và phát triển, phân bố khá đồng đều nhưng phần lớn là các đô thị nhỏ, quy mô dân số không lớn và tiềm lực kinh tế yếu kém. Tuy nhiên trong những năm gần đây bộ mặt đô thị Việt Nam đã có nhiều thay đổi cả về quy mô dân số và tiềm lực kinh tế, vai trò kinh tế-xã hội đối với vùng và toàn quốc ngày càng lớn.

Trong thời kỳ đầu của quá trình đô thị hoá ở nước ta, sự gia tăng đô thị không gắn liền với quá trình công nghiệp hoá mà gắn với sự di dân tự phát chủ yếu theo hướng nông thôn-đô thị. Đây là quá trình di dân phổ biến ở các đô thị thuộc nhóm nước đang phát triển nói chung và nước ta nói riêng. Những năm 1970-1980 với chủ trương khống chế dân số đô thị, di dân tự do đến các đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn đã bị hạn chế tối đa bởi các chính sách nhằm hạn chế nhập cư vào các đô thị này như: chính

sách quản lý hộ khẩu, chính sách phân phối lương thực - thực phẩm theo tem phiếu... Nhưng trong những năm gần đây di dân tự do vào các đô thị là một hiện tượng kinh tế-xã hội trong thời kỳ đổi mới. Hầu hết các đô thị của nước ta đều có tốc độ gia tăng dân số rất nhanh, trong đó gia tăng cơ học chiếm tỷ trọng lớn.

Một số đô thị lớn và các trung tâm công nghiệp lớn có khả năng thu hút dân cư từ các vùng khác tới, trong đó thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội là những thành phố có quy mô dân số lớn nhất, đồng thời là thành phố có tiềm lực kinh tế phát triển mạnh nhất, có sức thu hút dân nhập cư đông nhất. Tốc độ nhập cư vào những thành phố này ngày càng tăng cao gắn liền với sự phát triển kinh tế-xã hội mạnh mẽ.

Tuy vậy, sự di dân mạnh mẽ từ nông thôn vào đô thị cũng cần phải đánh giá đầy đủ, kỹ lưỡng cả những mặt tích cực và tiêu cực nhằm không hạn chế sự phát triển của đô thị và nông thôn, đồng thời có thể giảm bớt sự khác biệt giữa nông thôn và đô thị.

Di dân thành thị - nông thôn: sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng, một phần dân cư tập trung ở các đô thị của các tỉnh phía Nam do chính sách tập trung gom dân và đô thị hoá dưới thời Mỹ - nguy trở về quê cũ làm ăn khiến cho số lượng dân đô thị giảm đi trong một vài năm.

Di dân thành thị - thành thị: có một số luồng chính: di dân Bắc - Nam gồm dân cư từ Hà Nội và một số thành phố, thị xã, thị trấn ở phía Bắc vào miền Nam, trong đó tập trung vào thành phố Hồ Chí Minh và Vũng Tàu; di dân từ các thành phố nhỏ, thị xã, thị trấn về các thành

phố lớn như Hà Nội, Huế, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh, Vũng Tàu, Cần Thơ.

Di dân nông thôn - nông thôn: trước năm 1989, di dân nông thôn - nông thôn diễn ra có tổ chức, tập trung vào hai giai đoạn là năm 1960 và 1976 - 1992 (như đã trình bày ở phần di cư nội địa) với mục đích phân phối lại dân cư và lao động trong cả nước. Hiện nay, dòng di dân của nhiều tỉnh phía Bắc vào Tây Nguyên đang diễn ra mạnh mẽ.

d. Theo tính chất tổ chức quản lý di dân, có thể chia ra:

Di dân có tổ chức: là sự di dân của một tập thể dưới sự tổ chức, động viên của nhà nước hay một tập thể nào đó đứng ra bảo trợ hoặc đầu tư. Hầu hết các cuộc di dân có tổ chức đều được nghiên cứu khá kỹ lưỡng nhằm phân bố lại lực lượng lao động, đạt hiệu quả cao về kinh tế-xã hội. Những cuộc di dân có tổ chức do Nhà nước chỉ đạo quản lý theo kế hoạch với mục đích sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và phân bố lại nguồn lao động, đem lại hàng loạt những lợi ích về kinh tế, chính trị và quốc phòng cho quốc gia. Như di dân đến Tây Bắc vào những năm 1960, đến Tây Nguyên sau giải phóng để phân bố lại dân cư và củng cố quốc phòng. Sự di chuyển dân cư từ Hà Nội đến Lâm Đồng, từ thành phố Hồ Chí Minh đi Long Thành, Đồng Nai, Sông Bé giai đoạn 1976 - 1984 nhằm giãn dân do đô thị hoá quá mức.

Di dân tự do: có nhiều quan điểm khác nhau về di dân tự do. Quan niệm phổ biến được các nhà nghiên cứu công nhận: di cư tự do cũng có đủ tiêu chí như di dân nhưng trong trường hợp này một cá nhân, gia đình một nhóm

người tự quyết định hành vi đi hay ở lại mà không bị sự tác động nào từ phía nhà nước hoặc bên ngoài. Ví dụ vào thế kỷ XIX luồng di cư tự do nông thôn - đô thị đã diễn ra mạnh mẽ. Khái niệm di dân tự do được đề cập trong cuốn sách cũng thống nhất với quan điểm này.

Ở nước ta hiện nay có hai hình thức di dân tự do đang diễn ra phổ biến: di dân từ nông thôn tới các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Huế, Đà Nẵng... (di dân nông thôn - đô thị) và hình thức di dân tự do từ các tỉnh phía Bắc vào Tây Nguyên, Đông Nam Bộ (nông thôn - nông thôn).

Di dân tự do nông thôn đến đô thị: quá trình phát triển đô thị diễn ra song song với quá trình phát triển công nghiệp và các dịch vụ xã hội. Quá trình đó đã tạo ra các khu vực kinh tế hiện đại, mở rộng cơ hội việc làm và thu hút mạnh mẽ các dòng di dân và di chuyển lao động từ các vùng khác đến, đặc biệt là các vùng nông thôn. Nếu sự thay đổi kinh tế - xã hội gắn với những định hướng chiến lược, chính sách đô thị hoá gắn liền với quá trình công nghiệp hoá, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng ở các thành phố, quá trình di cư nông thôn - đô thị dựa trên cơ sở cân đối giữa cung và cầu về lao động, sức chứa tại các đô thị... thì quá trình di dân nông thôn - đô thị sẽ đảm bảo được phát triển bền vững cho cả hai khu vực. Tuy nhiên, trong những năm vừa qua chúng ta đã chứng kiến ở các nước đang phát triển, sự di cư ồ ạt của cư dân nông thôn ra các vùng đô thị bất chấp tình trạng thất nghiệp và bán thất nghiệp ở đô thị ngày càng cao đã tạo nên sự mất cân đối lớn trong sự phát triển kinh tế - xã hội nói

chung ở các nước này và quá trình di cư tự do nông thôn - đô thị đặc biệt nổi cộm từ khi chúng ta chuyển sang nền kinh tế thị trường.

Di dân tự do hay di dân không có tổ chức là dòng di dân tự phát không do nhà nước hoặc một tổ chức xã hội nào bảo trợ hoặc đầu tư trong quá trình di chuyển. Mọi lo liệu do một cá nhân hoặc một gia đình tự quyết định. Dòng di dân này thể hiện bản chất tự nguyện, tính năng động của con người trong xã hội. Ngoài ra, nó còn thể hiện sức hút của nơi đến và lực đẩy của nơi đi.

Hiện tượng di dân tự do nông thôn - đô thị là một thực tế diễn ra ở nhiều nước trên thế giới. Ở các nước châu Á có nền kinh tế đang phát triển, hiện tượng di chuyển lao động nói chung và theo mùa nói riêng từ khu vực nông thôn ra đô thị đã được biết đến như vấn đề kinh tế - xã hội đang được quan tâm.

Di dân tự do nông thôn - đô thị đang là điểm nóng của nhiều đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh. Các cơ quan chức năng của các thành phố đã quan tâm nhiều đến vấn đề này và đã đưa ra nhiều giải pháp xử lý tình hình song thực tiễn chưa đạt được kết quả như mong muốn.

Nhìn chung, di dân tự do nông thôn - đô thị có nhiều nguyên nhân, song có thể gộp thành hai nhóm: các nguyên nhân kinh tế và các nguyên nhân phi kinh tế. Nhưng cho dù thuộc nhóm nguyên nhân nào thì người ta quyết định di chuyển đều dựa trên cân nhắc di chuyển từ chỗ kém thuận lợi hơn đến nơi thuận lợi hơn và từ chỗ có mức sống thấp hơn đến nơi có mức sống cao hơn.

Những nguyên nhân kinh tế chủ yếu bao gồm: đời sống kinh tế khó khăn, không có việc làm ổn định, việc làm có thu nhập thấp, thiếu việc làm ở nông thôn. Với những lý do này, người ta quyết định di chuyển, và hy vọng ở đô thị có thể dễ dàng tìm việc, việc làm ổn định hơn, hoặc có thu nhập cao hơn. Những nguyên nhân phi kinh tế bao gồm từ việc hợp lý hoá gia đình, học hành, đào tạo,... là những nguyên nhân không thể không tôn trọng khi xử lý vấn đề di dân tự do.

Di dân tự do từ nông thôn ra đô thị có nhiều mặt tích cực mà nhiều công trình nghiên cứu đã đề cập đến như: góp phần cung cấp lực lượng lao động cho các khu đô thị nhằm đáp ứng nhu cầu lao động trong các ngành nghề nặng nhọc, hoặc kém vệ sinh, hoặc những nhu cầu dịch vụ mới mà lao động thành phố không cung cấp đủ hoặc không muốn làm; góp phần giải quyết việc làm cho số lao động không có việc làm hoặc thiếu việc làm ở nông thôn; góp phần tạo thu nhập cho người lao động nông thôn đồng thời góp phần nâng cao mức sống của người dân thành phố vì những hàng hoá, dịch vụ do người di dân cung cấp thường rẻ hơn nếu chúng được cung cấp bởi người dân thành phố; thông qua đó, góp phần xoá đói, giảm nghèo ở nông thôn, chuyển giao kỹ năng, kinh nghiệm làm ăn từ thành thị về nông thôn...

Một số khía cạnh tiêu cực mà người ta hay nói đến đối với hiện tượng di dân tự do nông thôn - đô thị là: số lượng di dân quá lớn, tạo áp lực quá tải đến hệ thống cơ sở hạ tầng dịch vụ và sinh hoạt vốn đã yếu kém ở thành phố; tạo

áp lực lớn đến tình hình giải quyết việc làm vốn đã căng thẳng ở các đô thị; tệ nạn xã hội gia tăng nhiều khi được gán cho hiện tượng di dân tự do không kiểm soát được; gây mất mỹ quan đô thị, tạo thành những điểm cư trú, lẩn tránh bất hợp pháp mà nhiều khi việc giải toả để xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng; v.v..

Xử lý vấn đề di dân tự do này không thể đơn thuần bằng các biện pháp hành chính, cấm đoán bởi Hiến pháp nước ta đã công nhận quyền tự do cư trú của công dân, Bộ luật lao động quy định người lao động có quyền tự do làm những công việc không bị pháp luật ngăn cấm.

Có nhiều nguyên nhân cụ thể từng thời kỳ gây nên sự chuyển cư này như đói kém, phát triển cơ giới hoá nông nghiệp làm giảm bớt sức lao động chân tay, nhu cầu công nghiệp hoá ở đô thị... nhưng tựu chung là do lao động nông nghiệp dư thừa, sự hấp dẫn của lối sống và mức thu nhập của đô thị, nhất là đối với lứa tuổi thanh niên. Với các nước đang phát triển, quá trình đô thị hoá diễn ra muộn hơn trong thế kỷ XX nhưng nhịp độ phát triển càng về sau càng nhanh. Ở Mỹ Latinh, sau Chiến tranh thế giới thứ hai, những người nông dân nghèo từng đợt tràn về đô thị, không có điều kiện để ổn định đời sống nên họ dựng lên ở đây những khu vực nhà ổ chuột, sống chui rúc, khổ sở và theo tính toán đến nay có khoảng 2/3 dân số sống ở khu vực đô thị, dự báo vào năm 2005 tỷ lệ này sẽ là 77%. Ở châu Phi, châu lục ít đô thị hóa nhất, cũng diễn ra tình trạng tương tự và đáng lo ngại với tỷ lệ tăng dân số đô thị 5%/năm. Nông dân nghèo di chuyển vào đô thị hàng năm

để kiếm sống. Ở Nairobi (thủ đô Kenia) năm 1968 dân số là 460.000 người, những năm sau, dân số tăng hàng năm 7%; hoặc Lagos (Nigeria) tỷ lệ này là hơn 10%... Dĩ nhiên không phải mọi người vào đô thị đều có cuộc sống cải thiện. Ở châu Á, dân số đô thị cũng bắt đầu tăng nhanh trong thế kỷ XX. Ví dụ: ở Ấn Độ, đầu thế kỷ XX, tỷ lệ dân đô thị mới là 11% đến những năm 1970 đã tăng lên 20%. Ấn Độ đã có những biện pháp hiệu lực để giảm dân số nói chung và hạn chế hiện tượng di cư vào các đô thị lớn. Ở Nhật Bản, trong thời kỳ 1955 - 1970 đã diễn ra những đợt di chuyển dân với quy mô lớn và các thành phố, đặc biệt đối với những trung tâm công nghiệp như Tokyo, Osaka... từ đầu năm 1960, trung bình hàng năm ở đây có từ 2 đến 3 trăm nghìn người nhập khẩu. Chính phủ Nhật Bản đã đề ra kế hoạch phát triển kinh tế trong giai đoạn mới đề ra năm 1969 với những chủ trương phân tán nền công nghiệp về địa phương đã ngăn chặn sự tập trung cư dân quá đông vào các đô thị lớn. Tiếp đó đến năm 1977, Nhật Bản đã ban hành sách lược về phân bố dân cư trong toàn quốc và với chính sách này đã hạn chế dòng nhập cư vào đô thị.

Ở Trung Quốc, làn sóng di cư tự do từ nông thôn đến các thành phố lớn cũng diễn ra khá mạnh mẽ, chủ yếu tới các thành phố lớn như Bắc Kinh, Thượng Hải, Thẩm Quyến... Nguyên nhân chính của dòng di cư tự do nông thôn - đô thị ở Trung Quốc là vì mục đích kinh tế, vì kiếm sống. Ngày 10-4-1996, chính phủ Trung Quốc đã công bố việc thực hiện những biện pháp mới nhằm hạn chế sự

di dân của hàng triệu người từ nông thôn vào đô thị. Cũng trong năm này, số dân di cư đã ở mức 30 triệu người và dự báo sẽ lên đến 40 triệu người vào những năm sau này.

Tình hình di dân tự do từ nông thôn vào đô thị ở các nước Đông Nam Á trong những năm đầu đô thị hoá cũng tương tự như vậy, nhưng hiện nay đã giảm đi nhiều do mức sống giữa nông thôn và đô thị không chênh lệch quá lớn. Ở nhiều nước: Singapore, Malaysia, Thái Lan, Indonesia, Philipinnes... nhiều vùng nông thôn thuần nông nay đã trở thành nơi sản xuất các mặt hàng gia công cho các khu công nghiệp, thu hút được nhiều lao động, tạo việc làm, tăng thu nhập cho nông dân, và do đó đã giảm mạnh di dân khỏi vùng nông thôn.

Di dân tự do nông thôn - nông thôn: di dân tự do nông thôn - nông thôn tập trung chính là các hướng di chuyển từ các tỉnh phía Bắc và duyên hải miền Trung vào Tây Nguyên và Đông Nam Bộ. Những đặc trưng chính của các dòng di chuyển này là:

- Xuất hiện từ rất sớm và quy mô di chuyển ngày một tăng. Rất nhiều nguồn số liệu báo cáo từ các địa phương cho thấy các dòng di dân tự xuất hiện rất sớm, và nhiều khi vượt trội rất nhiều so với dòng di dân có tổ chức. Những số liệu di dân của các năm gần đây cho thấy, số lượng di dân tự do này có xu hướng ngày càng gia tăng. Lấy Đắk Lắk làm ví dụ, thời kỳ 1976 – 1981 có khoảng 15 nghìn dân di cư tự do; thời kỳ 1981 – 1985 có khoảng 41 nghìn; thời kỳ 1986 – 1990 có 92 nghìn; thời kỳ 1991 – 1995 có 167 nghìn; riêng năm 1996, có khoảng 30 nghìn;

và năm 1997, tạm thời giảm xuống, có khoảng 8 nghìn, do có Chỉ thị 267/CP, 268/CP và Công điện số 1157/ĐP1 ngày 14 tháng 4 năm 1997 của Thủ tướng Chính phủ về bảo vệ rừng, kiên quyết xử lý dân di cư tự do và bảo vệ rừng. Cho đến nay tổng số dân di cư đến Đắc Lắc (cả Đắc Nông) là 229 nghìn người.

- Lý do di chuyển chính đến các tỉnh phía Nam là lý do kinh tế: kết quả một số cuộc khảo sát về di dân tự do cho thấy lý do di chuyển chính đến các tỉnh phía Nam là lý do kinh tế, 67% là do thiếu đất sản xuất, 24% là do thu nhập ở vùng đất cũ quá thấp. Di chuyển từ một vùng đất mà tư liệu sản xuất chính của họ là đất đai, nhưng hết sức hạn chế, gặp vùng đất có nhiều rừng, có khả năng khai thác, phù hợp với truyền thống canh tác của họ, đồng bào di dân tự do sẽ tác động không nhỏ đến việc duy trì, bảo vệ môi trường. Dân di cư tự do đã hình thành các điểm cư trú phân tán, tuy tiện nên khó tiến hành việc quản lý hành chính. Tranh chấp đất đai và sản phẩm từ rừng đã làm nảy sinh một số xung đột xã hội giữa cộng đồng dân di cư tự do và cộng đồng dân địa phương.

- Vốn và tài sản của đồng bào di dân tự do hết sức hạn chế: mục tiêu của họ khi di chuyển là tìm đất canh tác, tìm kiếm việc làm. Do vậy, họ đã tìm mọi cách để có đất đai như thuê, mua; và do vốn và tài sản ít, họ có xu hướng khai phá đất rừng. Diện tích đất rừng do vậy ngày càng bị thu hẹp.

- Thu nhập của đồng bào di dân tự do còn ở mức thấp, song nguồn thu nhập chính của họ lại từ đất rừng và các sản phẩm từ rừng. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến việc

mất diện tích rừng mà còn ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường sinh thái do rừng bị khai thác, chặt phá bừa bãi. Dĩ nhiên nạn phá rừng không thể gán hoàn toàn cho di dân tự do mà còn có sự góp phần của di dân có tổ chức, do khai thác bừa bãi của các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân mà không có kế hoạch phục hồi lại rừng.

- Việc tranh chấp mua bán đất đai cũng khá phổ biến giữa các cộng đồng di dân tự do. Dân di chuyển tự do mua đất của đồng bào dân tộc địa phương; đồng bào dân tộc địa phương đã bán đất và tiếp tục di chuyển vào sâu hơn, khai phá rừng, đốt nương, có đất và lại tiếp tục bán. Vòng luân hồi này nếu không kịp thời ngăn chặn thì hậu quả sẽ hết sức khó lường.

1.3. Hoạt động di dân

Là toàn bộ hoạt động nhằm thực hiện việc đưa người dân đến nơi định cư mới và ổn định cuộc sống cho họ, hay nói cách khác đó là tổng thể các biện pháp nhằm tạo ra những môi trường để thực hiện việc di dân phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, các vùng xuất - nhập cư và đáp ứng được những yêu cầu cơ bản của người dân di cư.

Ở nước ta, di dân nông nghiệp chiếm vai trò chủ đạo nhằm khai thác tiềm năng đất đai, giải quyết việc làm và phân bố lại lao động dân cư theo lãnh thổ, do đó chính sách di dân chủ yếu hướng vào đối tượng này, còn các đối tượng di dân khác cũng được điều chỉnh bằng chính sách chung và đặc thù của từng thời kỳ, từng địa phương. Hoạt động di dân được thể hiện trên các mặt cơ bản sau:

- Hệ thống các văn bản điều chỉnh hoạt động di dân nói chung và di dân mang tính đặc thù của từng thời điểm, từng địa phương.

- Hình thức tổ chức: hiện nay chủ yếu tập trung vào hình thức di dân có tổ chức, nghĩa là di dân theo kế hoạch của các chương trình, dự án.

- Chính sách đảm bảo thực hiện: bao gồm chính sách liên quan đến sở hữu tư liệu sản xuất và quyền sử dụng đất, chính sách khuyến khích phát triển sản xuất ở nơi đến nhằm nhanh chóng ổn định cuộc sống cho người dân mới đến (thuế, tín dụng,...), chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, chính sách hỗ trợ di chuyển, v.v..

- Các biện pháp chủ yếu để tổ chức thực hiện.

II. ẢNH HƯỞNG CỦA DI DÂN ĐẾN PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Về mặt xã hội

Đời sống kinh tế - xã hội luôn vận động phát triển, hàng ngày, hàng giờ nhà nước phải giải quyết những vấn đề thực tiễn, những bài toán thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau. Di dân thuộc vấn đề thực tiễn nóng bỏng, diễn biến rất phức tạp và nhiều ẩn số trong bài toán về dân số ở nước ta. Để giải đáp bài toán dân số ấy trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, đã có thời điểm, Nhà nước chỉ tập trung vào vấn đề kích thích, quy mô dân số và phân bố dân cư. Thực ra thì việc tác động có ý thức đến quá trình tái tạo dân số (sinh và tử) và quá trình phân bố dân cư (di dân) đều có ý nghĩa quyết định tác động đến các

biến số dân số quan trọng nhất với các đặc trưng của chúng trong cả quá trình biến đổi dân số của một quốc gia. Hơn nữa, chính quá trình tái sinh sản tự nhiên lại tương đối ổn định và dễ dự báo hơn so với quá trình di dân là quá trình biến đổi phức tạp và thường có đột biến, nhất là trong hoàn cảnh đặc biệt như chiến tranh, thiên tai, mất mùa, đói kém... Di dân không phải là mục đích tự thân mà là phương tiện để thực hiện các nhu cầu khác: thay đổi địa vị kinh tế và xã hội. Mà về điều này thì lại gắn chặt với đặc trưng của những biến đổi xã hội, một số đặc trưng có thể biến đổi vĩnh viễn như nơi ở, nơi làm việc, nhưng một số đặc trưng khác chỉ đôi khi mới biến đổi như nghề nghiệp, trình độ chuyên môn, học vấn,... Toàn bộ hệ thống các dịch chuyển cũng như từng dịch chuyển đơn lẻ của cá nhân, hộ gia đình, nhóm cộng đồng đều mang tính xã hội sâu sắc. Chính vì vậy, trong bài toán dân số, quá trình tái tạo tự nhiên dân số và di dân là hai dạng vận động dân số khác nhau đòi hỏi những đáp số thích hợp với mỗi dạng ấy. Cho nên hoạt động di dân có những tác động rất lớn đến toàn bộ cuộc sống của người dân, của cộng đồng dân cư, địa phương trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội. Cụ thể là:

- Làm thay đổi vị thế của người di cư.
- Làm thay đổi thành phần, cơ cấu xã hội, cơ cấu dân tộc của cộng đồng dân cư các vùng xuất cư và nhập cư.
- Trao đổi, hội nhập những phong tục tập quán, lối sống giữa các tầng lớp dân cư, giữa các dân tộc qua đó tạo nên một nền văn hoá phong phú góp phần hình thành một cộng đồng dân tộc.

- Làm thay đổi trạng thái nhân khẩu học ở vùng xuất cư và vùng nhập cư.

Đối với nơi xuất cư: di dân luôn hàm chứa trong lòng nó những cuộc di, di để kiếm sống của cá nhân, gia đình, cộng đồng. Đây là sự thay đổi cơ bản trong cuộc sống người dân về các mặt văn hoá, tinh thần, sinh hoạt trước đây. Về mặt xã hội, di dân giúp cho địa phương thực hiện tốt chiến lược phát triển nói chung trong đó giải quyết cuộc sống của một bộ phận dân cư mà nếu không nhà nước, đoàn thể xã hội phải tham gia hỗ trợ giải quyết thường xuyên kể cả phát sinh các tệ nạn do thiếu công ăn việc làm, đời sống bấp bênh. Ví dụ: ở thành phố Hồ Chí Minh việc di dân ngoài ý nghĩa nêu trên còn hàm chứa tính đặc thù của địa phương, chính quyền kết hợp giải toả các khu nhà ổ chuột, những hộ sống trên kênh rạch... với chương trình chỉnh trang đô thị theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020 đã được Chính phủ phê duyệt.

Đối với nơi nhập cư: ngoài mục tiêu mưu sinh, người nhập cư còn muốn tự khẳng định mình, tức là muốn tìm cái mới để thay đổi cuộc sống, môi trường sống và ý thức phải thực hiện được. Người dân, cộng đồng nhập cư làm ảnh hưởng nhất định đến cộng đồng dân cư, địa phương tại vùng nhập cư, về các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, sinh hoạt, tập quán, thái độ ứng xử,... Và quy luật là cộng đồng dân địa phương cũng phải có sự thay đổi thích ứng. Xung đột trong quá trình hội nhập là điều tất yếu. Mức độ chấp nhận của cộng đồng tại địa phương, của chính quyền địa phương có khác nhau ảnh hưởng rất lớn cho cộng đồng người nhập cư, về hội nhập, thời gian hội nhập. Giai đoạn

dầu diễn biến phức tạp vì có sự thay đổi đột ngột trong cuộc sống (nơi ở, nơi làm việc, điều kiện vật chất - tinh thần, mức độ hưởng phúc lợi công cộng...) so sánh với nơi xuất cư; dần dần đối diện với thực tiễn tại nơi nhập cư.

Quá trình hội nhập sẽ diễn ra như trên, dần tạo thành cộng đồng dân cư không phân biệt nơi xuất cư-nhập cư, có địa phương đủ điều kiện hình thành đơn vị hành chính mới (thôn, xã,...), có nơi góp phần hình thành thị trấn, huyện mới.

Di dân, phân bố lại dân cư và phân bố lại lao động theo lãnh thổ là một hiện tượng kinh tế-xã hội mang tính khách quan. Sự phân bố dân cư luôn luôn biến động không ngừng cùng với sự phát triển kinh tế-xã hội của loài người. Phân bố dân cư, lao động hợp lý sẽ cung cấp đầy đủ nhu cầu nhân lực cho sự phát triển kinh tế-xã hội, nâng cao hiệu quả kinh tế-xã hội của các nước, các vùng lãnh thổ trên cơ sở tận dụng tài nguyên thiên nhiên và các điều kiện xã hội. Nhu cầu về lao động thường xuyên biến động, gắn liền với sự phát triển của xã hội và sự phát triển khoa học kỹ thuật, sự tổ chức hợp lý không gian sản xuất lãnh thổ. Phân bố hợp lý lực lượng sản xuất xã hội sẽ có tác dụng thúc đẩy nhanh tốc độ phát triển của nền kinh tế quốc dân trên phạm vi cả nước và cho từng vùng lãnh thổ. Phân bố sản xuất và phân bố hợp lý nguồn lao động là một bộ phận quan trọng của tổ chức sản xuất nói chung và là vấn đề chủ yếu của tổ chức sản xuất theo lãnh thổ nói riêng. Do đó, di dân, phân bố lại dân cư, nguồn lao động là vấn đề liên quan chặt chẽ với nhau trong tổ chức không gian sản xuất theo lãnh thổ.

Di dân gắn với sự phân bố dân cư, phân công lao động xã hội trên phạm vi toàn thế giới, tức là sự phân công lao động giữa các quốc gia trên nguyên tắc bình đẳng, cùng có lợi. Gắn với phân công lao động giữa các vùng và trong nội bộ vùng của một quốc gia tạo cơ sở cho sự phát triển đất nước như một chỉnh thể. Thúc đẩy sự phân công lao động theo lãnh thổ giữa các bộ phận được chuyên môn hoá của một tỉnh, một địa phương, giữa các trung tâm và lãnh thổ còn lại của tỉnh.

Di dân là thể hiện cụ thể, một bộ phận của phân công lao động xã hội theo lãnh thổ nhằm sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực phát triển của vùng lãnh thổ đó. Di dân, phân bố lại lao động gắn liền với sự phát triển sản xuất của các ngành kinh tế trên một vùng lãnh thổ nhất định. Đây là một quá trình tất yếu khách quan để phát triển sản xuất của một quốc gia, một vùng lãnh thổ nhằm khai thác có hiệu quả cao nhất tài nguyên thiên nhiên, nguồn lao động và các tiềm lực kinh tế - xã hội nhằm khắc phục sự không đồng đều về dân cư, nguồn lao động, tài nguyên thiên nhiên, các nguồn lực phát triển khác giữa các vùng lãnh thổ.

Vì vậy, ở hầu hết các nước trên thế giới đều có sự can thiệp của chính phủ vào quá trình di dân nhằm điều chỉnh sự di dân phù hợp với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Ở nước ta giữa các vùng có sự khác biệt khá lớn về các nguồn lực phát triển, do đó trong quá trình phát triển kinh tế-xã hội sẽ dẫn đến sự chênh lệch về vùng, đó cũng là nguyên nhân chính dẫn đến sự di dân giữa các vùng.

Mặt khác, di dân, phân bố lại dân cư, nguồn lao động

là sự thể hiện mối quan hệ cung - cầu về sức lao động, quá trình di dân nông thôn - đô thị hiện nay phụ thuộc vào thị trường lao động. Quá trình di dân - phân bố lại dân cư, nguồn lao động là sự biểu hiện mối quan hệ cung - cầu về lao động, thường diễn ra từ vùng dư thừa lao động đến các vùng thiếu lao động, từ các vùng kinh tế phát triển lạc hậu đến các vùng kinh tế phát triển mạnh hoặc từ các vùng đông dân đến các vùng chưa phát triển nhưng còn nhiều tài nguyên.

Đặc biệt ở các thành phố lớn như Hà Nội, Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh... tốc độ phát triển kinh tế nhanh chóng, nhu cầu về nguồn lao động tăng nhanh, thị trường lao động thực sự mở ra trong cơ chế mới sẽ tiếp tục thu hút nguồn lao động nhập cư từ những vùng ít có khả năng sử dụng triệt để nguồn lao động. Nhìn chung khả năng di dân nông thôn - đô thị trong những năm tới còn rất lớn, do đó sự gia tăng dân số đô thị rất nhanh.

2.2. Về phát triển kinh tế

Quá trình di dân đem lại hiệu quả rõ rệt về mặt kinh tế. Trong nền kinh tế thị trường, di dân có vai trò rất lớn trong điều tiết vĩ mô đối với sự phát triển kinh tế, đảm bảo nguồn nhân lực cho nhu cầu phát triển kinh tế giữa các vùng.

Nguồn lao động chuyển đến nơi cư trú mới không chỉ góp sức để xây dựng phát triển kinh tế cho vùng nhập cư mà còn góp phần tăng thu nhập cho các vùng xuất cư tạo điều kiện cho các vùng xuất cư tăng diện tích canh tác theo đầu người, tăng thu nhập đầu người, nâng cao mức sống

cho nhân dân, giảm sự cách biệt về mức sống giữa các vùng. Đồng thời di dân còn có ảnh hưởng rất lớn đến tiền công lao động, thu nhập và việc làm, vấn đề đầu tư cũng như sự thay đổi công nghệ của các vùng xuất cư, nhập cư.

Hiệu quả kinh tế được đo bằng: mức gia tăng tổng thu nhập bình quân/1 lao động của các vùng, cũng như sự thay đổi thu nhập và mức sống trung bình của 1 lao động nhập cư; giảm hao phí lao động sống; chênh lệch năng suất lao động giữa vùng nhập cư và vùng xuất cư; hiệu số thời gian thu hồi vốn và lãi.

Về mặt kinh tế, tác động của hoạt động di dân được thể hiện thông qua những khía cạnh sau:

- Là phương thức thực hiện phân công lao động theo lãnh thổ nhằm hợp thức hoá phân bố dân cư và người lao động, tăng năng suất lao động xã hội và hiệu quả của nền sản xuất xã hội.

- Là công cụ điều tiết cung-cầu nguồn lao động trong nền kinh tế thị trường nhằm sử dụng một cách hợp lý và có hiệu quả nguồn lao động ở các vùng. Là phương thức thực hiện mục tiêu kinh tế của người lao động.

- Là biện pháp thực hiện hợp lý hoá phân bố lực lượng sản xuất theo lãnh thổ thông qua việc tạo thêm những năng lực sản xuất mới (trước hết là nguồn nhân lực) ở vùng chậm phát triển nhưng có ưu thế về tài nguyên thiên nhiên và đồng thời giảm thiểu lao động dư thừa còn chưa sử dụng ở vùng lãnh thổ đông dân và có nhiều lao động, thiếu việc làm.

- Là quá trình chuyển giao công nghệ và trao đổi kinh nghiệm giữa các lãnh thổ và các tộc người.

- Giảm gánh nặng dân số lên các vùng đông dân cư trong khi tài nguyên thiên nhiên có nhiều khó khăn như: khí hậu khắc nghiệt, đất xấu, thiên tai nhiều, tài nguyên khoáng sản ít.

- Giảm ô nhiễm môi trường sống, giảm sự cạn kiệt về tài nguyên thiên nhiên; tạo điều kiện phát triển, bảo vệ nguồn tài nguyên lâm - ngư nghiệp ở các nơi xuất cư. Tuy nhiên, vấn đề môi trường nơi đến cũng không phải là vô hại, sự tập trung khá đông dân số gây khó khăn về khả năng đáp ứng các nhu cầu về cơ sở hạ tầng và các vấn đề về y tế, giáo dục cho cộng đồng người nhập cư.

Đối với nơi xuất cư: nơi xuất cư giải quyết được việc làm cho người lao động, cho hộ gia đình với suất đầu tư của nhà nước về sự nghiệp di dân nhất định. Việc ổn định cuộc sống người dân tại vùng định cư là hình ảnh cụ thể trực tiếp động viên nhiều đối tượng, thành phần kinh tế khác nhau tham gia xây dựng kinh tế ở những vùng đất mới, vùng đất có tiềm năng. Qua đó, nhà nước có chính sách, định hướng cho việc giải quyết việc làm, phân bố lao động trên phạm vi cả nước, địa phương có kế hoạch cụ thể trên cơ sở thực tiễn.

Việc di dân đến những vùng kinh tế mới, đã tạo được “chỗ làm việc” cho lao động ở địa phương. Hay nói khác đi, mục đích tự thân là giải quyết công việc, cuộc sống cho cá nhân, hộ gia đình đồng thời tạo ra cho người lao động khác có việc làm thích hợp.

Về thu nhập, bản thân người lao động, gia đình có thu nhập tăng dần có thể ban đầu chưa có gửi cho gia đình, bà con ở nơi xuất cư nhưng trước mắt giảm chu cấp từ nơi

xuất cư. Ví dụ: tại thành phố Hồ Chí Minh, trong số dân xây dựng kinh tế mới có một tỷ lệ người lao động có việc làm không ổn định, lang thang, ở vĩa hè... vì vậy, phải xuất cư giảm đi gánh nặng cho gia đình, đoàn thể xã hội ở nơi xuất cư. Với thời gian dài, cuộc sống ngày càng đi lên, xu hướng chung là người dân sẽ gửi tiền về nơi xuất cư.

Kinh nghiệm của các nước trong quá trình đô thị hoá, chiến lược chung là làm sao duy trì dân số ở mức hợp lý sẽ đảm bảo cho đô thị phát triển một cách khoa học, hài hoà, hiệu quả. Vấn đề dân số và phát triển kinh tế, đô thị hoá có gắn bó hữu cơ; nếu giải quyết tốt phân bố lao động, cơ cấu dân cư thì đây là một yếu tố quan trọng giải quyết được bài toán về phát triển, phát triển bền vững nói chung, về quá trình đô thị hoá nói riêng.

Đối với nơi nhập cư: người dân nhập cư xây dựng vùng kinh tế mới có ảnh hưởng nhất định đến sự phát triển kinh tế của địa phương. Đất đai được khai thác đưa vào sử dụng, sản xuất theo kế hoạch, quy hoạch của địa phương, đồng thời kết hợp với bảo vệ rừng, bảo vệ môi trường sinh thái.

Nhà nước có chính sách đầu tư ở các vùng định cư; nhất là cơ sở hạ tầng, như: đường giao thông, trường học, trạm y tế, phúc lợi công cộng khác đảm bảo cho sinh hoạt nhất định cho người dân. Về vốn đầu tư cho sản xuất, tạo việc làm từ các nguồn khác nhau tạo nên vùng phát triển nông - lâm nghiệp. Ví dụ: các vùng kinh tế mới phát triển có tác động đến sự phát triển khu vực lân cận khác, ảnh hưởng nhất định đến phát triển kinh tế của địa phương. Giá trị sản phẩm của vùng định cư đóng góp vào giá trị

chung của địa phương (làm tăng nhất định GDP của địa phương). Dân nhập cư ở các địa phương nhiều thì ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương đó lớn.

Số lượng lao động mới ở nơi nhập cư đã tham gia vào thị trường lao động nói chung (kể cả thị trường sản phẩm, tiêu dùng,...) và có ảnh hưởng nhất định; do đó quá trình hoạch định chiến lược phát triển kinh tế nói chung trong đó có vấn đề dân số, lao động nhập cư là yếu tố không thể thiếu.

3. Về quốc phòng, an ninh

Di dân tạo ra sự phân công lao động xã hội mới, hình thành các điểm dân cư mới, làm thay đổi cấu trúc dân số, dân tộc. Bởi vậy, di dân có tác động, ảnh hưởng rất lớn đến an ninh, quốc phòng của một đất nước, vùng lãnh thổ hoặc của một địa phương. Chiến lược phân bố lại lao động dân cư trên địa bàn lãnh thổ ngoài mục tiêu phát triển kinh tế còn góp phần đáng kể vào sự nghiệp an ninh, quốc phòng.

Nước ta có đường biên giới dài theo chiều dọc của đất nước do đó nhiệm vụ an ninh, quốc phòng luôn được đặt lên hàng đầu. Kinh nghiệm cho thấy kết hợp quốc phòng với xây dựng vùng dân cư dọc biên giới theo thể trận toàn dân mới giữ được đất đai của Tổ quốc. Sau chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử, nước ta đã hoàn toàn được thống nhất và độc lập nhưng hậu quả của chiến tranh để lại đặt ra nhiều vấn đề cần phải giải quyết.

Các thế lực phản động được sự giúp đỡ từ bên ngoài luôn tìm cách chống phá nước ta. Chúng lợi dụng các vùng hẻo lánh, thưa dân làm địa bàn hoạt động. Phương châm của Đảng và Nhà nước ta, một mặt vừa kết hợp vận động,

thuyết phục với sử dụng các lực lượng vũ trang tấn công; mặt khác tăng cường đưa dân đến để phát triển sản xuất thu hẹp địa bàn hoạt động của chúng, sát cánh với lực lượng vũ trang và nhân dân địa phương bao vây, cô lập và tiến công kẻ thù. Do đó công tác di dân đến Tây Nguyên giai đoạn 1976-1985 được Đảng và Nhà nước chú trọng. Chỉ riêng thời kỳ này ở Tây Nguyên đã tiếp nhận 504.310 người. Thành công của chúng ta trong việc giải quyết vấn đề ở Tây Nguyên đã khẳng định vai trò, sự đóng góp của công tác di dân đi xây dựng các vùng kinh tế trong việc đảm bảo an ninh, quốc phòng.

Nước ta có khoảng trên 1 triệu km² mặt biển, 3.260 km bờ biển và hàng nghìn đảo lớn nhỏ. Đây là một thế mạnh để phát triển kinh tế nhưng để bảo vệ được chủ quyền lãnh thổ ở đây cũng đặt ra nhiều vấn đề phải giải quyết thông qua công tác di dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới. Bên cạnh các lực lượng vũ trang như bộ đội hải quân, biên phòng, v.v., thực hiện nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc thì chủ quyền lãnh thổ phải được khẳng định bằng các đơn vị hành chính. Yêu cầu đặt ra là phải có số dân nhất định trên đó để thành lập, củng cố các đơn vị hành chính và sát cánh cùng lực lượng vũ trang bảo vệ chủ quyền lãnh thổ quốc gia. Việc đó chỉ được thực hiện bằng cách tổ chức di dân từ nơi khác đến. Trong thời gian gần đây chúng ta đã tiếp tục đưa dân ra đảo để thực hiện nhiệm vụ ở các đảo Thổ Chu, Phú Quốc thuộc tỉnh Kiên Giang; Phú Quý tỉnh Bình Thuận; Lý Sơn tỉnh Quảng Ngãi; Cồn Cỏ tỉnh Quảng Trị, v.v.. Đến nay nhờ việc đưa dân và đầu tư của Nhà nước các đảo đều đủ số dân để

thành lập đơn vị hành chính như huyện đảo Bạch Long Vĩ, huyện đảo Cô Tô. Những người dân ra đảo đã đóng góp đáng kể vào việc khai thác các tiềm năng trên đảo và trên biển để phát triển kinh tế, nâng cao mức sống ngoài việc bảo vệ toàn vẹn chủ quyền quốc gia.

Như vậy, công tác di dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới không chỉ đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế mà còn đóng góp một phần không nhỏ cho việc bảo vệ chủ quyền lãnh thổ và an ninh, quốc phòng. Tuy từng giai đoạn lịch sử của cách mạng, tính cấp thiết của công tác này có khác nhau. Hiện nay trong điều kiện đổi mới, chúng ta đã đạt được những thành tựu to lớn. Nhưng với âm mưu và thủ đoạn mới của các thế lực phản động hiện nay, chúng ta luôn nâng cao cảnh giác cách mạng, phải dựa vào dân để bảo vệ tốt chủ quyền, đảm bảo yêu cầu kết hợp phát triển kinh tế với thực hiện tốt nhiệm vụ về an ninh, quốc phòng.

Chương 2

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI DÂN

I. KHÁI NIỆM

1. Quản lý

Hoạt động quản lý bắt nguồn từ sự phân công, hợp tác lao động. Như vậy, quản lý là một hoạt động khách quan nảy sinh khi cần có nỗ lực tập thể để thực hiện mục tiêu chung. Quản lý diễn ra ở mọi tổ chức từ phạm vi nhỏ đến lớn, từ đơn giản đến phức tạp. Trình độ xã hội hoá càng cao, yêu cầu quản lý càng cao và vai trò của nó càng tăng lên. Về nội dung, thuật ngữ “quản lý” có nhiều cách diễn đạt khác nhau. Với ý nghĩa thông thường, phổ biến thì quản lý có thể hiểu là hoạt động nhằm tác động một cách có tổ chức, và định hướng của chủ thể quản lý vào một đối tượng nhất định để điều chỉnh các quá trình xã hội và hành vi của con người nhằm duy trì tính ổn định và phát triển của đối tượng theo những mục tiêu đã định.

Với quan niệm trên, quản lý bao gồm các yếu tố sau:

- Chủ thể quản lý: là tác nhân tạo ra các tác động quản lý. Chủ thể luôn là con người hoặc tổ chức. Chủ thể quản lý tác động lên đối tượng quản lý bằng các công cụ

với những phương pháp thích hợp theo những nguyên tắc nhất định.

- Đối tượng quản lý: tiếp nhận trực tiếp sự tác động của chủ thể quản lý. Tùy theo từng loại đối tượng khác nhau mà người ta chia thành các dạng quản lý khác nhau.

- Khách thể quản lý chịu sự tác động hay chịu sự điều chỉnh của chủ thể quản lý, đó là hành vi của con người, các quá trình xã hội.

- Mục tiêu quản lý là cái đích cần phải đạt tới tại một thời điểm do chủ thể quản lý định trước. Đây là căn cứ để chủ thể quản lý thực hiện các tác động quản lý cũng như lựa chọn các phương pháp quản lý thích hợp.

Quản lý ra đời chính là nhằm đạt hiệu quả nhiều hơn, năng suất cao hơn trong công việc. Thực chất của quản lý con người trong tổ chức nhằm đạt mục tiêu của tổ chức với hiệu quả cao nhất.

Quản lý là một hoạt động rất phức tạp và phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Các yếu tố đó tác động đến nội dung, phương thức và công cụ để tiến hành quản lý. Một số yếu tố cơ bản cần chú ý là: yếu tố con người, yếu tố chính trị, yếu tố tổ chức, yếu tố quyền lực, yếu tố thông tin và yếu tố văn hoá.

2. Quản lý nhà nước

Quản lý nhà nước xuất hiện cùng với sự xuất hiện của nhà nước, là quản lý công việc của nhà nước. Nội hàm của quản lý nhà nước thay đổi phụ thuộc vào chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia qua các giai đoạn lịch sử. Ngày nay, quản lý nhà nước xét về

mặt chức năng bao gồm hoạt động lập pháp của cơ quan lập pháp, hoạt động hành chính (chấp hành và điều hành) của Chính phủ và hoạt động tư pháp của hệ thống tư pháp.

Trong hệ thống xã hội, tồn tại rất nhiều chủ thể tham gia quản lý xã hội như: Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, các đoàn thể nhân dân, các hiệp hội, v.v.. Trong sự quản lý đó thì quản lý nhà nước có những điểm khác biệt.

Trước hết, chủ thể quản lý nhà nước là các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Thứ hai, đối tượng quản lý của nhà nước là toàn thể nhân dân, tức là toàn bộ dân cư sống và làm việc trong phạm vi lãnh thổ quốc gia.

Thứ ba, vì tính đa dạng về lợi ích, hoạt động của các nhóm người trong xã hội, quản lý nhà nước diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao nhằm thoả mãn nhu cầu hợp pháp của nhân dân.

Thứ tư, quản lý nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, lấy pháp luật làm công cụ quản lý chủ yếu nhằm duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội.

Từ những đặc điểm trên, có thể hiểu quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang tính quyền lực nhà nước và sử dụng pháp luật nhà nước để điều chỉnh hành vi hoạt động của con người trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội do các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện, nhằm thoả mãn nhu cầu hợp pháp của con

người, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội. Trong hoạt động quản lý nhà nước, vấn đề kết hợp các yếu tố của hoạt động quản lý là rất phức tạp, đòi hỏi các nhà quản lý phải có năng lực cao với sự hỗ trợ của các phương tiện công nghệ hiện đại.

3. Quản lý hành chính nhà nước

Trong quản lý nhà nước, hoạt động quản lý hành chính là hoạt động đa dạng, trung tâm, chủ yếu; vì hoạt động hành chính là hoạt động tổ chức và điều hành để thực hiện quyền lực nhà nước trong quản lý xã hội. Tuy nhiên, quản lý hành chính nhà nước có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước.

Thứ nhất, quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của nhà nước, tức là hoạt động chấp hành và điều hành.

Thứ hai, chủ thể quản lý hành chính nhà nước là các cơ quan, cán bộ, công chức hành chính nhà nước trong hệ thống Chính phủ từ Trung ương đến cơ sở.

Do đó, quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan trong hệ thống Chính phủ từ Trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước nhằm duy trì và phát triển cao các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, thoả mãn các nhu cầu hợp pháp của con người trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Với quan niệm trên, quản lý hành chính nhà nước có ba nội dung quan trọng:

- Sự hoạt động thực thi quyền hành pháp. Hành pháp là một trong ba quyền của quyền lực nhà nước thống nhất mang tính quyền lực chính trị. Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất (cơ quan chấp hành và điều hành của Quốc hội) thực hiện quyền hành pháp cao nhất đối với toàn dân, toàn xã hội. Nhưng chính phủ thực hiện chức năng của mình phải thông qua hệ thống thể chế hành chính của nền hành chính nhà nước. Vì vậy, chính phủ còn là cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất của nhà nước. Quản lý hành chính nhà nước phục vụ chính trị bằng quyền hành pháp trong hành động (hành chính nhà nước).

- Sự tác động có tổ chức và điều chỉnh. Tổ chức nói ở đây là tổ chức hành chính nhà nước, là sự thiết lập mối quan hệ giữa con người với con người và giữa các tập thể với nhau để thực hiện quản lý hành chính nhà nước. Trong quản lý hành chính nhà nước, chức năng tổ chức rất quan trọng, vì không có tổ chức thì không thể quản lý được. Nhà nước phải tổ chức cả triệu người và mỗi người đều có vị trí tích cực đối với xã hội, đóng góp phần của mình để tạo ra lợi ích cho xã hội. Điều cơ bản là sự quy định về mặt pháp lý thể hiện bằng các quyết định quản lý về nguyên tắc, tiêu chuẩn, biện pháp nhằm tạo sự phù hợp của các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người.

- Sự tác động bằng pháp luật và theo nguyên tắc pháp chế. Quyền lực nhà nước mang tính mệnh lệnh đơn phương và tính tổ chức cao. Pháp luật phải được chấp

hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không cho phép bất cứ ai dựa vào quyền để làm trái pháp luật, phải nghiêm trị mọi sự vi phạm pháp luật.

4. Quản lý nhà nước về hoạt động di dân

Hoạt động di dân là tổng thể các biện pháp nhằm tạo ra những môi trường để hình thành việc di dân có quy mô và theo hướng phù hợp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội cả nước, các vùng xuất - nhập cư và thoả mãn lợi ích người di cư.

Quản lý nhà nước về hoạt động di dân là quá trình hoạch định, tổ chức thực hiện có hiệu lực và hiệu quả các dự án di dân, di dân tự do để đạt được các mục tiêu quản lý của Nhà nước.

II. VAI TRÒ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG HOẠT ĐỘNG DI DÂN

Nhà nước quản lý tất cả các lĩnh vực thuộc đời sống kinh tế - xã hội, trong đó có lĩnh vực hoạt động di dân, di dân tự do. Hoạt động này có tầm quan trọng trong chiến lược phân bố dân cư, lực lượng sản xuất trên phạm vi cả nước, có tác động đến sự phát triển kinh tế trước mắt cũng như lâu dài; do đó không thể thiếu vai trò quản lý của nhà nước:

- Hoạt động di dân, di dân tự do liên quan đến con người (cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư), những mặt tác động đến đời sống toàn diện của con người, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của từng địa

phương cụ thể. Nhà nước có vai trò quản lý nhằm đảm bảo thực hiện chương trình có kết quả, hiệu quả.

- Hoạt động di dân, di dân tự do không chỉ liên quan đến một địa phương mà cần có sự tham gia của nhiều địa phương và phối hợp của các ban, ngành hữu quan; mang tính tổ chức có kế hoạch của Nhà nước.

- Chỉ nhà nước mới có khả năng, có điều kiện, chính sách hỗ trợ và đầu tư lĩnh vực hạ tầng kinh tế - xã hội bảo đảm cho các hoạt động di dân có hiệu quả.

Với các yêu cầu nêu trên, vai trò quản lý nhà nước đối với hoạt động di dân và di dân tự do là điều cần thiết khách quan.

III. NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI DÂN

Nước ta tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong cơ chế thị trường với nhiều thành phần kinh tế có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc điểm này quy định mục tiêu quản lý kinh tế - xã hội nói chung và quản lý nhà nước về phân bố dân cư - lực lượng sản xuất, hoạt động di dân nói riêng.

Quản lý nhà nước về hoạt động di dân nhằm mục tiêu tạo môi trường thuận lợi và động lực để tổ chức, hoạch định, thực hiện chương trình có hiệu quả. Huy động được các nguồn lực xã hội, mọi thành phần kinh tế tham gia. Do vậy, nội dung quản lý nhà nước về hoạt động di dân được thể hiện như sau:

1. Nhà nước xây dựng chiến lược di dân

Đường lối chiến lược phát triển của mỗi quốc gia là

điều kiện quyết định sự thành công hay thất bại của đất nước, trong quá trình phát triển. Đường lối, chiến lược đó được xây dựng dựa trên mục tiêu phát triển của đất nước, khả năng huy động và sử dụng các nguồn lực để thực hiện mục tiêu; đồng thời đường lối đó phải phù hợp với xu hướng phát triển khách quan của thời đại.

Chiến lược phát triển hoạt động di dân giữ một vị trí quan trọng, là sự cụ thể hoá, đồng thời là mục tiêu, động lực của chiến lược phân bố lao động dân cư, lực lượng sản xuất trên địa bàn lãnh thổ, tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương. Nhà nước là người duy nhất có khả năng hoạch định chiến lược di dân và thực hiện kế hoạch hoá hoạt động di dân trên phạm vi quốc gia. Chiến lược di dân được xây dựng trên cơ sở dự báo nhu cầu lao động, xu hướng di dân, yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, quá trình đô thị hoá, hội nhập khu vực, quốc tế, thích ứng với yêu cầu, nhiệm vụ trong mỗi giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội.

Bằng chức năng hoạch định chiến lược và thực hiện kế hoạch, Nhà nước thực hiện vai trò của người tổ chức thực hiện bằng các chương trình, dự án cụ thể. Do đó phải xác định được những chỉ tiêu chính phù hợp với nhiệm vụ tổng quát và cụ thể trong từng thời kỳ, đồng thời các chỉ tiêu chính phải được lượng hoá; và mục tiêu là phải phát huy tối đa nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế tham gia vào các chương trình, dự án.

Căn cứ vào chiến lược chung của cả nước về hoạt động di dân, căn cứ vào nhiệm vụ kinh tế - xã hội, điều kiện thực tiễn, các địa phương có kế hoạch chương trình di dân

phù hợp góp phần tích cực thực hiện có kết quả. Thực hiện cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa; phát triển, tăng trưởng kinh tế của đất nước phụ thuộc rất nhiều yếu tố; yếu tố cơ bản về lao động, phân bố dân cư, lực lượng sản xuất trên địa bàn cả nước, từng khu vực, địa phương đến năm 2010 cũng có vai trò quan trọng nhất định. Các địa phương phải nghiên cứu, đánh giá, phân tích đầy đủ các yếu tố nêu trên bằng nhiều tiêu chí cụ thể; coi trọng công tác dự báo kịp thời và có độ tin cậy nhằm phục vụ cho việc xây dựng chiến lược, kế hoạch, chương trình nói chung và hoạt động di dân có cơ sở khoa học và mang tính thực tiễn cao.

2. Nhà nước xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tạo hành lang pháp lý cho hoạt động di dân

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh toàn bộ hoạt động di dân. Qua từng thời kỳ, Nhà nước thay đổi, bổ sung một số văn bản cho phù hợp với từng thời gian.

- *Trước năm 1980*: Nhà nước ban hành các văn bản về công tác di dân nông nghiệp nhiều nhất. Tổ chức phân công lại lao động trong phạm vi cả nước, trong từng ngành, từng địa phương, từng cơ sở, chuyển một khối lượng lớn lao động nông nghiệp từ những vùng đông dân tới những vùng thưa dân để tạo đất canh tác; chủ động mọi hình thức tổ chức, mọi phương pháp lao động để sử dụng hết các nguồn lao động. Trong đó những vấn đề lớn được đề cập đến trong các chính sách di dân là: xác định

đối tượng di dân, địa bàn di dân (nơi đi và đến), xác định việc đầu tư cho các vùng nhận dân, quy định các chế độ cụ thể đối với người di dân, các tập thể, địa phương nơi dân đi và nơi nhận dân đến, xác định cơ chế để thực hiện các chính sách để ban hành.

+ Quyết định số 82/CP ngày 12-3-1980 của Chính phủ về di dân xây dựng các nông - lâm trường quốc doanh với phương thức tuyển lao động có mang theo hộ gia đình.

+ Quyết định số 95/CP ngày 27-3-1980 của Chính phủ về di dân để thành lập các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, chuyển từ đầu tư phân tán sang đầu tư tập trung vào một số trọng điểm.

Giai đoạn này các chính sách di dân đều đề cập tương đối toàn diện, cụ thể về đối tượng di dân, địa bàn di dân, mức hỗ trợ đầu tư cho các hộ gia đình tham gia di dân. Các chính sách trên đều tạo ra luồng di dân có mục đích, có tổ chức, phục vụ được nhiệm vụ xây dựng kinh tế, củng cố an ninh, quốc phòng của đất nước.

- *Giai đoạn 1981-1990*: tiếp tục thực hiện các chính sách di dân theo Quyết định 82/CP, 95/CP của Chính phủ và một số văn bản mới:

+ Quyết định số 254/CP ngày 16-6-1981 của Chính phủ về việc xen canh, xen cư nhằm khuyến khích các hộ gia đình có tiền vốn, lao động đi khai thác vùng đất hoang phục hoá theo tinh thần Nhà nước và nhân dân cùng làm.

+ Các thông tư liên bộ, thông tư của các Bộ, ngành có liên quan hướng dẫn thi hành các chính sách di dân. Giữa thập kỷ 1980 tình hình đất nước và thế giới có nhiều biến động, tác động mạnh mẽ vào nền kinh tế và xã hội ở nước

ta. Công cuộc di dân có kế hoạch cũng gặp nhiều khó khăn, các chính sách di dân đã tỏ ra không phù hợp. Hình thức di dân cho quốc doanh theo Quyết định 82/CP bị bế tắc vì các nông - lâm trường không có khả năng thu hút lao động do cách quản lý cũ, làm ăn không hiệu quả. Hình thức di dân theo Quyết định 95/CP cũng bị hạn chế vì thiếu vốn đầu tư và đồng tiền bị mất giá.

- *Giai đoạn từ năm 1990 đến nay*: Nhà nước ban hành một số văn bản có ảnh hưởng lớn, tích cực đến hoạt động di dân.

+ Quyết định số 116/HĐBT ngày 9-4-1990 của Hội đồng Bộ trưởng về việc đổi mới công tác quản lý phân bố lao động dân cư và vùng kinh tế mới.

+ Quyết định số 327/CP ngày 15-9-1992 của Chính phủ về việc chế độ trợ cấp cho hộ gia đình để xây dựng vùng kinh tế mới.

+ Quyết định số 773/TTg ngày 21-12-1994 của Thủ tướng Chính phủ về chương trình khai thác, sử dụng đất hoang hoá, bãi bồi ven sông, ven biển và mặt nước ở các vùng đồng bằng.

+ Quyết định số 05/1998/QĐ-TTg ngày 14-01-1998 của Thủ tướng Chính phủ về quản lý và thực hiện các mục tiêu nhiệm vụ của các chương trình quốc gia cũ.

+ Quyết định số 99/1998/QĐ-BNN-ĐCĐC ngày 16-7-1998 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc ban hành “quy trình di dân” (thuộc chương trình định canh, định cư và kinh tế mới hàng năm của Chính phủ).

+ Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg ngày 31-7-1998 của

Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa.

+ Thông tư số 15/LĐTBXH ngày 1-7-1995 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hướng dẫn sửa đổi, bổ sung một số điểm của Thông tư số 07/LĐTBXH của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội về chế độ trợ cấp cho hộ gia đình để xây dựng vùng kinh tế mới.

3. Nhà nước xây dựng hệ thống chính sách về di dân

Chính sách chung mà người dân được hưởng thay đổi theo từng thời kỳ:

- *Chính sách sử dụng đất:* chính sách này nhằm khuyến khích người dân sử dụng đất có hiệu quả, làm người dân gắn bó lâu dài với mảnh đất mà mình được nhận. Nhà nước cấp cho dân di kinh tế mới để sử dụng lâu dài khoảng 1-3 ha tùy theo điều kiện từng vùng. Theo quy định của Luật đất đai, Nhà nước giao cho cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hộ gia đình, cá nhân được sử dụng lâu dài, được hưởng các quyền chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp quyền sử dụng.

- *Chính sách đầu tư:* Nhà nước trực tiếp đầu tư xây dựng những công trình trọng điểm, những cơ sở hạ tầng thiết yếu về sản xuất và phúc lợi nhằm tạo môi trường kinh tế-xã hội cho toàn vùng như giao thông, thủy lợi, điện, trường học, trạm xá, nước sinh hoạt. Nhà nước kết hợp đầu tư bằng vốn ngân sách và vốn vay với lãi suất

thấp. Nguyên tắc đầu tư theo dự án, vốn đầu tư được tập trung, phân định được nguồn vốn đầu tư từ ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương, hoặc vốn vay, hoặc đầu tư của nhân dân.

Nguồn vốn vay cũng có vai trò rất lớn; như vốn quốc gia giải quyết việc làm. Năm 1992 các dự án kinh tế mới vay 100 tỷ đồng và theo báo cáo sơ bộ từ các địa phương thì nhờ vốn vay này đã tạo được việc làm cho 80.165 lao động, đưa 23.300 ha đất vào sản xuất, nuôi trồng được 5.117 ha thủy sản, chăn nuôi được 55.779 gia súc và tiểu gia súc.

- *Chính sách phát triển nhiều thành phần kinh tế:* nếu như trước đây việc tổ chức sản xuất trên các vùng đất mới là hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, hoặc nông trường thì nay hộ gia đình được coi là cơ sở sản xuất. Chính sách kinh tế nhiều thành phần tạo sự chủ động sản xuất cho các đơn vị kinh tế trong từng dự án, huy động được vốn và sức lao động của người di dân. Người di dân không còn ỷ lại vào Nhà nước, tập thể mà tự mình phải chủ động tìm mọi biện pháp, huy động mọi nguồn vốn để đầu tư khai thác tốt nhất đất đai mà họ được quyền sử dụng.

- *Chính sách ưu đãi khác:* một số chính sách gián tiếp cũng tác động đến di dân theo dự án như chính sách mức giảm thuế nông nghiệp, chính sách khuyến nông, khuyến lâm; chính sách lưu thông hàng hoá và các chính sách xã hội như y tế, giáo dục... Chính sách hỗ trợ trực tiếp của Nhà nước đối với người dân đi xây dựng kinh tế mới đang thực hiện là: di dân Bắc - Nam 5,2 triệu đồng/hộ, nội miền 3,4 triệu đồng/hộ, nội tỉnh 2,7 triệu đồng/hộ, dân dân

800.000đồng/hộ. Với các hình thức xen ghép: di dân Bắc - Nam 2.00.000đồng/hộ, nội miền 800.000 đồng/ hộ, nội tỉnh 500.000 đồng/hộ.

Đây là các chính sách hỗ trợ mà người di dân trực tiếp nhận từ cơ quan chức năng của Chính phủ ngoài các chính sách chung khác. Các trợ cấp di dân là nhằm để hỗ trợ cho người dân tiền đi đường (vận chuyển người và hành lý), tiền mua công cụ sản xuất, hỗ trợ làm nhà, nước sinh hoạt, tiền thuốc phòng hộ trên đường và tiền mua lương thực cho hộ gia đình trong sáu tháng đầu để khai hoang sản xuất.

Ngoài tiền trợ cấp di dân, các hộ di dân còn được hưởng các chế độ ưu đãi khác như: được giao từ 1-3 ha đối với dự án nông - lâm nghiệp, từ 2-10 ha đối với các dự án lâm - nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản; trong đó đất thổ cư và đất vườn của mỗi hộ là 500-2.000 m² (theo Chương trình 773); được vay vốn để khai hoang ruộng đồng, xây dựng hồ ao, trồng cây công nghiệp, cây ăn quả, rừng kinh doanh, chăn nuôi trâu bò. Thời gian hoàn trả vốn được tính từ khi có sản phẩm hàng hoá tính theo chu kỳ sản xuất của mỗi loại cây trồng vật nuôi.

Đặc biệt, thời kỳ này, chính sách di dân còn hỗ trợ cho những hộ di dân thuộc các vùng khó khăn, như các vùng trũng ở các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long với mức 600.000 đồng/hộ (để mua xuống đi lại và giải quyết nước sinh hoạt) và hỗ trợ cho các hộ di dân đến các vùng cao (theo quy định của Nhà nước) cũng được trợ cấp thêm 400.000 đồng/hộ để bù thêm cho chi phí vận chuyển do điều kiện khó khăn. Thời kỳ di dân theo dự án, các chính

sách trực tiếp, gián tiếp đã có những tác động tích cực đến kết quả di dân.

4. Nhà nước quản lý quy trình di dân

Quy trình di dân là cơ sở pháp lý để thực hiện việc di dân từ nơi xuất cư đến vùng định cư mới. Nội dung bao gồm các vấn đề liên quan, như: các giai đoạn của quy trình di dân; trách nhiệm của địa phương, cơ quan quản lý, đơn vị tác nghiệp; thực hiện các chính sách, chế độ cho người dân di cư; tổ chức quản lý, thanh kiểm tra. Trên cơ sở này, Nhà nước, các cấp quản lý, cấp có thẩm quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Quy trình di dân được ban hành theo Quyết định 99 ngày 16-7-1998 gồm:

- *Những quy định chung:*

- Việc tổ chức di dân, chuyển dân nội vùng dự án (gọi chung là di dân) phải căn cứ vào mục tiêu, nội dung của dự án đã được duyệt và chỉ tiêu kế hoạch Nhà nước giao hàng năm, theo sự hướng dẫn của Chi cục định canh, định cư phát triển vùng kinh tế mới, chủ dự án định canh, định cư, các Chương trình 327, 773, 135, dự án ổn định dân di cư tự do, dự án ổn định dân biên giới, dự án xây dựng làng quân nhân của Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ; và các dự án khác có tiếp nhận dân đến xây dựng vùng kinh tế mới và định canh, định cư (gọi chung là dự án) có trách nhiệm tiếp nhận và bố trí các hộ dân vào vùng dự án. Hộ gia đình di dân, phải có từ 02 lao động trở lên.

- Địa bàn tiếp nhận dân cư phải được chuẩn bị đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu, phục vụ sản xuất và phúc lợi cho

dân; đảm bảo có đủ đất sản xuất, đất ở, các điều kiện sản xuất và sinh hoạt khác cho các hộ gia đình, tạo điều kiện cho nơi tái định cư phát triển cả về đời sống cũng như môi trường sinh thái.

- Các hộ có nhu cầu di dân làm đơn tự nguyện, Chi cục định canh, định cư mới tuyển chọn đúng đối tượng, đủ hồ sơ, thời gian giao nhận phù hợp với mùa vụ và theo hợp đồng (hoặc thỏa thuận bằng văn bản) đã ký kết giữa nơi đi và nơi đến do Chi cục định canh, định cư làm đầu mối.

- Giải quyết chính sách, chế độ di dân đi kinh tế mới phải theo đúng quy định của Nhà nước và phải được cấp trực tiếp đến từng chủ hộ.

- Các điểm bố trí dân cư phải theo đúng quy hoạch kèm theo hồ sơ đất ở, đất sản xuất phải được cấp có thẩm quyền quyết định theo mục đích sử dụng cho các hộ gia đình trong vùng dự án.

- “Quy trình di dân” là cơ sở áp dụng cho các loại hình di dân theo các dự án đã nêu ở trên nhằm thực hiện chương trình phát triển kinh tế - xã hội theo kế hoạch của Nhà nước và hệ thống biểu mẫu của quy trình này là căn cứ chủ yếu để thanh toán, quyết toán tài chính theo chế độ hiện hành.

- Hồ sơ, thủ tục di dân phải đảm bảo tính pháp lý chặt chẽ, phòng ngừa tham ô lãng phí và khi cần dễ kiểm tra, kiểm soát. Những trường hợp cố tình vi phạm phải xử lý nghiêm theo pháp luật.

- Các cơ quan có trách nhiệm phối kết hợp để tổ chức tốt việc đưa dân, đón dân đến vùng dự án an toàn, đúng quy trình.

• *Những quy định cụ thể:*

Quá trình di dân phải thực hiện đồng bộ 3 giai đoạn:

- *Giai đoạn chuẩn bị di dân:* trong giai đoạn chuẩn bị di dân phải làm tốt công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến đầy đủ kế hoạch di dân, chế độ, chính sách của Nhà nước đối với nơi di dân và nơi nhận dân để mọi người thông suốt chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về phân bố lại lao động dân cư di dân phát triển vùng kinh tế mới và định canh, định cư trên địa bàn cả nước.

Địa phương nơi có kế hoạch di dân phải làm tốt công tác chuẩn bị ban đầu cho người dân đi xây dựng kinh tế mới theo các bước:

+ Liên hệ xác định địa bàn đón dân, khảo sát và tổ chức thẩm tra địa bàn đón dân; tổ chức ký kết hợp đồng di dân giữa nơi đi và nơi đến. Trên cơ sở di dân của Nhà nước và hợp đồng đã ký.

+ Cung cấp đầy đủ thông tin cần thiết về địa bàn đón dân cho các hộ có nguyện vọng di dân, hướng dẫn chủ hộ viết đơn và tuyển chọn đúng đối tượng các hộ có đủ tiêu chuẩn đi xây dựng vùng kinh tế mới.

+ Khi có quyết định di dân, địa phương hướng dẫn những hộ được di dân tạo vốn tự có; thanh toán dứt điểm công nợ, tồn tại ở quê cũ và hướng dẫn các hộ chuẩn bị vốn, giống cây con, công cụ sản xuất, đồ dùng sinh hoạt cần thiết ban đầu thích hợp với điều kiện canh tác và cuộc sống trên vùng đất mới.

+ Chuẩn bị kinh phí chuyển dân, đồng thời huy động các nguồn vốn của địa phương để hỗ trợ bổ sung cho những hộ di dân đi xây dựng kinh tế mới. Nơi đưa dân đi,

công khai tài chính và thanh toán dứt điểm chế độ đầu đi cho các hộ dân trước khi bàn giao cho nơi tiếp nhận.

Với địa phương nơi có kế hoạch nhận dân phải:

(i) Chủ động xây dựng địa bàn tiếp nhận dân theo quy hoạch và lập hồ sơ bố trí các hộ dân theo mục tiêu và nội dung đã phê duyệt trong dự án.

(ii) Trên cơ sở kế hoạch của Nhà nước giao, Chi cục định canh, định cư tham mưu cho Ủy ban nhân dân tỉnh giao kế hoạch tiếp nhận dân ngoài vùng và các dự án cụ thể.

(iii) Sau khi cùng địa phương nơi đưa dân đến thăm tra địa bàn dự án đón dân, Chi cục định canh, định cư hướng dẫn những biện pháp cần thiết để địa phương sở tại chủ động tiếp nhận dân cư theo tiến độ đã ghi trong hợp đồng di dân.

- *Giai đoạn di chuyển:* Chi cục định canh, định cư có trách nhiệm phối hợp với chính quyền địa phương có dân đi xác lập hành trình vận chuyển người và hành lý của nhân dân đi xây dựng kinh tế mới từ nơi ở cũ đến nơi ở mới. Quá trình di chuyển trên đường đi dù bằng phương tiện vận chuyển nào thì Chi cục định canh, định cư phải tổ chức tốt để đảm bảo tuyệt đối an toàn về người, tài sản và thanh toán chi phí theo đúng giá cước vận chuyển quy định.

- *Giai đoạn tiếp nhận:* đại diện các cơ quan Chi cục định canh, định cư, Ủy ban nhân dân huyện nơi đi và nơi đến, chủ dự án đối chiếu danh sách trích ngang các hộ dân ký biên bản giao trên cơ sở hộ-lao động-nhân khẩu thực đến vùng dự án và ra quyết định tiếp nhận.

Ủy ban nhân dân huyện và chủ dự án nơi tiếp nhận (dân đến) có trách nhiệm:

- Bố trí các hộ dân đến các khu vực theo sơ đồ đã được thẩm tra nghiệm thu; bố trí nơi ở, giao đất vườn, đất sản xuất, đồi, rừng,... theo quy hoạch của dự án.

- Tiến hành nhập hộ khẩu thường trú cho số người thực đến.

- Giải quyết chế độ đầu đến cho các hộ thực đến vùng dự án theo chế độ hiện hành.

- Hướng dẫn khai hoang, xây dựng đồng ruộng, tổ chức khuyến nông, khuyến lâm và quy ước bảo vệ môi trường sinh thái và các điều kiện khác.

- Hệ thống biểu mẫu (hồ sơ) trong quy trình di dân bao gồm: di dân ngoài huyện, ngoài tỉnh, di dân dân trong nội vùng dự án (nội xã hoặc liên xã). Thẻ di dân.

Hệ thống mẫu biểu trong “quy trình di dân” được sử dụng cho từng đối tượng như sau: di dân đi ngoài huyện, ngoài tỉnh; di dân đi trong huyện nhưng khác xã, di dân dân trong nội vùng dự án. Thẻ di dân dùng để cấp cho các chủ hộ di dân đã hoàn thành các thủ tục quy định đi ngoài tỉnh, ngoài huyện (in bằng giấy cứng theo mẫu thống nhất).

- Trách nhiệm thực hiện chế độ báo cáo, thanh tra, kiểm tra bao gồm:

- + Chi cục định canh, định cư tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về di dân và tổ chức thực hiện các dự án tái định cư trên địa bàn lãnh thổ, đồng thời là đầu mối giải quyết chế độ, chính

sách di dân xây dựng vùng kinh tế mới và giải quyết đơn thư, khiếu nại có liên quan trong phạm vi mình phụ trách.

+ Việc cấp đất ở và giao quyền sử dụng đất sản xuất nông-lâm-ngư nghiệp và giải quyết tranh chấp (nếu có) do chính quyền địa phương nơi tiếp nhận dân kinh tế mới giải quyết theo quy định hiện hành.

+ Chi cục định canh, định cư mới thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo thường xuyên và thanh quyết toán tài chính theo quy định hiện hành. Báo cáo quyết toán hàng năm phải đính kèm đầy đủ các biểu mẫu của quy trình di dân; đồng thời có trách nhiệm báo cáo và giải trình khi có quyết định thanh tra, hoặc kiểm tra có liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ quản lý của Chi cục định canh, định cư.

- Tổ chức thực hiện: Chi cục định canh, định cư là cơ quan trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thực hiện chức năng quản lý nhà nước về phân bố lao động, dân cư, định canh, định cư và phát triển vùng kinh tế mới trong phạm vi cả nước.

5. Nhà nước quản lý hiệu quả kinh tế - xã hội

Đây là nội dung mang tính toàn diện, hiệu quả về kinh tế, kể cả hiệu quả về xã hội. Nội dung này nói lên mức độ thành công của quản lý nhà nước về di dân, của hoạt động di dân:

- So sánh biến đầu ra với biến đầu vào, đó là kết quả, hiệu quả của việc thực hiện dự án về các mặt kinh tế, xã hội có tương xứng với sự đầu tư của nhà nước, địa phương, nhân dân.

- Biến đầu ra bao gồm kết quả di dân, về sản xuất, môi trường, thực hiện hạ tầng kinh tế-xã hội, ổn định dân cư, sự hưởng thụ vật chất - tinh thần của người dân, sự hội nhập với cộng đồng dân cư địa phương...

- Biến đầu vào gồm vốn đầu tư (Nhà nước, nhân dân, nguồn khác), bộ máy quản lý thực hiện dự án, hạ tầng kỹ thuật của dự án, và một số yếu tố đầu vào khác.

Quản lý nhà nước về nội dung này để đảm bảo tính hiệu quả của bất cứ chương trình, dự án nào; và đây cũng là nguyên tắc hành chính nhà nước nhất là trong cơ chế thị trường hiện nay. Chương trình mang tính kinh tế, xã hội đều có những chỉ tiêu để xác định tính hiệu quả của mỗi mặt.

IV. PHƯƠNG THỨC QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG DI DÂN

1. Nhà nước quản lý bằng công cụ pháp luật và các chính sách vĩ mô hoạt động di dân

Về nguyên tắc, Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Hoạt động di dân phát triển vùng kinh tế mới cũng trong khuôn khổ pháp luật, được điều chỉnh bằng các văn bản quy phạm pháp luật. Các văn bản này được các cơ quan có thẩm quyền ban hành, cao nhất là văn bản của Quốc hội (luật, pháp lệnh),... sau đó là các Bộ, ngành, địa phương hướng dẫn thực hiện. Quá trình chuyển sang thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật là kết quả quan trọng của xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Trên thực tế, hoạt động di dân có tổ chức, di dân tự do;

mục đích, tính chất vận động có những điểm giống, khác nhau đó là:

- Di dân có tổ chức: việc di dân được thực hiện theo một chương trình, dự án, kế hoạch của một chủ thể quản lý nhất định (của Nhà nước, địa phương, ngành, tổ chức kinh tế); mục đích di dân vì lý do kinh tế là chủ yếu.

- Di dân tự do: sự di dân do một người, một gia đình, hay một nhóm người tự thực hiện, không theo một phương án, không có tổ chức quản lý, điều hành; mục đích di dân vì lý do kinh tế là chủ yếu. Hình thức này mang tính tự phát, không nằm trong kế hoạch chung, cũng như khó dự báo được xu thế, mức độ di dân, địa bàn.

Cả hai loại hình trên đều đòi hỏi phải có sự giám sát và tuân thủ pháp luật nhà nước, về nguyên tắc Nhà nước quản lý các mặt đời sống xã hội. Tuy gọi là di dân tự do, nhưng người di cư cũng phải tuân thủ những quy định, chính sách của Nhà nước tại nơi xuất - nhập cư. Về vấn đề di dân tự do, Nhà nước đã có một số văn bản điều chỉnh hiện tượng này. Di dân có tổ chức tự thân nó đã trong khuôn khổ của pháp luật. Nhà nước quản lý bằng công cụ pháp luật còn thể hiện ở việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật các lĩnh vực nói chung, và lĩnh vực liên quan; sử dụng pháp luật... Ngoài công cụ pháp luật, Nhà nước còn sử dụng các chính sách như:

- Chính sách cho đối tượng di dân: những chế độ, chính sách hỗ trợ cho người di dân, hộ gia đình và được bổ sung, điều chỉnh theo từng giai đoạn phù hợp với điều kiện thực tiễn hoạt động.

- Chính sách cho cán bộ đi phía trước: thể hiện sự

quan tâm đối với cán bộ công tác tại các vùng khó khăn, công việc đòi hỏi phải xa gia đình, môi trường mới có nhiều thử thách.

- Chính sách về đầu tư: Nhà nước phải tập trung xây dựng cơ sở hạ tầng, những công trình phục vụ dân sinh, và chỉ Nhà nước mới đủ điều kiện để thực hiện.

- Chính sách về đất đai: di dân gắn liền với sử dụng đất, cấp đất cho sản xuất, đất thổ cư, đất sử dụng cho công trình phúc lợi.

- Chính sách hỗ trợ vốn: Nhà nước hỗ trợ, hướng dẫn cho người dân tiếp cận các nguồn vốn phục vụ cho sản xuất đầu tư; tạo công ăn việc làm, tăng thu nhập, nâng cao đời sống.

Bằng công cụ chính sách, Nhà nước quản lý cho hoạt động di dân. Thông qua thực hiện các chính sách, những chế độ quy định, các đơn vị đã thể hiện sự tuân thủ, chấp hành công tác quản lý của Nhà nước. Kiểm tra, giám sát của các cấp quản lý, cơ quan có thẩm quyền theo lĩnh vực đảm trách việc thực hiện chính sách đưa hoạt động các đơn vị được lành mạnh hơn.

2. Nhà nước quản lý hoạt động di dân bằng công cụ tài chính

Đầu tư phát triển cho chương trình di dân thể hiện vai trò của Nhà nước trong phân bổ lao động dân cư, lực lượng sản xuất trên địa bàn lãnh thổ đồng thời là công cụ thực hiện quản lý nhà nước đối với chương trình di dân. Nhà nước đầu tư rất lớn cho các vùng dự án đưa dân tại các tỉnh; tập trung cho hạ tầng cơ sở như điện, đường, trường,

trạm; cấp kinh phí sự nghiệp di dân, tư vấn hướng dẫn, hỗ trợ các đơn vị vốn sản xuất. Vốn này tăng dần hàng năm, và chỉ có Nhà nước mới có đủ lực để đầu tư, hỗ trợ.

Thông qua các dự án thực hiện, các công trình hoàn thành,... các đơn vị phải thực hiện các thủ tục quy định về báo cáo, thanh quyết toán, về trình tự đầu tư xây dựng cơ bản, về thẩm định... Nhà nước, bằng công cụ tài chính, kiểm tra, giám sát các công việc, dự án, và cả hoạt động di dân. Các cấp có thẩm quyền có trách nhiệm trong từng lĩnh vực thực hiện chức năng bằng các công cụ Nhà nước cho phép.

Bằng các công cụ tài chính khác như thuế, lãi suất, tín dụng,... Nhà nước có thể thu hút mọi nguồn lực xã hội tham gia vào các dự án. Nhà nước chỉ tập trung đầu tư vốn vào các dự án, địa bàn..., và chỉ có Nhà nước mới đảm trách được, hoặc có thể kêu gọi đầu tư, và có chính sách về tài chính phù hợp để có sự chia sẻ và đầu tư từ tư nhân, tập thể, các tổ chức kinh tế - xã hội ở trong và ngoài nước.

3. Nhà nước quản lý hoạt động di dân thông qua hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước

Thông qua tổ chức bộ máy, Nhà nước quản lý hoạt động di dân. Hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước với đặc trưng là quyền lực công, biểu hiện ở chính những tác động có ý thức vào quá trình phát triển của xã hội, vào nhận thức của con người, buộc mọi người phải suy nghĩ và hành động theo một hướng và mục tiêu nhất định. Việc quản lý của Nhà nước về hoạt động di dân như trên được thể hiện

thông qua các cơ quan có thẩm quyền theo thứ bậc quản lý hành chính, từ Chính phủ đến các Bộ... đến chính quyền và các cơ quan chính quyền các cấp. Hệ thống tổ chức của bộ máy nhà nước thực hiện quản lý vĩ mô việc phân bố lao động dân cư, lực lượng sản xuất trên phạm vi cả nước... hình thành các chính sách và hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc thực hiện chính sách. Nhà nước có vai trò tạo hành lang pháp lý và tổ chức thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động di dân thông qua hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước.

Về hệ thống quản lý ngành, Cục định canh, định cư vùng kinh tế mới thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Chi cục định canh, định cư-vùng kinh tế mới thuộc tỉnh, thành phố thuộc Trung ương; ở địa phương thực hiện chức năng di dân-phát triển vùng kinh tế mới. Chính quyền tỉnh, thành phố thuộc Trung ương chỉ đạo Chi cục, các sở nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện di dân theo địa bàn của địa phương. Các cơ quan có thẩm quyền với chức năng, nhiệm vụ có trách nhiệm, quyền quản lý theo lĩnh vực hoạt động di dân.

Chi cục định canh, định cư là cơ quan trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thực hiện chức năng quản lý nhà nước về phân bố lao động, dân cư, định canh, định cư và phát triển vùng kinh tế mới trong phạm vi cả nước. Chi cục định canh, định cư có những nhiệm vụ sau:

- Xây dựng các văn bản pháp quy, chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, định mức kinh tế kỹ thuật thuộc lĩnh vực phân bố lao động, dân cư, định canh,

định cư và phát triển vùng kinh tế mới để trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền và tổ chức chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các vấn đề trên.

- Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch 5 năm và hàng năm, các chương trình, dự án, về lĩnh vực phân bố lao động, dân cư, định canh, định cư và phát triển vùng kinh tế mới và tổ chức chỉ đạo thực hiện sau khi cấp thẩm quyền phê duyệt. Tham gia phối hợp với các cơ quan, tổ chức trong việc xây dựng và thực hiện những chương trình, dự án liên quan đến công tác phân bố lao động, dân cư, định canh, định cư và phát triển vùng kinh tế mới.

- Tổ chức chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, và tuyên truyền vận động việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật về công tác phân bố lao động, dân cư, định canh, định cư và phát triển vùng kinh tế mới.

- Phối hợp với các ngành, địa phương hướng dẫn công tác khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư trên các vùng kinh tế mới và định canh, định cư. Nghiên cứu, tổng kết các mô hình phát triển kinh tế mới, mô hình xoá đói, giảm nghèo trong các vùng định canh, định cư, kinh tế mới và tổ chức phổ biến các mô hình tiên tiến.

- Quản lý và tham gia quản lý các nguồn vốn ngân sách và các nguồn vốn khác dành cho việc phân bố lao động, dân cư, định canh, định cư và phát triển vùng kinh tế mới theo quy định của Chính phủ.

- Tổ chức việc đào tạo bồi dưỡng kỹ thuật nghiệp vụ cho cán bộ viên chức trong ngành. Quản lý tổ chức, biên chế, tài sản được giao đúng theo quy định của Nhà nước.

4. Nhà nước quản lý hoạt động di dân bằng công cụ kiểm tra, đánh giá

Nhà nước thông qua công cụ kiểm tra thực hiện quản lý nhà nước hoạt động di dân. Kiểm tra có vai trò quan trọng, nhằm hướng hoạt động di đúng quỹ đạo; tạo điều kiện cho các đơn vị nắm vững chính sách, chế độ, tránh những sai sót khiếm khuyết. Với việc kiểm tra theo định kỳ cũng như đột xuất giúp cho các đơn vị lúc nào cũng ở trong “trạng thái làm đúng”, hạn chế những vi phạm mức độ tăng dần; ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật.

Các cấp quản lý, cơ quan có thẩm quyền thực hiện quản lý nhà nước về lĩnh vực của mình bằng công cụ kiểm tra, sử dụng công cụ này đạt hiệu quả. Phải tránh tình trạng thực hiện kiểm tra mang tính chiếu lệ, hoặc không có chính kiến rõ ràng trước những sai sót, khiếm khuyết và nhất là phải cương quyết với các vi phạm pháp luật; công cụ này nếu sử dụng không đúng bản chất của nó, thì có tác dụng sai lệch.

Hoạt động di dân bao hàm tổng hợp các tiến trình với nhiều giai đoạn, được nhiều đơn vị thực hiện và chịu trách nhiệm khác nhau; vì vậy việc quản lý đòi hỏi phải chặt chẽ, thường xuyên, sâu sát, mới phát huy được công cụ kiểm tra.

Nhà nước quản lý hoạt động di dân thông qua báo cáo, hội nghị sơ kết, tổng kết. Các hình thức này cũng giúp cho việc đánh giá được hoạt động trong một thời gian nhất định, nhận diện được mặt mạnh, thiếu sót chung cũng như tại các đơn vị. Qua tổng kết, cho thấy kết quả việc

thực hiện chương trình, dự án; từ chủ trương đưa vào thực tiễn cuộc sống, thực tiễn kiểm tra lý luận, lý luận được củng cố, điều chỉnh cho phù hợp và có cơ sở chỉ đạo tiếp chương trình, phải bổ sung, điều chỉnh hoặc phải dừng chương trình.

Quá trình hội nhập, giao lưu kinh tế, chính trị, văn hoá với các nước trên thế giới tác động không nhỏ đến sự vận động bên trong của cơ cấu kinh tế và chiến lược phân bố lao động dân cư, đòi hỏi nâng cao vai trò, tầm quan trọng của công tác kiểm tra, đánh giá của Nhà nước. Hơn nữa, bằng công cụ kiểm tra, Nhà nước định hướng, hoàn thiện các chính sách, hành lang pháp luật cho hoạt động di dân đáp ứng yêu cầu và thực hiện thành công mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội.

Chương 3

KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THỦ ĐÔ HÀ NỘI

I. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HÀ NỘI

Hà Nội được xem là một trong những đô thị cổ ở Việt Nam với một nghìn năm văn hiến. Năm 1010 Lý Công Uẩn dời đô từ Hoa Lư ra Đại La, đặt tên là Thăng Long. Hà Nội được hình thành từ đó. Về mặt địa lý, đất Thăng Long nằm giữa vùng đồng bằng đông dân, trù phú, lại ở vào vị trí đầu mối của những đường giao thông trọng yếu, mà lúc bấy giờ chủ yếu là đường sông.

Về mặt kinh tế - xã hội, đến đầu thế kỷ XI, đất Thăng Long đã trở thành một vùng cư dân đông đúc, kinh tế khá phát triển, vùng đó đã có thành lũy đề điều, được xem như những cơ sở ban đầu tạo nên nét cấu trúc cơ bản của đô thành Thăng Long. Qua các triều đại Hồ, Lê, Mạc, Trịnh... Hà Nội được đặt nhiều tên khác nhau như Đông Đô, Đông Kinh, Thăng Long với quy mô ngày càng phát triển. Năm 1831, vua Minh Mạng đổi tên Thăng Long thành tỉnh Hà Nội, tên đô thị Hà Nội được chính thức xác nhận từ đó. Sau này tuy Minh Mạng dời kinh đô vào Huế, song Hà Nội

vẫn là một trong những đô thị sầm uất nhất. Từ những cơ sở ban đầu là kinh đô và khu dân cư bên cạnh, để từ đó phát triển lên, mỗi thế kỷ, mỗi triều đại đều có sự vun đắp, bổ sung nhiều ít khác nhau để hình thành nên Hà Nội ngày nay của chúng ta.

Vào những năm cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX, hình thái kinh tế tư bản chủ nghĩa do người Pháp đưa vào Việt Nam đã tạo nên các yếu tố đô thị mới và làm thay đổi đáng kể cấu trúc của Thăng Long-Hà Nội truyền thống. Sản xuất công nghiệp và hoạt động công nghiệp bước đầu phát triển là những yếu tố cơ bản thúc đẩy sự phát triển đô thị Hà Nội.

Sau khi chiếm được Hà Nội, thực dân Pháp ra sức mở mang, phát triển cơ sở hạ tầng, như: mở mang hệ thống đường giao thông vận tải nối liền Hà Nội với các địa phương khác qua tuyến đường sắt, cầu bắc qua sông Hồng, đường xe điện... xây dựng các nhà máy điện, nhà máy nước. Tuy nhiên với bản chất của kẻ xâm lược, thực dân Pháp không chủ trương phát triển công nghiệp ở Việt Nam, do đó thời kỳ này Hà Nội không trở thành thành phố công nghiệp mà chỉ là một trung tâm hành chính, chính trị, dịch vụ, phục vụ cho chính quyền thực dân Pháp và tư bản bản xứ.

Trước năm 1945, thành phố Hà Nội đã có những bước phát triển đáng kể về quy mô dân số và đất đai (năm 1942, diện tích cả nội và ngoại thành Hà Nội là 130 km² với số dân 30 vạn người). Nhưng ở giai đoạn này cơ cấu kinh tế, chức năng không cân đối, tổ chức không gian thể hiện sự phân biệt, bất bình đẳng của chính sách thực dân,

thuộc địa. Ví dụ như trong thời gian này, chức năng sản xuất công nghiệp của Hà Nội đã bắt đầu có nhưng chưa có sự quan tâm thích đáng.

Thắng lợi của cuộc tổng khởi nghĩa tháng 8-1945 cùng với việc lật đổ ách thống trị Pháp-Nhật, giành độc lập cho nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, đưa đất nước ta vào một kỷ nguyên mới. Hà Nội đã chính thức trở thành thủ đô của nước Việt Nam, lúc bấy giờ gồm năm khu phố nội thành. Ngày 19-12-1946, toàn quốc kháng chiến bùng nổ bắt đầu từ Hà Nội và cùng với cả nước, nhân dân Hà Nội đã trải qua 9 năm kháng chiến trường kỳ để đến ngày giải phóng Thủ đô 10-10-1954 và thực sự bắt tay xây dựng chủ nghĩa xã hội trong hoàn cảnh đất nước bị chia cắt thành hai miền. Từ đó Hà Nội trở thành một công trường lớn, xây dựng công nghiệp, xây dựng nhà ở và phát triển cơ sở hạ tầng cùng hàng loạt công trình dịch vụ khác.

Ngày 10-10-1954 Hà Nội giải phóng đã mở ra cho Thủ đô một trang sử mới. Năm 1954 diện tích Hà Nội là 1.200 ha đến năm 1959 được mở rộng tới 2.000 ha. Về mặt hành chính, Hà Nội lúc này gồm 4 khu: Ba Đình, Đồng Xuân, Hoàn Kiếm và Hàng Cỏ. Phần ngoại thành Hà Nội gồm 4 quận 5, 6, 7, 8 ở phía Tây - Bắc Hà Nội.

Giai đoạn 1955-1965 mở đầu cho thời kỳ xây dựng Thủ đô, đã được đánh dấu bằng sự phát triển nhiều khu xây dựng mới về nhà ở, các xí nghiệp công nghiệp như: khu công nghiệp Thượng Đình, Vĩnh Tuy, Thanh Trì, Minh Khai, khu công nghiệp Chèm, Nhà máy xe lửa Gia Lâm... cùng nhiều công trình dịch vụ công cộng khác làm cho bộ mặt Hà Nội thay đổi nhanh chóng. Đó là sự phát triển

mạnh mẽ các khu nhà ở lắp ghép với xu hướng xây dựng cho mỗi gia đình một căn hộ khép kín: khu tập thể Nguyễn Công Trứ, Kim Liên, Trung Tự, Vĩnh Hồ, Thành Công, Giảng Võ...

Trong những năm từ 1965-1975 tuy công cuộc xây dựng được đẩy mạnh nhưng đã gặp nhiều trở ngại do việc mở rộng chiến tranh xâm lược của đế quốc Mỹ, người dân Hà Nội vừa phải chiến đấu, vừa phải xây dựng để bảo vệ miền Bắc và chi viện cho miền Nam. Tất cả những nỗ lực ấy đã góp phần làm nên chiến thắng vang dội năm 1975, cả nước thống nhất và đi vào thời kỳ xây dựng mới. Hà Nội là Thủ đô của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Từ năm 1954 đến năm 1985, quá trình đô thị hoá của Thủ đô Hà Nội đã có những bước phát triển đáng kể. Cùng với việc là một trung tâm hành chính, kinh tế, đô thị Hà Nội ngày càng phát triển mạnh mẽ và cân đối, cả công nghiệp, nông nghiệp, giao thông vận tải và các cơ sở hạ tầng kỹ thuật khác.

Từ năm 1986 đến nay, sự phát triển của Thủ đô Hà Nội diễn ra trong bối cảnh kinh tế-xã hội có nhiều biến động ở trong nước, trong khu vực và trên thế giới. Sự chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã có những tác động mạnh đến đời sống kinh tế-xã hội, thúc đẩy sự khai thác những tiềm năng trước đây chưa được đưa vào sử dụng. Sự xuất hiện của nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần tạo ra một bộ mặt mới, sinh động của đời sống xã hội nói chung và của đô thị nói riêng.

II. KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THỦ ĐÔ HÀ NỘI

1. Hà Nội trước năm 1954

Sau chiến thắng lịch sử Điện Biên Phủ, ngày 20-7-1954, Hiệp định Giơnevơ được ký kết; hoà bình được lập lại trên cơ sở Pháp và các nước tham dự Hội nghị Giơnevơ cam kết tôn trọng độc lập, chủ quyền thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ Việt Nam. Thực dân Pháp rút quân khỏi miền Bắc Việt Nam. Nhưng từ đây nhân dân Hà Nội lại phải tiếp tục một cuộc đấu tranh mới không kém phần gian khổ và quyết liệt.

Theo nhận định của Ban Chấp hành Đảng bộ thành phố Hà Nội, nền kinh tế Hà Nội trước năm 1954 là một nền kinh tế thuộc điển hình, xây dựng trên cơ sở đế quốc xâm lược và bóc lột. Đế quốc đã dùng Hà Nội làm nơi tiêu thụ hàng hoá, mua nguyên vật liệu và công nhân rẻ mạt. Ngoài ra, Hà Nội còn là một thành phố thương mại, một thành phố tiêu thụ và hưởng lạc, chủ yếu để phục vụ quân đội viễn chinh và bọn quan liêu thống trị. Riêng ở nội thành số người buôn bán và làm các dịch vụ ăn uống, phục vụ lên tới trên 40.000 người, chiếm 1/10 tổng số dân thành phố; trong đó các ngành sản xuất công nghiệp thì rất yếu và không đáng kể, chỉ thu hút khoảng 5.000 người. Các xí nghiệp của thực dân Pháp để lại sau khi rút đi hoặc ngừng sản xuất hoặc chỉ còn hoạt động thoi thóp; các ngành nghề thủ công suy sụp nhiều với 1.500 cơ sở và 5.000 người sản xuất; gần 80.000 người (tức 1/5 dân số nội thành) thất nghiệp hoàn toàn hoặc một phần; một vài xí nghiệp phục

vụ lợi ích công cộng như xí nghiệp điện, nước, nhà máy xe lửa, xe điện... đều bị địch phá hoại ít nhiều. Mặc dù công nhân và nhân dân đã đấu tranh bảo vệ tài sản nhưng thực dân Pháp cũng bảo vệ được một phần kế hoạch di chuyển một số máy móc, nguyên liệu, tài liệu trước lúc rút quân; đồng thời chúng còn cưỡng bức dụ dỗ một số kỹ thuật viên, thợ lành nghề và chuyên viên kỹ thuật các ngành theo chúng vào Nam. Nền công nghiệp do các nhà tư sản kinh doanh cũng không đáng kể, phần lớn các xí nghiệp đều bị chèn ép dữ dội và đang ở trong tình trạng đình đốn. Khi rút quân, thực dân Pháp để lại 1.097 ha ruộng hoang, 77.000 người thất nghiệp (chiếm 1/5 dân số), hơn 40.000 hộ thương nghiệp hoạt động dựa vào hàng hoá đế quốc.

Ở vùng nông thôn ngoại thành, do hành động càn quét và chiếm đất xây dựng các đồn bốt cộng sự của địch, hàng nghìn ha ruộng bị bỏ hoang, hàng chục nghìn trâu bò bị giết hại, các công trình thuỷ lợi bị phá huỷ, đê điều bị sạt lở. Giao thông vận tải gặp nhiều khó khăn: toàn bộ hệ thống đường sắt, đường bộ và các cầu cống bị phá huỷ hoặc hư hại nặng nề. Hệ thống giáo dục phổ thông ở Hà Nội hết sức nhỏ bé với 4 trường công và 42 trường trung học tư, 11 trường công, 97 trường tư hệ tiểu học. Cả thành phố có 70.000 người không biết chữ.

Đời sống nhân dân, nhất là công dân và nông dân vô cùng khổ cực. Khi cách mạng tiếp quản, Hà Nội có chừng 80.000 nghìn người (1/5 dân số) thất nghiệp và nửa thất nghiệp; nạn đói đang diễn ra ở khắp nơi, số nông dân bị đói kém, mất mùa kéo ra thành phố kiếm ăn càng làm

tăng thêm số người thất nghiệp; hàng nghìn gái mại dâm và trẻ mồ côi, lang thang, nạn nhân của chế độ thuộc địa và chiến tranh xâm lược, do vậy rất nhiều vấn đề xã hội cấp bách đòi hỏi phải nhanh chóng có biện pháp giải quyết.

Nhiệm vụ to lớn mà Đảng và Chính phủ đề ra cho nhân dân Hà Nội trong giai đoạn này là phải hàn gắn vết thương chiến tranh, phục hồi lại nền kinh tế ốm yếu, phụ thuộc và què quặt; cụ thể là khôi phục mức sản xuất trước chiến tranh, làm giảm bớt những khó khăn trong đời sống của nhân dân, nhằm cải thiện dần đời sống vật chất và tinh thần của tất cả các tầng lớp nhân dân lao động.

2. Thời kỳ khôi phục và cải tạo nền kinh tế (1954-1960)

Sau khi tiếp quản, ngày 11-10-1954, Ngân hàng Quốc gia Việt Nam đã thu đổi tiền Đông Dương và Ủy ban Quân chính quyết định cấm lưu hành tiền Đông Dương và tiền Liên bang kể từ ngày 30-10-1954. Các thứ thuế của bọn thực dân và bù nhìn, như: thuế đảm phụ quốc phòng đánh vào đầu người, thuế an ninh,... đều bị bãi bỏ. Nền tài chính độc lập thực sự bắt đầu.

Tháng 3-1955, cuộc họp đầu tiên của Quốc hội sau ngày giải phóng đã quyết định bổ sung nhiều điểm trong chính sách cải cách ruộng đất cho phù hợp với thực tế. Cuối năm 1955, ngoại thành Hà Nội bắt đầu tiến hành cải cách ruộng đất với đặc điểm nổi bật là ruộng đất nhiều nhưng tập trung chủ yếu vào tay giai cấp địa chủ. Nông dân thiếu đất, nhiều bản cố nông "không một tấc đất cắm dùi". Hơn 30.000 mẫu ruộng, hàng nghìn nông cụ, hàng

trăm tấn lương thực được chia cho nông dân (mỗi khẩu phần cố nông được chia 2 sào 8 thước). Sau cải cách ruộng đất, nông dân ngoại thành bắt đầu đi vào tổ chức làm ăn tập thể, phát triển phong trào tổ đổi công (đến cuối năm 1957, cả ngoại thành có 363 tổ đổi công). Thu nhập bình quân một nhân khẩu nông nghiệp ở ngoại thành Hà Nội năm 1957 cao hơn 25% với mức thu nhập bình quân của nông dân miền Bắc.

Việc phục hồi sản xuất công nghiệp gặp nhiều khó khăn. Năm 1954, công nghiệp hiện đại ở miền Bắc chỉ chiếm 1,5% tổng giá trị sản phẩm nông nghiệp và công nghiệp, đến năm 1957 tăng lên 10,5%; trong đó, công nghiệp Thủ đô đóng góp một phần đáng kể. Khôi phục và phát triển sản xuất thủ công nghiệp và công nghiệp tư doanh cũng là một nhiệm vụ quan trọng. Năm 1954, cả thành phố Hà Nội chỉ có khoảng 5 nghìn người làm việc trong các cơ sở sản xuất thủ công nghiệp và công nghiệp tư bản tư doanh; đến cuối năm 1957, đã có 10 công ty, 55 cửa hàng và hợp tác xã mua bán, trên 13 nghìn hộ thủ công với 40 nghìn người và hơn 8 nghìn công nhân của các xí nghiệp công nghiệp tư bản tư doanh ở Hà Nội, chiếm 25% sản lượng toàn miền Bắc.

Giao thông vận tải đã được khôi phục, các đường giao thông thuỷ bộ nối liền Thủ đô với các tỉnh miền Bắc được khai thông. Chỉ 5 tháng sau ngày tiếp quản, đường sắt Hà Nội - Lạng Sơn được khôi phục, tháng 7-1956, đường sắt Hà Nội - Lào Cai hoạt động bình thường và đến cuối năm 1957, tuyến đường sắt phía Nam đã được khôi phục và chạy đến Ninh Bình.

Phong trào bình dân học vụ và bổ túc văn hoá của công nhân và nhân dân lao động được mở ra ngay trong những ngày đầu giải phóng; các trường phổ thông và các trường đại học lần lượt khai giảng: ngày 15-10-1954, các trường tiểu học khai giảng, ngày 18-10-1954 các trường trung học khai giảng và từ 1-11-1954 các trường đại học khai giảng; số học sinh phổ thông phát triển khá nhanh, từ 51.260 học sinh năm học 1954-1955 lên 80.401 học sinh năm học 1956-1957.

Sức mạnh của chính quyền nhân dân Việt Nam bắt nguồn từ khối đại đoàn kết. Ngày 10-9-1955, tại Hà Nội, Đại hội Mặt trận dân tộc thống nhất toàn quốc họp để thành lập Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Sau ba năm khôi phục, Thủ đô Hà Nội đã căn bản thay đổi. Hà Nội mất dần tính chất thị trường tiêu thụ, hưởng lạc, phụ thuộc vào kinh tế đế quốc và đã chuyển mình đi dần vào sản xuất, lao động, kiến thiết, phục vụ rộng rãi quần chúng nhân dân. Từ thị trường tiêu thụ, tự do vô tổ chức, Hà Nội chuyển sang một thị trường sản xuất có kế hoạch và có lãnh đạo.

Tháng 4-1959, Đảng bộ Hà Nội đã họp Đại hội và xác định những nhiệm vụ của Thủ đô trong thời kỳ mới: hoàn thành cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với công thương nghiệp tư bản tư doanh, đối với nông nghiệp, thủ công nghiệp, người buôn bán nhỏ, người vận tải nhỏ... Cải tạo xã hội chủ nghĩa là nhiệm vụ trung tâm mà khâu chính là công cuộc cải tạo công thương nghiệp tư bản tư doanh với hình thức cao. Chủ trương của Nhà nước là không tịch thu tư liệu sản xuất của tư sản dân tộc mà dùng hình thức chuộc

lại, đưa các xí nghiệp tư bản tư doanh tiến lên hình thức công tư hợp doanh, chuyển chế độ chiếm hữu tư bản chủ nghĩa thành chế độ sở hữu của Nhà nước về căn bản, và trên cơ sở quan hệ sản xuất mới đó, biến dần tư sản dân tộc thành người lao động. Đến cuối năm 1960, công cuộc cải tạo công thương nghiệp tư bản tư doanh đã hoàn thành với 496 cơ sở sản xuất công nghiệp, 421 cơ sở sản xuất kinh doanh thương nghiệp và trên 600 phương tiện vận chuyển cơ giới, trên 6 nghìn công nhân và lao động làm thuê đã được giải phóng khỏi phương thức bóc lột tư bản chủ nghĩa và trở thành người chủ xí nghiệp; 91,4% những người sản xuất thủ công được đưa vào hợp tác xã; 95% số hộ tiểu thương vào các tổ hợp tác.

Vấn đề khó khăn nhất là cải tạo những người buôn bán nhỏ. Dưới nhiều hình thức từ thấp đến cao, hơn 16 nghìn người buôn bán nhỏ đã được tổ chức lại trong mạng lưới thương nghiệp xã hội chủ nghĩa. Hợp tác hoá nông nghiệp là một yêu cầu khách quan cơ bản và cấp bách. Cái xiềng “3 sào” (khoảng 1.080m²) cộng với lối sản xuất cá thể lạc hậu và những thiếu thốn về phương tiện sản xuất và tiền vốn đã làm cho nông dân không đủ sức chống đỡ thiên tai và phát triển nông nghiệp một cách toàn diện. Đến năm 1960, đã có 278 hợp tác xã nông nghiệp với trên 19.500 hộ, chiếm 91,3% tổng số hộ nông dân; trong đó có 16,5% hợp tác xã đã tiến lên cấp cao. Đồng thời với cải tạo các thành phần kinh tế phi xã hội chủ nghĩa, chính quyền Thủ đô chú trọng đẩy mạnh xây dựng và phát triển công nghiệp quốc doanh, nòng cốt của sự nghiệp công nghiệp hoá xã hội chủ nghĩa. Đến cuối năm 1960, trên địa bàn

Thủ đô đã có 60 xí nghiệp quốc doanh. Giá trị tổng sản lượng công nghiệp và thủ công nghiệp năm 1960 là 368 triệu đồng, tăng gấp 5 lần năm 1955 và bằng 22% giá trị sản lượng công nghiệp và thủ công nghiệp toàn miền Bắc.

Về văn hoá xã hội: đến cuối năm 1958, Hà Nội đã cơ bản xoá xong nạn mù chữ, đạt tỷ lệ thanh toán cao nhất miền Bắc. Năm 1960, một hệ thống giáo dục tương đối hoàn chỉnh bao gồm hệ thống các trường bổ túc công nông cho người lớn, hệ thống giáo dục phổ thông cho trẻ em và hệ thống các trường đại học và trung học chuyên nghiệp ngày càng phát triển. Năm 1958, sau cuộc đấu tranh chống nhóm phản động nhân văn - giai phẩm, hàng trăm văn nghệ sĩ Thủ đô đi vào nhà máy, hầm mỏ, hợp tác xã nông nghiệp, quân đội... để tìm hiểu và phản ánh sự thay đổi hàng ngày của cuộc sống qua các tác phẩm của mình.

Y tế và chăm lo sức khoẻ cho nhân dân cũng được phát triển; từ chỗ chỉ có 6 y, bác sĩ và 64 y tá làm việc ở Sở Y tế Hà Nội khi tiếp quản, 5 năm sau, Thủ đô có 3 bệnh viện với gần 600 giường, 30 phòng khám phát thuốc, 7 phòng chuyên khoa với 96 y, bác sĩ và 422 y tá cùng với hệ thống trạm xá, y tế xã và mạng lưới bảo vệ sức khoẻ bà mẹ, trẻ em.

Với đội ngũ được kiện toàn và hoàn thành thắng lợi nhiệm vụ kế hoạch ba năm cải tạo và phát triển kinh tế, phát triển văn hoá, Hà Nội chuẩn bị sẵn sàng bước vào thời kỳ tiếp theo, thực hiện kế hoạch 5 năm lần thứ nhất.

3. Thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội (1961-1974)

Sau khi hoàn thành thắng lợi kế hoạch ba năm cải tạo và phát triển kinh tế, văn hoá, cả nước chuyển sang một

thời kỳ mới, trong đó nhiệm vụ cách mạng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc được Đại hội lần thứ III của Đảng nhấn mạnh là nhiệm vụ quyết định nhất đối với sự phát triển của toàn bộ cách mạng Việt Nam và sự nghiệp thống nhất nước nhà của toàn dân tộc. Cùng với toàn miền Bắc, Thủ đô Hà Nội bước vào thời kỳ xây dựng mới. Tháng 1-1961, Đại hội Đảng bộ thành phố nhấn mạnh: “Trên đường tiến lên chủ nghĩa xã hội, Hà Nội phải biểu thị rõ ràng hơn vai trò và vị trí của mình là Thủ đô của nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa và thống nhất, nơi tập trung các cơ quan đầu não của Đảng và Nhà nước, là trung tâm chính trị, văn hoá, một thành phố công nghiệp và một trung tâm kinh tế”.

Năm 1961, ngoại thành Hà Nội được mở rộng lần thứ nhất gồm 4 huyện: Đông Anh, Gia Lâm, Thanh Trì, Từ Liêm, với diện tích canh tác 36.000 ha và 101 hợp tác xã nông nghiệp. Một phần đất của các tỉnh Bắc Ninh, Phúc Yên, Hà Đông cũ được sáp nhập vào Thủ đô, tạo khả năng phát triển mới cho công nghiệp ngoại thành. Cũng trong năm 1961, Hà Nội bắt đầu xây dựng các nông trường quốc doanh nuôi lợn, bò sữa, cá, gà vịt. Một số khu nhà mới cao tầng (Kim Liên) và công trình phúc lợi công cộng (công viên Thống Nhất, công viên Thủ Lệ, bệnh viện Gia Lâm, Đông Anh, Thanh Trì) được xây dựng. Năm học 1964-1965, số học sinh phổ thông là 186.000, tăng 52% so với năm 1960. Thành phố giải quyết việc làm cho trên 30 nghìn người đến tuổi lao động.

Kế hoạch 5 năm lần thứ nhất đã hoàn thành thắng lợi: bên cạnh 98 xí nghiệp quốc doanh Trung ương hoạt động ở

Thủ đô, có 72 xí nghiệp công nghiệp quốc doanh của Hà Nội; số lượng công nhân sản xuất nông nghiệp từ 27.000 người năm 1960 tăng lên gần 52.000 người năm 1962; giá trị tổng sản lượng công nghiệp và thủ công nghiệp của thành phố tăng 67% so với năm 1960; công nghiệp quốc doanh địa phương và thủ công nghiệp tăng 43% so với năm 1960. Toàn bộ giá trị sản lượng công nghiệp thành phố chiếm 30,8% công nghiệp miền Bắc. Cơ cấu sản xuất công nghiệp đã có những tiến bộ bước đầu. Những cơ sở sản xuất nhỏ, phân tán được sắp xếp, tổ chức lại thành xí nghiệp tập trung với thiết bị được cải tiến và đổi mới. Với định hướng chuyển mạnh sang sản xuất thực phẩm, ngoại thành Hà Nội đã bắt đầu phân vùng sản xuất làm cho cơ cấu trong nông nghiệp dần dần thay đổi theo phương hướng phục vụ một thành phố công nghiệp. Trong 2 năm 1961-1962, thành phố đã hoàn thành những công trình sản xuất và dân dụng với diện tích trên 650.000 m². Các khu công nghiệp dần dần hình thành theo quy hoạch chung của thành phố. Đáng chú ý là ngành cơ khí từ chỗ chỉ có nhiệm vụ sửa chữa đã tiến lên làm nhiệm vụ trang bị kỹ thuật cho các ngành kinh tế thành phố với việc chế tạo thành công một số loại máy như máy búa, máy đột dập, máy khoan, động cơ điện, máy nghiền thức ăn cho gia súc, máy tuốt lúa, xay xát... Hà Nội có 67 xí nghiệp công nghiệp địa phương được củng cố từng bước với một lực lượng công nhân trên 40 nghìn người.

Sau 5 năm, quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa, cơ sở vật chất - kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội bước đầu được xây dựng làm nền tảng cho kiến trúc thượng tầng mới

hình thành. Cơ cấu kinh tế xã hội chủ nghĩa tồn tại dưới hai hình thức: sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể; giai cấp công nhân, giai cấp nông dân tập thể và tầng lớp trí thức xã hội chủ nghĩa hợp thành cơ sở xã hội cho chế độ chính trị ở miền Bắc mà Thủ đô Hà Nội là tiêu biểu.

Từ chỗ tập trung đánh phá vùng Vĩnh Linh, Bạch Long Vĩ, Quảng Bình, Hà Tĩnh, Nghệ An, Thanh Hoá, đế quốc Mỹ ngày càng mở rộng chiến tranh phá hoại ra toàn miền Bắc, kể cả Hà Nội. Từ tháng 4 năm 1964, Hà Nội đã ở trong tình thế trực tiếp chiến đấu chống máy bay Mỹ, cả Hà Nội trở thành một trận địa thép kiên cường. Các mặt hoạt động của thành phố nhanh chóng chuyển sang nếp sống thời chiến. Phần lớn nhân dân, các cơ quan, trường học, bệnh viện... sơ tán về nông thôn; các xí nghiệp phân tán về những vùng tương đối an toàn và tiếp tục sản xuất. Cùng sát cánh với bộ đội, nhân dân Thủ đô đã trực tiếp chiến đấu và phục vụ chiến đấu, đào hầm trú ẩn, hào giao thông, thông tin báo động, làm trận địa, vận chuyển đạn, chăm sóc thương binh, bắt giặc lái... Tháng 4-1968, bị thất bại nặng ở cả hai miền, đế quốc Mỹ phải ra lệnh ngừng ném bom ở miền Bắc và Hà Nội.

Sau đó bốn năm, trước cuộc tiến công như vũ bão và thắng lợi dồn dập của quân và dân miền Nam, để cứu vãn tình thế, đế quốc Mỹ liều lĩnh mở lại cuộc chiến tranh phá hoại lần thứ hai ra miền Bắc và đánh phá ác liệt Thủ đô Hà Nội. Từ ngày 18-12-1972, đế quốc Mỹ đã huy động trên 1.400 lượt máy bay, trong đó có 444 lượt máy bay B52 tập kích chiến lược bằng không quân đánh liên tục 12 ngày đêm ném hơn 10.000 tấn bom vào nhiều mục tiêu ở cả nội

và ngoại thành Hà Nội: Khu phố Khâm Thiên, An Dương, ga Hà Nội, bệnh viện Bạch Mai, kho tàng, trường học... tàn phá 39 khu phố nội thành, 3 thị trấn, 78 xã ngoại thành, làm hư hại hàng trăm điểm dân cư và các công trình văn hoá, xã hội. Đây là đỉnh cao nhất của chiến tranh phá hoại miền Bắc và là một thử thách lớn đối với nhân dân Thủ đô và cả dân tộc Việt Nam.

Mặc dù đang trong thời kỳ chiến tranh, công nghiệp địa phương của Thủ đô vẫn phát triển: 28 xí nghiệp mới được xây dựng, hàng loạt xí nghiệp mới được cải tạo và mở rộng. Công nghiệp vận tải từ chỗ chỉ là một cơ sở sửa chữa nay hình thành một hệ thống công nghiệp có khả năng sản xuất được nhiều loại phương tiện, phụ tùng, thiết bị, làm được nhiều mặt hàng mới từ trước đến nay chưa làm được như ca nô 90-150 mã lực, xà lan 100 tấn, xe ca, rơ moóc... Năng suất lúa toàn ngoại thành đạt bình quân 5,1 tấn thóc/ha. Để đưa hợp tác xã tiến lên mạnh hơn nữa, ngày 28-4-1969, Nhà nước ban hành Điều lệ hợp tác xã nông nghiệp cấp cao, thể hiện đường lối, chính sách và những nguyên tắc cơ bản của Đảng và Nhà nước ta đối với việc củng cố và hoàn thiện quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa ở nông thôn. Số sinh viên các trường đại học tăng từ 33 nghìn năm 1967 lên 60 nghìn năm 1970; các trường phổ thông tăng từ 170 nghìn năm 1965 lên 300 nghìn năm 1970.

Trong những năm từ 1969-1971, Hà Nội được khôi phục và xây dựng trong điều kiện địch tạm ngừng đánh phá. Chiến tranh phá hoại và trận lũ lụt năm 1971, lớn nhất trong hàng trăm năm, đã gây nhiều thiệt hại và để

lại hậu quả nặng nề. Trước tình hình đó, thành phố phát động phong trào tương trợ rộng rãi trong nhân dân.

Công cuộc khôi phục mới tiến hành chưa được bao lâu, địch đã mở lại chiến tranh phá hoại. Một lần nữa cuộc sống và mọi mặt hoạt động của Thủ đô bị đảo lộn. Hàng vạn nam, nữ Thủ đô hăng hái lên đường nhập ngũ; nhân dân Thủ đô chấp nhận mọi thiếu thốn trong đời sống, góp phần tập trung vật tư, phương tiện cho sự nghiệp giải phóng miền Nam. Đây là những tháng ngày cực kỳ sôi động của Hà Nội.

4. Thời kỳ 1975 - 1986

Năm 1975 một mốc trọng đại trong lịch sử Việt Nam nói chung và Thủ đô Hà Nội nói riêng. Cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc hội khoá VI ngày 25-4-1976 đã hoàn thành thống nhất về mặt Nhà nước; Hà Nội được chọn làm Thủ đô của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Ngoại thành Hà Nội được mở rộng thêm một số huyện của Vĩnh Phúc và Hà Sơn Bình cũ.

Nhiệm vụ chung của kế hoạch phát triển kinh tế, văn hoá năm 1976 của thành phố là: đẩy mạnh công nghiệp hoá, từng bước xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội, tăng cường quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa, cải tiến quản lý kinh tế, thực hiện một bước phân công lao động xã hội, sử dụng tốt nguồn lao động dồi dào, phát triển mạnh sản xuất thực phẩm, hàng tiêu dùng có chất lượng cao cho nhu cầu trong nước và xuất khẩu, cải thiện từng bước đời sống nhân dân, tăng cường quản lý

thành phố về mọi mặt, cải tạo và xây dựng Thủ đô từng bước trở thành một thành phố hiện đại.

Hầu hết những xí nghiệp bị địch đánh phá được xây dựng lại. Giá trị tổng sản lượng công nghiệp năm 1976 đạt 1.400 triệu đồng, tăng 4,9% so với năm 1973. Ngành cơ khí phát triển theo hướng vừa thoả mãn các yêu cầu về các loại công cụ thường dùng như cày, bừa, cuốc xẻng, mai, hái... vừa coi trọng sản xuất cơ khí nhỏ cho các hợp tác xã công nghiệp như máy xát gạo, tuốt lúa, bơm nước... Hàng xuất khẩu tăng lên gấp 2 lần so với năm 1973. Năng suất lúa liên tục đạt 5 tấn/ha, sản lượng lương thực đạt 114.900 tấn, tăng 15% so với năm 1973. Giao thông vận tải đã tích cực vận chuyển hàng hoá với khối lượng lớn chi viện cho tiền tuyến. Sản xuất công nghiệp và thủ công nghiệp toàn thành phố khắc phục được những khó khăn về nguyên liệu, phụ tùng, năng lượng; đạt 1.378 triệu đồng, tăng 5,1% so với năm 1973. Đi đôi với việc phát triển kinh tế, thành phố xây dựng thêm nhà ở, mở rộng và hoàn thiện các tuyến giao thông quan trọng. Sự nghiệp giáo dục phổ thông và bổ túc văn hóa bước đầu có những bước phát triển mới; phong trào thi đua "Hai tốt" được giữ vững. Trong 3 năm 1977-1979, thành phố xây dựng được thêm 260 nghìn m² nhà ở, trên 10 nghìn hộ được nhận nhà mới. Năm 1979, Hà Nội phổ cập cấp I cho toàn dân.

Trong lúc Đảng bộ và nhân dân Hà Nội nói riêng và nhân dân cả nước nói chung đang khắc phục hậu quả chiến tranh và tình trạng lạc hậu của nền kinh tế thì những khó khăn mới từ bên kia biên giới lại ập đến. Ban Chấp hành Trung ương Đảng ra Nghị quyết về tình hình

và nhiệm vụ mới. Nhân dân Thủ đô cùng nhiều địa phương khác trong cả nước góp sức cùng nhân dân các vùng biên giới khôi phục sản xuất, ổn định đời sống. Trên 40 nghìn người đi xây dựng phòng tuyến bảo vệ Thủ đô với khí thế sôi nổi. Song song với công tác quân sự, Hà Nội đẩy mạnh sản xuất, bảo đảm đời sống, tiếp tục xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật của xã hội chủ nghĩa. Năm 1982, công nghiệp thành phố đạt bằng mức năm 1979 - năm có sản lượng cao nhất. Năm 1983 giá trị công nghiệp là 1.760 triệu đồng, tăng 14% so với năm 1982 đạt 386 nghìn tấn, là mức cao nhất kể từ năm 1975 và năng suất bình quân 2 vụ năm 1983 tăng lên 5,8 tấn/ha với sản lượng quy thóc đạt 400-420 nghìn tấn. Xây dựng cơ bản đạt được những kết quả đáng kể: xây mới và mở rộng 95 xí nghiệp trung ương và địa phương, 32 hợp tác xã tiểu thủ công nghiệp. Một số công trình giao thông vận tải được xây dựng và đưa vào sử dụng: Cầu Đuống, cảng Phà Đen, sân bay Nội Bài, cầu Thăng Long, tuyến đường Hà Nội - Hà Đông... Từ năm 1981 đến năm 1983, thành phố đã tập trung xây dựng được 370 nghìn m² nhà ở, 1.050 lớp học, nhà trẻ, bệnh viện, câu lạc bộ thiếu nhi...

5. Hà Nội thời kỳ đổi mới (từ năm 1986 đến nay)

Trong những năm đầu đổi mới, cả nước và Hà Nội gặp vô vàn khó khăn, gian khổ. Trước hết, thành phố xác định phải giữ vững ổn định chính trị. Sự ổn định chính trị ở Thủ đô có ý nghĩa quan trọng với cả nước và nhờ đó đã tạo điều kiện để thực hiện đổi mới kinh tế - xã hội. Nền kinh tế thành phố đã bước vào chuyển biến tích cực, đã xóa bỏ

phần lớn bao cấp, từng bước hình thành nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nguồn hàng sản xuất tăng hơn trước, nhiều loại sản phẩm có chất lượng khá đã được thị trường trong và ngoài nước chấp nhận như hàng cơ khí, đồ tiêu dùng, đồ điện, may mặc, dệt kim, da giày, cao su, hoá nhựa, thuốc lá, bia, vật liệu xây dựng... Nhiều đơn vị làm ăn có lãi, đời sống của người lao động được nâng lên. Sản xuất nông nghiệp ở ngoại thành cũng có những chuyển biến rõ nét: cây trồng, giống mới có năng suất cao và giá trị lớn được đưa vào ngày càng nhiều; sản lượng lương thực quy thóc năm 1989 và năm 1990 đạt hơn 500 nghìn tấn. Đặc biệt nhờ có chính sách khoán trong nông nghiệp, xoá bỏ chế độ bao cấp, Hà Nội thoát ra khỏi cảnh “nợ gạo”, “nợ thực phẩm” đối với nhân dân và bước đầu có dự trữ, đời sống của bà con nhân dân được cải thiện. Thành tích mà Hà Nội đạt được trong những năm 1986-1990 tuy mới chỉ là bước đầu của thời kỳ đổi mới, nhưng thực sự quý giá bởi nó chứng minh bằng thực tế rằng, đường lối đổi mới của Đảng ta là đúng hướng và nhất định thành công.

Đến nay, ngoài 9 khu công nghiệp vốn có, Hà Nội đã đầu tư 5 khu công nghiệp tập trung là khu công nghiệp Sài Đồng A, Sài Đồng B, Nội Bài - Sóc Sơn, Bắc Thăng Long, Hà Nội - Đài Tư với tổng diện tích 756 ha và xây dựng 11 khu công nghiệp vừa và nhỏ.

Cùng với hệ thống các doanh nghiệp nhà nước, đến giữa năm 2004 trên địa bàn thành phố có 12.600 doanh nghiệp ngoài quốc doanh (gồm công nghiệp, thương mại,

xây dựng) hoạt động theo Luật công ty và Luật doanh nghiệp tư nhân. Nhờ bước đầu sắp xếp lại sản xuất, đổi mới công nghệ, thiết bị mặt hàng, tăng năng suất và chất lượng sản phẩm... công nghiệp Thủ đô ngày càng khởi sắc. Tỷ trọng công nghiệp trong GDP năm 1996 là 34,8%, năm 2000 là 37%, năm 2003 tăng lên 40,4%. Vai trò của Nhà nước tiếp tục được khẳng định, nắm giữ hầu hết các ngành kinh tế quan trọng, kinh tế ngoài nhà nước phát triển nhanh, đóng góp ngày càng lớn cho kinh tế Thủ đô. Trong hai năm 2001-2002, giá trị sản xuất công nghiệp tăng bình quân 18,85%/năm, năm 2003 tăng 22,5%/năm. Nhiều sản phẩm công nghiệp được người tiêu dùng ưa chuộng. Một số ngành, sản phẩm công nghiệp chủ lực đã khẳng định được khả năng cạnh tranh, duy trì tốc độ cao như: động cơ diesel tăng 34,2%, ô tô tăng 33,7%, quạt điện tăng 32,4%, tivi tăng 19,3%, sứ vệ sinh tăng lên 16,2%, quần áo may sẵn tăng 17,3%, quần áo dệt kim tăng 15,1%. Năm 2003, trên 90% số doanh nghiệp nhà nước kinh doanh có lãi. Cơ cấu kinh tế Thủ đô chuyển dịch theo đúng định hướng: công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp. Cơ cấu GDP năm 2002 là: công nghiệp 37,8%, dịch vụ 59,7%, nông nghiệp 2,5%. Năm 2003 là: công nghiệp: 40,4%, dịch vụ: 57,2%, nông - lâm - thủy sản: 2,4%.

Tuy nhiên hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp còn hạn chế; thiết bị, công nghệ lạc hậu, cũ và chậm đổi mới; nhiều sản phẩm đã được nâng cấp nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu của tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Công tác sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước còn chậm. Một số doanh nghiệp

còn lúng túng trong việc tháo gỡ khó khăn do tác động của cơ chế thị trường và trong điều kiện kinh tế mở. Nhưng những thành tựu đã đạt được đã chứng minh công nghiệp Hà Nội tự khẳng định mình trong cơ chế quản lý mới, tạo điều kiện đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá những năm đầu thế kỷ XXI.

Kinh tế hàng hoá nhiều thành phần phát triển, thị trường Hà Nội có những chuyển biến cơ bản, hàng hoá phong phú đa dạng, áp dụng cơ chế một giá, xóa bỏ chế độ tem phiếu, tăng cường quản lý thị trường, nghiêm trị đầu cơ buôn lậu, làm hàng giả, các hiện tượng tiêu cực, phiền hà trong phân phối giảm hẳn, khắc phục được tâm lý dự trữ hàng hoá trong dân, giá cả ổn định dân. Hoạt động sản xuất kinh doanh đi vào thực chất, tránh được tình trạng lãi giả, lỗ thật.

Hệ thống thương nghiệp quốc doanh từng bước được sắp xếp lại chuyển mạnh sang hạch toán kinh doanh, triển khai cổ phần hoá, phát huy tính năng động sáng tạo của cơ sở trong cơ chế mới. Hà Nội đang trở thành đầu mối thương mại và trung tâm phát luồng của các tỉnh phía Bắc. Các trung tâm buôn bán lớn được hình thành: Hàng Đào, Hàng Ngang, Đồng Xuân, Phố Huế...

Hoạt động thương mại quốc tế của Hà Nội được mở rộng. Đến năm 2003, Hà Nội có khoảng 2.000 doanh nghiệp có quan hệ buôn bán với trên 100 nước và vùng lãnh thổ. Kim ngạch xuất khẩu bình quân 2 năm 2001 - 2002 tăng 8,7%, năm 2003 tăng 12,2%.

Các hoạt động dịch vụ được mở rộng, chất lượng dịch vụ từng bước được nâng cao. Hệ thống khách sạn, nhà

hàng, văn phòng hình thành ngày càng nhiều với quy mô và tốc độ phát triển nhanh.

Cùng với thị trường hàng hoá, các thị trường vốn, thị trường bất động sản, thị trường công nghệ... đang hình thành và phát triển. Các dịch vụ tài chính, ngân hàng, bưu chính viễn thông, bảo hiểm... có nhiều tiến bộ và đạt mức tăng trưởng khá. Năm 2002, tổng huy động vốn của các ngân hàng trên địa bàn Hà Nội chiếm 40% số huy động của cả nước, dư nợ cho vay chiếm 25% so với cả nước, doanh thu hoạt động bưu chính - viễn thông tăng bình quân 20,5% trong 2 năm 2001-2002.

Bộ mặt nông thôn ngoại thành Hà Nội đã có những thay đổi căn bản: nhiều công trình thuỷ lợi được xây dựng và đưa vào sử dụng. Điện đã đưa về 100% xã. Đường giao thông trong huyện, xã nhiều nơi đạt chất lượng cao. Đầu tư ngân sách trên địa bàn ngoại thành tăng từ 21% năm 2002 lên 26,24% năm 2002. Năm 2003, đã hoàn thành 9 dự án đường giao thông nông thôn, 43 dự án điện, 8 dự án nước sạch. Nông thôn ngoại thành sôi động phong trào chuyển đổi cơ cấu cây trồng, áp dụng các tiến bộ kỹ thuật, thâm canh, tăng vụ. Một số công nghệ mới, đặc biệt là công nghệ sinh học được quan tâm ứng dụng. Đã hình thành các vùng sản xuất hàng hoá tập trung ở ngoại thành; đổi mới mô hình hợp tác xã nông nghiệp, xây dựng kinh tế hợp tác ở nông thôn hướng vào sản xuất các nông sản hàng hoá có giá trị kinh tế cao. Nhiều làng nghề được phục hồi và phát triển. Nhờ vậy, giá trị sản lượng trên 1 ha đất canh tác ngày càng tăng: năm 1995 đạt 28,2 triệu đồng, năm 2002 đạt 40 triệu đồng, năm 2003 đạt 44,5 triệu đồng.

Mục tiêu phát triển nông nghiệp đi theo hướng đô thị - sinh thái đang được triển khai. Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân ngoại thành được nâng lên rõ rệt.

Các giải pháp chủ động cải thiện môi trường đầu tư, tăng cường xúc tiến đầu tư trong và ngoài nước, vốn đầu tư xã hội của Hà Nội được huy động ngày càng cao: năm 2000 đạt 15.427 tỷ đồng, năm 2002 tăng lên 21.167 tỷ đồng; đầu tư nước ngoài cũng được phục hồi: từ năm 2001 đến giữa năm 2003 thành phố đã thu hút được 157 dự án đầu tư nước ngoài với 643,3 triệu USD vốn đăng ký. Đến năm 2003, trên địa bàn Hà Nội có 441 dự án còn hiệu lực hoạt động với số vốn đăng ký 7,75 tỷ USD. Hiện nay, Hà Nội có quan hệ với 60 thủ đô và thành phố của 50 nước và vùng lãnh thổ; Hà Nội đã ký kết hợp tác toàn diện với 7 tỉnh, thành trong cả nước.

Cơ sở hạ tầng của Hà Nội cũng được tăng cường. Thành phố ưu tiên mở mang hệ thống đường giao thông. Đang khởi công xây dựng cầu Thanh Trì; các cửa ngõ vào thành phố với quốc lộ 1, 5, 6, 32 được mở rộng; nhiều tuyến đường lớn, nhiều tuyến đường giao thông quan trọng như đường Hà Nội - Hà Đông, Láng Hoà Lạc, Pháp Vân - Cầu Rẽ, Liễu Giai - Nguyễn Chí Thanh, Hoàng Quốc Việt, Trần Khát Chân... được xây dựng, nâng cấp; cảng sông Hà Nội, cụm cảng Hàng không Nội Bài được mở mang xây dựng. Các phương tiện vận tải, đường khách, đường bộ, đường thuỷ, đường hàng không trong nước và quốc tế và các bến xe được mở rộng; giao thông công cộng, đặc biệt là xe buýt phát triển nhanh đã đáp ứng nhu cầu đi lại của nhân dân và khách nước ngoài. Xây dựng nhà ở

được đẩy mạnh theo phương châm Nhà nước và nhân dân, thành phố và cơ sở cùng làm.

Công tác giáo dục - đào tạo không ngừng được mở rộng và nâng cao chất lượng. Tỷ lệ giáo viên đạt chuẩn trở lên ở ngành giáo dục mầm non đạt 89%, tiểu học đạt 99%, trung học phổ thông và trung học chuyên nghiệp đạt 100%, giáo dục thường xuyên đạt 97%. Đã hoàn thành phổ cập trung học cơ sở trên toàn thành phố, cơ bản xóa phòng học cấp 4 ở bậc tiểu học. Việc chỉ đạo xây dựng các trường chuẩn quốc gia được quan tâm. Công tác đào tạo nghề có nhiều tiến bộ, hệ thống cơ sở đào tạo nghề tăng từ 155 cơ sở năm 2000 lên 182 cơ sở năm 2002; quy mô đào tạo nghề tăng từ 51.200 người năm 2000 lên 54.976 người năm 2002.

Về khoa học - công nghệ: đã tăng cường quản lý chất lượng, mở rộng việc tuyển chọn các đề tài khoa học thu hút các tổ chức, cá nhân, nhà khoa học tham gia. Công nghệ thông tin, cơ khí - tự động hoá, sản xuất và sử dụng vật liệu mới, công nghệ sinh học, trở thành động lực quan trọng thúc đẩy kinh tế, xã hội Thủ đô phát triển.

Về công tác y tế: mạng lưới khám, chữa bệnh trong toàn thành phố được sắp xếp lại, đảm bảo chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho nhân dân ngày một tốt hơn. Đến nay, 100% các trạm y tế xã, phường có bác sĩ. Dịch vụ khám chữa bệnh ngoài giờ tại nhà, tại bệnh viện được mở rộng. Các chương trình dân số - kế hoạch hoá gia đình, giáo dục, bảo vệ, chăm sóc trẻ em được triển khai tích cực. Tỷ lệ sinh con thứ ba, tỷ lệ tăng dân số tự nhiên giảm mạnh. Hà Nội là địa phương có điều kiện phúc lợi đảm bảo cho sự

phát triển con người và chỉ số phát triển con người cao nhất cả nước.

Về văn hoá - xã hội: các chính sách xã hội được quan tâm thực hiện đạt kết quả tốt. Trong 2 năm 2002-2003 đã giải quyết việc làm cho hơn 130 nghìn người; tỷ lệ thất nghiệp thành thị năm 2003 là 6,8%, hộ nghèo còn 1,7%. Phong trào làm việc thiện, chăm sóc các gia đình thương binh liệt sĩ, phụng dưỡng các bà mẹ Việt Nam anh hùng, giúp đỡ các đồng bào bị thiên tai... trở thành nét đẹp trong đời sống xã hội của người Hà Nội. Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân ngày càng được cải thiện. GDP bình quân đầu người tăng từ 446 USD năm 1990 lên 990 USD năm 2003. Phong trào văn hoá, thể dục thể thao quần chúng và hoạt động chuyên nghiệp, thành tích cao có nhiều tiến bộ.

Trong 50 năm qua, Đảng bộ và nhân dân Hà Nội luôn thực hiện hai nhiệm vụ xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ đất nước, bảo vệ Thủ đô trong điều kiện hết sức khó khăn. Mặc dù vậy, dưới sự lãnh đạo của Trung ương Đảng, trực tiếp là Đảng bộ Hà Nội, nhân dân Thủ đô đã phấn đấu kiên cường, vượt qua những khó khăn gian khổ, lập nên những chiến công hiển hách trong sự nghiệp chống Mỹ, cứu nước vĩ đại và giành được những thành tựu to lớn trong cải tạo và xây dựng chủ nghĩa xã hội. Với những thành tựu quan trọng này, với uy tín ngày càng nâng cao trong khu vực và quốc tế, năm 1999, Hà Nội được UNESCO bình chọn là thành phố duy nhất khu vực châu Á - Thái Bình Dương nhận danh hiệu cao quý "Thành phố vì hoà bình". Đặc biệt, năm 2000, Đảng bộ và nhân dân

Hà Nội đã được Đảng và Nhà nước tặng danh hiệu cao quý “Thủ đô anh hùng”.

Tóm lại, trong những năm gần đây, Hà Nội có những bước phát triển khá lớn, tạo nên một môi trường có sức hấp dẫn đầu tư trong và ngoài nước. Nhịp độ tăng trưởng GDP đạt 8% thời kỳ 1986-1991; 9% thời kỳ 1991-1992; 12,4% thời kỳ 1993-1994; 13% thời kỳ 1995-1996; 13,8% thời kỳ 1996-1999. GDP bình quân đầu người tăng từ 100 USD năm 1993 lên 565 USD năm 1995 và trên 600 USD năm 1996, gần 800 USD năm 1999 và hơn 1.000 USD năm 2003.

Hiện nay cơ cấu kinh tế của Hà Nội thay đổi theo hướng dịch vụ, công nghiệp và nông nghiệp với cơ cấu chuyển dịch như sau: năm 1995 nông nghiệp chiếm 5,4%; công nghiệp, xây dựng chiếm 33,0%; dịch vụ chiếm 61,6%. Năm 1999 các chỉ số tương ứng là: 3,6%; 37,9% và 54,5%. Năm 2003: 2,4%; 40,4% và 57,2%.

Thành phố phấn đấu đến năm 2010, sản xuất công nghiệp (gồm cả xây dựng) chiếm 45% tổng giá trị GDP. Thu nhập GDP bình quân đầu người khoảng 4.500 USD vào năm 2010. Phấn đấu đến năm 2010, Hà Nội phải đạt trình độ phát triển tương đương với Thủ đô của các nước trong khu vực về kinh tế, văn hoá, khoa học và công nghệ.

Theo quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2020, Hà Nội tiếp tục cải tạo và mở rộng các khu công nghiệp trên đồng thời phát triển một số khu công nghiệp tập trung mới như: khu công nghiệp Bắc Thăng Long, Nam Thăng Long, khu công nghiệp Sài Đồng A và B, khu công nghiệp Đông Anh (mới), Sóc Sơn; cải tạo các khu Đức

Giang, Cầu Biêu, Pháp Vân, Cầu Diễn... Đây thực sự là những hướng mới phát triển kinh tế - xã hội của Hà Nội và cũng là những cơ sở tiền đề thu hút, tạo việc làm cho nhiều lao động Hà Nội và các tỉnh lân cận.

Đến năm 2010, Hà Nội cũng chú trọng phát triển cơ sở hạ tầng như cải tạo và xây dựng mới các khu nhà ở với hạ tầng đồng bộ tại các đô thị hiện có và các đô thị mới phát triển. Phát triển một số khu dân cư mới: phía Nam cầu Thăng Long, Yên Hoà, khu nam sân bay Bạch Mai, Định Công, Linh Đàm, Mai Động... Xây dựng đô thị mới ở phía Bắc cầu Thăng Long, xung quanh đầm Vân Trì, khu Cổ Loa, Gia Lâm, Sài Đồng, Yên Viên... Cải tạo và xây dựng mới hệ thống các công trình công cộng như trường học đáp ứng nhu cầu cho hơn 625 nghìn học sinh, 2.500 trạm y tế, 45 phòng khám đa khoa, các cơ sở dịch vụ du lịch, thể thao... Cải tạo và xây dựng 500 phòng sinh hoạt văn hoá, 25.000 chỗ trong các câu lạc bộ, 20.000 chỗ nhà văn hoá, các bảo tàng và trung tâm triển lãm, thương mại... Ngoài ra là hàng loạt dự án xây dựng, cải tạo hệ thống giao thông vận tải, cung cấp điện, nước, xử lý chất thải... khác nữa.

Đây chắc chắn là những nhân tố thúc đẩy sự hình thành thị trường lao động rộng lớn, thu hút nguồn lao động của thành phố cũng như lao động ngoại tỉnh vào Thủ đô trong những năm sắp tới. Chính vì vậy, thành phố cần có những giải pháp, chính sách cụ thể để kiểm soát cũng như tạo đà phát triển hợp lý cho lực lượng lao động này.

Phát huy truyền thống cách mạng vẻ vang 50 năm qua, bước vào thế kỷ XXI, Đảng bộ và nhân dân Thủ đô

tiếp tục đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển Thủ đô toàn diện, vững chắc, góp phần cùng toàn Đảng, toàn dân phấn đấu đưa đất nước đến năm 2020 cơ bản trở thành một nước công nghiệp.

Chương 4

DI DÂN TỰ DO ĐẾN THỦ ĐÔ HÀ NỘI

I. DI DÂN TỰ DO Ở NƯỚC TA TRONG NHỮNG NĂM GẦN ĐÂY

1. Thực trạng di dân tự do

Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, số lượng dân di cư tự do từ năm 1991 đến tháng 6-2003 là 294.651 hộ - 1.351.445 nhân khẩu, trong đó các thời kỳ di dân cụ thể như sau:

- Thời kỳ 1991 – 1995: số dân di cư tự do đi với số lượng lớn trên phạm vi ở nhiều vùng, nhiều địa phương trong cả nước. Theo báo cáo chưa đầy đủ của các địa phương có dân đến, tổng số dân di cư tự do giai đoạn này là: 178.914 hộ - 838.753 khẩu, bình quân một năm có hơn 36.000 hộ với 167.000 khẩu di cư tự do, so với di dân theo kế hoạch bằng 67%. Trong đó đến các tỉnh miền núi phía Bắc: 3.031 hộ - 18.730 khẩu (1,6%), Bình Thuận, Phú Yên: 25.799 hộ - 126.594 khẩu (15,0%), Tây Nguyên: 77.634 hộ - 353.957 khẩu (43,8%), Đông Nam Bộ: 51.800 hộ - 249.440 khẩu (28,9%), Đồng bằng sông Cửu Long: 20.641 hộ - 90.067 khẩu (11,5%).

- Thời kỳ 1996 - 2000: tổng số dân di cư tự do là: 105.747 hộ - 465.827 khẩu, bình quân một năm: 21.000 hộ - 93.195 khẩu, so với thời kỳ 1991-1995 giảm 15.000 hộ/năm.

- Những năm gần đây, số lượng dân di cư tự do có xu hướng giảm rõ rệt. Hai năm 2001-2002 có 9.752 hộ - 45.882 khẩu. Riêng 6 tháng đầu năm 2003 có 238 hộ - 983 khẩu, so với cùng kỳ năm 2002 giảm gần 50%.

Địa bàn dân di cư tự do đến chủ yếu ở các tỉnh Tây Nguyên (Đắk Lắk, Gia Lai, Kon Tum, Lâm Đồng) chiếm 41,4% trong tổng số; tỉnh Bình Thuận (12%); các tỉnh vùng Đông Nam Bộ (Bình Phước, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu (31,7%); Nam Bộ: vùng rừng U Minh (gồm các tỉnh Cà Mau, Kiên Giang (8,5%)) và một số tỉnh miền Bắc như: Lai Châu, Thanh Hoá, Bắc Kạn và một số di cư tự do từ Thanh Hoá, Lai Châu, Sơn La sang Lào. Tỉnh có dân đến nhiều nhất là Lâm Đồng: 52.399 hộ - 238.196 khẩu; Đắk Lắk: 49.041 hộ - 229.670 khẩu; Bình Thuận: 35.152 hộ - 160.187 khẩu, Kiên Giang: 12.376 hộ - 51.395 khẩu; Lai Châu: 4.677 hộ - 31.404 khẩu.

Nơi dân đi gồm: các tỉnh miền núi Bắc Bộ (36,7%), Đồng bằng sông Hồng (7,4%), ven biển Bắc Trung Bộ (30,9%) và Nam Trung Bộ (1,1%).

Tỉnh có dân đi nhiều nhất là Cao Bằng: 9.710 hộ - 48.672 khẩu; Lạng Sơn: 8.488 hộ - 41.549 khẩu; Thanh Hoá: 3.500 hộ - 19.163 khẩu; Lào Cai: 3.186 hộ - 19.808 khẩu; Hà Giang: 1.1197 hộ - 6.575 khẩu và Tuyên Quang: 863 hộ - 4.805 khẩu.

Đối tượng di cư tự do gồm nhiều dân tộc khác

nhau. Dân di cư tự do đến địa bàn các tỉnh Tây Nguyên gồm 10 dân tộc của 61 tỉnh, thành phố, trong đó có 70% là người Kinh, 30% người dân tộc thiểu số (gồm: Mông, Tày, Nùng, Dao, Lô Lô, Sán Chỉ...). Dân di cư tự do đến các tỉnh Lai Châu, Thanh Hoá, Bắc Kạn, Sơn La chủ yếu là đồng bào dân tộc, trong đó người Mông chiếm 80% trong tổng số.

Đáng lưu ý là trong những năm gần đây, số lượng dân di cư tự do chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số. Ở Đắk Lắk, năm 2002, trong số 659 hộ dân di cư tự do đến thì có 587 hộ là người Mông, chiếm 89%; số dân đến vùng Si Pa Phìn thuộc tỉnh Lai Châu là hơn 4.000 hộ và huyện Quan Hoá, Mường Lát thuộc tỉnh Thanh Hoá hơn 2.000 hộ, trong đó gần 100% là người Mông, phần lớn số hộ này đều theo đạo Tin Lành.

Diễn biến của dân di cư tự do phức tạp và khó kiểm soát, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng miền núi Bắc Bộ. Dân của tỉnh Lai Châu di cư tự do sang tỉnh Sơn La và ngược lại dân của tỉnh Sơn La di cư sang tỉnh Lai Châu. Nhiều hộ của tỉnh Lào Cai, Hà Giang, Cao Bằng đến vùng Bà Chà (Lai Châu), Chợ Đồn (Bắc Kạn), sau đó tiếp tục di cư vào các tỉnh Tây Nguyên, rồi lại tiếp tục di chuyển từ huyện này qua huyện khác hoặc tỉnh khác, gây nhiều khó khăn về an ninh, trật tự xã hội của địa phương.

Ở những vùng biên giới Việt - Lào thuộc các tỉnh Nghệ An, Lai Châu, Thanh Hoá gần đây có 722 hộ - 4.501 khẩu hộ đồng bào Mông di cư sang Lào; trong đó riêng tỉnh Nghệ An 675 hộ - 4.283 khẩu, tỉnh Lai Châu 47 hộ - 218 khẩu. Ở Tây Nguyên có khoảng 225 hộ dân tộc thiểu số từ Lào sang địa bàn giáp biên giới tỉnh Kon Tum.

2. Đặc điểm chung của dân di cư tự do

- Đại đa số thuộc đối tượng đối nghèo, hoàn cảnh kinh tế khó khăn, thiếu vốn sản xuất, tỷ lệ hộ nghèo đói có nơi như ở Mường Lát (Thanh Hoá) hơn 90%, Bình Thuận 48-50%, Sơn La trên 50%... Họ thường di chuyển theo mùa vụ, tập trung vào mùa khô ở miền núi phía Bắc (từ tháng 10 đến tháng 2, tháng 3 năm sau).

- Về địa bàn cư trú, dân di cư tự do là đồng bào dân tộc thiểu số thường sống theo từng nhóm nhỏ, sâu ở trong rừng, không có cơ sở hạ tầng phúc lợi xã hội. Vì vậy, rừng bị tàn phá nhưng 5-6 năm sau đồng bào vẫn còn nghèo đói, đời sống chưa ổn định.

- Hình thức di chuyển đa dạng, hoặc là đi tập trung cả bản, cả dòng họ hoặc là đi phân tán, xé lẻ số hộ, số người trong bản, trong hộ; hiện nay chủ yếu đi phân tán nên càng khó kiểm soát.

- Trong số hộ dân di cư tự do từ các tỉnh miền núi phía Bắc vào các tỉnh Tây Nguyên, có nhiều hộ gia đình đồng bào các dân tộc ít người theo các tôn giáo như Tin Lành, Gia Tô.

- Trình độ dân trí thấp, nạn mù chữ chiếm tỷ lệ cao, khoảng 13,5 - 20%, các cháu đến tuổi không có điều kiện đến lớp, nạn mê tín dị đoan còn phổ biến ở nhiều vùng. Nhiều điểm như: EA Rót, xã Cư Pui, huyện Krông Bông; Tắc Cây, xã Ea Trang, huyện MaĐrăk tỉnh Đắk Lắk đã xảy ra dịch bệnh chết nhiều người.

3. Những ảnh hưởng của dân di cư tự do

• Mặt tích cực:

- Đại đa số người dân di cư tự do là những người cần

cù, chịu khó, tự lực cánh sinh và tự lực làm ăn, không bỏ về quê cũ. Đây là nguồn nhân lực dồi dào và quan trọng cho địa phương nơi đến để phát triển kinh tế-xã hội trước mắt cũng như lâu dài. Ở một số địa phương, dân di cư tự do sau một thời gian sinh sống đã có cuộc sống ổn định, mức sống cao hơn đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ. Thực tế ở các tỉnh Đắk Lắk, Lâm Đồng, Bình Phước... các năm qua đã có nhiều cụm dân cư mới được hình thành với hàng chục vạn lao động tham gia vào các chương trình phát triển kinh tế, xã hội của địa phương.

- Giải quyết nhu cầu lao động thời vụ cho những vùng chuyên canh hàng hoá ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và một số tỉnh thuộc Đồng bằng sông Cửu Long.

• *Mặt hạn chế:*

- Do địa bàn cư trú của người dân tộc thiểu số, nhất là đồng bào Mông, thường ở rừng già, rừng đầu nguồn nên đã tăng thêm nạn phá rừng làm nương rẫy. Ở tỉnh Đắk Lắk từ năm 1996 đến năm 2000 có 14.313 ha rừng bị phá, trong đó dân di cư tự do phá 7.755 ha (54%); ở Thanh Hoá, Lai Châu rừng cũng bị phá hàng nghìn ha.

- Dân di cư tự do tìm nơi cư trú và đất sản xuất, không theo sự hướng dẫn của địa phương, vì vậy phá vỡ quy hoạch chung ở từng địa bàn, từng vùng, gây khó khăn cho địa phương nơi đến trong việc quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái.

- Gây xáo trộn về quản lý đất đai, như: mua đất của đồng bào bản địa, xâm canh, có nơi xảy ra tranh chấp đất đai giữa dân sở tại và dân di cư tự do, giữa dân di cư tự do với nhau, giữa dân di cư tự do với các nông, lâm trường...

- Đời sống của dân di cư tự do còn nhiều khó khăn, trong đó có một bộ phận rất khó khăn, thường bị thiếu đói, bệnh tật, thất học. Các tệ nạn xã hội, như trộm cắp, cờ bạc, nghiện hút... phát triển mà chính quyền sở tại khó có thể kiểm soát được.

- Ảnh hưởng đến môi trường văn hoá, tín ngưỡng và nảy sinh những vấn đề phức tạp trong việc xây dựng văn hoá ở nhiều vùng, nhiều địa phương.

1.4. Nguyên nhân di cư tự do ở nước ta trong những năm qua

• Nguyên nhân khách quan:

- Các tỉnh miền núi phía Bắc có địa hình phức tạp, độ dốc lớn, khí hậu khắc nghiệt, cơ sở hạ tầng còn yếu kém, trong khi đó ở các tỉnh Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và các vùng khác có điều kiện sản xuất nông, lâm nghiệp thuận lợi hơn, đất tốt, khí hậu tương đối ôn hoà nên đã thu hút người dân di cư tự do đến lập nghiệp.

- Các tỉnh đồng bằng mật độ dân số quá cao, chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn chậm, ngành nghề chưa phát triển, thiếu việc làm. Đời sống của một bộ phận đồng bào quá khó khăn, thiếu điều kiện sản xuất để ổn định lâu dài, nhất là thiếu đất canh tác.

- Một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số ở miền núi còn tập quán canh tác và sinh sống lạc hậu, tỷ lệ đói nghèo cao, trình độ dân trí thấp, du canh, du cư theo dòng tộc, sống chủ yếu dựa vào đốt nương làm rẫy, sản xuất theo phương thức quảng canh, khi đất bạc màu và cần cỗi, dân lại bỏ vùng đất cũ để tìm nơi có điều kiện gieo trồng tốt hơn.

• *Nguyên nhân chủ quan:*

- Đầu tư cho chương trình xóa đói giảm nghèo còn thấp, chưa toàn diện, chưa tạo điều kiện cho nông dân, nhất là nơi đi, có đủ điều kiện sản xuất, tăng thu nhập và ổn định cuộc sống một cách bền vững.

- Công tác quản lý, bảo vệ rừng ở một số địa phương chưa tốt, giao đất giao rừng còn chậm. Việc quản lý đất đai từ khâu quy hoạch đến khâu quản lý sử dụng quỹ đất ở từng địa bàn còn nhiều yếu kém đã tạo điều kiện để người dân từ nơi khác di cư tự do đến phá rừng làm nương rẫy, hoặc buôn bán đất đai bất hợp pháp.

- Sự phối hợp chỉ đạo của các Bộ, ngành với các địa phương chưa thật chặt chẽ, chưa quan tâm giải quyết hài hoà, cân đối các vấn đề kinh tế với các vấn đề xã hội..

- Công tác quản lý nhân khẩu, hộ khẩu ở một số địa phương còn lỏng lẻo, chính quyền cơ sở không nắm chắc được số lượng dân tự do đi, đến kịp thời.

- Việc tuyên truyền phổ biến, hướng dẫn người dân thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước chưa được các cấp, các ngành ở một số địa phương quan tâm đúng mức.

- Có một số phần tử xấu kích động, lôi kéo di cư tự do.

Tóm lại, tình trạng di cư tự do còn có những diễn biến phức tạp, với nguyên nhân kinh tế là chủ yếu. Song bên cạnh đó còn có những nguyên nhân về xã hội, về tập quán canh tác du canh, du cư, tôn giáo..., đây là vấn đề bức xúc, có ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội và an ninh, chính trị ở từng vùng, từng tỉnh, nhất là ở những vùng có

vị trí chiến lược xung yếu về an ninh, quốc phòng, đòi hỏi các ngành, các cấp chính quyền phải có các giải pháp đồng bộ, phối hợp chỉ đạo chặt chẽ để nhanh chóng khắc phục.

II. THỰC TRẠNG DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI

1. Quá trình phát triển dân số của Thủ đô Hà Nội

Gia tăng tự nhiên, gia tăng cơ học và do thay đổi địa giới hành chính là những nguyên nhân cơ bản dẫn đến sự thay đổi dân số Hà Nội.

- Trước năm 1954: tỷ lệ gia tăng dân số ở Hà Nội lớn. Trung bình hàng năm tăng 4,7%. Thời kỳ 10 năm từ 1918-1928 dân số tăng trung bình 6,2%/năm.

- Thời kỳ 1954-1979 là thời kỳ dân số Hà Nội gia tăng nhanh chóng, bùng nổ dân số trong bình diện toàn quốc. Tỷ lệ gia tăng dân số vào thời kỳ này khoảng hơn 3,5%. Chủ yếu là gia tăng tự nhiên và do mở rộng địa giới hành chính, trong đó mốc thời gian quan trọng là ngày 20-4-1961, kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá II đã ra quyết định mở rộng thành phố Hà Nội và sáp nhập vào thành phố một số xã, thị trấn của các tỉnh Hà Đông, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc và Hưng Yên. Chính vì vậy, sau khi có sự sáp nhập, dân số chung của Hà Nội đã tăng lên đáng kể. Gia tăng cơ học trong thời kỳ này có tỷ lệ thấp (0,4%). Số người nhập cư vào Hà Nội rất hạn chế. Chính sách nhập cư, đăng ký hộ khẩu, quản lý nhân khẩu được kiểm soát, thực hiện chặt chẽ.

- Thời kỳ 1980-1989: theo số liệu thống kê của Chi cục Thống kê Hà Nội, dân số Hà Nội năm 1989 là 3.004.900 người. Đây là thời điểm dân số Hà Nội lớn nhất do lúc này phạm vi của Hà Nội rất rộng, ranh giới Hà Nội cũ bao gồm cả một số huyện nay đã trở về các tỉnh Hà Tây, Vĩnh Phúc.

Cả nước thực hiện phong trào kế hoạch hoá gia đình nên tỷ lệ gia tăng dân số tự nhiên ở Hà Nội có xu hướng giảm: năm 1989 tỷ lệ gia tăng tự nhiên còn 1,18%, trong đó tỷ lệ sinh là 16,3‰ và tỷ lệ tử giữ ở mức ổn định 4,5‰. Gia tăng cơ học trong thời kỳ này cũng không lớn do vẫn duy trì kiểm soát nhập cư.

Tuy nhiên, cũng giai đoạn này ở Hà Nội đã xuất hiện các hiện tượng di dân và nhập cư tự phát, hình thành một số "xóm liều", một loại hình điểm dân cư do các luồng di dân từ nông thôn vào đô thị, nhất là ở các đô thị lớn. Các dòng di dân vào Hà Nội thời kỳ này chủ yếu từ các vùng Đồng bằng sông Hồng và các tỉnh miền núi, trung du phía Bắc. Ở mức độ thấp hơn là dân cư từ các tỉnh Bắc Trung Bộ và một số tỉnh phía Nam. Trong thời kỳ này, di dân chịu sự chi phối mạnh mẽ của cơ chế bao cấp và chế độ điều động lao động theo kế hoạch của Nhà nước. Tuy nhiên, trong đó có một bộ phận dân di cư vào Hà Nội là những người không có đời sống ổn định ở nông thôn, hoặc muốn ra thành phố kiếm việc làm để có thu nhập cao hơn. Họ mang theo lối sống nông thôn, chưa có văn minh đô thị trong khi đó lại sống ngay giữa đô thị lớn.

Bảng 4: Phát triển dân số Hà Nội thời kỳ 1990-2003*Đơn vị: 1.000 người*

Năm	Dân Số	Nội thành	Ngoại thành	Gia tăng tự nhiên (%)
1990	2.051,9	9.31,2	1.120,7	15,1
1995	2.335,4	1.082,4	1.253,0	14,75
1996	2.395,9	1.149,6	1.246,3	14,21
1997	2.467,2	1.211,1	1.256,1	13,73
1998	2.553,7	1.342,7	1.211,0	13,24
1999	2.688,0	1.431,5	1.256,5	10,87
2000	2.734,1	1.460,4	1.273,7	10,87
2001	2.812,1	1.506,3	1.305,8	10,79
2002	2.926,6	1.563,0	1.363,6	10,56
2003	3.015,4	1.600,0	1.415,4	12,39

Nguồn: Niên giám Thống kê Hà Nội 1990 đến 2003.

- Từ năm 1990 đến nay: có thể nói đây là thời kỳ dân số Hà Nội phát triển chịu sự tác động của nhiều mặt với chính sách đổi mới về kinh tế - xã hội của đất nước. Dân số có xu hướng tăng nhanh hơn so với thời kỳ trước đó mặc dù tỷ lệ gia tăng tự nhiên tiếp tục có chiều hướng giảm: Hà Nội hiện nay là một trong những thành phố có tỷ lệ tăng dân số tự nhiên thấp trong toàn quốc và phạm vi ranh giới của Hà Nội cũng được giới hạn nhỏ hơn (tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá VIII đã quyết định điều chỉnh địa giới của Thủ đô Hà Nội, chuyển huyện Mê Linh trước của Hà Nội về tỉnh Vĩnh Phúc, chuyển thị xã Sơn Tây và 5 huyện khác về tỉnh Hà Tây). Trong thời kỳ này, gia tăng cơ học đóng vai trò rất đáng kể trong sự gia tăng dân số (xem Bảng 4).

Trong thời gian này, thành phố đang được cấu trúc lại về mặt không gian. Và sự định hướng phát triển không gian đô thị Hà Nội còn tiếp tục. Sự thay đổi cấu trúc chức năng của các bộ phận không gian (các phường, quận) đã có ảnh hưởng rõ rệt đến xu hướng gia tăng dân số nội thành và vùng phụ cận. Hầu hết các phường của quận Hoàn Kiếm: khu phố cổ, khu phố cũ, các khu phố hình thành từ thời thực dân, có mức gia tăng dân số thấp. Đó là vì ở đây đang có sự giãn dân hoặc do mật độ dân số quá cao, hoặc do sự hình thành trung tâm giao tiếp của thành phố với sự xuất hiện của những toà nhà cao tầng, các trung tâm giao dịch, thương mại.... Mức gia tăng dân số dương diễn ra chủ yếu ở các phường thuộc các quận Đống Đa, Thanh Xuân, Ba Đình, Cầu Giấy, Tây Hồ và phía Nam quận Hai Bà Trưng. Khu vực phía Tây thành phố là địa bàn đang được đô thị hoá mạnh; ở đây có những phường có mức gia tăng dân số trung bình thời kỳ 1989 - 1996 trên 5% như Láng Thượng, Ô Chợ Dừa, Nhân Chính, Thanh Xuân Bắc, Hạ Đình, Dịch Vọng, Trương Định, Hoàng Văn Thụ...

Trong giai đoạn 1979-1989, một số địa bàn có mức gia tăng dân số cao do phát triển các khu dân cư mới như Láng Hạ, Trung Tự, Trung Liệt, Tương Mai... nay dân số đã đi vào ổn định. Một số phường có mật độ dân số cao, trong thời kỳ 1979-1989 có sức hút lớn tập trung dân cư như các phường xung quanh chợ Trời (chợ Hoà Bình) và chợ Hôm, chợ Đồng Xuân - Bắc Qua thì đến nay, mặc dù mật độ dân số quá cao, nhưng vẫn có mức gia tăng dân số lớn, như các phường Bùi Thị Xuân, Thanh Nhân, Nguyễn Trung Trực, Hàng Buồm, Hàng Bạc.

Vẫn có thể thấy rõ sự tác động tiếp tục của các nhân tố thu hút dân cư mạnh: ở đâu có nhiều khả năng tạo ra thu nhập, sức hút dân cư rất lớn. Mặc dù có thể môi trường sống bị xuống cấp mạnh do các công trình cơ sở hạ tầng bị quá tải, nhưng con người vẫn “cố gắng” trụ lại.

Với sự chuyển đổi từ cơ chế bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường, Hà Nội được tập trung đầu tư cho phát triển theo hướng ngày càng hiện đại hoá, sự gia tăng vai trò của Thủ đô Hà Nội trong nhiều lĩnh vực, bên cạnh đó, trong những năm gần đây việc kiểm soát nhập cư, công tác quản lý nhân khẩu cũng có nhiều buông lỏng, tăng dân số do nhập cư có chiều hướng tăng cao, các luồng chuyển cư tự do vào Hà Nội bắt đầu phát triển mạnh mẽ. Tại Hà Nội thường xuyên có hàng chục nghìn lao động từ các tỉnh tới tìm việc, sinh hoạt tạm bợ, không có tổ chức và không có lối sống đô thị. Trong các tài liệu thống kê chưa thể hiện được những con số lao động ngoại tỉnh cũng như di dân tự do vào Hà Nội trong những năm vừa qua song ước tính dân số Hà Nội mỗi năm tăng thêm khoảng 55.000 người, do di dân từ các tỉnh khác tới và đội ngũ đông đảo người lao động vào tìm kiếm việc làm trong thời kỳ nông nhàn với quy mô và cường độ ngày càng lớn đã trở thành một vấn đề khó khăn đối với các cấp chính quyền.

2. Số lượng và địa bàn xuất cư của người di cư tự do

Trong những năm qua, đặc biệt từ năm 1990 trở lại đây, lực lượng lao động tự do từ các tỉnh ngoài chuyển cư vào Hà Nội tìm việc làm ngày càng nhiều. Theo tính toán,

hàng năm dân số Hà Nội tăng thêm khoảng 55.000 người thì trong đó hơn 22.000 người là di chuyển từ các tỉnh khác tới và phần lớn là vào khu vực nội thành.

Theo số liệu thống kê của Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thành phố, lao động ngoại tỉnh vào Hà Nội tìm việc qua một số năm như sau: năm 1991: 13.153 người, năm 1992: 14.576 người, năm 1993: 16.340 người, năm 1994: 17.000 người, năm 1995: 20.000 người. Năm 1996 theo điều tra của công an thành phố Hà Nội, số lượng lao động ngoại tỉnh vào Hà Nội đã lên đến 38.387 người, năm 1999 lên đến gần 42.000 người, năm 2000 là 48.000 người, năm 2001: 75.590 người; năm 2002: 105.868 người; năm 2003: 77.001 người; 6 tháng đầu năm 2004: 32.601 người.

Cũng như nhiều đô thị lớn khác như: thành phố Hồ Chí Minh, Vũng Tàu, Biên Hoà... dân di cư tự do những năm gần đây ngày càng lớn, song riêng với Hà Nội, hiện tượng di cư mùa vụ, di cư tạm thời phát triển mạnh hơn cả, đó là những người vào Hà Nội tìm kiếm việc làm trong thời kỳ nông nhàn hoặc tìm kiếm việc làm, sinh sống tại Hà Nội một thời gian sau đó sẽ quay về quê cũ hoặc di chuyển đi tỉnh khác.

Người di cư xuất phát chủ yếu từ các tỉnh thuộc Đồng bằng sông Hồng: 69%, trong đó nhiều nhất là Nam Định, Hà Nam: chiếm 19,5%, Hải Dương, Hưng Yên: 19%, Hà Tây: 11%, Bắc Ninh: 8,7%; tiếp đến là dân cư từ các tỉnh miền núi, trung du phía Bắc như Vĩnh Phúc, Phú Thọ, Hoà Bình, Thái Nguyên, Lạng Sơn... chiếm 14%; các tỉnh Bắc Trung Bộ (nhiều nhất là Thanh Hoá: 8,8%).

Điều này thể hiện rõ đặc điểm cơ bản về khoảng cách di chuyển của di cư tự do là: khoảng cách ngắn, phù hợp với quan điểm của một số nhà nghiên cứu về di cư. Di cư đường ngắn đang là dòng nhập cư chủ yếu vào Hà Nội. Ngoài ra có một bộ phận nhỏ dân cư từ Nam Trung Bộ, Tây Nguyên và Nam Bộ cũng vào thành phố Hà Nội để chờ cơ hội tìm việc làm. Song con số này là không đáng kể (2,9%) vì ở phía Nam, (thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu và Đồng Nai, Đà Nẵng...) cũng là những trung tâm lớn thu hút dòng di cư tự do nông thôn - đô thị. Nếu so sánh với thành phố Hồ Chí Minh thì di dân tự do vào đô thị Hà Nội mang tính chất tập trung hơn, số dân di cư vào thành phố Hồ Chí Minh thường đến từ rất nhiều vùng khác nhau với quy mô, tốc độ lớn hơn nhiều.

Đặc điểm di cư khoảng cách gần tới Hà Nội thể hiện đặc biệt rõ nét đối với người di cư mùa vụ, tạm thời: 82% dân di cư đến từ các tỉnh Đồng bằng sông Hồng, 11% từ các tỉnh Bắc Trung Bộ (trong đó Thanh Hoá chiếm tới 93%).

Phần lớn những người di cư tự do vào Hà Nội đến từ các vùng nông thôn (chiếm 79%), con số này chiếm tỷ lệ càng cao trong nhóm lực lượng lao động ngoại tỉnh - di cư tạm thời (chiếm 97%).

Đa số người dân sau khi di cư vào Hà Nội đã ổn định được công việc và cuộc sống; 68,7% trong số họ vẫn sống liên tục ở Hà Nội kể từ khi di chuyển vào; 31,3% có chuyển đi sống ở các tỉnh khác từ một tháng trở lên, trong đó chuyển 1 lần: 30%, chuyển 2 lần: 28%, chuyển 3 lần: 17% và một phần nhỏ di chuyển từ 4 lần trở lên. Nhìn chung,

sau khi quyết định chuyển vào Hà Nội, người di cư đều cảm thấy rất hài lòng với cuộc sống tại nơi ở mới. 94,7% số người di dân tự do vào Hà Nội được điều tra cảm thấy hoàn toàn hài lòng, thậm chí rất hài lòng khi quyết định chuyển vào Hà Nội. Chỉ một phần rất nhỏ: 2,1% là tỏ ra không được như mong muốn.

3. Hình thức và địa bàn cư trú

Sau khi vào Hà Nội, người di dân cư trú theo nhiều hình thức khác nhau và phần nào phụ thuộc vào công việc tìm được. Để có việc làm, thu nhập, nhiều người di cư chấp nhận cuộc sống tạm bợ, thậm chí như: ngủ đường, ngủ chợ...; một số khác có thể thuê nhà; một số có thu nhập khá hơn, việc làm ổn định, có lưng vốn lúc ra đi có thể mua nhà... Thường những người tìm được việc trong các khu vực cơ quan nhà nước, kinh tế tập thể, những việc làm có thu nhập khá... ở trong các khu nhà sở hữu riêng, tự xây dựng hoặc mua (chiếm 34%). Một phần lớn (chiếm hơn 40%) sống trong nhà thuê, nhà khách, nhà trọ, với mức thuê trung bình 60.000 đến 300.000 đồng/tháng. Đa số những người sống ở nhà trọ có mức thuê dưới 100.000 đồng/tháng là những lao động trong nhóm nghề: đập xích lô, làm thuê, bán rong, thu gom phế liệu... và chủ yếu là người di dân mùa vụ, những người không có ý định định cư lâu dài tại Hà Nội. Một phần lao động làm thuê ở lại luôn trong nhà chủ (chiếm 8%). Một bộ phận người di dân tự do cư trú theo hình thức nhà ở xây dựng trên đất công, tự lấn chiếm, như ở khu vực Thanh Nhân, Đống Đa... Đây

là vấn đề mà chính quyền địa phương cần quan tâm đối với dòng di cư tự do, điều này có ảnh hưởng lớn đến vấn đề sử dụng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, quản lý hành chính... nhằm đảm bảo trật tự an toàn cho xã hội nói chung và Hà Nội nói riêng.

Tại Hà Nội, địa bàn cư trú của người di cư thường tập trung nhiều ở dọc theo các đường giao thông chính, gần các kho tàng bến bãi, các cơ sở công nghiệp, những phường gần các chợ và những nơi thuận lợi cho cư trú tại các quận có các phường giáp ranh, phường mới phát triển như Mai Động (17,8%), Thanh Xuân (9,5%), Phúc Tân (8,1%), Láng Thượng (9,9%), Giáp Bát (7,1%)...; ở các phường tồn tại và phát triển lâu đời tỷ lệ này là rất nhỏ và thường là các trường hợp đoàn tụ gia đình, kết hôn... có khả năng nhanh chóng được cấp phép định cư lâu dài.

Những năm gần đây, người lao động di cư tự do vào thành phố tìm việc làm thường tập trung tại các tụ điểm, nơi các đầu mối giao thông lớn, những khu vực xây dựng hay tại những khu phố dân cư đông đúc, các chợ lớn, nhất là đối với di dân có tính chất mùa vụ, chiếm khoảng 57% di dân tự do (năm 2000)...; như tại: đường Láng Hạ, đường Giảng Võ, Ngã Tư Sở, đường Kim Ngưu, đường Trần Quang Khải, Quỳnh Lôi, Hoàng Quốc Việt...; có tới hàng chục tụ điểm lớn nhỏ tập trung lao động từ nông thôn vào tìm việc.

Thực trạng trên là do: trước hết đó là các địa bàn đang được đô thị hoá mạnh, chủ yếu ở phía Tây và phía Nam thành phố. Đây là địa bàn thu hút lao động trong lĩnh vực

xây dựng là chính. Trong khu vực nội thành của các quận Hoàn Kiếm, Hai Bà Trưng, các phường gần các chợ lớn có sức thu hút mạnh những người làm thuê, bán hàng rong, đập xích lô...

Những khu vực có các cơ sở công nghiệp, kho tàng cũng có sức hấp dẫn nhất định đối với dân di cư tự do, như quy luật chung ở các nước đang phát triển.

Những địa bàn thuận lợi cho cư trú thường cũng gần các khu vực đô thị hoá mạnh. Đây là một đặc điểm rất đặc trưng của Hà Nội là trong quá trình phát triển thành phố vẫn để lại các làng đô thị hoá, những xóm lao động, nơi họ có thể thuê nhà với giá rẻ, môi trường sống cũng gần gũi với khung cảnh nơi họ ra đi.

Sự gần gũi về không gian của các địa bàn có sức hút lớn đối với người di cư tự do vào đô thị Hà Nội làm cho nhiều khu vực có sức hút rất lớn đối với luồng di cư này và đồng thời cũng tiềm tàng nhiều vấn đề môi trường xã hội cần giải quyết.

4. Tình trạng hôn nhân, giới tính, độ tuổi

Số người chưa và mới lập gia đình thường chiếm tỷ trọng lớn trong số người di chuyển (51% chưa lập gia đình và hơn 20% mới lập gia đình). Bảng 5 thể hiện tình trạng hôn nhân của những người được phỏng vấn phân theo giới tính và thời gian hôn nhân. Như vậy, có thể nhận thấy di dân tự do vào Hà Nội thể hiện sự chọn lọc nhất định về cơ cấu hôn nhân - gia đình, những người còn độc thân, chưa có gia đình đều dễ dàng di cư hơn và số lượng di cư cũng lớn hơn.

**Bảng 5: Tình trạng hôn nhân của người di cư
chia theo giới tính**

STT	Tình trạng hôn nhân	Di dân thông thường			Tạm thời	
		Tỷ lệ %	Nam	Nữ	Tỷ lệ %	Số lượng điều tra
1	Chưa kết hôn	51,1	54,8	47,3	47,4	117
2	Đã kết hôn	45,0	43,9	46,2	50,6	125
3	Goá vợ/chồng	3,1	0,9	5,3	2,0	5
4	Ly dị/ly thân	0,8	0,4	1,2	-	-

Nguồn: Di dân nội địa ở Việt Nam - Thực trạng và xu hướng, Ủy ban quốc gia Dân số và Kế hoạch hoá gia đình và Trung tâm Nghiên cứu Dân số - Nguồn lao động, Hà Nội, 1998.

Người di cư tự do vào Hà Nội chủ yếu ở trong độ tuổi lao động sung sức, từ 16 - 40 tuổi chiếm tới 69,6%/tổng số. Đặc điểm cũng hoàn toàn phù hợp với tính chọn lọc của di cư theo độ tuổi. Sự khác biệt trong di cư tự nguyện là tuổi tác. Thường những người ở tuổi trưởng thành và những người mới lớn có khuynh hướng di cư nhiều hơn. Thanh niên dễ thích nghi và hoà nhập với điều kiện sống mới, thay đổi dễ dàng hơn. Số người di cư dưới 16 tuổi là 8,7%, số này di chuyển chủ yếu là theo cha mẹ, họ hàng. Con số tương ứng với độ tuổi trên 40 là 21,7%, họ di chuyển thường vì lý do hợp lý hoá gia đình, công tác... Do đó tỷ lệ dân số phụ thuộc trong dòng người di cư là khá thấp. Về mặt này có thể nói thành phố đã được bổ

sung thêm một lực lượng lao động dồi dào, có sức khỏe và ngược lại ở vùng xuất cư - nông thôn đã mất đi một phần lao động chính.

Qua số liệu điều tra, không thấy có sự chênh lệch nhiều về giới tính đối với số người di dân tự do vào Hà Nội 10 năm qua (tỷ lệ nam, nữ tương ứng là 50,1% và 49,9%). Trước năm 1994, tỷ lệ nữ giới di cư vào nhiều hơn nam giới vì đó là thời gian Hà Nội bắt đầu bước vào thời kỳ đô thị hoá và sự hình thành, phát triển mạnh mẽ các ngành nghề, cơ sở dịch vụ công cộng thu hút lao động nữ từ các tỉnh vào và một phần vì lý do đoàn tụ gia đình. Tuy nhiên từ năm 1995 trở lại đây, xu hướng này có thay đổi, số lượng nam giới di cư nhiều hơn nữ giới ở hầu hết các nhóm tuổi. Tại nhiều chợ lao động, chúng ta có thể gặp 100% là lao động nam chờ tìm việc làm như ở Giảng Võ, Thanh Nhân, Láng Hạ, Ngã Tư Sở... Điều này có thể giải thích do thực tế phát triển, ở nông thôn việc dịch chuyển cơ cấu kinh tế hiện nay đã giải quyết nhiều việc làm cho lao động nữ, các nghề phụ, nghề thủ công trong mùa nông nhàn... phần nào phù hợp với nữ giới hơn. Thêm vào đó ở các thành phố lớn, cụ thể là Hà Nội, vấn đề quản lý hành chính có nhiều nới lỏng, quá trình phát triển đô thị nhanh, tốc độ xây dựng, cải tạo mạnh... đã thu hút và cần nhiều lao động nam tham gia.

5. Lý do di chuyển

Yếu tố bao trùm cho mục đích và nguyên nhân của mọi cuộc di chuyển dân cư vào Hà Nội là do điều kiện

khó khăn về kinh tế, sự thiếu hụt công việc làm ở nơi đi, mong muốn kiếm được việc làm và thu nhập cao ở nơi đến. Qua trả lời phỏng vấn về lý do để di chuyển, có tới 45,6% trả lời vì lý do thiếu việc làm, 33,9% vì lý do thu nhập ở nơi ở cũ là quá thấp. Ngoài ra còn các lý do khác nữa, như 8% người được hỏi cho rằng vì điều kiện sống ở nơi ở cũ thấp kém, khó khăn; 27% do mục đích đoàn tụ gia đình, 12% thích sống ở thành phố; 14% vì các lý do học tập, công tác... Như vậy, khó khăn về kinh tế, thiếu việc làm và không có việc làm ở vùng nông thôn là nguyên nhân quan trọng, "lực đẩy" khiến cho người dân phải ra đi để tìm việc làm và hy vọng có thu nhập cao hơn so với nơi ở cũ. Song bên cạnh đó, các nguyên nhân đoàn tụ gia đình, học tập và đào tạo cũng có vị trí khá quan trọng, nhất là đối với những người di cư thông thường.

Bảng 6 cho thấy, những người di cư vì mục đích kinh tế (việc làm và thu nhập) xuất phát từ các tỉnh Đồng bằng sông Hồng là cao nhất vì điều kiện di cư cũng thuận tiện hơn, khoảng cách gần hơn. Tiếp đến là các tỉnh Bắc Trung Bộ - nơi kinh tế khó khăn hơn so với cả nước - ít có cơ hội phát triển việc làm có thu nhập cao, đất đai ít phì nhiêu, hơn nữa lại là nơi thiên tai mất mùa thường xuyên xảy ra. Những người di cư từ các tỉnh xa như miền núi và trung du phía Bắc, Nam Trung Bộ và Nam Bộ di chuyển phần nhiều vì lý do đoàn tụ gia đình, học tập, công tác.

Bảng 6: Tỷ lệ di cư theo lý do và nơi ở lần cuối khi vào Hà Nội

Đơn vị: %

Lý do di chuyển	Nơi ở lần cuối					
	Miền núi và trung du Bắc Bộ	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ	Nam Trung Bộ và Nam Bộ	Khác	Tổng số
Việc làm	8,3	74,9	15,0	1,5	0,3	100
Thu nhập	7,7	78,9	10,2	2,9	0,2	100
Học tập, công tác	21,1	59,6	14,6	2,5	2,2	100
Điều kiện sống	14,6	63,5	15,9	5,0	1,0	100
Gia đình	18,8	65,8	9,5	4,4	1,5	100
Khác	15,0	63,6	13,8	5,2	2,4	100
Tổng số	13,6	68,5	13,2	3,5	1,2	100

Nguồn: Sdd.

Khi phân tích lý do dời nơi ở cũ theo trình độ học vấn phổ thông cho thấy rõ xu hướng là: những người có trình độ học vấn cao hơn di cư vì lý do kinh tế là yếu tố chủ yếu nhất. Đây cũng là lý do chính của những người di cư mùa vụ, tạm thời. Và tại sao họ lại chọn Hà Nội là nơi chuyển đến? Lý do này được giải thích rằng Hà Nội là nơi có cơ hội kiếm việc tốt: 33,3% các câu trả lời lựa chọn lý do này.

Cùng nghĩa với cơ hội kiếm việc là vấn đề khả năng tăng thêm thu nhập hay nói cách khác họ có thể có được công việc làm với thu nhập cao hơn so với nơi cũ và những nơi khác, đây là ý kiến của 24,2% số người di cư tự do được hỏi. Bên cạnh đó còn nhiều lý do khác nữa mà Hà Nội trở thành điểm cực lớn thu hút dân di cư như để đoàn tụ cùng gia đình (10,3% và đa số là người ở độ tuổi từ 50 trở lên), hay thích lối sống ở Thủ đô (9,1%), các yếu tố điều kiện sống, xã hội, văn hoá...

Những người có trình độ học vấn cao, nhất là các sinh viên học tập tại Hà Nội mới ra trường hầu hết đều muốn lập nghiệp tại Hà Nội vì ở đây có các điều kiện thuận lợi hơn để làm kinh tế, có nhiều cơ sở tuyển dụng lao động, có môi trường tốt để học tập, nâng cao trình độ, lập gia đình... Những người học vấn thấp hơn, ít được đào tạo về chuyên môn cũng muốn chuyển cư đến Hà Nội vì theo họ ở Hà Nội dễ tìm việc làm cho dù đó là các việc lao động đơn giản, nặng nhọc và thu nhập không cao.

Sự tăng trưởng của kinh tế Hà Nội trong những năm gần đây đạt ở mức cao so với cả nước. Thời kỳ 1996 -1999, GDP tăng bình quân 13,8%. Thu nhập bình quân đầu người là 800 USD/năm (hơn gấp 3-4 lần mức bình quân chung ở vùng Đồng bằng sông Hồng). Với sự tăng trưởng kinh tế, mức sống của người dân đô thị không ngừng được cải thiện là những lực hút đối với người lao động từ nông thôn tới.

Đặc biệt những năm gần đây với những chính sách đô thị hoá và mở rộng Hà Nội gắn với phát triển công nghiệp,

mở rộng các ngành dịch vụ, xây dựng các cơ sở hạ tầng, mở rộng đầu tư nước ngoài cùng với sự phát triển mạnh mẽ của lực lượng kinh tế thị trường, của các thành phần kinh tế đã tạo ra nhiều việc làm với lao động giản đơn, thu hút nhiều lao động từ tỉnh ngoài chuyển đến. Bên cạnh đó, thực trạng tốt của môi trường giáo dục, đào tạo, nghiên cứu, điều kiện y tế, chăm sóc sức khỏe, đời sống văn hoá tinh thần... là những động lực hấp dẫn nhiều người đến Hà Nội để lập nghiệp và mưu cầu cuộc sống tốt đẹp trong tương lai.

Với các lý do trên, người dân đã quyết định chuyển cư vào Hà Nội, mong muốn có được những điều kiện tốt hơn. Hầu hết các quyết định di chuyển do bản thân người di chuyển (44%), do vợ hoặc chồng (20,6%) hoặc bố mẹ (19,6%) quyết định. So với nam giới vai trò của nữ giới trong việc tự quyết định di chuyển thể hiện tương đương (đều đạt 50%). Phụ nữ, đặc biệt là các bà vợ, rất có ảnh hưởng tới việc chuyển cư và quyết định chuyển cư. Điều này đã khẳng định sự thay đổi vai trò của người phụ nữ trong cuộc sống hiện tại, người phụ nữ đã trở nên ít phụ thuộc hơn vào nam giới và sự tham gia ngày càng nhiều của phụ nữ vào các công việc trong xã hội, sự độc lập về kinh tế đã nâng cao địa vị của người phụ nữ.

6. Thông tin về nơi nhập cư

Thông tin rất quan trọng với người di cư. Người ta ngại di cư đến nơi mà họ hiểu biết rất ít hoặc không biết

gì. Các nhà nghiên cứu cho rằng: những người bạn hay người thân trong gia đình đã từng di cư là nguồn thông tin đáng tin cậy về di cư và ảnh hưởng của họ đã dẫn tới việc di cư hàng loạt. Thực tế điều tra di cư vào Hà Nội cho thấy: thường trước khi chuyển vào Hà Nội, nhiều người dân đã biết những thông tin cần thiết cho cuộc sống của mình và các thông tin này giúp cho người di cư đưa ra các quyết định chuyển cư.

Qua Bảng 7 ta thấy, 63,2% trong số những người di cư trước khi đến Hà Nội đã biết các tin tức về khả năng tìm kiếm việc làm ở Hà Nội, 70,9% về các điều kiện nhà ở, 53,6% biết về các điều kiện học hành, đào tạo và 50% biết về các điều kiện y tế, chữa bệnh. Họ biết được các thông tin trên từ nhiều nguồn khác nhau và trong đó tỷ lệ người di cư có được các thông tin trực tiếp từ gia đình và bạn bè lớn hơn nhiều so với các nguồn thông tin khác (chiếm gần 80%), nhất là so với các nguồn thông tin từ trung tâm xúc tiến việc làm của Nhà nước hay qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Qua điều tra cho thấy, nam giới thường biết trước các thông tin về khả năng tìm việc làm, học hành, đào tạo nhiều hơn so với nữ giới, trong khi đó nữ giới lại biết trước các thông tin về nhà ở, y tế. Điều này cũng phù hợp hoàn toàn với đặc điểm của người phụ nữ, họ thường quan tâm đến các vấn đề về đời sống xã hội, gia đình, còn nam giới quan tâm nhiều hơn đến vấn đề kinh tế, kiến thức cho cuộc sống.

Bảng 7: Các nguồn và một số thông tin chính về Hà Nội

		<i>Đơn vị %</i>		
Thông tin	Việc làm	Điều kiện nhà ở	Điều kiện học hành, đào tạo	Điều kiện y tế, chữa bệnh
Nguồn thông tin				
Tỷ lệ biết	63,2	70,9	53,6	50
<i>Trong đó:</i>				
Gia đình, họ hàng	41,2	54,4	38,5	34,8
Bạn bè	37,8	30,3	25,1	22,1
Báo, đài	16,5	14,6	25,8	26,5
Các lần đến thăm Hà Nội	9,3	10,8	10,8	10,8
Các chuyến công tác	1,5	1,4	1,8	1,5
Môi giới tư nhân	1,9	1,2	0,2	0,3
Dịch vụ việc làm nhà nước	0,4	0,2	0,2	-

Nguồn: Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2001, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn quốc gia, 2001.

Chính vì vậy sau khi đến Hà Nội 38% người di dân đi tìm việc làm ngay. 62% không đi tìm việc làm vì trong đó 37% đã có việc làm trước rồi (do biết trước được các thông tin về Hà Nội, họ đã xin được việc làm từ trước khi đến hoặc đã được hứa nhận việc làm, chờ gọi đi làm...), gần 8% tự thấy chưa đủ năng lực tìm việc hợp sở thích, hoặc vì các lý do như không biết cách tìm việc (do chưa nắm được các thông tin về nơi nhập cư), hay những người còn đang đi học, người già không có nhu cầu tìm việc làm sau khi đến thành phố.

7. Trình độ học vấn, việc làm và thu nhập

Phần lớn những người di cư tự do vào Hà Nội, đặc biệt là những người di dân thời vụ có trình độ học vấn và tay nghề không cao. Sự khác biệt về đối tượng di dân, mục đích di chuyển, vùng xuất cư và các điều kiện kinh tế - xã hội của người di cư. Học vấn của những người di cư thông thường cao hơn so với di cư mùa vụ, của nam giới cao hơn nữ giới và của người gốc thành thị cao hơn người gốc nông thôn.

**Bảng 8: Trình độ học vấn của người di cư
phân theo giới tính**

Đơn vị: %

STT	Trình độ học vấn	Tỷ lệ	Nam	Nữ
1	Chưa đi học	1.44	0.53	2.35
2	Tiểu học	8.00	5.90	10.10
3	Phổ thông cơ sở	37.30	37.52	37.10
4	Phổ thông trung học	53.26	56.05	50.45

Nguồn: Niên giám Thống kê Hà Nội 2001.

Về trình độ chuyên môn, kỹ thuật: theo một số cuộc điều tra: 81% người di cư vào Hà Nội không được qua đào tạo về chuyên môn, tay nghề nhất định, 6,9% đã tốt nghiệp trung học chuyên nghiệp, 5,3% đã qua học các lớp công nhân kỹ thuật, 6,8% có trình độ cao đẳng, đại học (thường là trường hợp của những người tự liên hệ công tác, đối tượng học sinh học tập tại Hà Nội và muốn

ở lại Hà Nội). Về mặt này, đối với người di cư mùa vụ, tạm thời tỷ lệ có trình độ chuyên môn cũng rất thấp (xem Bảng 9).

Sau khi di chuyển vào Hà Nội, những người lao động có trình độ học vấn thấp (đặc biệt là đối với những người di dân thời vụ) sẵn sàng làm tất cả các công việc miễn là có thu nhập nhưng chủ yếu vẫn là: thợ xây, đập xích lô, thu thập phế liệu, làm thuê trong các cửa hàng... Tại các chợ lao động, khoảng 70% số người có mặt có thể tìm được việc làm trong ngày. Đa số việc làm của những người di cư là tham gia trong khu vực tư nhân, cá thể. Rất ít người có cơ hội tham gia làm việc trong khu vực kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể.

Bảng 9: Trình độ chuyên môn kỹ thuật của người di cư tự do vào Hà Nội

Đơn vị: %

Trình độ chuyên môn	Di dân thông thường	Di dân mùa vụ
	Tỷ lệ %	Tỷ lệ %
Không qua đào tạo chuyên môn	81,0	81,1
Trung học chuyên nghiệp	6,9	7,7
Công nhân kỹ thuật	5,3	4,9
Cao đẳng, đại học	6,8	6,3
Tổng số	100,0	100,0

Nguồn: Niên giám Thống kê Hà Nội 2001.

Tuỳ thuộc vào mục đích di chuyển, hướng, luồng xuất cư mà thể hiện ra sự khác biệt về tình trạng việc làm, nghề nghiệp và tiềm lực kinh tế. Do họ di chuyển từ các vùng nông thôn nên trước khi di chuyển đa số họ có việc làm với nghề nông là chủ yếu: 63%, một số có thêm nghề phụ, một tỷ lệ đáng kể là không có việc làm: chiếm 17% hoặc không có nghề nghiệp gì (chủ yếu là các trường hợp học sinh đã thôi học). Khi di chuyển vào Hà Nội, sự thay đổi, chuyển dịch cơ cấu nghề là điều tất yếu, do vậy đội ngũ lao động này gặp nhiều khó khăn khi tìm những việc làm có thu nhập cao ở các vùng đô thị nói chung và Hà Nội nói riêng.

Bảng 10 cho thấy: nhìn chung, người di cư vào Hà Nội hầu như đều có việc làm, chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ thất nghiệp (2,2%), nhất là đối với di cư tạm thời (1,4%). Như vậy, so với mục đích khi chuyển cư chính là vì lý do thu nhập, việc làm, Hà Nội đã đáp ứng tốt được mong muốn của người dân khi rời bỏ nơi ở cũ.

Phần lớn (80%) những người di dân có mức thu nhập hiện tại khoảng từ 200.000 - 400.000 đồng/tháng. Riêng với di dân mùa vụ, 34% số người được hỏi có mức thu nhập dưới 200.000 đồng/tháng và 64% thu nhập từ 200.000 - 500.000đồng/tháng. Sở dĩ mức thu nhập của người di cư tạm thời, mùa vụ thấp hơn so với di dân thông thường do họ sẵn sàng làm mọi việc, kể cả lao động rẻ mạt, nặng nhọc để có tiền và tích góp dần mang về quê sau này.

Bảng 10: Tình trạng việc làm tại nội thành Hà Nội*Đơn vị: %*

Số TT	Tình trạng việc làm	Di dân thông thường			Di dân tạm thời
		Tổng	Nữ	Nam	Tỷ lệ
1	Có việc làm	67,2	53,64	77,13	59,1
2	Thất nghiệp	2,2	2,35	2,15	1,4
3	Đang đi học	17,1	18,65	15,9	18,5
4	Nội trợ	6,4	14,13	0,66	8,4
5	Hưu trí	5,0	7,06	3,50	7,3
6	Mất khả năng lao động	1,1	2,00	0,53	2,8
7	Không có nhu cầu làm việc	1,0	2,17	0,13	2,4
	Tổng số	100	100	100	100

Để có được mức thu nhập như vậy, người di cư cũng phải lao động khá vất vả trong khoảng thời gian 8-12 tiếng (87%) và nhiều hơn nữa trong một ngày (trong đó làm việc từ 10-12 tiếng chiếm 36% tổng số). Thu nhập trung bình của những người tham gia lao động trong các nhóm ngành xây dựng, buôn bán, phục vụ thường cao hơn.

So sánh với thu nhập ở nơi ở cũ thì 51% số người di dân có được một khoản thu nhập tại Hà Nội cao hơn trước kia, 30% cho rằng có mức thu nhập tương đương và chỉ có 1% có mức thu nhập thấp hơn. Những người di dân mùa vụ, di dân tạm thời, đi một mình tỏ ra rất hài lòng với các khoản thu nhập tại nơi ở mới của mình.

Trên thực tế, người dân chuyển khỏi nơi ở cũ của mình với động cơ chính là kinh tế và họ có nhu cầu gửi tiền về trợ giúp cho gia đình nhất là với di dân mùa vụ. Số tiền

này thường được họ gửi qua bạn bè, anh chị em, người cùng làng về cho gia đình.

Theo số liệu của một số cuộc điều tra, số lượng nữ giới gửi tiền về nhà nhiều hơn nam giới, tỷ lệ tương ứng là: 55,4% và 44,6%. Tuy theo thu nhập mà mức tiền gửi về có khác nhau. Trong vòng 12 tháng, những người có mức thu nhập cao gửi tiền về nhiều, cụ thể những người có mức thu nhập trung bình hơn 500.000 đồng/tháng đã gửi được một khoản tiền hơn 1.200.000 đồng/năm. Tuy nhiên những người có mức thu nhập thấp nhất, dưới 200.000 đồng/tháng vẫn gửi về cho gia đình, điều này có thể được giải thích do phần lớn họ là những người làm thuê, phục vụ, lao động đơn giản... ít phải trang trải về tiền thuê nhà ở (thuê nhà trọ với mức thấp: 2.000 đồng/dêm...), ăn uống... ví dụ: các trường hợp giúp việc gia đình ở lại luôn trong nhà chủ..., họ hạn chế được các khoản chi tiêu tại Hà Nội để dành dụm tiền gửi về. So với mức sinh hoạt của đô thị thì khoản tiền này là thấp nhưng ở nông thôn cũng đủ để giúp đỡ gia đình trong cuộc sống còn nghèo khổ.

8. Ảnh hưởng của di dân tự do đến nội thành Hà Nội

Di cư tự do nói chung và di cư tự do nông thôn - đô thị nói riêng đều có ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, môi trường ở các vùng nông thôn (nơi họ ra đi) cũng như ở khu vực đô thị (nơi họ đến cư trú). Sự ảnh hưởng, ô nhiễm môi trường tác động cả lên môi trường tự nhiên và môi trường xã hội. Môi trường tự nhiên bị ô nhiễm chủ yếu bởi sự tác động trực tiếp hay

gián tiếp của con người hay có thể nói mức độ gây ô nhiễm phụ thuộc vào trình độ nhận thức, trình độ sản xuất, lối sống... của chủ thể là con người. Trong phạm vi nào đó, nó cũng chính là những biểu hiện mang tính định lượng của môi trường xã hội. Trong giới hạn cuốn sách chúng tôi chỉ đề cập đến những tác động tại khu vực đô thị và ở một số khía cạnh nhất định của môi trường xã hội đô thị, những vấn đề bức xúc trong quá trình phát triển của đô thị Hà Nội.

8.1. Di dân tự do và lao động, việc làm trong nội thành Hà Nội

Theo thống kê của các cuộc điều tra, tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam vào khoảng trên 6% so với tổng số lao động, riêng khu vực đô thị tỷ lệ đó là 9 - 12%, gấp đôi so với cả nước. Nếu theo tiêu chuẩn của thế giới, một nước có tỷ lệ thất nghiệp dưới 3% là bình thường, từ 4 - 7% là lớn và trên 9% là nguy hiểm, thì tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực đô thị nước ta ở vào tình trạng báo động, vượt quá đảm bảo giới hạn an toàn xã hội. Đặc biệt ở một số thành phố lớn, khu công nghiệp tập trung, như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Vũng Tàu, Đồng Nai.

Đối với những người di cư tự do vào đô thị Hà Nội, có thể khẳng định một điều: họ đều có thể tìm được việc làm và việc làm tìm được tại các đô thị có thu nhập cao hơn nơi ở cũ, điều đó từng bước nâng cao đời sống cho bản thân cũng như gia đình, góp phần xoá đói giảm nghèo cho vùng nông thôn cũng như góp phần giải quyết mối quan hệ "cung - cầu" về sức lao động trong nền kinh tế thị trường.

tại các đô thị nói chung và Hà Nội nói riêng. Vì phần đông không được qua các lớp đào tạo về nghề nghiệp chuyên môn nên những người di cư tự do chỉ tham gia vào các loại lao động giản đơn, lao động nặng nhọc với thu nhập không cao, công việc bấp bênh tại các đô thị (lao động ở khu vực kinh tế không chính thức), làm hình thành nên thị trường sức lao động rẻ mạt tại đô thị.

Tuy nhiên bên cạnh đó chúng ta cũng cần phải lưu ý đến thực tế khó khăn của thị trường hiện nay của cả nước nói chung và tại Hà Nội nói riêng như đã đề cập ở trên. Theo thống kê lao động việc làm của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, năm 1996, Hà Nội có tỷ lệ người thất nghiệp trong bảy ngày của lực lượng lao động khu vực thành thị vào loại cao trong cả nước (tỷ lệ trung bình của cả nước là 5,69%, Hà Nội là 7,52%). Năm 1997, Hà Nội đã đứng đầu cả nước về tỷ lệ này (8,39%). 9 tháng đầu năm 2002 cả nước là 6,01%; trong khi đó Hà Nội là 7,08%, thành phố Hồ Chí Minh 6,73%. Tất nhiên, những cơ hội mới về giải quyết việc làm đã được phân tích ở trên sẽ không đáp ứng hoàn toàn cho lao động thất nghiệp tại Hà Nội cũng như lao động ngoại tỉnh. Vì vậy, trong tương lai gần nếu có một lực lượng lớn lao động ngoại tỉnh "đổ" vào Hà Nội, lại không đáp ứng các "nhu cầu" trong lao động tại đô thị sẽ góp phần làm tăng đội quân thất nghiệp vốn đã rất lớn tại Hà Nội.

Hiện tượng thất nghiệp trong lực lượng lao động có học ở đô thị ngày càng có xu hướng tăng. Đó là hiện tượng sinh viên từ các tỉnh tốt nghiệp các trường đại học, cao

đảng không muốn quay về quê cũ muốn được ở lại sinh sống tại Hà Nội.

Lao động ngoại tỉnh di chuyển tự do vào Hà Nội tìm kiếm việc làm và làm việc, họ cũng có nhu cầu bình thường trong cuộc sống như ăn, ở, sinh hoạt, giải trí... làm xuất hiện những dịch vụ rẻ tiền, phù hợp với mức sinh hoạt của họ tại đô thị như các nhà trọ bình dân, quán cơm bình dân, dịch vụ cho thuê các phương tiện, công cụ lao động... Thậm chí cả dịch vụ giữ tiền thuê. Như vậy ở một mức độ nhất định bản thân nó cũng tạo ra được thị trường lao động mới cho đô thị, tạo ra công ăn việc làm cho một bộ phận dân cư đô thị.

8.2. Ảnh hưởng của di dân tự do đối với cơ sở hạ tầng trong thành phố

Di cư tự do ồ ạt vào đô thị Hà Nội đã tạo ra sức căng về dân số, làm quá tải sức sử dụng và làm xuống cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ sinh hoạt trong đô thị. Ở nước ta cơ sở hạ tầng (các điều kiện về nhà ở, điện nước, vệ sinh môi trường...) có nhiều thiếu hụt và không đồng bộ. Tình trạng này càng trở nên nan giải hơn khi dòng người đổ xô về đô thị ngày càng nhiều.

Nhu cầu dùng nước sinh hoạt của người dân Hà Nội khá lớn. Theo tính toán của các cơ quan chức năng, mỗi người cần 140-180 lít nước/ngày và nhu cầu này ngày càng tăng khi các trang thiết bị sinh hoạt gia đình ngày càng hiện đại, trong khi đó tình hình cấp nước lại hạn chế, hiện mới đạt 80-100 lít/ngày. Những người di cư tự do lại thường cư trú tại các phường mới phát triển, các phường

giáp ranh giữa nội và ngoại thành, là những nơi cơ sở hạ tầng còn yếu kém, nhiều nơi chưa có được hệ thống nước máy, còn phải sử dụng nước giếng khoan, nước hồ ao... Chất lượng nước chưa đạt tiêu chuẩn vệ sinh cần thiết sẽ ảnh hưởng tới sức khỏe của người dân. Hiện tượng xếp hàng lấy nước, tranh chấp cái cọ vẫn thường xuyên xảy ra với dân cư đô thị, nay lại thêm một số lượng lớn người di cư tự do làm cho vấn đề càng trở nên bức xúc hơn. Theo số liệu điều tra, 84% hộ di dân đã được sử dụng nước máy, trong đó 30% phải sử dụng nước từ nguồn nước công cộng, chưa có nước máy trong nhà, 14,3% trong số họ vẫn phải sử dụng nước giếng và một bộ phận nhỏ (khoảng 8,1%) phải sử dụng nước từ hồ, ao, sông ngòi và nước mưa. Đánh giá đối với việc cấp nước, 45% số người di dân được hỏi đánh giá ở mức độ bình thường và hơn 22% cho rằng chất lượng nước, tình hình cung cấp nước còn thấp kém, không đáp ứng được nhu cầu của cuộc sống.

Hệ thống thoát nước cũng rơi vào tình trạng khó khăn, gay cấn tương tự. Ở Hà Nội, 4 con sông: Tô Lịch, Lừ, Kim Ngưu, Sét là những nơi tiếp nhận nước thải của thành phố. Các con sông này đều nằm ở những vùng giáp ranh. Hiện nay, ở hai bên bờ sông đã bị nhiều nhà dân xây dựng lấn chiếm (phần lớn là các xóm liều, nhà tạm... của những người di cư tự do) đã làm xấu đi khả năng tiêu thoát nước của các dòng sông. Hơn thế nữa, họ lại xả ra sông tất cả mọi thứ rác, nước thải của thành phố. Đây là những nguyên nhân làm ứ đọng bùn rác, gây khó khăn cho việc thoát nước, gây ô nhiễm cho môi trường của người dân, dễ dàng trở thành những ổ lây lan các bệnh truyền nhiễm.

Ở các đô thị nói chung và Hà Nội nói riêng, bình quân mỗi người mỗi ngày phải thải khoảng 0,8 kg rác, chất thải. Với mức tăng trung bình hàng năm khoảng 55.000 người lao động ngoại tỉnh vào Hà Nội, như vậy trong một năm, Hà Nội sẽ phải gánh thêm khoảng 16.000 tấn rác thải, cùng với lượng rác thải (khoảng 1.431,5 nghìn) của bản thân người dân đô thị Hà Nội nữa, con số này sẽ lớn lên rất nhiều và trong tình trạng thiếu thiết bị xử lý chất thải, thiếu điện, thiếu nước, nó thực sự là nguy cơ gây ô nhiễm trầm trọng cho môi trường Hà Nội, làm hại sức khoẻ con người, từ đó ảnh hưởng tới yếu tố tinh thần... ảnh hưởng đến môi trường xã hội nói chung.

Cùng với cấp thoát nước, cung cấp điện, vấn đề nhà ở đô thị hiện nay cũng là một bức xúc lớn. Sự gia tăng mật độ cư trú của dân cư vượt quá mức giới hạn, đặc biệt ở khu vực nội thành đang gây ra hiện tượng quá tải nghiêm trọng về vệ sinh môi trường và diện tích ở bình quân.

Sự hình thành các khu cư trú lấn chiếm đất công, bất hợp pháp, bất quy tắc, phi chính quy hay các khu ổ chuột đang là một hiện tượng khá phổ biến tại Hà Nội. Các khu cư trú này thường ở các vùng giáp ranh, vùng gần ngoại thành, không có cơ sở hạ tầng kỹ thuật hoặc có song rất yếu kém (gần các sông hồ, các bãi rác, gầm cầu...). Đây cũng là khu vực ít bị kiểm soát, có sức thu hút đối với người nghèo đô thị cũng như người dân từ các vùng thiếu việc làm kéo ra thành phố tìm nguồn sống. Tuy nhiên, sự bành trướng tự phát của các khu cư trú loại này thường dẫn đến nhiều hậu quả xã hội phức tạp cho sự phát triển của đô thị và dân cư sinh sống ở đó. Những năm trước đổi

mới, việc xây dựng các khu cư trú bất hợp pháp, bất quy tắc chưa nổi lên thành vấn đề lớn. Chỉ trong những năm gần đây, cùng với việc thực hiện đường lối đổi mới, quá trình đô thị hoá gia tăng, hiệu lực quản lý nhập cư giảm sút đã tạo điều kiện hình thành và bành trướng loại hình cư trú này một cách vô tổ chức, gây khó khăn trong quản lý cũng như phần nào làm mất mỹ quan đô thị. Theo một số cuộc điều tra cho thấy, phần lớn người di cư tự do vào Hà Nội, đặc biệt là di cư tạm thời theo mùa vụ, cư trú theo hình thức nhà ở như đã phân tích ở trên. Phần lớn dân cư ở đây là những người nghèo, đông con; nhiều người ở các tỉnh khác tới, chiếm đất, xây dựng những nhà tạm sau đó đưa vợ, chồng, con cái đến theo...

Tại Hà Nội, chúng ta có thể gặp rất nhiều khu nhà ổ chuột, nhà lều ở khu vực bãi ven sông, khu vực ven ngoại thành. Ví dụ điển hình về các khu nhà ở kiểu trên tại phường Chương Dương. Theo một điều tra của Trung tâm Khoa học và Nhân văn quốc gia, cụm 5A phường Chương Dương hiện có 510 hộ dân, trong đó có hơn 200 hộ không có hộ khẩu, nhiều hộ từ tỉnh khác chuyển đến định cư một cách tự phát và bất hợp pháp. Ngoài ra tại thời điểm nghiên cứu, thường xuyên có hàng trăm nhà trọ cho những người dân từ tỉnh khác về Hà Nội kiếm sống theo mùa vụ tạm trú tại phường. Trừ một vài nhà giàu xây kiên cố còn hầu hết là nhà cấp bốn tường gạch nung hoặc gạch xi, mái ngói, cá biệt có nhà mái lá, vách đất. Vì xây dựng tùy tiện nên trong nhà thường tối và ẩm thấp, ban ngày vẫn phải thấp đèn. Nhiều nhà trong những ngày mưa vẫn bị ngập nước. Các nhà tạm lụp xụp đều không có

công trình phụ riêng. Bếp thường dùng luôn làm nhà tắm. Không có nhà vệ sinh, thường phải sử dụng nhà vệ sinh công cộng duy nhất ở trong khu. Hệ thống cơ sở hạ tầng rất kém hoặc không có. Trong các khu nhà này, trừ các tuyến dọc trục đường lớn là có cống thoát nước, các ngõ còn lại đều không có hệ thống tiêu nước thải. Nước thải, nước mưa tự ngấm và chảy ra sông. Điều kiện ở khổ sở, thiếu thốn như vậy đã và đang ảnh hưởng không tốt tới sức khoẻ cũng như mọi mặt đời sống văn hoá và tinh thần của người dân và làm ảnh hưởng tới vẻ đẹp của đô thị.

8.3. Ảnh hưởng của di dân tự do đối với lối sống đô thị ở Hà Nội

Những thay đổi trong cấu trúc xã hội và điều kiện sống của dân cư tất yếu sẽ dẫn đến những thay đổi trong hành vi, văn hoá và lối sống của họ. Con người sẽ phải thay đổi các mô hình ứng xử, các quan niệm, định hướng giá trị cho phù hợp hơn với những thay đổi trong địa vị xã hội, nghề nghiệp, cấu trúc xã hội.

Người dân di cư tự do vào Hà Nội phần lớn (78,5% tổng số) sống ở khu vực nông thôn. Lối sống nông thôn gắn với hoạt động sản xuất nông nghiệp, với thiên nhiên không dễ dàng thay đổi. Cuộc sống tương đối độc lập ở mức độ tự cung tự cấp, khác hẳn với lối sống đô thị chủ yếu phụ thuộc vào dịch vụ công cộng, với tính chất sản xuất công nghiệp có thể dễ dàng thay đổi môi trường ở và làm việc. Trong khi ở đô thị các mối quan hệ xã hội có vai trò quan trọng, nhu cầu giao tiếp cao thì ở nông thôn chủ yếu là quan hệ họ hàng, người cùng cư ngụ (điều này cũng

giải thích khả năng lôi kéo rất tốt từ đô thị đối với những người sống ở nông thôn có mối quan hệ họ hàng với người đô thị). Bên cạnh đó là một loạt sự khác nhau nữa như nhu cầu sử dụng thời gian tự do: ở nông thôn chủ yếu là nghỉ ngơi giữ sức khoẻ sau những giờ lao động chân tay mệt nhọc còn ở đô thị trong lối sống rất đa dạng: thời gian rồi được dành cho việc học thêm nâng cao trình độ, giải trí, du lịch, văn hoá - văn nghệ, luyện tập sức khoẻ... để phát triển con người toàn diện. Sự khác biệt còn thể hiện trong các hình thức hoạt động sống khác của con người như việc sử dụng đồ dùng, dụng cụ, quần áo, máy móc, hành vi ứng xử... người di cư phải thay đổi hoàn toàn khi gia nhập nơi ở mới, nhập cư vào Hà Nội. Điều này không phải là dễ dàng thay đổi trong chốc lát, đó là cả một quá trình chuyển đổi từ lối sống nông thôn sang lối sống đô thị và không phải ai cũng hoà nhập được, sự thay đổi lối sống này có thể và sẽ diễn ra ở các thế hệ sau. Do vậy thực tế đã có hiện tượng ở một số nơi tập trung những người cùng một địa phương sinh sống với nhau để dần thích nghi với cuộc sống mới.

Cùng với quá trình chuyển đổi thích nghi với lối sống đô thị, người di cư cũng làm biến đổi đi chính lối sống đô thị, biến đổi môi trường đô thị, tạo ra những bức xúc, đặc biệt ở nơi có người di cư tự do tập trung. Ví dụ như: giải quyết các vấn đề trong cuộc sống bằng các quy ước cộng đồng của những người di cư là không phù hợp với quy định Nhà nước về quản lý đô thị, hay họ đã mang vào đô thị những ngành nghề đặc trưng của nông thôn như chăn nuôi, trồng trọt...

Sự phân tầng xã hội, sự phân hoá giàu nghèo tại đô thị đã và đang hình thành và sự phân cách ngày càng rõ rệt về lối sống của lớp người giàu có, gốc đô thị trong sự tương phản với lối sống của nhóm người nghèo, người di cư từ tỉnh khác đến.

8.4. Di dân tự do với giáo dục và sức khoẻ ở Hà Nội

Một điều dễ dàng nhận thấy rằng trình độ học vấn của người di dân thường được nâng cao rõ rệt trong quá trình di cư tại Hà Nội. Còn ở người di dân tạm thời những thay đổi này hầu như không xảy ra vì tính đặc thù của loại hình di chuyển này. Qua một số cuộc điều tra cho thấy: số người có trình độ văn hoá phổ thông cơ sở, đặc biệt là phổ thông trung học (cấp III) tăng lên rõ rệt sau những năm định cư ở Hà Nội. Sự gia tăng này chủ yếu do số trẻ em trong độ tuổi đi học di chuyển cùng gia đình về Hà Nội tiếp tục được đi học và hoàn thiện ở cấp học cao hơn, Hà Nội có môi trường giáo dục tốt và có điều kiện đầu tư cho con cái trong học tập. Bên cạnh đó thị trường lao động tại Hà Nội đòi hỏi lao động phải có trình độ học vấn ngày càng cao hơn đã kích thích người dân nói chung và người di cư đến Hà Nội nói riêng đầu tư cho sự nghiệp phát triển này.

Hà Nội là trung tâm đào tạo chuyên môn, kỹ thuật và lao động lành nghề của cả nước với 24 trường đào tạo công nhân kỹ thuật, 14 trường trung học chuyên nghiệp, 29 trường cao đẳng và đại học cùng hàng nghìn giáo viên là điều kiện tốt cho người dân nâng cao trình độ dân trí. Sự gia tăng nhanh chóng những người được đào tạo về

chuyên môn, nhất là ở trình độ cao đẳng và đại học trở lên sau những năm định cư tại Hà Nội là yếu tố tích cực của quá trình di dân, phần lớn trong số này là những học sinh, sinh viên, sau khi tốt học tập, nghiên cứu tại Hà Nội, muốn được ở lại làm việc và nghiên cứu tại Hà Nội để có điều kiện vận dụng kiến thức và nâng cao trình độ hơn.

Có thể nói điều kiện và chất lượng đào tạo, giáo dục tại Hà Nội rất tốt, nó có ảnh hưởng và tác dụng lớn cho mọi người dân nói chung và nó cũng là một trong những nguyên nhân mà khá nhiều người di cư tự do vào Hà Nội lựa chọn trước khi đưa ra quyết định chuyển cư.

Đối với điều kiện chăm sóc sức khỏe, khám chữa bệnh cũng vậy, người di cư hầu như không gặp phải khó khăn gì vì hiện nay việc khám chữa bệnh trở thành một dịch vụ mà người sử dụng nó phải trả tiền. Điều kiện sống khổ cực của những người nghèo đô thị nói chung và của những người di cư tự do nói riêng (nhất là di cư mùa vụ) là những điều kiện thuận lợi cho bệnh tật phát triển - đặc biệt là các bệnh xã hội, nó có nguy cơ lan rộng ra cộng đồng dân cư đô thị, làm giảm sút sức khỏe của người dân đô thị cũng như của chính người dân di cư.

8.5. Ảnh hưởng của di dân tự do đối với quản lý nhân khẩu, các tệ nạn xã hội, trật tự an toàn xã hội

Lao động di chuyển tự do vào Hà Nội, nhất là di cư mùa vụ tìm việc làm và cư trú trong những khoảng thời gian không xác định và chưa có ý định định cư tại Hà Nội, họ không đăng ký tạm trú hoặc thường trú, điều này sẽ gây khó khăn cho việc quản lý nhân khẩu tại đô thị.

Bảng 11: Lý do không đăng ký hộ khẩu tại Hà Nội

Lý do không đăng ký hộ khẩu tại Hà Nội	Di dân thông thường		Di dân mùa vụ	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
Không biết có cơ quan nào như thế	173	14,5	49	19,0
Sợ phải trả tiền	15	1,3	5	1,9
Sợ bị trả lại quê cũ	35	3,0	17	6,6
Nghĩ rằng không cần	732	61,7	172	66,7
Khác	231	19,5	15	5,8

Nguồn: Kỷ yếu Hội nghị chính sách di dân tự phát, Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội khoá X, thành phố Hồ Chí Minh, 1998.

Qua bảng trên chúng ta có thể thấy một thực tế, người di cư tự do vào Hà Nội có thể biết những thông tin liên quan đến thu nhập, chỗ ở, việc làm... song họ lại hầu như không biết gì về quy định trong cư trú hoặc những vấn đề có liên quan tại Hà Nội (61,7% di cư thông thường và 66,7% di cư tạm thời nghĩ rằng không cần. Tương ứng 14,5% và 19% không biết rằng tại Hà Nội lại có cơ quan nào hết).

Việc hình thành càng nhiều các chợ lao động (chợ người) phần nào làm phức tạp thêm cuộc sống tại các đô thị. Tại các chợ lao động tập trung chủ yếu là các lao động ngoại tỉnh thiếu hoặc không có việc làm ra thành phố tìm việc. Họ được thuê mướn để làm các công việc có tính chất thủ công, nặng nhọc (khuân vác, đào đất, kéo xe, quét dọn...) và được trả công theo từng việc, trong một thời gian

ngắn. Chợ lao động là hình thức vốn có của thị trường lao động nhưng hiện nay do không được tổ chức và kiểm soát chặt chẽ đã dẫn đến hiện tượng mất trật tự công cộng và an toàn xã hội.

Nhiều người lao động ngoại tỉnh Hà Nội làm các công việc như xe thô, đập xích lô... họ lại không thông thạo luật lệ giao thông đường phố, không biết những quy định của thành phố (các khu vực cấm một số phương tiện, thời gian cấm một số loại phương tiện giao thông, các khu vực cấm đổ đất, chất thải...), họ bất chấp những nguy hiểm, vận chuyển hàng hoá công kênh... Tất cả đều gây ra hiện tượng tắc nghẽn giao thông, tai nạn cho người đi đường. Thông thường, để đánh giá môi trường đô thị có đạt tiêu chuẩn hay không, người ta căn cứ vào nhiều yếu tố, trong đó yếu tố quan trọng hàng đầu là tỷ lệ đất sử dụng trong đô thị: đất cho công viên cây xanh, đất cho công trình phúc lợi, đất cho giao thông... bên cạnh đó như đã phân tích, phần lớn đối tượng lao động tự do ngoại tỉnh đến Hà Nội tham gia lĩnh vực kinh tế phi chính quy, họ thường bán hàng trên các vỉa hè, lòng đường... nảy sinh mâu thuẫn xã hội giữa cư dân địa phương (những người có cửa hàng mặt phố) và các lao động ngoại tỉnh (những người bán hàng rong), mâu thuẫn giữa những người bán tại chợ và người đưa hàng đến tận nơi...

Một bộ phận người di cư tự do khi đến Hà Nội vì những lý do khác nhau, thậm chí có những người có những vướng mắc đến pháp luật, có tiền án, tiền sự, lệnh truy nã... đã gây ra hiện tượng làm mất trật tự, an ninh an toàn xã hội (như các tệ nạn trộm cắp, mại dâm, nghiện

hút...), nhất là ở các nơi công cộng, giao thông đường phố... làm nảy sinh thêm nhiều vấn đề phức tạp của cộng đồng dân cư đô thị. Theo số liệu điều tra của Phòng cảnh sát trật tự Hà Nội, trong số 4.958 người lang thang ở Hà Nội trong vòng ba năm 1998, 1999, 2000: có 357 người sinh sống theo kiểu trộm cắp, 435 người làm nghề mại dâm, 101 là tù mới được tha về, 294 người bị bắt buộc đi cải tạo lao động... Ở nhiều chợ lao động, thường xuyên diễn ra các hiện tượng: lừa gạt, ăn chặn, trấn lột lẫn nhau, nhiều người di cư tham gia vào những tụ điểm hút thuốc phiện, tiếp tay cho việc buôn bán ma túy... Từ đó nảy sinh ra nhiều băng, đảng, hoạt động tội phạm, gây khó khăn cho công tác bảo vệ an ninh trật tự, an toàn xã hội. Số trẻ em ở các tỉnh lang thang tại Hà Nội cũng là một vấn đề đáng quan tâm và tương đối phức tạp. Trong số 912 em ở độ tuổi thanh thiếu niên bị bắt giữ tại Hà Nội năm 1999 thì có tới 275 em gái (25%) có hành động bán dâm, nhiều em tham gia các băng đảng để kiếm sống và hành nghề phạm pháp.

Từ thực trạng di dân tự do đến Hà Nội, có thể rút ra những nhận xét sau:

- Kết quả nghiên cứu cho thấy từ khi chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường, di dân từ khu vực nông thôn vào đô thị, trong trường hợp này là đô thị Hà Nội, có xu hướng ngày càng gia tăng. Các phường đang trong quá trình mở rộng và phát triển, các phường ven đô, tỷ lệ này cao nhất, lên tới 56%, như ở Láng Thượng, còn các phường nội đô ít có khả năng mở rộng và phát triển, tỷ lệ này nhìn chung là thấp, nhưng cũng lên

tối 12%. Quy mô hộ gia đình có người di dân (thể hiện bằng số người trung bình trong hộ gia đình) lớn hơn so với hộ không có người di dân.

- Có thể thấy rõ sự chọn lọc về giới tính và độ tuổi trong số người nhập cư. Về độ tuổi, 75% số di dân thuộc nhóm tuổi 13-39, trong đó 48% số di dân thuộc nhóm tuổi 20 - 34. Như vậy, nhìn một cách tổng thể di dân chủ yếu là những người trong độ tuổi lao động, trẻ, khoẻ. Quá trình di dân từ nông thôn ra thành thị như vậy đã rút đi mất bộ phận lao động quan trọng, có sức khoẻ sung mãn nhất của khu vực nông thôn. Về giới tính, số dân di cư tự do đến Hà Nội là nam nhiều hơn nữ. Hệ quả đối với chính sách là rõ ràng: nếu không có cơ chế điều tiết di dân tự do thì nông thôn sẽ mất bộ phận lao động trẻ, có sức khoẻ, có thể gây ra những cản trở nhất định cho tiến trình phát triển nông thôn nói chung và tiến trình công nghiệp hoá nông thôn nói riêng.

- Di dân đến Hà Nội được đặc trưng bởi di dân khoảng cách gần, tức là từ các tỉnh lân cận, hoặc không xa Hà Nội. 63% số dân di cư tự do đến Hà Nội xuất phát từ các tỉnh thuộc Đồng bằng sông Hồng; 24% từ các tỉnh miền núi Trung du và 10% từ các tỉnh Khu vực IV cũ. Tuy vậy, cũng có sự khác biệt trong sự phân bố người di dân thông thường và người di dân thời vụ trong số nhập cư đến Hà Nội. Trong số dân di cư theo mùa, 71% là từ các tỉnh Đồng bằng sông Hồng, 18% từ các tỉnh miền núi Trung du, còn lại là từ các tỉnh Khu IV cũ.

- Xem xét trình độ học vấn và chuyên môn, nghề nghiệp của những người di cư so với dân sở tại, trình độ

học vấn của người nhập cư không hề thua kém, song có một điểm đáng chú ý là những người chuyển đến Hà Nội 5 năm về trước (trước năm 1990) thường có trình độ học vấn cao hơn những người nhập cư trong 5 năm gần đây. Những năm trước, cơ chế kiểm soát tiêu chuẩn nhập cư khá chặt chẽ nên những người đến sinh sống ở Hà Nội đều phải thoả mãn những tiêu chuẩn học vấn, chuyên môn nghiệp vụ nhất định, nhưng những năm gần đây, hộ khẩu không còn là điều kiện bắt buộc phải có để có thể cư trú tại Hà Nội, do vậy chất lượng dân nhập cư cũng không còn cao như trước.

- Tỷ lệ hoạt động kinh tế, tham gia vào lực lượng lao động của người di dân nhìn chung cao. Điều này cũng dễ hiểu vì người di dân đa số trong độ tuổi lao động sung mãn. Trong số di dân thông thường đến Hà Nội, gần 28% đến Hà Nội khi còn đang đi học, tỷ lệ không có việc làm là 13% và tỷ lệ có việc làm là 14%, hay nói cách khác tỷ lệ dân số hoạt động kinh tế là 54%. Số di dân mùa vụ lại có bức tranh hoàn toàn khác hẳn: 74% có việc làm và 18% thất nghiệp, tỷ lệ dân số hoạt động kinh tế là 92%.

Trong số di dân thông thường đang có việc làm, 55% làm việc trong lĩnh vực nông - lâm - ngư nghiệp trong tháng trước khi di chuyển và con số này ở di dân mùa vụ là 83%. Một tỷ lệ rất lớn những người di dân thông thường có nguồn gốc là những người nông dân nay di chuyển sang những ngành hoạt động kinh tế khác, khá đa dạng, trong khi những người di dân mùa vụ tập trung chủ yếu làm các công việc xây dựng, phục vụ công cộng, sinh hoạt. Những yếu tố này nói lên rằng cần thiết phải mở rộng công tác

tuyên truyền, giáo dục nếp sống văn minh đô thị cho những người di chuyển tự do từ các vùng nông thôn, đặc biệt với số lao động tìm việc làm thời vụ. Sự chuyển hoá từ lối sống nông thôn sang lối sống văn minh đô thị là rất cần thiết, góp phần làm đẹp mỹ quan thành phố.

- Trong các nguyên nhân di chuyển của người nhập cư, nguyên nhân kinh tế, khó khăn về điều kiện kinh tế, không có hoặc thiếu việc làm, điều kiện nhà ở khó khăn... đóng một vai trò hết sức quan trọng khi hơn 50% số di dân thông thường cho rằng đây là những nguyên nhân chính khiến họ di chuyển đến Hà Nội, và 92% số di dân mùa vụ cũng đồng ý với ý kiến này. Đối với số di dân thông thường, các nguyên nhân phi kinh tế cũng có ý nghĩa đáng kể, như đoàn tụ gia đình, đi học tập, đào tạo.

- Đa số người di dân đều đánh giá tích cực các mặt của đời sống kinh tế - xã hội mà họ có được ở Thủ đô. Do vậy, có thể nói một cách khách quan rằng việc di chuyển cư của họ đến Hà Nội đã góp phần nâng cao mức sống gia đình và xoá đói giảm nghèo ở các vùng nông thôn cũng như cá nhân người di chuyển. Tại các điểm khảo sát, 70% số người di dân có mức thu nhập cao hơn nơi cũ từ 2 lần trở lên; khoảng 10% thu nhập giảm sút và 20% có mức thu nhập bằng với mức thu nhập tại nơi ra đi.

- Hệ thống quan hệ cá nhân trong quá trình di chuyển đóng vai trò hết sức quan trọng. 86% số di dân thông thường và 78% số di dân mùa vụ có người quen (gia đình, bạn bè...) trước khi di chuyển đến Hà Nội. Hai phần ba số di dân biết những thông tin về việc làm, nhà ở tại Hà Nội, và thông tin nhận được cũng chủ yếu từ gia đình, bạn bè,

người quen, rất ít người nhận thông tin từ các phương tiện thông tin đại chúng; phần lớn những người di chuyển (68% số di dân thông thường và 76% số di dân mùa vụ) nhận được những sự giúp đỡ dưới dạng này hay dạng khác, trong đó chủ yếu là giúp chỗ ở, giúp tìm việc, thậm chí giúp cả tiền bạc khi mới đến.

Trong số những người đến Hà Nội, khoảng 1/4 đã tìm được việc làm trước khi đến; 37% tìm được việc làm sau khi đến và 39% không tìm được việc làm. Trong khi tìm việc làm, các thông tin cần biết trước về cơ hội tìm việc làm mà chính các quan hệ cá nhân, quan hệ xã hội học đã đóng vai trò quan trọng. Hầu hết những người di dân đã tìm được việc làm một cách nhanh chóng, trung bình là hai tuần, đối với những người di dân mùa vụ là hai ngày. Nam giới cũng dễ dàng tìm việc và tìm việc nhanh hơn phụ nữ. Đối với người di dân, đặc biệt là di dân mùa vụ, hộ khẩu là vướng mắc chính bên cạnh các vướng mắc khác khi họ tìm công việc đầu tiên trong khu vực nhà nước hoặc liên doanh giữa Nhà nước và một thành phần kinh tế khác. Hộ khẩu cũng là vướng mắc thứ hai khi họ chuyển đổi công việc, rời chỗ làm cũ vì không đủ tay nghề, hoặc có sự cạnh tranh với người dân sở tại. Chính các mối quan hệ cá nhân và sự đảm bảo của những người quen đã giúp họ có thể được thu nhận vào làm việc và đó cũng là yếu tố chính khiến người di dân có thể dễ dàng hoà nhập vào thị trường lao động. Những thủ tục tuyển dụng trong đó có sơ yếu lý lịch, có hộ khẩu, chủ yếu áp dụng trong khu vực kinh tế nhà nước. Cũng không có sự phân biệt nào giữa nam giới và phụ nữ khi tuyển dụng và thăng tiến.

Như vậy, thị trường lao động đô thị có khả năng tiếp nhận số lao động nhập cư. Có những loại lao động nhập cư mà sự phát triển kinh tế của thành phố cần, là nguồn bổ sung cho lao động của thành phố; và một khi quan niệm như vậy, các chính sách của thành phố cần để thiết kế hỗ trợ, bảo vệ người lao động nhập cư lớn hơn chỉ đơn thuần là ngăn chặn họ.

Do hệ thống quan hệ cá nhân đóng vai trò quan trọng, vì vậy, bất kỳ chính sách can thiệp nào của chính quyền, cho dù là thúc đẩy hay ngăn chặn cũng sẽ rất ít hiệu quả bởi khả năng tự quyết định, nương tựa vào các quan hệ cá nhân của người nhập cư.

- Nói chung người di dân và người dân sở tại không làm việc trong những khu vực giống nhau của thị trường, người dân sở tại có khả năng tiếp cận vào các khu vực có công việc ổn định, ít nặng nhọc, có khả năng thu nhập cao hơn, vào các khu vực mà hộ khẩu là một trong những tiêu chuẩn để được tuyển dụng; còn người di dân, nếu không có người quen, hoặc không có trình độ chuyên môn, kỹ thuật tương tự hoặc cao hơn người dân sở tại thì khó có thể cạnh tranh được với người dân sở tại.

- Mặc dù có sự khác biệt trong lĩnh vực việc làm, nhưng nói chung thu nhập của người di dân không ít hơn người dân sở tại. Nhưng những người dân sở tại và một bộ phận người di dân có người quen, là bộ phận lao động được bảo vệ thông qua hợp đồng lao động và những bảo vệ về mặt xã hội khác và họ được lợi từ những sự bảo vệ này. Những người di dân còn lại không có được sự bảo vệ như vậy. Đây cũng là điều đáng suy nghĩ và cần có những

chính sách nhằm hỗ trợ, bảo vệ người lao động, vì thực chất ở đây quan hệ lao động đã xuất hiện và cần phải có sự điều chỉnh như Bộ luật lao động đã quy định.

- Đối với bộ phận di dân mùa vụ, họ xuất phát từ các vùng nông thôn gần Hà Nội bởi lý do chính là thiếu việc làm, chủ yếu làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp nhưng đất đai ít, mức độ đa dạng hoá trong lĩnh vực nông nghiệp thấp. Họ lại có ý định lôi kéo thêm những người thân, bạn bè ra kiếm sống ở khu vực đô thị. Những yếu tố này cho thấy, di dân mùa vụ là xu hướng khó tránh khỏi nếu không có chính sách phát triển nông thôn hợp lý, chính sách tạo việc làm, việc làm có thu nhập khá hơn và đa dạng hoá sản xuất ở nông thôn. Như vậy mới có thể điều tiết và kiểm soát được di dân theo mùa vụ. Dĩ nhiên, đây có thể là chính sách ở tầm quốc gia chứ không phải là chính sách riêng của thành phố Hà Nội.

- Người di dân mùa vụ không còn nguyên nghĩa từ này. Sự có mặt của họ ở thành phố gần như quanh năm. Điều này cho thấy hiện tại khả năng sử dụng lao động ở nông thôn, nông nghiệp còn hết sức hạn chế. Thời gian cần thiết có sự tham gia lao động của họ nhiều khi rất ngắn và họ lại phải buộc đi tìm việc làm ở nơi khác. Trong đó Hà Nội là nơi lý tưởng đối với họ. Gắn bó chặt chẽ với quê cũ cả về kinh tế, cả về những ràng buộc xã hội cho thấy sự di chuyển của họ, trong chừng mực nào đó có lợi cho sự phát triển của nơi xuất cư thông qua việc chuyển tiền về quê và có cả sự chuyển giao kinh nghiệm về làm ăn. Các chính sách phát triển nông thôn cũng cần tính đến và thậm chí tăng cường tác động tích cực của di dân mùa vụ đối với phát triển nông thôn.

- Theo kết quả của một số cuộc điều tra di dân ở Hà Nội cho thấy 83% số người được hỏi không có hộ khẩu thường trú. Trong số chưa có hộ khẩu, 40% có ý định tìm cách hội đủ điều kiện để nhập khẩu. Quy mô di dân tự do ngày càng tăng, tỷ lệ mong muốn được nhập khẩu lớn. Đó sẽ là áp lực đối với thành phố trong việc khống chế quy mô dân số. Nhìn chung hộ khẩu không phải là cản trở lớn cho người di dân hoà nhập vào thị trường lao động và cuộc sống đô thị.

- Sự gắn bó với quê hương và giữa người di dân, nhất là những di dân tạm thời, di dân mùa vụ cũng được biểu hiện khá rõ qua cơ cấu người di dân tạm thời, di dân mùa vụ cũng được biểu hiện khá rõ qua cơ cấu người di chuyển vùng và tính quần cư theo làng xã và tổ chức việc làm ở đô thị. Những người di dân lâu dài khi đa số (70%) người di chuyển cùng là các thành viên trong gia đình (vợ, chồng, con, em, cha, mẹ...) thì ở người di dân tạm thời hầu hết họ là bạn bè, người họ hàng cùng địa phương. Những người di dân mùa vụ thường có tính cộng đồng địa phương cao, gắn bó với nhau theo làng, xã cả trong việc tìm nơi ở và tổ chức công việc. Di dân để đoàn tụ gia đình có thể theo giai đoạn và mức độ khác nhau. Do vậy, di chuyển một mình và theo nhóm 1 - 2 người trong gia đình rất đặc trưng ở người di dân lâu dài, trong khi ở di dân mùa vụ, di chuyển theo nhóm nhỏ 2 - 4 người là rất phổ biến.

- Sự gắn bó chặt chẽ của người di dân với quê cũ cả về kinh tế, cả về những ràng buộc xã hội, đặc biệt thể hiện ở người di dân mùa vụ, di dân tạm thời thông qua việc gửi tiền về quê và mức độ thường xuyên quay về quê cũ. Họ gửi tiền về một mặt giúp gia đình trang trải các chi tiêu

trong cuộc sống. Mặt khác để biết thông tin về gia đình và gia đình biết thông tin về họ. Điều đáng chú ý rằng số tiền người di dân gửi về cho gia đình trong tương quan với gia đình nông dân và ngày công lao động ở nông thôn là rất đáng kể về giá trị.

Hơn nữa sự chuyển tải những tri thức và nếp sống gắn liền với lối sống đô thị vào cuộc sống cộng đồng ở vùng xuất cư được xem là nhân tố tích cực cho sự phát triển. Đương nhiên, không thể không nhìn nhận những ảnh hưởng tiêu cực từ sự tiếp nhận và chuyển tải những căn bản của lối sống văn hoá đô thị làm ô nhiễm lối sống văn hoá của cộng đồng nông thôn.

Từ những vấn đề nêu trên cho thấy rằng trong chừng mực nhất định, di dân nông thôn - thành thị là nhân tố tích cực cho sự phát triển nông thôn thông qua việc chuyển tiền về quê nhà, có thể kể cả việc chuyển giao kinh nghiệm làm ăn, tác phong lao động công nghiệp, lối sống văn minh đô thị và góp phần thúc đẩy quá trình hội nhập nông thôn - đô thị.

Vấn đề đặt ra là phải có các biện pháp hỗ trợ cho người di cư nông thôn - đô thị để phát huy tối đa ảnh hưởng tích cực và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của hiện tượng di dân nông thôn - đô thị.

III. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGƯỜI DI CƯ TỰ DO ĐẾN THỦ ĐÔ HÀ NỘI

1. Những thuận lợi

Có thể nói một cách khách quan rằng, trong thực tế của quá trình phát triển hiện nay lực lượng lao động ngoại

tính là lực lượng lao động cần và có khả năng đáp ứng tốt cho nhu cầu lao động và việc làm tại các đô thị nói chung và Hà Nội nói riêng. Chính những người di cư tự do đã giúp cho các vùng đô thị giải quyết được nhiều việc làm lao động giản đơn hoặc lao động “cơ bắp” mà đô thị cần đến trong quá trình phát triển của mình. Mặc dù ở các đô thị hay ở chính Hà Nội số lượng người thất nghiệp và số người thiếu việc làm còn nhiều nhưng có những loại công việc nặng nhọc, công việc giản đơn với thu nhập thấp như xây dựng, vận chuyển bốc vác, quét dọn, giúp việc gia đình... không hấp dẫn với những người dân gốc đô thị, đây lại là cơ hội tốt, thu hút và giải quyết được việc làm cho lao động từ các nơi khác đến.

Đa số những người di cư đến Hà Nội (tới 84%) đều có họ hàng quan hệ ruột thịt, bạn bè hay người quen đang sống ở Hà Nội. Mỗi quan hệ này là điều kiện thuận lợi, không chỉ cung cấp những thông tin ban đầu dẫn đến việc quyết định chuyển cư mà còn trợ giúp cho người di cư trong suốt quá trình ổn định cuộc sống tại nơi đến. Mạng lưới bạn bè, họ hàng có vai trò rất lớn đối với người di dân, giúp họ vượt qua được những khó khăn ban đầu của cuộc sống ở nơi ở mới. Trên cơ sở nhận được các thông tin về nơi ở mới từ những mối quan hệ thân quen, người di cư có điều kiện dễ dàng hơn trong việc tìm kiếm chỗ ở, việc làm. Đồng thời sau khi đến Hà Nội, người di cư còn được nhận sự giúp đỡ về vật chất và động viên về mặt tinh thần, làm tăng khả năng hoà nhập, thích ứng với cuộc sống mới.

Hệ thống quan hệ cá nhân có vai trò rất quan trọng. Những quan hệ mà người di chuyển có được tại nơi nhập

cư sẽ tạo thêm thuận lợi cho quá trình hoà nhập của họ vào môi trường sống mới.

Qua số liệu điều tra, 70% những người di cư đã nhận được sự giúp đỡ từ các cá nhân quen biết và các tổ chức khác nhau. Trong đó 56% nhận được sự giúp đỡ từ họ hàng, bạn bè; 16% từ các chủ, cơ quan thuê việc; 7,2% từ chính quyền địa phương nơi cư ngụ; 4,7% từ hàng xóm láng giềng và hơn 10,8% từ nguồn giúp đỡ khác. Các con số này cũng cho chúng ta thấy: người di dân ít được sự trợ giúp của Nhà nước, của chính quyền. Như vậy, ngoài vấn đề nói lỏng quản lý dòng nhập cư, chúng ta chưa có những chính sách hợp lý, thoả đáng tạo điều kiện cho người nhập cư hoà nhập hợp pháp vào cuộc sống hơn là ngăn chặn, cấm đoán họ.

Sự trợ giúp tại nơi đến đối với người di cư được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau; hơn nữa một nửa đối tượng di dân (58,6%) nhận được sự trợ giúp về nơi ăn, ở. Tiếp theo là các sự trợ giúp về kinh tế như: giới thiệu việc làm: 29,3%; giúp đỡ tiền bạc: 23,2%; giúp đỡ về lương thực, thực phẩm: 18%. Ngoài ra là các sự trợ giúp khác như giúp đỡ về các thủ tục hành chính cho việc cư trú: 14,3%; cung cấp phương tiện sản xuất, giới thiệu chỗ học. Nữ giới nhận được sự giúp đỡ nhiều hơn so với nam giới (tỷ lệ này là 54/46). Do có sự mở rộng các mối quan hệ thân quen, mở rộng mạng lưới di cư, các luồng di cư trước lôi cuốn luồng di cư sau... những người di chuyển sau năm 1995 nhận được sự giúp đỡ nhiều hơn so với những người đến trước đó.

Chính nhờ những thuận lợi đã phân tích trên, người di

cư có thể tìm việc làm một cách nhanh chóng sau khi đến Hà Nội. Thời gian trung bình là khoảng 15 ngày. Khoảng 60% trong số những người di cư có người quen ở Hà Nội tìm được việc làm cho gia đình, họ hàng, bạn bè của họ. Điều này đã giúp cho họ nhanh chóng ổn định được cuộc sống.

2. Những khó khăn

Như đã phân tích ở trên, vấn đề tìm việc làm có thu nhập cao, mang tính kỹ thuật tại Hà Nội đối với người di cư có nhiều khó khăn. Song với thị trường lao động giản đơn, thủ công, đặc biệt khi tốc độ phát triển đô thị cao cần nhiều lao động trong lĩnh vực xây dựng... là những thị trường lớn cho lao động ngoại tỉnh, họ không gặp phải nhiều khó khăn cạnh tranh với người lao động ở đô thị, lao động tại chỗ. Và nếu có thì chỉ là sự cạnh tranh chính giữa những người di cư tìm việc với nhau (29%), hay khó khăn về vấn đề hộ khẩu tại Hà Nội (23,3%), hoặc do không có đủ trình độ (14%).

Trình độ học vấn là một trở ngại của người di cư trong quá trình tìm kiếm việc làm nhất là việc làm có thu nhập cao tại Hà Nội. So sánh mức độ khó khăn trong tìm kiếm việc làm tại Hà Nội giữa nam giới và phụ nữ cho thấy, 71% phụ nữ không có trình độ chuyên môn kỹ thuật trả lời rằng khả năng tìm kiếm việc làm của nữ giới khó hơn nam giới. Trong khi đó đối với những phụ nữ có trình độ đã tốt nghiệp chuyên môn như trung học chuyên nghiệp, công nhân kỹ thuật, cao đẳng... tỷ lệ khó khăn hơn chỉ là 29%. Như vậy trình độ học vấn có giá trị rất lớn đối với người di

dân trong vấn đề tìm việc làm nói riêng và tạo dựng cuộc sống ở nơi ở mới nói chung.

Tỷ lệ nữ giới di cư có trình độ học vấn thấp hơn so với nam giới. Điều này phần nào phản ánh được thực trạng trong quá trình di cư, nam giới thường là những người đi tiên phong và phụ nữ ra đi vì mục đích theo chồng, hợp lý hoá gia đình là chính. Do vậy sau khi đến Hà Nội, người phụ nữ có thể phải làm các công việc có thu nhập thấp và ít có sự thay đổi công việc, chủ yếu vẫn là các công việc nội trợ, dịch vụ cá nhân.

Như vậy, di cư tự do vào Hà Nội có những điểm khác với quy luật và điều này ảnh hưởng rất lớn đến quá trình hoà nhập vào cuộc sống của người di cư. Theo lý thuyết về di cư của Ravenstein, di cư từ các vùng nông thôn tới đô thị thường được tiến hành qua nhiều giai đoạn, trong khi đó gần 80% các trường hợp di cư vào Hà Nội xuất phát từ nông thôn chuyển trực tiếp vào Hà Nội. Chỉ có 1,9% trong số xuất phát từ nông thôn ra đi tới những khu vực khác trước khi vào Hà Nội. Chính vì vậy, tại nơi cư trú mới, họ phải thiết lập những quan hệ mới, lối sống mới hoàn toàn để thích nghi với môi trường sống mới, môi trường đô thị với nhịp độ phát triển cao của công nghiệp hoá, hiện đại hoá, với cơ sở hạ tầng khác hẳn với môi trường sống ở nông thôn gắn với sản xuất tiểu nông đơn giản. Đây là một vấn đề thực sự khó khăn và sẽ diễn ra không phải trong chốc lát.

Nơi đi chủ yếu là nông thôn, do vậy khi đến Hà Nội, người di cư có sự thay đổi cơ bản về nghề nghiệp, thể hiện ở quá trình thay thế sản xuất nông nghiệp bằng các ngành

nghề phi nông nghiệp, đây cũng là một khó khăn trong quá trình hoà nhập cuộc sống mới. Đối với những người di dân tự do thông thường, việc làm của họ chủ yếu trong lĩnh vực buôn bán nhỏ, dịch vụ công cộng, thủ công nghiệp, một số trong lĩnh vực hành chính. Đối với di dân mùa vụ, thường tập trung ở khu vực kinh tế phi kết cấu và các lĩnh vực công việc cần nhiều sức lực, nặng nhọc như vận chuyển, thợ nề, bốc xếp, đập xích lô, bán hàng rong... Số người tham gia các ngành nghề thuộc lao động trí óc, nghiên cứu, quản lý hầu như rất ít. Điều này có ảnh hưởng rất lớn đến sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế cũng như sự thay đổi phân bố dân cư giữa cả hai vùng "đi" và "đến".

Do di cư tự do ồ ạt, thiếu quản lý đã dẫn đến hiện tượng làm quá tải sức sử dụng các công trình cơ sở hạ tầng, kỹ thuật, nhà ở. Với các điều kiện sống khác hẳn đô thị, họ không biết sử dụng đúng các thiết bị và sẽ làm xuống cấp các công trình này một cách nhanh chóng, ảnh hưởng tới môi trường và giảm mỹ quan đô thị, như: sự hình thành các khu nhà ổ chuột, xóm liều với cuộc sống tam bọ... Ở một số nơi đã gây ra những mâu thuẫn xích mích với cư dân địa phương, với chính quyền do tranh giành, lấn chiếm đất đai, xây dựng trái phép...

Sự khó khăn trong việc hội nhập với cuộc sống mới còn nảy sinh trong bản thân nội bộ những người di cư. Một số người di cư được hỏi cho biết tại các chợ lao động chờ việc, những người mới di cư thường bị những người di cư đã đến từ lâu trước đó đánh, đe dọa, tranh giành khách thuê... làm cản trở quá trình tìm việc làm trong ngày nói riêng và ổn định cho cuộc sống nói chung của chính họ.

Hiện tại thành phố Hà Nội đã xây dựng một số nhà chờ việc cho lao động ngoại tỉnh, song hiện tượng người lao động tự do lang thang, ngồi khắp vỉa hè đầu phố, ở một số tụ điểm chính vẫn tiếp diễn. Một phần nguyên nhân của nó, theo ý kiến của chính những người lao động, là do các nhà chờ việc quá bẩn, họ không muốn ngồi, hơn nữa tại các nhà chờ những lao động chưa tìm được việc rủ nhau chơi bài bạc, uống rượu... Những hình ảnh này không những làm mất vẻ đẹp, mỹ quan thành phố mà còn tạo nên khoảng cách lớn trong cách nhìn, cư xử của người dân đô thị đối với người di cư tự do. Nên chăng ở đây chúng ta cần có biện pháp tổ chức, quản lý tại khu vực này như trang bị các phương tiện bàn ghế, điện thoại phục vụ cho công tác điều hành lao động, dịch vụ nước bình dân, vệ sinh công cộng đảm bảo môi trường trong sạch... giúp người lao động có điều kiện chờ việc suốt buổi tại điểm tập trung.

Theo số liệu điều tra của công an thành phố Hà Nội, trong số các lao động tự do ngoại tỉnh có một số lượng lớn phụ nữ tham gia lao động dưới hình thức tiếp viên các nhà hàng (khoảng hơn 2.000 người), trong đó hơn 1/3 có các biểu hiện mại dâm, hay các lao động khác bị lôi kéo vào con đường nghiện hút từ đó thiếu tiền sẵn sàng làm thuê cho những người có mục đích trả thù, đâm chém, giết người... Kết quả tất yếu thay vì lao động kiếm sống, giúp đỡ gia đình là cuộc sống trong nhà tù, trại giam, là các bệnh xã hội... tạo cho họ không có chỗ đứng nhất định trong xã hội nói chung và tại đô thị Hà Nội nói riêng.

Ví dụ: quận Hai Bà Trưng, quận có đội ngũ lao động

tự do từ các tỉnh ngoài vào đông nhất (năm 1995 có 4.770 người), qua quản lý đã phát hiện 10% số người lao động tự do có tiền án, tiền sự, đang có lệnh truy nã. Nhiều người trong quá trình làm việc lợi dụng sự tin cậy của gia chủ (làm thuê ở các cửa hàng, xây dựng, bốc vác, tạm trú, nội trợ...) nảy sinh ý định và hành vi tống tiền, trộm cắp tài sản... Chính những hành động này đã gây cho cư dân sở tại mối lo ngại, e sợ dân di cư tự do và tạo nên khó khăn cho người di cư lương thiện khác trong quá trình hội nhập với cuộc sống mới.

Tỷ lệ người di dân nhập cư vào Hà Nội chưa có hộ khẩu thường trú là rất lớn (83,1%), phần lớn họ mới có đăng ký tạm trú dài hạn (42,8%), đăng ký tạm trú ngắn hạn (26,6%) hoặc chưa hề có khai báo, đăng ký (13,6%) rơi nhiều vào các trường hợp lao động mùa vụ. Tuy nhiên, khi được hỏi họ có ý định đăng ký nhập khẩu thường trú tại Hà Nội không, thì 60,1% không có ý định này, điều đó chứng tỏ rằng những người lao động tự do đến Hà Nội mong muốn tìm việc, kiếm tiền nâng cao mức sống, giúp đỡ cho gia đình chứ không và cũng không có đủ khả năng để tìm cách ở lại thành phố. Trở về quê cũ sinh sống khi các điều kiện sống được cải thiện hơn lên vẫn là mong muốn chủ yếu của họ.

Trên thực tế, người di dân phần nào đã hoà nhập với cuộc sống hiện tại về mọi phương diện, tuy nhiên mức độ thể hiện có khác nhau ở từng khía cạnh và theo thời gian nhập cư. Những người đến Hà Nội trước năm 1995 thường có nhận xét về các điều kiện sống tại Hà Nội tốt hơn so với những người đến sau năm 1995 do họ có thời gian định cư

lâu hơn, cuộc sống ổn định hơn và cũng vì họ có trình độ học vấn cao hơn so với những người mới di dân nhất là di dân mùa vụ. Những đánh giá này cũng phản ánh cuộc sống còn tạm bợ và còn nhiều hạn chế của di dân mùa vụ.

Bảng 12: So sánh một số điều kiện sống giữa nơi đi và nơi đến

Đơn vị: %

Các điều kiện so sánh	So với nơi ở cũ			
	Tốt hơn	Bằng	Tồi hơn	Không ý kiến
Về công việc đang làm	28,9	32,1	11,5	27,5
Mức thu nhập	58,6	11,2	4,0	26,2
Điều kiện nâng cao trình độ học vấn bản thân	58,5	4,9	1,5	35,1
Điều kiện nâng cao trình độ học vấn của người khác trong gia đình	45,5	3,8	1,2	49,5
Điều kiện sống cùng gia đình	38,0	20,2	23,8	18,0
Quan hệ của các thành viên trong gia đình	33,5	37,8	7,6	21,1
Quan hệ với hàng xóm	16,4	48,6	11,5	23,5
Các điều kiện về nhà ở	46,7	26,4	18,4	8,5
Các điều kiện về y tế	71,6	11,8	2,0	14,6
Các điều kiện về giao thông	81,9	9,6	3,1	5,4
Các điều kiện về mua bán chợ búa	71,3	13,1	3,0	12,6
Các điều kiện vệ sinh môi trường	34,8	25,7	26,1	13,4

Nguồn: Di dân nội địa ở Việt Nam - Thực trạng và xu hướng, Ủy ban quốc gia Dân số và Kế hoạch hoá gia đình và Trung tâm Nghiên cứu Dân số - Nguồn lao động, Hà Nội, 1998.

Qua số liệu thống kê ở Bảng 12, chúng ta có thể nhận định, phần lớn người di cư vào Hà Nội đều đánh giá tốt về các yếu tố đưa ra (tính trung bình 48,8%), chỉ 9,5% đánh giá ở mức tồi hơn. Đặc biệt họ đánh giá cao đối với các điều kiện giao thông, y tế, khám chữa bệnh, khả năng nâng cao trình độ học vấn cũng như mức thu nhập hiện tại. Và chắc chắn đối với những người đánh giá tốt (hoặc bằng) sẽ có khả năng trụ lại, còn đối với những đánh giá tồi hơn có thể họ sẽ lại rời bỏ Hà Nội để tìm đến một nơi khác phù hợp hơn hay quay về nơi ở cũ.

3. Kết quả bước đầu trong quản lý nhà nước người di cư tự do

Thực trạng và nguyên nhân của tình hình di dân tự do từ nông thôn đến Thủ đô Hà Nội trong điều kiện của nền kinh tế thị trường có những sắc thái mới, sự di chuyển dân cư ngày càng đa dạng, quy mô ngày càng lớn. Thị trường lao động mới hình thành và đang phát triển không chỉ vận động theo quy luật cung - cầu, quy luật cạnh tranh mà còn ảnh hưởng rất lớn bởi các nhân tố tổ chức và quản lý cũng như sự điều tiết của Nhà nước. Việc chuyển nền kinh tế theo hướng công nghiệp hoá kéo theo sự phát triển của đô thị đang diễn ra với tốc độ nhanh, tác động nhiều mặt đến các vùng nông thôn. Với sự phát triển có khoảng cách khá xa về mức sống, thu nhập, giữa thành thị và nông thôn đang là động lực mạnh mẽ thúc đẩy quá trình di dân tự do từ các vùng nông thôn về các đô thị lớn, trong đó có Thủ đô Hà Nội. Sự di dân từ nông thôn ra thành phố là có quy luật, bởi vậy việc quản lý phải mang tính xã hội, đảm bảo

quyền công dân, đảm bảo tính pháp luật, góp phần ổn định xã hội, tham gia vào quá trình phát triển kinh tế-xã hội của thành phố. Đây là vấn đề mang tính xã hội rộng lớn, nếu chỉ là trách nhiệm của từng địa phương thì dù chính sách, giải pháp của địa phương đó có tốt đến đâu cũng không thể giải quyết một cách toàn diện và hiệu quả. Vấn đề di dân tự do, trong đó có di dân tự do từ nông thôn đến thành thị phải được nghiên cứu và giải quyết ở tầm vĩ mô của Nhà nước và ở tầm vi mô với những biện pháp cụ thể của mỗi địa phương và trong thời gian cụ thể.

Thành phố Hà Nội đã nghiên cứu và bước đầu có những biện pháp tổ chức quản lý dân di cư tự do vào thành phố, trong đó có một số biện pháp sau:

- Thực hiện Nghị định số 51/CP của Chính phủ về đăng ký hộ khẩu, yêu cầu người di cư vào Hà Nội với bất kể mục đích gì cũng phải đăng ký hộ khẩu tạm trú với cơ quan nhà nước ở địa phương (tổ dân phố hoặc phường). Với cách làm này bước đầu trên các địa bàn đã có thể nắm bắt được một cách tương đối số lượng, mục đích, tình trạng của người di cư tự do vào nội thành.

- Tăng cường thực hiện việc quản lý địa bàn dân cư, gắn trách nhiệm của cảnh sát khu vực, tổ trưởng, tổ phó tổ dân phố với việc quản lý nhân khẩu, quản lý địa bàn, quản lý trật tự an toàn xã hội trên địa bàn được phân công.

- Phân công trách nhiệm cho các đơn vị chức năng thuộc Ủy ban nhân dân thành phố tham gia vào việc phân loại quản lý người di cư tự do.

Ví dụ: công an thành phố chịu trách nhiệm đăng ký và quản lý hộ khẩu, quản lý đăng ký tạm trú, tạm vắng. Sở

Lao động-Thương binh và Xã hội kết hợp với tổ dân phố, các phường tổ chức thực hiện thí điểm việc quản lý lao động ngoại tỉnh đến tìm việc làm, nắm và phân loại số lao động nơi xuất cư, tình trạng việc làm và nguyện vọng làm việc, v.v..

- Thực hiện biện pháp cấp thẻ lao động tạm thời cho người lao động.

- Hình thành các “Nhà chờ việc” tại các điểm người lao động chờ việc.

- Hình thành 2 cơ chế quản lý người nhập cư: tại nơi tạm trú và tại nơi chờ tìm việc làm của người lao động.

- Hình thành một mạng lưới giới thiệu việc làm, như: mục “Người tìm việc, việc tìm người” trên Đài Phát thanh và Truyền hình Hà Nội.

- Hình thành các tổ chức dịch vụ việc làm để tìm việc và quản lý người lao động, v.v..

Với những hình thức đa dạng và phong phú trong quản lý người di cư tự do vào thành phố, kết quả bước đầu đã đạt được khá khả quan. Theo kinh nghiệm quản lý người lao động ngoại tỉnh của các phường tại quận Hai Bà Trưng, tại trục đường Giảng Võ-Láng Hạ cho thấy sự cần thiết phải gắn trách nhiệm của cấp uỷ cơ sở và chính quyền cơ sở, sự phối hợp thống nhất đồng bộ của các ngành như: công an, lao động - thương binh và xã hội, giao thông công chính... đồng thời cần thiết phải có sự đầu tư của các địa phương cho công tác quản lý này; trong đó cần bố trí lực lượng để quản lý, hướng dẫn sắp xếp, dành đất ở các địa điểm thuận lợi để xây dựng các nhà chờ việc cho lao động ngoại tỉnh, v.v..

Trong thực tiễn quản lý người di cư tự do vào thành phố còn có những khó khăn, bức xúc như sau:

- Số lượng dân nhập cư tự do có xu hướng ngày càng tăng, mặc dù thành phố đã có nhiều cố gắng, đầu tư trong công tác quản lý, chỉ đạo song việc thống nhất đầu mối để quản lý còn có nhiều bất cập. Hiện nay chưa có một cơ quan nào thống nhất quản lý đồng bộ và cụ thể những vấn đề dân di cư tự do vào thành phố.

- Các chính sách quản lý vĩ mô và sự điều tiết của Nhà nước chậm được ban hành và cụ thể hoá trong di dân nói chung và di dân tự do nói riêng, nhất là ở các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh.

- Chế độ nhập khẩu vào thành phố hiện nay theo quy định của Nghị định 51/CP đối với Hà Nội có một số điểm chưa phù hợp, gây nên tình trạng quá tải đối với cơ sở hạ tầng, hệ thống dịch vụ và sự quản lý của thành phố.

Chương 5

MỘT SỐ KINH NGHIỆM QUẢN LÝ DI DÂN

I. CHÍNH SÁCH HẠN CHẾ DI DÂN VÀO ĐÔ THỊ CỦA TRUNG QUỐC

Quá trình đô thị hoá ở vùng ven biển Trung Quốc tăng nhanh do nông dân bị phá sản sau thất bại trong chiến tranh thuốc phiện, Trung Quốc bước vào xã hội nửa phong kiến nửa thuộc địa. Do sự phát triển mau chóng của công thương nghiệp cận hiện đại, một số tụ điểm dân cư nông thôn với quy mô vốn rất nhỏ mau chóng trở thành những thành phố tương đối hiện đại ở đầu thế kỷ XX. Các thành phố ở vùng Đông Bắc Trung Quốc dưới thời Nhật thống trị cũng tăng thêm đáng kể. Thời kỳ 1840-1949, di dân từ nông thôn đến thành phố không làm thay đổi rõ rệt sự phân bố dân số của Trung Quốc.

Năm 1949 nước Trung Quốc mới được thành lập. Từ đó, cơ chế quản lý mới được xác lập, cơ chế kế hoạch hoá tập trung; chính sách ưu tiên thành phố được ban hành và thực thi, dẫn đến khoảng cách thu nhập giữa thành phố và nông thôn ngày càng rộng, người dân nông thôn bắt đầu nhận ra cái tốt của đời sống đô thị. Vì vậy xuất hiện sự di động dân số tự phát từ nông thôn đến thành phố

trên một quy mô lớn vào đầu những năm 1950, gây ra sức ép to lớn cho hệ thống cung cấp lương thực do chính phủ trung ương khống chế. Sau năm 1956, chính sách thu mua và phân phối lương thực thống nhất được thi hành, gần như toàn bộ sự di dân tự phát đã kết thúc. Trong vòng 20 năm sau đó, chính phủ ban hành chính sách chi viện biên giới, đưa thanh niên trí thức lên núi, về nông thôn xây dựng kinh tế, nhằm giảm bớt dân số thành thị và gia tăng dân số vùng nông thôn và dân tộc thiểu số ở biên giới. Giai đoạn 1965-1968, chính phủ trung ương đưa 15 triệu thanh niên thành phố về nông thôn để tiếp nhận lại sự giáo dục của bản nông và trung nông lớp dưới. Đây là sự xâm phạm nghiêm trọng tới quyền phát triển của một thế hệ thanh niên thành phố ở Trung Quốc.

Đến cuối năm 1979, cùng với việc xoá một loạt án oan, án giả, án sai đối với thanh niên, trí thức thành phố lên núi và về nông thôn, chính phủ trung ương bắt đầu thực thi các chính sách, giải pháp mới để phát triển đất nước. Chỉ trong vòng hơn một năm thực hiện chính sách mới, 5 triệu thanh niên, trí thức đã từ nông thôn về thành phố, từ biên giới, miền núi về vùng ven biển. Hàng chục triệu thanh niên trí thức về nông thôn và 5 triệu thanh niên trí thức về thành phố đã chứng minh sự tồn tại của hai vấn đề quan trọng:

Thứ nhất, trình độ phát triển kinh tế giữa thành thị và nông thôn có sự khác biệt cực kỳ rõ rệt.

Thứ hai, do dưới thể chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung, thành thị đã trở thành thành phố công nghiệp thuần túy, mất đi nhiều cơ hội phát triển và không đóng

được vai trò thu hút sức lao động dư thừa ở nông thôn, không thực hiện được mục tiêu thành thị và nông thôn cùng phát triển, ngay cả việc làm cho cư dân thành phố cũng không giải quyết được, tạo ra sức ép cực kỳ to lớn cho nông thôn, nơi mà các nguồn tự nhiên hoàn toàn thiếu hụt.

Vào những năm cuối của thập kỷ 1970, sức lao động dư thừa ở nông thôn vốn đã tiềm ẩn trong phương thức lao động tập thể nay bắt đầu nổi lên dữ dội do tiến hành cải cách thể chế kinh tế ở nông thôn. Ở thành phố, công thương nghiệp ngày càng phát triển, mức sống của người dân thành thị được nâng cao, dẫn đến sự thiếu hụt sức lao động ở thành phố trong các lĩnh vực như: xây dựng, vệ sinh môi trường, dịch vụ ăn uống, bảo mẫu, giúp việc trong gia đình... Đặc biệt là chính sách nâng giá thu mua lương thực, nới lỏng chính sách khống chế nghiêm ngặt thu mua và tiêu thụ lương thực của nhà nước, đã làm cho tỷ lệ hàng hoá lương thực tăng lên rất nhiều, mặc dù sản lượng lương thực không có sự gia tăng rõ rệt. Giá lương thực trên thị trường tự do giảm xuống ở mức độ lớn. Vì vậy, sức lao động dư thừa ở nông thôn lại đổ vào thành phố để tìm kiếm việc làm là không thể tránh khỏi.

Trong những năm đầu của thập kỷ 1980, lực lượng lao động từ nông thôn đã trở thành bộ phận hợp thành quan trọng của cư dân thành phố. Người lao động từ nông thôn đòi hỏi thu nhập không cao nên được các cơ quan chính phủ, các doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp nhà nước và tập thể, các chủ doanh nghiệp tư nhân và quần chúng nhân dân hoan nghênh. Theo số liệu điều tra cho thấy, cư dân không có hộ khẩu thành phố (dân số ngoại lai) tăng

nhANH: Bắc Kinh là 5,3 triệu người; Thượng Hải trên 4,56 triệu người; các thành phố lớn nhỏ khác không dưới 80 triệu người. Trong các đặc khu kinh tế, dân số ngoại lai chiếm tỷ trọng cao như Thâm Quyển, dân cư có hộ khẩu tạm trú lên tới 2,8 triệu, gấp đôi dân số thường trú. Trong các vùng xí nghiệp hương trấn, sức lao động ngoại lai gấp từ mười đến mấy chục lần cư dân sở tại.

Quá trình di dân ở Trung Quốc có lợi cho cả nơi đi và nơi đến, tác động tiêu cực mà nó đem lại chỉ là vấn đề quản lý không đầy đủ. Nếu sức lao động ngoại lai bị đẩy về toàn bộ thì vệ sinh môi trường ở tuyệt đại đa số các thành phố không có người thu dọn; đa số các công trường xây dựng ở Bắc Kinh, Thượng Hải, Quảng Châu phải ngừng lại; đặc biệt khu kinh tế lớn nhất là Thâm Quyển sẽ trở thành thành phố chết... Hơn nữa, sức lao động ngoại lai cũng nâng cao hiệu quả quy mô của kết cấu hạ tầng kinh tế thành phố. Ví dụ ở Bắc Kinh, tiền vé xe điện ngầm do người ngoại lai đem lại mỗi năm tăng lên ít nhất 1 triệu nhân dân tệ; tiền thuê nhà mỗi năm đạt tới trên 1 tỷ nhân dân tệ. Dân số ngoại lai còn làm tăng thu nhập từ các dịch vụ truyền tin giữa thành phố và nông thôn, nhất là các thành phố có đông dân số ngoại lai.

Đặc biệt, di dân có lợi đối với nơi chuyển đi, đó là: chuyển một khoản tiền không nhỏ về quê; giải quyết việc làm cho người ở lại; giảm các tệ nạn xã hội do thất nghiệp gây ra; góp phần phát triển nông thôn.

Tuy dân số ngoại lai đem lại một số tác động tiêu cực như làm cho trật tự trị an xấu đi, giao thông trong thành phố quá tải, dân số tăng thêm..., nhưng xét căn bản những

vấn đề đó là do các nguyên nhân; chế độ hộ khẩu hiện hành còn thiếu quy chế trong việc quản lý dân số ngoại lai, việc quản lý vận hành các thiết bị công cộng còn thực hiện theo chế độ trợ cấp của chính phủ. Những tác động tiêu cực này có thể được giải quyết thông qua tăng cường quản lý.

Trước năm 2010, nếu sự phát triển kinh tế của vùng ven biển Trung Quốc tiếp tục giữ được sự tăng trưởng với tốc độ cao như những năm trong thập kỷ 1990 thì quy mô lưu động và di chuyển dân số sẽ càng lớn hơn. Cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, sự phát triển của kinh tế khu vực của Trung Quốc thời gian tới sẽ ngày càng mất cân đối. Sức lao động dư thừa ở nông thôn sẽ còn ồ ạt đổ vào thành phố khu vực ven biển Đông vì họ không thể thực hiện được quyền phát triển của mình trên quê hương. Lưu động sức lao động từ nông thôn bước vào thể hệ thứ hai, thể hệ sức lao động có trí thức, có kinh nghiệm; điều kiện làm việc và đãi ngộ đối với họ sẽ được cải thiện hơn. Trong tương lai, quá trình di dân sẽ diễn ra với quy mô lớn.

Trước tình hình đó Trung Quốc đã có nhiều đối sách để giải quyết và quản lý tình trạng di dân; đó là:

- *Chế độ tỉnh, ngang cấp.*

Chế độ tỉnh, ngang cấp được áp dụng từ năm 1958 đến năm 1984, nội dung chủ yếu gồm: về chế độ di chuyển, lưu động thay đổi nơi cư trú, chủ yếu là lưu động có tính vĩnh cửu từ nông thôn vào thành phố và định cư ở thành phố. Công dân từ nông thôn chuyển vào thành phố cần có giấy chứng nhận tuyển dụng của ngành lao động thành phố,

giấy chứng nhận tiếp nhận của nhà trường hoặc giấy chứng nhận cho phép chuyển vào của cơ quan đăng ký hộ khẩu thành phố, nếu không, tuyệt đối không được phép. Về chế độ lưu động, di chuyển ngắn hạn, tạm thời, gồm 2 nội dung:

Thứ nhất, tạm trú từ 3 ngày đến 3 tháng ngoài phạm vi thành phố hay huyện mà mình thường trú, chủ hộ nơi tạm trú, bản thân trong vòng 3 ngày phải đăng ký tạm trú với cơ quan đăng ký hộ khẩu.

Thứ hai, tạm trú trên 3 tháng phải xin phép cơ quan đăng ký hộ khẩu gia hạn hoặc làm thủ tục di chuyển, nếu không thì cần trở về nơi thường trú. Người tạm trú ở thành phố không được hưởng các chế độ, như: cung cấp lương thực, nhà ở, y tế, giáo dục, việc làm... Các chế độ này phù hợp với tình hình lúc đó.

- Chế độ động, hỗn hợp.

Chế độ động, hỗn hợp được áp dụng từ năm 1984 đến nay, Trung Quốc thực hiện theo kiểu động, hỗn hợp trên cơ sở phát huy cái cũ và hoàn chỉnh chính sách cho phù hợp với tình hình mới; cái mới chỉ phát huy có tính cục bộ, chưa trở thành hệ thống và chưa thể thay thế hoàn toàn cái cũ. Nội dung cơ bản của chế độ động, hỗn hợp là:

Thứ nhất, học phí của con em thường trú ở thành phố thấp hơn nhiều so với con em tạm trú làm công, buôn bán, dẫn đến tình trạng thất học do không đủ khả năng kinh tế; trong cùng một thành phố, học không đúng trường cũng phải đóng học phí cao hơn, dù là có hộ khẩu thường trú.

Thứ hai, còn có sự phân biệt đẳng cấp xã hội như thanh niên thành phố không muốn tìm bạn khác giới có hộ

khẩu nông thôn. Đây là chức năng vô hình nhưng lại chiếm vị trí quan trọng trong đầu óc con người.

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, Trung Quốc đang hình thành chế độ quản lý dân nhập cư mới như: ở thành phố, người tạm trú từ 16 tuổi trở lên định tạm trú trên 3 tháng phải xin cấp giấy tạm trú, giấy chứng nhận tư cách. Điều lệ chứng nhận tư cách công dân nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa công bố và thực thi ngày 6-9-1985 đã tạo nhiều thuận lợi cho việc di chuyển dân cư, là công cụ cơ bản để quản lý nhà nước về dân di cư. Thu phí dung nạp thành thị, như ở Thượng Hải, Thiên Tân quy định chế độ thu phí dung nạp thành thị; Bắc Kinh ban hành "Điều lệ thu phí dung nạp thành thị của thành phố Bắc Kinh". Đó đều là những thử nghiệm, thay biện pháp hành chính bằng biện pháp kinh tế.

Xuất phát từ tầm nhìn về tính đồng bộ giữa phát triển nông nghiệp, nông thôn và phát triển đô thị hoá, kể cả thành thị hoá nông thôn; lựa chọn chiến lược và chính sách phát triển thành thị ở Trung Quốc; cung cấp kênh lựa chọn, cơ chế lưu động, đổi mới chế độ điều tiết vĩ mô; mô hình phát triển thành thị hoá nông thôn kiểu mỗi huyện một thành phố để di chuyển sức lao động dư thừa trong nông nghiệp. Trung Quốc đang lựa chọn chiến lược và chính sách quản lý di dân như sau:

- *Thay thế "ngăn chặn" bằng "hướng dẫn"*. Đã có một thời Trung Quốc sử dụng chính sách "ngăn chặn" để khống chế dòng người di chuyển vào thành phố, nhưng cuối cùng thì sức lao động dư thừa từ nông thôn vẫn ồ ạt đổ vào thành phố không sao cản nổi. Đứng trước làn sóng này,

chính phủ cần nhận thức đúng đắn mối quan hệ giữa di dân với phát triển kinh tế, phát huy cái lợi, trừ bỏ cái hại, không phải là “ngăn chặn” làn sóng lao động từ nông thôn ra bên ngoài làm việc mà là “hướng dẫn” nó, học cách lợi dụng cơ chế thị trường để thực hiện phân bố nguồn sức lao động một cách tối ưu.

- *Tiến hành công nghiệp hoá và thành thị hoá nông thôn.*

Có 3 con đường để phát triển nông nghiệp ở Trung Quốc:

+ Dùng bảo hộ giá để nâng cao thu nhập của nông dân.

+ Tiếp tục tiến lên theo con đường công nghiệp hoá hương thôn phân tán kiểu “Rời ruộng đất, không rời làng quê; vào nhà máy, không vào thành phố” trong những năm 1980.

+ Làm cho công nghiệp hoá và thành thị hoá, đặc biệt là thành thị hoá nông thôn phát triển đồng bộ. Trung Quốc chọn con đường thứ ba là phù hợp với tình hình.

Hiện đại hoá nông thôn đòi hỏi phát triển thị trường quyền sử dụng ruộng đất và cải cách chế độ hộ tịch làm cho đất canh tác của lao động chuyển đi tập trung vào tay những người làm ruộng giỏi, đồng thời làm cho hàng trăm triệu sức lao động thừa ở nông thôn di chuyển ra ngoài. Về mặt phát triển thị trường quyền sử dụng ruộng đất ở nông thôn, cần quy định rõ chế độ khoán sản tới hộ là chế độ cơ bản để phát triển nông nghiệp ở Trung Quốc và làm cho nó lâu dài hoá, hợp pháp hoá. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâu dài: để không thêm, chết không giảm. Giải quyết vấn đề chế độ trách nhiệm khoán sản hiện nay còn thiếu hiệu lực pháp luật có tính quy phạm, tạo điều kiện cần thiết cho lưu thông, chuyển nhượng, cầm nợ

quyền sử dụng đất; đồng thời quy định những yêu cầu cụ thể của người có giấy chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất, đảm bảo cho việc di chuyển sức lao động nông nghiệp không mâu thuẫn với việc mở rộng quy mô kinh doanh bình quân đất đai hay nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai.

Về cải cách chế độ hộ tịch, cần từng bước xoá bỏ chế độ truyền thống cách ly hộ tịch giữa thành thị và nông thôn, thay nó bằng chế độ quản lý hộ tịch kiểu mới. Đó là, hoàn toàn mở ngỏ sự hạn chế di chuyển hộ khẩu ở các huyện, thành phố, và thị trấn ở trung tâm nông thôn, để nông dân ra vào tự do buôn bán. Nói lỏng thích đáng việc hạn chế sức lao động thừa ở nông thôn di chuyển vào các thành phố nhỏ, cho phép công dân di chuyển được nhập hộ khẩu tạm thời vào các thành phố nhỏ. Trong các thành phố lớn và vừa, thực hiện chế độ "thẻ xanh" hoặc "hộ khẩu dấu xanh" cho những người cư trú từ 5 năm trở lên có quyền tài sản về nhà ở và có nghề nghiệp ổn định.

- *Xử lý tốt mối quan hệ giữa đa nguyên hoá và kênh chủ đạo.* Trước sức ép dân số thừa rất lớn ở nông thôn, cần xử lý tốt mối quan hệ giữa đa nguyên hoá và bố trí kênh chủ đạo với tiền đề nhấn mạnh sự phân ly nhiều hướng thì lấy thành thị hoá, công nghiệp hoá và phi nông nghiệp, nông thôn làm kênh chủ đạo để bố trí sức lao động thừa ở nông thôn. Nếu di chuyển sức lao động trong những năm 1980 chủ yếu là vào nhà máy, do phát triển xí nghiệp hương trấn thì di chuyển sức lao động trong những năm 1990 lại vào thành phố. Có thể nghĩ tới nhiều kênh, trong đó kênh đưa nông nghiệp đi theo con đường thành thị hoá

nông thôn là có triển vọng rộng lớn và hiện thực nhất.
Muốn đẩy nhanh tiến trình thành thị hoá nông thôn cần:

- + Lợi dụng cơ chế phát triển đa dạng.

- + Khuyến khích nông dân xây dựng thành phố nông dân.

- + Lợi dụng vốn nước ngoài để xây dựng thành phố.

- + Đẩy mạnh phát triển kinh tế tư nhân.

- + Hướng các xí nghiệp tập trung thúc đẩy "thành thị" ở nông thôn.

Về mô hình phát triển, tùy thuộc vào từng nơi, nhưng cần quan tâm tới các hoạt động dịch vụ, công nghiệp.

- *Kết hợp hữu cơ giữa quản lý của chính phủ và cơ chế thị trường.* Lợi dụng cơ chế thị trường để phân bổ lại sức lao động dư thừa ở nông thôn theo hướng tăng cường điều tiết vĩ mô, nâng cao trình độ tổ chức việc di chuyển và lưu động dân số, liên kết hữu cơ các nông hộ phân tán thành một khối thống nhất về thị trường sức lao động để đảm bảo trật tự trong di chuyển, giảm bớt tính tự phát. Xây dựng hệ thống thị trường và điều tiết vĩ mô sức lao động cần:

- + Phát triển cơ cấu giới thiệu ngành nghề dưới nhiều hình thức do nhà nước và tư nhân thực hiện.

- + Đẩy nhanh việc xây dựng pháp chế lao động, quản lý hợp đồng lao động, dựa vào pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích của người lao động ngoại lai.

- + Từng bước xây dựng thị trường lao động khu vực, vùng thành mạng lưới thị trường lao động thống nhất toàn quốc.

- + Đẩy nhanh việc xây dựng luật lao động và các quy tắc đúng đắn, công bằng, công khai về thị trường sức lao động.

+ Đẩy nhanh việc xây dựng hệ thống điều tiết vĩ mô về thị trường sức lao động dư thừa ở nông thôn.

+ Mở ngõ cửa các thành phố nhỏ và thị trấn, phân tán sự lưu động xuyên khu vực của nông thôn.

+ Tăng cường chức năng quản lý giấy chứng nhận tư cách, thay chế độ quản lý hộ tịch hiện nay bằng chế độ quản lý chứng kiện, quy phạm hoá việc quản lý dân số lưu động.

+ Vận dụng các biện pháp điều tiết vĩ mô để dự báo và định hướng số lượng, tốc độ và hướng di chuyển.

+ Nâng cao trình độ tổ chức và quản lý ở nơi đi, xây dựng hồ sơ sức lao động xuất ngoại để cung cấp thông tin cho nơi nhận.

+ Từng bước chuyển sức lao động thời vụ thành thường xuyên, giảm thiểu lượng lưu động, làm dịu làn sóng di chuyển.

+ Xây dựng hệ thống đào tạo, bồi dưỡng về kiến thức, pháp luật.

+ Phát triển ngành nhà đất tư nhân ở thành phố với giá rẻ, phù hợp với người lao động ngoại lai.

- *Sự đồng bộ giữa công nghiệp hoá và đô thị hoá nông thôn.* Kinh nghiệm của các nước phát triển đã đi qua con đường thành thị hoá là: phân tán - tập trung - tái phân tán dân số. Nhưng sự tái phân tán dân số này lấy kết cấu hạ tầng giao thông, thông tin... vô cùng phát triển và trình độ hiện đại hoá rất cao làm tiền đề.

Chúng ta cũng nhận thấy con đường hiện đại hoá phân tán "rời đất không rời làng, vào nhà máy không vào thành phố" ở một số vùng giao thông phát triển, các thành phố nhỏ và thị trấn tập trung là hoàn toàn hợp lý, nhưng

xét trên phạm vi toàn quốc, con đường công nghiệp hoá phải trả giá rất lớn về môi trường sinh thái, nguồn đất canh tác và hiệu quả kinh tế. Các nghiên cứu liên quan cho thấy, do xí nghiệp hương trấn quá phân tán nên quy mô sử dụng đất tăng lên 1/3; mức sử dụng nguồn lực giảm đi 40%; đầu tư kết cấu hạ tầng tăng từ 20-40%; chi phí quản lý hành chính tăng lên đến 80%; nguồn nhân lực tăng từ 1-2%; và cuối cùng biểu hiện thành tỷ suất lợi nhuận giảm trên dưới 20% so với sự tập trung tương đối, và tạo ra khó khăn về mặt không gian cho việc kinh doanh nông nghiệp theo quy mô và việc xây dựng các thị trấn.

- *Các thành phố lớn nửa khép nửa mở.* Các thành phố lớn ở Trung Quốc không thể đóng chặt cửa và cũng không thể mở rộng cửa để sức lao động ngoại lai tự do vào thành phố, mà cần đặt một số điều kiện nhất định để ngăn chặn dòng di chuyển sức lao động từ nông thôn ồ ạt vào các thành phố lớn. Cụ thể là:

+ Đầu tư kinh tế: khuyến khích nông dân đến thành phố đầu tư, chẳng hạn một nông dân nếu đầu tư vào thành phố một khoản tiền nào đó thì nên cho họ chuyển vào thành phố.

+ Chất lượng dân số: ưu tiên người có trình độ văn hoá cao, có trình độ và kinh nghiệm làm các ngành phi nông nghiệp.

+ Không vi phạm pháp luật: hạn chế những người vi phạm chính sách kế hoạch hoá gia đình vào thành phố, những người có tiền án.

- *Đi con đường thành thị hoá nhị nguyên.* Tiến hành đồng thời thành thị hoá ở thành phố và thành thị hoá ở

nông thôn, thành thị hoá phát triển theo điểm và phát triển theo mạng. Hình thành 4 loại thành phố:

+ Thành phố lớn, chủ yếu là dân thành thị và một số lượng ít nông dân nhập vào.

+ Thành phố vừa, chủ yếu là dân thành phố và phụ thêm vào là nông dân.

+ Thành phố nhỏ, thành phố thuộc huyện hiện nay, có cả dân thành phố và nông dân.

+ Thành phố nông dân, hoàn toàn do nông dân hợp thành.

- *Mỗi huyện xây dựng một thành phố*. Niềm hy vọng về di chuyển sức lao động thừa ở nông thôn được đặt vào các thành phố thuộc huyện. Phát triển thành phố ở huyện làm cho văn minh đô thị mau chóng lan toả vào vùng nông thôn rộng lớn.

- *Tập trung ưu thế nắm "đầu rồng"*. Muốn tránh xu hướng thành thị hoá nhỏ, cần tập trung nguồn lực đầu tư vào một số thành phố, thị trấn có kết cấu hạ tầng tương đối tốt và có sức hấp dẫn về kinh tế làm "đầu rồng".

II. KINH NGHIỆM CỦA INDONESIA

1. Chính sách đóng cửa thành phố ở Jakarta - thủ đô Indonesia

Thủ đô Jakarta của Indonesia nằm ở phía Bắc của đảo Java - Madurna. Khu vực này chỉ chiếm 6,9% diện tích cả nước nhưng tập trung tới 60% dân cư cả nước. Mức độ phát triển giữa nông thôn và đô thị khác nhau rất xa bởi những đầu tư chủ yếu về cơ sở hạ tầng vào thủ đô khi quốc gia này là thuộc địa của Hà Lan. Để giảm bớt sức ép dân

số ở các vùng nông thôn trong đảo Java đồng thời cũng giảm bớt dòng di dân nông thôn đến thủ đô, các chính sách di dân có tổ chức hay khuyến khích di cư tới các đảo thừa dân như Sumatera, Kalimantan, Sulawesi..., được thực hiện ngay thời kỳ đất nước còn là thuộc địa của Hà Lan (từ năm 1905) và còn tiếp tục cho đến sau này. Chương trình được thực hiện với sự liên kết giữa chính quyền trung ương là nơi đề ra mục tiêu và nhiệm vụ với chính quyền địa phương, nơi thực hiện. Nhưng kết quả đạt được còn nhiều hạn chế mặc dù quy mô và chi phí rất lớn. Nguyên nhân cơ bản là sự quan liêu trong việc phối hợp giữa các cơ quan chức năng và chưa đặt mục tiêu cơ bản của chính sách di dân vào trong sự phát triển chung của quốc gia và lợi ích của toàn thể cộng đồng.

Với mục tiêu hàng đầu là giảm dân số tại Java và đánh giá kết quả bằng số lượng người di chuyển, các nhà thiết lập chính sách đã quên đi mục tiêu không kém phần quan trọng là phải phát triển cả vùng mà đưa người di dân đến. Điều này dẫn tới sự di chuyển người nghèo, trình độ học vấn thấp, thiếu kinh nghiệm sản xuất ở nơi mới cộng thêm cơ sở hạ tầng thấp kém đã không làm thay đổi về kinh tế ở những đảo này. Nhiều người đã quay trở về do sự chênh lệch khá lớn về mọi mặt giữa đảo Java và các đảo có sự đầu tư của nước ngoài với nhiều hòn đảo khác. Tình trạng nghèo nàn và thiếu việc làm ở các vùng nông thôn thủ đô. Chính sách đóng cửa thành phố Jakarta nhằm kiểm soát sự gia tăng dân số được thực hiện vào những năm 1970. Ngoài biện pháp quản lý trực tiếp ở đầu đi bằng giấy phép, quản lý số lượng dân cư trong thành

phố bằng hình thức hộ khẩu và giấy phép cư trú như trường hợp Trung Quốc, chính quyền thành phố cũng còn đặt ra một loạt những quy định:

- Những người di cư tới thành phố phải có một số tiền đặt cọc, người ở càng xa thủ đô số tiền đặt cọc càng lớn.

- Trong vòng 6 tháng nếu không có nhà cửa và việc làm và ổn định sẽ bị trục xuất ra khỏi thành phố bằng những biện pháp cứng rắn.

- Chỉ cấp thẻ lao động cho những người đã có giấy cư trú.

- Một loạt các biện pháp hành chính được áp dụng trong phạm vi thành phố như: xử phạt thật nặng với những người bán hàng rong trên vỉa hè, những nơi không đúng quy định và những người di dân trong thành phố không có giấy phép, làm việc không có thẻ lao động.

Kết quả của chính sách này đã làm giảm phần nào số người dân tới thành phố. Những người di cư nghèo từ các vùng nông thôn tới hầu hết không vượt qua được những quy định khắc nghiệt này. Tuy vậy, thực chất vẫn không giải quyết được tình trạng thiếu việc làm và nghèo đói của người dân vùng nông thôn nghèo đảo Java và càng làm tăng thêm những bất hạnh cho những người di cư bất hợp pháp tới thành phố.

Các biện pháp tương tự để giải quyết hậu quả di dân đã được áp dụng bởi một số chính quyền thành phố ở châu Phi như: Bamako (Mali), Dakar (Xenegan), Abidjan (Cote D'ivoire)... và nhiều nước khác ở trên thế giới.

Ví dụ: ở Buenos Aires (Achentina), từ năm 1969 tới cuối những năm 1970, đã nhiều lần chính quyền thành phố dùng biện pháp trục xuất những người bần cùng tới

thành phố và san bằng các khu nhà ổ chuột với mục tiêu cải tiến chất lượng dân cư đô thị. Nhiều người cho rằng "những giải pháp này như một bức màn che đậy nguyên nhân của một căn bệnh mà người ta không chữa".

2. Chính sách đầu tư phát triển kinh tế ở các khu vực của chính phủ Indonesia

Từ năm 1980, công cuộc đổi mới ở trong nước được thực hiện cùng với sự cởi bỏ những ràng buộc phi lý về chính sách kiểm soát dòng di dân tới đô thị. Chủ trương đầu tư các đảo khác về mọi mặt và ưu đãi vật chất với người di chuyển được thực hiện đồng bộ nhằm thu hút người dân di cư tới. Các chương trình di dân có tổ chức được áp dụng nhưng luôn mang tính tự nguyện. Một số các tiêu chuẩn hỗ trợ những người di cư được đề ra, trong đó điểm thay đổi cơ bản là lựa chọn những người lao động có chất lượng, làm tiền đề phát triển cho vùng được chú trọng.

Ví dụ: khuyến khích người có sức khỏe, có gia đình, có phẩm chất đạo đức, có kinh nghiệm trồng trọt... Những yếu tố đó góp phần vào thành công của sự phát triển kinh tế ở các đảo Sumatera và Kalimantan..., lôi cuốn nhiều người dân nghèo khổ từ đảo Java di cư đến. Thậm chí, số lượng người di chuyển đã vượt quá giới hạn cho phép. Các hòn đảo này đã thực sự trở thành nơi cư dân đông đúc. Những biến đổi trong nông nghiệp của Indonesia đã biến đổi nhiều mặt trong đời sống của người nông dân.

Để giảm bớt tình trạng lao động dư thừa và tăng thêm nguồn vốn cho ngân sách quốc gia, chính phủ cũng mở

rộng hình thức xuất khẩu lao động sang Singapore, Nhật Bản, một số nước châu Âu... Người lao động ở Indonesia chiếm 15% tức khoảng 20.000 người (năm 1990) trong tổng số lao động nước ngoài ở Singapore.

III. CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN Ở MALAYSIA

Malaysia là đất nước có nhiều dân cư sống ở khu vực nông thôn và những vùng kém phát triển. Để khắc phục tình trạng nghèo đói, thất nghiệp và tình trạng di dân nông thôn - đô thị ngay từ sau khi giành độc lập (năm 1957) chính phủ đã chú trọng đến vấn đề phát triển nông thôn. Nhà nước đã thành lập một tổ chức phát triển đất đai liên bang (FELDA). Mô hình được thực hiện như sau:

- Nhà nước hỗ trợ vốn ban đầu để phát triển đất đai, như: chọn vùng quy hoạch phát triển, xây dựng cơ sở hạ tầng như đường xá điện nước, trường học, cơ sở y tế, dịch vụ bưu chính truyền thông...

- FELDA tổ chức cho việc trồng cây nông nghiệp trong những khu vực này một cách đều đặn, đặt nền móng cho sự phát triển kinh tế - xã hội ở những nơi định cư mới.

- Mỗi hộ gia đình tới định cư ở đây được phân phối đất nông nghiệp và đất thổ cư. Những người định cư mới đến được đào tạo tại chỗ. Trong thời gian chưa thu hoạch những người định cư được cung cấp tiền trợ cấp hàng tháng dựa trên số lượng công việc họ làm thực tế.

- FELDA có vai trò đảm nhiệm thu hồi vốn. Khi thu hoạch cây nông nghiệp chính, những người định cư phải

thanh toán chi phí cho chương trình và những khoản trợ cấp nói trên. Sự thu hồi tiến hành trong khoảng 15 năm.

Mô hình góp phần vào phân bố lại dân cư thông qua việc phát triển đất đai và định cư, hiện đại hoá nông thôn, những người dân bị hút vào chương trình này khiến dòng di dân từ nông thôn tới thành phố giảm đi đáng kể. Chiến lược phát triển đất đai đã làm thay đổi cấu trúc và mô hình di cư. Sang tới những năm 1980, chính phủ Malaysia lại có chủ trương khích lệ khu vực sản xuất công nghiệp với vốn đầu tư của nước ngoài, xu hướng này cũng làm thay đổi mô hình di cư của chính phủ. Di dân đô thị hướng nhiều tới khu vực ngoại ô, nơi có các ngành công nghiệp tập trung. Malaysia đã tổ chức nhiều trung tâm giới thiệu việc làm, giúp đào tạo ngắn hạn cho những người có nhu cầu tới thành phố.

Ngoài ra một số nước khác cũng có những hệ thống chính sách tới sự thay đổi các mô hình công nghiệp hoá nông thôn. Trong nhiều thành phố ở các nước đang phát triển, chính phủ giúp người dân từ các vùng nông thôn tới bằng những biện pháp khác nhau...

IV. KINH NGHIỆM CỦA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố có quy mô dân số lớn nhất ở nước ta. Theo số liệu thống kê năm 1996, có gần 5 triệu người; năm 2003 là 5.625 nghìn người... Những năm tháng chiến tranh, trước năm 1975, dân các tỉnh dồn về thành phố để tránh bom đạn đã làm cho quy mô dân số tăng vọt. Sự phát triển thành phố như là một

quá trình đô thị hoá cưỡng bức đó đã làm cho cơ sở hạ tầng và tiềm lực kinh tế không theo kịp để thoả mãn nhu cầu của quy mô dân cư đô thị lúc bấy giờ. Nói cách khác, thành phố Hồ Chí Minh đã “quá tải” từ đó. Sau giải phóng, chính sách đưa dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới nhằm giảm mật độ dân số được thực hiện nhưng kết quả không thành công lắm. Đa số những người ra đi đều quay trở về. Tính đến thời điểm tổng điều tra dân số năm 1989, thành phố Hồ Chí Minh đã có trên 4 triệu người.

Do vị thế khá đặc biệt, thành phố Hồ Chí Minh là đô thị có tốc độ phát triển khá nhanh so với các vùng khác. Sự chênh lệch về thu nhập quốc dân giữa thành phố Hồ Chí Minh và các vùng lân cận như Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long và các vùng khác của đất nước là quá lớn (gấp từ 3 – 4 lần) tạo thành một lực hút mạnh. Số lượng người nhập cư vào đây lớn nhất cả nước. Họ phải rời bỏ quê hương theo nhiều nguyên nhân nhưng chủ yếu là do những bức bách về kinh tế. Đối với họ thành phố Hồ Chí Minh là vùng đất hứa cho cuộc sống mới với việc làm tốt hơn. Nhiều năm trước, việc nhập cư vào thành phố hết sức khó khăn do chính sách quản lý hộ khẩu có phần cứng nhắc và các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh còn kém phát triển. Giờ đây hộ khẩu không còn là vật cản nữa và quan trọng hơn, do các thành phần kinh tế, quốc doanh và ngoài quốc doanh, trong nước và nước ngoài đều phát triển mạnh mẽ đã tạo nên một nhu cầu lớn về việc làm. Dòng người nhập cư ngày càng rầm rộ hơn.

Nếu nhìn rộng ra và xa hơn về quá khứ thì hiện tượng nhập cư vào thành phố Hồ Chí Minh có cả một quá trình

lịch sử gồm nhiều giai đoạn khá đặc thù như cuộc di dân từ các tỉnh phía Bắc vào Nam sau Hiệp định Giơnevơ 1954 di dân trong thời kỳ chiến tranh giải phóng ở miền Nam 1955 – 1975 và di dân sau ngày đất nước hoàn toàn thống nhất năm 1975.

Nếu chỉ tính từ sau giải phóng đến nay thì cũng đã qua hai giai đoạn chính, thời bao cấp và thời mở cửa, với những đặc điểm kinh tế khác nhau. Chính những đặc điểm này đã quy định mô hình và tính chất nhập cư. Trong vòng gần 20 năm từ tháng 11-1976 đến cuối năm 1995 thì có 614.418 người nhập cư vào thành phố. Một số tỉnh, thành phố có số dân chuyển đến nhiều nhất là: Đồng Nai 68.588 người, Long An 45.295 người, Bình Dương và Bình Phước 45.122 người, Hà Nội 36.466 người, Tiền Giang 30.797 người, Quảng Nam, Đà Nẵng 24.041 người, Tây Ninh 23.20 người, Bến Tre 23.197 người, Nam Định, Hà Nam 14.682 người, Đồng Tháp 14.392 người.

Thời gian di chuyển của số dân trên về thành phố được chia ra như sau: từ tháng 11-1976 đến năm 1980 có: 85.748 người, giai đoạn 1981 - 1985 có: 130.013 người, giai đoạn 1986 - 1990 có 185.422 người, giai đoạn 1991 - 1995 có 213.235 người. Từ năm 1989 đến nay, bình quân mỗi năm tăng 3,2%, trong đó tăng tự nhiên là 1,5% và tăng cơ học là 1,7%. Cứ 100 người dân ở thành phố thì có 15 người mới đến cư trú sau năm 1976. Với quy mô này cho thấy vị trí quan trọng của họ trong cơ cấu chung của thành phố.

Một hiện tượng đáng lưu ý nữa là cùng với quá trình đô thị hoá của các huyện ngoại thành, dân nhập cư (nếu trước kia chủ yếu là vào nội thành), gần đây đã bắt đầu

chuyển về ngoại thành (khoảng 1/3 dân nhập cư vào thành phố đang sống ở vùng ven) là những nơi có nhiều cơ sở sản xuất, chỗ ở cũng dễ tìm hơn so với các quận trung tâm. Như vậy vấn đề di dân vào thành phố Hồ Chí Minh chẳng những lớn về quy mô mà còn rộng về phạm vi phân bố, đã bắt đầu lan toả ra khắp địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

• *Những vấn đề đặt ra trước tình hình dân di cư với số lượng lớn vào thành phố.*

Kết quả của di dân có hai bộ phận: một là những kết quả đối với người di chuyển và hai là, kết quả di dân đối với nơi đi và nơi đến. Những nghiên cứu về di dân đều chỉ ra rằng phần kết quả trên bản thân người di dân là tương đối rõ ràng, tuyệt đại đa số trường hợp những người di chuyển đều có lợi. Những kết quả tiến bộ về trình độ chuyên môn, thăng tiến trong công việc, thu nhập cao hơn, một cuộc sống tốt hơn là điều phổ biến. Những kết quả này cũng đã được trình bày khá rõ trong kết quả cuộc điều tra di dân tự do vào thành phố Hồ Chí Minh do Viện Kinh tế thành phố tổ chức năm 1996. Nhưng kết quả đối với nơi họ đi cũng như nơi họ đến là rất khó đánh giá vì tính phức tạp của nó. Các nhà nghiên cứu về di dân trên thế giới, có hai quan điểm khác nhau khi nhìn nhận về vấn đề này. Một bên cho là di dân có lợi cho cả nơi đi và nơi đến, còn bên kia thì cho rằng có hại cho cả hai đầu đi và đến.

Những lập luận đưa ra, dựa trên nghiên cứu thực tế ở các địa phương khác nhau, đều có tính thuyết phục cao. Hơn nữa, kết quả di dân đến thành phố còn tùy thuộc vào quy mô (số lượng) và tính chọn lọc của người nhập cư (chất lượng). Nếu với quy mô thích hợp và chất lượng trình độ

người nhập cư cao thì nó sẽ mang lại những kết quả thiết thực, kích thích sự phát triển đô thị và nếu ngược lại sẽ là gánh nặng cho thành phố. Trong thực tế ở nước ta cũng chưa có nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề này nên có nhiều hạn chế trong việc nhận biết và đánh giá kết quả di dân.

Kết quả di dân đối với việc phát triển dân số và phân bố dân cư của thành phố trong những năm qua. Thành phố đã có nhiều chủ trương và chính sách tác động đến sự phát triển dân số và phân bố lại dân cư như: các chương trình kế hoạch hoá và sinh đẻ, đưa dân đi xây dựng các vùng kinh tế mới và hồi hương lập nghiệp ồ ạt sau những năm sau giải phóng, quản lý chặt chẽ việc nhập cư, nhằm mục đích làm giảm quy mô dân số quá lớn của một thành phố như thành phố Hồ Chí Minh. Tuy vậy, kết quả cho thấy tốc độ tăng dân số thành phố trong những năm qua cũng đạt tới 39,6%. Các quận có mật độ dân cư đông nhất cách đây hơn 20 năm là các quận 5, 3, 11, 4, 10 thì nay vẫn tiếp tục là những địa bàn hàng đầu trong việc gia tăng dân số. Tốc độ tăng dân số vùng ngoại thành tuy có nhanh hơn so với vùng nội thành, một phần nhờ có chủ trương xây dựng vành đai xanh đưa dân từ nội thành ra trong những năm đầu sau giải phóng và mức tăng tự nhiên cũng có phần cao hơn nội thành nhưng nhìn chung mật độ dân số cũng còn một khoảng cách khá lớn so với nội thành (724/24.710, ít hơn 30 lần).

Di dân đã góp phần làm tăng thêm quy mô dân số và làm trầm trọng thêm sự mất cân bằng về phân bố dân cư của thành phố. Nếu tổng số dân tăng thêm của thành phố

giai đoạn 1976 – 1996 là 1,4 triệu người thì người nhập cư đã chiếm 1/2 tổng số đó. Theo kết quả điều tra biến động dân số của thành phố Hồ Chí Minh năm 1994 – 1995, từ năm 1976 đến thời điểm điều tra năm 1995 số dân các tỉnh chuyển đến các quận nội thành là 472.418 người gấp 3,3 số người đến các huyện ngoại thành (141.493 người). Điều này hoàn toàn có thể hiểu được vì người nhập cư đa số có mục đích là tìm kiếm việc làm mà nội thành mới là nơi tập trung nhiều cơ sở kinh tế và dân cư đông đúc. Việc này đã làm trầm trọng thêm sự chênh lệch về mật độ dân số, phá vỡ ý tưởng quy hoạch đô thị. Hơn 20 năm qua cứ 8 người tăng thêm ở nội thành thì đã có trên 4 người nhập cư.

Di dân cũng làm thay đổi một phần cấu trúc dân số thành phố. Cơ cấu giới tính không thay đổi nhiều vì tỷ lệ nam - nữ ở người nhập cư khá cân bằng. Ngược lại cơ cấu tuổi bị ảnh hưởng không nhỏ. Dân số thành phố vốn dĩ là một dân số trẻ, hàng năm lại được bổ sung một lượng người nhập cư có chọn lọc về độ tuổi, nên càng làm cho dân số trẻ thêm và đặc biệt là nguồn lao động tăng đáng kể.

Chúng ta đang chuyển từ một nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá sang cơ chế thị trường. Do vậy, khung cảnh pháp lý và kinh tế đang dần thay đổi. Sức lao động đang trở thành hàng hoá và được tự do trao đổi. Người lao động có quyền di chuyển đến bất cứ nơi nào để tìm việc làm và ở lại đó sinh sống. Để quản lý được dòng người di cư tự do vào tìm kiếm việc làm và sinh sống, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã có nhiều giải pháp để tăng cường sự

quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Sau đây là một số giải pháp chính:

- Ban hành hệ thống văn bản quản lý nhà nước, làm cơ sở cho quản lý di dân vào thành phố.

Thành phố đã giao cho Sở Lao động - Thương binh và Xã hội dự thảo "Quy định của Ủy ban nhân dân thành phố về việc tuyển dụng quản lý lao động nhập cư thành phố", xin ý kiến Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tổ chức nhiều cuộc hội thảo với các sở, ban, ngành, quận, huyện và lấy ý kiến rộng rãi. Tuy nhiên, đây là vấn đề lớn phải có chủ trương chung của cả nước. Trước mắt để đảm bảo trật tự an toàn và không ngừng phát huy công sức đóng góp của mỗi người lao động, ngành lao động - thương binh và xã hội thành phố, công an thành phố, Cục Thống kê thành phố đã thường xuyên phối hợp hướng dẫn và tăng cường việc kiểm tra các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất kinh doanh trên địa bàn thành phố, thực hiện việc quản lý, đăng ký tuyển dụng lao động, thực hiện hợp đồng lao động và chính sách trả lương, trả công cho lao động nhập cư thành phố đang làm việc đúng quy định Bộ luật lao động.

Các chính sách mới của Nhà nước về đăng ký, quản lý hộ khẩu được thể hiện ở Nghị định 51/CP ngày 10-5-1997 của Chính phủ về đăng ký và quản lý hộ khẩu, Thông tư hướng dẫn số 06/TT-BNV (C13) ngày 20-6-1997 của Bộ Nội vụ, và hướng dẫn bổ sung của Tổng cục Cảnh sát nhân dân ngày 24-12-1997. Những quy định này bảo đảm được quyền tự do cư trú của công dân trong tình hình mới. Đối với thành phố Hồ Chí Minh, việc thực hiện những quy định này sẽ giải quyết đăng ký hộ khẩu cho nhiều trường

hợp nhập cư mà từ trước đến nay chưa được hợp pháp hoá. Điều này cũng tạo môi trường khách quan thuận lợi hơn cho việc nhập cư vào thành phố Hồ Chí Minh trong thời gian tới.

Đối với cấp thành phố, lãnh đạo đã rất quan tâm đến việc quản lý dân nhập cư, thể hiện qua hàng loạt chỉ thị, thông báo chỉ đạo như Chỉ thị số 05/CT – TU ngày 17-10-1996 về tổ chức quản lý dân nhập cư thành phố, Thông báo số 529/TB – TU ngày 22-2-1998 về ý kiến chỉ đạo của đồng chí Bí thư Thành uỷ về tổ chức quản lý dân nhập cư vào thành phố, Chỉ thị số 08/1998/CT/UB-NCVX ngày 12-3-1998 về việc tiếp tục quản lý dân nhập cư vào thành phố Hồ Chí Minh. Chủ trương chỉ đạo của thành phố về “tăng cường các biện pháp, chính sách quản lý dân số, dân nhập cư, quản lý lao động, đất đai, xây dựng” là nhằm tôn trọng quyền tự do di chuyển lao động theo quy luật “cung - cầu”, quyền tự do lựa chọn nơi ở, nơi làm việc, và tâm lý, tình cảm của người dân nhưng lại không tách rời yêu cầu quản lý hành chính nhằm điều chỉnh dòng nhập cư không mong muốn và quản lý nhân khẩu. Đây là nội dung hoàn toàn mới, từ “tìm biện pháp hạn chế dân nhập cư” thời bao cấp chuyển sang “làm sao quản lý cho được dân nhập cư” trong cơ chế thị trường.

Như vậy các giải pháp cần được xem xét lại trong tình hình mới và cần bảo đảm được các yêu cầu sau:

+ Quản lý được người nhập cư như một bộ phận dân cư thành phố, để có cơ sở tính toán đầy đủ các phương hướng và chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội Thủ đô.

+ Tạo điều kiện để người nhập cư thực hiện các nghĩa vụ và hưởng thụ quyền lợi chính đáng của mình.

- Quy hoạch đô thị

Xác định một quy mô dân số tối ưu trên cơ sở chiến lược phát triển và quy hoạch tổng mặt bằng đô thị, chỉ rõ những khu công nghiệp, trung tâm dịch vụ và các khu dân cư, cả những khu dành sẵn cho người mới nhập cư vào. Đối với thành phố Hồ Chí Minh, có nguy cơ trở thành một siêu đô thị đông dân với những khó khăn về kinh tế - xã hội, càng cần phải có một quy hoạch tốt. Theo Oberai (1987), vấn đề là cần giới hạn nhập cư khi mà nó đã vượt qua những cơ hội tìm kiếm việc làm ở đô thị (thành phố Hồ Chí Minh hiện nay đang ở ngưỡng đó). Vấn đề tập trung quá lớn các hoạt động kinh tế và dân cư trong một số ít thành phố lớn dẫn tới nhiều vấn đề chi phí xã hội và có thể dẫn đến một sự quá tải các dịch vụ đô thị.

Vấn đề phân bố lại dân cư ở thành phố Hồ Chí Minh là một vấn đề lớn và nó cũng góp phần làm điều chỉnh các dòng nhập cư. Một đô thị nếu được tổ chức không gian lãnh thổ tốt, có các phân khu chức năng rõ ràng thì việc phân bố lại dân cư sẽ được điều chỉnh lại trật tự hơn. Đó cũng là cơ sở, điều kiện cho mọi sự định vị của người nhập cư: họ làm gì, ở đâu, học hành, chữa bệnh ra sao?...

Quy hoạch các khu công nghiệp tập trung để tạo việc làm, thu hút lao động có chuyên môn, kỹ thuật. Xây dựng các khu vực xây dựng nhà ở, kết hợp nhà ở và công nghiệp riêng lẻ không gây ô nhiễm. Qua xây dựng khu công nghiệp, di dời các cơ sở sản xuất, đổi mới thiết bị phát triển sản xuất, vừa giải quyết tình trạng các nhà máy xí

ngiệp - cơ sở sản xuất gây ô nhiễm, vừa thu hút dân cư giãn ra ngoại thành.

Tập trung đầu tư để có bước cải thiện về cơ sở hạ tầng phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của thành phố. Thành phố đã tập trung một số chương trình và dự án lớn:

- + Đó là chương trình cấp nước, chương trình thoát nước, chương trình cải tạo vệ sinh môi trường, chương trình xây dựng nhà ở cho lao động có thu nhập thấp và nhân dân nghèo.

- + Đầu tư phát triển vận tải hành khách công cộng (xe buýt) phấn đấu trước mắt đạt 20% dân cư đi lại bằng xe buýt.

- + Triển khai chính sách khuyến khích xã hội hoá trong việc đầu tư vào lĩnh vực y tế, giáo dục, dạy nghề, văn hoá...

- + Tiếp tục chương trình cải tạo lưới điện khí hoá các xã nông thôn...

- Quản lý đô thị

Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy rằng chính sách hạn chế nhập cư tỏ ra kém hiệu quả hơn các chính sách quản lý đô thị. Chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã tăng cường quản lý: nhà cho thuê (kể cả khuyến khích việc xây nhà cho người nhập cư thuê để có chỗ ở ổn định), xây dựng nhà mới đúng thủ tục, ngăn cản việc chiếm cứ đất bất hợp pháp (kênh rạch, đất công cộng), quản lý được việc đăng ký tạm trú, quản lý việc tuyển dụng lao động của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, bảo đảm các quyền lợi của lao động nhập cư, xác định trách nhiệm của

các đơn vị sử dụng lao động trong việc giải quyết nơi ăn, chốn ở đối với người lao động, thu gom những người sống lang thang (ngủ vỉa hè, ăn ở trong công viên, các công trình công cộng...), nên đã ngăn chặn được một phần dân nhập cư.

- *Tuyên truyền quyền lợi, nghĩa vụ và nếp sống văn minh đô thị*

Tuyên truyền phổ biến chủ trương của thành phố là tôn trọng quyền tự do của các công dân từ khắp mọi miền đất nước đến thành phố học tập và tìm việc làm, nhưng phải tôn trọng pháp luật, và các quy định về nếp sống văn minh đô thị của thành phố, tôn trọng lợi ích và trật tự công cộng, để cùng chung vai góp sức phát triển thành phố.

- *Tham gia phát triển thành phố bằng cách đóng góp các loại thuế*

Có những người rất muốn di chuyển đến thành phố không chỉ vì lý do kinh tế mà còn vì những mục đích văn hoá xã hội như vì việc học hành của con cái họ hoặc để hưởng thụ đời sống văn hoá của một thành phố lớn. Thành phố Hồ Chí Minh không nên là một thành phố “đóng cửa” ngay cả khi hiện nay dân số nó đã quá đông. Nhưng phải nói rằng, thành phố cần có sự đóng góp của mọi thành phần dân cư trong việc phát triển cơ sở hạ tầng (đường sá, điện, nước, nhà ở, bệnh viện, trường học...) để đáp ứng nhu cầu của sự tăng trưởng dân số quá nhanh. Việc đóng góp của các cư dân mới khi hội nhập vào một xã hội đã được xây dựng sẵn dường như là một điều khá hợp tình hợp lý. Người chủ các doanh nghiệp phải trả các loại phí này nếu họ muốn thuê những nhân công nhập cư.

- Chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng một nền kỹ thuật cao

Thành phố Hồ Chí Minh là một trung tâm lớn và sự phát triển của nó đã, đang và sẽ là động lực phát triển cho vùng Nam Bộ và cho cả nước. Ngoài phần đầu tư của Nhà nước và các công ty nước ngoài, khu vực kinh tế tư nhân cần được phát triển mạnh hơn nữa. Vì mục tiêu này, chính quyền địa phương có thể đề xuất những biện pháp thu hút người có trình độ kỹ thuật, quản lý và vốn liếng như cho phép đăng ký thường trú, ưu tiên thành lập doanh nghiệp có kỹ thuật cao và thậm chí cung cấp nhà ở và những vị trí công tác tốt cho họ.

- Định hướng đầu tư vào các tỉnh khác

Nhằm mục đích phát triển hài hoà các vùng và giữ người di chuyển không vào thành phố, vấn đề đặt ra là làm sao điều chỉnh dòng đầu tư vào các chiều hướng ngược lại. Muốn vậy Nhà nước cần có những ưu tiên thuận lợi cho nhà đầu tư ở những vùng đó như giá thuê đất thấp hơn, thậm chí miễn giảm thuế trong vài năm... Việc cung cấp thông tin cho cả nhà đầu tư và người lao động (người di dân đang tìm kiếm việc làm) là rất quan trọng đối với họ để biết những cơ hội mới. Hiện nay vai trò của tư nhân chiếm phần quan trọng trong đầu tư, vì ngân sách nhà nước quá ít. Trong việc tạo nhiều chỗ làm việc ở thành phố có nguyên nhân là do các nhà đầu tư co cụm ở thành phố. Chuyển dịch luồng đầu tư ra các vùng lân cận thực chất là khuyến khích, cung cấp thông tin cho các nhà doanh nghiệp để họ đầu tư. Điều này không đơn giản nhưng nhất thiết phải làm.

- *Thông tin việc làm cho người dân và cơ hội làm ăn cho các doanh nghiệp tư nhân ở các tỉnh khác*

Hiện nay sở dĩ có nhiều người đổ xô về thành phố Hồ Chí Minh có một trong những nguyên nhân là họ có được thông tin khá đầy đủ về việc làm và cuộc sống ở thành phố thông qua bạn bè cùng quê hay gia đình bà con họ. Còn các địa phương khác thì sao? Có thể nói người dân ở một tỉnh biết tình hình thành phố nhiều hơn tình hình của tỉnh lân cận. Chính vì vậy, một trong những giải pháp để định hướng lại các luồng di dân tự do là Nhà nước nên là người tổ chức phổ biến thông tin rộng rãi về cung cầu thị trường lao động, cơ hội tìm kiếm việc làm, điều kiện thăng tiến, học tập, thu nhập, thậm chí cả những điều kiện để họ ổn định sống lâu dài ở tỉnh bạn. Vai trò báo chí ở đây là rất quan trọng và có điều đáng mừng là người dân Việt Nam đọc báo rất nhiều và thường trao đổi thông báo cho bà con, bạn bè những thông tin mà họ quan tâm.

- *Phát triển các đô thị cấp hai*

Theo Gavin Jones, một nhà nghiên cứu về di dân và đô thị hoá, ở Thái Lan, trong kế hoạch những năm gần đây việc mở rộng các thành phố cấp 2 đã được lưu ý đặc biệt, để khắc phục nhược điểm của một Bangkok vĩ đại. Một ưu điểm của chính sách này là đầu tư và các nguồn lợi khác có thể đến một cách trực tiếp các thành phố nhỏ thay vì cứ nhằm vào một số ít thành phố lớn. Trường hợp đối với thành phố Hồ Chí Minh, chính quyền địa phương nên đề nghị với Trung ương cho phép đầu tư vào các thành phố tỉnh lỵ để giữ dân cư lại, hơn là thành lập các thành

phố mới. Thật vậy, theo truyền thống văn hoá, người Việt Nam thích ở lại với cộng đồng của mình, lẽ dĩ nhiên là phải đủ sống, hơn là đến một cộng đồng khác cộng đồng ở đây được hiểu là dân của cùng một tỉnh.

- Phát triển nông thôn

Nhìn chung, phát triển nông thôn là một chính sách cơ bản nhất để hạn chế các dòng di dân, nhưng trên thực tế hoàn toàn không dễ thực hiện vì những giới hạn về nhân tài vật lực. Ngay cả khi nếu có đầy đủ các nguồn lực, thì phương thức đầu tư cũng cần được xem xét cẩn thận. Không phải tất cả các phương thức hiện đại hoá nông thôn đều là những biện pháp hạn chế di dân. Xây dựng trường học, nâng cao trình độ văn hoá ở các vùng nông thôn thường khuyến khích việc di dân. Cha mẹ cho con cái đến trường với lòng mong muốn là tạo cho chúng một cơ hội để kiếm sống tốt hơn ở các vùng đô thị.

Trong trường hợp thành phố Hồ Chí Minh, phát triển nông thôn ở các vùng lân cận bao gồm nội dung phát triển nông nghiệp nhưng đồng thời với hai chương trình chính khác là: phát triển khu vực phi nông nghiệp để tạo thêm chỗ làm mới và nâng cao mức sống (cả những mối liên lạc chặt chẽ giữa nông thôn và thành thị). Theo kết quả điều tra di dân của Viện Kinh tế cho thấy, gần một nửa những người di chuyển có nguồn gốc xuất cư là nông thôn đều có việc làm ở khu vực phi nông nghiệp trước khi họ di chuyển. Điều này chỉ ra rằng người dân không chỉ muốn rời bỏ nghề nông mà họ còn muốn thoát khỏi cuộc sống nông thôn. Để nâng cao mức sống, cần thiết phải tổ chức

lại theo hướng tập trung các khu dân cư để cung cấp các dịch vụ kiểu đô thị. Một vấn đề khác không kém phần quan trọng là nếu người dân có thể đi về thành phố một cách dễ dàng, về mặt tâm lý họ cảm thấy không có sự cách biệt giữa nơi họ đang ở với các đô thị.

- Quan tâm đến dân di cư tự do vào thành phố

Dân di cư tự do vào thành phố vừa là lực cản đồng thời có lực đẩy là thực tiễn đã diễn ra. Thực trạng của thành phố phải quan tâm xử lý theo hướng tích cực và phát triển có lợi cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hoá thành phố, khu vực và cả nước. Dù ở biện pháp nào thì chúng ta cũng phải xem xét cả mặt tích cực và tiêu cực, không chỉ quan tâm nhiều và chỉ thấy khía cạnh tiêu cực của dân lao động nhập cư tự phát trong vấn đề quản lý đô thị: nạn thấp nghiệp tăng, cơ sở hạ tầng quá tải, các vấn đề về vệ sinh an ninh trật tự xã hội.

Để giải quyết có hiệu quả áp lực ngày càng gia tăng về vấn đề dân nhập cư tự phát vào các đô thị, các địa phương có điều kiện sống tốt hơn chỉ có thể có được khi nào có sự chỉ đạo thống nhất ở cấp vĩ mô, sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành, các cấp, các địa phương liên quan và bằng các biện pháp tổng hợp: giáo dục, thuyết phục, hành chính, kinh tế.

- Xây dựng và thực hiện các công trình giải tỏa, di dời tái định cư số hộ dân sống trên kênh rạch, vừa giải quyết tình trạng dân cư sống trong các nhà rách nát, lụp xụp tối tăm mất vệ sinh ở trên các kênh rạch vừa chỉnh trang đô thị, vừa di dân, giảm được mật độ dân cư.

V. KẾT QUẢ GIẢI QUYẾT TÌNH TRẠNG DÂN DI CƯ TỰ DO ĐẾN TÂY NGUYÊN VÀ MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG KHÁC

1. Trong thời gian qua các Bộ, ngành ở Trung ương và địa phương đã tích cực tổ chức thực hiện Chỉ thị 660/TTg ngày 17-10-1995 của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản chỉ đạo khác của Chính phủ, đã đạt được nhiều kết quả quan trọng về ổn định tình hình di cư tự do:

- Thực hiện Chương trình quốc gia xoá đói giảm nghèo, Chương trình 135 và các chương trình mục tiêu, phát triển kinh tế, xã hội khác được các địa phương triển khai tích cực, đã và đang phát huy hiệu quả trong xoá đói giảm nghèo, ổn định dân cư, hạn chế di cư tự do ở những vùng khó khăn, nhất là các tỉnh trọng điểm di dân tự do:

- + Chương trình xoá đói giảm nghèo theo Quyết định 133/1998/QĐ-TTg ngày 23 tháng 7 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ, trong 2 năm 1999 và 2000 đã hỗ trợ vay vốn cho người nghèo 5.500 tỷ đồng; đầu tư hỗ trợ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn 60 tỷ đồng; đầu tư và hỗ trợ khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn cách làm ăn 25 tỷ đồng; phát triển ngành nghề 40 tỷ đồng... Kết quả đã cho trên 5 triệu hộ nghèo vay vốn với mức bình quân 1,85 triệu đồng/hộ, hướng dẫn cách làm ăn cho trên 2 triệu lượt người nghèo, xây dựng trên 400 mô hình trình diễn về lúa, ngô lai, đậu tương..., cấp trên 1,2 triệu thẻ bảo hiểm y tế, miễn giảm học phí cho hơn 1,3 triệu học sinh nghèo, góp phần giảm 700 hộ nghèo, giảm tỷ lệ hộ nghèo đối của cả nước từ 20,3% vào cuối năm 1995 còn 10% vào cuối năm

2000 (theo tiêu chí cũ). Lĩnh vực định canh, định cư, di dân xây dựng vùng kinh tế mới đã thực hiện định canh, định cư 539.877 hộ đồng bào dân tộc thiểu số, tổ chức phân bố lại lao động dân cư, di dân theo kế hoạch: 147.124 hộ gia đình, góp phần quan trọng giải quyết việc làm khu vực nông thôn, ổn định dân cư ở vùng khó khăn (thiếu đất, núi đá, thiên tai...). Từ năm 2001 đến nay, các địa phương tiếp tục thực hiện chương trình theo Quyết định số 143/2001/QĐ-TTg đạt nhiều kết quả về hỗ trợ cho người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo phát triển sản xuất tăng thu nhập, tiếp cận các dịch vụ xã hội, giải quyết việc làm, giảm đáng kể tỷ lệ nghèo đói ở khu vực nông thôn, nhất là ở khu vực miền núi.

Riêng nguồn vốn đầu tư cho các dự án ổn định dân di cư tự do, giai đoạn 1996-2003 số vốn đã đầu tư là 481 tỷ đồng, trong kế hoạch hàng năm là 372,9 tỷ đồng và bổ sung cho các địa phương xử lý bức xúc về dân tự do là 108,5 tỷ đồng. Theo báo cáo chưa đầy đủ từ năm 1996 đến nay, các địa phương đã xây dựng được 1.264 km đường giao thông nông thôn, 59 cầu cống, 54 hồ đập thủy lợi, đào đắp 878 m³ kênh mương, 1.031 giếng nước sinh hoạt, 37.908 m² trường học, trạm xá, 4 trạm điện, khai hoang đưa vào sản xuất 30.788 ha... tạo điều kiện cho hàng vạn hộ dân di cư tự do ổn định đời sống và sản xuất, phát triển kinh tế, không tiếp tục di cư tự do. Tỉnh Đắk Lắk với mức vốn đầu tư 58 tỷ đồng (41,5% dự toán) ở 28 dự án đã xây dựng được 426 km đường giao thông, 7 cầu bê tông, 12.264 m² trường học, 747 m² trạm xá, 23 công trình thủy lợi nhỏ tưới 1.046 ha. Dự án Thanh Lương (Bình Phước) với 1,3 tỷ

đồng xây dựng được 12,3 km đường, 1 cầu treo, 240 m² trường học. Giai đoạn 1996 -2002, các dự án ở Bình Thuận đã khai hoang đưa vào sản xuất 10.531 ha...

+ Chương trình 135 thực hiện trong 4 năm (1999-2002) đã xây dựng hàng vạn công trình hạ tầng thiết yếu ở các xã đặc biệt khó khăn, cải thiện đáng kể đời sống và sinh hoạt cho đồng bào.

- Đến nay, ở các vùng có dân di cư tự do đến nhiều đã sắp xếp được 75% số hộ, trong đó có khoảng 60% số hộ đã được đăng ký hộ khẩu từ các nơi phân tán, những vùng không theo quy hoạch, vùng rừng phòng hộ đầu nguồn vào những vùng quy hoạch có điều kiện để ổn định đời sống và sản xuất lâu dài.

- Số lượng dân di cư giảm dần và đang diễn biến theo chiều hướng tích cực: thời kỳ 1996 - 2000, số lượng dân di cư tự do giảm rõ rệt so với thời kỳ 1991-1995 (bằng 59,1%). Riêng khu vực Tây Nguyên, từ năm 1991 đến năm 1995, bình quân mỗi năm có hơn 70.000 người di cư tự do, từ năm 1996 đến năm 2000 là: 41.000 người, hai năm 2001-2002: hơn 2.000 người. Sáu tháng đầu năm 2003, số lượng dân di cư tự do là 238 hộ, chỉ bằng 50% so với cùng kỳ năm 2002, số dân đi ở tỉnh Lào Cai giảm 49%, số dân đến tỉnh Đắk Lắk giảm 73% so với cùng kỳ năm 2002.

Những kết quả trên đây thể hiện sự cố gắng trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo của các Bộ, ngành và các cấp chính quyền địa phương ở nơi có dân đi và đến.

Đối với các tỉnh có dân đi: đã thực hiện có kết quả nhiều biện pháp để hạn chế di cư tự do, cụ thể:

- Các tỉnh có dân đi nhiều đã quán triệt Chỉ thị đến

các cấp, các ngành của từng địa phương, có Nghị quyết, Chỉ thị chỉ đạo các cấp chính quyền tăng cường quản lý dân cư, đẩy mạnh tuyên truyền vận động, phát triển sản xuất, ổn định dân cư... vừa giải quyết dân di ngoài tỉnh, vừa giải quyết dân di cư tự do trong nội tỉnh, nội huyện. Nhiều nơi đã nắm chắc được dân, sớm phát hiện tình hình biến động dân cư, nhất là những thôn (bản) vùng sâu, vùng xa. Điển hình như các tỉnh Thanh Hoá, Lào Cai, Cao Bằng đã chỉ đạo các ban, ngành phối hợp với huyện, xã, thôn có tổ công tác thường xuyên cắm ở thôn (bản) để tuyên truyền vận động, kết hợp với xử phạt hành chính, người vi phạm về quản lý nhân khẩu, hộ khẩu và xử lý nghiêm những phần tử lôi kéo kích động. Tỉnh Lào Cai còn nghiêm cấm việc mua bán tài sản, đất đai của người di cư tự do. Đồng thời xây dựng để án sắp xếp lại cho 7.500 hộ di chuyển từ vùng nhiều khó khăn đến nơi ở mới theo quy hoạch. Tỉnh Hà Giang cũng có chương trình hạ sơn trên 3.000 hộ để ổn định dân cư. Vì vậy, đã hạn chế được người dân tự bỏ đi nơi khác sinh sống.

- Nhiều tỉnh đã thường xuyên phối hợp và cử cán bộ có thẩm quyền bàn với địa phương nơi đến để giải quyết tồn tại như: xác minh số lượng, nguồn gốc, cung cấp hồ sơ tài liệu và hỗ trợ kinh phí góp phần giải quyết những khó khăn ban đầu cho dân. Thời gian qua các tỉnh Lào Cai, Hà Giang, Lạng Sơn, Quảng Ninh đã góp phần đóng góp gần 1 tỷ đồng cho tỉnh Đắk Lắk xây dựng những công trình hạ tầng thiết yếu ở những vùng dân di cư tự do đến.

- Tăng cường các biện pháp kinh tế, phát triển sản xuất, nâng cao đời sống nhằm hạn chế di cư tự do thông

qua tổ chức thực hiện tốt các chương trình quốc gia trên địa bàn. Thực hiện lồng ghép nguồn vốn các chương trình như: định canh, định cư, 135, hỗ trợ dân tộc đặc biệt khó khăn... để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ sản xuất, đời sống, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, từng bước cải thiện đời sống đồng bào ở vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới:

+ Việc đầu tư cho công tác định canh, định cư tại 16 tỉnh miền núi phía Bắc đã có vai trò hết sức quan trọng trong việc ổn định dân tại chỗ và dân di cư tự do. Giai đoạn 1995 - 2002 đã đầu tư 358 dự án định canh, định cư với tổng vốn đầu tư 562 tỷ đồng, cùng với các nguồn vốn khác đã khai hoang đã đưa vào sản xuất nông - lâm nghiệp: 8.246 ha, xây dựng nương xếp đá 1.651 ha, khoanh nuôi bảo vệ rừng: 707.762 ha, trồng rừng 18.303 ha, trồng mới 16.000 ha cây công nghiệp, cây ăn quả, dược liệu; xây dựng mới: 2.930 km đường giao thông nông thôn, 134 cầu cống, 603 công trình thuỷ lợi nhỏ, 58.639 m² trường học, trạm xã, hơn 16.000 công trình cấp nước sinh hoạt, thực hiện định canh, định cư 23 vạn hộ - 10 vạn khẩu đồng bào dân tộc thiểu số vùng miền núi;

+ Dự án di dân xây dựng vùng kinh tế mới: tổng vốn thực hiện giai đoạn 1996-2002 là: 995 tỷ đồng (gồm ngân sách trung ương 720 tỷ đồng, huy động các chương trình khác và vốn của dân: 275 tỷ đồng), đã khai hoang và đưa vào sản xuất nông-lâm-ngư-nghiệp 12,4 vạn ha, di dân tạo việc làm cho hơn 6,7 vạn hộ ở vùng đông dân, vùng thiên tai;

+ Tổ chức thực hiện 32 dự án ổn định dân di cư tự do ở những vùng quá khó khăn, có nhiều dân di cư để ổn định

đời sống và sản xuất cho hơn 8 vạn hộ gia đình, nhất là các vùng hộ ở biên giới Việt - Trung, vùng khó khăn. Nhờ vậy, ở một số vùng như Đình Lập (Lạng Sơn), Bảo Yên (Lào Cai) đã có hàng trăm hộ tự quay về nơi cũ sinh sống. Nhiều tỉnh như: Cao Bằng, Tuyên Quang, Lạng Sơn, từ đầu năm 2003 đến nay chưa phát hiện dân di cư tự do đi các vùng khác.

+ Chương trình 135: trong 4 năm (1999-2002) đầu tư cho các xã đặc biệt khó khăn 4.632 tỷ đồng, đã xây dựng 13.736 công trình hạ tầng, 474 trung tâm cụm xã, từng bước cải thiện cơ sở hạ tầng, ổn định dân cư các xã đặc biệt khó khăn.

+ Chương trình 661: đầu tư khu vực miền núi phía Bắc 1.219 tỷ đồng. Thực hiện bảo vệ hơn 88,6 vạn ha rừng, chăm sóc 22,3 ha rừng trồng, khoanh nuôi tái sinh 88 vạn ha, trồng mới rừng 43,5 vạn ha, tạo công ăn việc làm cho hàng triệu người, nhất là ở vùng sâu, vùng xa.

- Đẩy mạnh công tác khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn đồng bào cách làm ăn với hàng triệu lượt người được tập huấn, chuyển giao kỹ thuật và nhiều giống cây trồng, vật nuôi có năng suất cao, nhất là cây lương thực, được đưa vào sản xuất đại trà đã giải quyết cơ bản an ninh lương thực, tăng thu nhập ở một số vùng khó khăn.

- Xây dựng, ban hành và thực hiện các chính sách hỗ trợ đời sống, sản xuất phù hợp với điều kiện miền núi phía Bắc thời kỳ 2001-2005 cụ thể của từng tỉnh, từng vùng, thực sự đi vào lòng dân, tác động tích cực đến phát triển sản xuất, ổn định đời sống dân cư. Điển hình như ở Hà Giang có chính sách hỗ trợ tắm lợp, bể nước, chăn nuôi...

đã ổn định hàng vạn đồng bào Mông ở núi đá. Tỉnh Lào Cai có chính sách quy hoạch, sắp xếp dân cư, trong hai năm (2001-2002) đã tổ chức di dân hàng nghìn hộ trở lại sinh sống ở vùng biên giới, tạo điều kiện cho các hộ ổn định đời sống lâu dài gắn với củng cố an ninh, quốc phòng.

- Thực hiện chương trình phát triển kinh tế - xã hội ở 6 tỉnh đặc biệt khó khăn miền núi phía Bắc thời kỳ 2001-2005 gồm Sơn La, Lai Châu, Lào Cai, Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Kạn theo Quyết định số 186/2001/QĐ-TTg ngày 7-12-2001 của Thủ tướng Chính phủ, trong hai năm (2001-2002) đã đạt kết quả bước đầu khả quan. Với tổng số vốn ngân sách trung ương hỗ trợ 3.350 tỷ đồng, các tỉnh trong khu vực triển khai thực hiện đạt mức tăng trưởng kinh tế 8%/năm, kim ngạch xuất khẩu năm 2002 tăng 4,5% so với năm 2001; tỷ lệ đói nghèo giảm 3-5%... Đời sống nhân dân nhiều vùng khó khăn được cải thiện rõ rệt và từng bước ổn định vững chắc.

Với những kết quả đã đạt được trên đây, các tỉnh có dân di từng bước khắc phục tình trạng di cư tự do, số lượng dân di cư tự do ngày càng giảm và tiến tới có thể kiểm soát được.

Đối với tỉnh có dân đến:

- Các cấp lãnh đạo Tỉnh uỷ, Uỷ ban nhân dân tỉnh có quyết định, chỉ thị để chỉ đạo các ngành, các cấp chính quyền không phân biệt đối xử mà coi đây là lực lượng quan trọng để khai thác tiềm năng phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đồng thời tiến hành điều tra, phân loại đối tượng để có biện pháp bố trí sắp xếp ổn định phù hợp.

- Xây dựng đề án tổng quát về ổn định dân cư tự do.

Trên cơ sở đó các tỉnh đã lập, thẩm định, phê duyệt nhiều dự án ổn định dân di cư tự do (83 dự án), trong đó riêng Tây Nguyên 34 dự án.

Ngoài số dự án trọng điểm trên, các địa phương cũng xây dựng nhiều dự án, nhiều điểm dân cư xen ghép để ổn định dân cư tự do: tỉnh Đắk Lắk xây dựng 28 dự án và 33 điểm xen ghép; tỉnh Bình Thuận, ngoài 11 dự án trọng điểm còn sắp xếp dân cư tự do vào 7 dự án thuộc Chương trình 773, 327 và xen ghép vào 80 điểm thuộc 81 xã.

- Thực hiện tốt việc bố trí sắp xếp dân di cư tự do ở phân tán vào vùng quy hoạch, tiến hành giao đất, nhập hộ khẩu và thực hiện chính sách hỗ trợ di chuyển, vay vốn sản xuất giúp dân ổn định đời sống. Đến nay các tỉnh có dân đến nhiều như Đắk Lắk, Lâm Đồng, Bình Thuận, Lai Châu... đã bố trí sắp xếp ổn định được khoảng trên 20 nghìn vạn hộ với 95 vạn khẩu. Nhiều tỉnh đạt kết quả tốt như Đắk Lắk bố trí sắp xếp ổn định được khoảng trên 18.000 hộ (76%), Cà Mau: 14.057 hộ (74,7%), Bình Thuận: 18.705 hộ (52,3%), Đồng Nai: 37.400 hộ (79%)... Trong 4 năm (1997-2000), tỉnh Lai Châu đã sắp xếp 3.354 hộ với 15.523 khẩu ở 184 tụ điểm phân tán thuộc 2 huyện Mường Lay và Mường Tè, thành lập 57 bản mới, thực hiện khai hoang, giao đất và thiết lập hệ thống quản lý hành chính, đoàn thể nhằm quản lý có hiệu quả số dân này.

- Chủ động phối hợp với địa phương có dân đi để bàn và quyết định những biện pháp khắc phục như thông tin về số dân di cư tự do, đầu tư hỗ trợ vùng dự án một số cơ sở hạ tầng thiết yếu, hoặc tổ chức đưa dân về quê cũ làm ăn...

- Các địa phương đã có các biện pháp cụ thể về rà soát

quỹ đất đai, thu hồi diện tích khai phá trái phép, tăng cường quản lý bảo vệ rừng... nhằm hạn chế người dân di cư tự do.

Nhờ vậy, đến nay đời sống của dân di cư tự do ở nhiều nơi cơ bản đã ổn định, tình đoàn kết giữa dân di cư tự do và người dân sở tại ngày càng gắn bó, an ninh chính trị được bảo đảm, nhất là ở vùng trọng yếu như Đắc Rấp, Ea Súp (Đắc Lắc), Bù Đăng (Bình Phước), Ngọc Hồi, (Kom Tum), Si Pa Phìn (Lai Châu). Các hộ dân di cư tự do đã có đất sản xuất từ 1-2 ha. Nhiều hộ có đời sống khá hơn người dân sở tại. Sự năng động và biết cách làm ăn của bà con đã hình thành một số vùng phát triển trù phú như Bảo Lộc (Lâm Đồng), EaKa, Krông Năng, Đắc Mìn (Đắc Lắc), Chư Sê (Gia Lai), Tân Minh (Bình Thuận), Bảo Quang (Đồng Nai), Đá Bạc (Bà Rịa - Vũng Tàu).

Đối với các Bộ, ngành Trung ương: trong thời gian qua, các Bộ, ngành Trung ương, các đoàn thể quần chúng đã có đóng góp vào việc hạn chế tình trạng di cư tự do:

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã được giao chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành giúp Chính phủ chỉ đạo đã thực hiện các việc:

- + Ban hành Thông tư số 05/NN/ĐCĐC-KTM ngày 26 tháng 3 năm 1996 hướng dẫn thực hiện Chỉ thị 660/TTg của Thủ tướng Chính phủ.

- + Xây dựng đề án kế hoạch ổn định dân di cư tự do giai đoạn 1996-1998, xác định các mục tiêu, giải pháp và nguồn vốn thực hiện các nội dung trong Chỉ thị 660/TTg.

- + Hướng dẫn các địa phương có dân đi và đến lập, phê duyệt các dự án tổng quan và dự án đầu tư để thực hiện

ổn định dân cư. Đồng thời, chỉ đạo các tỉnh triển khai các biện pháp phát triển sản xuất gắn với bố trí sắp xếp dân cư, thực hiện định canh, định cư, từng bước hạn chế việc dân di cư tự do đi các vùng khác.

+ Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư bố trí vốn cho các dự án ổn định dân di cư tự do trong kế hoạch hàng năm trong giai đoạn 1996-2003 là 418 tỷ đồng (chiếm khoảng 7,3% tổng số vốn xoá đói giảm nghèo do ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn quản lý).

+ Kiểm tra và tổng hợp về tình hình biến động dân cư, báo cáo Thủ tướng Chính phủ có biện pháp chỉ đạo kịp thời.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã bố trí kế hoạch vốn đầu tư trong các năm qua cho Chương trình 135, chương trình xoá đói giảm nghèo và cho các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội khác ở những vùng khó khăn, đặc biệt là các tỉnh miền núi phía Bắc, với tổng số gần 10.000 tỷ đồng, tạo điều kiện thuận lợi để các địa phương thực hiện đầu tư, ổn định đời sống và sản xuất ở những vùng trọng điểm về di cư tự do.

- Bộ Tài chính đã phối hợp chặt chẽ với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trong việc hướng dẫn, kiểm tra, quản lý nguồn vốn ổn định dân di cư tự do.

- Bộ Quốc phòng triển khai xây dựng và tổ chức thực hiện các khu kinh tế, quốc phòng đã xây dựng hàng nghìn công trình hạ tầng như: giao thông, thuỷ lợi, nước sinh hoạt, trạm y tế..., khai hoang và sản xuất hàng vạn ha cao su, điều, cà phê, lúa nước..., đỡ đầu và đón nhận hơn 4 vạn hộ dân ở các vùng biên giới Việt - Trung góp phần quan trọng để ổn định dân cư, củng cố an ninh, quốc phòng, bảo vệ vững chắc chủ quyền lãnh thổ quốc gia.

- Bộ Công an đã triển khai hợp với lãnh đạo công an các tỉnh, thành phố để quán triệt Chỉ thị 660/TTg và có Công văn số 189/CN-BNV ngày 20-12-1996 hướng dẫn thực hiện. Tiếp theo là công văn của Tổng cục Cảnh sát quản lý hộ khẩu hướng dẫn công an cơ sở nắm và phân loại số người đã đi, số người có khó khăn về kinh tế, số do bị dụ dỗ mua chuộc để tuyên truyền, vận động và ngăn chặn, nên đã góp phần làm giảm người bỏ làng bản di cư tự do đến nơi khác. Đồng thời, Bộ đã chỉ đạo công an nơi đi cung cấp thông tin cho nơi có người đến để giải quyết hộ khẩu cho dân nhanh nhất, sau khi chính quyền đã bố trí chỗ ở ổn định.

- Ban Tôn giáo của Chính phủ có nghiên cứu và nắm tình hình tôn giáo, đặc biệt là tình hình phát triển đạo Tin Lành có liên quan đến di cư tự do. Từ đó đề xuất với Nhà nước có chủ trương, chính sách phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội gắn với tuyên truyền giáo dục quần chúng tự do tín ngưỡng lành mạnh, có biện pháp đấu tranh với số cốt cán truyền đạo trái phép nên đã khoanh lại phạm vi hoạt động, hạn chế một bước phát triển của đạo. Ở một số địa phương đã vận động được một số hộ không theo đạo trở về với tín ngưỡng truyền thống, yên tâm gắn bó lâu dài với quê hương.

- Ủy ban Dân tộc chỉ đạo các địa phương thực hiện Chương trình 135, xây dựng trung tâm cụm xã, hỗ trợ dân tộc đặc biệt khó khăn và các chính sách dân tộc khác đạt kết quả về cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội vùng miền núi, giúp đồng bào ổn định, cải thiện nâng cao đời

sống vật chất, tinh thần, yên tâm, phấn khởi tin tưởng vào chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

- Bộ Văn hóa - Thông tin có nhiều biện pháp chỉ đạo các cơ quan thông tin đại chúng đăng tải nhiều tin, bài phản ánh thực trạng, nêu ý kiến, kiến nghị tìm giải pháp cho giải quyết tình trạng di cư tự do. Đồng thời, Bộ đã chỉ đạo tổ chức điều tra cơ bản đời sống văn hoá vùng đồng bào di cư tự do ở Tây Nguyên; sản xuất một số ấn phẩm văn hoá phù hợp với tuyên truyền trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng di dân tự do; chỉ đạo ngành văn hoá, thông tin ở cơ sở kiên quyết ngăn chặn hoạt động truyền đạo trái phép, đẩy lùi văn hoá tín ngưỡng độc hại...

- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan chủ trì quản lý chương trình xoá đói giảm nghèo theo Quyết định 133/QĐ-TTg và 143/QĐ-TTg đã phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành có liên quan trong hướng dẫn, chỉ đạo kiểm tra các địa phương thực hiện có kết quả Chương trình, từng bước giảm được tỷ lệ đói nghèo, góp phần ổn định dân cư ở nhiều vùng khó khăn miền núi phía Bắc, Tây Nguyên.

- Các Bộ: Y tế, Giáo dục và Đào tạo... đã triển khai nhiều nội dung công việc theo chức năng của mình về giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo, phát triển mạng lưới giáo dục, y tế, nâng cao dân trí cộng đồng góp phần tích cực để ổn định đời sống dân cư ở những vùng khó khăn.

- Các ngành, đoàn thể khác như: Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ... đã hướng dẫn tổ chức quần chúng ở cơ sở phối hợp với chính quyền thực hiện tuyên truyền, vận động đồng bào giữ gìn bản sắc

dân tộc, tín ngưỡng lành mạnh, phát triển sản xuất, ổn định đời sống lâu dài tại quê hương, không di cư tự do đi các vùng khác.

2. Bên cạnh những thành tựu đạt được về quản lý di cư tự do, cũng còn một số tồn tại trong quản lý nội dung này, đó là:

- Các Bộ, ngành Trung ương hướng dẫn triển khai thực hiện các chương trình mục tiêu chậm, chưa kiểm tra giám sát thường xuyên việc thực hiện ở địa phương, đặc biệt là vùng khó khăn, chưa đáp ứng các nhu cầu của chương trình.

- Công tác tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục để người dân hiểu rõ chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ở một số địa phương chưa làm tốt, không thường xuyên, nhất là vùng sâu, vùng xa, đồng thời chưa huy động đồng bào thay đổi tập quán lạc hậu, nâng cao dân trí cộng đồng, biết cách làm ăn tăng thu nhập ổn định cuộc sống bền vững lâu dài. Mặt khác, một số địa phương tuyên truyền vận động đồng bào phát huy nội lực, tích cực lao động sản xuất để cải thiện đời sống còn hạn chế, vì vậy trong tư tưởng ỷ lại trông chờ vào đầu tư của Nhà nước.

- Đầu tư theo chương trình xóa đói giảm nghèo nói chung và đầu tư cho ổn định dân cư nói riêng còn thấp, chưa toàn diện, chưa quan tâm đúng mức với việc đầu tư tạo điều kiện cho các hộ gia đình có tư liệu sản xuất ổn định như: đất đai, giống mới, nước sinh hoạt... để phát triển kinh tế hộ gia đình, tăng thu nhập, ổn định đời sống

bền vững. Đầu tư dàn trải, không trọng tâm, trọng điểm, chủ yếu tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng mà xem nhẹ cho phát triển sản xuất. Vì vậy, đời sống nhân dân ở một số nơi chưa ổn định, nhất là ở vùng sâu, vùng biên giới và vùng đông dân, vùng thiên tai ở đồng bằng, ven biển...

- Công tác quản lý dân cư ở một số cấp chính quyền cơ sở còn nhiều yếu kém, chưa nắm chắc được tình hình biến động dân cư một cách kịp thời, chưa phân loại rõ số hộ xâm canh, số hộ xen ghép, số hộ du canh, du cư, số hộ dân di cư tự do có đời sống thực sự khó khăn để đề ra biện pháp khắc phục phù hợp và có hiệu quả với từng đối tượng.

- Công tác thông tin từ xã, huyện, tỉnh đến Trung ương về di biến động dân cư còn hạn chế; không thường xuyên, có một số nơi chính quyền các cấp chưa thực sự quan tâm cập nhật tình hình nên thiếu các biện pháp ngăn chặn kịp thời luồng di cư tự do.

- Sự phối hợp địa phương có dân đi và đến để cùng nhau khắc phục tình trạng di cư do còn thiếu chặt chẽ và chưa đáp ứng yêu cầu Chỉ thị 660/TTg. Sự đóng góp của các tỉnh có dân đi cho các địa phương có dân đến không đáng kể. Đặc biệt trong thời gian gần đây việc thực hiện chủ trương đón dân về quê cũ theo tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Thông báo số 52 của VPCP chưa được thực hiện một cách triệt để và hiệu quả không cao. Điển hình như ở tỉnh Bắc Kạn đón 2 hộ chỉ hết 48 triệu đồng (bình quân 24 triệu đồng/hộ), tỉnh Lào Cai đón 8 hộ chỉ hết 75 triệu đồng (bình quân gần 10 triệu đồng/hộ);

tỉnh Lai Châu đón 3 hộ chỉ hết 33,5 triệu đồng... Mặt khác, do các hộ di cư tự do là các đồng bào dân tộc thiểu số thường phân tán, ở sâu trong rừng nên việc hướng dẫn, tổ chức cho đồng bào di chuyển đến nơi mới phải tốn nhiều công sức, tiền của. Ở Đắc Lắc, trong một chương trình đưa dân di cư tự do trả về quê cũ phải huy động nhiều nhân lực (có cả công an, quân đội) nhưng cũng chỉ giải quyết được 20 người với số lượng nhân khẩu trong từng hộ không đầy đủ; nhưng ngay sau khi về quê, họ lại di cư tự do đi vùng khác. Đây là vấn đề cần được các Bộ, ngành, các địa phương tiếp tục nghiên cứu để có biện pháp giải quyết phù hợp hơn.

- Công tác quản lý đất đai ở một số địa phương chưa tốt, còn tình trạng nông, lâm trường sử dụng chưa hiệu quả quỹ đất Nhà nước giao; quy hoạch đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp chậm được rà soát và điều chỉnh lại cho phù hợp với thực tế hiện nay. Vì vậy, mặc dù còn đất hoang hoá chưa sử dụng nhưng địa phương lại không có quỹ đất lập dự án để chủ động đón dân theo quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước.

- Việc quản lý và bảo vệ rừng có nơi làm chưa tốt, thiếu biện pháp huy động toàn dân tham gia bảo vệ rừng để ngăn chặn người dân nơi khác đến phá rừng làm nương rẫy. Số lượng dân còn phải tiếp tục giáo dục, thuyết phục, vận động đưa ra khỏi các khu rừng cấm theo tinh thần Chỉ thị số 12/2003/CT-TTg ngày 16 tháng 5 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ còn rất lớn (tại thời điểm tháng 7-2003 còn khoảng trên 2 vạn hộ).

- Một số địa phương chưa quan tâm thỏa đáng đến các

yếu tố về văn hóa, giáo dục, y tế, phong tục, tập quán, tín ngưỡng của từng dân tộc nên có kế hoạch để kẻ xấu lợi dụng lời kéo, kích động đồng bào di cư tự do, truyền đạo trái phép làm phức tạp thêm về an ninh, chính trị ở các vùng, nhất là miền núi phía Bắc, Tây Nguyên.

Từ thực tế triển khai các giải pháp khắc phục tình trạng di cư tự do các năm qua, có thể rút ra những kinh nghiệm sau:

Về tổ chức chỉ đạo: dân di cư tự do là vấn đề kinh tế - xã hội phức tạp, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương với các biện pháp đồng bộ về kinh tế, hành chính, gắn với công tác tuyên truyền vận động mới đảm bảo khắc phục có hiệu quả tình trạng này.

Từng vùng, từng tỉnh cần thực hiện tốt công tác quy hoạch bố trí sắp xếp lại dân cư, cần chủ động tổ chức di dân ở những vùng khó khăn, thiếu đất, vùng dân ở phân tán... đến các vùng quy hoạch có điều kiện về đất đai, cơ sở hạ tầng để người dân phát triển kinh tế, ổn định lâu dài.

Quan tâm đầu tư thích đáng những địa bàn có nhiều tiềm ẩn dẫn tới di cư tự do. Ngoài đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng thiết yếu, phải chú trọng đầu tư phát triển sản xuất tạo điều kiện chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp nhằm ổn định dân cư tại chỗ là chính.

Có những biện pháp cụ thể về quản lý nhân khẩu, hộ khẩu, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, đồng thời thường xuyên tiếp xúc với dân để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của dân, quan tâm giải quyết nhu cầu chính đáng của dân, trên cơ sở đó làm cho người dân hiểu rõ và tin tưởng

vào chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhận thức được hậu quả xấu của di cư tự do để họ không rời bỏ quê hương đi các vùng khác.

Có chính sách hỗ trợ đời sống, sản xuất phù hợp với từng vùng, từng tỉnh được người dân đồng tình. Ngân sách nhà nước hỗ trợ đầu tư một số nội dung cần thiết để các hộ có điều kiện phát triển kinh tế; từng bước có cuộc sống ổn định, không còn đói nghèo, đồng thời phải chống tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước, vào cấp trên.

Công tác quản lý đất đai cần được các cấp chính quyền địa phương nghiêm túc thực hiện theo đúng Luật đất đai, đẩy mạnh việc giao đất, giao rừng đi đôi với việc tăng cường quản lý và bảo vệ rừng có ý nghĩa quan trọng để hạn chế di cư tự do. Thực tế đã chỉ rõ ở nơi nào quản lý chặt chẽ đất đai, rừng thì ở đó đã hạn chế và từng bước kiểm soát được tình trạng dân di cư tự do.

Kết hợp chặt chẽ giữa địa phương có dân đi và dân đến trong điều tra, phân loại, bố trí, sắp xếp ổn định dân cư vào vùng quy hoạch, nhập hộ khẩu, hỗ trợ nhà cửa, giao đất sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu, hỗ trợ về sản xuất cho các hộ gia đình sớm ổn định đời sống lâu dài, không tái di cư tự do.

Chương 6

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI

I. THỐNG NHẤT VỀ NHẬN THỨC

1. Di cư tự do là một hiện tượng hiện tượng kinh tế - xã hội mang tính quy luật của xã hội trong quá trình phát triển

Di cư nói chung và di cư tự do nói riêng là một hiện tượng kinh tế - xã hội diễn ra trong suốt quá trình phát triển của xã hội loài người, nó có tính khách quan. Di cư chịu sự chi phối của nhiều quy luật khác nhau song quy luật chủ đạo là sự chênh lệch vùng, người dân sẽ di chuyển từ nơi có mức sống thấp tới nơi có mức sống cao hơn, hay nói cách khác, di cư chịu các tác động của “lực hút” và “lực đẩy”.

Nước ta đang chuyển đổi từ một nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá sang cơ chế thị trường. Người lao động có quyền di chuyển đến bất cứ nơi nào để tìm việc làm, sinh sống. Như trên chúng ta đã thấy, nguyên nhân chính của sự di cư tự do vào thành phố Hà Nội nói riêng, hay di cư tự do ở nông thôn - đô thị nói chung là do sự phân biệt về

mức sống, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ sản xuất, lao động, sự phát triển cơ hạ tầng, lối sống... hay nói cách tổng quát nguyên nhân chính là do sự chênh lệch vùng, ở đây đối tượng vùng là đô thị và nông thôn. Trải qua những giai đoạn phát triển khác nhau, các yếu tố được phát triển hay ngược lại, có những yếu tố có thể mất đi nhưng cũng có những yếu tố mới lại xuất hiện, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của các vùng, cụ thể hơn giữa nông thôn và thành thị đạt được những kết quả khác nhau, làm cho sự khác biệt giữa các vùng, luôn luôn tồn tại theo chiều hướng thay đổi. Vì thế, sự chênh lệch giữa các vùng, giữa nông thôn - đô thị là một tất yếu, từ đó di cư nông thôn - đô thị cũng diễn ra như một quy luật tự nhiên trong quá trình phát triển.

Mặc dù trong giai đoạn vừa qua, tỷ lệ đô thị hoá của Việt Nam chưa cao song vẫn có sự chênh lệch lớn giữa đô thị và nông thôn. Khu vực đô thị với 23,5% dân số, hàng năm lại đóng góp 35% GDP của cả nước. GDP bình quân đầu người đạt khoảng 806 USD, bằng 2,6 lần bình quân cả nước. Trong khi đó ở khu vực nông thôn tập trung tới 76,5% dân số, chỉ làm ra có 46% GDP và GDP/người chỉ bằng 0,6 mức bình quân của cả nước. Trong tương lai, xu hướng chênh lệch về phát triển kinh tế giữa các vùng sẽ tiếp tục tăng lên, bởi vậy di dân sẽ tiếp tục diễn ra và có thể được coi là công cụ phân bố lại dân cư và nguồn lao động, tăng năng suất và hiệu quả xã hội trên phạm vi cả nước, nhằm giảm thiểu lao động dư thừa ở những nơi đông dân và thiếu việc làm.

Nhà kinh tế học người Pháp, Francois Perroux, đã sử

dụng lý thuyết về cực phát triển để lý giải về lợi thế so sánh và sự phát triển mất cân đối giữa các lãnh thổ ngay trong một vùng. Ông cho rằng ở những điểm phát triển nhanh là những nơi thuận lợi về tài nguyên và có sẵn cơ sở vật chất kỹ thuật, ở đây thu hút được các nguồn đầu tư, phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ, thúc đẩy nhanh quá trình đô thị hoá. Các điểm phát triển sẽ thu hút được nhiều không chỉ vốn đầu tư mà thu hút cả nguồn lao động từ các nơi khác đến, sản xuất ra được nhiều hàng hoá chất lượng cao hơn. Tình trạng này làm cho một số vùng khác ít thuận lợi thực sự đã chưa phát triển lại càng khó khăn hơn.

Nước ta với cấu trúc dân số trẻ (35% dưới 15 tuổi), vì vậy hàng năm sẽ có khoảng gần 1,5 triệu người bước vào tuổi lao động, do đó nếu khu vực nông thôn không được đầu tư phát triển thì số lao động trẻ này chỉ có cách là dồn về thành thị để kiếm việc làm. Sự ra đi của lực lượng lao động năng động, có sức khoẻ và trình độ sẽ là nguồn lao động dồi dào cho phát triển kinh tế tại khu vực đô thị, tất nhiên nó sẽ để lại ở nông thôn chủ yếu là phụ nữ, người già và trẻ em, đây sẽ là một gánh nặng cho khu vực nông thôn và càng làm tăng sự chênh lệch giữa hai khu vực.

Trong tương lai, nước ta sẽ hình thành một số khu vực kinh tế tập trung, sẽ làm xuất hiện các dòng lao động, dân cư, vật chất đổ về đó và từ đó chuyển đi các dòng hàng hóa và dịch vụ. Trên cơ sở phát triển hàng chục khu công nghiệp, sẽ hình thành nhiều đô thị mới. Trong đó có những đô thị có quy mô dân số lớn (từ 50 vạn người trở lên), sơ bộ theo tính toán, dự báo sẽ có khoảng 2,5-3 triệu

người di cư từ các vùng nông thôn, vùng khó khăn vào các đô thị và khu công nghiệp. Đây là một thực tế đã, đang và sẽ diễn ra như một tất yếu khách quan, không thể tránh khỏi.

Đối với Hà Nội, kể từ sau Cách mạng Tháng Tám đến nay, Hà Nội đã trải qua nhiều lần thay đổi địa giới hành chính và có nhiều bước phát triển mạnh mẽ. Với đặc trưng Hà Nội là Thủ đô của đất nước, nơi có nhiều cơ quan Trung ương, trường đại học, cơ sở nghiên cứu, trung tâm thương mại, dịch vụ... dân số Hà Nội đã có nhiều biến động, thay đổi cả tự nhiên lẫn cơ học. Hàng năm Hà Nội vẫn nhận được một lực lượng lớn người nhập cư vào thành phố. Chính vì vậy vấn đề người nhập cư không phải là một vấn đề mới với thành phố, song trước đây, nhập cư vào thành phố được khống chế, kiểm soát bằng nhiều biện pháp hành chính còn hiện nay, do xoá bỏ bao cấp, chuyển đổi từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường, người dân ngoại tỉnh vào thành phố, nhất là lực lượng lao động ngày càng nhiều và chưa kiểm soát được. Một mặt, sự có mặt của người lao động di dân trong chừng mực nào đó cần thiết cho những công việc mà thành phố thực sự có nhu cầu sử dụng lực lượng lao động, những công việc này lực lượng lao động đô thị không đáp ứng được hoặc không muốn thực hiện.

Theo Sở Kế hoạch và Đầu tư Hà Nội, tình hình nhập cư trong những năm tới có xu hướng tăng lên do việc hình thành và phát triển các khu công nghiệp tập trung đòi hỏi phải có nguồn lao động đáp ứng được nhu cầu, do vậy cần có nguồn bổ sung từ lao động ngoại thành và các vùng lân

cận. Việc phát triển các khu công nghiệp tập trung dẫn đến mất đất nông nghiệp ở ngoại thành, và lao động từ ngoại thành sẽ tràn vào thành phố tìm việc... Mặt khác nếu số lượng người di dân quá đông cũng gây nên sự quá tải đối với cơ sở hạ tầng và dịch vụ sinh hoạt của Thủ đô. Việc giải toả các khu đất do người di cư tự do lấn chiếm để xây dựng cũng sẽ gặp nhiều khó khăn, áp lực giải quyết việc làm cũng tăng lên. Nhiều tệ nạn xã hội cũng được coi như là một hệ quả của di dân đem lại... Chính vì vậy cần phải có những chủ trương, chính sách thích hợp để quản lý tốt dòng di cư này, tạo điều kiện đảm bảo sự phát triển cho cả khu vực đô thị cũng như sự phát triển của vùng nông thôn từ đó nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân.

2. Di cư tự do phải được kiểm soát theo xu thế mang tính quy luật

Cơ sở pháp lý của việc di dân tự do được xác định trực tiếp từ những quyền tự do và nghĩa vụ cơ bản của người công dân từ các chính sách, quy định pháp luật của Nhà nước. Điều 68 Hiến pháp năm 1992 của Việt Nam xác định quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước của công dân. Như vậy, di cư tự do là hoàn toàn hợp pháp; vì vậy, nó quy định cách thức quản lý, đối xử của chính quyền và của những người công dân khác đối với những người di cư tự do và hoạt động của họ. Song vấn đề di dân tự do ở đây vẫn phải nằm trong một khuôn khổ pháp luật. Hiến pháp cũng khẳng định: "Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân" (Điều 59, Hiến pháp 1992). Người

di cư tự do cũng như người di cư có tổ chức và tất cả những người công dân khác phải có nghĩa vụ thực hiện những nghĩa vụ của một công dân, đó là: nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng và bảo vệ tài sản của Nhà nước và lợi ích công cộng, nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật, tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng, nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích... Những quyền và nghĩa vụ cơ bản của người công dân di cư tự do nói riêng chỉ có thể thực hiện được trong cuộc sống khi chúng được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cụ thể hoá và bên cạnh đó, xác định rõ trách nhiệm bảo đảm tổ chức thực hiện các quyền tự do và nghĩa vụ cơ bản của người công dân di cư tự do.

Trong thực tế, theo kinh nghiệm của các nước trong khu vực như Thái Lan, Indonesia, Phillipinnes... Những nỗ lực về hành chính nhằm giảm luồng di cư tự do vào các đô thị lớn tỏ ra tốn kém và không có kết quả, có khi lại làm trầm trọng thêm những hậu quả về kinh tế - xã hội vốn đã rất phức tạp của di dân.

Ở đây chúng ta phải tôn trọng quyền tự nguyện, tự do của người di cư. Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi cho người di cư nhanh chóng ổn định và phát triển sản xuất tại nơi định cư mới. Mọi chính sách, chủ trương di cư phải dựa trên quan điểm coi di cư nói chung, di cư tự do nói riêng là một hiện tượng kinh tế - xã hội lành mạnh và khách quan, chịu ảnh hưởng của các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và nó góp phần phân bố dân cư và nguồn lao động. Thực tế cho thấy, di cư không chỉ có các tác động

tiêu cực mà còn có những ảnh hưởng tích cực trong quá trình phát triển của đô thị - nơi đến cũng như ở nông thôn - nơi đi. Chính vì vậy để giải quyết có hiệu quả áp lực ngày càng tăng của hiện tượng di cư tự do vào các đô thị nói chung và Hà Nội nói riêng chúng ta cần phải xem xét cả hai khía cạnh này.

Quy luật chủ yếu thúc đẩy quá trình di cư là một quy luật tự nhiên. Nếu ngăn chặn, tác động thiếu kế hoạch vào nó sẽ gây ra những hậu quả không thể lường trước được và có thể dẫn đến kìm hãm sự phát triển của xã hội. Chính vì vậy, di cư phải được kiểm soát theo xu thế mang tính quy luật của hiện tượng.

3. Tôn trọng quyền tự do di chuyển, tự do cư trú

Theo quy định của Hiến pháp, công dân Việt Nam có quyền tự do di chuyển, quyền tự quyết định và lựa chọn của người di cư đối với nơi họ đến theo sự hướng dẫn và quản lý của nhà nước, đồng thời nâng cao trách nhiệm của người di cư đối với quyết định của mình.

Trong Hiến pháp cũng như trong pháp luật nói chung của chúng ta, chế định quyền tự do và nghĩa vụ của công dân giữ vị trí hết sức quan trọng. Bởi lẽ, chế định đó biểu hiện tập trung nhất địa vị pháp lý của công dân với tư cách là người chủ đất nước, người nắm “tất cả quyền lực nhà nước”, phản ánh mối quan hệ thực sự dân chủ giữa nhà nước và công dân, thể hiện trật tự pháp luật dân chủ của đất nước và xã hội Việt Nam. Đó cũng là những quyền con người cơ bản. Điều 50 Hiến pháp 1992 ghi: “Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người

về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và pháp luật”.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII (1996) chỉ rõ: khuyến khích mọi thành phần kinh tế, mọi công dân, mọi nhà đầu tư mở mang ngành nghề, tạo nhiều việc làm cho người lao động. Mọi công dân đều được tự do hành nghề, thuê mướn nhân công lao động theo pháp luật. Phát triển dịch vụ việc làm. Tiếp tục phân bố lại dân cư và lao động trên địa bàn có tính chiến lược về kinh tế, an ninh - quốc phòng. Đây là cơ sở chính trị quan trọng trong việc xem xét vấn đề di dân tự do cũng như di dân có tổ chức.

Cơ sở pháp lý của việc di dân tự do của công dân bắt nguồn trực tiếp từ những quyền tự do và nghĩa vụ cơ bản của công dân, từ các chính sách của Nhà nước.

Tính hợp pháp của di dân tự do được xác định trước tiên và trực tiếp bởi quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước của công dân (Điều 68 Hiến pháp 1992). Song, nhìn sâu hơn, đi lại và cư trú thực ra chỉ là những yếu tố mang tính chất những điều kiện cần có của một quá trình sâu rộng hơn. Đó là quá trình người di cư tự tạo lập cho mình cuộc sống tốt hơn trên cơ sở kết hợp hiệu quả lao động với những điều kiện và môi trường sản xuất kinh doanh nơi đến định cư.

Ở đây, trong di dân tự do, xét về mặt pháp lý, cần nhấn mạnh ý nghĩa quyết định của quyền lao động, quyền làm việc, quyền tự do lựa chọn việc làm, nghề nghiệp và quyền tự do kinh doanh của công dân - người di cư tự do

mà Hiến pháp, Bộ luật dân sự và các văn bản pháp luật khác đã quy định. Những quyền và tự do cơ bản này tạo ra những khả năng rộng rãi và được Nhà nước bảo đảm cho công dân trong di cư tự do. Do vậy, có thể nói, xét về bản chất pháp lý, di dân tự do là hợp pháp. Điều này hết sức quan trọng, bởi lẽ nó quy định cách thức xử sự của các cơ quan nhà nước và các công dân khác đối với những người di cư tự do và hoạt động của họ.

Nói đến di dân tự do sẽ là thiếu sót nếu chỉ nhấn mạnh một chiều những quyền và tự do của họ. Một mặt, phải hiểu sự tự do ở đây không phải là tuyệt đối, tự do trong khuôn khổ pháp luật. Mặt khác, ở nước ta, Hiến pháp luôn luôn khẳng định: “Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân”.

Cần nhấn mạnh rằng, những quyền và nghĩa vụ cơ bản nêu trên của công dân – người di cư tự do chỉ có thể thực hiện trong cuộc sống khi chúng được các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cụ thể hoá và, bên cạnh đó, xác định rõ trách nhiệm bảo đảm tổ chức thực hiện các quyền, tự do và nghĩa vụ cơ bản đó của công dân – người di cư tự do. Bởi lẽ, về mặt pháp lý, việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ thể pháp luật này bao giờ cũng gắn chặt với việc thực hiện những nghĩa vụ và quyền của chủ thể pháp luật khác.

4. Đổi mới vai trò quản lý của Nhà nước

Đối với dòng di dân nông thôn-thành thị, Nhà nước cần có các chính sách quản lý có hiệu quả để hướng các dòng di dân phục vụ các mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Số lượng dân nhập cư trong thời gian qua có xu hướng ngày càng tăng nhất là trong vài năm gần đây. Mặc dù thành phố Hà Nội đã có nhiều cố gắng trong công tác quản lý chỉ đạo song việc quản lý thống nhất đầu mối về vấn đề này còn khó khăn. Hiện nay chưa có một cơ quan nào quản lý, giải quyết đồng bộ và cụ thể những vấn đề dân nhập cư tự do đang diễn ra trên thực tế. Việc nhập khẩu và đăng ký hộ khẩu do cơ quan công an đảm nhiệm.

Các chính sách quản lý vĩ mô và sự điều tiết của Nhà nước chậm được ban hành và cụ thể hoá trong vấn đề di dân nói chung và di dân tự phát nói riêng, mặc dù tình trạng này đã diễn ra ngày càng tăng, nhất là ở những đô thị và các thành phố lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh...

Chính sách nhập khẩu dân số hiện nay (Nghị định 51/CP) về cơ bản phù hợp với tình hình của đất nước nhưng trên thực tế có một số điểm chưa phù hợp với Hà Nội, vì hiện nay tốc độ dân số về Hà Nội quá lớn và có thể nói gần như lớn nhất, gây những khó khăn, bất cập về vấn đề bảo đảm xã hội, y tế, giáo dục, an ninh trật tự, việc làm, đời sống nhân dân và công tác quản lý đô thị... Gây nên sự quá tải đối với cơ sở hạ tầng và dịch vụ sinh hoạt (như đảm bảo nhà ở, nước, điện sinh hoạt, giao thông đi lại, trường học, cơ sở khám chữa bệnh...). Trong quá trình xây dựng và giải phóng mặt bằng những khu đất do dân di cư tự phát lấn chiếm gặp rất nhiều khó khăn và tổn phí.

Chất lượng dân số và lao động Hà Nội hiện nay do các tác động của dân nhập cư đang là những vấn đề đáng

quan tâm. Hà Nội hiện nay đang có tình trạng thừa lao động phổ thông có chuyên môn kỹ thuật, thiếu lao động có tay nghề cao. Nay với sức ép của số dân di cư tự do, trong đó có đến 85% là lao động không có nghề, cộng với 70% số lao động chưa có việc làm ở thành phố cũng là lao động không có nghề, đang là những vấn đề hết sức bức xúc trong công tác giải quyết việc làm để đáp ứng yêu cầu chuyển dịch cơ cấu kinh tế và thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hoá nền kinh tế Thủ đô.

Tình trạng dân di cư tự do chưa có sự quản lý chặt chẽ và đồng bộ của các cơ quan chức năng, việc tồn tại những "xóm liều", "xóm bụi" với sự phức tạp của dân cư đang là những điểm nóng về tệ nạn xã hội, nhất là tệ nạn nghiện hút ma túy, tệ nạn mại dâm, tệ nạn cờ bạc..., một số đông thì ở trong các nhà trọ, trong đó có những chỗ trọ rất lộn xộn, kém vệ sinh... Ảnh hưởng đến nếp sống văn minh, mỹ quan và trật tự đô thị. Trước tình trạng người lao động về thành phố tìm việc làm tự do đứng chờ việc trên các trục giao thông chính, thành phố chưa có biện pháp quản lý, hướng dẫn và sắp xếp trật tự có hiệu quả.

Việc đổi mới quản lý nhà nước về di dân cần đạt được những yêu cầu sau:

- Trong quản lý nhà nước về di dân ở nước ta hiện nay, việc quy hoạch và kế hoạch hoá có tầm quan trọng đặc biệt, thể hiện tính tổ chức và tự giác của hoạt động quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội đặc biệt này. Các chức năng quan trọng đó của quản lý nhà nước về di dân được thể hiện ở việc dự báo xu hướng di dân và các luồng di dân

chủ yếu, hình thành các vùng cần thu hút dân cư và tổ chức các vùng đó trở thành "lực hút" các luồng di dân, tính toán và dự liệu những biện pháp, phương tiện và điều kiện cần thiết bảo đảm sự định cư, ổn định cuộc sống lâu dài và phát triển sản xuất kinh doanh cũng như mọi sinh hoạt của người di cư và gia đình họ tại nơi đến.

Các kế hoạch và dự án quốc gia phát triển toàn diện các vùng này sẽ tạo ra "lực hút" có tổ chức các luồng di dân từ nơi khác đến, và mặt khác, giảm "lực đẩy" các luồng di dân từ những nơi này. Ở đây, vai trò đặc biệt quan trọng là những thông tin, tuyên truyền về các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, về những điều kiện kinh tế, xã hội, môi trường thiên nhiên, những quyền và trách nhiệm của người dân và cơ quan quản lý nhà nước. Sự đầu tư thích đáng của Nhà nước cũng như sự đầu tư nước ngoài tại các vùng này có ý nghĩa đặc biệt nhằm tạo ra các "lực hút" , "lực đẩy" theo phương hướng được dự liệu trong các kế hoạch của Nhà nước. Sự đầu tư đó còn góp phần tích cực vào việc giải quyết những khó khăn về mọi mặt của người di cư và của chính quyền địa phương nơi người di cư đến sinh sống.

Mặt khác, điều không thể thiếu được là, trên cơ sở các quy hoạch và kế hoạch. Nhà nước chủ động hướng dẫn người di cư tự do nên tiến hành sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gì có hiệu quả và tìm thị trường tiêu thụ cho các sản phẩm của họ cũng như có chính sách khuyến khích những người tiêu thụ các sản phẩm đó. Điều này góp phần tích cực vào việc ổn định các cộng đồng di cư tự do nơi họ đến sinh sống.

- Trong quản lý nhà nước về di dân tự do, cần đặc biệt lưu ý đến các biện pháp giải quyết các vấn đề xã hội, trật tự an ninh. Hiện nay, đây là những vấn đề hết sức nhức nhối đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải có những biện pháp chủ động ngăn ngừa và giải quyết tích cực tạo môi trường "trong lành" và bền vững cho cả người di cư lẫn người sở tại sinh sống, làm ăn yên ổn. ở đây, những người di cư cần thực hiện đầy đủ các quy định pháp luật về quản lý và đăng ký hộ khẩu (Nghị định 51/CP ngày 10-5-1997 của Chính phủ), về bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường (Luật bảo vệ môi trường), về sử dụng và quản lý đất đai (Luật đất đai), về khai thác và bảo vệ rừng (Luật bảo vệ và phát triển rừng), về khai thác và sử dụng tài nguyên nước (Luật Tài nguyên nước), v.v.. Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, nhất là chính quyền địa phương trong vấn đề này rất to lớn. Bởi lẽ, ở đây, các cơ quan nhà nước, trước hết là chính quyền địa phương nơi có dân di cư đến, phải có những biện pháp cụ thể để bảo đảm trật tự trị an tốt, giải quyết những vấn đề về giáo dục, y tế, văn hóa, giao thông, nhà ở, trường học, dịch vụ... ngăn ngừa và đẩy lùi các tệ nạn xã hội, giải quyết tốt những mâu thuẫn, tranh chấp (tranh chấp đất đai) trong nội bộ dân cư - người dân sở tại và người di cư đến. Sự hoà nhập giữa họ sẽ tạo cơ sở xã hội vững chắc cho việc phát triển mọi mặt của địa phương, sự quản lý hiệu quả của Nhà nước và sự yên tâm, phấn khởi của toàn bộ cộng đồng dân cư trên địa bàn. Ở đây, sự phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương nơi đến và nơi đi của người di cư tự do có ý nghĩa

hết sức quan trọng trong quản lý nhà nước đối với di dân tự do.

- Trong quản lý nhà nước về di dân, bộ máy được giao thực hiện trực tiếp các chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm quản lý có vai trò quyết định. Vì đó chính là việc "Tổ chức thực tiễn" chính sách di dân của Nhà nước, quản lý nhà nước ở đây có tác dụng hướng dẫn người di cư ổn định đời sống, phát triển sản xuất kinh doanh, vừa hạn chế và khắc phục những tiêu cực của di dân tự do. Trước đây, có lúc chúng ta chưa xác định rõ vấn đề này, xem việc di dân như một phong trào có tính chất xã hội, chứ chưa phải là vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Vì vậy, các cơ quan nhà nước được giao trách nhiệm trực tiếp quản lý việc di dân chưa được quy định rõ ràng cả về cơ cấu tổ chức lẫn thẩm quyền, đầu tư kinh phí và cán bộ, thêm vào đó tổ chức bộ máy lại hay thay đổi... nên hiệu quả quản lý nhà nước về lĩnh vực này còn hạn chế.

Hiện nay, Nhà nước đã giao trách nhiệm cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thay mặt Chính phủ quản lý vấn đề di dân. Trong Bộ đã thành lập cơ quan chuyên trách quản lý vấn đề này. Đó là Cục Định canh Định cư và Phát triển vùng kinh tế mới (được thành lập 8-1996 trên cơ sở sáp nhập Cục Di dân với Cục Định canh Định cư). Song, ở đây chính quyền địa phương, nhất là chính quyền cấp cơ sở, có tầm quan trọng hàng đầu. Cần củng cố và tăng cường chính quyền địa phương đủ năng lực và những điều kiện cần thiết để tổ chức, quản lý mọi mặt đời sống xã hội nơi người di cư tự do đến làm ăn sinh sống.

II. QUAN ĐIỂM, PHƯƠNG HƯỚNG VỀ QUẢN LÝ DÂN CƯ TRÊN ĐỊA BÀN HÀ NỘI

• Điều 16 Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội quy định:

- Dân cư trên địa bàn được quản lý với quy mô, mật độ, cơ cấu hợp lý theo quy hoạch chung, phù hợp đặc điểm của Thủ đô.

- Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội có trách nhiệm:

+ Ban hành các quy định ưu đãi, tạo điều kiện thuận lợi cho những người có trình độ cao, chuyên gia giỏi sinh sống, làm việc trên địa bàn;

+ Ban hành các quy định về quản lý di dân; quy định các biện pháp kiểm soát và hạn chế nhập cư tự phát, trái pháp luật vào Thủ đô;

+ Ban hành các quy định về quản lý lao động; có biện pháp tạo nhiều việc làm mới; giảm tỷ lệ thất nghiệp; ưu đãi người có công với nước; đấu tranh phòng, chống tội phạm và các tệ nạn xã hội;

+ Ban hành quy chế quản lý dân cư trên địa bàn theo quy định của pháp luật.

• Theo Quyết định số 108/1998/QĐ-TTg ngày 20 tháng 6 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch chung Thủ đô đến năm 2020, dân số đô thị thủ đô Hà Nội và các đô thị xung quanh trong phạm vi nghiên cứu điều chỉnh quy hoạch chung khoảng 4,5 đến 5,0 triệu người, trong đó quy mô dân số nội thành của thành phố Hà Nội là 2,5 triệu người, quy mô dân số các đô thị xung quanh khoảng 2 đến 2,5 triệu người.

• Đại hội Đảng bộ thành phố Hà Nội lần thứ XIII, tiếp tục xác định:

- Thực hiện tốt công tác quản lý dân cư trên địa bàn; lập chương trình phối hợp với các địa phương lân cận để phát triển kinh tế, kết hợp chuyển dịch cơ cấu kinh tế, công nghiệp hoá nông thôn nhằm hạn chế di dân vào Hà Nội; thực hiện các quy định quản lý di dân và lao động phù hợp với quá trình chuyển đổi nền kinh tế; hoàn chỉnh các quy định tiêu chuẩn về đối tượng được nhập hộ khẩu vào Hà Nội; làm tốt công tác quản lý nhân khẩu trong nội thành, chú ý việc quản lý sinh viên, học sinh trung học chuyên nghiệp ngoài nội trú.

- Giải toả các tụ điểm lao động ngoại tỉnh trên các trục đường giao thông, xây dựng cơ chế quản lý thông qua đăng ký tạm trú và cấp thẻ lao động tạm thời, xây dựng thêm nhà chờ việc cho người lao động ngoại tỉnh.

- Có giải pháp kiên quyết, thống nhất từ thành phố đến cơ sở với sự tham gia tích cực của cộng đồng để ngăn chặn việc hình thành các "xóm liều".

III. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI

1. Tăng cường và hoàn thiện pháp luật về di dân tự do

Điều 12 Hiến pháp năm 1992 quy định "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa". Do vậy, để tổ chức và quản lý có hiệu quả vấn đề di dân, bao gồm cả di dân tự do lẫn di

dân có tổ chức, cần tăng cường vai trò và tác dụng của sự điều chỉnh pháp luật đối với những quan hệ xã hội nảy sinh trong lĩnh vực này. Sự điều chỉnh pháp luật là nhân tố quan trọng ổn định hoá các quan hệ xã hội, tạo ra một hàng lang, một trật tự xác định cũng như những bảo đảm cần thiết để việc di dân được thực hiện có tổ chức và những người di cư lẫn các tổ chức, cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm ở trung ương và địa phương thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ, quyền và nghĩa vụ của mình.

Ngoài Hiến pháp, trong hơn 30 năm qua, thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật về vấn đề di dân, trước hết là những văn bản thể hiện chính sách lớn về phân bố lao động và dân cư trên địa bàn cả nước. Đó là: Quyết định 272/CP ngày 3-10-1977 ban hành chính sách đối với hợp tác xã mở rộng diện tích sản xuất nông - lâm nghiệp, xây dựng vùng kinh tế mới, thực hiện định canh, định cư; Quyết định 95/CP ngày 27-3-1980 về điều động và tuyển dụng lao động vào làm việc tại nông trường, lâm trường quốc doanh ở các vùng kinh tế mới; Quyết định 95/CP ngày 27-3-1980 về chính sách đối với các vùng kinh tế mới; Quyết định 254/CP ngày 16-6-1981 bổ sung chính sách khuyến khích khai hoang phục hoá; Quyết định 116/HDBT ngày 9-4-1990 về quản lý công tác phân bố lao động, dân cư xây dựng vùng kinh tế mới... Gần đây nhất, Chính phủ ban hành Nghị định số 51/CP ngày 10-5-1997 về việc đăng ký, quản lý hộ khẩu và ngày 17-10-1995 Thủ tướng Chính phủ đã ra Chỉ thị 660/TTg về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác.

Như vậy, chúng ta có thể nhận thấy các văn bản này đã được ban hành từ lâu, thích hợp chủ yếu đối với tình hình kinh tế - xã hội đất nước lúc bấy giờ. Cho đến nay, không ít các quy định trong các văn bản đó đã trở nên lạc hậu, không còn phù hợp với những điều kiện kinh tế - xã hội của cơ chế kinh tế thị trường. Mặt khác, những quy định về di dân tự do và những vấn đề cần giải quyết liên quan đến di dân tự do rất ít được đề cập (riêng Chỉ thị 660/TTg ngày 17-10-1995 của Thủ tướng Chính phủ là văn bản đề cập nhiều về vấn đề di cư tự do). Hơn nữa, cần nhấn mạnh rằng, phần lớn các quy định pháp luật về di dân đó được thể hiện trong các văn bản có giá trị và hiệu lực pháp lý thấp, không có một đạo luật hay một pháp lệnh nào dành cho vấn đề này.

Vì vậy, Nhà nước cần ban hành chính sách di dân giải quyết đầy đủ, toàn diện và đồng bộ hơn các vấn đề về di dân trong điều kiện mới của đất nước - phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực này cũng cần được đổi mới cho phù hợp. Pháp luật này sẽ bao gồm những quy định liên quan đến việc di dân (di dân có tổ chức và di dân tự do), các chính sách của Nhà nước, quyền và nghĩa vụ cụ thể của người di cư, trách nhiệm của các cơ quan chính quyền nhà nước các cấp trong việc quản lý nhà nước về di dân, v.v.. Để giải quyết những vấn đề rất cơ bản đó của di dân, theo chúng tôi, nên ban hành một đạo luật, hoặc một pháp lệnh. Một văn bản pháp luật có giá trị và hiệu lực pháp lý cao sẽ tạo cơ sở vững chắc cho việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước về di dân góp phần thực

hiện việc phân bố lại lao động và dân cư trên địa bàn cả nước phục vụ tốt sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

2. Bổ sung và hoàn thiện các chính sách về di dân

Hiện nay ở nước ta nói chung, Thủ đô Hà Nội nói riêng vẫn chưa có cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về di dân tự do. Vì vậy, trước hết Chính phủ cần giao trách nhiệm cho một cơ quan nhất định thực hiện quản lý nhà nước về vấn đề này.

Nội dung cơ bản của chính sách di dân tự do cần nắm được bản chất của con người là luôn luôn muốn vươn tới tiến bộ hơn, ít người chịu an phận trong cảnh nghèo, trong mọi hoàn cảnh họ sẽ tìm mọi cách để thoát khỏi đói nghèo. Vì vậy chính sách của chúng ta không vì lý do gì mà kìm hãm và bắt họ phải sống trong hoàn cảnh khó khăn, không lẽ cứ bắt họ phải ở quê hương chờ xin việc làm trong khi ở địa phương không có nhu cầu mà địa phương khác lại thiếu. Vấn đề cơ bản là chúng ta phải có những chính sách thích hợp để tạo cơ hội có việc làm, tăng thu nhập ở địa phương, hay kiểm soát được họ trong môi trường mới, hướng dẫn họ làm việc tuân theo pháp luật và tạo điều kiện giúp đỡ họ tiếp cận được các dịch vụ cần thiết.

Vì vậy, những chính sách tác động trực tiếp nhằm ngăn cấm hay hạn chế luồng di dân chắc chắn sẽ không có hiệu quả bởi vì nó cần đến một bộ máy quản lý rất lớn để theo dõi, ngăn chặn, hạn chế phương tiện đi lại. Mặt khác việc áp dụng chính sách này sẽ trái với tinh thần của Hiến pháp năm 1992 và nội dung của Bộ luật lao động của nước ta và ảnh hưởng đến thị trường lao động.

Loại chính sách hạn chế di dân tự do gián tiếp, nhằm tác động từ nhiều phía sẽ có hiệu quả hơn, nhưng phải tiến hành trong một giai đoạn lâu dài. Đó là các chương trình kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế - xã hội như tạo việc làm và tăng thu nhập, kế hoạch hoá gia đình, nâng cao dân trí... cho các vùng nông thôn đặc biệt là những vùng khó khăn nhằm đáp ứng nhu cầu việc làm trong thời gian 4 tháng nhàn rỗi sau mỗi vụ của người nông dân. Để phát triển nông thôn và các khu đô thị mới, cần chuyển định hướng đầu tư và xây dựng thêm nhiều khu đô thị mới. Sự quá tải ở thành phố Hồ Chí Minh hiện nay có lẽ do quá tập trung đầu tư các cơ sở công nghiệp, các công ty vào thành phố này. Đánh rằng đầu tư gần thành phố sẽ thuận lợi hơn nhiều mặt, xong xét về hậu quả lâu dài thì cần phải có sự điều chỉnh quy mô cho phù hợp.

Ngày nay mỗi khi nhắc đến Thái Lan thì bài học kinh nghiệm lớn nhất cho các nhà lập chính sách là hình như ở Thái Lan thì chỉ có Bangkok chứ không có các vùng nông thôn khác, bởi vì Bangkok thì phần thịnh để lại phía sau một nông thôn khó khăn.

Hiện nay đối với khu vực miền núi, nông thôn có khá nhiều chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội (trồng rừng, xoá đói nghèo, chăm sóc sức khoẻ, kế hoạch hoá gia đình...), tuy nhiên nhiều chương trình hoạt động chồng chéo, kém hiệu quả, hết kinh phí của chương trình là tình hình lại trở lại như cũ. Vì vậy cần tiến hành lồng ghép các chương trình để tiết kiệm nguồn lực hơn.

Vừa qua các dự án di dân đi kinh tế mới đã có cải tiến nhiều tuy nhiên để đạt mục đích lồng ghép di dân tổ chức và di dân tự do thì các dự án này cần phải cải tiến hơn

nữa để nhanh chóng đáp ứng nhu cầu của người ra đi. Nên xác định và quy hoạch vùng có thể nhận dân, liên hệ với những địa phương có nhu cầu di dân để nhân dân tự tổ chức sự di chuyển của mình, như vậy vừa tiết kiệm, vừa quản lý được trật tự xã hội. Đồng thời tiếp tục thực hiện các dự án ở các vùng khó khăn nơi có dân chuyển đi để giúp nhân dân ổn định cuộc sống và hạn chế chuyển đi. Ví dụ: cho đến hiện nay các tỉnh Tây Nguyên vẫn có nhu cầu nhận dân di cư bởi vì mật độ dân số ở đây còn thấp (trên 80 người/km² so với trên 220 người của cả nước), tuy nhiên Tây Nguyên muốn sự tiếp nhận có tổ chức để có kế hoạch tài chính hỗ trợ và tránh mất trật tự an toàn xã hội.

Trong thời gian qua, số người di dân tự do đến các tỉnh khá lớn, vì vậy cần điều chỉnh dân số của các địa phương này cho phù hợp với thực tế và làm căn cứ để xây dựng kế hoạch ngân sách và phát triển kinh tế - xã hội.

Chính sách di dân của Nhà nước là sự thể hiện và thực hiện trên thực tế chức năng quản lý to lớn của Nhà nước. Là chính sách nhà nước, chính sách di dân bao gồm những phương hướng, biện pháp nhằm giải quyết hiệu quả vấn đề di dân, thực hiện những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng như trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc phân bổ lại và tổ chức dân cư phục vụ tốt nhất sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Mặt khác, cần nhấn mạnh rằng, chính sách di dân cũng như bất kỳ chính sách nhà nước nào chỉ có thể phát huy tác dụng đầy đủ, hiệu quả và được thực hiện nghiêm chỉnh trong cuộc sống khi được xác lập dưới hình thức pháp luật nhất định, được bảo đảm thực hiện bởi một cơ

chế pháp luật thích hợp. Ở đây pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội nảy sinh trong lĩnh vực di dân vừa thực hiện vai trò của một phương tiện tác động, một công cụ quản lý xã hội của Nhà nước, vừa mang lại giá trị xã hội cho sự tồn tại và phát triển của quan hệ xã hội về di dân đó khi chúng trở thành các quan hệ pháp luật, khi các chủ thể tham gia vào các quan hệ này có những quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý tương ứng.

Có thể nói rằng, vai trò của pháp luật đối với chính sách di dân được thể hiện ở hai mặt chủ yếu: chính sách di dân được xác lập về mặt pháp lý và pháp luật bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước về di dân, bảo đảm những yêu cầu và nội dung của chính sách đó được thực hiện nghiêm chỉnh trong cuộc sống. Nói cách khác, với sự trợ giúp của pháp luật, những yêu cầu và nội dung của chính sách di dân của Nhà nước được cụ thể hoá và bảo đảm thực hiện trên thực tế thông qua việc xác định tư cách xử sự cần thiết, cụ thể của các chủ thể tham gia các quan hệ xã hội trong lĩnh vực di dân và áp dụng các chế tài (trách nhiệm pháp lý) cần thiết đối với những hành vi vi phạm chính sách Nhà nước đó cũng như các quy định pháp luật khác có liên quan.

• *Xây dựng các chính sách phát triển ở nông thôn:*

Phát triển nông thôn sẽ giảm sự chênh lệch về đời sống, văn hoá, vật chất tinh thần giữa các vùng địa lý khác nhau trong nước, đặc biệt giữa khu vực thành thị và nông thôn; có tác dụng giảm áp lực của di dân nông thôn đến các khu vực đô thị để giúp các đô thị có thời gian và phát triển cơ sở hạ tầng đương đầu với các vấn đề di dân. Chính phủ đã có nhiều chương trình phát triển nông thôn,

đặc biệt các chương trình giúp đỡ cho các vùng ở vùng xa, vùng sâu, các vùng căn cứ cách mạng.

Chương trình di dân nông thôn do Chính phủ tổ chức đã đạt được những thành tích trong việc khai thác đất hoang đưa vào sản xuất lương thực và các cây công nghiệp góp phần vào việc phân bố lại lực lượng lao động sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn tài nguyên đã đóng góp vào các chương trình phát triển nông thôn.

Tuy nhiên, hiện nay chương trình di dân nông thôn đang gặp phải những thách thức mới: phần lớn các vùng đất tốt và thuận lợi đã được khai hoang đưa vào sử dụng hoặc các chủ đã bao chiếm, đất hoang còn lại phân bố ở các vùng sâu, vùng xa hoặc đất đã thoái hoá cần đầu tư lớn mới đưa vào sử dụng được. Giá nông sản thấp, thị trường tiêu thụ nông sản khó khăn, hiệu quả sản xuất không cao. Đất tốt còn lại phần lớn là đất có rừng, công tác quản lý rừng còn yếu do đó dân di cư tự do và đồng bào địa phương đã tác động vào rừng để mở rộng đất sản xuất.

Quy mô khá lớn của các dòng di dân hiện nay (bao gồm di dân tự do và di dân có tổ chức) đã gây khó khăn cho các cấp chính quyền trong việc quản lý việc nhập cư của người di dân và quản lý các nguồn lực trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Cơ sở hạ tầng của các vùng còn có đất hoang còn chậm phát triển, không hấp dẫn những người di dân để khai hoang mở rộng sản xuất hoặc đầu tư.

Để giải quyết vấn đề di cư, đặc biệt là di cư tự do, cần có sự lựa chọn ưu tiên đặc biệt đầu tư cho những vùng đặc biệt khó khăn; các vùng xa vùng sâu, vùng núi đá điều kiện sống hết sức khó khăn như: thiếu các nguồn nước cho

sinh hoạt và sản xuất, thiếu đất để sản xuất... Các vùng bị thiên tai đe dọa: lũ ống, sông lở, bão lụt...

Có chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho các hộ nghèo, vùng khó khăn nêu trên vay được các khoản tín dụng ưu đãi để phát triển sản xuất, tập trung đầu tư các chương trình khuyến nông để hỗ trợ về kỹ thuật giúp đỡ cho người nghèo, bà con các dân tộc phát triển sản xuất.

Các chính sách tập trung đầu tư để ổn định đời sống tại chỗ hơn là đầu tư cho sự di chuyển để tái định cư vì hiệu quả đầu tư cho hộ di cư cao và không bền vững.

Mục tiêu của chính sách đầu tư là nâng cao mức sống ở các vùng nông thôn và giải quyết việc làm tăng thu nhập cho các hộ gia đình ở khu vực nông thôn. Trong điều kiện thừa lao động ở khu vực nông thôn vì vậy cần thúc đẩy các ngành nghề sử dụng nhiều lao động như xây dựng cơ sở hạ tầng, mở rộng hệ thống tưới tiêu để thâm canh, gối vụ, đa dạng hoá cây trồng. Phát triển các ngành nghề công nông kết hợp và như việc bố trí các nhà máy chế biến nông sản, các xí nghiệp công nghiệp, đặc biệt là các xí nghiệp vừa hoặc nhỏ, nếu như có lợi.

Các chính sách phát triển nông thôn cần có sự cân bằng giữa phát triển kinh tế và xã hội. Đặc biệt hệ thống trường học, công tác đào tạo nguồn nhân lực và chăm sóc sức khỏe, chăm sóc sức khỏe sinh sản bao gồm cả kế hoạch hoá gia đình.

Chính sách di cư nông thôn cần tập trung giải quyết những nội dung sau:

- Ở những vùng có đất hoang có thể tiếp nhận dân, vai trò của Nhà nước thay đổi chuyển từ việc khai thác đất hoang, tổ chức việc di cư, chuyển sang tạo điều kiện cho sự

di chuyển thông qua việc đầu tư cho xây dựng cơ sở hạ tầng, có các cơ cấu hành chính cần thiết để người di chuyển bám trụ thành công.

- Đối với địa phương có tiếp nhận dân di cư cần xây dựng kế hoạch tổng thể trong 10 năm tới gồm kế hoạch sử dụng đất, phân bố dân cư, kế hoạch phát triển nông nghiệp và phát triển hạ tầng. Có các chương trình đào tạo để nâng cao năng lực cho cán bộ địa phương để họ có thể tham gia vào việc lập kế hoạch và quản lý các dự án.

- Có các chương trình cung cấp các thông tin kỹ thuật, thị trường tiêu thụ nông sản hàng hoá, các công cụ máy móc và khả năng cung cấp các nguồn tín dụng để giúp đỡ người di dân bám trụ thành công ở vùng họ di chuyển đến. Các kế hoạch của Chính phủ nhằm phân bố dân di cư từ vùng này sang vùng khác, tỉnh này sang tỉnh khác, cần phải có nguồn kinh phí đảm bảo cho các chương trình di dân như xây dựng các cơ sở hạ tầng và cả kinh phí cho các chương trình đào tạo cho người di dân, đào tạo các cán bộ khoa học kỹ thuật, y tế, giáo dục... để giúp cho các tỉnh nhận dân.

- Các dự án chương trình có liên quan đến vấn đề di dân phải có các giải pháp bảo vệ môi trường, môi sinh, đặc biệt là rừng phòng hộ, nguồn nước, bảo vệ đất chống xói mòn... theo yêu cầu của Pháp lệnh bảo vệ môi trường của Nhà nước. Các dự án trồng rừng cũng phải tuân thủ những nguyên tắc trên để người di dân có trách nhiệm trong việc bảo vệ rừng.

- Các cấp chính quyền cần phối hợp với các cơ quan có liên quan đến chương trình di dân để sớm hợp pháp hoá quyền sử dụng đất và phân định ranh giới rõ ràng đối với

đất được sử dụng của các cộng đồng, các hộ gia đình để tránh việc tranh chấp đất đai.

- Cần có các chính sách hỗ trợ của Chính phủ với các ưu tiên khác nhau và cụ thể đối với các hộ di dân. Ví dụ như có các chính sách ưu tiên hỗ trợ ở mức cao về hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ sản xuất, hỗ trợ đời sống cho các đối tượng là các hộ đồng bào dân tộc ở khu vực khó khăn phải di chuyển, các hộ đồng bào di chuyển đến vùng sát biên, các hải đảo kết hợp sản xuất với việc bảo vệ an ninh quốc phòng, các hộ buộc phải dời chuyển cư do bão, lụt, sông lở, lũ ống không thể bám trụ ở nơi ở cũ.

- Chương trình di dân phát triển vùng kinh tế mới hiện nay thực chất là chương trình tái định cư với mục tiêu chính là phát triển nông nghiệp. Kinh nghiệm của Malaysia là giao cho một tổ chức của Chính phủ (chương trình phát triển đất đai của liên bang) thực hiện chương trình trọn gói nhận đầu tư từ chính phủ về xây dựng cơ sở hạ tầng và vay vốn ngân hàng để tổ chức sản xuất sau đó giao lại cho người di dân sản xuất và ký nợ trả dần. Đề nghị Chính phủ giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nghiên cứu mô hình này trong việc đổi mới về tổ chức việc di dân phát triển vùng kinh tế mới.

• *Các chính sách di dân ở khu vực đô thị:*

Quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước sẽ đẩy mạnh quá trình đô thị hoá nhanh, cùng với quá trình đô thị hoá là sự tái phân bố các lực lượng lao động và dẫn đến sự di chuyển dân cư. Đặc biệt làm tăng lên nhanh chóng luồng di dân từ khu vực nông thôn vào thành phố. Di cư có thể mang tính lâu dài với sự di chuyển của cả hộ gia đình, có thể di cư mùa vụ, di cư tạm thời vì lý do học hành hoặc với tư cách là

người ăn theo... Các chính sách cần có sự nhận biết khác nhau của các dòng di cư để phát huy các tác động kinh tế của di dân và để giải quyết những khó khăn của vấn đề di dân vào thành phố, cần áp dụng các giải pháp sau:

Lồng ghép các chính sách di dân với các kế hoạch phát triển vùng và thành thị. Công tác quy hoạch cần thiết kế quy mô dân số và phân bố dân cư tại các vùng quy hoạch và ước tính sự đóng góp của di dân đến việc tăng việc làm. Cần nâng cao năng lực quản lý đô thị, quy hoạch đô thị, quản lý ruộng đất và quản lý môi trường. Trong một số trường hợp cần xây dựng cơ cấu quyền lực mới có thẩm quyền để có thể lồng ghép các chương trình kế hoạch hoá đô thị và nông thôn tại các vùng rộng lớn này.

Những thành phố lớn và các thành phố có các cảng có vị trí quan trọng, đầu mối giao thông hoặc các khu chế biến các sản phẩm nông nghiệp, rất quan trọng. Cần phát triển các thành phố có quy mô trung bình để cung cấp dịch vụ cho các vùng xa xôi hơn và cung cấp công việc cho thời kỳ nông nhàn của bộ phận dân cư nông thôn. Khi hoạch định và thực hiện chính sách đô thị, trong đó có chính sách liên quan đến di dân, cần có sự phối hợp giữa chính quyền trung ương, thành phố và địa phương, người sử dụng lao động gồm các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân. Tăng cường vai trò quyết định chính sách của các cấp chính quyền thành phố và địa phương. Việc lập kế hoạch cần có sự tham gia của các cấp cơ sở.

Các khoản chi phí từ các hoạt động kinh doanh, đặc biệt các cơ sở có sử dụng lực lượng nhiều lao động, cần thiết dành để tăng cường cho các cấp thành phố và cơ sở tại các khu vực thành thị nhằm đáp ứng cho các nhu cầu thành

phố để cải thiện và phát triển cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cung cấp cho người di dân đến lao động ở thành phố. Để giúp các chính quyền thành phố quản lý và lập kế hoạch về các dịch vụ cần thiết cho người di dân cũng như việc đảm bảo quyền lợi của họ cần tạo điều kiện thuận lợi cho người di dân đăng ký hộ khẩu tạm trú ở thành phố. Tuy nhiên không sử dụng hình thức đăng ký hộ khẩu để hạn chế cơ hội tìm kiếm các công việc ở thành phố. Thủ tục đăng ký cần đơn giản, các trung tâm đăng ký có thể đồng thời là nơi cung cấp công ăn việc làm cho người di dân và thông tin cho họ về các quyền hạn khi họ làm việc tại thành phố.

Các cấp chính quyền ở khu vực đô thị cần thực hiện nghiêm chỉnh Chỉ thị 51 của Thủ tướng Chính phủ để đảm bảo nghĩa vụ và quyền lợi của người di dân về việc cư trú và công ăn việc làm. Cần bảo đảm cho người di cư thực hiện ký kết các hợp đồng lao động khi họ được tuyển dụng. Những người lao động được hưởng các dịch vụ về chăm sóc sức khỏe sinh sản, bao gồm các dịch vụ về kế hoạch hoá gia đình, cũng như các hình thức chăm sóc sức khỏe khác tại các nơi họ đến. Đặc biệt cần có các biện pháp giúp đỡ cho phụ nữ và trẻ em, các dân tộc ít người, đảm bảo cho họ được hưởng các quyền lợi hợp pháp của mình. Hoạt động kinh doanh của các hộ gia đình có sử dụng lao động không thực hiện theo chế độ trả lương đã thu hút rất nhiều lao động, cần có các hình thức quản lý và có các biện pháp bảo vệ quyền lợi của người lao động làm việc trong khu vực kinh tế này.

Cần tăng cường sử dụng các nguồn thông tin chính thức và nguồn thông tin không chính thức bao gồm các mối quan hệ họ hàng, thân thích để thông tin cho người di dân về nhu cầu lao động. Hình thành các trung tâm thông tin về nhu

cầu công việc do Nhà nước tổ chức không phải trả tiền, có hệ thống đến cấp huyện và cấp quận ở khu vực thành phố.

Tóm lại, khi hoạch định chính sách di dân cần đảm bảo những nội dung sau:

- Ban hành chính sách Nhà nước về di dân - di dân có tổ chức và di dân tự do - toàn diện hơn, đồng bộ hơn nhằm tạo ra động lực to lớn thúc đẩy việc phân bố lại dân cư và lao động trên địa bàn cả nước phục vụ tốt nhất yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Chính sách này phải bao gồm cả những biện pháp hỗ trợ trực tiếp và hỗ trợ gián tiếp. Vì thế, chính sách di dân không thể dừng lại ở sự hô hào, khuyến khích động viên chung chung.

- Chính sách di dân phải góp phần giảm sự chênh lệch về đời sống giữa nông thôn và thành thị. Đó phải là một hệ thống chính sách của Nhà nước bao gồm những quy định rõ ràng thể hiện những phương hướng, biện pháp vừa cơ bản, vừa cụ thể và thiết thực nhằm giải quyết hiệu quả vấn đề di dân, xác định chặt chẽ những quyền và nghĩa vụ cụ thể của người di cư cũng như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có liên quan. Tất nhiên, là chính sách nhà nước, chính sách di dân phải được xác lập và thực hiện dưới hình thức pháp luật thích hợp, có giá trị và hiệu lực pháp lý cao mà mọi cơ quan nhà nước, mọi công dân phải chấp hành nghiêm chỉnh.

- Chính sách di dân phải góp phần cải thiện điều kiện sống và làm việc của người di cư, buộc họ phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ đối với cộng đồng nơi đến, đồng thời bảo đảm chính đáng về việc làm, sinh sống và các quyền lợi khác của người lao động trong thị trường lao động.

3. Các giải pháp đối với nơi đi - vùng nông thôn

3.1. Phát triển nông nghiệp và nông thôn

Phát triển nông thôn là một giải pháp cơ bản nhất để hạn chế các dòng di dân nhưng trên thực tế không dễ thực hiện được vì những giới hạn về nhân tài vật lực. Ngay cả khi nếu có đầy đủ các nguồn lực, thì phương thức đầu tư cũng cần được xem xét cẩn thận. Không phải tất cả các phương thức hiện đại hoá nông thôn đều là những biện pháp hạn chế di dân. Xây dựng trường học, nâng cao trình độ văn hoá ở các vùng nông thôn thường khuyến khích việc di dân. Cha mẹ cho con cái đến trường với lòng mong muốn là tạo cho chúng một cơ hội để có điều kiện sống tốt hơn ở các vùng đô thị.

Trong trường hợp thành phố Hồ Chí Minh, phát triển nông thôn ở các vùng lân cận bao gồm nội dung phát triển nông nghiệp nhưng đồng thời với hai chương trình chính khác là: phát triển khu vực phi nông nghiệp để tạo thêm chỗ làm mới và nâng cao mức sống (cả những mối liên lạc chặt chẽ giữa nông thôn và thành thị). Theo kết quả điều tra di dân của Viện Kinh tế năm 1996 cho thấy gần một nửa những người di chuyển có nguồn gốc xuất cư là nông thôn đều có việc làm ở khu vực phi nông nghiệp trước khi họ di chuyển. Điều này chỉ ra rằng người dân không chỉ muốn rời bỏ nghề nông mà họ còn muốn thoát khỏi cuộc sống nông thôn. Để nâng cao mức sống, cần thiết phải tổ chức lại theo hướng tập trung các khu dân cư để cung cấp các dịch vụ kiểu đô thị. Một vấn đề khác không kém phần quan trọng là nếu người dân có thể đi về thành phố một cách dễ dàng, về mặt tâm lý họ cảm thấy không có sự cách biệt giữa nơi họ đang ở với các đô thị.

Ở nước ta, nông thôn là nơi tập trung hơn 70% dân cư của cả nước với gần 80% lực lượng lao động. Trong khi đó, nông thôn cũng là nơi có trình độ phát triển kinh tế - xã hội còn thấp, thiếu thốn, khó khăn về cơ sở hạ tầng, khan hiếm việc làm phi nông nghiệp trong mùa nông nhàn... đây là những yếu tố tác động lớn đến tính bền vững trong định cư và cuộc sống của con người tại vùng nông thôn. Trong điều kiện kinh tế thị trường phát triển thì sự phân cách giữa nông thôn và đô thị lại càng khác biệt rõ rệt. Nó đã tạo nên “lực đẩy” và “lực hút” các dòng di cư tự do, di chuyển lao động từ các khu vực nông thôn đến đô thị. Muốn hạn chế dòng di chuyển này, cần có những giải pháp phát triển làm giảm sự chênh lệch giữa hai khu vực. Phát triển nông thôn có thể coi là một chính sách cơ bản nhất để hạn chế các dòng di dân và giảm thiểu số người tham gia vào quá trình di cư. Di cư tự do không thể tách rời với sự phát triển nông thôn và thành thị. Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cần có sự bố trí đầu tư để phát triển cả hai khu vực đô thị. Cụ thể là:

- + Phát triển các khu vực sản xuất nông nghiệp.
- + Đầu tư phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng: đường xá, thủy lợi đến các cấp làng, xã...
- + Xây dựng các cơ sở công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại và dịch vụ tại các vùng nông thôn, nhất là các cơ sở công nghiệp chế biến sản phẩm nông nghiệp. Thực hiện mô hình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo nhiều việc làm và việc làm có hiệu quả, giải quyết được việc làm tại chỗ và thu hút lao động ở các địa phương khác đến. Đi kèm với nó là quá trình dạy nghề, đào tạo nghề cho người lao động. Tổ chức khôi phục các làng nghề thủ công truyền thống...

+ Nhà nước, chính quyền địa phương cần thực hiện những chính sách tạo điều kiện: như có các chính sách về trợ giá cho người nông dân. Giải quyết vay vốn sản xuất ngắn và trung hạn cho các gia đình có sức lao động còn khó khăn vất vả. Giúp giống, kỹ thuật để nông dân có thể phát triển sản xuất. Tổ chức cho người dân học tập kinh nghiệm của các hộ làm kinh tế giỏi...

+ Xây dựng các tổ chức kinh tế xoá đói giảm nghèo, tổ chức sản xuất tiêu thụ sản phẩm.

+ Chương trình phát triển nông thôn gắn với việc tập trung phát triển ở các đô thị nhỏ và vừa cũng như các vùng ven đô để dân dân từ các đô thị lớn. Sự phát triển kinh tế và đô thị hoá hợp lý sẽ kéo theo sự phát triển hài hoà và cân đối hơn về mặt không gian với sự giảm dần chênh lệch giữa các vùng.

Theo Gavin Jones, một nhà nghiên cứu về di dân và đô thị hoá ở Thái Lan trong kế hoạch những năm gần đây ở Thái Lan, việc mở rộng các thành phố cấp II được lưu ý đặc biệt để khắc phục những nhược điểm của một Bangkok khổng lồ. Một ưu điểm của chính sách này là đầu tư và các nguồn lợi khác có thể đến một cách trực tiếp các thành phố nhỏ thay vì cứ nhằm vào một số ít thành phố lớn.

Cụ thể đối với Hà Nội, thành phố nên có những kiến nghị với Trung ương nên đầu tư vào các đô thị vừa và nhỏ xung quanh để giữ chân người di cư lại vì tâm lý người Việt Nam thích sống cùng với bạn bè họ hàng thân quen, sống trong cộng đồng của mình hơn là đến sinh sống trong một cộng đồng khác.

+ Trước mắt cần có những chính sách thoả đáng và biện pháp hữu hiệu để hạn chế sinh đẻ ở vùng nông thôn,

thực hiện kế hoạch hoá gia đình theo đúng kế hoạch của Nhà nước đề ra.

3.2. Tổ chức, quản lý nguồn lao động nông thôn

Nơi đi - nông thôn cần có sự quản lý, kiểm soát của những người có ý định di cư để điều chỉnh cho nó phát triển đúng hướng như có kiểm tra về trình độ học vấn, các vấn đề xã hội khác (có nghiện rượu, nghiện hút hay không, lang thang, cờ bạc...). Từ đó phân ra những đối tượng có tiềm lực kinh tế, chuyên môn, tay nghề... di chuyển tự do đến các đô thị, các trung tâm công nghiệp, có thể đáp ứng được yêu cầu tại nơi đến, chính quyền địa phương nơi đi và nơi đến có thể giúp họ tìm kiếm và tạo việc làm, nhanh chóng hoà nhập với cộng đồng. Đối với những đối tượng có tiền án, tiền sự, vi phạm pháp luật có biện pháp giáo dục cải tạo...

Đối với một số khu vực, hiện tượng di cư tự do chưa hẳn hoàn toàn do khó khăn về kinh tế mà do sự lôi cuốn của những người đã ra đi trước, chính quyền, đoàn thể tại những nơi này cần tuyên truyền giáo dục để nâng cao nhận thức cho người dân, để họ có thể yên tâm ở lại quê hương tham gia lao động sản xuất cũng như cần tránh sự khuyến khích họ ra đi.

4. Các giải pháp tại nơi đến - đô thị Hà Nội

Thành phố Hà Nội đã nghiên cứu và có các biện pháp tổ chức chỉ đạo việc quản lý dân số và lao động ngoại tỉnh về thành phố tìm việc làm. Đã thực hiện việc quản lý tại địa bàn dân cư, gắn trách nhiệm và vai trò của cảnh sát khu vực, tổ dân phố và các xã, phường, tổ chức thực hiện thí điểm việc quản lý lao động đến thành phố tìm việc,

nắm và phân loại số lao động theo nơi xuất cư, tình trạng việc làm và nguyện vọng làm việc, thời gian dự kiến làm việc ở thành phố thông qua cơ chế cấp thẻ lao động tạm thời cho người lao động, quản lý theo hai mô hình: tại nơi cư trú và quản lý theo cơ chế lỏng tại các nhà chờ việc, tại các điểm người lao động chờ việc... Kết quả bước đầu đạt được qua kinh nghiệm quản lý lao động ngoại tỉnh của quận Hai Bà Trưng, tại trục đường Giảng Võ - Láng Hạ cho thấy sự cần thiết phải gắn trách nhiệm của chính quyền cấp uỷ và chính quyền cơ sở, sự phối hợp thống nhất và đồng bộ của các ngành như công an; lao động - thương binh và xã hội, giao thông công chính... đồng thời cần thiết phải có sự đầu tư của các ngành địa phương cho công tác này, trong đó có việc bố trí lực lượng để quản lý, hướng dẫn sắp xếp, dành đất ở các địa điểm thuận lợi để xây dựng các nhà chờ việc cho lao động ngoại tỉnh...

4.1. Tiếp tục hoàn thiện chính sách quản lý đô thị

Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, chính sách hạn chế nhập cư tỏ ra kém hiệu quả hơn so với chính sách quản lý đô thị, trong đó chú trọng đến quản lý hành chính. Đối với các vùng đô thị - nơi đến cần có các chính sách để nắm bắt được lực lượng lao động vào - ra theo phương pháp quản lý tạm trú, đăng ký hành chính. Từ việc nắm chắc và quản lý tốt người nhập cư, sẽ hạn chế và kiểm soát được những hành vi bất chính, những người có những vướng mắc với pháp luật, hạn chế được tệ nạn có thể xảy ra cho đô thị.

Chính quyền thành phố Hà Nội cần có hệ thống quy định, quy chế cho những người lao động ngoại tỉnh, di cư vào đô thị như các quy định về ăn ở, hành nghề, thuê

mướn và sử dụng lao động, các quy định về trật tự an toàn xã hội, vệ sinh môi trường, vệ sinh công cộng... Quy định nghiêm cấm người ngủ lễ đường vỉa hè, nơi công cộng, đeo bám khách trong nước và nước ngoài để xin tiền gây ảnh hưởng đến tinh thần, phong cách sống và mỹ quan đô thị.

Ủy ban nhân dân thành phố, theo các đặc điểm kinh tế - xã hội, quy định hạn chế hành nghề ở một số khu vực của đô thị như đập xích lô, buôn bán lòng lề đường, tiếp viên, vũ nữ... Hiện nay tại Hà Nội đã có một số đơn vị hành chính thực hiện đăng ký, kiểm soát số lao động vào thành phố theo thời vụ có thể là những kinh nghiệm hữu ích cho các địa phương khác.

Ngày 25-5-1995 thành phố ban hành "Quy định tạm thời về sắp xếp lại trật tự và quản lý đối tượng lao động ngoại tỉnh vào Hà Nội tìm kiếm việc làm". Với mục tiêu cơ bản là quản lý người lao động ngoại tỉnh vào Hà Nội nhằm bảo vệ an ninh trật tự xã hội và môi trường đô thị. Trên địa bàn quận Hai Bà Trưng, đã thành lập cơ quan theo dõi số lao động thời vụ vào cư trú, tìm việc trên địa bàn quận đồng thời xây dựng được nhà chờ việc ở phường Thanh Nhàn, quận đã tiến hành lập hồ sơ cho từng người lao động với các thủ tục sau:

- Phát phiếu đăng ký tạm trú và chứng minh thư cho từng người.

- Ghi rõ họ tên, mục đích đến Hà Nội, lý do đến Hà Nội có chữ ký, điểm chỉ hoặc lấn tay. Chụp ảnh từng người để lưu hồ sơ.

- Lập sổ theo dõi sự tăng - giảm, ra - vào trên địa bàn quận...

- Tổ chức hệ thống dịch vụ giới thiệu và cung cấp thông

tin cho người lao động về tình hình công ăn, việc làm, trợ giúp họ trong tìm kiếm công việc tại các đô thị. Thúc đẩy hoạt động của các tổ chức, các trung tâm thông tin, giải quyết, xúc tiến việc làm, đào tạo các nghề phi chính quy theo đơn vị quản lý hành chính nhằm hạn chế và từng bước giải toả các tụ điểm của thị trường lao động tự phát.

4.2. Những giải pháp về tổ chức đô thị

- Tạo các điểm sản xuất, các chợ lao động, kiểm soát chặt chẽ không gian tự phát: lấn chiếm đất đai, xây dựng nhà tạm trái phép... Có quyết định nghiêm cấm người ngủ lều đường, vỉa hè, nơi công cộng. Thay vào đó là các giải pháp trong quy hoạch đô thị, nhất là quy hoạch chi tiết các khu vực dân cư, công cộng.

- Thực hiện quản lý lao động: buộc những người sử dụng lao động phải tuyệt đối chấp hành các quy định về quan hệ lao động để giúp cho việc điều tiết quan hệ "cung-cầu" và sự phát triển của thị trường sức lao động.

- Có biện pháp quản lý hành chính chặt chẽ đối với số người thuộc đối tượng xã hội phức tạp. Khi cần thiết phải xử lý theo pháp luật và buộc họ phải quay trở lại địa phương.

- Mở rộng công tác tuyên truyền giáo dục về nếp sống văn minh đô thị cho người di cư tự do và lao động ngoại tỉnh vào đô thị. Tuyên truyền phổ biến chủ trương của thành phố là tôn trọng quyền tự do của các công dân từ khắp mọi miền đất nước đến thành phố học tập và công tác, mọi người phải có ý thức tôn trọng pháp luật, các quy luật về nếp sống văn minh đô thị, tôn trọng lợi ích trật tự công cộng góp phần làm đẹp nếp sống của người Việt Nam, làm đẹp mỹ quan và phát triển thành phố.

4.3. Giảm mật độ cư trú tại các khu vực trung tâm nội thành

Hà Nội cần phải giải quyết tình trạng dân số tập trung quá đông trong các khu vực trung tâm nội thành. Cần thu hút một lượng lớn dân thành phố ra các khu vực ngoại thành và ven đô đã được quy hoạch trước. Nội thành hiện nay có 82,78 km² nhưng chiếm quá nửa dân số, mật độ trung bình là 16.425 người/km²; trong khi đó dân số ngoại thành chỉ chiếm 40% nhưng diện tích gấp 10 lần nội thành.

4.4. Tăng cường quản lý nhân khẩu, hộ khẩu

Việc Chính phủ ban hành Nghị định 51/CP ngày 10-5-1997; Thông tư hướng dẫn số 06/TT/BNV ngày 20-6-1997 của Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an) và hướng dẫn của Tổng cục Cảnh sát nhân dân ngày 24-12-1997 chỉ là bước cải cách ban đầu trong đổi mới toàn diện công tác đăng ký, quản lý hộ khẩu trong điều kiện nền kinh tế mở. Về lâu dài cần xây dựng Luật cư trú, di lại, quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước, các ngành trong đăng ký, quản lý cư trú, gắn hộ khẩu với chứng minh nhân dân, thực hiện quản lý cư trú theo sổ công dân. Chính sách đăng ký quản lý hộ khẩu cần được đổi mới đồng bộ với các chính sách ruộng đất, việc làm, dân số - kế hoạch hoá gia đình, hộ tịch, chính sách di dân xây dựng các vùng kinh tế mới, chính sách phát triển đô thị...

Trong những năm gần đây, một đề án quan trọng cần được nghiên cứu thực hiện là thành lập Trung tâm Quốc gia quản lý dân cư thuộc Tổng cục Cảnh sát nhân dân, Bộ Công an. Cơ quan cảnh sát địa phương sẽ lưu giữ trên hồ sơ mọi thông tin về công dân sau đó báo cáo về Trung tâm

Quốc gia. Các ngành trong bộ máy nhà nước sẽ khai thác thông tin của Trung tâm Quốc gia quản lý dân cư để phục vụ cho công tác cụ thể đối với dạng lao động này, nên chẳng cần linh động cho phép thành phố ban hành những quy định tạm thời về quản lý lao động trên địa bàn phù hợp với pháp luật lao động và điều kiện thực tế ở địa phương. Nhà nước và chính quyền địa phương cũng cần đầu tư kinh phí ban đầu để các quận, huyện có điều kiện hoạt động và phát triển các cơ sở dịch vụ việc làm cho người nhập cư và tiến hành thực hiện phương án lấy thu bù chi thông qua nguồn phí về dịch vụ xã hội.

Các cuộc khảo sát về Hà Nội khi phân tích tình hình đăng ký hộ khẩu và hoà nhập vào cuộc sống đô thị Hà Nội của người dân, kết quả như sau: chỉ có 17% số người di dân được phỏng vấn có đăng ký hộ khẩu thường trú ở Hà Nội, 83% chưa có hộ khẩu thường trú. Trong số chưa có hộ khẩu thường trú, 40% tìm cách để được đăng ký hộ khẩu thường trú. Như vậy, ước muốn được trở thành công dân chính thức của thành phố là của khá đông người nhập cư. Mặc dù rất nhiều người di cư biết mình không đủ điều kiện đăng ký hộ khẩu thường trú (225 người trong số 430 có ý định, 52,3%) nhưng họ vẫn có ý định đăng ký hộ khẩu thường trú. Thời gian cư trú là một biến số có quan hệ với tỷ lệ người di dân được nhập khẩu. Những người này hy vọng thời gian sẽ giúp họ hội đủ điều kiện nhập khẩu theo quy định của các cơ quan chức năng. Nhìn chung không có hộ khẩu không gây cản trở gì nhiều đối với người di dân khi sử dụng các dịch vụ xã hội. Khi chuyển sang cơ chế thị trường, việc sử dụng dịch vụ đi kèm với việc trả tiền cho dịch vụ đó thì có hay không có hộ khẩu không là vấn đề

quan trọng. Thái độ của các cơ quan chính quyền địa phương cũng như cảm nhận của người di dân là có sự giúp đỡ từ phía các cơ quan chính quyền. Chỉ một bộ phận rất nhỏ cho biết sự cư trú của họ bị phản đối.

Vấn đề phải làm sau khi đã kiểm soát được người lao động mới là quan trọng, thể hiện sự quan tâm đối với họ. Việc này thuộc về các ngành lao động. Các sở lao động, thương binh và xã hội thành phố phải cung cấp thêm thông tin cho người lao động, cho họ biết những công việc nào đã bão hoà, tổ chức việc làm cho họ, giúp đỡ tư vấn họ về pháp luật lao động, bảo vệ quyền lợi cho người lao động, ngăn chặn nạn cai đầu dài, bảo vệ họ theo pháp luật lao động, không phân biệt họ là lao động của địa phương mình hay địa phương khác đến.

Vấn đề lao động tự do di chuyển vào thành phố tìm việc làm đang là một vấn đề nổi cộm nên cần có ngay Nghị định hay Quyết định để xử lý, nhưng về lâu dài phải nghiên cứu tổng thể, xây dựng và phải có chuẩn bị lâu dài ban hành Luật di dân tự do làm cơ sở pháp lý cho các văn bản khác dưới luật. Muốn các luật đó đi vào khuôn khổ cần tăng cường giáo dục ý thức sống và làm việc theo pháp luật. Mọi giải pháp sẽ là vô ích nếu như phần đông người dân cũng như các cơ quan đơn vị xem thường và không tuân thủ pháp luật.

Việc theo dõi, quản lý của các cơ quan chức năng thuộc ngành lao động có chức năng rất quan trọng. Cần tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ các quy định, liên quan đến việc di chuyển dân cư lao động từ nông thôn ra đô thị đối với cá nhân người di chuyển cũng như các đơn vị sử dụng họ trong các hoạt động kinh tế, kinh doanh. Có thể dùng hình thức phát sổ hay thẻ lao

động cho tất cả công dân đến tuổi lao động và khi di chuyển phải có sổ lao động đã đăng ký ở địa phương và có giải pháp khuyến khích người chủ thuê lao động chỉ được thuê lao động đã có sổ đăng ký lao động thì mới có thể theo dõi được tình hình di chuyển lao động này.

Cần củng cố bộ máy tổ chức, quản lý gồm cả việc tổ chức phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng, các ngành, các địa phương. Cơ quan lao động phối hợp với các cơ quan hữu quan nghiên cứu cấp giấy phép tự do hành nghề và tự do di chuyển cho các đối tượng lao động di dân. Khi họ muốn được cấp giấy phép họ phải đảm bảo các tiêu chuẩn và những cam kết nhất định. Người lao động tạm thời, khi hết hạn nếu không có lý do phù hợp phải trở về nơi cũ. Đối với đối tượng di dân tạm thời nào ảnh hưởng đến trật tự an toàn xã hội cần có biện pháp xử lý nghiêm minh theo pháp luật và buộc phải trở lại địa phương. Như thế không những có cơ sở cho việc kiểm soát mà còn là cơ sở để Nhà nước bảo vệ quyền lợi của người lao động khi có sự tranh chấp trong quan hệ lao động. Cần có cơ quan theo dõi sổ lao động tạm thời này ở tất cả các đô thị trong cả nước. Việc theo dõi thuộc trách nhiệm của cơ quan công an và phải được Nhà nước quy định trong hệ thống pháp luật để có sự thống nhất thực hiện.

4.5. Xây dựng hệ thống dịch vụ xã hội về lao động và việc làm

Kết quả của nhiều cuộc khảo sát cho thấy, lao động nhập cư tự phát vào thành phố không có được điều kiện sinh hoạt đủ để tái sản xuất sức lao động. Đa số có hoàn cảnh sống tạm bợ, nhà ở tồi tàn, điều kiện vệ sinh kém.

Một số sống trong cảnh màn trời, chiếu đất, hoặc trú thân tại những điểm ngủ trọ vốn tiềm ẩn nhiều mầm dịch bệnh và các tệ nạn xã hội. Tỷ lệ lao động nhập cư sống trong điều kiện không có điện chiếu sáng và nước máy cao hơn đáng kể so với các nhóm dân cư khác. Đặc biệt, nơi ở thường thiếu hoặc không có công trình vệ sinh. Ngay cả những đối tượng làm việc tại các cơ sở công nghiệp cũng phải cư trú tại các nhà trọ tập thể, với các diện tích ở tính trung bình không quá 6 m²/người. Thu nhập eo hẹp và đòi hỏi phải dành dụm trong chi tiêu không cho phép người lao động nhập cư có được nơi ăn ở đủ điều kiện.

Cuộc khảo sát “Di cư và sức khỏe” của Viện Xã hội học - thuộc Trung tâm Khoa học và Nhân văn quốc gia thu thập khá đầy đủ thông tin về quá trình tìm việc làm của lao động ngoại tỉnh. Kết quả cho thấy trong số người nhập cư tự phát có nhu cầu tìm việc khi đến thành phố, có đến 55% tìm việc thông qua sự trợ giúp của người thân, bạn bè. Những trung tâm xúc tiến việc làm của Nhà nước và tư nhân không có vai trò đáng kể trong dịch vụ liên hệ tìm việc. Do đối tượng chính của các trung tâm này là tuyển dụng lao động có trình độ hoặc tay nghề cao cho các doanh nghiệp với mục đích thu lợi từ các hợp đồng ký kết nên lao động phổ thông có chuyên môn và khả năng kinh tế ít khi được quan tâm xem xét. Sự quen biết, bảo lãnh và có hộ khẩu thường trú là những đòi hỏi cần thiết trong nhiều trường hợp mà người lao động ngoại tỉnh không phải có được dễ dàng. Các dịch vụ thông tin, quảng cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng (đài, báo, tivi...) có vai trò yếu kém trong việc trợ giúp lao động nhập cư. Kết quả khảo sát cho thấy chỉ có gần 2% đối tượng di chuyển tìm

được việc làm thông qua dịch vụ này, tập trung chủ yếu ở một số nhỏ đối tượng có tay nghề chuyên môn. Hầu hết lao động phổ thông khó đáp ứng được các tiêu chuẩn tuyển người được đăng tải trên đài báo hiện nay.

Do không có hộ khẩu thường trú, thiếu vốn và trình độ chuyên môn cho nên mặc dù có sức khỏe và ở độ tuổi sung mãn nhất nhưng người lao động từ nông thôn ra thành thị vẫn khó xin được việc làm trong khu vực kinh tế chính thức. Mặc dù có học vấn và năng động hơn so với cộng đồng nông thôn nơi họ ra đi nhưng lao động nhập cư với tay nghề thấp vẫn khó đáp ứng được những yêu cầu và những cơ hội việc làm do quá trình công nghiệp hoá mang lại. Theo tính toán của ngành lao động - thương binh và xã hội, để đào tạo tay nghề chuyên môn cho một lao động nông thôn, cần ít nhất 4 - 6 triệu đồng. Đây là một trong nhiều lý do khiến các chủ doanh nghiệp từ chối tiếp nhận lao động phổ thông vì họ phải tốn tiền bạc, tốn thời gian và đào tạo. Các trung tâm dạy nghề quanh đi quẩn lại cũng chỉ dạy may công nghiệp, sửa chữa máy móc, điện dân dụng. Một số nơi mở thêm các lớp tin học, ngoại ngữ nhưng ít lao động nông thôn có đủ cả vốn tri thức lẫn tài chính để theo học. Cánh cửa tìm việc đối với lao động nhập cư từ nông thôn vẫn còn rất hẹp. Họ phải chấp nhận những công việc đơn giản, nặng nhọc hoặc nguy hiểm mà dân thành phố không muốn làm.

Đối với những ai may mắn hơn, tìm được việc làm tại các cơ sở sản xuất thì không ít lại phải chấp thuận điều kiện lao động khắc nghiệt. Các chủ doanh nghiệp đều tìm cách tăng giờ công, ngày công nhưng giữ nguyên mức lương. Quyền lợi của người lao động nhập cư tại nhiều cơ sở sản xuất bị xâm phạm nghiêm trọng. Công nhân phải

lao động bình quân 13,5 giờ trong ngày, kể cả chủ nhật trong điều kiện độc hại, với mức lương ít ỏi 200.000đồng - 300.000đồng/tháng. Vấn đề là ở chỗ, tuy sống và làm việc trên địa bàn nhập cư, nguyện vọng được cấp hộ khẩu để ổn định cuộc sống song không được chính quyền giải quyết vì các đối tượng này vẫn thuộc diện lao động di chuyển tự phát. Di cư nông thôn - đô thị, đặc biệt ở các trung tâm công nghiệp, hiện đang có sự tham gia ngày càng đông đảo của nữ thanh niên nông thôn. Tại hai điểm khảo sát ở Thủ Dầu Một và Đà Nẵng, đa số lao động nữ làm việc tại các xí nghiệp và cơ sở sản xuất có vốn đầu tư của nước ngoài. Chiến lược phát triển kinh tế theo định hướng xuất khẩu của nước ta đòi hỏi đầu tư sức lao động vào một số ngành kinh tế sẽ tiếp tục làm gia tăng nhu cầu nhân công. Tuy nhiên, quyền lợi của người lao động và nhất là lao động nữ bị chà đạp mặc dù các chủ doanh nghiệp biết rằng làm như vậy là trái với điều luật lao động. Trong bối cảnh đó, vai trò của công đoàn cơ sở rất yếu kém, rất không hiệu quả, dẫn đến quyền lợi của người lao động không được bảo vệ.

Cuộc khảo sát "Di cư và sức khỏe" còn tìm hiểu khả năng tiếp cận của lao động nhập cư đến các dịch vụ giáo dục, y tế, chăm sóc sức khỏe. Các trung tâm đô thị không chỉ là nơi hấp dẫn về thị trường dịch vụ và kinh tế hàng hoá mà còn cuốn hút về nhu cầu học vấn và đào tạo. Dân số thường tập trung tại các thành phố lớn vì đây cũng chính là miền đất của các cơ hội học tập và đào tạo. Trong tình hình hiện nay, nguyên nhân quá tải tại các cơ sở giáo dục (nhiều nơi phải học 3 ca) thường bị xem là do dân số quá đông ở thành phố, xã hội thường quy kết tình trạng này cho người nhập cư. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng sự

có mặt của nhóm lao động nhập cư tự phát không làm gia tăng thêm áp lực đối với tình trạng trường lớp vì bản thân lao động ngoại tỉnh hay con cái của họ (mà đại đa số bị thất học) không tham gia và thụ hưởng các dịch vụ giáo dục, đào tạo ở thành phố. Là đối tượng di chuyển tự phát, thiếu tiềm lực kinh tế, lại không có hộ khẩu ở thành phố nên ngay cả việc hoàn tất được những thủ tục nhập học (dù là có nhu cầu) cũng không phải là vấn đề giản đơn.

Có thể nói rằng, việc bảo đảm dịch vụ giáo dục cho lao động nhập cư tự phát vào thành phố chưa được đặt ra hiện nay. Việc hình thành những biện pháp chính sách nhằm đáp ứng những nhu cầu thực tế về giáo dục của lao động nhập cư là một đòi hỏi cấp bách tới đây. Di cư có mối liên hệ nhất định đến tình hình sức khỏe của đối tượng di chuyển. Trên lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khỏe, 58% đối tượng nhập cư tự phát trong diện khảo sát tự đánh giá sức khỏe không có gì thay đổi sau khi di chuyển. Xấp xỉ 16% thấy sức khỏe bản thân giảm đi trong khi 26% cho biết sức khỏe của họ được cải thiện hơn trước. Kết quả thu được còn cho thấy tỷ lệ bệnh tật, đau ốm của lao động di cư tự phát ra thành phố không có gì khác biệt so với nhóm di chuyển có tổ chức hoặc nhóm không di chuyển. Tuy nhiên, phương thức sử dụng các dịch vụ khám - chữa bệnh của các nhóm dân cư này lại khác nhau đáng kể. Số lao động ngoại tỉnh đến khám chữa bệnh tại các cơ sở y tế hoặc mời thầy thuốc đến khi đau ốm rất ít so với các nhóm khác. Lao động nhập cư chủ yếu tự thuốc thang và chữa trị cho bản thân khi đau ốm. Trong tình hình thị trường thuốc chữa bệnh phát triển tràn lan ở thành phố như hiện nay thì việc cung ứng loại hình dịch vụ này cho người nhập cư không có gì khó

khẩn. Rất khó có thể kết luận rằng sự có mặt của người lao động ngoại tỉnh đã tạo thêm áp lực cho dịch vụ khám chữa bệnh và chăm sóc sức khỏe ở các thành phố lớn.

Mặc dù ít được xem xét nhưng nhu cầu sử dụng các biện pháp tránh thai ở nhóm đối tượng nhập cư tự phát cũng là một vấn đề bức xúc. Khả năng cung cấp các dịch vụ và phương pháp kế hoạch hoá gia đình tùy thuộc trước hết vào nhu cầu sử dụng tránh thai của nhóm này. Kết quả khảo sát cho thấy 44% đối tượng di chuyển tự phát đã từng áp dụng kế hoạch hoá gia đình trước khi nhập cư vào thành phố. Trong số người đã có gia đình, tỷ lệ sử dụng các biện pháp tránh thai của nhóm di cư tự phát là 68,8%, cao hơn so với nhóm không di chuyển (67,3%) và di chuyển có tổ chức (65,7%). Vòng tránh thai vẫn là biện pháp phổ cập, được đối tượng sử dụng nhiều nhất. Tiếp đến là bao cao su. Rõ ràng là nếu so với địa bàn nông thôn thì môi trường thành phố không chỉ khuyến khích việc thực hiện kế hoạch hoá gia đình mà các dịch vụ tránh thai cũng đa dạng và thuận tiện hơn. Tại các điểm khảo sát, nhóm đối tượng di cư tự phát sử dụng biện pháp tránh thai phi lâm sàng (bao cao su, viên thuốc tránh thai) cho biết họ có biện pháp này hầu hết từ các hiệu thuốc, trạm y tế dân lập. Một tỷ lệ đáng kể hiện sử dụng biện pháp truyền thống (29,3%); tỷ lệ này cao hơn các nhóm không di chuyển và di chuyển có tổ chức (xấp xỉ 23%). Điều này cho thấy rằng nếu công tác truyền thông được tăng cường và các biện pháp dịch vụ kế hoạch hoá gia đình thuận tiện hơn nữa đối với nhóm nhập cư tự phát thì mức độ sử dụng các biện pháp tránh thai của nhóm này có thể còn cao hơn. Rõ ràng là nhu cầu tránh thai đối với người lao động ngoại tỉnh có

tồn tại. Nếu đáp ứng tốt được nhu cầu này thì việc đảm bảo các dịch vụ kế hoạch hoá gia đình (một loại hình dịch vụ xã hội), hạ thấp mức sinh đối với nhóm lao động nhập cư tự phát là điều hoàn toàn có thể làm được.

Thành phố Hà Nội có thể tiếp tục hoàn thiện và nhân rộng mô hình tổ chức "Trạm giao dịch và cung ứng lao động", Trạm này là nơi cung cấp các dịch vụ đăng ký và giới thiệu việc làm. Cả người thuê và người được thuê đều trả một khoản lệ phí dịch vụ. Hình thức này có điểm thuận lợi là từ đó Nhà nước có thể kiểm soát trực tiếp được người di dân. Chịu trách nhiệm tổ chức và quản lý các trạm giao dịch này là các trung tâm dịch vụ giới thiệu việc làm và cần thiết phải có cán bộ chuyên trách cấp sở, quận, phường trọng điểm.

Tổ chức tốt hệ thống văn phòng, dịch vụ giới thiệu việc làm, cung ứng lao động thông tin thị trường theo đơn vị hành chính (phường, quận) nhằm hạn chế và giải toả nhanh chóng các tụ điểm của thị trường lao động tự phát, đảm bảo an toàn trật tự xã hội, mỹ quan thành phố.

Tại các thành phố cần phải có cơ chế và chính sách cụ thể về quản lý sự phát triển của khu vực phi kết cấu phù hợp với yêu cầu quản lý vệ sinh đô thị, trật tự công cộng, đáp ứng nhu cầu về các loại lao động đô thị.

4.6. Kế thừa có chọn lọc kinh nghiệm của các nước và các địa phương

Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội có thể nghiên cứu và áp dụng kinh nghiệm quản lý di dân của các nước, các địa phương có kinh nghiệm quản lý di dân, di cư tự do. Nhất là kinh nghiệm của Bắc Kinh - Trung Quốc, Jakarta - Indonesia và của thành phố Hồ Chí Minh.

KẾT LUẬN

Di cư là một yếu tố then chốt của quá trình dân số gắn liền với tăng trưởng kinh tế và sự nghiệp hiện đại hoá. Giống như các quốc gia đang phát triển khác, phân bố lao động và dân cư ở nước ta diễn ra không đồng đều. Cùng với sự biến đổi, mặc dù chậm chạp, của quá trình đô thị hoá, di cư đến khu vực thành thị sẽ vẫn là hình thái di chuyển phổ biến trong những năm tới. Sự gia tăng của hình thái di cư tự phát phản ánh xu hướng không thể đảo ngược trước đòi hỏi tái phân bố lại lao động và phát triển sản xuất giữa nông thôn và thành thị, giữa các miền lãnh thổ ở nước ta. Đương nhiên, sự gia tăng dân số diễn ra với một tốc độ cao hơn so với khả năng tạo việc làm và xây dựng cơ sở hạ tầng ở thành thị. Đối với Việt Nam, sự dư thừa đáng kể sức lao động và cách biệt trong thu nhập giữa nông thôn và thành thị còn tiếp tục tồn tại. Thực tế này sẽ tiếp tục thúc đẩy di cư đến những nơi có cơ hội kinh tế tốt hơn theo nhận thức của người dân, mà thông thường là tới các trung tâm đô thị, các thành phố lớn. Nhập cư vào khu vực thành thị, vì vậy, là một thực tế khách quan không thể tránh khỏi.

Hiện nay, do tình hình nhà ở, vệ sinh môi trường, an ninh trật tự, tắc nghẽn giao thông ở các thành thị bị đảo

lộn nên đã có ý kiến gay gắt cho rằng cần phải hạn chế tối đa lượng người nhập cư vào thành phố. Theo quan điểm này, tình trạng quá tải ở đô thị chỉ có thể được giải quyết bằng các biện pháp hành chính. Nhưng có người cho rằng để góp phần bảo đảm công bằng xã hội, người lao động nông thôn với quyền tự do đi lại và cư trú có quyền sinh sống và làm việc ở khu vực thành thị. Lao động nhập cư còn có ảnh hưởng tốt đến sự phát triển kinh tế, họ sẵn sàng chấp nhận những công việc mà dân thành phố không muốn làm với tiền công thấp. Lao động di cư đã tạo ra một thị trường năng động ở các thành phố, sức lao động của họ là nguồn lực quý không nên lãng phí. Hãy thử hình dung xem cuộc sống ở các thành phố lớn sẽ ra sao nếu thiếu những dịch vụ, các hoạt động kinh tế và nguồn lực dồi dào của lao động ngoại tỉnh.

Trong khi dân số nhập cư thường bị xem như một gánh nặng làm tăng thêm sức ép đối với cơ sở hạ tầng vốn đang xuống cấp, kết quả nghiên cứu thu được chưa có đủ cơ sở để kết luận rằng sự có mặt của người lao động di chuyển tự phát đang làm trầm trọng thêm việc đáp ứng các dịch vụ xã hội ở thành phố. Trên thực tế, chúng ta chưa làm được gì cho nhóm đối tượng này. Trong khi đó, mặt tích cực mà người di cư đem lại không thể phủ nhận. Đó là việc phát triển và hình thành nên các loại hình dịch vụ đa dạng ở khu vực thành thị; đáp ứng nhu cầu sức lao động không có tay nghề hoặc chuyên môn của nền kinh tế; đồng thời góp phần vào sự nghiệp phát triển nông thôn thông qua sự giảm bớt số lao động dư thừa, hạ thấp sức ép

về đất, chuyển giao công nghệ, hàng tiền và lối sống mới từ đô thị về nông thôn.

Trong giai đoạn quá độ hiện nay, dân số nước ta vẫn chủ yếu tập trung ở nông thôn trong khi tăng trưởng kinh tế lại diễn ra phần lớn ở các trung tâm đô thị, các thành phố lớn. Sự cách biệt về giá cả và thu nhập giữa nông thôn và thành thị không thể làm chậm lại xu hướng nhập cư lao động vào thành phố. Động lực của nền kinh tế thị trường và nhịp độ tăng trưởng kinh tế không đồng đều sẽ tiếp tục duy trì những khác biệt về mức sống giữa các vùng lãnh thổ. Những nỗ lực đầu tư của Chính phủ cho một số địa bàn nông thôn sẽ không đủ sức làm đảo ngược được các dòng nhập cư vào đô thị. Kinh nghiệm của các quốc gia châu Á và quốc tế đã chỉ ra rằng không một quốc gia nào thành công trong việc này, dù đã đầu tư đáng kể về nguồn lực, ví dụ: Thái Lan, Sri Lanka, Malaysia.

Nhìn về tương lai, sự gia tăng lao động dư thừa, nâng cao mặt bằng thông tin và dân trí chung của toàn xã hội cùng với sự phát triển của mạng lưới di cư trong bối cảnh các thủ tục hành chính dần dần được thay đổi sẽ làm cho quá trình di cư ở nước ta mạnh mẽ hơn nữa. Di chuyển dân số sẽ trở nên quan trọng hơn tăng trưởng tự nhiên khi mà mức sinh và tử hiện nay ở Việt Nam đang giảm mạnh. Chiến lược quốc gia tập trung vào sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá có tầm quan trọng không phải ở việc hạn chế sự di động của dân số nông thôn mà chính là hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội đối với khu vực này. Điều đó hàm chứa rằng các chính sách kinh tế - xã hội cần tập trung nguồn nhân lực nhằm nâng cao mức sống ở nông

thôn và thu hẹp sự cách biệt giữa nông thôn và thành thị. Việc đảm bảo cung cấp dịch vụ xã hội cho người lao động nhập cư ở thành phố phải dựa trên cơ sở ổn định và nâng cao mức sống của toàn dân nói chung và người di cư nói riêng.

Hà Nội là một đô thị, hiện đang phải đương đầu với tình hình di cư tự do. Trong quản lý người di cư tự do, từ thực tế triển khai các giải pháp khắc phục tình trạng di cư tự do các năm qua của chính quyền thành phố Hà Nội, có thể rút ra những kinh nghiệm sau:

- Về tổ chức chỉ đạo: dân di cư tự do là vấn đề kinh tế - xã hội phức tạp, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương với các biện pháp đồng bộ về kinh tế, hành chính, gắn với công tác tuyên truyền vận động mới đảm bảo khắc phục có hiệu quả tình trạng này.

- Từng vùng, từng tỉnh cần thực hiện tốt công tác quy hoạch bố trí sắp xếp lại dân cư, cần chủ động tổ chức di dân ở những vùng khó khăn, thiếu đất, vùng dân ở phân tán... đến các vùng quy hoạch có điều kiện về đất đai, cơ sở hạ tầng để người dân phát triển kinh tế, ổn định lâu dài.

- Quan tâm đầu tư thích đáng những địa bàn có nhiều tiềm ẩn dẫn tới di cư tự do. Ngoài đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng thiết yếu, phải chú trọng đầu tư phát triển sản xuất tạo điều kiện chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp nhằm ổn định dân cư tại chỗ là chính.

- Có những biện pháp cụ thể về quản lý nhân khẩu, hộ khẩu, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, đồng thời thường

xuyên tiếp xúc với dân để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của dân, quan tâm giải quyết nhu cầu chính đáng của dân, trên cơ sở đó làm cho người dân hiểu rõ và tin tưởng vào chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhận thức được hậu quả xấu của di cư tự do để họ không rời bỏ quê hương đi các vùng khác.

- Có chính sách hỗ trợ đời sống, sản xuất phù hợp với từng vùng, từng tỉnh được người dân đồng tình. Ngân sách nhà nước hỗ trợ đầu tư một số nội dung cần thiết để các hộ có điều kiện phát triển kinh tế; từng bước có cuộc sống ổn định, không còn đói nghèo, đồng thời phải chống tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước, vào cấp trên.

- Công tác quản lý đất đai cần được các cấp chính quyền địa phương nghiêm túc thực hiện theo đúng Luật đất đai, đẩy mạnh việc giao đất, giao rừng đi đôi với việc tăng cường quản lý và bảo vệ rừng có ý nghĩa quan trọng để hạn chế di cư tự do. Thực tế đã chỉ rõ ở nơi nào quản lý chặt chẽ đất đai, rừng thì ở đó đã hạn chế và từng bước kiểm soát được tình trạng dân di cư tự do.

- Kết hợp chặt chẽ giữa địa phương có dân đi và dân đến trong điều tra, phân loại, bố trí, sắp xếp ổn định dân cư vào vùng quy hoạch, nhập hộ khẩu hỗ trợ nhà cửa, giao đất sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu, hỗ trợ về sản xuất cho các hộ gia đình sớm ổn định đời sống lâu dài, không tái di cư tự do.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Aphichat Chamtrithirong: *Tính chất đa dạng của di cư nội địa ở Thái Lan - Chính sách di dân châu Á*. Cục Định canh Định cư và vùng kinh tế mới - Dự án VIE/95/004 - Chương trình phát triển Liên hợp quốc.
2. Vũ Đình Bách, Ngô Đình Giao: *Đổi mới chính sách và cơ chế quản lý kinh tế bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế bền vững*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.
3. *Báo cáo tóm tắt kết quả điều tra di dân tự do vào đô thị Hà Nội*, Trung tâm Nghiên cứu dân số và nguồn lao động - Dự án VIE/95/004, Hà Nội, 1997.
4. *Công tác quản lý lực lượng lao động tự do từ ngoại thành, ngoại tỉnh đến địa bàn quận*, Báo cáo tổng kết Quận Hai Bà Trưng - Thành phố Hà Nội, tháng 1 - 1996.
5. *Chính sách di dân ở châu Á*, Báo cáo hội thảo khoa học Cục Định canh Định cư và vùng kinh tế mới - Dự án VIE/95/004 - Chương trình phát triển Liên hợp quốc.
6. *Chính sách di dân tự phát tới Hà Nội*, Báo cáo hội thảo Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội - Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Hà Nội, 1998 và *Dân số và môi trường ở thành phố Hà Nội*, Bộ Xây dựng - Viện Quy hoạch đô thị nông thôn - Dự án VIE/93/P02, Hà Nội, 1996.

7. *Di dân tự do đến Đồng Nai và Vũng Tàu*, Trung tâm Nghiên cứu dân số và nguồn lao động - Dự án VIE/93/P02, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.
8. *Di dân, nguồn nhân lực, việc làm và đô thị hoá ở thành phố Hồ Chí Minh*, Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh - Dự án VIE/93/P02, Hà Nội, 1996.
9. Đỗ Thị Minh Đức, Nguyễn Viết Thịnh: *Dân số - tài nguyên - môi trường*. Nxb. Giáo dục, 1996.
10. *Giáo trình nghiên cứu di dân*, Viện Xã hội học - Trường Đại học tổng hợp Brow, Hà Nội, 1997.
11. Trần Hùng và Nguyễn Quốc Thông: *Thăng Long - Hà Nội mười thế kỷ đô thị hoá*, Trung tâm Nghiên cứu kiến trúc, Nxb. Xây dựng, Hà Nội, 1995.
12. *Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam*, Ủy ban Kế hoạch nhà nước - Tổng cục Thống kê, Hà Nội, 1994.
13. Thân Văn Liên: *Nghiên cứu các yếu tố thúc đẩy làn sóng di dân tự do từ các khu vực nông thôn ra đô thị trong quá trình chuyển đổi kinh tế ở nước ta hiện nay...* Chương trình nghiên cứu Việt Nam - Hà Lan - Bộ Khoa học - Công nghệ và Môi trường; Hà Nội 1997.
14. *Một số vấn đề lý luận về chênh lệch vùng và giải pháp hạn chế chênh lệch vùng ở Việt Nam*, Viện Nghiên cứu chiến lược phát triển - Ban Vùng và Lãnh thổ, Hà Nội, tháng 3-1998.
15. *Niên giám Thống kê Hà Nội 1991 - 1995*, Cục Thống kê thành phố Hà Nội.
16. *Quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội đến năm 2010 và 2020 của thành phố Hà Nội*, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội, tháng 10-1997.

17. *Tam giác tăng trưởng kinh tế Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh*, Tổng cục Thống kê Hà Nội, Hà Nội, 1994.
18. Đoàn Kim Thắng: *Phân tích tổng quan về một số khía cạnh kinh tế xã hội và hệ quả của di dân nông thôn - đô thị trong thời kỳ đổi mới*, Viện Xã hội học, Hà Nội, 1997.
19. Trịnh Khắc Thắm: *Động thái dân số và di dân vào thành phố Hà Nội*, Báo cáo hội thảo "Nâng cao năng lực quản lý đô thị", Hà Nội, 1997.
20. Nguyễn Thống: *Phân tích dữ liệu và áp dụng vào dự báo*, Trung tâm Pháp - Việt Đào tạo về Quản lý, Nxb. Thanh niên, 1999.
21. *Thị trường sức lao động và giải quyết việc làm*, Thông tin chuyên đề - Trung tâm thông tin khoa học xã hội, Hà Nội, 1992.
22. *Thực trạng lao động - việc làm ở Việt Nam năm 1998*, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Nxb. Thống kê, 1999.
23. Đặng Nguyên Anh: *Vai trò của di cư nông thôn - đô thị trong sự nghiệp phát triển nông thôn hiện nay*, Tạp chí *Xã hội học*, 4-1997.
24. Đặng Nguyên Anh: *Di cư và phát triển trong bối cảnh đổi mới kinh tế - xã hội của đất nước*, Tạp chí *Xã hội học*, 1-1998.
25. *Dân số và phát triển cho các nhà quản lý nhà nước*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 1996.
26. Hoàng Dong: *Di dân tự do và hướng giải quyết*, Tạp chí *Lao động - Xã hội*, số 11-1993.
27. *Kỷ yếu Hội nghị chính sách di dân tự phát*, Ủy ban về Các vấn đề xã hội của Quốc hội khoá X, thành phố Hồ Chí Minh, 1998.

28. Tương lai: "Di dân ở Việt Nam trong quá khứ và hiện nay", Tạp chí *Xã hội học*, 2-1998.
29. *Một số vấn đề cơ bản về giáo dục dân số*, Dự án VIE/94/P01, Hà Nội, 1995.
30. Đàm Trung Phũơng: "Môi trường đô thị", Tạp chí *Kiến trúc*, 3-1996.
31. Đàm Trung Phũơng: *Đô thị Việt Nam*, tập 1 - 2, Bộ Xây dựng - Chương trình KC.11, Nxb. Xây dựng, Hà Nội, 1995.
32. Phạm Bích San và Nguyễn Đức Vinh: "Một số khía cạnh của sự biến đổi của xã hội Việt Nam: Nghiên cứu trường hợp Hà Nội", Tạp chí *Xã hội học*, 2-1998.
33. *Số liệu kinh tế - xã hội các vùng kinh tế trọng điểm của Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 10-1998.
34. Nguyễn Quang Vinh: "Hiện trạng và triển vọng cải thiện nhà ở, mức sống, môi trường của người nghèo đô thị - trường hợp thành phố Hồ Chí Minh", Tạp chí *Xã hội học*, 4-1994.
35. *Pháp lệnh về Thủ đô*, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, ngày 28-12-2000.
36. Quyết định số 108/QĐ/1998/QĐ-TTg ngày 20 tháng 8 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung thủ đô Hà Nội đến năm 2020.
37. *Văn kiện Đại hội lần thứ XIII Đảng bộ thành phố Hà Nội*, Hà Nội, 2001.
38. Trần Hồng Vân: *Tác động của di cư tự do vào thành phố Hồ Chí Minh trong thời kỳ đổi mới*, thành phố Hồ Chí Minh, 2002.

39. *Dân số và phát triển*, Dự án VIE/97/P17, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2000.
40. Hà Thị Phương Tiến, Hà Quang Ngọc: *Lao động nữ di cư tự do nông thôn-thành thị*, Nxb. Phụ nữ, Hà Nội, 2000.
41. Nguyễn Vinh Phúc: *Hà Nội qua những năm tháng*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2004.
42. Nguyễn Vinh Phúc: *Hà Nội thành phố nghìn năm*, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị thành phố Hà Nội, Hà Nội, 2002.
43. Patrick Gubry (Chủ biên): *Dân số và phát triển ở Việt Nam*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2004.
44. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: *Tài liệu hội nghị sơ kết thực hiện Chỉ thị số 660/TTg về giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên*, Hà Nội, 2004.
45. Học viện Hành hành chính quốc gia: *Hành chính công*, Nxb. Đại học quốc gia, Hà Nội, 2004.
46. *Quản lý nguồn nhân lực xã hội*, Học viện Hành chính quốc gia, Nxb. Đại học quốc gia, Hà Nội, 2004.
47. Nguyễn Việt Thịnh, Đỗ Minh Đức: *Dân số-tài nguyên-môi trường*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2000.
48. Lê Thông, Nguyễn Minh Tuệ: *Dân số học và địa lý dân cư*, Dự án VIE/88/P10, Hà Nội, 1992.
49. Lê Thông (Chủ biên), Nguyễn Văn Phú, Nguyễn Minh Tuệ: *Địa lý kinh tế-xã hội Việt Nam*, Nxb. Đại học Sư phạm, Hà Nội, 2004.

MỤC LỤC

<i>Lời Nhà xuất bản</i>	Trang 5
<i>Chương 1: LÝ LUẬN CHUNG VỀ DI DÂN</i>	7
I. Những khái niệm cơ bản	7
II. Ảnh hưởng của di dân đến phát triển kinh tế - xã hội	46
<i>Chương 2: QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI DÂN</i>	58
I. Khái niệm	58
II. Vai trò quản lý của Nhà nước trong hoạt động di dân	63
III. Nội dung quản lý nhà nước về di dân	64
IV. Phương thức quản lý hoạt động di dân	78
<i>Chương 3: KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA THỦ ĐÔ HÀ NỘI</i>	86
I. Quá trình hình thành và phát triển đô thị Hà Nội	86
II. Khái quát quá trình phát triển kinh tế - xã hội của thủ đô Hà Nội	90
<i>Chương 4: DI DÂN TỰ DO ĐẾN THỦ ĐÔ HÀ NỘI</i>	114
I. Di dân tự do ở nước ta trong những năm gần đây	114
II. Thực trạng di dân tự do đến Hà Nội	121
III. Thực trạng quản lý nhà nước đối với người di cư tự do đến thủ đô Hà Nội	164

Chương 5: MỘT SỐ KINH NGHIỆM QUẢN LÝ DI DÂN	177
I. Chính sách hạn chế di dân vào đô thị của Trung Quốc	177
II. Kinh nghiệm của Indonesia	189
III. Chương trình phát triển nông thôn ở Malaysia	193
IV. Kinh nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh	194
V. Kết quả giải quyết tình trạng dân di cư tự do đến Tây Nguyên và một số địa phương khác	209
Chương 6: MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DI DÂN TỰ DO ĐẾN HÀ NỘI	226
I. Thống nhất về nhận thức	226
II. Quan điểm, phương hướng về quản lý dân cư trên địa bàn Hà Nội	240
III. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về di dân tự do đến Hà Nội	241
Tài liệu tham khảo	277

Chịu trách nhiệm xuất bản:

TRỊNH THỨC HUỲNH

Chịu trách nhiệm nội dung:

TS. LÊ MINH NGHĨA

Biên tập nội dung:

NGUYỄN CỘNG HOÀ

PHẠM ĐẮC CHUYỀN

HOÀNG THU HƯỜNG

Biên tập kỹ, mỹ thuật:

PHÙNG MINH TRANG

Trình bày bìa:

PHÙNG MINH TRANG

Chế bản vi tính:

LÂM THỊ HƯỜNG

Sửa bản in:

HOÀNG THU HƯỜNG

Đọc sách mẫu:

HOÀNG THU HƯỜNG

In 500 cuốn, khổ: 14,5 x 20,5 cm, tại Nxb. Chính trị quốc gia.

Giấy phép xuất bản số: 11-938/CXB-QLXB, cấp ngày 6-7-2004.

In xong và nộp lưu chiểu tháng 10 năm 2004.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
24 Quang Trung - Hà Nội

ĐT: 9422008

FAX: 84-4-9421881

E-mail: nxbctqg@hn.vnn.vn

Website: www.nxbctqg.org.vn

TÌM ĐỌC

- PHÁP LỆNH THỦ ĐÔ HÀ NỘI

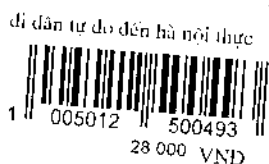
- MỘT SỐ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT
VỀ PHÁT TRIỂN THỦ ĐÔ HÀ NỘI

Ban Chỉ đạo quốc gia kỷ niệm 1000 năm Thăng Long
Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn

- 1000 CÂU HỎI - ĐÁP VỀ THĂNG LONG - HÀ NỘI (2 tập)

Ban Quản lý di tích và danh thắng Hà Nội

- DI TÍCH LỊCH SỬ - VĂN HÓA HÀ NỘI



Gia: 28.000