



Di cư, tái định cư và biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Giảm nhẹ mức độ phơi bày trước hiểm họa và tổn thương từ khí hậu
cực đoan thông qua di cư tự do và di dân theo định hướng

Hà Nội, tháng 3 năm 2014

Bản quyền © tháng 3 năm 2014

Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

25 - 29 Phan Bội Châu, Hà Nội, Việt Nam

Tất cả các quyền. Không có phần nào của ấn phẩm này được sao chép, lưu trữ, truyền tải dưới mọi hình thức, bằng bất kỳ phương tiện nào, điện tử, cơ khí, sao chép, ghi âm mà không có sự đồng ý của UN.

Các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả và không nhất thiết phải đại diện cho Liên Hợp Quốc, trong đó có UNDP hoặc bất kỳ thành viên nào của Liên Hợp Quốc.

In tại Việt Nam do công ty....

Giấy phép xuất bản số.....

Di cư, tái định cư và biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Giảm nhẹ mức độ phơi bày trước hiểm họa và tổn thương từ khí hậu
cực đoan thông qua di cư tự do và di dân theo định hướng

MỤC LỤC

DANH MỤC HÌNH	ii
DANH MỤC CÁC HỘP THÔNG TIN BỔ SUNG	ii
LỜI NÓI ĐẦU	iii
LỜI CẢM ƠN	iv
TỪ VIẾT TẮT	vi
TÓM TẮT NỘI DUNG	1
I. Phần giới thiệu	6
II. Mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu - di cư và tái định cư	8
Mối quan hệ giữa sự di trú, suy thoái môi trường và biến đổi khí hậu	8
Hàm ý phát triển: di cư và tái định cư như là giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu	10
Sự di trú do khí hậu: một sự phân loại phức tạp.....	12
III. Bài học từ di cư tại Việt Nam	13
Quyền và bối cảnh pháp lý	13
Sự khác biệt về xã hội và mức độ tổn thương	15
Điều kiện sống của người nhập cư.....	16
IV. Bài học từ công tác tái định cư tại Việt Nam	18
Các chương trình tái định cư như là một giải pháp ứng với thiên tai khí hậu	18
Thách thức và cơ hội	21
V. Kết luận và khuyến nghị	25
Kết luận	25
Khuyến nghị.....	26
TÀI LIỆU THAM KHẢO	29

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Động lực di cư	9
Hình 2. Sự tương tác giữa khí hậu, rủi ro thiên tai và phát triển, làm thế nào để quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu có thể giảm được mức độ phơi bày trước hiểm họa và tình trạng tổn thương từ các hiện tượng thời tiết và khí hậu, trên cơ sở đó giảm nhẹ rủi ro thiên tai.	11
Hình 3. Phân loại thiên tai liên quan đến khí hậu tại Việt Nam	12
Hình 4. Tuyến dân cư tại xã Long Thuận, huyện Hồng Ngự, Tỉnh Đồng Tháp.....	18
Hình 5. Các hộ dân vận đò tái định cư tại làng Định Cư, xã Phú An, huyện Phú Vang, Tỉnh Thừa Thiên Huế	22
Hình 6. Quá trình xây dựng khu tái định cư thôn Thủy Diện, xã Phú Xuân, huyện Phú Vang, tỉnh Thừa Thiên Huế.....	24

DANH MỤC CÁC HỘP THÔNG TIN BỔ SUNG

Hộp 1. Các nghiên cứu trường hợp điển hình về tình trạng di cư và biến đổi môi trường tại Việt Nam.....	9
Hộp 2. Điều kiện sống của người nhập cư tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh	16
Hộp 3. Chính sách và quy hoạch liên quan đến tái định cư	19
Hộp 4. Nghiên cứu điển hình về tái định cư tại Đồng bằng sông Cửu Long	23
Hộp 5. Nghiên cứu điển hình về tái định cư tại miền Trung Việt Nam.....	24

LỜI NÓI ĐẦU

Việt Nam đặc biệt dễ bị tổn thương trước tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Nhiều người Việt Nam cả nam giới, phụ nữ và trẻ em đều bị tổn thương và bị tác động bởi các hiện tượng khí hậu cực đoan như mưa bão, lũ lụt và các hậu quả của nó như sạt lở bờ sông và lở đất. Thách thức của biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng, do đó thích ứng với biến đổi khí hậu đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong cả ngắn hạn và dài hạn.

Việt Nam đã thực hiện nhiều giải pháp giảm nhẹ tác động của các hiện tượng khí hậu cực đoan và áp lực liên quan đến môi trường, trong đó có giải pháp tái định cư cho các hộ dân. Người dân cũng đang tự lựa chọn giải pháp thay đổi sinh kế do phải đối mặt với áp lực lớn về kinh tế và môi trường tại địa phương, một số áp lực như vậy ngày càng gia tăng như là hậu quả của biến đổi khí hậu. Di cư là một giải pháp sinh kế và nó đóng vai trò quan trọng trong việc giảm nhẹ mức độ ảnh hưởng và tổn thương tại địa phương và góp phần gia tăng các cơ hội kinh tế.

Báo cáo này trình bày các phân tích và nêu bật tầm quan trọng của giải pháp di cư và tái định cư trong bối cảnh thích ứng với biến đổi khí hậu, trên cơ sở đó đưa ra một số khuyến nghị về chính sách.

Liên Hợp Quốc tin tưởng rằng bài học kinh nghiệm từ thực tiễn phát triển lành mạnh cần được áp dụng vào các chính sách và hành động mà hiện đang được xây dựng và triển khai thực hiện nhằm tăng cường khả năng thích ứng với tác động của biến đổi khí hậu cũng như giảm phát thải khí nhà kính.

Báo cáo tham luận này cho thấy các chính sách và thực tiễn cải cách và tăng cường công tác tái định cư cũng như chính sách liên quan đến di cư góp phần quan trọng cho khung chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu, trong đó tập trung ưu tiên các đối tượng dễ bị tổn thương nhất tại Việt Nam, bao gồm các hộ dân, nam giới, phụ nữ và trẻ em.

Chúng tôi hy vọng rằng báo cáo này sẽ góp phần thúc đẩy đối thoại chính sách cũng như xây dựng các chương trình tại Việt Nam, nhằm tăng cường hành động ứng phó với biến đổi khí hậu và đảm bảo phát triển nguồn nhân lực bền vững tại Việt Nam.



Pratibha Mehta, Điều phối viên thường trú Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo tham luận chính sách này được hoàn thành với sự đóng góp của nhiều người dưới nhiều hình thức khác nhau. Chúng tôi không thể liệt kê ra hết được, tuy nhiên các chuyên gia dưới đây là những người có nhiều đóng góp quan trọng nhất.

Koos Neefjes (UNDP) chủ trì xây dựng ý tưởng báo cáo vào năm 2010, quản lý và phát triển một số sản phẩm bao gồm khung phân tích (2010), đóng góp ý kiến đối với kế hoạch nghiên cứu thực địa và trực tiếp soạn thảo (2011-2012) các bản dự thảo của báo cáo tham luận chính sách này (2013), cũng như biên tập hoàn thiện báo cáo này.

Một số cán bộ và chuyên gia quản lý của UNDP, UNFPA và IOM tại Việt Nam cũng như của Bộ NN&PTNT đã cho ý kiến đối với báo cáo ý tưởng và khung phân tích (2010).

Ian Wilderspin (trước đây công tác tại UNDP, hiện đang công tác tại Hội Chữ Thập Đỏ Hoa Kỳ) đã có những đóng góp cho báo cáo ý tưởng và khung phân tích, quản lý hợp đồng tư vấn nghiên cứu thực địa, lập kế hoạch và báo cáo (2011-2012), cho ý kiến đối với một số dự thảo của báo cáo chính sách này (2013).

Valerie Nelson (Viện Tài nguyên Thiên nhiên, Đại học Greenwich) đã soạn thảo khung phân tích trong năm 2010, bao gồm tổng quan tài liệu nghiên cứu ban đầu.

Jane Chun (nghiên cứu sinh tiến sĩ, Đại học Oxford) và Lê Thanh Sang (Viện Phát triển Bền vững vùng Nam Bộ) đã thực hiện phỏng vấn một số nhân vật chủ chốt (cùng với Đỗ Phú Hải), lên kế hoạch và thực hiện nghiên cứu thực địa, tổng quan tài liệu nghiên cứu lần thứ hai (2011 và 2012). Jane Chun cũng tham gia bình duyệt dự thảo lần đầu của báo cáo tham luận chính sách này.

Irene Dankelman (Đại học Nijmegen/IRDANA) đã soạn thảo dự thảo lần đầu của báo cáo chính sách này dựa vào báo cáo nghiên cứu thực địa và kỹ yếu của hội thảo tổ chức tại Đại học Cần Thơ do IOM hỗ trợ, thực hiện rà soát tổng quan tài liệu, tổ chức các hội thảo tiếp theo và phỏng vấn một số chuyên gia quan trọng.

Jobst Koehler (IOM), Nguyễn Chí Quốc (chuyên gia tư vấn của IOM) và các cán bộ chương trình của IOM chủ trì tổ chức hội thảo tại Đại học Cần Thơ với sự phối hợp của IOM/ UNDP/ Đại học Cần Thơ về thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long. Nguyễn Chí Quốc (chuyên gia tư vấn của IOM), cùng với Amida Cummings (IOM), đã tổng hợp kỹ yếu hội thảo và bình duyệt dự thảo lần đầu của báo cáo tham luận chính sách này.

Hồ Long Phi (Trung tâm Quản lý Tài nguyên nước và Biến đổi khí hậu, Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh) và Phạm Xuân Phú (Đại học An Giang) cùng tham gia bình duyệt dự thảo lần đầu của báo cáo tham luận chính sách này.

Tạ Thị Thanh Hương (UNDP) đã hỗ trợ phỏng vấn các chuyên gia quan trọng và tổ chức các hội thảo, soạn thảo một số tài liệu bổ sung và hiệu đính dự thảo cuối cùng của báo cáo chính sách này, sau khi nhận được thông tin từ những người bình duyệt về dự thảo đầu tiên, các ý kiến đóng góp khác cũng như tổng quan các nghiên cứu bổ sung trước đây.

Những cán bộ chủ chốt tham gia trả lời phỏng vấn (2011-2013) gồm: Trần Đình Dũng (Bộ NN&PTNT); Nguyễn Văn Bổng, Phùng Thị Định, Tăng Minh Lộc và Phạm Khánh Ly (Bộ NN&PTNT, Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển Nông thôn); Nguyễn Hữu Phúc và Đặng Quang Minh (Bộ NN&PTNT, Trung tâm Phòng chống Thiên tai); Vũ Văn Tú (Bộ NN&PTNT, Cục Quản lý Đê điều và Phòng chống lụt bão); Provash Mondal và Vũ Minh Hải (Oxfam); Võ Hoàng Nga và Nguyễn Bùi Linh (UNDP); Nguyễn Ngọc Quỳnh (UNFPA); Nguyễn Thị Yến (CARE); Nguyễn Việt Khoa và Nguyễn Công Thao (Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam).

Nhiều cán bộ và chuyên gia đã cho ý kiến đối với kế hoạch nghiên cứu thực địa và các bản dự thảo báo cáo tham luận chính sách này, cho ý kiến tại các hội thảo cũng như cho ý kiến bằng văn bản, bao gồm Florian Forster, Jobst Koehler, Nathalie Bougnoux và Katherine Fleischer (IOM); Bùi Việt Hiền (UNDP); Veronique Marx (UNFPA); Đinh Vũ Thanh, Lê Hoàng Anh, và Phạm Thị Dung (Bộ NN&PTNT, Văn phòng Biến đổi Khí hậu).

Hầu hết các cán bộ và chuyên gia nêu trên và nhiều đại biểu khác đã tham dự các cuộc hội thảo, ví dụ như Hội thảo về Phương pháp nghiên cứu thực địa; Kết quả phát hiện ban đầu của nghiên cứu; Những khuyến nghị ban đầu (2011-2013); và Các yếu tố xã hội của hành động thích ứng với biến đổi khí hậu (tháng 12/2013). Đại biểu tham dự hội thảo gồm quan chức chính phủ, cán bộ các tổ chức phi chính phủ, cơ quan Liên Hợp Quốc và các đối tác phát triển khác.

Các hoạt động thực địa gồm phỏng vấn các đối tượng nam giới, phụ nữ nông thôn và thành thị tại địa bàn nghiên cứu. Danh sách và tên của những người tham gia phỏng vấn rất dài và không thể liệt kê hết trong báo cáo, tuy nhiên họ là những người đóng vai trò vô cùng quan trọng trong các phân tích và các khuyến nghị trong báo cáo này.

Chúng tôi bày tỏ lòng biết ơn chân thành trước những đóng góp quý báu của các cán bộ, chuyên gia nêu trên. Mọi thiếu sót trong báo cáo này đều thuộc về trách nhiệm của nhóm tác giả chính và những người biên tập hoàn thiện báo cáo.



TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
CCFSC	Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương
CCVI	Chỉ số tổn thương trước biến đổi khí hậu
CTU	Đại học Cần Thơ
GSO	Tổng cục Thống kê
IDMC	Trung tâm Theo dõi Di trú Trong nước
IMHEN	Viện Khoa học Khí tượng, Thủy văn và Môi trường
IOM	Tổ chức Di cư Quốc tế
IPCC	Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi khí hậu
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông Nghiệp và Phát triển Nông thôn
Bộ GD&ĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Bộ LĐ, TB&XH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
Bộ TN&MT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NTP-RCC	Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu
UN	Liên Hợp Quốc
UN DESA	Ủy Ban các Vấn đề Kinh tế Xã hội Liên Hợp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UNFCCC	Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu
UNFPA	Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc
WEDO	Tổ chức Môi trường và Phát triển của Phụ nữ

TÓM TẮT NỘI DUNG

i. Phần giới thiệu

Báo cáo tham luận chính sách này nghiên cứu mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu, di cư, tái định cư tại Việt Nam và các chính sách liên quan. Mục tiêu của báo cáo là tổng hợp những bài học kinh nghiệm quan trọng về di cư và tái định cư liên quan đến thời tiết cực đoan và đưa ra khuyến nghị về định hướng chính sách và các hành động chủ yếu nhằm tăng cường khả năng chống chịu ở các vùng di cư và tái định cư trong các năm và thập kỷ tới.

Báo cáo này dựa vào hàng loạt các nghiên cứu và ấn phẩm với cách nhìn toàn cầu và cụ thể của quốc gia bao gồm nghiên cứu thực địa tại Đồng bằng sông Cửu Long và thành phố Hồ Chí Minh, phỏng vấn các bên liên quan chủ chốt trên phạm vi cả nước, và phân tích khuôn khổ pháp lý.

Ủy ban Liên Chính phủ về Biến đổi khí hậu (IPCC) kết luận rằng tác động của biến đổi khí hậu kết hợp với tốc độ tăng nhanh dân số tại những vùng bị tác động bởi hiểm họa khí hậu thì khả năng xảy ra di cư trong tương lai sẽ cao hơn, và việc tái định cư lâu dài ngày càng trở nên cần thiết hơn (IPCC 2012). IPCC cũng xác định Đồng bằng sông Cửu Long là một trong ba điểm nóng “cực đoan” trên toàn cầu về di cư do hậu quả của nước biển dâng (IPCC 2007). Việt Nam phải đối mặt với nhiều hiện tượng thời tiết cực đoan nghiêm trọng trong hiện tại và tương lai, điều này gây ra nhiều tác động nặng nề đến nền kinh tế, đe dọa cuộc sống và sinh kế của những nhóm người dễ bị tổn thương như người nghèo, phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người dân tộc thiểu số và người tàn tật.

ii. Mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu – di cư và tái định cư

Động lực di cư phụ thuộc vào những khó khăn hoặc cơ hội kinh tế, mạng lưới xã hội, tình hình chính trị và áp lực môi trường trong đó có các áp lực do khí hậu. Di cư thường được cho là giải pháp tiềm năng để đối phó và giảm nhẹ tác động của các hiểm họa khí hậu và mang lại lợi ích cho những đối tượng dễ bị tổn thương. Trong vòng hai thập kỷ qua, bản chất và quy mô di cư do tác động của môi trường đã bắt đầu có những thay đổi. Nguyên nhân của những thay đổi này là do biến đổi khí hậu làm cho các cú sốc khí hậu và các áp lực khác về môi trường ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn, điều này làm cho con người khó mà tồn tại được ở nơi mà họ đang sinh sống. Theo dự báo, biến đổi khí hậu sẽ làm cho trái đất nóng lên, lượng mưa trở nên thất thường hơn, biến đổi khí hậu làm gia tăng các hiện tượng thời tiết cực đoan như hạn hán, bão tố, lũ lụt. Biến đổi khí hậu được cho là một trong những động lực dẫn đến di cư trên phạm vi toàn cầu.

Khó khăn về kinh tế và sinh kế là động lực trực tiếp dẫn đến di cư, các yếu tố môi trường cũng đóng vai trò hàng đầu trong các nguyên nhân cơ bản dẫn đến di cư. Nghiên cứu tại hai tỉnh Long An và Đồng Tháp cho thấy áp lực môi trường có ảnh hưởng lớn đến sinh kế, và ‘(...) hai trong số ba nguyên nhân hàng đầu dẫn đến di cư là do khó khăn về sinh kế và thu nhập tại các vùng di cư đi’ (Chun và Sáng 2012). Tại Quảng Trị, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến di cư là vì mục đích kinh tế, tuy nhiên các yếu tố môi trường bao gồm hiện tượng thời tiết cực đoan làm mất mùa, sinh kế trở nên khó khăn hơn đã gián tiếp tác động đến quyết định di cư (Hải 2012). Người dân nghèo tại Cà Mau đang phải đối mặt với tình trạng nguồn lợi thủy sản ngày càng cạn kiệt và thời tiết trở nên khắc nghiệt hơn. Họ đã cải thiện và phục hồi sinh kế bằng cách đa dạng hóa các hoạt động sinh kế, di dời đến các vùng khác, thâm canh, liên kết và sản xuất các hàng hóa đặc thù theo vùng chuyên canh (Hà 2012).

Các hình thức phát triển không bền vững cộng với tình trạng biến đổi khí hậu ngày càng trầm trọng là nguyên nhân làm suy thoái môi trường và đây chính là nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng di cư. Tuy nhiên mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu và di cư có tính chất khá phức tạp. Di cư có thể là một giải pháp ứng phó, góp phần đa dạng hóa thu nhập, giúp các hộ dân và cộng đồng nâng cao khả năng chống chịu với các tác động bất lợi của áp lực môi trường và biến đổi khí hậu. Nó cũng có thể là một giải pháp thích ứng lâu dài, nhất là ứng phó với các hiện tượng biến đổi khí hậu khởi phát chậm và suy thoái môi trường.

Tái định cư theo định hướng của chính phủ là một công cụ quan trọng nhằm ổn định sinh kế cho người dân ở các vùng chịu nhiều thiên tai tại Việt Nam. Giải pháp này bao gồm “Chương trình sống chung với lũ”, theo đó

các cụm tuyến dân cư tại Đồng bằng sông Cửu Long trở thành các vùng tái định cư trọng điểm để cải thiện điều kiện sống và tạo sinh kế ổn định cho người dân vùng lũ. Tổn thương về kinh tế xã hội, mức độ phơi bày trước hiểm họa và các hiện tượng khí hậu tác động qua lại và quyết định những rủi ro thiên tai. Các chương trình tái định cư hướng tới giảm nhẹ mức độ phơi bày trước hiểm họa cho cộng đồng địa phương, nghĩa là di dời người dân khỏi các vùng không an toàn. Tuy nhiên, giảm nhẹ mức độ phơi bày trước hiểm họa không phải lúc nào cũng mang lại kết quả giảm nhẹ mức độ tổn thương. Giảm nhẹ mức độ tổn thương cần được giải quyết thông qua cải thiện thu nhập và cơ hội học tập.

Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy di cư có thể giúp nâng cao khả năng chống chịu cho người dân và cộng đồng, đây được coi là một giải pháp thích ứng hiệu quả và đa dạng hóa nguồn sinh kế. Nhiều bằng chứng tại Việt Nam cũng chỉ ra rằng người dân tái định cư vẫn di dời đi nơi khác để tìm kiếm cơ hội việc làm và điều kiện sống tốt hơn. Nhìn một cách tổng thể, di cư và tái định cư có thể mang lại kết quả tích cực hoặc tiêu cực. Nó có thể tạo ra nhiều cơ hội và sinh kế mới cũng như nâng cao khả năng chống chịu, nhưng cũng tạo ra những tổn thương mới, chẳng hạn như người nhập cư tại các đô thị đối mặt với hệ thống cấp thoát nước, phòng chống lũ lụt xuống cấp và giá cả sinh hoạt tăng cao.

Mức độ để các áp lực khí hậu trở thành nguyên nhân dẫn đến di cư phụ thuộc vào bản chất của hiểm họa. Tổ lốc, bão nhiệt đới và lũ lụt có thể buộc người dân phải di tản tạm thời, nhưng không phải là lý do để người dân di cư. Các hiện tượng khí hậu diễn ra từ từ, như hạn hán theo chu kỳ, sa mạc hóa, sỏi lở bờ biển và nước biển dâng có xu hướng ảnh hưởng đến nhiều người, tác động đến sinh kế và có thể dẫn đến việc di cư lâu dài. Các cú sốc khí hậu có thể buộc người dân phải di tản tạm thời, như là một cách ứng phó và đa dạng hóa nguồn sinh kế. Tuy nhiên, trong trường hợp có những thay đổi không thể đảo ngược như nước biển dâng, thì di cư có thể trở thành một giải pháp lâu dài và buộc người dân phải di dời chỗ ở.

iii. Bài học từ di cư tại Việt Nam

Theo cuộc tổng điều tra dân số năm 2009, Việt Nam có 86 triệu người trong đó 6,6 triệu người đã di cư 5 năm trước cuộc tổng điều tra. Cuộc điều tra không tính người di cư tạm thời (sẽ quay trở về) và di cư theo thời vụ cũng như những người di cư không đăng ký tạm trú, như vậy tổng số người di cư trong nước thực tế cao hơn rất nhiều. Năm 2009, người nhập cư có đăng ký tạm trú chiếm 20% tổng dân số của Hà Nội, còn tại thành phố Hồ Chí Minh con số này chiếm một phần ba tổng dân số của thành phố. Người nhập cư chủ yếu lao động trong lĩnh vực vận tải; dịch vụ nhà hàng khách sạn; giúp việc gia đình; chế tạo cơ khí và xây dựng; người nhập cư ở thành phố chủ yếu là tự kinh doanh. Người nhập cư thường chuyển phần lớn số tiền kiếm được về cho người thân ở quê nhà và đôi khi nhận lương thực từ quê nhà gửi lên. Nam giới thường chuyển tiền về quê nhiều hơn phụ nữ, họ có thu nhập cao hơn và số tiền chuyển về chỉ chiếm 10% thu nhập của họ, trong khi con số này ở phụ nữ là 17%.

Có một số yếu tố đẩy và kéo dẫn đến di cư. Theo nghiên cứu của Chun và Sang (2012), nguyên nhân chính dẫn đến di cư tại Việt Nam là việc làm không ổn định và thu nhập thấp tại khu vực nông thôn, trong khi việc đó đoàn tụ gia đình và thu nhập cao hơn tại các thành phố là yếu tố kéo. Sở hữu nhà và/hoặc đất sản xuất tại vùng nông thôn là yếu tố hạn chế tình trạng di cư.

Theo Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam, mọi công dân đều có quyền bình đẳng, bao gồm cả người nhập cư, như quyền được làm việc, học tập, tiếp cận với các dịch vụ y tế, tự do đi lại và cư trú. Luật Lao động và Luật Cư trú đều công nhận các quyền này thông qua các quy định cụ thể. Tuy nhiên, Hệ thống Đăng ký Hộ khẩu quyết định khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội và dịch vụ công ích, đất đai và nhà ở của các hộ dân. Các quy định của hệ thống này cũng đã được đơn giản hóa từ thập niên 90, tuy nhiên nó vẫn tạo ra những rào cản đối với những người không thường trú (bao gồm cả người nhập cư) trong việc tiếp cận các dịch vụ thiết yếu và các quyền cơ bản. Các hộ gia đình được phân chia thành 4 loại theo tình trạng đăng ký hộ khẩu, từ thường trú đến tạm trú, tuy nhiên một bộ phận không nhỏ người nhập cư tạm thời tại các thành phố không đăng ký tạm trú. Người nhập cư không có hộ khẩu, nhất là một số người tạm cư ít có cơ hội tiếp cận với một số dịch vụ. Các thành phố xử lý vấn đề nhập cư theo nhiều cách tiếp cận khác nhau: thành phố Hồ Chí Minh tạo điều kiện để người nhập cư có thể tiếp cận tốt hơn với vấn đề nhà ở, trong khi Hà Nội lại áp dụng nhiều quy định hạn chế hơn đối với người nhập cư, điều này được thể hiện trong Luật Thủ đô năm 2012.

Nhiều người nhập cư có độ tuổi tương đối trẻ, chưa lập gia đình và sống độc thân. Nữ giới thường có xu hướng nhập cư ở độ tuổi trẻ hơn đôi chút so với nam giới và chiếm số đông trong lực lượng nhập cư bởi vì các khu công nghiệp có nhu cầu tuyển dụng cao đối với nữ công nhân. Nam giới thường làm việc trong lĩnh vực xây dựng, còn phụ nữ thường là giúp việc gia đình hoặc công nhân trong các nhà máy. Một nghiên cứu gần đây tại khu vực phía nam Việt Nam cho thấy phụ nữ nhập cư trong các nhà máy có thể bị bạo hành liên

quan đến giới từ những người làm cùng và các cá nhân trong cộng đồng vì họ không nhận được sự bảo vệ của gia đình và thiếu các mạng lưới xã hội tại khu vực người nhập cư sinh sống.

Di cư có thể gây nhiều tác động đối với trẻ em vì chúng phải đối mặt với sự chia ly, cuộc sống xa cách gia đình, quá trình học tập bị gián đoạn và thiếu các mạng lưới xã hội. Trẻ em nam chủ yếu lao động trong các ngành đòi hỏi phải có sức khỏe như xúc than hay đánh bắt thủy sản, hoặc buôn bán và buôn lậu ma túy, còn trẻ em nữ thường làm lao động giúp việc gia đình, một số em bị đẩy vào con đường mại dâm. Nhiều thanh niên nhập cư không đăng ký tạm trú, phải làm việc nhiều giờ, tiền công lao động thấp hơn, và/hoặc bị suy giảm và lạm dụng thể chất và tinh thần.

Gia đình có người cư dân đều để lại tác động đối với những người ở lại, bao gồm cả người già và nhiều phụ nữ (ở độ tuổi trung niên). Những người ở lại phải trông nom, nuôi dạy con cái của người di cư và phải làm việc ngoài đồng. Chính sách và thực tiễn thường thiên vị người Kinh hơn các nhóm dân tộc thiểu số khác, ví dụ như cơ hội tiếp cận đất đai trong quá trình di cư tại khu vực Tây Nguyên. Người nhập cư cũng gặp nhiều khó khăn về điều kiện ăn ở tại các thành phố. Người tạm cư và nhập cư không có hộ khẩu thường trú không có việc làm ổn định; các công việc đó hiếm khi cung cấp bảo hiểm y tế và trợ cấp thất nghiệp, không được hưởng chế độ nghỉ ốm đau, bệnh tật, thai sản. Người nhập cư thường có trình độ tay nghề thấp hơn so với người dân thành phố, đây có thể là lý do họ được trả lương thấp hơn đôi chút so với mặt bằng thu nhập chung của người dân thành phố, nhất là đối với người nhập cư là phụ nữ và người dân tộc thiểu số. Ngôn ngữ cũng có thể là một rào cản đối với người dân tộc thiểu số nhập cư tại các khu đô thị.

Tại Việt Nam, người nhập cư cả nam giới và phụ nữ làm nên một lực lượng lao động dồi dào, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, tình trạng nghèo đa chiều của người nhập cư tại các thành phố vẫn tồn tại, cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội và hệ thống bảo trợ xã hội còn nhiều hạn chế. Ngoài ra, không có cơ quan nhà nước ở trung ương chịu trách nhiệm bảo trợ xã hội cho người nhập cư tự do, do đó những thách thức và nhu cầu cụ thể của họ thường không được quan tâm giải quyết.

iv. Bài học về công tác tái định cư tại Việt Nam

Chương trình tái định cư của nhà nước đã có một quá trình phát triển lâu dài tại Việt Nam. Các chương trình tái định cư hiện tại rất đa dạng, bao gồm tái định cư cho người dân ở những vùng bị ảnh hưởng bởi thiên tai và một số nhóm đối tượng khác. Giải pháp này được thực hiện nhằm giải quyết mức độ phơi bày trước hiểm họa và tổn thương khi đối mặt với lũ lụt và các hình thức suy thoái môi trường khác (ví dụ như sạt lở bờ sông).

Hàng loạt chính sách tái định cư nhằm giảm mức độ phơi bày trước hiểm họa khí hậu và môi trường đã được ban hành, nhất là từ năm 1996 trở đi. Đặc biệt từ sau trận lũ lịch sử năm 2000 tại Đồng bằng sông Cửu Long, Chương trình sống chung với lũ đã được triển khai thực hiện như là một giải pháp thích ứng, chương trình này được tiếp tục mở rộng nhiều lần với nỗ lực tái định cư cho người dân ra khỏi những vùng không an toàn. Chương trình bao gồm các hoạt động xây dựng và nâng cấp cụm tuyến dân cư. Tuyến dân cư là các khu vực được nâng cốt nền lên cao dọc bờ sông, kênh rạch nơi thuyền bè có thể lưu thông; cụm dân cư là nơi sinh sống của các nhóm hộ dân trên nền đất được nâng cao và có khả năng tiếp cận với các dịch vụ công ích cơ bản.

Hàng loạt cụm dân cư với hạ tầng cơ bản đã được xây dựng và các hộ dân đã được di dời đến sinh sống. Theo Kế hoạch Thực hiện Chiến lược Quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ Thiên tai năm 2009, đến năm 2015 phấn đấu di dời 130.000 hộ dân, trong đó 70% số hộ được di dời khỏi vùng ngập lũ tại Đồng bằng sông Cửu Long. Các hộ dân ở khu vực miền núi phía bắc sẽ được di dời khỏi các vùng thường xuyên xảy ra lũ quét, sạt lở đất; người dân ở một số khu vực thuộc Đồng bằng sông Hồng cũng sẽ được di dời để tránh hiện tượng sạt lở bờ sông và sạt lở vùng ven biển; di dời dân ở khu vực Tây Nguyên để tránh lũ lụt; di dời dân vùng Đông Nam Bộ để tránh ngập lụt của sông Đồng Nai và Sài Gòn. Chương trình tái định cư cho người dân vạ đò (sinh sống trên thuyền) cũng được tăng cường thực hiện tại tỉnh Thừa Thiên Huế với mục tiêu di dời và ổn định cuộc sống người dân vạ đò trên bờ. Năm 2009, có khoảng 1.000 hộ dân sinh sống trên phá Tam Giang và hơn 400 hộ sinh sống trên sông Hương. Năm 2010, khoảng 555 hộ trên phá Tam Giang và 343 hộ trên sông Hương đã được tái định cư trên bờ (Huế 2010).

Tuy nhiên kết quả của các chương trình tái định cư thường bị pha trộn. Mức độ phơi bày trước hiểm họa môi trường và khí hậu cục đoạn đã giảm đi đáng kể. Theo báo cáo, các khu tái định cư có điều kiện sinh sống tốt hơn, khả năng tiếp cận các dịch vụ công ích được cải thiện, người dân được cung cấp nước sạch và tiếp cận điện lưới, dịch vụ chăm sóc sức khỏe và giáo dục. Ở một số nơi, quan hệ xã hội đã được tăng cường. Tuy

nhiên, mức độ dễ bị tổn thương và khả năng chống chịu phụ thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội, nhất là cơ hội cải thiện sinh kế. Các hộ tái định cư trên phá Tam Giang không có đất sản xuất nông nghiệp và quỹ đất cho công tác tái định cư còn hạn chế, tuy nhiên việc tái định cư cũng mở ra nhiều cơ hội cho chăn nuôi, lao động làm công và cung cấp dịch vụ. Người dân tái định cư tại Đồng bằng sông Cửu Long mất nhiều thời gian đi lại hơn để đến được ruộng của mình hoặc khu vực đánh bắt thủy sản do quãng đường đi lại đã tăng lên. Chăn nuôi là một nguồn thu nhập quan trọng tại Đồng bằng sông Cửu Long, tuy nhiên người dân lại không được phép chăn nuôi tại các cụm dân cư. Ngoài ra, người dân dọc tuyến dân cư tại tỉnh Long An thường phàn nàn về điều kiện nhà ở.

Phương thức hỗ trợ vốn vay của các chương trình tái định cư, ví dụ như để nâng cốt nền và làm nhà, cũng đã gây nhiều khó khăn cho các hộ nghèo và cận nghèo trong việc trả nợ tại Đồng bằng sông Cửu Long. Tại Phá Tam Giang, các hộ dân vận đò chuyển lên bờ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, điều này mở ra cơ hội để họ có thể tiếp cận được nguồn vốn tín dụng, tuy nhiên các ngân hàng thường không sẵn sàng trong việc hỗ trợ các hộ dân vay vốn vì cho rằng việc trả nợ đối với họ là hết sức khó khăn. Tại tỉnh Đồng Tháp và Long An, các hộ tái định cư thường rơi vào cảnh nợ nần từ các khoản vay của chương trình tái định cư để tôn nền và làm nhà ở.

Bản thân quá trình tái định cư cũng chứa đựng nhiều bất cập, như chất lượng quy hoạch còn yếu kém, trách nhiệm quản lý tài chính không rõ ràng, sự tham gia của cộng đồng còn hạn chế, các khoản vay và hỗ trợ xây dựng nhà ở thiếu minh bạch và chưa có sự nhất quán. Quy chế dân chủ cơ sở đã tạo tiền đề quan trọng để người dân thực hiện quyền tham gia ở cấp cơ sở trong các chương trình tái định cư, điều đó có nghĩa là các hộ bị ảnh hưởng phải được cung cấp thông tin đầy đủ, họ cần được tham gia thảo luận, được tham vấn ý kiến, kiểm tra giám sát quá trình thực hiện các dự án tại địa phương. Quy chế này chưa được thực hiện rộng rãi trong quá trình tái định cư tại Đồng bằng sông Cửu Long.

v. Kết luận và khuyến nghị

Bản chất và quy mô di cư tại Việt Nam đã bắt đầu có những thay đổi do biến đổi khí hậu làm cho các cú sốc và quá trình suy thoái môi trường diễn ra ngày một nghiêm trọng hơn. Nhất là khi các hiểm họa khí hậu kết hợp với nhau và xảy ra cùng một lúc dẫn đến phát sinh nhiều rủi ro cho sinh kế và sức khỏe của người dân, bao gồm cả nguy cơ xảy ra đại dịch.

Di cư và tái định cư theo định hướng có thể đối mặt với nhiều thách thức và làm gia tăng mức độ tổn thương của người di cư và/hoặc những người ở lại. Di cư và tái định cư theo chỉ đạo của nhà nước có thể là giải pháp quan trọng để thích ứng với biến đổi khí hậu và giảm nhẹ rủi ro khi người dân được di dời đến các vùng an toàn hơn, nhờ đó giảm được mức độ phơi bày trước hiểm họa của các áp lực môi trường và khí hậu cực đoan. Tuy nhiên, kết quả của các chương trình di cư và tái định cư phần lớn phụ thuộc vào cơ hội việc làm và khả năng tiếp cận với các dịch vụ tại các khu vực tái định cư.

Các chương trình tái định cư thường bộc lộ những yếu kém trong công tác quy hoạch, thiếu sự minh bạch, thiếu trách nhiệm giải trình tài chính, sự tham gia của cộng đồng còn hạn chế, trong khi đó người dân tái định cư đôi khi rơi vào tình trạng nợ nần, không có việc làm và không có cơ hội tạo thu nhập. Các chương trình này thường không có phân tích chuyên sâu các vấn đề về giới, mà đây lại là một khía cạnh quan trọng trong các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu, giảm nhẹ rủi ro thiên tai và tái định cư. Khung chính sách hiện hành chưa có tác dụng khuyến khích người dân di cư, điều này cho thấy di cư chưa được coi trọng như là một cơ hội cho đất nước, cho khu vực tái định cư, cho các hộ dân và cá nhân.

Di cư và tái định cư có thể góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và sự thịnh vượng, nâng cao khả năng chống chịu với khí hậu của người dân nông thôn, người di cư và những người ở lại. Tuy nhiên, di cư và tái định cư chỉ là một nội dung thứ yếu trong các cuộc đối thoại và chương trình nghị sự phát triển. Lồng ghép biến đổi khí hậu, các vấn đề di cư và tái định cư vào các chính sách và chiến lược phát triển liên quan là một yêu cầu cấp bách.

Dưới đây là bốn khuyến nghị chung đi kèm với khuyến nghị các hành động liên quan và các cơ quan chịu trách nhiệm chính cũng như các cơ quan phối hợp thực hiện:

- 1. Tăng cường và cải cách các chính sách liên quan nhằm cải thiện hiệu quả di dời, di cư và tái định cư để nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu cho các cộng đồng và người dân ở Việt Nam.**
 - (a) Cải cách khung pháp lý mà có ảnh hưởng đến người di cư tự do, nhất là hệ thống đăng ký hộ khẩu, để thực sự đảm bảo quyền bình đẳng của người nhập cư theo quy định của pháp luật
 - (b) Thực hiện quy chế và các nguyên tắc dân chủ cơ sở đối với mọi chương trình tái định cư
 - (c) Lồng ghép hoạt động di cư và tái định cư cụ thể, tăng cường lồng ghép các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu vào chính sách, chiến lược, quy hoạch ở trung ương và địa phương.
- 2. Đẩy mạnh thực hiện các chương trình của quốc gia và của tỉnh để cải thiện điều kiện sống, giải pháp sinh kế và khả năng chống chịu cho người di cư, tái định cư, cộng đồng di dời và cộng đồng tiếp nhận tái định cư.**
 - (a) Cần xác định rõ những cộng đồng và (nhóm) hộ dân đặc biệt chịu nhiều rủi ro với các hiểm họa khí hậu.
 - (b) Xây dựng và đẩy mạnh thực hiện các chương trình tái định cư nhằm giảm nhẹ rủi ro cũng như mức độ tổn thương trước hiểm họa khí hậu tại các vùng ưu tiên như Đồng bằng sông Cửu Long và miền Trung Việt Nam.
 - (c) Xây dựng kế hoạch hành động tại các vùng tiếp nhận di cư để đảm bảo rằng người nhập cư, người nghèo và người dễ bị tổn thương được tiếp nhận với thông tin về thời tiết, khí hậu; có tư cách pháp nhân; có cơ hội tiếp cận nhà ở và các dịch vụ.
- 3. Tăng cường năng lực thể chế và quy trình hoạt động, đảm bảo thực hiện bảo trợ xã hội đối với người nhập cư và tái định cư trong bối cảnh biến đổi khí hậu.**
 - (a) Nâng cao năng lực thể chế trong các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương nhằm nâng cao hiệu quả hỗ trợ cho người nhập cư và tái định cư trong việc ứng phó với các hiểm họa khí hậu.
 - (b) Tăng cường năng lực cho các tổ chức quần chúng trong thực hiện giảm nhẹ rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ quyền của người nhập cư và tái định cư
 - (c) Cải thiện, tăng cường công tác điều phối và trao đổi thông tin về thích ứng với biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư giữa các cơ quan chịu trách nhiệm đăng ký hộ khẩu, bảo trợ xã hội và các dịch vụ, quản lý rủi ro thiên tai và tái định cư.
- 4. Nâng cao kiến thức và hiểu biết về mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu, di dời, di cư, tái định cư và vị thế của người nhập cư tại Việt Nam; và nâng cao nhận thức về vấn đề này.**
 - (a) Hỗ trợ nghiên cứu khoa học và phân tích các hiện tượng khí hậu cực đoan, thiên tai và mối quan hệ với di cư và vai trò của công tác tái định cư.
 - (b) Xây dựng kịch bản phát triển kinh tế xã hội trong tương lai trong bối cảnh gia tăng các cú sốc và áp lực khí hậu để kịp thời cung cấp thông tin đầy đủ cho quá trình xây dựng chính sách và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và thích ứng với biến đổi khí hậu.
 - (c) Nghiên cứu các giải pháp sinh kế có khả năng chống chịu với khí hậu, điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể tại Việt Nam, đưa ra khuyến nghị nhân rộng các mô hình đã thí điểm và thử nghiệm thành công.
 - (d) Nâng cao nhận thức chung về tầm quan trọng của công tác di cư và tái định cư trong thích ứng với biến đổi khí hậu, các quyền, quy hoạch liên quan, cơ hội và cảnh báo sớm.
 - (e) Cân nhắc làm thế nào để các hành động thích ứng đã được nhất trí thông qua trong Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu có thể mang lại lợi ích cho người dân, phụ nữ và trẻ em Việt Nam.
 - (f) Tăng cường chia sẻ/trao đổi kinh nghiệm và kết quả nghiên cứu về vai trò di dời, di cư và tái định cư để nâng cao khả năng chống chịu và thích ứng với biến đổi khí hậu.

I. Phần giới thiệu

Di cư và tái định cư đóng một vai trò quan trọng trong cuộc sống và sinh kế của các cá nhân và cộng đồng cũng như sự phát triển của toàn xã hội Việt Nam (UNFPA 2007). Trong bối cảnh biến đổi khí hậu diễn ra với cường độ ngày càng tăng, di cư và tái định cư thực sự là giải pháp ứng phó và thích ứng với biến đổi khí hậu hứa hẹn nhiều tiềm năng. Báo cáo tham luận chính sách này tìm hiểu mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư tại Việt Nam với các chính sách liên quan.

Mục tiêu của báo cáo là tổng hợp các bài học kinh nghiệm quan trọng về di cư và tái định cư liên quan đến hiện tượng thời tiết cực đoan và đưa ra khuyến nghị về định hướng chính sách và các hành động chủ yếu nhằm tăng cường khả năng chống chịu ở các vùng di dời và vùng tái định cư trong các năm và thập kỷ tới

Báo cáo cung cấp thông tin và hiểu biết thực tế cho các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan thực hiện ở trung ương, khu vực và địa phương về các vấn đề thích ứng với biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư.

Báo cáo này là kết quả của một nghiên cứu và quá trình đối thoại với các giả thiết như sau: “để tăng cường khả năng chống chịu với khí hậu và tạo cơ hội tiếp tục thực hiện công cuộc xóa đói giảm nghèo, phát triển nguồn nhân lực bền vững tại Việt Nam, nhất là tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Việt Nam cần phải cải thiện điều kiện, loại bỏ những hạn chế và rào cản đối với việc di dời nơi sinh sống của người dân” (UN Việt Nam 2010). Ba hình thức di cư có tầm quan trọng đặc biệt trong bối cảnh này gồm: di cư do thiên tai, di cư – như là một phản ứng hoặc biện pháp chủ động đối phó với biến đổi khí hậu, tái định cư/di dời người dân như là một giải pháp ứng phó lâu dài của chính phủ trước những hiểm họa khí hậu (UN Việt Nam 2010). Ví dụ, trận lụt tháng 9-10 năm 2011 tại Đồng bằng sông Cửu Long đã buộc 200.000 người dân phải di dời chỗ ở (IDMC, trang 21).

Vấn đề di cư và di dời người dân đã được đưa vào nội dung trong các cuộc đàm phán Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC) (Warner 2011). Trong điểm 14f của Khung Thích ứng Cancun “Các biện pháp nâng cao hiểu biết, điều phối và hợp tác liên quan đến vận động di dời, di cư và di dời theo quy hoạch do hậu quả của biến đổi khí hậu trong nước, khu vực và toàn cầu là một phần trong danh mục các hành động thích ứng thực tế (UNFCCC 2011).

Báo cáo về Quản lý rủi ro các hiện tượng khí hậu cực đoan và thiên tai để tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu (SREX) của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu (IPCC) kết luận rằng tác động của biến đổi khí hậu, bao gồm các đợt gió mùa bất thường trái quy luật, thay đổi hình thái mưa, nhiệt độ tăng và gia tăng cường độ và tần suất bão nhiệt đới, kết hợp với dân số tăng nhanh tại các vùng có nguy cơ bị phơi bày trước hiểm họa trên thì khả năng xảy ra di cư trong tương lai sẽ cao hơn. Trong một số trường hợp, việc di dời người dân lâu dài là một nhu cầu ngày càng cấp thiết (IPCC 2012).

Khu vực châu Á và Thái Bình Dương chịu tác động phơi bày trước hiểm họa của biến đổi khí hậu và là khu vực chịu nhiều rủi ro môi trường nhất trên phạm vi toàn cầu, cả về người và giá trị kinh tế (IPCC 2007). Đánh giá của IPCC năm 2007 đã xác định Đồng bằng sông Cửu Long là một trong ba điểm nóng “cực đoan” toàn cầu về nguy cơ di cư do hậu quả của nước biển dâng. Đến năm 2050, khoảng một triệu người dân Đồng bằng sông Cửu Long sẽ đối mặt với nguy cơ phải di dời chỗ ở (Nicholls et al. 2007, trang 327), nếu không có hành động quyết liệt nào được thực hiện.

Việt Nam đã đối mặt với các áp lực khí hậu nghiêm trọng và sẽ tiếp tục phải đối mặt với các hiểm họa này trong tương lai, bao gồm nhiệt độ trung bình tăng lên, thay đổi hình thái mưa, hạn hán, lũ lụt, xâm nhập mặn và nước biển dâng, cũng như hiện tượng thời tiết cực đoan ngày càng gia tăng. Biến đổi khí hậu làm gia tăng những biến động về môi trường – gây nhiều tác động nghiêm trọng đến các vùng đồng bằng châu thổ, rừng ngập mặn, khu vực ven sông, các khu rừng tự nhiên và năng suất đất của Việt Nam, đặt ra những thách thức lớn đối với nền kinh tế và xã hội. Biến đổi khí hậu chủ yếu gây ra các tác động tiêu cực đến cuộc sống và sinh kế của người dân, làm gia tăng mức độ tổn thương và đe dọa tính mạng người dân, nhất là các nhóm dễ bị tổn thương như người nghèo, phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người dân tộc thiểu số và người tàn tật. Nhiều số liệu cho thấy Việt Nam phải đối mặt với mức độ rủi ro cao về xã hội, kinh tế và môi trường do biến đổi khí hậu gây ra. Việt Nam đứng thứ 6 về chỉ số rủi ro khí hậu trong giai đoạn 1992-2011 với tổng điểm chỉ số rủi ro dài hạn về biến đổi khí hậu là 23,67 (Harmeling and Eckstein 2012). Chỉ số tổn thương do biến đổi khí hậu của Maplecroft (CCVI) xếp loại 7 thành phố có mức độ “rủi ro cực đoan”, đó là các thành phố đối mặt với nhiều rủi ro nhất ngay từ khi hiện tượng biến đổi khí hậu xuất hiện trong danh sách 50 thành phố có tầm quan trọng

đối với thương mại toàn cầu trong hiện tại và tương lai, thành phố Hồ Chí Minh được xếp thứ 6 (Maplecroft 2013). Theo Trung tâm Theo dõi Di trú Trong nước (IDMC 2013), với hơn 1 triệu người phải di dời nơi sinh sống trong giai đoạn 2008-2012, Việt Nam đứng hàng thứ 17 trong số 82 quốc gia có số người di trú lớn nhất do thiên tai.

Báo cáo này dựa vào hàng loạt các nghiên cứu và ấn phẩm, với cách nhìn nhận toàn cầu và cụ thể của quốc gia. Đặc biệt, báo cáo này được phát triển trên cơ sở nghiên cứu của Jane Chun và Lê Thanh Sang (2012) và Kỷ yếu hội thảo: Thích ứng và Giảm nhẹ biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long (IOM, CTU and UNDP 2012), do Đại học Cần Thơ và Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) đứng ra tổ chức với sự hỗ trợ của IOM và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). Bên cạnh đó, báo cáo cũng tiếp nhận thông tin từ các hội thảo trong năm 2011 và 2012, phỏng vấn với các bên liên quan trong thời gian từ ngày 25-28/2/2013 và hội thảo tổ chức ngày 1/3/2013 tại Hà Nội.

Báo cáo tham luận chính sách này tập trung phân tích mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư tại Việt Nam. Mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư được tìm hiểu trong chương II. Chương III và IV cung cấp thông tin và bài học kinh nghiệm về tình hình di cư trong nước cũng như các chương trình tái định cư của nhà nước được triển khai thực hiện tại Việt Nam. Khung pháp lý và tổ chức thể chế liên quan tại Việt Nam cũng được trình bày cụ thể trong các chương này. Chương cuối cùng nêu ra những kết luận và khuyến nghị điều chỉnh chính sách cũng như một số hành động thực tế.

II. Mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu - di cư và tái định cư

“Di cư phần lớn đều có nguyên nhân từ khí hậu – và các hiểm họa liên quan đến thời tiết (98% trong năm 2012; 83% trong vòng 5 năm)”. “Theo dự báo, rủi ro về di cư sẽ tăng lên theo xu hướng gia tăng rủi ro thiên tai trên phạm vi toàn cầu” (IDMC 2013, trang 6 và 8)

Mối quan hệ giữa sự di trú, suy thoái môi trường và biến đổi khí hậu

Sự di trú chỗ ở là một sản phẩm trong đó hội tụ nhiều yếu tố và biến đổi khí hậu là một trong các yếu tố đó. Nói một cách khác, nhiều yếu tố có thể làm sáng tỏ động lực di cư, các yếu tố đó có thể bao gồm khó khăn về kinh tế, mạng lưới an sinh xã hội, bối cảnh chính trị... Ngoài ra, động lực thúc đẩy việc di cư không những có rất nhiều mà còn có mối liên hệ mật thiết với nhau. Trong nhiều trường hợp, việc xác định nguyên nhân “cơ bản” của việc di cư là gần như không thể, vì các nguyên nhân này thường thúc đẩy lẫn nhau (Piguet et al. 2010, trang 9). Warner (2013) phân chia sự di trú ra làm ba loại, bao gồm di dời nơi ở, di cư và di dời theo quy hoạch.

Di cư thường được hiểu là một hành động và giải pháp thích ứng thông thường và có tiềm năng mang lại lợi ích cho các hộ dân để bị tổn thương, và có thể là một giải pháp quan trọng để ứng phó và giảm nhẹ mức độ phơi bày trước các hiểm họa. Khó khăn về kinh tế và sinh kế thường là động lực trực tiếp dẫn đến di cư (Chun và Sang 2012; CTU, IOM và UNDP 2012). Các yếu tố môi trường thường đứng đầu trong các động lực xã hội khác dẫn đến di cư như sự chênh lệch về chất lượng cuộc sống giữa nông thôn và thành thị, cơ hội việc làm và học tập, thay đổi về giá trị truyền thống trong gia đình và xã hội, vai trò giới và phân bố độ tuổi (ADB 2012). “Quan điểm cho rằng môi trường tạo ra nhiều khó khăn cho hoạt động sinh kế là lý do nghe có vẻ hợp lý mặc dù hai trong số ba nguyên nhân hàng đầu dẫn đến di cư theo ý kiến người di cư là do cuộc sống khó khăn và thu nhập thấp tại các vùng di cư đi” (Chun and Sang 2012). Kết quả phân tích 188 cuộc khảo sát nông thôn và 200 cuộc khảo sát các hộ tái định cư tại hai tỉnh Long An và Đồng Tháp cho thấy tất cả các nhóm đối tượng được phỏng vấn đều trả lời rằng áp lực môi trường có “nhiều” tác động đến sinh kế của họ (Chun và Sang 2012).

Môi trường luôn là động lực dẫn đến di cư, con người phải di dời để sinh tồn trước thảm họa tự nhiên hoặc đối mặt với điều kiện môi trường khắc nghiệt và ngày càng xuống cấp nghiêm trọng, di dời để tìm kiếm cơ hội ở những miền đất khác. Trong vòng hai thập kỷ qua, bản chất và quy mô di cư do môi trường đã có những thay đổi, còn biến đổi khí hậu thì làm gia tăng các cú sốc và áp lực khí hậu, cũng như các hiện tượng suy thoái môi trường khác. Theo một số báo cáo chính sách, đến năm 2015, Việt Nam sẽ có khoảng 135.000 hộ dân phải di dời vì lý do môi trường (Zetter 2011, trang 38). Trong thực tế, biến đổi khí hậu đã tạo ra nhiều yếu tố phức tạp mới và diễn biến cấp bách đối với mối quan hệ với di cư và suy thoái môi trường này (IOM 2012, trang 64).

Các nghiên cứu điểm trong hộp 1 đưa ra những đánh giá thấu đáo về mối quan hệ giữa suy thoái môi trường, biến đổi khí hậu và di cư tại Việt Nam.

Biến đổi khí hậu không trực tiếp buộc người dân phải di tản nạn hay di dời nơi ở nhưng nó làm gia tăng tần suất và cường độ thiên tai và các áp lực môi trường khác và làm cho người dân khó mà có thể trụ lại tại nơi mà họ đang sinh sống (IOM 2009a; IOM 2009b, trang 14-15; Nelson 2010). Báo cáo Đánh giá lần thứ tư của IPCC trong năm 2007 nêu rõ biến đổi khí hậu có khả năng làm gia tăng nguy cơ các thảm họa nhân đạo và châm ngòi cho làn sóng di cư như là hậu quả của sự gia tăng các hiện tượng thời tiết cực đoan, nước biển dâng và gia tăng tốc độ suy thoái môi trường, bao gồm sỏi lở vùng ven biển và sa mạc hóa (IOM 2009a, trang 15). Biến đổi khí hậu được cho là nguyên nhân làm trái đất nóng lên, gia tăng cường độ mưa, và hậu quả là hiện tượng thời tiết cực đoan như hạn hán, mưa bão và lũ lụt xảy ra ngày một nhiều hơn. Những thay đổi này sẽ dẫn đến hậu quả là nhiều cuộc di cư khác lại tiếp tục diễn ra (IOM, 2009b, trang 14-15). Nói một cách khác, biến đổi khí hậu được nhận diện ngày càng rõ như là động lực làm gia tăng tình trạng di cư trên phạm vi toàn cầu (ADB 2012; Dự báo 2011). Ví dụ, trong năm 2008, thời tiết cực đoan đã đẩy 20 triệu người phải di dời nơi ở, so với con số 4,6 triệu người phải di dời trong nước do xung đột và bạo lực trong cùng một thời kỳ (IOM 2009a, trang 11). Theo Chiến lược Quốc tế về Giảm nhẹ Thiên tai của Liên Hợp Quốc (UNISDR), mưa bão, lũ lụt và hạn hán đã tăng gấp ba lần trong vòng 30 năm qua (IOM 2009b).

HỘP 1. CÁC NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP ĐIỂN HÌNH VỀ TÌNH TRẠNG DI CƯ VÀ BIẾN ĐỔI MÔI TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM

Nghiên cứu của Liên Hợp Quốc tại Việt Nam ở hai tỉnh Long An và Đồng Tháp: trong trường hợp một nhóm tái định cư tại một cụm dân cư của tỉnh Long An, các yếu tố môi trường đóng vai trò thứ yếu hoặc gián tiếp trong quyết định di dời của hộ dân, trong khi đó tại một nhóm sinh sống dọc tuyến đê ngăn lũ tại tỉnh Đồng Tháp, các hộ dân từ “do dự” đến “quyết định” di dời do điều kiện các áp lực môi trường (Chun và Sang 2012).

Nghiên cứu của Oxfam và Liên Hợp Quốc tại tỉnh Quảng Trị: biến đổi khí hậu hoặc sự thay đổi môi trường được xác định không phải là yếu tố đẩy quan trọng, lý do người dân di cư chủ yếu là do hoàn cảnh kinh tế. Tuy nhiên, yếu tố môi trường – bao gồm hiện tượng thời tiết cực đoan – làm cho mùa màng thất thu và ảnh hưởng tiêu cực đến điều kiện sinh kế. Biến đổi khí hậu trực tiếp tác động đến quyết định di dời, dưới hình thức ảnh hưởng đến an ninh sinh kế (Hải 2012).

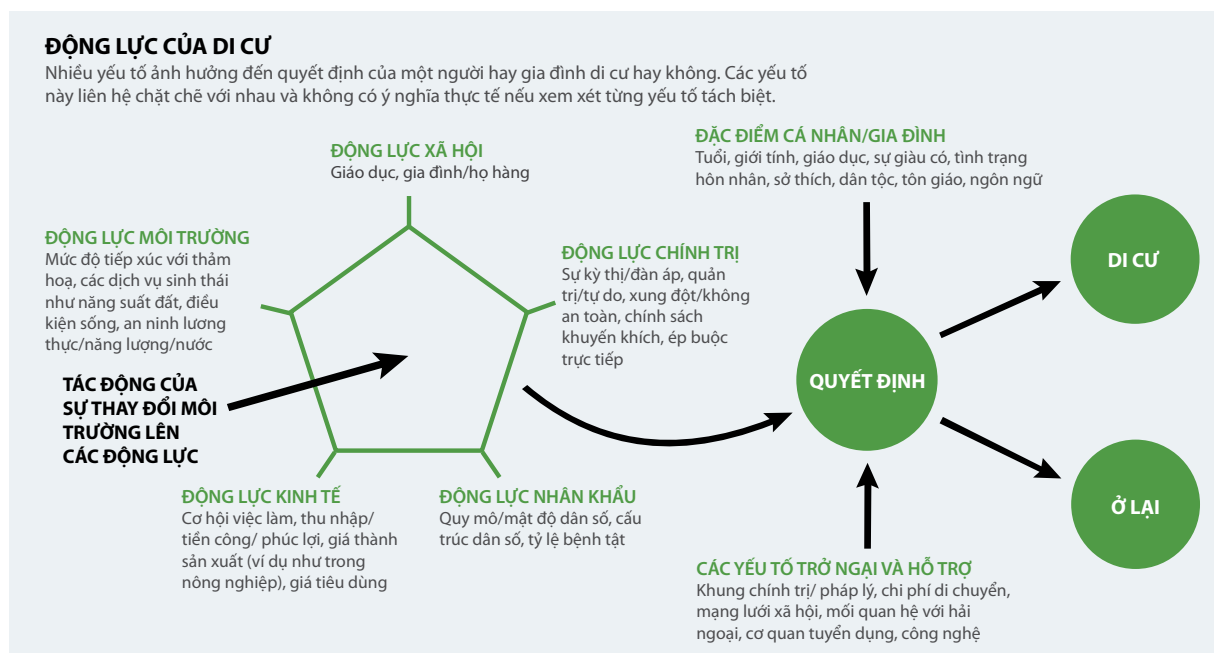
CARE tại tỉnh Đồng Tháp: tỉnh Đồng Tháp đã hứng chịu nhiều hiện tượng thời tiết bất thường không theo quy luật, bao gồm gia tăng tần suất các trận mưa, mùa mưa bắt đầu sớm hơn và kéo dài hơn, tổng lượng mưa và hiện tượng thời tiết cực đoan tăng lên. Điều này ảnh hưởng nhiều đến hoạt động sinh kế, nhất là đối với các hộ không có đất và dễ bị tổn thương. Một biện pháp ứng phó là bán sức lao động, tiếp đến là trông chờ vào sự giúp đỡ từ bên ngoài, giảm tiêu dùng lương thực, tăng thu nhập và giảm chi tiêu. Di cư là động lực quan trọng, nhất là đến các khu công nghiệp và thành phố Hồ Chí Minh, được các hộ dân đánh giá là giải pháp thứ 5 để ứng phó với tình trạng lũ lụt và thiếu đất sản xuất (Thao 2012; trao đổi thông tin cá nhân 2013¹).

Đại học Cần Thơ: nghiên cứu tại tỉnh Cà Mau tập trung vào sinh kế đánh bắt thủy sản và thích ứng. Người làm nghề đánh bắt thủy sản quy mô nhỏ là những người bản cùng, họ bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi nguồn lợi thủy sản ngày càng cạn kiệt, thời tiết khắc nghiệt và những mối nguy hiểm khác. Cộng đồng ngư dân này nâng cao khả năng chống chịu cho sinh kế của mình bằng cách đa dạng hóa nguồn sinh kế, di dời sang các vùng khác, thâm canh, liên kết và chuyên môn hóa hoạt động sinh kế (Hà 2012).

¹ Trao đổi thông tin cá nhân, ngày 26/2/2013, với ông Nguyễn Công Thảo (chuyên gia nghiên cứu), ông Nguyễn Việt Khoa (chuyên gia nghiên cứu) và bà Nguyễn Thị Yến, tổ chức CARE International, Hà Nội.

Mối quan hệ giữa thay đổi môi trường, biến đổi khí hậu và di cư thường bị phức tạp hóa bởi mối quan hệ đa chiều với các yếu tố khác, như tăng trưởng dân số, đói nghèo, quản trị, an ninh con người và xung đột. Trong hầu hết các trường hợp, các yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu không phải là động lực duy nhất dẫn đến di cư. Nhất là trong trường hợp suy thoái môi trường diễn ra một cách từ từ, quyết định nên ở lại hay di dời và di dời đi đâu thực chất liên quan đến các yếu tố văn hóa, xã hội, chính trị, kinh tế và từng cá nhân (IOM 2009a, trang 19). Hình 1 cho thấy động lực của di cư rất đa dạng và có sự tương tác với nhau: các yếu tố môi trường có thể là động lực trực tiếp của di cư, nhưng cũng tương tác với các động lực khác của di cư. Sự tương tác giữa các động lực, cùng với tính cách cá nhân, các yếu tố thuận lợi và cản trở, khuyến khích hoặc ngăn cản sự di dời và di cư.

Hình 1. Động lực di cư



(Nguồn: Black et al. 2011)

Suy thoái môi trường xảy ra khi các tiến trình này tác động tiêu cực đến sinh kế và dịch vụ hệ sinh thái mà một cộng đồng sống phụ thuộc vào. Bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, các hiện tượng này thường xuất phát từ hoặc trở nên nghiêm trọng hơn do các hình thức phát triển không bền vững. Các tiến trình này có tác động trung và dài hạn đến các mô hình sinh kế và hệ thống sản xuất hiện tại, và điều này có thể dẫn đến các hình thức di cư khác nhau (IOM 2009a, trang 17). Nói một cách khác, trong hầu hết các trường hợp, động lực môi trường dưới hình thức thiên tai hay suy thoái môi trường có thể đóng một vai trò quan trọng như là yếu tố đẩy dẫn đến di cư (Warner 2010), nhất là khi chúng kết hợp với tác động của biến đổi khí hậu. Tuy nhiên mối quan hệ nhân quả giữa biến đổi khí hậu và di cư không phải là một đường tuyến tính đơn, di cư do khí hậu gây ra là vấn đề rất phức tạp và gây nhiều tranh cãi, vì các yếu tố môi trường có mối liên hệ chặt chẽ với các yếu tố kinh tế và xã hội như là nguyên nhân đa chiều của tình trạng di cư (Dự báo 2011; ADB 2012).

Hàm ý phát triển: di cư và tái định cư như là giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu

Khái niệm tổn thương đóng một vai trò quan trọng trong nghiên cứu về mối quan hệ giữa di cư và biến đổi khí hậu. Di cư có thể làm gia tăng hay giảm nhẹ mức độ tổn thương của một cá nhân. Di cư có thể là một giải pháp ứng phó góp phần đa dạng hóa thu nhập và cải thiện năng lực chung cho hộ dân và cộng đồng trong ứng phó với tác động tiêu cực của áp lực môi trường và biến đổi khí hậu (IOM 2010, trang 12). Nó cũng có thể là một giải pháp thích ứng, nhất là trong ứng phó với các hiện tượng biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường từ từ. Những hộ dân có nhiều loại tài sản và tiếp cận được với các giải pháp thích ứng đa dạng có thể sử dụng di cư như là cách thức để nâng cao khả năng chống chịu. Những hộ mà ít tiếp cận được các giải pháp đó, ví dụ như không có nhiều lựa chọn để đa dạng hóa sinh kế, không có đất, học vấn thấp, thường sử dụng di cư tại chỗ như là giải pháp tồn tại (Warner 2013). Trong trường quản lý bị buông lỏng, thì việc di cư và nhất di cư bị ép buộc có thể dẫn đến những tổn thương mới hoặc tổn thương lớn hơn đối với những người di dời, cộng đồng ở lại và cộng đồng nơi họ di dời đến (IOM 2012, trang 65).

Warner (2013, trang 767) phân loại bốn khía cạnh chính liên quan đến việc sử dụng di cư như là biện pháp ứng phó với những biến động của thời tiết và bất ổn về sinh kế. Những lĩnh vực này thể hiện sự phân bố theo tính chất, với các hộ dân trong một lĩnh vực gắn với một hoặc hộ khác của các lĩnh vực ở cả hai mặt:

- 1. Nâng cao khả năng chống chịu của họ:** Các hộ dân này sử dụng di cư như là một trong nhiều giải pháp thích ứng, ví dụ chuyển sang làm công việc thời vụ phi nông nghiệp tại các thành phố lớn;
- 2. Tồn tại nhưng không phát đạt:** Các hộ dân này thường di chuyển theo thời vụ sang các vùng nông thôn khác và làm lao động nông nghiệp;
- 3. Một phương thức đảm bảo sự an toàn như là một giải pháp đối phó:** Các hộ dân này thường di dời trong thời kỳ khó khăn để đáp ứng các nhu cầu cơ bản; và
- 4. 'Những người mắc kẹt':** Các hộ dân này không thể sử dụng di cư để thích ứng với tác động tiêu cực của áp lực khí hậu và môi trường.

Tại Việt Nam, tái định cư theo định hướng của nhà nước chắc chắn đóng một vai trò quan trọng trong việc di dân do khí hậu gây. Tái định cư/di dời người dân là một công cụ của nhà nước để ổn định sinh kế cho người dân ở các vùng thường xuyên hứng chịu nhiều thiên tai tại Việt Nam (CHXHCN Việt Nam 2007²). Một trong những chương trình lớn như vậy là “Chương trình sống chung với lũ”, trong đó các cụm tuyến dân cư tại Đồng bằng sông Cửu Long là khu vực trọng điểm để tái định cư, cải thiện điều kiện sống và tạo sinh kế ổn định cho các cộng đồng bị ảnh hưởng bởi lũ lụt. Đầu tư xây dựng các cụm tuyến dân cư là một trong bảy mục tiêu chính của Quyết định số 173/2001/QĐ-TTg về “phát triển kinh tế xã hội khu vực Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2001-2005”.

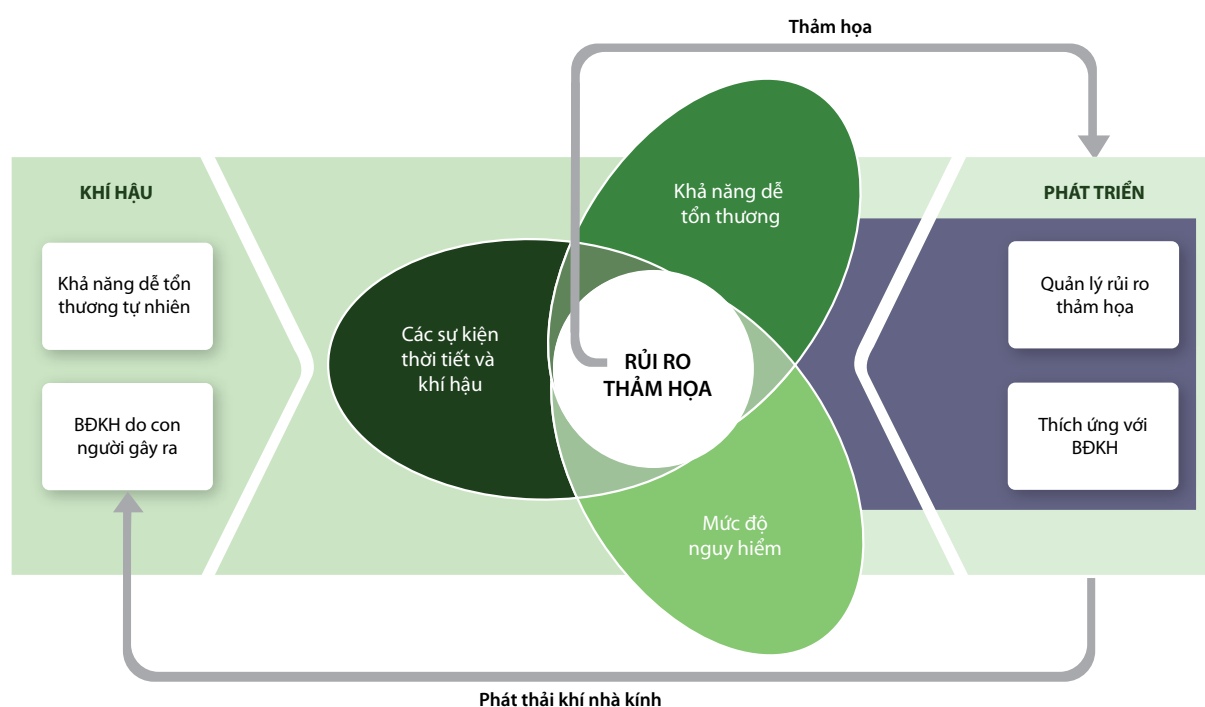
Biểu đồ 2 cho thấy mức độ tổn thương, rủi ro, hiện tượng thời tiết và khí hậu tác động qua lại và xác định rủi ro thiên tai như thế nào, cũng như nhu cầu ứng phó phù hợp trong lĩnh vực thích ứng với biến đổi khí hậu và quản lý rủi ro thiên tai. Các chương trình tái định cư đặc biệt hướng tới mục tiêu giảm nhẹ mức độ tiếp xúc với hiểm họa thiên tai cho cộng đồng địa phương, nghĩa là di dời người dân ở những vùng không an toàn đến khu vực có nền địa hình cao hơn (cụm tuyến dân cư) và cải thiện khả năng tiếp cận với hạ tầng cơ bản tại Đồng bằng sông Cửu Long. Mức độ phơi bày với hiểm họa là yếu tố cần thiết nhưng chưa đủ quyết định rủi ro (IPCC 2012, trang 69). Giảm mức độ phơi bày với hiểm họa không làm giảm mức độ tổn thương, nếu các

2 Nội dung này được đưa vào như là mục tiêu cụ thể 2 d) trong “Chiến lược Quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020”.

nguyên nhân sâu xa của sự tổn thương, như thu nhập và học vấn, không được giải quyết tận gốc. Trong thực tế, tái định cư có thể làm gia tăng mức độ tổn thương đối với người dân, ví dụ như làm gia tăng tình trạng thất nghiệp (Xe và Đăng 2006) do thiếu cơ hội việc làm tại các cụm dân cư, chất lượng các công trình hạ tầng và nhà ở yếu kém (Danh và Mushtaq 2011). Các chương trình xây dựng cụm tuyến dân cư tại Đồng bằng sông Cửu Long sẽ được trình bày tiếp trong chương IV.

Di cư chủ yếu vẫn được coi là hậu quả tiêu cực của môi trường thay đổi và thường được cho là sự thất bại trong việc thích ứng với những thay đổi của môi trường. Tuy nhiên, ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy di cư có thể giúp cải thiện khả năng chống chịu với các hiểm họa thiên nhiên của cá nhân và cộng đồng, và là kết quả của giải pháp đa dạng sinh kế hợp lý và chính đáng, một giải pháp thích ứng quan trọng, nhất là trong giai đoạn đầu của quá trình suy thoái môi trường, bởi vì nó giúp giảm sự lệ thuộc vào môi trường để duy trì sinh kế và có tác dụng giảm nhẹ mức độ tổn thương. Tại Việt Nam, có bằng chứng cho thấy rằng người dân tái định cư vẫn có thể di dời đến những nơi ở khác, như vậy tái định cư và di cư cùng xảy ra khi người ta muốn tìm kiếm cơ hội việc làm và điều kiện sống tốt hơn và an toàn hơn (CCFSC 2012; CTU, IOM và UNDP 2012; Chun và Sang 2012; IOM 2010, trang 12).

Hình 2. Sự tương tác giữa khí hậu, rủi ro thiên tai và phát triển, làm thế nào để quản lý rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu có thể giảm được mức độ phơi bày trước hiểm họa và tình trạng tổn thương từ các hiện tượng thời tiết và khí hậu, trên cơ sở đó giảm nhẹ rủi ro thiên tai.



(Nguồn: IPCC 2012)

Mối liên hệ hai chiều giữa di cư và môi trường có thể rơi vào một cái vòng luẩn quẩn và dẫn đến những tổn thương mới và nghiêm trọng hơn cho người dân di dời, cộng đồng ở lại và cộng đồng tiếp nhận di cư. Nếu quản lý không chặt thì làn sóng di cư quy mô lớn có thể dẫn đến hậu quả là tài nguyên bị khai thác cạn kiệt, sinh kế người dân tiếp tục bị ảnh hưởng. Điều này sau đó lại có thể lại chằm ngòi cho một làn sóng di cư đến nơi ở mới và tạo ra những căng thẳng cho cộng đồng tiếp nhận di cư (IOM 2009a).

Nhìn chung, di cư và tái định cư có thể mang lại kết quả tích cực hoặc tiêu cực, tạo ra những cơ hội và nguồn sinh kế mới, nâng cao khả năng chống chịu, nhất là đối với những người di cư khá giả, giàu có hơn, nhưng cũng tạo ra những tổn thương mới đối với người di cư nghèo khó và dễ bị tổn thương. Người nghèo thường di cư đến các thành phố và vùng ven đô nơi có chi phí sinh hoạt đắt đỏ, hạ tầng thoát nước và phòng chống lũ lụt yếu kém, trong khi đó các dịch vụ thiết yếu như cung cấp nước sạch lại thường bị gián đoạn nghiêm trọng khi mùa lũ đến. Các khu đô thị mở rộng với tốc độ nhanh sẽ tiếp tục đối mặt với những rủi ro nghiêm trọng của khí hậu và khả năng chống chịu của chúng đang bị đe dọa do vị trí phân bố, mật độ dân số cao, định cư tùy tiện, tập trung chất thải lỏng và rắn (Tanner et al. 2008). Di cư do khí hậu có thể trở thành một trong những vấn đề lớn mà nhà nước cần cân nhắc trong các chính sách thích ứng của mình (Costa et al. 2013).

Sự di trú do khí hậu: một sự phân loại phức tạp

Trong suốt chiều dài lịch sử nhân loại, di cư luôn là một trong những biện pháp mà loài người đã áp dụng để thích ứng với những thay đổi của môi trường (IOM 2009b). Biến đổi khí hậu củng cố hình thức di cư hiện tại thay vì tạo ra một hình thức mới. Mức độ áp lực khí hậu trở thành một động lực quan trọng dẫn đến di cư tùy thuộc vào bản chất của hiểm họa (Chun và Sang 2012). Các hiện tượng khí hậu có khởi đầu dồn dập, nhất là khí hậu cực đoan, như tố lốc, bão nhiệt đới và lũ lụt, thường có xu hướng thu hút sự chú ý của truyền thông và dẫn đến việc người dân di dời ở ạt tạm thời để lánh nạn, nhưng thường không phải là lý do để người ta di cư. Hiện tượng khí hậu từ từ với sự khởi đầu chậm chạp, như hạn hán có tính chất chu kỳ, sa mạc hóa, sói mòn đất và sói lở vùng ven biển, nước biển dâng, thường có xu hướng ít đột ngột hơn, do đó ít thu hút sự chú ý hơn so với hiện tượng có khởi đầu dồn dập. Tuy nhiên, hiện tượng với khởi đầu chậm chạp có xu hướng ảnh hưởng đến nhiều người, tác động đến sinh kế và có thể chằm ngòi cho các hình thức di cư khác nhau, bao gồm cả di cư lâu dài. Đó là một trong những động lực chính của hành động di cư và tái định cư do biến đổi khí hậu (Laczko và Aghazarm 2009; Chun và Sang 2012). Ví dụ, trong vòng 30 năm qua, số lượng người bị ảnh hưởng bởi hạn hán tăng gấp đôi so với số người bị ảnh hưởng bởi các trận bão (1,6 tỷ so với khoảng 718 triệu) (IOM 2009b, trang 5 và trang 14-15).

Hình 3. Phân loại thiên tai liên quan đến khí hậu tại Việt Nam

Liên quan đến thời tiết hoặc khí hậu			
	Khí tượng	Thủy văn	Khí hậu
Khởi đầu dồn dập	Bão nhiệt đới, tố lốc	Lũ lụt, lũ quét, lở đất	Nhiệt độ cực đoan, các đợt nóng
Khởi đầu chậm chạp		Mực nước biển dâng, sói mòn đất và sói lở vùng ven biển	Hạn hán, sa mạc hóa

(Nguồn: IDMC 2013³)

3 Số liệu này dựa vào bảng 1.1 của IDMC năm 2013. Trung tâm Theo dõi Di trú Trong nước. 2013. Ước tính toàn cầu 2012: Người dân di dời do thiên tai. IDMC, Hội đồng Người di tản Na-uy.

Một số hình thức di cư do khí hậu được phân loại dựa vào các mức độ ép buộc khác nhau (tự nguyện hay ép buộc); mức độ sẵn sàng (chủ động hay phản ứng); và khoảng thời gian (dài hạn hay ngắn hạn) (Gemenne 2009). Di cư thường là một sự phản ứng ở cấp hộ gia đình nhằm đa dạng hóa nguồn thu nhập và duy trì sinh kế (Dự báo 2011, trang 12).

Bất cứ một hiện tượng khí hậu nào cũng đều có thể đẩy những đối tượng bị ảnh hưởng rời bỏ nhà cửa ít nhất là trong một giai đoạn tạm thời và sự trở về thường là một lựa chọn phù hợp trong dài hạn. Trong giai đoạn đầu và chuyển tiếp của các cú sốc và áp lực khí hậu, di cư là một giải pháp đa dạng hóa sinh kế chính đáng và hợp lý. Nó là một giải pháp thích ứng để giúp các đối tượng bị ảnh hưởng đối phó với tác động của biến đổi khí hậu. Trong bối cảnh đó, di cư về bản chất thường có tính tạm thời hoặc thời vụ. Tuy nhiên, trong trường hợp thay đổi không thể đảo ngược, ví dụ như nước biển dâng, thì di cư có tính chất lâu dài và đòi hỏi những đối tượng bị ảnh hưởng phải di dời nơi ở của mình (IOM 2009a, trang 18).

Warner (2010) phân tích các hiện tượng khí hậu có khởi đầu dồn dập và chậm chạp dẫn đến di cư “bắt buộc” hoặc “tự nguyện” như thế nào dựa vào các khả năng tìm kiếm sinh kế thay thế tại các vùng bị ảnh hưởng hoặc khả năng phục hồi kinh tế xã hội và tự nhiên của vùng bị ảnh hưởng. Tuy nhiên, việc phân biệt rạch ròi giữa trường hợp di cư “bắt buộc” hay “tự nguyện” vì môi trường là điều rất khó. Do vậy, di cư do môi trường tốt nhất nên được hiểu theo hướng đó là sự tiếp nối từ các trường hợp di cư bắt buộc rõ ràng đến các trường hợp di cư tự nguyện rõ ràng với một vùng xám ở giữa (Hugo 1996; IOM 2009c, trang 5).

III. Bài học từ di cư tại Việt Nam

Sự di trú của con người, hay di cư có một quá trình lâu dài dọc theo tiến trình lịch sử loài người, trên lãnh thổ Việt Nam cũng vậy. Thành tựu cải cách kinh tế (công cuộc đổi mới được khởi xướng từ năm 1986) và thời kỳ phát triển kinh tế sâu rộng sau đó, giảm tỷ lệ đói nghèo có lẽ đã không thể hoàn thành nếu không có những cuộc di cư quy mô lớn (Anh 2006). Theo kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 (MPI 2009), Việt Nam có số dân là 85.789.573 người trong số đó 6,6 triệu người di cư trong nước (những người di cư trong giai đoạn 5 năm trước cuộc tổng điều tra). Số liệu thống kê người di cư trong nước cho thấy khoảng 50% di cư trong phạm vi của tỉnh và 50% di cư liên tỉnh. Cuộc tổng điều tra xác định người di cư là người sinh sống ở một nơi khác được 5 năm tại thời điểm điều tra. Theo định nghĩa này thì cuộc điều tra không tính những người di cư trong vòng 5 năm nhưng đã trở về quê hương trước ngày điều tra, bao gồm cả những người di cư thời vụ, tạm thời (đã trở về quê hương) và những người di cư không đăng ký hộ khẩu (UN Việt Nam 2010b, trang 13). Do đó, không có số liệu thống kê tổng số người di cư trong nước, nhưng con số di cư thực tế có thể cao hơn rất nhiều (UN Viet Nam 2010b, trang 23).

Người nhập cư chiếm một tỷ lệ lớn ở các thành phố. Ví dụ người nhập cư có đăng ký tạm trú chiếm 20% dân số của Hà Nội năm 2009, và con số này tại thành phố Hồ Chí Minh thậm chí chiếm đến một phần ba tổng dân số (Haugton et al. 2010⁴). Người nhập cư tại các thành phố thường làm việc trong các ngành dịch vụ, vận tải (ví dụ như lái xe taxi, chạy xe ôm); dịch vụ lưu trú, nhà hàng khách sạn; giúp việc gia đình, sản xuất, xây dựng; và một tỷ lệ lớn người nhập cư ở thành phố làm nghề tự buôn bán. Lao động nhập cư chuyển một lượng tiền lớn về cho người thân ở quê nhà và họ cũng nhận lương thực từ quê nhà gửi lên (UNDP 2009). Theo đánh giá chung, lượng tiền nam giới gửi về quê nhiều hơn so với nữ giới, tính bình quân, số tiền nam giới gửi về quê chiếm 10% thu nhập của họ trong khi đó con số này đối với phụ nữ là 17% (UNFPA 2007).

Vai trò của các yếu tố môi trường, nhất là biến đổi khí hậu trong việc thúc đẩy di cư được nêu rõ trong Chương II. Động lực di cư của cá nhân và hộ dân ít khi là quyết định một chiều mà là tổng hợp của nhiều yếu tố. Tại Việt Nam, phần lớn người dân rời bỏ quê hương là vì lý do kinh tế (GSO và UNFPA 2006, trang 23). Mục đích kinh tế là một động lực thúc đẩy người dân di cư từ nông thôn ra thành thị, khi người nông dân mất mối liên kết với ruộng đất (do quá trình phi tập thể hóa), thương mại hóa và cơ giới hóa nông nghiệp, dẫn đến mất cơ hội việc làm. Mặt khác, các khu kinh tế ở thành phố với các ngành công nghiệp, dịch vụ và công nghệ đang phát triển mạnh mẽ, đầu tư trực tiếp nước ngoài, nhất là tại các thành phố lớn như Hà Nội và Hồ Chí Minh và các vùng lân cận là những yếu tố kéo quan trọng thu hút di cư từ nông thôn ra thành thị (Anh 2006; Chun và Sang 2012). Nhìn chung, mức sống tại các thành phố được cho là cao hơn so với vùng nông thôn có người di cư. Tuy nhiên, ngày nay người ta cần nhiều tiền hơn để đáp ứng các nhu cầu tiêu dùng hàng ngày nhất là đối với tầng lớp người trẻ tuổi bởi họ thường bị thu hút bởi các vật dụng như điện thoại di động, máy tính xách tay và xe máy. Chun và Sang (2012) đã xác định hai động lực chính dẫn đến di cư tại Việt Nam: (a) thiếu việc làm (ổn định), và (b) thu nhập thấp tại các vùng nông. Đoàn tụ gia đình cũng là một lý do di cư. Mạng lưới xã hội hiện tại có vai trò cực kỳ quan trọng khi một người quyết định có di cư hay không. Thực tế cho thấy thu nhập tại các thành phố thường cao hơn khu vực nông thôn và điều này đã thu hút nhiều người nhập cư rời bỏ quê hương lên các thành phố và các tỉnh phía nam. Việc sở hữu nhà ở và/hoặc đất sản xuất – có ý nghĩa lớn về văn hóa – là yếu tố quan trọng góp phần hạn chế người dân rời bỏ quê hương (lâu dài). Người dân và hộ gia đình có đất và/hoặc nhà ở thì khả năng rời bỏ quê hương thấp hơn và khả năng trở về quê hương cao hơn nếu họ đi di cư (Chun và Sang 2012).

Quyền và bối cảnh pháp lý

John Wilmoth, Giám đốc Bộ phận Dân số của UN-DESA, New York: “Những người nhập cư mà các quyền của họ được tôn trọng đầy đủ thì có thể tham gia tốt nhất vào tiến trình phát triển kinh tế xã hội sâu rộng trong xã hội họ đến nhập cư và xã hội quê hương của họ. Nói một cách khác, người nhập cư có không có tư cách pháp nhân rất dễ bị tổn thương, lạm dụng và bóc lột ...” (trong: bản tin DESA, Tập.17, số 04, tháng 4/2013).

Theo **Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam** (sửa đổi ngày 28/11/2013), mọi công dân, bao gồm cả người nhập cư, đều có quyền bình đẳng, gồm quyền được làm việc, học tập, chăm sóc sức khỏe, tự do đi lại và sinh sống. “Người dân có quyền tự do đi lại và sinh sống trong nước, đi ra nước ngoài và quay trở về”. Việc thực hiện các quyền này phù hợp với các quy định của luật pháp” (Điều 23). **Luật Lao động** cũng chính thức hủy bỏ mọi quy định hạn chế đi lại.

4 Trong báo cáo này một định nghĩa khác về người nhập cư được sử dụng chứ không sử dụng định nghĩa của Tổng cục Thống kê; Định nghĩa này dựa vào hệ thống đăng ký hộ khẩu chứ không sử dụng khoảng thời gian trên 5 năm.

Hệ thống đăng ký hộ khẩu là một trong những yếu tố quan trọng nhất quyết định cơ hội tiếp cận của một hộ dân với các dịch vụ xã hội và công ích cũng như khả năng tiếp cận đất đai và nhà ở. Trước thập niên 90 của thế kỷ trước, việc di cư được nhà nước kiểm soát chặt chẽ thông qua hệ thống đăng ký hộ khẩu và chính sách việc làm, ví dụ như nhà nước không khuyến khích phong trào di cư tự phát và hạn chế di cư từ nông thôn ra thành thị (Anh et al. 2003). Trong thập niên 90, các quy định của hệ thống đăng ký hộ khẩu được nới lỏng và cho phép người dân đi lại tự do hơn nhằm đáp ứng nhu cầu lao động, mặc dù việc nới lỏng này tạo nhiều thuận lợi cho người dân đi lại, tuy nhiên nó vẫn tạo ra một số rào cản đối với những người không có hộ khẩu thường trú (bao gồm cả người nhập cư) trong việc tiếp cận với các dịch vụ thiết yếu và quyền cơ bản (Anh 2009). Hộ dân được phân loại thành 4 nhóm dựa vào tình trạng đăng ký hộ khẩu của họ, từ hộ khẩu thường trú đến tạm trú với 4 nhóm như sau:

KT1: Người có hộ khẩu (bao gồm cả người không di cư và người nhập cư) là người đăng ký hộ khẩu thường trú tại nơi sinh sống hiện tại.

KT2: Người sinh sống ở một quận/huyện khác nhưng có đăng ký hộ khẩu thường trú trong tỉnh/thành phố của nơi sinh sống hiện tại.

KT3: Người nhập cư không đăng ký hộ khẩu thường trú tại nơi sinh sống hiện tại nhưng có đăng ký tạm trú trong vòng từ 6-12 tháng và có khả năng xin gia hạn kéo dài

KT4: Người nhập cư không đăng ký hộ khẩu thường trú tại nơi sinh sống hiện tại nhưng có đăng ký tạm trú trong vòng từ 1-6 tháng.

Tuy nhiên, có nhiều người nhập cư tạm thời vào các thành phố nhưng không đăng ký. Theo quy định của nhà nước, bất cứ công dân Việt Nam nào hiện đang sinh sống ở nơi không đăng ký hộ khẩu thường trú trong vòng từ 30 ngày trở lên đều phải đăng ký với cơ quan công an và được nhận giấy đăng ký tạm trú ngắn hạn KT4. Để được cấp giấy đăng ký tạm trú KT4, người nhập cư phải xin giấy xác nhận của chính quyền huyện hoặc xã nơi họ đăng ký hộ khẩu thường trú và phải có giấy báo nhập học hoặc bằng chứng được tuyển dụng đi làm. Nhìn chung người nhập cư không thể xin được giấy phép từ cả hai phía, và một khi không thực hiện theo các quy định của hệ thống đăng ký hộ khẩu thì rất khó để xin cấp lại (UN Việt Nam 2010).

Người nhập cư không đăng ký tạm trú và một tỷ lệ khá lớn người tạm cư có địa vị pháp lý không rõ ràng và ít có cơ hội tiếp cận một cách bình đẳng với các quyền và dịch vụ thiết yếu. Họ không được quan tâm và không thuộc đối tượng trong các cuộc tổng điều tra dân số, sự tồn tại của họ thường không được để ý đến. Tình trạng này cũng xảy ra với những người nhập cư trong một thời gian ngắn và với một số người có đăng ký tạm trú quá hạn nhưng không đăng ký lại. (Pincus et al. 2008).

Luật Cư trú (2006, có hiệu lực năm 2007), quy định mọi công dân đều có quyền lựa chọn nơi sinh sống mà không bị ràng buộc bởi bất cứ một điều kiện việc làm nào cả; tuy nhiên, việc thực thi luật tại cấp cơ sở còn thiếu nhất quán. Luật đã chính thức giảm hình thức đăng ký hộ khẩu xuống chỉ còn hai loại là thường trú và tạm trú và tạo điều kiện thông thoáng hơn cho việc xin cấp hộ khẩu thường trú. Tuy nhiên, có bằng chứng cho thấy việc thực thi luật pháp của chính quyền cơ sở còn thiếu nhất quán trên phạm vi toàn quốc do thiếu hướng dẫn thực hiện và cách hiểu về luật cũng còn nhiều khác biệt, điều này đã gây ra không ít phiền toái và hiểu lầm (Pincus et al. 2008; UN Việt Nam 2010b).

Một xu hướng mới nổi gần đây là việc tăng cường các quy định hạn chế người nhập cư đăng ký hộ khẩu tại các thành phố lớn, như Hà Nội và Hồ Chí Minh, xiết chặt việc cấp hộ khẩu thường trú cho người nhập cư. Tuy nhiên, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh lại tiếp cận vấn đề nhập cư theo cách khác nhau. Thành phố Hồ Chí Minh đã có nhiều cải tiến quan trọng trong những năm vừa qua, tạo điều kiện tốt hơn cho người nhập cư tiếp cận với vấn đề nhà ở (nhất là tại các khu công nghiệp) và lương hưu, điều chỉnh tiêu chí cấp hộ khẩu, mặc dù nhìn chung vị thế của người dân thành phố vẫn có nhiều điểm thuận lợi hơn. Tại Hà Nội, có nhiều quy định hạn chế người nhập cư hơn; Luật Thủ đô vừa được thông qua gần đây (2012⁵) quy định việc xây dựng, phát triển và quản lý Hà Nội theo hướng hạn chế tình trạng nhập cư không thể kiểm soát vào các khu đô thị.

5 Luật số 25/2012/QH13 có hiệu lực từ ngày 1/7/2013. Điều 19 của Luật quy định rằng "Người dân thủ đô sẽ được quản lý theo quy mô, mật độ và cơ cấu trong quy hoạch tổng thể đối với hoạt động xây dựng của thủ đô". Mọi công dân đều có quyền đăng ký hộ khẩu tại các thành phố theo các trường hợp quy định của Luật Cư trú, và đối với những người sinh sống tạm thời tại các thành phố trong vòng ít nhất 3 năm, có nhà hoặc thuê nhà của các tổ chức và doanh nghiệp chính thức. Những người hiện đang sinh sống ở nhà đi thuê mà muốn đăng ký hộ khẩu thì phải có đồng ý chính thức bằng văn bản.

Sự khác biệt về xã hội và mức độ tổn thương

Báo cáo Đánh giá tình trạng nghèo đô thị tại các Thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh (UNDP 2010) nêu rõ phần lớn người nhập cư có độ tuổi tương đối trẻ: khoảng 72% người nhập cư ở Hà Nội có độ tuổi từ 15-39. Theo cuộc Khảo sát Di cư tại Việt Nam năm 2004 (GSO và UNFPA 2006), khoảng 42% người nhập cư chưa lập gia đình và sống độc thân; 38% người được phỏng vấn trả lời nhập cư cùng với gia đình. Cuộc khảo sát giữa hai lần điều tra dân số năm 2004 cho thấy phụ nữ có xu hướng nhập cư ở độ tuổi trẻ hơn đôi chút so với nam giới và số lượng nữ nhập cư đang tăng lên (Anh 2006). Phụ nữ chiếm lần lượt là 53% và 59% tổng số người nhập cư và trong độ tuổi từ 15-19 và 20-24, tại hai thành phố (UNDP 2010). Theo đánh giá chung, hiện tượng nữ hóa người nhập cư đang diễn ra, 53% người nhập cư là phụ nữ (UNDP 2010). Nhu cầu tuyển dụng lao động đối với nữ công nhân là rất cao, vì thế số lượng phụ nữ nhập cư vào các thành phố và khu công nghiệp đã bắt đầu vượt quá số lượng nam giới.

Giới cũng là một yếu tố quyết định quan trọng trong vấn đề di cư, nó cũng có sự liên quan đến các khía cạnh khác như sự giàu có và vị trí, độ tuổi và dân tộc, và đóng một vai trò nhất định trong bối cảnh này. Hình thức lao động giữa nam giới và phụ nữ nhập cư: nam giới thường làm việc trong ngành xây dựng nhiều hơn, trong khi đó phụ nữ lại chủ yếu làm các công việc như giúp việc gia đình, công nhân lao động trong các nhà máy với mức lương thấp hoặc trao đổi lao động với các hộ khác (Nelson 2010). Tại nhiều quốc gia, phụ nữ nhập cư phải đối mặt với nhiều rủi ro nghiêm trọng như bị lạm dụng, quyền lao động không được đảm bảo và bị cô lập (UNFPA và WEDO 2009). Một nghiên cứu gần đây cho thấy nữ công nhân nhập cư làm việc trong các nhà máy thường trở thành nạn nhân của các vụ bạo hành liên quan đến giới từ người làm cùng cũng như từ những cá nhân trong cộng đồng (Steibelt 2009). Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng phần lớn sự tổn thương này xuất phát từ một thực tế là người nhập cư sống xa gia đình và không nhận được sự bảo vệ, bao bọc từ gia đình, thiếu các mạng lưới xã hội, bao gồm thiếu cả mối liên kết xã hội tại khu vực người nhập cư sinh sống (Steibelt 2009). Nhiều phụ nữ trong nghiên cứu cho biết bạn bè, người thân của họ bị thất nghiệp, không có đủ việc làm hoặc việc làm không ổn định, bấp bênh, tất cả những bất ổn này góp phần làm nên bầu không khí căng thẳng tại nơi ở. Nhiều ý kiến cho rằng tạo thêm nhiều việc làm cho nam giới có thể giúp giảm nhẹ gánh nặng kinh tế và căng thẳng trong gia đình. Một yếu tố quyết định khác là vị trí địa lý nơi làm việc và nơi họ sinh sống: nhiều phụ nữ sống ở vùng sâu vùng xa, hẻo lánh có chi phí nhà cửa rẻ hơn so với nơi sinh sống an toàn ở khu vực gần đường giao thông hay chợ (UN Việt Nam 2010b).

Di cư có tác động lớn đến trẻ em. Chúng bị ảnh hưởng bởi việc di dời nơi ở của gia đình, cảnh gia đình chia ly, việc học hành và mạng lưới xã hội bị gián đoạn. Di cư cũng để lại những tác động không nhỏ đến sức khỏe của trẻ em, ví dụ các em có thể mắc phải các bệnh truyền nhiễm (Nelson 2010). Nhìn chung, có rất ít bằng chứng và số liệu chính xác về số lượng chính trẻ em nhập cư sống độc lập dưới 18 tuổi. Kết quả Khảo sát và Đánh giá Thanh niên Việt Nam năm 2013 (SAVY) (UNICEF 2003) cho thấy khoảng một phần ba nữ thanh niên (dưới 18 tuổi) đã từng sống xa gia đình trong khoảng thời gian ít nhất là một tháng; con số này thấp hơn đôi chút so với nam thanh niên. 46% thanh niên rời xa gia đình vì mục đích kiếm tiền. Khoảng 50,5% thanh niên nông thôn đã từng sống xa gia đình trong khoảng thời gian ít nhất là một tháng, con số này đối với thanh niên thành phố là 31,2% (UNICEF 2003). Nam thanh niên chủ yếu lao động trong các ngành đòi hỏi phải có sức khỏe cơ bắp, như khai thác than, đánh bắt thủy sản, hoặc trong ngành kinh doanh và vận chuyển thuốc tân dược, trong khi đó nữ thanh niên thường giúp việc gia đình và một số trường hợp bị đẩy vào con đường mại dâm (ILO Việt Nam 2010). Nhiều người trong số này không đăng ký tạm trú, họ làm việc nhiều giờ trong ngày và được trả mức lương thấp hoặc thậm chí là không được trả lương. Nhiều thanh niên bị mắc chứng trầm cảm, bị lợi dụng về thể chất và tinh thần.

Một thành viên rời xa gia đình sẽ tác động đến những người ở lại, bao gồm cả người có tuổi. Đôi khi cộng đồng có người đi làm ăn xa phải chăm sóc, nuôi dạy con cái của người những người xa xứ và để đảm bảo rằng đất đai của họ không bị phân chia lại. Những hệ lụy này đặt một gánh nặng lên vai của những người ở lại. Nam giới rời xa gia đình đi kiếm sống làm tăng số lượng phụ nữ làm chủ hộ tại các cộng đồng có người di cư, đây là một trong những nguyên nhân làm tăng tỷ lệ phụ nữ trong các công việc đồng áng quy mô nhỏ. Các quá trình này tạo một gánh nặng lớn hơn lên những người phụ nữ ở lại, với họ cơ hội tiếp cận với các nguồn lực và sinh kế cơ bản là rất hạn chế (UN Việt Nam 2010b). Mặt khác, khi mà cơ cấu và vai trò trong xã hội có nhiều thay đổi, một số người cho rằng điều này sẽ mở ra nhiều cơ hội mới với nhiều quyền tự quyết hơn cho những người phụ nữ rời xa gia đình và cả những người ở lại vì vai trò về giới có thể có những thay đổi (Paris et al. 2009). Những tiến bộ về bình đẳng giới như vậy rõ ràng không phải là những gì tồn tại sẵn có mà hơn thế nữa đó là nhu cầu cần có nhiều thay đổi hơn nữa trong xã hội.

Chính sách và thực tiễn thường dành nhiều ưu đãi cho người Kinh hơn là các nhóm dân tộc thiểu số khác. Ví dụ như, với làn sóng di cư mạnh mẽ của người Việt hay người Kinh (chiếm tỷ lệ lớn nhất trong 54 dân tộc) ở vùng đồng bằng và người nhập cư thuộc các dân tộc khác nhau từ các tỉnh miền núi phía bắc đã làm cho

thành phần dân tộc tại các tỉnh Tây Nguyên có những thay đổi đáng kể trong vòng 40 năm qua. Để đảm bảo cuộc sống và sinh kế, người dân tộc thiểu số tại vùng này phải di chuyển đến những vùng khó khăn hơn, ở đó họ phải đối mặt với mức độ phơi bày trước hiểm họa hơn bởi sự biến động của thời tiết và đất đai nghèo kiệt (Winkels 2008). Một báo cáo của Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng người Kinh nhập cư có nhiều cơ hội hơn trong tiếp cận đất đai so với người nhập cư là dân tộc thiểu số. 67% người dân tộc thiểu số nhập cư phải tự khai hoang mở đất sau khi di dời nơi ở, trong khi đó 62% người Kinh nhập cư có tiền mua đất (Ngân hàng Thế giới 2009, trang 236). Khó khăn trong tiếp cận thị trường và cơ hội kinh doanh, thiếu vốn và trình độ tay nghề hạn chế là những thiệt thòi của người dân tộc thiểu số nhập cư so với người Kinh nhập cư. Bên cạnh đó, căng thẳng cũng phát sinh giữa các nhóm người nhập cư khác nhau do sự khác biệt về dân tộc, văn hoá, tập quán và hoàn cảnh kinh tế. Rủi ro và bất ổn đối với người nhập cư ngày càng gia tăng do sự xa xôi cách trở về vị trí địa lý, đầu tư của nhà nước còn hạn chế, áp lực về tài nguyên, quyền hợp pháp đối với đất đai không được công nhận trong một thời gian dài, cơ hội tiếp cận các dịch vụ công của người nhập cư còn nhiều hạn chế nhất là những người không đăng ký tạm trú (Winkels 2008).

Điều kiện sống của người nhập cư

Mặc dù nhìn chung người nhập cư đều cho rằng việc rời xa gia đình là một việc làm quan trọng để đảm bảo cuộc sống của bản thân họ và những người trong gia đình, tuy nhiên việc di cư vẫn đặt ra nhiều thách thức đối với họ. Điều kiện ăn ở đối với người nhập cư là cả một vấn đề: nhiều người sinh sống trong các khu nhà ở tập trung đông đúc mà không có các dịch vụ tiện ích và hạ tầng cơ bản. Hộp số 2 tổng hợp thông tin về điều kiện sống của người nhập cư tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh từ Đánh giá Tình trạng nghèo đô thị tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh trong năm 2010.

HỘP 2. ĐIỀU KIỆN SỐNG CỦA NGƯỜI NHẬP CƯ TẠI HÀ NỘI VÀ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Diện tích sống trung bình của một người tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là 17m²/người; trong khi đó trên 61% người nhập cư có diện tích sống bình quân dưới 6m²/người và một phần ba số người nhập cư hiện đang sinh sống với diện tích bình quân dưới 4m²/người. Điều kiện nhà ở chật chội, cũ kỹ là tình trạng chung của người nhập cư. Chỉ có 8,7% người nhập cư có nhà thuộc sở hữu của mình, trên 90% người nhập cư hiện đang phải sinh sống trong những ngôi nhà đi thuê, chỗ ở tạm thời, công trường xây dựng hoặc các phần xưởng làm việc. Hơn 30% người nhập cư tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh phải mua nước trong các can nhựa hoặc nước đóng chai. Phần lớn người nhập cư được sử dụng điện lưới quốc gia; tuy nhiên chỉ có 51% người nhập cư được sử dụng trực tiếp nguồn điện lưới, 17,6% phải dùng chung công tơ điện với các hộ khác và 31,5% không sử dụng trực tiếp mà phải sử dụng điện của các hộ khác với mức giá thường cao hơn so với sử dụng điện trực tiếp từ công tơ. Nghiên cứu tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cho thấy đối với bất cứ độ tuổi nào, tỷ lệ người nhập cư được học hành cũng thấp hơn người thành phố. Tương tự vậy, tỷ lệ người nhập cư có bảo hiểm y tế là 43,4% trong khi đó tỷ lệ này đối với người dân thành phố là 66,2% và chỉ có 53,6% trẻ em nhập cư có bảo hiểm y tế so với con số 85,5% của trẻ em thành phố (Haugton et al. 2010).

Nhiều người nhập cư phải đối mặt với tình trạng việc làm bấp bênh, không ổn định, mặc dù người nhập cư làm việc trong các khu công nghiệp thường có hợp đồng lao động. Làm việc không có hợp đồng, nhất là với người nhập cư tạm thời và người không đăng ký tạm trú thì điều đó đồng nghĩa với việc các quy định của Luật Lao động rất dễ bị vi phạm, ví dụ như công nhân bị cho nghỉ việc trước thời hạn hợp đồng hoặc phải làm những công việc rủi ro và nguy hiểm (UN Việt Nam 2010b, trang 29-30). Tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, khoảng 60% người nhập cư làm việc mà không có hợp đồng chính thức. Tuy nhiên, tình trạng này không chỉ là vấn đề riêng của người nhập cư mà còn là vấn đề của cả người dân sở tại ở thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh (55%) (Haugton et al. 2010). Với các công việc như vậy, người nhập cư hiếm khi nhận được các lợi ích khác như bảo hiểm y tế, trợ cấp thất nghiệp, chế độ nghỉ ốm, thai sản hay nghỉ phép năm. Luật Bảo hiểm Xã hội quy định người lao động làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ 3 tháng trở lên thì mới đủ điều kiện tham gia bảo hiểm y tế bắt buộc (No 71/2006/QH11).

Người nhập cư thường có trình độ, tay nghề thấp hơn so với người thành phố. Trong số người nhập cư tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, 76% chưa qua đào tạo nghề trong khi đó con số của người thành phố là 60%; và chỉ có 10% người nhập cư có trình độ cao đẳng so với con số 25% của người thành phố (Haugton et al. 2010). Đây là lý do giải thích vì sao thu nhập bình quân của người nhập cư lại thấp hơn so với người thành phố. Phụ nữ nhập cư và người nhập cư là dân tộc thiểu số đặc biệt chịu nhiều thiệt thòi, bất lợi và có thu nhập bình quân thấp hơn so với so với phụ nữ sở tại, cũng như nam giới sở tại và nhập cư. Ngôn ngữ cũng có thể là một rào cản đối với người dân tộc thiểu số nhập cư tại các thành phố (GSO 2004; UNFPA 2007).

Nhìn chung đặc điểm tình trạng nghèo đa chiều của người nhập cư tại các thành phố là rất rõ ràng. Nghèo về mức thu nhập không phải là một yếu tố duy nhất làm cho cuộc sống của người nhập cư tại các thành phố trở nên khó khăn, mà đặc biệt các yếu tố khác như thiếu thốn, đối xử không công bằng và những tổn thương khác, bao gồm hạn chế trong tiếp cận với các dịch vụ xã hội như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, nước sạch, vệ sinh, nhiều rủi ro hiểm họa về điều kiện môi trường và thể chất. Tổn thương không chỉ là hậu quả của yếu tố hành vi và hoàn cảnh, mà còn do sự hạn chế trong tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản và hạn chế trong tiếp cận với thông tin (UN Việt Nam 2010b, trang 36). Tuy nhiên, trong những năm gần đây, nhà nước đã nhận thấy rằng người nhập cư và một bộ phận người dân có cuộc sống thường xuyên di chuyển phải gánh chịu nhiều tổn thương, ví dụ như rủi ro lây nhiễm HIV đã được phản ánh trong Chiến lược Quốc gia Phòng chống HIV/AIDS (2010-2020) và Luật Phòng chống HIV/AIDS.

Hàng triệu người nhập cư rời bỏ nông thôn ra thành phố tìm kiếm việc làm. Những người nhập cư này kể cả nam giới và phụ nữ đã hình thành nên một lực lượng lao động dồi dào, góp phần vào công cuộc phát triển kinh tế của đất nước. Di cư tự do có thể diễn ra dưới hình thức thời vụ, tạm thời hoặc lâu dài. Động lực di cư không bao giờ xuất phát từ một khía cạnh, mà nó là tổng hợp của nhiều yếu tố, với phần lớn người nhập cư di chuyển đến các thành phố là vì mục đích kinh tế do cuộc sống ngày càng khó khăn và không có nhiều cơ hội việc làm tại chính quê hương mình và thường có nhận thức rằng ở thành phố họ sẽ có cuộc sống sung túc, khấm khá hơn.

Di cư trong nước là một động lực thúc đẩy phát triển kinh tế, mặc dù người nhập cư thường có quan niệm rằng việc họ lên thành phố làm việc là một bước đi quan trọng để đảm bảo cuộc sống cho chính bản thân họ cũng như cho những người thân trong gia đình, tuy nhiên di cư cũng đặt ra nhiều thách thức. Người nhập cư thường không nhận được những hỗ trợ về pháp lý và hành chính bình đẳng như người có hộ khẩu thường trú là những người đã sinh sống tại một địa bàn từ 5 năm trở lên. Theo Hiến pháp sửa đổi của Việt Nam (2013), mọi công dân đều có quyền bình đẳng, và Luật Cư trú (2006) quy định mọi công dân đều có quyền lựa chọn nơi sinh sống, tuy nhiên các quy định và thủ tục hiện hành liên quan đến hệ thống đăng ký hộ khẩu cũng như quy định của thành phố đã hạn chế quyền bình đẳng và bảo trợ xã hội của những người nhập cư trong nước. Điều này được phản ánh thông qua tình trạng việc làm bấp bênh, tiền công lao động thấp hơn, điều kiện nhà ở thấp kém, hạn chế trong tiếp cận các dịch vụ xã hội như dịch vụ chăm sóc sức khỏe, giáo dục và bị gạt ra ngoài lề xã hội. Đặc biệt, các nhóm đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi cũng như người dân tộc thiểu số rất dễ bị tổn thương và bóc lột.

Hệ thống bảo trợ xã hội hiện hành về pháp lý và hành chính không bao gồm đối tượng di cư tự do, và nhà nước cũng không khuyến khích những phòng trào như vậy, nhất là khi hệ thống đăng lý hộ khẩu tạo ra một rào cản trong việc bảo vệ người nhập cư (Dương et al. 2011). Hiện tại chưa có một khung pháp lý nào bảo vệ người di cư tự do (trong nước). Điều đó đồng nghĩa với việc những thách thức và nhu cầu cụ thể của họ thường bị rơi vào quên lãng (Hanh 2013).

IV. Bài học từ công tác tái định cư tại Việt Nam

Các chương trình tái định cư như là một giải pháp ứng với thiên tai khí hậu

Chương này tập trung vào vấn đề tái định cư vì lý do môi trường. Tái định cư theo định hướng của nhà nước là một hình thức điển hình về di cư tại Việt Nam với phong trào di cư theo quy hoạch từ năm 1961 tại miền Bắc và từ năm 1975 trên địa bàn cả nước. Trong suốt quá trình di cư và tái định cư theo quy hoạch, hàng triệu người đã được bố trí tái định cư từ những khu vực dân cư đông đúc sang các vùng xa và có mật độ dân cư thưa thớt hơn (Anh 2006). Sau năm 1975, nhà nước đã tổ chức nhiều đợt di cư quy mô lớn theo quy hoạch từ khu vực phía Bắc vào các tỉnh miền Nam và vùng nông thôn (Dương và Hồng 2008, trang 397).

Các chương trình tái định cư tạm thời rất đa dạng. Đối tượng tái định cư là người dân ở những vùng bị ảnh hưởng của thiên tai, vùng khó khăn, vùng biên giới (vì mục đích an ninh quốc phòng), khu vực cho phát triển các công trình đặc biệt (ví dụ xây dựng tuyến đê ngăn lũ hoặc hồ đập thủy điện), cũng như các hộ dân sinh sống tại vùng hải đảo, những người sống nay đây mai đó và người dân sống trong các khu rừng phòng hộ (Chun và Sang, 2012). Nhà nước cũng khuyến khích người dân di chuyển đến một số khu công nghiệp có nhu cầu lao động. Đặc biệt, chính sách tái định cư là một biện pháp giải quyết mức độ phơi bày với hiểm họa và tổn thương từ lũ lụt và các hình thức suy thoái môi trường khác (chẳng hạn như sạt lở bờ sông). Vấn đề này được giải quyết thông qua chính sách xây dựng và cải thiện các cụm tuyến dân cư đặc biệt tại Đồng bằng sông Cửu Long như đã nêu rõ trong Chương I (UN Việt Nam 2010b, trang 22).

Tuyến dân cư là các khu vực có cốt nền cao hơn dọc theo các con sông, hệ thống kênh rạch và kênh dẫn nước mà thuyền bè có thể lưu thông trên đó và là một vị trí phổ biến nhất để làm nhà tại Đồng bằng sông Cửu Long. Cụm dân cư là khu vực nơi mà nhà ở được xây dựng gần kề nhau theo từng nhóm trên diện tích đất có cốt nền cao hơn. Theo quy định của nhà nước, cụm dân cư có quy mô từ 2 đến 3 ha với quy mô dân số khoảng 100 đến 200 hộ, có khoảng cách gần kề với đồng ruộng, phù hợp cho mục đích cư trú và sinh kế, có khả năng tiếp cận và kết nối với các dịch vụ công ích và hạ tầng cơ bản (nước sạch, trường học và cơ sở y tế). Tuyến dân cư có diện tích nhỏ hơn cụm dân cư, tuy nhiên những dải đất gần tuyến đê ngăn lũ rất thuận lợi cho hoạt động sản xuất, canh tác và chăn nuôi của các hộ dân để nâng cao thu nhập (Fforde et al. 2003; Danh và Mushtaq 2011; Chun và Sang 2012).

Hình 4. Tuyến dân cư tại xã Long Thuận, huyện Hồng Ngự, Tỉnh Đồng Tháp



(Ảnh chụp bởi Jane Chun năm 2011)

Các chính sách của nhà nước liên quan đến chương trình tái định cư cụ thể này tại Đồng bằng sông Cửu Long cũng như những nỗ lực tái định cư khác nhằm giảm nhẹ mức độ phơi bày với các áp lực môi trường và khí hậu được tổng hợp trong hộp 3. Trong năm 1996, chính sách đầu tiên về xây dựng cụm tuyến dân cư tại Đồng bằng sông Cửu Long đã được triển khai thực hiện, bao gồm chương trình cho vay vốn hỗ trợ nông dân nghèo nâng cốt nền và xây nhà vượt lũ. Tuy nhiên, số lượng nông dân được vay vốn còn hạn chế và tỷ lệ trả vốn vay cho ngân hàng sau 5 năm chỉ chiếm 5-10%. Vốn vay thường được sử dụng cho các mục đích khác chẳng hạn như mua nhà hoặc trả nợ cho các khoản vay khác. Sau trận lũ lịch sử năm 2000 tại Đồng bằng sông Cửu Long, Chương trình sống chung với lũ được triển khai thực hiện như là một giải pháp thích ứng, tiến tới giảm nhẹ tác động tiêu cực của lũ lụt (Danh và Mushtaq 2011).

HỘP 3. CHÍNH SÁCH VÀ QUY HOẠCH LIÊN QUAN ĐẾN TÁI ĐỊNH CƯ

Quyết định số 99/TTg, 09/02/1996, về định hướng dài hạn và kế hoạch 5 năm 1996-2000 phát triển hệ thống thủy lợi, giao thông và xây dựng tại các vùng nông thôn khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, quy định và quản lý chương trình phát triển giao thông và xây dựng các cụm dân cư của Đồng bằng sông Cửu Long.

Luật Đất đai (2003) và Luật Đất đai sửa đổi (2013) quy định khung pháp lý về quyền sở hữu cá nhân đối với đất. Nhà nước có thẩm quyền cao nhất trong quản lý mọi quy hoạch sử dụng đất, thu hồi và giao đất: “Đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân, nhà nước đóng vai trò đại diện chủ sở hữu” (Điều 4). Điều đó có nghĩa là nhà nước quyết định ai có quyền sở hữu đất, ai được phép cho thuê kế quyền sử dụng đất và đất được sử dụng vào những mục đích gì. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc tái định cư ở những khu vực mới là một vấn đề chịu sự quản lý của nhà nước. Điều 43 quy định “các cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng quy hoạch sử dụng đất phải tổ chức lấy ý kiến của người dân”, tuy nhiên quyết định của trung ương có thẩm quyền cao hơn quyết định của chính quyền các cấp tỉnh, huyện và xã.

Luật Cư trú (2006) “trao cho người dân” quyền tự do cư trú trong lãnh thổ nước CHXHCN Việt Nam; đăng ký cư trú và quy trình, thủ tục quản lý cư trú; quyền và nghĩa vụ của người dân, hộ gia đình, cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm đăng ký và quản lý cư trú. Cư trú được xác định là sự sinh sống của một công dân tại một nơi trong một xã, phường hoặc thị trấn, thị tứ dưới hình thức thường trú hoặc tạm trú” (Điều 1)

Quyết định số 173/2001/QĐ-TTg ngày 6/11/2001 về “Phát triển kinh tế xã hội tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long trong giai đoạn 2001-2005”: Một trong bảy mục tiêu của Quyết định là phát triển các cụm tuyến dân, nỗ lực cải thiện điều kiện sống và tạo sinh kế ổn định cho người dân ở những vùng chịu nhiều thiên tai.

Quyết định số 1548/2001/QĐ-TTg ngày 5/12/2001, tập trung đầu tư nâng cốt nền, xây dựng cụm tuyến dân cư tại các vùng bị ngập sâu trong lũ của Đồng bằng sông Cửu Long trong năm 2002.

Quyết định số 105/2002/QĐ-TTg ngày 2/8/2002 về chính sách cho các hộ dân vùng ngập lũ mua trả chậm nền nhà và nhà ở trong các cụm, tuyến dân cư tại các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long.

Năm 2003, nhà nước ban hành Nghị định 190/2003/QĐ-TTg “về chính sách di cư thực hiện quy hoạch và bố trí dân cư cho giai đoạn 2003-2010” với mục tiêu sắp xếp, ổn định dân cư tại các vùng cần thiết nhằm khai thác tiềm năng lao động và tài nguyên đất hiện có. Nghị định cũng hướng tới mục tiêu phát triển sản xuất nông, lâm, thủy sản, tạo việc làm, nâng cao thu nhập và xóa đói giảm nghèo. Nghị định nêu rõ mục tiêu hạn chế tối đa tình trạng người dân di cư tự do. Hỗ trợ bảo vệ cuộc sống người dân chủ yếu thông qua xây dựng hạ tầng cơ bản.

Quyết định số 193/2006/QĐ-TTg về: “Phê duyệt Chương trình bố trí dân cư tại các vùng thiên tai và đặc biệt khó khăn, vùng biên giới, di cư tự do, vùng xung yếu và cực kỳ xung yếu của rừng phòng hộ, phần khu bảo vệ nghiêm ngặt của các khu rừng đặc dụng cho giai đoạn 2006-2010 và định hướng đến năm 2015”.

Nghị định 69/2009/NĐ-CP ban hành năm 2009, quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Và Quyết định 52/2012/QĐ-CP năm 2012 về chính sách hỗ trợ giải quyết việc làm và đào tạo nghề cho người lao động bị thu hồi đất nông nghiệp.

Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu (2008), nêu rõ hành động của chính phủ trong ứng phó với biến đổi khí hậu, và trong phần “mục tiêu cụ thể” di dời và quản lý người dân trong vùng dễ tổn thương với những biến đổi có hại và nguy hiểm của môi trường. Chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu của chính phủ cũng bao gồm biện pháp xây dựng tuyến đê ngăn lũ. Tuy nhiên, những định hướng cụ thể về di cư và tái định cư không được đề cập trong các chính sách liên quan đến khí hậu.

Chiến lược Quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ Thiên tai đến năm 2020 (2007), chủ yếu tập trung giải quyết các hiện tượng khí hậu bất thường. “Mục tiêu cụ thể” của Chiến lược là: “Hoàn thiện việc di dời, sắp xếp và ổn định đời sống nhân dân vùng thường xuyên bị thiên tai theo quy hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Trước mắt từ nay đến năm 2010, phần đầu cơ bản hoàn thành di dời toàn bộ người dân ra khỏi khu vực có nguy cơ cao xảy ra lũ quét và sạt lở đất và các vùng nguy hiểm đến nơi an toàn”.

Xây dựng cụm tuyến dân cư, cải thiện điều kiện sống và tạo sinh kế ổn định cho người dân tại vùng có nhiều thiên tai là một trong bảy mục tiêu của Quyết định 173/2001/QĐ-TTg về “Phát triển kinh tế xã hội khu vực Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2001-2005”. Mục tiêu này gồm phần đầu di dời người dân ra khỏi những vùng không an toàn tại Đồng bằng sông Cửu Long đến các cụm dân cư (có cốt nền cao hơn từ 0,5-1 m so với đỉnh lũ lịch sử năm 2000). Quyết định 1548/2001/QĐ-TTg năm 2001 về việc đầu tư tôn nền vượt lũ để xây dựng cụm tuyến dân cư các vùng ngập sâu của Đồng bằng sông Cửu Long trong năm 2002. Quyết định 105/2002/QĐ-TTg ban hành năm 2002 về chính sách cho các hộ dân vùng lũ mua trả chậm nền nhà và nhà ở trong các cụm tuyến dân cư ở các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long. Quyết định 1151/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành năm 2008 phê duyệt các dự án bổ sung (giai đoạn II) thuộc chương trình xây dựng cụm tuyến dân cư và nhà ở tại 7 tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long. Chương trình sống chung với lũ là một chương trình lớn nhất của chính phủ được triển khai thực hiện nhằm ổn định cuộc sống người dân vùng có nhiều thiên tai. Tại Đồng bằng sông Cửu Long nhiều cụm tuyến dân cư vùng ngập lũ đã được xây dựng và nhiều nhà dân đã được di dời. Quá trình xây dựng và nâng cấp cụm tuyến dân cư với hạ tầng cơ bản sẽ tiếp tục là một giải pháp quan trọng trong ứng phó với môi trường đang thay đổi.

Hiện nay Việt Nam đã có khung pháp lý đầy đủ cho công tác tái định cư với hàng loạt chính sách và chương trình liên quan ở trung ương và cấp tỉnh, như Luật Đất đai (2003; sửa đổi năm 2013), các quy định, nghị định và các chính sách khác liên quan liên quan đến quản lý đất đai. Theo Kế hoạch Thực hiện Chiến lược Quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ Thiên tai đến năm 2020 (CCFSC 2009), đến năm 2015 khoảng 130.000 hộ dân sẽ được di dời vì lý do môi trường trong đó 70% số hộ sẽ được di dời khỏi vùng ngập sâu của Đồng bằng sông Cửu Long. Các hộ ở vùng trung du và miền núi phía bắc cũng sẽ được di dời khỏi vùng thường xuyên xảy ra lũ quét và sạt lở đất; di dời người dân ra khỏi vùng sạt lở bờ sông và vùng ven biển tại Đồng bằng sông Hồng; di dời người dân ra khỏi vùng lũ lụt ở Tây Nguyên; di dời người dân ra khỏi vùng ngập lụt của sông Đồng Nai và Sài Gòn tại vùng Đông Nam bộ. Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu (2008) chỉ gián tiếp đặt ra các mục tiêu và giải pháp di dời người dân ở các vùng dễ bị tổn thương và xây dựng tuyến đê ngăn lũ.

Bên cạnh các cụm tuyến dân cư và đê ngăn lũ tại Đồng bằng sông Cửu Long, chương trình tái định cư cho người dân vạn đò (sinh sống trên thuyền) cũng được đẩy mạnh thực hiện. Ví dụ tại tỉnh Thừa Thiên Huế, chính sách tái định cư tập trung đưa người dân vạn đò lên bờ ổn định cuộc sống đã được triển khai thực hiện sau trận bão lịch sử năm 1985, cướp đi sinh mạng của 604 người, làm mất tích 98 người và 234 người bị thương (CECI 2003a). Quốc hội đã chỉ đạo Ủy ban Nhân dân các tỉnh xây dựng khung chính sách nhằm thúc đẩy tái định cư cho người dân vạn đò (CECI 2003a). Theo hướng dẫn trong các chính sách của tỉnh, các cơ quan chức năng cấp huyện đã xây dựng quy hoạch tái định cư. Theo cơ sở dữ liệu của các cơ quan chức năng tỉnh Thừa Thiên Huế, năm 2009 có khoảng 1.000 hộ dân vạn đò làm ăn sinh sống trên phá Tam Giang và hơn 400 hộ trên sông Hương. Tính đến năm 2010, 555 hộ trên phá Tam Giang và 343 hộ trên sông Hương đã được di dời (Huế 2010).

Thách thức và cơ hội

Kết quả của các giải pháp di dời và tái định cư thường hòa trộn với nhau: các chương trình tái định cư có tiềm năng nâng cao khả năng chống chịu và đảm bảo an toàn cho các hộ dân dễ bị tổn thương. Mức độ phơi bày với hiểm họa môi trường và khí hậu cực đoan đã giảm đi đáng kể. Theo báo cáo, điều kiện sống tại các khu vực tái định cư đã được cải thiện, nhà ở an toàn và kiên cố hơn, có thể bảo vệ an toàn cho người dân trước các hiểm họa môi trường và khí hậu. Một trong những thành quả của công tác tái định cư là cơ hội tiếp cận các dịch vụ công đã được cải thiện, điều này đã thể hiện trong cả ba ví dụ tại Đồng bằng sông Cửu Long trong hộp 4. Điều kiện xã hội và chất lượng cuộc sống được cải thiện, người dân đã tiếp cận tốt hơn với dịch vụ cấp nước sạch, điện lưới, chăm sóc sức khỏe, giáo dục và mạng lưới đường giao thông. Mục tiêu chính của chương trình tái định cư nhìn chung đã hoàn thành, ví dụ như mục tiêu bảo vệ cộng đồng trước những cú sốc và áp lực môi trường và cải thiện điều kiện sống. Tuy nhiên, mức độ phơi bày trước hiểm họa không phải là yếu tố duy nhất quyết định rủi ro, sự tổn thương và khả năng chống chịu còn phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế xã hội, nhất là cơ hội tiếp cận sinh kế. Sự khác biệt có thể nhận thấy giữa các tỉnh và giữa các cụm tuyến dân cư. Ví dụ như trong nghiên cứu của Chun và Sang (2012), người dân dọc tuyến dân cư tỉnh Long An phản ánh về chất lượng nhà ở vẫn không có gì cải thiện so với trước khi tái định cư và ở một số nơi thậm chí còn kém hơn so với nhà ở tại cụm dân cư.

Tại phá Tam Giang (xem hộp 5 về ví dụ tại miền Trung Việt Nam), các hộ tái định cư không có đất nông nghiệp, quỹ đất cho tái định cư cũng vô cùng hạn chế, trong khi đó người dân coi tái định cư như là cơ hội tiếp cận tốt hơn với việc học hành và sinh kế phi thủy sản. Tái định cư có tác dụng tăng cường mạng lưới xã hội địa phương cho người dân trong thôn khi họ thành lập một thôn mới (DaCosta and Turner 2007), thu hẹp khoảng cách với cộng đồng sống trên bờ, tái hòa nhập vào xã hội trên bờ và tạo cơ hội tham gia vào các tổ chức xã hội (Hương 2010). Tương tự vậy, tại tỉnh Long An (Xem hộp 4), người dân cho biết niềm vui cũng như mối quan hệ với thành viên trong gia đình, bạn bè và hàng xóm láng giềng đã được cải thiện (Chun và Sang 2012).

Mặc dù tái định cư đã mang lại nhiều lợi ích, tuy nhiên nó cũng tạo ra không ít thách thức. Một điều rõ ràng là sau tái định cư, do khoảng cách tăng lên, người dân mất nhiều thời gian đi lại hơn để đến được ruộng của mình hoặc bãi đánh bắt thủy sản. Đây là một trong những lý do một số hộ vạ đò tại tỉnh Thừa Thiên Huế đã quay trở lại cuộc sống vạ đò trên thuyền và tiếp tục nghề đánh bắt thủy sản, do đó tính bền vững của chương trình có phần bị giảm sút. Trong nhiều trường hợp, cơ hội và thách thức đi song hành với nhau và dựa trên các cách tiếp cận và hoàn cảnh khác nhau. Đối với cộng đồng vạ đò, tái định cư mở ra cơ hội sinh kế phi thủy sản như chăn nuôi, lao động làm công, cung cấp dịch vụ, hay nói cách khác, tái định cư tạo cơ hội đa dạng hóa sinh kế cho người dân. Đối với nông dân tại Đồng bằng sông Cửu Long thì khác, chăn nuôi luôn là nguồn thu nhập chính bên cạnh sản xuất lúa gạo, nhưng hoạt động này lại bị cấm tại các cụm tuyến dân cư (Xe và Đăng 2006). Người dân tái định cư tại các cụm tuyến dân cư hầu như không có cơ hội việc làm (Danah và Mushtaq 2011).

Một vấn đề được nhiều người quan tâm là hình thức cho vay vốn của các chương trình tái định cư gây nhiều khó khăn cho các hộ nghèo và cận nghèo trong việc trả nợ. Nợ nần là một vấn đề thường gặp trong đời sống nông thôn, các khoản nợ thường lớn dần lên do nhu cầu cuộc sống hàng ngày, ví dụ như vay mượn một khoản tiền nhỏ từ hàng xóm láng giềng để mua lương thực, thực phẩm hoặc đầu vụ, mua chịu giống, phân bón và thuốc bảo vệ thực vật của thương lái hoặc người môi giới (Chun và Sang 2012, trang 37). Tại phá Tam Giang, với nhiều hộ dân vạ đò, lên bờ sinh sống và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mở ra cơ hội vay vốn tín dụng từ các ngân hàng nhà nước và sử dụng vốn làm ăn để tăng thu nhập. Tuy nhiên, ngân hàng thường không sẵn sàng với việc hỗ trợ người dân tái định cư, nhất là những người đã từng vay tiền và gặp nhiều khó khăn trong việc trả nợ. Tại nhiều thôn tái định cư, tiền hỗ trợ người dân tái định cư của chính phủ chỉ được cấp sau khi nhà đã xây xong (DaCosta và Turner 2007); trong khi đó một số hộ chưa trả được nợ cũ thì rất khó vay vốn mới cho phát triển sinh kế. Tại tỉnh Đồng Tháp và Long An cũng vậy, các hộ tái định cư thường ngập sâu vào nợ nần với các khoản vay lãi xuất thấp từ các chương trình tái định cư để tồn nền và xây dựng nhà ở. (Chun và Sang 2012 trang 37). Tái định cư cần nguồn tài chính và đầu tư nếu không sẽ làm cho người dân rơi vào cảnh khốn khó hoặc trở nên nghèo hơn (de Sherbini et al. 2011).

Hình 5. Các hộ dân vạn đò tái định cư tại làng Định Cư, xã Phú An, huyện Phú Vang, Tỉnh Thừa Thiên Huế



(Ảnh chụp bởi Tạ Thị Thanh Hương năm 2005)

Chú thích: ảnh khu tái định cư của các hộ dân nghèo vạn đò tại thôn Định Cư, xã Phú An, huyện Phú Vang, tỉnh Thừa Thiên Huế. Mặc dù được tái định cư nhưng những người dân vẫn còn bị phơi bày trước hiểm họa, nước lụt vẫn dâng lên lấp mé sà nhà tái định cư.

HỘP 4. NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH VỀ TÁI ĐỊNH CƯ TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

(1) Tỉnh An Giang và Cần Thơ: Một cuộc khảo sát được thực hiện tại 28 cụm dân cư (chiếm 30% tổng số cụm tuyến dân cư trong 2 tỉnh), bao gồm 281 hộ “trong” cụm dân cư và 81 hộ “ngoài” cụm dân cư, cho thấy chương trình tái định cư đã tạo ra nhiều thay đổi trong cơ cấu việc làm. Sau khi di dời đến các cụm dân cư, tỷ lệ thất nghiệp tăng lên 5,6% (con số này kết hợp với tỷ lệ thất nghiệp tăng 5,8% trong các hoạt động phi nông nghiệp và giảm 12% trong các hoạt động nông nghiệp). Thu nhập của mỗi hộ dân gần như không có gì thay đổi, nhưng cơ cấu nguồn thu nhập thì có thay đổi. Thu nhập phi nông nghiệp tăng mạnh trong khi thu nhập nông nghiệp, bao gồm các hoạt động làm thuê, lại giảm. Chăn nuôi thường là nguồn thu nhập chính của người nông dân, bên cạnh sản xuất lúa gạo. Tuy nhiên, các hoạt động sản xuất này bị cấm theo quy định của cụm dân cư. Một kết quả tích cực của công tác tái định cư là sự cải thiện về điều kiện xã hội và khả năng tiếp cận các dịch vụ công. Đặc biệt, tỷ lệ trẻ em đi học tăng nhanh ở tất cả các cấp giáo dục. Tỷ lệ trẻ em đi học mẫu giáo và tiểu học tăng lần lượt từ 46% lên 95% và từ 67% lên 94% cho từng loại. Tỷ lệ hộ dân sử dụng nước sạch và điện lưới tăng lần lượt từ 26% lên 84,7% và từ 12% lên 68% cho từng loại (Xe và Đăng 2006)

(2) Huyện Tân Châu, tỉnh An Giang: Việc tái định cư trong các cụm dân cư mang lại nhiều lợi ích. Người dân có điều kiện sống tốt hơn và chất lượng cuộc sống được cải thiện. Người dân không còn phải chạy lũ khi mùa lũ đến, họ có thể yên tâm đi làm ăn mà không phải lo lắng về ảnh hưởng của lũ lụt đến trẻ em và người già. Điều kiện sống cơ bản được bảo đảm và, được cung cấp dịch vụ điện lưới, nước sạch, chăm sóc sức khỏe, giáo dục và hệ thống đường giao thông. Tất cả người dân tái định cư đều hài lòng với điều kiện sống tại cụm tái định cư. Tuy nhiên, một số bất cập cũng đã nảy sinh. Đầu tiên, người dân phải mất nhiều thời gian đi lại hơn khi đi làm đồng bên ngoài cụm dân cư. Một số người đã bán đất nông nghiệp do khoảng cách đi lại đến đồng ruộng tương đối xa. Thứ hai, những người sống trong các cụm dân cư không có cơ hội việc làm. Thứ ba, đối với người nghèo, thu nhập không tăng lên, trong một số trường hợp, thu nhập thậm chí còn giảm đi do phát sinh chi phí điện nước mà trước đây họ không phải trả. Thứ tư, họ không được phép chăn nuôi xung quanh nhà ở hoặc bên trong cụm dân cư. Cuối cùng, chất lượng nhà xây còn kém và hạ tầng trong cụm dân cư còn chưa hoàn thiện. Ví dụ, hệ thống nhà vệ sinh không sử dụng được. Hệ thống thoát nước vận hành không tốt trong mùa lũ dẫn đến ngập úng cục bộ tại nhiều điểm trong cụm dân cư (Dan and Mushtaq 2011).

(3) Tỉnh Long An và Đồng Tháp: Nghiên cứu được thực hiện tại một cụm và một tuyến dân cư tại xã Vĩnh Trì, huyện Vĩnh Hưng, tỉnh Long An và hai tuyến dân cư tại xã Long Thuận, huyện Hồng Ngự, tỉnh Đồng Tháp. Qua phỏng vấn 200 người dân tái định cư, phần lớn đều đồng ý rằng nhà ở trong khu tái định cư có chất lượng tốt hơn và an toàn hơn, ngoại trừ việc nhiều hộ dân ở tuyến dân cư trong tỉnh Long An phản nản rằng chất lượng nhà ở vẫn vậy, không có gì thay đổi/ thậm chí là còn kém hơn so với nhà ở trong cụm dân cư. Hầu hết người trả lời phỏng vấn tại Long An đều cho rằng cơ hội việc làm và thu nhập được cải thiện, trong khi đó người dân ở tuyến dân cư tại tỉnh Đồng Tháp cảm thấy rằng những yếu tố này không có gì chuyển biến. Dịch vụ cung cấp nước sạch được cải thiện đáng kể tại các cụm dân cư nhưng lại xuống cấp tại các tuyến dân cư ở tỉnh Long An, bởi vì nước thải ra từ dòng kênh lại được sử dụng cho mục đích khác trong gia đình. Các dịch vụ xã hội khác như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, giao thông và dịch vụ công cộng đều được cải thiện tại tất cả các địa điểm, chất lượng cuộc sống cũng được cải thiện (Chun và Sang 2012).

Quá trình tái định cư cũng chứa đựng những bất cập nội tại, thiếu quy hoạch đồng bộ, thiếu trách nhiệm giải trình tài chính, sự tham gia của cộng đồng còn hạn chế (CTU, IOM và NDP 2012). Các vấn đề khác gồm thiếu tính minh bạch, quá trình xây dựng quy hoạch và thực hiện tái định cư không rõ ràng, ví dụ như thiếu nhất quán về khoản tiền hỗ trợ và vốn vay cho xây dựng nhà ở. Một số trường hợp không thống nhất về vốn vay cho di dời và xây dựng nhà ở đã được báo cáo, nhất là tại tỉnh Đồng Tháp. Đánh giá tác động môi trường không được thực hiện trước khi tiến hành xây dựng các khu tái định cư (Chun và Sang 2012).

Quy chế Dân chủ Cơ sở, theo tinh thần Chỉ thị 30-CT/TW (1998), các Nghị định 29/1998/ND-CP và 79/2003/ND-CP, tạo tiền đề quan trọng để tăng cường dân chủ và sự tham gia của cấp cơ sở. Theo hướng dẫn tại các nghị định này, người dân cấp xã phải được cung cấp thông tin chính thức, được thảo luận và tham vấn, kiểm tra và giám sát các dự án tại địa phương. Tại một số địa phương, quy chế dân chủ cơ sở đã tạo thuận lợi để người dân có những đóng góp giá trị cho các dự án hạ tầng và công trình công cộng ở địa phương. Tuy nhiên, các nguyên tắc này dường như không được thực hiện rộng rãi trong quá trình tái định cư bao gồm chương trình xây dựng cụm tuyến dân cư tại Đồng bằng sông Cửu Long. Nguyên nhân thì có nhiều như thiếu cam kết mạnh mẽ của lãnh đạo địa phương đối với quá trình tái định cư, hoạt động tập huấn tuyên truyền còn hạn chế, kỹ năng tuyên truyền còn yếu, thiếu biện pháp khuyến khích và nguồn lực tài chính, chưa có tiền lệ... Mặt khác, dân chủ cơ sở có tác dụng đẩy mạnh phân cấp một số công việc của cơ quan trung ương và cấp tỉnh, tạo chuyển biến trong phong cách lãnh đạo và tăng cường sự tham gia của người dân (Nhut 2004).

Hình 6. Quá trình xây dựng khu tái định cư thôn Thủy Diện, xã Phú Xuân, huyện Phú Vang, tỉnh Thừa Thiên Huế



(Ảnh chụp bởi Tạ Thị Thanh Hương năm 2006)

HỘP 5. NGHIÊN CỨU ĐIỂN HÌNH VỀ TÁI ĐỊNH CƯ TẠI MIỀN TRUNG VIỆT NAM

(4) Nghiên cứu của Oxfam/UNDP tại tỉnh Quảng Trị: Công tác tái định cư đã được một số kết quả tích cực như người dân cảm thấy yên tâm hơn với hoạt động canh tác nông nghiệp, ít bị ảnh hưởng của thiên tai hơn và điều kiện kinh tế được cải thiện tại khu tái định cư. Cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ tiếp thu thêm nhiều kiến thức từ những người mới đến, nhu nhập của phụ nữ được cải thiện đáng kể. Các tác động tiêu cực gồm: thiếu sự hỗ trợ và thông tin từ chương trình tái định cư, chất lượng giáo dục và chăm sóc sức khỏe giảm sút, điều kiện sống kém hơn. Một số phụ nữ cho biết khối lượng công việc của họ tăng lên rất nhiều, đi lại tại địa phương gặp nhiều khó khăn, ít có cơ hội trao đổi và giao lưu xã hội, mâu thuẫn xã hội bắt đầu xuất hiện (Hải 2012).

(5) Tái định cư cộng đồng vạn đò tại phá Tam Giang, tỉnh Thừa Thiên Huế: Nghiên cứu chuyên sâu được thực hiện tại thôn Thủy Diện với 150 hộ. Thôn Thủy Diện, trước đây là một cộng đồng dân vạn đò sống trên sông nước, đã dần được tái định cư lên bờ từ năm 1995. Người dân trong thôn không có đất nông nghiệp và diện tích đất ở rất hạn chế. Tái định cư tạo thuận lợi cho người dân có cơ hội được học hành và sinh kế phi thủy sản. Tái định cư cũng giúp tăng cường mạng lưới xã hội tại địa phương cho người dân khi họ thành lập thôn mới, thu hẹp khoảng cách và tái hòa nhập với cộng đồng trên bờ. Mặc dù tái định cư mang lại nhiều lợi ích, tuy nhiên nó cũng tạo ra không ít thách thức. Ví dụ như người dân vạn đò không có kỹ năng sinh kế phi thủy sản, kỹ năng này rất cần thiết cho các hoạt động sản xuất nông nghiệp như chăn nuôi và chế biến thực phẩm. Một khó khăn nữa trong quá trình tái định cư là tiền hỗ trợ của nhà nước chỉ được chuyển đến tay người dân sau khi đã xây dựng nhà ở. Một số hộ dân lâm vào cảnh nợ nần không trả được nợ và rất khó tiếp cận với các khoản vay mới. Một số hộ dân vẫn cảm thấy cuộc sống trên bờ có nhiều bất tiện và quay trở lại cuộc sống vạn đò trên thuyền và tiếp tục mưu sinh với hoạt động đánh bắt thủy sản. Những hộ đã quay trở lại cuộc sống vạn đò sau đó muốn lên bờ trở lại thì thậm chí đối mặt với nhiều khó khăn hơn; nhà nước không cấp tiền hỗ trợ nữa, quỹ đất trong các khu tái định cư thậm chí ngày càng thu hẹp và chi phí xây dựng nhà ở thậm chí còn cao hơn (Hương 2010).

V. Kết luận và khuyến nghị

Kết luận

Môi trường luôn là một động lực dẫn đến di cư. Trong vòng hai thập kỷ qua, bản chất và quy mô di cư do tác động của môi trường đã bắt đầu có những thay đổi do biến đổi khí hậu làm cho các cú sốc và tình trạng suy thoái môi trường trở nên ngày một trầm trọng hơn. Đặc biệt, các hiểm họa khí hậu kết hợp với nhau và xảy ra đồng thời cùng một lúc có thể gây ra nhiều rủi ro đến sinh kế và sức khỏe của người dân, bao gồm cả nguy cơ xảy ra đại dịch. Vấn đề này trở nên nghiêm trọng đối với cộng đồng và người dân nông thôn dễ bị tổn thương, bao gồm phụ nữ, nam giới, trẻ em, người cao tuổi và người dân tộc thiểu số; tại thành thị, vấn đề này thậm chí còn phức tạp hơn.

Di cư và tái định cư theo định hướng có thể mang lại nhiều thách thức và có thể làm cho mức độ tổn thương của người di cư và/hoặc người ở lại trở nên trầm trọng hơn. Tuy nhiên, di cư, nhất là trong giai đoạn đầu của quá trình suy thoái môi trường, có tác dụng làm giảm sự lệ thuộc vào tài nguyên môi trường của hoạt động sinh kế, giảm các rủi ro về khí hậu và những tổn thương liên quan. Di cư tự do và tái định cư theo chỉ đạo của nhà nước có thể là giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu quan trọng về lâu dài. Tuy nhiên, kết quả của các chương trình di cư và tái định cư phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế xã hội như cơ hội việc làm, tiếp cận các dịch vụ tại các vùng tiếp nhận di cư hoặc khu tái định cư mới.

Các chương trình tái định cư có xu hướng di dời các hộ dân riêng lẻ hoặc cộng đồng nhỏ đến nơi an toàn hơn, giảm mức độ phơi bày với hiểm họa từ khí hậu cực đoan và áp lực môi trường từ từ xảy ra. Tuy nhiên, kết quả của các chương trình này thường bị hoà trộn. Một mặt, các chương trình này giúp bảo vệ sự an toàn của người dân, phòng tránh thiên tai, ví dụ giảm thiệt hại về người tại Đồng bằng sông Cửu Long trong mùa lũ lụt như các trận lũ xảy ra các năm 2000, 2001 và 2011. Mặt khác, quá trình tái định cư đôi khi cũng gây ra một số khó khăn trở ngại như thiếu quy hoạch phù hợp, thiếu sự minh bạch và trách nhiệm giải trình tài chính, sự tham gia của cộng đồng còn hạn chế, trong khi người dân tái định cư đôi khi phải đối mặt với nhiều khó khăn như thiếu các dịch vụ, nợ nần, thiếu việc làm và cơ hội tạo thu nhập, cũng như không nhận được sự hỗ trợ. Đặc biệt, điều quan trọng đối với kết quả các chương trình tái định cư là cách tiếp cận, bao gồm mức độ tham vấn và sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định. Các chương trình tái định cư thường thiếu những phân tích chuyên sâu về giới, mà điều này là một khía cạnh quan trọng trong các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu, giảm nhẹ rủi ro thiên tai và tái định cư. Các chương trình tái định cư cần phải đáp ứng các vấn đề về giới. Sự trao quyền và tạo điều kiện cho phụ nữ tham gia trong quá trình ra quyết định, bao gồm những quyết định liên quan đến tái định cư, cần được thúc đẩy như là một phần không thể thiếu trong quá trình tái định cư.

Bên cạnh đó, khung chính sách hiện hành có những quy định gây khó khăn cho việc di dời của người dân. Những quy định cản trở này không phải lúc nào cũng đủ mạnh để ngăn chặn người dân di cư, trong khi có rất nhiều người đã di dời thành công bất chấp nhiều trở ngại. Tuy nhiên, điều đó cho thấy chính sách chưa thừa nhận rằng di cư là một cơ hội cho đất nước, cho khu vực tiếp nhận người nhập cư (nhất là các thành phố), các hộ dân và cá nhân, mà thay vào đó là cách nhìn nhận di cư như là một vấn nạn. Di cư là động lực phát triển trong tương lai và quá trình công nghiệp hóa đất nước, nó có tác dụng nâng cao khả năng chống chịu của người dân trước các cú sốc và áp lực khí hậu.

Di cư và tái định cư có vai trò quan trọng đối với xã hội Việt Nam như là biện pháp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và thịnh vượng, tăng khả năng chống chịu với khí hậu cho người dân nông thôn, người nhập cư và những người ở lại. Tuy nhiên, di cư và tái định cư chỉ là nội dung thứ yếu trong các cuộc đối thoại và chương trình nghị sự phát triển, nhất là trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Tăng cường lồng ghép biến đổi khí hậu, các vấn đề di cư và tái định cư vào các chính sách và chiến lược phát triển liên quan là một nhu cầu cấp thiết.

Khuyến nghị

Dưới đây là bốn khuyến nghị chung kèm theo các khuyến nghị hành động liên quan và các cơ quan chịu trách nhiệm chính cũng như các cơ quan phối hợp thực hiện:

1. **Tăng cường và cải cách các chính sách liên quan nhằm cải thiện hiệu quả di dời, di cư và tái định cư để nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu cho các cộng đồng và người dân Việt Nam.**

- (a) Cải cách khung pháp lý mà có tác động nhiều đến người di cư tự do, nhất là hệ thống đăng ký hộ khẩu, để thực sự đảm bảo quyền bình đẳng của người nhập cư theo quy định của Hiến pháp sửa đổi và Luật Cư trú, bao gồm quyền tiếp cận với các dịch vụ y tế/bảo hiểm, được học tập, tiếp cận dịch vụ nước sạch và điện lưới của người nhập cư không có hộ khẩu và người tạm cư (Các bộ và sở ngành, bao gồm Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ, TB&XH, Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở KH&ĐT, Bộ/Sở Công thương, và các bộ và sở ngành khác; với sự tư vấn của các tổ chức nghiên cứu, tổ chức quần chúng, tổ chức phi chính phủ, đối tác phát triển quốc tế)
- (b) Thực hiện quy chế và nguyên tắc dân chủ cơ sở đối với mọi chương trình tái định cư, bảo đảm người dân được thực hiện quyền tiếp cận thông tin, tham gia vào quá trình xây dựng quy hoạch, dự trữ ngân sách/kiểm toán và giám sát quá trình thực hiện các chương trình tái định cư (UNDP 2006). (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ, TB&XH, Bộ/Sở KH&ĐT, và các bộ sở ngành khác, với các tổ chức quần chúng và tổ chức phi chính phủ)
- (c) Lồng ghép hoạt động di cư và tái định cư cũng như các biện pháp tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu vào chính sách, chiến lược, quy hoạch ở trung ương và địa phương, bao gồm Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội của Trung ương và của tỉnh, Kế hoạch Thích ứng Quốc gia⁶; kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu theo vùng⁷; kế hoạch hành động Quản lý Rủi ro Thiên tai (DRM), phát triển đô thị, giáo dục, bảo trợ xã hội và phát triển cộng đồng dân tộc thiểu số. (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở KH&ĐT, Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở TN&MT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ, TB&XH, CEMA; các tổ chức quần chúng, tổ chức phi chính phủ).

2. **Đẩy mạnh thực hiện các chương trình của quốc gia và của tỉnh để cải thiện điều kiện sống, giải pháp sinh kế và khả năng chống chịu cho người di cư, tái định cư, cộng đồng di dời và cộng đồng tiếp nhận tái định cư.**

- (a) Tăng cường xác định các cộng đồng và (nhóm) hộ dân đặc biệt phơi bày trước hiểm họa khí hậu, và các hộ gia đình bị phơi bày và dễ bị tổn thương với các hiểm họa khí hậu có thể tái định cư, nhất là thông sự qua kết hợp giữa các Chương trình Tái định cư với Kế hoạch Hành động Quản lý Rủi ro Thiên tai dựa vào Cộng đồng cho 6.000 hộ có nguy cơ cao. (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ, TB&XH, và các bộ sở ngành khác; các tổ chức quần chúng, tổ chức phi chính phủ, đối tác phát triển quốc tế)
- (b) Xây dựng và đẩy mạnh thực hiện các Chương trình Tái định cư nhằm giảm nhẹ mức độ phơi bày trước hiểm họa cũng như mức độ tổn thương từ các hiểm họa khí hậu như sạt lở bờ sông, vùng ven biển, khu vực ngập lụt tại nông thôn và các khu vực ven đô trong các vùng ưu tiên chẳng hạn như một số khu vực tại Đồng bằng sông Cửu Long và miền Trung Việt Nam, nâng cao khả năng chống chịu cho các hộ dân và liên kết xã hội cho cộng đồng, đảm bảo: (i) đánh giá toàn diện mức độ tổn thương từ biến đổi khí hậu; (ii) trách nhiệm và giải trình rõ ràng về kết quả thực hiện tái định cư ở địa phương để đảm bảo tính minh bạch, nhất quán và cải thiện phương thức cho vay vốn xây dựng nhà ở (ví dụ như tiền hỗ trợ di dời và cho vay vốn xây dựng nhà ở có thể giao trực tiếp cho hộ dân thay vì thực hiện qua doanh nghiệp); (iii) nghiêm chỉnh thực hiện quy chế dân chủ cơ sở⁸ trong công

6 Kế hoạch Thích ứng Quốc gia theo khuyến nghị của UNFCCC. Kế hoạch Hành động Quốc gia của Việt Nam được đề xuất, mặc dù chưa có quyết định, để đưa ra định hướng cho quy hoạch không gian và các quyết định đầu tư công và tư nhân quy mô lớn. Nó sẽ bổ sung cho các chính sách biến đổi khí hậu quốc gia hiện hành và các kế hoạch hành động địa phương.

7 Kế hoạch thích ứng theo vùng cũng được đề xuất cho các vùng trọng điểm mặc dù vẫn chưa có quyết định. Một ví dụ là Kế hoạch Đồng bằng sông Cửu Long (CHXHCN Việt Nam – Hà Lan, 2013), có thể được sử dụng làm cơ sở cho kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu theo vùng và kế hoạch hành động quản lý tài nguyên nước.

8 Chỉ thị 30-CT/TW (1998), Nghị định 29/98/NĐ-CP, Nghị định 79/2003/NĐ-CP.

tác quy hoạch và giám sát quá trình thực hiện các chương trình tái định cư (bao gồm phân bổ vốn và giải ngân); (iv) phân tích các vấn đề giới và xây dựng chương trình giới; (v) tiếp cận toàn diện với các dịch vụ; và (vi) cải thiện các cơ hội sinh kế. (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, Bộ/Sở GD&ĐT, Bộ/Sở Y tế và các bộ sở ngành khác; các tổ chức quần chúng, tổ chức phi chính phủ, đối tác phát triển quốc tế)

- (c) Xây dựng kế hoạch hành động hỗ trợ người nhập cư tại các vùng tiếp nhận di cư để đảm bảo rằng người nhập cư (lâu dài, tạm thời/thời vụ hoặc tự do), cũng như cư dân nghèo và dễ bị tổn thương tại các vùng tiếp nhận di cư được cung cấp đầy đủ thông tin về rủi ro khí hậu; có tư cách pháp nhân và quyền bầu cử tại địa phương; được hỗ trợ duy trì sinh kế; có nhà ở phù hợp (tạo điều kiện tự nâng cấp nhà ở); được cung cấp nước sạch, điện lưới, dịch vụ y tế (bao gồm thẻ bảo hiểm y tế), chăm sóc trẻ em và học tập. Thực hiện các bước cụ thể để đảm bảo an toàn, bảo trợ xã hội và quyền bình đẳng của phụ nữ nhập cư (UN Việt Nam 2010b). (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, Bộ/Sở GD&ĐT, Bộ/Sở Y tế và các bộ sở ngành khác; các tổ chức quần chúng, tổ chức phi chính phủ, đối tác phát triển quốc tế)

3. Tăng cường năng lực thể chế và quy trình hoạt động, đảm bảo thực hiện bảo trợ xã hội đối với người nhập cư và tái định cư trong bối cảnh biến đổi khí hậu.

- (a) Nâng cao năng lực thể chế cho các bộ và sở ngành ở trung ương, cấp tỉnh và cấp cơ sở nhằm nâng cao hiệu quả hỗ trợ cho người nhập cư và tái định cư trong việc ứng phó với các hiểm họa khí hậu, ví dụ như thông qua (đào tạo) phát triển nguồn nhân lực và bổ sung ngân sách và hạ tầng để nâng cao năng lực. Cần tăng cường hơn nữa năng lực thể chế về bảo trợ xã hội cho người nhập cư tại các khu vực tiếp nhận di cư; đánh giá mức độ tổn thương từ biến đổi khí hậu; phân tích vấn đề giới, lồng ghép vấn đề giới vào các chương trình di cư và tái định cư; thực hiện phương pháp tiếp cận có sự tham gia của người dân trong các chương trình tái định cư (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, Bộ/Sở GD&ĐT, Bộ/Sở Y tế, và các bộ sở ngành khác; các trường cao đẳng/tổ chức đào tạo; đối tác phát triển quốc tế)
- (b) Tăng cường năng lực cho các tổ chức quần chúng, như Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên và Hội Phụ nữ, trong thực hiện giảm nhẹ rủi ro thiên tai tại địa phương, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ quyền của người nhập cư và tái định cư, ví dụ như thông qua (đào tạo) phát triển nguồn nhân lực. (Các tổ chức quần chúng được sự hỗ trợ của các trường cao đẳng/tổ chức đào tạo, tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế)
- (c) Cải thiện, tăng cường trách nhiệm điều phối và trao đổi thông tin liên quan đến thích ứng với biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư giữa các bộ, sở ngành và các cơ quan chịu trách nhiệm đăng ký hộ khẩu, bảo trợ xã hội và các dịch vụ, biến đổi khí hậu, quản lý rủi ro thiên tai và tái định cư thông qua củng cố các cơ chế điều phối hiện hành đối với các lĩnh vực này. (Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, Bộ/Sở GD&ĐT, Bộ/Sở Y tế; các bộ sở ngành khác; các tổ chức quần chúng; tổ chức phi chính phủ, đối tác phát triển quốc tế)

4. Nâng cao kiến thức và hiểu biết về mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu, di dời, di cư, tái định cư và tư cách pháp nhân của người nhập cư tại Việt Nam; và nâng cao nhận thức về vấn đề này.

- (a) Hỗ trợ nghiên cứu khoa học và phân tích các hiện tượng khí hậu cực đoan, thiên tai và mối quan hệ với di cư cũng như vai trò của các chương trình tái định cư. Các nghiên cứu này cần thu thập số liệu sự khác biệt về giới trong di cư và tái định cư. Phân tích thông tin chính thống (bao gồm số liệu thống kê và các cuộc tổng điều tra dân số); giải quyết cả hai vấn đề di cư lâu dài và tạm thời.⁹ (Các tổ chức nghiên cứu; tổ chức quần chúng; tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế; các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, và các bộ sở ngành khác)
- (b) Xây dựng kịch bản phát triển kinh tế xã hội trong tương lai một cách khoa học và thực tế trong bối cảnh gia tăng các cú sốc và áp lực khí hậu, nhất là cho cấp vùng, để kịp thời cung cấp thông tin đầy đủ cho quá trình xây dựng chính sách và kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu và phát triển kinh tế xã hội. (Các tổ chức nghiên cứu; tổ chức quần chúng; tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế; với lãnh đạo các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/

9 Hiện tượng chưa được Tổng cục Thống kê đo lường.

Sở LĐ,TB&XH, và các bộ sở ngành khác)

- (c) Nghiên cứu các giải pháp sinh kế có khả năng chống chịu khí hậu, bao gồm nông nghiệp, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản phù hợp với khí hậu, và các giải pháp sinh kế thay thế khác, điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể tại Việt Nam, đưa ra những khuyến nghị nhân rộng các mô hình đã thí điểm và thử nghiệm thành công. (Các tổ chức nghiên cứu; tổ chức quần chúng; tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế; với lãnh đạo các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, và các bộ sở ngành khác)
- (d) Nâng cao nhận thức chung về tầm quan trọng của công tác di cư và tái định cư trong thích ứng với biến đổi khí hậu, các quyền, quy hoạch liên quan, cơ hội và cảnh báo sớm, ví dụ như thông qua các chương trình phim tài liệu trên truyền hình và báo chí (Các cơ quan truyền thông; Các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT; Bộ/Sở Nội vụ; Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, và các bộ sở ngành khác; các tổ chức nghiên cứu; tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế.
- (e) Đánh giá xem làm thế nào để các hành động thích ứng đã được nhất trí thông qua trong Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu, như Chương trình Hành động Nairobi và Khung Thích ứng, bao gồm “Cơ chế Quốc tế Warsaw về mất mát và thiệt hại liên quan đến tác động của biến đổi khí hậu”, có thể mang lại lợi ích cho cộng đồng, phụ nữ và nam giới Việt Nam là các đối tượng bị phơi bày trước hiểm họa và dễ bị tổn thương từ các cú sốc và áp lực khí hậu. Việc này bao gồm nghiên cứu vai trò tiềm năng của ngành bảo hiểm và tài chính trong việc giảm nhẹ mức độ tổn thương cho người nhập cư và tái định cư, cũng như những người thân của họ tại các khu vực tiếp nhận di cư. (Các tổ chức nghiên cứu; tổ chức quần chúng; tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế; với lãnh đạo các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Tài chính, Bộ/Sở KH&ĐT, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, và các bộ sở ngành khác).
- (f) Tăng cường chia sẻ/trao đổi kinh nghiệm và kết quả nghiên cứu về vai trò di dời, di cư và tái định cư để nâng cao khả năng chống chịu và thích ứng với biến đổi khí hậu, thông qua các trang web và tại các cuộc đối thoại và hội thảo (Các tổ chức nghiên cứu; tổ chức quần chúng; tổ chức phi chính phủ; đối tác phát triển quốc tế; với lãnh đạo các bộ và sở ngành, gồm Bộ/Sở NN&PTNT, Bộ/Sở Nội vụ, Bộ/Sở Xây dựng, Bộ/Sở LĐ,TB&XH, và các bộ sở ngành khác)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB và IFPR, 2009. Tăng cường khả năng chống chịu khí hậu trong ngành nông nghiệp tại khu vực Châu Á và Thái Bình Dương.

ADB, 2009. Kinh tế học về Biến đổi khí hậu tại khu vực Đông Nam Á. ADB, Manila.

ADB, 2012. Giải quyết Biến đổi khí hậu tại và Di cư tại khu vực Châu Á và Thái Bình Dương. ADB, thành phố Mandaluyong, Philippines; p. 2

ADB, 2012. Giải quyết Biến đổi khí hậu tại và Di cư tại khu vực Châu Á và Thái Bình Dương. Ngân hàng Phát triển Châu Á, thành phố Mandaluyong, Philippines

Anh, Đặng Nguyễn, 2006. Di cư trong nước tại Việt Nam: Cơ hội và Thách thức cho Phát triển. Hội nghị khu vực về Di cư và Phát triển tại Châu Á. (Lanzhou, Trung Quốc)

Anh, Đặng Nguyễn, 2009. 'Hệ thống đăng ký hộ khẩu và phúc lợi của người di cư từ nông thôn ra thành thị' trong Phát triển kinh tế xã hội tại Việt Nam, tập 59, trang 75-80

Anh, Đặng Nguyễn, Cecilia Tacoli và Hoàng Xuân Thanh, 2003. Di cư tại Việt Nam: Đánh giá thông tin về xu hướng và mô hình hiện tại, và hàm ý chính sách. Báo cáo tại Hội nghị khu vực về Di cư, Phát triển và lựa chọn chính sách vì người nghèo tại Châu Á. Dhaka, Bangladesh, 22-24/6/2003.

Black, Richard, Stephen R.G. Bennett, Sandy M. Thomas & John R. Beddington. 2011. Biến đổi khí hậu: Di cư như là giải pháp thích ứng. Nature 478: 447-449

CCFSC, 2009. Kế hoạch thực hiện Chiến lược Quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương

CCFSC, 2012. Chương trình Sống chung với Lũ. Ủy ban Phòng chống Lụt bão Trung ương, Hà Nội.

CECI (Trung tâm Nghiên cứu và Hợp tác quốc tế Canada) Việt Nam. 2003a. Đánh giá Mức độ tổn thương. Huế, Việt Nam.

CECI (Trung tâm Nghiên cứu và Hợp tác quốc tế Canada) Việt Nam. 2003b. Báo cáo Di dời nơi ở. Huế, Việt Nam.

Chaudry, Peter, và Greet Ruyschaert, 2007. Biến đổi khí hậu và Phát triển nhân lực tại Việt Nam. Báo cáo Phát triển Nhân lực 2007/2008: Ứng phó với biến

đổi khí hậu: Đoàn kết nhân loại trong một thế giới bị chia rẽ. Báo cáo đột xuất, 2007/46.

Chun, Jane, và Lê Thanh Sang, 2012. Nghiên cứu và Đối thoại chính sách về biến đổi khí hậu, di cư và tái định cư tại Việt Nam. Báo cáo cuối cùng. UN Việt Nam, Hà Nội.

CHXHCN Việt Nam – Hà Lan, 2013. Quy hoạch Đồng bằng sông Cửu Long: Tầm nhìn và chiến lược dài hạn cho một đồng bằng an toàn, thịnh vượng và bền vững.

CHXHCN Việt Nam, 2007. Chiến lược Quốc gia Phòng chống và Giảm nhẹ Thiên tai đến năm 2020, Hà Nội. Xem mục tiêu cụ thể 2 d).

CHXHCN Việt Nam, 2010. Thông báo Quốc gia Lần hai của Việt Nam trình lên UNFCCC. Hà Nội.

CHXHCN Việt Nam, 2011. Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu, Hà Nội.

CHXHCN Việt Nam, 2011. Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu, Hà Nội.

Costa, M.M., Schwerdtner, K., và Paragay, S.H. 2013. Thích ứng trong mô hình đô thị thay đổi: Quan điểm về khí hậu của công tác di cư. Trong biến đổi khí hậu: Luật pháp quốc tế và Quản trị toàn cầu. Tập 2: Chính sách, Ngoại giao và Quản trị trong một môi trường thay đổi (Ruppel, O.C., Roschmann, C., và Ruppel-Schiliching, K., eds.). Nomos, Germany, trang 785-798.

CTU, IOM và UNDP, 2012. Kỳ yếu hội thảo: Thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long. Đại học Cần Thơ, 4-5/6/2012.

DaCosta, E., và Turner, S. 2007. Đàm phán thay đổi sinh kế: người dân vựa đồ trên phá Tam Giang, Việt Nam. Geoforum 38: 190-206

Danh, Võ Thành, và Shahbaz Mushtaq, 2011. Sống chung với lũ: Đánh giá chương trình tái định cư tại Đồng bằng sông Cửu Long, Việt Nam. Trong Biến đổi môi trường và nông nghiệp bền vững tại Đồng bằng sông Cửu Long (M.A. Stewart và P.A. Coclanis, eds.), Tiến bộ trong loạt Nghiên cứu Thay đổi Toàn cầu 45, Springer, Hà Lan.

de Sherbini, A. et al. , 2011. Chuẩn bị tái định cư liên quan đến biến đổi khí hậu. Khoa học, 334: 456-457 .

Dự báo, 2011. Di cư và Biến đổi Môi trường Toàn cầu: Những thách thức và Cơ hội trong tương lai.

Báo cáo cuối cùng. Phòng Khoa học Chính phủ, Luân đôn.

Duong, Le Bach and Khuat Thu Hong, 2008. Market Transformation, Migration and Social Protection, p.397.

Duong, Lê Bách, Trần Giang Linh, Nguyễn Thị Phương Thảo. 2011. Bảo trợ xã hội cho người di cư từ nông thôn ra thành thị tại Việt Nam: Hiện trạng, thách thức và cơ hội. Báo cáo nghiên cứu 08, Trung tâm Bảo trợ Xã hội, Viện Nghiên cứu Phát triển. Đăng tải tại: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ResearchReport08REVISE.pdf> retrieved on November 6, 2013

Fforde, Adam, và các cộng sự, 2003. Báo cáo Nghiên cứu về Cụm dân cư tại tỉnh An Giang, Đồng Tháp và Long An tại Đồng bằng sông Cửu Long, Việt Nam. CARE, Hà Nội.

Gemenne, F., 2009. Biến động Môi trường và Luồng di cư: Khung hình thành và Ứng phó Chính sách. Để tài tiến sỹ, Ceicnes Po Pars – Đại học Liege, Paris.

GSO và UNFPA. 2006. Khảo sát Di cư tại Việt Nam năm 2004: Di cư trong nước và các sự kiện liên quan đến cuộc sống. Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc, Hà Nội, Việt Nam.

GSO. 2004. Tổng điều tra dân số Việt Nam. Tổng cục Thống kê, Hà Nội, Việt Nam

Hà, Trần Thị Phương, 2012. Sinh kế thủy sản và thích ứng trong điều kiện mới đe dọa về bất định sinh thái. Bài tham luận của Đại học Cần Thơ trong kỷ yếu hội thảo: Thích ứng với biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long (CTU, IOM và UNDP). Đại học Cần Thơ, 4-5/6/2012.

Hải, Vũ Minh, 2012. Biến đổi khí hậu, giới và di cư. Bài tham luận của Oxfam trong kỷ yếu hội thảo: Thích ứng với biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long (CTU, IOM và UNDP). Đại học Cần Thơ, 4-5/6/2012.

Hạnh, Đặng Thị, 2013. 26 triệu công nhân nhập cư góp phần làm nên điều thần kỳ kinh tế của Việt Nam: phát triển kinh tế và các thách thức về mặt xã hội. Quỹ Châu Á, Hà Nội đăng tải tại: www.asiafoundation.org/country/overview/vietnam, phục hồi ngày 6/5/2013.

Harmeling, Sven, 2011. Chỉ số Rủi ro Khí hậu Toàn cầu 2012. Ai bị tác động nặng nề nhất bởi hiện tượng thời tiết cực đoan? Những mất mát liên quan đến thời tiết trong năm 2010 và 1990 đến 2010. Germanwatch, Bonn/Berlin.

Harmeling, Sven, và David Eckstein, 2012. Chỉ số Rủi

ro Khí hậu Toàn cầu 2013. Ai bị tác động nặng nề nhất bởi hiện tượng thời tiết cực đoan? Những mất mát liên quan đến thời tiết trong năm 2011 và 1992 đến 2011. Germanwatch, Bonn/Berlin

Haugton, J., Loan, L.T.T, Linh, N.B. 2010. Đánh giá tình trạng đói nghèo ở khu vực đô thị tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. UNDP Việt Nam, Hà Nội.

Hugo, G., 1996. Mối quan tâm về môi trường và di cư quốc tế. Đánh giá Di cư Quốc tế, Số xuất bản đặc biệt: Đạo đức, Di cư và Quản trị Toàn cầu, 30(1): 105-131

Hugo, G., 2008. Di cư, Phát triển và Môi trường. Loạt Nghiên cứu về Di cư của IOM, số.35. Tổ chức Di cư Quốc tế, Geneva.

Hương, Tạ Thị Thanh, 2010. Tiếp cận tài nguyên và khả năng chống chịu của sinh kế tại phá Tam Giang, Việt Nam. Để tài tiến sỹ, Việt Tài nguyên, Đại học Manitoba, Canada.

ILO Việt Nam, 2005. Báo cáo chung: trẻ em trong giúp việc gia đình. ILO, Hà Nội

IMHEN, 2010. Kịch bản nước biển dâng và giải pháp giảm nhẹ hiện tại tại Việt Nam, IMHEM, Hà Nội;

IOM, 2009a. Báo cáo tóm tắt của IOM về các hoạt động Di cư, Biến đổi khí hậu và Môi trường. Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM), Geneva.

IOM, 2009b (Frank Laczko & Cristine Aghazarm, eds.) Di cư, Môi trường và Biến đổi khí hậu: Đánh giá bằng chứng. Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM), Geneva.

IOM, 2009c. Di cư, Biến đổi khí hậu và Môi trường. Báo cáo tóm lược chính sách, Geneva.

IOM, 2010. Giảm nhẹ rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu và di cư môi trường: một quan điểm chính sách. Geneva.

IOM, 2012. Đối thoại quốc tế về Biến đổi khí hậu, Suy thoái môi trường và Di cư, Đối thoại Quốc tế về Di cư, Số 18. Geneva.

IPCC, 2007. Biến đổi khí hậu 2007: Báo cáo tổng hợp. Đóng góp của các Tổ Công tác I, II và III cho Báo cáo Đánh giá lần thứ tư của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu [Nhóm Soạn thảo Nòng cốt, Pachauri, R.K và Reisinger, A. (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 pp.

IPCC, 2012. Quản lý Rủi ro các Sự kiện Cực đoan và Thiên tai tiến thối Thúc đẩy Thích ứng với biến đổi khí hậu. Báo cáo đặc biệt của các Tổ Công tác I và II của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken,

- K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, và P.M. Midgley (eds.)). Khoa Báo chí, Đại học Cambridge, Cambridge, UK, và New York, NY, USA.
- Maplecroft .2013. Atlas Rủi ro biến đổi khí hậu và Môi trường của Maplecroft. Đăng tải tại: http://maplecroft.com/about/news/ccvi_2013.html
- MoNRE, 2012. Kịch bản Biến đổi khí hậu và Mực nước biển dâng cho Việt Nam, Bộ TN&MT, Hà Nội, Việt Nam.
- MoNRE, 2012. Kịch bản Biến đổi khí hậu và Mực nước biển dâng cho Việt Nam, Bộ TN&MT, Hà Nội, Việt Nam.
- MPI, 2009. Tổng điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam năm 2009: Bộ KH&ĐT.
- Nelson, Valerie, 2010. Biến đổi khí hậu và Di cư: Khung phân tích. Viện Tài nguyên, Đại học Greenwich.
- Ngân hàng Thế giới, 2009. Cẩn nhắc: cập nhật về Phát triển Kinh tế gần đây của Việt Nam, do Ngân hàng Thế giới tổng hợp cho Cuộc họp thường niên Nhóm Tư vấn, tháng 12/2009.
- Nhút, Dương Minh, 2004. Dân chủ cơ sở tại cấp xã của Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu cho Trung tâm Thể chế Dân chủ, Trường Nghiên cứu Khoa học Xã hội, Đại học Quốc gia Australian.
- Nicholls, R.J., P.P. Wong, V.R. Burkett, J.O. Codignotto, J.E. Hay, R.F. McLean, S. Ragoonaden và C.D. Woodroffe, 2007: Hệ thống ven biển và các vùng đồng bằng. Biến đổi khí hậu 2007: Tác động, Thích ứng và Mức độ tổn thương. Đóng góp của Tổ Công tác II cho Báo cáo đánh giá lần thứ tư của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden và C.E. Hanson, Eds., Khoa Báo chí Đại học Cambridge, UK, 315-356
- NTP-RCC, 2008. Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu. Chính phủ Việt Nam, Hà Nội.
- Paris, Thelma, Joyce Luis, Donald Villanueva, Maria Fay Rola-Rubzen, Trương Thị Ngọc Chi và Chaicharn Wonsanum. 2009. Di cư lao động trong các hộ canh tác lúa và vai trò giới: tổng hợp kết quả phát hiện tại Thái Lan, Philippines và Việt Nam, báo cáo trình bày tại hội thảo FAO-IFAD-ILO về thiếu hụt, xu hướng và nghiên cứu hiện nay các khía cạnh về việc làm trong nông nghiệp và nông thôn, Rome, tháng 3-4/ 2009
- Phạm, Gia Trần, và Roger Few (eds.), 2006, 'Ứng phó với lũ lụt tại Đồng bằng sông Cửu Long của Việt Nam'. Trong: Roger Few & Franziska Matthies (eds.)
- Hiểm họa lũ lụt và Sức khỏe. Ứng phó với rủi ro hiện tại và trong tương lai. Earthscan, London. Pp.128-144.
- Piguet, E., Pecoud, A., và Guchteneire, P., 2010. Di cư và biến đổi khí hậu: Tổng quan. Báo cáo nghiên cứu số 79, Trung tâm Di cư, Chính sách và Xã hội, Đại học Oxford, UK, trang 9
- Pincus, Jonathan, và John Sender, 2008. Lượng hóa đói nghèo tại Việt Nam: Ai quan tâm? Tạp chí Nghiên cứu Việt Nam, tập.3(1)
- Steibelt, Erika, 2009. 'Bối cảnh Bạo hành Giới đối với Nữ công nhân Việt Nam nhập cư trong các nhà máy tại miền Nam Việt Nam,' trong: IOM (eds) Giới và Di cư lao động tại Châu Á, IOM, Geneva pp.218-261
- Tanner, T.M., Mitchell, T., Polack, E., and Guenther, B., 2008. Quản trị Đô thị để Thích ứng: Đánh giá Khả năng chống chịu Biến đổi khí hậu tại 10 thành phố của Châu Á. Báo cáo nộp cho Quỹ Rockefeller, Viện Nghiên cứu Phát triển, Đại học Sussex, UK.
- Thảo, Nguyễn Công, 2012. Mưa rơi ở đâu. Bài tham luận của tổ chức CARE trong kỷ yếu hội thảo: Thích ứng với Biến đổi khí hậu và Di cư tại Đồng bằng sông Cửu Long (CTU, IOM và UNDP). Đại học Cần Thơ, 4-5/6/2012.
- Thừa Thiên Huế, 2010. Kế hoạch số 07//KH-UBND KẾ HOẠCH Triển khai thực hiện Chương trình trọng điểm định cư dân vạn đò sông Hương và đả phá Tam Giang - Cầu Hai
- Trung tâm Giám sát Dịch chuyển Dân số Trong nước (IDMC). 2012. Ước tính toàn cầu 2011: Những người di dời nơi ở do thiên tai và hiểm họa tự nhiên. IDMC và Hội đồng Người tỵ nạn Na-uy.
- Trung tâm Giám sát Dịch chuyển Dân số Trong nước (IDMC). 2013. Những người di dời nơi ở do thiên tai. IDMC và Hội đồng Người tỵ nạn Na-uy.
- UN Việt Nam, 2009. Việt Nam và Biến đổi khí hậu : Báo cáo thảo luận về chính sách phát triển nguồn nhân lực bền vững. UN Việt Nam, Hà Nội.
- UN Việt Nam, 2010a. Báo cáo Ý tưởng: cho một chương trình nghiên cứu nhỏ và đối thoại chính sách về Biến đổi khí hậu, Di cư và Tái định cư tại Việt Nam. Bản Dự thảo ngày 13/5/2010
- UN Việt Nam, 2010b. Di cư trong nước: cơ hội và thách thức cho phát triển kinh tế xã hội tại Việt Nam. UN, Hà Nội;
- UN Việt Nam, 2012. Bảng số liệu thực tế về Biến đổi khí hậu: tác động của biến đổi khí hậu tại Việt Nam và ứng phó của. UN Việt Nam, Hà Nội.
- UNDP Việt Nam, 2006. Mở rộng Dân chủ và Tăng

cường sự tham gia chung của người dân tại Việt Nam. Báo cáo đối thoại chính sách 2006/1, UNDP Việt Nam, Hà Nội.

UNDP Việt Nam, 2010. Đánh giá đói nghèo ở khu vực đô thị tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. UNDP Việt Nam, Hà Nội

UNDP, 2009. Báo cáo Phát triển Con người năm 2009 – Vượt qua rào cản: Dịch chuyển nhân loại và Phát triển

UNFCCC, 2011. Thỏa thuận Cancun: Kết quả làm việc của Tổ công tác Đặc biệt về Hành động Hợp tác Dài hạn trong khuôn khổ Công ước.

UNFPA và WEDO (Tổ chức Môi trường và Phát triển của Phụ nữ), 2009. 'Climate change connections: công cụ nguồn về khí hậu, dân số và giới'. Giới và dân số. Đăng tải tại: <http://www.unfpa.org/public/publications/pid/4028> , phục hồi vào ngày 5/3/ 2013

UNFPA, 2007. Di cư trong nước tại Việt Nam: thực trạng. UNFPA, Hà Nội.

UNICEF, 2003. Khảo sát và Đánh giá Thanh niên Việt Nam. UNICEF, Hà Nội.

Warner, K., 2010. Thay đổi Môi trường Toàn cầu và Di cư: Thách thức quản trị. Thay đổi Môi trường Toàn cầu, Tập 20 (3): 402-413

Warner, K., 2011. PD23: Di cư và di dời nơi ở trong bối cảnh thích ứng với biến đổi khí hậu: phát triển trong các vòng đàm phán khí hậu UNFCCC và tiềm năng cho hành động trong tương lai. Đăng tải tại: <http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/migration/policy-development/11-1269-pd23-migration-displacement-in-adaptation-climate-change.pdf>

Warner, K., 2013. Cải thiện các giải pháp thích ứng và quản lý dịch chuyển con người trong bối cảnh biến đổi khí hậu: Vai trò của Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu. Trong Biến đổi khí hậu: Luật pháp Quốc tế và Quản trị Toàn cầu. Tập 2: Chính sách, Ngoại giao và Quản trị trong một Môi trường Thay đổi (Ruppel, O.C., Roschmann, C., and Ruppel-Schilichting, K., eds.). Nomos, Germany, trang 761-784

WHO, 2008. Bảo vệ Sức khỏe từ Biến đổi khí hậu: Ngày Sức khỏe Thế giới 2008. Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Geneva.

Winkels, A., 2008. 'Di cư về nông thôn và thương mại toàn cầu: quản lý rủi ro trong canh tác cà phê tại khu vực Tây Nguyên Việt Nam', trong: Nghiên cứu và Phát triển Miền núi, Tập. 28, tháng 2/ 2008: 32-40.

Xe, D.V., và Dang, N.H., 2006. Phân tích tác động kinh

tế xã hội của cụm tái định cư và khuyến cho chiến lược phát triển kinh tế Đồng bằng sông Cửu Long Việt Nam. Đại học Cần Thơ, Việt Nam. Trích dẫn trong Danh và Mushtaq 2011.

Zetter, Roger, 2011. Bảo vệ những người di dời nơi ở vì môi trường: Phát triển năng lực khung pháp lý và quy chuẩn. Nghiên cứu báo cáo, Trung tâm Nghiên cứu Tỵ nạn, Khoa Phát triển Quốc tế, Đại học Oxford, trang 38.



LIÊN HỢP QUỐC TẠI VIỆT NAM

Đc: 25 - 29, Phan Bội Châu, Hoàn Kiếm, Hà Nội

ĐT: +84 4 39421495 | **Fax:** +84 4 3942 2267

Email: info@un.org.vn | **Web:** <http://vn.one.un.org/>

Đồng hành cùng chúng tôi:

- www.facebook.com/unvietnam
- www.youtube.com/unvietnam