

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH DÂN TỘC HIỆN NAY

Bế Trường Thành

Ủy ban TW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
Email: betruongthanh@gmail.com

Ngày nhận bài: 24/2/2019
Ngày phản biện: 8/3/2019
Ngày duyệt đăng: 15/3/2019

DOI:
<https://doi.org/10.25073/0866-773X/251>

Chính sách dân tộc là cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về vấn đề dân tộc và công tác dân tộc, tác động trực tiếp đến mối quan hệ giữa các dân tộc trong nước và quan hệ với các quốc gia dân tộc trên thế giới trong quá trình phát triển và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên trong bối cảnh hiện nay, một số chính sách dân tộc không còn phù hợp cần phải đổi mới theo xu thế và định hướng mới. Bài viết đề cập đến một số vấn đề trong đổi mới chính sách dân tộc hiện nay và định hướng chính sách dân tộc trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Đổi mới chính sách dân tộc; Chính sách dân tộc; Công tác dân tộc; Vùng cao, vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa; Cộng đồng các dân tộc Việt Nam.

Cộng đồng các dân tộc Việt Nam với những đặc điểm cơ bản: (1) Gồm nhiều thành phần dân tộc khác nhau được xác định theo các tiêu chí: Sắc thái văn hóa đặc trưng, có tên gọi dân tộc (tộc người); có ngôn ngữ (tiếng nói, chữ viết) và có ý thức tự giác tộc người. (2) Mỗi thành phần dân tộc không phải là một tập hợp biệt lập riêng rẽ về chính trị - xã hội mà là một bộ phận cấu thành dân tộc Việt Nam thống nhất trong đa dạng. (3) Các thành phần dân tộc có quá trình lịch sử và sự phát triển kinh tế - xã hội không đồng đều. (4) Các dân tộc cư trú đan xen nhau, phân tán trên mọi vùng miền của đất nước, không có lãnh địa riêng của từng dân tộc. (5) Dân số các dân tộc không đều nhau, dân tộc đa số là dân tộc thiểu số (DTTS). (6) Phần lớn các DTTS sinh sống ở vùng cao, miền núi, vùng sâu vùng xa là những nơi mà kết cấu hạ tầng, mặt bằng dân trí còn rất thấp kém so với các vùng khác.

Trong thời gian vừa qua, công tác hoạch định chính sách dân tộc (CSDT) phù hợp với đặc điểm cơ bản của cộng đồng các dân tộc, với đặc thù của mỗi vùng miền, của từng đối tượng cụ thể và để chính sách dân tộc ban hành ra sớm đi vào cuộc sống, chúng ta đã phân định vùng DTTS theo điều kiện địa lý tự nhiên. Từ thập niên cuối thế kỷ XX đã phân chia thành 3 loại hình:

- Miền núi, vùng cao
- Tỉnh (huyện, xã) có miền núi (trung du, bán sơn địa)
- Đồng bằng, đô thị có DTTS sinh sống tập trung

Tiếp theo đó phân định vùng dân tộc thành 3 khu vực theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội (gồm 5 tiêu chí: về đời sống; về cơ sở hạ tầng; về các yếu tố xã hội; về điều kiện sản xuất và về điều kiện tự nhiên của địa bàn cư trú). Từ việc phân định này đã hình thành và thực hiện Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (Chương trình 135)¹ từ năm 1998. Theo đó, có nhiều cách phân chia CSDT thành nhiều dạng khác nhau, chẳng hạn như chia theo khu vực; CSDT về kinh tế; CSDT về văn hóa, giáo dục, y tế; CSDT về môi trường... hoặc CSDT trong chiến lược quốc phòng, an ninh; CSDT trong hợp tác và hội nhập quốc tế... hoặc phân chia thành 2 loại: Đối tượng là những dân tộc cụ thể (Chính sách đối với một số DTTS rất ít người) và CSDT theo vùng, miền với địa bàn cụ thể xác định theo các chương trình, dự án mà điển hình là Chương trình 135 với đối tượng là các xã đặc biệt khó khăn (Khu vực III).

Nhìn từ góc độ điều kiện tự nhiên của môi trường sinh sống, có thể cho rằng sự đói nghèo không phải là một hoặc vài dân tộc nào đó (thường là DTTS) mà là do họ sinh sống ở những địa bàn rất khó khăn - đặc biệt khó khăn trong cuộc mưu sinh tìm kiếm sự an sinh và vươn lên để phát triển.

Việc lựa chọn các xã đặc biệt khó khăn - vùng nghèo nhất nước để tập trung đầu tư, hỗ trợ theo

¹ Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (Khu vực III - đặc biệt khó khăn)

Chương trình mục tiêu là sự đổi mới cả về nhận thức và phương pháp xây dựng CSDT. Nếu như trước đây thực hiện CSDT thường theo lộ trình “dễ làm trước, tiến dần đến những vùng khó khăn hơn” nay đổi lại chọn nơi nghèo khó nhất để tập trung ưu tiên đầu tư, hỗ trợ. Đổi mới cách làm như vậy đã góp phần rất lớn hạn chế sự “dãn ra” khoảng cách chênh lệch giàu nghèo (mà cực nghèo phân lớn là ở vùng DTTS nhất là vùng cao, vùng sâu vùng xa). Với phương châm “Nơi nào khó khăn hơn, được quan tâm ưu tiên nhiều hơn” (Phương châm này nên đặt thành nguyên tắc trong công tác dân tộc). CSDT không thể chỉ dừng lại ở những nguyên lý chung và không thể là những quyết sách áp dụng đồng loạt cho tất cả các dân tộc ở mọi trình độ phát triển khác nhau trên mọi vùng miền của đất nước.

Kết quả đạt được từ Chương trình 135 đã chứng tỏ sự cần thiết là CSDT phải được cụ thể hóa phù hợp với từng vùng, từng đối tượng. Việc xác định rõ địa bàn, đối tượng của chính sách càng cụ thể thì triển khai thực hiện càng thuận lợi, càng đưa các chính sách đó sớm đi vào cuộc sống, đưa khu vực đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu vùng xa, vùng DTTS sớm hòa nhập vào nhịp độ phát triển chung của cả nước.

Việc hoạch định CSDT tập trung chủ yếu ưu tiên đầu tư hỗ trợ theo vùng mang lại nhiều kết quả to lớn, nhất là về kết cấu hạ tầng với phương châm mọi người dân thuộc mọi dân tộc sinh sống tại các địa bàn đặc biệt khó khăn đều được thụ hưởng chính sách trong vùng của Chương trình, dự án đó. Tuy nhiên chính sách theo vùng cũng có những hạn chế đối với những địa bàn giáp ranh (xã, thôn bản) với địa bàn các Chương trình mục tiêu nói trên, tuy có điều kiện tự nhiên, trình độ phát triển kinh tế - xã hội tương tự nhau nhưng không được hưởng chính sách, do không thuộc phạm vi chương trình theo địa giới hành chính (thực tế này có thể dẫn đến sự “so bì thối mắc” của người dân và có lúc cả cấp chính quyền địa phương, nếu không giải thích rõ để hiểu đúng thì có thể các thế lực thù địch lợi dụng để xuyên tạc, kích động). Do đó, đối với chính sách hỗ trợ đồng bào DTTS vùng đặc biệt khó khăn phải tính tới thôn bản, thậm chí từng hộ gia đình. Khi thực hiện các chính sách này cần tránh “bình quân, cào bằng” làm hạn chế hiệu quả hỗ trợ. Chính sách cụ thể đối với một số DTTS quá ít người (vài ngàn thậm chí chỉ vài trăm người mỗi dân tộc) rất cần có sự trợ giúp trực tiếp của Nhà nước, vì tự mỗi dân tộc đó khó có thể giữ được bản sắc văn hóa truyền thống, ngôn ngữ dân tộc và ý thức tự giác tộc người. Các chính sách về tăng cường công tác dân tộc (CTDT) đối với vùng đồng bào Khmer, đồng bào Chăm, đồng bào Hoa và đồng bào Mông cũng là rất cần thiết, trong những giai đoạn cụ thể. Tuy vậy, trên thực tế không thể và không bao giờ đặt ra

54 chính sách riêng biệt cho 54 thành phần dân tộc. Nếu quá thiên lệch về chính sách cho từng dân tộc cụ thể sẽ dẫn đến khuynh hướng dân tộc cực đoan, cục bộ phá vỡ khối đại đoàn kết thống nhất trong đa dạng của cả cộng đồng dân tộc Việt Nam. Xử lý đúng đắn, hài hòa việc ưu tiên đầu tư theo vùng và theo từng dân tộc cụ thể phải là nhận thức thống nhất, nhất quán mang tính nguyên tắc trong hoạch định CSDT và thực hiện CTDT.

Hệ thống chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước ta sau 30 năm đổi mới đã thu được những thành tựu rất quan trọng, nhưng bên cạnh đó vẫn còn tồn tại những hạn chế cùng những khó khăn, thách thức. Những hạn chế, khó khăn, thách thức đang đặt ra đối với nước ta hiện nay là: (1) Cơ sở hạ tầng (bao gồm cả hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội) vùng đồng bào DTTS nhìn chung vẫn còn thấp kém, trước hết là đường giao thông, hệ thống thủy nông thủy lợi; mặt bằng dân trí và các điều kiện tiếp cận thông tin, thị trường sản xuất hàng hóa, tiến bộ khoa học - công nghệ của cách mạng công nghệ 4.0. (2) Khoảng cách chênh lệch, phân hóa giàu nghèo, phân tầng xã hội ngày càng dãn cách. (3) Việc bảo tồn, gìn giữ và phát huy các giá trị văn hóa, bản sắc văn hóa các dân tộc trong quá trình phát triển, giao lưu, giao thoa giữa các vùng miền trong nước và hội nhập quốc tế. (4) Vấn đề môi trường (môi trường sinh thái tự nhiên: rừng, biển, sông ngòi...; môi trường sống: sức khỏe, y tế, vệ sinh... nhiều nơi bị xuống cấp, ô nhiễm nghiêm trọng); biến đổi khí hậu đang hiện hữu ngày càng rõ nét với những hậu quả khôn lường. (5) Âm mưu chống phá của các thế lực thù địch lợi dụng chiêu bài sắc tộc, tôn giáo, nhân quyền, dân tộc cực đoan, xu hướng ly khai... để kích động, chia rẽ khối đại đoàn kết các dân tộc.

Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém trong thực hiện CSDT, đó là: (1) Vấn đề dân tộc và CTDT ở một số nơi chưa được quán triệt một cách sâu sắc, nhận thức chưa thật đầy đủ, toàn diện đáp ứng yêu cầu ngang tầm với nhiệm vụ CTDT đặt ra trong bối cảnh hiện nay. (2) CSDT chậm được cụ thể hóa phù hợp đặc điểm đặc thù mỗi vùng miền, từng đối tượng. Đầu tư còn dàn trải, chưa tập trung trọng tâm trọng điểm. Nguồn lực đầu tư cho vùng DTTS và miền núi còn thấp, chưa đủ mạnh, sự phối hợp lồng ghép trong thực hiện CSDT chưa chặt chẽ, thiếu đồng bộ. (3) Công tác tuyên truyền về CSDT chưa kịp thời; ý thức tự lực cánh sinh của một bộ phận đồng bào DTTS chưa được phát huy tốt, còn nặng trông chờ ỷ lại. (4) Công tác kiểm tra giám sát, đôn đốc thực hiện CSDT chưa thường xuyên; việc tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện các chương trình, dự án chưa được quan tâm đúng mức. (5) Tổ chức bộ máy cơ quan làm công tác dân tộc tuy đã từng bước được bổ sung kiện toàn nhưng vẫn còn bất cập, chưa thật ổn định, tính chuyên nghiệp chưa cao.

Hiện nay có nhiều vấn đề đặt ra trong đổi mới CSĐT hiện nay, tác giả trao đổi một số vấn đề về định hướng CSĐT giai đoạn 2020- 2030 như sau:

1. Xây dựng CSĐT phải dựa trên cơ sở đặc điểm của cộng đồng các dân tộc nước ta và phải phù hợp với bối cảnh tình hình hiện nay. Trong thập niên 60 của thế kỷ trước, CSĐT nổi bật là cuộc vận động định canh định cư, thực hiện từ kế hoạch 5 năm lần thứ nhất với lộ trình “Nơi nào thuận lợi làm trước, tiến dần đến những vùng khó khăn hơn” theo cơ chế kế hoạch hóa, sau này chuyển phương pháp thực hiện bằng các dự án cụ thể. Cho đến nay sau rất nhiều năm vẫn còn bộ phận du canh du cư mặc dù rất nhỏ ở những nơi rất đặc biệt khó khăn. Những năm cuối của thế kỷ 20 thực hiện đổi mới công tác dân tộc bằng nhiều nội dung, phương thức mới mà điển hình là Chương trình 135 (trên cơ sở phân định vùng DTTS và miền núi thành 3 khu vực)². Bước đột phá là tập trung vào nơi khó khăn, nghèo đói nhất. Với kết quả rất đáng kể từ Chương trình 135 mang lại trong công cuộc “Xóa đói, giảm nghèo” hạn chế gia tăng khoảng cách chênh lệch giàu - nghèo... khẳng định sự cần thiết của việc thực hiện CSĐT bằng Chương trình mục tiêu. Trong bối cảnh tình hình mới hiện nay với những thuận lợi và khó khăn, thách thức mới đặt ra, CSĐT cần tiếp tục triển khai bằng Chương trình mục tiêu quốc gia (lớn hơn hoặc chỉ ít bằng Chương trình 135 như cách nói trong công tác di dân tái định cư: Nơi ở mới phải hơn hoặc bằng nơi cũ).

2. Chính sách dân tộc thực chất là hệ thống chính sách đặc thù về mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội mang tính đa ngành. Đây là yêu cầu tất yếu khách quan: Không thể đặt một chính sách chung áp cho mọi vùng miền, mọi đối tượng khác nhau trong một quốc gia đa dân tộc. Đây cũng là tính thống nhất biện chứng hai mặt của một vấn đề: (1) CSĐT là bộ phận của hệ thống chính sách phát triển quốc gia về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường, quốc phòng an ninh và hội nhập quốc tế. Hiểu một cách phổ quát là bộ phận đó đặt trong khuôn khổ hiến pháp, pháp luật và quan điểm đường lối phát triển trong từng thời kỳ cụ thể do Đảng, Nhà nước đề ra. (2) CSĐT là cụ thể hóa chính sách phát triển đất nước về mọi mặt thành các chính sách đặc thù để thực hiện có hiệu quả đối với vùng DTTS và miền núi. Nếu không ban hành và tổ chức thực hiện được các chính sách đặc thù, phù hợp với điều kiện và đối tượng cụ thể thì CTDT cũng chỉ mang lại kết quả chung chung.

3. Thực hiện CSĐT bằng Chương trình mục tiêu quốc gia nhằm tập trung nguồn lực đầu tư, hỗ trợ có trọng tâm, trọng điểm với lộ trình hợp lý; khắc

phục tình trạng đầu tư dàn trải, cào bằng, bình quân; khắc phục những hạn chế của việc “phối hợp, lồng ghép các chương trình dự án khác nhau trên cùng địa bàn” khá phổ biến từ trước đến nay.

Khi triển khai thực hiện CSĐT theo chương trình mục tiêu đối với vùng đặc biệt khó khăn (khu vực III) cần xử lý hài hòa những địa bàn giáp ranh vùng dự án của chương trình được xác định theo địa giới hành chính (xã, huyện, tỉnh) nhất là các thôn bản, hộ gia đình đặc biệt khó khăn ở khu vực II, thậm chí cả khu vực I.

4. Chính sách dân tộc phải tạo động lực để khắc phục vượt qua tâm lý tự ty, trông chờ ỷ lại, thiếu ý chí phấn đấu vươn lên. Chuyển cách hỗ trợ cho không sang các hình thức vay ưu đãi tín dụng cùng với hướng dẫn sử dụng vốn vào sản xuất bằng khuyến nông, khuyến lâm... Phương thức thực hiện CSĐT phải kích thích phát huy tiềm năng thế mạnh tại chỗ để đồng bào DTTS vượt lên chính mình mang lại cuộc sống ấm no hạnh phúc cho mình, gia đình và bản làng của mình. Để có được kết quả đó, Chương trình mục tiêu đối với vùng DTTS và miền núi tới đây phải dự tính các nguồn lực đủ tâm, đủ mạnh để tạo bước đột phá và bền vững. Tránh tình trạng các dự án hỗ trợ chỉ như “cú hích” ban đầu, không có bước tiếp theo khi dự án kết thúc lại trở lại tái nghèo, gây tâm lý “không muốn ra khỏi diện nghèo”. Trên thực tế vẫn còn những nơi vùng DTTS và miền núi “Ranh giới” giữa thoát nghèo và tái nghèo rất mong manh, nhất là sau thiệt hại do thiên tai bão lũ, biến đổi khí hậu...

5. Chính sách dân tộc trong giai đoạn tới cần xác định mục tiêu và nội dung không chỉ tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng (như đã làm ở Chương trình 135 giai đoạn đầu) mà cần đồng thời tăng cường công tác đào tạo, dạy nghề, hướng nghiệp cho bà con cách làm ăn mới hiệu quả hơn để thoát nghèo, vươn lên làm giàu – xem đây là một nội dung chủ yếu của Chương trình mục tiêu giai đoạn tới. Thực hiện chính sách đối với đồng bào DTTS theo nguyên tắc: “Cho cần câu chứ không phải cho con cá” và cần hướng dẫn bà con cách câu cá và cách bán cá.

Tiếp tục chọn địa bàn đặc biệt khó khăn (theo tiêu chí mới đa chiều và bền vững) như đã làm hơn 20 năm qua theo nguyên tắc “Nơi nào khó khăn nhất, phải được ưu tiên nhiều nhất”. Đổi mới nội dung, phương thức CTDT, khắc phục hạn chế của phương pháp kế hoạch hóa tập trung, bao cấp trước đây và những biến tướng của “cơ chế xin - cho” trong thực hiện CSĐT.

Chính sách dân tộc tiếp tục quan tâm ưu tiên địa bàn, đối tượng đặc biệt khó khăn vùng DTTS và miền núi - theo cách nói ví von - Cả cộng đồng các dân tộc Việt Nam như đàn chim đang bay lên phía trước, CSĐT là chính sách cho những con chim

². Khu vực I bước đầu phát triển với 930 xã, khu vực II tạm thời ổn định với 1.855 xã và khu vực III đặc biệt khó khăn gồm 1.715 xã (công bố năm 1997)

cuối đàn, làm sao để không có con nào bị rớt lại sau. Đây là thực tiễn sinh động mà nước ta hiện đang thực hiện mục tiêu phát triển của Liên Hiệp quốc, mọi người cùng nhau tiến lên ấm no, hạnh phúc, văn minh, không một ai bị bỏ lại phía sau.

Chính sách dân tộc là cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về vấn đề dân tộc, tác động trực tiếp đến mối quan hệ giữa các dân tộc trong nước và quan hệ với các quốc gia dân tộc trên thế giới trong quá trình phát triển và hội nhập

quốc tế... Xét về mục tiêu CSĐT của Đảng, Nhà nước ta hiện nay không có gì khác là khai thác và phát huy mọi tiềm năng của đất nước để phục vụ nhân dân, cải thiện và nâng cao chất lượng cuộc sống con người; tạo điều kiện tốt nhất để đồng bào các dân tộc thoát khỏi đói nghèo, lạc hậu; thực hiện “bình đẳng, tôn trọng, đoàn kết, giải quyết hài hòa mọi quan hệ giữa các dân tộc, giúp nhau cùng phát triển” vì mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Tài liệu tham khảo

Nguyễn Phú Trọng (trưởng ban chỉ đạo biên soạn, 2001), Các dân tộc thiểu số Việt Nam thế kỷ XX, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Bé Trường Thành (chủ biên, 2006), Sáu mươi năm cơ quan công tác dân tộc, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Bé Trường Thành (chủ biên, 2010), Cộng đồng các dân tộc Việt Nam, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.

Bé Trường Thành (chủ biên, 2011), Lịch sử Ủy ban Dân tộc 1946 - 2011, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

Bé Trường Thành (2011), Vấn đề dân tộc và công tác dân tộc, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 158/1998/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 về Phê duyệt chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng xa.

ISSUES RAISED IN ETHNIC POLICY REFORM IN THE CURRENT PERIOD

Be Truong Thanh

Central Committee of Vietnam Fatherland Front
Affairs

Email: betruongthanh@cema.gov.vn

Received: 24/2/2019

Revised: 8/3/2019

Accepted: 15/3/2019

DOI:

<https://doi.org/10.25073/0866-773X/251>

Abstract: Ethnic policy is to concretize the Party and State guidelines and policies on ethnicity and ethnic affairs, directly impacting on the relations between the ethnic groups in the country and relations with ethnic nations in the world in the process of development and international integration. However, in the current context, some ethnic policies are no longer appropriate and need to be renewed according to new trends and orientations. The paper addresses some of the issues in the current policy reform and ethnic policy orientation in the coming period.

Keywords: Ethnic policy reform; Ethnic policy; Ethnic affairs; Highland, mountainous, remote areas; Vietnam ethnic community.