HOẠCH ĐỊNH VÀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH DÂN TỘC TRÊN QUAN ĐIỂM TIẾP CẬN NHÂN HỌC

Nguyễn Thu Trang[a]
Hoàng Thị Mai Sa[b]

[a] Học viện Dân tộc
Email: *nguyenthutrang@cema.gov.vn*
[b] Đại học Sư phạm, Đại học Đà Nẵng
Email: *hoangsa82@gmail.com*

Ngày nhận bài: 23/2/2019
Ngày phản biện: 6/3/2019
Ngày duyệt đăng: 17/3/2019

DOI:
https://doi.org/10.25073/0866-773X/257

Khó khăn trong việc triển khai các chính sách giảm nghèo đối với các dân tộc thiểu số những năm gần đây khiến các nhà khoa học, các nhà hoạch định chính sách đặt ra câu hỏi về cách tiếp cận. Bài viết phân tích những hạn chế trong triển khai chính sách đối với vùng dân tộc thiểu số khi chưa dựa vào văn hóa của người địa phương, chỉ ra những khó khăn khi triển khai thực hiện và đề xuất một số giải pháp để thúc đẩy quá trình tiếp cận nhân học đối với quy trình xây dựng và hoạch định chính sách trong hệ thống cơ quan công tác dân tộc. Trên cơ sở đó, củng cố cách tiếp cận, lấy con người làm trung tâm khi triển khai thực hiện chính sách dân tộc. Tiếp cận nhân học trong triển khai thực hiện chính sách tại vùng dân tộc thiểu số đang là một xu hướng đem lại nhiều lợi ích, cần được quan tâm trong định hướng phát triển bền vững.

Từ khóa: Chính sách; Thực hiện chính sách; Tiếp cận nhân học; Dân tộc thiểu số; Định hướng phát triển bền vững.

1. Tiếp cận nhân học trong hoạch định và thực hiện chính sách dân tộc

Nhân học (anthoropology) là một ngành khoa học cơ bản, thuộc nhóm ngành khoa học xã hội, ra đời từ thế kỷ XIX, có vị trí học thuật quan trọng, ý nghĩa thực tiễn sâu sắc, đã và đang được triển khai đào tạo ở nhiều trường đại học trong khu vực và trên thế giới. Nhân học nghiên cứu con người một cách toàn diện (holistic science) theo nghĩa các nhà nhân học nhìn nhận con người trong mối quan hệ của nhiều khía cạnh, từ sinh học đến văn hóa và từ quá khứ đến hiện đại. Nhân học có nhiều đối tượng để nghiên cứu, ứng dụng và thực hành: Văn hóa, tôn giáo, ngôn ngữ, y tế, kinh tế, phát triển, chính sách, giới, đô thị, nông thôn... theo đó, "*tiếp cận nhân học là cách tiếp cận lấy con người làm trung tâm để soi chiếu các chiều kích tác động, làm biến đổi đến mọi khía cạnh khác nhau của con người. Tiếp cận nhân học trong xây dựng và thực hiện chính sách giúp nhìn nhận, đánh giá con người vi mô và con người vĩ mô trong mối quan hệ với cộng đồng. Từ đó đo lường sự ảnh hưởng, biến đổi giá trị liên quan đến con người trong triển khai chính sách*"[1].

Quy trình xây dựng và thực hiện chính sách dân tộc của các quốc gia trên thế giới phản ánh quan điểm, cách tiếp cận đến vấn đề dân tộc của từng quốc gia, vùng lãnh thổ. Mức độ quan tâm nhiều hay ít của Chính phủ các nước căn cứ vào định hướng chính sách và thể chế chính trị ở nước đó.

Để đảm bảo "nguyên tắc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng, giúp nhau cùng phát triển" trong hoạch định và thực hiện chính sách cần có sự tham gia của người dân trong tất cả các khâu của chu trình chính sách. Ngay từ khi chính sách được lên ý tưởng, người dân phải được đảm bảo quyền tham vấn, quyền được hiểu rõ về lợi ích, mức độ bị ảnh hưởng từ chính sách. Trong quá trình chính sách được thực hiện, vai trò giám sát, phản hồi điều chỉnh của người dân đối với chính sách là yếu tố quan trọng hàng đầu.

Trong hệ thống cơ quan làm công tác dân tộc, Ủy ban Dân tộc được giao nhiệm vụ "giúp Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về công tác dân tộc trong phạm vi cả nước"[2]. Theo đó, xây dựng và thực hiện chính sách cho đồng bào dân tộc thiểu số, vùng dân tộc thiểu số là nhiệm vụ hàng đầu của Ủy ban Dân tộc. Yêu cầu cho việc xây dựng và thực hiện chính sách dân tộc dựa vào quan điểm tiếp cận nhân học là lấy con người trong vùng dân tộc thiểu số làm trung tâm để triển khai các hoạt động thực thi chính sách, nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững.

Với tất cả các yếu tố và điều kiện trên, quan điểm tiếp cận nhân học trong công tác dân tộc ở Việt Nam cần thể hiện đầy đủ các yếu tố:

[1]. Nguyễn Văn Sửu (tuyển chọn, 2015), *Nhân học phát triển: Lịch sử, lý thuyết và công cụ thực hành*, Nxb. Tri thức, Hà Nội.

[2]. Chính phủ (2011), Nghị định số 05/2011/NĐ-CP ngày 14 tháng 1 năm 2011 của Chính phủ về Công tác dân tộc

1. Tiếp cận nhân học trong công tác dân tộc đòi hỏi có sự tham gia của tất cả các bên trong tất cả các giai đoạn phát triển, từ lập kế hoạch, triển khai thực hiện, phân tích và đánh giá, giám sát, phản biện chính sách;

2. Tiếp cận nhân học trong công tác dân tộc thừa nhận sự khác biệt, đa dạng văn hóa và xem đó như một nguồn lực của phát triển;

3. Người làm công tác dân tộc tham gia vào cuộc sống và trải nghiệm thực tế ở cộng đồng để hiểu được văn hóa "từ bên trong", dựa vào quan điểm của cộng đồng để xây dựng, thực hiện chính sách;

4. Người làm công tác dân tộc hướng đến cộng đồng, tìm kiếm những hiểu biết đầy đủ về người dân và sử dụng tri thức; thông tin của chính họ vào các chương trình phát triển để đạt được hiệu quả cao nhất;

5. Người làm công tác dân tộc áp dụng quan điểm *Lắng nghe, Quan sát, Cùng tham gia* (trò chuyện, chia sẻ, làm việc) và *Hợp tác* với các nhóm vì mục tiêu phát triển cộng đồng[3].

2. Yêu cầu tất yếu của thực tiễn trong việc hoạch định, thực thi chính sách dân tộc dựa trên quan điểm tiếp cận nhân học

Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia đi đầu trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo. Chỉ trong vòng gần 30 năm kể từ khi thực hiện đổi mới, tỷ lệ nghèo đói đã giảm từ gần 60% đầu thập kỷ 1990 xuống còn hơn 10% trong thập kỷ đầu thế kỷ 21. Tuy tình trạng nghèo tuyệt đối đã giảm đáng kể, nhưng các nghiên cứu định tính và định lượng đều chỉ ra rằng mức độ nghèo trong nhóm dân tộc thiểu số còn phổ biến. Khoảng cách về thu nhập giữa nhóm đa số và thiểu số, khoảng cách trong nội bộ các nhóm thiểu số với nhau có xu hướng gia tăng. Trong thời gian vừa qua, Nhà nước đã dành một nguồn ngân sách không nhỏ cho việc giảm nghèo ở vùng các dân tộc thiểu số, tuy nhiên dân tộc thiểu số vẫn là nhóm dân số chịu nhiều thiệt thòi về mặt kinh tế và xã hội. Thực tế này cho thấy sự cần thiết phải rà soát các chương trình, chính sách giảm nghèo để giải quyết tốt hơn những vấn đề đa diện của nghèo đói ở vùng dân tộc thiểu số, đáp ứng được đúng nhu cầu, nguyện vọng của người dân[4].

Về hoạch định và thực thi chính sách dân tộc tại Việt Nam, lâu nay đã bộc lộ các mặt hạn chế, trong đó nguyên nhân quan trọng là "nhiều chính sách được hình thành và áp đặt từ bên trên nhưng không sát hợp với thực tiễn, với những điều kiện khách quan của cơ sở. Một số chính sách do quá chú trọng đến cái chung, cái phổ biến, ít chú trọng đến cái riêng, cái đặc thù của từng địa phương, đến khi áp dụng thường không mang lại hiệu quả như mong muốn" và "Một số chính sách xây dựng và ban hành chưa dựa trên đặc thù kinh tế, văn hóa, xã hội của vùng dân tộc thiểu số và miền núi, thiếu sự tham gia của cộng đồng, vì thế không thu được kết quả như mong muốn. Chương trình 134 về cấp đất ở, nhà ở, nước sinh hoạt cho đồng bào dân tộc thiểu số là chủ trương đúng, nhưng khi triển khai lại không phù hợp với điều kiện các tỉnh, không mang lại hiệu quả. Mục tiêu cấp đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số nghèo các tỉnh Tây Nam Bộ và Tây Nguyên không thực hiện được do không có đủ kinh phí, không có quỹ đất để cấp cho đồng bào"[5].

Báo cáo của Ủy ban nhân dân huyện Tân Uyên, tỉnh Lai Châu về công tác dân tộc năm 2010, cho thấy "chính sách dạy nghề cho nông dân các dân tộc thiểu số như dệt thổ cẩm, chăn nuôi, trồng trọt, nuôi ong… chưa phù hợp với nhu cầu, nguyện vọng của đồng bào các dân tộc thiểu số. Vì thế hầu hết đồng bào học xong không ứng dụng được vào thực tế. Đồng bào cho biết tham gia các lớp đào tạo chỉ để hưởng chế độ bồi dưỡng là chính"[6].

Một số nghiên cứu khác cũng chỉ ra rằng, việc triển khai thực hiện chính sách còn nhiều hạn chế do chưa thực sự thấu hiểu văn hóa, nhu cầu của người địa phương.

Có nhiều phương án khác nhau để thay đổi hiệu quả của chính sách dân tộc ở Việt Nam. Trong đó, thay đổi cách tiếp cận trong xây dựng và hoạch định chính sách là yếu tố tiên quyết nhất. Việc xây dựng chính sách không căn cứ vào nhu cầu cũng như nguyện vọng, mong muốn từ phía người dân chắc chắn sẽ không đem lại hiệu quả bền vững. Chỉ khi nào người dân tham gia thực sự vào quá trình hoạch định chính sách, là chủ thể trong quá trình triển khai chính sách, tự người dân giám sát, phản biện chính sách thì khi đó chính sách mới đem lại hiệu quả thiết thực.

3. Khó khăn khi áp dụng cách tiếp cận nhân học trong hoạch định và thực thi chính sách dân tộc ở Việt Nam

3.1. Hạn chế trong cơ chế thực hiện

Điều kiện tài chính và sức ép thời gian trong triển khai chính sách là rào cản hằng đầu trong hoạch định, thực thi chính sách dân tộc dựa vào tiếp cận nhân học ở Việt Nam. Hiện vẫn còn một số chính sách mang tính nhiệm kỳ, ngắn hạn, không có tính chiến lược". Các chương trình hỗ trợ vay vốn sản xuất thường không đem lại hiệu quả đáng kể gì do vốn cho vay quá ít. Việc tham vấn người dân trong quá trình xây dựng và đánh giá chính sách thường gặp phải khó khăn do tài chính cho phần tham vấn rất hạn chế. Số mẫu lựa chọn nghiên cứu chưa đủ tính đại diện nên ý kiến của người dân chưa đến

[3]. Nguyễn Văn Chính (2016), tham luận hội thảo "Tập huấn tiếp cận nhân học trong triển khai các mục tiêu quốc gia và chính sách dân tộc giai đoạn 2016 - 2020", Hà Nội, tháng 4/2016

[4]. Nguyễn Thanh Vân, Nguyễn Thu Trang (2016), *Tiếp cận Nhân học trong công tác dân tộc ở Việt Nam: Quan điểm mới trong xây dựng và thực hiện chính sách*, Tạp chí Dân tộc học, số 1&2(194), tr. 125-130;

[5]. Phan Văn Hùng, Hoàng Hữu Bình (2013), *Một số vấn đề về đổi mới xây dựng và thực hiện chính sách dân tộc*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội

[6]. Ủy ban nhân dân huyện Tân Uyên, tỉnh Lai Châu, Báo cáo ngày 16/9/2010

được với nhà hoạch định chính sách dẫn đến việc chính sách xây dựng phần lớn dựa trên kinh nghiệm cá nhân của các nhà hoạch định chính sách.

Hiện nay, việc người dân phải tham gia vào các bước của chu trình chính sách chưa được cụ thể hóa bằng luật, mới chỉ dừng lại ở mức độ khuyến khích. Người dân chưa được phổ biến về quyền lợi, trách nhiệm, nghĩa vụ của bản thân, gia đình khi chính sách được triển khai. Nhiều nơi, người dân cho rằng "giảm nghèo là trách nhiệm của Nhà nước", tạo ra tâm lý ỷ lại, trông chờ. Đó là kết quả tất yếu của quá trình lâu dài chúng ta thực thi chính sách theo hướng "bao cấp", áp dụng một chiều từ trên xuống.

Mong muốn thay đổi cách tiếp cận cho toàn hệ thống cơ quan làm công tác dân tộc theo hướng phù hợp văn hóa người địa phương là quá trình lâu dài, nhiều thách thức. Rào cản từ phía cơ chế là cần thời gian để xây dựng nền tảng và thay đổi quy trình thực thi. Tuy nhiên, để có kết quả tốt hơn trong hoạch định và thực hiện chính sách dân tộc hiện nay không thể không từng bước tiếp cận cách làm này.

3.2 Tính minh bạch và tâm huyết của người làm chính sách

Minh bạch trong hoạch định và triển khai chính sách là yêu cầu hàng đầu để có một thể chế vững chắc. Tính minh bạch trong thực hiện chính sách dân tộc hiện nay chưa có kết quả đánh giá cụ thể. Tuy nhiên nhìn vào cách thức vận hành của các cơ quan chức năng tham gia vào quá trình xây dựng, thực thi chính sách, có thể thấy vẫn còn rất khó để kiểm soát hết việc triển khai chính sách đảm bảo minh bạch hoàn toàn. Nhiều chính sách đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn chồng chéo nhau, quy trình thực hiện và cơ chế quản lý, giám sát còn lỏng lẻo. Do vậy rất cần có một bộ luật để đảm bảo tính minh bạch trong xây dựng và thực thi chính sách dân tộc.

Tâm huyết của người làm chính sách là yếu tố tiên quyết. Mỗi địa phương, mỗi cộng đồng dân tộc thiểu số đòi hỏi một cách thức triển khai thực hiện chính sách khác nhau. Không thể có một chính sách đáp ứng được yêu cầu của tất cả. Vì vậy, người triển khai chính sách tâm huyết sẽ lắng nghe yêu cầu, mong muốn của người dân để triển khai chính sách trên địa bàn mình được phù hợp. Tuy nhiên, hiện nay những người làm công tác dân tộc, trong hệ thống cơ quan dân tộc từ cấp Trung ương đến địa phương đến từ nhiều ngành/nghề, lĩnh vực khác nhau. Người gắn bó lâu năm, nhiều kinh nghiệm với ngành công tác dân tộc còn chưa nhiều, hơn nữa địa bàn làm việc của những người làm trong ngành công tác dân tộc lại chủ yếu ở vùng sâu, vùng xa, giao thông đi lại khó khăn, điều kiện sinh hoạt thiếu thốn. Chính vì vậy, để có thể lắng nghe tâm tư nguyện vọng của người dân trong địa bàn triển khai chính sách đòi hỏi những người làm chính sách phải có tâm, có tầm.

3.3. Định kiến tộc người, tư duy áp đặt

Định kiến tộc người xuất phát từ văn hóa cá nhân, coi văn hóa của dân tộc mình là hệ quy chiếu để so sánh, đánh giá văn hóa các dân tộc khác. Những điều không thuộc về văn hóa của mình, người ta thường có tâm lý coi nhẹ, coi đó là điều không bình thường, là lạc hậu, cổ hủ.

Xã hội truyền thống của các dân tộc thiểu số hiện nay biến đổi mạnh mẽ theo góc quy chiếu văn hóa của người Kinh. Những gì không giống với văn hóa của người Kinh thường bị cho là lạc hậu, chậm tiến. Trải qua thời gian dài, định kiến tộc người chuyển sang các dạng tự định kiến của người trong cuộc. Nhiều người dân tộc thiểu số hiện nay đã quên tiếng mẹ đẻ, trang phục, nhà ở, thói quen ăn uống gần như người Kinh.

Trong khi đó, tiếp cận nhân học gạt bỏ định kiến tộc người và giúp cho người xây dựng, thực thi chính sách tránh được tư duy áp đặt từ trên xuống. Tiếp cận nhân học giúp cho các nhà hoạch định chính sách hiểu được tính đa dạng trong văn hóa, tôn trọng sự đa dạng văn hóa để có chính sách tác động đến đời sống văn hóa của các đồng bào dân tộc thiểu số phù hợp. Tuy nhiên đây là một quá trình, đòi hỏi được tiếp cận dần và lan rộng trong hệ thống những người làm công tác dân tộc. Khi đặt vấn đề tiếp cận nhân học trong công tác dân tộc, chúng tôi đã vấp phải không ít khó khăn, trở ngại xuất phát từ vấn đề quan điểm. Tuy nhiên, để có được một hệ thống chính sách dân tộc vững mạnh, hữu ích cho các cộng đồng dân tộc thiểu số thì cách tiếp cận từ góc độ con người, vì con người sẽ giúp cho hoạt động chính sách minh bạch, hiệu quả, phù hợp với hoàn cảnh thực tiễn hơn.

4. Một số giải pháp

Kể từ năm 2009, các tổ chức của Liên hợp quốc cùng với Ủy ban Dân tộc đã bắt đầu giới thiệu và cụ thể hóa cách tiếp cận nhân học trong công tác dân tộc tại Việt Nam. Đây là cách tiếp cận nhằm giải quyết những thách thức phát triển dựa vào việc phân tích tổng thể các yếu tố hình thành nên đời sống xã hội và đặt văn hóa vào vị trí trung tâm để giải thích ý nghĩa cho hành vi con người. Việc ứng dụng cách tiếp cận đa chiều lấy con người làm trung tâm này sẽ giúp cho các chương trình chính sách gắn liền với thực tế phát triển và đảm bảo mang lại lợi ích thiết thực cho cộng đồng được hưởng lợi.

Kết luận tại diễn đàn thường niên về phát triển dân tộc thiểu số tháng 1 năm 2015 đã nêu rõ một trong những định hướng quan trọng cho công tác giảm nghèo và phát triển giai đoạn 2015 - 2020 là vận dụng cách tiếp cận nhân học/phù hợp về văn hóa (Tiểu dự án PRPP/Ủy ban Dân tộc, 2015). Cụ thể hơn, các thảo luận tại diễn đàn này đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng các chính sách hỗ trợ linh hoạt và có nhạy cảm về văn hóa thay vì cách đặt mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội

chung. Khi đó, nguyên tắc căn bản của công tác xây dựng, thực hiện chính sách dân tộc là tôn trọng sự khác biệt của các nhóm dân tộc thiểu số khác nhau và coi người nghèo là đối tác của chương trình và chính sách phát triển chứ không chỉ đơn thuần là đối tượng nhận chính sách[7].

Quá trình phổ biến, cụ thể hóa phương pháp tiếp cận nhân học trong công tác dân tộc đặt ra một nhu cầu thực tế là bồi dưỡng năng lực cho đội ngũ cán bộ cấp Trung ương và địa phương trong việc vận dụng cách tiếp cận lấy người dân làm chủ thể. Một mặt việc áp dụng cách tiếp cận đa chiều này sẽ giúp tăng cường tính hiệu quả của các chính sách phát triển vùng dân tộc và miền núi, mặt khác sẽ giúp cho Ủy ban Dân tộc thực hiện tốt hơn chức năng giám sát công tác xây dựng và triển khai chính sách có liên quan tới vấn đề dân tộc.

[7]. Tiểu dự án PRPP - Ủy ban Dân tộc (2015), "Mục tiêu phát triển dân tộc thiểu số trong kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2016-2020", Diễn đàn thường niên về phát triển dân tộc thiểu số tổ chức tại Hà Nội, tháng 1 năm 2015.

Tài liệu tham khảo

Hoàng Hữu Bình – Phan Văn Hùng (2013), *Một số vấn đề về Đổi mới xây dựng và thực hiện chính sách dân tộc*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội.

Nguyễn Văn Chính, (2016), tham luận hội thảo "Tập huấn tiếp cận nhân học trong triển khai các mục tiêu quốc gia và chính sách dân tộc giai đoạn 2016 - 2020", Hà Nội, tháng 4/2016.

Nguyễn Thanh Vân – Nguyễn Thu Trang (2016), *Tiếp cận Nhân học trong công tác dân tộc ở Việt Nam: Quan điểm mới trong xây dựng và thực hiện chính sách*, Tạp chí Dân tộc học, số 1&2(194), tr. 125-130.

Nguyễn Văn Sửu (tuyển chọn, 2015), *Nhân học phát triển: Lịch sử, lý thuyết và công cụ thực hành*, Nxb. Tri thức, Hà Nội.

Trịnh Công Khanh (2011), Chính sách phát triển sinh kế cộng đồng gắn với xóa đói giảm nghèo cho vùng dân tộc, miền núi tỉnh Hà Giang, Kỷ yếu hội nghị khoa học "Vì Hà giang Phát triển", ngày 21.4.2011 tại Hà Giang.

Nghị định số 05/2011/NĐ-CP ngày 14 tháng 1 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ về Công tác dân tộc.

Tiểu dự án PRPP - Ủy ban Dân tộc (2015), "Mục tiêu phát triển dân tộc thiểu số trong kế hoạch phát triển KT-XH giai đoạn 2016 - 2020", Diễn đàn thường niên về phát triển dân tộc thiểu số tổ chức tại Hà Nội, tháng 1 năm 2015.

Báo cáo của Ủy ban nhân dân huyện Tân Uyên, tỉnh Lai Châu ngày 16/9/2010.

PLANNING AND IMPLEMENTATION OF ETHNIC POLICY FROM AN ANTHROPOLOGICAL APPROACH POINT OF VIEW

Nguyen Thu Trang[a]
Hoang Thi Mai Sa[b]

[a] Vietnam Academy for Ethnic Minorities
Email: *nguyenthutrang@cema.gov.vn*
[b] University of Education, Danang University
Email: *hoangsa82@gmail.com*

Received: 23/2/2019
Revised: 6/3/2019
Accepted: 17/3/2019

DOI:
https://doi.org/10.25073/0866-773X/257

Abstract: The difficulty in implementing poverty reduction policies for ethnic minorities in recent years has prompted scientists and policy makers to ask questions about the approach. The paper analyzes the limitations of policy implementation for ethnic minority areas without relying on local culture, pointing out difficulties in implementing and proposing some solutions to promote the process of anthropological approach to the process of formulation and policy making in the system of ethnic work agencies. On that basis, strengthening the approach and taking people as a center when implementing ethnic policies. The anthropological approach in implementing policies in ethnic minority areas is a trend that brings many benefits, which should be considered in the orientation of sustainable development.

Keywords: Policy; Policy implementation; Anthropological approach; Ethnic minorities; Orientation for sustainable development.