

KHÁI NIỆM VÀ NỘI HÀM VỀ “VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ”, “VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI”

PGS.TS. Vương Xuân Tình
TS. Nguyễn Thị Thanh Bình
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: Phát triển khái niệm trong Nghị định số 5/2011/NĐ-CP của Chính phủ về công tác dân tộc, các tác giả cho rằng: Vùng dân tộc thiểu số là địa bàn có đông các dân tộc thiểu số cùng sinh sống ổn định thành cộng đồng trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, được chia thành 6 vùng chủ yếu: Vùng Đông Bắc, Vùng Tây Bắc, Vùng Ven biển Nam Trung Bộ, Vùng Đông Nam Bộ, Vùng Tây Nam Bộ, và Vùng Trường Sơn - Tây Nguyên. Tại các địa phương khác có dân tộc thiểu số cư trú, nếu đảm bảo tiêu chí về dân số của điểm 1, mục III của “Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030” cũng thuộc vùng dân tộc thiểu số. Theo các tác giả, chỉ nên dùng khái niệm “vùng dân tộc thiểu số”, còn khái niệm “miền núi” nên sử dụng là một trong những tiêu chí cho việc xác định khu vực đặc biệt khó khăn của vùng này.

Từ khóa: Khái niệm, vùng dân tộc thiểu số, vùng dân tộc thiểu số và miền núi, 6 vùng chủ yếu, tiêu chí.

Ngày nhận bài: 29/2/2019; ngày gửi phản biện: 5/3/2020; ngày duyệt đăng: 16/4/2020

Ngày 18 tháng 11 năm 2019, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số 88/2019/QH14 phê duyệt Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030¹; và ngày 15 tháng 2 năm 2020, Chính phủ đã ra Nghị quyết 12/NQ-CP 2020 nhằm thực hiện Đề án nói trên. Để góp phần triển khai các Nghị quyết của Quốc hội và Chính phủ, bài viết này sẽ thảo luận và đề xuất khái niệm, nội hàm về “Vùng dân tộc thiểu số”, “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi”. Việc thảo luận và đề xuất các khái niệm, nội hàm đã nêu được tiếp cận từ góc độ dân tộc học và tiếp cận liên ngành.

1. Đôi nét về các tộc người ở Việt Nam

Như nhiều nước ở khu vực Đông Nam Á, hay rộng hơn là châu Á và những nơi khác trên thế giới, Việt Nam là quốc gia đa tộc người - có tới 54 dân tộc (tộc người), trong đó

¹ Nguyên bản của Đề án trình Quốc hội có tiêu đề: Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, vùng có điều kiện đặc biệt khó khăn giai đoạn 2021 - 2030.

dân tộc Kinh (Việt) chiếm hơn 85% dân số, còn lại là các dân tộc thiểu số (DTTS). Tuy với số dân chỉ hơn 14%, song các DTTS ở Việt Nam lại có vai trò rất quan trọng trong công cuộc bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước. Bởi vậy, Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam luôn quan tâm đến vấn đề dân tộc, mà thực chất là về mối quan hệ của dân tộc đa số với DTTS, về chính sách phát triển đối với các DTTS để thực hiện bình đẳng, đảm bảo sự nghiệp đại đoàn kết dân tộc.

Các dân tộc ở Việt Nam, nếu xét theo tiêu chí ngôn ngữ, thuộc 3 ngữ hệ (Nam Á, Mã Lai-Đa Đảo và Hán-Tạng), với 7 nhóm ngôn ngữ (Việt-Mường, Tày-Thái Kadai, Môn-Khmer, Hmông-Dao, Hán, Tạng-Miến, Mã Lai-Đa Đảo). Theo kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019, 53 DTTS ở Việt Nam có 11.118.232 người; và có 15 dân tộc dưới 10.000 người, trong đó có 5 dân tộc chỉ có dưới 1.000 người, đó là Si La, Pu Péo, Rơ-măm, Brâu, Ô-đu (*Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bằng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030*, tr.7). Trong 53 DTTS, các dân tộc Hoa, Chăm và Khơ-me có truyền thống sinh sống ở vùng đồng bằng, còn lại đều ở miền núi.

Từ khi tiến hành công cuộc Đổi mới (1986), việc phân bố của các DTTS ở Việt Nam đã có những đổi thay. Nhiều dân tộc trước đây phân bố chủ yếu ở miền núi phía Bắc đã di cư vào Tây Nguyên, như Hmông, Tày, Nùng, Mường, Thái, Dao. Nhiều DTTS có người di cư về thành phố, mà đông nhất là ở Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh để kiếm việc làm. Trong số họ, có người di cư theo mùa vụ, có người định cư ở môi trường mới. Tình trạng nêu trên diễn ra không chỉ ở các dân tộc sống tại vùng đồng bằng, thung lũng như Khơ-me, Chăm, Tày, Nùng, Mường, Thái, mà với cả những dân tộc sống ở vùng cao như Khơ-mú, Hmông (Vương Xuân Tình - Trần Hồng Hạnh đồng chủ biên, 2012, tr. 104-105; Ngô Thị Phương Lan chủ biên, 2019, tr. 254-275).

Với đặc điểm phân bố và quá trình tộc người như trên, ở Việt Nam, việc cư trú đan xen diễn ra từ lâu đời, nên không có sự phân chia thành lãnh thổ tộc người. Việc xen cư giữa các dân tộc đặc biệt phát triển trong những thập kỷ gần đây, dưới tác động của các yếu tố như di chuyển cư, giao lưu tiếp xúc văn hoá, hôn nhân hỗn hợp dân tộc, kinh tế thị trường. Đến nay, không còn xã nào ở vùng DTTS và miền núi chỉ có một dân tộc sinh sống (Khổng Diễn, 1995).

2. Tổng quan về vấn đề “vùng dân tộc thiểu số”, “vùng dân tộc thiểu số và miền núi”

Việc phân định vùng theo tộc người hay nhóm dân cư gắn với các chính sách phát triển và quốc phòng, an ninh thường thấy ở nhiều quốc gia. Song, tùy theo bối cảnh lịch sử, chính trị, kinh tế - xã hội mà các quốc gia có cách phân vùng khác nhau.

2.1. Cách phân vùng ở nước ngoài

Tại Thái Lan, nhà nước đã thực hiện chính sách riêng đối với các bộ tộc vùng cao (Hill tribes), mà trước hết là để kiểm soát việc công nhận cư dân này trở thành công dân Thái², đồng thời thực hiện kế hoạch phát triển lâu dài ở vùng cao qua tiến hành Vùng Dự án Hoàng gia (Royal Project Area), triển khai từ năm 1969³. Dự án được thực hiện ở 5 tỉnh miền Bắc Thái Lan, với 17 triệu ha và được chia thành 3 khu vực theo độ cao: (1) Khu vực cao trên 1.000m; (2) Khu vực cao từ 800 - 1.000m; và (3) Khu vực cao từ 400 - 800m. Trải qua hơn 50 năm, Vùng Dự án Hoàng gia đã triển khai nhiều hoạt động liên quan đến trồng và bảo vệ rừng, canh tác trên đất dốc, gắn sản xuất với thị trường, giáo dục, phát triển Phật giáo.

Ở Trung Quốc, chính sách đối với vùng DTTS được thể hiện qua xây dựng các khu/châu/huyện tự trị. Đến nay, Trung Quốc có 5 khu, 30 châu và 120 huyện tự trị⁴. Cấu trúc hành chính cấp địa phương của Trung Quốc gồm các cấp: tỉnh, địa khu, huyện và hương. Theo đó, khu tự trị thuộc cấp tỉnh, châu tự trị thuộc cấp địa khu. Nếu tính ở cấp hương, nước này còn có 270 hương DTTS; tuy nhiên, tính tự trị của hương DTTS không có. Theo hiến pháp Trung Quốc, các khu, châu, huyện tự trị có đặc thù về tổ chức, quản lý hành chính liên quan đến các quyền về chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa. Song nhìn chung, mức độ tự trị của các cấp đều thấp, không có quyền lực cao hơn so với cấp hành chính tương đương.

Tại những nước như Mỹ hoặc Australia, chính phủ cũng xác định các vùng thổ dân hay vùng người bản địa và có chính sách đặc thù với vùng này. Ở Mỹ, tính đến tháng 6/2018, có 573 bộ lạc thổ dân da đỏ được công nhận, với địa vực cư trú trong 48 bang liền kề⁵. Tại Australia, đến năm 2020, có 76 vùng người bản địa với địa giới được xác định để bảo vệ, trên diện tích hơn 67 triệu ha, chiếm gần 44% khu vực bảo tồn của quốc gia⁶. Cả ở Mỹ và Australia, vùng của thổ dân da đỏ hay cư dân bản địa thường gắn với vấn đề bảo tồn tài nguyên, bảo tồn các giá trị văn hóa và phát triển của họ. Theo đó, nhà nước công nhận một số thiết chế tự quản của những cộng đồng này.

Qua các ví dụ trên đây, có thể rút ra hai mô hình về vùng DTTS hay người bản địa của một số nước trên thế giới: (1) Vùng được định danh, song không có biên giới rõ ràng, không

² IJM, “More than 900 Hill Tribe People Are Now Thai Citizens - And that just Beginning”, in <https://www.ijm.org/news/more-than-900-hill-tribe-people-are-now-thai-citizens-and-thats-just-the-beginning>, truy cập ngày 26/2/2020.

³ Highland Research and Development Institute, “The Royal Project Area”, <https://www.hrdi.or.th/en/WhereWeWork/TheRoyalProjectArea> (Truy cập ngày 26/2/2019).

⁴ “Regional Autonomy for Ethnic Minorities in China”, in <http://www.china-un.ch/eng/rqrd/jblc/t187368.htm> (Truy cập ngày 26/2/2020).

⁵ “Indian Tribal Entities within the Contiguous 48 States Recognized and Eligible to Receive Services from the United States Bureau of Indian Affairs”, in <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-07-23/pdf/2018-15679.pdf> (Truy cập ngày 26/2/2020).

⁶ National Indigenous Australians Agency, “Indigenous Protected Areas” (IPA), <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/environment/indigenous-protected-areas-ipas> (Truy cập ngày 26/2/2020).

gắn với quản lý hành chính mà chỉ là cơ sở để định hướng, xây dựng các chương trình, dự án phát triển. Trường hợp về vấn đề quản lý và phát triển với các bộ tộc ở vùng cao của Thái Lan là điển hình cho mô hình này; (2) Vùng được định danh, có địa giới rõ ràng, gắn với quản lý hành chính hoặc thiết chế tự quản. Trường hợp khu/châu/huyện tự trị dân tộc ở Trung Quốc, vùng thổ dân của Mỹ, và vùng người bản địa ở Australia là điển hình của mô hình này.

2.2. Cách phân vùng ở Việt Nam

Tổng quan vấn đề “Vùng dân tộc thiểu số”, “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi” ở Việt Nam cần gắn với bối cảnh chính trị, kinh tế - xã hội của đất nước và cần có tiếp cận liên ngành.

Đến nay, trong văn bản pháp quy, khái niệm “Vùng dân tộc thiểu số” đã được Điều 4 trong Nghị định số 5/2011/NĐ-CP, năm 2011 của Chính phủ về công tác dân tộc xác định: “Vùng dân tộc thiểu số là địa bàn có đông các dân tộc thiểu số cùng sinh sống ổn định thành cộng đồng trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Như vậy, theo Nghị định này, đây là vùng chưa có xác định về ranh giới và cũng chưa có tiêu chí cụ thể về dân số, thời gian cư trú và thế nào là “ổn định thành cộng đồng”. Còn theo Nguyễn Lâm Thành và Nguyễn Văn Tiến (2018), vùng DTTS, miền núi đã được phân định theo trình độ phát triển, mà “Đối tượng phân định vùng dân tộc thiểu số, miền núi theo trình độ phát triển là các xã/thị trấn và các thôn/bản”. Trình độ phát triển của cấp xã được chia thành 3 khu vực: Khu vực I là khu vực bước đầu phát triển; Khu vực II là khu vực tạm ổn định, vẫn còn khó khăn; Khu vực III là khu vực đặc biệt khó khăn. Việc phân định này được thực hiện từ năm 1996, đến nay đã trải qua 4 giai đoạn: 1996 - 2005, 2006 - 2011, 2012 - 2015, 2016 - 2020. Kể từ giai đoạn 2 - 4, ngoài cấp xã, còn thêm cấp thôn/bản đặc biệt khó khăn. Ở đây thiếu logic: trong khi chưa xác định cụ thể vùng DTTS là gì, lại có xác định mức độ phát triển của cấp hành chính là cấp xã và cấp thôn/bản; và “khu vực” cũng trùng, hay đồng nghĩa với cấp này. Mặt khác, việc phân định như vậy lại không chỉ áp dụng cho vùng DTTS và miền núi, mà cả vùng dân tộc đa số và đồng bằng.

Trong khi đó, khái niệm “miền núi” hay “vùng cao” lại được định vị rõ hơn. Ngày 9/4/1992, Văn phòng Miền núi và Dân tộc (nay là Ủy ban Dân tộc) có Tờ trình Chính phủ số 98/MNDT về tiêu chí phân định xã, huyện, tỉnh là miền núi, vùng cao. Theo đó, tiêu chí miền núi: (1) Xã miền núi - có 2/3 diện tích đất đai tự nhiên với độ cao từ 200m trở lên so với mặt biển; (2) Huyện miền núi - có 2/3 số xã là miền núi; (3) Tỉnh miền núi - có 2/3 số huyện là miền núi. Còn tiêu chí vùng cao: (1) Bản vùng cao - có 2/3 diện tích đất đai tự nhiên ở độ cao 600m trở lên so với mặt biển; (2) Xã vùng cao - có 2/3 diện tích đất đai tự nhiên với độ cao 600m trở lên so với mặt biển; (3) Huyện vùng cao - có 2/3 số xã là vùng cao; (4) Tỉnh vùng cao - có 2/3 số huyện vùng cao.

Nhìn lại việc xây dựng khái niệm và tiêu chí liên quan đến vùng DTTS và miền núi, các tác giả Nguyễn Lâm Thành và Nguyễn Văn Tiến (2018) cho rằng, trong các văn bản của

Chính phủ và Ủy ban Dân tộc chưa thể hiện sự thống nhất về các khái niệm “miền núi, vùng cao”, “vùng dân tộc thiểu số, miền núi”, “vùng miền núi, dân tộc thiểu số”, “vùng khó khăn”, “vùng đặc biệt khó khăn”. Theo chức năng, nhiệm vụ, việc xác định bộ tiêu chí và thực hiện các loại phân định liên quan đến địa bàn miền núi, vùng cao, vùng đặc biệt khó khăn, vùng DTTS và miền núi, khu vực biên giới, hải đảo đang thuộc trách nhiệm của một số bộ, ngành khác nhau, như Ủy ban Dân tộc, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Quốc phòng. Trong *Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030*, ở điểm 1, mục III “Giải pháp chủ yếu về phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi”, cũng đề xuất việc xây dựng và ban hành tiêu chí phân định vùng đồng bào DTTS và miền núi. Song, việc đề xuất này vẫn ảnh hưởng của cách cũ, đó là không định danh khái niệm “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi”, mà chỉ đưa ra tiêu chí thôn và xã đặc biệt khó khăn, trong đó có kết hợp một số tiêu chí về dân số tộc người, cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế, điều kiện tiếp cận với dịch vụ và độ cao nơi cư trú. Qua đó cho thấy, việc phối hợp giữa các cơ quan, lấy ý kiến của các nhà khoa học và hoạt động thực tiễn nhằm đề xuất khái niệm, cách phân định và xây dựng tiêu chí đánh giá, phục vụ cho nhiệm vụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực này là rất cần thiết.

3. Thảo luận việc đề xuất khái niệm, nội hàm về “Vùng dân tộc thiểu số”, “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi” ở Việt Nam hiện nay

Xây dựng khái niệm, nội hàm về “Vùng dân tộc thiểu số”, “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi” ở Việt Nam hiện nay là nhiệm vụ khó khăn, bởi liên quan đến nhiều vấn đề, nhiều cơ quan có trách nhiệm. Mỗi tổ chức hay cá nhân thường nhìn nhận từ góc độ gắn với chức năng, nhiệm vụ của mình. Bởi vậy, các ý kiến khác nhau cũng là dễ hiểu. Song qua đây, những cơ quan có trách nhiệm chính như Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, Ủy ban Dân tộc sẽ tổng kết, chất lọc để có khái niệm, tiêu chí hợp lý nhất. Với tinh thần này, chúng tôi đề xuất các khái niệm, nội hàm từ tiếp cận dân tộc học và tiếp cận liên ngành.

- Về “Vùng dân tộc thiểu số”

Đến nay trong nghiên cứu, các nhà dân tộc học và văn hóa học ở Việt Nam tuy chưa có khái niệm thống nhất về “Vùng dân tộc thiểu số”, song đã có nhiều công trình về các tộc người ở nhiều vùng, như vùng trung du Bắc Bộ (Nguyễn Khắc Tụng, 1978); vùng Đông Bắc (Vương Xuân Tình - Trần Hồng Hạnh đồng chủ biên, 2012); vùng Tây Bắc (Trần Văn Bính chủ biên, 2004); vùng Nam Bộ (Phan An, 2009); hay vùng Trường Sơn - Tây Nguyên (Lư Hùng, 2014). Ở đây, các nhà dân tộc học và văn hóa học đã theo cách phân định vùng văn hóa, vốn được nhiều nhà khoa học xã hội đồng tình. Theo đó, có nhà khoa học xác định 7 vùng văn hóa ở Việt Nam, đó là: (1) Vùng Đồng bằng và trung du Bắc Bộ; (2) Vùng Đông Bắc; (3) Vùng Tây Bắc; (4) Vùng Bắc Trung Bộ; (5) Vùng Ven biển Nam Trung Bộ; (6) Vùng Nam Bộ; (7)

Vùng Trường Sơn - Tây Nguyên (Ngô Đức Thịnh, 2004); hoặc có 8 vùng văn hóa, mà trong đó, vùng Nam Bộ được phân thành hai vùng là Đông Nam Bộ và Tây Nam Bộ (Vương Xuân Tình, 2019b, tr. 80-87). Trong mỗi vùng lại có các tiểu vùng.

Dưới góc nhìn dân tộc học, vùng văn hóa thực chất là văn hóa tộc người, hay vùng tộc người⁷. Tại mỗi vùng này, đều đa tộc người, song vẫn có những bản sắc riêng hay nét trội của một số tộc người nào đó. Chẳng hạn, vùng Đông Bắc là vùng của các sắc thái văn hóa của những tộc người thuộc nhóm ngôn ngữ Tày-Thái Kadai, Hmông-Dao, Tạng-Miến, Hán; Vùng Tây Bắc: các tộc người thuộc nhóm ngôn ngữ Việt-Mường, Tày-Thái Kadai, Môn-Khome, Hmông-Dao, Tạng-Miến; Vùng Ven biển Nam Trung Bộ: các tộc người thuộc nhóm ngôn ngữ Việt-Mường, Mã Lai-Đa Đảo; Vùng Tây Nam Bộ: các tộc người thuộc nhóm ngôn ngữ Việt-Mường, Môn-Khome, Hán; Vùng Trường Sơn - Tây Nguyên: có các tộc người tại chỗ thuộc nhóm ngôn ngữ Môn-Khome, Mã Lai-Đa Đảo, và nay do tác động của di dân, đã hội tụ hầu hết các tộc người thuộc 7 nhóm ngôn ngữ ở Việt Nam.

Cách phân vùng văn hóa - tộc người nêu trên cũng gần tương đồng với phân vùng địa lý và phân vùng kinh tế - xã hội. Chẳng hạn vừa qua, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã đề xuất chia cả nước thành 7 vùng kinh tế - xã hội, gồm: Vùng Đông Bắc, Vùng Tây Bắc, Vùng Đồng bằng sông Hồng, Vùng Bắc Trung Bộ, Vùng Nam Trung Bộ (duyên hải Nam Trung Bộ và Tây Nguyên), Vùng Đông Nam Bộ, Vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Như vậy, chỉ có Vùng Tây Nguyên, hay Trường Sơn - Tây Nguyên - vùng có nền văn hóa tộc người rất đặc sắc là không còn tồn tại với tư cách một vùng, mà bị ghép trong Vùng Nam Trung Bộ. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ưu điểm của phương án phân vùng như trên là có tính đến các yếu tố thị trường, đặt tính liên kết vùng cao hơn tính tương đồng về điều kiện tự nhiên, lịch sử, xã hội, khắc phục hạn chế của vùng có khoảng cách quá dài. Theo đó, quy mô vùng vừa phải, khoảng cách giữa các địa phương trong vùng không quá lớn, thuận lợi cho việc hợp tác, quản lý phát triển⁸. Tuy nhiên sau đó, do nhiều ý kiến không đồng tình nên Bộ Kế hoạch và Đầu tư lại phải đề xuất Tây Nguyên vẫn là một vùng kinh tế - xã hội⁹.

Về phương diện quốc phòng, an ninh, Việt Nam cũng rất chú trọng vùng DTTS, và có lúc đã thành lập ba Ban Chỉ đạo ở ba vùng chiến lược: Tây Nguyên, Tây Bắc, Tây Nam Bộ. Ban Chỉ đạo Tây Nguyên được thành lập năm 2002; Ban Chỉ đạo Tây Bắc và Tây Nam Bộ được thành lập năm 2004. Những Ban này chịu trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn và giám sát các tỉnh thuộc khu vực đã nêu. Với Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, ngoài các tỉnh thuộc vùng Tây

⁷ Việc xác định thành phần dân tộc ở Việt Nam được dựa trên 3 tiêu chí: ngôn ngữ, văn hóa và ý thức tự giác tộc người. Thực ra, các tiêu chí ngôn ngữ và ý thức tự giác tộc người xét cho cùng đều là văn hóa. Bởi vậy, vùng văn hóa tộc người cũng chính là vùng tộc người.

⁸ L. Bằng, “Chia cả nước thành 7 vùng: Đổi mới, đột phá, tất cả đồng ý”, trên trang <https://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/thay-doi-quan-trong-ca-nuoc-co-7-vung-kinh-te-xa-hoi-499714.html> (Truy cập ngày 28/2/2020).

⁹ Nguyễn Hạnh, “Dự kiến cả nước có 7 vùng kinh tế - xã hội, trên trang <https://congthuong.vn/du-kien-ca-nuoc-co-7-vung-kinh-te-xa-hoi-133215.html> (Truy cập ngày 28/2/2020).

Nguyên, còn có hoạt động trên địa bàn vùng núi của các tỉnh Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận, Bình Phước. Với Ban Chỉ đạo Tây Bắc, địa bàn hoạt động không chỉ ở Tây Bắc theo vùng địa lý truyền thống, mà còn ở cả miền núi thuộc các tỉnh vùng Đông Bắc và vùng Thanh - Nghệ. Các Ban Chỉ đạo này do Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam quản lý. Sau 15 năm thành lập kể từ khi có Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, ngày 11/10/2017, tại Hội nghị Trung ương 6, Khóa XII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã quyết định kết thúc hoạt động của ba Ban chỉ đạo.

Liên quan đến ba vùng chiến lược nêu trên, còn có các Chương trình khoa học - công nghệ phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội. Đó là: Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội bền vững vùng Tây Nguyên giai đoạn 2011 - 2015 (gọi tắt là Chương trình Tây Nguyên 3); Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên trong liên kết vùng và hội nhập quốc tế (Chương trình Tây Nguyên 2016 - 2020); Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Bắc (2013 - 2018) (gọi tắt là Chương trình Tây Bắc); Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Nam Bộ (Giai đoạn khởi động: 2013 - 2015; Giai đoạn thực hiện toàn diện: 2016 - 2020; Giai đoạn phát triển: 2021 - 2030) (gọi tắt là Chương trình Tây Nam Bộ). Với các Chương trình này, có hàng trăm đề tài khoa học và công nghệ cấp Nhà nước được triển khai (Vương Xuân Tình, 2019a, tr. 48-49).

Những trình bày trên đây cho thấy, việc phân định thành “Vùng dân tộc thiểu số” ở Việt Nam không chỉ được thảo luận trong nghiên cứu, mà đã được sử dụng trong hoạt động thực tiễn; và bên cạnh việc định danh một cách khái quát như ở Nghị định số 5/2011/NĐ-CP, còn được xác định thành những vùng cụ thể, có ranh giới rõ ràng. Vậy tựu trung, “Vùng dân tộc thiểu số” là gì? Theo chúng tôi, có thể kế thừa khái niệm của Nghị định số 5/2011/NĐ-CP, đồng thời làm rõ thêm nội hàm như sau:

“Vùng dân tộc thiểu số là địa bàn có đông các dân tộc thiểu số cùng sinh sống ổn định thành cộng đồng trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, được chia thành 6 vùng chủ yếu: Vùng Đông Bắc, Vùng Tây Bắc, Vùng Ven biển Nam Trung Bộ, Vùng Đông Nam Bộ, Vùng Tây Nam Bộ, và Vùng Trường Sơn - Tây Nguyên. Tại các địa phương khác có dân tộc thiểu số cư trú, nếu đảm bảo tiêu chí về dân số của điểm 1, mục III của *Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030*, cũng thuộc vùng dân tộc thiểu số”.

Như đã đề cập, cư dân các DTTS trong 6 vùng được nêu ở khái niệm này đương nhiên thuộc vùng DTTS, vì đây là địa bàn sinh sống lâu đời của nhiều tộc người. Còn cư dân tại

địa phương khác, việc xác định như khái niệm là để thống nhất với tiêu chí của Đề án đã được Quốc hội phê chuẩn. Vấn đề đặt ra là tại sao lại cần xác định 6 vùng DTTS nêu trên?

Với cách xác định của Đề án chỉ tập trung vào các thôn, xã đặc biệt khó khăn thuộc vùng DTTS và miền núi, sẽ khó thúc đẩy toàn diện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng tại vùng này. Bởi có những vấn đề phát triển vùng DTTS và miền núi không chỉ ở khu vực thôn, xã đặc biệt khó khăn, mà còn ở bên ngoài khu vực ấy, song lại có tác động mạnh mẽ đến chính khu vực đó, như với các trung tâm kinh tế. Bởi có những vấn đề như bảo tồn, phát huy bản sắc văn hóa tộc người lại chưa hoàn toàn đặt ra ở khu vực đặc biệt khó khăn. Mặt khác, 6 vùng DTTS đã nêu có những đặc trưng và vấn đề phát triển khác nhau, nếu không phân định như vậy, các quyết sách sẽ khó trúng. Việc phân định đó còn kế thừa những kết quả nghiên cứu khoa học, hoạt động thực tiễn và tạo nên sự kết nối nhất định với vùng phát triển kinh tế - xã hội.

- Về “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi”

Khi đã phân định “Vùng dân tộc thiểu số”, thì khái niệm “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi” chỉ cần thêm xác định thế nào là “miền núi”. Trong văn bản pháp quy trước đây, đã xác định “miền núi” là nơi có độ cao so với mực nước biển trên 200m; và lý giải tương tự, “vùng cao” là trên 600m. Trong điểm 1, mục III của *Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030* quy định, địa hình thấp nhất của thôn và xã thuộc khu vực đặc biệt khó khăn ở vùng dân tộc và miền núi phải cao hơn mực nước biển 600m; hoặc các thôn, xã ở nơi không đến độ cao như vậy, phải đáp ứng các tiêu chí khác.

Với bối cảnh đó, chúng tôi cho rằng, chỉ nên dùng khái niệm và nội hàm “Vùng dân tộc thiểu số”, còn khái niệm “miền núi” chỉ nên sử dụng để trở thành một trong những tiêu chí cho việc xác định các thôn, xã thuộc khu vực đặc biệt khó khăn của vùng này. Như vậy, khái niệm sẽ không bị rời và dễ thao tác, dễ áp dụng cho cả vùng DTTS ở đồng bằng.

- Về xác định thang bậc phát triển và định hướng phát triển của vùng dân tộc thiểu số

Trong *Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030*, chỉ có tiêu chí xác định thôn, xã thuộc khu vực đặc biệt khó khăn. Điều đó có nghĩa, Đề án đã phân định vùng DTTS chỉ còn hai thang bậc: đặc biệt khó khăn và không thuộc khu vực đặc biệt khó khăn, theo đó là các chính sách ưu tiên cho đầu tư, phát triển. Chúng tôi đồng ý với cách phân định này, vì sẽ tránh được sự rườm rà; đồng thời, việc thực hiện Đề án sẽ có trọng tâm, trọng điểm. Song, theo quan điểm của chúng tôi (Vương Xuân Tình, 2016, tr. 209-222), việc đầu tư phát triển với tính chất là vùng DTTS, cần đặc biệt chú trọng 4 vấn đề: (1) Bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa tộc người; (2) Phát triển giáo dục, trong đó có nội dung phù hợp về văn hóa và điều kiện của từng vùng cụ

thể; (3) Tăng cường công tác cán bộ; và (4) Quan tâm về dân số, sức khỏe của các dân tộc thiểu số rất ít người. Còn những vấn đề phát triển khác, nên lồng ghép trong các chương trình, dự án của vùng kinh tế - xã hội.

Kết luận

Do bối cảnh lịch sử tụ cư và tác động của điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa, các DTTS ở Việt Nam phần lớn cư trú tại miền núi. Căn cứ vào đặc điểm văn hóa kết hợp với điều kiện tự nhiên, có thể chia vùng DTTS thành 6 vùng chủ yếu, đó là Vùng Đông Bắc, Vùng Tây Bắc, Vùng Ven biển Nam Trung Bộ, Vùng Đông Nam Bộ, Vùng Tây Nam Bộ và Vùng Trường Sơn - Tây Nguyên. Mỗi vùng này đều có nhiều tộc người thuộc 7 nhóm ngôn ngữ sinh sống; trong đó hai vùng thuộc miền núi phía Bắc là địa bàn quen thuộc của những tộc người thiểu số thuộc các nhóm ngôn ngữ Việt-Mường, Tày-Thái Kadai, Môn-Khmer, Hmông-Đao, Hán, Tạng-Miến; còn các vùng ở miền núi và đồng bằng phía Nam thường là nơi sinh tụ của những tộc người thuộc các nhóm ngôn ngữ Môn-Khmer, Hán và Mã Lai-Đa Đảo.

Để thực hiện tốt chính sách dân tộc ở Việt Nam với trọng tâm là đảm bảo đại đoàn kết, bình đẳng và các dân tộc giúp đỡ nhau cùng phát triển, trong thời gian tới cần thực hiện thắng lợi *Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030* của Chính phủ, đã được Quốc hội phê chuẩn. Theo đó, xây dựng khái niệm, nội hàm về “Vùng dân tộc thiểu số”, “Vùng dân tộc thiểu số và miền núi” là rất cần thiết. Tuy nhiên, việc xây dựng này cần kế thừa kết quả nghiên cứu khoa học và hoạt động thực tiễn theo 6 vùng DTTS đã nêu để giải quyết tốt những mục tiêu, nhiệm vụ của Đề án, đồng thời kết nối với việc thực hiện nhiệm vụ của các vùng kinh tế - xã hội.

Tài liệu tham khảo

1. Phan An (2009), *Dân tộc Khmer Nam Bộ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Trần Văn Bính (Chủ biên, 2004), *Văn hóa các dân tộc Tây Bắc - Thực trạng và những vấn đề đặt ra*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Khổng Diễn (1995), *Dân số và dân số tộc người ở Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
4. *Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030*, trên trang <http://www.cema.gov.vn/thong-bao/ho-so-de-an-tong-the-phan-trien-kt-xh-vung-dong-bao-dtts-va-mien-nui-giai-doan%C2%A02021-2030.htm> (Truy cập ngày 26/2/2020).
5. Lưu Hùng (2014), *Góp phần tìm hiểu Trường Sơn - Tây Nguyên*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.

6. Ngô Thị Phương Lan (Chủ biên, 2019), *Sinh kế tộc người trong bối cảnh Việt Nam đương đại*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh.
7. Nghị định số 5/2011/NĐ-CP, trên trang http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=98691 (Truy cập ngày 26/2/2020).
8. Nguyễn Lâm Thành - Nguyễn Văn Tiến (2018), “Tăng cường quản lý chính sách dân tộc trên cơ sở phân định miền núi, vùng cao và vùng dân tộc thiểu số theo trình độ phát triển, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* (điện tử), <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207053> (Truy cập ngày 26/2/2020).
9. Ngô Đức Thịnh (2004), *Văn hóa vùng và phân vùng văn hóa ở Việt Nam*, Nxb. Trẻ, TP. Hồ Chí Minh.
10. Vương Xuân Tình - Trần Hồng Hạnh (Đồng chủ biên, 2012), *Phát triển bền vững văn hóa tộc người trong quá trình hội nhập ở vùng Đông Bắc*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
11. Vương Xuân Tình (2016), “Vấn đề dân tộc sau 30 năm đổi mới ở Việt Nam: Góc nhìn lý luận và thực tiễn”, in trong cuốn: Đặng Nguyên Anh (Chủ biên, 2016), *Biến đổi xã hội ở Việt Nam: Truyền thống và hiện đại*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 209-222.
12. Vương Xuân Tình (2019a), *Cộng đồng kiến tạo: Tộc người với quốc gia - dân tộc trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
13. Vương Xuân Tình (2019b), “Nghiên cứu, biên soạn Bách khoa toàn thư âm thực Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, tr. 80-87.
14. Nguyễn Khắc Tụng (1978), *Nhà cửa các dân tộc ở trung du Bắc Bộ Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.