

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÔNG TÁC DÂN TỘC CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO ĐỐI VỚI VIỆT NAM

LÊ VĂN TUẤN (*)

Tóm tắt: Quản lý nhà nước về công tác dân tộc là nội dung quan trọng được nhiều quốc gia quan tâm. Tuy nhiên, mỗi quốc gia lại có các vấn đề dân tộc, quan hệ dân tộc khác nhau và tùy thuộc quan điểm lãnh đạo mà sẽ có các chính sách, quan điểm riêng trong giải quyết vấn đề này. Bài viết tập trung nghiên cứu kinh nghiệm quản lý nhà nước về công tác dân tộc của Trung Quốc, Ấn Độ và Hoa Kỳ, qua đó đưa ra những tham chiếu với điều kiện của Việt Nam để đưa ra những bài học kinh nghiệm có giá trị tham khảo đối với quản lý nhà nước về công tác dân tộc.

Từ khóa: Công tác dân tộc; quản lý nhà nước; tham khảo đối với Việt Nam.

Abstract: The state management of ethnic affairs is a significant concern for many countries. However, each country faces different ethnic issues and relations, and depending on leadership perspectives, has distinct policies and approaches to addressing these matters. This article focuses on studying the state management experiences of ethnic affairs in China, India, and the United States, thereby drawing references relevant to Vietnam's conditions and providing valuable lessons for state management in ethnic affairs.

Keywords: Ethnic affairs; state management; references for Vietnam.

Ngày nhận bài: 10/5/2025

Ngày biên tập: 07/7/2025

Ngày duyệt đăng: 19/7/2025

1. Kinh nghiệm quản lý nhà nước về công tác dân tộc của một số quốc gia trên thế giới

1.1. Tại Trung Quốc

Trung Quốc là quốc gia có số dân đông thứ hai trên thế giới, với hơn 1,42 tỷ người, có 56 dân tộc cùng sinh sống, trong đó dân tộc Hán chiếm đa số với hơn 90%, còn lại 55 dân tộc khác trải rộng khắp các tỉnh, thành phố và khu tự trị trên cả nước. Trung Quốc rất quan tâm đến việc xây dựng tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về công tác dân tộc (CTDT). Thể hiện qua việc Chính phủ thành lập một cơ quan cấp bộ để thực hiện công tác quản lý nhà nước về dân tộc với tên gọi là “Ủy ban sự vụ dân tộc Quốc gia Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa” (gọi tắt là Ủy ban dân tộc) thực hiện chức năng tham mưu cho Chính phủ những vấn đề về CTDT, chính sách dân tộc. Tại các địa phương,

Trung Quốc cũng thành lập các ủy ban dân tộc nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước về CTDT.

Quản lý nhà nước về CTDT còn được thực hiện theo mô hình tự trị, đây là một trong những điểm khác biệt trong chính sách dân tộc của Trung Quốc so với các quốc gia Châu Á hiện nay, trong đó có Việt Nam. Trung Quốc có 05 khu tự trị gồm: Khu tự trị dân tộc Choang, Khu tự trị Tây Tạng, Khu tự trị Nội Mông Cổ, Khu tự trị dân tộc Duy Ngô Nhĩ Tân Cương, Khu tự trị dân tộc Hồi Ninh Hạ. Dưới khu tự trị có châu tự trị, hiện có 30 châu tự trị cấp thành phố trực thuộc, phân cấp tiếp theo là 121 huyện tự trị và 1.300 xã tự trị dân tộc, “trong số 55 dân tộc thiểu số thì có đến 44 dân tộc có khu tự trị, số người dân tộc thiểu số sống trong các khu tự trị cũng rất đông với 75% số người dân tộc thiểu số của cả nước”⁽¹⁾. Trong xây dựng thể chế quản lý nhà nước về CTDT, hoạt động của

(*) ThS; Viện Khoa học Thủy lợi miền Nam

các khu tự trị ở Trung Quốc được quy định trong Hiến pháp và Luật tự trị khu vực dân tộc. Đây là nền tảng pháp lý quan trọng trong thực hiện chính sách dân tộc tại các khu tự trị. Bên cạnh đó, Trung Quốc còn ban hành Sách trắng về chính sách dân tộc (2009), Sách trắng về Tân Cương (2020), Sách trắng về Tây Tạng (2013). Các khu tự trị được trao quyền tự quản khá rộng rãi, nhưng quyền hạn của họ vẫn chưa vượt trội so với chính quyền ở cấp tỉnh.

Trung Quốc đặc biệt coi trọng công tác cán bộ, chú trọng tuyển chọn, bồi dưỡng và đào tạo những người dân tộc thiểu số trở thành lãnh đạo tại các vùng đông người dân tộc thiểu số. Một trong những biện pháp hiệu quả và nổi bật là chính sách luân chuyển cán bộ, được triển khai theo hai chiều: *Một là*, điều động cán bộ từ vùng dân tộc thiểu số, khu vực kém phát triển đến trung ương hoặc các vùng phát triển hơn để nâng cao trình độ và học hỏi kinh nghiệm; *Hai là*, cử cán bộ từ trung ương và các khu vực phát triển đến vùng dân tộc thiểu số, đặc biệt là khu vực phía Tây và Tân Cương, nhằm bổ sung lực lượng quản lý còn thiếu hoặc yếu góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội ở khu vực này. Trung Quốc đã từng bước nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ ở các vùng khó khăn, “từ khi thực hiện chính sách luân chuyển cán bộ đến nay, tổng cộng đã cử được hơn 5.000 cán bộ tham gia luân chuyển”⁽²⁾.

Bên cạnh đó, Trung Quốc đặc biệt chú trọng đến các chính sách phát triển kinh tế, xã hội ở vùng dân tộc thiểu số. Một điểm nổi bật là việc huy động sự phối hợp giữa các địa phương phát triển với vùng khó khăn: “Giang Tô chi viện cho Khu tự trị dân tộc Choang, Quảng Tây và tỉnh Tân Cương; Thành phố Thượng Hải chi viện cho 2 tỉnh Vân Nam và Ninh Hạ; cả nước chi viện cho Tây Tạng; Bắc Kinh chi viện cho khu vực Nội Mông Cổ...”⁽³⁾, từ đó tạo nên động lực phát triển cho các vùng khó khăn và thể hiện tinh thần đoàn kết, trách nhiệm của các địa phương với nhau.

1.2. Tại Ấn Độ

Ấn Độ là quốc gia có dân số đứng đầu thế giới với khoảng 1,45 tỷ dân, “đây là một

quốc gia đa dân tộc, với hơn 500 tộc người”⁽⁴⁾. Việc phân chia các dân tộc ở Ấn Độ rất phức tạp vì sự đa dạng về tộc người, bên cạnh đó còn gắn liền với niềm tin tôn giáo của các nhóm người, vì vậy khi nhắc đến các dân tộc thiểu số thường hay gọi nhóm thiểu số, bao gồm cả nhóm thiểu số về ngôn ngữ (các dân tộc có ngôn ngữ khác nhau) và nhóm thiểu số về tôn giáo (nhóm người có chung niềm tin về tín ngưỡng, tôn giáo).

Trong quản lý nhà nước về CTDT ở Ấn Độ có đặc trưng cơ bản là việc phân quyền quản lý. Việc quản lý nhà nước về CTDT được trao quyền cho bang, căn cứ vào đặc điểm, tình hình và những đặc trưng về vấn đề dân tộc mà chính quyền các bang có thể xây dựng các chính sách dân tộc cho phù hợp, tuy nhiên vai trò quyền hành lớn nhất vẫn thuộc về chính quyền liên bang.

Trong Hiến pháp Ấn Độ có những quy định về quyền chung cho toàn thể công dân Ấn Độ và những quyền riêng dành cho những “nhóm thiểu số”. Điều 15 Hiến pháp Ấn Độ quy định: “Cấm phân biệt đối xử với công dân trên cơ sở tôn giáo, chủng tộc, đẳng cấp, giới tính hoặc nơi sinh”; Điều 16 quy định “quyền của công dân đối với ‘cơ hội bình đẳng’ trong các vấn đề liên quan đến việc làm hoặc bổ nhiệm vào bất kỳ chức vụ nào của Nhà nước”⁽⁵⁾ để khẳng định quyền bình đẳng của tất cả mọi người không có sự phân biệt đối xử giữa các dân tộc.

Bên cạnh các quyền chung của mọi công dân, có những quy định riêng đối với quyền của các nhóm thiểu số như: “được bảo tồn ngôn ngữ, chữ viết hoặc văn hóa riêng biệt của mình”⁽⁶⁾; “Không một công dân nào bị từ chối nhập học vào bất kỳ cơ sở giáo dục nào do Nhà nước duy trì hoặc nhận viện trợ từ quỹ Nhà nước chỉ vì lý do tôn giáo, chủng tộc, đẳng cấp, ngôn ngữ hoặc bất kỳ lý do nào trong số đó”⁽⁷⁾; “Quyền của tất cả các nhóm thiểu số về tôn giáo và ngôn ngữ được thành lập và quản lý các cơ sở giáo dục theo sự lựa chọn của họ, quyền tự do của các cơ sở giáo dục do người thiểu số quản lý không bị phân biệt đối xử trong vấn đề nhận viện trợ từ Nhà nước”⁽⁸⁾.

Để hỗ trợ các nhóm dân tộc thiểu số, Ấn Độ đã ban hành “Kế hoạch chống đói nghèo” cùng nhiều chính sách thúc đẩy việc làm, đào tạo thanh niên và đầu tư cơ sở hạ tầng tại vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, nơi tập trung đông đồng bào thiểu số. Đặc biệt, từ những năm 2000, Chính phủ triển khai chương trình xây dựng hệ thống đường giao thông nông thôn nhằm kết nối các khu vực này. Năm 2012, Ấn Độ kết nối với Ngân hàng Phát triển châu Á triển khai dự án trị giá 800 triệu USD để xây dựng 9.000km đường tại 05 bang, kết nối 4.200 cộng đồng thiểu số ở vùng khó khăn⁽⁹⁾. Cùng với đó, nhiều chương trình tín dụng và cho vay vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh và thành lập doanh nghiệp nhỏ tại vùng nông thôn.

Theo Ngân hàng Thế giới đánh giá, nhờ các chính sách phát triển kinh tế xã hội, Ấn Độ đã giảm số người nghèo từ 431 triệu người (năm 1990) xuống còn 167 triệu người (năm 2021) và đến năm 2024 còn khoảng 129 triệu người (thu nhập dưới 2,15 USD/ngày). Những kết quả này cho thấy nỗ lực của Ấn Độ trong giảm nghèo, đặc biệt đối với các nhóm thiểu số.

1.3. Tại Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là quốc gia có đa dạng các nhóm dân tộc sinh sống. Tại Hoa Kỳ và một số nước ở khu vực Châu Mỹ, quan điểm của họ khi nhắc đến “nhóm thiểu số” hoặc “dân tộc thiểu số” là nhắc đến nhóm những “người bản địa” sinh sống trên lãnh thổ của họ từ lâu đời hoặc những người da màu nhập cư. Tính đến tháng 01/2024 tại Hoa Kỳ có 574 bộ lạc người da đỏ được công nhận hợp pháp, các bộ lạc được công nhận sống trên các vùng đất dành riêng với quy mô và dân số khác nhau. Người bản địa ở Hoa Kỳ sinh sống ở trong các khu vực được bảo tồn và các vùng đất được ủy thác. Theo Tổng điều tra dân số năm 2010, các nhóm dân số thiểu số và bản địa chính ở Hoa Kỳ - Mỹ có 1,77 triệu người gốc Mỹ bản địa và 1,1 triệu người và nguồn gốc người Mỹ bản địa lai với một chủng tộc khác⁽¹⁰⁾.

Vấn đề phân biệt chủng tộc ở Hoa Kỳ từng là một vấn đề nghiêm trọng trong lịch sử

và vẫn còn tồn tại đến hiện nay. Nguồn gốc của tình trạng này bắt đầu từ thời kỳ thuộc địa, khi người da trắng được hưởng nhiều đặc quyền về kinh tế, văn hóa, giáo dục và chính trị. Ngược lại, người bản địa và người da màu bị tước đoạt quyền lợi và coi thường. Năm 1924, Quốc hội Hoa Kỳ thông qua Đạo luật Công dân bản địa, công nhận quyền công dân cho người bản địa sinh ra trên lãnh thổ. Tuy nhiên, quy định này dẫn đến làn sóng di cư bất hợp pháp với kỳ vọng con cái sinh ra tại Hoa Kỳ sẽ được cấp quốc tịch. Đến năm 2025, Tổng thống Donald Trump ban hành sắc lệnh quy định trẻ em sinh tại Hoa Kỳ chỉ được công nhận quốc tịch nếu có cha hoặc mẹ là công dân hoặc thường trú hợp pháp, con của người nhập cư trái phép sẽ không được cấp quốc tịch.

Trong quản lý đối với người bản địa, các bộ lạc được công nhận như một “quốc gia phụ thuộc trong nước”, họ có địa vị chính trị, pháp lý độc đáo trong ranh giới của lãnh thổ, các bộ lạc sử dụng hệ thống pháp lý riêng của mình để xác định mối quan hệ giữa chính quyền liên bang, tiểu bang và bộ lạc, có các quyền về địa giới hành chính, các quyền tự chủ, chính quyền liên bang có trách nhiệm và nhiệm vụ bảo vệ. Chủ quyền trao cho các bộ lạc quyền tổ chức bầu cử, quyết định quyền công dân của riêng họ và tham vấn trực tiếp với Chính phủ Hoa Kỳ về chính sách, quy định, luật pháp và tài trợ. Chính quyền bộ lạc (tạm gọi) có thể tạo ra luật nghiêm ngặt hơn hoặc khoan hồng hơn luật tiểu bang, nhưng không phụ thuộc vào luật tiểu bang. Luật tiểu bang không thể thay thế luật bộ lạc khi nó ảnh hưởng đến quyền của bộ lạc trong việc lập pháp về sức khỏe và phúc lợi của chính mình hoặc khi nó sẽ can thiệp vào lợi ích của liên bang⁽¹¹⁾.

Trong Hiến pháp Hoa Kỳ có đề cập đến các bộ lạc bản địa 03 lần và ban hành một số bộ luật liên quan đến các bộ lạc, đặc biệt năm 2010 Hoa Kỳ đã thông qua Đạo luật về Luật pháp và trật tự của bộ lạc; ngày 26/01/2021, Tổng thống Joe Biden đã ký sắc lệnh chống phân biệt chủng tộc ở Hoa Kỳ; đến ngày 29/3/2022 tiếp tục ký ban hành luật quy định

hành động tử hình do phân biệt chủng tộc là tội ác hận thù liên bang.

Hiện nay, việc quản lý nhà nước về CTDT ở Hoa Kỳ còn được thực hiện thông qua các cơ quan như Cục bản địa sự vụ liên bang (BIA), Cơ quan quản lý người Mỹ bản địa (ANA), Cơ quan dịch vụ y tế bản địa (HIS). Bên cạnh đó, tại các bang cũng ban hành hệ thống pháp lý để quản lý các nhóm thiểu số và người nhập cư, năm 2019 tại bang California đã ban hành Luật chống phân biệt chủng tộc dựa trên kiểu tóc nhằm tôn trọng văn hoá của các nhóm thiểu số trong việc để những kiểu tóc đặc trưng.

2. Giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong quản lý nhà nước về công tác dân tộc

Từ những quan điểm, cách tiếp cận của Trung Quốc, Ấn Độ và Hoa Kỳ về CTDT, có thể rút ra một số kinh nghiệm có giá trị tham khảo trong quản lý nhà nước về CTDT ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện thể chế để tạo hành lang pháp lý rõ ràng trong quản lý nhà nước về CTDT. Ở Việt Nam hiện có nghị định về CTDT và một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan, để bảo đảm tính pháp lý và hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về CTDT hơn nữa, cần tiếp tục nghiên cứu ban hành các văn bản pháp lý cụ thể.

Thứ hai, tiếp tục phát huy vai trò của các cơ quan chuyên trách về CTDT từ trung ương đến địa phương trong việc phối hợp thực hiện chính sách dân tộc. Đặc biệt, khi xây dựng và vận hành chính quyền địa phương 02 cấp, phải xác định rõ trách nhiệm của UBND cấp xã và công chức cấp xã được giao phụ trách CTDT.

Thứ ba, việc quản lý nhà nước về CTDT cần có sự phân cấp, phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền địa phương và phát huy vị thế, vai trò, trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước về công tác dân tộc, nhất là việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền cấp xã.

Thứ tư, tiếp tục đẩy mạnh việc phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Trong quản lý nhà nước về CTDT cần tiếp tục có các chính sách đặc thù, đặc biệt

là phát triển hệ thống hạ tầng giao thông, cơ sở vật chất phục vụ công tác giáo dục, y tế, xây dựng các mô hình phát triển kinh tế ở vùng sâu, vùng xa gắn liền với tiềm năng sẵn có của địa phương, chú trọng đến công tác phát triển du lịch trải nghiệm để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội các khu vực này, qua đó nâng cao đời sống vật chất và tinh thần đối với người dân tộc thiểu số.

Thứ năm, trong thực hiện chính sách đối với các dân tộc rất ít người cần xây dựng chính sách hỗ trợ đúng người, đúng hoàn cảnh, không nên cào bằng. Theo đó, việc xây dựng chính sách cần xem xét từ thực tiễn, nhu cầu hỗ trợ của đối tượng thụ hưởng để chính sách khi đi vào thực tiễn phải hiệu quả, hỗ trợ được đúng đối tượng, đúng nhu cầu, đúng thời điểm.

Thứ sáu, quan tâm hơn nữa đến công tác cán bộ vùng dân tộc thiểu số. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng đối với đội ngũ cán bộ, công chức làm việc ở vùng dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, cần bồi dưỡng cả những kỹ năng cần thiết để khi thực hiện các nhiệm vụ trong CTDT đạt được hiệu quả cao./.

Ghi chú:

(1), (3), (10) Nguyễn An Ninh, *Nghiên cứu các mô hình quản lý nhà nước về công tác dân tộc ở một số quốc gia trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, đề tài cấp Nhà nước, 2019.

(2) Nguyễn Thị Giáng Hương, *Chính sách luân chuyển cán bộ vùng dân tộc thiểu số của Trung Quốc và tham chiếu kinh nghiệm đối với Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản điện tử (tháng 2/2018).

(4) Nguyễn An Ninh, *Một số mô hình quản lý công tác dân tộc trên thế giới*, Báo Biên phòng Việt Nam (tháng 8/2021).

(5), (6), (7), (8) Hiến pháp Ấn Độ năm 1949.

(9) Kiều Anh, *ADB hỗ trợ Ấn Độ 800 triệu USD phát triển giao thông nông thôn*, Cổng thông tin điện tử Bộ Giao thông Vận tải (tháng 7/2012).

(11) Tribal Nations and the United States, *An Introduction* (2020).