

Quản lý phát triển đô thị vùng đồng bào dân tộc thiểu số ở Việt Nam

Nguyễn Văn Chiêu¹, Trần Văn Kham¹

¹Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Email: khamtv@ussh.edu.vn

Nhận ngày 21 tháng 10 năm 2016. Chấp nhận đăng ngày 21 tháng 11 năm 2016.

Tóm tắt: Hiện nay vùng dân tộc thiểu số (DTTS) đang chịu nhiều sức ép từ quá trình phát triển đô thị: đời sống của đồng bào ngày càng bấp bênh do sự thay đổi của phương thức sinh kế truyền thống, sự gia tăng chênh lệch về mức sống, đời sống văn hóa tinh thần bị tác động bởi lối sống đô thị, môi trường tự nhiên bị biến đổi... Những nhân tố này nếu không được giải quyết một cách hiệu quả có thể sẽ tạo ra những rào cản lớn trong việc đạt được mục tiêu quản lý phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam trong những năm tới.

Từ khóa: Quản lý, dân tộc thiểu số, đô thị, phát triển đô thị bền vững.

Abstract: At present, the areas home to ethnic minority groups are under pressures from the process of urban development, with their lives getting more and more unstable due to changes to the traditional livelihoods, the widening gap in living standards, and the impacts on the cultural and spiritual life from the urban lifestyle and changing natural environment... If the issues are not handled effectively, they can pose major barriers against the attainment of Vietnam's objectives for sustainable urban development management in the years to come.

Keywords: Management, ethnic minority groups, urban, sustainable urban development.

1. Mở đầu

Trong suốt quá trình lãnh đạo cách mạng, Đảng và Nhà nước luôn chủ trương coi phát triển bền vững nói chung và phát triển đô thị bền vững vùng DTTS là một mục tiêu chiến lược. Thực hiện chủ trương này, đến nay nước ta đã hình thành hệ thống chính sách dân tộc bao phủ trên các lĩnh vực đời sống kinh tế, xã hội và an ninh quốc phòng. Hàng năm, Nhà nước quan tâm đầu tư hàng

nghìn tỉ đồng để thực hiện các chính sách phát triển kinh tế, xã hội vùng DTTS. Nhờ đó bộ mặt nông thôn miền núi có nhiều thay đổi, đời sống đồng bào DTTS được nâng cao. Tại các khu vực đô thị, đời sống đồng bào DTTS đã được cải thiện đáng kể và có nhiều cơ hội để gia tăng chất lượng sống. Tuy nhiên, mức sống ở đó thực tế vẫn còn thấp so với các nhóm dân cư phát triển khác. Điều đó đòi hỏi cần đổi mới quản lý phát triển đô thị nhằm thực hiện phát triển

đô thị bền vững gắn với đảm bảo đời sống đồng bào DTTS.

2. Đời sống của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị hiện nay

Việt Nam là một quốc gia đa dân tộc, trong đó có 53 DTTS. Đa số các DTTS cư trú chủ yếu ở địa bàn miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, nơi có vị trí đặc biệt quan trọng về kinh tế, an ninh quốc phòng và môi trường sinh thái. Theo Kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 DTTS năm 2015, tổng số dân số của 53 DTTS là 13.386.330 người, trong đó đồng bào DTTS sống tại các khu vực đô thị có 1.389.328 người, (chiếm khoảng 11%) [5].

Về lao động - việc làm, kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 DTTS năm 2015 cho thấy có 81,9% lao động là người DTTS (từ 15 tuổi trở lên) làm việc trong khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản, cao hơn 1,9 lần tỷ lệ chung của cả nước (44,0%). Đặc biệt, ở một số dân tộc thiểu số như Xơ Đăng, Khơ Mú, La Ha, Mông, Rơ Măm, Xinh Mun, Brâu... tỷ trọng lao động làm việc trong ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản cao từ 95% đến 100%. Mặc dù thu nhập của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị cao hơn so với đồng bào DTTS tại khu vực nông thôn, miền núi, song họ vẫn chưa đảm bảo được mức sống do chi phí sinh hoạt cao tại các đô thị. Tỷ trọng cơ cấu nguồn thu của họ vẫn phụ thuộc nhiều vào hoạt động nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy hải sản. Đóng góp vào thu nhập từ các hoạt động phi nông nghiệp như thương mại, dịch vụ, du lịch của các hộ gia đình DTTS ở các đô thị còn nhỏ.

Đặc biệt, sinh kế và đời sống của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị cũng chịu tác động rất lớn do tác động của quá trình đô thị hóa và kinh tế thị trường, sự biến đổi, suy thoái của môi trường tự nhiên, (như: rừng bị tàn phá, đất đai bị phong hoá, xói mòn, tính đa dạng sinh học giảm mạnh, môi trường sống bị thu hẹp, bị ô nhiễm, lũ lụt, khô hạn xảy ra thường xuyên).

Mặc dù khu vực đô thị có nhiều điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế hơn so với khu vực miền núi, biên giới và hải đảo, nhưng do phong tục, tập quán và trình độ nhân lực còn hạn chế nên mức sống, khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản của đồng bào DTTS vẫn còn thấp so với các nhóm dân cư phát triển khác tại đô thị. Tỷ lệ hộ DTTS nghèo và cận nghèo tại các khu vực đô thị vẫn còn cao.

Chất lượng cuộc sống của đồng bào DTTS tại các khu đô thị còn chưa tương xứng với tiêu chuẩn sống đô thị. Đại đa số đồng bào DTTS sống tại các vùng ven đô, những nơi thường có chất lượng thấp về cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội thiết yếu (như: điện, đường giao thông, văn hóa xã hội và y tế còn thấp). Hiện nay, vẫn còn khoảng 1,1% số thôn, ấp, bản thuộc vùng DTTS tại các khu vực đô thị chưa có điện để phục vụ sinh hoạt và sản xuất; hệ thống đường giao thông đến trung tâm xã, phường, thị trấn chưa được cứng hóa (chỉ có 69,5% thôn, ấp, bản vùng DTTS tại các khu vực đô thị có đường nhựa, 26,8% có đường bê tông, 1,0% đường rải sỏi). Các thiết chế phục vụ đời sống văn hóa tinh thần cho đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị còn chưa được đảm bảo và thậm chí nhiều nơi còn chưa có nhà văn hóa để phục vụ các sinh hoạt cộng đồng.

Đặc biệt, do những tác động tiêu cực của quá trình đô thị hóa và kinh tế thị

trường, đời sống văn hoá tinh thần của các DTTS tại các khu vực đô thị có nguy cơ bị mai một, mức độ thụ hưởng văn hóa của người dân còn thấp, tệ nạn xã hội diễn biến phức tạp và có xu hướng ngày càng tăng. Tính đến năm 2014, tỷ lệ xã có người DTTS và tỷ lệ người DTTS nghiện ma túy ở thành thị lần lượt là 51,4% và 0,28%, tỷ lệ xã có người DTTS và tỷ lệ người DTTS nhiễm HIV là 50,5% và 0,22% [5].

Việc tiếp cận dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị cũng còn nhiều khó khăn. Tỷ lệ trạm y tế và nhân viên y tế trong vùng đồng bào DTTS tại các đô thị còn thấp so với mặt bằng cả nước. Hiện nay còn khoảng 27,6% trạm y tế chưa được kiên cố hóa và chỉ có khoảng 37% thôn thuộc khu vực đô thị có nhân viên y tế. Tỷ lệ lao động là người DTTS có trình độ chuyên môn làm việc trong lĩnh vực y tế còn rất nhỏ so với tỷ lệ chung cả nước.

Chất lượng nguồn nhân lực là người DTTS tại các khu vực đô thị và số lượng người DTTS tham gia vào các cơ quan Đảng, nhà nước, đoàn thể xã hội ở đô thị còn thấp, bất bình đẳng giới trong đào tạo, sử dụng lao động nữ là người DTTS tại các khu vực đô thị còn cao.

Mặc dù đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị đã nhận được sự quan tâm và có nhiều cơ hội thuận lợi để nâng cao mức sống của bản thân và gia đình nhưng thực tế chất lượng sống của họ vẫn còn nhiều khó khăn và thách thức (như: thu nhập thấp, tỷ lệ nghèo và nghèo đa chiều còn cao; chênh lệch giàu nghèo và bất bình đẳng xã hội có xu hướng tăng lên; những tác động của quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa đến sinh kế, văn hóa tộc người ngày càng rõ nét; phương thức sản xuất, quan hệ cộng đồng, phong tục tập quán, lối

sống của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị ngày càng bị mai một, biến đổi...).

3. Nguyên tắc quản lý phát triển đô thị bền vững

Với nhận thức rằng, đồng bào DTTS là một bộ phận hữu cơ của cuộc sống đô thị và đánh giá sâu sắc tầm quan trọng của quản lý phát triển đô thị bền vững, Nhà nước ta chủ trương: “từng bước hình thành hệ thống đô thị có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, thân thiện với môi trường... chú trọng phát triển đô thị miền núi” [2, tr.96]. Trong khi xây dựng và thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại các đô thị Nhà nước ta đặc biệt quan tâm “đến các tầng lớp, bộ phận yếu thế trong xã hội,... khắc phục xu hướng gia tăng phân hóa giàu nghèo, bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội bền vững” [2, tr.135]. Đặc biệt, trong điều kiện đô thị hóa, công nghiệp hóa diễn ra với tốc độ nhanh như hiện nay, để đảm bảo đời sống của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị thì cần “bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội...; nâng cao chất lượng chăm sóc sức khỏe nhân dân, chất lượng dân số, chất lượng cuộc sống của nhân dân; thực hiện tốt chính sách lao động, việc làm, thu nhập; xây dựng môi trường sống lành mạnh, văn minh, an toàn” [2, tr.78].

Đảm bảo đời sống, phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS tại các khu vực đô thị gắn với phát triển đô thị bền vững phải được coi là một bộ phận hữu cơ của chiến lược Phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050. Theo đó, phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào DTTS ở các khu vực đô thị vừa phải “phù hợp với sự phân bố và trình độ phát triển lực lượng sản xuất, với yêu cầu của quá

trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam”, phải “tạo ra sự phát triển cân đối giữa các vùng. Coi trọng mối liên kết đô thị - nông thôn, bảo đảm chiến lược an ninh lương thực quốc gia; nâng cao chất lượng đô thị, bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa truyền thống phù hợp từng giai đoạn phát triển chung của đất nước” [4]. Quy hoạch phát triển đô thị phải tính đến tiếng nói, vai trò, lợi ích, lịch sử, xã hội, phong tục tập quán của đồng bào DTTS; phải đảm bảo sự tham gia dân chủ của người dân trong tiến trình phát triển đô thị; phải tạo điều kiện thuận lợi để cộng đồng DTTS tại các khu vực đô thị được tham gia quyết định, thực hiện và giám sát chính sách, qua đó góp phần hình thành đô thị phát triển đa văn hóa, đời sống tinh thần, bản sắc văn hóa của các DTTS vừa được hội nhập, vừa được gìn giữ và phát huy.

Công tác quản lý phát triển đô thị bền vững phải lấy con người, trong đó có đồng bào DTTS tại các đô thị làm trung tâm. Các chính sách đảm bảo đời sống đồng bào DTTS tại đô thị phải hướng đến sự cân bằng giữa mục tiêu phát triển bền vững vùng đồng bào DTTS tại các đô thị, giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển xã hội, giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường tự nhiên; phải ưu tiên cho các lợi ích của người DTTS trên cơ sở tôn trọng sự bình đẳng, quyền được thông báo, tham vấn và quyết định những vấn đề liên quan trực tiếp đến cuộc sống của họ; phải phát huy được vai trò chủ động, sáng tạo và nội lực vươn lên của đồng bào DTTS, khắc phục tư tưởng trông chờ ỷ lại vào Nhà nước và cộng đồng; phải giải quyết đúng mức các vấn đề xã hội, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào các dân tộc tại đô thị. Chính sách an sinh xã hội đặc thù đối với

đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị phải là một cấu thành chặt chẽ trong hệ thống chính sách phát triển kinh tế - xã hội đô thị theo xu thế xóa bỏ dần sự cách biệt về mức sống giữa đô thị với nông thôn và miền núi; phải lấy phát triển đô thị làm khung. Chính sách an sinh xã hội đối với đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị phải hướng đến xóa đói giảm nghèo, xóa nhà ổ chuột, đảm bảo phát triển bền vững vùng đồng bào DTTS tại các đô thị; phải hỗ trợ hiệu quả cho đồng bào trong việc điều chỉnh nghề nghiệp, chuyển hướng thu nhập, thay đổi bản sắc xã hội và thay đổi không gian sống để hòa nhập, thoát khỏi lối sống mang tính nông thôn, nông nghiệp để thích ứng với đời sống đô thị tốt hơn. Quá trình hoạch định các chính sách an sinh xã hội phải xác định lại tâm thế và phương pháp tiếp cận về vai trò, vị trí của đồng bào DTTS trong quản lý phát triển đô thị; phải coi đồng bào DTTS cũng là một nhân tố tham gia xây dựng chính sách, chứ không thuần túy là đối tượng thụ hưởng chính sách như cách chúng ta làm lâu nay; phải tôn trọng sự đa dạng về mặt văn hóa. Chính sách an sinh xã hội cho người DTTS ở đô thị không nên chỉ xoay quanh phúc lợi xã hội mà cần phải quan tâm đến chính sách phát triển chung trong một tổng thể phức hợp, đa chiều; phải phát huy được tính làm chủ, tự tin của họ trong quá trình phát triển.

4. Giải pháp quản lý phát triển đô thị bền vững vùng DTTS

Thứ nhất, thực hiện hiệu quả hơn chính sách, giảm nghèo bền vững và nâng cao thu nhập cho đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị.

Từ đặc thù của đời sống đô thị, Nhà nước cần: hỗ trợ đồng bào DTTS chuyển

đổi và đa dạng các hình thức sinh kế từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp, dịch vụ; hỗ trợ các hoạt động đa dạng hóa sinh kế do cộng đồng đề xuất, phù hợp với phong tục, tập quán, nhu cầu của đồng bào; thực hiện hiệu quả chính sách đào tạo nghề và nâng cao nhận thức của đồng bào DTTS về tầm quan trọng của đào tạo nghề trong chuyển đổi sinh kế, tăng cường xã hội hóa và nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp trong việc sử dụng lao động là người DTTS; hỗ trợ đồng bào DTTS học nghề, ngoại ngữ và giáo dục định hướng đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; giúp đồng bào DTTS tự thoát nghèo với sự hỗ trợ của nhà nước và cộng đồng; khuyến khích cộng đồng, động viên khả năng và sự chủ động của người DTTS trong việc tham gia giải quyết các vấn đề nhà ở, phát triển cơ sở hạ tầng, tạo thu nhập và quản lý cộng đồng.

Về lâu dài, Nhà nước cần xây dựng và triển khai các chiến lược và chính sách về tăng trưởng kinh tế - xã hội ở các đô thị (bao gồm những chương trình đầu tư cho các khu vực kinh tế có tính đến người DTTS và phát triển khu vực dịch vụ) để đồng bào tự tạo ra công ăn việc làm. Đối với các thị xã, thị trấn mà hoạt động nông nghiệp vẫn giữ vai trò chủ đạo, thì Nhà nước cần thực hiện mô hình liên kết nông thôn - thành thị và đẩy mạnh phát triển “làng đô thị” có khả năng làm nông nghiệp và tiêu thụ công nghiệp.

Thứ hai, nâng cao chất lượng và gia tăng cơ hội tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản cho đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị.

Các dịch vụ xã hội thiết yếu (như nhà ở, giáo dục, y tế) đóng vai trò quan trọng trong phát triển đô thị bền vững, giảm thiểu sự cách biệt giữa nông thôn và thành thị, nâng cao đời sống và tạo sự cân bằng trong phát triển. Do vậy, Nhà nước cần: đảm bảo cơ hội tiếp cận bình đẳng với dịch vụ xã hội

có chất lượng cho đồng bào DTTS; thực hiện chính sách cung cấp dịch vụ xã hội đô thị cho đồng bào DTTS gắn với giảm nghèo; đổi mới và hoàn thiện mạng lưới chính sách an sinh xã hội cho đồng bào DTTS phù hợp với điều kiện đặc thù của đời sống đô thị hiện nay; tiếp tục phát triển mạng lưới hạ tầng, đảm bảo các dịch vụ đô thị có chất lượng đến được các cộng đồng DTTS; thực hiện chương trình quản lý hạ tầng đô thị trên nguyên tắc tăng vai trò tiếng nói và sự tham gia của đồng bào; ban hành chính sách hỗ trợ đặc thù đối với đồng bào DTTS trong việc khắc phục tình trạng thiếu đất sản xuất, thiếu nhà ở, thiếu nước sinh hoạt, nâng cấp cơ sở hạ tầng, định canh, định cư; phát triển kinh tế thương mại, dịch vụ nhanh và bền vững.

Thứ ba, nâng cao đời sống văn hóa tinh thần, bảo tồn và phát huy các giá trị, bản sắc văn hóa truyền thống của đồng bào dân tộc thiểu số tại các khu vực đô thị.

Đô thị phát triển bền vững là đô thị duy trì và phát huy tính đa dạng của văn hóa. Văn hóa được xem là môi trường bền vững thúc đẩy đô thị phát triển. Do vậy, Nhà nước cần xây dựng và hoàn thiện quy hoạch không gian văn hoá nhằm: bảo tồn các giá trị truyền thống; khích lệ sự tiếp nhận các giá trị văn hóa mới; thỏa mãn đời sống tinh thần của đồng bào DTTS tại các khu vực đô thị. Trong bối cảnh đô thị hóa nhanh, Nhà nước cần phải tăng cường giáo dục ý thức trân trọng, bảo vệ, gìn giữ và phát huy các giá trị và bản sắc văn hóa DTTS trong thế hệ trẻ; hỗ trợ và tạo môi trường cho khôi phục và duy trì lễ hội truyền thống, các phong tục tập quán tốt đẹp; bảo tồn và phát huy giá trị, bản sắc văn hóa tộc người. Các chương trình, chính sách phát triển đô thị cần phải dựa trên sự tôn trọng các giá trị văn hóa của cộng đồng DTTS. Nền văn hóa và bản sắc của mỗi dân tộc cần “được xem xét theo chiều ngang, bình đẳng, nhấn mạnh

giá trị của sự đa dạng, độc đáo của mỗi nền văn hóa, không có sự phân biệt cao thấp” [6] theo quy chuẩn của tộc người đa số.

Thứ tư, tăng cường tiếng nói và sự tham gia của đồng bào DTTS vào quá trình quản lý phát triển đô thị bền vững.

Trong hoạch định, thực hiện và giám sát chính sách phát triển đô thị Nhà nước cần “mở rộng dân chủ, phát huy tối đa nhân tố con người; coi con người là chủ thể, nguồn lực chủ yếu và là mục tiêu của sự phát triển” [1, tr.16]; thực hiện chế độ dân chủ, công khai, minh bạch và nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân hưởng lợi” trong các quyết sách có liên quan đến đời sống của đồng bào DTTS; tăng cường truyền thông, cung cấp thông tin về các chương trình, dự án phát triển đô thị cho đồng bào DTTS; bổ sung, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến đảm bảo đời sống đồng bào DTTS tại đô thị. Khi tham gia quyết định phân bổ ngân sách nhà nước cho các mục tiêu phát triển đô thị Nhà nước cần ưu tiên nguồn lực, xác định rõ mục tiêu, chương trình phát triển vùng DTTS tại các đô thị. Khi xây dựng các dự án, kế hoạch phát triển đô thị Nhà nước cần quan tâm các đặc điểm về dân số, điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội, trình độ phát triển của từng DTTS, từ đó có cơ chế, định mức ưu tiên thực sự cho đồng bào.

5. Kết luận

Để phát huy quyền làm chủ của người dân trong quản lý phát triển đô thị nói chung đặc biệt trong quản lý đô thị vùng đồng bào DTTS, cần phải coi trọng đúng mức công tác đào tạo; nâng cao năng lực, tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền cấp cơ sở. Việc trao quyền mạnh cho cấp cơ sở sẽ

giúp cho tiếng nói, sự tham gia vào hoạch định, giám sát thực hiện chính sách của đồng bào DTTS tăng lên, qua đó giúp cho địa phương lựa chọn được mô hình, phương thức thực hiện các dự án, chính sách phát triển phù hợp với điều kiện thực tế. Chính điều này sẽ tạo ra bầu không khí thực hiện quyền làm chủ và dân chủ ở cấp cơ sở ngày càng tốt hơn.

Lời cảm tạ

Nhóm tác giả trân trọng cảm ơn Ủy ban Dân tộc đã hỗ trợ triển khai nghiên cứu này. Bài viết nằm trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “*Đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số tại các khu vực đô thị và khu công nghiệp - Thực trạng và những vấn đề đặt ra*”. Mã số: ĐTCB.UBDT.05.16

Tài liệu tham khảo

- [1] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [2] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [3] Lesautier FA (2006), *Đô thị trong thế giới toàn cầu hóa*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [4] Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 445/QĐ-TTg, ngày 7/4/2009 về việc Phê duyệt điều chỉnh định hướng Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050*, Hà Nội.
- [5] Ủy ban Dân tộc - Tổng cục Thống kê (2016), *Kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2015*, Hà Nội.
- [6] <http://isee.org.vn/Content/Home/Library/306/dien-ngon-chinh-sach-va-su-bien-doi-van-hoa-sinh-ke-toc-nguoi..pdf>

