MỘT SỐ VẤN ĐỀ NỔI CỘM TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở CỘNG ĐỒNG CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ TẠI CHỖ VÙNG MIỀN NÚI TỈNH QUẢNG NAM[1]

PGS. TS. Bùi Văn Đạo
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: *Miền núi tỉnh Quảng Nam là địa bàn cư trú của nhiều dân tộc thiểu số tại chỗ, trong đó chiếm dân số đông nhất là 4 dân tộc: Cơ-tu, Xơ-đăng, Giẻ-Triêng và Co. Bên cạnh điểm thuận lợi, các dân tộc thiểu số tại chỗ miền núi tỉnh Quảng Nam đang phải đối mặt với những khó khăn, thách thức trong xây dựng cuộc sống mới. Trong bài viết này, tác giả phân tích một số vấn đề nổi cộm trong phát triển kinh tế - xã hội ở cộng đồng các dân tộc thiểu số tại chỗ tỉnh Quảng Nam, bao gồm hạ tầng cơ sở thấp kém, chuyển đổi cơ cấu kinh tế chậm chạp, đời sống khó khăn, tỷ lệ hộ nghèo cao, chất lượng nguồn nhân lực hạn chế, tác động tiêu cực của tái định cư thủy điện, quản lý và sử dụng đất, rừng thiếu hợp lý, văn hóa truyền thống bị mai một trong khi văn hóa mới chưa đi vào cuộc sống. Trên cơ sở đó, đề xuất một số kiến nghị, giải pháp như là những gợi ý góp phần xây dựng chính sách cho các dân tộc thiểu số Quảng Nam nói riêng và các dân tộc thiểu số khu vực Tây duyên hải miền Trung nói chung.*

Từ khóa: *Dân tộc thiểu số, dân tộc thiểu số tại chỗ, Cơ-tu, Giẻ-Triêng, Xơ-đăng, Co, sinh kế, xã hội, văn hóa, phát triển bền vững.*

Ngày nhận bài: 20/8/2019; ngày gửi phản biện: 26/8/2019; ngày duyệt đăng: 12/10/2019

Dẫn luận

Quảng Nam là tỉnh Duyên hải miền Trung, có diện tích tự nhiên 10.438 km^2, phía đông giáp biển Đông, phía tây giáp tỉnh Sê Kông (Lào), phía nam giáp hai tỉnh Quảng Ngãi và Kon Tum, phía bắc giáp thành phố Đà Nẵng và tỉnh Thừa Thiên Huế. Năm 2018, dân số toàn tỉnh trên 1.471.000 người, mật độ 141 người/km^2.

Miền núi tỉnh Quảng Nam có diện tích tự nhiên 77.607 km^2, chiếm 74,3% diện tích toàn tỉnh, gồm 9 huyện, 3 huyện vùng thấp (Hiệp Đức, Tiên Phước, Nông Sơn), 6 huyện vùng cao (Đông Giang, Tây Giang, Nam Giang, Phước Sơn, Nam Trà My và Bắc Trà My). Dưới huyện

[1] Bài viết là kết quả nghiên cứu của đề tài khoa học Công nghệ cấp quốc gia (2018-2020): "Một số vấn đề cơ bản và cấp bách trong cộng đồng các dân tộc thiểu số tại chỗ khu vực tây duyên hải miền Trung", mã số CTDT 18.36/16-20 do Viện Dân tộc học chủ trì, PGS.TS. Bùi Văn Đạo làm Chủ nhiệm đề tài.

có 102 xã, thị trấn, với 79 xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới. Dân số trên 410.000 người (27% dân số toàn tỉnh), trong đó các dân tộc thiểu số (DTTS) 127.500 người (chiếm 32,1% dân số khu vực). Ngoài một vài DTTS mới đến, có 4 dân tộc thiểu số tại chỗ (DTTSTC) là Cơ-tu với 50.244 người, phân bố ở các huyện Đông Giang, Tây Giang và Nam Giang; Giẻ-Triêng với 14.904 người, phân bố ở các huyện Phước Sơn và Nam Trà My; Co với 5.905 người, phân bố ở huyện Bắc Trà My, Tiên Phước; Xơ-đăng có 32.267 người (chủ yếu là nhóm Ca Dong), phân bố tập trung ở hai huyện Bắc Trà My và Nam Trà My.

Các DTTSTC miền núi Quảng Nam xây dựng cuộc sống mới với nhiều thuận lợi như người dân giàu truyền thống cách mạng, tiềm năng kinh tế rừng lớn, con người cần cù, trung thực, được sự quan tâm đầu tư của Đảng và Nhà nước. Quá trình Đổi mới và thực hiện chính sách dân tộc qua hơn ba thập niên đã làm biến đổi to lớn diện mạo kinh tế - xã hội các tộc người. Tuy vậy, do những đặc thù về điều kiện tự nhiên và con người, đời sống các dân tộc còn thấp kém so với các vùng dân tộc khác và so với cả nước. Khu vực này đã và đang tồn tại một số vấn đề cần nhận diện và lý giải để có những chính sách và giải pháp cụ thể cho mục tiêu phát triển bền vững (PTBV).

Trong bài viết này, tác giả phân tích một số vấn đề nổi cộm và đề xuất gợi ý góp phần xây dựng chính sách PTBV đối với các DTTSTC miền núi tỉnh Quảng Nam. Ngoài nguồn tài liệu thứ cấp, bài viết chủ yếu dựa vào tài liệu từ thực địa với phương pháp thu thập thông tin quan sát, phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm tại 4 thôn: Thôn 3, xã Trà Đốc, huyện Bắc Trà My; Thôn 7, xã Trà Tân, huyện Bắc Trà My; Thôn Aroong, xã Mà Cooih, huyện Đông Giang; Thôn Bhoong, xã Sông Kôn, huyện Đông Giang trong tháng 3/2019.

1. Khái quát thực trạng phát triển kinh tế - xã hội của các dân tộc thiểu số tại chỗ tỉnh Quảng Nam

Trong những năm qua, công cuộc phát triển kinh tế - xã hội ở miền núi tỉnh Quảng Nam đã đạt kết quả to lớn. Các chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, giảm nghèo bền vững, Chương trình 135, hỗ trợ di dân thực hiện định canh định cư, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ người DTTS..., đã góp phần phát triển kết cấu hạ tầng, từng bước thay đổi phương thức sản xuất, nâng cao thu nhập, giảm nghèo, phát triển nguồn nhân lực.

Cơ sở vật chất hạ tầng đạt kết quả to lớn hơn tất cả các thời kỳ trước cộng lại. Năm 2018, tỷ lệ trạm y tế đạt chuẩn chiếm trên 60%, tỷ lệ hộ DTTS sử dụng điện quốc gia chiếm 92%, hầu hết các xã có nhà văn hóa, bưu điện, 100% xã có trường mầm non, tiểu học và trung học cơ sở xây dựng kiên cố, toàn bộ đường giao thông liên tỉnh, liên huyện đã được nhựa hóa, trên 50% số đường giao thông liên xã được cứng hóa (Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Nam, 2019).

Cơ cấu kinh tế nói chung và cơ cấu cây trồng vật nuôi nói riêng bước đầu có sự chuyển đổi. Trước đổi mới, các dân tộc chủ yếu canh tác nương rẫy du canh, phá rừng, ruộng nước

còn nhỏ hẹp. Đến nay, nương rẫy du canh cơ bản không còn, đất rẫy chuyển sang trồng các loại cây hàng hóa như chuối, sắn, dược liệu và keo. Cây sâm Ngọc Linh được người Ca Dong, người Co trồng ở huyện Phước Sơn và Nam Trà My. Diện tích ruộng nước tăng lên đáng kể ở hầu hết các vùng, các làng. Người dân đã thâm canh ngô lai, lúa nước cho năng suất cao, điển hình là sản xuất lúa SRI ở các huyện Tây Giang, Đông Giang, Nam Giang. Một số vùng đã xây dựng thành công mô hình trồng ngô nếp xen đẳng sâm, mô hình trồng ba kích, đẳng sâm, sâm Ngọc Linh... (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam, 2019). Một số nơi đã đi vào phát triển kinh tế trang trại trồng trọt, chăn nuôi. Từ chỗ nông nghiệp chiếm tỷ trọng trên 90% vào những năm 1980, đến nay nông lâm nghiệp chiếm tỷ trọng 70%, công nghiệp - xây dựng chiếm khoảng 10% và dịch vụ Thương mại chiếm khoảng 20% (Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Nam, 2019). Sự phát triển của dịch vụ thương mại là đáng ghi nhận. Sản phẩm bán ra gồm nhiều loại nông sản, gia súc và cây dài ngày, đặc biệt là gỗ keo xuất khẩu. Sản phẩm mua vào gồm lương thực, hàng công nghệ phẩm, nhiều nhất là xe máy, ti-vi. Những hộ bán tạp hóa đã xuất hiện ở nhiều làng DTTSTC và tại chợ. Kinh tế hàng hóa bước đầu hình thành và phát huy vai trò phát triển kinh tế địa phương.

Đa số các làng gần rừng được giao khoán bảo vệ rừng theo nhóm hộ, kinh phí từ ngân sách dịch vụ chi trả môi trường rừng hay từ ngân sách nhà nước. Đến năm 2018, toàn tỉnh đã giao khoán quản lý bảo vệ 280.477 ha rừng cho 18.827 lao động từ ngân sách chi trả dịch vụ môi trường rừng và 102.396 ha cho 6.387 lao động từ ngân sách nhà nước. Qua đó, người dân có thêm thu nhập, bước đầu gắn người dân với sinh kế rừng (Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Nam, 2019).

Năm 2018, tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân của miền núi Quảng Nam đạt 7,1%, cao hơn mức tăng bình quân chung của tỉnh 5,5%. Với sự phát triển của cây keo, cây dược liệu và cây hàng hóa ngắn ngày, phần lớn hộ gia đình DTTSTC đã làm quen với sản xuất nông sản hàng hóa. Một số hộ người Cơ-tu, Ca Dong ở huyện Đông Giang và Bắc Trà My do phát triển nông trại đã có thu nhập từ 200 đến 300 triệu đồng/năm (Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Nam, 2019). Cùng với tăng trưởng kinh tế, trong ba năm 2016-2018, tỷ lệ hộ nghèo ở vùng DTTS giảm 4,5 - 5%/năm, đạt và vượt so với mục tiêu đề ra của Chính phủ (Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Nam, 2019).

Trong hơn 30 năm Đổi mới, các yếu tố của xã hội mới được xác lập và ngày càng ổn định. Hệ thống chính trị gồm tổ chức đảng, chính quyền, các tổ chức chính trị - xã hội được củng cố và hoạt động ngày càng hiệu quả. Vai trò của già làng, người có uy tín được phát huy, góp phần quản lý xã hội mới. Giáo dục và đào tạo từng bước phát triển cả về cơ sở vật chất, đội ngũ giáo viên, số lượng học sinh và chất lượng học tập, nổi bật là sự phát triển của hệ thống các trường phổ thông dân tộc nội trú cấp tỉnh, cấp huyện. Trình độ dân trí ở các cấp giáo dục phổ thông, đào tạo nghề, trung cấp, cao đẳng và đại học được nâng cao. Đến năm 2016, tỉ lệ trẻ em 5 tuổi ra lớp đạt 99,8%, 9/9 huyện đạt chuẩn phổ cập giáo dục mầm non, tỷ

lệ huy động trẻ 6 tuổi vào lớp 1 đạt 98,6%, tỉ lệ trẻ em từ 15 đến 18 tuổi tốt nghiệp THCS là 87,4%, so với toàn tỉnh là 92,87% (Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Nam, 2019). Công tác đào tạo nghề đạt được thành tựu đáng kể. Năm 2018, 9 huyện miền núi trong tỉnh đào tạo được 6.613 lao động, lao động người DTTS có việc làm là 73.241 người (Cơ-tu: 30.136 người, Xơ-đăng: 24.687 người). Trong 5 năm (2014-2018) có 513 lao động DTTS đi xuất khẩu lao động. Giai đoạn 2014 - 2018, tổng số lao động DTTS được hỗ trợ học nghề là 9.756 người, trong đó đào tạo dưới 3 tháng là 5.922 người, cao đẳng và trung cấp là 3.834 người. Đội ngũ bác sỹ, y sỹ đang được chuẩn hóa về số lượng, chất lượng, phần lớn người dân được cấp sổ bảo hiểm y tế..., đã góp phần đẩy lùi các dịch bệnh kinh niên và cơ bản đáp ứng nhu cầu khám chữa bệnh của người dân. Đến năm 2018, hộ sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh đạt trên 81%, tỷ lệ trẻ em DTTS đi học đúng tuổi bậc tiểu học đạt gần 97%, hoàn thành chương trình tiểu học đạt 96,5% (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam, 2019). Vốn là vùng căn cứ cách mạng, người dân trong tỉnh Quảng Nam có nhận thức chính trị vững vàng. Các tệ nạn cờ bạc, nghiện hút, buôn bán phụ nữ, trẻ em ít xảy ra. Tỷ lệ tín đồ tôn giáo ở người Cơ-tu năm 2015 là 1% (Ủy ban Dân tộc, 2015), ở người Xơ-đăng và Giẻ-Triêng năm 2017 là 7% (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam, 2018)[2]. Hôn nhân cận huyết cơ bản không còn, tảo hôn giảm nhanh. Trật tự xã hội cơ bản ổn định, an ninh chính trị được giữ vững. Chưa thấy tác động tiêu cực của Tin lành Đề Ga, nhà nước Đề Ga, đạo Hà mòn,...

Công tác bảo tồn và phát huy các giá trị văn hóa truyền thống như dân ca, dân nhạc, dân vũ, lễ hội và tín ngưỡng dân gian được chú ý bảo tồn và phát huy. Một số làng nghề thủ công được thành lập. Một số lớp truyền dạy dân ca, dân nhạc, dân vũ được mở ra. Hội diễn văn nghệ các cấp được tổ chức hàng năm. Công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức của cán bộ và người dân về giá trị văn hóa dân tộc được triển khai rộng khắp. Tỷ lệ hộ có người biết múa truyền thống ở dân tộc Cơ-tu là 54,3%, Xơ-đăng (29,5%), Giẻ-Triêng (18,3%), cao hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước biết múa truyền thống (15,9%). Tỷ lệ hộ có người biết sử dụng nhạc cụ truyền thống ở dân tộc Cơ-tu là 25,3%, Xơ-đăng (16,5%), Giẻ-Triêng (10,7%), cao hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước biết sử dụng nhạc cụ truyền thống (6,4%). Tỷ lệ hộ biết hát dân ca ở dân tộc Cơ-tu là 32,0%, Xơ-đăng (99,9%,), Giẻ-Triêng (13,3%), cao hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước biết hát dân ca là 16,2% (Ủy ban Dân tộc, 2015).

Công tác xây dựng đời sống văn hóa mới được chú ý, song hành cùng công tác bảo tồn phát huy văn hóa truyền thống, thể hiện qua nhiều phong trào như xây dựng gia đình văn hóa, xây dựng làng văn hóa, xây dựng quy ước văn hóa, xây dựng nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang và xây dựng nông thôn mới. Kết quả đã bước đầu hình thành những yếu tố của con người mới trong các dân tộc. Đời sống văn hóa tinh thần mới từng bước được nâng cao. Năm 2018, gần 100% khu dân cư vùng dân tộc và miền núi triển khai thực hiện cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá ở khu dân cư". Hoạt động thể

[2] Năm 2017, tín đồ Tin Lành ở người Xơ-đăng và Giẻ-Triêng của tỉnh Quảng Nam có trên 3500 người trên tổng số 47.171 người (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam, 2018)

thao được tổ chức ở các cấp độ và quy mô khác nhau dưới nhiều hình thức như lễ hội giao lưu, hội thi văn hóa - thể thao (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam, 2019).

2. Một số vấn đề nổi cộm trong cộng đồng các dân tộc thiểu số tại chỗ tỉnh Quảng Nam

Bên cạnh những thành tựu và thuận lợi nói trên, do đặc thù điều kiện tự nhiên và dân cư, tỉnh Quảng Nam đã và đang tồn tại một số vấn đề nổi cộm và bức xúc trong phát triển kinh tế - xã hội của các DTTSTC.

2.1. Hạ tầng cơ sở chưa đồng bộ, ở nhiều nơi so với cả nước còn thấp kém

Hạ tầng cơ sở miền núi Quảng Nam đang còn thấp kém, rõ nét ở các huyện Bắc Trà My, Nam Trà My, Đông Giang, Tây Giang và những xã biên giới. Nhiều xã trong các huyện này chưa có đường liên xã, nếu có cũng là đường đất, trường học, trạm y tế, chợ, công trình thủy lợi còn thiếu, nếu có thì chất lượng thấp kém. Đa số các làng chưa được quy hoạch đất công ích xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu. Năm 2017, huyện Bắc Trà My, địa bàn của người Ca Dong, là một trong 56 huyện thuộc chương trình 30A có tỷ lệ nhà cửa tạm bợ chiếm 70-90%. Huyện Nam Trà My, địa bàn của người Ca Dong và Co, nơi đường giao thông mới đến được trung tâm xã, từ xã về thôn và liên thôn vẫn là đường đất, nước sinh hoạt thiếu, đa số hộ chưa có nhà vệ sinh. Trong 4 xã khảo sát, xã Trà Đốc, huyện Bắc Trà My gồm 5 thôn thì 4 thôn là đường đất; xã Trà Tân, huyện Bắc Trà My đã được công nhận đạt 19 tiêu chí nông thôn mới, nhưng trong 8 thôn thì chỉ có 5 thôn đường đã được bê tông hóa. Phần lớn đường liên thôn và trong thôn ở hai xã Mà Cooih và xã Sông Kôn, huyện Đông Giang còn là đường đất, bụi bẩn về mùa khô, lầy lội về mùa mưa. Tất cả các thôn đều chưa có sân thể thao, quá nửa số thôn chưa có nhà văn hóa cộng đồng.

2.2. Chuyển đổi cơ cấu vật nuôi cây trồng khó khăn và chậm chạp

Dù đã trải qua hơn 30 năm Đổi mới, chuyển dịch cơ cấu cây trồng vật nuôi ở các DTTSTC Quảng Nam vẫn diễn ra khó khăn và chậm chạp.

Từ sau ngày giải phóng đến thập niên đầu của thế kỷ XXI, chủ trương chung là vận động định canh, định cư để xóa bỏ nương rẫy du canh sang khai hoang làm ruộng nước và trồng cây hoa màu trên đất rẫy định canh. Do địa hình dốc, thiếu nước và đất đai cằn cỗi, quá trình chuyển từ trồng trọt nương rẫy du canh sang ruộng nước định canh diễn ra khó khăn và chậm chạp, tình trạng này ở các huyện nói chung và ở vùng biên giới nói riêng đều đem lại hiệu quả thấp hoặc không khả thi. Đến cuối thế kỷ XX, đa số các thôn/làng DTTSTC vẫn thiếu ruộng nước và sống toàn phần hay một phần dựa vào thu nhập do canh tác đất khô hoặc nương rẫy du canh. Từ năm 2010 đến nay, chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi diễn ra theo hướng một mặt mở rộng và thâm canh tối đa ruộng nước, mặt khác chuyển đổi cây trồng trên đất nương rẫy từ cây lương thực sang các loại cây hàng hóa ngắn ngày như chuối,

sắn cao sản, đặc biệt phổ biến là cây keo nguyên liệu xuất khẩu. Ở các huyện Bắc Trà My, Nam Trà My và Phước Sơn, người dân đang chuyển sang trồng và chăm sóc các loại cây dược liệu dưới chân dãy núi Ngọc Linh. Sự chuyển đổi phổ biến sang trồng cây keo là cần thiết nhưng vẫn mang tính trước mắt và tình thế. Keo là cây trồng dài ngày, tuy mang lại hiệu quả cao hơn cây lương thực, nhưng lại thấp nhất trong các loại cây dài ngày, với bình quân thu nhập trên 10 triệu đồng/ha/năm. Trồng keo chỉ là giải pháp tình thế, không bền vững do cây keo có đặc tính làm cho đất trồng nhanh trở nên cằn cỗi, bạc màu, dẫn đến dồi trọc và hoang hóa lâu dài.

2.3. Đời sống thấp kém, tỷ lệ hộ nghèo cao

Năm 2015, thu nhập bình quân nhân khẩu/tháng của dân tộc Cơ-tu là 917.000 đồng, Xơ-đăng là 687.000 đồng, Giẻ-Triêng là 770.000 đồng, thấp hơn so với bình quân thu nhập của DTTS cả nước (1.160.000 đồng) và so với bình quân vùng duyên hải miền Trung 873.000đ. Tỷ lệ hộ có máy nông cơ ở dân tộc Cơ-tu là 0,4%, Xơ-đăng là 2,4%, Giẻ-Triêng là 1,2%, thấp hơn so với bình quân chung cả nước (14,1%). Tỷ lệ hộ có xe máy ở dân tộc Cơ-tu là 84,1%, Xơ-đăng là 59,8%, Giẻ-Triêng là 74,2%, nhìn chung thấp hơn so với tỷ lệ chung cả nước (80,7%). Tỷ lệ hộ thiếu đất sản xuất ở các DTTS tỉnh Quảng Nam là 13,48%, cao hơn so với tỷ lệ bình quân vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (13,95%) và cao hơn so với tỷ lệ bình quân cả nước (7,49%). Tỷ lệ diện tích đất canh tác được tưới tiêu của các DTTS tỉnh Quảng Nam là 16,9%, cao hơn so với tỷ lệ bình quân vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (13,2%), nhưng thấp hơn so với cả nước (23,4%) (Ủy ban Dân tộc, 2015). Các chỉ số trên cho thấy, thu nhập của các DTTSTC ở tỉnh Quảng Nam đều thấp hơn so với cả nước nói chung và so với các DTTS nói riêng.

Theo chuẩn nghèo thu nhập (dưới 400.000đ/người/tháng), năm 2015, tỷ lệ hộ nghèo vùng dân tộc thiểu số tỉnh Quảng Nam là 62,9%, cao thứ hai so với tỷ lệ hộ nghèo vùng dân tộc thiểu số các tỉnh trong cả nước, chỉ sau Quảng Bình (72,2%) cao gấp gần hai lần tỷ lệ hộ nghèo vùng dân tộc thiểu số các tỉnh khu vực Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (32,2%), cao gấp gần 3 lần tỷ lệ hộ nghèo vùng dân tộc thiểu số các tỉnh Tây Nguyên (21,8%) và Trung du và miền núi phía bắc (24,1%) (Ủy ban Dân tộc, 2015). Theo chuẩn nghèo đa chiều, năm 2016, miền núi Quảng Nam có 27.883 hộ nghèo, chiếm tỷ lệ 34,89% dân số toàn tỉnh, cao gấp 6,5 lần so với tỷ lệ hộ nghèo đồng bằng trong tỉnh. Năm 2017, tỷ lệ hộ nghèo chung ở các DTTS Quảng Nam có giảm xuống, nhưng vẫn là 31% (Sở Lao động Thương binh Xã hội Quảng Nam, 2018). Bốn huyện nghèo nhất trong tỉnh cũng là các huyện miền núi và dân tộc như Bắc Trà My, Nam Trà My, Tây Giang và Đông Giang. Năm 2017, huyện Bắc Trà My, địa bàn của người Ca Dong, là một trong 56 huyện 30A của cả nước, tỷ lệ nhà tạm chiếm 70 - 90%, tỷ lệ hộ nghèo bình quân 53%, các xã vùng III có tỷ lệ hộ nghèo đặc biệt cao như Trà Đốc (80%), Trà Giác (80%), Trà Ka (80%); huyện Nam Trà My, địa bàn của người Ca Dong và Co có 6/10 xã hộ nghèo chiếm trên 55%, nghèo nhất là các xã

Trà Cang (63%), Trà Tập (71%), Trà Vân (56%), Trà Vinh (62%). Đây cũng là các xã đường giao thông mới đến trung tâm xã còn từ xã về thôn và liên thôn là đường đất; nhà ở, nước sinh hoạt, nhà vệ sinh và tiếp cận thông tin đều thấp kém. Huyện Tây Giang, địa bàn của dân tộc Cơ-tu, năm 2017, xã Gari có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất tỉnh (86,78%). Huyện Đông Giang cũng là địa phương tập trung đông người Cơ-tu, có tỷ lệ hộ nghèo bình quân 40%, trong đó các xã tập trung DTTS cũng có tỷ lệ hộ nghèo đặc biệt cao như Kà Dăng (65%), Zà Hưng (50%), Tà Lu (53%), Sông Kôn (56%) (Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Nam, 2018). Năm 2018, tỷ lệ hộ nghèo ở 4 xã khảo sát là Trà Đốc (43%), Trà Tân (25%), Mà Cooih (45%) và Sông Kôn (48%), ở 4 thôn khảo sát là Thôn 3 (56%), Thôn 7 (47%), Bhoong (41%) và Aroong (46%).

2.4. Chất lượng nguồn nhân lực thấp

Theo kết quả điều tra thực trạng kinh tế - xã hội 53 DTTS của Ủy ban Dân tộc năm 2015, thực trạng giáo dục, đào tạo và y tế ở các DTTSTC tỉnh Quảng Nam là thấp kém hơn so với các DTTS trong cả nước. Về giáo dục, đào tạo, tỷ lệ người từ 15 tuổi trở lên biết đọc biết viết ở dân tộc Cơ-tu là 72,3%, Xơ-đăng là 72,7%, Giẻ-Triêng là 75,7%, thấp hơn so với tỷ lệ hộ DTTS biết đọc biết viết chung cả nước (94,7%); tỷ lệ người có việc làm từ 15 tuổi trở lên đã qua đào tạo ở dân tộc Cơ-tu là 0,9%, Xơ đăng là 0,4%, Giẻ-Triêng là 1,0%, thấp hơn so với tỷ lệ hộ DTTS có việc làm từ 15 tuổi trở lên đã qua đào tạo chung cả nước (8,5%). Về y tế, tỷ lệ phụ nữ từ 15-49 tuổi đến cơ sở y tế khám thai ở dân tộc Cơ-tu là 76,8%, Xơ-đăng (66,3%), Giẻ-Triêng (78,6%), trong tương quan với tỷ lệ phụ nữ DTTS trên cả nước từ 15 - 49 tuổi đến cơ sở y tế khám thai (70,9%), tỷ lệ ở người Xơ-đăng thấp hơn, nhưng ở người Cơ tu và Giẻ-Triêng lại cao hơn. Tỷ lệ phụ nữ đến cơ sở y tế sinh đẻ ở dân tộc Cơ-tu là 38,7%, Xơ-đăng là 18,4%, Giẻ-Triêng là 34,2%, trừ người Cơ-tu, tỷ lệ này ở hai dân tộc Xơ-đăng và Giẻ-Triêng đều thấp hơn so với tỷ lệ phụ nữ DTTS trên cả nước đến cơ sở y tế sinh đẻ (36,3%.). Tỷ lệ người sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh ở dân tộc Cơ-tu là 70,8%, Xơ-đăng là 51,0%, Giẻ-Triêng là 70,5%, thấp hơn so với tỷ lệ người DTTS trên cả nước sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh là 89,9%. Tỷ lệ hộ sử dụng hố xí hợp vệ sinh ở dân tộc Cơ-tu là 26,3%, Xơ-đăng là 10,3%, Giẻ-Triêng là 20,0%, thấp hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước sử dụng hố xí hợp vệ sinh là 71,1% (Ủy ban Dân tộc, 2015).

2.5. Tái định cư thủy điện có tác động tiêu cực đến đời sống các cộng đồng DTTSTC tái định cư

Quảng Nam là tỉnh có số lượng nhà máy thủy điện cao nhất nước, tập trung ở miền núi, thuộc lưu vực hai con sông Vu Gia và Thu Bồn, với 25 dự án đã được xây dựng và vận hành, lớn nhất là 5 nhà máy thủy điện A Vương (210 MW), Sông Tranh 2 (190 MW), Sông Bung 2 (100MW), Sông Bung 4 (145MW), Đắc Mi 1 (200 MW), Đắc Mi 4 (140 MW). Các công trình thủy điện đã đem lại hiệu quả tích cực về thủy lợi, điện năng cho vùng và cho cả nước, nhưng cũng để lại những tác động không mong muốn cho người dân vùng bị ảnh hưởng nói

chung và đặc biệt cho các cộng đồng tái định cư là người DTTSTC. Nghiên cứu nhanh tại các làng Pache, Pa Lanh, xã Mà Cooih, thuộc thủy điện A Vương; thôn 3 của xã Trà Tân, thôn 3 thuộc xã Trà Đốc và 9 thôn của xã Trà Bui thuộc thủy điện Sông Tranh 2 cho thấy tác động của tái định cư tại các dự án thủy điện Quảng Nam: bên cạnh các tác động tích cực về cơ sở vật chất hạ tầng, nhà ở, dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe, giáo dục phổ thông, đã và đang diễn ra những tác động tiêu cực về sinh kế, nước sinh hoạt, nghèo đói, văn hóa và môi trường, trong đó, thiếu đất sản xuất và thiếu nước sinh hoạt là hai tác động tiêu cực hàng đầu cần giải quyết trong thực hiện chính sách hậu tái định cư.

Nguyên nhân dẫn đến những tác động tiêu cực trên có nhiều, nhưng chính yếu là bất cập của công tác quy hoạch và hạn chế về nhận thức của người dân. Công tác quy hoạch tái định cư còn tùy tiện, cảm tính, áp đặt, chưa căn cứ vào đặc điểm văn hóa, tâm lý, phong tục của người dân và môi trường nơi tái định cư, chỉ chú ý mục tiêu kinh tế mà chưa tính đến hiệu quả xã hội. Hơn nữa, quá trình thực hiện đền bù tái định cư chưa công khai, minh bạch, thiếu sự tham gia của người bị ảnh hưởng. Với người dân, tái định cư bắt buộc bởi thủy điện là mới lạ, khiến họ không hình dung cuộc sống tương lai sau tái định cư. Bất cập này được nhân lên khi người dân thiếu thông tin cần thiết từ Ban quản lý dự án và từ chính quyền địa phương, khiến họ lúng túng, thụ động, thậm chí cam chịu trong việc chấp nhận và thực hiện kế hoạch tái định cư.

2.6. Quản lý và sử dụng đất rừng, gắn người dân với sinh kế rừng còn thiếu hiệu quả

Đây là vấn đề quan hệ giữa người dân với rừng, hay lâm nghiệp xã hội, xã hội hóa nghề rừng. Trong xã hội truyền thống, rừng là phần thiết yếu trong cuộc sống người dân. Rừng đem lại cái ăn, cái mặc, cái ở. Rừng là văn hóa, là máu thịt, là sự buồn, vui, no đói. Ngày nay, rừng ngày càng tách khỏi và tách xa người dân về kinh tế, xã hội và văn hóa. Mối quan hệ truyền thống với tài nguyên rừng bị khủng hoảng và đứt gãy, mất sở hữu đất rừng cộng đồng, mất nguồn lợi từ rừng, mất văn hóa rừng và người dân ngơ ngác chưa quen với môi trường và điều kiện sống mới. Công tác giao rừng cho nhóm hộ và cộng đồng thôn/làng quản lý, bảo vệ tuy được triển khai rộng rãi, nhưng định mức khoán thấp, thu nhập bình quân hộ/năm chỉ từ vài trăm đến vài triệu đồng. Vấn nạn phá rừng chui làm nương rẫy tuy giảm nhiều so với thập niên đầu thế kỷ 20 nhưng vẫn âm thầm diễn ra ở nhiều thôn/làng gần rừng. Người dân chưa gắn với sinh kế rừng và nguồn lợi từ rừng chưa đáng kể.

2.7. Văn hóa truyền thống tiếp tục mai một, văn hóa mới chưa thực sự đi vào cuộc sống

Mặc dù Đảng, Nhà nước và chính quyền địa phương mà trực tiếp là ngành văn hóa đã và đang cố gắng triển khai thực hiện những chính sách bảo tồn và phát huy những giá trị văn hóa truyền thống của các DTTSTC Cơ-tu, Xơ-đăng, Giẻ-Triêng, nhưng do thay đổi nhận thức của người dân, do thay đổi điều kiện sống và môi trường, nên văn hóa truyền thống của các DTTSTC tỉnh Quảng Nam vẫn đã và đang trong xu thế bị mai một dần, chỉ tồn tại trên sân khấu, mang tính trình diễn mà ít tồn tại trong thực tế đời sống.

Đời sống văn hóa mới dù được triển khai đều khắp những do chưa phù hợp với nhận thức và lối sống của người dân nên chưa thực sự đi vào cuộc sống, chưa thực sự góp phần cải thiện đời sống tinh thần và xây dựng con người mới. Tỷ lệ hộ có điện thoại ở dân tộc Cơ-tu là 68%, Xơ-đăng là 38,9%, Giẻ-Triêng là 54,8%, thấp hơn so với hộ DTTS trên cả nước có điện thoại là 87.5%. Tỷ lệ hộ có máy vi tính ở dân tộc Cơ-tu là 5%, Xơ đăng (1,4%), Giẻ-Triêng (3,3%), thấp hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước có máy vi tính (7.7%). Tỷ lệ hộ có kết nối internet ở dân tộc Cơ-tu là 2,3%, Xơ-đăng (0,5%), Giẻ-Triêng (1,2%), thấp hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước có kết nối interrnet là 6,5%. Tỷ lệ hộ có ti-vi ở dân tộc Cơ-tu 78,0%, Xơ- đăng là 64,5%, Giẻ-Triêng (80,4%), thấp hơn so với tỷ lệ hộ DTTS trên cả nước có ti-vi là 84,9% (Ủy ban Dân tộc, 2015).

2.8. Vùng biên giới chậm phát triển

Một trong những kinh nghiệm của Trung Quốc là thực hiện Hưng biên phú dân để phát triển vùng biên giới. Các xã vùng biên giới dài 142,5 km thuộc hai huyện Tây Giang và Đông Giang của tỉnh Quảng Nam đang có đời sống khó khăn và thấp kém hơn vùng nội địa, thể hiện trên các lĩnh vực của đời sống như cơ sở vật chất hạ tầng, sản xuất, tỷ lệ hộ đói nghèo cao, hệ thống chính trị hoạt động kém hiệu quả, thiếu nước sạch, điều kiện chăm sóc y tế và giáo dục, đào tạo khó khăn. Vùng biên giới là nơi đang tiềm ẩn các tệ nạn xã hội như nghiện hút, mê tín dị đoan. Trình độ học vấn thấp kém. Biên giới cũng là nơi hoạt động tôn giáo trong vùng đồng bào DTTS diễn biến phức tạp. Có dấu hiệu các đối tượng hoạt động tôn giáo khuếch trương thanh thế, tìm cách phát triển tín đồ, xây dựng các cơ sở thờ tự, điểm nhóm sinh hoạt ở vùng đồng bào DTTS. Hiện có khoảng 19 cơ sở sinh hoạt tôn giáo trong vùng DTTSTC tỉnh Quảng Nam, trong đó có 10 cơ sở Tin Lành với gần 1.000 tín đồ là người DTTSTC. Tình trạng người dân qua lại làm ăn, lấy vợ lấy chồng, di cư tự do qua biên giới không báo cáo chính quyền địa phương vẫn diễn ra, gây khó khăn trong công tác quản lý hành chính và thực hiện các chính sách xã hội.

3. Một số kiến nghị giải pháp như là gợi ý cho xây dựng chính sách dân tộc

3.1. Đổi mới chính sách

Cần đổi mới chính sách dân tộc theo hướng tập trung, dài hạn, không chồng chéo, thống nhất trong cả nước. Tập trung giải quyết dứt điểm những mâu thuẫn nóng bỏng, bức xúc và nổi cộm như giảm nghèo, giáo dục và đào tạo, lâm nghiệp xã hội, hậu tái định cư thủy điện. Dài hạn là đầu tư lâu dài, thành nhiều giai đoạn, mỗi giai đoạn có mục tiêu riêng, giai đoạn sau tiếp nối và củng cố kết quả giai đoạn trước, khắc phục đầu tư ngắn hạn, chữa cháy và tình thế. Mỗi chính sách tập trung vào một cơ quan, một ngành quản lý, điều hành và thực hiện, đồng thời khắc phục tình trạng một chính sách do hai hay nhiều cơ quan, nhiều ngành cùng quản lý, điều hành và thực hiện.

3.2. Có chính sách đột phá để đào tạo và phát triển nguồn nhân lực

Đây là chính sách có ý nghĩa tiên quyết và căn cốt nhất. Chính sách đào tạo và phát triển nguồn nhân lực bao gồm ba mảng liên quan là: (1) chính sách phát triển giáo dục phổ thông mà trọng tâm là phát triển giáo dục phổ thông nội trú; (2) chính sách đào tạo đại học mà trọng tâm là nâng cao chất lượng đào tạo và sử dụng trí thức dân tộc tốt nghiệp đại học; và (3) chính sách đào tạo nghề mà trọng tâm là đào tạo nghề phù hợp với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

3.3. Chuyển đổi vật nuôi cây trồng phù hợp

Quá trình chuyển đổi vật nuôi cây trồng trong những thập niên qua còn cảm tính và tự phát, chưa tính đến yếu tố biến động giá cả và đầu ra của nông sản. Ở Quảng Nam, cây sắn và cây chuối không hứa hẹn cho hiệu quả lâu dài. Cây keo đang phổ biến ở khắp các huyện miền núi chỉ là giải pháp tình thế vì hiệu quả thấp và không bền vững. Phát triển cây dược liệu quanh dãy Ngọc Linh đang được chú ý nhưng chưa đem lại hiệu quả rõ nét, vì thế rất cần nghiên cứu để tìm ra vật nuôi cây trồng lâu dài, phù hợp và cho thu nhập cao nhằm phát huy hiệu quả tiềm năng con người và nông nghiệp của các dân tộc thiểu số tại chỗ.

3.4. Không cần có chính sách đặc thù nhưng cần tăng mức đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phù hợp

Không nên và không cần có chính sách riêng đặc thù, vì sẽ làm rối thêm những chính sách chung đã có và sẽ có, mà nên tăng mức đầu tư cho xây dựng cơ sở hạ tầng, vì địa hình dốc, hiểm trở, đầu tư cho 1km đường giao thông, một công trình thủy lợi hay một phòng học, nhà văn hóa phải cao hơn vùng DTTS Đông Nam Bộ hay Đông Bắc.

3.5. Giải quyết thỏa đáng vấn đề quản lý sử dụng đất rừng và lâm nghiệp xã hội

Quảng Nam là nơi còn diện tích rừng và tỷ lệ độ che phủ rừng lớn trong cả nước, có vai trò đặc biệt quan trọng trong bảo vệ môi trường sống cho người dân địa phương và cho đồng bằng. Vì vậy, cần tập trung nghiên cứu để có chính sách lâm nghiệp xã hội phù hợp, khả thi và hiệu quả, gắn người dân với rừng và với kinh tế rừng, giải quyết cả hai nhu cầu xã hội và kinh tế, bằng mọi giá duy trì và phát triển vốn rừng hiện có. Giải quyết thỏa đáng vấn đề quản lý sử dụng đất rừng trên cơ sở tôn trọng truyền thống sử dụng đất rừng. Công tác quy hoạch cần bảo đảm để cộng đồng được quản lý sử dụng một diện tích rừng nhất định theo truyền thống, có đất xây dựng công ích, góp phần tái lập quan hệ của người dân với rừng, nâng cao đời sống người dân và bảo tồn văn hóa truyền thống.

3.6. Thực hiện chính sách hậu tái định cư cho cộng đồng tái định cư thủy điện

Cần tiếp tục thực hiện các chính sách hậu tái định cư cho người dân tái định cư thủy điện Quảng Nam nói riêng và nhiều dự án thủy điện miền Trung nói chung để đạt được mục tiêu có tính nguyên tắc do Ngân hàng Châu Á, Ngân hàng Thế giới và Nhà nước Việt Nam

quy định là đảm bảo đời sống người dân tái định cư bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ, trong đó nâng cao trình độ sản xuất nông nghiệp, đào tạo nghề, mở rộng ngành nghề phi nông nghiệp và giải quyết nước sinh hoạt là những chính sách có ý nghĩa căn cốt.

3.7. Bảo tồn, phát huy văn hóa truyền thống và xây dựng đời sống văn hóa mới

Các chính sách xây dựng đời sống văn hoá mới như xây dựng nông thôn mới, làng văn hóa, gia đình văn hóa cần dựa trên cơ sở tôn trọng, kế thừa những đặc điểm văn hóa truyền thống của các DTTSTC. Chú trọng công tác tuyên truyền vận động người dân sống theo luật pháp và loại bỏ các yếu tố văn hoá ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển. Thực hiện quy hoạch đất đai cho các thôn làng trên cơ sở bảo tồn tối đa không gian văn hóa theo hướng có đủ đất xây dựng công trình công ích, bảo đảm sinh kế và gắn người dân với rừng. Gắn du lịch với bảo tồn, phát huy văn hóa dân tộc. Khôi phục lại một số lễ hội cộng đồng trên cơ sở cải biến cho phù hợp với điều kiện hiện nay như lễ khánh thành làng, lễ khánh thành nhà *gươl*, lễ bỏ mả. Bảo tồn và phát huy một số giá trị văn hóa vật thể truyền thống bằng cách đưa kiến trúc và nghệ thuật tạo hình dân gian vào kiến trúc và nghệ thuật tạo hình hiện đại. Tăng cường yếu tố văn hóa quốc gia bên cạnh văn hóa tộc người, bảo đảm văn hóa quốc gia và văn hóa tộc người hài hòa, hỗ trợ, bổ sung nhau, hướng tới củng cố ý thức quốc gia.

3.8. Đầu tư đột phá cho vùng biên giới

Trong đầu tư theo vùng, ngoài phân chia thành ba vùng căn cứ vào mức sống, điều kiện tự nhiên và cơ sở hạ tầng, cần có chính sách đột phá và dứt điểm cho phát triển nhanh các xã vùng biên giới Việt Nam - Lào, nơi đời sống người dân khó khăn hơn vùng biên giới Việt - Trung và tiềm ẩn nguy cơ chịu tác động của chính sách phát triển của các nước láng giềng. Phát triển vùng biên giới, nâng cao đời sống người dân là giải pháp trước mắt và lâu dài góp phần củng cố an ninh chính trị và an ninh quốc phòng miền núi tỉnh Quảng Nam. Nhìn rộng hơn và xa hơn, cần có chính sách chiến lược phát triển cho từng vùng biên giới, trong đó có chiến lược phát triển vùng biên giới Việt Nam - Lào.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam (2018), *Thực hiện chính sách dân tộc đối với đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ miền núi tỉnh Quảng Nam: Thực trạng và vấn đề đặt ra.* Báo cáo tham luận tại Hội thảo khoa học *Một số vấn đề cơ bản và cấp bách trong cộng đồng các dân tộc thiểu số miền núi Quảng Nam*, Thành phố Tam Kỳ, 26/3/2019.

2. Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Quảng Nam (2018)*, Sản xuất nông lâm nghiệp trong đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ miền núi tỉnh Quảng Nam, chính sách kết quả và một số vấn đề đặt ra*. Báo cáo tham luận tại Hội thảo khoa học *Một số vấn đề cơ bản và cấp bách trong cộng đồng các dân tộc thiểu số miền núi Quảng Nam*, Thành phố Tam Kỳ, 26/3/2019.

3. Sở Lao động Thương binh và xã hội tỉnh Quảng Nam (2018), *Giảm nghèo, giải quyết việc làm và phát triển nguồn nhân lực trong đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ miền núi Quảng Nam: Chính sách, thực trạng và những vấn đề đặt ra*. Báo cáo tham luận tại Hội thảo khoa học *Một số vấn đề cơ bản và cấp bách trong cộng đồng các dân tộc thiểu số miền núi Quảng Nam*, Thành phố Tam Kỳ, 26/3/2019.

4. Đặng Nghiên Vạn (Chủ biên, 2005), *Tìm hiểu con người miền núi Quảng Nam*, Nhà xuất bản Quảng Nam 2005.

4. Viện Dân tộc học (2017), *Các dân tộc ở Việt Nam, Tập 3* (Nhóm ngôn ngữ Môn - Khơ me), Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.

5. Ủy ban Dân tộc (2015), *Kết quả điều tra thực trạng kinh tế - xã hội 53 dân tộc thiểu số năm 2015*, http//ubdt.gov.vn

6. Uỷ ban nhân dân huyện Bắc Trà My, *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội huyện Bắc Trà My năm 2018.*

7. Uỷ ban nhân dân huyện Đông Giang, *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội huyện Đông Giang năm 2018.*

8. Uỷ ban nhân dân xã Trà Tân (2018), *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội xã Trà Tân năm 2018.*

9. Uỷ ban nhân dân xã Trà Đốc (2018), *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội xã Trà Đốc năm 2018.*

10. Uỷ ban nhân dân xã Mà Cooih (2018), *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội xã Mà Cooi năm 2018.*

11. Uỷ ban nhân dân xã Sông Kôn (2018), *Báo cáo kết quả phát triển kinh tế - xã hội xã Sông Kôn năm 2018.*