

## CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN SINH KẾ CỦA MỘT SỐ DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở VIỆT NAM<sup>1</sup>

**ThS. Vũ Đình Mười**  
**Viện Dân tộc học**

**Tóm tắt:** Thời gian qua, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu về xóa đói và giảm nghèo, từng bước nâng cao mức sống của người dân, tuy vậy vấn đề bất ổn sinh kế, nghèo đói ở các dân tộc thiểu số (DTTS) vẫn mang tính thời sự. Bên cạnh những nguyên nhân nội tại, còn có nguyên nhân từ các chính sách cải thiện, phát triển sinh kế và giảm nghèo ở các DTTS nước ta. Mặc dù hệ thống chính sách phát triển dành cho các DTTS đã khá toàn diện, bao quát mọi lĩnh vực nhằm tạo ra những chuyển biến cơ bản ở vùng đồng bào DTTS, tuy nhiên hiện nay vẫn còn tồn tại nhiều bất cập. Qua tổng quan tài liệu và một số nghiên cứu trường hợp cụ thể, bài viết góp phần làm rõ thêm vấn đề này.

**Từ khóa:** Việt Nam, chính sách, phát triển sinh kế, dân tộc thiểu số.

Ngày nhận bài: 21/8/2019; ngày gửi phản biện: 28/8/2019; ngày duyệt đăng: 13/10/2019

### **Đặt vấn đề**

Việt Nam là một quốc gia đa dân tộc, gắn với sự đa dạng về văn hóa và tôn giáo, do đó vấn đề dân tộc luôn có vị trí đặc biệt trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng trong suốt quá trình lịch sử của Nhà nước ta. Tuy dân số của các DTTS chỉ chiếm hơn 14% trong tổng dân số trên toàn quốc<sup>2</sup>, song đồng bào lại cư trú chủ yếu ở khu vực miền núi, vùng biên giới, những nơi có tầm quan trọng chiến lược về địa chính trị, tài nguyên và môi trường.

Ý thức được tầm quan trọng của vấn đề dân tộc trong việc ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng của đất nước, từ khi ra đời, đặc biệt là từ Đổi mới (1986) đến nay, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành và triển khai thực hiện hàng loạt chính sách hướng tới nâng cao đời sống của các DTTS, giảm sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế - xã hội giữa các dân tộc, giữa DTTS và đa số. Tuy chịu nhiều hệ lụy lịch sử do chính sách “chia để trị” của thực dân và sự chống phá của các thế lực thù địch, song Việt Nam đã được nhiều học giả trong và ngoài nước đánh giá là quốc gia thực hiện rất tốt chính sách

<sup>1</sup> Bài viết là kết quả nghiên cứu của đề tài cấp Cơ sở 2019: *Nghiên cứu sinh kế các tộc người ở Việt Nam*, do ThS. Vũ Đình Mười và ThS. Trương Văn Cường làm Đồng chủ nhiệm.

<sup>2</sup> Theo Tổng điều tra dân số năm 2009.

dân tộc trong lịch sử đấu tranh giành độc lập, thống nhất đất nước cũng như việc nâng cao đời sống, hướng tới sự bình đẳng giữa các tộc người hiện nay, đặc biệt là các DTTS (Rambo, 2003, tr. 108-135).

Trong hai thập kỷ vừa qua, việc thực hiện chính sách dân tộc của Việt Nam đã đạt nhiều thành tựu quan trọng được quốc tế ghi nhận, tuy nhiên hiện vẫn còn tồn tại không ít vấn đề, trong đó bức thiết nhất là tình trạng nghèo đói và bất ổn về sinh kế ở các DTTS. Nghèo đói, bất ổn sinh kế ở nước ta đang có xu hướng tập trung nhiều hơn ở người DTTS. Thực trạng này cùng với những diễn biến phức tạp trong khu vực và trên thế giới gần đây đặt ra nhiều thách thức và nguy cơ tiềm ẩn đối với sự ổn định chính trị - xã hội của đất nước.

Ở hầu hết các nước, để củng cố và phát triển mối quan hệ giữa các tộc người và quốc gia, nhà nước thường áp dụng nhiều chính sách khác nhau, trên tất cả các lĩnh vực từ chính trị, kinh tế, xã hội đến văn hóa. Trong đó, các chính sách về kinh tế luôn đóng vai trò trung tâm, vừa là phương tiện - tạo cơ sở cho việc thực hiện các chính sách trên những lĩnh vực khác, vừa là mục đích tăng cường kỹ năng ngành nghề, thúc đẩy sản xuất, kích thích sự tham gia và gắn kết của các tộc người với nền kinh tế chung của quốc gia (Vũ Đình Mười, 2016, tr. 66-75).

Từ những vấn đề trên, nội dung bài viết này tập trung phân tích các thành tựu cơ bản và những vấn đề đặt ra đối với việc thực hiện chính sách dân tộc ở Việt Nam, nhất là các chính sách phát triển sinh kế, giảm nghèo trong giai đoạn từ năm 1986 đến nay. Để làm rõ thêm những phân tích, bài viết có đưa ra các nghiên cứu trường hợp gần đây ở 4 cộng đồng người Hmông, Nùng, Pu Péo (tỉnh Hà Giang) và người Kơ-me (tỉnh Trà Vinh).

## **1. Chính sách và thực trạng phát triển sinh kế của các DTTS ở Việt Nam**

### ***1.1. Chính sách phát triển sinh kế đối với các DTTS của Nhà nước***

Số văn bản chính sách dân tộc ở Việt Nam rất lớn, theo Đặng Kim Sơn và cộng sự, vào thời điểm năm 2011, có tới 32 Nghị định, Nghị quyết do Chính phủ ban hành và 150 Quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành đang được triển khai thực hiện. Các nghị định, nghị quyết của Chính phủ quy định chính sách trên các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội như xây dựng cơ sở hạ tầng, xóa đói giảm nghèo, sử dụng đất đai, tín dụng, thương mại, cán bộ, đơn vị hành chính, văn hóa, giáo dục, y tế (Vương Xuân Tinh, 2015; Đặng Kim Sơn và cộng sự, 2012). Theo đó, các chính sách này có 3 hướng tiếp cận chính, bao gồm: (1) Các chính sách tiếp cận theo hướng toàn diện - tổng thể với mục đích cải thiện tất cả các khía cạnh cuộc sống của những hộ gia đình nghèo: từ cơ sở hạ tầng, hỗ trợ thúc đẩy sản xuất và liên kết thị trường, đào tạo nghề, tham gia vào thị trường lao động, đến tiếp cận y tế, giáo dục..., như Nghị quyết 80 về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ 2011 - 2020 hay Chương trình 30A (Nghị quyết 30/A/2008/NQ-CP) hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 62 huyện nghèo nhất cả nước; (2) Các chính sách tiếp cận theo lĩnh vực như đất đai, nước sạch, nhà ở, trồng rừng, y tế, giáo dục..., như Chương trình 134 - hỗ trợ tiếp cận đất đai, nhà ở và nước sạch, hỗ trợ nhà ở cho hộ gia đình nghèo; (3) Các chính sách tiếp cận theo vùng, tập trung hỗ trợ cho một số vùng miền, khu vực địa lý nhất định, như Chương trình

phát triển kinh tế - xã hội cho các xã biên giới Việt Nam - Lào - Campuchia (Quyết định 160/2007/QĐ-TTg) hay Chương trình tạo việc làm cho đồng bào DTTS miền Tây Nam Bộ (Quyết định 74/2008/QĐ-TTg), Chương trình phát triển kinh tế - xã hội ở Tây Nguyên (Nghị quyết số 10/NQ-TW) (Nguyễn Thị Lan Hương chủ biên, 2014, tr. 35-36).

## ***1.2. Thành tựu, hạn chế và những vấn đề đặt ra***

Việt Nam trong những năm qua đã được thế giới chú ý bởi những thành tựu xóa đói giảm nghèo và nâng cao mức sống cho người dân. Theo Chương trình Phát triển Liên Hiệp quốc (UNDP), trong điều kiện kinh tế - xã hội của mình, so với các nước có cùng tổng sản phẩm quốc nội (GDP), Việt Nam đã sử dụng nguồn lực có được một cách hiệu quả vào việc nâng cao mức sống người dân, trình độ dân trí, tuổi thọ,... Khoảng 30 triệu người ở Việt Nam đã thoát nghèo trong giai đoạn 1993 - 2008. Tuy vậy, kết quả đạt được trong xóa đói, giảm nghèo là không đều. Tỷ lệ nghèo ở các DTTS vẫn cao hơn nhiều so với người Kinh (và người Hoa). Đáng lo ngại nhất là trong cơ cấu nghèo, tỷ lệ hộ nghèo có chủ hộ là người DTTS tăng mạnh từ 17,7% (1993) lên 40,7% (2008) và lên 56% (2012), trong khi hộ nghèo có chủ hộ là người Kinh liên tục giảm mạnh. Tỷ lệ hộ nghèo ở vùng sâu, vùng xa, vùng DTTS cao gấp 4 - 5 lần so với mức bình quân cả nước. Nhiều người DTTS đang sống trong cảnh nghèo kinh niên, họ nghèo ngay cả trong thời kỳ nền kinh tế đang đi lên và còn nghèo hơn khi nền kinh tế gặp khó khăn. Từ đó họ cũng ít có điều kiện tiếp cận với dịch vụ xã hội cơ bản (Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2011, tr. 15). Nghiên cứu mới đây theo chuẩn nghèo đa chiều cho thấy mức sống của các hộ gia đình DTTS vẫn tụt hậu khá xa so với mặt bằng chung của cả nước, tập trung nhiều nhất ở khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Hai khu vực này có tỉ lệ hộ người dân tộc thiểu số nghèo trên dưới 70% (Bộ Thương Binh – Lao động và Xã hội, 2018, tr. 60 - 64).

Bên cạnh đó, những thành tựu xóa đói giảm nghèo đã đạt được ở vùng DTTS, còn thiếu tính bền vững, nguy cơ tái nghèo còn cao. Khả năng bị tổn thương của người nghèo trước những rủi ro trong cuộc sống vẫn hiện hữu ở nhiều nơi. Nước ta nằm trong khu vực xảy ra thiên tai, bão lụt thường xuyên và 80% người nghèo làm việc trong nông nghiệp có thể dẫn đến nguy cơ cao về tái nghèo. Mặt khác, không ít hộ gia đình tuy không thuộc diện nghèo nhưng mức thu nhập bấp bênh nằm giáp ranh chuẩn nghèo đói cũng có nguy cơ tái đói nghèo. Ngoài ra, nghèo đói còn có mối liên quan mật thiết với tình trạng suy thoái môi trường. Nó có thể khiến cho người dân khai thác quá mức nguồn tài nguyên vốn đã hạn hẹp và càng làm cho tình trạng trở nên trầm trọng hơn (Nguyễn Thị Lan Hương chủ biên, 2014; World Bank, 2012; Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2011, tr. 16, 83). Nghèo đói vừa là nguyên nhân, vừa là kết quả của sự bất bình đẳng xã hội, khoảng cách giàu nghèo, chênh lệch phát triển giữa nông thôn và thành thị, đồng bằng và miền núi, giữa các DTTS với tộc người đa số. Một số tổ chức quốc tế đã cảnh báo, tình trạng nghèo đói và bất ổn sinh kế, nhất là ở các DTTS, có thể gây ra tình trạng bất ổn định chính trị xã hội (Nguyễn Thị Lan Hương chủ biên, 2014). Nói rộng ra, đói nghèo đang là lực cản chủ yếu đến việc phát triển

đời sống chính trị, xã hội và văn hóa của các DTTS ở nước ta. Từ đó tác động tiêu cực đến mối quan hệ tộc người với quốc gia, đến khối đoàn kết cộng đồng quốc gia - dân tộc.

Các nghiên cứu gần đây cho thấy có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực trạng nêu trên, gồm. *Thứ nhất*, các DTTS nước ta sống chủ yếu ở vùng cao, những nơi có điều kiện rất khó khăn cho phát triển do địa hình chia cắt phức tạp, dân cư phân tán, điều kiện khí hậu khắc nghiệt, cơ sở hạ tầng thấp kém. Phần lớn các DTTS sống dựa trên kinh tế nông - lâm nghiệp, do đó đất đai và rừng là nguồn tư liệu sản xuất quan trọng nhất. Hiện rừng đang bị tàn phá nghiêm trọng đã ảnh hưởng lớn đến sinh kế của đồng bào. Đa phần đất đai nơi các DTTS sống có địa hình dốc, chia cắt, manh mún, không thuận lợi cho canh tác, tỉ lệ đất tốt rất thấp. *Thứ hai*, dân số của các DTTS tăng liên tục cả về quy mô và tỉ trọng, gây sức ép lên nguồn tài nguyên tự nhiên. Chất lượng nguồn nhân lực ở các tộc người này tuy đã được cải thiện nhưng còn khá thấp so với trung bình cả nước: bình quân cứ 10 người DTTS trên 15 tuổi thì có 4 người chưa bao giờ đến trường hoặc chưa tốt nghiệp tiểu học. Kỹ năng làm việc của đồng bào còn hạn chế, phần lớn làm việc trong nông nghiệp và phi chính thức. Do khả năng áp dụng khoa học kỹ thuật vào sản xuất còn hạn chế nên năng suất lao động thấp, khó thoát ly khỏi nông nghiệp. Đồng bào rất khó có được việc làm công ăn lương, kể cả thanh niên, do không đáp ứng được yêu cầu của người sử dụng lao động và do khu vực chính thức chưa phát triển ở vùng DTTS. Khó khăn và bất ổn về sinh kế khiến cho di cư tự phát ngày càng gia tăng. *Thứ ba*, suốt nhiều năm qua, tuy được đầu tư nhiều nguồn lực nhưng điều kiện cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội ở vùng DTTS còn yếu kém. Điều này đã gây nhiều khó khăn cho đồng bào trong việc tiếp cận và liên kết với thị trường. Thêm vào đó, do thu nhập thấp, đồng bào ít có khả năng tích lũy tạo vốn tái đầu tư phát triển hay mở rộng sản xuất, chuyển đổi ngành nghề. Hơn nữa, rào cản về ngôn ngữ, khả năng tiếp cận thông tin hạn chế, định kiến của cộng đồng về sự thấp kém, mặc cảm cũng là những yếu tố cản trở người DTTS hội nhập và tận dụng cơ hội để phát triển nâng cao đời sống. Sự tham gia của đồng bào vào các cơ quan công quyền hay quá trình hoạch định, xây dựng chính sách cho bản thân vẫn còn nhiều hạn chế. Ngoài ra, đồng bào DTTS còn phải đối mặt với nhiều rủi ro khác như cú sốc thiên tai và biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, sâu và dịch bệnh trong sản xuất, tai nạn và ốm đau, biến động giá cả nông sản và chi phí đầu vào sản xuất, rủi ro do quá trình phát triển kinh tế - xã hội và cơ sở hạ tầng chung như làm đường, xây dựng thủy điện, khai khoáng, nông lâm trường (Nguyễn Thị Lan Hương Chủ biên, 2014, tr. 16-30).

Một khía cạnh khác tác động đến thực trạng trên, đó là hiệu quả của các chính sách, chương trình, dự án phát triển đã và đang triển khai nhằm giảm nghèo, cải thiện sinh kế của các DTTS ở nước ta. Trong đó, về cơ bản, hệ thống các chính sách phát triển đối với đồng bào DTTS khá toàn diện nhằm tạo ra những chuyển biến lớn ở vùng đồng bào, song vẫn còn tồn tại những bất cập trong các chính sách này. *Thứ nhất*, chính sách quá nhiều, chồng chéo về nội dung, trùng lặp về đối tượng và địa bàn thụ hưởng, gây khó khăn cho việc thực hiện và đánh giá hiệu quả. *Thứ hai*, vấn đề đầu tư phát triển để khai thác tiềm năng thế mạnh của vùng DTTS chưa được chú trọng, một số chính sách nặng về cho không. *Thứ ba*, chính sách

hỗ trợ cho đồng bào chưa chú ý đến sự khác biệt giữa các nhóm DTTS, chưa phù hợp với đặc thù của họ. *Thứ tư*, một số chính sách được xây dựng, thiết kế chưa phù hợp với thực tế nên không thể đạt được mục tiêu đề ra. *Thứ năm*, còn có sự chông chéo trong quản lý, thiếu sự phối hợp trong thực hiện chính sách đối với đồng bào DTTS. *Thứ sáu*, công tác điều tra, rà soát, tổng hợp đối tượng thụ hưởng chính sách ở một số địa phương còn thiếu chính xác dẫn đến thực hiện chính sách không hiệu quả. *Thứ bảy*, nguồn lực thực hiện chính sách không tương xứng, bố trí dàn trải, chưa đảm bảo mục tiêu kế hoạch được phê duyệt; mức hỗ trợ còn thấp nên tác động của chính sách chưa cao. Ngoài ra, văn bản thực hiện một số chính sách ban hành chậm; không ít chính sách khó thực hiện, không còn phù hợp nhưng không được sửa chữa, bổ sung, thay thế kịp thời (Nguyễn Thị Lan Hương chủ biên, 2014, tr. 35-42; Đặng Kim Sơn và cộng sự, 2012, tr. 58-79).

## **2. Thực trạng sinh kế ở một số cộng đồng dân tộc thiểu số**

Trong phần viết này, tác giả đưa ra bốn nghiên cứu trường hợp về thực trạng đời sống của người Hmông, Nùng, Pu Péo (ở tỉnh Hà Giang) và người Kơ-me (ở tỉnh Trà Vinh) nhằm minh họa và làm rõ phần nào tác động của chính sách dân tộc đến đời sống sinh kế của đồng bào và những vấn đề đang đặt ra ở những tộc người này.

### **2.1. Cộng đồng người Hmông ở xã Thái Phìn Tùng**

Cho tới gần đây, người Hmông vẫn sinh sống chủ yếu ở vùng cao, vùng sâu. Đời sống kinh tế của đồng bào phụ thuộc vào canh tác nương rẫy, chăn nuôi và khai thác sản phẩm rừng. Tại các khu vực người Hmông sinh sống, rất ít nơi có điều kiện để canh tác ruộng nước; nơi có ruộng cũng chủ yếu là ruộng bậc thang (Lý Hành Sơn, 2018, tr. 56-68). Để thúc đẩy sự phát triển ở các DTTS, trong đó có người Hmông, nhiều chính sách của Nhà nước đã được ban hành, trong đó đáng chú ý là chính sách định canh định cư, giao đất giao rừng. Hoạt động phá rừng làm rẫy, khai thác gỗ tự nhiên, trồng và buôn bán thuốc phiện<sup>3</sup> vốn có ảnh hưởng rất lớn đến thu nhập của người Hmông trước đây, nay đã bị cấm. Mặc dù được đầu tư phát triển ruộng nước, trồng và bảo vệ rừng, chuyển đổi cây trồng vật nuôi bằng các giống và kỹ thuật mới, song do nhiều nguyên nhân, đời sống của đồng bào còn gặp nhiều khó khăn, ngoài trừ những cộng đồng người Hmông sống gần các cửa khẩu, khu du lịch và đô thị, có điều kiện chuyển đổi sinh kế nên đời sống khá hơn, phần lớn còn lại vẫn chủ yếu dựa vào kinh tế nông nghiệp tự cấp tự túc, có mức sống thấp (Turner và Michaud, 2015). Người Hmông cũng là tộc người có tỉ lệ nghèo đói cao nhất nước ta: năm 2012, tỉ lệ nghèo ở tộc người này là 75,7%, chiếm tới 19,6 % tổng số hộ nghèo DTTS (Nguyễn Thị Lan Hương chủ biên, 2014, tr. 47).

Theo tư liệu điền dã của chúng tôi tại xã Thái Phìn Tùng, huyện Đồng Văn, hầu hết người Hmông chỉ làm nương rẫy và chăn nuôi, rất ít hộ có ruộng trồng lúa. Hoạt động buôn bán và dịch vụ chưa phát triển và chưa có chợ. Cả thôn chỉ có một vài hộ bán hàng tạp hóa

<sup>3</sup> Việc trồng và buôn bán thuốc phiện bị cấm theo Nghị Quyết 06/CP năm 1993.

nhỏ. Ngô là cây trồng chủ yếu trên nương rẫy và chỉ trồng được một vụ. Bên cạnh đó, đồng bào cũng trồng các loại rau, đậu, bầu bí để phục vụ sinh hoạt gia đình. Tại thôn Thái Phìn Tùng thuộc xã này, mỗi hộ gia đình trung bình có khoảng 3.000m<sup>2</sup> đất nương nhưng không liền khoảnh, mỗi hộ có 3 - 4 mảnh nương phân tán, được khai khẩn trên các sườn đồi núi đá tai mèo. Do điều kiện đất đai và thời tiết không thuận lợi, năng suất ngô thường thấp và bấp bênh. Giống ngô mới đã đưa vào trồng ở địa phương từ hơn chục năm nay, được Nhà nước trợ giá (50%), tuy vậy bà con vẫn kết hợp trồng cả giống truyền thống. Lý do chủ yếu, theo bà con là tuy giống mới cho năng suất cao và được trợ giá nhưng đòi hỏi nhiều công chăm sóc, cây yếu dễ đổ, hay bị mối mọt. Ngô lai thường được dùng cho chăn nuôi, nấu rượu và bán để mua gạo, rất ít khi được dùng để ăn.

Chăn nuôi của người Hmông ở đây vẫn chủ yếu theo lối truyền thống gồm bò, dê, lợn và gà vịt. Do khó khăn về nơi chăn thả và thời tiết khắc nghiệt, bò và dê thường nuôi nhốt tại gia đình, số lượng hạn chế. Gần đây, Nhà nước đã hỗ trợ bà con vay tiền mua bò giống, trồng cỏ voi, làm chuồng trại tránh rét vào mùa đông nên đàn bò phát triển nhưng số lượng hộ được hưởng chính sách này còn ít. Từ năm 2012 - 2014, chỉ có 5 hộ ở thôn Thái Phìn Tùng nhận được hỗ trợ này. Ngoài ra, các hộ gia đình ở thôn cũng được Nhà nước giao đất rừng để khoanh nuôi và bảo vệ, mỗi hộ khoảng 1ha. Rừng ở đây chủ yếu là rừng nghèo tái sinh, ít có giá trị kinh tế.

Do phần lớn người Hmông thuộc diện nghèo nên không có vốn để mở rộng và duy trì sản xuất, thiếu kỹ năng tiếp thu khoa học kỹ thuật vào sản xuất. Hiện nay, một trong những trở ngại lớn cho phát triển sản xuất là đa số người Hmông có trình độ học vấn thấp, không thông thạo tiếng phổ thông<sup>4</sup>. Do đời sống khó khăn và bất ổn về sinh kế, nhiều người Hmông đã đi lao động làm thuê trong nước và xuyên biên giới. Theo thống kê của UBND xã Thái Phìn Tùng (2015), cả xã có khoảng 600 - 700 người đi làm thuê, chủ yếu sang bên kia biên giới, đông nhất là vào vụ nông nhàn. Trừ những thôn có nhiều ruộng và gần huyện lỵ, còn lại hầu hết đi làm thuê bên Trung Quốc; có hộ đi cả gia đình, cuối năm mới trở về địa phương một lần. Làm thuê đang tạo ra nguồn thu nhập chính của nhiều hộ người Hmông ở đây. Tiền công làm thuê ở bên Trung Quốc khá cao: một lao động phổ thông được trả trên 300 nghìn đồng/ngày công; người có kinh nghiệm, trưởng nhóm hay nói được tiếng Trung Quốc thường được trả cao hơn. Phần lớn đi làm thuê bên kia biên giới đều tự phát, qua đường dân sinh với danh nghĩa thăm thân để tránh phải làm thủ tục và thuế ở Trung Quốc<sup>5</sup>. Tuy có nhiều rủi ro như bị bắt, bị cướp hay quỵ tiền công nhưng do cuộc sống khó khăn nên họ vẫn chấp nhận. Người Trung Quốc thường thuê người làm đầu mỗi tuyển dụng lao động ở địa phương, nếu ai có đủ sức khỏe và nhu cầu đi chỉ cần gọi điện sẽ được bố trí sang làm thuê bên kia biên giới, họ thường đi theo nhóm và người có kinh nghiệm dẫn những người khác đi. Những công việc làm thuê bên Trung Quốc cũng thu hút cả một số cán bộ, đảng

<sup>4</sup> Việc phỏng vấn của chúng tôi với đại diện các hộ gia đình ở thôn Thái Phìn Tùng hầu hết phải thông qua phiên dịch. Mặc dù thôn chỉ cách trung tâm xã và quốc lộ 4C chưa đầy 2 km, nhưng rất ít người Hmông ở đây nói thông thạo tiếng phổ thông.

<sup>5</sup> Theo quy định của Trung Quốc, người được phép làm thuê ở nước này phải đóng thuế cho nhà nước.

viên người Hmông. Hiện tượng này đang gây khó khăn rất lớn cho việc quản lý hộ khẩu, hộ tịch và sự ổn định chính trị - xã hội ở địa phương. Hơn nữa, số người đi làm thuê đa phần thuộc hộ nghèo, việc phổ biến, tuyên truyền và thực hiện chính sách, chủ trương của Nhà nước đến những cư dân này rất khó khăn vì họ không thường xuyên có mặt tại nơi cư trú.

## **2.2. Cộng đồng người Pu Péo ở thôn Chúng Chải, xã Phố Là**

Khác với người Hmông, cộng đồng người Pu Péo ở thôn Chúng Chải, xã Phố Là, huyện Đồng Văn, tỉnh Hà Giang có hoạt động sinh kế khá đa dạng, bên cạnh lúa nước và nương rẫy, bà con còn chăn nuôi, trồng rừng, làm nghề thủ công và khai thác nguồn lợi tự nhiên. Gần đây, một số hộ người Pu Péo tham gia trao đổi buôn bán ở địa phương và qua biên giới. Hiện nay, hầu hết các loại đất thổ cư, vườn, ruộng và rẫy của các hộ gia đình trong thôn đã được cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu, trung bình mỗi hộ có 2.700 m<sup>2</sup> ruộng và 3.400m<sup>2</sup> đất nương rẫy. Nương chủ yếu để trồng ngô với giống ngô lai là chủ đạo, nên chỉ dùng để nấu rượu, chăn nuôi và bán. Ngoài ra, đồng bào còn trồng khoai, sắn, đậu các loại, tam giác mạch, các loại rau xanh; bầu, bí, ớt thì trồng xen ở rìa các mảnh nương. Người Pu Péo cũng nuôi nhiều loại gia súc, gia cầm như trâu, bò, lợn, dê, chó, mèo, gà, vịt, ngan, ngỗng, chim bồ câu, ong,... Toàn thôn có khoảng 120ha rừng phòng hộ bao quanh, từ năm 1993 diện tích rừng này đã được giao cho thôn và các hộ dân chăm sóc, bảo vệ; theo đó người dân chỉ được phép khai thác củi khô, măng, rau dại từ rừng phòng hộ. Vì vậy, hái lượm vẫn được người Pu Péo duy trì để bổ sung rau xanh và thực phẩm cho bữa ăn hàng ngày và phục vụ chăn nuôi. Các sản phẩm hái lượm gồm rau rừng như rau dớn, rau đắng, chuối rừng; các loại măng; các loại củ và cây có bột như củ mài, củ nâu, cây báng; các loại lâm sản khác như mộc nhĩ, nấm hương, củ đun; các loại cây, lá thuốc. Ngoài ra, người Pu Péo còn nấu rượu để bán ở trong thôn và tại các chợ phiên trong vùng.

Từ năm 1986 đến nay, được sự đầu tư phát triển có trọng tâm của Nhà nước, đời sống sinh kế của người Pu Péo ở đây đã được cải thiện. Nhờ các Chương trình 135, 134 và 30A, đặc biệt là dự án hỗ trợ, phát triển dân tộc Pu Péo ở tỉnh Hà Giang 2005 - 2010<sup>6</sup>, cơ sở hạ tầng ở vùng đồng bào sinh sống đã được xây dựng, nâng cấp. Đường giao thông được làm kiên cố, tạo điều kiện cho người dân đi lại và giao lưu hàng hóa giữa các vùng, giữa các tộc người. Hệ thống điện lưới được xây dựng và 100% hộ gia đình người Pu Péo sử dụng điện trong sinh hoạt, sản xuất. Hệ thống kênh mương được bê tông hóa. Hệ thống thủy lợi được xây dựng kiên cố, diện tích ruộng đã mở rộng hơn. Ngoài ra, việc áp dụng giống và các kỹ thuật mới trong canh tác giúp năng suất cây trồng được nâng cao. Hộ nghèo được vay vốn sản xuất ưu đãi, cao nhất lên tới 50 triệu, được hỗ trợ tiền mua lợn, bò giống, sửa chữa chuồng trại. Bên cạnh đó, nhiều hộ còn được hỗ trợ xây bể chứa nước, mái lợp, giống cây hàng hóa như cây thảo quả, cây óc chó, sa mộc, lê,...

<sup>6</sup> Dành cho tộc người có số dân dưới 10.000 người, theo Quyết định số 238/QĐ-UBDT ngày 16/5/2005 của Ủy ban Dân tộc.

Cuộc sống của người Pu Páo hiện nay khá ổn định. Mức sống đang từng bước nâng lên, nhà cửa được xây dựng khang trang hơn. Trong nhà của người Pu Páo đã có các máy móc phục vụ sản xuất, phương tiện đi lại, phương tiện thông tin liên lạc và các đồ gia dụng hiện đại. Tỷ lệ hộ nghèo đã giảm xuống. Năm 2015, tỉ lệ hộ nghèo của thôn là 16,7%, cận nghèo 38,5%, nhưng với xu hướng phát triển ở địa phương hiện nay thì khả năng vươn lên thoát nghèo của các hộ này là rất cao. Tuy vậy, một số khó khăn vẫn hiện hữu như thiếu nước sản xuất, nguồn giống và vật tư nông nghiệp phụ thuộc nhiều vào thị trường Trung Quốc, tình trạng sâu bệnh, xói lở đất thường xảy ra. Kinh tế hộ gia đình người Pu Páo chủ yếu vẫn là kinh tế nông nghiệp, phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên; mức độ sản xuất hàng hóa và tham gia thị trường còn thấp.

Nhìn chung, so với cộng đồng người Hmông trong cùng huyện Đông Văn nêu trên, người Pu Páo có sinh kế ổn định và nhiều tiềm năng phát triển hơn. Vì vậy, mặc dù ở giáp biên giới, rất ít người Pu Páo đi làm thuê bên Trung quốc, cả thôn chỉ có 2 trường hợp sang bên kia biên giới làm thuê, chủ yếu vào dịp nông nhàn (năm 2015). Người Pu Páo sang Trung Quốc thường để mua hàng hóa sinh hoạt và vật tư nông nghiệp. Việc ổn định sinh kế cũng là điều kiện tốt giúp cho con em của người Pu Páo được học hành cao hơn. Ở thôn Chúng Chải có 8 người đã tốt nghiệp và đang học đại học, cao đẳng. Phần lớn người Pu Páo thông thạo tiếng phổ thông và nắm được thông tin liên quan đến các chính sách phát triển ở địa phương.

### **2.3. Cộng đồng người Nùng ở thôn Đông Tinh, xã Quyết Tiến**

Về sinh kế, người Nùng ở thôn Đông Tinh, xã Quyết Tiến, huyện Quản Bạ cũng dựa chủ yếu vào nông nghiệp, nhất là trồng trọt do đất đai ở đây khá bằng phẳng, màu mỡ, thích hợp nhiều loại cây trồng. Hầu hết các loại đất của hộ gia đình đã được cấp sổ đỏ, trung bình mỗi hộ có khoảng 2.000m<sup>2</sup> ruộng và 2.600m<sup>2</sup> đất rẫy. Những năm gần đây, việc thực hiện Chương trình 30A và các dự án hợp phần của Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo, Chương trình nông thôn mới..., đã góp phần cải thiện các mặt đời sống của người Nùng, đặc biệt là giao thông, điện, thủy lợi cho phát triển sản xuất. Nhờ đó, đời sống kinh tế của người Nùng nơi đây đã có sự thay đổi, chuyển biến nhanh chóng. Được sự hỗ trợ của Nhà nước về giống, vốn, tập huấn kỹ thuật, phân bón và thủy lợi, các hộ gia đình đã đưa giống mới và kỹ thuật vào canh tác, nuôi trồng.

Ngoài canh tác lúa và ngô, đồng bào còn thâm canh, mở rộng diện tích nhiều loại cây có giá trị hàng hóa như đỗ tương, lạc, cây dược liệu (chủ yếu là nấm linh chi và lim xanh) và các loại rau để bán. Đặc biệt, thôn đã được quy hoạch, hỗ trợ thành vùng trồng rau trọng điểm của xã và huyện. Các loại cải xanh, cải ngọt, cải bắp, su hào, súp lơ đang được nhiều hộ gieo trồng trên các nương bãi, trong vườn nhà. Nhiều hộ đem rau đi bán ở các chợ huyện và trung tâm tỉnh Hà Giang. Ngoài ra, người dân còn nuôi nhiều bò và lợn, được Nhà nước hỗ trợ về giống, vốn và tiêm phòng. Thôn có 110ha đất rừng, được chia cho các hộ khoán

nuôi và bảo vệ. Đây là loại rừng nghèo tái sinh đang được Nhà nước đầu tư để trồng thêm các loại cây có giá trị kinh tế cao.

Ngoài nông lâm nghiệp, nhiều hộ người Nùng còn tham gia buôn bán và làm dịch vụ. Thôn hiện có 10 hộ người Nùng sở hữu ô tô vận tải; có một hộ lập doanh nghiệp tư nhân khai thác đá với nhiều trang thiết bị máy móc lên tới vài tỉ đồng. Vào thời điểm khảo sát, thôn có khoảng 20 lao động làm thuê ở Trung Quốc vào vụ nông nhàn. Tuy nhiên, khác với người Hmông - đi làm thuê chủ yếu do nghèo đói, người Nùng thường chỉ đi làm thuê vào thời gian nông nhàn.

Nhìn chung, được sự hỗ trợ từ các chính sách của Nhà nước, đời sống kinh tế của người Nùng ở đây đang ngày một ổn định và phát triển. Toàn thôn chỉ còn khoảng 4% số hộ nghèo (năm 2015). Ngoài canh tác nông nghiệp, họ còn tham gia buôn bán, kinh doanh và làm dịch vụ, thâm nhập ngày càng sâu vào nền kinh tế thị trường. Ổn định và phát triển về đời sống kinh tế là điều kiện thuận lợi để họ tiếp cận các dịch vụ y tế, giáo dục, phát triển đời sống văn hóa.

#### **2.4. Cộng đồng người Kơ-me ở ấp Qui Nông B, xã Hòa Lợi**

Sinh kế của người Kơ-me ở ấp Qui Nông B, xã Hòa Lợi, huyện Châu Thành chủ yếu canh tác lúa, bởi vậy ruộng là tư liệu sản xuất quan trọng nhất. Ngoài ra, họ còn trồng rau màu, chăn nuôi, buôn bán, hoạt động dịch vụ và làm thuê.

Mặc dù được sự hỗ trợ rất lớn từ Nhà nước, cơ sở hạ tầng, giao thông thuận tiện, nhưng tỉ lệ đói nghèo của thôn còn cao, khoảng 30% số hộ. Những hộ nghèo phần lớn do không có ruộng, kỹ năng lao động thấp; thậm chí nhiều hộ còn không có đất ở. Vào giữa năm 2016, ấp có 117 hộ không có ruộng, 25 hộ không có đất ở. Những hộ nghèo chủ yếu đi làm thuê. Gần đây có một số hộ do thiếu đói, nợ nần, mùa màng thất bát đã phải cầm cố, cho thuê, bán ruộng đất chuyển sang làm thuê như một nghề chính. Trẻ em Kơ-me cũng thường bỏ học sớm để đi làm thuê. Do thiếu kỹ năng ngành nghề phi nông nghiệp, thiếu bằng cấp nên phần lớn làm lao động chân tay tại địa phương và TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, Tây Nguyên,... Công việc làm thuê rất đa dạng, nhưng chủ yếu là trồng cây công nghiệp, phụ giúp quán ăn, phụ hồ, giúp việc gia đình, công nhân,... Những năm gần đây, số lượng người đi làm xa quê hương ngày càng tăng.

Khoảng cách giàu nghèo trong cộng đồng Kơ-me gia tăng hàng năm. Phần lớn các hộ khá giả có nhiều đất ruộng - có hộ sở hữu tới 50 công<sup>7</sup>, do có thân nhân sinh sống ở nước ngoài, nhiều nhất là Mỹ và Canada. Trong 25 hộ có thân nhân ở nước ngoài (bố mẹ, con, anh chị em), trung bình mỗi hộ sở hữu trên 20 công ruộng. Hiện các hộ này vẫn đang tiếp tục tích tụ, mua thêm đất nhờ tiền trợ giúp của thân nhân từ nước ngoài gửi về.

<sup>7</sup> Mỗi công tương đương 1.000m<sup>2</sup>

Việc trợ giúp về kinh tế của Nhà nước cho những hộ Khor-me nghèo gặp rất nhiều khó khăn và kém hiệu quả vì phần lớn không có đất sản xuất, kỹ năng lao động ngành nghề thấp, thường xuyên đi vắng khỏi địa phương. Vì vậy, các chương trình, chính sách của Nhà nước cho người Khor-me chủ yếu là hỗ trợ nhà ở, cho vay vốn ưu đãi để kinh doanh, buôn bán nhỏ, làm dịch vụ và chăn nuôi, mở các lớp tập huấn kỹ thuật ngành nghề. Do không đủ nguồn lực, việc hỗ trợ các hộ Khor-me nghèo mua đất ở và đất sản xuất rất hạn chế. Nhờ được vay vốn ưu đãi và tập huấn, một số hộ Khor-me nghèo chuyển sang làm dịch vụ và buôn bán nhỏ như bán tạp hóa, sửa chữa đồ dân dụng, buôn bán rau quả, đồ ăn,... Tuy vậy, số lượng hộ tham gia còn ít, thu nhập bấp bênh nên chỉ giải quyết tình thế.

### **Một vài nhận xét**

Nước ta trong những năm qua đã đạt được nhiều thành tựu to lớn trong công tác xóa đói, giảm nghèo và nâng cao mức sống của người dân, tuy nhiên kết quả đạt được không đều. Tỷ lệ nghèo ở các nhóm DTTS vẫn ở mức cao. Tình trạng nghèo ở nước ta đang có xu hướng tập trung nhiều hơn ở người DTTS, mặc dù đã được Đảng và Nhà nước quan tâm đặc biệt thông qua một loạt các chính sách trong suốt mấy chục năm qua. Đa số người DTTS ít có điều kiện tiếp cận với dịch vụ xã hội cơ bản. Bên cạnh đó, những thành tựu xóa đói giảm nghèo đã đạt được, nhất là ở vùng DTTS còn thiếu tính bền vững, nguy cơ tái nghèo cao, do “dễ bị tổn thương” trước những rủi ro của cuộc sống.

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực trạng nghèo, bên cạnh những khó khăn nội tại, còn có hạn chế từ các chính sách đã và đang triển khai nhằm xóa đói giảm nghèo, cải thiện sinh kế của các DTTS ở nước ta. Về cơ bản, chính sách phát triển đối với đồng bào DTTS khá toàn diện, bao quát các lĩnh vực, tuy nhiên như đã đề cập ở trên, vẫn còn có những bất cập và hạn chế trong các chính sách này.

Qua bốn nghiên cứu trường hợp cho thấy, những cộng đồng được nghiên cứu đều hưởng lợi từ các chính sách phát triển của Nhà nước dành cho đồng bào DTTS, nhất là về cơ sở hạ tầng và các hỗ trợ giúp hộ gia đình để thoát nghèo. Tuy vậy, hiệu quả phát triển từ đầu tư của Nhà nước chỉ thấy rõ ở cộng đồng người Nùng và Pu Péo, chưa rõ ở cộng đồng Hmông và Khor-me. Trong khi người Nùng và người Pu Péo khá chủ động và có sự ổn định trong đời sống sinh kế tại địa phương thì người Khor-me và người Hmông lại khá thụ động, và có xu hướng di chuyển cư tìm việc tự phát, có nguy cơ chịu nhiều rủi ro.

Từ kết quả nghiên cứu cho thấy, việc cụ thể hóa chính sách ở từng tộc người, từng khu vực là hết sức quan trọng nếu muốn thực hiện có hiệu quả chính sách. Nói một cách khác, tính đặc thù tộc người gắn với các điều kiện cụ thể ở địa phương cần phải được nghiên cứu và xem xét kỹ lưỡng trong suốt quá trình từ xây dựng đến triển khai thực hiện chính sách, nhất là chính sách phát triển và nâng cao sinh kế ở các cộng đồng DTTS.

### Tài liệu tham khảo

1. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2018), *Báo cáo nghèo đa chiều ở Việt Nam: Giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh để đảm bảo cuộc sống có chất lượng cho mọi người*, Báo cáo hợp tác nghiên cứu với Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và UNDP, Hà Nội.
2. Nguyễn Thị Lan Hương (Chủ biên, 2014), *An sinh xã hội đối với các dân tộc thiểu số ở Việt Nam*, Nxb. Thế giới, Hà Nội.
3. Ngô Phương Lan (2013), “Bất ổn sinh kế và di cư lao động của người Kơ-me ở đồng bằng sông Cửu Long”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 4, tr. 11-21.
4. Vũ Đình Mười (2016), “Quan hệ tộc người với quốc gia - dân tộc: Quan điểm và chính sách của một số nước ở châu Á”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 5, tr. 66-75.
5. Nguyen Thi Thu Phuong and Bob Baulch (2007), *A review of ethnic minority policies and programs in Vietnam*, Báo cáo dự thảo cho thảo luận: Centre for Analysis and Forecasting, Vietnam Academy of Social Sciences, Hanoi and Institute of Development Studies University of Sussex, Brighton, UK.
6. Đặng Kim Sơn và cộng sự (2012), *Nghiên cứu rà soát, phân tích các chính sách dân tộc thiểu số và hỗ trợ xây dựng khung chính sách cho Ủy ban Dân tộc*, Báo cáo dự thảo lần 3 Dự án Tăng cường năng lực cho công tác xây dựng và thực hiện các chính sách dân tộc, UNDP và CEMA, Hà Nội.
7. Lý Hành Sơn (2018), “Dân tộc Hmông”, trong: *Các dân ở Việt Nam: Nhóm ngôn ngữ Hmông-Dao và Tạng Miến*, Tập 4, Quyển 1, Vương Xuân Tinh (Chủ biên), Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, tr. 21-166.
8. Vương Xuân Tinh (2016), “Tổng quan chính sách dân tộc ở Việt Nam từ năm 1980 đến nay”, *Tạp chí Dân tộc học*, số 1&2, tr. 17-27.
9. Turner, C. Sarah and Bonn, J. Michaud (2015), *Frontier livelihoods: Hmong in the Sino - Vietnamese borderlands*, Seattle, Washington University Press.
10. Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (2011), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, Báo cáo, Hà Nội.
11. Rambo, A. Terry (2003), “Vietnam”, in: *Ethnicity in Asia*, Colin Mackerras (ed.), London: RoutledgeCurzon, pp. 108-135.
12. World Bank (2012), *Well Begun, Not Yet Done: Vietnam’s Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges*, Vietnam Poverty Assessment report, Hanoi.