



ĐỔI MỚI QUY TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH DÂN TỘC TRONG KHUNG CẢNH CẢI CÁCH THỂ CHẾ QUẢN LÝ Ở VIỆT NAM

ĐOÀN MINH HUẤN

Chính sách dân tộc là một phân hệ của *chính sách công* hướng tới đối tượng tác động là người dân tộc thiểu số. Trong cải cách thể chế quản lý có đổi mới quy trình hoạch định chính sách nhằm đảm bảo cho mỗi chính sách được *khoa học hóa*. Chính sách dân tộc có thể là những chính sách tổng hợp đa năng, đòi hỏi chuyên môn đa ngành (Ủy ban Dân tộc và miền núi, 2001, tr. 110); hoặc là những chính sách chuyên biệt đơn năng đòi hỏi chuyên sâu về một ngành/lĩnh vực, một tộc người hoặc một nhóm địa phương nào đó đang cần được ưu tiên đặc biệt hoặc có tình huống cần can thiệp của chính sách; hoặc hợp phần nào đó trong chính sách phát triển đất nước hay phát triển một vùng lãnh thổ nhất định. Tùy vào từng loại hình, cấp độ chính sách nêu trên mà có cách làm cụ thể, song nhìn chung đều cần tuân thủ quy trình phổ dụng không thể thiếu của hoạch định chính sách công. Bài viết này bước đầu đề cập đến đổi mới quy trình hoạch định chính sách dân tộc gắn với công cuộc cải cách thể chế quản lý ở Việt Nam hiện nay.

Trong các thể chế nhà nước thiếu chuyên nghiệp, việc hoạch định chính sách công thường không tuân theo quy trình khoa học nghiêm ngặt mà bị chi phối bởi

các lối mòn đã mặc định. Trong trường hợp đó người ta ít quan tâm đến các dữ liệu làm căn cứ cho định hình chính sách, thiếu triết lý dẫn dắt chính sách, thiếu kênh truyền dẫn các tín hiệu của xã hội đến các nhà lập định chính sách, thiếu khung khổ thảo luận và thương lượng về chính sách, thiếu cơ chế phản hồi và hiệu chỉnh chính sách, thiếu sự khả kiểm chính sách khi vận hành trong thực tế (Ngô Ngọc Thắng và cộng sự, 2010, tr. 286). Ở Việt Nam, quy trình hoạch định chính sách dân tộc từ trước tới nay luôn được cải tiến nhằm tăng hiệu quả can thiệp chính sách trong phát triển các dân tộc thiểu số và xử lý quan hệ tộc người theo các nguyên tắc *đoàn kết, bình đẳng, tương trợ, giúp nhau cùng phát triển*. Tuy vậy, để đáp ứng nhu cầu phát triển của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cần phải tiếp tục hoàn thiện quy trình hoạch định chính sách dân tộc, trong đó cần chú ý đến một số vấn đề sau đây:

1. Trước hết, cần *định hình triết lý của chính sách dân tộc*. Triết lý phát triển là cơ sở quyết định chiều hướng và chất lượng của chính sách. Có hai loại triết lý dẫn dắt và định khuôn mẫu cho chính sách dân tộc: (i) Triết lý ngoại sinh được du nhập từ những tộc người bên ngoài có tâm

thức khác, thế giới quan khác, trình độ tư duy khác; (ii) Triết lý nội sinh được hình thành từ đời sống hiện thực của tộc người thiểu số gắn với môi trường, điều kiện, cảnh quan, trình độ phát triển tộc người, tâm thức tộc người. Những chính sách tộc người hình thành từ sự dẫn dắt bởi triết lý ngoại sinh không được các dân tộc thiểu số đón nhận bằng tình cảm của họ, thậm chí còn lẩn tránh hoặc phản ứng tiêu cực. Còn đối với những chính sách dân tộc được dẫn dắt của triết lý nội sinh, thế giới quan bản địa (Ngô Đức Thịnh, 2004) bao giờ cũng phù hợp với tâm thức tộc người, nếp cảm, nếp nghĩ của đồng bào và nhờ đó khơi dậy được sức mạnh nội sinh để *tự phát triển*. Vì vậy, nhiều nhà nghiên cứu đã khuyến cáo cần “giải duy lý hóa” triết lý phát triển các tộc người thiểu số vốn bị chi phối bởi lối duy lý của người phương Tây. Không chính sách nào đụng chạm ở cả tầng sâu và chiều rộng của triết lý nhân sinh như chính sách dân tộc, càng đòi hỏi việc xây dựng chính sách dân tộc phải dựa trên thế giới quan bản địa, tâm thức tộc người. Đó là triết lý phát triển *lấy lợi ích tộc người làm căn cứ trước hết cho các thiết kế chính sách; lấy tâm thức tộc người để định hình phương pháp, hình thức, tốc độ, lộ trình thực hiện chính sách; tìm các động lực của sự phát triển trong hệ giá trị tộc người; chủ thể hoạch định chính sách phải tự đặt mình vào vị thế, nếp cảm, nếp nghĩ các tộc người thiểu số thì mới tránh được sai lầm, xơ cứng, áp đặt chủ quan*. Triết lý phát triển như vậy mới có khả năng dẫn dắt việc xây dựng chính sách dân tộc đáp ứng được lợi ích tộc người thống nhất với lợi ích quốc gia dân tộc, khắc phục các biểu hiện *đơn nhất hóa* nếp nghĩ, nếp cảm giữa các tộc

người. Tất nhiên, trong các xu hướng đó cũng cần đề phòng các biểu hiện chủ nghĩa biệt phái, dân tộc hẹp hòi, phủ định các giá trị phổ quát, mà phải kết hợp hài hòa giữa hệ giá trị tộc người với tiếp thu, dung nạp hợp lý các giá trị phổ quát.

2. *Xây dựng dữ liệu khoa học làm căn cứ cho hoạch định chính sách dân tộc*. Chính sách dân tộc có thể hình thành trên cơ sở (i) Báo cáo hành chính của cấp dưới đối với cấp trên, hoặc (ii) Cơ sở dữ liệu được xây dựng một cách khoa học với nhiều nguồn khác nhau. Để chính sách dân tộc có căn cứ khoa học vững chắc hơn đòi hỏi phải xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu khoa học ở các cơ quan hoạch định chính sách hoặc liên quan trực tiếp đến hoạch định chính sách dân tộc như Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, Ủy ban Dân tộc. Tại cấp tỉnh vùng dân tộc thiểu số, Hội đồng Nhân dân, Ủy ban nhân dân cũng cần có những bộ phận xây dựng các dữ liệu tương tự. Dữ liệu đó bao gồm: (i) Tài liệu thống kê hàng năm về diễn biến các dân tộc thiểu số về mặt số lượng, chất lượng và cơ cấu cả cấp độ quốc gia, vùng, địa phương, tộc người, nhóm địa phương; (ii) Thông tin lý luận và thông tin xã hội về tộc người với tính cập nhật một cách thường xuyên và chuyên nghiệp; (iii) Báo cáo hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước; (iv) Báo cáo xã hội từ các kết quả điều tra, nghiên cứu khác nhau của các nhóm chính thức và phi chính thức. Dữ liệu đó phải có *tính khả kiểm*, có thể cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách một cách bất kỳ khi có yêu cầu. Đây chính là một khâu quan trọng nhằm đưa hoạt động nghiên cứu khoa học tham gia vào quá trình hoạch định chính sách dân tộc (Lê Ngọc Thắng, 2004, tr. 90).

3. *Tạo lập các khung khổ cho sự nảy sinh sáng kiến và thảo luận chính sách dân tộc.* Không có khung khổ cho thảo luận chính sách thì không có sáng kiến chính sách, đặc biệt trong điều kiện *bất cân xứng về lợi thế* giữa các tộc người thiểu số với tộc người đa số khi tác động vào chính sách. Các khung khổ hiện có như Quốc hội, Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân cấp huyện, Hội đồng nhân dân cấp xã, đã có nhiều tiến bộ, nhất là gia tăng tỷ lệ người dân tộc thiểu số, nâng cao trình độ đại biểu về mọi mặt, cải thiện các điều kiện cho quá trình tiếp xúc giữa các nhà hoạch định chính sách và người dân. Tuy vậy, cần phải nâng cao *tính chuyên nghiệp* của đại biểu dân cử khi đại diện cho các tộc người thiểu số bằng tăng sự cạnh tranh để giành lấy tín nhiệm của đồng bào, hoàn thiện hệ thống thể chế đảm bảo sự gắn bó và liên hệ thường xuyên giữa đại biểu với cử tri các dân tộc, đặt đại biểu dân cử chịu sự giám sát thường xuyên của cử tri các dân tộc. Bên cạnh các khung khổ đã có cần hình thành nên những cơ cấu đầu nhận thông tin lý luận và thông tin xã hội ở các bộ/ngành, đặc biệt những bộ/ngành mà chính sách được hoạch định liên quan trực tiếp đến phát triển dân tộc thiểu số như Ủy ban Dân tộc, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Văn hóa - Thông tin - Thể thao và Du lịch, Bộ Nội vụ... Tạo khung khổ pháp lý nhằm tăng tính hiệu quả hoạt động của các tổ chức xã hội với *ý nghĩa tăng áp lực thường xuyên* đối với các cơ quan hoạch định chính sách. Tính chuyên nghiệp hóa cũng là vấn đề cần được đề cao nhằm giúp các nhà

hoạch định chính sách nắm bắt được tín hiệu của thị trường, nguyện vọng của các nhóm cư dân thiểu số, nhu cầu của xã hội. Việc tách hoạt động *sự nghiệp công* khỏi hoạt động *hành chính công* giúp cho các cơ quan nhà nước có điều kiện chuyên nghiệp hóa và chuyên môn hóa trong hoạch định chính sách. Đội ngũ cán bộ chuyên trách tham mưu hoạch định chính sách dân tộc phải được đào tạo cơ bản, nhất là khoa học chính sách công, quản trị công (kể cả quản trị vùng, quản trị địa phương), có kỹ năng xây dựng chính sách, có vốn hiểu biết các tri thức tổng hợp về các dân tộc thiểu số. Chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ các cơ quan hoạch định chính sách cải tiến nhằm giúp họ ổn định công tác, tập trung trí lực, tâm lực cho nâng cao chất lượng chính sách.

Các khung khổ thảo luận chính sách dân tộc ở cấp Trung ương hiện nay thường khó khăn khi phản ánh tính đa dạng của các dân tộc thiểu số, nhóm địa phương ở nhiều vùng trên cả nước với những khác biệt về điều kiện địa lý tự nhiên, đặc trưng văn hóa, cấu trúc xã hội... Để thoát khỏi khó khăn này đòi hỏi phải hoàn thiện *mô hình quản trị địa phương vùng dân tộc thiểu số*, đảm bảo cho hệ thống thể chế địa phương dung nạp được đầy đủ *tính địa phương, tính tộc người* trong quá trình xây dựng chính sách địa phương cũng như tổ chức thực thi luật pháp thống nhất. Chính quyền địa phương cần được *phân cấp lớn hơn* trong hoạch định chính sách địa phương. Có như vậy mới tạo điều kiện cho Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các tỉnh từng bước xây dựng các cơ cấu mang tính chuyên nghiệp để phục vụ cho hoạch định chính

sách địa phương cũng như cải tổ các cơ cấu hiện có tạo khung khổ thảo luận dân chủ các sáng kiến. Ngoài ra, trong điều kiện các tỉnh nước ta chia tách quá nhỏ như hiện nay, đòi hỏi trong quy hoạch phát triển vùng Chính phủ cần phải tính toán đầy đủ nhu cầu *liên kết vùng* và *hợp tác hóa lãnh thổ*, chức năng *hiệp quản* giữa các địa phương trong liên kết vùng, đặc biệt là quy hoạch phát triển các khu kinh tế trọng điểm vùng và hệ thống dịch vụ xã hội cấp vùng.

4. *Xây dựng các kênh truyền dẫn thân nhận, xử lý các phản hồi của xã hội đối với cơ quan lập định chính sách dân tộc.* Đây là một yêu cầu rất quan trọng để xây dựng chính sách dân tộc có chất lượng, nhờ thông tin phong phú, đa dạng, đa chiều. Thông tin là “nguyên liệu đầu vào” của chính sách. Thông tin càng phong phú, đa dạng thì càng giúp các nhà hoạch định chính sách có cơ sở để phân tích, xử lý trước khi ra quyết định. Tuy nhiên, con đường truyền dẫn của thông tin phản hồi nhiều khi bị ách tắc do gặp rào cản của hệ thống thể chế quản lý. Để tạo nên đường truyền dẫn thông tin xã hội đến cơ quan hoạch định chính sách dân tộc một cách lưu thoát cần tập trung vào mấy điểm sau đây:

Thừa nhận hoạt động vận động hành lang: Các dân tộc thiểu số thuộc nhóm kém vị thế, hạn chế về cơ hội tiếp cận các cơ quan hoạch định chính sách so với dân tộc đa số để đưa ý chí của mình vào chính sách. Vì vậy, cần tạo điều kiện giúp họ thành lập các nhóm vận động hành lang tác động đến chính sách, nhờ đó mà các nghị trình chính sách luôn cân nhắc đến lợi ích của họ trước khi được đưa ra xem xét và quyết nghị. Vận động hành lang là cần thiết của xã hội văn

minh, tự nó là một kênh thông tin giúp các nhà hoạch định chính sách thấy được nhu cầu của bản thân đối tượng vận động hành lang. Tuy nhiên, cần xây dựng khung khổ luật pháp để cho hành vi này diễn ra đúng pháp luật, minh bạch, công khai và chịu sự giám sát của luật pháp và xã hội. Các tộc người thiểu số cần sử dụng vận động hành lang như một kênh để đưa nguyện vọng chính đáng của mình giúp các nhà lập định chính sách có thêm căn cứ trước khi ban hành chính sách.

Báo chí và truyền thông: Đây là một công cụ đảm bảo quyền phản hồi của xã hội đối với chính sách. Tất nhiên, không phải bất cứ báo chí nào cũng đảm bảo quyền phản hồi xã hội, mà chỉ những báo chí có trách nhiệm xã hội và được vận hành tự do. Những tờ báo đại diện cho lợi ích các dân tộc thiểu số ở nước ta hiện nay cần xử lý thỏa đáng mối quan hệ giữa *tính ngôn luận* và *tính phản biện* của báo chí. Tính ngôn luận là cần thiết nhằm chuyển tải thông tin về chính sách của Đảng, Nhà nước đến các dân tộc thiểu số nhưng không vì thế mà hạn chế vai trò phản biện xã hội. Các tờ báo này cần dành nhiều thời lượng, khung khổ để đồng bào các dân tộc thiểu số được bày tỏ quan điểm, tiếng nói của họ, nhờ đó mà gián tiếp tác động đến nghị trình chính sách. Hệ thống truyền thông vùng dân tộc thiểu số cần được cải thiện gồm cả *năng lực phát tin* và *thu tin*, đặc biệt là cải thiện năng lực phát tin để giúp các cơ quan hoạch định chính sách nắm bắt được hiện trạng đời sống xã hội tộc người, cảm nhận được nhu cầu mà người dân đang cần.

Sử dụng think tank phản biện chính sách: Không phải bất cứ cơ quan nhà nước

nào cũng có đội ngũ chuyên gia giỏi để hoạch định được chính sách dân tộc, mà vấn đề là phải biết sử dụng *think tank* để phân biện sau khi dự thảo. *Think tank* phải tổ chức và hoạt động độc lập với chủ thể hoạch định chính sách, có quyền bày tỏ chính kiến một cách khách quan. Hiện nay, trong Liên hiệp các Hội khoa học - kỹ thuật Việt Nam đã và đang hình thành nhiều tổ chức khoa học nghiên cứu và chuyển giao công nghệ phát triển dân tộc và miền núi, cần được sử dụng trong phân biện chính sách, chương trình, dự án. Ngoài ra, một số tổ chức khoa học - công nghệ độc lập cũng cần được huy động cho phân biện các chính sách theo hình thức *đặt hàng* hoặc công bố trên phương tiện thông tin đại chúng khi đang ở giai đoạn dự thảo.

Cách thức xử lý thông tin. Thông tin đến với cơ quan hoạch định chính sách rất đa chiều, đa dạng, bị chi phối bởi nhiều nhóm lợi ích xung đột nhau. Vì vậy, năng lực xử lý thông tin và cơ chế ban hành quyết định đóng vai trò đảm bảo chất lượng của chính sách. Đội ngũ nhân viên xử lý thông tin phải đủ trình độ nhất định thì mới thấu nhận và thao tác tốt.

5. *Thăm dò và đo đạc phản ứng xã hội trước khi quyết định ban hành chính sách.* Một chính sách dân tộc dù đã được chuẩn bị rất kỹ lưỡng, nhưng nhiều khi vẫn chưa lường hết mức độ phản ứng của dư luận, nhất là với những vấn đề nhạy cảm. Để nắm bắt được phản ứng xã hội, người ta thường dùng đến biện pháp thăm dò dư luận để thấy chính sách ban hành nhận được sự đồng tình hay phản đối của người dân. Có nhiều cách để thăm dò dư luận xã hội, nhưng phổ biến vẫn là sử dụng biện

pháp “rò rỉ thông tin” trên báo chí để đo đạc phản ứng của xã hội. Nếu thấy đồng thuận thì ban hành chính sách theo đúng lộ trình đã trù liệu; nếu thấy sự phản ứng mạnh mẽ của dân chúng thì chính sách đã được dự thảo cần phải tiếp tục hiệu chỉnh hoặc không được công bố. Trong trường hợp đó, các tin “rò rỉ” trên báo chí được xem chỉ là “tin lá cải”, nhưng thực ra đó là biện pháp thăm dò phản ứng xã hội. Tất nhiên, còn nhiều biện pháp khác để đo đạc phản ứng xã hội như thông qua các tổ chức xã hội đại diện lợi ích tộc người, qua xem xét các bản kiến nghị, đóng góp ý kiến của người dân, nhưng các cách làm này thường mất nhiều thời gian và không đo đạc được mức độ phản ứng trực tiếp của số đông người dân - những người chịu sự can thiệp và thụ hưởng chính sách.

6. *Quyết nghị và công bố chính sách.* Một chính sách được xây dựng bằng quy trình khoa học thì các xung đột ý kiến đã được giải quyết ở khâu chuẩn bị, còn khi đưa ra quyết nghị chủ yếu gạt bỏ lần cuối các phương án và tìm sự đồng thuận cho tổ chức thực hiện. Các cơ cấu tập thể thảo luận dân chủ để quyết nghị chính sách là cần thiết trong trường hợp này. Trong quá trình quyết nghị có thể vẫn còn thiếu sót không tán thành nhưng rõ ràng một chính sách khi được xây dựng bằng quy trình khoa học thì hạn chế được tối đa các tác động bất lợi, hài hòa hóa các lợi ích, nhất là giữa tộc người này với tộc người khác, giữa phát triển tộc người và phát triển vùng lãnh thổ, giữa đảm bảo lợi ích tộc người và lợi ích quốc gia, giữa lĩnh vực này với lĩnh vực khác. Khi đã được thông qua thì vấn đề còn lại là công bố một cách công khai, minh

bạch nhờ hỗ trợ tối đa của Chính phủ điện tử hoặc phương tiện thông tin đại chúng. Khâu công bố chính sách được tiến hành nghiêm túc không chỉ cho người dân thấy rõ quan tâm của Chính phủ tới các dân tộc mà còn giúp họ chuẩn bị tâm lý, tinh thần đón nhận chính sách bằng chính vốn xã hội và trải nghiệm văn hóa của họ. Tất nhiên, không phải chính sách dân tộc được hoạch định bằng quy trình khoa học thì đã toàn vẹn, mà chính trong quá trình tổ chức thực hiện sẽ nảy sinh những tình huống mới mà ở khâu xây dựng chính sách chưa trù liệu hết. Vì vậy, *sơ - tổng kết* tình hình thực hiện chính sách để bổ sung/sửa đổi/hiệu chỉnh là yêu cầu cần thiết của mọi chính sách công nói chung và chính sách dân tộc nói riêng.

Tài liệu tham khảo

1. Lê Ngọc Thắng (2004), “Hoạt động nghiên cứu khoa học góp phần đổi mới quản lý nhà nước về công tác dân tộc”, trong: *Một số vấn đề đổi mới nội dung quản lý nhà nước và phương thức công tác dân tộc*, Nxb Văn hóa dân tộc, Hà Nội.

2. Ngô Ngọc Thắng, Lê Văn Phụng, Đoàn Minh Huấn (2010), *Chính trị học - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

3. Ngô Đức Thịnh (2004), “Thế giới quan bản địa”, *Tạp chí Văn hóa dân gian*, Số 6.

4. Ủy ban Dân tộc và miền núi (2001), *Về vấn đề dân tộc và công tác dân tộc ở nước ta*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.



Mâm lễ cúng thần rừng của người Hà Nhì Đen (huyện Bát Xát, tỉnh Lào Cai)

Ảnh: CTV