

CHÍNH SÁCH DÂN TỘC Ở MỘT SỐ NƯỚC CHÂU Á VÀ KINH NGHIỆM

★ TS NGUYỄN VĂN THẮNG

*Viện Dân tộc và Tôn giáo,
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Bài viết tập trung làm rõ chính sách về vấn đề dân tộc thiểu số của một số quốc gia ở châu Á, từ đó, rút ra những kinh nghiệm có giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong xây dựng, thực thi chính sách dân tộc nhằm hướng tới mục tiêu xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh và phát triển bền vững.

● **Từ khóa:** chính sách dân tộc; văn hóa và sắc tộc; đồng thuận xã hội.

Ethnic policies in some Asian countries and lessons learned

● **Abstract:** The article focuses on clarifying policies regarding ethnic minorities in some Asian countries, thereby drawing lessons of reference value for Vietnam in building and implementing ethnic policies aimed at the goal of building a fair, democratic, civilized, and sustainable society.

● **Keywords:** ethnic policy; culture and ethnicity; social consensus.

1. Mở đầu

Vấn đề dân tộc và giải quyết các mối quan hệ dân tộc, tộc người là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng đối với mỗi quốc gia. Đây là một yếu tố cốt lõi nhằm bảo đảm ổn định chính trị và thống nhất đất nước. Cách xử lý vấn đề dân tộc phản ánh rõ lập trường chính trị, tư tưởng phát triển, định hướng chiến lược cũng như năng lực thích nghi, hội nhập và phát triển của mỗi quốc gia.

Các chính sách liên quan đến vấn đề dân tộc đóng vai trò quan trọng, góp phần bảo đảm sự ổn định xã hội, giảm thiểu nguy cơ xung đột dân tộc và trở thành động lực phát triển đất nước. Ở mỗi quốc gia, chính sách đối với dân tộc thiểu số thể hiện qua văn bản pháp lý được xây dựng dựa trên lịch sử hình thành cộng đồng tộc người,

định hướng phát triển quốc gia, điều kiện tự nhiên, xã hội và cách tiếp cận riêng về vấn đề dân tộc.

Chính sách dân tộc vì vậy không chỉ thể hiện quan điểm và định hướng phát triển trong nước mà còn phản ánh cách thức quản lý sự hòa hợp dân tộc cả trong nội bộ quốc gia lẫn trong quan hệ đối ngoại. Các quốc gia có thể phân loại chính sách dân tộc theo nhiều nhóm, như: đoàn kết thống nhất quốc gia dân tộc, lao động và việc làm, kinh tế, giáo dục, y tế, nhân lực, quan hệ dân tộc, văn hóa, tôn giáo...

2. Nội dung

2.1. Chính sách dân tộc của một số nước châu Á

Chính sách dân tộc của Trung Quốc

Là nước có dân số đứng thứ hai thế giới sau Ấn Độ⁽¹⁾ gồm 56 dân tộc, trong đó người Hán là dân tộc có dân số đông nhất, 55 tộc người còn lại được Trung Quốc công nhận là dân tộc thiểu số. Tính đến cuối năm 2024, dân số Trung Quốc là 1,408 tỷ người, trong đó dân tộc Hán chiếm đa số (91,5%), 55 dân tộc khác chiếm 8,5% dân số và sinh sống phân bố trên 50 - 60% diện tích cả nước⁽²⁾.

Cách mạng dân tộc dân chủ thắng lợi vào năm 1949 và nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa chính thức được thành lập vào ngày 01-10-1949. Nhà nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa thực hiện chính sách với các dân tộc thiểu số nhằm củng cố sức mạnh, tạo đoàn kết trong nước là: (1) Trung Quốc là một quốc gia thống nhất được cấu thành bởi các tộc người có quyền lợi bình đẳng về chính trị, không tộc người nào có quyền ly khai khỏi quốc gia; (2) Các tộc người thiểu số có quyền được tự trị và thực hành văn hóa, tôn giáo, sử dụng ngôn ngữ riêng của mình.

Với dân số đông, diện tích lớn, đa dạng các thành phần dân tộc nên Trung Quốc ý thức rất rõ vị trí của các dân tộc thiểu số trong tiến trình hòa hợp dân tộc và phát triển đất nước. Nhất là vai trò của các dân tộc thiểu số đối với ổn định chính trị - xã hội và xây dựng đất nước thịnh vượng.

Hiến pháp năm 1954 của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, ngay lời nói đầu đã khẳng định: “Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa là một nhà

nước thống nhất của nhiều dân tộc”⁽³⁾. Điều này khẳng định sự bình đẳng, đoàn kết và thống nhất của các dân tộc là nền tảng để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Hiến pháp năm 1982 tiếp tục khẳng định: “Nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa là một quốc gia thống nhất, đa dân tộc, do toàn thể các dân tộc trong cả nước cùng nhau xây dựng”. Điều 4 nêu rõ: “Các dân tộc trong nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đều bình đẳng. Nhà nước bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các dân tộc thiểu số, duy trì và phát triển quan hệ bình đẳng, đoàn kết và tương trợ giữa các dân tộc. Nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị và áp bức dân tộc, nghiêm cấm phá hoại đoàn kết dân tộc và gây chia rẽ dân tộc. Căn cứ vào đặc điểm và nhu cầu của các dân tộc thiểu số, Nhà nước giúp đỡ các khu vực dân tộc thiểu số đẩy nhanh sự phát triển về kinh tế và văn hóa”.

Điều này khẳng định, các dân tộc thiểu số đều bình đẳng trong chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội,... Nhà nước bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp được pháp luật bảo vệ; phát triển mối quan hệ tốt đẹp của các dân tộc. Phân biệt đối xử và áp bức hay kỳ thị các dân tộc thiểu số đều bị cấm. Quan điểm này cũng được thực hiện thống nhất, xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước và được Trung Quốc cụ thể hóa bằng các chính sách về dân tộc thiểu số, nổi bật là Luật Tự trị khu vực dân tộc (năm 1984).

Đặc trưng của Trung Quốc trong chính sách

Các chính sách liên quan đến vấn đề dân tộc đóng vai trò quan trọng, góp phần bảo đảm sự ổn định xã hội, giảm thiểu nguy cơ xung đột dân tộc và trở thành động lực phát triển đất nước. Ở mỗi quốc gia, chính sách đối với dân tộc thiểu số thể hiện qua văn bản pháp lý được xây dựng dựa trên lịch sử hình thành cộng đồng tộc người, định hướng phát triển quốc gia, điều kiện tự nhiên, xã hội và cách tiếp cận riêng về vấn đề dân tộc.

dân tộc thiểu số là hình thành 5 khu tự trị⁽⁴⁾. Các khu tự trị này có thể ban hành luật riêng phù hợp với đặc thù của địa phương, nhưng các văn bản pháp luật phải được sự phê chuẩn của chính quyền trung ương và lợi ích quốc gia phải đặt lên hàng đầu.

Song song với cơ chế tự quản có điều kiện, Nhà nước thực hiện nhiều chính sách hỗ trợ và bảo đảm số lượng người đại diện là người dân tộc thiểu số trong chính quyền trung ương và tham chính ở các địa phương. Chính sách cũng tập trung đẩy mạnh cải cách dân chủ ở vùng dân tộc thiểu số; ưu tiên đào tạo, bồi dưỡng và phát triển đội ngũ cán bộ là người dân tộc; thực hiện luân chuyển cán bộ giữa trung ương và các vùng dân tộc thiểu số và ngược lại nhằm tăng cường sự hiểu biết và chia sẻ kinh nghiệm quản lý.

Bên cạnh đó còn có chính sách tổ chức cho cán bộ người dân tộc thiểu số đi tham quan, học tập kinh nghiệm tại các địa phương phát triển. Những chính sách đồng bộ này góp phần tạo dựng sự đồng thuận xã hội, nâng cao năng lực quản lý và trình độ chuyên môn cho đội ngũ cán bộ vùng đồng bào dân tộc thiểu số tại Trung Quốc.

Những chính sách đối với đồng bào tộc người thiểu số nêu trên được xem là phù hợp với thực tiễn của quốc gia đa dân tộc, tôn giáo, điều này bảo đảm được việc xây dựng, tổ chức và thực hiện chính sách dân tộc công bằng, thống nhất ở Trung Quốc. Một mặt, giúp cho các tộc người thiểu số hiểu họ chính là một phần trong tổng thể cấu trúc cộng đồng quốc gia dân tộc, mặt khác thể hiện được tinh thần đoàn kết toàn dân tộc nhằm xây dựng đất nước trong bối cảnh cụ thể của quốc gia.

Chính sách dân tộc của Ấn Độ

Ấn Độ là một trong những quốc gia có tôn

giáo, ngôn ngữ và phân nhóm xã hội đa dạng nhất thế giới. Là nơi phát sinh nhiều tôn giáo lớn và có ảnh hưởng sâu sắc tới đời sống xã hội không chỉ ở Ấn Độ mà còn cả ở nhiều quốc gia khác trên thế giới. Chính sự phong phú, đa dạng đó mà Chính phủ Ấn Độ luôn chủ trương tăng cường đoàn kết quốc gia, dân tộc, tôn giáo, tránh tư tưởng ly khai, xung đột và xây dựng bản sắc văn hóa quốc gia Ấn Độ - bản sắc văn hóa chính trị⁽⁵⁾. Tại Ấn Độ, văn hóa tôn giáo luôn là vấn đề được đặc biệt quan tâm, bởi chính các tôn giáo đã hình thành, bám rễ và có ảnh hưởng sâu sắc tới đời sống văn hóa của cộng đồng dân tộc Ấn Độ. Đây không chỉ là những thực hành niềm tin tôn giáo mà đã trở thành bản sắc văn hóa tôn giáo người Ấn Độ.

Ấn Độ không sử dụng khái niệm “dân tộc thiểu số” mà dùng khái niệm “nhóm thiểu số” được nêu trong Hiến pháp. Ấn Độ có 52 bộ lạc chính, 6 nhóm dân tộc chính, 6 tôn giáo chính và 18 ngôn ngữ chính, cùng với 1.600 ngôn ngữ thiểu số, 6.400 đẳng cấp và tiểu đẳng cấp⁽⁶⁾. Quốc gia này cũng xem tôn giáo là một tiêu chí để phân loại nhóm thiểu số, gồm: người Hồi giáo, người Sikh, người Cơ Đốc, người Parsee, người Anglo-Indian. Những nhóm người này được xem là những nhóm thiểu số ở Ấn Độ, trong đó, người Parsee căn cứ vào hai tiêu chí chủng tộc và tôn giáo, người Anglo-Indian căn cứ vào chủng tộc, ngôn ngữ và tôn giáo, ba nhóm thiểu số còn lại được xác định bằng tiêu chí tôn giáo.

Ấn Độ luôn cố gắng trong việc xác định rõ các nhóm thiểu số trên đất nước, ưu tiên chính sách phát triển và tạo lập mối quan hệ hài hòa giữa các cộng đồng người, hướng tới sự ổn định và phát triển thịnh vượng chung của quốc gia. Hiến pháp Ấn Độ khẳng định, mọi công dân đều được bảo đảm “*công lý, xã hội, kinh*

tiết và chính trị” và cũng dành cơ chế bảo vệ đặc biệt cho các nhóm được xem là yếu thế. Nhằm quản lý hiệu quả chính sách liên quan đến dân tộc, từ năm 2006, Ấn Độ đã thành lập Bộ Các vấn đề về người người thiểu số (Ministry of Minority Affairs) được tách ra từ Bộ Công lý xã hội và Trao quyền (Ministry of Social Justice and Empowerment). Điều 14 của Hiến pháp Ấn Độ quy định: “*Tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật - trong lãnh thổ Ấn Độ, Nhà nước không thể phủ nhận quyền bình đẳng cũng như quyền được bảo vệ bình đẳng của bất cứ ai trước pháp luật*”.

Điều 335 Hiến pháp quy định, các bộ lạc được xác định trong danh mục (tức nhóm dân tộc thiểu số) có quyền được yêu cầu số lượng nhất định vị trí việc làm trong các cơ quan thuộc Chính phủ. Tỷ lệ bố trí vị trí việc làm dành cho các bộ lạc dựa trên tỷ lệ người dân bộ lạc trên tổng dân số của bộ lạc đó. Hơn nữa, Chính phủ có thể trực tiếp tuyển dụng một số người trong bộ lạc giữ các vị trí nhất định trong chính quyền trung ương và dành 7,5% hạn ngạch cho người dân bộ lạc trong kỳ thi thăng chức. Ngoài việc có thể phục vụ trong Chính phủ, người dân bộ lạc có thể được hưởng một số ghế nhất định trong Hạ viện của Quốc hội và Hội đồng Nhà nước.

Điều 16 Hiến pháp nêu rõ: “*Cần bảo đảm cho tất cả các nhóm bộ lạc đều có cơ hội việc làm bình đẳng, không phân biệt tôn giáo, chủng tộc, đẳng cấp, giới tính, nơi sinh, bất cứ ai cũng có cơ hội việc làm bình đẳng, không bị phân biệt đối xử*”.

Như vậy, chính sách dân tộc của Ấn Độ thể hiện cách tiếp cận có hệ thống trong việc xác lập định hướng phát triển cũng như phương thức ứng xử đối với các nhóm thiểu số nhằm bảo đảm nguyên tắc công bằng, ổn định chính

trị - xã hội và thúc đẩy thịnh vượng chung của quốc gia, dân tộc. Ấn Độ đã triển khai nhiều chính sách dân tộc, nổi bật như: chính sách phân bổ 50% vốn trợ cấp để hỗ trợ việc làm cho vùng dân tộc thiểu số; Chương trình việc làm nông thôn quốc gia (NREP); Chương trình đào tạo thanh niên nông thôn tự tạo việc làm (TRYSYM). Các kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế vùng đồng bào thiểu số; Chính sách khai thác hợp lý các nguồn tài nguyên vùng đồng bào thiểu số; Chính sách tôn trọng quyền sử dụng đất, rừng của người thiểu số... Với đặc điểm đa tôn giáo và tộc người, Ấn Độ coi tôn giáo như một tiêu chí xác định nhóm thiểu số, đồng thời quy định tỷ lệ phần trăm người thiểu số giữ vị trí ở trung ương, chính quyền các cấp, tỷ lệ vị trí việc làm dựa trên tổng dân số của nhóm thiểu số đó.

Mô hình này phù hợp với thực tiễn của Ấn Độ, song không dễ áp dụng rộng rãi ở các quốc gia khác trên thế giới do mỗi tộc người có sự khác biệt về văn hóa, lịch sử, ngôn ngữ và điều kiện phát triển,... Nếu tập hợp lại thành một nhóm thiểu số có thể sẽ phát sinh các thách thức nội tại như: bất cập trong chính sách bình đẳng giới, chính sách về giáo dục trong môi trường đa tôn giáo, đẳng cấp xã hội; chính sách đào tạo nghề đối với nhóm thiểu số ít người; chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn,...

Chính sách dân tộc của Thái Lan

Tính đến năm 2020, theo Văn phòng Thống kê Quốc gia (National Statistical Office - NSO) của Thái Lan, nước này có tổng dân số là 66,6 triệu người. Khoảng 93,5% theo Phật giáo (Buddhism), 5,4% tổng số dân theo Hồi giáo, Cơ Đốc giáo là 1,1%⁽⁷⁾ (khác với nhiều quốc gia khác, Tổng điều tra dân số Thái Lan không công bố bảng thống kê các dân tộc chi

tiết, mà công bố tổng dân số, theo độ tuổi, giới, khu vực và tôn giáo. Các số liệu dân tộc chi tiết chủ yếu có trong các nguồn nghiên cứu, báo cáo học thuật và các tổ chức quốc tế, nhưng các nguồn này thường là mang tính tổng hợp). Thái Lan được xem là một trong những quốc gia thực hiện triệt để nhất phương thức hòa hợp các dân tộc trong việc xây dựng cộng đồng quốc gia dân tộc. Chính sách “Thái hóa” được xem là cơ chế chính trong việc tạo ra sự tương đồng, thống nhất về văn hóa trong phạm vi quốc gia. Bản sắc Thái hiện nay dựa trên ba trụ cột chính đó là: ngôn ngữ Thái, Phật giáo và lòng trung thành, tận tâm với Hoàng gia Thái⁽⁸⁾. Tiếng Thái là ngôn ngữ quốc gia, được phổ cập thông qua giáo dục bắt buộc, ngôn ngữ khác không được sử dụng làm ngôn ngữ giảng dạy trong các trường học. Hiến pháp Thái Lan năm 1997 thừa nhận sự đa dạng, quyền khác biệt về văn hóa và tôn giáo của người dân. Qua đó, người Hồi giáo tại Thái Lan cũng như các tộc người khác được xem là người thiểu số cũng được tự do hơn trong việc lưu hành văn hóa riêng của mình. Nhiều người thiểu số đã được tham gia vào bộ máy chính quyền địa phương và trung ương.

Thái Lan quan niệm, nhóm tộc người thiểu số là những tộc người có ngôn ngữ, phong tục tập quán, truyền thống, tôn giáo và tín ngưỡng khác với nhóm đa số (người Thái). Việc phân chia các tộc người ở Thái Lan cơ bản dựa trên tiêu chí vùng, miền, nguồn gốc và hàm ý chính trị hơn là bản sắc văn hóa của các tộc người đó. Chính phủ Thái Lan luôn tìm các giải pháp nhằm rút ngắn khoảng cách và nhận thức của người dân nhằm thực hiện hòa hợp dân tộc với các nhóm dân tộc thiểu số như: người H’mông ở vùng cao Đông Bắc và người Hồi giáo Thái

Lan ở 4 tỉnh miền Nam thông qua các chương trình, dự án lớn... Đối với người Hồi giáo Thái Lan, Chính phủ Thái Lan bắt buộc trẻ em học trong hệ thống trường học công, giảng dạy bằng ngôn ngữ Thái và được đầu tư lớn nhằm phát triển kinh tế, giáo dục ở các cộng đồng người Hồi giáo Thái Lan để có được sự ủng hộ của họ.

Nhằm giảm thiểu những khác biệt trong đời sống xã hội, Thái Lan đã ban hành nhiều chính sách như: Thành lập Hội đồng Hồi giáo quốc gia; hỗ trợ xây dựng nhà thờ Hồi giáo; cho phép ở mức độ nhất định sự tồn tại các trường tiểu học và trung học cơ sở của người Hồi giáo; chính sách giảm nghèo...

Chính sách dân tộc của Malaixia

Là quốc gia đa dân tộc và tôn giáo nhưng về cơ bản, các tộc người của Malaixia có thể xếp vào ba nhóm chính: (1) Người Malay (Melayu); (2) Người Hoa; (3) Người Ấn và một số tộc người thiểu số khác. Malaixia có tổng dân số là 32,4 triệu người (năm 2020), trong đó, khoảng 69,4% dân số là người bản địa (Bumiputra); 23,2% người gốc Hoa; 6,7% gốc Ấn; 0,7% còn lại là các tộc người khác⁽⁹⁾. Hiến pháp Malaixia quy định mọi người đều được đối xử bình đẳng và được bảo vệ bằng pháp luật. Các nhóm dân tộc được đối xử công bằng trừ trường hợp ngoại lệ cho phép các hành động và biện pháp bảo vệ vị trí đặc biệt của người Malay của bán đảo Malaixia và người dân bản địa của Sabah và Sarawak. Đối với các nhóm người thiểu số, Hiến pháp Malaixia bảo đảm quyền tự do tôn giáo trong khi xác định Hồi giáo là quốc giáo, tiếng Melayu là ngôn ngữ phổ thông.

Một số chính sách dân tộc của Malaixia có thể kể đến, như: Chính sách kinh tế mới (NEP); Chính sách thành lập khu vực gìn giữ,

bảo tồn và phát huy giá trị văn hóa, bản sắc của người bản địa; Chính sách phát triển quốc gia (NDP); Chính sách hỗ trợ cộng đồng doanh nghiệp người Malay; phát triển nhân lực người Malay; Chính sách xây dựng khối đại đoàn kết và thống nhất quốc gia - dân tộc Malaixia,... Những chính sách này tập trung vào cân bằng kinh tế, địa vị chính trị - xã hội và các tộc người nên Malaixia đã đạt được những thành quả quan trọng. Malaixia được xem là quốc gia có quan điểm hài hòa về người thiểu số, trên cơ sở xem xét sự khác biệt và giải quyết các mối quan hệ bằng cân bằng lợi ích giữa các nhóm tộc người.

2.2. Một số kinh nghiệm

Từ những chính sách dân tộc của một số nước châu Á, bước đầu đúc rút một số kinh nghiệm:

Thứ nhất, thực hiện bình đẳng, đoàn kết dân tộc, tôn trọng, giúp đỡ lẫn nhau cùng phát triển

Thực hiện bình đẳng các dân tộc, tôn giáo trên tất cả các mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội... bảo đảm người dân là chủ thể và động lực phát triển; hưởng các thành quả phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; được tạo cơ hội thuận lợi trong quá trình phát triển; ưu tiên phát triển những vùng khó khăn, vùng dân tộc thiểu số, vùng núi, vùng sâu, xa, vùng biên giới, hải đảo nhằm từng bước cân bằng đời sống xã hội. Việc ưu tiên phát triển một dân tộc hay một tôn giáo sẽ dẫn đến mâu thuẫn giữa các tộc người, nhóm sắc tộc, tôn giáo.

Thứ hai, chính sách dân tộc phải được xuất phát từ thực tiễn bối cảnh của đất nước.

Chính sách cân bằng lợi ích của Malaixia; phát triển vùng dân tộc thiểu số ở Trung Quốc; bảo tồn và phát triển giá trị văn hóa của Malaixia, Trung Quốc... là kinh nghiệm hay trong việc xây dựng và thực hiện chính sách dân tộc trong bối cảnh hiện nay.

Thứ ba, phát triển kinh tế - xã hội, giáo dục - đào tạo, thúc đẩy giải quyết việc làm, sinh kế bền vững và bảo đảm phúc lợi xã hội cho các nhóm dân tộc thiểu số

Cần chú trọng vào giải pháp như: (1) Có quy định rõ tỷ lệ việc làm, vị trí dành cho người dân tộc thiểu số; thực hiện các chương trình, dự án phát triển địa phương có dân tộc thiểu số; (2) Thúc đẩy mạnh mẽ việc đào tạo nghề cho người dân tộc thiểu số; (3) Tìm kiếm, kết nối và hỗ trợ trong tiếp cận thị trường lao

động,... tránh tình trạng thất nghiệp, thu nhập thấp, an sinh xã hội không bảo đảm dẫn đến bất ổn xã hội như ở một số quốc gia.

Thứ tư, bảo tồn và phát huy giá trị bản sắc văn hóa các dân tộc, xem văn hóa là nguồn lực cho phát triển các dân tộc và phát triển quốc gia

Hiện nay, văn hóa đã trở thành nguồn lực để phát triển và có vai trò, vị trí ngang với kinh tế. Giá trị bản sắc văn hóa các dân tộc thiểu số được bảo tồn và phát huy hiệu quả đã thực sự là một nguồn lực phát triển trong bối cảnh mới. Đây là kinh nghiệm thành công nổi bật của một

Thực hiện bình đẳng các dân tộc, tôn giáo trên tất cả các mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội... bảo đảm người dân là chủ thể và động lực phát triển; hưởng các thành quả phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; được tạo cơ hội thuận lợi trong quá trình phát triển; ưu tiên phát triển những vùng khó khăn, vùng dân tộc thiểu số, vùng núi, vùng sâu, xa, vùng biên giới, hải đảo nhằm từng bước cân bằng đời sống xã hội.