

**BỘ GIÁO DỤC  
VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH  
QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH**

**NGUYỄN LÂM THÀNH**

**CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG DÂN TỘC  
THIẾU SỐ PHÍA BẮC VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**HÀ NỘI - NĂM 2014**

**BỘ GIÁO DỤC  
VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH  
QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH**

**NGUYỄN LÂM THÀNH**

**CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG DÂN TỘC  
THIẾU SỐ PHÍA BẮC VIỆT NAM**

**Chuyên ngành: Quản lý hành chính công**

**Mã số: 62 34 82 01**

**LUẬN ÁN TIẾN SỸ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC**

- 1. PGS.TS Vũ Đức Đán**
- 2. PGS.TS Vũ Trọng Hách**

**HÀ NỘI - NĂM 2014**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin, số liệu được trình bày trong luận án là trung thực và có nguồn gốc xuất xứ rõ ràng. Việc sử dụng tư liệu của một số công trình nghiên cứu đã công bố đều được sự đồng ý của các tác giả có liên quan trước khi đưa vào luận án. Các kết quả nghiên cứu của luận án chưa công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào.

*Hà Nội, ngày tháng năm 2013*

**Tác giả luận án**

**Nguyễn Lâm Thành**

## LỜI CẢM ƠN

Để hoàn thành nghiên cứu luận án về đề tài: “Chính sách phát triển vùng dân tộc phía Bắc Việt Nam”, trước hết, tôi xin đặc biệt cảm ơn 2 thầy hướng dẫn PGS.TS Vũ Đức Đán và PGS.TS Vũ Trọng Hách cùng PGS.TS Đinh Thị Minh Tuyết, Trưởng khoa Quản lý nhà nước về xã hội đã quan tâm, giúp đỡ tận tình về nội dung và phương pháp nghiên cứu khoa học trong suốt quá trình thực hiện luận án này.

Tác giả Luận án xin trân trọng cảm ơn Lãnh đạo Hội đồng Dân tộc Quốc hội; Ủy ban Dân tộc; Ban Giám đốc, Khoa Sau đại học, Khoa Quản lý nhà nước về xã hội, các thầy, các cô tại Học viện Hành chính, Học viện chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh; Ủy ban nhân dân các huyện, xã mà đề tài tiến hành nghiên cứu điều tra...đã tạo những điều kiện tốt nhất, tham góp ý kiến khoa học, ủng hộ, giúp đỡ nghiên cứu sinh trong suốt quá trình học tập, nghiên cứu đề tài.

Xin được bày tỏ lời cảm ơn đến gia đình, bạn bè, đồng nghiệp đã luôn hỗ trợ, động viên, chia sẻ và tạo điều kiện thuận lợi giúp Nghiên cứu sinh vượt qua những khó khăn để hoàn thành luận án này.

Do những điều kiện chủ quan, khách quan chắc chắn kết quả nghiên cứu của Luận án còn những điểm thiếu sót. Tác giả Luận án rất mong tiếp tục nhận được những ý kiến đóng góp để hoàn thiện, nâng cao chất lượng vấn đề được lựa chọn nghiên cứu./.

*Hà Nội, ngày tháng năm 2013*

**Tác giả luận án**

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

BCHTW	Ban Chấp hành Trung ương
CNH, HĐH:	Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
CSDT	Chính sách dân tộc
DTTS	Dân tộc thiểu số
ĐCĐC	Định canh định cư
ĐBK	Đặc biệt khó khăn
KT-XH	Kinh tế - xã hội
MNPB:	Miền núi phía Bắc
NXB	Nhà xuất bản
UBND:	Ủy ban nhân dân
XĐGN	Xóa đói giảm nghèo

## DANH MỤC CÁC BẢNG TRONG LUẬN ÁN

<b>TT</b>	<b>Tên bảng</b>	<b>Trang</b>
Bảng 2.1	Số liệu so sánh thực trạng kinh tế - xã hội các khu vực trong cả nước thời điểm 01/7/2011	66
Bảng 2.2	Tổng hợp số lượng văn bản chính sách kinh tế - xã hội chủ yếu đã ban hành liên quan đến vùng dân tộc DTTS phía Bắc (giai đoạn 2006 - 2012)	85
Bảng 2.3	Nội dung của một số chương trình, chính sách phát triển	89
Bảng 2.4	Các hình thức tiếp cận chính sách ở cấp thôn, bản	105

## DANH MỤC CÁC HÌNH TRONG LUẬN ÁN

<b>TT</b>	<b>Tên hình</b>	<b>Trang</b>
Hình 2.1	Lược đồ các tỉnh vùng dân tộc thiểu số phía Bắc Việt Nam	60
Hình 2.2	Biểu đồ mô tả về mức độ thụ hưởng chính sách của người dân	64
Hình 2.3	Biểu đồ về qui mô đất nông nghiệp của hộ gia đình ở các khu vực	91

## MỤC LỤC

### MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài	i
2. Mục đích, nhiệm vụ của luận án	ii
3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu của luận án	iii
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	iv
5. Đóng góp mới của luận án	v
6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án	vi
7. Kết cấu luận án	vii

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

<b>1. Các nghiên cứu lý luận về chính sách và phát triển</b>	<b>1</b>
1.1. Về chính sách và chính sách công	1
1.2. Về lý thuyết phát triển	3
<b>2. Nghiên cứu về vấn đề dân tộc và chính sách dân tộc</b>	<b>4</b>
<b>3. Các công trình nghiên cứu về những vấn đề thực tiễn liên quan đến phát triển vùng dân tộc thiểu số ở Việt Nam</b>	<b>6</b>
3.1. Về xóa đói giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc	6
3.2. Nghiên cứu thể chế chính sách và tổ chức thực hiện chính sách	9
3.3. Nghiên cứu những vấn đề cụ thể về kinh tế, xã hội vùng dân tộc	11
3.4. Nghiên cứu về kinh tế, xã hội, môi trường vùng miền núi phía Bắc	14
<b>4. Một số công trình nghiên cứu về chính sách đối với người dân tộc thiểu số ở nước ngoài có liên quan</b>	<b>17</b>
<b>5. Những vấn đề đặt ra cần phải tiếp tục nghiên cứu</b>	<b>20</b>

### Chương 1

#### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VIỆT NAM

<b>1.1. Quan niệm về dân tộc thiểu số và vùng dân tộc thiểu số</b>	<b>22</b>
1.1.1. Dân tộc thiểu số	22
1.1.2. Vùng dân tộc thiểu số	23
<b>1.2. Chính sách và chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số</b>	<b>26</b>
1.2.1. Quan niệm về chính sách và chính sách công	26

1.2.2. Chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số	28
1.2.3. Nhân tố ảnh hưởng và tiêu chí đánh giá chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số	40
<b>1.3. Một số luận điểm cơ bản của Mác và Tư tưởng Hồ Chí Minh về dân tộc dưới góc độ phát triển</b>	46
1.3.1. Một số luận điểm của Mác về dân tộc dưới góc độ phát triển	46
1.3.2. Tư tưởng Hồ Chí Minh về dân tộc dưới góc độ phát triển	48
<b>1.4. Bài học kinh nghiệm của một số quốc gia về chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số</b>	49
1.4.1. Cộng hòa Malaysia	49
1.4.2. Vương quốc Thái Lan	51
1.4.3. Liên bang Myanmar	52
1.4.4. Cộng hòa nhân dân Trung Hoa	54
1.4.5. Bài học tham chiếu đối với Việt Nam	57

## **Chương 2**

### **THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ MIỀN NÚI PHÍA BẮC VIỆT NAM**

<b>2.1. Đặc điểm tự nhiên kinh tế, xã hội vùng dân tộc thiểu số phía Bắc</b>	60
2.1.1. Đặc điểm tự nhiên	60
2.1.2. Đặc điểm dân cư, dân tộc	61
2.1.3. Đặc điểm sản xuất kinh tế, văn hóa truyền thống	62
2.1.4. Một số thành tựu phát triển kinh tế - xã hội	62
2.1.5. Tính đặc thù khác biệt và những khó khăn về kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số phía Bắc	65
<b>2.2. Các chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số phía Bắc, giai đoạn từ 2001 đến nay</b>	70
2.2.1. Nhóm chính sách phát triển chung	72
2.2.2. Nhóm chính sách đối tượng trực tiếp là dân tộc thiểu số	81
2.2.3. Nhóm chính sách riêng cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng vùng dân tộc thiểu số phía Bắc	84
<b>2.3. Đánh giá chính sách và các nhân tố tác động đến chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số phía Bắc</b>	85
2.3.1. Đánh giá các chính sách	85



2.3.2. Đánh giá tác động của một số nhân tố ảnh hưởng đến các chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số phía Bắc	100
--	-----

### **Chương 3**

## **GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ PHÍA BẮC VIỆT NAM**

<b>3.1. Quan điểm, định hướng xây dựng chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số</b>	<b>113</b>
3.1.1. Những quan điểm, định hướng của Đảng	113
3.1.2. Định hướng xây dựng chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số phía Bắc	116
<b>3.2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả các chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số phía Bắc</b>	<b>119</b>
3.2.1. Giải pháp đổi mới cách tiếp cận về hệ thống chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số phía Bắc	119
3.2.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện, đổi mới nội dung một số chính sách	122
3.2.3. Nhóm giải pháp đổi mới công tác xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách phát triển	138
3.2.4. Nhóm giải pháp hỗ trợ nhằm bảo đảm cho việc đổi mới và thực hiện hiệu quả chính sách vùng dân tộc	147

### **KẾT LUẬN**

### **DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ**

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **PHỤ LỤC**

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài

Phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) vùng dân tộc là một trong những vấn đề luôn được Đảng, Nhà nước quan tâm, chú trọng. Điều này không chỉ nhằm chăm lo, cải thiện cuộc sống cho đồng bào tốt hơn, mà còn hướng tới xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh và hạnh phúc. Để thực hiện mục tiêu to lớn trên, trong những năm qua, bên cạnh những chính sách phát triển chung, Đảng và Nhà nước đã có nhiều quyết sách, chủ trương lớn về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh - quốc phòng vùng miền núi và đồng bào dân tộc. Nhiều chính sách, chương trình, dự án cụ thể đã được ban hành và thực thi nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển chung của vùng cũng như giải quyết những vấn đề bức xúc của đời sống của nhân dân. Điển hình như: Chương trình phát triển KT-XH các xã đặc biệt khó khăn (ĐBKK), biên giới, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc; chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở, nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) nghèo, cùng với nhiều chính sách phát triển kinh tế, văn hoá, y tế, giáo dục khác. Nhờ đó, sự nghiệp phát triển vùng dân tộc đã thu được những thành tựu quan trọng về mọi mặt, từng bước ổn định và cải thiện đời sống nhân dân, góp phần đáng kể vào công cuộc phát triển quốc gia, thành công của xóa đói, giảm nghèo (XDGN) vùng dân tộc nói riêng, cả nước nói chung.

Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy, mặc dù đã có sự quan tâm rất lớn về cơ chế, chính sách, nhưng đến nay các vùng đồng bào DTTS vẫn là những nơi chậm phát triển nhất của cả nước. Trong đó, điển hình nhất là vùng DTTS phía Bắc, với diện tích tự nhiên 95.264 km<sup>2</sup>, chiếm 31% diện tích cả nước, gồm 14 tỉnh với 30 dân tộc cùng sinh sống. Nhiều năm trở lại đây, vùng DTTS phía Bắc luôn đứng đầu cả nước về các chỉ số nghèo, khó: hạ tầng yếu kém (hiện chỉ có 50% xã có đường đến trung tâm xã được nhựa, bê tông hóa đi lại được bốn mùa; 89,19% số thôn, bản có điện lưới quốc gia, trong khi các