HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN TRUNG THÀNH

THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH DÂN TỘC Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI KHU VỰC ĐÔNG BẮC CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: CHÍNH TRỊ HỌC

Mã số: 9310201

HÀ NỘI - 2026

Công trình được hoàn thành tại
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS. Vũ Hoàng Công**



Phản biện 1: .....

.....

Phản biện 2: .....

.....

Phản biện 3: .....

.....

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng đánh giá luận án cấp Học viện họp tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Vào hồi..... giờ..... ngày..... tháng ..... năm 2026

Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia và Thư viện Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

MỞ ĐẦU

1. Lý do lựa chọn đề tài

Vấn đề dân tộc và chính sách dân tộc có vị trí đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị - xã hội của Việt Nam. Trong một quốc gia thống nhất gồm nhiều dân tộc cùng sinh sống, giải quyết đúng đắn vấn đề dân tộc không chỉ liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số mà còn gắn trực tiếp với bình đẳng giữa các dân tộc, củng cố khối đại đoàn kết toàn dân tộc, giữ vững ổn định chính trị, quốc phòng, an ninh và sự thống nhất quốc gia. Hiến pháp năm 2013 khẳng định các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng, giúp nhau cùng phát triển; Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực. Nghị quyết số 24-NQ/TW và Kết luận số 65-KL/TW tiếp tục xác định vấn đề dân tộc, đoàn kết dân tộc và thực hiện tốt chính sách dân tộc là vấn đề chiến lược cơ bản, lâu dài, đồng thời có tính cấp bách.

Dưới góc độ Chính trị học, vấn đề trung tâm không chỉ là Nhà nước ban hành những chính sách gì mà còn là các quan điểm, mục tiêu và lựa chọn chính trị được chuyển hóa thành kết quả thực tế như thế nào. Thực hiện chính sách dân tộc phản ánh vai trò lãnh đạo của Đảng, trách nhiệm của Nhà nước, năng lực của chính quyền địa phương, cơ chế phối hợp của hệ thống chính trị, cách thức phân bổ nguồn lực và mức độ tham gia, thụ hưởng, phản hồi của người dân. Vì vậy, nghiên cứu thực hiện chính sách dân tộc cho phép xem xét đồng thời hiệu quả quản trị công, việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đồng bào, sự công bằng trong tiếp cận cơ hội phát triển và những tác động chính trị - xã hội của chính sách.

Từ năm 2019 đến nay, khuôn khổ chính sách dân tộc tiếp tục được hoàn thiện. Nghị quyết số 88/2019/QH14, Nghị quyết số 120/2020/QH14 và Quyết định số 1719/QĐ-TTg tạo khuôn khổ quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030. Chiến lược công tác dân tộc giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn

đến năm 2045 nhấn mạnh phát triển toàn diện, phát huy nội lực, thu hẹp chênh lệch và củng cố hệ thống chính trị, quốc phòng, an ninh. Từ ngày 01/7/2025, việc sắp xếp đơn vị hành chính và vận hành chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi đáng kể môi trường thực hiện chính sách, nhất là phân định thẩm quyền, tổ chức bộ máy, năng lực cấp xã, quản lý dữ liệu và cơ chế phối hợp.

Khu vực miền núi Đông Bắc có vị trí quan trọng về kinh tế, chính trị, quốc phòng, an ninh và đối ngoại; đồng thời là địa bàn cư trú lâu đời của nhiều dân tộc thiểu số. Địa hình chia cắt, dân cư phân tán, tỷ lệ đồng bào dân tộc thiểu số cao và sự đa dạng văn hóa làm tăng chi phí, độ phức tạp của tổ chức thực hiện, trong khi vị trí biên giới, hệ thống cửa khẩu, tài nguyên, du lịch và liên kết vùng tạo những lợi thế phát triển riêng. Ba địa bàn Lạng Sơn, Cao Bằng và Hà Giang (trước ngày 01/7/2025) được chọn có chủ đích do cùng mang đặc trưng miền núi, biên giới, đông đồng bào dân tộc thiểu số, kinh tế - xã hội còn khó khăn nhưng khác nhau về điều kiện phát triển và kết nối, phù hợp để đối chiếu thực hiện chính sách. Địa bàn Hà Giang trước đây nay thuộc tỉnh Tuyên Quang.

Về phương diện khoa học, đã có nhiều nghiên cứu về chính sách dân tộc, công tác dân tộc, phát triển vùng dân tộc thiểu số và thực hiện từng chương trình, chính sách. Tuy nhiên, còn thiếu nghiên cứu xem xét thực hiện chính sách dân tộc như một quá trình chính trị - quản trị tổng thể, kết hợp giữa lãnh đạo, thể chế hóa, phân cấp, phối hợp, nguồn lực, sự tham gia, triển khai chương trình - dự án, kiểm tra - giám sát và kết quả thụ hưởng; đặc biệt còn thiếu nghiên cứu so sánh liên tỉnh tại khu vực miền núi, biên giới Đông Bắc. Đây là khoảng trống mà luận án tập trung giải quyết.

2. Mục đích, nhiệm vụ, đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu là trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận về thực hiện chính sách dân tộc, phân tích và đánh giá thực trạng tại các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc Việt Nam, từ đó đề xuất các quan điểm

và giải pháp góp phần thực hiện tốt hơn chính sách dân tộc trong thời gian tới.

Luận án thực hiện bốn nhiệm vụ: (1) tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, xác định kết quả có thể kế thừa và khoảng trống nghiên cứu; (2) hệ thống hóa, làm rõ cơ sở lý luận về thực hiện chính sách dân tộc dưới góc độ Chính trị học, xây dựng khung phân tích; (3) phân tích đặc điểm địa bàn, đánh giá thực trạng từ năm 2019 đến nay, tập trung giai đoạn 2021-2025 và bước đầu cập nhật bối cảnh sau ngày 01/7/2025; (4) đề xuất quan điểm, giải pháp.

Đối tượng nghiên cứu là việc thực hiện chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc của Việt Nam dưới góc độ Chính trị học. Về nội dung, luận án tập trung vào bốn nhóm chính sách: phát triển kinh tế - xã hội và giảm nghèo bền vững; giáo dục, y tế và an sinh xã hội; bảo tồn, phát huy bản sắc văn hóa; xây dựng, củng cố hệ thống chính trị cơ sở, phát triển đội ngũ cán bộ người dân tộc thiểu số và phát huy vai trò của người có uy tín. Quá trình tổ chức thực hiện được phân tích qua năm khâu: cụ thể hóa và lập kế hoạch; truyền thông và huy động sự tham gia; tổ chức bộ máy, phối hợp và bảo đảm nguồn lực; triển khai chương trình, dự án và hoạt động; kiểm tra, giám sát, đánh giá và điều chỉnh.

Về không gian, ba tỉnh Lạng Sơn, Cao Bằng và Hà Giang theo địa giới trước sắp xếp năm 2025 là các trường hợp nghiên cứu có chủ đích, không đại diện thống kê cho toàn Đông Bắc; địa bàn Hà Giang trước đây nay thuộc tỉnh Tuyên Quang. Về thời gian, luận án nghiên cứu từ năm 2019 đến nay, tập trung giai đoạn 2021-2025; mốc năm 2019 gắn với Kết luận số 65-KL/TW, còn giai đoạn 2021-2025 là giai đoạn I thực hiện Chương trình 1719.

3. Cơ sở lý luận, phương pháp và nguồn dữ liệu

Luận án dựa trên chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm, chủ trương của Đảng về vấn đề dân tộc, công tác dân tộc, đại đoàn kết toàn dân tộc và phát triển vùng đồng bào dân tộc thiểu số, miền

núi; đồng thời kế thừa có chọn lọc các tiếp cận của Chính trị học, Chính sách công và Quản trị công về thực hiện chính sách, quản trị đa chủ thể, quản trị theo kết quả và sự tham gia của người dân.

Phương pháp nghiên cứu là phương pháp hỗn hợp, kết hợp định tính và định lượng, gồm: phân tích - tổng hợp tài liệu và phân tích chính sách; lịch sử và logic; nghiên cứu trường hợp kết hợp so sánh; điều tra xã hội học bằng bảng hỏi; khảo sát thực tiễn và quan sát; thống kê, xử lý và phân tích dữ liệu; khái quát hóa và dự báo xu hướng. Khảo sát 900 người tại ba địa bàn, gồm 500 cán bộ, công chức tham gia thực hiện chính sách và 400 người dân tộc thiểu số; các nhóm được lựa chọn phù hợp mục tiêu nghiên cứu và điều kiện tiếp cận. Kết quả phản ánh các mẫu được khảo sát, không suy rộng thống kê cho toàn khu vực; dữ liệu được đối chiếu giữa các nguồn.

4. Những đóng góp mới của luận án

Về lý luận, luận án góp phần làm rõ nội hàm thực hiện chính sách dân tộc dưới góc độ Chính trị học; xác định mối quan hệ giữa quyền lực công, trách nhiệm của các chủ thể, phân bổ nguồn lực, quyền và lợi ích của người dân, niềm tin và đồng thuận xã hội; đồng thời kết nối bốn lĩnh vực chính sách, năm khâu thực hiện, sáu tiêu chí đánh giá và tám nhóm yếu tố ảnh hưởng thành khung phân tích vận dụng trong luận án.

Về thực tiễn, luận án cung cấp hệ thống bằng chứng về việc thực hiện chính sách dân tộc tại Lạng Sơn, Cao Bằng và Hà Giang trước sắp xếp; kết hợp báo cáo chính thức với khảo sát cán bộ, công chức và người dân; nhận diện các điểm tương đồng, khác biệt trong phạm vi khảo sát, các hạn chế và sáu vấn đề đặt ra. Luận án cũng bước đầu cập nhật sự thay đổi về tổ chức thực hiện sau ngày 01/7/2025 và đề xuất bảy nhóm giải pháp gắn trực tiếp với những vấn đề được phát hiện trong nghiên cứu thực chứng.

Chương 1
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.1. Các nghiên cứu về chính sách dân tộc và nghiên cứu về thực hiện chính sách dân tộc

Các công trình này tập trung vào quyền của các nhóm thiểu số, bình đẳng, đoàn kết, quan hệ giữa thống nhất quốc gia và đa dạng văn hóa, phát triển vùng dân tộc thiểu số, giảm nghèo, giáo dục, y tế, đất đai, văn hóa, nguồn nhân lực và sự tham gia của cộng đồng. Các nghiên cứu quốc tế về Việt Nam chỉ ra rằng khoảng cách phát triển của đồng bào dân tộc thiểu số không chỉ bắt nguồn từ thiếu nguồn lực mà còn liên quan đến ngôn ngữ, giáo dục, thị trường, vị thế xã hội, khả năng tham gia và mức độ phù hợp văn hóa của chính sách.

1.2. Các công trình nghiên cứu về thực hiện chính sách dân tộc

Các công trình từng bước làm rõ vai trò của các cấp ủy, chính quyền, hệ thống chính trị cơ sở, cán bộ trực tiếp thực hiện; cơ chế phối hợp; nguồn lực; truyền thông, vận động; sự tham gia của người dân; kiểm tra, giám sát và năng lực thích ứng của bộ máy. Các nghiên cứu thực hiện chính sách công nhấn mạnh việc phân biệt giữa đầu ra chính sách và kết quả thực tế, vai trò của năng lực tổ chức, phối hợp, quyền chủ động trong thực thi và sự tương tác giữa thiết kế chính sách với bối cảnh triển khai. Các tiếp cận về năng lực chính sách cũng cho thấy kết quả thực hiện phụ thuộc đồng thời vào năng lực phân tích, tác nghiệp và chính trị ở cấp cá nhân, tổ chức và hệ thống.

1.3. Kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đã công bố và những vấn đề luận án tiếp tục nghiên cứu

Từ tổng quan có thể khái quát ba điểm.

Thứ nhất, cơ sở lý luận về dân tộc, quan hệ dân tộc và chính sách dân tộc đã được nghiên cứu tương đối phong phú, tạo nền tảng để xác định mục tiêu, đối tượng, nguyên tắc và công cụ chính sách.

Thứ hai, các nghiên cứu thực chứng đã cung cấp nhiều bằng chứng về chênh lệch phát triển, khả năng tiếp cận dịch vụ, vai trò của hạ tầng, giáo dục, thị trường, văn hóa và sự tham gia của cộng đồng.

Thứ ba, nghiên cứu về tổ chức thực hiện ngày càng quan tâm hơn đến phối hợp liên ngành, năng lực cán bộ, gánh nặng hành chính, cơ chế phản hồi và kết quả đối với người thụ hưởng.

Tuy nhiên, còn thiếu một khung nghiên cứu thống nhất xem thực hiện chính sách dân tộc như một quá trình tổng thể; thiếu nghiên cứu so sánh liên tỉnh ở miền núi Đông Bắc; chưa có nhiều công trình kết hợp đồng thời dữ liệu của cơ quan thực hiện với trải nghiệm của người dân thụ hưởng; và chưa làm rõ đầy đủ mối quan hệ giữa kết quả phát triển với chiều cạnh chính trị như niềm tin, đồng thuận, đại đoàn kết, năng lực hệ thống chính trị cơ sở và ổn định vùng biên giới. Vì vậy, luận án tập trung bổ sung nghiên cứu theo hướng: làm rõ lý luận dưới góc độ Chính trị học; xây dựng khung phân tích; đánh giá thực trạng theo cùng một hệ tiêu chí; so sánh ba trường hợp; và đề xuất giải pháp dựa trên những hạn chế, nguyên nhân, vấn đề đặt ra từ thực tiễn.

Chương 2
LÝ LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH DÂN TỘC VÀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH DÂN TỘC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. Một số khái niệm công cụ và lý luận chung về thực hiện chính sách dân tộc

Luận án phân biệt dân tộc theo nghĩa quốc gia - dân tộc và theo nghĩa tộc người; trong các khái niệm dân tộc thiểu số, quan hệ dân tộc, vấn đề dân tộc và chính sách dân tộc, thuật ngữ dân tộc chủ yếu được sử dụng theo nghĩa tộc người nhưng luôn đặt trong quan hệ với cộng đồng quốc gia - dân tộc Việt Nam. Điều 5 Hiến pháp năm 2013 và Nghị định số 05/2011/NĐ-CP là những căn cứ chính trị - pháp lý quan trọng để xác định bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng, giúp nhau cùng phát triển, quyền văn hóa và phát huy nội lực của các dân tộc.

Trên cơ sở đó, luận án xác định: Chính sách dân tộc ở Việt Nam là hệ thống các quyết định, giải pháp và công cụ của Nhà nước, được xây dựng trên cơ sở đường lối, quan điểm, chủ trương của Đảng về vấn đề dân tộc và quan hệ dân tộc, được thể chế hóa bằng pháp luật và cụ thể hóa thông qua chiến lược, chương trình, kế hoạch, dự án, cơ chế và nguồn lực, nhằm bảo đảm bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và quyền, lợi ích hợp pháp của các dân tộc; tạo điều kiện để các dân tộc cùng phát triển, từng bước thu hẹp chênh lệch về trình độ và điều kiện phát triển; bảo tồn, phát huy bản sắc văn hóa; củng cố khối đại đoàn kết toàn dân tộc, sự thống nhất của cộng đồng quốc gia - dân tộc, góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội, quốc phòng và an ninh.

Khái niệm trên làm rõ sáu phương diện: nền tảng chính trị; đối tượng tác động là vấn đề dân tộc và quan hệ dân tộc; cơ chế Đảng lãnh đạo - Nhà nước thể chế hóa và tổ chức thực hiện; hệ thống công cụ và nguồn lực; mục tiêu đa tầng về phát triển, văn hóa, chính trị - xã hội, quốc phòng, an ninh; và phạm vi rộng hơn chính sách hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số hay chính sách phát triển miền núi. Chính sách dân tộc mang tính tổng hợp, liên ngành, ưu tiên phát triển, hướng tới bình đẳng thực chất và đòi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể.

Luận án quan niệm: Thực hiện chính sách dân tộc là quá trình các cơ quan nhà nước và các chủ thể có liên quan tổ chức đưa mục tiêu, nội dung và giải pháp của chính sách dân tộc vào đời sống thông qua cụ thể hóa chính sách và xây dựng kế hoạch; tuyên truyền, huy động sự tham gia; tổ chức, phối hợp và bảo đảm nguồn lực; triển khai các chương trình, dự án và hoạt động chính sách; kiểm tra, giám sát, đánh giá, phản hồi và điều chỉnh; qua đó chuyển hóa mục tiêu chính sách thành kết quả thực tế, góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các dân tộc, thúc đẩy phát triển bền vững, củng cố bình đẳng, đoàn kết, ổn định chính trị - xã hội, quốc phòng và an ninh.

Từ góc độ Chính trị học, thực hiện chính sách dân tộc không chỉ là hoạt động hành chính - kỹ thuật mà là quá trình thể hiện quyền lực công,

trách nhiệm của các chủ thể, cách thức phân bổ nguồn lực, sự tham gia và mức độ thụ hưởng của người dân. Đảng giữ vai trò lãnh đạo, định hướng; Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương thể chế hóa, quyết định và tổ chức thực hiện theo thẩm quyền; Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp, người có uy tín và cộng đồng tham gia phối hợp, vận động, cung ứng dịch vụ, giám sát và phản hồi. Đồng bào dân tộc thiểu số vừa là đối tượng thụ hưởng, vừa là chủ thể tham gia xác định nhu cầu, lựa chọn giải pháp, thực hiện, giám sát và duy trì kết quả.

Về công cụ, luận án phân biệt cơ sở định hướng chính trị với công cụ chính sách của Nhà nước. Các văn kiện của Đảng xác lập quan điểm, mục tiêu và định hướng; Nhà nước thể chế hóa và tổ chức thực hiện bằng năm nhóm công cụ: pháp lý - thể chế; kế hoạch và chương trình; kinh tế - tài chính; tổ chức và cung cấp dịch vụ công; thông tin, vận động và tham gia. Cách phân biệt này làm rõ đặc điểm của quá trình chính sách trong hệ thống chính trị Việt Nam và tránh đồng nhất đường lối, chủ trương với công cụ thực thi chính sách.

Ý nghĩa chính trị của thực hiện chính sách dân tộc thể hiện ở việc chuyển hóa đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước thành kết quả thực tế; bảo đảm quyền, bình đẳng và cơ hội phát triển giữa các dân tộc; củng cố niềm tin, đồng thuận xã hội và khối đại đoàn kết toàn dân tộc; nâng cao năng lực của hệ thống chính trị cơ sở; góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội, quốc phòng, an ninh và chủ quyền biên giới.

2.2. Nội dung, quy trình và tiêu chí đánh giá thực hiện chính sách dân tộc

Luận án xác định bốn nhóm chính sách chủ yếu làm phạm vi thực chứng. Nhóm thứ nhất là phát triển kinh tế - xã hội và giảm nghèo bền vững, gồm hỗ trợ đất ở, nhà ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt; ổn định dân cư; hạ tầng; sản xuất, sinh kế, chuyển đổi nghề, tín dụng và liên kết chuỗi giá trị. Nhóm thứ hai là giáo dục, y tế và an sinh xã hội, tập trung phát triển con

người, mở rộng tiếp cận dịch vụ cơ bản và hạn chế tái nghèo. Nhóm thứ ba là bảo tồn và phát huy bản sắc văn hóa, tiếng nói, chữ viết, di sản, tri thức bản địa và không gian thực hành văn hóa. Nhóm thứ tư là xây dựng, củng cố hệ thống chính trị cơ sở, phát triển đội ngũ cán bộ người dân tộc thiểu số và phát huy vai trò người có uy tín. Chương trình 1719 là công cụ quan trọng nhưng không đồng nhất với toàn bộ chính sách dân tộc.

Hợp phần	**Nội dung chính**	**Chức năng trong khung phân tích**
4 nhóm chính sách	KT-XH và giảm nghèo; giáo dục-y tế-an sinh; văn hóa; hệ thống chính trị cơ sở, cán bộ DTTS và người có uy tín	Xác định phạm vi bằng chứng thực chứng
5 khâu thực hiện	Cụ thể hóa/lập kế hoạch; truyền thông/tham gia; tổ chức-phối hợp-nguồn lực; triển khai chương trình, dự án; kiểm tra-giám sát-đánh giá-điều chỉnh	Trục phân tích quá trình thực hiện
6 tiêu chí	Định hướng chính trị, mục tiêu, pháp luật; đầy đủ-kịp thời-phối hợp; phù hợp-thích ứng; nguồn lực; tham gia-công bằng-bao trùm; đạt mục tiêu-bền vững	Hệ quy chiếu đánh giá chất lượng và kết quả

Năm khâu của quy trình được xem là trục chính của phân tích. Khâu đầu là cụ thể hóa chính sách và xây dựng kế hoạch, nhằm chuyển mục tiêu, nguyên tắc và nguồn lực của Trung ương thành nhiệm vụ, địa bàn, đối tượng, tiến độ và trách nhiệm ở địa phương. Khâu hai là truyền thông chính sách và huy động sự tham gia, không chỉ nhằm phổ biến văn bản mà phải giúp người dân hiểu quyền, nghĩa vụ, cách thức tiếp cận, có điều kiện phản hồi và giám sát. Khâu ba là tổ chức bộ máy, phân công, phối hợp và bảo đảm nguồn lực. Khâu bốn là triển khai chương trình, dự án và hoạt

động, tức chuyển kế hoạch, nguồn lực thành hỗ trợ, dịch vụ và sản phẩm thực tế. Khâu năm là kiểm tra, giám sát, đánh giá, phản hồi và điều chỉnh, tạo cơ chế học hỏi và sửa chữa trong quá trình thực hiện.

Sáu tiêu chí đánh giá gồm: (1) mức độ bảo đảm định hướng chính trị, mục tiêu chính sách và tuân thủ pháp luật; (2) mức độ đầy đủ, kịp thời và phối hợp đồng bộ; (3) mức độ phù hợp và khả năng thích ứng với địa bàn, đối tượng, bối cảnh; (4) mức độ bảo đảm và sử dụng hợp lý nguồn lực; (5) mức độ bảo đảm sự tham gia, công bằng và bao trùm trong tiếp cận, thụ hưởng; (6) mức độ đạt mục tiêu và tính bền vững. Khung tiêu chí có tham chiếu tiêu chí đánh giá chính sách của OECD nhưng được điều chỉnh phù hợp với yêu cầu chính trị - pháp lý và đối tượng nghiên cứu của luận án. Các tiêu chí được sử dụng như những phương diện phân tích, không cộng cơ học thành một chỉ số tổng hợp.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến thực hiện chính sách dân tộc

Tám nhóm yếu tố ảnh hưởng gồm: sự lãnh đạo của Đảng, chất lượng thể chế và quyết tâm chính trị của địa phương; chất lượng thiết kế, tính thống nhất và khả năng thích ứng của chính sách; năng lực chính sách của hệ thống và đội ngũ thực hiện; mức độ đầy đủ, kịp thời và khả năng chuyển hóa nguồn lực thành kết quả; đặc điểm địa lý, kinh tế - xã hội và khả năng kết nối; sự đa dạng văn hóa, ngôn ngữ và cấu trúc quan hệ dân tộc; niềm tin, năng lực tham gia và vai trò chủ thể của người dân; những biến động bên ngoài và năng lực thích ứng của hệ thống. Năng lực chính sách được xem xét không chỉ ở chuyên môn mà cả năng lực tác nghiệp và chính trị .

Hợp phần	Nội dung chính	Chức năng trong khung phân tích
8 nhóm yếu tố	Lãnh đạo/thể chế/quyết tâm; thiết kế chính sách; năng lực hệ thống; nguồn lực; địa lý-KT-XH-kết nối; văn hóa-ngôn ngữ-quan hệ dân tộc; niềm tin-tham gia; biến động bên ngoài/thích ứng	Giải thích kết quả, hạn chế và khác biệt

Khung phân tích vì vậy được tổ chức theo bốn lớp có quan hệ chặt chẽ: bốn lĩnh vực chính sách xác định phạm vi thực chứng; năm khâu là trục phân tích quá trình; sáu tiêu chí là hệ quy chiếu đánh giá; tám nhóm yếu tố được dùng để lý giải nguyên nhân và sự khác biệt. Đây là cơ sở phương pháp thống nhất để luận án chuyển sang phân tích thực trạng tại Chương 3.

Chương 3
THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH DÂN TỘC Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI KHU VỰC ĐÔNG BẮC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

3.1. Đặc điểm khu vực miền núi Đông Bắc

Khu vực miền núi Đông Bắc có vị trí đặc biệt về phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại; có đường biên giới đất liền dài, nhiều cửa khẩu, tiềm năng kinh tế cửa khẩu, du lịch, nông - lâm nghiệp, khoáng sản và kinh tế rừng. Đồng thời, địa hình đồi núi chia cắt, dân cư phân tán, nhiều xã và thôn đặc biệt khó khăn, kết cấu hạ tầng chưa đồng bộ và khoảng cách phát triển giữa các tiểu vùng còn lớn. Những đặc điểm này vừa tạo lợi thế, vừa làm tăng chi phí và độ phức tạp của thực hiện chính sách.

Về dân cư và văn hóa, tỷ lệ đồng bào dân tộc thiểu số cao, cơ cấu dân tộc đa dạng, phong tục, ngôn ngữ, sinh kế và thiết chế cộng đồng khác nhau. Điều này đòi hỏi phương thức truyền thông, xác định nhu cầu, tổ chức hỗ trợ và cung ứng dịch vụ phải phù hợp với từng nhóm, địa bàn. Về quốc phòng - an ninh và đối ngoại, vị trí biên giới làm cho phát triển đời sống, củng cố đoàn kết, niềm tin, hệ thống chính trị cơ sở và bảo vệ chủ quyền có quan hệ chặt chẽ với nhau. Vì vậy, hiệu quả chính sách cần được xem xét cả trên phương diện phát triển, công bằng, gắn kết xã hội và ổn định vùng biên.

3.2. Thực trạng thực hiện chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc hiện nay

3.2.1. Thực trạng thực hiện các nội dung của chính sách dân tộc

3.2.1.1. Phát triển kinh tế - xã hội và giảm nghèo bền vững

Giai đoạn 2021-2025, chính sách tập trung vào nhà ở, đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt, ổn định dân cư, hạ tầng thiết yếu, phát triển sản xuất, sinh kế, chuyển đổi nghề và liên kết chuỗi giá trị. Ở cấp quốc gia, đến cuối năm 2024, tỷ lệ nghèo trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số giảm bình quân khoảng 3,4%; thu nhập bình quân đạt khoảng 42,7 triệu đồng/người và dự kiến đạt 46,4 triệu đồng vào cuối giai đoạn, tăng khoảng 3,3 lần so với năm 2020. Tuy nhiên, một số mục tiêu về hạ tầng ở địa bàn đặc biệt khó khăn, định canh định cư, đất ở, đất sản xuất còn chưa đạt kế hoạch.

Tại Cao Bằng, giai đoạn 2021-2025 nguồn lực của Chương trình được ưu tiên cho hạ tầng, nhà ở, nước sinh hoạt và sản xuất; tỉnh được phân bổ hơn 5.776 tỷ đồng, hỗ trợ xây dựng, sửa chữa 589 căn nhà, hỗ trợ dụng cụ chứa nước cho 12.970 hộ, hoàn thành 53 công trình nước sinh hoạt tập trung và triển khai 979 dự án, kế hoạch phát triển sản xuất. Tại Lạng Sơn, đến hết tháng 3/2025 đã triển khai 47 dự án phát triển sản xuất theo chuỗi giá trị với 1.381 hộ và 309 dự án hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế với 8.892 hộ; đến cuối năm 2024 tỷ lệ hộ nghèo toàn tỉnh còn 3,36%, mức giảm nghèo trong đồng bào dân tộc thiểu số bình quân giai đoạn 2021-2025 ước 2,71%/năm. Tại Hà Giang trước sắp xếp, đến tháng 5/2025 tổng nguồn vốn được giao khoảng 6.844,8 tỷ đồng, giải ngân khoảng 4.473 tỷ đồng, tương đương 73,15% kế hoạch.

Các số liệu cho thấy quy mô đầu tư và nhiều đầu ra trực tiếp đã được tạo lập, nhưng giải ngân, số lượng công trình hay số hộ tham gia chưa đồng nghĩa với hiệu quả và tính bền vững. Luận án không xếp hạng các tỉnh vì thời điểm thống kê, cơ cấu nguồn lực và phương thức tổng hợp chưa hoàn toàn đồng nhất; trọng tâm là đánh giá mức độ chuyển hóa nguồn lực thành thu nhập, sinh kế, khả năng khai thác công trình và năng lực tự phát triển của người dân.

3.2.1.2. Giáo dục, y tế và an sinh xã hội

Các địa phương triển khai đồng thời chính sách giáo dục dân tộc, hỗ trợ học sinh - sinh viên, xóa mù chữ, đào tạo nghề; bảo hiểm y tế, chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em, dinh dưỡng; trợ giúp xã hội, bình đẳng giới và bảo vệ nhóm yếu thế. Đến cuối năm 2024, cả năm nhóm chỉ tiêu giáo dục của Chương trình ở cấp quốc gia đạt hoặc vượt mục tiêu; tỷ lệ lao động trong độ tuổi được đào tạo nghề phù hợp đạt khoảng 54,3%; nhóm mục tiêu y tế đạt ba trong bốn chỉ tiêu.

Lạng Sơn giai đoạn 2021-2024 tổ chức 102 lớp xóa mù chữ; thực hiện 31 mô hình đào tạo nghề gắn với việc làm và 273 lớp đào tạo nghề cho 9.063 người dân tộc thiểu số; 100% người thuộc hộ nghèo, cận nghèo và người dân tộc thiểu số sống ở vùng khó khăn, đặc biệt khó khăn được cấp miễn phí thẻ bảo hiểm y tế. Cao Bằng hoàn thành 6/6 công trình trường phổ thông dân tộc nội trú, thực hiện 14 gói mua sắm trang thiết bị chuyển đổi số cho 13 trường nội trú, tổ chức 14 lớp xóa mù chữ với 244 học viên; tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế của đồng bào dân tộc thiểu số đạt 98%, tỷ lệ học sinh trong độ tuổi THPT đến trường đạt 57,3%, trong khi một số chỉ tiêu sức khỏe bà mẹ, trẻ em đạt hoặc vượt mục tiêu.

Kết quả khảo sát bổ sung góc nhìn về chất lượng thụ hưởng: 73,8% cán bộ, công chức đánh giá tích cực giáo dục và phát triển nguồn nhân lực; 77,6% đánh giá tích cực y tế, chăm sóc sức khỏe; 81,6% đánh giá tích cực an sinh xã hội. Ở nhóm người dân, 70,7% đánh giá tích cực về điều kiện học tập của trẻ em và 67,4% về tiếp cận y tế. Điều này cho thấy mức độ bao phủ và chuyển biến là rõ, nhưng đánh giá chất lượng cần vượt ra ngoài số lượng đầu ra, chú ý trải nghiệm, khả năng sử dụng dịch vụ, việc làm sau đào tạo, rào cản ngôn ngữ, giới và văn hóa. Nghiên cứu về giao tiếp y tế tại miền núi phía Bắc cũng cho thấy giao tiếp hai chiều, lấy người sử dụng làm trung tâm có ý nghĩa trong khắc phục các rào cản này.

3.2.1.3. Bảo tồn và phát huy bản sắc văn hóa

Bảo tồn văn hóa được thực hiện thông qua kiểm kê, tư liệu hóa và phục dựng di sản; hỗ trợ nghệ nhân, truyền dạy văn hóa phi vật thể; duy trì

lễ hội, câu lạc bộ, đội văn nghệ; đầu tư thiết chế văn hóa và phát triển du lịch gắn với bản sắc. Tại Lạng Sơn, giai đoạn 2021-2024 đã hỗ trợ 23 nghệ nhân người dân tộc thiểu số, tổ chức 9 lớp tập huấn - truyền dạy, xây dựng 23 câu lạc bộ văn hóa dân gian, hỗ trợ 190 đội văn nghệ và đầu tư 69/115 thiết chế văn hóa - thể thao ở thôn vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Cao Bằng hoàn thành 11 hồ sơ kiểm kê, tư liệu hóa di sản; tổ chức 11 lớp truyền dạy với trên 500 người; duy trì 17 câu lạc bộ, 23 đội văn nghệ và đầu tư một số điểm du lịch, nhà văn hóa. Hà Giang trước sắp xếp đã hỗ trợ 11 điểm đến du lịch tiêu biểu, bảo tồn 20 lễ hội, tổ chức 50 lớp truyền dạy và hỗ trợ đầu tư 355 thiết chế văn hóa - thể thao.

Khảo sát cho thấy 79,8% cán bộ, công chức đánh giá tích cực đối với bảo tồn văn hóa, điểm trung bình 4,00/5; ở nhóm người dân tỷ lệ tích cực là 69,9%, điểm trung bình 3,87/5. Kết quả khẳng định đầu ra khá rõ nhưng tính bền vững phụ thuộc vào mức độ cộng đồng thực sự làm chủ, khả năng truyền nối giữa các thế hệ, tần suất sử dụng thiết chế và khả năng hài hòa giữa bảo tồn với du lịch, sinh kế.

3.2.1.4. Xây dựng, củng cố hệ thống chính trị cơ sở, phát triển đội ngũ cán bộ người dân tộc thiểu số và phát huy vai trò của người có uy tín

Tại Lạng Sơn năm 2024 có 26.785 cán bộ, công chức, viên chức, trong đó 22.008 người là người dân tộc thiểu số; 56.633/70.538 đảng viên là người dân tộc thiểu số, chiếm 80,28%; tỉnh có 1.600 người có uy tín và tổ chức 29 hội nghị cung cấp thông tin cho trên 1.500 lượt người. Cao Bằng tổ chức 5 hội nghị nâng cao năng lực cho 249 cán bộ nữ dân tộc thiểu số; 27 lớp tập huấn với 1.740 lượt người có uy tín, 8 đoàn học tập với 507 người và 2.597 lượt tiếp xúc, tranh thủ người có uy tín. Hà Giang trước sắp xếp có 2.296 cán bộ người dân tộc thiểu số trong các cơ quan của hệ thống chính trị từ tỉnh đến xã; 845 người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý cấp tỉnh và cấp huyện theo phạm vi thống kê của báo cáo.

Khảo sát cán bộ, công chức cho thấy 82,4% đánh giá tích cực việc củng cố hệ thống chính trị cơ sở (4,04/5); 86,8% đánh giá tích cực về quốc phòng, an ninh và đoàn kết (4,17/5). Người dân đánh giá tích cực về tăng

cường đoàn kết giữa các dân tộc ở mức 70,9% (3,94/5). Đáng chú ý, vai trò người có uy tín được 81,6% cán bộ, công chức đánh giá tích cực nhưng tỷ lệ tương ứng ở người dân chỉ 52,5%; điều này cho thấy hiệu quả cần được đo bằng mức độ tiếp xúc, truyền đạt thông tin, phản ánh nguyện vọng và giải quyết vấn đề, không chỉ bằng số lượng người được công nhận.

Sau ngày 01/7/2025, mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm tăng yêu cầu đối với năng lực cấp xã. Lạng Sơn huy động 95 cán bộ có trình độ công nghệ thông tin hỗ trợ các xã, phường; Cao Bằng tổ chức lại cơ quan chuyên môn về dân tộc và tôn giáo, tiếp tục thực hiện chức năng hướng dẫn, kiểm tra, hỗ trợ địa phương; Tuyên Quang sau hợp nhất có 124 xã, phường và đã điều động, luân chuyển 135 cán bộ, công chức, viên chức cấp tỉnh hỗ trợ cấp xã trong giai đoạn đầu. Các bằng chứng này chủ yếu phản ánh khả năng duy trì, thích ứng của hệ thống, chưa đủ cơ sở để kết luận về tác động phát triển dài hạn.

3.2.2. Thực trạng quy trình tổ chức thực hiện chính sách dân tộc

Ở khâu cụ thể hóa chính sách và xây dựng kế hoạch, các tỉnh đã hình thành tương đối đầy đủ hệ thống nghị quyết, kế hoạch, văn bản phân công và bố trí nguồn lực, bám sát Nghị quyết số 88/2019/QH14, Nghị quyết số 120/2020/QH14 và Quyết định số 1719/QĐ-TTg. Tuy nhiên, khuôn khổ hướng dẫn của Trung ương được hoàn thiện dần sau thời điểm phê duyệt Chương trình, tạo độ trễ nhất định; một số nội dung phải điều chỉnh theo nhu cầu và thẩm quyền. Sau 01/7/2025, việc phân định lại nhiệm vụ giữa cấp tỉnh và cấp xã tiếp tục đặt ra yêu cầu về sự kịp thời và khả năng thích ứng.

Ở khâu truyền thông và huy động sự tham gia, các địa phương sử dụng nhiều hình thức quán triệt, tập huấn, tuyên truyền và phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, người có uy tín. Tuy nhiên, kết quả khảo sát cho thấy người dân thận trọng hơn cán bộ, công chức trong đánh giá khả năng tiếp cận thông tin và mức độ tham gia. Điều đó cho thấy chất lượng truyền thông phải được đo bằng mức độ người dân

hiểu, tiếp cận, sử dụng thông tin, có thể phản hồi và tác động đến quyết định, chứ không chỉ bằng số hội nghị hay sản phẩm truyền thông. Sự tham gia thực chất cần gắn với khả năng có tiếng nói và ảnh hưởng tới quá trình thực hiện.

Ở khâu tổ chức bộ máy, phối hợp và bảo đảm nguồn lực, hệ thống chủ thể và cơ chế phối hợp đã được hình thành nhưng vẫn tồn tại sự phân tán giữa chương trình, dự án, lĩnh vực và nguồn vốn; khả năng lồng ghép, phối hợp và hấp thụ nguồn lực không đồng đều. Địa bàn rộng, giao thông khó khăn, yêu cầu chuyên môn đa lĩnh vực làm tăng áp lực đối với đội ngũ cấp cơ sở. Mô hình chính quyền hai cấp có thể giảm tầng nấc trung gian, nhưng đồng thời đòi hỏi cấp xã có đủ nhân lực, dữ liệu, thẩm quyền và năng lực thực thi.

Ở khâu triển khai chương trình, dự án và hoạt động chính sách, Chương trình 1719 giữ vai trò công cụ quan trọng trong giai đoạn 2021-2025, đồng thời được lồng ghép với Chương trình giảm nghèo bền vững, nông thôn mới và các chính sách chuyên ngành. Luận án không đồng nhất kết quả thực hiện chính sách dân tộc với kết quả Chương trình 1719; chất lượng triển khai được xem xét qua mức độ đúng mục tiêu, đúng đối tượng, kịp thời, khả năng tiếp cận và thụ hưởng thực tế, chứ không chỉ qua số lượng dự án hoặc tỷ lệ giải ngân.

Ở khâu kiểm tra, giám sát, đánh giá và điều chỉnh, các địa phương duy trì nhiều cuộc kiểm tra, giám sát; tuy nhiên, số lượng hoạt động không phản ánh đầy đủ khả năng phát hiện, khắc phục và sử dụng bằng chứng để điều chỉnh. Khảo sát cán bộ, công chức cho thấy kiểm tra vào vấn đề trọng tâm đạt 4,00/5; kiểm tra, thanh tra, giám sát 3,99/5; trong khi theo dõi, quản lý dữ liệu chỉ 3,90/5, tiếp nhận và xử lý phản hồi 3,91/5, sử dụng kết quả đánh giá để điều chỉnh 3,95/5. Đây là căn cứ để chuyển trọng tâm từ kiểm soát thủ tục, đầu vào, tiến độ sang đánh giá kết quả, tác động và tính bền vững.

3.2.3. Đánh giá chung về thực hiện chính sách dân tộc

Chỉ báo tiêu biểu	Điểm TB	Tích cực (%)	Nhận xét
Cán bộ: triển khai đúng mục tiêu	4,11	81,4	Đánh giá cao về định hướng và tổ chức
Cán bộ: hỗ trợ sản xuất, sinh kế	3,97	79,4	Tích cực nhưng cần theo dõi bền vững
Cán bộ: giáo dục, nguồn nhân lực	3,89	73,8	Thấp nhất trong nhóm kết quả chuyên ngành
Cán bộ: quốc phòng, an ninh, đoàn kết	4,17	86,8	Cao nhất
Người dân: thu nhập, điều kiện kinh tế	3,34	45,1	Chuyển biến kinh tế hộ còn hạn chế
Người dân: giảm khó khăn, ổn định cuộc sống	3,40	46,4	Thận trọng hơn kết quả đầu ra
Người dân: hạ tầng đời sống	3,70	62,9	Ghi nhận khá tích cực
Người dân: điều kiện học tập	3,86	70,7	Một trong các kết quả rõ
Người dân: y tế, chăm sóc sức khỏe	3,80	67,4	Tích cực nhưng còn rào cản tiếp cận
Người dân: đoàn kết giữa các dân tộc	3,94	70,9	Được ghi nhận tích cực

Nguồn: Kết quả khảo sát 500 cán bộ, công chức và 400 người dân của tác giả.

Kết quả tổng hợp cho thấy năm khâu của quy trình thực hiện được cán bộ, công chức đánh giá ở mức khá, điểm trung bình xấp xỉ 4/5; trong khi người dân đánh giá thận trọng hơn về tiếp cận, tham gia, thụ hưởng và

những thay đổi trực tiếp trong đời sống. Các kết quả về học tập, y tế, hạ tầng, văn hóa và đoàn kết được ghi nhận tích cực hơn cải thiện thu nhập, giảm khó khăn và ổn định cuộc sống. Do hai nhóm đối tượng sử dụng hệ thống câu hỏi không hoàn toàn giống nhau, luận án chỉ sử dụng sự khác biệt này để nhận diện xu hướng, không so sánh cơ học.

Theo tiêu chí thứ nhất, quá trình thực hiện cơ bản bám sát định hướng của Đảng, mục tiêu chính sách và quy định pháp luật; các tỉnh đã cụ thể hóa bằng nghị quyết, kế hoạch, phân công và xác định địa bàn ưu tiên. Theo tiêu chí thứ hai, hệ thống tổ chức và phối hợp đã được thiết lập, nhưng hướng dẫn, chuẩn bị dự án và phân bổ nguồn lực có thời điểm còn chậm, cơ chế lồng ghép chưa thật đồng bộ. Theo tiêu chí thứ ba, chính sách có điều chỉnh theo đặc thù địa phương song một số định mức, mô hình hỗ trợ chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt giữa dân tộc, địa bàn và điều kiện sinh kế.

Theo tiêu chí thứ tư, nguồn lực được tập trung đáng kể, đặc biệt qua các chương trình mục tiêu quốc gia, nhưng khả năng lồng ghép, hấp thụ, sử dụng và chuyển hóa thành kết quả không đồng đều; chi phí thực hiện ở địa bàn chia cắt còn cao. Theo tiêu chí thứ năm, chính sách ưu tiên đúng nhóm và địa bàn khó khăn, phát huy vai trò người có uy tín và cộng đồng, nhưng sự tham gia ở một số khâu còn thiên về tham vấn, nhóm yếu thế vẫn gặp rào cản tiếp cận. Theo tiêu chí thứ sáu, hạ tầng, dịch vụ xã hội, giảm nghèo và đoàn kết dân tộc có chuyển biến, song sinh kế, thu nhập, nguy cơ tái nghèo, sự phụ thuộc hỗ trợ và đánh giá tác động dài hạn vẫn là những vấn đề cần quan tâm.

3.3. Những vấn đề đặt ra đối với thực hiện chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc

Những hạn chế nổi bật gồm: cụ thể hóa và lồng ghép một số chính sách chưa thật đồng bộ; mức độ phù hợp với đặc thù địa bàn và nhóm thụ hưởng còn khác nhau; truyền thông ở một số nơi chưa chuyển mạnh từ phổ biến văn bản sang hỗ trợ người dân hiểu, tiếp cận và sử dụng chính sách;

sự tham gia của cộng đồng ở một số khâu còn hình thức; phối hợp, điều kiện bảo đảm và năng lực thực thi ở cơ sở chưa đồng đều; một số mô hình sinh kế chưa bền vững; theo dõi, kiểm tra và đánh giá còn chú trọng đầu vào, tiến độ, giải ngân và số lượng đầu ra hơn là kết quả, tác động và khả năng duy trì.

Nguyên nhân khách quan gắn với địa hình phức tạp, dân cư phân tán, thiên tai, biến đổi khí hậu, xuất phát điểm phát triển thấp; tính đa lĩnh vực và phức tạp của hệ thống chính sách; sự thay đổi nhanh của thể chế và tổ chức bộ máy. Nguyên nhân chủ quan liên quan đến năng lực thực thi, phối hợp, quản lý dữ liệu, phản hồi, tính kịp thời của nguồn lực, chất lượng truyền thông và mức độ phát huy vai trò chủ thể của người dân. Những thay đổi sau 01/7/2025 được xem là bối cảnh chuyển tiếp cần tiếp tục theo dõi, không được dùng để giải thích cho toàn bộ hạn chế của giai đoạn trước.

Từ đó, luận án khái quát sáu vấn đề đặt ra: (1) bảo đảm tính thống nhất của chính sách đồng thời với yêu cầu phù hợp đặc thù địa bàn và đối tượng thụ hưởng; (2) khắc phục sự phân tán và nâng cao hiệu quả phối hợp; (3) chuyển từ hỗ trợ giải quyết thiếu hụt sang phát triển năng lực nội sinh và giảm nghèo bền vững; (4) bảo đảm nguồn lực gắn với nâng cao năng lực thực thi ở cơ sở; (5) phát huy thực chất vai trò chủ thể của đồng bào dân tộc thiểu số; (6) chuyển từ quản lý theo đầu vào, tiến độ sang theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả và tính bền vững.

Kết quả nghiên cứu gợi mở rằng chất lượng thực hiện phụ thuộc vào sự tương tác giữa lãnh đạo, thể chế và thiết kế chính sách; năng lực bộ máy và đội ngũ; phối hợp; nguồn lực; địa bàn và kết nối; văn hóa, quan hệ dân tộc; niềm tin và sự tham gia; cùng biến động của môi trường thực hiện. Luận án nhận diện khoảng cách giữa chủ trương và kết quả thực tế, giữa nguồn lực được phân bổ và mức thụ hưởng, giữa cơ chế tham gia và tiếng nói thực chất của người dân, giữa đầu ra hạ tầng - dịch vụ với sinh kế, thu nhập và năng lực tự phát triển.

Chương 4
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN THỰC HIỆN TỐT CHÍNH SÁCH DÂN TỘC Ở CÁC TỈNH MIỀN NÚI KHU VỰC ĐÔNG BẮC TRONG THỜI GIAN TỚI

4.1. Quan điểm về thực hiện tốt chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc trong thời gian tới

Trong thời gian tới, việc thực hiện chính sách dân tộc chịu tác động đồng thời của biến động kinh tế và địa chính trị, biến đổi khí hậu, thiên tai, chuyển đổi số, dịch chuyển lao động, yêu cầu phát triển xanh và bền vững, điều chỉnh hệ thống chương trình mục tiêu quốc gia, cũng như mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Đối với Đông Bắc, những tác động này gắn trực tiếp với kinh tế cửa khẩu, kết nối vùng, du lịch, nông - lâm nghiệp, sinh kế ở vùng cao và yêu cầu bảo vệ biên giới. Vì vậy, quản trị chính sách cần linh hoạt hơn nhưng vẫn bảo đảm thống nhất về mục tiêu, nguyên tắc, quyền và lợi ích của đồng bào.

Luận án đề xuất năm quan điểm chủ đạo. Thứ nhất, thực hiện chính sách dân tộc phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, quản lý thống nhất của Nhà nước; kiên định bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng, giúp nhau cùng phát triển và phát huy đại đoàn kết toàn dân tộc. Thứ hai, đặt thực hiện chính sách trong tổng thể chiến lược phát triển vùng Trung du và miền núi phía Bắc, khai thác lợi thế từng địa phương, tăng liên kết vùng, mở rộng khả năng tiếp cận thị trường, việc làm và dịch vụ.

Thứ ba, lấy đồng bào dân tộc thiểu số làm trung tâm và chủ thể của quá trình phát triển; bảo đảm công bằng, bao trùm, phù hợp và phát huy nội lực. Phát huy nội lực không đồng nghĩa giảm trách nhiệm của Nhà nước mà là chuyển nguồn lực công theo hướng tạo năng lực tự phát triển, khả năng thích ứng và tiếp cận cơ hội. Thứ tư, bảo đảm tính thống nhất của chính sách đồng thời tăng cường phân cấp, phối hợp và trách nhiệm giải trình; phân cấp phải đi cùng thẩm quyền, nguồn lực, dữ liệu và năng lực thực thi tương ứng trong mô hình hai cấp. Thứ năm, chuyển từ hỗ trợ giải

quyết thiếu hụt sang đầu tư phát triển; tích hợp nguồn lực và quản trị theo kết quả, gắn giảm nghèo bền vững với phát huy nội lực, văn hóa, khoa học - công nghệ và các động lực phát triển mới.

4.2. Giải pháp góp phần thực hiện tốt chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc trong thời gian tới

4.2.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, hoàn thiện cơ chế cụ thể hóa và tổ chức thực hiện chính sách phù hợp với đặc thù địa bàn

Trọng tâm là nâng cao chất lượng lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của cấp ủy; cụ thể hóa kịp thời mục tiêu và nhiệm vụ; phân loại địa bàn, nhóm thụ hưởng theo mức độ thiếu hụt và điều kiện sinh kế; tăng quyền chủ động có kiểm soát cho địa phương trong phạm vi pháp luật; đồng thời thiết lập cơ chế rà soát thường xuyên để xử lý quy định chồng chéo, không còn phù hợp. Kết quả cần hướng tới là chính sách thống nhất về mục tiêu nhưng linh hoạt về cách thức, nâng cao khả năng tiếp cận và thụ hưởng thực chất.

4.2.2. Đổi mới cơ chế tổ chức thực hiện, phân cấp, phối hợp và trách nhiệm giải trình trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Phải phân định rõ việc của cấp tỉnh, việc của cấp xã và trách nhiệm của cơ quan chuyên môn; thiết lập đầu mối phối hợp liên ngành theo vấn đề thay vì chỉ theo thủ tục; bảo đảm chuyển giao liên tục hồ sơ, dữ liệu, dự án và nguồn lực khi tổ chức bộ máy thay đổi. Mỗi thẩm quyền được phân cấp cần đi kèm tiêu chí kết quả, công khai thông tin, kiểm tra và trách nhiệm giải trình. Cấp tỉnh tập trung định hướng, điều phối, hỗ trợ chuyên môn và dữ liệu; cấp xã tăng năng lực thực hiện gần dân, sát địa bàn.

4.2.3. Gắn thực hiện chính sách dân tộc với chiến lược phát triển vùng, phát huy nội lực và tạo sinh kế bền vững cho đồng bào

Nguồn lực chính sách cần kết nối với hạ tầng giao thông, kinh tế cửa khẩu, du lịch, nông - lâm nghiệp đặc sản, kinh tế rừng, chuỗi giá trị và thị trường lao động. Hỗ trợ sinh kế phải dựa trên lợi thế địa phương, nhu cầu thực tế và khả năng tham gia thị trường; tăng đào tạo nghề, tín dụng, khoa học - công nghệ, hợp tác xã, liên kết doanh nghiệp và quản trị rủi ro. Việc

nhân rộng mô hình phải dựa trên bằng chứng về thu nhập, khả năng duy trì và mức độ tự chủ của hộ, không chỉ trên số mô hình hoặc vốn đã phân bổ.

4.2.4. Bảo đảm nguồn lực gắn với nâng cao năng lực thực thi của hệ thống chính trị và đội ngũ cán bộ ở cơ sở

Cần phân bổ nguồn lực theo nhiệm vụ, mức độ khó khăn và năng lực hấp thụ; tăng lồng ghép nhưng vẫn bảo đảm đúng mục tiêu, đối tượng; đồng thời chuẩn hóa vị trí việc làm, bồi dưỡng năng lực phân tích chính sách, quản lý dự án, dữ liệu, truyền thông, dân vận và giải trình. Đối với cấp xã sau phân cấp, cần cơ chế hỗ trợ chuyên môn trực tiếp từ cấp tỉnh, hạ tầng số, cơ sở dữ liệu dùng chung và mạng lưới chuyên gia để không hình thành khoảng trống năng lực.

4.2.5. Đổi mới công tác dân vận và truyền thông chính sách, phát huy thực chất quyền làm chủ và vai trò chủ thể của đồng bào dân tộc thiểu số

Chuyển từ truyền thông một chiều sang đối thoại, tư vấn và phản hồi; đa dạng hóa hình thức phù hợp ngôn ngữ, văn hóa, khả năng tiếp cận số; phát huy Mặt trận Tổ quốc, tổ chức chính trị - xã hội, người có uy tín nhưng không hành chính hóa vai trò cộng đồng. Người dân cần được tham gia từ xác định nhu cầu, lựa chọn mô hình, giám sát thực hiện đến đánh giá và duy trì kết quả. Các cơ chế tham gia phải cho phép tiếng nói của người dân có khả năng tác động thực chất đến quyết định, phù hợp tinh thần quản trị bao trùm.

4.2.6. Chuyển mạnh sang kiểm tra, giám sát và đánh giá dựa trên kết quả, dữ liệu và tính bền vững của chính sách

Xây dựng hệ thống chỉ báo theo chuỗi đầu vào - hoạt động - đầu ra - kết quả - tác động; kết nối dữ liệu giữa cấp tỉnh và xã; theo dõi đến nhóm thụ hưởng, mức độ tiếp cận, thu nhập, sinh kế, chất lượng dịch vụ, công bằng và tính bền vững. Kết quả kiểm tra, khảo sát và phản hồi phải được sử dụng để điều chỉnh kế hoạch, phân bổ nguồn lực, nhân rộng mô hình phù hợp hoặc dừng mô hình không đạt mục tiêu. Cần coi dữ liệu là công cụ quản trị, không chỉ là yêu cầu báo cáo.

4.2.7. Phát huy kết quả thực hiện chính sách dân tộc để củng cố hệ thống chính trị cơ sở, giữ vững an ninh chính trị, bảo vệ chủ quyền biên giới và nền tảng tư tưởng của Đảng

Đây là nhóm giải pháp xuyên suốt, làm rõ chiều cạnh chính trị - xã hội của thực hiện chính sách. Củng cố niềm tin, đại đoàn kết, "thế trận lòng dân", ổn định chính trị - xã hội và bảo vệ biên giới phải được xây dựng trên nền tảng bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, công bằng, minh bạch, nâng cao đời sống và sự tham gia tự nguyện của người dân. Cần gắn phát triển kinh tế - xã hội với nắm tình hình cơ sở, dân vận, phòng ngừa việc lợi dụng vấn đề dân tộc, tôn giáo, bảo vệ nền tảng tư tưởng của Đảng và phối hợp giữa chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, công an, bộ đội biên phòng, người có uy tín và cộng đồng.

KẾT LUẬN

Luận án tiếp cận thực hiện chính sách dân tộc như quá trình chuyển hóa quan điểm, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước thành kết quả thực tế thông qua hoạt động của hệ thống chính trị, huy động và sử dụng nguồn lực, sự tham gia của người dân cùng cơ chế kiểm tra, giám sát và trách nhiệm giải trình. Cách tiếp cận này cho phép kết nối chiều cạnh phát triển với chiều cạnh quyền lực công, trách nhiệm, quyền và lợi ích hợp pháp, niềm tin và đồng thuận xã hội.

Về lý luận, luận án làm rõ khái niệm và đặc điểm của chính sách dân tộc, thực hiện chính sách dân tộc; xác định mục tiêu, chủ thể, đối tượng, công cụ và ý nghĩa chính trị; xây dựng khung phân tích gồm bốn lĩnh vực chính sách, năm khâu thực hiện, sáu tiêu chí đánh giá và tám nhóm yếu tố ảnh hưởng. Khung này giúp phân biệt tương đối rõ nội dung chính sách, quá trình tổ chức thực hiện, tiêu chí đánh giá và yếu tố giải thích, đồng thời xem xét chúng trong một chỉnh thể thống nhất.

Về thực tiễn, nghiên cứu tại Lạng Sơn, Cao Bằng và địa bàn Hà Giang trước sắp xếp cho thấy giai đoạn 2021-2025 đã có nhiều chuyển biến tích

cực về hạ tầng, giảm nghèo, giáo dục, y tế, an sinh xã hội, văn hóa, hệ thống chính trị cơ sở, đoàn kết, quốc phòng và an ninh. Tuy nhiên, kết quả chưa đồng đều; các đầu ra về hạ tầng và dịch vụ xã hội chưa phải lúc nào cũng chuyển hóa đầy đủ thành cải thiện thu nhập, sinh kế và năng lực tự phát triển. Khảo sát cán bộ, công chức cho thấy quá trình thực hiện được đánh giá khá tích cực, trong khi người dân thận trọng hơn về tiếp cận, tham gia và kết quả kinh tế trực tiếp.

Từ những hạn chế và nguyên nhân, luận án xác định sáu vấn đề cần giải quyết và nhận diện khoảng cách trong quá trình thực hiện: giữa chủ trương và kết quả, giữa nguồn lực và mức thụ hưởng, giữa cơ chế tham gia và tiếng nói thực chất, giữa đầu ra của chương trình với sinh kế, thu nhập và tính bền vững. Vì vậy, nâng cao chất lượng thực hiện cần gắn nguồn lực với phối hợp, năng lực, sự tham gia và đánh giá dựa trên kết quả.

Bảy nhóm giải pháp được đề xuất có quan hệ bổ trợ: sáu nhóm đầu trực tiếp xử lý sáu vấn đề của Chương 3, nhóm thứ bảy làm rõ chiều cạnh chính trị - xã hội xuyên suốt. Yêu cầu chung là chuyển từ quản lý theo chương trình, đầu vào và tiến độ sang quản trị theo kết quả và tính bền vững; từ hỗ trợ phân tán sang tích hợp theo địa bàn và động lực phát triển vùng; từ người dân chủ yếu là đối tượng thụ hưởng sang chủ thể tham gia; từ phân cấp hành chính sang phân cấp gắn với thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và trách nhiệm giải trình; từ tuyên truyền một chiều sang đối thoại, phản hồi; từ kiểm tra thủ tục sang đánh giá thay đổi thực tế đối với người dân và cộng đồng.

Thực hiện đồng bộ các định hướng và giải pháp trên sẽ góp phần nâng cao chất lượng thực hiện chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đồng bào, thu hẹp chênh lệch phát triển, nâng cao đời sống và năng lực tự phát triển, đồng thời củng cố đại đoàn kết toàn dân tộc, niềm tin của Nhân dân, năng lực hệ thống chính trị cơ sở và sự ổn định ở khu vực miền núi, biên giới.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Trung Thành (2026), *Khái quát về chính sách dân tộc và thực hiện chính sách dân tộc ở Việt Nam*, Tạp chí Thanh niên và Nghiên cứu khoa học, số 92, ngày 01 tháng 3 năm 2026, ISSN 2734-9039.
2. Nguyễn Trung Thành (2026), *Những thành tựu nổi bật trong thực hiện chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc trong những năm gần đây*, Tạp chí Thanh niên và Nghiên cứu khoa học, số 95, ngày 08 tháng 4 năm 2026, ISSN 2734-9039.
3. Nguyễn Trung Thành (2026), *Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách dân tộc ở các tỉnh miền núi khu vực Đông Bắc trong thời gian tới*, Tạp chí Thanh niên và Nghiên cứu khoa học, số 99, ngày 16 tháng 5 năm 2026, ISSN 2734-9039.