

TĂNG CƯỜNG SỰ THAM GIA CỦA CÔNG DÂN TRONG XÂY DỰNG CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN

**ĐÀNG KHẮC ÁNH* -
 TRẦN THỊ THANH THỦY****

Xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển ở nước ta đang là một thông điệp mạnh mẽ, hướng tới một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp và hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Một trong những nội dung chủ yếu của chính phủ kiến tạo là chủ động trong xây dựng chính sách, thể chế, thiết lập các điều kiện cần thiết cho quá trình phát triển. Trong quá trình đó, sự tham gia của công dân là một trong những yếu tố quan trọng hạn chế tính chủ quan, duy ý chí của các cơ quan nhà nước, tăng tính thực tiễn và gắn gũi với đời sống hiện thực cho các thể chế. Chính vì vậy, tăng cường sự tham gia của công dân là điều kiện, yêu cầu cấp thiết để xây dựng chính phủ kiến tạo ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Chính phủ kiến tạo, phát triển; cơ quan nhà nước; xây dựng; quản lý nhà nước; hiệu lực, hiệu quả.

Building an enabling, developmental government is a strong message in Vietnam, aiming at development of a democratic, clean, strong, professional, efficient, effective public administration. One of the main characteristics of an enabling government is to be active in formulating policies and institutions, providing the necessary conditions for development. Citizen participation is one of the important factors that reduces subjectivity and voluntarism of the state agencies, increase the practicality and the real life-based content of the institutions. Therefore, promoting citizen participation is an urgent condition and requirement to build an enabling government in our country at present.

Key words: Enabling, developmental government; state agencies; building; state management; efficiency; effectiveness.

NGÀY NHẬN: 25/10/2019

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/11/2019

NGÀY DUYỆT: 10/01/2020

1. Xây dựng chính phủ kiến tạo và sự tham gia của công dân vào xây dựng chính phủ kiến tạo ở nước ta

Trong thời gian qua, đặc biệt từ đầu nhiệm kỳ Chính phủ 2016 - 2021, việc xây dựng chính phủ kiến tạo (CPKT) phát triển đã đạt được nhiều thành công, nâng cao

hiệu lực, hiệu quả điều hành và tạo lập môi trường cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Nhu cầu xây dựng Nhà nước hay CPKT ở

* PGS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** PGS.TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

nước ta đáp ứng các yêu cầu của đổi mới và phát triển được đề cập lần đầu tiên trong thông điệp đầu năm 2014 của nguyên Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng, trong đó xác định cần làm rõ hơn mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường: "Nhà nước phải làm tốt chức năng kiến tạo phát triển. Nhà nước không làm thay dân mà phải tập trung xây dựng khuôn khổ thể chế phù hợp và tạo điều kiện cần thiết để mọi người phát huy năng lực và sức sáng tạo vì lợi ích của chính mình và đóng góp cho xã hội"¹.

Việc triển khai xây dựng CPKT phát triển được nhắc tới và đi vào thực tiễn mạnh mẽ của nhiệm kỳ Chính phủ mới năm 2016. Ngay tại phiên họp Chính phủ thường kỳ đầu tiên của nhiệm kỳ 2016 - 2021 (tháng 4/2016), Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã xác định: "Chính phủ thống nhất hành động với quyết tâm cao nhất, kiên quyết đổi mới phương thức lãnh đạo, quản lý, điều hành, loại bỏ dần biện pháp mệnh lệnh - hành chính, xây dựng Chính phủ trong sạch, liêm chính, Chính phủ kiến tạo phát triển"². Mặc dù thời gian triển khai chưa dài nhưng thông điệp này đã chứng tỏ sức ảnh hưởng rất lớn và dưới sự lãnh đạo của Đảng, quyết tâm, nỗ lực của Chính phủ, của Thủ tướng, công cuộc cải cách đang đi vào những việc cụ thể và hình ảnh về một CPKT phát triển, liêm chính, hành động ngày càng rõ nét hơn.

Nội hàm của CPKT, trước hết phải là chính phủ chủ động thiết kế chính sách và pháp luật để đất nước phát triển. Khác với chính phủ quản lý điều hành, CPKT phải chủ động trong xây dựng thể chế, tạo hành lang pháp lý, môi trường thuận lợi hơn cho đầu tư phát triển, huy động nguồn lực của toàn xã hội vào quá trình phát triển. CPKT vượt xa hơn chính phủ điều hành ở chỗ chính phủ điều hành chỉ thực hiện hoạt động điều hành trên nền tảng khuôn khổ

pháp luật đã có. Một khi nhấn mạnh vai trò "kiến tạo" của Chính phủ, thì bên cạnh việc chủ động xác lập thể chế, thực hiện điều hành khoa học, Chính phủ trong mỗi điều kiện và hoàn cảnh nhất định còn phải chịu trách nhiệm cung cấp bổ sung một số dịch vụ phát triển, tùy thuộc vào nhu cầu của xã hội và nền kinh tế trong từng giai đoạn.

Để thể chế thực sự là công cụ thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, các cơ quan nhà nước (CQNN) khi ban hành thể chế đã nghiên cứu và xem xét các quy luật vận động khách quan của xã hội, đến nhu cầu của người dân, không chỉ dựa vào ý chí chủ quan của Nhà nước. Chính vì vậy, sự tham gia của công dân vào quá trình bình thành thể chế và giám sát việc thực hiện thể chế là đặc biệt cần thiết, giúp cho Nhà nước lựa chọn đúng vấn đề cần giải quyết, đáp ứng được các đòi hỏi từ phía xã hội cũng như có được các giải pháp thích hợp, phù hợp với môi trường xã hội và nguyện vọng của xã hội.

"Tham gia của công dân" thường được nhìn nhận như quyền của người dân được tham gia vào những quyết định có ảnh hưởng tới cuộc sống của họ và có liên quan trực tiếp tới quyền công dân và chế độ quản trị dân chủ³. Điều này có nghĩa là người dân phải có tiếng nói trong các định hướng, các quyết định của Nhà nước, đặc biệt là các quyết định có ảnh hưởng tới đời sống của họ và yêu cầu các CQNN có trách nhiệm giải trình, minh bạch hóa trong các hoạt động. Đây cũng chính là biểu hiện cao nhất của quan điểm "tất cả quyền lực thuộc về nhân dân", của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013 cũng khẳng định rõ tầm quan trọng về sự tham gia của công dân vào quản lý nhà nước (QLNN) và xã hội.

Tầm quan trọng về sự tham gia của công dân vào QLNN đã được khẳng định không chỉ trong lý luận mà cả trong thực tế. Một khảo

sát xã hội học thực hiện gần đây cho thấy, cả cán bộ, công chức và công dân đều đánh giá rất cao tầm quan trọng của sự tham gia của công dân vào quá trình hoạch định chính sách của Nhà nước: 449/518 cán bộ, công chức được hỏi (chiếm tỷ lệ 86,7%) và 416/450 công dân được hỏi (chiếm tỷ lệ 92,4%) cho rằng sự tham gia của công dân vào hoạch định chính sách công là “quan trọng” và “rất quan trọng”, trong khi chỉ có 0,8% cán bộ, công chức và 1,8% công dân cho rằng sự tham gia này là không quan trọng⁴.

Như vậy, sự tham gia của công dân vào QLNN ở nước ta được thực hiện dưới hai hình thức chủ yếu là tham gia trực tiếp (thực hiện quyền dân chủ trực tiếp) và tham gia gián tiếp (thực hiện quyền dân chủ thông qua các cơ quan đại diện của mình). Qua quá trình tham gia của công dân vào việc hình thành thể chế, giám sát quyền lực, giám sát hoạt động của các CQNN và thực hiện phản biện xã hội đối với các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đã đạt được những tiến bộ đáng kể, góp phần quan trọng nâng cao chất lượng thể chế Nhà nước nói riêng và hoạt động của Nhà nước nói chung, như: thể chế để bảo đảm quyền tham gia của người dân đã được ban hành và ngày càng hoàn thiện; nhận thức của người dân về quyền và nghĩa vụ của mình tham gia vào hoạt động QLNN cũng được nâng lên đáng kể; vai trò của xã hội dân sự, trước hết là của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong phản biện xã hội đang ngày càng được quan tâm củng cố⁵.

2. Giải pháp tăng cường sự tham gia của công dân trong xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển

Trong điều kiện hiện nay, để tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng CPKT phát triển, cần áp dụng một số giải pháp chủ yếu sau:

Thứ nhất, nâng cao nhận thức về vai trò của công dân trong quá trình xây dựng CPKT phát triển, trong đó cần tập trung vào tăng cường nhận thức cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức (CBCCVC) và tăng cường tính tích cực chính trị của người dân.

Đội ngũ cán bộ, công chức là một mắt xích quan trọng trong cơ cấu thực thi quyền lực nhà nước, bảo vệ các quyền công dân, do đó, nâng cao nhận thức và năng lực cho đội ngũ CBCCVC sẽ góp phần quan trọng tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện được quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình trong tham gia góp ý, phản biện đối với các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước cũng như giám sát, kiểm soát quyền lực. Tuyên truyền, nâng cao nhận thức của CBCCVC về vai trò tham gia của công dân giúp họ có cách nhìn đúng đắn hơn về trách nhiệm của họ trong việc bảo đảm thực thi quyền tham gia của công dân vào hoạt động của Nhà nước, tăng cường công khai, minh bạch, bảo đảm trách nhiệm giải trình từ việc tiếp thu các ý kiến góp ý của công dân, cơ quan, tổ chức vào các dự thảo chính sách, pháp luật.

Nâng cao tính tích cực chính trị của công dân cũng góp phần quan trọng vào việc tăng cường sự tham gia của họ: khi người dân quan tâm tới các vấn đề chính trị (mức độ tích cực chính trị cao) thì họ sẽ tự nguyện tham gia nhiều hơn, có đóng góp lớn hơn vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật cũng như giám sát hoạt động của Nhà nước và từng CBCCVC. Trong trường hợp các CQNN thể hiện rằng mình cầu thị, chú ý lắng nghe ý kiến đóng góp (kể cả khi không đồng ý với những góp ý của công dân) thì sẽ khuyến khích được người dân tích cực tham gia nhiều hơn và ngược lại.

Thứ hai, hoàn thiện hệ thống quy định để phát huy các hình thức tham gia của công dân, bảo đảm quyền tham gia của công dân.

Quyền tham gia của người dân vào hoạt động QLNN đã được ghi nhận trong *Hiến pháp* và gắn liền với trách nhiệm bảo đảm của Nhà nước. Các quy định pháp lý này đã tương đối đầy đủ nhưng vẫn cần hoàn thiện hơn để bảo đảm quyền tham gia của người dân.

Hiện nay, *Luật Giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* đã được ban hành và từng bước đi vào thực tiễn, góp phần tăng cường khả năng giám sát của các thiết chế đại diện quan trọng nhất của người dân là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Tuy nhiên, việc tăng cường giám sát của nhân dân từ góc độ cá nhân và các thiết chế đại diện khác nhằm kiểm soát quyền lực mặc dù đã được bàn luận khá nhiều nhưng quy định về quyền này vẫn chưa rõ ràng, đang nằm rải rác trong nhiều văn bản khác nhau. Vì vậy, cần thiết phải rà soát, hệ thống hóa các quy định về giám sát của nhân dân trong các văn bản pháp luật để tiến tới nghiên cứu xây dựng Luật về hoạt động giám sát của nhân dân.

Sửa đổi, bổ sung *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* để tăng cường bảo đảm sự tham gia của công dân trong xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật, trong đó cần quy định rõ ràng hơn về phương thức tiến hành tiếp thu ý kiến của nhân dân; hoàn thiện cơ chế chủ động lấy ý kiến của công dân trong quá trình xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật.

Bên cạnh các quy định pháp lý về quyền tham gia vào hoạt động QLNN của người dân, cần xây dựng cơ chế để bảo đảm quyền tham gia này. Các ý kiến trái chiều được nêu ra trong quá trình phản biện xã hội chính là nền tảng để các CQNN cân nhắc, xem xét lại các thể chế đã đề xuất, tránh chủ quan, duy ý chí, do đó, cần phải khuyến khích những ý kiến không đồng tình, trong đó cần có cơ chế để khuyến khích những ý kiến trái chiều,

bảo đảm các ý kiến này đến được các chủ thể xây dựng thể chế và được họ xem xét đầy đủ trước khi quyết định.

Việc thực hiện hoạt động phản biện xã hội cần được thực hiện trong khuôn khổ, tránh việc lợi dụng phản biện để đưa ra các quan điểm đi ngược lại với định hướng chính trị của Đảng và Nhà nước, cố ý tạo nên dư luận trái chiều, vì vậy, cần có quy định cụ thể và rõ ràng hơn về quy trình tiến hành phản biện và trách nhiệm của các cơ quan cụ thể trong quá trình phản biện (cụ thể hóa và pháp lý hóa Quy chế Giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội)⁶.

Thứ ba, bảo đảm cung cấp đầy đủ thông tin cho người dân.

Sự tham gia của người dân vào việc hình thành thể chế và giám sát hoạt động của các CQNN và CBCCVN phụ thuộc vào số lượng và chất lượng các thông tin mà họ có được. Các thông tin này cần được CQNN công khai, minh bạch các hoạt động của mình và thực hiện tốt trách nhiệm giải trình. Để tăng cường trách nhiệm giải trình của các CQNN, ngày 08/8/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định về trách nhiệm giải trình của các CQNN trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. *Luật Tiếp cận thông tin* năm 2016 và Nghị định số 13/2018/NĐ-CP ngày 23/01/2018 hướng dẫn thi hành *Luật Tiếp cận thông tin* là những căn cứ pháp lý quan trọng để bảo đảm người dân có được các thông tin cần thiết để có thể tham gia vào QLNN, giám sát hoạt động của các CQNN trong quá trình ban hành thể chế. Vấn đề còn lại là tổ chức thực thi các quy định này như thế nào để mạng lại hiệu quả thực sự trong thực tế.

Tiếp cận thông tin một cách đầy đủ là cơ sở để người dân nắm bắt được các hoạt động của CQNN. Bên cạnh đó, các thông tin được

công khai sẽ khiến cho cán bộ, công chức ý thức cao hơn về trách nhiệm của mình trong việc cung cấp, giải thích thông tin cho người dân, chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ của mình trước người dân.

Thứ tư, nâng cao năng lực và trách nhiệm của Quốc hội và Hội đồng nhân dân cũng như của các đại biểu. Tiếp tục tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, đoàn thể phát huy vai trò giám sát, phản biện đối với các chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước. Cần sắp xếp và hỗ trợ về nhân sự, chế độ, chính sách, kinh phí, hoạt động cho Mặt trận Tổ quốc, ban thanh tra nhân dân...; có cơ chế yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm cung cấp kịp thời các thông tin, tài liệu liên quan để các tổ chức, đoàn thể thực hiện chức năng giám sát; xem xét giải quyết kịp thời các kiến nghị, phản ánh chuyển đến của các tổ chức, đoàn thể này.

Điểm căn bản nhất của dân chủ XHCN là bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân. Nhà nước là bộ máy do nhân dân thành lập, chịu sự ủy thác của nhân dân, thay mặt nhân dân quản lý xã hội. Chính vì vậy, sự tham gia của công dân trong xây dựng CPKT có vai trò to lớn, góp phần để hoạt động của Chính phủ phù hợp với mong ước, nguyện vọng của nhân dân. Sự tham gia tích cực của công dân cũng góp phần buộc các CQNN và các công chức phải tăng cường trách nhiệm giải trình, nâng cao tính công khai, minh bạch trong hoạt động. Do đó, tăng cường sự tham gia của công dân là một bộ phận quan trọng nhằm phát huy dân chủ XHCN, có đóng góp thiết thực vào việc xây dựng Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, bảo đảm cơ chế “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Việc mở rộng sự tham gia của nhân dân vào hoạt động QLNN nói chung và xây dựng CPKT phát triển nói riêng ở nước ta không

chỉ là sự đòi hỏi từ chính yêu cầu của việc nâng cao chất lượng hoạt động của Chính phủ mà còn là yêu cầu của công cuộc đổi mới, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, dân chủ hóa đời sống xã hội. Quyền tham gia của người dân vào QLNN đã được ghi nhận cụ thể trong Hiến pháp năm 2013 và được cụ thể hóa trong nhiều quy định chi tiết. Tuy nhiên, vẫn còn những khoảng cách lớn từ ghi nhận trong pháp luật thực tiễn hành động. Do đó, tăng cường sự tham gia của người dân vào việc hình thành thể chế sẽ góp phần quan trọng để xây dựng được một hệ thống thể chế có chất lượng, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội - mục tiêu cao nhất của CPKT phát triển □

Chú thích:

1. Thông điệp năm mới 2014 của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng. <http://baohinhphu.vn>, ngày 01/01/2014.
2. Nghị quyết số 33/NQ-CP ngày 09/5/2016 của Chính phủ về Phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 4/2016.
3. UNDP. *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam*. Văn kiện đối thoại chính sách 2006/1, tr. 12.
4. Đặng Khắc Ảnh (Chủ nhiệm). *Bảo đảm sự tham gia của công dân vào hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ - Bộ Nội vụ, tr. 38.
- 5, 6. Đặng Khắc Ảnh, Nguyễn Duy Hạnh. *Phân biệt xã hội với việc nâng cao chất lượng hoạch định và thực thi chính sách công*. Tạp chí Giáo dục Lý luận, số 223 + 224 (2015), tr. 91 - 94; 93.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*. H. Văn phòng Trung ương Đảng, 2016.
2. Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc: *Xây dựng Chính phủ phục vụ, kiến tạo; cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh*. <https://vovworld.vn>, ngày 08/11/2019.