

THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ TRONG QUÁ TRÌNH ĐÔ THỊ HÓA Ở VIỆT NAM

BÙI THỊ PHƯƠNG LIÊN (*)

Tóm tắt: Dân chủ luôn đi liền với cơ chế bảo đảm dân chủ và để thực thi dân chủ cần có pháp luật bảo đảm; pháp luật phải được xây dựng và thực thi trên cơ chế dân chủ, bình đẳng. Tuy nhiên, cùng với quá trình đô thị hóa, nhiều nội dung, phương thức thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn quy định trong Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đến nay không còn phù hợp, do đó cần phải được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước.

Từ khóa: Dân chủ ở cơ sở; đô thị hóa; pháp lệnh.

Abstract: Democracy is always associated with the enforcement mechanism as well as laws for implementation; and such laws must be constructed and enforced on democratic and equal basis. However, together with the urbanization process, a number of matters and methods to implement the democracy at commune/ward/town levels as set out in Ordinance No. 34/2007/PL-UBTVQH11 dated April 20, 2007 of the Standing Committee of the National Assembly become no longer suitable and require to be reviewed, revised, and supplemented to meet the requirements for development of the country.

Keywords: Institutional democracy; urbanization; Ordinance.

Ngày nhận bài: 12/4/2021 Ngày biên tập: 28/4/2021 Ngày duyệt đăng: 11/5/2021

Qua 35 năm thực hiện công cuộc đổi mới đất nước, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trên tất cả các lĩnh vực. Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến những thành tựu đó là do Đảng và Nhà nước ta không ngừng mở rộng dân chủ và thực hiện dân chủ trên mọi mặt của đời sống xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế và chính trị, tạo điều kiện giải phóng năng lực con người, khơi dậy và phát huy sức mạnh vật chất và tinh thần to lớn của Nhân dân. Sự thống nhất giữa “ý Đảng” với “lòng Dân” trên nền tảng nguyên tắc tập trung dân chủ là nhân tố quan trọng thúc đẩy quá trình phát triển đất nước.

(*) ThS; Trường Đào tạo cán bộ Lê Hồng Phong, thành phố Hà Nội

1. Dân chủ và vấn đề thực hiện dân chủ ở cơ sở

Dân chủ là bản chất của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013 đều khẳng định rõ điều đó. Tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013 đã ghi rõ: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân”. Cụ thể hóa Hiến pháp, nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước đã ghi nhận các quyền dân chủ của Nhân dân như: Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân... Dân chủ đã được Đảng và Nhà nước ta xác định vừa là mục tiêu, vừa là động lực để phát triển đất nước.

Nhận thức được yêu cầu cấp thiết phải thể chế hóa phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” của Đảng thành quy định của Hiến pháp, pháp luật về làm chủ của Nhân dân trong xây dựng đất nước, ngày 18/02/1998, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 30-CT/TW về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở; tiếp đó, ngày 20/4/2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn thay thế cho Nghị định số 79/2003/NĐ-CP.

Thực hiện dân chủ ở cơ sở theo quy định của Đảng và Nhà nước thực chất là xây dựng cơ chế để chính quyền cơ sở công khai thông tin, giải trình về các hoạt động của mình trước Nhân dân; người dân được tham gia đóng góp ý kiến, bàn bạc, thảo luận trước khi chính quyền các cấp quyết định những vấn đề có liên quan đến đời sống dân sinh; người dân được trực tiếp quyết định những vấn đề trong nội bộ cộng đồng dân cư tự quản cũng như được giám sát mọi hoạt động của chính quyền cơ sở trong việc thực hiện nhiệm vụ do Đảng, Nhà nước và Nhân dân giao phó; để bảo đảm quyền làm chủ và bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người dân. Uy tín của Đảng và Nhà nước trước Nhân dân được thể hiện trước hết là ở hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở và mối quan hệ giữa chính quyền cơ sở với người dân. Vì vậy, Đảng và Nhà nước ta đã xác định, củng cố và tăng cường dân chủ ở cơ sở là một trong những biện pháp quan trọng, có ý nghĩa then chốt để đoàn kết trong cộng đồng, xây dựng mối quan hệ gắn bó chặt chẽ giữa Đảng, Nhà nước và Nhân dân; khơi dậy mọi tiềm năng, phát huy sức mạnh toàn dân trong xây dựng và phát triển đất nước.

Qua hơn 10 năm thực hiện Pháp lệnh số 34/2007 cho thấy một số nội dung của Pháp lệnh đã bộc lộ những bất cập cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình



Tọa đàm “Cơ sở khoa học xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở”, do Bộ Nội vụ tổ chức tại Hà Nội, tháng 8/2019. Ảnh minh họa.

hình mới. Cụ thể, Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 thiếu những quy định rõ ràng về trách nhiệm giải trình của chính quyền cơ sở đối với những vấn đề quyết định khác với ý kiến của đa số cử tri và chế tài trong trường hợp vi phạm quy định về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Nhiều quy định của Pháp lệnh chỉ được thực hiện mang tính thủ tục, nặng về hình thức mà thiếu thực chất, không thu hút được sự quan tâm rộng rãi của người dân, nên không huy động được trí tuệ tập thể và sự đồng thuận của Nhân dân dẫn đến nhiều quyết định của chính quyền cơ sở khi đưa ra triển khai thực hiện không được Nhân dân đồng tình, thậm chí phản ứng, khiếu kiện kéo dài (nhất là những vấn đề liên quan đến đất đai, giải phóng mặt bằng, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thực hiện các dự án ở địa phương) do không giải quyết thỏa đáng vấn đề lợi ích của người dân và quy trình thực hiện thiếu công khai, dân chủ, vi phạm pháp luật nhưng đến khi xử lý lại gặp nhiều khó khăn do không có chế tài rõ ràng.

Theo các Nghị quyết của Quốc hội, từ ngày 01/7/2021 tại thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh sẽ thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) phường (riêng Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh còn thí điểm không tổ chức HĐND quận). Như vậy, quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở thông qua HĐND phường

đã không còn. Do đó, phương thức thực hiện dân chủ ở các phường của các đô thị nói trên sẽ hoàn toàn khác với các đơn vị hành chính cùng cấp ở các địa phương khác. Theo quy định tại các Nghị quyết số 97/2019/QH14, Nghị quyết số 119/2020/QH14 và Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội, khi không tổ chức HĐND phường thì quyền hạn được chuyển giao cho HĐND quận (ở những nơi không tổ chức HĐND quận thì chuyển giao cho HĐND thành phố trực thuộc Trung ương), trong khi đó, mỗi quận ở Hà Nội lại có hàng chục phường; Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng có hàng chục quận và hàng trăm phường; mặt khác theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019) thì số lượng đại biểu HĐND các cấp đều giảm đi so với nhiệm kỳ trước nên để đảm bảo thực hiện tốt hoạt động giám sát đối với số lượng lớn các đơn vị cấp dưới là một khó khăn đối với HĐND các thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và HĐND các quận ở Hà Nội.

Trong giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2013, Nhà nước ta đã thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định tiếp tục giữ nguyên bộ máy chính quyền địa phương các cấp gồm HĐND và UBND. Lý do không thể bỏ được HĐND quận, huyện, phường sau khi thí điểm giai đoạn 2009-2013 là: nếu bỏ HĐND ở các đơn vị hành chính này thì HĐND đơn vị hành chính cấp trên không thể đảm đương được công việc của HĐND các đơn vị hành chính cấp dưới, đặc biệt là chức năng giám sát.

Như vậy, khi thực hiện không tổ chức HĐND quận, phường ở một số thành phố trực thuộc Trung ương từ năm 2021 thì cần có cơ chế để thay thế chức năng giám sát của HĐND các đơn vị hành chính này. Trong trường hợp đó, hình thức làm chủ trực tiếp của người dân ở cơ sở càng trở nên quan trọng, có thể thay thế cho giám sát của HĐND quận, phường, nhất là khi các đô thị này đang triển khai xây dựng thành phố thông minh.

2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện dân chủ ở cơ sở trong xu hướng đô thị hóa

Một là, các cấp ủy đảng, chính quyền và hệ thống chính trị cơ sở cần nhận thức rõ tầm quan trọng và ý nghĩa của việc thực hiện dân chủ ở cơ sở đối với sự phát triển của địa phương; đánh giá khách quan, toàn diện, chính xác những ưu điểm và hạn chế. Trên cơ sở đó đề ra những giải pháp cụ thể để phát huy ưu điểm, khắc phục những hạn chế, góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện dân chủ cơ sở ở địa phương.

Hai là, để việc thực hiện dân chủ ở cơ sở hiệu quả cần thực hiện tốt các nguyên tắc cơ bản sau: thứ nhất, dân chủ phải đi đôi với trật tự, kỷ cương, người dân được làm những điều pháp luật không cấm, còn cán bộ, công chức chỉ được làm những điều pháp luật cho phép; thứ hai, giải quyết hài hòa các lợi ích giữa Nhà nước, tập thể và cá nhân; giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài; không vì lợi ích trước mắt mà bỏ qua lợi ích lâu dài và ngược lại. Mọi quyết sách của địa phương cần tính đến hài hòa tất cả các mặt lợi ích này. Đây là điều kiện căn bản để có thể thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở. Mặt khác, thông qua thực hiện dân chủ ở cơ sở để bảo đảm và bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người dân; thứ ba, chính quyền địa phương cần công khai thông tin hoạt động theo đúng quy định của pháp luật, đảm bảo và không hạn chế quyền tiếp cận thông tin của người dân, ngoại trừ những vấn đề thuộc danh mục bí mật nhà nước.

Bên cạnh việc công khai thông tin cần thực hiện nghiêm túc trách nhiệm giải trình của chính quyền cơ sở đối với những quyết định có ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người dân để đảm bảo tính minh bạch, hạn chế tình trạng quan liêu, tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực trong thực hiện nhiệm vụ. Người đứng đầu tổ chức đảng, chính quyền ở cơ sở cần tăng cường hoạt động tiếp xúc, đối thoại với cử tri để nắm bắt tâm tư, nguyện vọng và thông tin phản ánh từ phía người dân, đồng thời tuyên truyền, giải thích về hoạt động của mình để dân hiểu, dân góp ý và dân giám sát, từ đó góp phần ngăn chặn

các thế lực thù địch tìm cơ hội xuyên tạc, bịa đặt, kích động Nhân dân.

Ba là, cần đổi mới nội dung và hình thức thực hiện dân chủ ở cơ sở. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, cập nhật các quy định pháp luật về thực hiện dân chủ đến mọi tầng lớp Nhân dân. Để giải quyết vấn đề này, cần đổi mới hình thức tuyên truyền, tăng cường sử dụng mạng xã hội để phổ biến giáo dục, pháp luật đến mọi người dân, bởi đây là cách thông tin rất hiệu quả, ít tốn kém và phù hợp với xu hướng đô thị hóa hiện nay. Tuy nhiên, về nội dung tuyên truyền cần biên tập, chọn lọc thông tin sao cho dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện và tập trung vào những vấn đề người dân địa phương quan tâm.

Về tổ chức hội nghị cử tri, cần đa dạng hóa hình thức, có thể kết hợp họp trực tiếp với họp trực tuyến và lấy ý kiến qua văn bản, qua mạng xã hội, qua email... để tạo thuận lợi cho người dân, nhất là ở các vùng đô thị. Ngoài ra, có thể sử dụng cơ chế ủy quyền dân sự đối với các quyết định ở cơ sở cần sự tham gia của cử tri để mọi người dân đều được thực hiện quyền làm chủ của mình. Cần nghiên cứu, lựa chọn nhân sự bí thư chi bộ khu dân cư, tổ trưởng tổ dân phố và trưởng ban công tác Mặt trận tham gia vào ban quản trị nhà chung cư. Trên thực tế, ở các khu chung cư hiện nay, lợi ích của cư dân chủ yếu liên quan đến ban quản trị, trong khi đó vai trò của tổ chức đảng, tổ dân phố, tổ chức đoàn thể ở khu dân cư chưa phát huy hiệu quả, không thu hút được sự quan tâm của người dân, do vậy, các hội nghị ban quản trị, tổ dân phố có rất ít người tham gia. Nếu người đứng đầu các tổ chức này đồng thời được tín nhiệm tham gia ban quản trị thì việc thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân và sự quản lý của chính quyền cơ sở sẽ đạt hiệu quả cao hơn.

Bốn là, cần hoàn thiện các quy định của Đảng và Nhà nước về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Các cấp ủy đảng, chính quyền theo thẩm quyền cần rà soát, hệ thống hóa, pháp điển hóa toàn bộ những quy phạm pháp luật và của địa phương có liên quan đến việc thực hiện dân chủ ở cơ sở để sửa đổi, bổ sung những quy định chồng chéo, mâu thuẫn, không còn phù hợp với thực tế.

Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn khi ban hành cần kết hợp những quy định về thực hiện dân chủ ở cơ sở trong các văn bản pháp luật liên quan và quy định cụ thể để người dân dễ thực hiện, không nên chỉ dừng ở mức luật khung hoặc quá nhiều dẫn chiếu đến các văn bản khác sẽ gây khó hiểu và khó thực hiện. Luật cần làm rõ những đặc trưng của việc thực hiện dân chủ ở các khu vực đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo để đảm bảo tính khả thi trên thực tế. Đồng thời, cần bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình và chế tài đủ mạnh đối với những hành vi không thực hiện, thực hiện không đầy đủ hoặc làm trái quy định pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Bên cạnh đó, cần tăng cường sự phối hợp giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị cơ sở và giữa hệ thống chính trị các cấp đối với việc thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Hơn 20 năm thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở đã tạo động lực quan trọng trong việc giải phóng tiềm năng, khơi dậy nội lực của Nhân dân đóng góp vào sự phát triển của đất nước, thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa. Tuy nhiên, để tiếp tục phát huy các ưu điểm, kết quả đạt được và khắc phục những hạn chế, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp trong đổi mới nội dung, phương thức, đặc biệt là hoàn thiện các quy phạm pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở theo hướng nâng tầm Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 thành Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn để đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển đất nước./.

Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp năm 2013.
2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
3. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016.
4. Lê Trung Kiên, *Đô thị hóa và sự biến đổi nhu cầu văn hóa của cư dân đô thị nước ta*, Tạp chí Xây dựng và Đô thị, số 6/2009.
5. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.