

SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN VÀO QUẢN LÝ XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

★ PGS, TS LÊ VĂN CHIẾN

*Viện Lãnh đạo học và Chính sách công,
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Trong xu thế đổi mới quản trị quốc gia trên thế giới hiện nay, người dân ngày càng đóng vai trò quan trọng và tham gia rộng rãi hơn vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Trên cơ sở nghiên cứu những quy định, pháp luật của Đảng, Nhà nước và thực tiễn về sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý xã hội thông qua những kết quả Chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), bài viết gợi mở phương hướng thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội.

● **Từ khóa:** sự tham gia của người dân và quản lý xã hội.

1. Các văn bản quy phạm pháp luật quy định sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội

Ở Việt Nam, cùng với quá trình đổi mới về kinh tế, việc mở rộng dân chủ với việc huy động các tầng lớp nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước cũng ngày càng được mở rộng. Sự tham gia của người dân vào các quá trình ra quyết định, các hoạt động quản lý nhà nước cũng đã được thể chế hóa trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam. Một số ví dụ có thể đưa ra là:

Điều 2, Hiến pháp nước cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013 quyết định: “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”. Tiếp đó, Điều 25 quy định:

“Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội...”. Tại Điều 28, Hiến pháp quy định: “1. Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”. “2. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”.

Trong Hiến pháp năm 2013, cách thức người dân tham gia vào các hoạt động quản lý xã hội được quy định tại Điều 69: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề

quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”.

Như vậy, về nguyên tắc, khi người dân có đủ điều kiện, được tin nhiệm và bầu vào làm việc tại các cơ quan này thì được quyền trực tiếp xem xét và quyết định những vấn đề mang tính định hướng, quyết định những vấn đề quan trọng, giám sát các hoạt động của Nhà nước và quyết định định hướng phát triển của toàn xã hội.

Với tư cách là công dân, khi người dân có đủ điều kiện, trải qua các kỳ thi tuyển dụng cán bộ, công chức do các cơ quan trong hệ thống chính trị của Việt Nam tổ chức thì người dân trở thành thành viên của các tổ chức của Nhà nước. Khi đó, người dân được quyền tham gia vào các hoạt động của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, tư pháp như cơ quan hành chính nhà nước (Chính phủ, các bộ, các cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc chính phủ), cơ quan viện kiểm sát (viện kiểm sát nhân dân các cấp), cơ quan xét xử (toà án nhân dân các cấp). Khi thực thi công vụ, người dân được sử dụng quyền lực nhà nước để tiến hành những công việc khác nhau trong quản lý hành chính nhà nước, thực hiện các chức năng nhiệm vụ của từng cơ quan, thể hiện rõ vai trò người làm chủ đất nước, làm chủ xã hội. Nói cách khác, nhân dân được quyền tham gia rộng rãi vào hoạt động của các cơ quan nhà nước trên tất cả các lĩnh vực như lập pháp, hành pháp, tư pháp. Cùng với sự tham gia này, nhân dân được thực hiện trực tiếp hoặc gián tiếp vào việc quản lý hành chính nhà nước.

Để cụ thể hóa quyền tham gia quản lý xã hội của người dân, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định 34/2016/NĐ-CP về quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã quy định việc tham gia của người dân vào việc soạn thảo,

xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Điều 6 Luật này quy định: cá nhân có quyền và được tạo điều kiện góp ý về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật các cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và các cơ quan, tổ chức liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cá nhân tham gia góp ý kiến. Điều 10, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (2016) cũng ghi rõ: Trong quá trình lập đề nghị xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan lập đề nghị có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp của các chính sách trong đề nghị và lấy ý kiến của các cá nhân có liên quan, nghiên cứu giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý đó.

Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (2007) của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định rõ nội dung cũng như hình thức nhân dân được bàn và quyết định trực tiếp. Nội dung nhân dân được bàn và quyết định trực tiếp bao gồm: chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng trong phạm vi cấp xã, thôn, tổ dân phố do nhân dân đóng góp toàn bộ hoặc một phần kinh phí và các công việc khác trong nội bộ cộng đồng dân cư phù hợp với quy định của pháp luật. Hình thức nhân dân bàn và quyết định trực tiếp là a) Tổ chức cuộc họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố; b) Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình. Trường hợp tổ chức họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình thì việc biểu quyết được thực hiện bằng hình thức giơ tay hoặc bỏ phiếu kín; hình thức biểu quyết do hội nghị quyết định; nếu số người tán thành chưa đạt quá 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố hoặc trong toàn cấp xã thì tổ chức lại cuộc họp. Trường hợp không tổ chức lại

được cuộc họp thì phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình.

Pháp lệnh cũng quy định nội dung, hình thức nhân dân bàn, biểu quyết để cấp có thẩm quyền quyết định. Điều 13 Pháp lệnh quy định những nội dung nhân dân bàn, biểu quyết bao gồm: 1. Hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố. 2. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố. 3. Bầu, bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng.

Điều 19 Pháp lệnh quy định những nội dung nhân dân tham gia đóng góp ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định bao gồm: 1. Dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cấp xã; phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất; đề án định canh, định cư, vùng kinh tế mới và phương án phát triển ngành nghề của cấp xã. 2. Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh; việc quản lý, sử dụng quỹ đất của cấp xã. 3. Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình, dự án trên địa bàn cấp xã; chủ trương, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng cơ sở hạ tầng, tái định cư; phương án quy hoạch khu dân cư. 4. Dự thảo đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp đến cấp xã. 5. Những nội dung khác cần phải lấy ý kiến nhân dân theo quy định của pháp luật, theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc chính quyền cấp xã thấy cần thiết. Đặc biệt, Khoản 1 và 2, Điều 21 Pháp lệnh nêu rõ trách nhiệm của chính quyền cấp xã về tổ chức thực hiện những nội dung nhân dân tham gia ý kiến. Theo đó, 1. Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm lập, thông qua kế hoạch để lấy ý kiến nhân dân về những nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của chính quyền cấp xã, trong đó nêu rõ cách thức triển khai, thời gian và trách nhiệm

tổ chức thực hiện; 2. Ủy ban nhân dân cấp xã phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp tổ chức thực hiện kế hoạch đã được thông qua.

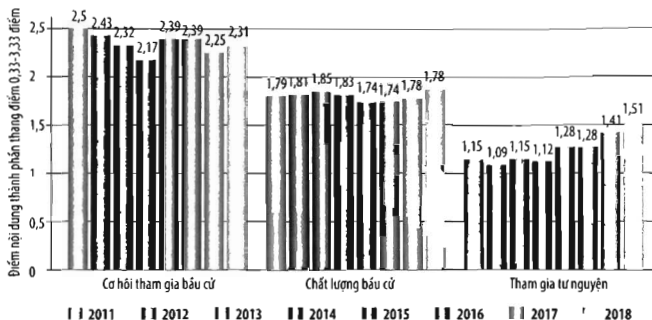
Điều 22 Pháp lệnh quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền cấp trên về tổ chức thực hiện những nội dung nhân dân cấp xã tham gia ý kiến: 1. Lấy ý kiến nhân dân trước khi quyết định về những việc liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của công dân trên địa bàn cấp xã; 2. Chỉ đạo Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức lấy ý kiến nhân dân trên địa bàn cấp xã; 3. Cung cấp các tài liệu cần thiết cho việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân; 4. Tiếp thu ý kiến nhân dân về những nội dung đã đưa ra lấy ý kiến.

2. Thực trạng sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội qua chỉ số PAPI

Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) tập trung tìm hiểu hiệu quả công tác điều hành, thực thi chính sách, cung ứng dịch vụ công dựa trên đánh giá và trải nghiệm của người dân, với dữ liệu được thu thập thường niên. Ở Việt Nam, PAPI không chỉ là một bộ chỉ báo hữu dụng phản ánh năng lực và hiệu quả quản trị ở cấp tỉnh, mà còn là công cụ đánh giá mức độ cải thiện của các cấp chính quyền qua thời gian. Nội dung của PAPI bao gồm 6 trục nội dung là: (1) Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (2) Công khai minh bạch; (3) Trách nhiệm giải trình; (4) Phòng chống tham nhũng trong khu vực công; (5) Thủ tục hành chính công; và (6) Chất lượng dịch vụ công. Từ năm 2018, PAPI có thêm 2 trục nội dung nữa là (7) Quản trị môi trường; (8) Quản trị điện tử.

Liên quan đến sự tham gia của cộng đồng, PAPI nêu 4 tiêu chí thành phần là: (1) Cơ hội tham gia bầu cử; (2) Chất lượng bầu cử; (3) Đóng góp tự nguyện; (4) Tỷ lệ người dân tham gia ý kiến vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Hình 1. Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, giai đoạn 2011-2018 (UNDP, 2019)



Nội dung “Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở” gồm 3 nội dung thành phần: (i) “Cơ hội tham gia bầu cử” bao gồm các tiêu chí đánh giá cơ hội tham gia bầu cử của người dân trong các kỳ bầu cử đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân các cấp (được tổ chức 5 năm một lần) và vị trí trưởng thôn ở nông thôn, tổ trưởng dân phố ở thành thị (được tổ chức 2,5 năm một lần). (ii) “Chất lượng bầu cử” bao gồm các tiêu chí đánh giá chất lượng các cuộc bầu cử. Các cuộc bầu cử được đánh giá có chất lượng cao hơn nếu được tổ chức công khai, minh bạch, bầu cử bằng bỏ phiếu kín chứ không phải biểu quyết giơ tay, mỗi vị trí được bầu có ít nhất 2 ứng viên trở lên, và chính quyền không có động thái gợi ý người dân bầu ai. (iii) “Tham gia tự nguyện” cho biết kết quả phân tích câu hỏi liệu người dân có được mời đóng góp tự nguyện cho các dự án cơ sở hạ tầng tại địa phương hay không, và việc liệu họ có được mời tham gia trong quá trình thiết kế và giám sát thi công công trình hay không. Ngoài ra, nội dung thành phần này cũng bao gồm kết

quả trả lời các câu hỏi liệu chính quyền địa phương có sử dụng áp lực để buộc công dân đóng góp bằng tiền, hiện vật hoặc ngày công vào việc xây dựng các công trình công cộng tại địa phương hay không. Theo cách chấm điểm của PAPI, mỗi trục nội dung có thang điểm tối đa là 10, điểm tối đa của một nội dung thành phần bằng 10 chia cho số nội dung thành phần của trục nội dung đó. Trong trục nội dung “Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở” có 3 nội dung thành phần, do vậy mỗi nội dung thành phần có điểm tối đa là 3,33. Như vậy, cán lưu ý điểm số thể hiện trên Hình 1 là số điểm đạt được trên thang điểm tối đa là 3,33.

Hình 1 cho thấy, nội dung thành phần “Cơ hội tham gia” có chiều hướng cải thiện trong những năm Việt Nam tổ chức bầu cử đại biểu quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp (Ở Việt Nam, các đại biểu được bầu trong một lần tổ chức). Sự thay đổi này không phải xuất phát từ thực tế công tác tổ chức bầu cử mà đơn giản là điều tra vào những năm tổ chức bầu cử, người

dân nhớ hơn về sự kiện này. Cụ thể, năm 2011 và 2016 là những năm Việt Nam tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp thì điểm số của nội dung thành phần này cũng cao hơn các năm khác.

Nội dung “Chất lượng bầu cử” có số điểm khá ổn định qua các năm cho thấy công tác tổ chức bầu cử của Việt Nam không có nhiều thay đổi trong các năm qua, ngoại trừ các hình thức thông tin, truyền thông được đổi mới nhiều hơn do sự hỗ trợ của các phương tiện thông tin đại chúng phát triển.

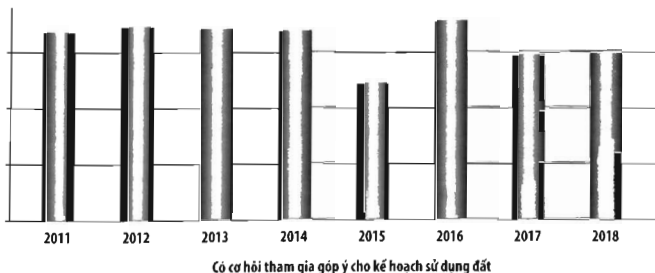
Các số liệu trong nội dung “Tham gia tự nguyện” của người dân cho thấy sự cải thiện tương đối tốt, ổn định trong công tác này ở trong Việt Nam giai đoạn 2014-2018. Đặc biệt, kết quả phân tích sâu dữ liệu PAPI 2018 cho thấy, tỷ lệ người dân bị chính quyền địa phương ép buộc đóng góp cho các dự án xây mới hoặc tu sửa công trình công cộng tại địa phương có xu hướng giảm. Khoảng 50% số người đóng góp cho biết họ đã đóng góp tự nguyện trong các năm 2017 và 2018, cao hơn so với tỷ lệ trung bình khoảng 45% của những năm trước năm 2017.

Mặc dù số liệu cho thấy vẫn có một số phản ánh của người dân về việc chính quyền địa phương dùng áp lực buộc người dân đóng góp cho các công trình công cộng ở cơ sở nhưng xu hướng gần đây chính quyền cơ sở để người dân tự nguyện nhiều hơn.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, quy hoạch đất đai được thực hiện cho 5 năm và 10 năm, Kế hoạch sử dụng đất thì được điều chỉnh hàng năm ở các địa phương. Cũng theo Luật này, khi xây dựng quy hoạch đất đai chính quyền phải tổ chức họp, lấy ý kiến góp ý của người dân.

Với câu hỏi về tỷ lệ người có cơ hội góp ý cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương, Hình 2 cho thấy, chỉ khoảng 1/3 số người được hỏi trả lời họ đã có cơ hội góp ý cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương. Đặc biệt, tỷ lệ này giảm trong các năm 2017-2018. Điều này phản ánh một thực tế ở Việt Nam, đất đai vẫn là lĩnh vực người dân ít được tiếp cận với thông tin nhất. Nhiều thắc mắc, khiếu kiện xảy ra liên quan đến đất đai, nhất là thu hồi, giải phóng, đền bù đất đai diễn ra phổ biến.

Hình 2. Cơ hội tham gia góp ý cho kế hoạch sử dụng đất, giai đoạn 2011-2018 (UNDP, 2019)



Từ những quy định, chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước về sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội đến thực tiễn công tác này thông qua các chỉ số PAPI cho thấy việc tham gia vào quản lý xã hội của người dân Việt Nam còn nhiều bất cập. Theo Hội đồng kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương của Liên Hợp Quốc (UN-ESCAP, 2009), đảm bảo sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội là một trong 8 đặc trưng của quản trị công tốt. Thực tiễn đã chứng minh, sự tham gia một cách bình đẳng của các tầng lớp nhân dân trong xã hội, không phân biệt giới tính, dân tộc, nhóm xã hội sẽ làm tăng hiệu quả của quản trị công. Vậy làm thế nào để huy động được sự tham gia của nhân dân vào công tác quản trị đất nước?

Thứ nhất, xây dựng lòng tin. Sự tham gia của nhân dân vào việc xây dựng và thực hiện các chủ trương, chính sách của nhà nước cũng giống như sự đối thoại giữa các cá nhân với nhau. Người ta chỉ đối thoại mang tính xây dựng khi người ta thực sự tin tưởng ở nhau. Vậy để người dân tham gia nhiều hơn vào công việc của chính quyền thì một mặt chính quyền phải tin tưởng vào khả năng có thể đóng góp tốt của người dân vào các hoạt động của chính quyền. Đồng thời, chính quyền phải tạo được niềm tin từ phía người dân. Để xây dựng lòng tin này, khi tham vấn người dân, chính quyền phải làm một cách thực chất, tránh bệnh hình thức, "làm cho có", những ý kiến đóng góp của nhân dân phải được tiếp thu (nếu đúng) hoặc phải giải trình nếu không tiếp thu. Hiện nay, các ý kiến đóng góp của người dân nếu không được tiếp thu cũng ít khi được giải trình nên chưa tạo được sự tin tưởng rằng những ý kiến của họ được xem xét nghiêm túc.

Thứ hai, để có thể đóng góp hiệu quả vào công tác quản trị thì người dân phải có kiến thức về lĩnh vực mình góp ý kiến. Do vậy, trách nhiệm

của chính quyền là một mặt nâng cao trình độ dân trí nói chung và mặt khác khi lấy tham vấn ý kiến người dân về các chủ trương, chính sách của mình, cơ quan có thẩm quyền cần chú trọng tham vấn những người có kiến thức, hiểu biết về lĩnh vực chính sách đó. Việc xin ý kiến tràn lan, kiểu phát cho mỗi gia đình một bản dự thảo như lấy ý kiến về Dự thảo Hiến pháp 2013 tại Hà Nội sẽ không hiệu quả, gây tốn kém.

Thực tế cho thấy, ở Việt Nam cùng với cải cách về kinh tế, cải cách về chính trị cũng diễn ra khá mạnh mẽ theo hướng ngày càng cởi mở hơn, huy động người dân tham gia vào các hoạt động quản lý xã hội ngày mạnh mẽ. Người dân ngày càng có nhiều diễn đàn để bày tỏ ý kiến của mình và thực tế người dân ngày càng tham gia mạnh mẽ hơn vào các hoạt động của chính quyền. Tuy nhiên, số liệu điều tra PAPI cũng cho thấy, sự tham gia của người dân không đồng đều đối với các lĩnh vực khác nhau. Ở một số lĩnh vực như đất đai, người dân ít có cơ hội bày tỏ ý kiến đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Để huy động người dân tham gia rộng rãi vào hoạt động quản trị của chính quyền thì phải tạo sự tin tưởng và nâng cao kiến thức cho nhân dân □

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc Hội: *Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*.
2. Quốc hội: *Luật đất đai năm 2013*.
3. Ủy ban thường vụ quốc hội: "Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở xã, phường, thị trấn"
4. UNDP: Chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2018.
5. UNESCAP: "What is good governance", <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, truy cập ngày 10-8-2019.