PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN PHẢN BIỆN XÃ HỘI

TRẦN ĐĂNG TUẤN *

Về nội dung, ý nghĩa và giá trị của phản biện xã hội, bạn đọc đã có dịp làm quen qua bài "Phản biện xã hội: những vấn đề chung", đăng trên Tạp chí Cộng sản số 17 (9-2006). Để tìm hiểu sâu hơn vấn đề này, chúng tôi tiếp tục giới thiệu "Phương thức thực hiện phản biện xã hội"

PHẢN biện xã hội có thể phân loại theo các tiêu chí khác nhau. Đây chỉ là một kiểu phân loại hình thức phản biện xã hội:

I - Phản biện xã hội phạm vi hẹp.

Việc đưa ra phương án và tổ chức phản biện đối với phương án được tiến hành trong phạm vi đối tượng tham gia hẹp, không thông tin và công bố rộng rãi về quá trình và nội dung phản biện.

Các phương án xã hội là đối tượng phản biện phạm vi hẹp gồm các chủ trương, đề án, quyết sách... cần thiết phải cân nhắc, đối chiếu, phân tích, phản biện, nhưng không nên và cũng không cần làm việc đó ở phạm vi rộng rãi. Đó có thể là:

- Các chủ trương, chính sách, đề án... mang tính chất chuyên biệt cao, việc nhận xét, phê bình đòi hỏi các hiểu biết chuyên sâu mà chỉ một số người, đơn vị, cơ quan nhất định trong xã hội có được. Số đông không có thông tin và các cơ sở dữ liệu cần thiết để thảo luận, nếu đưa ra để mọi người nhận xét cũng không có hiệu quả, lại tốn công sức, thời gian xã hội. Cần nhấn mạnh rằng, cố tình đưa các vấn đề kiểu này ra bàn luận rộng rãi nhiều khi chỉ là một động tác mang sắc thái mị dân, làm loãng vấn đề, kéo dài thời gian, không tập trung vào việc thực hiện.

- Các dự thảo chủ trương, chính sách được giao cho một đơn vị (bộ, ngành, cơ quan...) chuẩn bị, chưa chính thức trở thành chủ trương của nhà nước. Phản biện xã hội bước đầu chỉ nhằm thu thập thêm các dữ kiện để hoàn chỉnh phương án, hoặc để thay đổi phương án mà đơn vị đó đang chuẩn bị. Trường hợp này cũng chỉ cần thực hiện phản biện xã hội phạm vi hẹp. Tuy nhiên sau đó dự thảo này cũng có thể trở thành đối tượng để thực hiện phản biện xã hội rộng rãi, khi đã là phương án của nhà nước.

- Các chủ trương, chính sách, quyết định... mà việc thảo luận, thông tin công khai sẽ không có lợi, dễ bị kẻ địch lợi dụng để

* TS, Phó Tổng Giám đốc Đài Truyền hình Việt Nam

xuyên tạc, gây nhiễu, ví dụ: các đề án liên quan đến an ninh chính trị, kinh tế, xã hội không nên phổ biến rộng rãi trước khi được lựa chọn và đưa vào thực hiện; các chủ trương, chính sách, quy định không mang tính chất an ninh quốc gia nhưng vào thời điểm chuẩn bị khó dự đoán phản ứng của đông đảo mọi tầng lớp xã hội, khó tiên liệu các hậu quả về tâm lý xã hội... Trong thực tế luôn luôn có các trường hợp như vậy. Một nhà nước, một lực lượng lãnh đạo xã hội không thể công khai hóa tất cả các dự án quản lý điều hành của mình, nhất là khi còn trong quá trình rà soát, chuẩn bị, chưa thực hiện. Trong bối cảnh trong nước và quốc tế hiện nay, đó là điều cần thiết khách quan. Mặt khác cũng cần có phân định rõ, không quá mở rộng nội dung cần phản biện xã hội hẹp, không công khai, đặc biệt kiên quyết tránh chuyện lợi dụng hình thức này để hạn chế thông tin, vi phạm quyền được thông tin của xã hội.

- Các biện pháp quản lý điều hành trước khi áp dụng cần có sự cọ xát với các nhìn nhận khác để có thêm cơ sở quyết định có áp dụng hay không. Tuy nhiên do đây là các dự kiến biện pháp quản lý điều hành, không cần thiết phải công khai rộng rãi, và là những biện pháp có thể điều chỉnh nhanh nếu khi đưa vào áp dụng bộc lộ ra là không hợp lý.

Như trên đã nói, để bảo đảm các hoạt động quản lý nhà nước có tính kịp thời và hiệu quả, không nên lạm dụng hình thức phản biện xã hội cho tất cả các kế hoạch và biện pháp điều hành của nhà nước. Mặt khác, với một số dự kiến biện pháp và giải pháp, phản biện hẹp là rất cần thiết để tránh các hệ quả trái với mục tiêu. Thực tế cho thấy có các quyết định mặc dù theo đuổi mục đích xã hội rất đúng đắn, đáp ứng quyền lợi của đông đảo mọi người, nhưng khi đưa ra thực hiện lại vấp phải phản ứng không thuận ngay trong bản thân bộ máy thực hiện, vì chưa có sự cọ xát ý kiến để kiểm nghiệm phương án trong phạm vi cơ cấu bộ máy đó, hoặc không vấp phải phản ứng không thuận nhưng lại dẫn đến các hệ quả trái chiều.

Phương thức, phương tiện thực hiện phản biện phạm vi hẹp có những nét tương đồng với phản biện khoa học: trưng tập phản biện có địa chỉ, tuyệt đối khách quan, đề cao trách nhiệm khoa học cũng như trách nhiệm tổ chức của chủ thể thực hiện phản biện; quyền tiếp cận với thông tin và dữ liệu không phổ biến rộng; có thể áp dụng cả phương pháp giữ bí mật nguồn (chủ thể phản biện) nếu cần thiết. Quá trình và kết quả phản biện có thể cần bảo mật để tránh bị lợi dụng (tùy theo nội dung là đối tượng của phản biện).

Chủ thể tiến hành phản biện xã hội không công khai là:

- Các đơn vị, cơ quan chức năng, chuyên sâu trong hệ thống chính trị, hệ thống nhà nước, hệ thống làm công tác nghiên cứu của xã hội.

- Các cá nhân có trình độ hiểu biết sâu về lĩnh vực đề cập.

- Với nhiều vấn đề chuyên môn (khoa học - kinh tế - kỹ thuật...) có thể trưng cầu thẩm định hẹp với sự tham gia của các tổ chức, cơ quan nghiên cứu quốc tế.

Trong hình thức phản biện này rõ ràng các chủ thể thực hiện có trình độ chuyên nghiệp cao, thường xuyên theo dõi lĩnh vực có vấn đề cần phản biện. Đó phải là các chuyên gia hoặc các đơn vị, tập thể có chức năng, và có khả năng đưa ra các nhận xét, lập luận, quan điểm mang tính khoa học cao. Để vận hành cơ chế phản biện hẹp, cần:

1 - Xây dựng được *hệ thống các tập thể chuyên môn,* có khả năng hoạt động hiệu quả theo dõi các lĩnh vực của đời sống xã hội,

các lĩnh vực khoa học chuyên ngành. Khắc phục sự e ngại của các cá nhân hoặc tập thể khi cần đưa ra các lập luận và ý kiến khác với dự định chính sách ban đầu. Đề cao tinh thần trách nhiệm cũng như tinh thần dũng cảm khoa học của người phản biện. Coi trọng việc đặt hàng phản biện đối với các tổ chức, cơ sở nghiên cứu độc lập, kể cả các cơ sở thuộc sở hữu tư nhân.

Hiện nay vẫn còn tâm lý e ngại phát biểu chính kiến trong hàng ngũ những người làm công tác chuyên môn, công tác khoa học, nhất là khoa học xã hội. Một khi không xây dựng được không khí dân chủ, khách quan trong các tổ chức, đơn vị thì tình trạng này còn tiếp diễn. Trước hết, rất cần phải đề cao một nguyên tắc là: với những cá nhân được giao công việc phản biện đối với các phương án do các đơn vị thuộc hệ thống lãnh đạo chính trị hoặc nhà nước đưa ra, thì việc đưa ra chính kiến, nhận xét khách quan là nhiệm vụ chính trị và nghĩa vụ khoa học. Mọi hành vi đối xử có tính chất thành kiến, trù dập với những người làm công việc phản biện khách quan, khoa học là hành vi xấu, không được phép có ở những người có chức trách.

2 - Có *các quy định cụ thể về nhiệm vụ phản biện* đối với các đề án chủ trương, chính sách, giải pháp dự định sẽ đưa vào thực tế. Có thể có quy định về các loại chủ trương, chính sách nhất định phải trưng cầu phản biện trước khi quyết định.

Thực tế cho thấy bất cứ quốc gia nào cũng có hệ thống các tập thể, đơn vị có thể thực hiện sự thẩm định, phê bình các dự định của chính quyền, lực lượng lãnh đạo xã hội nhằm mục đích bảo đảm sự chính xác của các quyết sách khi nó được thực thi. Tuy vậy, hiệu quả sử dụng các đơn vị trên vào phản biện xã hội phụ thuộc rất nhiều vào năng lực tổ chức, huy động các đơn vị này, và phụ thuộc vào việc các đơn vị đó có bị nhiễm thói làm việc hình thức chủ nghĩa hay không.

Hiện nay chúng ta đã có nền nếp dựa vào các cơ quan nghiên cứu, tham mưu đưa ra các thẩm định đối với các đề án chính trị - kinh tế - xã hội. Thực tế hiện nay là các dự án luật, các văn bản quy định dưới luật, các đề án quan trọng... trước khi được quyết định đều trải qua quy trình trưng cầu nhận xét góp ý bắt buộc của các bộ, ngành, đoàn thể. Tuy nhiên trong rất nhiều trường hợp có các đề án quan trọng chỉ nhận được các ý kiến dừng ở mức góp ý, chưa đạt được mức phản biện. Sự góp ý và thẩm định nhiều khi chất lượng thấp, bởi cơ chế quy trách nhiệm chưa rõ ràng (nhất là các ý kiến của các bộ, ngành về dự thảo do bộ, ngành khác soạn thảo). Trong việc nhận xét, góp ý này thường xuyên xảy ra tình trạng sau: nếu như nội dung trưng cầu có những điểm động chạm trực tiếp đến bộ, ngành, đoàn thể được đề nghị góp ý... thì việc nhận xét, góp ý được chú trọng, và cũng chỉ chú trọng ở các điểm đó; nếu không động chạm nhiều thì việc góp ý và nhận xét là hình thức, chiếu lệ. Tất nhiên, điều này có thể hiểu được do một cơ quan thường không có nhân lực có chuyên môn cao để thẩm định các vấn đề không trực tiếp liên quan đến công việc của đơn vị mình. Điều đáng lo ngại là các nhận xét, góp ý thường theo đuổi mục đích lợi ích ngành hẹp, nhất là khi góp ý vào văn bản dự thảo pháp luật. Tư tưởng và cung cách hành xử cục bộ, ngành hẹp, địa phương chủ nghĩa trong hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay rất nghiêm trọng. Tâm lý "ăn cây nào, rào cây ấy" còn có chỗ đứng khá vững chắc trong xã hội, lề thói tư duy nông dân còn rất mạnh. Không ít trường hợp các dự luật do các bộ, ngành soạn thảo chỉ nhằm mục đích tăng quyền lực, nhất là củng cố cơ chế "xin - cho" của ngành, bộ đó, bất kể nhu cầu xã hội,

tình hình thực tiễn. Khi báo chí lên tiếng phê phán thì phản ứng rất mạnh mẽ, bằng mọi phương tiện và đòn bẩy quyền lực bộ, ngành này đang có. Trong hoạt động của bộ máy quản lý xã hội của chúng ta, các bộ, ngành thường có những mối liên hệ đan xen, vì vậy tâm lý e ngại, tránh đụng chạm là phổ biến, dẫn đến né tránh, không đưa ra các phản bác, nếu như các dự luật đó không ảnh hưởng trực tiếp đến bộ, ngành mình. Trường hợp ảnh hưởng trực tiếp thì phản ứng lại gay gắt nhằm bảo vệ kỳ được "lãnh địa" của mình.

Nếu góp ý, nhận xét là việc làm ít có tính ràng buộc trách nhiệm cao, thì phản biện, ngược lại, là công việc đòi hỏi đơn vị thực hiện phải bộc lộ lập trường rõ ràng hơn, và chịu trách nhiệm về các quan điểm đưa ra để phản biện. Trong các lĩnh vực, loại hình công việc có thể, nên *thay thế hoặc bổ sung cơ chế nhận xét, góp ý bổ sung bằng cơ chế phản biện* của cơ quan có uy tín, áp dụng cơ chế nhiều tập thể khác nhau soạn thảo *dự án song song và phản biện chéo.*

Với các dự thảo quan trọng nên áp dụng *phản biện nhiều nấc, nhiều tầng.* Ngay khi soạn thảo đã có phản biện (giao cho các đơn vị, tập thể, cá nhân xây dựng dự thảo độc lập với nhau, sau đó tổ chức đối chiếu, bảo vệ). Không nên để xảy ra tình trạng đơn vị tham mưu lựa theo ý lãnh đạo cao cấp, pha trộn, trung hòa các ý kiến khác nhau (có thể có) của cán bộ cao cấp về một vấn đề, đưa vào dự thảo, khiến cho dự thảo trở thành văn bản thực hiện thiếu tính định hướng rõ ràng (hiện tượng này không phải đã hết).

Sau khi hình thành dự thảo của đơn vị tham mưu, dự thảo này cần nhận được phản biện của vài đơn vị khác, độc lập với các đơn vị trước. Với một số đề án, có thể trưng cầu cả phản biện của các tổ chức nghiên cứu của nước ngoài.

3 - Các *cá nhân độc lập* cũng là chủ thể phản biện rất hiệu quả, bởi phản biện xuất phát từ cá nhân bao giờ cũng mang tính trách nhiệm cao. Với phản biện cá nhân, cách tổ chức cần theo các hợp đồng trách nhiệm rõ ràng. Các cam kết này mang tính chất chế định, người phản biện phải bị ràng buộc bởi các quy định chặt chẽ, kể cả quy định giữ bí mật nội dung được tham gia phản biện (trong các trường hợp cần thiết).

Ở nhiều nước phát triển thường hình thành cái gọi là "*giới tinh hoa* của xã hội". Theo một cách hiểu, giới tinh hoa là khái niệm chỉ bộ phận nằm trong hoặc liên hệ chặt chẽ với tầng lớp xã hội đương quyền, nhưng có sự độc lập tương đối với bộ phận trực tiếp điều hành xã hội. Giới tinh hoa được hưởng sự đào tạo chất lượng cao, được bảo đảm về vật chất (tùy theo bối cảnh từng nước), có vị thế xã hội ưu tiên. Giới tinh hoa này thông qua các cơ chế được chấp nhận trong thể chế đó đưa ra các phê phán đối với chính sách của giới cầm quyền. Các "salon chính trị" nhiều khi có thương hiệu mạnh, đóng vai trò như người phản biện thường xuyên đối với chính quyền. Thường thường "giới tinh hoa" có những mâu thuẫn nhất định với giới cầm quyền, nhưng về bản chất đó không phải xung đột quyền lợi, mà chỉ là sự thi thố về năng lực nhìn nhận và xử lý các vấn đề xã hội trong nội bộ giai cấp thống trị. Đó là cách thức giai cấp tư sản thực hiện dân chủ trong nội bộ nhằm mục đích bảo đảm hiệu quả của quá trình nắm giữ, sử dụng quyền lực.

Giới tinh hoa có những phương thức, phương tiện cần thiết để tiến hành phản biện đối với chính sách của giới cầm quyền mà số đông quần chúng không có được. Đó là các sinh hoạt chính trị - xã hội nội bộ, khả năng tiếp cận với các yếu nhân của chính quyền, kể cả việc nhận được các thông tin

chính xác. Tại Mỹ và các nước Tây Âu từ lâu đã phân biệt các loại hình báo chí khác nhau: báo "vàng", mang nhiều tính lá cải, cho số đông; báo "trắng", hay còn gọi là báo "cao cấp", phát hành với số lượng bản không nhiều, giá bán cao, chỉ phù hợp với người có tiền, chứa đựng các thông tin chính trị - xã hội - kinh tế có chất lượng, tương đối khách quan, phục vụ cho một bộ phận nhỏ trong xã hội gắn chặt hoặc liên quan đến chính trường.

Trong chế độ xã hội chủ nghĩa, tầng lớp trí thức xuất thân từ nhân dân lao động và gắn chặt với nhân dân. Không cần phải hình thành một tầng lớp tách biệt với đa số như trong xã hội tư bản. Tuy nhiên, nhu cầu khách quan vẫn phải có một bộ phận trí thức có những kỹ năng nhìn nhận, phân tích các vấn đề chính trị - kinh tế - xã hội mà không gắn trực tiếp với công việc điều hành xã hội hàng ngày, đóng góp vào các định hướng xã hội thông qua phản biện đối với các dự án xã hội dự kiến áp dụng. Họ có thể nằm ở các thực thể kinh tế - xã hội khác nhau, nhưng điểm chung là có hiểu biết và tư duy khoa học trình độ cao, tích cực trong việc đóng góp trí tuệ vào công việc điều hành đất nước. Những "cộng tác viên" như vậy rất cần thiết cho các cơ quan hoạch định chính sách.

Có thể có những "đan xen" giữa phản biện xã hội phạm vi hẹp và phạm vi rộng. Trong thực tế hoạt động của nhiều quốc gia có cơ chế kiểm tra đối với các phương án xã hội, có tên là *"thả bóng thám không"*, tức là sự cố ý "rò rỉ" thông tin về một chủ trương, chính sách có thể được đưa ra, nhưng cần có sự thăm dò, đo lường phản ứng và ý kiến của xã hội (tại Mỹ mọi người đều biết các chính khách hàng đầu, bao gồm cả Tổng thống, thường có những cuộc gặp rất hẹp với một số nhà báo, nhà hoạt động chính trị... để tiết lộ một số thông tin. Những thông tin này sẽ được công khai hóa nhưng ở dạng không nêu nguồn, hoặc ở dạng phân tích, dự báo. Có thể công khai hóa cả các lập luận nền tảng cho một chủ trương cần thăm dò. Căn cứ vào phản ứng của xã hội mà chủ trương đó sau này được chính thức đưa ra hay ngược lại, không được đưa ra nữa. Trường hợp sau các thông tin đã được đưa ra mặc nhiên bị coi như một tin đồn, một phỏng đoán đơn thuần).

Biện pháp này cũng không phải là không thể áp dụng có chọn lọc đối với chúng ta, điều quan trọng là không được lạm dụng, và cũng không thể áp dụng trong các trường hợp có nguy cơ gây tổn thất xã hội về kinh tế cũng như an sinh từ cơ chế "tin đồn".

Cần có quy định về *phản biện hẹp công khai địa chỉ phản biện* và *phản biện hẹp không công khai địa chỉ* người hoặc đơn vị phản biện để tăng tính khách quan của phản biện.

II - Phản biện xã hội phạm vi rộng.

Đa số các đường lối, chính sách, quyết định điều hành đất nước từ lĩnh vực chính trị đến kinh tế - xã hội, pháp luật, khoa học... đều có thể là đối tượng của phản biện xã hội phạm vi rộng, từ các quyết định, chính sách cụ thể, đến các chủ trương, đường lối, chính sách lớn, các văn kiện quan trọng, các dự thảo luật...

Đã là phản biện phạm vi rộng, thì bất cứ cá nhân, tổ chức, đoàn thể nào cũng có thể tham gia. Tất nhiên, có những dự án xã hội động chạm đến quyền lợi của tất cả mọi người, có những dự án xã hội chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến một thành phần dân cư nhất định, đương nhiên mức độ rộng rãi của quá trình phản biện trong mỗi trường hợp cụ thể rất khác nhau. Vì vậy, khi ta nói đến phản biện xã hội phạm vi rộng là nói đến *tính công khai* của trưng cầu phản biện, chứ không hàm ý

mọi phản biện đều có sự tham gia rộng rãi của đông đảo mọi người, mọi tổ chức.

Tính tích cực xã hội của người dân là điều kiện tiên quyết để phản biện xã hội có hiệu quả. Mặt khác, tham gia phản biện xã hội cũng là thước đo độ trưởng thành về ý thức chính trị - xã hội của đông đảo nhân dân. Lịch sử dân tộc ta nói chung, chặng đường cách mạng từ khi Đảng thành lập đến nay nói riêng, là lịch sử của các cuộc đấu tranh gay gắt để dựng nước, giữ nước. Trong các cuộc đấu tranh đó, để giành thắng lợi, không có cách nào khác là phải huy động lực lượng của đông đảo nhân dân. Đó là môi trường khiến tính tích cực xã hội của đông đảo dân cư Việt Nam rất cao, là nguyên do tại sao người Việt xưa nay, dẫu phần lớn thời gian sống trong môi trường sản xuất nông nghiệp, vẫn có cách tư duy đặt "việc làng, việc nước " làm trọng.

Mặt khác, cũng cần thấy rằng trên *nền tảng tính tích cực xã hội cao ấy, cho đến nay, chúng ta chưa xây dựng được ý thức phản biện như một nền nếp* quen thuộc trong cuộc sống xã hội. Có nhiều nguyên nhân, nhưng ở đây chỉ nhấn mạnh một khía cạnh: trong thể chế đa đảng, đảng cầm quyền đưa ra một ý đồ, một chủ trương là đã gặp sự phản biện (ở các dạng khác nhau). Đảng cầm quyền trong trường hợp này không cần đóng vai trò người tổ chức quá trình phản biện. Còn trong điều kiện của xã hội chúng ta, Đảng Cộng sản là Đảng cầm quyền duy nhất, thì Đảng cũng là người tổ chức quá trình phản biện xã hội. Nói cách khác, để phản biện xã hội trong chế độ chúng ta thành nếp sinh hoạt chính trị - xã hội, và để phản biện có chất lượng khoa học cao, phải chủ động tổ chức quá trình phản biện (tổ chức ở đây hiểu theo nghĩa là xây dựng cơ chế, khuyến khích, thúc đẩy, khai thác tốt các kết quả của phản biện).

Trong nhiều thập kỷ, đất nước đã có những thử thách ngặt nghèo. Đảng Cộng sản Việt Nam đã "đứng mũi chịu sào" đưa dân tộc vượt qua các thử thách. Ở bộ phận lớn dân cư, tâm lý và thói quen thụ động chờ đợi vào sự lãnh đạo cũng có thể dẫn đến hiện tượng không mong muốn là ít tham gia phản biện các chủ trương, đường lối, chính sách lớn, hoạt động của các cơ quan cấp cao; chỉ thiên về nhận xét, phản biện với các chủ trương, hoạt động của các cấp địa phương, cấp trực tiếp. Cần xây dựng cho được một lòng tin không chỉ mang sắc thái tình cảm - truyền thống, mà còn xuất phát từ *vị trí "đồng tác giả"* của nhân dân với Đảng, Nhà nước trong các chính sách lớn.

Xuất phát từ cơ cấu tổ chức xã hội hiện nay ở nước ta, ba chủ thể chính tham gia hữu hiệu vào phản biện xã hội, cũng là ba kênh chính để diễn ra phản biện xã hội, là: 1 - các tổ chức, đoàn thể chính trị - xã hội - nghề nghiệp mà quan trọng nhất là Mặt trận Tổ quốc, 2 - Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, 3 - công luận.

Quốc hội: Trước khi là người quyết định cuối cùng đối với việc thông qua các dự thảo luật, Quốc hội có vai trò **như người phản biện** đối với các dự thảo luật (hiện chủ yếu do các bộ, ngành soạn thảo...), đồng thời là **người tổ chức quá trình phản biện xã hội** đối với các văn bản quan trọng nhất nói trên thông qua quá trình huy động trí tuệ của toàn xã hội.

Về khía cạnh thứ nhất: Bất cứ ai theo dõi các cuộc thảo luận được truyền hình trực tiếp trong các phiên họp của Quốc hội có thể nhận thấy rằng, mặc dù chất lượng thảo luận được nâng cao, nhưng vẫn chủ yếu là các nhận xét, phê bình với các nội dung cụ thể của dự án luật, ít khi có thể thấy cấp độ phản biện có hệ thống với toàn bộ văn bản dự thảo luật, đưa ra

các phương án khác của luật. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, cần có đủ phương tiện và nhân sự để đóng vai trò chủ chốt trong tất cả các khâu: sáng kiến luật; dự thảo luật; thẩm định, thông qua; giám sát thi hành luật... Số lượng và chất lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách chưa đủ để đảm đương khối lượng công việc lớn như vậy. Quốc hội ít khi xuất hiện sáng kiến và dự thảo luật, ít khi có phản biện xuất phát từ các nhóm đại biểu là tác giả các phương án khác nhau của dự thảo luật. Hầu như chưa có đại biểu Quốc hội là tác giả sáng kiến và dự thảo luật. Vai trò của Quốc hội bị giới hạn vào công việc rà soát, bổ sung, sửa đổi. Với cơ chế vận hành như hiện nay, rất dễ xảy ra tình trạng "khép kín" của quá trình xây dựng, phản biện, thẩm định... các dự án luật trong phạm vi hệ thống nhà nước: sáng kiến luật nảy sinh từ cơ quan nhà nước (bộ, ngành,..), được xây dựng theo phân công trong nội bộ các cơ quan nhà nước (thường là bộ, ngành thuộc lĩnh vực luật điều chỉnh sẽ soạn dự thảo), việc góp ý diễn ra khi các bộ, ngành, đoàn thể khác... được yêu cầu đưa ra nhận xét, mà các bộ, ngành, tổ chức xã hội nhiều khi không để tâm nhiều vào việc này, trừ khi có những vấn đề động chạm trực tiếp đến lĩnh vực của mình. Khi thảo luận tại Quốc hội, không phải tất cả các đại biểu Quốc hội đều có thời gian và tâm lực để nghiên cứu xem xét toàn diện. Bộ phận lớn trong thành phần đại biểu Quốc hội nằm trong bộ máy các cơ quan nhà nước và cơ quan lãnh đạo chính trị, tức là về cơ bản chủ thể đề xuất và chủ thể phản biện cũng không khác nhau nhiều về thành phần. Liệu cơ quan lập pháp có thực sự nắm bắt được đầy đủ phản ứng, nhìn nhận... của các tầng lớp xã hội khác nhau, mà các văn bản luật sẽ thông qua sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của các tầng lớp đó?

Về vai trò thứ hai (tổ chức, huy động trí tuệ xã hội để xây dựng, phản biện đối với các dự thảo luật): Các đại biểu và các Ủy ban của Quốc hội cần có đủ phương tiện để chủ trì, huy động, tổ chức hoạt động của các lực lượng khoa học để nghiên cứu, soạn thảo, phản biện một cách kỹ càng... dự án luật.

Pháp luật bao trùm, điều chỉnh mọi lĩnh vực khác nhau của hoạt động xã hội, do đó có tính chất chuyên sâu rất cao. Sự hiểu biết, vốn sống, kiến thức của nghị sĩ riêng lẻ, hay tập thể các thành viên có trình độ, kiến thức, hiểu biết, vốn sống phong phú của các Ủy ban của Quốc hội là điều kiện cần, nhưng chưa đủ cho hoạt động có hiệu quả của Quốc hội. Điều tối cần thiết là Quốc hội phải huy động được, tổ chức được hoạt động của nhiều tập thể nghiên cứu và nhiều chuyên gia, có kênh thu thập được quan điểm, ý kiến của rộng rãi dân chúng, hút các nguồn năng lực trí tuệ đó vào công việc lập pháp và cải tiến pháp luật. Nói cách khác, một quá trình phản biện phạm vi hẹp cần diễn ra để chuẩn bị cho quá trình phản biện rộng rãi hơn. Như vậy, Quốc hội phải có nguồn phương tiện phù hợp, trong đó quan trọng nhất là phương tiện tài chính, và nguồn nhân lực giúp việc đủ và mạnh. Nếu không có đủ các phương tiện này, quá trình vận hành của Quốc hội để ngang với trách nhiệm, quyền lực của mình sẽ rất khó khăn.

Quốc hội có vai trò thứ ba, đứng cao hơn các ý kiến đề xuất và ý kiến phản biện - đó là vai trò đưa ra quyết định trên cơ sở kết quả của quá trình xem xét kỹ lưỡng các dự án đã được đưa ra, các phản biện đã được trình bày. Chất lượng của việc quyết định ban hành các văn bản luật pháp phụ thuộc nhiều vào quá trình trước đó.

Hiện nay, chất lượng công tác lập pháp của Quốc hội đã nâng cao nhiều, nhưng vẫn có hiện tượng chất lượng một số bộ luật đã

được thông qua chưa đáp ứng yêu cầu, có những bộ luật gồm nhiều nội dung chỉ mang tính chất tuyên ngôn, lại có thể được giải thích theo nhiều kiểu khác nhau, nhiều khi rất khó khăn để xây dựng văn bản dưới luật, càng khó khăn khi đi vào thực hiện trong cuộc sống.

Ví dụ: Một số nội dung và cách diễn đạt trong Pháp lệnh về Dân số và Gia đình đã thông qua đem lại kết quả tiêu cực trong việc kiểm soát gia tăng dân số. Những mâu thuẫn của các nội dung này khá rõ ràng, mặc dù vậy Luật vẫn được thông qua. Điều này chỉ có thể giải thích rằng dự thảo luật có thể đã không trải qua sự phản biện sâu sắc và cẩn trọng. Khi bộc lộ tác động tiêu cực của các nội dung này, thay vì thẳng thắn phân tích, nhận trách nhiệm, đề xuất phương án sửa sai, lại có những động thái quy trách nhiệm cho việc tuyên truyền giải thích luật.

Để cơ quan lập pháp có thể nắm bắt đầy đủ phản ứng của các tầng lớp dân cư về một quy định luật pháp sắp ban hành, không thể trông cậy chỉ vào ý thức và khả năng của các đại biểu Quốc hội (gần dân, tìm hiểu các nguyện vọng của dân). Những cố gắng đó của từng cá nhân là rất quan trọng, nhưng chưa thể là cơ chế ổn định, khách quan có thể bảo đảm thu nhận được đều đặn các phản ứng của xã hội.

Xây dựng cơ chế để mọi phản ứng của các thành phần xã hội khác nhau có thể được truyền tải đến và được thu nhận tại cơ quan quyền lực cao nhất là vấn đề sống còn để các văn bản pháp luật đáp ứng được những lợi ích khách quan đúng đắn, có thể điều hòa được quyền lợi hiện đã rất khác nhau trong nhân dân. Cơ chế đó có thể rất phong phú: thông qua tiếp xúc cử tri; thông qua dư luận báo chí; nghiên cứu xã hội học; nghiên cứu của các Ủy ban trong Quốc hội... Mặt khác, cũng không nên thành kiến với cả các hình thức trước nay không được áp dụng. Một ví dụ là về hiện tượng mà phương Tây dùng với khái niệm Lobby (vận động hành lang).

Vận động hành lang được hiểu là những hoạt động hậu trường nhằm thuyết phục những thành viên của cơ quan lập pháp thực hiện hoặc không thực hiện hành vi lập pháp mới. Người vận động hành lang là người chuyển tải quan điểm của một bộ phận trong xã hội. Người vận động xuất phát từ lợi ích của bộ phận xã hội đó mà thuyết phục các nhà lập pháp. Trong xã hội tư sản, vận động hành lang có hai mặt: Một mặt, nó là biện pháp để các bộ phận khác nhau trong giai cấp tư sản tác động trực tiếp vào quá trình lập pháp, uốn hoạt động lập pháp theo hướng có lợi nhất cho quyền lợi cục bộ của mình. Theo khía cạnh đó, vận động hành lang thường được chúng ta đánh giá là một hiện tượng mờ ám mang tính mua chuộc, không minh bạch trong nghị trường tư sản. Mặt khác, vận động hành lang cũng là một hình thức để giới lập pháp nhận được các tín hiệu và đòi hỏi của một bộ phận trong xã hội. Khách quan mà nói, một nghị sĩ chân chính cũng cần cảm nhận được sức ép từ các cuộc vận động kiểu này để bổ sung cho nhận biết từ các kênh rộng rãi khác (như dư luận, báo chí...). Chỉ sau khi cảm nhận đầy đủ các đòi hỏi phản ánh các quyền lợi khác nhau của các giai tầng khác nhau, nghị sĩ mới có đủ cơ sở để xác định lập trường của mình. Theo nghĩa thứ hai này, vận động hành lang không phải là một điều không thể áp dụng (tất nhiên, có chọn lọc và thay đổi về tính chất) trong thể chế lập pháp của nhà nước chúng ta.

Có thể có câu hỏi đặt ra: Tại sao lại chấp nhận những vận động hành lang, nếu như kiểu vận động này có thể làm sai lệch các quan điểm của các nhà lập pháp?

Chúng tôi cho rằng vận động hành lang không đương nhiên dẫn đến việc lệch lạc của công tác luật pháp, nếu nó được sử dụng đúng đắn - tức là như một kênh để nắm bắt các nguyện vọng và đòi hỏi của một bộ phận dân cư. Đòi hỏi đó có được đáp ứng thông qua các văn bản pháp luật hay không còn phụ thuộc vào sự cọ sát với các quyền lợi của những thành phần dân cư khác. Trong mọi trường hợp, nắm bắt được, cảm nhận được áp lực từ các nhóm lợi ích vẫn là điều cần thiết. Từ sự nắm bắt đó, có thêm cơ sở cho các quyết định. Nếu được tổ chức tốt, việc vận động cho sự ra đời hoặc vận động để ngăn cản sự ra đời của luật có thể lại là một yếu tố để phát huy phản biện xã hội.

Mặt trận Tổ quốc là tổ chức rất rộng rãi, về nguyên tắc mang tính đại diện rất lớn. Mặt trận Tổ quốc bao hàm trong mình nhiều yếu tố của xã hội dân sự, trong đó có yếu tố đã được hiện thực hóa, có yếu tố còn ở dạng tiềm năng. Mặt trận Tổ quốc tiếp tục phát huy vai trò đại đoàn kết toàn dân, là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân; đồng thời có khả năng trở thành người phản biện xã hội chính yếu nhất. Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đương nhiên dẫn đến xây dựng xã hội dân sự. Nếu bổ sung, hoàn thiện, cải tiến thành công hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, sẽ tránh được việc phải xây dựng xã hội dân sự từ điểm khởi đầu (là việc trong bối cảnh hiện nay chứa đựng những rủi ro không nhỏ). Thực hiện tốt chức năng phản biện xã hội, Mặt trận Tổ quốc sẽ góp phần quan trọng hàng đầu trong việc tạo ra được đồng thuận xã hội - đồng thuận thực chất - và thúc đẩy việc hoàn thiện với tốc độ nhanh cơ chế quản lý các quá trình xã hội.

Để làm tốt chức năng phản biện xã hội, các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc phải tránh được *căn bệnh nhà nước hóa, hành chính hóa*. Điều rõ ràng là phản biện chỉ có thể có được khi người phản biện đứng ở vị trí khác, có góc nhìn khác với người đưa ra dự án cần phản biện. Kể cả khi xã hội hoàn toàn đồng nhất về tư tưởng, khi đó nếu nhìn toàn xã hội thì hoạt động phản biện là tự phản biện, nhưng nếu nhìn vào các thành phần trong xã hội đó thì vẫn có chủ thể phản biện, khách thể phản biện tách biệt. Một khi hoạt động của các tổ chức, đoàn thể xã hội bị hành chính hóa, nhà nước hóa, thì trong trường hợp tốt nhất, tổ chức, đoàn thể đó chỉ có thể làm được công việc chuyển tải các chủ trương, chính sách của Nhà nước đến dân chúng, thúc đẩy việc hiện thực hóa các chủ trương đó, nhưng không thể làm được chức năng tạo ra tương tác sống động giữa nhân dân và Nhà nước.

Do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, "căn bệnh" hành chính hóa, nhà nước hóa hoạt động của các tổ chức, hội, đoàn thể vẫn chưa thể mau chóng khắc phục. Không nên đợi đến lúc chữa xong "căn bệnh" đó mới bắt đầu thực hiện cơ chế phản biện xã hội. Ngay từ giờ nên khẩn trương thể chế hóa và hiện thực hóa chức năng phản biện xã hội của các tổ chức thành viên Mặt trận Tổ quốc. Chính quá trình thực hiện phản biện xã hội sẽ tạo ra động lực để các tổ chức thành viên đổi mới triệt để hoạt động của mình.

Công luận là một kênh rất quan trọng để tổ chức phản biện xã hội phạm vi rộng. Các phương tiện truyền thông có khả năng giải quyết được mâu thuẫn giữa yêu cầu tiết kiệm thời gian, công sức, chi phí và yêu cầu có được phản biện xã hội chất lượng cao, phạm vi rộng, nói cách khác, ưu thế chính là *tốc độ tổ chức quá trình phản biện*. Hệ thống các tổ chức, đoàn thể xã hội nhiều thành phần, mỗi thành phần có nhiều cấp, nên việc triển khai phản biện xã hội quy mô rộng toàn

xã hội nhất định đòi hỏi thời gian khá dài. Do vậy, tổ chức phản biện xã hội quy mô rộng thông qua cơ chế này cần có tính kế hoạch cao, và hướng vào các vấn đề lớn. Trong khi đó, các phương tiện truyền thông hiện nay có thể trong một thời gian cực ngắn đã chuyển tải đến toàn xã hội các dự án xã hội, và cũng trong thời gian rất ngắn đã có thể thu thập được một số lượng ý kiến phản biện khổng lồ từ đông đảo nhân dân. Ngày nay, các kênh phản biện xã hội rộng rãi khác cũng không thể không sử dụng truyền thông đại chúng. Nhưng đây cũng là yếu tố đòi hỏi các đơn vị truyền thông đại chúng phải có phương thức hoạt động thực sự cẩn trọng, với tinh thần *trách nhiệm xã hội* sâu sắc. Thế mạnh tốc độ thông tin cao, tốc độ thu thập thông tin phản hồi cao của truyền thông đại chúng lại đi kèm với *khả năng sai sót cao* trong việc sàng lọc và phân tích, trưng cất khối lượng chất liệu thông tin để có "sản phẩm" phản biện thực sự có chất lượng và mang tính khách quan cao. Giải pháp hợp lý nhất là hoạt động truyền thông cần phối hợp chặt chẽ với hoạt động phân tích, xử lý thông tin của các cơ quan khoa học. Công nghệ thông tin ngày nay đem lại các công cụ rất tiện lợi cho thăm dò dư luận xã hội. *Thăm dò dư luận xã hội* - một phương thức hỗ trợ hữu hiệu cho phản biện xã hội. Phát triển mạnh mẽ, trên nền tảng khoa học công việc này là điều tối cần thiết. Không làm được điều này, sẽ có tình trạng "lấn sân" của các tổ chức, đơn vị nước ngoài hoạt động thăm dò dư luận trên lãnh thổ Việt Nam.

Về mặt khoa học, chúng ta cần nhận thấy một thực tế khách quan là: một lực lượng chính trị khi nắm quyền lãnh đạo xã hội thông qua cơ cấu nhà nước, dẫu có động cơ và mục tiêu xã hội tiến bộ, cũng dễ bị quyến rũ bởi chủ nghĩa duy ý chí. Khi nói về vai trò của công đoàn trong chế độ Xô-viết, Lê-nin đã thẳng thắn chỉ ra rằng một trong các nhiệm vụ của công đoàn là phải đấu tranh với cả Nhà nước Xô-viết - là nhà nước của chính giai cấp công nhân - nhằm giúp Nhà nước này tránh được căn bệnh quan liêu. Đảng Cộng sản Việt Nam có trọng trách là người lãnh đạo chính trị duy nhất của đất nước trên chặng đường lịch sử hết sức phức tạp. Trong điều kiện độc quyền lãnh đạo, vấn đề xây dựng và vận hành cơ chế phản biện xã hội càng đặt ra rất cấp thiết, là nhu cầu khách quan đối với hoạt động lãnh đạo của Đảng. Sự thống nhất chính trị chính là thuận lợi rất lớn để thực hiện cơ chế phản biện xã hội có chất lượng cao. Mặt khác, nếu không sử dụng triệt để thuận lợi này, không phát huy hết vai trò dân chủ của nhân dân trong phản biện xã hội cũng như trong các hoạt động khác, bản thân vị trí độc quyền lãnh đạo sẽ dễ dẫn đến căn bệnh duy ý chí, quan liêu với tất cả hiểm họa kèm theo. Ở vị thế cầm quyền, Đảng đã đưa ra khẩu hiệu "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" - một định hướng mang tính nguyên tắc của cả thời kỳ đổi mới. Xây dựng và vận hành cơ chế phản biện xã hội, chính là một trong những công việc lớn đi theo định hướng đó.

Trong giai đoạn hiện nay, có nhiều yếu tố khiến cho việc xây dựng và vận hành cơ chế phản biện xã hội càng trở nên quan trọng: Đó là sự gia tăng tính phức tạp của các quá trình xã hội trong thời kỳ tiếp tục đổi mới để xây dựng CNXH tại Việt Nam, là đòi hỏi khách quan phải chỉnh đốn, nâng cao chất lượng, năng lực, phẩm chất của đội ngũ lãnh đạo, là sự cần thiết phải bác bỏ không chỉ bằng lý lẽ, mà bằng thực tiễn, những vu cáo của các thế lực thù địch xung quanh vấn đề dân chủ, nhân quyền. Ở giai đoạn này, tiền đề để xây dựng và vận hành đúng đắn cơ chế phản biện xã hội là **ý chí chính trị cộng với tinh thần khoa học.**❑