

# Tham gia của người dân vào quy trình chính sách công

VŨ THANH SƠN

Trong vài năm gần đây, thuật ngữ “tham gia” hay “phản biện xã hội” xuất hiện ngày càng phổ biến trong các phương tiện thông tin đại chúng và văn đàn khoa học. Một số công trình khoa học cũng đã phân nào khảo cứu bản chất về sự tham gia của nhân dân vào đời sống chính trị quốc gia. Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ X nêu rõ: “*Mọi đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, có sự tham gia ý kiến của nhân dân*”<sup>1</sup>.

Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả cũng muốn chia sẻ một số điểm liên quan nhằm làm sáng tỏ thêm một số vấn đề về tham gia của người dân vào quy trình chính sách công ở Việt Nam hiện nay, từ đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm tạo thuận lợi cho việc mở rộng sự tham gia của người dân vào đời sống chính trị đất nước hiệu quả hơn.

## 1. Tiếp cận tham gia và tầm quan trọng của nó trong quy trình chính sách công

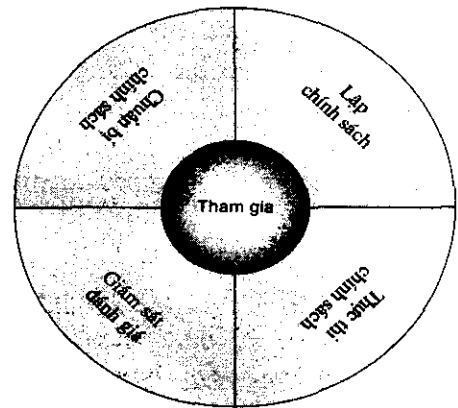
### 1.1. Vị trí của sự tham gia trong quy trình chính sách

Trong xã hội dân chủ, sự tham gia của nhiều chủ thể xã hội vào các khâu trong chu trình chính sách công đóng vai trò quan trọng. Nó thể hiện trách nhiệm cao của từng chủ thể trong việc nâng cao chất lượng các chính sách, đáp ứng tốt hơn nhu cầu cuộc sống trong từng thời kỳ phát triển.

Sự tham gia hiện diện trong cả bốn khâu cơ bản của quy trình chính sách (hình 1). Trong khâu chuẩn bị, lựa chọn ý tưởng chính sách chiếm vị trí cơ bản. Những vận động thực tiễn làm nảy sinh nhiều vấn đề cần giải quyết; chính người dân trong cuộc

sống sẽ nắm bắt thực tế rõ hơn những gì các nhà ra quyết định tưởng tượng trên bàn giấy quan liêu. Do vậy, nhiều ý tưởng chính sách có giá trị bắt nguồn từ cơ sở hay địa phương, nhiều giải pháp giải quyết sát với thực tiễn do người dân đề xuất. Sự tham gia của nhân dân góp phần lựa chọn ý tưởng chính sách chính xác và phù hợp nhu cầu cuộc sống thực tế của họ.

HÌNH 1: Tham gia trong chu trình chính sách



Đối với khâu thiết kế chính sách, người dân tham gia vào phản biện nội dung chính sách. Trong các xã hội dân chủ, dự thảo chính sách thường được đưa ra trưng cầu ý kiến của công chúng, đặc biệt những nhóm hưởng lợi và nhóm bị ảnh hưởng. Thông qua đó, những nguyện vọng, nhu cầu và đề xuất của dân được phản ánh vào nội dung chính sách. Mặt khác, những đóng góp ý kiến của

\* Vũ Thanh Sơn, Th.S Học viện chính trị Khu vực I.  
1. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nxb CTQG. Hà Nội. 2006. tr.125.

công chúng trở thành cơ sở để điều chỉnh và hoàn thiện dự thảo chính sách/luật trước khi phê chuẩn hiệu lực.

Trong khâu thực thi chính sách, sự tham gia của công chúng thể hiện sự nhất trí và đồng thuận của họ với những chính sách hay luật pháp phù hợp đã đề ra. Hơn nữa, người dân có thể tự giác đóng góp những nỗ lực riêng của mình vào thực thi những chủ trương đã lựa chọn. Một khi người dân được khuyến khích tham gia, nói cách khác những ý chí và nguyện vọng của họ được lắng nghe và tôn trọng thì những can thiệp nhà nước mới thực sự được lòng dân và dễ tranh thủ sự đồng thuận của xã hội.

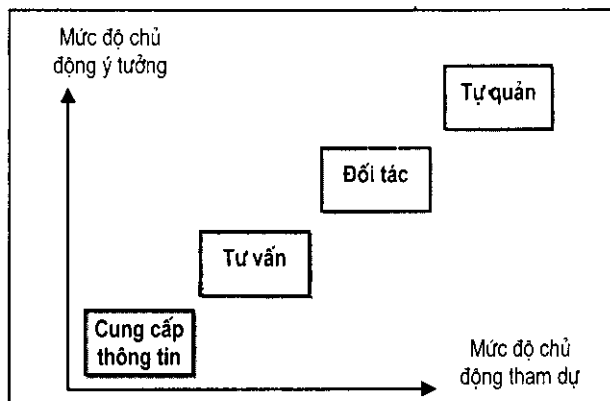
Khâu giám sát và đánh giá chính sách đòi hỏi sự tham gia tích cực của nhân dân nói chung và các nhóm chuyên gia nói riêng. Người dân cũng chính là người dễ phát hiện và bị tác động của những lệch lạc chính sách do các cấp hoạch định đưa ra, nên sự phát hiện của họ bao giờ cũng nhanh nhạy nhất. Tham gia kịp thời của nhân dân trong khâu giám sát và đánh giá chính sách không kém quan trọng như trong các khâu trên. Những ý kiến, kiến nghị của dân sẽ là cơ sở quý giá cho các nhà lập chính sách tham khảo để điều chỉnh hay thay đổi chính sách phù hợp hơn. Việc điều chỉnh kịp thời sẽ không chỉ tiết kiệm nguồn lực quốc gia, mà còn hạn chế những tác động xấu cho xã hội do chính sách sai lệch gây ra.

Kết quả giám sát, đánh giá làm tiền đề tin cậy cho một chu trình chính sách mới. Về lý thuyết, mỗi chính sách đều có một vòng đời nhất định, nên việc đánh giá và rút ra bài học kinh nghiệm là hết sức cần thiết. Hơn nữa, tác động của các chính sách công là vô cùng lớn đối với toàn xã hội, nên việc đánh giá còn để tổng kết sự thành công hay thất bại của chúng đối với phát triển kinh tế-xã hội và phúc lợi cộng đồng. Trách nhiệm quản lý nhà nước không đơn thuần chỉ đưa ra chính sách để quản trị, mà còn phải đánh giá tới những bên liên quan nào và tác động của chúng như thế nào.

### **1.2. Các cấp độ tham gia vào quy trình chính sách công**

Tham gia của người dân vào quy trình chính sách công thể hiện thông qua nhiều cấp độ khác nhau theo mức độ chủ động ý tưởng và chủ động tham gia (hình 2). Cấp độ thứ nhất là cung cấp thông tin. Nhân dân được biết hay được thông báo về những chính sách, hoạt động của các cơ quan công quyền tác động tới người dân (người hưởng lợi) trong từng lĩnh vực nhất định. Trong xã hội dân chủ, quyền được cung cấp thông tin là một trong những quyền cơ bản được luật pháp bảo đảm. Song ở đây cần hiểu rằng việc phân loại thông tin và mức độ được công khai hóa cũng được luật định. Chẳng hạn, trong một số lĩnh vực do yêu cầu đặc biệt (như an ninh quốc gia, thông tin chiến lược) nên sự tham gia của công chúng chỉ nằm trong giới hạn nhất định. Đối với những lĩnh vực này, hình thức tham gia chủ yếu thông qua cơ chế đại diện và mang tính chuyên gia.

**HÌNH 2: Thang bậc tham gia vào quy trình chính sách**



Cấp độ thứ hai là tư vấn, tức là người dân có cơ hội/điều kiện để bày tỏ mối quan tâm, đề xuất kiến nghị hay trao đổi ý kiến về những vấn đề liên quan tới lợi ích xã hội nói chung hay của một nhóm người hưởng lợi chính sách nói riêng. Cấp độ thứ ba là đối tác - ở cấp độ này nhân dân và nhà quản lý hay cấp hoạch định chính sách trở thành đối tác của nhau trên cơ sở cùng nhau trao đổi, chia sẻ lợi ích và trách nhiệm để cùng hoàn

thành mục tiêu chung đã thống nhất. Hình thức tham gia đối với các cấp độ này có thể là điều tra xã hội, trưng cầu dân ý, thảo luận nhóm, diễn đàn hội thảo, phỏng vấn cấu trúc và bán cấu trúc, phương pháp chuyên gia.

Cấp độ thứ tư thể hiện mức độ chủ động ý tưởng và chủ động tham gia cao nhất - tự quản, khi đó nhân dân chủ động đề xuất sáng kiến chính sách và lựa chọn hành động trách nhiệm cao vì lợi ích chung cộng đồng. Phân cấp quản lý và ủy quyền cung ứng dịch vụ công trở thành những hình thức khuyến khích sự độc lập và tự chủ cao của cấp dưới/địa phương trong tự quản và tự thỏa mãn nhu cầu địa phương. Với cấp độ này, những tri thức “địa phương” rất quan trọng bởi vì những người “trong cuộc” sẽ thấu hiểu vấn đề và nhu cầu của mình, đồng thời cũng biết cách giải quyết nó sát thực tế hơn so với những người “ngoài cuộc”.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng khả năng tự quản đòi hỏi khuôn khổ pháp lý rõ ràng và đầy đủ, mức độ dân chủ cao trong xã hội dân sự, trình độ dân trí và trách nhiệm chính trị cao<sup>2</sup> của các nhà lập chính sách. Bên cạnh đó, trình độ dân trí và trách nhiệm công dân trong từng lĩnh vực tự quản cũng đòi hỏi cao.

### **1.3. Lợi ích từ sự tham gia của nhân dân**

#### **1.3.1. Phát huy dân chủ phổ thông**

Trong xã hội dân chủ, sự tham gia của nhân dân vào quy trình chính sách là đòi hỏi hợp pháp. Xã hội văn minh tạo ra nhiều cơ hội cho các thành viên của mình phát huy tính tự chủ sáng tạo của mình, họ được quyền tiếp cận thông tin và chia sẻ thông tin liên quan tới lợi ích của họ. Tham gia của công chúng vào quy trình chính sách công là điều tất yếu đó. Họ được quyền đóng góp ý kiến vào những chủ trương, chính sách quốc gia, họ được quyền phản biện những quyết định của Chính phủ hay bất cứ hành động nào của các cơ quan công quyền mà ảnh hưởng tới lợi ích của cộng đồng. Ngược lại,

các cơ quan công quyền phải có trách nhiệm tạo thuận lợi để công dân tham gia góp ý kiến và giám sát hoạt động của bộ máy này theo luật định.

Xã hội văn minh dân chủ càng tạo ra những cơ chế và cơ hội cởi mở cho công dân bày tỏ chính kiến của mình. Các hoạt động phản biện chính sách công của các tầng lớp dân cư hưởng lợi được tổ chức thường xuyên và thể chế hóa bằng pháp luật. Hơn nữa, khi trình độ dân trí cao, người dân luôn luôn ý thức được những quyền lợi và trách nhiệm trong xã hội. Họ đòi hỏi các cơ quan công quyền phải minh bạch trong quản lý và hoạch định chính sách phục vụ nhân dân. Trong quá trình giám sát, nhân dân có quyền đề xuất, kiến nghị những ý kiến về những chính sách mà Chính phủ chuẩn bị đưa ra hay những chính sách đang thực thi.

#### **1.3.2. Nâng cao chất lượng chính sách/ quyết định**

Nhờ sự tham gia rộng rãi của nhiều chủ thể xã hội vào tất cả các khâu trong quy trình chính sách như đã phân tích ở trên, chất lượng chính sách hay quyết định của Chính phủ sẽ hoàn thiện hơn, nội dung đáp ứng sát nhu cầu thực tiễn xã hội hơn bởi lẽ chúng được xây dựng trên cơ sở tham chiếu của nhiều bên liên quan<sup>3</sup>. Với nhiều chủ thể tham gia phản biện, nội dung từng chính sách sẽ được hoàn thiện từ nhiều phương diện - như dung hòa lợi ích các nhóm ảnh hưởng, phương thức và thời điểm triển khai, xử lý những vấn đề nảy sinh, kết hợp các mục tiêu chính sách khác nhau...

Như đã phân tích ở trên, sự tham gia được kết hợp trong từng khâu của chu trình chính sách, chất lọc được những nhân tố hay và phù hợp, hòa quyền được những ý chí quản lý và nguyện vọng thực tế của nhân

2. Xem chi tiết các khái niệm này trong Vũ Thanh Sơn “Trách nhiệm trong khu vực công: từ lý luận tới thực tiễn ở Việt Nam” Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế. Số tháng 3-2004

3. Sđd, tr.28-38.

dân. Một chính sách ra đời trên cơ sở tham gia đây trách nhiệm của xã hội không chỉ là công cụ quản lý hiệu lực cao, mà còn trở thành động lực thúc đẩy xã hội phát triển theo kỷ cương và dân chủ.

### 1.3.3. Tranh thủ đồng thuận và hợp tác của nhân dân

Một khi người dân đã tham gia thực sự vào các chính sách/quyết định/dự án công, người dân cảm nhận quyền làm chủ thực sự, những nguyện vọng của họ được thể chế hóa một cách hợp lý. Chính điều này càng củng cố thêm sự đồng thuận của người dân trong việc thực thi chính sách do chính họ tham gia xây dựng. Sự đồng thuận hay hợp tác của nhân dân đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực thực thi chính sách hay dự án đó. Nói cách khác, những chủ trương của Nhà nước đã thực sự đi vào cuộc sống khi nó hợp với lòng dân, người dân cảm thấy được làm chủ thực sự trong những hành động của mình.

### 1.3.4. Tranh thủ nguồn lực cộng đồng và địa phương

Khi nỗ lực chính sách nào đó của Chính phủ chiếm được sự đồng thuận của người dân, người dân còn có thể tự nguyện đóng góp thêm nguồn lực để triển khai chúng một cách kịp thời, vì họ đã nhận thức được ích lợi của các chính sách đó tới cộng đồng và địa phương của mình. Điều này không chỉ ý nghĩa chính trị mà còn có ý nghĩa kinh tế quan trọng, bởi lẽ nhân dân sẵn sàng chia sẻ nguồn lực với Nhà nước trong những hoạt động vì lợi ích xã hội.

Nguồn lực cộng đồng đóng góp có thể là tinh thần, vật chất và các tri thức địa phương (hộp 1). Sự đoàn kết và nhất trí của nhân dân là sức mạnh to lớn giúp vượt qua mọi trở ngại phát triển. Thực tế triển khai nhiều dự án công ích trong cả nước cho thấy ở đâu người dân được tham gia ngay từ đầu vào các khâu dự án, ở đó quá trình thực hiện diễn ra một cách trôi chảy và hiệu quả cao.

### HỘP 1: Kiến thức địa phương

Đối với khuôn khổ dự án kết cấu hạ tầng quy mô nhỏ cho người nghèo ở các vùng nông thôn, người dân địa phương có những kiến thức và kỹ năng riêng có. Những kiến thức hay hiểu biết này giúp ích quan trọng cho việc thiết kế và triển khai dự án ở những địa phương đó. Chẳng hạn như:

- Hiểu biết điều kiện môi trường và sinh thái cụ thể – thay đổi mùa và khí hậu có thể ảnh hưởng lớn tới công trường thi công dự án và công trình vận hành sau khi hoàn thiện.
- Tính toán và dự kiến khả năng sử dụng của nhân dân – dân địa phương biết tốt nhất cơ sở hạ tầng như thế nào là tốt nhất theo mô hình của họ. Người thiết kế dự án nên cân nhắc để khả năng sử dụng của người dân phù hợp với công suất thiết kế.
- Người hưởng lợi biết theo kinh nghiệm cái gì phù hợp và cái gì không phù hợp trong môi trường của họ. Kiến thức này quan trọng cho sự lựa chọn công nghệ thích hợp và cân nhắc nhu cầu vận hành và bảo dưỡng tại chỗ sau này.

Nguồn: *Vu Thanh Sơn and Darren Leitch. Technical report on participatory development. SPL IV. 3/2005*

### 1.3.5. Tiên lượng và xử lý những xung đột lợi ích

Thông qua tham vấn ý kiến của công chúng, các nhà lập chính sách sẽ nắm được những ý kiến khác biệt nhau thậm chí ngược chiều, xác định được những tác

động tích cực và tiêu cực của chính sách từ quan điểm của nhiều bên liên quan (người hưởng lợi trực tiếp, gián tiếp, người bị tác động tiêu cực), những xung đột lợi ích theo chiều dọc (từ cấp cơ sở lên cấp ra quyết định cao hơn) hay tương tác

theo chiều ngang (liên ngành hay đa địa bàn).

Trên cơ sở tiên lượng những khác biệt này, các nhà lập chính sách buộc phải cân nhắc cẩn thận để lựa chọn phương án chính sách hài hòa nhất về lợi ích và kinh tế nhất về nguồn lực để đáp ứng những mục tiêu đa phương diện kinh tế - xã hội.

### *1.3.6. Tích cực giám sát và kiểm tra hoạt động của cơ quan công quyền*

Sự tham gia của người dân đóng góp quan trọng vào việc tiến hành kiểm tra và giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền về chức năng và sử dụng ngân sách công.

Giám sát và kiểm tra của người dân có sự tham gia sẽ thỏa mãn được mục tiêu kép quan trọng. *Thứ nhất*, về phía cơ quan công quyền, họ phải chú trọng hoàn thiện mình hơn nữa bởi vì mọi hoạt động của họ đều đang nằm trong tầm kiểm duyệt của nhân dân. *Thứ hai*, về phía nhân dân, sự tham gia của nhân dân với tư cách người “ngoài cuộc” sẽ dễ phát hiện ra những lệch lạc hay sai phạm trong việc vận hành của bộ máy công quyền.

Nhờ có cơ chế tham dự như vậy, những tệ nạn trong bộ máy nhà nước sẽ được giảm thiểu như: vô trách nhiệm, vô tổ chức, trì trệ, tùy tiện, tham nhũng, hách dịch, hối lộ. Đồng thời, việc sử dụng ngân sách công được giám sát chặt chẽ của nhân dân, nên tình trạng lãng phí và lạm dụng công quỹ sẽ bị hạn chế dần.

## **2. Những trở ngại cho tham gia của người dân**

Phần này phân tích 3 trở ngại lớn nhất ở Việt Nam hiện nay khiến sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách công không hiệu quả và mang nặng tính hình thức.

### **2.1. Thiếu cam kết chính trị**

Sự tham gia rộng rãi của công chúng vào

quy trình chính sách trở thành đích thực khi có sự ủng hộ và cam kết chính trị mạnh mẽ từ giới chức lãnh đạo và pháp luật. Chỉ khi mọi công dân tin tưởng rằng, những ý kiến của họ được các quan chức và giới lãnh đạo các cấp có thẩm quyền sẵn lòng lắng nghe và những yêu cầu, kiến nghị của họ được xem xét và trả lời kịp thời và phù hợp. Những hành động mang tính xây dựng và ủng hộ như vậy của quan chức có trách nhiệm sẽ thuyết phục người dân tham gia tích cực và nhiệt tình hơn vào những công việc chính sách vì lợi ích chung của các cộng đồng hưởng lợi chính sách.

Trong thực tế, Việt Nam cũng đã ban hành một số văn bản chính thức khuyến khích sự tham gia của người dân vào một số khâu trong chu trình chính sách. Chẳng hạn, Nghị định 79/2003/NĐ-CP quy định 14 điều dân được biết (hộp 2), 5 việc dân bàn và quyết định trực tiếp (hộp 3), 14 việc dân được bàn, tham gia ý kiến và chính quyền xã quyết định, 11 việc nhân dân ở xã giám sát và kiểm tra<sup>4</sup>. Song đáng tiếc rằng hiệu lực các văn bản này còn rất hạn chế. Do vậy, sự tham gia của người dân vẫn mang nặng tính hình thức do thiếu sự hậu thuẫn chính trị mạnh mẽ. “Ở nhiều nơi, các điều kiện cho việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở còn nhiều bất cập, thiếu các chế tài để ràng buộc trách nhiệm thực hiện, còn vai trò của thanh tra nhân dân bị xem nhẹ, thậm chí một số nơi còn coi tổ chức này là “vật cản” hoặc chỉ mang tính hình thức, không khả thi”<sup>5</sup>.

4. Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07-7-2003.

5. NIEM. Thông tin chuyên đề “Đổi mới chức năng, nhiệm vụ và phương hướng hoạt động của Nhà nước và của nền hành chính đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước, gia nhập WTO”. Số 2-2004. tr.14.

**HỘP 2: Những điều dân được biết**

1. Chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước liên quan tới quyền và lợi ích của nhân dân trong xã:

- Các quy định của Hội đồng nhân dân, Quyết định của Ủy ban nhân dân xã và của các cấp trên liên quan đến địa phương;
- Các quy định của pháp luật về thủ tục hành chính, giải quyết các công việc liên quan đến dân.

- Những quy định của Nhà nước và chính quyền địa phương về đối tượng, mức thu các loại thuế, phí, lệ phí, và các nghĩa vụ khác đối với nhân dân theo quy định của pháp luật hiện hành;

2. Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội dài hạn và hàng năm của xã.
3. Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai.
4. Dự toán và quyết toán ngân sách xã hàng năm.
5. Dự toán, quyết toán thu chi các quỹ, chương trình, dự án, các khoản huy động nhân dân đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng và kết quả thực hiện.
6. Các chương trình, dự án do Nhà nước, các tổ chức và cá nhân đầu tư, tài trợ trực tiếp cho xã.
7. Chủ trương, kế hoạch vay vốn phát triển sản xuất, xoá đói giảm nghèo.
8. Điều chỉnh địa giới hành chính xã và các đơn vị hành chính liên quan đến xã.
9. Kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết các vụ việc tiêu cực, tham nhũng của cán bộ xã, thôn.
10. Công tác văn hóa xã hội, phòng chống tệ nạn xã hội, giữ gìn an ninh trật tự và an toàn xã hội.
11. Sơ kết, tổng kết hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xã.
12. Phương án dồn điền, đổi thửa phục vụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế kinh tế.
13. Bình xét các hộ nghèo được vay vốn phát triển sản xuất và xây dựng nhà tình nghĩa, thực hiện chính sách đối với gia đình chính sách.
14. Kết quả lựa chọn, thứ tự ưu tiên và tổ chức thực hiện các công trình thuộc chương trình dự án của Nhà nước, của cá nhân, của tổ chức đầu tư và tài trợ cho xã.

Nguồn: Điều 5-Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07-7-2003 của Chính phủ.

**HỘP 3: Những việc dân bàn và quyết định trực tiếp**

1. Chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng (*điện, đường, trường học, trạm y tế, nghĩa trang, các công trình văn hóa, thể thao*).
2. Xây dựng hương ước, quy ước làng văn hóa, nếp sống văn minh, giữ gìn an ninh trật tự, bài trừ các hủ tục, mê tín dị đoan, tệ nạn xã hội.
3. Các công việc trong nội bộ cộng đồng dân cư thôn phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành.
4. Thành lập Ban giám sát các công trình xây dựng do dân đóng góp.
5. Tổ chức bảo vệ sản xuất, kinh doanh, giữ gìn an ninh trật tự, an toàn giao thông, vệ sinh môi trường và các hoạt động trên địa bàn xã, thôn.

Nguồn: Điều 7-Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07-7-2003 của Chính phủ.

## **2.2. Tệ nạn hành chính quan liêu**

Sự tham gia của nhân dân trở nên hình thức do xuất phát từ tệ nạn quan liêu và thiếu dân chủ trong bộ máy hành chính nhà nước. Quan liêu làm cho các kênh thông tin và phản hồi thông tin bị trì hoãn, méo mó và bất cân xứng.

Môi trường tham gia thiếu dân chủ thực sự là cản trở lớn không khích lệ nhân dân bày tỏ hết những chính kiến và nguyện vọng của mình về những vấn đề chính sách hay hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Một số người tham gia tích cực có thể bị “trù úm”, hoặc họ sẽ bị “liên lụy”. Thông tin một chiều “ca tụng” lại dễ được chấp nhận, hoan nghênh; ngược lại những ý kiến phê phán, chỉ trích bị “chụp mũ” hay bỏ ra ngoài lề. “Xã hội ta lại không thích lắm chuyện phản biện... Mà ở góc độ khoa học, dân chủ phải có hai chiều thuận nghịch, phải có phản biện xã hội; nếu không, đường lối, chính sách có thể đúng rất đúng hoặc sai rất sai”<sup>6</sup>.

Một nhân tố nữa khiến cho việc tham gia trở nên hình thức là việc mất lòng tin của công chúng trong việc tổ chức tiếp thu ý kiến của nhân dân. Một số công trình nghiên cứu dư luận xã hội đã khẳng định rằng, sở dĩ người dân trở nên thờ ơ hơn vì những ý kiến tham gia của họ không được tôn trọng lắng nghe và tiếp thu hay phản hồi một cách đầy đủ từ những cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm. Thực tế cho thấy một số chính sách đưa ra không đáp ứng nhu cầu thiết thực của người dân, đôi khi còn gây ra những phiền hà, rắc rối; hay một số chính sách không nghiên cứu kỹ lợi ích của người hưởng lợi; chính sách đã đưa ra vội vàng (có thể vì lợi ích cá nhân của một số người) để gây thiệt hại cho cộng đồng, hay gây phản đối mạnh mẽ để rồi phải hủy bỏ hay sửa đổi. Những non yếu trong hoạch định chính sách như vậy chắc chắn sẽ gây tổn kém nguồn lực công cộng, thậm chí làm mất lòng tin của công chúng vào năng lực quản lý nhà nước.

Trong môi trường có cơ hội tham nhũng cao, khả năng tham gia của quần chúng, đặc biệt vào giám sát việc thực hiện dự án/chính sách là vô cùng hạn chế. Bởi lẽ, những quan chức nằm trong “khu vực đỏ” tìm mọi cách để khu vực đó là bất khả xâm phạm. Sự vụ PMU 18 là một ví dụ điển hình cho kịch bản này! “Miếng bánh” này là của riêng một vài cá nhân nên họ đã tạo ra nhiều thủ đoạn để che mắt nhiều đoàn kiểm tra và cơ quan hành pháp trong thời gian dài. Cho dù có nhiều ý kiến của cộng đồng dân cư phát hiện sự gian lận của PMU18 trong các công trình, nhưng rồi những phát hiện đó cũng không được xử lý theo đúng pháp luật, nếu không muốn nói là làm ngơ.

## **2.3. Hạn chế của người tham gia**

Hạn chế của các chủ thể tham gia rõ ràng là một trong các tác nhân quyết định tới chất lượng tham gia. Trình độ văn hóa thấp là trở ngại lớn cho tham gia của người dân, đặc biệt của các dân cư ở vùng lạc hậu, xa trung tâm đô thị, thiếu phương tiện thông tin. Họ gặp khó khăn trong việc bày tỏ ý kiến, nguyện vọng của mình, e ngại tiếp xúc với các cơ quan nhà nước. Trình độ nhận thức hạn chế nên họ khó có thể hiểu được nhiều nội dung chính sách lớn hay những yêu cầu kỹ thuật dự án. Tất yếu, họ không thể tích cực hay trực tiếp tham gia đóng góp hữu ích cho các chính sách đó.

Bên cạnh những lý do chủ quan trên, sự hạn chế tham gia còn do một số nguyên nhân khách quan. Trước hết, hạn chế thông tin sẽ là cản trở lớn cho việc tham gia hiệu quả; hay làm cho việc tham gia trở nên hình thức như trên đã bàn; hay làm cho việc tham gia lệch sang hướng cực đoan (hộp 4).

---

6. Nguyễn Xuân Hãn, GS.TS KH. Báo Thanh niên. Ngày 23-4-2006. tr. 3

#### HỢP 4: Hạn chế thông tin

Trong nhiều trường hợp, sự hạn chế thông tin đã được những tổ chức, cá nhân nắm trong tay quyền bính chủ động duy trì nhằm mưu cầu lợi ích cục bộ bất hợp pháp. Thí dụ điển hình là tình trạng bí ẩn và rất không minh bạch của các quy hoạch đất đai và đô thị trong thời gian qua đã mang lại những cơ hội kiếm tiền chưa từng thấy cho một số quan chức và những thân nhân của họ do “mua bán đất gấp thời”, nhưng bên cạnh đó lại có những người khánh kiệt vì mất đất, doanh nghiệp dân doanh tìm không ra mặt bằng sản xuất, còn doanh nghiệp nhà nước lại thừa đất cho thuê... Tình trạng thiếu minh bạch tạo ra hàng loạt hệ quả tiêu cực đối với sự phát triển kinh tế-xã hội, điển hình là tệ tham nhũng.

Nguồn: CIEM. Thông tin chuyên đề “Đổi mới chức năng, nhiệm vụ và phương hướng hoạt động của Nhà nước và của nền hành chính đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước, gia nhập WTO”. Số 2/2004. tr.13

Một trong những lý do dẫn tới tình trạng thiếu minh bạch và công khai thông tin là sự thiếu trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền. Tuy rằng quyền được cung cấp thông tin được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 1992, tại Điều 69, nhưng không phải cơ quan nhà nước nào cũng sẵn lòng và có thiện chí thi hành quyền hiến định này. Việc bưng bít thông tin sẽ là rào cản dân chủ trong việc khuyến khích người dân tham gia vào hoàn thiện chính sách công và giám sát các cơ quan công quyền trong hoạt động vì lợi ích cộng đồng.

### 3. Một số kiến nghị cơ bản

Để giải quyết những tồn tại nêu trên và tích cực khuyến khích mọi tầng lớp dân cư tham gia vào quy trình chính sách công, Tác giả xin đề xuất một số kiến nghị dưới đây. Những kiến nghị này liên quan và bổ trợ cho nhau, không thể đánh giá cái này quan trọng hơn hay ít quan trọng hơn cái kia.

#### 3.1 Hoàn thiện cơ chế tham gia

Tham gia cần phải được xem là quyền lợi và nghĩa vụ của mọi người dân. Nó thể hiện trách nhiệm của từng công dân đối với xã hội. “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” thể hiện rõ ý tưởng khuyến khích sự tham gia của nhân dân vào đời sống chính trị, kinh tế và xã hội đất nước. Nhân dân là người thừa hưởng những chính sách-sản phẩm của hoạt động quản lý nhà nước, đồng thời nhân dân phải được khuyến khích tham gia đóng góp ý kiến để

bày tỏ ý chí và nguyện vọng chính đáng của mình đối với công việc quốc gia. Điều này phải được thể chế hóa trong các văn bản pháp luật.

Điều tiếp theo là cần đa dạng các hình thức tham gia, kênh thông tin và phản hồi thông tin, thông qua đó tiếng nói nhân dân mới được lắng nghe. Có thể áp dụng nhiều biện pháp đánh giá và bày tỏ chính kiến công dân - như tổ chức diễn đàn, hội họp cộng đồng, tham gia điều tra khách hàng, tham kiến người tiêu dùng, tham gia xây dựng và đánh giá tiêu chuẩn hàng hóa, dịch vụ công...

Cơ chế tham gia tích cực không chỉ một chiều-người dân tham gia ý kiến, mà còn cần chiều ngược lại - các nhà hoạch định chính sách lắng nghe và phản hồi thông tin cho công chúng một cách đầy đủ và trách nhiệm cao với những gì nhân dân đang quan tâm. Thực tế, cơ chế phản hồi này ở Việt Nam còn quá hình thức. Nhiều ý kiến nhân dân không được lắng nghe và xử lý thấu đáo, nên dẫn tới mất lòng tin trong một bộ phận nhân dân. Nói khác đi, “chính sách của Đảng và Chính phủ đến được dân ít, sáng kiến của dân đến với Chính phủ lại ít hơn”<sup>7</sup>.

Ngược lại, nhiều chính sách chính quyền đưa ra không hợp lòng dân. Trường hợp cấm mua xe máy ở Hà Nội vừa qua là ví dụ điển

7. Đặng Đức Đạm, 2002, Phân cấp quản lý kinh tế. Nxb CTQG, Hà Nội. tr. 134.



hình cho việc can thiệp hành chính vi phạm pháp luật từ chính quyền. Sai lầm này không chỉ tước mất quyền sở hữu chính đáng của người dân về sở hữu tài sản riêng (xe máy) mà còn dẫn tới tiêu cực (dịch vụ chạy đăng ký xe). Giá như chính quyền thành phố tôn trọng chu trình chính sách tốt, biết tham khảo ý kiến nhân dân trước khi quyết định thì sẽ không gây ra hậu quả đó.

Phát huy dân chủ trong quy trình hoạch định chính sách và giám sát hoạt động của các tổ chức nhà nước là một trong những phương cách quan trọng cho việc hoàn thiện hiệu lực khu vực công. Cơ chế phản hồi nâng cao tính minh bạch, công khai và ý thức hoàn thiện kết quả hoạt động của từng cá nhân và tổ chức. Thông qua cơ chế này, người hưởng lợi (người tiêu dùng) có cơ hội đánh giá và đóng góp ý kiến về thực trạng sự cung cấp dịch vụ công hiện tại. Từ những kết quả phản hồi đó, các cơ quan cung cấp rút kinh nghiệm và hoàn thiện mình hơn.

Công khai hóa các tiêu chí hoạt động và loại dịch vụ công là một cách để tạo thuận lợi cho người dân tham gia giám sát việc thực hiện chính sách công. Các tiêu chí công khai gồm thủ tục hành chính, tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ và chi phí dịch vụ phải trả. Việc công khai hóa, một mặt, tạo thuận lợi cho người tiêu dùng hiểu rõ cái gì cần làm để đạt được cái họ mong muốn với chất lượng như ý, tức là người tiêu dùng sẽ tiết kiệm thời gian và chi phí giao dịch. Hay nói cách khác, công khai và minh bạch trong cung cấp dịch vụ công sẽ giảm bớt phiền hà, cửa quyền của người thực hiện đối với khách hàng. Mặt khác, công khai các tiêu chí như là đối chứng pháp quy trong hoạt động công vụ.

### **3.2. Xây dựng văn hóa tham gia<sup>8</sup>**

Văn hóa tham gia thể hiện thái độ ứng xử của từng chủ thể tham gia trong môi trường giao tiếp có trật tự, kỷ cương và văn minh. Hơn nữa, sự tôn trọng các bên tham gia và tôn trọng ý kiến khác nhau của từng chủ thể tham gia là những giá trị văn hóa cần phải xây dựng trong khuôn khổ này.

Tham gia cần phải được coi như một hoạt động văn hóa lành mạnh, thường xuyên của

công dân vào đời sống chính trị đất nước. Người dân phải được tranh luận hay phản biện chính sách một cách dân chủ, công khai và bình đẳng. Quả thực, vấn đề tham gia còn quá mới với Việt Nam vì hoạt động tham gia của nhân dân vào hoạch định chính sách công chưa phổ biến, dân trí còn thấp. Thói quen tham gia - văn hóa chính trị chưa thấm nhuần trong mỗi người Việt Nam. Việc phản biện dường như còn mới mẻ đối với chúng ta, càng đặc biệt hơn trong phản biện chính trị và xã hội.

Đối với người tham gia, sự tham gia phải mang tính xây dựng nhưng không thỏa hiệp. Khi nhân dân có tri thức cao và đủ thông tin họ sẽ đóng góp những ý kiến quý giá cho hoàn thiện từng chính sách nhà nước hay kiến nghị những sáng kiến thích hợp để điều chỉnh chính sách hiện tại cho phù hợp với thực tiễn khách quan. Đồng thời, sự tham gia có trách nhiệm của nhân dân là không thỏa hiệp với những quyết định vụ lợi cá nhân không đại diện cho lợi ích của đại đa số cộng đồng. Thực tế cho hay một số cá nhân nhân danh chính sách hay các chủ trương tốt đẹp của Đảng và Nhà nước để mưu cầu lợi riêng. Vì thế, khuyến khích sự tham gia và giám sát của nhân dân sẽ làm cho môi trường chính sách minh bạch hơn và phù hợp hơn với đời sống xã hội văn minh. Ngược lại, cần cương quyết loại bỏ chủ nghĩa cơ hội, lợi dụng dân chủ để tham gia vô chính phủ hay vô trách nhiệm, từ đó gây nhiễu thông tin làm phương hại tới lợi ích cộng đồng.

Đối với các chủ thể xây dựng chính sách, yếu tố văn hóa thể hiện trong việc lắng nghe và tiếp thu ý kiến đóng góp của nhân dân thông qua nhiều kênh khác nhau. Việc lắng nghe ý kiến đóng góp của nhân dân phải thực sự cầu thị, kiên trì và trung thực với những gì người dân đóng góp (*phần này sẽ phân tích thêm ở mục 3.4 dưới đây*). Việc xử lý thông tin

---

8. Xem thêm trong 'Vũ Thanh Sơn. Nhân dân tham gia đánh giá chính sách công-yếu cầu cần thiết trong chương trình cải cách hành chính quốc gia'. Tạp chí Giáo dục lý luận. Số 3-2006, tr 17-21..

và lựa chọn những ý tưởng giá trị của người dân đưa vào chính sách là một công việc đòi hỏi trách nhiệm cao của các nhà hoạch định chính sách và công chức trong bộ máy công quyền.

### 3.3. Nâng cao năng lực của người tham gia

Nâng cao năng lực của người tham gia cần phải nhằm vào hai lĩnh vực cơ bản nhất: (i) nâng cao trình độ nhận thức; (ii) đào tạo kỹ năng tham gia.

Để đạt mục tiêu thứ nhất, cần phải giáo dục cho người dân nâng cao dân trí để họ có thể hiểu và có khả năng phân tích đánh giá vấn đề nảy sinh trong cuộc sống. Với trình độ tri thức nhất định, chủ thể tham gia tự tin tham gia đóng góp ý kiến, đề xuất kiến nghị chỉnh sửa chính sách hay phản biện chính sách. Như vậy, hệ thống giáo dục và đào tạo đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện trình độ văn hóa của nhân dân nói chung và trình độ hiểu biết về tham dự vào đời sống chính trị-xã hội nói riêng.

Như đã phân tích ở trên, sự tham gia ở nhiều cấp độ khác nhau và ứng với từng cấp độ đó người dân tham gia theo các hình thức khác nhau. Tất nhiên, để tham gia đúng và trúng với những gì đòi hỏi của từng hoạt động tham gia, người tham gia cần phải nắm vững một số kỹ năng quan trọng nhất, như là:

- Kỹ năng hùng biện trong cuộc diễn thuyết, thảo luận nhóm trọng tâm hay diễn đàn với nhiều chủ thể tham dự.

- Kỹ năng biết lắng nghe “hai tai”, biết cách thức ứng xử với những ý kiến trái chiều, chỉ trích.

- Lập luận khoa học trong các bài nghị luận, phản biện chính sách của Đảng và Nhà nước để thuyết phục các nhà lập chính sách và công chúng.

- Kỹ năng phân tích, đánh giá thông tin, tình huống và vấn đề chính sách để đưa ra nhiều ý kiến có giá trị và tin cậy cao.

- Kỹ năng phân định các ý kiến tham gia một cách phù hợp để tiến hành phản biện khoa học.

Một khi có đầy đủ những phẩm chất năng lực trên, nhân dân sẽ tự tin tham gia và chất

lượng tham gia đóng góp vào từng chính sách cụ thể của Chính phủ sẽ được cải thiện đáng kể.

### 3.4. Thay đổi quy tắc ứng xử của công chức

Đối với tiếp cận tham gia, công chức trong bộ máy công quyền đóng vai trò như “con thoi hai chiều”. Một mặt, họ làm cầu nối nhằm triển khai các chủ trương chính sách của Nhà nước tới nhân dân. Mặt khác, công chức làm chức năng truyền tải phản hồi những ý kiến hay nguyện vọng của nhân dân lên các cấp liên quan làm chính sách/luật pháp.

Trong môi trường tham gia, người công chức phải điều chỉnh cách ứng xử, nghệ thuật xử lý vấn đề hay tiếp thu những kiến nghị của người dân. Đội ngũ này cần phải đào tạo lại hay tập huấn những kỹ năng tham gia như tổ chức thu thập thông tin, xử lý thông tin, phổ biến thông tin, kỹ năng giao tiếp với dân... Bên cạnh đó, lòng nhiệt tình và trách nhiệm công vụ là những tố chất quan trọng cho đội ngũ công chức. Những phẩm chất này ảnh hưởng tới khả năng tham gia của nhân dân vào hoạch định chính sách công.

Văn hóa ứng xử cho hay “người nói phải có kẻ nghe”. Dân thường được quyền “nói” những ý kiến của mình thì công chức trước hết phải là “kẻ nghe” những tâm tư của người dân đó. Sự nghe ở đây không chỉ nghe rồi bỏ qua mà phải nghe để thấu hiểu dân cần gì và trả lời cho dân biết làm được gì tốt hơn cho dân. Biết lắng nghe dân cũng chính là làm tốt công tác ‘phê và tự phê’. Công chức hay giới lãnh đạo chính trị phải thẳng thắn nhìn vào những gì mình đang phục vụ nhân dân, dũng cảm thừa nhận những cái làm sai để sửa chữa kịp thời./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. DFID. 2002. *Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity.*
2. Vu Thanh Son and Darren Leitch. *Technical report on participatory development.* SPL IV. 3-2005.