

GIÁM SÁT XÃ HỘI VÀ PHẢN BIỆN XÃ HỘI

Hoàng Thị Ngân*

“Giám sát” và “phản biện” là những khái niệm đã từng được cất nghĩa dưới giác độ ngôn ngữ¹. Cùng với sự hiện diện trong các Từ điển tiếng Việt, giám sát còn có mặt trong các Từ điển giải thích thuật ngữ khoa học chuyên ngành và được chú ý với tính chất là một khái niệm mang tính pháp lý. Chẳng hạn như, theo Từ điển luật học², giám sát là sự theo dõi, quan sát mang tính chủ động thường xuyên của cơ quan, tổ chức hoặc nhân dân đối với hoạt động của các đối tượng chịu sự giám sát và tác động bằng các biện pháp tích cực để buộc và hướng các hoạt động đó đi đúng quỹ đạo, quy chế nhằm đạt được mục đích, hiệu quả đã được xác định từ trước, bảo đảm cho hiến pháp và pháp luật được tuân thủ nghiêm chỉnh.

“Giám sát xã hội” và “phản biện xã hội” là những cụm từ đã từng xuất hiện trên các ấn phẩm chính thức. Để đi đến nhận thức chung về hai thuật ngữ nói trên, cần khám phá nội dung và đặc trưng của giám sát xã hội và phản biện xã hội.

1. Nội dung

Trước hết, về bản chất, giám sát và phản biện xã hội là hoạt động của các chủ thể nhất định, được thực hiện với mục đích tác động đến đối tượng giám sát và phản biện.

Theo nghĩa rộng và chung nhất, chủ thể giám sát xã hội và phản biện xã hội là nhân dân với tính chất là tập hợp các nhóm người, các tầng lớp trong xã hội. Theo nghĩa cụ thể, người giám sát và phản biện xã hội là cá nhân, tổ chức. Đặc điểm của chủ thể thực hiện hai hoạt động này là vị thế độc lập với đối tượng bị giám sát và phản biện.

Trong nhiều trường hợp phản biện xã hội, chủ thể phản biện là đối tượng thực hiện, chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, pháp luật và đương nhiên, có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Tuy nhiên, trong trường hợp khác, có thể không thuộc diện nêu trên, song có sự quan tâm đặc biệt tới nội dung, tác động của chính sách, pháp luật xuất phát từ ý thức về trách nhiệm cũng như mong muốn đóng góp vào quá trình hoạch định chính sách, thúc đẩy sự phát triển xã hội. Như vậy, chủ thể phản biện xã hội có tiếng nói độc lập trong quan hệ với chủ thể quyết định chính sách, pháp luật.

Đối với hoạt động giám sát xã hội, sự độc lập thể hiện ở mối quan hệ “phi công vụ” giữa người giám sát và người được giám sát. Với tư cách là người theo dõi, quan sát để nhận định và có ý kiến về hoạt động của các thiết chế quyền lực, nhân dân có thể là người đang chịu ảnh hưởng của hoạt động công vụ là đối tượng giám sát hoặc có thể không trực tiếp bị chi phối.

Giám sát xã hội với tính chất là thuật ngữ được sử dụng tại Văn kiện Đại hội X của Đảng được tiếp cận theo hướng: Giám sát xã hội là giám sát của ba lực lượng cơ bản gồm Đảng Cộng sản Việt Nam; các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các cá nhân, tổ chức của xã hội giám sát lực lượng lãnh đạo chính trị, lực lượng thực hiện quyền lực của nhân dân, cán bộ công chức, đảng viên và các thành viên của xã hội trong việc thực hiện điều lệ, đường lối của Đảng, pháp luật, chính sách của Nhà nước và quyền làm chủ, quyền con người của nhân dân³.

Chủ thể thực hiện giám sát và phản biện xã hội, trước hết, là đối tượng chịu sự quản

* TS. Luật học, Văn phòng Chính phủ.

¹ Xem: Hoàng Phê (chủ biên). Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1997.

² Bộ Tư pháp, Viện Khoa học pháp lý, Từ điển luật học, Nxb. Từ điển bách khoa, Nxb. Tư pháp, 2006, tr. 292.

³ Ngô Văn Dụ, Hồng Hà, Trần Xuân Giá (đồng chủ biên). Tìm hiểu một số thuật ngữ trong Văn kiện Đại hội X của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.184-185.

lý của các thiết chế chính trị, xã hội, có quyền lợi liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp và có tính độc lập về tổ chức, hoạt động với các đối tượng đang được giám sát, phản biện. Những dấu hiệu này là cần nhưng để tiến hành hai hoạt động nói trên, hơn lúc nào hết, cần sự tự giác của bản thân chủ thể tương ứng. Trong điều kiện cụ thể hiện nay ở Việt Nam, với chủ trương củng cố và mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, các chủ thể giám sát và phản biện xã hội bao gồm:

- Cá nhân (nhà khoa học, chuyên gia, nhân sỹ, trí thức...);

- Tổ chức đoàn thể nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận;

- Tổ chức kinh tế (doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế);

- Tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp; hội, hiệp hội, liên hiệp hội, tổ chức phi chính phủ.

Trong các chủ thể liệt kê trên đây, tiềm năng phản biện xã hội thuộc về các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các hội, hiệp hội hình thành theo tiêu chí ngành chuyên môn, nghề nghiệp.

Về khách thể và đối tượng giám sát, phản biện xã hội

Cả hai hoạt động giám sát và phản biện xã hội đều hướng tới đối tượng chung là các thiết chế mang quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước. Với tính chất là sự theo dõi, quan sát thường xuyên, giám sát xã hội nhằm vào toàn bộ hoạt động của các thiết chế chính trị với mong muốn phát hiện và khắc phục những hạn chế trong hoạt động đó, bao gồm các vấn đề đa dạng: Cơ sở pháp lý của việc thực hiện nhiệm vụ công vụ; quy trình, phương thức thực hiện chúng; tính hiệu quả của thực thi hoạt động công vụ. Cần lưu ý rằng, hoạt động giám sát có thể liên quan đến một cơ quan, tổ chức (Bộ, ngành) hay một hệ thống cơ quan (hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước) hoặc có khi hướng tới cán bộ, công chức cụ thể đang thực thi nhiệm vụ công vụ với tính chất là đại diện của bộ máy công quyền.

Trong khi đó, khách thể của phản biện xã hội có phần hẹp hơn, hướng tới một công đoạn trong toàn bộ quy trình hoạt động của các thiết chế chính trị và nhằm vào sản phẩm của hoạt động đó là các quyết định với hai hình thức: Dự thảo quyết định và quyết định sau khi được ban hành. Phản biện xã hội có quy mô và lực lượng rộng rãi của xã hội, của nhân dân và các nhà khoa học về nội dung, phương hướng, chủ trương, chính sách, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, giáo dục, y tế, môi trường, trật tự an ninh chung toàn xã hội của Đảng, Nhà nước và các tổ chức có liên quan⁴. Như vậy, có thể tạm phân loại hai hình thức phản biện xã hội là phản biện dự thảo chính sách (trước) và phản biện chính sách (sau).

Về nội dung

Một cách tổng quan nhất, giám sát và phản biện xã hội đều có thể nhằm vào hai vấn đề chính là tính hợp pháp và hợp lý. Chẳng hạn như, giám sát việc tuân thủ quy trình luật định trong xây dựng chính sách, pháp luật hay cụ thể hơn, giám sát việc chấp hành các quy định về công khai hoá trong việc giải quyết các công việc của cá nhân, tổ chức. Xuất phát từ tính xã hội đậm nét thể hiện ngay trong tên gọi, giám sát và phản biện xã hội thường có khi các quyết định chính trị có nội dung ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của các nhóm lợi ích trong xã hội và trường hợp khác, khi chủ thể giám sát, phản biện biểu dương ý thức xã hội, tinh thần trách nhiệm và tính tích cực công dân một cách hoàn toàn chủ động và tự giác. Với góc độ này thì có thể đề cập đến tính hợp pháp như một nội dung của giám sát, phản biện. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào thực tiễn thì có thể nói rằng, tính hợp lý, hiệu quả là nội dung chi phối. Đây cũng chính là sự khác biệt cơ bản giữa hoạt động mang tính xã hội với giám sát, đánh giá của các chủ thể mang quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước.

Nội dung cơ bản của phản biện xã hội là đưa ra nhận xét, đánh giá đối với dự thảo

⁴ Ngô Văn Du, Hồng Hà, Trần Xuân Giá (đồng chủ biên), *sdd.* tr.182.

chính sách hoặc chính sách đã ban hành, có thể kèm theo các đề xuất, kiến nghị cụ thể. Không loại trừ trường hợp, ý kiến phản biện bác bỏ hoàn toàn dự thảo chính sách, văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, mọi luồng ý kiến, dù ủng hộ hay phản bác, đều phải được lập luận và phải có tính thuyết phục, nhất là dưới góc độ khoa học.

Đối với giám sát xã hội, nội dung chi phối là phát hiện khiếm khuyết trong tổ chức và hoạt động của chủ thể bị giám sát và kiến nghị khắc phục, có thể kèm theo kiến nghị khôi phục hậu quả, nhất là khi liên quan đến quyền, lợi ích của cá nhân, nhóm người.

Về mục đích và hậu quả của giám sát, phản biện xã hội

Hai hoạt động giám sát và phản biện xã hội đều được tiến hành với mục đích phát hiện khiếm khuyết, hạn chế và tác động đến các chủ thể với mong muốn điều chỉnh hoặc thay đổi hành vi, quyết định. Phản biện xã hội kéo theo trách nhiệm giải trình của chủ thể ra quyết sách và có thể dẫn đến việc xem xét, thay đổi nội dung của quyết định.

Nếu xem xét trong tổng thể cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước thì giám sát xã hội mang tính quyền lực nhân dân. Về mặt thực tiễn, hoàn toàn có thể đồng ý với nhận định: Thông thường, công dân (chủ thể giám sát xã hội) giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, người có chức vụ có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện, bảo vệ các quyền do pháp luật quy định; không có quyền đưa ra chỉ thị mang tính bắt buộc đối với cơ quan công quyền và khi phát hiện thiếu sót, hạn chế, vi phạm thì đưa ra kiến nghị, khiếu nại đến các tổ chức Đảng và các cơ quan nhà nước⁵. Như vậy, giám sát và phản biện xã hội không có ý nghĩa pháp lý ràng buộc các thiết chế chính trị, cơ quan nhà nước phải sửa đổi

ngay quyết định hay thay đổi tổ chức, phương thức làm việc. Tuy nhiên, giá trị và ý nghĩa chính trị, xã hội của hai loại hoạt động sẽ được làm rõ khi nghiên cứu đặc trưng cũng như vai trò của giám sát, phản biện xã hội.

2. Đặc trưng

Phản biện và giám sát xã hội là hai hoạt động có nội dung với phương thức tiến hành khác biệt. Mặc dù vậy, do có nhiều điểm tương đồng về chủ thể, tính chất, mục tiêu, ý nghĩa chính trị, xã hội mà có thể đúc rút một số đặc trưng của chúng.

Phản biện xã hội và giám sát xã hội là những hoạt động thể hiện tính tự giác chính trị cao độ của chủ thể thực hiện (công dân, nhóm công dân, tổ chức xã hội, các hội). Bên cạnh việc quan tâm đến lợi ích riêng của cá nhân, lợi ích của nhóm, người phản biện và giám sát xã hội còn biểu dương tinh thần vì cộng đồng, vì sự phát triển chung của xã hội bằng việc đưa ra nhận xét, đánh giá, kiến nghị với mong muốn vươn tới tính hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của các thiết chế chính trị. Vì lẽ đó, các hoạt động này gắn liền với sự hình thành, phát triển của xã hội dân sự, với văn hoá pháp lý của toàn xã hội.

Là hoạt động với các nội dung khác nhau như đã phân tích trên đây, song điểm chung của giám sát và phản biện xã hội là phát hiện mặt trái của khách thể hướng tới và đưa ra yêu cầu, kiến nghị tương ứng. Đây cũng là điểm chung so với giám sát, kiểm tra mang tính quyền lực nhà nước và mang tính “nội bộ” của hệ thống các cơ quan nhà nước. Một điểm riêng dễ dàng nhận ra là ý kiến trái ngược ở đây luôn gắn với lợi ích (chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội) của nhóm người, tầng lớp trong xã hội; các ý kiến, đánh giá, kiến nghị không chỉ thể hiện nhu cầu của chủ thể giám sát, phản biện xã hội mà còn hàm chứa cả mức độ hài lòng của họ đối với hiệu quả hoạt động của các thiết chế quyền lực, nhất là các cơ quan nhà nước.

Đặc trưng khác của giám sát, phản biện xã hội là không mang tính quyết định, áp đặt. Để làm rõ vấn đề này, cần tách riêng hai loại hoạt động và trước hết, so sánh phản

⁵ PGS. TS. Võ Khánh Vinh. “*Khái niệm, các loại, các lĩnh vực, nội dung và hệ thống các cơ quan giám sát đối với tổ chức và hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước*”; in trong sách chuyên khảo: *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*. GS.TSKH. Đào Trí Úc, PGS.TS. Võ Khánh Vinh (đồng chủ biên). Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội. 2003, tr.31.

biện xã hội với việc lấy ý kiến nhân dân và trung cầu ý dân. Với trung cầu ý dân, ý kiến của cử tri có giá trị quyết định; tuy nhiên, thái độ của người dân chỉ thể hiện qua một trong hai phương án là đồng ý hay bác bỏ. Với thủ tục lấy ý kiến, nhân dân có cơ hội không chỉ bày tỏ chính kiến mà còn đưa ra lập luận, kiến nghị, song trong ngữ cảnh này, nhân dân phát biểu với tư cách người “được hỏi” mà không phải người “tự nói”. Phản biện xã hội không nhất thiết dẫn đến sự thay đổi trong quyết sách nhưng là tiếng nói quan trọng và đầy trách nhiệm, tinh thần xây dựng của nhân dân.

Giám sát xã hội không kèm theo chế tài khi người giám sát có đánh giá tiêu cực đối với hoạt động của chủ thể bị giám sát. Để áp dụng các biện pháp xử lý như kỷ luật cán bộ, công chức, bãi nhiệm người có chức vụ... cần một quy trình luật định mà kết quả giám sát là một nguồn thông tin quan trọng.

3. Vai trò, ý nghĩa

Giám sát và phản biện xã hội là những hoạt động có ý nghĩa dưới nhiều góc độ, đặc biệt là chính trị và xã hội.

Trước hết, đây là biểu hiện của bầu không khí dân chủ trong việc tổ chức thực hiện quyền lực chính trị. Tính dân chủ của chế độ chính trị, như đã rõ, thể hiện ở mức độ tham gia của nhân dân vào quá trình quản lý xã hội, thực hiện các công việc của Nhà nước. Lịch sử lập hiến của thế giới và Việt Nam đã biết đến các mô hình tham gia của nhân dân vào việc hoạch định chính sách và kiểm soát việc thực thi quyền lực, điển hình là giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, cán bộ, công chức nhà nước, phản ánh, kiến nghị, tham gia ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của quốc gia thông qua trung cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm các chức danh cán bộ không còn sự tín nhiệm của nhân dân, khiếu nại, tố cáo... Đối chiếu với cách thức thực hiện quyền lực nhân dân được thiết kế trên đây, phản biện và giám sát xã hội không phải là một mô hình hoàn toàn mới mà là một hình thức của việc nhân dân tham gia

quyết định những vấn đề chung của địa phương, đất nước và giám sát việc thực thi quyền lực, nhất là quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, so với việc tham gia ý kiến xây dựng chính sách, phản biện xã hội có những nét riêng. Xuất phát từ chính tên gọi của mình, phản biện xã hội nghiêng nhiều về khía cạnh phê phán và được thực hiện thông qua phương thức tranh luận mà quá trình tiến hành có thể thu hút sự tham gia không chỉ cá nhân hay nhóm các nhà khoa học, chuyên gia mà có thể giữa các nhóm mang lợi ích khác nhau trong xã hội, giữa các bộ phận của xã hội dân sự và giữa bản thân tác giả của chính sách với người phản biện. Mặc dù cùng hướng tới một mục tiêu chính trị chung, song tranh luận không loại trừ sự đối lập và xung đột về quan điểm khoa học xung quanh giải pháp của một dự án, đề án. Cùng với việc chấp nhận phản biện xã hội là quá trình hình thành văn hoá lắng nghe các ý kiến, dung hoà lợi ích và văn hoá giải trình của nhà hoạch định chính sách. Tương tự như vậy, với giám sát xã hội là hoạt động luôn song hành với các phản ánh, kiến nghị về mặt trái của vấn đề.

Giám sát và phản biện xã hội là cơ chế hữu hiệu để nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền. Bản thân sự tồn tại của cơ chế này đã là tín hiệu buộc các nhà quản lý ý thức về trách nhiệm chính trị của mình và cẩn trọng hơn trong việc đưa ra các quyết định có tính áp đặt ở quy mô lớn.

Tất cả những điều đó tạo nên và chứng minh ý nghĩa của phản biện, giám sát xã hội trong việc thực hành dân chủ, thu hút một cách thiết thực và thực chất sự tham gia của các lực lượng xã hội vào công việc chung của Nhà nước, xã hội.

Phản biện và giám sát xã hội là một hình thức thực hiện quyền chính trị của công dân. Thông qua đó, cá nhân, cử tri, các tầng lớp nhân dân có cơ hội bày tỏ chính kiến của mình về các quyết định, hành vi có ảnh hưởng tới sự phát triển của xã hội nói chung. Về bản chất chính trị, phản biện là một quyền tự do được xây dựng trên cơ sở quyền tự do ngôn luận và qua đó, nhân dân nói

tiếng nói của mình⁶. Phản biện và giám sát xã hội là diễn đàn để người dân tự giác sử dụng các quyền, tự do của mình, tập rượt văn hoá tranh luận một cách hợp pháp và có tổ chức, ý thức về giá trị và tiềm năng của chính mình như một thành viên của xã hội. Cần lưu ý rằng, trong quá trình đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, một trong những vấn đề được quan tâm mà Việt Nam được yêu cầu cung cấp thông tin là minh bạch hoá, trong đó đặc biệt là lấy ý kiến đóng góp cho các dự thảo luật, văn bản quy phạm pháp luật, khả năng xem xét những ý kiến đó và cách thức đăng tải các dự thảo để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý⁷. Phản biện xã hội là hình thức góp ý rộng rãi theo hướng công khai, minh bạch quá trình xây dựng chính sách mà Việt Nam đã và đang cam kết thực hiện.

Phản biện và giám sát xã hội là nơi giải quyết một cách trật tự và có tổ chức những đòi hỏi về lợi ích của cá nhân, nhóm người đối với thiết chế chính trị, cơ quan nhà nước và xung đột về lợi ích giữa các tầng lớp xã hội. Chính sách, pháp luật và hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung, nhận định một cách khách quan, khó có thể đáp ứng nguyện vọng, quyền lợi của tất cả các nhóm người trong xã hội. Với nguyên tắc minh bạch, với sự tranh luận mở và thủ tục giải trình, phản biện và giám sát xã hội góp phần tạo ra sự đồng thuận xã hội; giải quyết ngay từ ban đầu những thắc mắc, bất đồng và ngăn chặn sự phản đối, phản kháng dù mang tính tự phát.

Dưới góc độ xã hội, hai hoạt động đang nói tại đây, mà nhất là phản biện xã hội có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng và phát huy vai trò của một bộ phận trong xã hội là đội ngũ trí thức. Bằng sự tham gia chủ động và tích cực này, các nhà khoa học, nhân sỹ, trí thức, chuyên gia có cơ hội thể hiện, chứng minh sở trường của mình, khai thác vốn kiến thức đa dạng đã được tích lũy

trong một quá trình nghiên cứu và cống hiến cho xã hội.

Phản biện và giám sát xã hội có tác dụng về mặt kinh tế, xã hội, cho dù khó định lượng và đo lường ngay ở thời điểm tiến hành. Với việc phát hiện khiếm khuyết, đề ra giải pháp khắc phục hay hạn chế, ngăn ngừa hoặc cảnh báo, hoạt động nói trên có tác dụng phòng ngừa tính chủ quan của các chủ thể có thẩm quyền, góp phần bảo đảm hiệu quả kinh tế, xã hội của chính sách, pháp luật, các quyết sách và rộng hơn, hoạt động của các thiết chế chính trị, Nhà nước. Như vậy, không chỉ góp phần tiết kiệm chi phí xã hội, ngân sách nhà nước, tránh xáo trộn trong xã hội khi có thay đổi về chính sách mà còn bảo vệ từ xa uy tín của bộ máy công quyền.

Giám sát và phản biện xã hội có mối liên hệ chặt chẽ và tác động tích cực đến việc xây dựng và hoàn thiện mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nơi có sự vận hành của xã hội dân sự, một xã hội đặc trưng bởi tính tự giác và ý thức trách nhiệm của các thành viên, các bộ phận cấu thành. Với cách hiểu “pháp quyền” là pháp luật về quyền thì phản biện và giám sát xã hội là những biểu hiện thiết thực về bảo vệ quyền - một yêu cầu và tiêu chí của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Tổng kết 15 năm đổi mới (1986-2000) và 10 năm thực hiện Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội (1991-2000), Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX đã nhìn lại Việt Nam trong thế kỷ XX và triển vọng trong thế kỷ XXI; là Đại hội của trí tuệ, dân chủ, đoàn kết, đổi mới, Đại hội IX thể hiện ý chí kiên cường và niềm hy vọng lớn lao của cả dân tộc ta trong thời điểm lịch sử trọng đại bước vào thế kỷ mới và thiên niên kỷ mới; tiếp tục khẳng định định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng. Các tiêu chí của Nhà nước pháp quyền Việt Nam cần được tiếp tục nghiên cứu dưới góc độ khoa học, đặc biệt là vấn đề xã hội dân sự. Giám sát và phản biện xã hội có cơ hội phát huy tác dụng cùng với sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

⁶ Xem: Nguyễn Trần Bạt, Phản biện xã hội. www.chungta.com. 27/2/2007.

⁷ Ủy ban quốc gia về hợp tác kinh tế quốc tế. Các văn kiện gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới - WTO. Hà Nội, 2007, tr.195.