

# TĂNG CƯỜNG SỰ THAM GIA CỦA NHÂN DÂN TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

HÀ QUANG NGỌC \* - HÀ QUANG TRƯỜNG

*Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Do đó, chỉ khi nào người dân thực sự đóng vai trò quan trọng trong quá trình hoạt động quản lý của Nhà nước thì việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền mới thực sự thành công. Mặc dù chúng ta đã có nhiều văn bản, quy định việc người dân tham gia vào các hoạt động quản lý của Nhà nước nhưng do nhiều nguyên nhân, nên thực tế còn rất nhiều bất cập. Bài viết này đề cập tới một số vấn đề nhằm thúc đẩy sự tham gia một cách có hiệu quả của người dân vào các hoạt động quản lý của Nhà nước trong giai đoạn hiện nay.*

**V**IỆC mở rộng hình thức tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước không chỉ đòi hỏi từ sự hội nhập mà quan trọng hơn là từ chính yêu cầu của công cuộc đổi mới, phát triển kinh tế thị trường, dân chủ hóa đời sống xã hội và của bản thân Nhà nước. Mở rộng sự tham gia mạnh mẽ của người dân vào các quá trình ra quyết định, các hoạt động quản lý nhà nước sẽ đóng góp quan trọng cho việc xây dựng một xã hội công bằng và dân chủ, ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện hiện nay.

Phát huy dân chủ, mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước, nhằm bảo đảm cho Nhà nước giữ vững bản chất là nhà nước của dân, do dân và vì dân, bảo

đảm hiệu lực, hiệu quả của các chính sách, pháp luật được ban hành đã được Đảng Cộng sản Việt Nam và Chủ tịch Hồ Chí Minh chú ý ngay sau thắng lợi của cuộc Cách mạng Tháng Tám. Hiến pháp năm 1946 khẳng định "...Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo" (Điều thứ 1). "Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính trị, kinh tế, văn hóa" (Điều thứ 6), "...đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến thiết tùy theo tài năng và đức hạnh của mình" (Điều thứ 7).

Việc mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước, xây dựng các

\* TS, Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước

chính sách, pháp luật ở nước ta tiếp tục được đề cao. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã khẳng 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. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân..." (Điều 2). " Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân..." (Điều 6), "Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước trưng cầu dân ý" (Điều 53).

Bảo đảm sự tham gia của nhân dân vào công việc quản lý nhà nước đã được ghi trong Hiến pháp, những bộ luật: Luật Bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng, trong đó quy định cụ thể các điều kiện, hình thức, phương thức để nhân dân tham gia vào hoạt động quản lý của Nhà nước như việc các đại biểu, các cơ quan nhà nước phải tiếp nhận và giải quyết các đề xuất, kiến nghị, khiếu nại của người dân, tiếp thu các ý kiến đóng góp vào các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội... Các luật về các tổ chức chính trị - xã hội như Luật Công đoàn, Luật Thanh niên, Luật Mặt trận Tổ quốc cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội tham gia công việc quản lý nhà nước.

Cùng với những quy định chung, trong sự phát huy dân chủ, Chính phủ đã có Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ban hành Quy chế thực hiện Dân chủ cơ sở, trong đó quy định các việc chính quyền cơ sở phải công khai xin ý kiến của nhân dân và quy định cụ thể các công việc

mà người dân có quyền quyết định tại địa phương.

Như vậy, các văn bản pháp lý hiện hành đã quy định khá cụ thể các hình thức, phương thức tham gia của nhân dân trong việc quản lý, xây dựng các chính sách, pháp luật của Nhà nước. Người dân có thể tham gia xây dựng các chính sách, pháp luật thông qua đại biểu trong các cơ quan đại diện (Quốc hội, Hội đồng nhân dân), các tổ chức chính trị - xã hội mà mình tham gia hoặc qua các phương tiện thông tin đại chúng, nhưng cũng có thể quyết định trực tiếp các vấn đề ở tầm quốc gia khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý, hoặc trực tiếp quyết định các vấn đề ở cơ sở theo quy định của pháp luật. Sự tham gia của nhân dân được thực hiện trong toàn bộ quá trình xây dựng chính sách: từ các đề xuất sáng kiến ban đầu, đến việc tiến hành triển khai xây dựng, quyết định và thi hành chính sách. Tuy nhiên, tùy vào tính chất của những chính sách cụ thể mà người dân có thể tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp, ở mức độ khác nhau.

Có thể nói, các phương thức, hình thức để người dân tham gia vào quá trình xây dựng luật pháp, chính sách, vào công việc quản lý của Nhà nước đã được quy định rất đa dạng, phong phú. Nó cho phép người dân có thể biểu đạt được ý chí, nguyện vọng của mình với các cơ quan nhà nước trong việc hình thành nên các chính sách, pháp luật cũng như việc quyết định và thi hành pháp luật. Tuy nhiên, cũng phải nhận thấy rằng, sự tham gia của người dân vào quá trình này vẫn còn nhiều khó khăn, hạn chế.

Đối với hình thức tham gia gián tiếp, sự tham gia của nhân dân vào việc quản lý nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào phương thức lựa chọn người đại diện và vào phương thức hoạt động của các cơ quan đó. Theo quy định hiện hành, mối quan hệ giữa người đại diện với

nhân dân vẫn còn khoảng cách khá xa và lỏng lẻo. Những người được bầu vẫn đại diện cho nhân dân một cách chung chung, mà không phải là cho những cộng đồng lợi ích cụ thể, nên chưa có sự gắn bó giữa người được bầu với cử tri. Nó thể hiện ở chỗ người được bầu không cần đi vận động, không cần hứa hẹn với cử tri vẫn được bầu và khi đã trúng họ không rõ những nguyện vọng mà người bầu ra họ là những gì. Trong thời gian đảm nhiệm trọng trách đại biểu của dân, theo quy định, họ phải tiếp xúc cử tri trước và sau các kỳ họp để nắm bắt ý kiến của nhân dân, nhưng cơ chế bắt buộc họ phải tiếp nhận và trực tiếp xử lý những vấn đề cụ thể của người dân yêu cầu là không có. Cách tiếp xúc hiện nay chủ yếu thực hiện theo phương thức "đại cử tri", nghĩa là tiếp xúc với các đại biểu của cử tri, nên người có ý kiến thật thì không được gặp, người đi đại diện thì có nhiều lý do để có thể không nói ra.

Chính vì vậy, trong các kỳ họp, nhiều đại biểu của các cơ quan dân cử không có nội dung để phát biểu và cũng không phát biểu lần nào. Mặc dù vậy, họ cũng không bị cử tri phản ứng, nêu nhiệm kỳ tiếp theo được giới thiệu họ vẫn có thể được bầu lại. Việc thực hiện quyền lực nhà nước, thực hiện sự tham gia quản lý của nhân dân bằng và thông qua các cơ quan đại biểu rõ ràng vẫn còn nhiều hạn chế. Ngoài sự hạn chế từ những cơ chế quy định hiện hành, bản thân người dân, do trình độ nhận thức, nhất là trình độ pháp lý, cũng chưa thấy hết được quyền lợi và nghĩa vụ của mình đối với việc tham gia quản lý nhà nước, chưa làm hết sức mình khi tham gia quản lý nhà nước ở hình thức này. Nó thể hiện ở sự bỏ phiếu lấy lệ, cho xong của nhiều người trong các lần bầu cử.

Trong sự tham gia gián tiếp của nhân dân với hoạt động quản lý nhà nước còn có một hình thức nữa là tham gia thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, xã

hội nghề nghiệp mà họ là thành viên. Theo hình thức này, những nguyện vọng, ý kiến của người dân được các tổ chức đó tập hợp lại để chuyển tới các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước xem xét, giải quyết. Đã có một thời gian dài chỉ có các tổ chức chính trị - xã hội hoạt động, các tổ chức xã hội và xã hội nghề nghiệp không phát triển. Những ý kiến nguyện vọng của nhân dân chủ yếu thực hiện thông qua các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, do nhiều lý do, các tổ chức này tổ chức và hoạt động như những cơ quan nhà nước, xơ cứng, hành chính hóa cả về tổ chức và phương thức hoạt động, nên chức năng đại diện cho dân trước cơ quan nhà nước bị hạn chế. Hiện nay, trong điều kiện đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, các tổ chức chính trị - xã hội đã có những thay đổi trong tổ chức và phương thức hoạt động, gắn chặt hơn với quần chúng, với các đoàn viên, hội viên. Đồng thời, trong xã hội, những tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp cũng được phát triển mạnh. Tình hình đó cho phép nhân dân có khả năng tham gia nhiều hơn trong hoạt động quản lý của nhà nước, từ việc phản biện các chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát sự thực hiện của các cơ quan nhà nước và của công chức, cũng như đề đạt nguyện vọng, ý kiến của mình cho các cơ quan nhà nước xem xét, thực hiện.

Bên cạnh hình thức gián tiếp, nhân dân còn tham gia trực tiếp vào các hoạt động quản lý nhà nước. Theo Hiến pháp quy định, nhân dân có quyền quyết định các vấn đề hệ trọng của đất nước thông qua trung cầu dân ý và trực tiếp quyết định nhiều vấn đề liên quan đến đời sống ở cơ sở. Tuy nhiên, đến nay vấn đề trung cầu dân ý vẫn chưa được triển khai thực hiện. Riêng đối với việc quyết định trực tiếp các vấn đề liên quan đến đời sống dân chủ ở cơ sở, mặc dù đã có Chỉ thị số 30 của Đảng và Nghị định số 29/1998/NĐ-CP của Chính phủ nhưng

tình hình vẫn còn rất nhiều khó khăn. Ngoài việc quyết định xây dựng các hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư, các hoạt động tham gia quyết định các vấn đề về quy hoạch sản xuất, về sử dụng đất đai, về cán bộ địa phương... vẫn đang vấp phải những trở ngại kể cả phía người dân cũng như từ cán bộ, chính quyền cơ sở. Nhiều địa phương, cán bộ chính quyền cơ sở tập trung vào hoạt động xây dựng các hương ước, quy ước của dân, bắt dân chịu nhiều quy định hơn là việc thực hiện công khai, xin ý kiến nhân dân về các việc làm của chính quyền. Về phía người dân, do trình độ, do những mối quan hệ thân thiết và do sự chưa nghiêm minh trong việc xử lý vi phạm của cán bộ nên họ cũng ít bày tỏ chính kiến của mình, trừ khi các vấn đề đã trở nên quá bức xúc. Chính điều này đã không chỉ hạn chế quyền tham gia quản lý nhà nước của người dân, không huy động được sức mạnh của nhân dân trong việc quản lý, phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mà còn là căn nguyên của sự xuất hiện các vụ khiếu kiện kéo dài, những điểm nóng tại một số cơ sở.

Ngoài những hình thức nêu trên, người dân có thể tham gia ý kiến vào các văn bản pháp luật khi được công bố hỏi ý kiến qua báo chí. Tuy nhiên, hình thức này cũng gặp nhiều khó khăn, hạn chế. Người dân ít có những ý kiến đóng góp với chính quyền và các cơ quan nhà nước trừ khi có những vấn đề bức xúc của bản thân. Khi có các văn bản xin ý kiến tham gia đóng góp đăng trên các cơ quan báo chí cũng chỉ có số ít những người có ý kiến. Việc kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan và công chức nhà nước; thực hiện khiếu nại, tố cáo những việc làm trái pháp luật của các cơ quan và công chức nhà nước của người dân cũng còn hạn chế.

Nguyên nhân của những khó khăn, hạn chế trong việc tham gia quản lý nhà nước của nhân dân là do:

*Trước hết*, là từ nhận thức của xã hội, của những người quản lý. Mặc dù hiện nay tư tưởng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân đã được phổ biến trong xã hội, nhưng việc nhận thức đúng về tư tưởng này vẫn còn khoảng cách. Những người quản lý vẫn còn thiếu tin tưởng ở người dân, vẫn coi việc quản lý nhà nước là công việc riêng vốn có của Nhà nước mà không phải là nhiệm vụ của chính nhân dân trong việc quản lý xã hội. Ngược lại, chính người dân cũng coi đó chỉ là nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, mà không phải là của mình. Vì lẽ đó, đã làm hạn chế sự tham gia rộng rãi của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước.

*Thứ hai*, những quy định pháp lý chưa đủ mạnh và rõ để các cơ quan nhà nước, nhất là các cơ quan đại biểu phải thực hiện các nhiệm vụ mà nhân dân ủy quyền và để nhân dân kiểm soát sự ủy quyền của mình, cũng như để nhân dân tham gia trực tiếp nhiều hơn vào các công việc của Nhà nước. Cơ chế đại biểu phải gắn với cử tri bầu ra mình, cơ chế bắt buộc phải tiếp nhận và phản ánh các ý kiến, nguyện vọng của cử tri, hoặc cơ chế công khai, minh bạch... vẫn còn chưa được quy định đủ rõ, đủ mạnh.

*Thứ ba*, ảnh hưởng của văn hóa hành chính cũ còn khá nặng. Đã có một thời gian dài ở Việt Nam, bộ máy nhà nước được xây dựng và hoạt động theo cơ chế tập trung, bao cấp. Các cơ quan nhà nước được xây dựng theo một mô hình thống nhất chung, đứng ra làm tất cả mọi việc cho nhân dân theo sự chỉ huy tập trung từ bên trên và đã mang lại nhiều kết quả cho người dân, vì thế nhân dân tin tưởng vào Nhà nước. Nhưng cũng từ thực tế đó, lâu dần đã hình thành nên tâm lý và văn hóa hành chính mà theo đó, các cơ quan, công chức coi việc xây dựng luật pháp, chính sách như là đặc quyền riêng của mình và vì thế các công việc của Nhà nước luôn khép kín, còn nhân dân ý lại, coi đó là công việc của Nhà nước, ít có

quan tâm chung tới hoạt động của Nhà nước và các chính sách, nếu không có ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích cá nhân.

*Thứ tư*, trình độ dân trí, nhất là trình độ về pháp luật, của người dân còn rất hạn chế. Hiện nay không chỉ kiến thức pháp luật của người dân còn thấp mà sự chấp hành, ý thức, tinh thần pháp luật của người dân không cao. Chính vì vậy, khi tham gia vào các công việc quản lý nhà nước, người dân rất lúng túng.

*Thứ năm*, việc tổ chức các hình thức, phương thức tham gia của người dân được các cơ quan nhà nước thực hiện cũng chưa thật sự khoa học. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật được tổ chức xin ý kiến của người dân chưa thật sự hướng vào các đối tượng bị điều chỉnh. Việc tiếp thu giải quyết các vấn đề mà nhân dân nêu ra chậm và luôn bị tránh, né làm giảm lòng tin và nhiệt tình của người dân.

*Thứ sáu*, trình độ sử dụng công nghệ thông tin để tham gia góp ý cho các văn bản pháp luật của nhân dân còn thấp. Sự phổ cập báo chí điện tử mới giới hạn ở các thành phố và một số đối tượng - thường đã là cán bộ, công chức nhà nước.

Để đẩy mạnh sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng luật pháp, chính sách, quản lý của Nhà nước trong thời gian tới, cần phải làm tốt các công việc chủ yếu sau:

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế, có cơ chế huy động người dân tham gia vào quá trình quản lý của Nhà nước. Cần sửa đổi cơ chế bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân sao cho những người được bầu phải gắn bó với người dân, phản ánh được ý chí nguyện vọng của người dân, không còn đại diện chung chung, hình thức. Họ phải chịu sự giám sát của nhân dân, gắn trách nhiệm, lợi ích với sự tín nhiệm của nhân dân, khi không hoàn thành được vai trò đại diện quyền lợi và nguyện vọng của cử tri bầu cho thì họ phải bị bãi miễn. Nói một cách ngắn gọn, để sự tham

gia quản lý nhà nước qua các cơ quan đại diện của dân có hiệu quả, cần chuyển các đại biểu được bầu của dân sang chế độ hoạt động chính trị chuyên nghiệp. Tách bạch, không để vai trò lập pháp, đại biểu nhân dân và vai trò hành chính do cùng một cá nhân thực hiện. Mở rộng hình thức quyết định trực tiếp - trung cầu dân ý, để toàn dân có quyền tham gia vào các công việc trọng đại của đất nước, của địa phương.

- Tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước. Đổi mới cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của các cơ quan nhà nước, mở rộng sự công khai, minh bạch, tạo cơ hội để người dân nắm được các công việc của Nhà nước để tham gia một cách chủ động, thiết thực, có hiệu quả. Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và của công chức trong việc tiếp thu các ý kiến và nguyện vọng của nhân dân.

- Tiếp tục mở rộng và phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Mở rộng sự hình thành và tham gia của các hội, tổ chức phi chính phủ trong việc giải quyết các nhu cầu của nhân dân và tích cực tham gia vào công tác quản lý nhà nước. Có các cơ chế và phương thức để phát huy và tiếp nhận được các ý kiến phản biện của nhân dân và của các tổ chức quần chúng.

- Tiếp tục có biện pháp giáo dục nâng cao kiến thức, trình độ, nhất là ý thức chính trị, tinh thần pháp luật của người dân, làm cho người dân tự giác và có ý thức hơn nữa trong việc tham gia vào các công việc xã hội và các hoạt động quản lý nhà nước.

- Nâng cao vai trò của các tổ chức quần chúng trong việc tuyên truyền, giáo dục và tổ chức tham gia của người dân đối với việc xây dựng chính sách, pháp luật.

- Sử dụng tốt hơn các phương tiện thông tin đại chúng. Mở rộng việc sử dụng các báo điện tử trong việc tuyên truyền các chính sách, pháp luật của Nhà nước và thu thập, phản ánh các ý kiến đóng góp, tham gia của nhân dân. □