

Văn Kiện Đối thoại Chính sách 2006/1

**Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ
và tăng cường sự tham gia của
người dân ở Việt Nam**

Hà Nội, tháng 6/2006

Lời nói đầu

Nghị định về Quy chế Dân chủ Cơ sở ban hành năm 1998 là một mốc quan trọng trong quá trình xây dựng các thể chế dân chủ ở Việt Nam. Với Nghị định này, Chính phủ đã tạo môi trường và điều kiện để quá trình xây dựng và thực hiện chính sách của nhà nước công khai hơn, có sự tham gia nhiều hơn của người dân và đáp ứng được nhiều hơn những nhu cầu của địa phương.

Việt Nam đã và đang áp dụng nhiều biện pháp phù hợp, hiệu quả để tăng cường nguyên tắc giải trình trong cuộc sống xã hội và có sự tham gia nhiều hơn của người dân vào quá trình ra quyết định. Quản lý một cách dân chủ và có sự tham gia của người dân cũng đã góp phần đảm bảo ổn định chính trị, một nền tảng cơ bản cho phát triển kinh tế. Quản lý một cách dân chủ là quan trọng, nhưng hơn thế nữa là sự đóng góp thiết thực của nó vào việc xây dựng một xã hội công bằng và bình đẳng hơn; một xã hội thực sự của dân, do dân và vì dân; một xã hội thực sự bao nhiêu quyền lực đều thuộc về nhân dân. Viện Khoa học xã hội Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc có chung cam kết hướng sự hợp tác nghiên cứu vào việc thúc đẩy thực hiện tốt hơn Quy chế dân chủ ở cơ sở.

Báo cáo này, như là kết quả của một loạt những thảo luận và tư vấn, không chỉ giúp làm rõ những khái niệm và thuật ngữ mà còn giúp các nhà nghiên cứu Việt Nam và quốc tế hiểu nhau hơn. Đây là một kinh nghiệm quý báu cho tất cả chúng ta.

Mặc dù quan điểm của báo cáo này không nhất thiết phải phản ánh quan điểm của UNDP hay Viện Khoa học Xã hội Việt Nam nhưng cả hai cơ quan đều ủng hộ cơ hội tạo ra được sự thảo luận và tranh luận về vấn đề quan trọng này trong quá trình phát triển của Việt Nam. Chúng tôi khen ngợi nhóm nghiên cứu về trình độ và sự am hiểu của họ về bối cảnh xã hội, chính trị, lịch sử và văn hoá của Việt Nam. Chúng tôi hy vọng rằng việc xuất bản báo cáo này sẽ góp phần thúc đẩy hơn nữa việc thảo luận và phân tích bản chất và sự phát triển của dân chủ cơ sở ở Việt Nam.



Đỗ Hoài Nam
Chủ tịch
Viện Khoa học Xã hội Việt Nam



Subinay Nandy
Quyền Đại diện Thường trú
Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc

Lời cảm ơn

Báo cáo thảo luận chính sách này được soạn thảo bởi nhóm nghiên cứu đứng đầu là Pamela McElwee thuộc trường Đại học bang Arizona, Mỹ, và Hà Hoa Lý, Học viện Quản lý Hành Chính Quốc gia, Hà Nội, là những người tiến hành nghiên cứu thực địa và là hai tác giả chính. Andrea Cornwall và Peter Taylor thuộc Viện nghiên cứu phát triển, Đại học Sussex cung cấp các thảo luận bổ sung về bối cảnh quốc tế và các vấn đề nghiên cứu.

Trong văn phòng UNDP ở Việt Nam, Koos Neefjes là người thiết kế dự án và cung cấp hướng dẫn chiến lược cũng như các ý kiến bình luận về các bản thảo. Jonathan Pincus hỗ trợ chỉ đạo biên tập và hành chính. Nhóm chúng tôi xin cảm ơn Phạm Thu Lan và Phạm Thị Việt Anh đã phối hợp rất chuyên nghiệp về các khía cạnh hành chính. Hồ Yến Lan đã dịch nhiều bản thảo từ tiếng Anh sang tiếng Việt và ngược lại.

Giáo sư Đỗ Hoài Nam, Viện trưởng Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, hướng dẫn và bình luận cho các bản thảo và đã tổ chức quá trình đánh giá rộng rãi và cực kỳ hữu ích với các học giả và nhà thực hành thuộc nhiều viện nghiên cứu của Việt Nam.

Nhóm nghiên cứu xin cảm ơn các học giả sau thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam đã cung cấp ý kiến bình luận và đề xuất mang tính xây dựng: Giáo sư Trần Hậu, Giáo sư Chu Văn Thanh, Giáo sư Ngô Đức Mạnh, Giáo sư Bùi Quang Dũng, Giáo sư Võ Khánh Vinh và Giáo sư Hồ Văn Thông. Tiến sỹ Nguyễn Sĩ Dũng thuộc Văn phòng Quốc hội và Tiến sỹ Lê Du Phong thuộc Ban nghiên cứu của Thủ tướng cũng đã đóng góp những ý kiến và đề xuất cụ thể.

Tiến sỹ Vũ Quốc Bình thuộc Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh tế Xã hội ở Hà Nội và bà Trần Thị Thanh thuộc Trung tâm Phát triển Cộng đồng ở Hà Tĩnh giúp điều phối các chuyến thực địa của chúng tôi tới Hà Tây và Hà Tĩnh, và nhóm chúng tôi xin cảm ơn về sự hỗ trợ đó. Tiến sỹ Nguyễn Trung Thông thuộc Ban Cải cách Hành chính Công của Ủy ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh và ông Nguyễn Văn Cao, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân Thừa Thiên - Huế, đã dành thời gian với chúng tôi để chia sẻ kinh nghiệm của hai địa phương với dân chủ cơ sở. Nhiều tổ chức phi chính phủ quốc tế, tổ chức phi chính phủ Việt Nam, và các tổ chức đoàn thể đã cho phép chúng tôi phỏng vấn và tìm hiểu từ kinh nghiệm của họ, và mặc dù chúng tôi không thể cảm ơn hết những tổ chức đó ở đây, tên của các tổ chức mà chúng tôi đã tới thăm được liệt kê trong Phụ lục 1. Chúng tôi vô cùng cảm ơn những nỗ lực của các tổ chức này đã giúp chúng tôi hiểu được về các cơ hội và thách thức trước mắt về dân chủ cơ sở và sự tham gia của người dân ở Việt Nam.

Mục lục

1. GIỚI THIỆU	8
1.1. MỤC TIÊU CỦA BÁO CÁO.....	9
1.2. QUẢN TRỊ TỐT, TĂNG CƯỜNG THAM GIA, ĐẨY MẠNH CHIỀU SÂU DÂN CHỦ: NHỮNG KHÁI NIỆM NÀY CÓ NGHĨA LÀ GÌ?.....	11
1.3. THAM GIA VÀ QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM.....	14
2. DÂN CHỦ THAM GIA Ở VIỆT NAM	20
2.1. LẬP KẾ HOẠCH THAM GIA	20
2.2. LẬP NGÂN SÁCH/KIỂM TOÁN THAM GIA.....	24
2.3. GIÁM SÁT THAM GIA	27
2.4. ĐƠN THƯ KHIẾU NẠI VÀ TỐ CÁO.....	29
2.5. KẾT LUẬN	30
2.5.1. Các khó khăn trong thực hiện.....	30
2.5.2. Những ý tưởng tương lai nhằm tăng cường dân chủ tham gia.....	31
3. DÂN CHỦ ĐẠI DIỆN Ở VIỆT NAM	33
3.1. LỊCH SỬ DÂN CHỦ ĐẠI DIỆN.....	33
3.2. NHỮNG THAY ĐỔI MỚI VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN ĐẠI DIỆN	34
3.2.1. Trường thôn	35
3.2.2. Hội đồng Nhân dân	36
3.2.3. Quốc hội.....	37
3.3. KẾT LUẬN: CÁC XU HƯỚNG TƯƠNG LAI TRONG DÂN CHỦ ĐẠI DIỆN.....	38
3.3.1. Mở rộng thể chế đại diện thôn làng	38
3.3.2. Mở rộng các vị trí bầu cử	39
3.3.3. Các hệ thống bầu cử mới.....	40
3.3.4. Các dịch vụ cử tri mở rộng.....	42
3.3.5. Bổ phiếu tín nhiệm/trung cầu dân ý.....	42
4. KẾT LUẬN: TƯƠNG LAI CỦA DÂN CHỦ THAM GIA VÀ QUẢN TRỊ TỐT Ở VIỆT NAM.	44
4.1. CÁC THÁCH THỨC TỒN TẠI	45
4.2. KẾT LUẬN: VÀI Ý CUỐI	50
TÀI LIỆU THAM KHẢO	58
PHỤ LỤC MỘT: CÁCH NGHIÊN CỨU	58

Tóm tắt

Năm 1998 Việt Nam đưa ra khuôn khổ pháp lý nhằm mở rộng và hỗ trợ sự tham gia trực tiếp của người dân trong công tác quản trị địa phương với chính sách mới về 'Dân chủ cơ sở'. Nghị định mới này đưa ra cơ chế mới tạo điều kiện để người dân thực hiện quyền công dân của mình: được thông báo về những hoạt động của chính quyền có ảnh hưởng tới họ, được thảo luận và đóng góp vào việc hình thành một số chính sách, được tham gia vào các hoạt động phát triển địa phương, và được giám sát một số hoạt động của chính quyền. Ngoài nghị định dân chủ cơ sở một số văn bản pháp lý liên quan cũng đã được ban hành trong vòng mười năm qua nhằm cải cách quản trị địa phương, trong đó có chương trình Cải cách hành chính công, Luật ngân sách theo hướng phân cấp, Luật khiếu nại tố cáo mới, và lần đầu tiên có Pháp lệnh chống tham nhũng. Cũng đã có những bước cải cách các cơ quan dân cử và hệ thống bầu cử, cải cách các bộ phận trong Đảng, và tăng cường vai trò của các tổ chức đoàn thể.

Báo cáo này tìm cách đánh giá những bước cải cách trên cũng như những định hướng mới trong quản trị địa phương thông qua việc thảo luận các vai trò và mối quan hệ đang biến đổi giữa công dân và nhà nước ở Việt Nam trong thế kỷ 21. Mục tiêu của báo cáo là đánh giá mức độ tham gia của người dân và mức độ đáp ứng của chính quyền đối với sự tham gia nhiều hơn này. Báo cáo liên hệ các phân tích về sự tham gia ở Việt Nam với các xu hướng rộng hơn trên thế giới với mục đích 'đẩy mạnh chiều sâu dân chủ', được xác định như là những cách thức mới để đưa nhiều người dân tham gia vào các quá trình thảo luận và dân chủ của quản trị địa phương.

Trong báo cáo này, chúng tôi chú trọng vào hai lĩnh vực chủ chốt về 'sự tham gia trong tư cách công dân' mà trong hai lĩnh vực đó đã có sự mở rộng không gian cho sự tham gia của người dân vào quản trị ở Việt Nam. Một lĩnh vực là dân chủ trực tiếp, tức sự tham gia trực tiếp của người dân về chính sách và quản lý, nhất là ở cấp địa phương, thông qua các cuộc họp và các hình thức tương tác khác với chính quyền nhà nước. Lĩnh vực thứ hai là dân chủ đại diện, tức là quản trị thông qua các đại biểu dân cử và các cơ quan thảo luận, chủ yếu là trường thôn, Hội đồng Nhân dân, và Quốc hội. Báo cáo này phân tích các hoạt động diễn ra trong cả hai lĩnh vực nêu trên, ví dụ như trong việc lập kế hoạch và ngân sách theo cách tham gia, giám sát chính quyền địa phương theo cách tham gia, và giải quyết đơn thư khiếu nại đối với chính quyền, cũng như trong những hoạt động mới của các thể chế đại diện địa phương và những biện pháp cải cách trong việc bầu chọn vào những thể chế đó.

Báo cáo của chúng tôi lưu ý rằng mặc dù đã có những không gian mới được mở ra để người dân tham gia với chính quyền theo những cách trực tiếp (như thông qua mở rộng các chương trình Lập kế hoạch phát triển thôn) và theo những cách gián tiếp (như các hoạt động của Quốc hội ngày càng được phát công khai để công chúng có thể quan sát), vẫn còn tồn tại một số khó khăn về sự tham gia của người dân ở Việt Nam. Tình trạng văn bản luật pháp chưa rõ ràng, vấn đề nguồn tài chính, và sự trùng chéo trong vai trò của các cơ quan chính quyền và tổ chức đoàn thể đã khiến người dân khó tham gia tích cực với các thể chế chính trị. Các tác nhân khác của xã hội dân sự ngoài các tổ chức đoàn thể chưa hình thành được sự kết nối mạnh mẽ giữa công dân với nhà nước, và quan hệ đối tác công-tư nhằm cải thiện quản trị còn hạn chế. Việc chưa có đủ những động cơ khuyến khích đối với cán bộ chính quyền để họ hưởng ứng sự tham gia nhiều hơn của công dân cũng đang hạn chế thành công của dân chủ cơ sở.

Báo cáo kết luận rằng mở rộng không gian tham gia ở Việt Nam phải diễn ra trên cả các diễn đàn dân chủ trực tiếp lẫn gián tiếp. Các khuyến nghị cho tương lai là nên thảo luận về cách thức nâng cao chất lượng và quy mô của sự tham gia vào quản trị địa phương và bàn cách làm thế nào để xây dựng các chỉ số để đánh giá sự tham gia, đưa ra những đề xuất về cách thức cải cách bầu cử và các chức năng của các cơ quan dân cử sao cho gắn kết hơn với lợi ích và mối quan tâm của cử tri.

Danh mục từ viết tắt

ADB	Asian Development Bank – Ngân hàng Phát triển châu Á
CBO	Community-Based Organisation - Tổ chức dựa vào cộng đồng
CDP	Commune Development Planning – Lập kế hoạch phát triển xã
CIEM	Central Institute for Economic Management – Viện quản lý Kinh tế Trung ương
CPV	Communist Party of Vietnam – Đảng Cộng sản Việt Nam
DFID	Department for International Development, UK – Cơ quan phát triển quốc tế Anh
GDD	Grassroots Democracy Decree – Nghị định dân chủ cơ sở
GTZ	Tổ chức hỗ trợ
FF	Fatherland Front – Mặt trận Tổ quốc
HEPR	Hunger Elimination and Poverty Eradication programmes – Chương trình xoá đói giảm nghèo
IDS	Institute for Development Studies, Sussex – Viện nghiên cứu phát triển, Sussex
IFAD	International Fund for Agricultural Development – Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế
INGO	International Non-Governmental Organisation – Tổ chức phi chính phủ quốc tế
MoHA	Ministry of Home Affairs – Bộ Nội vụ
MOLISA	Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs – Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MOs	Mass Organizations – Tổ chức đoàn thể
MPI	Ministry of Planning and Investment – Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MRPD	Mountain Rural Development Programme, Sweden – Chương trình phát triển nông thôn miền núi
NA	National Assembly – Quốc hội
NGO	Non-Governmental Organization – Tổ chức phi chính phủ
NTP	National Targeted Programme – Chương trình mục tiêu quốc gia
ONA	Office of the National Assembly – Văn phòng Quốc hội
OSS	One Stop Shop – cơ chế một cửa
P135	Programme 135 – chương trình 135
PAC	Partnership to Assist the Poorest Communes – Nhóm đối tác hỗ trợ các xã nghèo
PAR	Public Administration Reform – Cải cách hành chính công
PC	People’s Council – Hội đồng Nhân dân
PPA	Participatory Poverty Assessment – Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia
RIDEF	Rural Infrastructure Development and Education Fund – Quỹ giáo dục và phát triển cơ sở hạ tầng
SIDA	Sweden International Development Agency – Cơ quan phát triển quốc tế Thụy điển
UNCDF	United Nations Capital Development Fund – Quỹ phát triển vốn Liên Hợp Quốc
UNDP	United Nations Development Programme – Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
USD	U.S. Dollar – Đô la Mỹ
VDP	Village Development Planning –
VNGO	Vietnamese Non-Governmental Organization – Tổ chức phi chính phủ Việt Nam
VND	Vietnam Dong – đồng Việt Nam
WTO	World Trade Organisation – Tổ chức Thương mại Thế giới
WVS	World Values Survey – Điều tra Giá trị Thế giới

Giải thích thuật ngữ

Dân chủ bầu cử - Electoral Democracy: một hình thức dân chủ được thiết lập dựa trên việc thực hiện chủ quyền của người dân trong đó cử tri lựa chọn đại diện để hành động vì lợi ích của mình. Khái niệm này còn được định nghĩa là nền dân chủ có các cuộc bầu cử tự do đa đảng được tiến hành định kỳ dưới hình thức bỏ phiếu kín và tất cả mọi công dân trưởng thành đều có quyền bầu cử.

Dân chủ đại diện – Representative Democracy: quản trị thông qua các đại diện được bầu cử (còn được gọi là dân chủ gián tiếp). Dân chủ đại diện liên quan tới các cuộc bầu cử định kỳ ra các đại diện thay mặt cho cử tri và người dân để làm về các vấn đề chính sách và quản trị. Dân chủ đại diện có thể coi là ngược lại với dân chủ trực tiếp, dân chủ trực tiếp có sự tham gia trực tiếp của công dân vào việc quản trị.

Dân chủ gián tiếp – Indirect Democracy: quản trị thông qua đại diện (còn được gọi là dân chủ đại diện). Dân chủ gián tiếp có thể được coi là ngược lại với dân chủ trực tiếp, dân chủ trực tiếp có sự tham gia trực tiếp của công dân vào việc quản trị.

Dân chủ tham gia - Participatory Democracy: một hình thức dân chủ trực tiếp quan tâm tới cách làm thế nào để tăng cường hành động công dân và nâng cao chất lượng sự tham gia của người dân, mở rộng vai trò công dân vượt ra ngoài phạm vi đơn thuần chỉ là cử tri đi bầu cử định kỳ. (Xin xem thêm cả dân chủ thảo luận).

Dân chủ thảo luận - Deliberative Democracy: một hệ thống quyết định chính trị dựa trên việc ra quyết định đồng thuận và dân chủ đại diện. Trái ngược với sự tập trung thường thấy về dân chủ bầu cử vẫn chú trọng việc bỏ phiếu như là thể chế trung tâm trong dân chủ, dân chủ thảo luận lại nhấn mạnh rằng quá trình làm luật phải bắt nguồn từ sự thảo luận và cân nhắc của toàn thể người dân.

Dân chủ trực tiếp - Direct Democracy: sự tham gia trực tiếp của người dân về chính sách và quản lý, nhất là ở cấp địa phương, thông qua các cuộc họp và các hình thức khác để họ tương tác với các cấp thẩm quyền nhà nước.

Dân chủ tự do – Liberal Democracy: thường được định nghĩa là nền dân chủ mà trong đó các quyền tự do cá nhân và trách nhiệm cá nhân của một công dân trong xã hội được luận pháp bảo vệ. Những đặc thù thể hiện dân chủ tự do là tất cả mọi công dân trưởng thành đều có quyền bỏ phiếu, bình đẳng chính trị và bảo vệ quyền tự do công dân, nguyên tắc đa số, hiến pháp và pháp quyền.

Đẩy mạnh “chiều sâu” dân chủ - “Deepening” Democracy: việc thiết kế lại các thể chế dân chủ nhằm mở rộng sự tham gia của những bên liên quan vào quá trình ra quyết định, thiết kế các quy trình ra quyết định nhằm cải thiện chất lượng và sự tham gia đầy đủ của người dân vào các quyết định chính sách công, và cải thiện chất lượng thông tin mà các bên tham gia có được.

Ombudsman – cơ quan giải quyết khiếu nại công dân: một người hoặc một văn phòng có nhiệm vụ điều tra và giải quyết đơn thư khiếu nại về những việc giữa công dân và cơ quan chính phủ.

Pháp quyền – Rule of Law: nguyên tắc quy định rằng tất cả mọi thành viên trong xã hội, ngay cả những người cai trị, phải tuân thủ luật pháp. Thường được xác định như là một hệ thống pháp lý đòi hỏi quyền lực nhà nước bắt nguồn từ và giới hạn bởi luật pháp do Quốc hội hay cơ quan lập pháp ban hành hoặc các quyết định do các toà án độc lập đưa ra.

Phân cấp - Decentralisation: việc chia tách và phân bổ quyền lực, nguồn lực, và/hoặc quy trình và thẩm quyền hành chính xuống cho các cấp chính quyền phía dưới.

Quản trị - Governance: môi trường thể chế chung trong đó người dân tương tác và cũng trong môi trường đó các thẩm quyền kinh tế, chính trị, luật pháp và hành chính được thực hiện để điều hành công việc của một đất nước ở mọi cấp độ.

Quản trị tốt – Good Governance: một thứ quản trị chuyên nghiệp hoá được thực hiện một cách trong sáng và rõ ràng. Quản trị tốt thường được định nghĩa là quá trình ra chính sách có thể tiên liệu được, cởi mở và văn minh (có nghĩa là quá trình minh bạch); một bộ máy chuyên nghiệp gồm các thể chế chính phủ có trách nhiệm giải trình về những hành động của mình; và một xã hội dân sự mạnh mẽ tham gia vào các công việc chung; và tất cả đều hành xử theo pháp quyền.

1. Giới thiệu

Từ năm 1998, Việt Nam đã có khuôn khổ pháp lý để mở rộng sự tham gia trực tiếp của người dân trong chính quyền địa phương. Sau một vài vụ phản đối ở nông thôn tỉnh Thái Bình và một số địa phương khác vào những năm 90, Đảng đã ban hành một chính sách mới về vấn đề được biết đến với tên gọi 'dân chủ cơ sở'¹. Nghị định này tạo cơ chế mới để người dân có thể thực hiện quyền được thông tin về các hoạt động của chính quyền có tác động đến họ, thảo luận và đóng góp vào việc hình thành một số chính sách, tham gia vào các hoạt động phát triển địa phương và giám sát các hoạt động của chính quyền. Các quyền này được gói gọn trong cụm từ phổ biến ở Việt Nam 'dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra'.

Bổ sung cho khuôn khổ pháp lý chính của nghị định về dân chủ cơ sở (GDD), một số văn bản pháp lý liên quan cũng được ban hành từ năm 1997, bao gồm các chính sách cải thiện việc tiếp dân tại các trung tâm dịch vụ hành chính, quy định về việc cán bộ được bầu phải gặp gỡ tiếp xúc định kỳ với công dân, quy định về việc khai báo tài sản của các cán bộ được bầu, quy định về minh bạch tài chính đối với các dự án hạ tầng cơ sở địa phương, luật đầu tiên về đơn thư khiếu nại của công dân và pháp lệnh chính thức đầu tiên về các biện pháp chống tham nhũng.² Cũng đã có một số bước đi mới nhằm cải cách các cơ quan dân cử và hệ thống bầu cử, cải cách thành phần Đảng và tăng cường vai trò của các tổ chức đoàn thể thuộc Đảng dưới sự tập hợp của Mặt trận Tổ quốc.³ Nét chung trong tất cả các yếu tố kể trên là niềm tin rằng Đảng cần tập trung vào gốc rễ của sự ủng hộ dành cho Đảng ở cấp hành chính thấp nhất cần chú trọng 'dân chủ cơ sở' hoặc 'dân chủ tại gốc rễ' như vẫn thường được đề cập đến trong tiếng Anh.

Việc chú trọng sự tham gia của người dân và cải cách chính quyền địa phương cũng phù hợp với xu thế quốc tế trong quan điểm phát triển về việc nắm quyền và tham gia của người dân và sự cần thiết phải cải thiện các dịch vụ chính phủ thông qua phân cấp và tăng cường sự tham gia của xã hội dân sự và khu vực tư nhân. Nhiều nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ coi môi trường pháp lý mới này như là một bước đi tiến tới khả năng đáp ứng tốt hơn của chính quyền địa phương. Cũng có những người khác, cả trong và ngoài Việt Nam, lại tỏ ra hoài nghi dè dặt và diễn giải rằng nghị định dân chủ cơ sở này là biện pháp tình thế nhằm tránh xảy ra các vụ xáo trộn khác ở nông thôn. Trong khi Đảng tuyên bố cách tiếp cận mới là một thắng lợi vang dội thì những người khác nhấn mạnh tình trạng thiếu vắng những thay đổi có ý nghĩa về sự tham gia của người dân địa phương vào chính trị địa phương sau khi các nghị định về dân chủ cơ sở được ban hành.⁴

Báo cáo này phân tích các tác động của nghị định dân chủ và đặt câu hỏi liệu đã có những không gian mới được mở ra trong sự tham gia ở cấp địa phương ở Việt Nam hay không. Báo cáo đánh giá nghị định dân chủ cơ sở và môi trường pháp lý mới cho sự tham gia của người dân nhìn từ góc độ cải thiện quản trị và đẩy mạnh chiều sâu dân chủ ở Việt Nam.

¹ Chính sách mới đầu tiên là chỉ thị số 30/CT-TW ngày 18 tháng 2 năm 1998 của Đảng. Chính sách này về sau đã được đưa vào thành Nghị định 29 vào năm 1998, rồi được thay thế bởi Nghị định 79 vào năm 2003. Cả hai nghị định đều có tên gọi chính thức là "Nghị định về việc ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở các xã". Tuy nhiên, người dân thường gọi các nghị định này là "nghị định dân chủ cơ sở". Cho nên, báo cáo này sẽ dùng tên gọi chung là "nghị định dân chủ cơ sở" để đề cập tới cả Nghị định 79, cùng với các nghị định tương tự quy định về tăng cường dân chủ trong các lĩnh vực khác. Các lĩnh vực đó là khu vực doanh nghiệp nhà nước (Nghị định chính phủ số 7/1999/NĐ-CP ngày 13 tháng 2 năm 1999 về thực hiện dân chủ cơ sở trong các doanh nghiệp nhà nước) và các cơ quan hành chính (Nghị định 71/1998/NĐ-CP ngày 8 tháng 9 năm 1998 về việc ban hành các quy chế thực hiện dân chủ cơ sở trong các cơ quan chính phủ).

² Ví dụ: Nghị định 89/CP tháng 8 năm 1997 quy định cán bộ công chức các bộ ngành và Ủy ban Nhân dân các cấp phải thường xuyên xem xét khiếu nại của công dân; Nghị định số 24/1999NĐ-CP ngày 16 tháng 4 năm 1999 về việc ban hành các quy chế tổ chức, huy động, quản lý và sử dụng đóng góp tự nguyện để xây dựng cơ sở hạ tầng ở cấp xã; Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 20 tháng 11 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành các quy chế công khai tài chính đối với ngân sách nhà nước các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các doanh nghiệp nhà nước và các quỹ từ các khoản đóng góp của nhân dân; Nghị định số 64/1998/NĐ-CP ngày 17 tháng 8 năm 1998 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh phòng, chống tham nhũng; Luật Khiếu nại và tố cáo được Quốc hội thông qua vào ngày 02 tháng 12 năm 1998; và Pháp lệnh chống tham nhũng ngày 09 tháng 3 năm 1998.

³ Ví dụ, Luật bầu cử Hội đồng Nhân dân năm 2003, Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 2003 và các chính sách mới của Đảng về việc công khai tài sản Đảng viên.

⁴ Về đánh giá của Đảng về các nghị định dân chủ cơ sở, xem Đài Tiếng nói Việt Nam (năm 2004) "Sau 5 năm thực hiện Quy chế Dân chủ cơ sở: Liệu có khắc phục được tình trạng dân chủ hình thức?" tại trang <http://www.vov.org.vn/2004/09/13/vietnamese/chinhtri1.htm#16>; báo Tuổi trẻ (2004) "Hội nghị toàn quốc tổng kết 6 năm thực hiện quy chế dân chủ cơ sở", Tuổi trẻ; để tham khảo thêm một số bài đánh giá phê bình xem Trần Thị Thu Trang (2004). "Dân chủ và chính trị địa phương ở cộng đồng dân tộc Mường", *Bên ngoài Hà Nội: Chính quyền địa phương tại Việt Nam*, chủ biên biên, Benedict J. Kerkvliet và David G. Marr (Singapore: ISEAS): trang 111-166; Zingerli, C. (2004). "Chính trị tại các xã miền núi: tìm hiểu nền dân chủ cơ sở của Việt Nam", *Nghĩ lại về Việt Nam*, chủ biên, Duncan McCargo (London: Routledge Curzon)..

1.1. Mục tiêu của báo cáo

Báo cáo này đánh giá các định hướng mới trong quản trị địa phương là hệ quả của nghị định dân chủ cơ sở bằng cách thảo luận vai trò của người dân và các mối quan hệ giữa người dân và Nhà nước trong thế kỷ 21 ở Việt Nam. Nhiều thay đổi chính trị đã diễn ra trong vòng hai mươi năm qua ở Việt Nam, và tốc độ ngày càng tăng trong vòng 5 năm trở lại đây. Luật Ngân sách Nhà nước, các văn bản pháp luật mới về bầu cử và vai trò của Hội đồng Nhân dân, các chương trình Cải cách hành chính công, và dự thảo Luật các hiệp hội (tất cả những văn bản này đều sẽ được thảo luận dưới đây) đang góp phần tái tạo lại quản trị. Mục tiêu của nghiên cứu này là xem xét mối quan hệ đang thay đổi giữa người dân và Nhà nước, để tìm hiểu những vai trò mới của công dân và sự lồng ghép những vai trò đó vào các quy trình thủ tục hành chính Nhà nước. Nghiên cứu được dựa trên một số nguồn khác nhau, gồm các văn bản chính thức, các cuộc phỏng vấn với các quan chức chủ chốt, các học giả, lãnh đạo các tổ chức quần chúng Việt Nam và các tổ chức phi chính phủ trong nước, nhân viên các cơ quan tài trợ quốc tế và các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Các phát hiện của báo cáo được dựa trên một số nghiên cứu thực địa hạn chế nhưng mang tính trọng điểm ở cả khu vực thành thị lẫn nông thôn (xem Phụ lục 1 mô tả về nghiên cứu thực địa).

Một số báo cáo gần đây có xem xét vai trò của tham gia trong quá trình phát triển ở Việt Nam.⁵ Những báo cáo này đã đưa ra nhiều ví dụ về cách thức các dự án phát triển, từ các dự án quy mô nhỏ của các tổ chức phi chính phủ cho tới các dự án giảm nghèo quốc gia đã cố gắng thúc đẩy sự tham gia của địa phương. Trong tài liệu nghiên cứu này, chúng tôi sẽ xem xét một số các dự án này, và khuyến nghị độc giả nên tham khảo từng nghiên cứu chuyên sâu liệt kê ở phần tài liệu tham khảo. Tuy nhiên, mục tiêu chính của báo cáo này không phải là để điều tra các khía cạnh tham gia của các dự án phát triển khu vực hoặc địa phương; mà báo cáo xem xét rộng hơn về vai trò của sự tham gia trong tổng thể cấu trúc quản trị ở Việt Nam. Có nghĩa là báo cáo này tìm hiểu cách thức mà người dân tham gia vào các quyết định của Chính phủ có ảnh hưởng tới đời sống của họ? Họ tương tác như thế nào với các cán bộ được bầu và các thể chế chính quyền và các cơ quan và quan chức này đáp ứng ra sao đối với các hành động và sự tham gia nhiều hơn của người dân? Báo cáo góp phần phân tích sâu hơn về sự 'tham gia' ở Việt Nam, và đưa ra sự phân biệt giữa 'sự tham gia của cộng đồng' (nghĩa là sự liên quan của cộng đồng vào các dự án phát triển và các đóng góp của cộng đồng vào các dự án chính phủ) và 'sự tham gia về quyền công dân'. 'Sự tham gia về quyền công dân' là khái niệm rộng hơn về sự tham gia vào quá trình ra quyết định cả ở cấp địa phương lẫn cấp cao hơn cũng như trong việc bảo đảm trách nhiệm giải trình và hiệu quả của chính phủ thông qua các đại diện do dân bầu cử.

Chính quan điểm thứ hai về sự tham gia theo nghĩa quyền công dân này đòi hỏi chúng tôi không chỉ xem xét nghị định về dân chủ cơ sở mà cần xem xét toàn bộ môi trường pháp lý mới về quyền công dân và dân chủ. Thuật ngữ 'dân chủ' đã được sử dụng rộng rãi hơn ở Việt Nam từ năm 1998, và thuật ngữ này được sử dụng trong nhiều bối cảnh khác nhau. 'Dân chủ' được đưa vào khẩu hiệu quốc gia được phổ biến rộng rãi 'Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh' vào năm 2001 cùng với việc sửa đổi Hiến pháp 1992.

Có thể tạm chia các hoạt động ở Việt Nam liên quan tới dân chủ hóa và sự tham gia của người dân thành hai loại khía cạnh. Khía cạnh thứ nhất là 'dân chủ trực tiếp'; có nghĩa là sự tham gia trực tiếp của người dân vào chính sách và quản lý, đặc biệt là ở cấp địa phương, thông qua các cuộc gặp gỡ và các hình thức trao đổi tương tác khác với các cơ quan Nhà nước. Khía cạnh thứ hai là 'dân chủ đại diện', đôi khi còn gọi là 'dân chủ gián tiếp'; ý nói tới các hoạt động của các cơ quan dân cử như hội đồng thôn, Hội đồng Nhân dân các cấp và Quốc hội. Nghị định dân chủ cơ sở liên quan tới cả hai khía cạnh trên của dân chủ, và liên quan tới các chính sách khác như Cải cách hành chính công, Luật chống tham nhũng và việc phân cấp ngân sách Nhà nước và phân cấp dịch vụ.

Các xu hướng và kinh nghiệm quốc tế cung cấp một tầm nhìn hữu ích về các thảo luận liên quan tới dân chủ hoá và sự tham gia ở Việt Nam. Một trong số các mục tiêu chính của báo cáo này là nhằm đánh giá liệu Việt Nam có phải là một 'trường hợp bất thường'. Thực tế Việt Nam là một hệ thống chính trị độc đảng đóng góp như thế nào vào những điều kiện bất thường của quản trị? Một số người đã tranh luận rằng sự 'tham gia' ở Việt Nam rất khác biệt so với sự tham gia ở nơi nào khác vì một số lý do, như tình

⁵ Fritzen, S. (2000). Thế chế hoá sự tham gia: Các bài học kinh nghiệm và ý nghĩa đối với việc củng cố các chương trình quốc gia Việt Nam (Hà Nội: UNDP-UNCDF-CIDA), Shanks, E. (2003). Phát triển theo định hướng của cộng đồng ở Việt Nam (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch - Đầu tư), Neefjes, K. (2004). Sự tham gia và tạo quyền trong chương trình XĐGN: Báo cáo từ bản nghiên cứu (Hà Nội: Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội), Saxena, N. và các tác giả khác (2004). Tham gia vào các chương trình phát triển ở Việt Nam (Hà Nội: UNDP (Dự án VIE/02/001)).

trạng không độc lập của xã hội dân sự, tình trạng kém phát triển của pháp quyền, hoặc ít có các kênh chính thức để tiếng nói của người dân có thể được lắng nghe.⁶ Một trong các ý đồ của báo cáo này là nhằm đánh giá những nhận định này và xem xét mức độ khác biệt của Việt Nam và lý do tại sao.

Ví dụ, Việt Nam thường có thứ hạng khá thấp trong các đánh giá quốc tế về 'dân chủ' như trong các đánh giá được công bố bởi các tổ chức như Freedom House (Ngôi nhà Tự do). Tuy nhiên, những đánh giá này lại thường được dựa trên những tiêu chuẩn và tiêu chí hạn hẹp như có hay không có bầu cử đa đảng⁷. Việt Nam có thứ hạng thấp trong các báo cáo 'Các vấn đề quản trị là quan trọng' của Viện Ngân hàng Thế giới là báo cáo tìm cách xếp hạng quản trị theo một số khía cạnh.⁸ Việt Nam có điểm số thấp nhất về 'tiếng nói và trách nhiệm giải trình' và được xếp trong nhóm 25% thấp nhất trong mẫu. Tuy nhiên, khi xem xét kỹ các thước đo này thì thấy tiếng nói và trách nhiệm giải trình được căn cứ theo có mỗi hai yếu tố: bầu cử cạnh tranh và sự tồn tại của đảng đối lập. Nói cách khác, cuộc điều tra đã áp dụng một thước đo rất hạn chế đối với *dân chủ bầu cử* và không hề đánh giá 'tiếng nói và trách nhiệm giải trình' thông qua *dân chủ trực tiếp* hoặc các kênh khác. Những đánh giá chung chung kiểu này về 'dân chủ' chỉ dựa trên hệ thống đảng phái hoặc các loại hình bầu cử sẽ không thể cho ta một bức tranh hoàn chỉnh về cách thức tham gia của người dân. Vì vậy, một trong các mục đích của chúng tôi là đánh giá Việt Nam như một thực thể hữu cơ và xem xét sự tham gia dưới góc độ văn hóa đặc thù liên quan tới lịch sử và chính sách của riêng Việt Nam. Điều này đòi hỏi phải phân tích tư tưởng dân chủ và tham gia của chính Việt Nam thay cho những tư tưởng được "nhập khẩu", và nó buộc chúng tôi phải nhìn xa hơn các chỉ số đơn giản như sự thiếu vắng hay hiện diện của những quy ước truyền thống về dân chủ tự do.

Trên thực tế, có thể chỉ ra sự tương phản giữa thứ hạng thấp mà Việt Nam bị xếp theo các điều tra quốc tế về dân chủ tự do với sự đánh giá cao mà chính các công dân Việt Nam dành cho hệ thống chính quyền ở Việt Nam. Người dân tỏ ra có mức độ tin tưởng cao đối với Nhà nước như theo như kết quả Điều tra giá trị thế giới (WVS) năm 2001.⁹ Hơn 90% số người được thăm dò trả lời tin tưởng vào Chính phủ, Quốc hội và Đảng. Các nhà điều tra của WVS cho biết "mức độ tin tưởng vào thể chế của Việt Nam cực kỳ cao khi so sánh với đa phần các nước khác. Lại càng đáng kể hơn khi 96% số người Việt Nam được hỏi trả lời tích cực về hệ thống quản trị. 'Những đánh giá này tích cực hơn hình ảnh của chính phủ cách đây một thập kỷ - cho thấy sự ủng hộ chính trị ngày càng tăng, có thể đó là nhờ những cải cách được tiến hành và cũng có thể là do đặc điểm của nền văn hoá chính trị Việt Nam là người dân luôn tận trung với nhà nước. Mức độ tán thành người dân Việt Nam dành cho chính phủ cũng cao hơn nhiều so với các nước Đông Á khác được nghiên cứu trong Điều tra giá trị thế giới 1995 – 1998'.¹⁰ Báo cáo này xem xét những tác động tích cực của Nghị định dân chủ cơ sở và những không gian được mở rộng khác cho sự tương tác của người dân ở Việt Nam để phần nào lý giải mức độ độ tin tưởng cao như vậy của người dân đối với Nhà nước.

Một mục tiêu khác của báo cáo là thử xem việc tham gia của người dân còn thiếu ở lĩnh vực nào. Báo cáo tìm cách nhấn mạnh những lĩnh vực cần cải thiện về quản trị cũng như xem xét mức độ cần thiết của việc thử nghiệm các luật, chính sách và xu hướng mới. Và điều này càng thực sự quan trọng trong bối cảnh năm 2006 khi Việt Nam thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội mới giai đoạn 2006-2010 và triển khai các định hướng mới của Đại hội Đảng lần thứ X. Báo cáo nêu ra một số vấn đề trong lĩnh vực quản trị nhằm tạo ra thảo luận trong các nhóm khác nhau, qua đó chúng tôi hy vọng có thể sẽ có các dự án mới và những kết quả tốt đẹp hơn.

Phần 1 này sẽ tiếp tục trình bày những xu hướng gần đây trong tư duy về sự tham gia, quyền công dân và nền dân chủ tham gia ở Việt Nam và trên thế giới. Phần 2 sẽ xem xét chi tiết những xu thế mới trong dân chủ trực tiếp và sự tham gia ở Việt Nam và đưa ra cái nhìn so sánh với các nước khác. Phần 3 đề cập tới những thay đổi gần đây trong dân chủ đại diện ở Việt Nam và đánh giá các bước đi tương lai

⁶ Fritzen, Thể chế hoá sự tham gia..., Saxena, và các tác giả khác. Tham gia vào các chương trình phát triển tại Việt Nam.

⁷ Puddington, A. và A. Piano (2005). "Điều tra năm 2004 của Freedom House: dấu hiệu đáng ngại, chuyển dịch khiêm tốn", Tạp chí Dân chủ 16: trang 103 - 109

⁸ Các lĩnh vực được đánh giá bao gồm: 1) quy trình lựa chọn và thay thế các quan chức chính quyền (tiếng nói, trách nhiệm giải trình và ổn định chính trị); 2) khả năng của Chính phủ trong hình thành và thực thi chính sách (tính hiệu quả của chính quyền và chất lượng giám sát); và 3) sự tôn trọng của người dân và Nhà nước đối với các thể chế điều chỉnh sự tương tác giữa hai nhân tố trên (pháp quyền và kiểm soát tham nhũng). Xem Kaufmann, D., và các tác giả khác (2005). Các vấn đề quản trị quan trọng IV: Các chỉ số quản trị giai đoạn 1996-2004 (Washington: Viện Ngân hàng Thế giới).

⁹ Điều tra World Values được tiến hành lần đầu tiên tại Việt Nam năm 2001. Điều tra này là một công cụ xuyên văn hóa để đo lường mức độ thỏa mãn với của người dân với cuộc sống và đất nước mình và tìm cách đánh giá sự ủng hộ đối với các giá trị xã hội, kinh tế và chính trị; điều tra được tiến hành tại nhiều nước trên thế giới từ vài thập kỷ nay dựa trên mẫu ngẫu nhiên có gia quyền của khoảng 1.000 người trả lời điều tra trên khắp đất nước. Xem Dalton, R. và N. – N.T. Ong (2001). Khu vực công đang chuyển đổi của Việt Nam: Điều tra Giá trị thế giới: Việt Nam 2001 (Irvine: Trung tâm nghiên cứu dân chủ, Đại học Tổng hợp California, Irvine).

¹⁰ Như trên.

trong lĩnh vực này. Cuối cùng, báo cáo sẽ kết luận bằng một số khuyến nghị để tiếp tục quá trình đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam.

1.2. Quản trị tốt, tăng cường tham gia, đẩy mạnh chiều sâu dân chủ: những khái niệm này có nghĩa là gì?

Trong những năm gần đây, vấn đề quản trị tốt đã ngày càng trở nên quan trọng hơn. Trong số các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ được Việt Nam phê chuẩn và điều chỉnh nội địa hoá vào năm 2001 có cả mục tiêu 'bảo đảm quản trị tốt để giảm nghèo'. Việt Nam đã quyết định sử dụng một số chỉ số để đánh giá sự tiến bộ hướng tới quản trị tốt, bao gồm: thực hiện hiệu quả các nghị định về dân chủ cơ sở; minh bạch về ngân sách và cải cách luật pháp.¹¹ Một chương trình quản trị quan trọng khác là Kế hoạch tổng thể về Cải cách hành chính công năm 2001 với mục tiêu tạo ra một chính phủ hiệu quả và chuyên nghiệp hơn thông qua cải cách hệ thống pháp lý; xác định lại vai trò của các cơ quan hành chính; tinh giản bộ máy hành chính nhà nước; tăng cường năng lực của các cán bộ công chức đi kèm cải cách hệ thống lương; minh bạch tài chính và hiện đại hoá hệ thống hành chính.¹² Các cuộc thảo luận trong nội bộ Đảng trước thềm Đại hội 2006 chủ yếu tập trung vào 5 lĩnh vực sau:

- Xác định rõ chức năng của các đơn vị chính quyền cơ bản, bao gồm định nghĩa lại vai trò của chính quyền trong quá trình ngân sách, quản lý đất đai, đăng ký hộ khẩu, quản lý các dự án đầu tư và thu thuế;
- Cơ cấu tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân và đào tạo nhân lực;
- Phân bổ quyền hạn ngân sách cho các cấp thấp hơn;
- Thúc đẩy dân chủ cơ sở;
- Thay đổi quan hệ giữa trung ương và địa phương.¹³

Thuật ngữ quản trị được sử dụng rất phổ biến, nhưng câu hỏi là liệu các nhà tài trợ và các quan chức chính phủ có cùng nói đến một phạm trù khi sử dụng thuật ngữ đó. Báo cáo năm 2002 của Nhóm đặc nhiệm chống nghèo đói, một sáng kiến chung giữa nhà tài trợ và chính phủ để thảo luận và thực hiện các sáng kiến giảm nghèo, đã chỉ ra rằng:

Quản trị là môi trường thể chế chung trong đó người dân tương tác và cũng trong môi trường đó các thẩm quyền kinh tế, chính trị, luật pháp và hành chính được thực hiện để điều hành công việc của một đất nước ở mọi cấp độ... Quản trị tốt nói ngắn gọn là quá trình ra chính sách có thể tiên liệu được, cởi mở và văn minh (có nghĩa là quá trình minh bạch); một bộ máy thẩm nhuan tính chuyên nghiệp; một nhánh hành pháp thực sự có trách nhiệm giải trình về những hành động của mình; và một xã hội dân sự mạnh mẽ tham gia vào các công việc chung; và tất cả đều hành xử theo pháp quyền.¹⁴

Trong khi quan điểm của các nhà tài trợ thường nhấn mạnh đến vai trò của công dân, xã hội dân sự và pháp quyền, không phải lúc nào Đảng và Nhà nước Việt Nam cũng chia sẻ quan điểm này. Ngay cả từ 'governance - tạm gọi là quản trị' cũng rất khó có thể dịch ra tiếng Việt; nhiều khi lại bị dịch là 'quản lý Nhà nước'. Điều này thể hiện một điều là cuộc thảo luận của Việt Nam về quản trị thường nói về cải cách quản lý nhà nước và việc định hình lại hệ thống chính trị ở những cấp hành chính thấp nhất.¹⁵ Nói cách khác, quản trị đối với các nhà tài trợ là một khái niệm rộng lớn, bao gồm cả chính quyền trung ương, Đảng, chính quyền địa phương, xã hội dân sự và người dân; và không gian để tất cả các tác nhân này và các bên liên quan gặp gỡ. Đối với các quan chức chính phủ Việt Nam, khái niệm về quản trị gói gọn trong giới hạn là các biện pháp cải cách quản lý nhà nước nhằm phát triển kinh tế và ổn định chung, đặc biệt là thông qua việc sử dụng các nhóm trung gian như các tổ chức đoàn thể. Theo quan điểm của

¹¹ Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002). Chiến lược Tăng trưởng và Giảm nghèo Toàn diện (Hà Nội: Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam).

¹² Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2000). Quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam về cải cách hành chính công (Hà Nội: Ban chỉ đạo cải cách hành chính công), Painter, M. (2003) "Cải cách hành chính công ở Việt Nam: Các vấn đề và lĩnh vực liên quan", Hành chính công và Phát triển 23: 259-271

¹³ Nghị quyết Đại hội lần thứ V Trung ương Đảng (khóa 9), tháng 3 năm 2002 về "Đổi mới và cải tiến chất lượng hệ thống chính trị ở cấp cơ sở".

¹⁴ Nhóm đặc nhiệm giảm nghèo (2002). Bảo đảm quản trị tốt để giảm nghèo (Hà Nội: PTF).

¹⁵ Ví dụ của những thảo luận này, xem Nguyễn Tiến Phồn (2001). Dân chủ và tập trung dân chủ: Lý luận và thực tiễn (Hà Nội, Việt Nam: NXB Khoa học Xã hội); Nguyễn Văn Sáu và Hồ Văn Thông (2002). Thực hiện Quy chế dân chủ và xây dựng chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia); Lê Minh Quân (2003). Xây dựng Nhà nước pháp quyền đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia); Đỗ Trung Hiếu (2004). Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia); Hoàng Chí Bảo (2004). Hệ thống chính trị ở cơ sở nông thôn nước ta hiện nay (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia); Bộ Nội vụ (2004). Hệ thống chính trị cơ sở thực trạng và một số giải pháp đổi mới (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia).

chúng tôi, không nên xem hai quan điểm trên là đối lập với nhau mà hãy xem đó là những cách nhìn nhận khác nhau về cùng một vấn đề xuất phát từ những giả định khác nhau về vai trò của nhà nước và công dân. Dù sao, điều quan trọng là phải hiểu những giả định ở đằng sau cách sử dụng từ 'quản trị' của các bên sao cho không có sự lệch pha giữa các nhóm khi cùng nhau thảo luận về chủ đề này.

Tham gia và dân chủ tham gia:

Các cuộc thảo luận của những năm 1990s về 'quản trị tốt' thường tập trung vào việc cải thiện *dân chủ đại diện* hoặc *dân chủ bầu cử* (với mỗi quan tâm chính tập trung vào việc liệu các nước có nền dân chủ mạnh, chủ yếu được đánh giá bằng các cuộc bầu cử định kỳ). Nhưng bây giờ người ta lại chú trọng nhiều hơn tới khái niệm '*dân chủ trực tiếp*' hoặc '*dân chủ tham gia*', ngay cả tại những nơi có nền dân chủ đại diện, nếu chỉ dựa vào các cuộc bầu cử thì vẫn chưa đủ để bảo đảm sự tham gia của người dân. Các quan chức chính phủ có thể được bầu lên hoặc bị phế truất trong các đợt bầu cử, nhưng sự tham gia của người dân vào các thể chế nhà nước có thể không đi xa hơn điều đó.¹⁶ Hơn nữa, dân chủ đại diện có thể bị thống lĩnh bởi một bộ phận tinh túy trong xã hội, các nhóm lợi ích kinh doanh, giới quân sự hoặc những nhóm khác khiến cho nhiều người dân vẫn chưa được đại diện, đặc biệt là những người nghèo, người thiểu số hoặc những tầng lớp khác bị xã hội loại trừ. Điều này khiến cho một số người tìm những phương án bao quát hơn thay thế cho dân chủ đại diện.

Một giải pháp là tăng cường sự 'tham gia' của người dân. Tham gia từ lâu đã là một thuật ngữ phổ biến trong lĩnh vực phát triển và thường được xem là yếu tố góp phần làm cho chính sách tốt hơn, chính quyền hiệu quả hơn, và nhờ thế kinh tế phát triển nhanh hơn.¹⁷ Tuy nhiên, 'tham gia' có thể mang ý nghĩa khác nhau với những người khác nhau. Trong giới phát triển chẳng hạn thì 'sự tham gia bắt đầu được nhìn nhận như là quyền của người dân được tham gia vào những quyết định ảnh hưởng tới cuộc sống của họ, nó liên quan nhiều tới quyền công dân và quản trị dân chủ'.¹⁸

Đó là những suy nghĩ đằng sau những lời kêu gọi tăng cường *dân chủ tham gia*. Manor, chẳng hạn, đã viết: 'dân chủ hoá không thôi thì không đủ. Cần đưa người nghèo tham gia một cách đầy đủ hơn trong hệ thống mới dân chủ hoá. Cũng giống như thế hệ trước đã nhận thức được sự cần thiết của việc tăng trưởng đi đôi với tái phân phối, giờ đây nhiều người bắt đầu thấy được sự cần thiết của *dân chủ hoá đi đôi với sự bao quát*'.¹⁹ Dân chủ tham gia là một hình thái của dân chủ trực tiếp quan tâm tới cách làm thế nào để tăng cường hành động công dân và nâng cao chất lượng sự tham gia của người dân, mở rộng vai trò công dân vượt ra ngoài phạm vi đơn thuần chỉ là cử tri đi bầu cử định kỳ.²⁰ Người dân cần tích cực hơn trong việc quyết định các ưu tiên quy hoạch địa phương và tham gia vào các diễn đàn ra quyết định đối với chính quyền và các dịch vụ công. Hơn nữa, vấn đề dân chủ tham gia không chỉ là làm thế nào để tập hợp mọi người lại quanh một diễn đàn mà còn là làm thế nào để cải thiện chất lượng tranh luận và tham gia trên các diễn đàn công cộng mới mẻ này. Dân chủ tham gia cũng có thể bao gồm cải cách hệ thống chính trị và bầu cử, nhất là vì cần phải có các hình thức đại diện mới trong không gian quản trị tham gia mới được hình thành, như các hội đồng địa phương đã cải cách.²¹

Trên thế giới, sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương có từ mức độ tham vấn hạn chế cho tới sự tham gia và kiểm soát tích cực. Các cách tiếp cận mới về sự tham gia thường được khởi nguồn từ dưới lên, đáp ứng những đòi hỏi của người dân. Các hoạt động thường thấy ở các nước khác là giáo dục xây dựng nhận thức công dân, nhất là các chương trình theo dõi và đánh giá dựa vào dân. Các cách tiếp cận từ trên xuống cũng đã được chính phủ các nước chủ xướng như là một phương tiện để tăng cường mức độ đáp ứng của chính phủ và mở ra những không gian mới cho sự tham gia của người dân. Ví dụ về cách tiếp cận này là khuôn khổ pháp lý mới cho sự tham gia của người dân vào quản trị

¹⁶ Heller, P. (2001). "Chuyển biến Nhà nước: nền chính trị phân cấp dân chủ ở Kerala, Nam Phi và Porto Alegre", *Chính trị và Xã hội* 29: 131-163; Fung A. và E.O. Wright (2001) "Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ: những cải cách trong quản trị tham gia tạo quyền", *Chính trị và Xã hội* 29: 5-41.

¹⁷ Cornwall, A. "Hiện trạng và tiếp diễn: "Tham gia trong phát triển" xét từ góc độ lịch sử"; Beall, J. (2000). "Chính quyền địa phương, giảm nghèo và tình trạng bất bình đẳng ở Johannesburg", *Môi trường và đô thị hoá* 12: 118; Blair, H. (2000). "Tham gia và trách nhiệm giải trình ở ngoại vi: Quản trị địa phương dân chủ ở sáu nước", *Phát triển thế giới* 28: 21 - 39; Charlick, R.B. (2001). "Sự tham gia của người dân phổ cập và cải cách chính quyền địa phương", *Quản lý công và phát triển* 21: 149 - 157; Estrella, M. và N. Iszatt (2004). *Trên cả quản trị tốt: dân chủ tham gia ở Philippines* (thành phố Quezon; Viện dân chủ vị dân); Plummer, J. và J.C. Taylor (2004). *Sự tham gia của cộng đồng ở Trung Quốc: các vấn đề và tiến trình xây dựng năng lực* (London: DFID/GHK/Earthscan).

¹⁸ Trang web Logolink: www.ids.ac.uk/logolonk.

¹⁹ Manor, J. (2004) "Dân chủ hoá đi đôi với sự bao quát: Cải cách chính trị và trao quyền cho người dân ở cấp cơ sở", *Tap chí phát triển con người* 5.

²⁰ Xem trang web Logolink để tìm hiểu kỹ hơn về "dân chủ tham gia"

²¹ Manor, J. (2004) "Dân chủ hoá đi đôi với sự bao quát..."

địa phương và các chế nhằm tăng cường luồng thông tin chuyển tới người dân, đặc biệt là về việc cung cấp các dịch vụ.²²

Ví dụ, Bộ luật Chính quyền Địa phương được thông qua ở Philippines năm 1991 quy định sự chuyển giao thẩm quyền và nguồn lực từ chính quyền trung ương cho các Hội đồng Phát triển địa phương mới cũng như về sự tham gia trực tiếp của người dân trong các cơ quan này. Ở Ấn Độ, sửa đổi Hiến pháp được thông qua năm 1993 công nhận các thể chế địa phương như là cấp thứ 3 trong chính quyền đồng thời thể chế hoá sự tham gia của người dân trong các cơ quan đó. Ở Bolivia, Luật Tham gia của Dân được thông qua năm 1993 nhằm công nhận vai trò của các tổ chức bản địa ở cơ sở trong việc lập kế hoạch hoặc ở cấp tỉnh thành.²³ Các cách tiếp cận sáng tạo khác như thể báo cáo công dân, lập ngân sách tham gia, kiểm toán công, quan hệ đối tác công dân - chính quyền, quan hệ đối tác xã hội dân sự - chính quyền, và các hội đồng khu phố/thôn đã được thử nghiệm ở nhiều nước.²⁴ Những cách tiếp cận mới này đang định nghĩa lại cách thức mà người dân và nhà nước tương tác, Cornwall và Gaventa viết: 'chú trọng sự tham gia bao quát như là nền tảng cơ bản của tập quán dân chủ, những cách tiếp cận này đưa ra một khái niệm tích cực hơn về quyền công dân, trong đó công nhận hoạt động của người dân với tư cách là người "tạo dựng và định hình" chứ không phải là người "sử dụng và lựa chọn" những can thiệp và dịch vụ do người khác thiết kế'.²⁵

Mục tiêu đề ra của nhiều nước đã từng thông qua các cách tiếp cận mang tính tham gia là nhằm cung ứng dịch vụ chất lượng cao hơn và quản trị bao quát hơn. Cho nên, sự tham gia của người dân thường được khuyến khích nhiều nhất ở các cấp hành chính thấp nhất, nơi mà người dân gần gũi nhất với các thể chế có tác động đến cuộc sống của họ; đây cũng chính là nguyên nhân vì sao "dân chủ trực tiếp" thường đi đôi với với quá trình phân cấp. Dân chủ trực tiếp và phân cấp ở mức độ tốt nhất tạo cho nhiều người cơ hội tốt hơn để tham gia, bảo vệ quyền lợi của người thiểu số và tăng cường tính hiệu quả và minh bạch trong việc cung cấp các dịch vụ.²⁶ Phân cấp dân chủ một cách lý tưởng sẽ phải có cả 'sự chuyển giao năng lực thực sự cho cấp địa phương để chính quyền có thể đáp ứng yêu cầu của người dân'.²⁷ Một mối liên hệ quan trọng giữa tăng cường tham gia và sự đáp ứng tốt hơn của chính quyền thể hiện ở chỗ phân cấp có thể đóng góp vào việc cải cách và tạo quyền cho những thể chế chính quyền ở cấp thấp nhất, như các hội đồng địa phương. 'Cách tốt nhất để thúc đẩy việc mở rộng sự tham gia và mức độ đáp ứng cao hơn trước những yêu cầu của người dân thường đòi hỏi phải thiết lập ra các cơ quan thảo luận do người dân địa phương bầu ra. Trên thực tế các hội đồng do địa phương tự bầu đã trở thành dấu hiệu bảo đảm là chính quyền địa phương đã được cải cách theo hướng dân chủ'.²⁸

Liệu phân cấp tới các cấp chính quyền thấp nhất và tăng cường các cơ quan thảo luận do địa phương bầu chọn có thực sự mở rộng cơ hội để người dân tham gia? Đây vẫn là một câu hỏi mang tính thực nghiệm cần được xem xét trong từng bối cảnh cụ thể. Vì sao một số người tham gia, và làm thế nào để khuyến khích họ tham gia là những vấn đề phụ thuộc vào một loạt các yếu tố đặc thù về văn hoá và xã hội. Không nhất thiết là cứ phân cấp thì sẽ tự tạo ra được sự tham gia. Đôi khi khó có thể tăng được sự tham gia của người dân mà không cải cách các thể chế đại diện để xây dựng lòng tin vào những thiết chế đó. Nói cách khác, dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện thường gắn kết chặt chẽ với nhau. Các nghiên cứu về sự tham gia đã nhấn mạnh rằng người dân cần có cả các cơ hội để tham gia một cách có ý nghĩa cũng như cần có các tổ chức có trách nhiệm giải trình để đại diện cho quyền lợi của họ. Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện đều có vai trò trong việc tăng cường sự tham gia của người dân.

²² Xem thêm các ví dụ tại trang web Logolink, nguồn của thông tin này.

²³ McGree, R. (2003). Khuôn khổ pháp lý cho sự tham gia của người dân: Báo cáo tổng hợp (Sussex: Logolink); Antlov, H., và các tác giả khác (2004). Sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương: Kinh nghiệm của Thái Lan, Indonesia và Philippines (Sussex: Logolink).

²⁴ Crook, R. và J. Manor (1994). Dân chủ và phân cấp ở Nam Á và Tây Phi: Sự tham gia, trách nhiệm giải trình và kết quả thực hiện (Cambridge: NXB Đại học Tổng hợp Cambridge); Schonwalder, G. (1997). "Không gian dân chủ mới ở cấp cơ sở? Sự tham gia của người dân trong các chính quyền địa phương Mỹ Latinh", Phát triển và thay đổi 28: 757 - ; Blair, "Sự tham gia và trách nhiệm giải trình ở ngoại vi..."; Heller "Chuyển biến Nhà nước..."; Gaventa, J. (2002). Hướng tới quản trị tham gia ở địa phương: Sáu đề xuất để thảo luận (Brighton: IDS); Estrella, M. và J. Gaventa. Ai đo đếm thực tại? Theo dõi đánh giá theo phương pháp tham gia: Điểm sách (Tài liệu nghiên cứu IDS: Sussex).

²⁵ Cornwall, A. và J.Gaventa (2000). "Từ người sử dụng và lựa chọn thành người tạo dựng và định hình: xác định lại vị trí của sự tham gia của chính sách xã hội", Bản tin IDS 31: 50-62.

²⁶ Manor, J. (1995). "Quá trình phân cấp dân chủ ở châu Á và châu Phi", Bản tin IDS - Viện nghiên cứu phát triển 26: 81-88; Devas, N. và U. Grant (2003). "Việc ra quyết định ở chính quyền địa phương - sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình của địa phương: Một số bằng chứng từ Kenya và Uganda", Hành chính công và Phát triển 23: 307-316; Blunt, P. và M. Turner (2005). "Phân cấp, Dân chủ và Phát triển ở một xã hội hậu xung đột: Các Hội đồng xã ở Campuchia", Hành chính công và Phát triển 25: 75-87.

²⁷ Charlick, R.B. (2001). "Sự tham gia của người dân và cải cách chính quyền địa phương". Quản trị công và phát triển 21: 149-157

²⁸ Như trên, trang 149.

1.3. Tham gia và quản trị địa phương ở Việt Nam

Các ý tưởng về bản chất và tác động của sự tham gia thường có sự khác nhau tùy thuộc vào bối cảnh văn hoá. Mức độ và hình thức tham gia cũng thay đổi tùy theo từng nước và đối tượng liên quan. Ở Việt Nam cũng vậy: những người khác nhau có những ý tưởng khác nhau về sự tham gia có nghĩa là gì và nhằm vào mục đích gì. Sẽ là không đúng khi nói rằng các quan chức nhà nước Việt Nam ưa chuộng một phiên bản thực dụng hơn về sự tham gia còn các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế thích một hình mẫu thiên về hướng tạo quyền hơn. Tuy nhiên, cách hiểu theo kiểu Việt Nam thường là khác biệt so với cách hiểu của các nhà tài trợ, do văn hoá và lịch sử của Việt Nam. Sự tham gia đã có một vai trò quan trọng trong quản trị từ trước khi có sự vào cuộc của các tổ chức quốc tế và quan điểm của họ về sự tham gia. Quan điểm của Việt Nam về sự tham gia có những nét đặc thù, xuất phát từ bối cảnh riêng của Việt Nam và cần phải được nhìn nhận với tính chất như vậy. Báo cáo này luôn nhấn mạnh rằng cần phải hiểu các vấn đề quản trị và tham gia trong bối cảnh của văn hoá và lịch sử của Việt Nam và xác định rõ Việt Nam không phù hợp với những khuyến nghị của 'quản trị tốt' ở chỗ nào, và phù hợp ở chỗ nào.

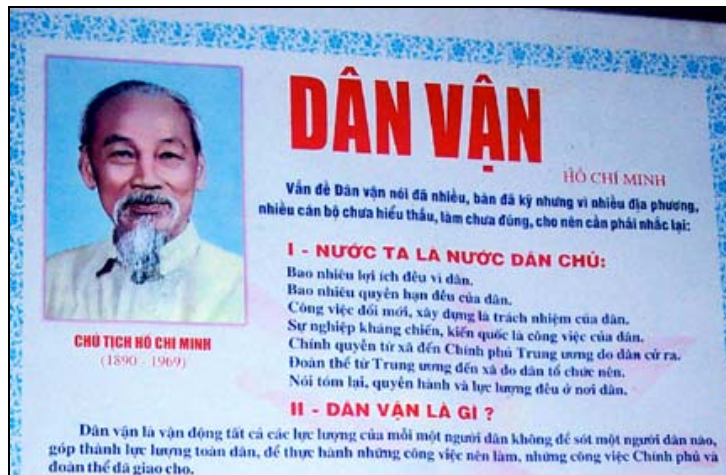
Để có thể hiểu được các ý tưởng về sự tham gia trong quản trị ở Việt Nam ta cần xem xét lịch sử dài lâu của đất nước về các tư tưởng về mối quan hệ giữa người dân và nhà nước. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: "Để trăm lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong". '**Nhân dân làm chủ**' là một phương châm lâu đời của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhưng điều này không dễ dàng biến thành 'nhân quyền' theo cách hiểu của châu Âu hoặc Bắc Mỹ. Đối với Đảng Cộng sản Việt Nam 'nhân dân làm chủ' ý nói tới việc tạo tiếng nói cho các tầng lớp lao động. Đối với các nhà tư tưởng Mác-xít dân chủ tự do mà không có bình đẳng kinh tế thì không thể đảm bảo nhân quyền của những người dân lao động. Tương tự, chủ nghĩa xã hội lý thuyết ở hình thức thuần túy nhất của nó có hình thức dân chủ trực tiếp, trong đó không có nhà nước nào lại độc lập khỏi 'người dân'. Tất nhiên, vấn đề là ở chỗ xây dựng một nhà nước như vậy. Các lợi ích giai cấp và các nhà tư bản sẽ đi ngược lại một hệ thống như vậy. Do vậy, cần phải có sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản để đạt được 'quyền làm chủ của nhân dân'. Trong khi ở hầu hết các nước trên thế giới, chủ nghĩa xã hội với tư cách là sự hình dung về tổ chức Nhà nước đã rút giảm, thì nó vẫn nằm trong căn bản suy nghĩ của giới lãnh đạo ở Việt Nam. Tuy nhiên cần phải nhớ rằng ở Việt Nam khi người ta nói tới ý tưởng về "nhân dân làm chủ" thì thường là muốn đề cập tới sự cần thiết phải có một phong trào rộng lớn do Đảng Cộng sản lãnh đạo dựa trên giai cấp chứ không phải là 'người dân' được giao phó để quản lý mọi việc một cách độc lập với Đảng.

Một khái niệm cơ bản khác liên quan tới vai trò của Đảng là khái niệm **tập trung dân chủ**, thường được giải thích là sự thống nhất theo chiều ngang của ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp và sự hội nhập theo chiều dọc của các cấp chính quyền từ cấp xã là cấp thấp nhất tới cấp trung ương. Trên thực tế điều này có nghĩa là trong khi cấp chính quyền ở dưới có thể được tham vấn và được khuyến khích tham gia vào việc hình thành chính sách, xu hướng mang tính cấu trúc là "bộ phận phục tùng tổng thể, thiểu số theo đa số, cấp dưới tuân theo cấp trên và địa phương tuân theo trung ương".²⁹ Một khi quyết định chính trị đã được đưa ra, thì xu hướng là yêu cầu tất cả các khối ủng hộ chính sách, chứ không có tham vấn hay phê bình gì thêm. Dân chủ tập trung cũng có thể dẫn khiến các đại diện địa phương hoà hợp với các quan chức trên họ hơn là với các cử tri phía dưới.

Dân vận là một thuật ngữ chủ chốt khác. Thường vẫn nghe nói rằng các tổ chức đoàn thể và Đảng từ lâu đã triển khai 'sự tham gia của người dân' và đây không phải là khái niệm mới mẻ ở Việt Nam. Tuy nhiên, qua nhiều năm hình thức 'tham gia' này luôn là cách tiếp cận theo kiểu từ trên xuống. Khối dân vận của Đảng cùng với các tổ chức đoàn thể (xem phần dưới) phối hợp để đưa các chính sách của chính phủ tới người dân để giúp người dân hiểu và thực hiện các chính sách đó. Các chiến dịch "dân vận" này kêu gọi người dân "tham gia" tất cả các chính sách của chính phủ, từ việc trồng giống lúa mới cho tới kế hoạch hoá gia đình; do vậy "sự tham gia" trên thực tế là việc *vận động* nông dân và công nhân ủng hộ nhà nước. (Xem Hình 1).

²⁹ Dixon (2004).

Hình 1: Áp phích cổ động cán bộ làm ‘dân vận’, theo lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh – áp phích treo tại Ủy ban Nhân dân tỉnh Sóc Trăng, 2005



Các **tổ chức đoàn thể** liên quan tới dân vận này là yếu tố quan trọng để có thể hiểu được các quan hệ xã hội và sự tham gia ở Việt Nam. Các tổ chức đoàn thể bắt đầu được thành lập từ những năm đầu của Đảng Cộng sản Đông dương như là một biện pháp để tập hợp mọi thành phần xã hội để cùng nhau đấu tranh chống lại thực dân. Ngày nay, các tổ chức đoàn thể tiếp tục giữ vị trí trung gian giữa Nhà nước và nhân dân. Tổ chức đoàn thể có thành viên và chi hội xuống tới mọi làng xã xóm phố trong nước. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là liên minh chính trị bao trùm của các tổ chức đoàn thể gồm Hội Cựu chiến binh, Hội Phụ nữ, Hội Thanh niên, và Hội Nông dân. Về lý thuyết thì các tổ chức đoàn thể đại diện cho bộ phận lớn của xã hội trước Nhà nước và đồng thời các tổ chức đoàn thể cũng là một kênh để các chính sách nhà nước có thể thẩm thấu xuống những người dân bình thường, chính là thành viên của các tổ chức đoàn thể.³⁰ Các tổ chức đoàn thể cũng đóng một số vai trò xã hội. Một số tổ chức đoàn thể đã trở thành những nhà cung cấp dịch vụ phúc lợi, giúp các hội viên tiếp cận được nguồn tín dụng hoặc vật tư nông nghiệp. Các tổ chức đoàn thể từ lâu đã trở thành "sân thử nghiệm" cho các chính sách mới của Đảng trong một số lĩnh vực, và họ các tổ chức này được tham khảo ý kiến một cách rộng rãi trong quá trình ra quyết định.³¹

Các tổ chức đoàn thể đóng vai trò quan trọng trong các vấn đề quản trị, vai trò đó đã được Đảng Nhà nước khẳng định và ủng hộ. Do đó, cần nhìn nhận các tổ chức đoàn thể như một phương tiện chính để người dân có thể tiếp cận tới lĩnh vực chính trị. Đây là những thể chế xã hội duy nhất tồn tại ở tất cả các địa phương với vai trò được xác định rõ là giúp người dân tiếp cận nhà nước và chính phủ.³² Các tổ chức đoàn thể được coi là dân chủ, vì lãnh đạo các tổ chức này được bầu ở các cấp thấp nhất chọn từ trong chính các hội viên. Nhiều cán bộ lãnh đạo các tổ chức đoàn thể đồng thời cũng được bầu vào các Hội đồng Nhân dân ở địa phương. Các tổ chức đoàn thể phổ biến thông tin của chính phủ tới người dân để thảo luận tại các cuộc họp địa phương và phối hợp với các Ủy ban Nhân dân để tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các chính sách qua các cuộc họp hoặc các phiếu thu thập ý kiến. Các tổ chức đoàn thể ở cấp địa phương hỗ trợ trường thôn và các cán bộ dân cử khác tổ chức các cuộc họp địa phương và tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm hàng năm đối với những cán bộ được bầu cử vào các vị trí chủ chốt. Các tổ chức đoàn thể cũng đóng vai trò lớn trong dân chủ đại diện trong việc giám sát quy trình lập danh sách ứng cử viên, bầu cử vào các cơ quan dân cử.

Tuy nhiên, đã có một vài câu hỏi đặt ra về năng lực chuyên môn của các tổ chức đoàn thể cũng như mức độ độc lập của các tổ chức đoàn thể đối với Nhà nước. Trong khi các tổ chức đoàn thể này là một bộ phận trong bộ máy Đảng - Nhà nước, một số nhà quan sát khẳng định rằng các tổ chức đoàn thể chỉ có vai trò hạn chế trong quá trình ra quyết định ở cấp cao hơn. Theo một đánh giá thì các tổ chức đoàn thể có thể được mời tới các cuộc họp nhưng ý kiến của họ thường là không khác biệt so với ý kiến chính

³⁰ McCormick, B. (1998). "Thay đổi chính trị ở Trung Quốc và Việt Nam: Đường đầu với những hệ quả của cải cách kinh tế", *Tạp chí Trung Quốc* 40: 121-143
³¹ Stromseth, J. (2003). "Các hiệp hội doanh nghiệp và việc ra quyết định tại Việt Nam", *Thiết lập tổ chức ở Việt Nam: Chuyên biến trong và xung quanh Nhà nước Xã hội chủ nghĩa*, chủ biên, Benedict J. Kerkvliet, và các tác giả khác (Singapore: Viện nghiên cứu Đông Nam Á): 62-109
³² Phan Xuân Sơn (2002). *Các đoàn thể nhân dân với việc bảo đảm dân chủ ở cơ sở hiện nay* (Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia).

thống và nếu có khác biệt thì những ý kiến đó thường bị lờ đi".³³ Trường đại diện của một tổ chức phi chính phủ Việt Nam có trụ sở tại Hà Nội đã nhận xét trong một cuộc phỏng vấn rằng cho dù có sự hiện diện của các tổ chức đoàn thể, 'xã hội nông thôn vẫn được tổ chức theo cách mà người dân vẫn chưa được đại diện đầy đủ. Lãnh đạo của các tổ chức đoàn thể không tiếp xúc với người dân trước khi họ đi đại diện cho người dân'. Ông ta cũng nói thêm rằng ở nông thôn vẫn chưa có các nhóm xã hội dân sự để đóng vai trò trung gian giữa Chính phủ một cách quân bình và gần gũi với nhân dân hơn các tổ chức đoàn thể.³⁴

Nhiều nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng đã quan tâm tới không gian nhỏ bé dành cho tổ chức xã hội dân sự khi họ bắt đầu làm việc ở Việt Nam vào những năm 80 và những năm 90. Nhiều dự án tài trợ ban đầu đã chú ý thúc đẩy sự tham gia của người dân, thông qua các dự án cụ thể với trọng tâm là việc đóng góp của người dân vào sự phát triển địa phương. Theo quan điểm của đại diện của một tổ chức phi chính phủ thì bất cứ nơi nào thực hiện nghiêm túc quản lý nguồn lực phát triển dựa trên cộng đồng theo phương hướng tự tổ chức thì đều quản lý nguồn lực hiệu quả hơn, năng suất hơn, đỡ phụ thuộc vào các nguồn lực bên ngoài, cải thiện được công bằng, tăng cường sáng kiến và trách nhiệm giải trình của địa phương và tăng cường kỷ luật kinh tế.³⁵ Đây cũng là quan điểm phổ biến trong số các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Các nhà tài trợ sử dụng những dự án như vậy làm thí điểm để chứng minh cho các đối tác chính phủ thấy rõ là sự tham gia của địa phương tạo quyền và khả năng cho người dân để họ xác định vấn đề, lên kế hoạch, thực hiện và đóng góp vào sự phát triển kinh tế của chính họ.

Những dự án này cũng giả định là phải có các tổ chức xã hội dân sự độc lập, hướng theo người dân để các nhà tài trợ có thể trực tiếp dành kinh phí và hỗ trợ cho sự phát triển địa phương, và rằng "kênh tổ chức xã hội dân sự" này cần phải thực sự có hiệu quả để đạt mục tiêu tăng cường sự tham gia của người dân. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế thường thấy là họ có vai trò trong việc trao quyền cho người dân và trong việc 'phát huy nguồn vốn xã hội vì sự phát triển kinh tế'. Sự hiện diện của các nhóm xã hội dân sự sẽ giúp chính phủ đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân và thậm chí là thay thế những thể chế không hiệu quả.³⁶ Các cuộc thảo luận hiện nay giữa các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các nhà tài trợ về sự tham gia ở Việt Nam tiếp tục xoay quanh vấn đề làm thế nào để củng cố các nhóm xã hội dân sự để có thể đóng góp vào việc tăng cường sự tham gia. Quan điểm này ít ra là có một phần dựa trên nhận định cho rằng vẫn chưa có các nhóm xã hội dân sự "độc lập" ở Việt Nam và rằng các tổ chức đoàn thể và nhiều tổ chức phi chính phủ Việt Nam 'quá gần gũi' với Nhà nước. Mỗi quan hệ như thế giữa Nhà nước và xã hội dân sự đã khiến cho một số người gọi các tổ chức phi chính phủ Việt Nam là 'nhóm xã hội dân sự do Nhà nước lãnh đạo', cũng tương tự như hiện trạng ở Trung Quốc hay Malaysia, những nơi mà hoạt động của các tổ chức phi chính phủ vẫn còn hạn chế.³⁷ Những khó khăn trong việc định nghĩa 'xã hội dân sự' không chỉ là vấn đề riêng với các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Thời kỳ thai nghén kéo dài của Luật về Hiệp hội mà hiện đang được Quốc hội thảo luận cho thấy vẫn còn có sự không chắc chắn trong Đảng về câu hỏi điều gì làm nên một 'tổ chức xã hội dân sự' thực sự và những hoạt động của các tổ chức này là gì.

Cần phải lưu ý tới cuộc tranh luận này về xã hội dân sự trong khi đánh giá khuôn khổ dân chủ tham gia ở Việt Nam và so sánh nó với những gì diễn ra ở các nước khác. Khuôn khổ pháp lý đầu tiên về sự tham gia ở Việt Nam không phải là kết quả của sức ép từ phía xã hội dân sự như trong trường hợp của các nước láng giềng như Philippines. Mà như đã nêu ở trên, Nghị định dân chủ cơ sở năm 1998, là kết quả của những thảo luận cấp cao của Đảng sau khi xảy ra các vụ xáo trộn ở nông thôn. Điều này không nhất thiết có nghĩa là xã hội dân sự sẽ bị gạt ra ngoài không được tham gia vào việc thực hiện và cải tiến Nghị định dân chủ cơ sở. Thực ra nó lưu ý về một thực tế là dân chủ tham gia ở Việt Nam đã và sẽ tiếp tục có vai trò trung tâm của Nhà nước.

Những luận điểm chính ủng hộ Nghị định dân chủ cơ sở và dân chủ tham gia của Đảng và các cấp thẩm quyền không chú trọng vào 'sự tham gia chỉ vì tham gia' như là quan điểm chủ chốt trong các sách vở quốc tế. Trong đa số trường hợp, quan chức Việt Nam có cách tiếp cận thực dụng hơn, coi đó như là cách để cải thiện việc cung cấp dịch vụ của chính quyền, cũng như để đảm bảo trách nhiệm giải trình cao hơn, thẩm quyền nhiều hơn, và để giảm số vụ biểu tình phản đối và khiếu nại của người dân ở nông

³³ Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội/UNDP (2004). Điểm lại quá khứ, lập kế hoạch tương lai: Đánh giá chương trình Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và chương trình 135 (Hà Nội; Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội/UNDP).

³⁴ Phỏng vấn với các tổ chức phi chính phủ ở Việt Nam, Hà Nội, tháng 3 năm 2005.

³⁵ Care International Việt Nam (2003). Sự tham gia của các tổ chức nhân dân vào sự phát triển nông thôn chú trọng tới giảm nghèo và việc quản lý tài nguyên thiên nhiên ở Việt Nam: Một nghiên cứu cơ bản (Hà Nội: Care).

³⁶ Như trên.

³⁷ Alagappa, M., chủ biên, (2004). Xã hội dân sự và sự thay đổi chính trị ở châu Á (Palo Alto: NXB Đại học Tổng hợp Stanford).

thôn. Dưới đây là một vài luận điểm của chính phủ và các tổ chức đoàn thể để ủng hộ dân chủ ở cơ sở/tham gia:

- 1) **Sự cần thiết phải phi tập trung hóa và phân cấp quyền lực chính quyền.** Sau thời kỳ kế hoạch tập trung ở Việt Nam càng ngày càng có sự nhận thức rõ ràng chính quyền Trung ương không thể làm được tất cả mọi việc, và 'sẽ là lãng phí và thiếu hiệu quả nếu [chính quyền trung ương] ôm đồm tất cả mọi chức năng và nhiệm vụ mà chính quyền địa phương có khả năng thực hiện được'.³⁸ Vì vậy, dân chủ cơ sở bổ sung hỗ trợ cho các nỗ lực về Cải cách hành chính công vốn đã được thực hiện từ vài năm nay.
- 2) **Xây dựng năng lực.** Tăng cường quản trị cấp địa phương có thể góp phần xây dựng năng lực của chính quyền và người dân, và giúp 'phát triển tất cả các nguồn lực tri thức cũng như vật chất sẵn có ở các địa phương và trong mỗi công dân'.³⁹ Dân chủ cơ sở góp phần vào những nỗ lực xây dựng năng lực trong khuôn khổ Cải cách hành chính công và hoà chung với những nỗ lực cải cách hành chính công phù hợp với mục tiêu chính của cải cách hành chính công là xây dựng nền dịch vụ công chuyên nghiệp.
- 3) **Cách tiếp cận từ dưới lên - bước thử nghiệm.** Theo nhiều người trong Đảng, cấp địa phương là nơi thích hợp để bắt đầu cải cách chính trị. Cách làm lâu nay ở Việt Nam là cho phép có một số thay đổi nhỏ trong phạm vi địa phương để thử nghiệm, rồi những thay đổi thành công nhất sau đó mới được nhân rộng ra toàn quốc. Thử nghiệm với nền dân chủ trực tiếp cấp địa phương là một hình thức "thăm dò" để xem liệu nó có thể khôi phục lại lòng tin vào chính phủ ở những nơi mà lòng tin đã bị suy yếu không. Sau những thử nghiệm thí điểm ở địa phương, dân chủ có thể sẽ được mở rộng sang các khu vực khác và ở những cấp cao hơn. Các cuộc thảo luận ở Việt Nam giờ đây tập trung vào việc làm thế nào để các nguyên tắc dân chủ cơ sở có thể được triển khai lên cấp cao hơn cấp thôn.
- 4) **Ổn định.** Sự ổn định có thể được khôi phục ở những nơi mà người dân đã có lại lòng tin đối với hệ thống chính quyền. Khi người dân tham gia, họ cảm thấy "được đầu tư" vào lãnh đạo địa phương và sẵn sàng đóng góp tích cực hơn. Ổn định đã được khôi phục ở nhiều vùng nông thôn từ năm nhờ tác động trực tiếp, theo ý kiến của nhiều cán bộ Đảng. Cựu tổng bí Đỗ Mười nhận xét rằng 'sự cởi mở và minh bạch sẽ làm cho các cơ quan chính quyền địa phương trở nên cực kỳ vững chắc'.⁴⁰ Và điều này sẽ tạo ra những điều kiện cần thiết để Đảng có thể duy trì vai trò độc tôn của mình trong chính trị.
- 5) **Mức đóng góp cao hơn của người dân.** Một số người tranh luận rằng việc đẩy mạnh chiều sâu dân chủ sẽ giúp chính quyền địa phương huy động được thêm nhiều nguồn lực từ người dân địa phương, đặc biệt là nguồn lực tài chính và lao động. Sẽ có thêm nhiều người muốn đóng góp tích cực cho chính quyền cả về thời gian và tiền bạc nếu họ cảm thấy điều đó là công bằng. Cho nên, sự tham gia ở cấp địa phương là một công cụ để đạt được 'hiệu quả' và 'phát triển' cũng như là công cụ dân chủ.
- 6) **Chống nạn quan liêu.** Nạn hành chính quan liêu đặc trưng trong phần lớn hệ thống hành chính ở Việt Nam đã bị nhiều người than phiền lâu nay. Giảm bớt gánh nặng phiền hà mà người dân thường phải chịu do đó trở thành một chủ đề quản trị được thường xuyên nhắc tới. Điều này được phản ánh các chính sách của chính phủ, ví dụ như mô hình quản lý hành chính 'một đầu một cửa' được áp dụng thời gian gần đây.⁴¹ Nghị định dân chủ cơ sở hỗ trợ cho các nỗ lực này bằng cách khuyến khích các quan chức địa phương dành thêm thời gian để tìm hiểu các vấn đề của dân, tìm cách giảm thiểu nạn quan liêu và giải quyết các khiếu nại.
- 7) **Chống tham nhũng.** Nhiều cán bộ đã nhận định rằng dân chủ trực tiếp cung cấp phương tiện để người dân có thể kiểm tra sự minh bạch trong các giao dịch tài chính, và nhờ đó giảm được tham nhũng. Đây là luận điểm cơ bản ủng hộ dân chủ tham gia được cựu Tổng bí thư Đỗ Mười nêu ra. Đã có nhiều ví dụ về các dự án chính phủ cho thấy khi công trình xây dựng cơ sở hạ tầng được giao

³⁸ Nguyễn Văn Sáu, Cộng đồng làng xã Việt Nam ngày nay

³⁹ Như trên.

⁴⁰ Phỏng vấn, Hà Nội, tháng 4 năm 2005.

⁴¹ Theo mô hình "một đầu một cửa", các vấn đề hành chính cơ bản đối với người dân cần phải được giải quyết nhanh gọn trong một cơ quan, với hy vọng rằng việc thiết lập một hệ thống hành chính tinh giản sẽ giúp tạo dựng mối quan hệ tốt hơn với người dân; xem thêm Meyer, W., và các tác giả khác (2003). Chính sách "một đầu một cửa" ở Việt Nam nhằm cải thiện dịch vụ hành chính (Hà Nội: SDC). Các đánh giá PPA xác nhận rằng ở những nơi đã áp dụng mô hình "một đầu một cửa", người dân có cảm nhận tốt hơn về các cơ quan chính phủ; xem thêm ADB (2003). Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia: Báo cáo thực địa Cải cách hành chính công cộng (Hà Nội: Ngân hàng Phát triển châu Á).

cho các công ty xây dựng bên ngoài thay vì để người dân địa phương tự làm khiến giá thành cao gấp 4 hoặc 5 lần so với dự toán ban đầu, chủ yếu vì nguyên nhân tham nhũng.⁴²

- 8) **Phát triển kinh tế.** Phần lớn các sách vở Việt Nam viết về cơ sở lý luận của dân chủ cơ sở đều lập luận rằng dân chủ ở cộng đồng địa phương sẽ nâng cao phát triển kinh tế nhờ cải thiện minh bạch, giảm tham nhũng và tăng cường sự ủng hộ của người dân đối với sự phát triển của địa phương.⁴³

Ngoài những luận điểm này, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng đã nêu số luận điểm khác ủng hộ sự tham gia và dân chủ trực tiếp. Nhiều nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã chú trọng chính sách dân chủ cơ sở mới trong hoạt động của họ, nhấn mạnh những không gian mà nó tạo ra cho sự tham gia và hành động của người dân. ‘Việc mở rộng không gian’ để thảo luận về sự tham gia và phát triển lấy địa phương làm trung tâm thực sự đã là một trong những sức mạnh vĩ đại nhất của nghị định dân chủ cơ sở. Trong một xã hội không mấy cởi mở với người bên ngoài về mặt chính trị, thì nghị định dân chủ cơ sở đã tạo thêm lòng tin cho các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ quốc tế trong việc nêu các vấn đề tham gia với các đối tác trong chính phủ. Những luận điểm mà họ đưa ra ủng hộ cho sự tham gia gồm:

- 1) **Tạo quyền.** Nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế thường khuyến khích sự tham gia với tư cách là mục đích tự thân, lập luận rằng người dân được tạo quyền thông qua việc tham gia tích cực vào thảo luận và hoạt động chính trị, và điều này sẽ ‘lan toả’ sang các lĩnh vực khác của cuộc sống. Nhờ có các không gian được tạo ra để người dân tham gia vào các quyết định ảnh hưởng tới tương lai của họ, người dân trở nên có quyền. Điều này tạo ra các kết quả phát triển tốt hơn và có thể có tác dụng bổ sung sang cả những lĩnh vực như các chương trình giảm nghèo của Chính phủ.⁴⁴
- 2) **Bình đẳng.** Những năm gần đây các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các nhà tài trợ càng ngày càng tỏ ra quan ngại về chênh lệch thu nhập ngày một gia tăng trong quá trình đổi mới ở Việt Nam. Tình trạng nghèo trên diện rộng ở một số vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa và nhất là ở những nơi có nhiều người dân tộc thiểu số tương phản với bằng chứng về sự giàu có đang nổi lên ở các vùng thành thị. Các nhà tài trợ đã dựa vào nghị định dân chủ cơ sở để kêu gọi có thêm các dự án và chính sách có tầm bao quát mọi tầng lớp có lợi cho người nghèo, để các dân tộc thiểu số và những người bị loại trừ về mặt xã hội có được tiếng nói lớn hơn trong các chiến lược và cách tiếp cận phát triển cho chính họ.
- 3) **Minh bạch.** Các nhà tài trợ lâu nay cũng lo ngại về tình trạng thiếu minh bạch trong nhiều công tác của chính quyền, nhất là về ngân sách. Các nhà tài trợ đã thúc giục về việc thành lập cơ quan Kiểm toán Nhà nước độc lập cũng như việc thực hiện kiểm toán công khai đối với các cơ quan chính phủ. Kiểm toán Nhà nước được thành lập vào năm 1994, và Luật kiểm toán Nhà nước năm 2005 tìm cách đảm bảo tính độc lập của cơ quan này. Các nhà tài trợ cũng tìm cách thúc đẩy phân cấp quyết định ngân sách xuống cho cấp xã. Họ cho rằng phân cấp như vậy sẽ tạo ra chủ quyền địa phương lớn hơn, đồng thời tăng cường sự minh bạch của các giao dịch tài chính.
- 4) **Trách nhiệm giải trình.** Trong bối cảnh chưa có hệ thống lập pháp mạnh mẽ, khó có thể đảm bảo trách nhiệm giải trình của quan chức chính quyền. Trước đây trách nhiệm giải trình chỉ giới hạn trong phạm vi Đảng. Đảng viên có thể bị kỷ luật và khai trừ, nhưng chỉ căn cứ vào tố giác của các Đảng viên khác. Cho nên, nhiều nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng đã đặt ra một mục tiêu quan trọng là làm sao để người dân có thể quyết định số phận của công chức bằng cách cho phép họ phát đơn khiếu nại và phản ánh về cách cải thiện chính quyền. Các nhà tài trợ đã có các dự án thí điểm sử dụng cách để địa phương quản lý quỹ phát triển nhằm khuyến khích người dân tự xem họ là ‘chủ’ dự án, qua đó tăng cường trách nhiệm giải trình.

Nắm vững hiểu biết về lịch sử và bối cảnh mà trong đó đã nảy sinh những ý tưởng và cách tiếp cận khác nhau có thể giúp tất cả các bên liên quan ở Việt Nam hiểu được quan điểm của đối tác của mình. Nhà tài trợ phải hiểu được lịch sử của dân vận và ‘quyền làm chủ của nhân dân’ nếu họ muốn nắm bắt được vai trò độc đáo của các tổ chức đoàn thể. Và ngược lại cũng sẽ là điều bổ ích đối với các quan chức Việt Nam nếu họ có được hiểu biết sâu sắc hơn đối với các cách tiếp cận quốc tế về sự tham gia trong đó chú trọng việc trao quyền cho các cá nhân và xã hội dân sự độc lập đối với Nhà nước. Điều này sẽ giúp

⁴² Nhóm đặc nhiệm giảm nghèo (2003). Hà Giang: Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia (Hà Nội: Nhóm đặc nhiệm giảm nghèo)

⁴³ Minh Nhựt Dương. Dân chủ cơ sở ở các làng xã Việt Nam

⁴⁴ Neefjes (2004).

các quan chức Việt Nam hiểu được sự sốt sắng của các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ quốc tế để tạo lập các không gian tham gia giữa xã hội dân sự và các tác nhân chính quyền. Báo cáo này luôn nhấn mạnh rằng các kinh nghiệm quốc tế là phù hợp để Việt Nam tham khảo, nhưng cuối cùng con đường đi của Việt Nam về quản trị và tham gia sẽ được quyết định bởi các điều kiện văn hoá, lịch sử và chính trị của Việt Nam. Phần sau tập trung bàn về hiện trạng dân chủ tham gia và dân chủ đại diện ở Việt Nam bằng cách xem xét những thay đổi gần đây nhờ có Nghị định dân chủ cơ sở và những chính sách khác, đồng thời nêu bật những lĩnh vực mà sự tham gia và quản trị có thể được củng cố thêm.

2. Dân chủ tham gia ở Việt Nam

Tham gia quản trị địa phương ở Việt Nam được thúc đẩy chủ yếu qua hai con đường: qua khuôn khổ pháp lý theo của Nghị định dân chủ cơ sở và qua một số các dự án của các nhà tài trợ nhằm khuyến khích người dân tham gia vào sự phát triển của địa phương. Cho đến nay, tuyên bố toàn diện nhất về dân chủ trực tiếp vẫn là Nghị định dân chủ cơ sở năm 1998, trong đó phân biệt những mức độ tham gia khác nhau của người dân địa phương trong chính quyền và các quyết định quản lý. Trong Nghị định dân chủ cơ sở có bốn lĩnh vực cơ bản về sự tham gia của người dân:

- 1) *Nghe thông tin*: Nghị định dân chủ cơ sở đề ra những loại thông tin bắt buộc phải phổ biến cho người dân, nhất là về đất đai và ngân sách.
- 2) *Người dân tham gia thảo luận và quyết định*: Nghị định dân chủ cơ sở xác định một số lĩnh vực cần phải để chính người dân địa phương thảo luận và quyết định, không cần có sự tham gia của các cấp chính quyền cao hơn, về đóng góp tài chính, quy chế địa phương, công tác nội bộ, và việc thiết lập ra các hương ước.
- 3) *Người dân tham gia thảo luận nhưng chính quyền địa phương quyết định*: Nghị định dân chủ cơ sở nêu chi tiết các lĩnh vực mà người dân có quyền được thảo luận và đưa ra khuyến nghị về một loạt các chính sách của chính phủ, nhưng các cấp chính quyền cao hơn sẽ đưa ra quyết định. Những lĩnh vực này là lập kế hoạch địa phương, thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, đền bù quyền sử dụng đất.
- 4) *Người dân kiểm tra giám sát*: Nghị định dân chủ cơ sở xác định những lĩnh vực trong đó người dân địa phương có quyền giám sát hoạt động của chính quyền. Người dân được phép giám sát công việc của Hội đồng Nhân dân, gửi đơn thư khiếu nại, giám sát chi tiêu ngân sách và xây dựng cơ sở hạ tầng địa phương.

Trên thực tế, Nghị định dân chủ cơ sở đã được tiến hành với mức độ thành công khác nhau tùy từng vùng khác nhau. Phần sau sẽ đánh giá các ví dụ về các loại dân chủ trực tiếp khác nhau được thúc đẩy theo tinh thần của Nghị định dân chủ cơ sở: lập kế hoạch tham gia; lập ngân sách tham gia; giám sát tham gia, và khiếu nại tố cáo.

2.1. Lập kế hoạch tham gia

Lập kế hoạch có sự tham gia của người dân bao trùm một diện rộng các vấn đề tùy thuộc từng quốc gia và bối cảnh. Ở những nơi khác, lập kế hoạch tham gia được thực hiện thông qua các Ban công dân, Bồi thẩm đoàn công dân, Hội nghị công dân, Diễn đàn những bên có lợi ích liên quan, nghị viện thanh niên, đài phát thanh cộng đồng, các nhóm hành động khối xóm hoặc bất cứ một hình thức kết hợp nào của những cách tiếp cận này. Nhiều trong số các sáng kiến này dựa trên quan hệ đối tác giữa Nhà nước và các tổ chức phi chính phủ địa phương hoặc các tổ chức của công dân, tập trung vào việc 'tạo tầm nhìn', củng cố thảo luận công dân về tương lai mà cộng đồng mong muốn, và tầm nhìn đó trở thành cơ sở cho việc lập kế hoạch mục tiêu.⁴⁵

Lập kế hoạch có sự tham gia của người dân lần đầu tiên được đưa vào Việt Nam trong khuôn khổ của một số dự án nhỏ của tổ chức phi chính phủ quốc tế và nhà tài trợ nhằm xây dựng năng lực địa phương để địa phương tham gia nhiều hơn vào sự phát triển. Một số những dự án được nhiều người biết tới nhất là dự án cấp vốn phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn (RIDEF) của Quỹ Phát triển Vốn Liên hợp quốc, trong đó đưa ra ý tưởng về khoán chi cho xã; Chương trình Phát triển nông thôn miền núi Việt Nam - Thụy Điển (MRDF) trong đó nhấn mạnh các phương pháp nghiên cứu tham gia trong giảm nghèo; và một vài dự án phát triển nông thôn của Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế (IFAD), thiết lập các cơ chế tham gia đối với hạ tầng cơ sở nông thôn.⁴⁶ Trong những năm gần đây, các cách tiếp cận tham gia này đã được triển khai mở rộng quy mô sang những dự án lớn hơn. Ngân hàng Thế giới đã cung cấp

⁴⁵ Plein, L., và các tác giả khác (1998). Lập kế hoạch hữu cơ: cách tiếp cận mới về sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương", *Tạp chí Khoa học Xã hội* 35: 509-523.

⁴⁶ UNCDF. *Tạo sức sống cho nền dân chủ cơ sở ở Việt Nam: Cách tiếp cận UNCDF về phát triển địa phương* (Hà Nội: UNCDF); Bộ NN&PTNT và Chương trình phát triển nông thôn miền núi (2002). *Biên bản Hội thảo Quốc gia về quỹ giảm nghèo ở những vùng khó khăn do xã và thôn tự quản lý* (Hà Nội: Nhà xuất bản Thanh niên); Markanday, A. (2004). *Nhân rộng kinh nghiệm IFAD trong phát triển nông thôn và giảm nghèo theo cách phân cấp và tham gia ở Việt Nam* (Hà Nội: IFAD/SIDA).

khoản tài trợ 123 triệu đôla cho dự án Cơ sở hạ tầng nông thôn dựa trên cộng đồng cho 13 tỉnh miền Trung Việt Nam. Một số tiền tương đương đã được cấp cho 6 tỉnh thuộc Dự án Phát triển Nông thôn Miền núi phía Bắc. Cả hai dự án này cấp vốn viện trợ không hoàn lại cho các cơ sở hạ tầng công cộng quy mô nhỏ do người dân địa phương tự xác định và quản lý thông qua quy trình tham gia cộng đồng. Kể từ đó lập kế hoạch tham gia đã được hưởng ứng nhiệt tình trong nhiều lĩnh vực khác. Chính phủ hiện đang thảo luận việc thể chế hoá và triển khai các quy trình tham gia trong hệ thống lập kế hoạch của chính phủ.⁴⁷

Hiện nay, theo các quy định của Nghị định dân chủ cơ sở, lập kế hoạch tham gia sẽ diễn ra ở tất cả mọi địa bàn cấp thôn và xã. Người dân được tạo cơ hội để bàn bạc thảo luận về các lĩnh vực sau: kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của xã; sử dụng đất ở địa phương cũng như việc quản lý quỹ đất công; quy hoạch các khu dân cư mới, các chính sách định cư và vùng kinh tế mới; các kế hoạch dự án huy động và sử dụng đóng góp của nhân dân trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng; xác định điều chỉnh địa giới hành chính giữa các làng xã; thi hành các chương trình mục tiêu quốc gia ở cấp xã và kế hoạch đền bù đất. Chính quyền xã có nghĩa vụ chuyển tải ý kiến của người dân địa phương lên cấp chính quyền cao hơn.

Hiệu lực của việc lập kế hoạch mang tính tham gia có sự chênh lệch đáng kể giữa các vùng. Chất lượng thực hiện dường như phụ thuộc vào địa bàn xã và những vấn đề được thảo luận. Một số xã rất tích cực trong việc thảo luận các kế hoạch địa phương trong khi một số xã khác lại rất kém. Ngay trong cùng một huyện, thì xã này có thảo luận tích cực và mang tính tham gia trong khi một xã khác lại vẫn theo quy trình lập kế hoạch từ trên xuống. Thành công của quá trình tham gia chủ yếu phụ thuộc phần lớn ở chỗ chính quyền xã và lãnh đạo thôn có thiện chí và năng lực thực hiện cách tiếp cận lập kế hoạch tham gia hay không.⁴⁸

Có những lĩnh vực chuyên đề có khả năng được thảo luận rộng rãi hơn những chuyên đề khác. Sự tham gia mạnh nhất có thể thấy là ở trong khuôn khổ Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135 về cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ ở cấp xã. Trong một cuộc điều tra được thực hiện với 3.700 hộ trong đợt đánh giá năm 2004 về chương trình XĐGN và chương trình 135, 75% số người trả lời nói rằng danh sách người nghèo được hưởng lợi ích của chương trình là do chính người dân lập ra trên cơ sở tham vấn tham gia.⁴⁹ Chương trình 135 cũng được đánh giá cao vì đã đưa các quá trình tham gia vào việc lập kế hoạch. Trong khuôn khổ của chương trình 135, 'quy định có nêu rõ rằng các hoạt động dự án và các đầu tư công trình cơ sở hạ tầng cần phải được thảo luận và quyết định tại cấp xã - có nghĩa là lựa chọn từ một loạt các phương án đầu tư. Phải hỏi ý kiến người dân địa phương về nội dung kế hoạch và mức độ đóng góp của cộng đồng trước khi phê duyệt'.⁵⁰ Các xã sẽ chuẩn bị kế hoạch chiến lược 5 -10 năm cho các đầu tư thuộc chương trình 135 trên cơ sở yêu cầu của từng thôn. Tiếp đó kế hoạch của xã sẽ được đệ trình lên cấp huyện và gộp lại thành kế hoạch kế hoạch tổng thể của chương trình 135 cấp tỉnh.

Một cán bộ thuộc Viện quản lý kinh tế trung ương lưu ý rằng các luật mới về lập kế hoạch sẽ được đưa ra trong tương lai sẽ củng cố sự tham gia của người dân vào quy trình lập kế hoạch địa phương và có nhiều khả năng là các dự án thí điểm về quy hoạch phát triển làng (VDP) sẽ được mở rộng và tăng cường.⁵¹ Nhiều nhà tài trợ đã thúc đẩy Quy hoạch phát triển làng như một ví dụ của dân chủ trực tiếp và sự hiện thân của các nguyên tắc của các Nghị định về dân chủ cơ sở bởi vì nó cho phép các cộng đồng địa phương thảo luận và quyết định các ưu tiên đầu tư trong thôn (không chỉ giới hạn trong các dự án cơ sở hạ tầng thuộc chương trình 135 như đường xá, trường học), sau khi xác định xong các công trình dự kiến đó sẽ được cấp vốn từ nhiều nguồn khác nhau. Hiện nay, các nhà tài trợ gồm Đức, Thụy điển, Ô-xtrây-li-a, Canada, WB, ADB và một số tổ chức phi chính phủ quốc tế như Plan International và Helvetas đã có một phiên bản nhất định của Quy hoạch phát triển làng (VDP).⁵² Quy hoạch phát triển làng được thực hiện như sau: trước chu kỳ quy hoạch của chính phủ thì ở thôn sẽ có cuộc họp để lập kế hoạch mà tất cả các hộ trong thôn đều được mời tham gia, cuộc họp sẽ có người hướng dẫn. Trong một số hệ thống VDP thì các tổ chức đoàn thể đóng vai trò quan trọng trong việc tổ chức các cuộc họp như thế

⁴⁷ Shanks, và các tác giả khác (2004). Phát triển theo định hướng cộng đồng ở Việt Nam (Ngân hàng Thế giới và Bộ KH&ĐT - Nhóm); Biên bản hội thảo về Phát triển theo định hướng cộng đồng (Hà Nội: Ngân hàng Thế giới, Bộ KH&ĐT).

⁴⁸ Kết quả từ các cuộc thảo luận thực địa tại Hà Tĩnh và Hà Tây.

⁴⁹ Bộ LĐTB&XH/UNDP 2004, trang 31.

⁵⁰ Shanks, và các tác giả khác. Phát triển theo định hướng cộng đồng ở Việt Nam.

⁵¹ Phỏng vấn với quan chức của CIEM, Hà Nội, tháng 5 năm 2005.

⁵² GTZ (2003)./ "Dân chủ cơ sở và lập kế hoạch theo kiểu phân cấp: Biên bản Hội thảo Quốc gia tại Hà Nội" (GTZ/Viện QLKTU/SFDP Sông Đà); GTZ (2003); "Hội thảo về thực hiện dân chủ cơ sở và lập kế hoạch ngân sách theo kiểu phân cấp", (GTZ/SFDP Sông Đà); Viện QLKTU/SFSD/GTZ (2004). Phân cấp: các chính sách quốc gia và kinh nghiệm thực địa về phân cấp trong lập kế hoạch và ngân sách (Hà Nội: GTZ).

này, với một số hệ thống VDP khác thì vai trò của tổ chức đoàn thể không quan trọng bằng.⁵³ Thoạt tiên là một nhóm dân làng sẽ dành ra vài ngày để xây dựng kế hoạch dự kiến hàng năm (thường là bị chi phối bởi số kinh phí mà các nhà tài trợ cam kết), và sau đó họ đệ trình nó ra để cả làng biểu quyết. Sau đó kết quả lại được gửi tiếp lên xã để được đưa vào kế hoạch phát triển của toàn xã.

Những cải thiện cần có đối với lập kế hoạch tham gia: Mặc dù VDP và hai chương trình mục tiêu quốc gia là những ví dụ cho thấy vai trò tiềm năng của thảo luận và lập kế hoạch tham gia ở địa phương, cũng có nhiều báo cáo khác về chuyện người dân địa phương không được tham gia lập kế hoạch. Ở một xã thuộc tỉnh Đắk Lắk, một Phân tích nghèo theo phương pháp tham gia (PPA) được thực hiện vào năm 2003 cho thấy rằng các quyết định về cứu trợ khẩn cấp dành cho những người bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi hạn hán chủ yếu là do cán bộ quyết, rồi nộp lên cấp trên. Sau sáu tháng mới phát hiện ra rằng nhiều hộ nghèo được đề xuất trong danh sách ban đầu lại bị xoá tên đi mà không có sự tham khảo ý kiến địa phương và thay vào tên họ là những hộ ít bị ảnh hưởng hơn.⁵⁴

Chất lượng của lập kế hoạch tham gia có vẻ yếu nhất trong các vấn đề đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Trong các lĩnh vực này phần lớn các kế hoạch được quyết định ở các cấp cao hơn cấp xã và trong nhiều trường hợp, thậm chí còn cao hơn cấp huyện. Ví dụ, người dân nông thôn thường được thông tin về các quyết định phân đất rừng và nông nghiệp nhưng không được tham gia vào việc ra quyết định và thực hiện.⁵⁵ Ở một xã thuộc huyện Tuyên Hoá, tỉnh Quảng Bình, các hộ dân yêu cầu phân đất rừng qua xã và hết sức ngỡ ngàng khi được nhận những khu đất cách xa nhà trung bình 10 đến 15 km. Các gia đình này nói rằng vì họ không được tham gia lựa chọn địa điểm mảnh đất nên họ cũng chẳng muốn tới xem miếng đất mà họ được cấp. Và thế là triết tiêu luôn mục đích ban đầu của việc phân bổ đất.⁵⁶ Ở một xã khác cũng thuộc huyện Tuyên Hoá, năm 2003, tỉnh đã ra quyết định thành lập một Lâm trường quốc doanh mới trên mảnh đất trước đó đã được giao cho các hộ gia đình để tái tạo rừng. Diện tích của lâm trường chiếm tới 3/4 diện tích đất của toàn xã. Chính quyền xã nói rằng họ không có tiếng nói trong vấn đề này vì vấn đề này đã được quyết định từ cấp cao hơn. Họ chỉ được thông báo về chuyện này, và không thể đưa người dân địa phương tham gia thảo luận hay có ý kiến phản hồi gì cả. Mặc dù một vài tổ chức phi chính phủ quốc tế và nhà tài trợ song phương đã tìm cách thực hiện việc quy hoạch sử dụng đất mang nhiều tính tham gia hơn ở một số vùng để giải quyết những vấn đề như vậy (ví dụ như dự án phân đất rừng theo phương pháp tham gia do GTZ tài trợ ở Đắk Lắk, nhưng những kỹ thuật tham gia này chưa trở nên phổ biến và cũng chưa được áp dụng một cách chính thức trong các bộ ngành chính phủ làm về các vấn đề đất đai gây nhiều tranh cãi này.

Một quan ngại khác trong lập kế hoạch tham gia đó là chất lượng của thảo luận địa phương. Ví dụ, ở một số nơi, cán bộ xã chỉ định một số người dân địa phương để 'đại diện' cho các thôn tham gia thảo luận theo các quy định của Nghị định dân chủ cơ sở. Những người được chọn được yêu cầu thu thập ý kiến và truyền đạt lên xã. Dân làng than phiền rằng những vị đại diện này không tham khảo ý kiến của người khác trước khi đi dự các cuộc họp xã đó.⁵⁷ Ở một số nơi khác, tất cả mọi người dân trong thôn đều được mời họp, nhưng các cuộc họp thảo luận không cởi mở. Trong các báo cáo của nhà tài trợ và chính phủ Việt Nam thì họp thôn thường vẫn được nêu với tư cách là một phương tiện để người dân có thể tiếp cận thông tin và tham gia thảo luận tích cực các phương án lựa chọn. Chắc chắn, Việt Nam tiến xa hơn trong việc thúc đẩy dân chủ trực tiếp theo cách này so với nhiều nước khác⁵⁸. Nhưng còn có ít nghiên cứu phê bình về nội dung của các cuộc họp, vậy nên sự hiểu biết của chúng tôi về động thái quyền lực trong các cuộc họp này còn hạn chế. Ví dụ, các cuộc họp thường không tập họp được hết người dân trong thôn xóm. Tỷ lệ tham gia có thể đạt khoảng 90% tại một số phường ở thành phố Hồ Chí Minh nhưng cũng có thể là chưa đầy một nửa số dân trong thôn ở các vùng khác. Một cán bộ ở thành phố Hồ Chí Minh nói các gia đình thường bảo con tới dự họp cốt để "lấp chỗ trống" và yên tâm là gia đình đã có đại diện đi họp.⁵⁹ Một vấn đề khác là ở một số nơi, các cuộc họp thôn chỉ được thông báo cho

⁵³ Hơn nữa, các tổ chức phi chính phủ của Việt Nam được phỏng vấn đã bày tỏ lo ngại là mặc dù Quy hoạch phát triển làng có thể chuyển giao trách nhiệm cho các cộng đồng địa phương, nhưng vẫn chưa có sự thúc đẩy đáng kể nhằm đưa các tổ chức phi chính phủ Việt Nam vào các hoạt động Quy hoạch phát triển làng. Như vậy, các tổ chức phi chính phủ Việt Nam thấy Quy hoạch phát triển cấp làng đang trao thêm quyền cho các kênh chính phủ hiện nay hơn và cho rằng nó không giúp củng cố cho các tổ chức xã hội dân sự trong mô hình lập kế hoạch mới này.

⁵⁴ Vietnam Solutions và ActionAid Vietnam (2003). Đánh giá nghèo và quản trị theo phương pháp tham gia ở tỉnh Đắk Lắk (Hà Nội: ADB).

⁵⁵ Gomiero, T., và các tác giả khác (2000). "Miền núi Việt Nam: Khía cạnh môi trường và Kinh tế - xã hội của việc phân đất rừng và quá trình phá rừng", Môi trường, Phát triển và tính Bền vững 2: 119-142; McElwee, P. (2004) "Anh nói bất hợp pháp, tôi nói hợp pháp: Quan hệ giữa việc khai thác rừng trái phép và sử dụng đất, nghèo đói và quyền sử dụng rừng ở Việt Nam", Tap chí Lâm nghiệp bền vững 19: 312-351.

⁵⁶ Thảo luận nhóm trọng điểm và phỏng vấn, huyện Tuyên Hoá, Quảng Bình, tháng 6 năm 2005

⁵⁷ Nhóm trọng điểm ở xã Trường Yên, tỉnh Hà Tây, ngày 1/6/2005.

⁵⁸ Blair "Tham gia và trách nhiệm giải trình ở ngoại vi: Quản trị dân chủ địa phương ở sáu nước".

⁵⁹ Nguyễn Thị Thu, "Thực hiện Quy chế Dân chủ ở các phường Quận 5 - thành phố Hồ Chí Minh hiện nay - Thực trạng và giải pháp", Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, 2005.

một số ít dân làng 'được mời', những người được coi là nói năng lưu loát và có kiến thức. Những người được mời này trong một số trường hợp bị gọi là 'nghị gặt' vì họ tán thành tất cả những gì mà người lãnh đạo cuộc họp đề xuất.⁶⁰

Còn có các động thái quyền lực diễn ra tại các cuộc họp thôn. Người nghèo và người bị đẩy ra ngoài lề xã hội có thể gặp khó khăn để đi dự các cuộc họp lập kế hoạch tham gia vì họ sống ở xa hoặc không có thời gian. Có nhu cầu cấp bách cần đưa phụ nữ và những người bị loại trừ về mặt xã hội để họ tham gia tích cực hơn vào cuộc thảo luận ở thôn xóm, Một đánh giá PPA ở Đắc Lắc cho thấy trong nhiều cuộc họp thôn tỷ lệ tham gia của nam giới chiếm tới 75 - 85%.⁶¹ Các cuộc phỏng vấn với Hội Liên hiệp Phụ nữ cho thấy không điều khoản cụ thể nào trong Nghị định về dân chủ ở cơ sở để tăng sự tham gia của phụ nữ (mặc dù Quy hoạch Phát triển làng trong khuôn khổ của nhà tài trợ quy định tối thiểu 30% số lượng người tham gia các cuộc họp thôn phải là phụ nữ). Ngay cả khi phụ nữ đi dự các cuộc họp thôn, họ cũng thường không tham gia phát biểu. Các cuộc phỏng vấn với các tổ chức phi chính phủ Việt Nam làm việc trong các vấn đề về phụ nữ cho thấy cần phải có cơ chế để đào tạo về giới cho các trưởng thôn hoặc ít nhất là về cách làm thế nào để khuyến khích phụ nữ phát biểu ý kiến và tham gia tích cực trong các cuộc họp.⁶²

Hình 2: Hội họp thôn ở một thôn người Thái ở tỉnh Nghệ An, 2005



Một câu hỏi lớn khác, nhất là đối với Quy hoạch phát triển làng, là sự kiện lập kế hoạch tổ chức một năm một lần như thế thực sự phản ánh ưu tiên của địa phương ở mức độ nào. Có rủi ro là những sự kiện này có thể đưa ra một danh sách những điều mong ước chủ yếu là để tranh thủ sự giúp đỡ của nhà tài trợ. Kiểu lập kế hoạch như thế này trở thành việc biểu quyết về cách tiêu tiền chứ không động chạm gì tới tầm nhìn của người dân địa phương về tương lai cả. Dưới đây là một đánh giá:

Trong hầu hết các dự án, quy trình và cách tiếp cận [lập kế hoạch] thường hạn hẹp gói gọn trong dự án đó chứ chưa phải là một phần của quá trình tạo quyền cho cộng đồng và phát triển địa phương nói chung. Chưa có sự chú ý thích đáng tới quá trình tổ chức và việc hình thành các diễn đàn hiệu quả cho sự tham gia cộng đồng; vẫn còn thiếu đội ngũ cán bộ vận động xã hội có trình độ và phần lớn các dự án không sử dụng cán bộ vận động... Với cảm giác bị gạt ra ngoài lề của toàn bộ quá trình, cộng đồng sẽ không nuôi dưỡng được lòng tự tin cần thiết để phát triển được mối quan hệ với các cơ quan chính quyền và đòi hỏi những dịch vụ tốt hơn.⁶³

Một nguy cơ nữa là tuy có tổ chức họp, nhưng rồi sau đó chả có chuyện gì xảy ra. Một tổ chức phi chính phủ Việt Nam làm công tác thực hiện Nghị định dân chủ cơ sở cho biết rằng 'lãnh đạo không nghe theo ý

⁶⁰ Trần thị Thu Trang, "Chính trị địa phương và dân chủ tại cộng đồng người Mường"; Nhóm đặc nhiệm giảm nghèo (2004). Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia: Báo cáo tổng hợp về sự tham gia, hành chính công và môi trường (Hà Nội: Nhóm đặc nhiệm giảm nghèo).

⁶¹ Các giải pháp và hoạt động cứu trợ ở Việt Nam. Đánh giá nghèo và quản trị theo phương pháp tham gia ở tỉnh Đắc Lắc.

⁶² Phỏng vấn với tổ chức phi chính phủ Việt Nam, tháng 6 năm 2005.

⁶³ Nawaz, R. (2004) "Phân cấp quản lý ngân sách cơ sở hạ tầng cấp thôn xã: Nguyên tắc và cách tiếp cận: Dự án xây dựng năng lực phát triển nông thôn tổng hợp", Tài liệu chuẩn bị cho Hội nghị quan hệ đối tác hỗ trợ các xã nghèo nhất, tháng 11/2004.

kiến người dân'.⁶⁴ Tạo cho người dân có tiếng nói trong lập kế hoạch vẫn chưa đủ vì vẫn chưa có cơ chế nghiêm túc đi kèm với nó để lãnh đạo có thể sử dụng các kế hoạch do địa phương lập ra. Một phần nguyên nhân là tình trạng tài chính eo hẹp. Khuyến khích các thôn dành thời gian lập kế hoạch tham gia, nhưng cấp trên lại không rót kinh phí để thực hiện kế hoạch đó có thể khiến người dân chán nản. Lập kế hoạch địa phương vẫn còn bị hạn chế bởi cơ chế xin – cho, tức là địa phương phụ thuộc trông chờ trung ương cấp phát. Chính điều này đã thúc đẩy các nỗ lực cải cách quy trình ngân sách để nó mang tính tham gia giống như quá trình lập kế hoạch (xem phần dưới về lập ngân sách/kiểm toán tham gia).

2.2. Lập ngân sách/kiểm toán tham gia

Lập ngân sách tham gia hiện đang là một chủ đề nóng bỏng trên phạm vi quốc tế. Có lẽ ví dụ được nhiều người biết tới nhất là trường hợp của Brazil, Hiến pháp Brazil 1988 phân cấp một phần nhiều hơn trong nguồn thu ngân sách liên bang dành cho các bang và thành phố cho việc cung cấp dịch vụ. Ở một số thành phố, bao gồm cả địa bàn của dự án thí điểm được nhiều người biết tới là Porto Alegre, một liên minh giữa chính quyền địa phương, các tổ chức dân sự và các diễn đàn dựa trên cộng đồng cư dân được thành lập để ra các quyết định ngân sách. Các nghiên cứu về lập ngân sách tham gia ở Brazil đều nhận định rằng những thay đổi này đã giúp giảm thiểu nạn tham nhũng và chủ nghĩa thân quen, và đã dẫn tới cải cách mã thuế thành phố.⁶⁵

Ở Việt Nam, ngân sách cũng đang được phân cấp ngày càng nhiều, với 40% tổng thu ngân sách của chính phủ được phân cho cấp tỉnh và các cấp thấp hơn. Kể từ năm 2001, Hội đồng Nhân dân tỉnh đã có nhiều sự linh hoạt trong việc phân cấp ngân sách xuống cho huyện và xã cũng như trong việc đề ra chỉ tiêu thu ngân sách và quyết định chi ngân sách. Mặc dù có nhiều cuộc thảo luận ở Việt Nam về việc để cho cấp xã thực sự nắm giữ quyền quyết định về ngân sách và đầu tư, thế nhưng cấp tỉnh và cấp huyện vẫn nắm hầu bao trong hầu hết các lĩnh vực. Một nguyên nhân chủ yếu của tình trạng xã phải phụ thuộc tài chính vào các cấp cao hơn là do đa số các xã không có khả năng tự tạo đủ số thu cần thiết. Ví dụ, ở một xã thuộc tỉnh Hà Tĩnh mà chúng tôi đã khảo sát, xã chỉ thu ngân sách được 39 triệu đồng/năm trong khi mức chi ngân sách của xã là 526 triệu đồng/năm. Con số 487 triệu đồng còn thiếu đành phải trông chờ vào ngân sách trung ương cấp. Chỉ khoảng độ mười tỉnh trong tổng số 64 tỉnh của Việt Nam có thể tạo đủ nguồn thu ở ngay địa phương để cân bằng ngân sách tỉnh mà không cần hỗ trợ của trung ương.

Xã chuẩn bị kế hoạch tài chính để nộp lên cho huyện. Huyện sẽ xem xét các kế hoạch được nộp lên và tổng hợp tất cả thành ngân sách huyện, rồi nộp lên cho tỉnh phê duyệt. Kế hoạch ngân sách tỉnh được nộp lên cho Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch đầu tư. Hai bộ này sẽ trình ngân sách quốc gia lên Chính phủ và Quốc hội để phê chuẩn và xét duyệt. Khi Quốc hội và Chính phủ đã duyệt ngân sách xong, thì các xã, huyện và tỉnh mới biết là họ được bao nhiêu so với con số ngân sách mà họ đã xin. Theo một nhà quan sát thì vấn đề lớn với hệ thống này là 'khi giải ngân của trung ương không đủ để trả lương và các khoản chi thường xuyên khác cho các đơn vị hoạt động địa phương, thì phương án duy nhất là sử dụng hệ thống thuế và phí bất thường của địa phương, rồi từ bất thường nó trở thành lệ thường'.⁶⁶ Thế là quan chức địa phương áp dụng các khoản thuế, phí và các khoản đóng góp khác để bù đắp vào phần còn thiếu trong ngân sách được trung ương cấp phát. Chính những oán thán về mức thuế và phí tùy tiện là một nguyên nhân cơ bản dẫn tới các vụ phản đối ở Thái Bình hồi năm 1997.

Theo tinh thần khẩu hiệu 'Nhà nước và nhân dân cùng làm', hàng năm người dân được yêu cầu đóng góp 10 ngày lao động cho các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng quốc gia như xây đường, cũng như một loạt các khoản đóng góp 'tự nguyện' khác (dưới hình thức công lao động, hoặc đóng tiền hoặc bằng hiện vật) cho các dự án phát triển địa phương. Những khoản đóng góp tự nguyện này chính là vấn đề gây bất ổn định nhiều nhất ở nông thôn Việt Nam. Trong thảo luận nhóm trọng điểm chúng tôi tiến hành ở một xã thuộc huyện Vụ Quang tỉnh Hà Tĩnh, người dân phàn nàn rằng họ phải đóng ít nhất là 14 khoản 'đóng góp' khác nhau. Còn trong thảo luận nhóm trọng điểm ở Hà Tây, người dân địa phương chia các khoản đóng góp thành bốn loại: một là *đóng góp tự nguyện*, như ủng hộ nạn nhân lũ lụt, giảm nghèo, quỹ cựu chiến binh, quỹ chất độc da cam, quỹ trẻ em nghèo; hai là *các khoản đóng dịch vụ*, gồm dịch vụ khuyến nông sản xuất, phí thủy lợi, các phí quản lý khác; ba là *các khoản đóng góp xây dựng*, xây đường xây trường; và cuối cùng là *nghĩa vụ nhà nước*, như thuế nông nghiệp, thuế cá nhân và thuế đất. Ngoài ra, các dịch vụ giáo dục và y tế ngày càng dựa vào nguồn 'phí người sử dụng' ở Việt Nam gọi là *xã hội hoá* để tạo điều kiện cho cơ sở cung cấp dịch vụ ở địa phương có thể tạo được nguồn tài chính bù đắp cho sự sụt giảm trợ cấp ngân sách trung ương. Điều này có nghĩa là những dịch vụ công bây giờ càng ngày

⁶⁴ Phỏng vấn tổ chức phi chính phủ Việt Nam, tháng 6 năm 2005.

⁶⁵ Abers, R. (1998). "Từ chủ nghĩa khách hàng đến sự hợp tác: Chính quyền địa phương, chính sách tham gia và việc tổ chức dân sự ở Porto Alegre, Brazil". *Chính trị và xã hội* 26: 511-537

⁶⁶ Painter, "Cải các hành chính công ở Việt Nam: Vấn đề và tiềm năng".

càng chuyển sang để các cơ sở bán nhà nước hoặc tư nhân cung cấp (như các công ty nước, điện); nghĩa là người dân phải bỏ tiền túi ra để trả phí sử dụng (nhất là trong lĩnh vực y tế, giáo dục). Cũng buộc phải có các biện pháp cắt giảm chi phí trong các lĩnh vực khác như là tăng số học sinh học trong một lớp.⁶⁷

Mặc dù Nghị định dân chủ cơ sở nêu rõ rằng các khoản đóng góp địa phương và ngân sách xã phải được đưa ra thảo luận ở địa phương trong các quy trình lập ngân sách tham gia, điều này không diễn ra ở tất cả mọi nơi.⁶⁸ Một nhóm trọng điểm ở huyện Vụ Quang, tỉnh Hà Tĩnh đồng ý rằng sau khi có Nghị định dân chủ cơ sở, thì ngày nay có thảo luận cởi mở hơn về mức đóng góp, nhất là đóng xây cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, người dân cho biết là các thảo luận đó chỉ dừng lại ở khía cạnh bàn về mức đóng góp là bao nhiêu, chứ không thấy bàn về chuyện sử dụng tiền đó như thế nào.⁶⁹ Những người dân trong nhóm trọng điểm ở tỉnh Hà Tây than phiền rằng họ không được trực tiếp thảo luận mức đóng góp; mà chỉ có các đại diện được bầu chọn vào một ban hội đồng xã để quyết định. Thành viên hội đồng thì nói rằng các con số đã được Nhà nước và hợp tác xã địa phương định sẵn. Tỉnh quyết định mức đóng góp xây dựng trường sở, và tất cả mọi người dân có con đang trong độ tuổi đi học đều phải đóng góp. Người dân trong xã thể hiện sự bức bối về chuyện các khoản đóng góp và phí sử dụng tăng đúng vào thời điểm chất lượng dịch vụ sụt giảm.⁷⁰

Cả các nhà tài trợ lẫn các quan chức đều chỉ ra rằng chừng nào còn chưa phân cấp ngân sách, thì vẫn sẽ chưa có sự tham gia thực sự về lập ngân sách và đóng góp ở nhiều địa phương. Chỉ khi nào các xã được kiểm soát ngân sách của chính mình thì lập ngân sách tham gia mới thực sự có ý nghĩa. Lập ngân sách địa phương theo cách tham gia có thể là một công tác hữu ích trong dân chủ trực tiếp nhưng sự tham gia của địa phương vào quá trình đề ra các vấn đề ưu tiên không thể phát huy hiệu quả để thay đổi các vấn đề ưu tiên nếu các địa phương không có quyền quản lý thu chi ngân sách. Vậy nên, một số nhà tài trợ đang vận động cho việc tiếp tục phân cấp cho cấp xã. Tuy nhiên, tính tới năm 2003, chỉ có 385 xã trong tổng số 2.362 xã nghèo nhất được nắm giữ ngân sách trong các chương trình giảm nghèo của trung ương.⁷¹

Cải thiện lập ngân sách tham gia: Nhiều dự án tài trợ khuyến khích cấp xã 'làm chủ đầu tư', trong đó nhà tài trợ và/hoặc Nhà nước cung cấp một số tiền nhất định cho mỗi xã, nhưng chính người dân địa phương phải thảo luận và quyết định về cách thức chi tiêu số tiền đó. Các dự án tài trợ như vậy giúp thử nghiệm cách tiếp cận phân cấp ngân sách mà sau này có thể được áp dụng để khuyến khích các tỉnh và huyện chính thức phân cấp thẩm quyền cho các xã. Tuy nhiên, một số nhà tư vấn cho thấy rằng nếu chỉ phân cấp thẩm quyền về cho xã mà không đi kèm với việc đào tạo cần thiết thì có thể sẽ nảy sinh vấn đề. Hơn nữa, một số khía cạnh lập ngân sách vẫn cần phải tập trung ở trung ương nhằm đảm bảo sự công bằng về tiếp cận dịch vụ và các quỹ phát triển.

Hơn nữa, nhiều kế hoạch 'lập ngân sách tham gia' được áp dụng trong chương trình 135 và các chương trình của nhà tài trợ chỉ giới hạn ở việc thảo luận ngân sách cơ sở hạ tầng địa phương dùng tiền của nhà tài trợ hoặc của nhà nước. Các xã bị hạn chế về cách thức mà họ có thể sử dụng những nguồn lực này. Ví dụ, chỉ được dùng số tiền cho cơ sở hạ tầng, chứ không được chi dùng cho đào tạo, giáo dục, đầu vào sản xuất, hoặc dịch vụ xã hội. Một nhà tư vấn có kinh nghiệm lập ngân sách cộng đồng ở Pakistan nhận xét về kinh nghiệm ở nước đó:

Có thể sử dụng ngân sách cơ sở hạ tầng xã như là chất xúc tác để tạo quyền cho các thể chế tham gia ở cấp cơ sở, tạo việc làm và nguồn vốn địa phương, phát triển kỹ năng địa phương và thúc đẩy mối quan hệ giữa các thể chế địa phương và các cơ sở cung cấp dịch vụ ở cấp huyện và tỉnh. Tóm lại, nên sử dụng ngân sách cơ sở hạ tầng như là một phần của một chiến lược tổng hợp vì sự tham gia và tạo quyền cho cộng đồng chứ không nên coi nó như một hoạt động riêng lẻ vì để xây dựng một hai công trình cơ sở hạ tầng.⁷²

⁶⁷ J. London, "Tư duy lại hệ thống y tế và giáo dục phổ thông của Việt Nam," *Tư duy lại Việt Nam*, chủ biên, Duncan McCargo (London: Routledge Curzon, 2004).

⁶⁸ Mới đây các quy định về giám sát ngân sách trong Nghị định dân chủ cơ sở đã được bổ trợ thêm bằng Quyết định 80/2005/QĐ-TTg về việc ban hành quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng.

⁶⁹ Nhóm trọng điểm ở huyện Vụ Quang, tỉnh Hà Tĩnh, ngày 29 tháng 5 năm 2005.

⁷⁰ Hơn nữa, một trong những vấn đề lớn nhất về hệ thống đóng góp này là nó mang tính lũy thoái cao độ – ảnh hưởng tới các hộ nghèo (thường gia đình đông người – mà đóng góp tính theo đầu người) nhiều hơn các hộ giàu (thường gia đình ít người và có khả năng chi trả ngay bằng tiền mặt). Ngoài ra, các khoản đóng góp không chỉ thể hiện tác động lũy thoái đối với người nghèo, mà nó còn thể hiện tác động lũy thoái ở chỗ các vùng nông thôn và vùng sâu vùng xa phải chịu nhiều khoản đóng góp hơn trong khi các dịch vụ mà họ được hưởng lại luôn kém hơn so với khu vực thành thị.

⁷¹ Nawaz (2004).

⁷² Nawaz "Phân cấp quản lý ngân sách cơ sở hạ tầng cấp thôn xã: Nguyên tắc và cách tiếp cận: Dự án xây dựng năng lực phát triển nông thôn tổng hợp".

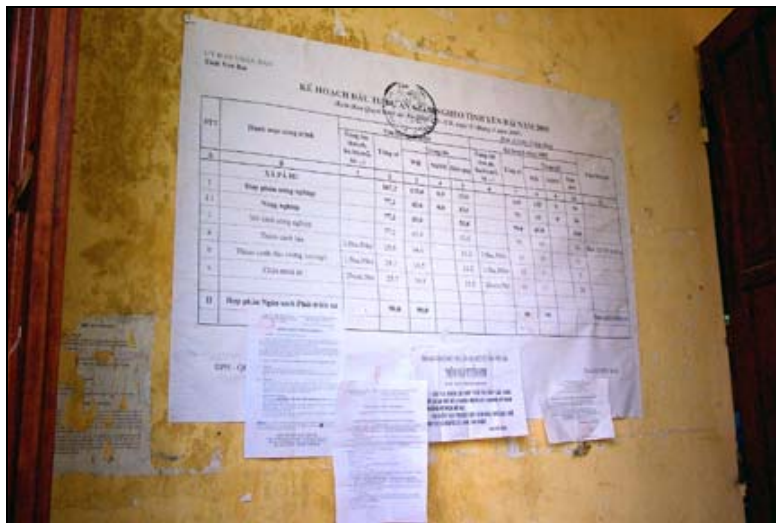
Một phần quan trọng trong việc lập ngân sách ở Pakistan là các cơ chế khuyến khích được thiết kế sẵn mà theo đó cộng đồng (vẫn theo lời của tư vấn đó):

được phép giữ lại bất cứ khoản tiết kiệm nào mà họ để dành ra được so với chi phí đã được chấp thuận nhờ đóng góp địa phương nhiều hơn và/hoặc nhờ làm việc chăm chỉ hơn và sử dụng ngân quỹ hiệu quả hơn. Một cơ chế khuyến khích thứ hai là nếu cộng đồng thực hiện theo đúng những quy trình dự án được đề ra trong suốt một khoảng thời gian là ba năm và hoàn thành tốt tất cả những công việc và hoạt động đã được thoả thuận, thì sẽ tiếp tục được hưởng thêm một khoản viện trợ có giá trị bằng khoản ban đầu".⁷³

Ở Việt Nam vẫn chưa có những cơ chế khuyến khích này.

Ngoài những cơ chế khuyến khích sự tham gia, cần phải tiếp tục thúc đẩy mạnh mẽ minh bạch tài chính đặc biệt là ở các trên cấp thôn và xã. Mặc dù có thêm nhiều xã công khai ngân sách địa phương trên bảng thông tin để nhân dân giám sát kể từ sau khi Nghị định dân chủ cơ sở được áp dụng (xem Hình 3), nhiều địa phương vẫn chưa làm điều này. Chưa có điều tra toàn quốc về sự tuân thủ của các địa phương trong thực hiện công khai ngân sách). Khi không có sự minh bạch tài chính như vậy, thật khó có thể yêu cầu người dân địa phương tham gia lập kế hoạch và lập ngân sách. Ngược lại, sự cởi mở về tài chính có thể sẽ dẫn tới các kết quả tích cực về quản lý. Trong một nhóm trọng điểm ở tỉnh Hà Tây, người dân tuyên bố nếu họ đã có thể giúp tiết kiệm tiền của chính phủ nếu như họ được tiếp cận thông tin, bởi vì các hợp đồng xây dựng của Nhà nước bị đội giá tối thiểu là khoảng 30% mà chất lượng công trình lại yếu kém. Các vụ phản đối ở những vùng thuộc Hà Tây năm 2005 cũng là do những bức xúc về tình trạng tham nhũng và thiếu minh bạch tài chính trong các giao dịch đất đai.⁷⁴ Điều này thể hiện mối quan hệ quan trọng giữa minh bạch và tham gia trong lập ngân sách và ổn định xã hội. Mặc dù kể từ khi có Luật Ngân sách Nhà nước năm 2004 thì ngân sách được các cán bộ dân cử biểu quyết, nhưng chỉ để các đại biểu xem và thảo luận ngân sách thôi thì chưa đủ. Người dân thường cần được tạo động cơ và quyền để tham gia. Câu chuyện thành công ở Brazil về quá trình lập ngân sách thành phố một cách cởi mở với công chúng có thể là một tấm gương tốt để Việt Nam làm theo.

Hình 3: Bảng thông tin về ngân sách đầu tư ở một Ủy ban Nhân dân xã thuộc tỉnh Yên Bái, 2005



KẾ HOẠCH BÀI THUẾ VÀ CÁC CHỈ TIÊU THỰC HIỆN QUẢN LÝ											
ĐƠN VỊ: ỦY BAN NHÂN DÂN XÃ [Tên xã]											
THỜI GIAN: [Tháng/Năm]											
MÔ TẢ CHI TIẾT CÁC CHỈ TIÊU THỰC HIỆN QUẢN LÝ											
STT	Mô tả chi tiết	Đơn vị tính	Chỉ tiêu	Thực hiện	Đạt (%)	Chưa đạt (%)	Nguyên nhân	Biện pháp khắc phục	Thời gian	Trách nhiệm	Đánh giá
I. CHI TIÊU											
1. CHI TIÊU ĐẦU TƯ											
1.1	Chi phí xây dựng công trình	Triệu đồng	100	80	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
1.2	Chi phí mua sắm thiết bị	Triệu đồng	50	40	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
1.3	Chi phí vận chuyển vật tư	Triệu đồng	20	15	75%	25%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
1.4	Chi phí vận chuyển nhân công	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
1.5	Chi phí vận chuyển vật tư	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
II. CHI TIÊU KHÁC											
2.1	Chi phí vận chuyển vật tư	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
2.2	Chi phí vận chuyển nhân công	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
2.3	Chi phí vận chuyển vật tư	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
2.4	Chi phí vận chuyển nhân công	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt
2.5	Chi phí vận chuyển vật tư	Triệu đồng	10	8	80%	20%	Thiếu vốn	Đẩy nhanh tiến độ	01/2005	Chủ tịch UBND xã	Đạt

Tóm lại, việc lập ngân sách đã được phân cấp và trở nên có tính tham gia hơn trong một số chương trình mục tiêu quốc gia như chương trình xóa đói giảm nghèo và chương trình 135 cũng như các chương trình được nhà tài trợ cấp kinh phí. Tuy nhiên, nhiều địa phương vẫn chưa có tiếng nói trong cách thức thu thuế và chi tiêu các khoản cấp phát của trung ương. Nhiều địa phương vẫn chưa minh bạch tài chính và không công khai ngân sách chung trên bảng thông tin. Hơn nữa, theo một nhà quan sát thì 'ngân sách xã vẫn được xem là mục đích tự thân chứ chưa được nhìn nhận như là phương tiện để đạt tới mục đích cuối cùng là phát triển nông thôn bền vững, tạo quyền cho địa phương, minh bạch và trách nhiệm giải trình của địa phương'.⁷⁵ Bên cạnh đó, gánh nặng của việc cung cấp dịch vụ địa phương, đặc biệt là trong lĩnh vực y tế và giáo dục, đang ngày càng đè nặng lên các hộ gia đình vì họ

⁷³ Như trên, trang 9.

⁷⁴ AP (2005). "Dân làng Việt Nam đốt trụ sở chính quyền địa phương, bắt quan chức làm con tin vì tranh chấp đất đai", Hãng thông tấn AP.

⁷⁵ Nawaz "Phân cấp quản lý ngân sách cơ sở hạ tầng cấp thôn xã"

phải tự lo chi trả theo chính sách xã hội hoá. Các đóng góp 'tự nguyện' và (bắt buộc) cũng giáng đòn vào ngân sách của hộ gia đình. Gánh nặng tăng thêm lên hộ gia đình phải trả tiền cho mọi loại dịch vụ mà trước kia vẫn miễn phí, kết hợp với tình trạng hộ không có tiếng nói trong việc quyết định xem các khoản thuế và đóng góp này được chi tiêu như thế nào đã làm tan vỡ những ảo tưởng ở nhiều nơi. Lập ngân sách tham gia có thể giúp giải toả được những vấn đề này, nhưng hiện tại nó vẫn là một công cụ ít được sử dụng tới ở Việt Nam.

2.3. *Giám sát tham gia*

Ở một số nước, theo dõi và giám sát công việc của Chính phủ là một trọng tâm trong các chương trình dân chủ trực tiếp. Các ví dụ bao gồm 'thẻ báo cáo công dân', các ban giám sát hỗn hợp công dân - chính phủ, và kiểm toán tham gia. Đa số các cơ chế giám sát tham gia quốc tế được đánh giá trong một báo cáo gần đây đều bắt đầu bằng sự khờ khạo của các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội dân sự khi họ đòi hỏi một kênh tốt hơn để chính quyền có trách nhiệm giải trình hơn về việc cung cấp dịch vụ.⁷⁶ Trong số các ví dụ này, những trường hợp thành công nhất về giám sát tham gia là những trường hợp có đủ những yếu tố sau:

- tạo cơ sở pháp lý hoặc sự công nhận chính thức dành cho các quan sát viên phi chính phủ trong việc ra chính sách;
- cho phép giám sát viên tiếp cận toàn bộ quá trình làm chính sách và cung cấp dịch vụ;
- tạo tiếp cận có cơ cấu để người dân nắm được thông tin; và
- thiết lập quyền của công dân được khiếu nại và yêu cầu điều tra chính thức hoặc đòi bồi thường khi dịch vụ không được cung cấp đầy đủ.⁷⁷

Giám sát tham gia là một trong những hoạt động quan trọng được Nghị định dân chủ cơ sở cho phép từ năm 1998.⁷⁸ Tuy nhiên, cơ chế thực tế để giám sát vẫn chưa được xác định rõ ràng trong chính văn bản pháp luật này, và chưa đáp ứng các tiêu chuẩn thành công được nhắc đến ở trên. Trên thực tế, theo nhiều người chúng tôi đã phỏng vấn, kiểm tra giám sát là những khâu yếu kém nhất trong dân chủ cơ sở.

Vẫn còn có nhiều bối rối về cơ chế được phép để thực thực hiện giám sát là một cơ chế cụ thể ra sao. Nghị định dân chủ cơ sở đề cập tới bốn hình thái kiểm tra giám sát chính đối với các hoạt động và dịch vụ của chính phủ:

- 1) các cá nhân giám sát;
- 2) giám sát thông qua các tổ chức chính trị - xã hội (tổ chức đoàn thể)
- 3) giám sát thông qua các cơ quan đại diện do dân cử (Hội đồng Nhân dân); và
- 4) giám sát thông qua ban thanh tra nhân dân, ban quản lý, ban giám sát. Cả bốn hình thái này đều được đề cập kỹ hơn ở phần dưới.

Việc giám sát của các cá nhân gặp phải khó khăn ở chỗ người dân không được phép tới dự các cuộc họp hành chính cấp xã hoặc cấp cao hơn nếu không được mời đích danh. Điều này hạn chế khả năng giám sát trực tiếp của họ. Do Việt Nam còn thiếu một khuôn khổ pháp lý về công khai thông tin nên cũng không có các kênh rõ ràng để người dân có thể tìm kiếm những thông tin mà chính quyền không cung cấp, và không có các cơ quan chuyên cung cấp thông tin và điều tra về khiếu nại - Ombudsman - để giúp người dân có được thông tin.⁷⁹ Nghị định về dân chủ cơ sở không quy định Hội đồng Nhân dân hoặc Ủy ban Nhân dân phải họp công khai hay là phải có sự tham gia của một người dân trong các cuộc họp đó. Trong khi đó ở nhiều nơi trên thế giới, luật nói rõ là phải họp công khai, và thời gian họp phải được thông báo trước để bất cứ ai muốn dự có thể tới dự. Nếu được thực hiện thì đây hẳn sẽ là một bước tiến lớn ở Việt Nam. Ngoài việc tạo tiếp cận để cho công chúng tham dự các cuộc họp của chính

⁷⁶ Estrella, M. và J. Gaventa (1997). Ai có trách nhiệm về thực tại? Giám sát và đánh giá mang tính tham gia: một báo cáo tổng kết (Tài liệu làm việc IDS, Sussex).

⁷⁷ Goetz, AM và Gaventa, J. (2001) "Đưa tiếng nói của người dân và trọng điểm khách hàng vào cung cấp dịch vụ". Tài liệu làm việc trang 138, Brighton, IDS.

⁷⁸ Các công việc của chính phủ chịu sự giám sát và thanh tra của người dân cấp xã bao gồm các hoạt động hành chính của xã, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và các tổ chức nghề nghiệp trong xã; việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng Nhân dân xã và các quyết định của Ủy ban Nhân dân xã; các hoạt động và đạo đức của cán bộ công chức làm việc ở địa phương; việc giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của người dân địa phương; ngân sách xã; việc xây dựng các dự án dựa vào đóng góp của người dân; các dự án do các cấp chính quyền cao hơn thực hiện trong địa bàn xã có tác động trực tiếp tới sản xuất, an ninh, trật tự, các vấn đề văn hoá - xã hội, vệ sinh môi trường và cuộc sống của người dân địa phương; quản lý sử dụng đất trong xã; thu và chi các loại quỹ và lệ phí; kết quả kiểm tra, thanh tra và giải quyết khiếu nại, các vụ tham nhũng; thực hiện các chính sách ưu tiên dành cho thương binh, bảo hiểm xã hội và các chính sách cứu trợ xã hội (Điều 12 Nghị định về dân chủ cơ sở).

⁷⁹ Ombudsman là một tổ chức hoặc một ban độc lập với mục đích giúp người dân tiếp cận thông tin và khiếu nại.

quyền, Việt Nam cũng nên cân nhắc thành lập các cuộc họp đối tác chính phủ - công dân để tạo điều kiện cho công dân phản ánh về dịch vụ.

Các tổ chức đoàn thể được tới dự các cuộc họp xã hoặc các cuộc họp chính quyền khác, được nghe báo cáo hàng năm về tình hình thực hiện công tác và 'tự phê bình' của các Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân. Tuy nhiên, các báo cáo này thường không triệt để bằng các sáng kiến quốc tế khác như 'thẻ báo cáo' về dịch vụ của chính phủ, bởi lẽ vẫn chưa có cơ chế chính thức để người dân nghe và phản hồi với các báo cáo này, ngoài điều khoản quy định rằng trường thôn phải tổ chức 'lấy ý kiến nhân dân'. Và thực tế thường xảy ra là mỗi năm trường thôn viết một bản báo cáo tổng kết lại những việc đã được thực hiện ở thôn làng trong năm qua rồi nộp cho cấp trên, bản báo cáo này không nhất thiết dựa trên cơ sở 'lấy ý kiến nhân dân'.

Một cơ chế giám sát khác là thông qua một loạt các hội đồng/ban địa phương đã được thành lập. 'Ban Thanh tra Nhân dân' được thành lập lần đầu tiên vào tháng 2 năm 1984 theo Nghị quyết 26-HĐBT, Nghị quyết này lập ra cơ chế bao trùm là Ủy ban Thanh tra Nhà nước (ngày nay là Thanh tra Nhà nước).⁸⁰ Hiện nay, Ban Thanh tra Nhân dân đã có mặt ở 95% số xã phường ở Việt Nam và một số địa phương còn có 'tổ hoà giải' ở cấp thôn/ tổ dân phố.⁸¹ Các ban/ tổ này có diện nhiệm vụ rộng và là một phần của cơ chế giám sát quốc gia, mà cho đến nay chủ yếu tập trung vào các vấn đề tài chính. Ban thanh tra được giao nhiệm vụ điều tra tất cả mọi khiếu nại của người dân. Tuy nhiên, phần lớn những người dân được phỏng vấn đều không thể nêu tên bất cứ một người nào thuộc ban thanh tra tại địa phương của họ, họ cũng không nêu ra được mục đích của những ban này. Hơn nữa, ngay tại một phường giàu có của thành phố Hồ Chí Minh, uỷ viên ban thanh tra chỉ được nhận một khoản tiền là 300.000 đồng/tháng (khoảng 20 đôla Mỹ) để thực hiện nhiệm vụ.⁸² Do đó, các hoạt động của các ban này bị hạn chế một cách nghiêm trọng.

Bên cạnh Ban Thanh tra Nhân dân, nhiều xã còn có Ban giám sát dự án, được thành lập thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135. Các ban này có nhiệm vụ giám sát các dự án xây dựng ở xã. Mỗi ban có từ 3 đến 5 thành viên được bầu chọn và họ thuộc quyền quản lý của Mặt trận Tổ quốc địa phương và Hội đồng Nhân dân xã. Cuối cùng, ở nhiều nơi cũng có 'Ban quản lý dự án', được thành lập trong khuôn khổ của các dự án do Nhà nước hoặc các tổ chức quốc tế tài trợ. Thành viên các ban này thường là cán bộ các sở và các tổ chức đoàn thể.

Vậy là, có thể có một số ban hoạt động ở cấp địa phương: ban xây dựng, ban dự án, ban thanh tra, ban giám sát... Ước lượng trung bình một xã có khoảng 10 đến 15 ban như vậy.⁸³ Tuy nhiên, nguy cơ của việc có quá nhiều ban như vậy là sự chồng chéo trong vai trò chức năng của các ban đó, dẫn tới tình trạng bối rối và thiếu hiệu quả. Các ban này cũng không thể hiện tính tham gia mà thường chịu ảnh hưởng mạnh từ Ủy ban Nhân dân. Những người dân là thành viên của các ban này đôi khi là do Ủy ban Nhân dân chỉ định, chứ không phải do dân bầu như đáng ra phải như vậy. Một số ban thanh tra/giám sát không có bất cứ một đại diện nào của nhân dân mà chỉ toàn quan chức.⁸⁴ Trong nhiều trường hợp, các ban Thanh tra Nhân dân có đại diện từ các tổ chức đoàn thể và như vậy đã được coi là đủ để đại diện cho 'nhân dân'.

Cải thiện giám sát tham gia: Cả ban giám sát lẫn ban thanh tra đều được xem là còn quá yếu, nhiệm vụ chưa rõ ràng. Nhiều ban chưa có được kỹ năng kỹ thuật để có thể thẩm định chất lượng công trình được thực hiện, nhất là trong dự án xây dựng. Một nhóm trọng điểm ở Hà Tây nói rằng tuy những người có chân trong ban coi công việc của mình là 'nhiệm vụ nghiêm túc', nhưng họ lại không có khả năng đọc hết mọi thứ văn bản, nhất là các thông số kỹ thuật. Cho nên vai trò chính của họ chỉ dừng lại ở chỗ đảm bảo là đường xá được xây không có những khiếm khuyết hiển hiện hay dễ thấy. Các ban thanh tra/ giám sát cần được đào tạo kỹ thuật để thẩm định chất lượng công trình. Nhóm Đối tác hỗ trợ những xã nghèo nhất, một nhóm công tác hỗn hợp nhà tài trợ - chính phủ đang tiến hành các hoạt động xây dựng năng lực cho các ban giám sát xã.

Cũng đã có một số thành công. Một đánh giá mới đây về Chương trình XĐGN cho thấy rằng ở một số nơi 'hiệu quả của ban giám sát đã từng bước cải thiện kể từ năm 1998, và có ý kiến cho rằng trong một số trường hợp Ban giám sát dự án có thể đã được tăng cường nhờ có Nghị định 29 và nhờ công tác phổ

⁸⁰ Thanh tra Nhà nước Việt Nam (2004). *Cơ chế giám sát, kiểm toán và thanh tra ở Việt Nam* (Hà Nội: NXB Tư pháp).

⁸¹ SRV (2004). Báo cáo kết quả 5 năm thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở (1998-2003) (Hà Nội: Báo cáo của Chính phủ số 1154/CP-V.III)

⁸² Phỏng vấn người đứng đầu Mặt trận Tổ quốc ở một phường thuộc thành phố Hồ Chí Minh, tháng 3 năm 2005.

⁸³ Shanks, và các tác giả khác. *Phát triển theo định hướng công đồng ở Việt Nam*.

⁸⁴ Nhóm trọng điểm tỉnh Hà Tây, ngày 1 tháng 6 năm 2005.

biến tuyên truyền để người dân hiểu về trách nhiệm của Ban giám sát dự án.⁸⁵ Ở một xã thuộc tỉnh Hà Tĩnh, có một ban thanh tra được đánh giá cao vì đã hành động minh bạch trong giải quyết các vấn đề ở địa phương, bằng cách thông báo rõ họ là ai, họ đang làm gì. Nhờ thế nên vấn đề được giải quyết ở địa phương không cần phải lên tận trên huyện phản ánh nữa.⁸⁶ Trong những trường hợp mà ban giám sát/thanh tra tỏ ra có tác dụng rõ rệt, thì yếu tố thành công lớn nhất dường như là ý chí mạnh mẽ của từng cá nhân các uỷ viên trong ban. Nhưng đa số người dân phát biểu rằng cơ chế giám sát vẫn còn yếu kém. Một vị cố vấn chính phủ nói rằng ‘tình hình giám sát có vẻ như đã giải quyết xong và không có vấn đề gì [nhờ có ban giám sát theo Nghị định dân chủ cơ sở] nhưng nếu các ban này thực sự giám sát [như họ cần làm] thì thời điểm đó thường là đã quá muộn rồi’.

Ngoài ban giám sát, đã có những động thái gần đây nhằm giám sát các dịch vụ công ở Việt Nam. Ở một số nơi, ‘thẻ báo cáo’ đang được thử nghiệm để đo lường mức độ tiến bộ hướng tới thực hiện Nghị định dân chủ cơ sở và chất lượng dịch vụ nói chung. Một dự án như thế đã bắt đầu từ năm 2004, do một số nhà tài trợ kể cả Ngân hàng Thế giới hỗ trợ nhằm tạo điều kiện để công dân phản ánh về dịch vụ hành chính ở bốn tỉnh. Nhưng ngay cả trường hợp thí điểm đơn giản này cũng không phải là không có vấn đề. Nhà tài trợ muốn Hội đồng Nhân dân ở từng địa phương xây dựng và theo dõi thẻ báo cáo, bởi vì Hội đồng với tư cách cơ quan dân cử có chức năng giám sát. Tuy nhiên, Hội đồng không muốn đảm nhiệm trách nhiệm này, và thay vào đó thẻ báo cáo được chuyển sang cho Uỷ ban Nhân dân, chính là nơi cung cấp dịch vụ được đánh giá.

Ở những nơi khác trên thế giới, xã hội dân sự có thể đóng vai trò theo dõi giám sát. Các tổ chức phi chính phủ có thể làm việc với các cơ quan chính phủ để thực hiện điều tra hoặc thẻ báo cáo về các dịch vụ. Các tổ chức dựa vào cộng đồng tìm cách chuyển các ý kiến khiếu nại đến với các cơ quan chính quyền. Hiện nay ở Việt Nam Nghị định dân chủ cơ sở chưa đề cập vai trò rõ ràng cho xã hội dân sự trong việc giám sát bên ngoài khuôn khổ các tổ chức đoàn thể, và ngay cả các tổ chức đoàn thể cũng cảm thấy vai trò của họ không rõ ràng và họ không có đủ ngân quỹ để thực hiện giám sát. Trong tương lai, khi thực hiện công tác giám sát theo Nghị định dân chủ cơ sở, nên cần nhắc cách thức đưa khu vực tư nhân và xã hội dân sự cùng tham gia thực hiện giám sát độc lập. Tuy nhiên, điều này ít có khả năng xảy ra nếu các tổ chức phi chính phủ và xã hội dân sự còn chưa có được một địa vị pháp lý rõ ràng.

Một vị cố vấn chính phủ nói rằng cách thức thực sự để buộc các cán bộ phải có trách nhiệm giải trình trước công dân là thông qua bầu cử công khai và thường xuyên. Làm như vậy sẽ buộc chính quyền phải lắng nghe ý kiến của dân. Ông cũng nêu rằng cho dù các tổ chức đoàn thể và Hội đồng Nhân dân có tồn tại, nhưng trên thực tế “không có ai chịu trách nhiệm trước dân cả” bởi vì các cơ quan đại diện chỉ chịu trách nhiệm trước Đảng và các cấp trên. Do đó đang có những thảo luận kín ở một số bộ phận trong Đảng và Nhà nước để cân nhắc việc mở rộng dân chủ bầu cử đi kèm bổ sung cho giám sát tham gia (được bàn tới trong Phần 3).

2.4. Đơn thư khiếu nại và tố cáo

Một cách khác để công dân có thể theo dõi giám sát là thông qua đơn thư khiếu nại và tố cáo; thực ra đây là một trong những cách thức duy nhất để công dân thể hiện những bất bình của mình về các sai trái trong sử dụng đất và tham nhũng ở nông thôn. Các hiến pháp thay thế kế tục nhau của Việt Nam kể từ năm 1959 luôn dành cho công dân quyền gửi đơn khiếu nại và tố cáo đối với các hành vi trái luật của các cơ quan nhà nước và các cán bộ. Theo Luật khiếu nại tố cáo năm 1998, công dân được quyền gửi đơn khiếu nại đối với các quyết định hành chính, và cơ quan thẩm quyền phải trả lời đơn thư trong giới hạn thời gian nhất định.

Tuy nhiên, một cố vấn chính phủ nhận xét rằng dân chủ cơ sở còn nặng tính ‘hình thức’ phần nào là do cơ chế khiếu nại còn yếu. Theo Luật Khiếu nại và Tố cáo, đơn khiếu nại trước hết phải nộp lên chính cấp hành chính mà mình đang khiếu nại hành vi của họ. Vì thế nên ít có đơn thư được giải quyết.⁸⁷ Hơn nữa, người dân ngại khiếu nại cán bộ địa phương, vì sợ bị trả thù. Theo luật hiện hành, đơn tố cáo nặc danh được coi là không có giá trị. Cần thay đổi điều này để tạo điều kiện cho những người thực sự bị bất bình có thể sử dụng hệ thống khiếu nại mà không phải e ngại bị trả thù.

Vì nhiều người không biết phải gửi thư khiếu nại đi đâu, nên họ cứ gửi lên nơi mà họ thấy quen thuộc nhất, ví dụ như Quốc hội, hoặc các báo. Tuy nhiên, Quốc hội thừa nhận là Quốc hội không có khả năng kiểm tra tất cả mọi đơn khiếu nại mà Quốc hội nhận được. Riêng trong năm 2004 Quốc hội nhận được

⁸⁵ Bộ LĐTĐ/UNDP Điểm lại quá khứ, lập kế hoạch tương lai.

⁸⁶ Nhóm trọng điểm, huyện Vụ Quang, tỉnh Hà Tĩnh, ngày 30 tháng 5 năm 2005

⁸⁷ Phỏng vấn với cố vấn chính phủ, Hà Nội tháng 5 năm 2005.

hơn năm mươi nghìn đơn khiếu nại.⁸⁸ Một khi Quốc hội nhận được đơn khiếu nại, họ gửi sang cho bộ liên quan, rồi bộ chuyển sang cho bộ phận Thanh tra Nhà nước ở từng bộ. Quốc hội không có nguồn lực để đảm bảo đơn thư khiếu nại được giải quyết thoả đáng, mà chỉ dựa vào thiện ý của các cơ quan thanh tra. Nhiều cơ quan chính phủ bị cho là giải quyết đơn khiếu nại không hiệu quả, còn đại biểu Quốc hội thì không nhận được phản hồi gì về những đơn thư mà họ chuyển đi. Các công dân trong nhóm trọng điểm ở Hà Tĩnh nhấn mạnh rằng ngay cả những khiếu nại nhỏ mà nộp ngay ở địa phương cũng không được giải quyết nhanh chóng, và nhiều khi phải mất công đi lại nhiều lần để gặp chính quyền địa phương. Cần nỗ lực thêm để giúp người dân hiểu được cách thức khiếu nại ra sao cũng như cải thiện các kênh phản hồi để xử lý một cách có hiệu quả và hiệu lực đơn thư khiếu nại của công dân.

2.5. Kết luận

Dân chủ tham gia đòi hỏi những quy định và động cơ mới đối với cả người dân và Nhà nước để cải thiện sự tham gia. Liệu Nghị định dân chủ cơ sở và các luật mới ở Việt Nam đã đem lại môi trường cần thiết hay chưa? Mặc dù khuôn khổ pháp lý về sự tham gia trực tiếp là quan trọng, nó không phải là yếu tố duy nhất để đảm bảo thành công. Cần tạo ra những không gian mới cho sự tham gia trực tiếp, phần lớn những không gian này không dễ phát triển. Ví dụ ở những nơi khác trên thế giới cho thấy là cấu trúc và quyền lực của chính quyền địa phương cũng như trình độ tổ chức của xã hội dân sự đều có vai trò nhất định.⁸⁹ Tuy nhiên như đã lưu ý ở trên, ở Việt Nam bản chất tôn ti trật tự trong chính quyền địa phương có nghĩa là cán bộ lo hướng lên phía trên hơn là xuống phía dưới; và xã hội dân sự bên ngoài các tổ chức đoàn thể ít có vai trò gì trong các vấn đề quản trị địa phương.

Việc thực hiện dân chủ trực tiếp cũng gặp phải một số các vấn đề khác. Đó là những vấn đề thực tế như tài chính và xây dựng năng lực, và cả những vấn đề căn bản hơn về văn hoá và thay đổi văn hoá. Lịch sử lâu đời của đạo Khổng ở Việt Nam kết hợp với các tư tưởng về vai trò của gia đình và vai trò người cao tuổi đã tạo ra truyền thống tôn trọng chức quyền. Kết hợp với nhiều năm kế hoạch hoá tập trung, điều này có nghĩa là người dân thường tuân theo ý muốn và quan điểm của quan chức. Nhiều năm làm kế hoạch theo kiểu từ trên xuống khiến người dân trông chờ quan chức làm hộ họ hầu hết tất cả mọi việc như những gì đã diễn ra trước đây trong các hợp tác xã, trong một hệ thống bao cấp. Người dân thường thiếu tự tin để tự tổ chức lấy công việc cho mình, và khuôn khổ pháp lý không rõ ràng về các tổ chức dựa vào cộng đồng và đơn thư khiếu nại không khuyến khích được sự tham gia của người dân. Nhiều người dựa vào quan hệ thân quen qua họ hàng, bạn bè hoặc đồng nghiệp để được giải quyết việc của họ với các cơ quan chính quyền. Tình trạng phổ biến của việc dựa vào quan hệ thân quen để xoay xở với hệ thống hành chính gây khó khăn cho việc đảm bảo sự tham gia chính thức. Hơn nữa, những người không có quan hệ thân quen thường là những người ít được đại diện: phụ nữ, người dân tộc thiểu số, và những người ở vùng sâu vùng xa hay những người ít học vấn. Vượt qua những quan niệm, truyền thống và tập quán ăn sâu này không phải là điều có thể làm trong một sớm một chiều thông qua việc ban hành luật. Cần có nỗ lực chung nhằm tăng cường năng lực của người dân để họ có thể tự nhận thức được và thực hiện các quyền của họ. Một số tổ chức phi chính phủ và tổ chức dựa vào cộng đồng đã cố gắng làm theo hướng này, nhưng cần có nhiều nỗ lực hơn nữa.

2.5.1. Các khó khăn trong thực hiện

Một trong những trở ngại lớn nhất đối với 'dân chủ trực tiếp' và tham gia là vấn đề 'hình thức'. Hình thức có nghĩa là một việc chỉ được thực hiện bên ngoài bề mặt, nhưng không hề có sự thay đổi thực chất. Một số làng đã tổ chức các cuộc họp khi nghị định dân chủ cơ sở mới được ban hành, nhưng họp xong thì xem như là thôi - việc đó chỉ diễn ra duy nhất một lần chứ không bao giờ lặp lại. Hình thức còn thể hiện ở chỗ giới chức nói suông về sự tham gia bằng cách cho phép người dân phát biểu nhưng không bao giờ có hành động nối tiếp trên cơ sở những gì mà người dân nói.⁹⁰ Không có cơ chế đảm bảo *chất lượng* của sự tham gia ở Việt Nam. Cũng không có động cơ khuyến khích sự tham gia. Thế là, số lượng cuộc họp được tổ chức trở thành chỉ số thể hiện thành công, chẳng có đề cập gì tới chất lượng của thảo luận hay về thông tin được trao đổi trong các cuộc họp. Tương tự, cho tới nay ít có thảo luận về câu hỏi tham gia là phương tiện phục vụ một mục đích nào đó (thường đây là quan điểm của chính phủ) hay chính nó là mục đích (thường là quan điểm của nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ).

Một cách để chống 'chủ nghĩa hình thức' là tạo sự linh hoạt và chủ quyền cho các chính quyền địa phương để áp dụng dân chủ trực tiếp theo những cách thức phù hợp với địa phương mình, trong khi đó vẫn có các hướng dẫn rõ ràng của cấp trên về cách thức đánh giá dân chủ trực tiếp. Mặc dù nhiều nhà bình luận đã lưu ý tới bản chất phân cấp của Việt Nam và khả năng các địa phương hành động khá độc

⁸⁸ Bích Ngọc, "Quốc hội thể hiện sức mạnh và điểm yếu trong giám sát, VietnamNet, 23 tháng 3 năm 2004

⁸⁹ Antlov, và các tác giả khác., Sự tham gia của công dân vào quản trị địa phương...

⁹⁰ Phóng vấn thành viên Ban chính sách Hội phụ nữ, Hà Nội.

lập với nhà nước, trên thực tế, phần nhiều chính sách địa phương là nhằm làm vừa lòng cấp trên, chứ không phải để đáp ứng với nhu cầu địa phương. Thế là những chuỗi mệnh lệnh dài, cách tiếp cận hình thức ở cấp địa phương và cách tiếp cận chạy theo các chỉ tiêu trong thực hiện chính sách cùng gây cản trở đối với các mục đích nguyên thủy của chính sách tham gia.

Việc thực hiện một cách hình thức các tiến trình tham gia cũng phần nào là vì lý do thiếu nguồn lực. Không có đủ tiền để in tất cả những thông tin mà người dân cần hoặc để tổ chức thêm các cuộc họp. Cán bộ muốn được tập huấn về các chính sách mới và để nắm được các kỹ năng cần thiết như làm thế nào để hướng dẫn các cuộc họp nhưng lại không có phương tiện để làm. Các dự án của các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các nhà tài trợ hỗ trợ cho các hoạt động tham gia có thể có những bài học tốt để chia sẻ với chính phủ và các đối tác khác. Nhưng hiện nay lại chưa có kênh thường xuyên nào để phổ biến những thông tin đó. Các chuyến tham quan học tập và thực địa tới những nơi mà sự tham gia đã được thực hiện tốt cũng sẽ được nhiều người hưởng ứng.

2.5.1.1. Những ý tưởng tương lai nhằm tăng cường dân chủ tham gia

Tăng cường khuôn khổ pháp lý: Nhiều khi chính quyền địa phương và người dân xem Nghị định dân chủ cơ sở chỉ là một chính sách nữa mà thôi, chứ không phải là một sự thay đổi căn bản trong cách thức chính phủ nên tiến hành công việc. Mỗi năm có hàng trăm chính sách thuộc nhiều lĩnh vực đi từ trung ương xuống xã, cho nên khó có thể phân biệt xem cái gì là quan trọng cái gì không. Ở nhiều nơi, cán bộ chỉ coi Nghị định dân chủ cơ sở là một trong hàng loạt những điều cần phổ biến cho người dân – chứ không xem nó như là một cách hoàn toàn mới để làm việc với người dân. Các học giả của Học viện chính trị Hồ Chí Minh đã chỉ ra điều này khi họ viết: “chúng ta không được lẫn lộn phong trào dân chủ cơ sở với những phong trào xã hội khác như xây dựng làng văn hoá, kế hoạch hoá gia đình, v.v mà phải xem nó như là nền tảng và nguyên tắc cơ bản dựa trên đó người dân có thể quyết định làm những điều cần thiết cho cuộc sống của họ, kể cả đối với tổ chức đảng, cơ quan hành pháp, và các tổ chức hiệp hội xã hội khác ở cấp thôn xã.”⁹¹ Việc nâng cấp Nghị định dân chủ cơ sở thành luật do Quốc hội thảo luận và thông qua sẽ khiến Nghị định dân chủ cơ sở hiện hiện rõ rệt hơn và có cơ sở pháp lý mạnh mẽ hơn.

Động cơ khuyến khích sự tham gia: Hiện nay, động cơ khuyến khích dân chủ tham gia còn hạn chế, đối với cả người dân lẫn quan chức. Không có động cơ khuyến khích thì chủ nghĩa hình thức trong thực hiện và tình trạng thiếu nhiệt tình của cán bộ chắc sẽ vẫn tiếp diễn. Không có hình phạt nào đối với những địa phương không thực hiện các quy định của Nghị định dân chủ cơ sở (ước tính những địa phương này chiếm ít nhất khoảng 17% số xã ở Việt Nam) và cũng không có khen thưởng với những địa phương làm tốt.⁹² Thật đáng tiếc, vì Việt Nam thường vẫn cấp bằng khen cho nhiều cơ quan và địa phương có thành tích tốt trong việc đạt được các chỉ tiêu chính sách nhà nước. Có thể có một bằng khen đặc biệt cho việc thực hiện tốt Nghị định dân chủ cơ sở với một loạt các chỉ số chặt chẽ. Với những hộ tham gia quản trị địa phương cũng cần có động cơ khuyến khích. Sự tham gia của hộ gia đình vào quá trình lập kế hoạch và lập ngân sách làng cần được đưa vào thành tiêu chí bổ sung khi xét danh hiệu ‘gia đình văn hoá’, hiện là danh hiệu dành cho những gia đình làm theo quy định về kế hoạch hoá gia đình, chống tệ nạn xã hội và các quy định khác. Theo quy định hiện hành một làng sẽ đạt danh hiệu ‘làng văn hoá’ nếu trên 75% dân làng được công nhận là gia đình văn hoá, nay nên điều chỉnh để tính tới cả các chỉ số về sự tham gia của cộng đồng. Nhiều người lập luận rằng sự tham gia sẽ đem lại lợi ích trực tiếp cho chính các hộ gia đình, thế nhưng trong khi những lợi ích đó còn chưa bộc lộ rõ rệt thì có thể cần có những động cơ bổ sung như bằng khen và chứng nhận ‘gia đình văn hoá và tham gia’ để duy trì sự tham gia của các hộ cho tới khi họ thấy được tác động lớn hơn.

Cũng cần có các động cơ khuyến khích về mặt tài chính, như cho phép địa phương giữ lại nhiều nguồn tài chính hơn nếu họ giảm được tham nhũng và chi tiêu cơ sở hạ tầng cơ bản. Cũng có thể tạo động cơ tài chính cho những cơ sở hành chính nào có tiến bộ tốt về cải thiện dịch vụ, như tăng lương và dành cơ hội thăng chức cho những cán bộ nào thực hiện các cách tiếp cận tham gia. Nên áp dụng động cơ khuyến khích không chỉ với các cán bộ dân cử mà còn cả đối với các tổ chức đoàn thể, để họ tham gia nhiều hơn vào quản trị địa phương. Có thể gắn mức tiền dành cho các tổ chức đoàn thể với mức độ thành công của họ trong việc sử dụng các cơ chế tham gia.

Các dự án và quan hệ đối tác khác: Trong những năm tiếp theo có thể thực hiện những dự án sáng tạo hơn, dựa trên kinh nghiệm và ví dụ quốc tế. Sẽ có nhiều ‘quan hệ đối tác’ hơn để lập kế hoạch và giám sát các hành động của chính quyền. Hiện nay có một số nhóm công tác ‘đối tác’ giữa chính phủ và các nhà tài trợ cùng một số tổ chức phi chính phủ quốc tế. Tuy nhiên, những nhóm này nằm ở Hà Nội,

⁹¹ Nguyễn Văn Sáu, Cộng đồng làng xã Việt Nam ngày nay

⁹² Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam

và chủ yếu đề cập thảo luận tới chính sách cấp trung ương. Các tổ chức phi chính phủ Việt Nam và các bộ phận xã hội dân sự khác như các tổ chức đoàn thể, cũng như chính người dân ít khi tham gia vào những diễn đàn này. Các quan hệ đối tác mới có thể tập trung vào cấp địa phương ngoài Hà Nội, và tạo ra quan hệ đối tác công dân-chính quyền để đánh giá những lĩnh vực quan trọng như giáo dục và y tế. Hiện tại, đã có các 'ban chăm sóc sức khỏe' được thành lập tại khoảng 90% các xã ở Việt Nam nhưng không được hiệu quả.⁹³ Các cuộc họp công khai của những quan hệ đối tác này có thể có tác dụng khuyến khích các cơ quan chính quyền khác tổ chức họp công khai theo kiểu như vậy và khuyến khích phổ biến thông tin cho người dân. Các thẻ báo cáo và 'kiểm toán công dân' cũng có thể được xây dựng theo mô hình kinh nghiệm quốc tế, nhưng cần chú ý để đảm bảo tất cả những điều này được thực hiện một cách công khai cởi mở. Tăng cường và chính thức hoá vai trò của xã hội dân sự trong quản trị địa phương cũng có thể là một mục đích của những quan hệ đối tác công-tư này. Sẽ phải mất một thời gian dài để người dân có thể cảm thấy tự tin để phát biểu ý kiến cởi mở và thẳng thắn. Tiến bộ chậm chạp trong lĩnh vực giải quyết đơn thư khiếu nại đã khiến người dân thất vọng, nhiều người có thể hoài nghi khi lại áp dụng các phương pháp mới trong việc thu thập ý kiến. Sự dịch chuyển sang dân chủ tham gia trực tiếp mà kết quả là sự tham gia của người dân và sự đáp ứng đầy đủ của chính quyền sẽ là một quá trình thay đổi dài hạn đối với Việt Nam. Những thay đổi này sẽ không diễn ra nhanh chóng, và có khả năng là chúng diễn ra theo những hình thức khó dự đoán trước theo những cách thức bất ngờ.

⁹³ Đại học Y Hà Nội, và các tác giả khác. (2003). Điểm lại việc phân cấp y tế ở Việt Nam, chú ý tới trẻ em (Hà Nội: HNU-HSPI-SCS).

3. Dân chủ đại diện ở Việt Nam

Phần này xem xét sự tham gia trong dân chủ đại diện gồm bầu cử và vai trò của các cán bộ được bầu chọn. 'Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ' không chỉ đòi hỏi phải tăng cường sự tham gia trực tiếp của người dân, mà nó còn đòi hỏi cả về phía các thể chế đại diện chính phủ. Kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy rằng tăng cường sự tham gia của người dân là cực kỳ khó nếu không có cải cách trong các thể chế đại diện, nhất là ở các cấp thấp nhất, để xây dựng lòng tin của người dân đối với các cơ quan và cán bộ được bầu. Làm cho các cơ quan đại diện trở nên có trách nhiệm giải trình hơn, minh bạch hơn, và cải thiện chất lượng của sự tương tác với công dân là một mục tiêu then chốt trong việc đẩy mạnh chiều sâu dân chủ.

Dân chủ đại diện ở Việt Nam được thể hiện ở quyền của công dân được bầu chọn ba loại đại biểu. Thứ nhất là đại biểu địa phương - trưởng thôn ở vùng nông thôn và tổ trưởng dân phố ở vùng thành thị - các vị trí này bắt đầu được bầu từ năm 1998 là thời điểm mà bầu cử địa phương được đẩy mạnh qua Nghị định dân chủ cơ sở. Thứ hai, công dân bầu các uỷ viên của Hội đồng Nhân dân ở các cấp hành chính khác nhau theo chu kỳ năm năm một lần. Cuộc bầu cử lần trước tổ chức vào năm 2004. Cuối cùng, công dân trực tiếp bầu chọn các đại biểu tham gia quốc hội, cũng năm năm một lần, đợt bầu cử sắp tới là vào năm 2007.

Chính phủ đã tìm cách cải thiện hệ thống bầu cử trong những năm gần đây thông qua việc ban hành luật bầu cử và các hoạt động khác. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2002 hướng tới mục đích chuyên nghiệp hoá các đại biểu Quốc hội bằng cách quy định 25% số đại biểu QH là đại biểu chuyên trách. Nhưng các cơ quan dân cử vẫn tiếp tục gặp phải một số khó khăn trong công tác được giao, và bản thân các cuộc bầu cử thường chưa khuyến khích được sự tham gia rộng rãi của người dân. Phần sau xem xét kỹ hơn xem hệ thống bầu cử ở Việt Nam đang có những thay đổi ra sao, và những tác động có thể có đối với việc đẩy mạnh chiều sâu quá trình dân chủ hoá. Tuy nhiên, báo cáo này không thể xử lý hết mọi khía cạnh của dân chủ đại diện. Thay vào đó chúng tôi sẽ chỉ tập trung vào những lĩnh vực liên quan trực tiếp tới việc tăng cường tiếng nói của người dân trong hệ thống quản trị ở mọi cấp.

3.1. Lịch sử dân chủ đại diện

Một trong những hành vi hành chính đầu tiên của Việt Minh khi họ giành được chính quyền vào năm 1945 là thành lập ra các hội đồng làng xã. Những hội đồng đó gồm 15-25 dân làng được bầu cử trên cơ sở tự do và nhiệm kỳ được quy định là hai năm.⁹⁴ Tuy nhiên trong những năm 50, khi quá trình củng cố hành chính diễn ra trên khắp miền Bắc Việt Nam, hội đồng làng xã bị xoá bỏ và thay vào đó là Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân ở cấp xã và các cấp cao hơn. Làng không còn được xem là đơn vị hành chính chính thức nữa, đến bây giờ vẫn vậy. Sau khi xoá bỏ Hội đồng làng xã, trưởng thôn và tổ trưởng dân phố trở thành vị trí không chính thức, không có vai trò rõ ràng và ít quyền lực, nhất là trong thời kỳ nông nghiệp hợp tác xã. Trong nhiều năm, trưởng thôn được xã hoặc các cấp trên khác chỉ định, hoặc được chọn từ các uỷ viên chi bộ đảng địa phương. Văn bản luật chính thức đầu tiên đề xuất việc bầu chọn trực tiếp trưởng thôn chính là Nghị định dân chủ cơ sở năm 1998. Theo báo cáo thì hiện nay khoảng 90% trưởng thôn được người dân bầu chọn trực tiếp.⁹⁵ Gần đây đã có những hướng dẫn mới được ban hành để điều chỉnh việc bầu chọn vị trí này.⁹⁶

Bên cạnh trưởng thôn là Hội đồng Nhân dân là cơ quan được bầu cử ở cấp xã, huyện, tỉnh và thành phố. Bầu cử Hội đồng Nhân dân diễn ra lần đầu tiên vào năm 1957-8 và kể từ đó về cơ bản vẫn giữ nguyên hình thức như vậy.⁹⁷ Hội đồng Nhân dân có nhiều quy mô khác nhau: các xã có khoảng 9-25 uỷ viên, huyện có khoảng 25-30 uỷ viên còn thành phố thì khoảng 40 - 95. Hội đồng Nhân dân thường chỉ họp hai lần một năm mỗi đợt bốn ngày, diễn ra sau hai kỳ họp của Quốc hội.

Hội đồng Nhân dân có nền tảng pháp lý trong Hiến pháp: Điều 119 quy định rằng "Hội đồng Nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương; nó thể hiện ý chí, nguyện vọng, và sự làm chủ của người

⁹⁴ Ginsburgs, G. (1962). "Chính quyền và nền hành chính địa phương ở miền Bắc Việt Nam, 1945-1954," *Tap chí hàng Quý Trung quốc - China Quarterly* 10: 198-.

⁹⁵ Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (1994). *Báo cáo kết quả 5 năm thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở (1998-2003)*.

⁹⁶ Xem Thông tư 01/2005/TTLB-BTTUBTWMTTQVN-BNV "hướng dẫn quy trình bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố".

⁹⁷ Kerkvliet, B.J. (2004). "Điều tra chính quyền địa phương ở Việt Nam đương thời," *Bên ngoài Hà Nội: Chính quyền địa phương ở Việt Nam*, chủ biên, Benedict J. Kerkvliet và David G. Marr (Singapore: ISEAS): 1-27.

dân; do dân bầu chọn, chịu trách nhiệm giải trình trước dân cũng như các cơ quan nhà nước cấp cao hơn". Theo Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân của năm 2003, chức năng chính của Hội đồng Nhân dân là ra quyết định và giám sát các hoạt động của các nhánh chính quyền; gồm: xem xét và quyết định phân bổ ngân sách cho các cấp chính quyền phía dưới theo Luật Ngân sách Nhà nước năm 2004; theo dõi, xem xét và giám sát việc thực hiện các chính sách của Ủy ban Nhân dân địa phương (nhánh hành pháp) còn Đảng đóng vai trò quan trọng là tư vấn trong suốt quá trình này. Trên thực tế, bởi vì Hội đồng Nhân dân rất ít khi họp như thế, họ "chủ yếu là quản trị theo kiểu phê chuẩn bất cứ cái gì được đưa ra cho họ".⁹⁸ Các học giả của Học viện Chính trị Hồ Chí Minh đồng ý với nhận định rằng Hội đồng Nhân dân thực hiện trách nhiệm của họ một cách hình thức.⁹⁹ Xu hướng bỏ qua tiếp xúc với các cơ quan dân cử như Hội đồng Nhân dân – và qua đó làm suy yếu quyền lực của họ – cũng phổ biến trong phần lớn các dự án phát triển.¹⁰⁰

Một vấn đề khác là mối liên hệ lỏng lẻo giữa các nhánh lập pháp và các cử tri bầu ra họ. Một uỷ viên Hội đồng Nhân dân ở Hà Nội nhận xét rằng các uỷ viên "ngại tương tác với cử tri, vì họ có thể lắng nghe cử tri nhưng không thể nói cho cử tri là ai có thể giải quyết vấn đề của họ hoặc liệu vấn đề của họ có thể được giải quyết không."¹⁰¹ Hội nghị quốc gia năm 1998 về Hội đồng Nhân dân chỉ ra rằng Hội đồng "có quyền nhưng không có lực," giống như "kiếm chỉ có chuôi mà không lưỡi".¹⁰² Ý tưởng Hội đồng Nhân dân đại diện cho các nhóm cử tri thay vì đơn thuần chỉ thông quan luật là một xu hướng mới nổi lên gần đây. Trước kia khía cạnh đại diện của các hội đồng thường không được nhấn mạnh. Các cơ chế dân chủ cho đại diện dân cử chưa được chín muồi ở Việt Nam, không phải vì lý do các quy định và cơ cấu chính thức, mà là vì sự khác biệt về kiến thức, hành vi, và nhận thức về vai trò phù hợp của cán bộ dân cử là gì. Tạo quyền cho nhánh lập pháp là chủ đề hiện đang được thảo luận rộng rãi ở Việt Nam.¹⁰³ Để tăng thêm vai trò đại diện và lập pháp của các Hội đồng, đang có các nỗ lực làm cho quá trình bầu cử trở nên minh bạch hơn và trao cho các cơ quan lập pháp nhiều quyền lực đối với nhánh hành pháp hơn.

Cấp lập pháp cao nhất ở Việt Nam là Quốc hội được thành lập vào năm 1946. Các đại biểu quốc hội được bầu theo nhiệm kỳ 5 năm; có 498 đại biểu quốc hội. Ủy ban thường vụ thực hiện công việc của Quốc hội trong khoảng thời gian giữa các kỳ họp của Quốc hội. Các đại biểu Quốc hội được bầu chọn từ 188 khu vực bầu cử trên khắp cả nước, tùy theo số dân từng địa phương: ví dụ, Hà Nội có 21 khu vực bầu cử. Những người được bầu chọn trong cùng tỉnh thành phố sẽ tạo thành đoàn đại biểu. Phần lớn các đại biểu Quốc hội có các công việc khác ở địa phương nơi mà họ được bầu chọn; tuy nhiên từ năm 2002, có 118 đại biểu chuyên trách mà công việc chuyên của họ là làm luật, và còn có cả Văn phòng Quốc hội chuyên trách cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho Quốc hội, như nghiên cứu và cung cấp thông tin chính sách. Văn phòng Quốc hội cũng chịu trách nhiệm tiếp nhận đơn thư khiếu nại của người dân và chuyển sang các cơ quan nhà nước liên quan.¹⁰⁴

Về lý thuyết, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao của Việt Nam, vì đó là cơ quan duy nhất có quyền làm luật. Trên thực tế, Quốc hội hiện đang xây dựng năng lực để thực hiện một số chức năng như soạn thảo luật pháp - hiện công tác này do nhánh hành pháp thực hiện. Quốc hội ngày càng trở nên độc lập hơn khỏi nhánh hành pháp - phản ánh qua việc Quốc hội triệu tập các bộ trưởng ra trả lời trong các phiên chất vấn, và thi thoảng phủ quyết các đề xuất của chính phủ. Phần lớn các nhà quan sát cho rằng cần làm nhiều hơn nữa để giúp Quốc hội trở thành một cơ quan lập pháp thực sự độc lập.

3.2. Những thay đổi mới và vai trò của các cơ quan đại diện

Tăng cường vai trò của các cơ quan đại diện trở thành một vấn đề ưu tiên của Đảng và nhiều cơ quan chính phủ. Phần này sẽ xem xét một số những thay đổi mới đang diễn ra ở Việt Nam trong quá trình bầu cử và về chức năng và hoạt động của các cơ quan đại diện, đồng thời đưa ra đánh giá về tác động của những thay đổi đó đối với sự tham gia của người dân vào quản trị.

⁹⁸ Như trên.

⁹⁹ Nguyễn Văn Sáu Cộng đồng làng xã Việt Nam ngày nay.

¹⁰⁰ Fritzen, Thế chế hoá sự tham gia.

¹⁰¹ Koh, D. (2004). "Chính quyền thành thị: hành chính cấp phương ở Hà Nội," Bên ngoài Hà Nội: Chính quyền địa phương ở Việt Nam, chủ biên, Benedict J. Kerkvliet và David G. Marr (Singapore: ISEAS): 197-228.

¹⁰² Như trên.

¹⁰³ VNN (2005). "Quốc hội đề ra nhiệm vụ giám sát cho năm 2005," Vietnam News số 15 tháng 1.

¹⁰⁴ Văn phòng Quốc hội và UNDP (2004). Dự án/02/007 "Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam": Kế hoạch công tác 2004 (Hà Nội: UNDP).

3.2.1. Trường thôn

Trước đây, nhất là ở những vùng dân tộc thiểu số, già làng là một người cao tuổi được kính trọng chuyên tổ chức việc sản xuất và các công việc xã hội cần thiết của làng. Còn bây giờ mỗi làng ở Việt Nam đều có một trường thôn do người dân địa phương trực tiếp bầu chọn và được nhà nước công nhận mặc dù thôn vẫn chưa phải là một cấp hành chính chính thức. Trước khi tiến hành bầu chọn trường thôn thường sẽ có một cuộc họp thôn do Mặt trận Tổ quốc trong thôn và/hoặc xã tổ chức, tại cuộc họp đó phải có ít nhất là hai ứng viên ra ứng cử vào vị trí này. Để trở thành trường thôn ứng viên phải có được sự ủng hộ của đa số trong số người bỏ phiếu theo quy định là hơn 50% dân làng. Trên thực tế, thường mỗi hộ gia đình chỉ có một đại diện biểu quyết – nghĩa là một người ‘bỏ phiếu đại diện’ cho các thành viên còn lại trong hộ gia đình.

Người dân tìm kiếm điều gì khi bỏ phiếu bầu trường thôn? Người dân hay nêu những phẩm chất cá nhân như ‘đạo đức’, ‘đáng tin cậy’, ‘liêm chính’ và ‘có kiến thức’ là những cơ sở để người ta quyết định chọn ai đó làm trường thôn, chứ không phải là những lời hứa hoặc quan điểm tranh cử.¹⁰⁵ Trường thôn có thể là một ai đó có học vấn tương đối cao. Ví dụ, ở vùng thiểu số, người đó cần thành thạo tiếng Kinh. Họ phải được kính trọng ở địa phương, và phải là người sẵn sàng dành thời gian cho công việc sổ sách và hội họp. Điều này thường có nghĩa là các lãnh đạo thường phải là ai đó khá dư giả tài chính. Ở những vùng thành thị, tình hình có hơi khác một chút. Các vùng thành thị được chia thành các phường thay cho xã, và các cụm dân cư và tổ dân phố thay cho thôn. Các nhóm này chọn ra tổ trưởng. Giống như trường thôn, các tổ trưởng dân phố phải làm nhiều việc nhưng chỉ nhận khoản lương nhỏ khoảng 100.000 tới 200.000 đồng một tháng. Lương được trích từ nguồn đóng góp của địa phương và những vị trí này không phải là những vị trí hành chính chính thức, không phải là công chức nên không có chế độ như bảo hiểm y tế và hưu trí. Tổ trưởng dân phố thường là những người tương đối lớn tuổi ở trong khu dân phố, và thường ở khu vực thành thị, phụ nữ đóng vai trò tổ trưởng nhiều hơn so với ở vùng nông thôn.

Những nghiên cứu gần đây về nông thôn Việt Nam, như Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia (Participatory Poverty Assessments - PPAs) được thực hiện vào năm 1999 và 2003 đều nhấn mạnh tầm quan trọng của các vị trí này.¹⁰⁶ Ở nhiều vùng nông thôn, trường thôn đứng đầu danh sách xếp hạng trong các điều tra yêu cầu người dân yêu cầu xếp hạng các thể chế chính quyền hiệu quả nhất và quan trọng nhất. Tương tự, ở khu vực thành thị tổ trưởng dân phố cũng được xem là người quan trọng có thể giúp người dân thương lượng với các cán bộ cấp cao. Trong tất cả các cấp thì trường thôn và tổ trưởng tổ dân phố được tin tưởng và dễ tiếp cận hơn so với các cấp chính quyền khác.¹⁰⁷ Trong một điều tra của UNDP, 62% trong tổng số 1.000 người được phỏng vấn về tiếp cận công lý nói rằng trường thôn hoặc tổ trưởng dân phố là thể chế quan trọng nhất trong việc giải quyết tranh chấp của người dân, cao hơn nhiều so với xếp hạng của bất cứ thể chế nào khác như Ủy ban Nhân dân hay hệ thống tòa án.¹⁰⁸

Tuy nhiên, cũng có những phàn nàn về cách thức vận hành công việc của trường thôn và tổ trưởng dân phố. Đánh giá PPA năm 1999 cho biết trường thôn và tổ trưởng dân phố gặp phải một số hạn chế trong việc lấy ý kiến địa phương, hoặc tỏ ra lựa chọn khi thu thập ý kiến phản hồi. Do trường thôn phần đông là nam giới, nên ý kiến của phụ nữ bị bỏ qua. Trong các trường hợp khác, trường thôn bị cán bộ cấp xã lờ đi, hoặc họ tỏ ra không hiệu quả trong việc đảm bảo quan điểm và mối quan tâm của người dân địa phương được chú ý tới.

¹⁰⁵ Malarney, S.K. (1997). "Biến đổi văn hoá, đạo đức, và chính trị tại miền Bắc Việt Nam đương thời," *Tap chí nghiên cứu châu Á* 56: 899-920; Shanks, và các tác giả khác. Phát triển theo định hướng cộng đồng ở Việt Nam.

¹⁰⁶ Vietnam Solutions (Giải pháp Việt Nam), và các tác giả khác. Đánh giá nghèo và quản trị theo phương pháp tham gia ở vùng ven biển miền Trung và Tây nguyên.

¹⁰⁷ Turk, C. (1999). Tiếng nói của người nghèo: Tổng hợp các đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia (Ngân hàng Thế giới và DFID phối hợp với ActionAid Vietnam, Oxfam (GB), Save the Children (UK) và Chương trình MRDP Việt Nam-Thụy Điển: Vietnam); Đội đặc nhiệm về vấn đề nghèo, Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia: Báo cáo tổng hợp về sự tham gia, quản trị công và môi trường.

¹⁰⁸ UNDP (2004). Tiếp cận công lý ở Việt Nam: Điều tra từ góc độ người dân (Hà nội: UNDP Việt Nam).

Hình 4: Trưởng thôn của một thôn người Thái ở Nghệ An đang gọi người dân đi họp thôn, 2005



3.2.2. Hội đồng Nhân dân

Bầu cử Hội đồng Nhân dân đã có những cải cách trong những năm gần đây và hiện được điều chỉnh bởi Luật bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân năm 2003. Luật bầu cử 2003 nêu rõ rằng “việc bầu đại biểu Hội đồng Nhân dân sẽ được tổ chức trên nguyên tắc toàn dân bầu cử, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín”. Cử tri là tất cả mọi công dân từ 18 tuổi trở lên, nhưng họ phải có tên được liệt kê trong danh sách cử tri ở nơi cư trú thì mới được coi là đủ tư cách bỏ phiếu.

Yêu cầu chính thức đối với những người ứng cử là phải từ 21 tuổi trở lên và là công dân Việt Nam. Trên thực tế, quá trình ứng cử không hề đơn giản. Theo Luật bầu cử năm 2003, Mặt trận Tổ quốc được giao nhiệm vụ thực hiện quá trình đề cử bằng cách “tổ chức tham khảo ý kiến để lựa chọn và đề cử ứng viên”. 90 ngày trước cuộc bầu cử, mỗi cấp (xã, huyện và tỉnh) thành lập một Hội đồng Bầu cử gồm đại diện của Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân, các ủy ban thuộc Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và tổ chức chính trị xã hội. Thành phần hội đồng bầu cử này phải được sự phê chuẩn của cấp trên nữa. Hội đồng bầu cử đôi khi cũng chọn những người không phải là Đảng viên ra ứng cử, nhưng những người này chỉ chiếm thiểu số. Vì hội đồng bầu cử do những người hiện đang tham gia chính trị nắm, nên các cuộc bầu cử thường có sự chi phối của một vài người, hoán đổi vị trí giữa Ủy ban Nhân dân, Hội đồng Nhân dân và các tổ chức đoàn thể. (Ví dụ, một vị chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã được phỏng vấn ở Hà Tĩnh được chỉ định làm chủ tịch năm 2004, nhưng trước đó đã làm ở xã hơn 25 năm với tư cách là Bí thư chi bộ xã, trước đó nữa là Chủ tịch Hội đồng nhân dân trong 10 năm, và chủ tịch ủy ban tổ chức đoàn thể trong 11 năm).¹⁰⁹ Các hạn chế của quá trình đề cử giới hạn tập hợp những người có đủ tư cách để có được kinh nghiệm chính trị ở Việt Nam, điều này ảnh hưởng nghiêm trọng và tiêu cực tới sự tham gia của người dân. Khi danh sách ứng cử viên đã được hội đồng bầu cử phê chuẩn, chiến dịch bắt đầu. Các ứng viên vận động bầu cử thông qua các cuộc họp với cử tri hoặc qua phương tiện đại chúng, nhưng các cuộc họp cử tri phải do Mặt trận Tổ quốc chuẩn bị trước. Vào ngày bầu cử, các điểm bỏ phiếu mở cửa từ sáng và cử tri phải tự mình tới điểm bỏ phiếu và xuất trình thẻ cử tri. Tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu thường được báo cáo là đạt 99% hoặc cao hơn.

Hội đồng Nhân dân được bầu thông qua hệ thống này thì ra sao? Một nghiên cứu gần đây về một số Hội đồng Nhân dân xã cho thấy rằng người dân tộc thiểu số có tỷ lệ đại biểu tương đương với tỷ lệ dân số của họ (15% đại biểu Hội đồng Nhân dân). Tuy nhiên, phụ nữ có tỷ lệ đại diện thấp hơn, với 20% số đại biểu Hội đồng Nhân dân địa phương.¹¹⁰ Dù sao, Việt Nam vẫn đứng đầu các nước châu Á về tỷ lệ đại biểu nữ trong Hội đồng địa phương.¹¹¹ Một nửa đại biểu Hội đồng Nhân dân được điều tra đã phục vụ một

¹⁰⁹ Phỏng vấn, huyện Vụ Quang, tỉnh Hà Tĩnh, 30 tháng 5, 2005.

¹¹⁰ Nguyễn Cảnh Nam (2004). Đánh giá năng lực thực hiện của Hội đồng Nhân dân xã: Báo cáo tóm tắt về kết quả đánh giá năng lực (Hà Nội: UNDP và cơ quan thường trực Dịch vụ tư vấn phát triển Hội đồng Nhân dân tỉnh Thừa Thiên-Huế).

¹¹¹ Thông tấn xã Việt Nam (2005). “Hội phụ nữ chú trọng cải thiện vị thế phụ nữ Việt Nam,” *Vietnam News*.

nhiệm kỳ, 25% đã phục vụ hai nhiệm kỳ 5 năm và 25% hơn hai nhiệm kỳ. Sau đây là một vài các con số thể hiện thành phần của các hội đồng. Trong đợt bầu cử Hội đồng Nhân dân năm 2004 của Hà Nội, 95 ứng viên đã được bầu. Trong số những người trúng cử, 31,5 % là nữ, 8 % dưới 35 tuổi, 7 % không phải là Đảng viên, nhưng chỉ 1 % là tự ứng cử. Ở thành phố Hồ Chí Minh, trong số các ứng cử viên trúng cử, 21 % là phụ nữ, 6% dưới 35 tuổi, 17% không phải là Đảng viên, và 5% là người dân tộc thiểu số.¹¹² Tuy nhiên, ở một số nơi, nhất là Tây nguyên, tỷ lệ đại biểu Hội đồng Nhân dân là người dân tộc thiểu số còn thấp.¹¹³ Hơn nữa, theo ước tính của Bộ Nội vụ chỉ khoảng 8,5% đại biểu Hội đồng Nhân dân là ‘dân thường’ – những người không phải là cán bộ của nhánh hành pháp, tổ chức đoàn thể, quân đội hoặc các cơ quan nhà nước khác, hoặc là Đảng viên.¹¹⁴

Hình 5: Danh sách những người ứng cử Hội đồng Nhân dân được dán trên bảng thông tin ở một huyện thuộc tỉnh Yên Bái cung cấp các thông tin cá nhân như tên, tuổi, dân tộc, địa chỉ và trình độ văn hoá, là đảng viên hay không và nghề nghiệp

STT	Họ và tên	Ngày tháng năm sinh	Nơi sinh	Quốc tịch	Đảng viên	Trình độ văn hoá	Nghề nghiệp
1	Ông HÀNG A CHU	1934/1934	Kh. Trạm Tấu, Trạm Tấu	Kh. Trạm Tấu, Trạm Tấu	Nam	Mang Đảng	Cán bộ Văn phòng UBND xã
2	Ông SÙNG A CHU	1935/1935	Ph. Hu. Trạm Tấu	Ph. Hu. Trạm Tấu	Nam	Mang Đảng	Biên tập viên
3	Bà LÊ THỊ THÚY HÀ	1971/1967	Việt Nam	Việt Nam	Nữ	Không	Chủ tịch Hội phụ nữ huyện
4	Ông LÊ A PÁO	1912/1912	Kh. Trạm Tấu, Trạm Tấu	Việt Nam	Nam	Mang Đảng	Chánh văn phòng UBND xã
5	Ông NGUYỄN A LƯỜNG	1912/1912	Kh. Trạm Tấu, Trạm Tấu	Kh. Trạm Tấu, Trạm Tấu	Nam	Mang Đảng	Nông dân
6	Ông NGUYỄN ĐỨC THÀNH	1938/1934	Huyện Yên Bái, Yên Bái	Việt Nam	Nam	Mang Đảng	Chánh văn phòng huyện ủy
7	Ông TRẦN A TÙNG	1938/1938	Ph. Hu. Trạm Tấu	Ph. Hu. Trạm Tấu	Nam	Mang Đảng	Phó chủ tịch UBND xã

Khi đã được bầu vào vị trí, Hội đồng Nhân dân làm gì? Hội đồng Nhân dân sẽ thực hiện một loạt vai trò: giám sát nhánh hành pháp; là ‘cầu nối’ thông tin từ trên xuống đến người dân; kiến nghị lên các cơ quan Nhà nước để đảm bảo thực thi luật pháp; và giải quyết đơn thư của cử tri. Tại phiên họp hai lần một năm, Hội đồng Nhân dân sẽ thông qua kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương; phê duyệt dự toán và phân bổ ngân sách; kiểm tra các báo cáo hoạt động của nhánh tư pháp và nhánh hành pháp ở cùng cấp.

Tuy nhiên Hội đồng Nhân dân ở đa số các địa bàn có năng lực hạn chế và chỉ giám sát ở mức ít nhất. Vai trò của họ thường thiên về việc duyệt ngân sách và chính sách được trình lên cho họ, chứ không phải là tự mình chủ động kiểm tra và điều tra công việc của chính quyền. Một vấn đề lớn là Luật Hội đồng Nhân dân năm 2003 không xác định bất kỳ một hình phạt nào mà Hội đồng Nhân dân có thể áp dụng đối với các cơ quan nhà nước trong trường hợp có những yếu kém trong công việc của Ủy ban Nhân dân hoặc các tổ chức khác. Một vấn đề khác là Hội đồng Nhân dân thiếu cán bộ chuyên môn nên không thể giám sát một cách hiệu quả. Một số dự án gần đây của UNDP và Chính phủ Đan Mạch đã tìm cách chuyên nghiệp hoá Hội đồng Nhân dân bằng cách xây dựng năng lực cho đội ngũ cán bộ họ có thể thực hiện tốt hơn các nghĩa vụ của mình theo luật định. Nhưng vẫn còn cần làm nhiều hơn nữa.

3.2.3. Quốc hội

Ngày 19 tháng 5 năm 2002 đã diễn ra đợt bầu cử đại biểu Quốc hội gần đây nhất. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội mới nhất quy định rằng tất cả mọi ghế đại biểu đều phải được tranh cử và ứng cử viên độc lập có thể tự ứng cử, Ngoài ra, kể từ năm 2002, các ứng cử viên phải công khai tài sản của mình. Cũng giống như bầu cử Hội đồng Nhân dân, quá trình đề cử đại biểu Quốc hội cũng do Mặt trận Tổ quốc tiến hành phối hợp với Đảng. Trong số 762 ứng cử viên cho 498 ghế hồi năm 2002, chỉ có 12 người tự ứng cử; trong số 12 người đó, chỉ có 2 người trúng cử. 135 ứng cử viên của năm 2002 không phải là Đảng viên; tuy nhiên, số ghế mà các ứng cử viên không phải là Đảng viên đạt được giảm từ 14,7% xuống còn 10,2%. Con số đại biểu nữ tăng thêm 1% lên thành 27,3%. Trên 90% đại biểu Quốc hội có bằng đại học. Không giống với nhiều nước khác có đa số đại biểu Quốc hội là những người đại diện cho các doanh nghiệp, ở Việt Nam chỉ có 14 đại biểu làm việc trong khối doanh nghiệp tư nhân.¹¹⁵

¹¹² Anon. "Bầu cử lại ở tám địa phương".

¹¹³ Vietnam Solutions và ActionAid Vietnam Đánh giá nghèo và quản trị theo phương pháp tham gia ở tỉnh Đắk Lắk.

¹¹⁴ Bộ Nội Vụ, Hệ thống chính trị cơ sở: thực trạng và một số giải pháp đổi mới.

¹¹⁵ VNN (2002). "Phòng vấn chủ tịch quốc hội mới," Vietnam News số ngày 23 tháng 7.

Quốc hội tỏ ra mạnh hơn nhiều so với những năm trước. Đại biểu Quốc hội ngày nay thường xuyên chất vấn các bộ trưởng về tình hình công tác ở các bộ. Từ năm 1998, các phiên chất vấn với các bộ trưởng được truyền hình trực tiếp trên ti-vi. Những buổi phát sóng trực tiếp này được nhiều người dân hưởng ứng, thể hiện mức độ quan tâm của người dân đối với hoạt động của chính phủ. Quốc hội cũng có nhiều chủ quyền hơn so với trước đây. Một số dự thảo luật mà chính phủ đề xuất bị phủ quyết hoặc điều chỉnh lại. Quốc hội cũng đang đóng vai trò lớn hơn trong việc giám sát các hoạt động của chính phủ, thông qua việc theo dõi đơn thư khiếu nại của công dân. Tuy nhiên, như một đại biểu Quốc hội đã nhận xét:

theo dõi cách thức chính quyền địa phương giải quyết đơn thư khiếu nại phê bình của công dân là một nhiệm vụ rất nặng nề đối với Quốc hội. Việc tất cả các cơ quan Quốc hội và đại biểu Quốc hội tham gia giải quyết đơn thư khiếu nại phê bình của công dân có lẽ là một đặc điểm [độc đáo] của Việt Nam. Với con số trung bình khoảng 14.000 đơn thư khiếu nại phê bình nhận được mỗi năm, các cơ quan và đại biểu Quốc hội thật sự bị quá tải. Quốc hội phải đối mặt với một rủi ro: nếu Quốc hội thực sự giám sát máng này, thì Quốc hội sẽ không còn thời gian cho các hoạt động lập pháp.¹¹⁶

Để khắc phục tình trạng này cần xác định lại vai trò của Quốc hội chủ yếu với tư cách cơ quan làm luật, cũng như cần tăng cường hệ thống thanh tra Nhà nước độc lập có khả năng theo dõi và điều tra các đơn thư khiếu nại của công dân để có thể đảm đương trách nhiệm giám sát.

Mối quan hệ đại diện của các đại biểu Quốc hội với cử tri còn chưa được xác định rõ. Nhiều đại biểu lại vừa phục vụ trong Quốc hội lại vừa là thành viên của bộ máy hành pháp. Bộ trưởng các bộ và người đứng đầu các cơ quan địa phương thường cũng đồng thời là đại biểu Quốc hội). Điều này gây khả năng mâu thuẫn lợi ích và trách nhiệm giải trình. Những người này có trách nhiệm giải trình đối với cử tri bầu ra họ hay đối với đơn vị hành chính nơi mà họ làm việc? Để đại biểu Quốc hội trở nên có trách nhiệm giải trình hơn với cử tri thì cần phải tạo nguồn lực và nâng cao năng lực để phát triển các dịch vụ đối với cử tri, đồng thời phải tạo thêm cơ hội để cử tri giao lưu trực tiếp với các đại biểu.

3.3. Kết luận: các xu hướng tương lai trong dân chủ đại diện

Các vấn đề về bầu cử tự do và công bằng đi kèm với quyền lực hạn chế của cơ quan lập pháp thường làm cho dân chủ đại diện bị suy yếu. Do đó, đã có một số sáng kiến trong lĩnh vực dân chủ đại diện được tung ra nhằm tăng cường sự tham gia của công dân vào công tác lập pháp và cải thiện sự tương tác giữa các cơ quan dân cử với công dân. Những sáng kiến này đang diễn ra ở Việt Nam cũng như trên quốc tế, và sẽ là chủ đề được nghiên cứu dưới đây.

3.3.1. Mở rộng thể chế đại diện thôn làng

Thể chế hành chính cấp thôn làng duy nhất là trưởng thôn và vị trí này thậm chí không được trả lương nhà nước. Như vậy là đặt quá nhiều công việc lên vai một người. Một số nhà quan sát đề xuất nên có một vị trí phó trưởng thôn để giúp trưởng thôn xử lý công việc hành chính và mở rộng tập hợp người có kinh nghiệm chính trị. Phó trưởng thôn có thể là một người làng trẻ tuổi hơn, có học vấn tốt hơn để giải phóng thời gian giúp cho trưởng thôn có thể tập trung vào những lĩnh vực năng động hơn của công tác lãnh đạo. Chính thức hoá vị trí trưởng thôn sẽ giúp tăng mức thù lao và uy tín của vị trí này, qua đó thúc đẩy việc thực hiện các nghị định về sự tham gia của địa phương. Cấp lương nhà nước cho vị trí trưởng thôn, đi kèm với các chế độ phụ cấp đi lại, hợp hành, tập huấn sẽ giúp họ thực hiện những nhiệm vụ quan trọng được giao phó cho họ. Rất nên tạo tiếp cận các chương trình tập huấn của nhà nước, nhưng cũng nên thiết kế các khoá đào tạo dành riêng cho các trưởng thôn về các chủ đề về sự tham gia, cách hướng dẫn cuộc họp theo phương pháp tham gia, thúc đẩy bình đẳng giới, v.v. Mặc dù một số ý kiến cho rằng đưa cấp thôn trở thành một cấp hành chính nữa chỉ tổ làm tăng thêm bộ máy hành chính, một phương án là đơn giản thể chế hoá vị trí này vào trong bộ máy xã đã sẵn có. Tức là, thôn là một tiểu phần của xã, và trưởng thôn nghiễm nhiên được dành cho một ghế trong Hội đồng Nhân dân hoặc Ủy ban Nhân dân xã. Kinh phí dành cho trưởng thôn và các hoạt động của thôn có thể lấy từ một quỹ đặc biệt của xã.

Một điều khác cũng có thể nên xem xét là việc thiết lập lại Hội đồng thôn nhằm tăng số người dân tham gia quản trị địa phương. Các hội đồng này trước đây đã từng tồn tại dưới thời kỳ thực dân và trước thực dân, cũng như trong giai đoạn đầu của Việt Minh. Nhiều nước láng giềng cũng có hội đồng thôn, gồm khoảng 3-10 uỷ viên được bầu chọn. Thái lan có hội đồng thôn được bầu từ năm 1972; Indonesia thiết

¹¹⁶ VietNamNet (2004). "Quốc hội thể hiện sức mạnh và điểm yếu trong giám sát," VietNamNet số ngày 23 tháng 3.

lập hội đồng thôn vào năm 1999 sau khi chính quyền Suharto sụp đổ. Đặc điểm then chốt của hội đồng thôn ở hai quốc gia này là hướng xuống cơ sở chứ không hướng lên cấp trên. Nghĩa là họ làm việc vì dân làng, chứ không vì các cấp chính quyền ở phía trên. Những hội đồng thôn này có quyền thảo ra quy định của thôn, quản lý ngân sách thôn, và giám sát chính quyền thôn kể cả giám sát công tác của trưởng thôn và lãnh đạo đảng.¹¹⁷ Nghiên cứu tìm hiểu những kinh nghiệm này có thể giúp các nhà lãnh đạo áp dụng những khía cạnh tích cực vào hoàn cảnh của Việt Nam.

Trung quốc cũng đã dịch chuyển theo hướng này và là quốc gia có bối cảnh chính trị giống Việt Nam nhất. Ở Trung Quốc, các hội đồng thôn được chính người dân thành lập trong thời kỳ giải thể hợp tác xã đầu những năm 1980s, và được Hiến pháp nhà nước năm 1982 thừa nhận đầy đủ về mặt hành chính. Năm 1987 một dự luật tạm thời với tên gọi Luật hữu cơ đề ra các chi tiết bầu cử tự do đối với các uỷ viên của hội đồng này và đảm bảo chủ quyền của làng khỏi sự can thiệp của cấp cao hơn (luật này sau đó được thông qua một cách đầy đủ). Hội đồng thôn gồm 3-7 người được đề cử công khai và bầu chọn theo nhiệm kỳ 3 năm. Hội đồng có nhiệm vụ 'tự quản, tự giáo và tự phục vụ'. Hội đồng có trách nhiệm hoà giải tranh chấp, duy trì trật tự công cộng và ổn định xã hội, phát triển dịch vụ công và phản ánh ý kiến đề xuất lên chính quyền cấp cao hơn. Hội đồng còn có chức năng thực thi và giám sát, như đảm bảo tuân thủ đối với quy định luật pháp của quốc gia và của tỉnh cũng như thực hiện các khoản phí và thuế. Các cán bộ cấp thị trấn thị tứ và thành phố sẽ hướng dẫn và hỗ trợ, nhưng không can thiệp vào công tác của hội đồng.¹¹⁸ Hội đồng thôn được cả các nhà lãnh đạo Trung quốc và các nhà quan sát quốc tế coi là là thành công. Một cuốn sách mới đây viết:

không có nghi ngờ gì các hội đồng này đã tích cực theo đuổi lợi ích của thôn làng. Nhiều báo cáo đã ghi nhận thành công của hội đồng trong việc giảm phí và thuế, đảm bảo ngân quỹ cho các dịch vụ ở làng, bố trí cải thiện cơ sở hạ tầng, công bố phân bổ tài chính và các chi tiết sử dụng nguồn lực của thôn làng, giảm được tình trạng lấn chiếm đất trái phép, đòi thợ viện phí và huy động lao động công ích ở địa phương. Các hương ước quy định quyền lợi và trách nhiệm của dân làng và lãnh đạo làng được dùng để giải quyết các tranh chấp về thuỷ lợi tưới tiêu, ngăn chặn nạn chặt cây trái phép, cũng như thiết lập và chia ngân quỹ cho các hộ gia đình trong làng.¹¹⁹

Việc học hỏi kinh nghiệm tích cực của Trung quốc có thể giúp các nhà lãnh đạo Việt Nam định hình các chính sách phù hợp với hoàn cảnh của đất nước.

3.3.2. Mở rộng các vị trí bầu cử

Một phương án khác đang được thảo luận ở Việt Nam là có nên để người dân trực tiếp bầu chọn chủ tịch Uỷ ban Nhân dân và các vị trí lãnh đạo chính quyền khác không.¹²⁰ Việc bầu cử trực tiếp người đứng đầu thị tứ đã được thí điểm ở một số vùng ở Trung quốc. Người đứng đầu thị tứ tương ứng với chức chủ tịch Uỷ ban Nhân dân xã ở Việt Nam, cho dù dân số của thị tứ Trung Quốc thường lớn hơn so với dân số trong các xã của Việt Nam.¹²¹ Những nước khác trong khu vực cũng đang dịch chuyển hướng tới cải cách bầu cử để chọn lựa cán bộ ở các cấp thấp nhất của chính quyền. Ví dụ, năm 2002 ở Cam pu chia, các cuộc bầu cử Hội đồng xã đã được tổ chức lần đầu tiên, thay thế cho Hội đồng xã trước đó do chính quyền trung ương chỉ định. Mục đích của những cải cách này là thiết lập nền dân chủ đa nguyên để tăng cường trách nhiệm giải trình và sự minh bạch của chính quyền địa phương, và qua đó đóng góp vào sự phát triển mang tính tham gia hướng tới người nghèo.¹²² Những người ủng hộ bầu cử kiểu này ở Cam pu chia lập luận rằng làm như vậy sẽ nâng cao tinh thần đoàn kết giữa các cán bộ được bầu chọn và cử tri tạo thuận lợi trong thực hiện chính sách. Các nghiên cứu ở Trung quốc cho thấy rằng các cán bộ được bầu chọn được tôn trọng hơn so với những người được chỉ định.¹²³ Đồng thời, các cuộc bầu cử chính quyền tạo đòn bẩy cho người dân làng chống lại các cán bộ tham nhũng.

¹¹⁷ Antlov, và các tác giả khác. Sự tham gia của công dân vào quản trị địa phương

¹¹⁸ Benewick, R., và các tác giả khác (2004). "Tự quản và cộng đồng: so sánh sơ bộ giữa uỷ ban thôn làng và hội đồng cụm đô thị," Thông tin Trung quốc 7: 11-28.

¹¹⁹ Plummer và Taylor, chủ biên. Sự tham gia công đồng ở Trung quốc.

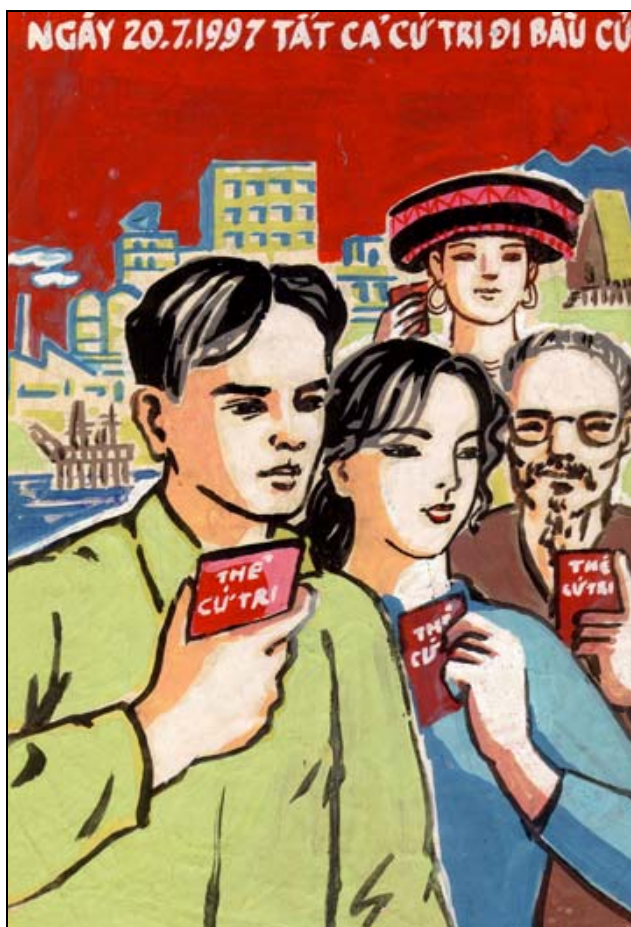
¹²⁰ Bộ Nội vụ, Hệ thống chính trị cơ sở: thực trạng và một số giải pháp đổi mới.

¹²¹ Li, L.J. (2002). "Chính trị trong việc áp dụng bầu cử trực tiếp ở thị tứ Trung quốc," Tạp chí hàng quý Trung quốc: 704-723.

¹²² ADB (2002). Báo cáo và khuyến nghị lên Chủ tịch và Ban giám đốc ngân hàng về đề xuất cho vay và viện trợ kỹ thuật đối với Vương quốc Cam pu chia cho dự án phát triển hội đồng xã (Manila: ADB).

¹²³ Li, L.J. (2003). "Tác động tạo quyền của bầu cử thôn làng ở Trung quốc," Điều tra châu Á, 43: 648-662.

Hình 6: Áp phích cổ động cử tri thực hiện quyền bầu cử đại biểu Quốc hội trong đợt bầu cử năm 1997



Một đổi mới nữa ở Trung quốc là sự dịch chuyển hướng tới việc bầu cử cán bộ Đảng ở cấp địa phương. Việc này diễn ra với tư cách một thử nghiệm trên quy mô nhỏ ở những vùng mà cán bộ Đảng bị cáo buộc liên quan tới hối lộ và tham nhũng.¹²⁴ Trong một nỗ lực đưa lợi ích của bí thư đảng ở cấp thôn xích lại gần hơn với lợi ích của chính người dân, thay vì cấp Đảng uỷ cao hơn, đã có một cơ chế mới gọi là “hệ thống hai đợt bỏ phiếu” được đưa ra. Theo “hệ thống hai phiếu”, tất cả mọi người dân trong làng đều có thể đề cử một người cho vị trí bí thư Đảng uỷ. Hai ứng cử viên với số phiếu đề cử nhiều nhất sẽ tranh cử chung kết trong đợt bầu cử nội bộ Đảng. Nhờ đó, người dân làng có được tiếng nói gián tiếp trong việc lựa chọn bí thư Đảng uỷ. Ở những nơi khác, bí thư Đảng trước hết phải được bầu vào Hội đồng thôn (khẳng định được lòng tin cậy của quần chúng địa phương), trước khi được cấp trên chỉ định làm bí thư Đảng.¹²⁵

Việc mở rộng các vị trí phải được bầu chọn ở Việt Nam cũng có thể được bổ sung bằng cách giảm sự trùng chéo giữa vai trò lập pháp và vai trò hành pháp do cùng một cá nhân đảm nhiệm. Hiện nay uỷ viên Hội đồng Nhân dân xã có thể được chọn làm uỷ viên Hội đồng nhân dân huyện hoặc tỉnh; cán bộ Đảng có thể vừa làm bí thư Đảng uỷ vừa là Chủ tịch Uỷ ban Nhân dân; đại biểu Quốc hội có thể đồng thời phục vụ ở một cấp Hội đồng Nhân dân nào đó hoặc có vai trò hành pháp trong chính quyền. Những vai trò trùng chéo như vậy được coi là tình trạng ‘vừa đá bóng vừa thổi còi’, một câu nói thường nghe thấy khi thảo luận về vấn đề này. Đảm nhiệm các vai trò khác nhau có thể đặt gánh nặng lên các lãnh đạo khiến họ ít cơ thời gian để tương tác với cử tri. Vì thế họ có xu hướng đồng nhất với các vấn đề quan tâm của các chính trị gia và các nhà quản lý khác hơn là những vấn đề quan tâm của cử tri.

3.3.3. Các hệ thống bầu cử mới

Việt Nam tuyên bố là có bầu cử dân chủ, nhưng cách dùng từ như vậy thường gây hiểu lầm. Cần phân biệt giữa bầu cử dân chủ và bầu cử cạnh tranh, ý nói có nhiều hơn một ứng cử viên được đề cử cho một

¹²⁴ Li, L. (1999). "Hệ thống hai phiếu ở tỉnh Shanxi: đưa bí thư Đảng uỷ làng ra trước lá phiếu của cư dân" *Tap chí Trung hoa* 42: 103-118.

¹²⁵ Li, "Hệ thống hai phiếu ở tỉnh Shanxi"

vị trí. Khái niệm bầu cử dân chủ thường đề cập tới 'cách thức mà các ứng cử viên được đề cử và lựa chọn, lá phiếu có được giữ vô danh và bí mật không, có chiến dịch tranh cử không, có sự bảo vệ chống gian lận lá phiếu không (hòm phiếu được niêm phong, cán bộ bầu cử độc lập, kiểm phiếu công khai, v.v.)'¹²⁶ Những vấn đề này chưa được giải quyết ở Việt Nam. Ví dụ 'bỏ phiếu đại diện' theo đó người đứng đầu hộ gia đình hoặc đại diện của một hộ bỏ phiếu cho tất cả mọi người trong gia đình là tình trạng phổ biến ở nông thôn Việt Nam. Điều này có thể có tác động tước mất quyền công dân của phụ nữ, nếu họ không có cơ hội thảo luận lá phiếu của mình với chồng trước khi người chồng bỏ phiếu thay cho vợ. Trung quốc không còn cho phép bỏ phiếu đại diện nữa chính vì những quan ngại này.¹²⁷ Mặc dù luật pháp Việt Nam không chính thức cho phép bỏ phiếu đại diện, trên thực tế việc này khá phổ biến. Vào ngày bầu cử, nhiều cán bộ địa phương thi đua nhau về việc có số phiếu bỏ xong nhiều nhất trong thời gian ngắn nhất, nên bỏ phiếu thay được xem như là cách dễ dàng để sớm hoàn thành số phiếu được bỏ.

Đã có một số công tác do nhà tài trợ thực hiện trong lĩnh vực cải cách bầu cử, tập trung vào việc cải thiện minh bạch trong bầu cử và giám sát bầu cử. Một dự án của UNDP, dự án VIE 007, đặt mục tiêu hỗ trợ Chính phủ quản lý, chuẩn bị và giám sát bầu cử Hội đồng Nhân dân địa phương được tổ chức vào tháng 5 năm 2004. Dự án này đã giúp thiết lập ra được trang web đầu tiên dành cho các cuộc bầu cử địa phương và còn phối hợp với chính phủ để phổ biến các quy tắc và thủ tục thiết lập khuôn khổ pháp lý cho công tác bầu cử. Các nhà tài trợ có thể hỗ trợ nhiều thêm nữa trong lĩnh vực này. Ví dụ, ở Trung quốc, Bộ Nội vụ đã mời một loạt các tổ chức phi chính phủ quốc tế trong đó có cả Quỹ Ford và trung tâm Carter có trụ sở ở Hoa kỳ tham gia quan sát các cuộc bầu cử địa phương, giúp thực hiện bỏ phiếu kín và giám sát các giám sát viên bầu cử.¹²⁸ Sự quan tâm của báo chí đối với dân chủ bầu cử sau sự kiện đó đã giúp cải thiện được hình ảnh của Trung quốc ở nước ngoài. Việt Nam cũng có thể thu được lợi ích tương tự theo cách này.

Các đề xuất khác nhằm tăng cường lòng tin và sự tham gia của người dân gồm: xoá bỏ tình trạng bỏ phiếu đại diện và thực hiện bỏ phiếu kín thay vì giơ tay biểu quyết trong các cuộc họp công khai. Quy trình đề cử ứng cử viên cũng là một cơ hội cải thiện khác nữa. Ban đầu Nghị định dân chủ cơ sở năm 1998 cho phép thảo luận mở ở địa phương về việc đề cử ứng cử viên tham gia tranh cử, nhưng điều khoản này đã được đưa ra khỏi Nghị định 79 của năm 2003. Việc chỉ định ứng cử viên được giao phó hoàn toàn cho Mặt trận Tổ quốc. Cởi mở quá trình đề cử với người dân sẽ khuyến khích được người dân tham gia nhiều hơn của người dân và loại bỏ những quan chức kém hiệu quả và không trung thực.

Có thể thu được những lợi ích kinh tế và quản trị trực tiếp từ các thay đổi được đề xuất. Trong một điều tra ở Trung quốc, được thực hiện trước và sau khi có bầu cử tự do cho vị trí trưởng thôn, dân làng cho biết sau bầu cử họ cảm thấy mình có quyền hơn để khiếu nại lên chính quyền; có khả năng hơn để sử dụng lá phiếu của mình làm công cụ loại bỏ những lãnh đạo kém hiệu quả.¹²⁹ Một nghiên cứu khác phát hiện thấy rằng những làng nào có bầu cử cạnh tranh thường có sự đồng thuận nhiều hơn giữa dân làng và cán bộ địa phương về một loạt vấn đề chính sách, có nghĩa là ý kiến địa phương được phản ánh tốt hơn thành các chính sách có lợi cho người nghèo hơn.¹³⁰ Các nghiên cứu khác cũng lưu ý rằng bầu cử tự do và công bằng có thể tăng cường lòng tin giữa dân làng và cán bộ, lúc đó người dân sẵn sàng hơn trong việc đóng góp tài chính cho các dự án ở thôn làng.

Một lĩnh vực khác có thể cần chú ý là chiến dịch tranh cử. Chiến dịch tranh cử ở Việt Nam được thực hiện khá là hình thức, Mặt trận Tổ quốc chỉ mời đích danh vài cử tri đến gặp gỡ ứng cử viên, còn những vấn đề nhạy cảm thì hầu như không bao giờ được đề cập tới. Điều này cản trở sự tham gia nhiều hơn của công dân vào quá trình quản trị. Ví dụ, trước đợt bầu cử Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc tỉnh Thừa Thiên Huế đã tổ chức 40 cuộc họp với 5.559 người tham gia, nhưng chỉ có 307 cử tri (trên tổng số dân tỉnh là hơn một triệu người) nêu câu hỏi trao đổi ý kiến và đưa ra kiến nghị với các ứng cử viên.¹³¹ Chiến dịch tranh cử hạn chế có nghĩa là cử tri được thông tin một cách sơ sài, nhất là nếu họ không được tiếp cận với truyền thông đại chúng. Cử tri lựa chọn chỉ căn cứ vào những cái tên quen thuộc và lý lịch ứng cử viên chứ không phải dựa trên vấn đề. Nếu không có thêm các hoạt động tranh cử và sự tiếp xúc với các ứng cử viên, thì cử tri sẽ khó phân biệt giữa các ứng cử viên. Điều này làm giảm tinh thần trách nhiệm của cán bộ được bầu vì họ không cảm thấy có trách nhiệm giải trình đối với cử tri. Tình trạng thiếu chiến dịch

¹²⁶ Alpermann, Đánh giá nghiên cứu về quản trị thôn làng ở Trung quốc và đề xuất nghiên cứu ứng dụng tương lai

¹²⁷ Shelley, B. (2000). "Toàn cầu hoá chính trị và chính trị của các tổ chức phi chính phủ: Trường hợp dân chủ thôn làng ở Trung quốc," Tap chí Ô-xtrây-li-a về khoa học chính trị 35: 225-238; Thurston, A.F. (2003). "Bầu cử và dân chủ ở Đại Trung quốc," Tap chí Trung hoa 50: 187-189.

¹²⁸ Shelley, "Toàn cầu hoá chính trị và chính trị của các tổ chức phi chính phủ: Trường hợp dân chủ thôn làng ở Trung quốc"

¹²⁹ Li "Tác động tạo quyền của các cuộc bầu cử cấp thôn làng ở Trung quốc"

¹³⁰ Manion, M. (1996). "Tiếp xúc trong bầu cử ở nông thôn Trung Quốc", Tap chí khoa học chính trị Mỹ 90.

¹³¹ Lê Bá Trinh, "Báo cáo Mặt trận Tổ quốc", Huế, 2004.

tranh cử cũng có phần là do người Việt Nam luôn chú trọng sự thống nhất hơn là sự khác biệt, phần khác là do e ngại rằng sự khác biệt về quan điểm chính trị sẽ dẫn tới bất ổn định. Có thể rút ra các bài học từ các nước châu Á láng giềng vẫn duy trì ổn định chính trị trong khi vẫn tăng cường không gian tranh cử và tranh luận theo các vấn đề. Ví dụ, Malaysia và Singapore, cả hai đều là những nhà nước mạnh và độc đảng nhưng họ vẫn cho phép thực hiện chiến dịch tranh cử như là một cách tăng cường sự tham gia của người dân trong thảo luận chính sách.

3.3.4. Các dịch vụ cử tri mở rộng

Có nhiều quan ngại về sự tiếp xúc giữa những cơ quan dân cử với cử tri. Luật Hội đồng Nhân dân quy định ở điều 4 rằng:

Ủy viên Hội đồng Nhân dân phải duy trì liên hệ chặt chẽ với cử tri trong khu vực cử tri mà ủy viên đó đã được bầu, chịu sự theo dõi của cử tri, chịu trách nhiệm về việc thu thập và báo cáo trung thực các ý kiến và ý nguyện của cử tri, bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của cử tri, thực hiện các quy định về gặp gỡ với cử tri, và báo cáo trước cử tri về các hoạt động của chính mình và của Hội đồng Nhân dân, trả lời các yêu cầu và đơn thư của cử tri.

Ủy viên Hội đồng Nhân dân tất cả mọi cấp theo quy định pháp luật phải tham khảo ý kiến của khu vực cử tri bằng cách tổ chức các cuộc họp công khai hàng quý (thường do Mặt trận Tổ quốc tổ chức). Tuy nhiên chất lượng và hiệu quả của những cuộc họp này còn khác nhau. Một nhóm trọng điểm ở Hà Tĩnh nói rằng thông tin chính họ có được là từ các bản tin trên đài, chứ không phải từ chính các cuộc họp trực tiếp với các ủy viên hội đồng.

Một trở ngại đối với việc tăng cường tiếp xúc cử tri, nhất là đối với các đại biểu Quốc hội cấp cao, là khối lượng công việc của các đại biểu và tình trạng thiếu cán bộ giúp việc. Mỗi đoàn đại biểu Quốc hội của một tỉnh chỉ có duy nhất một đại biểu chuyên trách. Những người khác vẫn tiếp tục kiêm nhiệm các công việc khác, và một số người là lãnh đạo chủ chốt của các cơ quan cấp trung ương và địa phương. Từ năm 2003, đã có sự dịch chuyển để chuyên nghiệp hoá từng đoàn đại biểu thông qua việc lập ra văn phòng đại biểu quốc hội chuyên trách có đầy đủ nhân viên ở từng tỉnh. Cũng có những thay đổi khác để cung cấp dịch vụ cử tri đang được thí điểm ở một số tỉnh. Ví dụ, ở Hưng Yên, đoàn đại biểu Quốc hội in phiếu để vận động ý kiến cử tri trước mỗi kỳ họp Quốc hội. Ý kiến cử tri được thu thập và báo cáo lại với cử tri trong các cuộc họp định kỳ với cử tri ở tỉnh Hưng Yên.¹³²

Ngoài các cuộc họp với cử tri, mỗi Hội đồng Nhân dân còn có hộp thư khiếu nại. Các ủy viên Hội đồng Nhân dân có trách nhiệm nghiên cứu các đơn thư khiếu nại và giám sát theo dõi quá trình giải quyết. Kết quả giải quyết khiếu nại phải được báo cáo lại tại các cuộc họp Hội đồng Nhân dân. Tuy nhiên, việc điều tra kiểm chứng đơn khiếu nại không được hiệu quả cho lắm. Một phần vấn đề là ở chỗ nhiệm vụ giải quyết khiếu nại của Hội đồng Nhân dân trùng lặp với nhiệm vụ của Thanh tra Nhà nước về nhiều khía cạnh. Có khi không ai biết vấn đề nên là trách nhiệm của ai. Gần đây đã có một số chỉ thị yêu cầu các cán bộ được bầu phải giải quyết đơn thư nhanh chóng hơn và kiên quyết hơn.

Quốc hội cũng tìm cách duy trì tiếp xúc với cử tri, mặc dù điều này khó thực hiện hơn ở cấp trung ương. Trong khoảng thời gian từ tháng 10 năm 2003 tới tháng 10 năm 2004, Quốc hội đã tiếp 5.609 lượt dân tới gặp gỡ với các đại biểu Quốc hội và nhận được 17.350 thư khiếu nại.¹³³ Trong số các đơn thư khiếu nại này có nhiều đơn phản ánh về tình trạng tham nhũng và lãng phí, chiếm đoạt đất, và lạm chi của các cơ quan nhà nước. Trường Ban dân nguyện thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội đã đề xuất một đường dây nóng cho các cử tri trong thời gian kỳ họp Quốc hội bởi vì Ủy ban này nhận được rất nhiều ý kiến của các cử tri trên khắp miền đất nước. Cũng cần đưa ra các quy định để hướng dẫn cho đại biểu về cách xử lý đối với những ý kiến đó. Tuy nhiên đường dây này cũng chưa được mở. Trong tương lai cần khuyến khích việc tạo thêm các kênh tiếp xúc giữa cử tri và đại biểu Quốc hội thông qua các đường dây nóng hoặc các biện pháp khác nhằm tăng cường sự tham gia và lòng tin của người dân.

3.3.5. Bỏ phiếu tín nhiệm/trưng cầu dân ý

Một ý tưởng mới xuất hiện gần đây nhằm cải thiện dân chủ đại diện ở Việt Nam là Bỏ phiếu tín nhiệm đối với các cán bộ dân cử. Cơ chế xem xét lại đối với đại biểu đã được bầu được áp dụng lần đầu tiên vào năm 2001 khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Quốc hội bây giờ có quyền "bỏ phiếu tín nhiệm đối với

¹³² Bùi Huy Thành (2004). "Trình bày: mô hình tổ chức văn phòng đại biểu Quốc hội", tham luận trình bày tại Hội thảo nâng cao hiệu quả văn phòng đại biểu Quốc hội ở tỉnh, Huế, tháng Bảy năm 2004,

¹³³ Thanh tra Nhà nước Việt Nam, Cơ chế giám sát, kiểm toán, và thanh tra ở Việt Nam

những người đảm nhiệm những vị trí do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn”; bao gồm cả Thủ tướng, Chủ tịch nước, và bộ trưởng các bộ. Lần bỏ phiếu bất tín nhiệm đầu tiên được tổ chức vào năm 2004 khi Quốc hội phế truất Bộ trưởng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn ra khỏi vị trí sau khi có các cáo buộc liên quan tới tham nhũng.¹³⁴

Các công dân cũng được quyền tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm đối với các vị trí bầu cử ở địa phương theo tinh thần Nghị định dân chủ cơ sở và các luật khác. Hàng năm Mặt trận Tổ quốc sẽ tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm đối với những vị trí chủ chốt. Tuy nhiên, những người dân duy nhất được phép tham gia bỏ phiếu tín nhiệm là các thành viên của các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc. Ở thành phố Hồ Chí Minh bỏ phiếu tín nhiệm đã được thực hiện vào năm 2004 ở một phường đối với hai cán bộ ở cương vị chủ tịch Hội đồng Nhân dân và chủ tịch Ủy ban Nhân dân. Những người duy nhất được mời bỏ phiếu tín nhiệm là đảng viên và ủy viên Mặt trận Tổ quốc – tổng cộng là 28 người tất cả trong khi số dân của phường là vài nghìn người. Trong số người được mời này, 22 người đi bỏ phiếu và cả hai người nắm giữ hai vị trí nói trên đều được khẳng định lại với số phiếu tương ứng là 21 và 22. Điều này đặt dấu chấm hỏi đối với ý nghĩa của bỏ phiếu tín nhiệm để tăng cường sự kiểm soát của cử tri đối với các cán bộ được bầu. Ngay cả khi nhóm người được chọn để tham gia bỏ phiếu có thể quyết định phế truất ai đó đi chăng nữa, thì hệ quả duy nhất theo luật định là các ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã sẽ ‘đề xuất để Hội đồng Nhân dân xã xem xét loại bỏ những cán bộ đảm nhiệm các vị trí đó’ – nói cách khác là cho dù một cán bộ có bị bỏ phiếu bất tín nhiệm thì điều đó cũng không tự động dẫn tới sự phế truất.

Một chủ đề thảo luận khác ở Việt Nam hiện nay là liệu có nên thực hiện trưng cầu dân ý rộng rãi không. Tuy nhiên, cuộc thảo luận này chưa tiến xa về cách thức trao quyền thực hiện trưng cầu dân ý, trao cho ai, và được phép trưng cầu về chủ đề gì. Tạm thời, trưng cầu dân ý chỉ là chủ đề thảo luận chứ chưa được sử dụng tới.¹³⁵

¹³⁴ Quốc hội (2004). Ý kiến của Chủ tịch Quốc hội về tình hình thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở (Hà Nội: Quốc hội).

¹³⁵ Như trên.

4. Kết luận: Tương lai của dân chủ tham gia và quản trị tốt ở Việt Nam

Khi nhóm nghiên cứu bắt đầu đánh giá sự tham gia và sự dịch chuyển về đẩy mạnh chiều sâu dân chủ ở Việt Nam, đã có yêu cầu từ nhiều cá nhân và cơ quan, cả trong nước và quốc tế, đề nghị giải thích tại sao sự tham gia vào quản trị địa phương được thực hiện tốt ở một số nơi trong khi lại không tốt lắm ở những nơi khác. Những yếu tố cơ cấu dẫn tới thành công nơi này và thất bại ở nơi khác là gì? Đây là câu hỏi không dễ giải đáp. Cũng có một số chỉ số thể hiện một 'mô hình' tốt trong đó mọi việc lập kế hoạch, lập ngân sách và theo dõi giám sát ở địa phương đều được thực hiện theo phương pháp tham gia, và trong đó công dân thường xuyên tham gia thảo luận tích cực với các cán bộ dân cử. Không thấy có nơi nào mà sự tham gia được thực hiện một cách hoàn chỉnh, đem lại cải thiện to lớn trong quản trị địa phương và thành công trong phát triển. Hẳn là đã có những sự thay đổi tăng dần, nhưng chưa có nơi nào đạt được thành công vang dội trong cả ba lĩnh vực là minh bạch, trách nhiệm giải trình và cách tiếp cận tham gia. Điều này cho chúng ta thấy rằng không có cách tiếp cận đơn giản áp dụng chung cho tất cả mọi hoàn cảnh mà ta có thể sử dụng để tăng cường sự tham gia ở tất cả mọi nơi của đất nước Việt Nam.

Tương tự, Việt Nam nhập khẩu nguyên xi mô hình dân chủ cơ sở và tham gia công dân của các nước khác. Việt Nam có những yếu tố cơ cấu, chính trị, xã hội và lịch sử khá đặc biệt. Nếu chỉ đơn giản tìm cách làm theo các nhóm tự cứu và các ban panchayat cấp thôn ở Đông Nam Á thì e sẽ không thành công. Hệ thống các tổ chức đoàn thể, các hệ thống hành chính có thứ bậc trật tự từ trên xuống dưới, và tình trạng thiếu các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam sẽ khiến điều đó trở thành bất khả thi. Việt Nam cần tận dụng thế mạnh riêng của mình - những thế mạnh đó gồm mức độ bất bình đẳng xã hội trong các cộng đồng tương đối thấp, lịch sử các tác nhân chính trị luôn quan tâm tới quần chúng chú trọng phát triển có lợi cho người nghèo, và truyền thống tôn trọng người cao tuổi và tôn trọng chính quyền - để xây dựng những cấu trúc mới, không cần phải nhập khẩu một mô hình hoàn toàn xa lạ của nước ngoài.

Làm cách nào để chúng ta có thể đo lường mức độ thành công của các sáng kiến quản trị ở Việt Nam tính tới thời điểm hiện tại? Nhiều tiêu chí được đưa ra nhằm đánh giá chất lượng của quản trị ở nhiều nước. Những tiêu chí này gồm tiếp cận bầu cử, như các khía cạnh thủ tục của quá trình bầu cử và mức độ bình đẳng giữa các cử tri cũng như về cơ hội tranh cử chính trị; tiêu chí đánh giá mức độ cởi mở, trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng của chính quyền các cấp; tiêu chí đánh giá mức độ bảo vệ quyền công dân, quyền chính trị và tự do; các tiêu chí đo lường sự tham gia của xã hội dân sự dân chủ, đánh giá sức mạnh của các hiệp hội, trách nhiệm của các thể chế kinh tế, mức độ đa nguyên báo chí và mức độ tham gia của công dân trong quản trị.¹³⁶ Nhưng rất khó có thể đưa ra một loạt các chỉ số tiêu chuẩn và cụ thể để đánh giá mức độ thành công hay thất bại của dân chủ cơ sở và sự tham gia ở Việt Nam. Việt Nam có một số những đặc điểm riêng về văn hoá và lịch sử khó có thể phân loại để phân tích theo những cách của các nước, các nền văn hoá và hệ thống khác.

Một chỉ số đơn giản mà Đảng sử dụng để đánh giá Nghị định dân chủ cơ sở là xem các đơn vị báo cáo có ban hành quy chế riêng về dân chủ cơ sở và sau đó báo cáo lên cấp trên hay không. Những báo cáo này được coi như bằng chứng về việc 'dân chủ đã được thúc đẩy'.¹³⁷ Bất chấp tính đơn giản tương đối của các hướng dẫn báo cáo như vậy, cũng như thực tế rằng các hướng dẫn đó chỉ đòi hỏi địa phương tự đánh giá kết quả thực hiện dân chủ cơ sở là tốt, trung bình hay kém, có tới 17% xã không có báo cáo định kỳ đối với Nghị định dân chủ cơ sở vì chưa thực hiện gì về Nghị định.¹³⁸ Ngoài báo cáo hàng năm, còn có các chỉ số định lượng khác mà một số quan chức chính quyền sử dụng để đánh giá dân chủ cơ sở, đó là mức tăng thu ngân sách và các khoản đóng góp tự nguyện của địa phương. Tuy nhiên không thể đánh giá thành công của Nghị định dân chủ cơ sở bằng số tiền huy động từ người dân địa phương bởi vì chỉ số này không cung cấp thông tin về quá trình tham gia ra sao. Ép buộc cũng là một cách rất hiệu quả để huy động sự đóng góp, mà nó đâu có dân chủ. Một chỉ số khác mà một số quan chức chính quyền sử dụng là xu hướng tăng giảm đơn thư khiếu nại. Nếu tổng số đơn thư khiếu nại giảm thì điều đó được diễn giải là các kênh tiếp xúc đã được cải thiện nhờ có Nghị định dân chủ cơ sở. Tuy nhiên việc giảm đơn thư khiếu nại cũng không phải là chỉ số đáng tin cậy, bởi vì việc sử dụng chỉ số này có thể khiến các quan chức tìm cách ngăn cản người dân gửi đơn thư khiếu nại. Một chỉ số cuối cùng mà một

¹³⁶ Bovaird, T. và E. Loeffler (2003). "Đánh giá chất lượng quản trị công: các chỉ số, mô hình và phương pháp" Tap chí quốc tế về khoa học hành chính 69: 313-328.

¹³⁷ Trịnh Trọng Quyền (2003). "Thanh Hoá thực hiện quyền của người dân làm chủ và thực hiện quy chế dân chủ cơ sở", Tap chí Công sản 44.

¹³⁸ Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Báo cáo kết quả 5 năm thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở (1998-2003)

số địa phương sử dụng là theo dõi con số người nghèo. Điều này giả định rằng nghèo sẽ giảm khi quản trị được cải thiện. Tuy nhiên các địa phương có những điều kiện kinh tế khác nhau, và sự tham gia có thể cải thiện ở những địa phương nghèo mà không thấy có thay đổi gì về tỷ lệ nghèo. Thực sự, sách vở quốc tế về sự tham gia có lưu ý rằng cần cảnh giác trước việc dự báo rằng sự tham gia được tăng cường sẽ ngay lập tức dẫn tới lợi ích kinh tế hiển hiện rõ rệt và đo lường được.

Nếu những chỉ số nêu trên là không tin cậy được, thì chúng ta có thể làm cách nào để đo lường tiến bộ dân chủ tham gia ở Việt Nam? Một số chỉ số có thể đề xuất để sử dụng là:

- số kế hoạch và dự án địa phương theo cách tiếp cận lập kế hoạch từ dưới lên (ví dụ, việc sử dụng quy hoạch phát triển làng - VDP);
- tỷ lệ người dân tham gia các cuộc họp thôn, có cả tỷ lệ tham gia của phụ nữ và người nghèo;
- chất lượng các cuộc họp thôn (số chủ đề được thảo luận, số người phát biểu);
- số kế hoạch địa phương được các cấp trên chấp nhận dựa trên kiến nghị của người dân;
- số ngân sách được quyết tại các cuộc họp lập kế hoạch địa phương ở cấp xã và dưới xã;
- số tiền được quyết thông qua việc lập ngân sách theo phương pháp tham gia;
- số cán bộ thôn xã có năng lực tổ chức hướng dẫn để đảm bảo sự tham gia hiệu quả, số lượng và phạm vi của các hoạt động tập huấn được thực hiện trên thực tế nhằm hỗ trợ các quá trình tham gia.

Dù sử dụng chỉ số gì đi chăng nữa, thì tựu chung vẫn cần đánh giá thành công của dân chủ cơ sở trong hai lĩnh vực chính:

- 1) người dân được trao quyền ở mức độ nào để hành động và tham gia vào quản trị kể từ khi có môi trường dân chủ cơ sở mới, và
- 2) nhà nước đã thay đổi ở mức độ nào xét về sự đáp ứng đối với người dân và về trách nhiệm giải trình và minh bạch?

Như báo cáo này đã nêu, thường thì chỉ số đầu về sự tham gia được nhấn mạnh ở Việt Nam – bao nhiêu làng đã tiến hành lập kế hoạch phát triển làng VDP? Bao nhiêu người tham gia các cuộc họp địa phương? Mặc dù đó là những chỉ số quan trọng, bản thân sự tham gia không đi tới đâu nếu như nó không được đáp ứng bằng sự phản hồi tiếp thu của chính quyền. Các dự án và nghiên cứu trong tương lai ở Việt Nam cần tập trung vào việc không chỉ nâng cao sự tham gia của người dân mà còn cần cải thiện năng lực của bộ máy chính quyền – kể cả lập pháp, tư pháp và hành pháp – để đáp ứng sự tham gia tích cực hơn của người dân.

Nhiều trong số những người được phỏng vấn cho rằng đây chính là khâu kém nhất trong Nghị định dân chủ cơ sở. Ít có sự đáp ứng từ phía các ban ngành chính quyền đối với sự tham gia đang gia tăng, và vì lẽ đó, lời hứa về dân chủ cơ sở tham gia trở nên ‘đầu voi đuôi chuột’ như câu tục ngữ Việt Nam. Các xã vẫn phụ thuộc về nguồn lực vào huyện và tỉnh. Một số khía cạnh trong các dịch vụ xã hội vẫn còn tập trung nhiều ở cấp trung ương như giáo trình và tuyển dụng giáo viên. Nhánh lập pháp về cơ bản vẫn yếu hơn nhánh hành pháp và còn ít tiếp xúc với cử tri. Cho tới nay vẫn chưa có trách nhiệm giải trình rõ ràng của cán bộ địa phương đối với người dân vì bỏ phiếu tín nhiệm và bầu cử về bản chất vẫn là những thủ tục hình thức. Có thể khắc phục tình hình bằng cách xây dựng hệ thống phạt trong trường hợp thực hiện quản trị địa phương yếu kém nhưng cần thận trọng để tránh tình trạng hình phạt trở thành động cơ duy nhất buộc địa phương phải tăng cường sự tham gia. Các cấp chính quyền cần nhận thức rằng sự tham gia tạo ra lợi ích cho chính họ và địa phương họ, chứ không chỉ làm để khỏi bị cấp trên phạt.

4.1. Các thách thức tồn tại

Nghiên cứu này nêu lên một số vấn đề cụ thể và đưa ra đề xuất, với hy vọng sẽ tạo ra thảo luận về sự tham gia trong dân chủ cơ sở ở Việt Nam. Cuối cùng, chúng tôi xin nêu một số những lĩnh vực xuyên suốt chủ chốt mà chúng tôi xem là quan trọng nhất.

Ai tham gia?

Thường vẫn nghe nói người dân Việt Nam thụ động và không mong muốn tham gia tích cực vào quản trị địa phương. Một số người quy điều này cho thực tế là trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung ở Việt Nam, người dân buộc phải tham gia vào các chiến dịch huy động quần chúng. Bây giờ khi được lựa chọn, nhiều người chọn không tham gia theo bất cứ hình thức gì, chẳng thà làm việc trong phạm vi gia đình và

những mạng lưới quan hệ xã hội của riêng mình hơn là trong những phạm vi chính thống. Nhưng chính những nơi mà người dân đã tự mình theo đuổi con đường của Nghị định dân chủ cơ sở mới là những nơi có nhiều thành công. Trong các cuộc phỏng vấn ở thành phố Hồ Chí Minh, cán bộ phường nói rằng họ cảm thấy có sức ép từ phía dưới để cải thiện kết quả hoạt động của họ, và rằng người dân phê bình họ nếu ngân sách cấp xã không được thông báo công khai đúng chỗ hoặc đúng thời điểm. Cán bộ ở thành phố Hồ Chí Minh cho rằng điều này là nhờ trình độ học vấn cao và các kênh chia sẻ thông tin (kể cả phương tiện đại chúng) khá tốt ở trong phường, nên người dân nắm rất rõ về quyền của họ và có thêm năng lực để sử dụng những quyền đó. Một cán bộ của Viện quản lý kinh tế trung ương nói rằng người dân nhiệt tình nhất là khi họ có cơ hội được tận mắt chứng kiến tác động của sự tham gia, ví dụ trong một dự án tài trợ, hoặc các chương trình giảm nghèo. Ở những nơi mà người dân chưa chứng kiến sự tham gia thực sự, thì người dân vẫn tỏ ra thiếu tin tưởng – vào chính mình và vào chính quyền và do đó, sự tham gia vẫn chỉ mang tính hình thức.

Một lý do chính giải thích sự tồn tại dai dẳng của bệnh hình thức trong tham gia là cơ hội để công dân phản ánh thông qua Nghị định dân chủ cơ sở còn hạn chế. Các quy định về việc thu thập ý kiến nhân dân chủ yếu vẫn dựa vào việc trường thôn và các tổ chức đoàn thể chủ động hỏi ý kiến người dân. Một vị cố vấn chính phủ nói rằng người dân vẫn chưa có một diễn đàn để thể hiện ý kiến và nguyện vọng của họ. Phần lớn phương tiện báo chí đều do nhà nước quản lý và thiên về tuyên truyền ý tưởng nhà nước cho người dân, chứ không có chỗ – dù thi thoảng cũng có thư gửi tổng biên tập – để người dân trao đổi ý kiến với nhau và với chính quyền.¹³⁹ Mỗi quan ngại này cũng được một đại biểu Quốc hội nêu lên khi nói rằng việc đánh giá công luận ở Việt Nam vẫn còn yếu. Cần có cơ chế phản hồi trong tất cả mọi ngành. Các cơ quan làm chính sách – chứ không chỉ các cơ quan dân cử – cũng cần lấy ý kiến của người dân. Các kênh phản hồi hiện nay như hộp thư, thư gửi tổng biên tập, v.v còn chưa đủ, và chưa có cơ chế chính thức nào để đảm bảo đơn thư khiếu nại được trả lời. Việc tăng cường cho những kênh hiện có như Luật khiếu nại tố cáo và các luật về các cơ quan dân cử sẽ góp phần cải thiện tình hình.

Tương tự, mặc dù các tổ chức đoàn thể phải có vai trò như là kênh để qua đó người dân bày tỏ được ý kiến của mình, nhiều người thấy Mặt trận Tổ quốc yếu và không có khả năng thực hiện những nhiệm vụ mà Nghị định dân chủ cơ sở giao cho họ. Mặt trận Tổ quốc có nhiệm vụ tổ chức Ban thanh tra nhân dân, lo việc bầu cử Hội đồng Nhân dân và trường thôn, tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm đối với các cán bộ được bầu, và truyền tải ý kiến của người dân lên các cán bộ cấp cao hơn. Họ cũng có một số vai trò khác như kiểm tra đạo đức của cán bộ địa phương.¹⁴⁰ Các cuộc phỏng vấn với các tổ chức đoàn thể cho thấy rằng mặc dù họ được giao trách nhiệm theo Nghị định dân chủ cơ sở, họ không tự thấy mình là những người ‘thực hiện chủ chốt’ có đủ quyền lực. Các tổ chức đoàn thể coi vai trò chủ yếu của mình là ‘huy động nhân dân’ và ‘chất vấn, giám sát cán bộ địa phương nhằm đảm bảo là họ tuân thủ pháp luật và chính sách của Đảng và nhà nước.’¹⁴¹ Mặt trận Tổ quốc cũng than phiền rằng cơ chế mà dựa vào đó các tổ chức đoàn thể có thể thực hiện quyền kiểm tra của họ chưa được rõ ràng; ví dụ, điều gì xảy ra nếu Mặt trận Tổ quốc phát hiện ra vấn đề và muốn gửi đơn phản đối một cán bộ địa phương nhưng cán bộ đó không nghe? Một cựu thành viên Mặt trận Tổ quốc trung ương phát biểu: “vấn đề nảy sinh nếu người dân và Mặt trận Tổ quốc phát biểu ý kiến nhưng chính quyền địa phương không chấp nhận, và chưa có biện pháp gì để xử lý tình hình này”¹⁴² Cựu Tổng bí thư Đỗ Mười khẳng định rằng Nghị định 50/2001/NĐ-CP giao quyền giám sát cho các tổ chức đoàn thể để giám sát các hoạt động của Nhà nước, Ủy ban Nhân dân, và Hội đồng Nhân dân vẫn chưa được thực hiện tốt trừ ở một số địa bàn thử nghiệm.¹⁴³

Hơn nữa, tiếng nói của phụ nữ vẫn còn chưa được để ý lắng nghe trong việc làm chính sách công ở Việt Nam. Phụ nữ thường đóng vai trò thứ yếu trong việc ra quyết định ở các cấp chính quyền thấp hơn cũng như trong việc tham gia vào công chuyện ở làng, dẫn tới quan niệm rằng phụ nữ không ‘hướng ngoại’ bằng nam giới.¹⁴⁴ Một số phụ nữ ngày nay đang đóng vai trò tích cực hơn trong đời sống chính trị địa phương; việc thành lập Hội phụ nữ ở phần lớn các thôn làng đã tạo được tiếng nói cho phụ nữ trong công tác hành chính. Tuy nhiên, nữ trưởng thôn hay nữ bí thư Đảng ủy ở nông thôn còn là chuyện hiếm hoi và những vị trí công tác cao cấp thường vẫn do nam giới nắm giữ (theo ước tính của Bộ Nội vụ chưa đầy 10% bí thư đảng là nữ). Tuy nhiên, cũng cần thừa nhận rằng nhiều vị trí cao lại được ‘dành riêng’ cho các nữ ứng cử viên cho nên bình đẳng giới được cải thiện cùng với cấp bậc hành chính. Cũng có sự chênh lệch lớn giữa nông thôn và thành thị, vùng thành thị thường có nhiều sự tham gia tích cực hơn của phụ nữ trong các cơ quan chính trị được bầu cử và chỉ định.

¹³⁹ Phỏng vấn cố vấn chính phủ, Hà Nội.

¹⁴⁰ Phỏng vấn thành viên ban chấp hành trung ương Mặt trận Tổ quốc, Hà Nội.

¹⁴¹ Như trên.

¹⁴² Như trên.

¹⁴³ Phỏng vấn ông Đỗ Mười, Hà Nội.

¹⁴⁴ Phỏng vấn thành viên ban chính sách Hội phụ nữ, Hà Nội.

Sự tham gia của dân tộc thiểu số trong đời sống công cộng còn hạn chế. Quan niệm phổ biến cho rằng các nhóm dân tộc thiểu số có 'năng lực thấp' và trình độ tri thức thấp'. Những quan niệm này, thường là của chính quyền cấp cao hơn, là một trở ngại lớn đối với việc phân cấp và tăng cường tham gia ở các khu vực dân tộc thiểu số. Trên thực tế, đoàn kết cộng đồng và hành động tham gia thường cực kỳ mạnh ở các vùng dân tộc. Nhiều cộng đồng thiểu số có quan hệ rất khăng khít và bình đẳng; họ thường có truyền thống mạnh là luôn giúp đỡ lẫn nhau và tổ chức ra các mạng lưới tương trợ, dù những cơ chế này không được thừa nhận một cách chính thức. Một cán bộ của Viện quản lý kinh tế trung ương nhất trí với đánh giá này và lưu ý rằng chính quyền hay phân nân về trình độ học vấn thấp ở vùng nông thôn và dân tộc thiểu số, nhưng trên thực tế đoàn kết xã hội của người dân ở vùng nông thôn lại mạnh hơn so với ở thành thị, ở vùng dân tộc thiểu số lại mạnh hơn so với người Kinh. Do đó, việc huy động sự tham gia ở vùng nông thôn và dân tộc đáng ra là phải dễ dàng hơn. Nếu không huy động được, thì phải trách cán bộ, chứ không phải do 'năng lực thấp' của người dân tộc thiểu số, theo lý luận của cán bộ này.¹⁴⁵ Việc cải thiện tập huấn cho cán bộ và chính trị gia người dân tộc thiểu số, và chú trọng nhiều hơn tới việc phổ biến thông tin bằng tiếng dân tộc (cả bằng chữ lẫn truyền miệng) sẽ giúp cải thiện tình hình.

Một thách thức tồn tại là sự chênh lệch trong việc đẩy mạnh chiều sâu dân chủ giữa nông thôn và thành thị. Trong khi ở thành thị có thể tiếp cận thông tin tốt hơn thông qua phương tiện đại chúng, và người dân ở khá gần với văn phòng đại diện địa phương của mình, thì ở nông thôn, có khi đi hết một ngày đường mới tới được trụ sở Hội đồng Nhân dân. Sự cách trở địa lý và cơ sở hạ tầng yếu kém đang đặt ra những thách thức đối với quản trị tham gia ở nhiều vùng nông thôn. Tuy nhiên, thành thị cũng có vấn đề của mình. Nhiều vùng thành thị đang mất đi sự gắn kết cộng đồng vì bây giờ các gia đình trở nên nhỏ hơn và chuyển sang sống ở những ngôi nhà lớn hơn, biệt lập hơn. Một điều tra với 500 hộ gia đình được tiến hành ở thành phố Hồ Chí Minh cho thấy chỉ có 15% số người dân thành thị nói rằng hàng xóm bên cạnh gần gũi như họ hàng của họ.¹⁴⁶ Nhiều người dân thành thị không biết hàng xóm mình là ai, và không dành nhiều thời gian tham gia vào các hoạt động tổ dân phố hoặc phường. Một tổ chức phi chính phủ quốc tế mà chúng tôi phỏng vấn cho biết họ đã bắt đầu cho dừng các dự án lấy trẻ em làm trung tâm theo phương pháp tham gia ở Hà Nội, vì họ không vận động được sự tham gia của người dân thành phố, những người không muốn làm việc với nhau hoặc 'quá bận' không tham gia được. Tình trạng thiếu tinh thần cộng đồng này có xu hướng tăng thêm, khi khu vực thành thị gia tăng quy mô và các hộ gia đình bị thu hút sang thị trường lao động chính thức lớn hơn. Tình trạng thiếu sự hỗ trợ ở ngay cộng đồng ở khu vực thành thị cho các chương trình khuyến khích tham gia trực tiếp vào quản trị ở Việt Nam là một vấn đề cần quan tâm.

Làm cách nào để tạo điều kiện/tạo quyền cho người dân tham gia?

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã có lần nói "Thông báo cho người dân về quyền của họ thay vì chỉ thị họ về nghĩa vụ của họ là một sự thay đổi lớn ở Việt Nam". Tạo quyền để công dân thực hiện quyền hợp pháp của họ theo Nghị định dân chủ cơ sở và các luật khác sẽ đòi hỏi nhiều nỗ lực của Nhà nước, các tổ chức đoàn thể và các tổ chức phi chính phủ. Nghị định dân chủ cơ sở có thể làm tốt hơn nhiều trong việc tạo không gian cho xã hội dân sự, nhất là để họ tham gia theo dõi giám sát, bởi vì đây là vai trò mà nhiều tổ chức xã hội dân sự ở các nơi khác trên thế giới đang đảm nhiệm. Ngoài việc xã hội dân sự đóng vai trò là người 'môi giới trung thực' giữa người dân với Nhà nước, các quan hệ đối tác chính phủ - dân sự cũng đang phát triển ngày một nhiều ở nhiều nước.

Đã có một số ví dụ tích cực đang diễn ra. Tổ chức phi chính phủ Việt Nam LERES đang làm việc với các tổ chức đoàn thể ở các thôn để thiết lập các 'câu lạc bộ pháp lý' và 'hội hỗ trợ pháp lý' để giúp người dân tự tìm hiểu về luật pháp và cùng làm việc với nhau để thúc đẩy quyền lợi của chính họ. Các câu lạc bộ này cũng là nơi để người dân học những kỹ năng mới, như cách hướng dẫn cuộc họp. Các dự án tài trợ khác cho thấy tạo quyền là kết quả của những dự án tăng cường thể chế cơ sở, ví dụ như các nhóm tiết kiệm và tín dụng, nhóm và hiệp hội người sử dụng nước, các ban phát triển thôn và xã. Điều này đặc biệt đúng ở những nơi có năng lực mạnh mẽ và hợp tác hiệu quả giữa các tổ chức dựa vào cộng đồng, các tổ chức đoàn thể với các thể chế ở cấp xã, huyện và tỉnh.¹⁴⁷ Tăng cường công tác với các tổ chức đoàn thể phải là trọng tâm chính của các đề xuất quản trị trong tương lai, nhằm cung cấp cho Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn thể khác những năng lực và nguồn tài chính tương xứng với nhiệm vụ mới của họ giúp họ. Các đề xuất khác về việc tạo quyền do chính người dân làng và cán bộ ở cộng đồng địa phương đưa ra trong Đánh giá nghèo theo phương pháp tham gia 2003 ở Việt Nam có đề cập: khuyến

¹⁴⁵ Phỏng vấn với cán bộ Viện quản lý kinh tế trung ương, Hà Nội, tháng 5 năm 2005.

¹⁴⁶ Carpenter, J.P., và các tác giả khác (2004). "Nguồn vốn xã hội và lòng tin ở các thành phố Đông Nam Á," *Nghiên cứu đô thị* 41: 853-874.

¹⁴⁷ Markanday, Triển khai quy mô rộng hơn từ kinh nghiệm của IFAD trong phát triển giảm nghèo ở nông thôn Việt Nam theo phương pháp tham gia và phân cấp

khích và thúc đẩy các hoạt động và tập quán cộng đồng truyền thống thông qua các nhóm và/hoặc tổ chức hiện tại; xây dựng năng lực cho lãnh đạo cấp cơ sở; cung cấp hỗ trợ cho các chương trình dạy chữ đi kèm phát triển cộng đồng nhằm tăng tiếp cận thông tin; và phát triển kế hoạch chiến lược đảm bảo sự đại diện đầy đủ của các cộng đồng dân tộc thiểu số và của phụ nữ trong các hệ thống dân cử và hành chính địa phương.¹⁴⁸

Những không gian mới đang mở ra cho việc học tập và trao đổi ý tưởng về tạo quyền, như qua các nhóm công tác phi chính phủ. Nhiều trong số các tổ chức phi chính phủ của Việt Nam được phỏng vấn đã yêu cầu các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ quốc tế phối hợp với họ trong việc mở rộng không gian trao đổi, để vừa tăng cường vị thế của các tổ chức phi chính phủ Việt Nam trong xã hội nói chung, vừa giúp tìm ra cách thức để học hỏi và chia sẻ kinh nghiệm. Các đề xuất bao gồm: các hội nghị, tạp chí, bản tin và quỹ 'xây dựng năng lực' dành cho các tổ chức phi chính phủ Việt Nam. Có ý kiến cho rằng nhiều tổ chức phi chính phủ Việt Nam và tổ chức phi chính phủ quốc tế thậm chí không hề biết về các tổ chức tương tự khác đang làm gì về dân chủ cơ sở. Một số tổ chức phi chính phủ Việt Nam đã in sổ tay hướng dẫn riêng của mình để hỗ trợ quyền công dân, và có sự trùng lặp đáng kể giữa nhiều dự án hỗ trợ Nghị định dân chủ cơ sở. Các nhóm có thể phối hợp với nhau để cùng sản xuất những tài liệu sau đó phổ biến rộng rãi, chứ không nên để mỗi tổ chức làm lại từ đầu. Nhóm công tác về sự tham gia của người dân, được thiết lập với mục đích ban đầu là để cộng tác về những vấn đề liên quan tới dân chủ cơ sở, là một diễn đàn tiềm năng để nhà tài trợ và chính phủ cùng thảo luận về những tập quán tốt trong thực hiện dân chủ trực tiếp.

Tất nhiên bao giờ cũng có những người không cần đến các kênh tốt hơn để tạo quyền. Có nhiều công dân Việt Nam viết thư gửi tổng biên tập các báo, khiếu nại lên Quốc hội và gửi danh sách dài các kiến nghị cải tiến lên Đại hội Đảng. Báo chí cũng thường đăng tải những câu chuyện về những người phát hiện ra các vụ tham nhũng ở địa phương đã kiên trì đeo bám các cán bộ ở Hà Nội để đưa vụ việc ra ánh sáng. Nhiều trong số những 'ruồi trâu' này là các cán bộ nghỉ hưu hoặc cựu chiến binh, và họ có đủ lòng tự tin để gửi đơn thư phê bình và kiến nghị. Những người có quan hệ/họ hàng trong chính quyền, người dân thành thị và những người có tiếp cận nhiều hơn với phương tiện đại chúng có khả năng thực hiện những vai trò như vậy hơn. Các cán bộ thành phố Hồ Chí Minh lưu ý rằng các cử tri của họ, có thông tin tốt về mọi vấn đề nhờ ti-vi và các phương tiện đại chúng khác, rất quan tâm thực hiện được quyền chính đáng của họ theo Nghị định dân chủ cơ sở. Tuy nhiên, những người không có quan hệ, không có kênh thông tin và cũng không có sự tự tin thường chẳng bao giờ lên tiếng. Chính những người này là những người rất cần các kênh phản hồi chính thức và rõ ràng hơn.

Các thể chế chính phủ đáp ứng sự tham gia như thế nào?

Dân chủ tham gia chủ yếu phụ thuộc vào năng lực và sự sẵn sàng của cán bộ địa phương để thực hiện lập kế hoạch, ra quyết định theo phương pháp tham gia, và tăng cường quá trình tham khảo ý kiến công chúng. Ở những nơi mà cán bộ địa phương không sẵn sàng thực hiện những nhiệm vụ này, dân chủ tham gia chưa thành công. Nơi nào mà tiếp xúc giữa người dân và cán bộ còn ít, thì sự tham gia của người dân vào quản trị cũng bị rời rạc. Nhiều người dân không biết gì về những gì cán bộ làm – họ không thể nêu tên một ai trong số các cán bộ mà họ đã bầu lên, hoặc chưa bao giờ nghe về Thanh tra Nhà nước, hoặc Ban thanh tra nhân dân và không thể nói xem ai là thành viên trong ban quản lý địa phương, hoặc những công việc họ làm. Tình trạng này chủ yếu là do cán bộ chưa thăm dân/cử tri một cách thường xuyên và hệ thống chính trị không khen thưởng cán bộ dân cử về việc duy trì tiếp xúc với cử tri. Hệ thống chính trị hiện tại đặt trách nhiệm vào từng tác nhân chính trị riêng lẻ tự lo thực hiện mục tiêu tăng cường sự tham gia của công chúng, mà không tạo đủ động cơ khuyến khích để cán bộ làm điều đó.

Có sự khác biệt lớn giữa các xã trong cùng một huyện trong việc thực hiện cải cách hành chính. Lời giải thích phù hợp nhất cho sự chênh lệch này là chất lượng và lòng nhiệt tình của lãnh đạo xã và thôn. Ở những nơi mà cán bộ thấy được lợi ích của sự cởi mở, họ ủng hộ mạnh mẽ cho sự cởi mở đó. Một ủy viên Ủy ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh phát biểu rằng đối với ông và các đồng nghiệp "thì sự chậm trễ trong một thành phố với quy mô như thành phố Hồ Chí Minh có nghĩa là sự mất mát tiền của. Chúng tôi không thể làm chậm cải cách". Nơi nào mà có những lãnh đạo nhiệt tình thực hiện và ủng hộ sự tham gia của người dân, thì người dân biết nhiều hơn về quyền lợi và nghĩa vụ của mình. Nơi nào mà lãnh đạo trì hoãn, người dân ít hiểu biết hơn.¹⁴⁹ Do đó, sự tham gia của công chúng cần phải đi liền với các cải thiện khác trong hệ thống hành chính, như cải cách công chức và cải thiện quy trình tuyển dụng cán bộ. Cải thiện chất lượng và kỹ năng của cán bộ có thể có tác động ngày một to lớn gấp nhiều

¹⁴⁸ Viet Nam Solutions và ActionAid Viet Nam, Đánh giá nghèo và quản trị theo phương pháp tham gia ở tỉnh Đắk Lắk

¹⁴⁹ Vũ Thanh Xuân, và các tác giả khác (2004). Báo cáo khảo sát xây dựng quy trình thực hiện dân chủ ở xã và thảo luận một số câu hỏi về quy chế dân chủ ở xã (Cao Bằng: Helvetas).

lần đối với việc thực hiện các nghị định về sự tham gia của người dân. Như một cán bộ Ủy ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh nhận xét “chúng ta cần tạo không gian cho cán bộ để họ thấy muốn thực hiện nhiệm vụ của mình và làm công việc của mình. Cán bộ không thoả mãn thì có xu hướng tham nhũng”. Ông ta tiếp tục nhận xét rằng những cán bộ được tạo quyền thường là những ‘cỗ máy tạo động lực tích cực cho sự thay đổi’.

Tuy nhiên, tồn tại cảm giác trong nhiều bộ phận chính quyền rằng cải thiện dân chủ trực tiếp và thể chế đại diện chỉ là một chính sách dành cho cấp xã và thôn là cấp chính quyền thấp nhất, còn các cơ quan và cấp hành chính khác không có liên quan gì. Trên thực tế, có những nghị định áp dụng cho các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước (Nghị định 71 và 7), nhưng ít có sự quan tâm tới những chính sách này. Chỉ trong một số lĩnh vực là có bằng chứng cho thấy các bộ ngành trung ương đã cố gắng cải thiện sự tham gia trong công tác làm chính sách. Điều này là rất đáng tiếc, vì nhiều lĩnh vực chính sách sẽ thu được lợi ích nếu có thêm sự tham gia. Chính sách giáo dục là một ví dụ, bởi lẽ phần lớn các chương trình học và sách giáo khoa vẫn do Bộ Giáo dục và Đào tạo quyết định ở cấp trung ương. Công việc này có thể phân cấp để các địa phương thảo luận giáo trình phù hợp với từng địa phương, nhưng cho tới nay, điều này vẫn chưa xảy ra. Cuộc phỏng vấn với một thành viên của Viện quản lý kinh tế trung ương cho thấy giáo dục và các dịch vụ xã hội khác là những lĩnh vực cần tiếp tục phân cấp mạnh mẽ nhất.

Phân cấp cần đi đôi với tạo quyền cho cấp địa phương và người dân để họ có thể đóng vai trò giám sát và kiểm tra. Hiện tại, nhiều chức năng của chính quyền địa phương không chịu trách nhiệm với người dân địa phương mà chịu trách nhiệm với cấp trên. Nhiều người mô tả hệ thống chính quyền ở Việt Nam giống như những con búp bê Nga Matrushka: các con to nhỏ khác nhau, nhưng giống hệt nhau và nằm kín trong lòng nhau. Trao thêm quyền tự chủ cho chính quyền địa phương để thực hiện công việc khác đi theo những cách phù hợp với điều kiện địa phương vẫn là mục tiêu quan trọng. Tự chủ ngân sách cho cấp xã có lẽ là bước quan trọng nhất để cải tiến chính quyền địa phương, nhưng nó phải đi kèm với việc nâng cao năng lực và đào tạo cho các xã.

Cũng cần có thái độ thực tiễn hơn để thấy rằng chính quyền không thể làm tất cả mọi thứ, và sẽ là không hợp lý khi chờ đợi chính quyền địa phương ôm đồm tất cả mọi thứ mà các doanh nghiệp tư nhân hoặc bán tư nhân có thể cung cấp một cách hiệu quả hơn. Cần có thêm các quan hệ đối tác công – tư trong nhiều lĩnh vực. Đồng thời, cần đưa người dân địa phương và các tổ chức xã hội dân sự tham gia tích cực hơn trong việc thảo luận các chính sách như xã hội hoá, khi người dân được yêu cầu chịu gánh vác gánh nặng tài chính nhiều hơn trong những lĩnh vực như giáo dục và y tế nhưng lại ít có được tiếng nói trong các quyết định và kết cục cuối cùng.

Làm thế nào để phát triển năng lực tốt hơn?

Rõ ràng là cán bộ ở mọi cấp rất cần học và cần đào tạo thực sự về cách thức thực hiện sự tham gia của người dân cũng như làm sao để hành xử như là ‘người cung ứng dịch vụ’ và ‘công bộc’ chứ không phải như các ông chủ ở địa phương. Chất lượng đào tạo cán bộ là một vấn đề quan trọng khác. Mỗi tỉnh có một trường chính trị chuyên đào tạo cán bộ chính quyền, và cán bộ các cấp phải tham gia các khoá chính trị lý thuyết, hơn là đào tạo thực hành. Ngay cả Học viện Chính trị Hồ Chí Minh, nơi có khoá học tương tự dành cho cán bộ cấp trung ương, cũng cho rằng những khoá chính trị này “không phù hợp đối với nhu cầu thực tế của các học viên là người đang phải xử lý những vấn đề thực tiễn cụ thể nảy sinh trong cuộc sống hàng ngày ở xã. Không có nước nào trên thế giới, kể cả Trung quốc, lại có một chương trình như vậy”.¹⁵⁰ **Trong những lĩnh vực liên quan mà cán bộ cần được giúp đỡ, thì công tác đào tạo lại yếu kém. 59% cán bộ tài chính, 71% cán bộ đất đai, 80% cán bộ hành chính thống kê và 85% cán bộ pháp lý ở cấp xã không được đào tạo chuyên môn về lĩnh vực của mình.**¹⁵¹ Ngay cả Chương trình mục tiêu quốc gia với trọng tâm là xây dựng năng lực giảm nghèo cũng chỉ phân bổ chưa đầy 1% ngân sách cho đào tạo. Các lớp học, kết hợp cả lý thuyết lẫn thực hành, về các kỹ năng hướng dẫn, lập kế hoạch, cung cấp dịch vụ công, thực hiện và giám sát dự án, và lập ngân sách sẽ tỏ ra hết sức hữu ích. Ngoài ra, Shanks và các đồng tác giả khác đã nhận xét:

có một khối lượng kinh nghiệm lớn được hình thành từ các dự án của các tổ chức phi chính phủ và nhà tài trợ cả về phương pháp lẫn nội dung đào tạo xây dựng năng lực cho cán bộ xã và thôn, cán bộ khuyến nông, hội nông dân, v.v. Nhưng hầu hết những hoạt động này diễn ra bên ngoài hệ thống đào tạo thường xuyên của chính phủ. Chỉ có vài dự án đã triển khai mở rộng quy mô một cách hệ thống sang hệ thống chính phủ và lồng ghép các phương pháp được hình thành trong khuôn khổ dự án vào trong giáo trình của các cơ sở đào tạo ở tỉnh.¹⁵²

¹⁵⁰ Nguyễn Văn Sáu và Hồ Văn Thông, chủ biên. Thực hiện quy chế dân chủ và xây dựng chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay.

¹⁵¹ Như trên.

¹⁵² Shanks, Bùi Đình Toại và các tác giả khác, 2003, trang 10.

Sự phối hợp tốt hơn, có thể là thông qua quan hệ đối tác chính phủ - tổ chức phi chính phủ sẽ cải thiện những không gian để trao đổi về các vấn đề năng lực và tạo sự dịch chuyển từ hệ thống đào tạo ít mang tính kế hoạch hiện giờ sang một chương trình toàn diện để phát triển năng lực.

4.2. Kết luận: Vài ý cuối

Rõ ràng là thảo luận về dân chủ ở Việt Nam không nảy sinh từ việc ra đời của môi trường pháp lý mới do Nghị định dân chủ cơ sở tạo ra, mà nó cũng sẽ không kết thúc ở đó. Mặc dù Nghị định này đã 'mở cửa' cho nhiều thảo luận thẳng thắn về các vấn đề quản trị, còn nhiều việc cần phải bàn thêm. Báo cáo này cũng nhận định rằng lời hứa của Nghị định dân chủ cơ sở vẫn chưa hoàn thành. Điều quan trọng là cuộc đối thoại về bản chất của tham gia và dân chủ ở Việt Nam tiếp tục được duy trì một cách tích cực hướng tới phía trước, liên tục nêu ý tưởng để thúc đẩy những tiến trình mà Nghị định dân chủ cơ sở đã khởi xướng.

Một lời nhắc nhở thận trọng mà chúng tôi muốn đưa ra trong đoạn kết là mặc dù dân chủ đã được thúc đẩy về chiều sâu ở một số nơi, nhiều người vẫn còn chưa tiếp cận được hệ thống đó. Những người này thường là những người nghèo, phụ nữ, dân tộc thiểu số, những người bị loại trừ khỏi xã hội, các cư dân ở vùng nông thôn, và những người không có quan hệ trong chính quyền. Cuộc thảo luận ở Việt Nam cần chú ý xem ai đang càng ngày càng tiếp cận tốt hơn với dân chủ, và ai chưa tiếp cận được. Cuối cùng, sự tham gia phụ thuộc vào năng lực và thái độ sẵn sàng tham gia cũng như không gian để người ta có thể làm điều đó. Đối với những người nghèo nhất và bị đẩy ra ngoài rìa nhất, không gian để tăng sự tham gia chưa đủ rộng để tới được với họ. Sự tham gia kinh tế, năng lực tham gia vào những quyết định ảnh hưởng tới sinh kế của chính họ có vẻ còn là một chặng đường còn xa mới tới được. Một lĩnh vực chủ chốt đang rất thiếu sự tham gia và tự chủ ở Việt Nam là lĩnh vực sử dụng đất và quản lý tài nguyên thiên nhiên. Những quyết định này chủ yếu vẫn do nhà nước kiểm soát. Người dân, nhất là người dân ở vùng sâu vùng xa và nông thôn không có nhiều tiếng nói về việc quản lý những diện tích đất lớn, như trong trường hợp phân đất rừng ở Quảng Bình. Ở những khu đang có tốc độ đô thị hoá nhanh như Hà Tây, nông dân cảm thấy họ không được hưởng mức đền bù thoả đáng trong các giao dịch đất đai do các cơ quan nhà nước thực hiện chưa được minh bạch. Trong cả hai trường hợp, dân chủ đang bị mất đi do thiếu sự tham gia.

Điều cần nhấn mạnh trong thảo luận về cách thức tăng cường sự tham gia của công dân là tình trạng thiếu sự tham gia có thể dẫn tới các hậu quả kinh tế xã hội nghiêm trọng. Người dân không có tiếng nói trong các quyết định và cảm thấy đại diện của họ không phản ánh quan điểm của họ tới chính quyền, có thể sẽ quyết định rằng phương án duy nhất mà họ có là phản đối hoặc vi phạm luật. Ví dụ, giám đốc của một dự án nghiên cứu về nhà ở cho người có thu nhập thấp ở thành phố Hồ Chí Minh điều tra một số gia đình đã được tái định cư khỏi một khu ổ chuột. Các hộ gia đình này cho biết họ chưa bao giờ được hỏi ý kiến về việc di dời hay về việc tái định cư tới địa bàn mới. Mặc dù họ có dự một vài cuộc họp hoặc nhận được vài thông tin từ phường, họ không hề được góp một ý kiến nào vào quá trình này. Quyết định chính đã được đưa ra, thế là cư dân ở đây đơn giản chỉ được thông báo về quyết định đó tại cuộc họp. Sau khi các gia đình đã chuyển tới nơi ở mới, nhiều người thấy thu nhập của họ bị giảm sút, vì họ không thể duy trì các cửa hàng nhỏ để bán hàng ngay tại nhà như trước đây họ vẫn làm khi còn ở khu 'ổ chuột'. Điều tra các hộ tái định cư cho thấy 51% nói rằng cuộc sống của họ tệ hơn so với trước khi tái định cư. 27% người tái định cư lại quay sang tìm một khu ổ chuột khác trong khi 41% người nói rằng họ có ý định rời khu tái định cư trong tương lai.¹⁵³ Lẽ ra nếu tiến hành một quá trình tham gia để người dân trình bày nguyện vọng của họ thì đã có thể tránh được những vấn đề này từ đầu.

Không để cho người dân có tiếng nói trong việc ra quyết định có thể tạo ra những hậu quả nghiêm trọng hơn. Mặc dù một số người trong Đảng và chính phủ có thể e ngại rằng tăng cường sự tham gia sẽ dẫn tới bất ổn định, trên thực tế có bằng chứng mạnh mẽ cho thấy rằng cản trở sự tham gia có thể có hậu quả tương tự. Các vụ phản đối gần đây diễn ra ở nông thôn Trung quốc đã cho thấy rằng nếu người dân cảm thấy sự phát triển chỉ đem lại lợi ích cho những tầng lớp tinh tú, thì họ có thể trở nên khó chịu và mất kiên nhẫn với các cơ chế quản trị chính thức. Những vụ phản đối tương tự cũng đã bùng phát ở Việt Nam như vụ việc ở Hà Tây liên quan tới đền bù đất đai.¹⁵⁴ Cựu Tổng bí thư Đỗ Mười cũng đã lưu ý về điều này. Ông nói rằng Đảng và Nhà nước luôn cần ghi nhớ lời dặn của Nguyễn Trãi rằng "cheo thuyền là dân, lật thuyền cũng là dân".

¹⁵³ Nguyễn Minh Hoà (2003). "Nghiên cứu so sánh sự tham gia cộng đồng trong việc phát triển chính sách nhà ở đô thị ở trung tâm Manila, Philippines và thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam," *Khoa học xã hội Việt Nam* 1: 57-64.

¹⁵⁴ VNS (2005). "Cử tri nêu ý kiến lên Đại biểu Quốc hội" *Vietnam News* ngày 5 tháng 5.

Việt Nam đang tiến hành song song hai quá trình sâu sắc về đổi mới kinh tế và thay đổi chính trị. Việc Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) sẽ đẩy nhanh tốc độ cải cách và gây ra các tác động sâu sắc lên mọi lĩnh vực của nền kinh tế. Nền kinh tế sẽ trở nên ngày càng phức tạp hơn, đòi hỏi phải có những phương pháp quản lý nhạy bén và linh hoạt hơn. Đồng thời trình độ chính trị của người dân Việt Nam cũng sẽ tăng lên. Họ sẽ muốn biết là các thể chế công được quản lý ra sao, và muốn tạo ảnh hưởng đối với những quyết định tác động lên họ. Quản lý hai quá trình đi đôi với nhau này sẽ không phải là việc dễ, bởi vì như chúng tôi đã nêu, không có những bản vẽ hoặc những mô hình sẵn có phù hợp một cách chính xác đối với điều kiện của Việt Nam. Người Việt Nam sẽ phải tìm con đường đi riêng cho mình. Khi làm như vậy, họ sẽ tạo ra được một nền dân chủ theo kiểu riêng của Việt Nam thúc đẩy quyền công dân dân chủ, tham gia quyền con người, và thịnh vượng kinh tế cho tất cả mọi người.

Tài liệu tham khảo

Abers, R. (1998) "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Allegre, Brazil". *Politics and Society*, 26: 511-537.

Asian Development Bank (2002) *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan and Technical Assistance Grant to the Kingdom of Cambodia for the Commune Council Development Project*. Asian Development Bank, Manila.

Asian Development Bank (2003) *Participatory Poverty Assessment: Public Administration Reform Field Report*. Asian Development Bank, Ha Noi.

Alagappa, M. (ed.) (2004) *Civil Society and Political Change in Asia*. Stanford University Press, Palo Alto.

Alpermann, B. (2003) *An Assessment of Research on Village Governance in China and Suggestions for Future Applied Research*. China-EU Programme on Village Governance, Beijing. <http://www.chinarural.org/euchinaprog/WebSite/eu/UpFile/File888.pdf>

Antlov, H. et al. (2004) "Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia and the Philippines". Logolink, Brighton.

Associated Press (2005) "Vietnamese Villagers Burn Local Government Building, Hold Official Hostage in Land Dispute". *Associated Press*, January 27, 2005.

Ban dân vận trung ương (2005) *Quy chế dân chủ ở cơ sở; ý đảng, lòng dân*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Beall, J. et al. (2000) "Local Government, Poverty Reduction and Inequality in Johannesburg". *Environment and Urbanization*, 12: 107-122.

Benewick, R. et al. (2004) "Self-Governance and Community: A Preliminary Comparison between Villagers' Committees and Urban Community Councils". *China Information* 7: 11-28.

Bích Ngọc (2004) "NA shows its supervising might and weaknesses". *VietNamNet online*, March 23, 2004.

Blair, H. (2000) "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development*, 28: 21-39.

Blunt, P. and M. Turner (2005) "Decentralization, Democracy and Development in a Post-Conflict Society: Commune Councils in Cambodia". *Public Administration and Development*, 25: 75-87.

Bộ Nội Vụ (2004) *Hệ thống chính trị cơ sở thực trạng và một số giải pháp đổi mới*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Bovaird, T. and E. Loeffler (2003) "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies". *International Review of Administrative Sciences* 69: 313-328.

Bùi Huy Thành (2004) "The Organizational Model of the MP Delegation Offices". Paper Presented at the Seminar on Improving the Effectiveness of Provincial MP Delegation Offices, July 2004, Hue.

Care International Viet Nam (2003) "Engagement of People's Organizations in Poverty-Focused Rural Development and Natural Resource Management in Viet Nam: Background Study". Care, Ha Noi.

Carpenter, J.P. et al. (2004) "Social Capital and Trust in South-East Asian Cities". *Urban Studies*, 41: 853-874.

Charlick, R.B. (2001) "Popular Participation and Local Government Reform". *Public Administration and Development*, 21: 149-157.

Central Institute for Economic Management (CIEM) and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2004) *Decentralization: National Policies and Field Experiences on Decentralization of Planning and Budgeting*, GTZ, Ha Noi.

Cooke, B and U. Kothari (eds.) (2001) *Participation: The New Tyranny?* Zed Books, London.

Cornwall, A. and J. Gaventa (2000) "From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy". *Institute of Development Studies Bulletin*, 31: 50-62.

Crook, R. and J. Manor (1994) *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

Dalton, R. and N.N.T. Ong (2001). "The Vietnamese Public in Transition: The World Values Survey: Viet Nam 2001". Centre for the Study of Democracy, Irvine, California.

Devas, N. and U. Grant (2003) "Local Government Decision-Making - Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda". *Public Administration and Development*, 23: 307-316.

Dixon, C. (2004) "State, Party and Political Change in Vietnam" in McCargo, D. (ed.) *Rethinking Viet Nam*. Routledge Curzon, London.

Đỗ Trung Hiếu (2004) *Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Dương Xuân Ngọc (2000) *Quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã; Một số vấn đề lý luận và thực tiễn thể*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Estrella, M. and J. Gaventa (1997) "Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review". Institute of Development Studies Working Paper, Brighton.

Estrella, M. and N. Iszatt (eds.) (2004) *Beyond Good Governance: Participatory Democracy in the Philippines*. Institute for Popular Democracy, Quezon City.

Fritzen, Scott (2000) "Institutionalizing Participation: Lessons Learnt and Implications for Strengthening Viet Nam's National Programmes". United Nations Development Programme, United Nations Capital Development Fund, Canadian International Development Agency, Ha Noi.

Fung, A. and E.O. Wright (2001) "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics and Society*, 29: 5-41.

Gaventa, J. (2002) *Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion*. Institute of Development Studies, Brighton.

Ginsburgs, G. (1962) "Local Government and Administration in North Viet Nam, 1945-1954". *China Quarterly*, 10: 174-204.

Goetz, A.M. and J. Gaventa (2001) "Bringing citizens' voice and client focus into service delivery". Working Paper 138, Institute of Development Studies, Brighton.

Gomiero, T. *et al.* (2000) "Vietnamese Uplands: Environmental and Socio-Economic Perspective of Forest Land Allocation and Deforestation Process". *Environment, Development and Sustainability*, 2: 119-142.

GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2003) "Grassroots Democracy and Decentralized Planning: Proceedings of the National Workshop in Ha Noi". GTZ and Central Institute for Economic Management, Ha Noi.

Ha Noi Medical University *et al.* (2003) "A Literature Review of Decentralisation in Health Care in Viet Nam with Focus on Children". Ha Noi Medical University and Save the Children Sweden, Ha Noi.

Heller, P. (2001) "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre". *Politics & Society*, 29: 131-163.

Hickey, S and G. Mohan (eds.) (2005) *Participation – From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. Zed Books, London.

Hoàng Chí Bảo (2004) *Hệ thống chính trị ở cơ sở nông thôn nước ta hiện nay*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Institute of Economics, Ha Noi (2003) "Action Research on Impacts of the Grassroots Democracy Decree". Institute of Economics and Oxfam Great Britain, Ha Noi.

Kaufmann, D. *et al.* (2005) *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. World Bank Institute, Washington.

Kerkvliet, B. (2004) "Surveying Local Government and Authority in Contemporary Viet Nam" in Kerkvliet, B. and D.G. Marr (eds.) *Beyond Ha Noi: Local Government in Viet Nam*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Koh, D. (2004) "Urban Government: Ward-Level Administration in Ha Noi" in Kerkvliet, B. and D.G. Marr (eds.) *Beyond Ha Noi: Local Government in Viet Nam*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Lê Bá Trình (2004) "Fatherland Front Report". Paper presented in the workshop "Enhancing constituents' awareness towards function, tasks and activities of provincial MP Delegation, MPs and local office of MP Delegation", 14-15 July, 2004, Hue.

Lê Minh Quân (2003) *Xây dựng Nhà nước pháp quyền đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Li, L.J. (1999) "The Two-Ballot System in Shanxi Province: Subjecting Village Party Secretaries to a Popular Vote". *The China Journal*, 42: 103-118.

Li, L.J. (2002) "The Politics of Introducing Direct Township Elections in China". *China Quarterly*, 171: 704-723.

Li, L.J. (2003) "The Empowering Effect of Village Elections in China". *Asian Survey*, 43: 648-662.

Logolink website: <http://www.ids.ac.uk/logolink>.

London, J. (2004) "Rethinking Viet Nam's Mass Education and Health Systems" in Duncan McCargo (ed.) *Rethinking Viet Nam*. Routledge Curzon, London.

Malarney, S.K. (1997) "Culture, Virtue, and Political Transformation in Contemporary Northern Viet Nam". *Journal of Asian Studies*, 56: 899-920.

Manion, M. (1996) "The Electoral Connection in the Chinese Countryside". *American Political Science Review*, 90: 736-48.

Manor, J. (1995) "Democratic Decentralization in Asia and Africa". *IDS Bulletin*, 26: 81-88.

Manor, J. (2004) "Democratisation with Inclusion: Political Reforms and People's Empowerment at the Grassroots". *Journal of Human Development*, 5: 5-29.

Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD) and Viet Nam-Sweden Mountain Rural Development Program (MRDP) (2002) "Proceedings of the National Workshop on Commune and Village Managed Funds for Poverty Alleviation in Disadvantaged Areas". Youth Publishing House, Ha Noi.

Markanday, A. (2004) "Scaling up IFAD's Experience with Decentralized and Participatory Rural Development and Poverty Reduction in Viet Nam". International Fund for Agricultural Development and Swedish International Development Cooperation Agency, Ha Noi.

McCormick, B. (1998) "Political Change in China and Viet Nam: Coping with the Consequences of Economic Reform". *The China Journal*, 40: 121-143.

- McElwee, P. (2004) "You Say Illegal, I Say Legal: The Relationship between 'Illegal' Logging and Land Tenure, Poverty, and Forest Use Rights in Viet Nam". *Journal of Sustainable Forestry*, 19: 312-351.
- McGee, R. (2003) "Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report". Logolink, Brighton.
- Meyer, W. *et al.* (2003) "One-Stop-Shops in Viet Nam for Improved Delivery of Administrative Services". Swiss Development and Cooperation Agency, Ha Noi.
- Minh Nhật Dương (2004). "Grassroots Democracy in Vietnamese Communes." Centre for Democratic Institutions, Australian National University, Canberra.
- Ministry of Labour, War Invalids and Social Affairs (MOLISA) and United Nations Development Programme (UNDP) (2004) "Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Programme on Hunger Eradication and Poverty Reduction and Programme 135". MOLISA and UNDP, Ha Noi.
- National Assembly (2004) "Ý kiến của Chủ tịch Quốc hội về tình hình thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở". National Assembly, Hà Nội.
- Nawaz, R. (2004) "Decentralized Management of Commune and Village Infrastructure Budgets: Principles and Approaches: Project on Capacity Building for Integrated Rural Development". Paper prepared for conference on Partnership to Assist the Poorest Communes, November 2004.
- Neefjes, K. (2004) "Participation and Empowerment in the HEPR Programme: Report of a Desk Study". Ministry of Labour, War Invalids and Social Affairs, Ha Noi.
- Nguyễn Cảnh Nam (2004) "Assessment of Performance Capacity of Commune People's Councils: Summary Report on Capacity Assessment Results". United Nations Development Programme and the Standing Body of the Thua Thien-Hue People's Council Development Advisory Services, Ha Noi.
- Nguyễn Đức (2002) *Thực hiện quy chế cơ sở trong tình hình hiện nay; Một số vấn đề lý luận và vật thực tiễn*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Minh Hoà (2003) "A Comparative Study of Community Participation in Developing Policies for Urban Housing in Metro Manila, the Philippines and Ho Chi Minh City, Viet Nam". *Viet Nam Social Sciences*, 1: 57-64.
- Nguyễn Quốc Pham (2000) *Hệ thống chính trị cấp cơ sở và dân chủ hoá đời sống xã hội nông thôn miền núi, vùng dân tộc thiểu số*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Thị Thu (2005) "Thực hiện Quy chế Dân chủ ở các phường Quận 5 - thành phố Hồ Chí Minh hiện nay - Thực trạng và giải pháp". Học viện Chính trị quốc gia, Hồ Chí Minh.
- Nguyễn Tiến Phồn (2001) *Dân chủ và tập trung dân chủ: Lý luận và thực tiễn*. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội.
- Nguyễn Văn Sáu and Hồ Văn Thông, (eds.) (2002) *Thực hiện Quy chế dân chủ và xây dựng chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay*. NXB Chính trị quốc gia Việt Nam, Hà Nội.
- Office of the National Assembly (ONA) and United Nations Development Programme (UNDP) (2004) "Strengthening the Capacity of People's Elected Bodies in Viet Nam". Workplan for UNDP Project VIE/02/007, Ha Noi.
- Painter, M. (2003) "Public Administration Reform in Viet Nam: Problems and Prospects". *Public Administration and Development*, 23: 259-271.
- Phan Xuân Sơn (2002) *Các đoàn thể nhân dân với việc bảo đảm dân chủ ở cơ sở hiện nay*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Plein, L. *et al.* (1998) "Organic Planning: A New Approach to Public Participation in Local Governance". *Social Science Journal*, 35: 509-523.

- Plummer, J. and J.C. Taylor (eds.) (2004) *Community Participation in China: Issues and Process for Capacity Building*. Department for International Development, GHK International and Earthscan, London.
- Poverty Task Force (2002) "Ensuring Good Governance for Poverty Reduction." Poverty Task Force, Ha Noi.
- Poverty Task Force (2003) "Hà Giang: Participatory Poverty Assessment". Poverty Task Force, Ha Noi.
- Poverty Task Force (2004) "Participatory Poverty Assessment: Synthesis Report on Participation, Public Administration and Environment". Poverty Task Force, Ha Noi.
- Puddington, A. and A. Piano (2005) "The 2004 Freedom House Survey: Worrisome Signs, Modest Shifts". *Journal of Democracy*, 16: 103-109.
- Saxena, N. *et al.* (2004) "Participation in Development Programmes in Viet Nam". United Nations Development Programme Project VIE/02/001, Ha Noi.
- Schonwalder, G. (1997) "New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments". *Development and Change*, 28: 753-770.
- Shanks, E. *et al.* (2003) "Community Driven Development in Viet Nam". World Bank and Ministry of Planning and Investment, Ha Noi.
- Shelley, B. (2000) "Political Globalisation and the Politics of International Non-Governmental Organisations: The Case of Village Democracy in China". *Australian Journal Of Political Science*, 35: 225-238.
- Socialist Republic of Viet Nam (2000) "Stances and Guidelines of the Party and the State of Viet Nam on Public Administration Reform". Government Steering Committee for Public Administration Reform, Ha Noi.
- Socialist Republic of Viet Nam (2002) "The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy." Socialist Republic of Viet Nam, Ha Noi.
- Socialist Republic of Viet Nam (2004) "Báo cáo kết quả 5 năm thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở (1998-2003)" Hà Nội: Báo cáo của Chính phủ số 1154/CP-V.III, Hà Nội.
- State Inspectorate of Việt Nam (2004) *Cơ chế giám sát, kiểm toán và thanh tra ở Việt Nam*. NXB Tư pháp, Hà Nội.
- Stromseth, J. (2003) "Business Associations and Policy-Making in Viet Nam" in Kerkvliet, B. *et al.* (eds.) *Getting Organized in Viet Nam: Moving in and around the Socialist State*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Thurston, A.F. (2003) "Elections and Democracy in Greater China". *China Journal*, 50: 187-189.
- Trần Thị Thu Trang (2004) "Local Politics and Democracy in a Muong Ethnic Community" in Kerkvliet, B. and D.G. Marr (eds.) *Beyond Ha Noi: Local Government in Viet Nam*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Trịnh Trọng Quyền (2003) "Thanh Hoá Exercising People's Right to Mastery and Implementing Regulations on Grassroots Democracy". *Tạp chí Cộng sản* 44: 1.
- Tuổi Trẻ* (2004) "Hội nghị toàn quốc tổng kết 6 năm thực hiện quy chế dân chủ cơ sở", *Tuổi Trẻ* online, 29 Sept, Hà Nội.
- Turk, C. (1999) "Voices of the Poor: Synthesis of Participatory Poverty Assessments". World Bank and Department for International Development (DFID) in Partnership with Action Aid Viet Nam, Oxfam (GB), Save the Children (UK) and Viet Nam-Sweden Mountain Rural Development Program, Viet Nam.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF) (2003) "Giving Life to Grassroots Democracy in Viet Nam: The UNCDF Approach to Local Development". UNCDF, Ha Noi.

- United Nations Development Programme (UNDP) (2004) "Access to Justice in Viet Nam: Survey from a People's Perspective". UNDP, Ha Noi.
- Viet Nam Solutions and Action Aid Viet Nam (2003) "Participatory Poverty and Governance Assessment Dak Lak Province". Asian Development Bank, Ha Noi.
- Viet Nam Solutions *et al.* (2003) "Participatory Poverty and Governance Assessment Central Coast and Highlands Region". Asian Development Bank, Ha Noi.
- VietNamNet (2004) " National Assembly Shows Its Supervising Might and Weaknesses". *VietNamNet online*, March 23, <http://vietnamnet.vn>.
- Viet Nam News (2002) "Newly Elected National Assembly Chairman Interviewed". *Viet Nam News*, July 23, <http://vietnamnews.vnagency.com.vn>.
- Viet Nam News (2005a) "National Assembly Outlines 2005 Supervisory Tasks". *Viet Nam News*, January 15, <http://vietnamnews.vnagency.com.vn>.
- Viet Nam News (2005b) "Union Highlights Improvement of Vietnamese Women's Position". *Viet Nam News*, April 11, <http://vietnamnews.vnagency.com.vn>.
- Voice of Vietnam (2004a) "Polling Again in Eight Localities". *Voice of Vietnam online*, May 9, <http://www.vov.org.vn>.
- Voice of Vietnam (2004b) "Sau 5 năm thực hiện Quy chế Dân chủ cơ sở: Liệu có khắc phục được tình trạng dân chủ hình thức?". *Voice of Vietnam online*, 13 September, <http://www.vov.org.vn>.
- Vũ Thanh Xuân *et al.* (2004) "Báo cáo khảo sát xây dựng quy trình thực hiện dân chủ ở xã và phác thảo một số câu hỏi về quy chế dân chủ ở xã." Helvetas, Cao Bằng.
- Zingerli, C. (2004) "Politics in Mountain Communes: Exploring Vietnamese Grassroots Democracy" in McCargo, D. (ed.) *Rethinking Viet Nam*. Routledge Curzon, London.

Phụ lục I:

Cách nghiên cứu

Trong báo cáo này, chúng tôi điểm lại nhiều nghiên cứu về dân chủ cơ sở, sự tham gia và quản trị ở Việt Nam. Chúng tôi đưa cả một số bài viết, báo cáo, và những tài liệu không chính thức của các nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và chính phủ Việt Nam. Các tài liệu gồm cả những tác phẩm được xuất bản và nhiều tài liệu chưa xuất bản ở địa phương được soạn thảo để đảm bảo tuân thủ với các quy định dân chủ cơ sở từ năm 1998 tới giờ. Chúng tôi lấy được các báo cáo địa phương về dân chủ cơ sở ở các tỉnh Hà Tĩnh, Yên Bái, An Giang, Nam Định, Lạng Sơn, Đắk Lắk, Gia Lai, Lào Cai, và thành phố Hồ Chí Minh. Nhiều trong số các báo cáo địa phương này được soạn thảo cho đợt đánh giá năm năm thực hiện nghị định dân chủ cơ sở, tổ chức ở Hà Nội vào tháng 9 năm 2004, và chúng tôi cũng đã nghiên cứu và sử dụng những báo cáo đó trong nghiên cứu này, cho dù những tài liệu đó không được công bố bằng tiếng Anh.

Chúng tôi bổ sung thêm cho những bản báo cáo này bằng các cuộc phỏng vấn với một số viện và cá nhân ở Việt Nam được tiến hành trong mùa xuân và mùa hè năm 2005 (danh sách những người được phỏng vấn được liệt kê ở phần sau), họ gồm các quan chức chính phủ, đảng viên Đảng cộng sản Việt Nam, trong đó có cựu Tổng bí thư Đỗ Mười và một số các kiến trúc sư của Nghị định dân chủ cơ sở đầu tiên, uỷ viên uỷ ban trung ương các tổ chức đoàn thể, một loạt các tổ chức phi chính phủ Việt Nam và Hội liên hiệp các tổ chức khoa học kỹ thuật Việt Nam, và nhóm phụ trách chung về các hoạt động của các tổ chức phi chính phủ. Chúng tôi cũng đã gặp một số tổ chức phi chính phủ quốc tế, các học giả hàng đầu của Việt Nam, và một loạt các nhà tài trợ quốc tế, cả song phương lẫn đa phương.

Chúng tôi còn thu thập một số dữ liệu bổ sung về chất lượng thực hiện và tác động của Nghị định dân chủ cơ sở cùng những luật mới khác. Do thời gian hạn chế cũng như do quy mô nhỏ của nhóm nghiên cứu, nên việc thu thập số liệu sơ cấp có theo chủ ý và về bản chất là định tính, cốt để cung cấp một cái nhìn tĩnh về mức độ nhận thức và thực hiện Nghị định dân chủ cơ sở. Ở thành phố Hồ Chí Minh, Hà Tĩnh, và Hà Tây, một nhà nghiên cứu Việt Nam đã thăm một số xã và thực hiện phỏng vấn các nhóm trọng điểm với các nhóm gồm khoảng 15-20 người dân, lấy từ mẫu ngẫu nhiên trong cư dân địa phương trong một độ tuổi nhất định và có cả nam lẫn nữ. Nhà nghiên cứu đó đã phỏng vấn cán bộ địa phương về việc thực hiện Nghị định dân chủ cơ sở ở các địa phương. Còn nhà nghiên cứu quốc tế xem xét mức độ tham gia trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, nhất là ở các vùng dân tộc thiểu số, qua các chuyến đi tới Quảng Bình, Thừa Thiên Huế, và Yên Bái, lấy mẫu ngẫu nhiên khoảng 30 người cho mỗi xã, sau đó thực hiện phỏng vấn với bảng hỏi chuẩn hoá về mức độ tham gia của người dân trong quản lý tài nguyên thiên nhiên. Những chuyến thực địa này đều diễn ra trong khoảng từ tháng Ba đến tháng Tám năm 2005.

Những người đã phỏng vấn/gặp gỡ cho Dự án nghiên cứu dân chủ cơ sở:

Các cơ quan chính phủ Việt Nam:

Ban cố vấn chính sách của Thủ tướng
Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Vụ Kinh tế địa phương và lãnh thổ
Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
Bộ Nội vụ, Vụ các vấn đề địa phương
Bộ Tư pháp, Ban các vấn đề pháp lý cho người nghèo
Ủy ban Dân tộc thiểu số, Ban Kế hoạch chính sách
Ủy ban Thường vụ Quốc hội
Viện Quản lý Kinh tế Trung ương

Các tổ chức đoàn thể:

Hội Nông dân – Ban Chính sách Trung ương
Hội Phụ nữ – Ban Luật pháp và Chính sách Trung ương
Mặt trận Tổ quốc – Ủy ban Trung ương

Đảng Cộng sản Việt Nam:

Trung ương Đảng
Ban biên tập Nghị định dân chủ cơ sở
Ban chỉ đạo thực hiện Nghị định dân chủ cơ sở
Ban dân vận trung ương đảng

Các học viện:

Học viện Chính trị Hồ Chí Minh
Đại học Quốc gia Việt Nam, Trung tâm dịch vụ nghiên cứu pháp lý
Viện Khoa học Xã hội Việt Nam
Viện Kinh tế, Hà Nội

Chính quyền địa phương:

Ủy ban Nhân dân Thành phố HCM
Ủy ban Nhân dân Thừa Thiên Huế

Các tổ chức khác:

Hiệp hội các thành phố

Các tổ chức phi chính phủ Việt Nam:

Hội Liên hiệp các tổ chức khoa học kỹ thuật Việt Nam (VUSTA)
Tổ chức hỗ trợ người tàn tật (VNAH)
Trung tâm dịch vụ phát triển nông thôn
Phát triển vì phụ nữ và trẻ em (DWC)
Trung tâm sức khỏe sinh sản và gia đình
Trung tâm nghiên cứu và đào tạo phát triển cộng đồng
Trung tâm khuyến học và tạo quyền cho phụ nữ
Trung tâm vì sự tiến bộ nông thôn
Trung tâm nghiên cứu và phát triển sức khỏe cộng đồng
Dự án công phát triển Việt Nam/KHM Inc
Trung tâm hỗ trợ tư vấn cho các dự án phát triển nông thôn (RDP)

Các tổ chức phi chính phủ quốc tế:

Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE) – Cơ quan hợp tác quốc tế vì sự phát triển và đoàn kết
SNV - Tổ chức Phát triển Hà Lan
Asia Foundation – Quỹ châu Á
Oxfam Great Britain
NGO Resource Center – Trung tâm tư liệu NGO
Konrad Adenauer Stiftung
Helvetas
Save the Children Sweden – Quỹ cứu trợ trẻ em Thụy Điển
Plan International
Care International
Nordic Assistance to Vietnam – Cơ quan hỗ trợ Bắc Âu ở Việt Nam
Canadian Center for International Studies and Cooperation (CECI) Vietnam – Trung tâm nghiên cứu và hợp tác quốc tế của Canada ở Việt Nam
World Vision – Tầm nhìn thế giới

Các nhà tài trợ:

World Bank – Ngân hàng Thế giới
Asian Development Bank (ADB) – Ngân hàng Phát triển Châu Á
Department for International Development (DFID) – Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh
SIDA – Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Thụy Điển
DANIDA – Cơ quan Hỗ trợ Phát triển Quốc tế Đan Mạch
International Fund for Agricultural Development – Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế
Sứ quán Phần Lan
SDC – Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sĩ

Các dự án của nhà tài trợ:

VIE/02/001 – Đánh giá UNDP-HEPR
VIE/02/007 – Xây dựng năng lực cho Quốc hội
VIE/02/010 – Cải cách hành chính công ở thành phố Hồ Chí Minh/UNDP
VIE/01/024 – Quy hoạch tổng thể hỗ trợ thực hiện cải cách hành chính công 2001-2010
Chương trình hỗ trợ các xã nghèo nhất (PAC), Bộ kế hoạch và đầu tư